

한국 공적연금제도의 진화와 전환*

유 현 경** · 김 원 섭***

◀ 요약 ▶

1990년대 이후의 한국 복지국가 발전에 대한 연구에서는 압축적 성장과 신자유주의적 전환의 극단적인 두 입장이 서로 대립하고 있다. 본 연구는 이러한 극단적 양 주장을 검증하기 위해 공적 연금제도의 발전을 연구대상으로 아래와 같은 질문을 제기한다. 첫째, 국민연금의 두 번의 개혁이 공적연금제도를 어떻게 변화시켰는가? 둘째, 이러한 공적연금제도의 변화를 가져온 요인은 무엇인가?

분석결과에 따르면, 국민연금제도의 두 번의 개혁은 신자유주의적 삭감과 압축적 성장보다는 각각 전환(Conversion)과 부분적 대체(Partial Displacement)와 같은 점진적인 제도적 전환으로 더 잘 파악될 수 있다. 국민연금제도는 애초에 경제성장을 촉진하는 목적으로 도입되었다. 하지만 1998년의 제1차 개혁으로 국민연금의 목표는 전체 근로인구에게 보편적인 노후 소득보장을 제공하는 것으로 전환되었다. 또한 2007년 제2차 국민연금 개혁에서는 사회보험 독립의 공적연금제도 일부분이 사회부조제도인 기초노령연금에 의해 대체되었다.

또한 역사적 제도주의에서 제시하는 정치적 맥락과 제도의 재량이라는 요인이 이러한 변화

* 이 논문은 유현경의 석사학위논문(2013, 한국 복지제도 변화의 진화와 전환: 공적연금제도의 개혁 사례를 중심으로)과 2014년 5월 17일 전기 비교사회학대회에서 발표된 김원섭 · 유현경의 발표문(한국 복지제도 변화의 진화와 전환: 공적연금제도의 개혁 사례를 중심으로)을 수정 · 보완한 것임.

** 주저자, 국민연금연구원 주임연구원(yuhk@nps.or.kr)

*** 교신저자, 고려대학교 사회학과 부교수(kimwonsub2@korea.ac.kr)

양상을 설명하는 데 매우 유용한 것으로 나타났다. 제2차 개혁에서는 제도유지에 대한 정치적 지지의 약화와 제도의 재량수준의 하락이 부분적 대체로의 전환을 이끌었다고 할 수 있다. 반면 제1차 개혁처럼 삭감개혁이 아니라 확대개혁의 경우 제도의 재량 수준이 높고 제도유지를 지지하는 세력이 강하더라도 표류보다는 전환의 양상이 나타날 수 있다고 할 수 있다.

주제어: 국민연금개혁, 역사적 제도주의, 전환

1. 서론

1990년대 말 이후 한국 사회의 변동에서 가장 눈에 띄는 현상 중의 하나는 복지제도의 확대이다. 특히 민주화 이후 김대중 정부가 실시한 개혁은 복지제도에 상당히 중요한 영향을 미쳤다. 복지제도의 발전에 관한 연구도 이를 반영하여 상당한 전환을 겪고 있다. 실제로 이 시기 이전의 복지제도에 관한 연구들은 한국 복지국가의 발전에 대해 상당히 일치된 입장을 보였다. 한국의 복지국가는 다른 나라에 비해 상당히 ‘저발전’한 특징을 보인다는 것이다. 저발전의 요인으로는 경제개발 우선의 정책을 실시한 권위주의 국가와 같은 정치적 변수와 유교주의와 같은 문화적 요인과 같이 상이한 요인들이 고려되었다. 이에 반해 1990년대 이후의 한국 복지 발전에 대한 연구에서 이러한 합의는 더 이상 존재하지 않는다. 오히려 매우 극단적인 두 입장이 서로 대립하고 있다. 한편으로 복지국가가 상당히 비약적으로 발전하여 복지의 압축적 성장이 이루어지고 있다는 주장이 있다(이혜경, 2003). 다른 한편으로 외환위기 이후 한국사회는 신자유주의적 전환을 경험하고 있으며 이에 따라 복지제도도 시장화 경향을 보이고 있다는 주장이 제시되고 있는 것이다(조영훈, 2002).

본 연구는 이러한 극단적 양 주장을 검증하고 이를 극복하려는 의도로 실시되었다. 그 중에서 이 연구는 한국의 복지제도 중 공적연금제도의 사례를 분석의 대상으로 한다. 특히 이 연구는 일반 국민을 위한 공적연금인 국민연금제도와 이를 보완하는 기초노령연금 제도에 초점을 맞추고 있다. 공적연금 중 공무원연금, 군인연금, 사학연금의 제도적 변화는 고려되지 않는다. 국민연금과 기초노령연금에 분석을 집중하는 것은 아래의 네 가지 이유 때문이다. 첫째, 한국 복지국가 발전에 대한 극단적 이론적 대립이 국민연금제도

의 발전에 관한 논의에서 뚜렷이 나타나기 때문이다. 둘째, 국민연금과 기초노령연금 제도는 법제화된 이후 큰 변화를 겪었기 때문이다. 국민연금제도는 1988년 시행된 이후, 1998년과 2007년 두 번의 개혁을 경험하였다. 셋째, 국민연금제도는 노후소득보장을 위한 대표적인 제도로, 매우 빠른 노령화가 진행되는 한국의 상황에서는 중요성이 커질 수밖에 없다. 또한 국민연금기금의 방대함은¹⁾ 국민연금제도의 사회경제적 중요성을 증가시키고 있다. 넷째, 특수직역연금은 포괄하는 인구의 범위가 매우 제한적이다. 시기적으로 이 연구는 민주화 이후 진행된 1998년의 국민연금 1차 개혁과 2007년의 2차 개혁에 국한하고 있다. 2014년에 실시된 기초연금 도입은 이 연구에서 제외되었다. 이는 무엇보다 기초연금제도의 도입이 워낙 정치적으로 민감한 요소들을 가지고 있어서 정책결정과정의 세세한 내용에 대한 연구자들의 접근이 아직은 상당히 제한되어 있기 때문이다. 또한 기초연금제도가 도입되었지만 그 효과가 분명히 나타나기까지는 다소 시간이 필요한 것도 기초연금제도의 도입이 이 연구에서 포함되지 않은 중요한 이유의 하나이다.

이런 점에서 본 연구의 연구 질문은 첫째, 두 번의 개혁이 공적연금제도를 어떻게 변화시켰는가? 둘째, 이러한 공적연금제도의 변화를 가져온 요인은 무엇인가?라고 할 수 있다. 이 질문에 대한 대답을 찾기 위해 이 연구는 다음 장에서 공적연금개혁에 대한 기존의 연구를 검토한다. 그리고 기존 연구의 한계를 극복하기 위해 역사적 제도주의가 어떤 기여를 할 수 있는지 논의하고자 한다. 이어지는 장에서는 국민연금의 두 차례의 개혁 사례가 분석되고, 마지막으로 이를 바탕으로 이론적, 정책적 논의를 해보고자 한다.

2. 이론적 논의와 연구방법

1) 공적 연금제도 개혁에 관한 기존연구

민주화 이후 공적연금제도의 발전에 관한 기존 연구는 크게 두 가지로 나누어질 수 있다. 첫째는 공적연금제도인 국민연금제도가 개혁으로 인해 신자유주의적인 전환을 겪는다

1) 2013년 말 국민연금기금의 운용규모는 약 427조 원으로, 세계 4위의 규모임(국민연금연구원, 2014: 40). 또한 2014년 국민연금급여지급의 예산이 14조 5,814억 원으로, 보건복지부의 예산 중 약 30%를 차지한다(국회예산정책처, 2014).

는 것이다. 이에 따르면 한국 연금제도에서는 국민연금의 주도성이 포기되고, 대신 사적 연금의 역할이 강화되는 신자유주의적인 전환이 일어났다(조영훈, 2002; 손호철, 2005; 주은선, 2009; 안상훈, 2010). 이 연구들은 국민연금제도의 개혁뿐만 아니라 복지개혁 전반에서 신자유주의 정책의 경향이 강해지고 있음을 주장한다. 제1차 국민연금개혁은 김대중 정부 하에서 발생하였다. 김대중 정부의 복지정책은 기본적으로 시장 친화적인 것으로, 국가개입의 최소화를 지향하고 있으며, 국민연금제도의 개혁 역시 이 흐름에서 파악된다. 김대중 정부의 신자유주의적 정책은 구제 금융으로 등장한 IMF에 의해 영향을 받았다(안상훈, 2010: 72-73).

이들은 제2차 국민연금개혁이 신자유주의적 연금개혁을 주도한 세계은행에 의해 주도되었으며 그 결과 국민연금제도의 중요성이 약화되었다고 주장한다. 이들에 따르면 1990년대 이후 연금개혁에 관한 담론을 주도한 세계은행(world bank)이 제시하는 다층노후소득보장체계 구축이 신자유주의적 연금개혁의 핵심적 내용이다²⁾. 한편으로는 큰 폭의 급여 삭감은 국민연금의 기능을 최소보장으로 축소시킨다. 다른 한편으로 사적연금시장이 점차적으로 확대되면서 연금제도의 연대적·사회통합적 특성은 약화된다. 또한 기금의 금융화는 신자유주의 시대 자본의 생존전략이 된다는 것이다(주은선, 2009).

공적연금에 대한 둘째 입장 역시도 국민연금제도의 전환을 주장한다. 하지만 전환의 방향은 정반대이다. 이들 연구는 특히 국민연금 1차 개혁이 국민연금제도를 확대하는 데 기여하였다고 주장한다(Kim, 2001; Kim, 2008; Hort and Kuhnle, 2000; 양재진, 2002). 김대중 정부가 실시한 제1차 국민연금개혁은 세계은행의 연금모델을 받아들이지 않고, 기존의 사회보험제도를 오히려 확대하였다. 즉 사회연대성의 원리가 강한 국민연금 제도의 기본 특징이 유지되고, 노후소득에 대한 국가책임의 원칙이 모든 근로 인구로 확대되었다는 것이다(Kim, 2001: 180-181).

이 주장에 따르면 국민연금제도의 확대는 주로 민주화에 따른 정치적 요인에 기인한다(Hort and Kuhnle, 2000). 민주화는 시민사회의 성장을 가능하게 하였고, 동시에 국가의 정책결정과정도 개방적이고 다원화시켰다. 이렇게 변화한 조건에서 시민운동 단체는 복지부 관료, 자유주의 정당, 친정부적 집권세력과 함께 구축한 복지연합에서 주도적인 역

2) 주은선(2009)에 따르면 세계은행의 다층연금체제는 기초보장은 공적연금이 담당하고, 적절한 수준의 노후보장은 사적 연금이 담당하는 형태인데, 이러한 다층모형을 구축하는 핵심적인 의도는 공적연금의 역할을 축소 또는 폐기하고, 사적 연금의 역할을 강화시키는 것이다.

할을 수행할 수 있었다. 복지운동 단체의 적극적으로 참여로 복지연합은 국민연금의 사회 연대적이고 재분배적 요소를 더욱 강화할 수 있었다. 예를 들면, 급여 수준의 인하가 최소화되고, 연금관리체계를 임금근로자와 자영업자로 이원화하려는 계획이 저지될 수 있었다(Kim, 2008).

살펴본 기존 연구들은 크게 두 가지 면에서 한계점을 가지고 있다. 첫째, 기존 연구들은 두 번에 걸친 공적연금 제도의 개혁을 일관된 요인으로 설명하지 못하고 있다. 소수의 연구(Kim and Choi, 2014)들을 제외하면 대부분의 연구들이 제1차 국민연금개혁이나 제2차 국민연금개혁 중 하나만을 분석하고 있다. 공적연금제도의 개혁들이 단절적으로 고찰되면 장기적이고 지속적인 변화의 양상은 파악될 수 없다.

둘째, 기존 연구들은 모두 국민연금제도의 전환을 주장하면서 노후소득에 대한 국가 책임의 축소와 확대에 초점을 맞추고 있다. 기존 연구는 모두 공통적으로 국민연금제도의 전환을 주장하지만 그 방향은 ‘노후소득보장제도의 신자유주의적 전환’과 ‘노후소득에 대한 국가책임의 확대’로 상반된다. 기존 연구의 이러한 결과는 두 가지 문제를 야기한다. 우선 양 입장 모두 확대나 축소 개혁에도 불구하고 국민연금제도 자체는 크게 변하지 않고 유지되고 있음을 포착하지 못하고 있다. 다음으로 양 입장 모두 공적연금제도의 급격한 전환을 주장한다. 하지만 실제로 개혁에서는 제도를 변화시키는 조치와 제도를 유지하는 조치, 복지에 관한 국가의 책임을 확대하는 조치와 축소하는 조치가 동시에 실시되었다. 즉 공적연금제도의 변화는 복합적인 것이라고 볼 수 있는데, 기존 연구들은 이러한 변화 양상을 제대로 보여주지 못한다.

2) 이론적 배경 및 연구 분석틀

기존 연구의 이러한 문제점을 극복하기 위해 본 연구는 공적연금제도의 변화를 가져온 주요한 두 번의 개혁을 장기적인 시각에서 분석하면서 제도의 축소와 확대라는 측면보다는 제도의 지속성과 전환에 초점을 맞추어서 분석하려 한다. 동시에 본 연구는 기존의 연구들과 달리 제도개혁이 전환과 지속성을 동시에 내포한다는 종합적인 시각을 유지하고자 한다.

사회제도의 변화가 장기적이고 복잡한 과정을 포함한다는 주장은 최근 역사적 제도

주의 주장에서 가장 진지하게 논의되었다. 역사적 제도주의는 제도를 중심으로 사회현상과 정책결정과정을 분석하는 신제도주의의 한 학파이다. 이는 정치·경제·사회현상을 설명하는데 있어서 제도를 중심 개념으로 설명하는 학문적 흐름으로, 역사와 맥락을 핵심 개념으로 한다. 역사적 제도주의에서는 맥락에 대해 적절히 이해하지 못한다면 사회현상이나 정책을 설명하는 것이 불가능하다고 본다. 그런데 이러한 맥락을 형성하는 것이 역사이므로 역사적 과정에 주목해야 한다고 주장한다. 즉 거시적 맥락에 초점을 맞추는 동시에 역사적 과정을 분석한다는 특징을 지니고 있다(하연섭, 2003: 38).

제도변화의 분석에서 역사적 제도주의의 강점은 먼저 제도의 지속성을 강조하고 포착하는 것이다. 역사적 제도주의는 이를 경로의존성(path-dependency)이라는 개념으로 설명한다. 이는 과거의 선택으로 만들어진 기존의 제도가 이후 제도의 경로를 제약한다는 것으로, 과거에 구조화된 제도가 현 정책입안자들의 정책형성에 영향을 끼치고, 미래에도 그 영향이 지속된다는 것을 뜻한다(Park, 2011: 16). 피어슨(Pierson, 1996)은 1980년대에 신자유주의 정부가 집권한 영국, 독일, 미국에서도 복지제도는 기대한 것처럼 축소되지 않았으며, 이러한 복지제도의 견고함이 제도의 경로의존성에 기인함을 보여주었다. 이 입장에 따르면 사회 제도의 급격한 변화는 오히려 드문 현상이며, 제도의 경로의존성이 사회제도 변화를 결정하는 중요한 요인으로 고려되어야 한다.

하지만 사회제도 변화의 연구에서 역사적 제도주의의 보다 중요한 이론적 기여는 점진적이고 부분적 변화 양상을 포착하는 시각과 분석틀을 제공한 것이다. 최근 역사적 제도주의의 연구(Streeck and Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010)에 따르면, 제도의 변화는 급진적이거나 지속성으로만 진행되는 것은 아니다. 현실의 제도 변화에서는 급진적인 변화가 드물고, 기존의 제도를 처음과 같은 형태로 유지하는 것도 드물다. 이보다는 시간의 경과와 함께 장기적으로 변화가 축적되어 나타나는 점진적인 변화가 일반적이다. 또한 변화의 과정은 점진적이거나 그러한 변화가 축적되면 불연속적인 결과를 낳을 수도 있는 것이다. 다시 말하면 제도의 점진적인 변화가 축적되어, 근본적인 변화가 발생할 수 있다는 것이다.

이들 연구들은 제도변화를 급격한 변화와 경로의존성 양 극단으로 파악하는 기존의 제도주의 연구의 한계를 극복하기 위해, 제도변화를 지속성과 변화를 동시에 포함하는 과정으로 설명한다. 이들은 기존의 이론들이 제도의 안정성과 변화를 분명하게 구분하기

때문에, 연속성과 변화가 함께 섞여 있는 제도의 변화를 제대로 설명하지 못했다고 비판한다(Thelen, 2004).

나아가 이들은 제도의 점진적 변화의 양상으로 아래의 네 가지 유형을 제시한다(Streeck and Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010: 15-18). 첫째, 대체(displacement)는 기존에 당연한 것으로 받아들여졌던 이론에 대해 의문이 제기되면서 새로운 모델이 출현하고 확산되는 것을 말한다. 외부의 것이 침입(invasion)하여 기존의 제도를 대체하여 제도적 배열이 새롭게 되어 변화가 발행하는 것을 의미한다. 하지만 낡은 것이 새로운 것에 의해 대체되는 현상이 항상 급진적으로 이루어지지는 않는다. 점진적으로 일어날 수도 있다. 둘째, 중첩(layering)은 기존의 제도에 새로운 요소가 덧붙여지는 변화인데, 중첩에서 가장 중요한 개념은 차별적인 성장(differential growth)이다. 차별적 성장이란 새롭게 도입된 요소가 기존의 제도보다 성장 속도가 빨라서 제도를 근본적으로 변화시키는 것을 의미한다. 셋째, 표류(drift)는 현실적인 상황은 변하고 있는데 제도가 지속적인 관리, 보수 등을 받지 못해, 변화하지 못해서 제도의 효과성이 떨어지는 것을 말한다. 넷째, 전환(conversion)은 새로운 목표나 목적을 위해 기존의 제도를 전용하는 것이다. 즉 기존의 제도를 환경의 변화에 따라 새로운 목적에 부합하도록 변경하거나, 새롭게 권력을 장악한 행위자들이 기존 제도의 목적을 바꿀 때 발생하는 변화이다.

마호니와 텔렌(Mahoney & Thelen, 2010)은 제도 변화의 유형은 변화를 주도하는 행위자의 특성과 더불어 정치적 맥락의 특징과 제도의 특징에 의해 결정된다. 먼저 정치적 맥락의 특징은 제도를 유지하려는 행위자들에게 강한 거부권을 부여하는지 약한 거부권을 부여하는지에 따라 결정된다. 제도를 유지하려는 행위자의 거부권이 강하다는 것은 제도의 변화를 막을 수 있는 제도적인 혹은 제도 외적인 수단에 접근할 수 있는 행위자가 존재한다는 것을 의미한다. 따라서 변화를 원하는 행위자가 제도 유지를 원하는 행위자의 강한 거부가능성의 맥락에 직면한다면, 새로운 규칙이 도입되는 대체나 기존 규칙을 새로운 방법으로 해석, 집행하는 전환은 발생하기 어렵다. 반대로 기존 제도가 유지된 채 새로운 제도가 부착되는 중첩이나 기존의 제도가 남아 있는 표류는 발생할 수 있다.

또한 제도가 가지고 있는 재량의 수준 또한 제도의 변화에 영향을 미친다. 변화를 원하는 행위자가 집행에 있어서 재량의 여지가 거의 없는 제도에 직면한다면, 기존 규칙에 대한 다른 해석을 허용하는 전환이나 규칙과 실행 사이의 차이가 있는 표류가 발생하기

어려울 것이다. 이런 경우 기존 제도를 변화시키기 어렵기 때문에 새로운 규칙이나 제도가 도입되는 중첩, 대체가 발생할 수 있을 것이다. 이를 나타낸 것이 [표 1]이다.

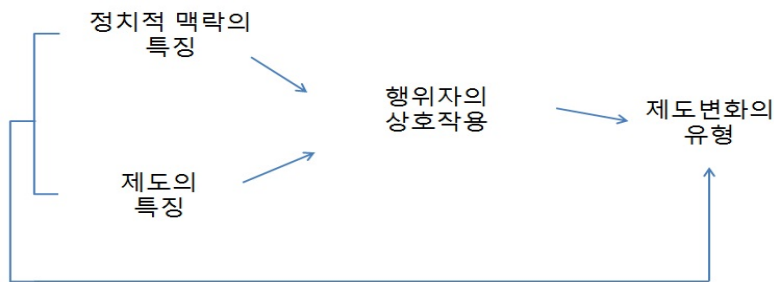
[표 1] 제도변화의 맥락적, 제도적 원천

		제도의 특징	
		해석, 집행에 대한 낮은 수준의 재량	해석, 집행에 대한 높은 수준의 재량
정치적 맥락의 특징	강한 거부 가능성	중첩(Layering)	표류(Drift)
	약한 거부 가능성	대체(Displacement)	전환(Conversion)

자료: Mahoney and Thelen(2010: 19).

제도주의의 이러한 이론적 혁신은 국민연금제도 개혁을 분석했던 기존 연구들의 한계점을 극복하기 위해 유용한 이론적 틀을 제공한다. 이들의 설명은 국민연금제도의 여러 번의 개혁을 점진적인 변화과정으로 일관적으로 분석할 수 있는 틀을 제공한다. 또한 점진적 변화양상에 대한 다양한 모델들은 국민연금개혁에 관한 연구들이 가지는 양분화된 평가의 문제점을 극복하는 데 기여할 수 있다. 더구나 이 이론 틀은 변화의 요인에 대해서도 상당히 다차원적인 분석을 제공한다. 즉 국민연금 개혁의 요인으로 정치적 맥락과 제도의 특징, 행위자의 상호작용 등이 종합적으로 고려될 수 있다.

[그림 1] 제도변화를 설명하는 분석틀



자료: Mahoney and Thelen(2010: 15)의 모형을 수정

본 연구는 [그림 1]의 분석틀로 국민연금제도의 변화의 양상과 그 요인을 설명해 보고자 한다. 분석틀은 크게 국민연금제도 개혁에 영향을 끼치는 정치적 맥락의 특징과 제

도의 특징, 제도개혁과 관련된 행위자의 상호작용으로 구분된다. 정치적 맥락의 특징으로는 집권 정부와 관료들의 위계질서 등의 정치적 변수들이 개혁에 참여한 세력, 특히 국민연금제도의 변화를 거부하는 세력의 거부 가능성에 어떤 영향을 주었는지 살펴보고자 한다. 제도의 특징은 국민연금제도가 설정된 개혁의 목표를 충족시키기 위해 어떻게 활용될 수 있는지 그 재량의 수준과 변화를 살펴보고자 한다. 행위자의 상호작용은 행위자들의 동맹이나 타협, 갈등을 의미한다. 행위자들은 각각의 목적을 가지고 있고, 그것을 실현시키기 위해 정책수단을 사용한다. 이러한 과정에서 행위자들은 서로 전략적인 상호작용으로, 정책연합을 맺기도 하고 대립하기도 하는데, 국민연금제도 개혁과정의 논의과정에서 나타난 정책적 연합의 형성과 경쟁을 살펴보고자 한다. 최종적으로 이러한 세 가지 요인으로 인해 제도 변화가 어떠한 유형으로 나타날 것인지를 알아보도록 하겠다.

3. 제1차 국민연금제도 개혁

1) 제1차 국민연금개혁 정치적 맥락의 특징

제1차 국민연금개혁은 김영삼 정부에서 시작해서 김대중 정부에서 완료되었다. 1997년 12월 정권교체로 당선된 김대중 대통령은 친복지적인 성향을 가지고 있었다. 김대중 대통령은 당선 전, 사회보험의 단일 보험자 방식, 전국민연금제도의 완성, 매년 복지예산의 30%이상 증액, 생활보호법과 사회복지기본법 제정으로 행복추구권에 대한 청구권 보장 등 복지와 관련된 공약을 제시하였고, 이는 복지정책이 국가정책에서 중요한 이슈로 부각되는 계기가 되었다(새정치국민회의·자유민주연합, 1997; Kim, 2006: 25-26). 또한 김대중 정부는 정치적으로도 진보적 세력의 지원과 지지를 받고 있었다(안병영, 2000).

집권 이후 김대중 정부의 국정지표는 IMF 극복, 민주주의의 공고화, 복지였는데, 복지가 정부의 핵심 목표의 하나로 부상하게 되었다. ‘생산적 복지’를 중요한 정책이념으로 제시한 김대중 정부는, 해방 이후 처음으로 국가복지의 확대를 정부의 핵심적 정책 아젠다의 하나로 제시하고 실행하였다(홍경준·송호근, 2005: 6). 복지지향적 집권세력의 정치적 지향은 정권교체와 IMF 구제금융 이후 복지확대를 요구하는 사회적 흐름에도 부합

하는 것이었다(이상엽·김병식, 2001: 216-217). 국민연금제도에 대해서도 김대중 대통령은 당선되기 전부터 국민연금의 재원 불안정의 원인을 고부담 체제 때문이 아니라 정부의 기금 운용이 잘못되었던 것을 지적하고 있다³⁾.

이러한 김대중 정부의 성향은 국민연금제도의 구조적 개혁보다는 기존 제도의 틀을 유지하면서, 적용대상을 전국민으로 확대하려던 복지부의 입장과도 일치하였다. 정치적 맥락의 거부가능성에 있어서 복지부와 김대중 정부의 연합은 매우 중요한 의미를 지닌다. 사실 김영삼 정부가 국민연금의 구조개혁을 시도했을 때에도 복지부는 제도의 유지를 주장하였다(국민연금공단, 2008: 96-97). 하지만 김영삼 정부에서는 청와대가 복지부의 입장과 달랐기 때문에 복지부의 거부 가능성은 낮을 수밖에 없었다. 이런 점에서 정권 교체는 복지부의 거부 가능성을 높이는 정치적 맥락을 창출하였다고 할 수 있다.

2) 국민연금 제도의 특징

비록 시행되지는 못했지만 1973년 국민복지연금법이 제정된 결정적 동기는 국민의 노후 소득의 보장이 아니었다. 이보다는 경제성장의 촉진, 구체적으로는 중화학공업의 성장을 위한 내자동원이 주요한 목적이었다(정무권, 1993; 김영범, 2002). 1986년 국민연금제도가 제도가 도입되었을 때도 국민복지연금법의 제도원칙은 거의 계승되었다. 이에 따라 국민연금의 제도 원칙도 연금기금 축적을 극대화하는 것으로 구성되었다. 보험료를 납부하지 못하는 중소기업의 근로자들, 자영업자들과 농민들은 제도에서 배제되었고, 부분적립방식의 재정방식은 상당기간 기금의 축적을 가능하게 하였다.

비록 국민연금이 복지증진이 아닌 경제성장을 위해 도입되고 이용되었지만, 국민연금제도는 또한 사회보험 제도의 원칙을 따르고 있었다. 강제가입방식이 적용되었고 가입자 간의 강한 소득재분배 효과를 보여주고 있었다. 국민연금제도는 경제성장촉진이라는 목적뿐 아니라 노후소득보장을 위해서 적합한 요소들도 가지고 있었던 것이다(국민연금공단, 2008). 이러한 점에서 국민연금 제도는 제도를 운영하는 정치세력에 따라 다양하게 이용될 수 있는 제도로 인식되었다. 즉 행위자들에게 국민연금제도의 재량의 수준은 상

3) 매일경제. “대선 D-3 3후보 마지막 TV토론 ‘IMF 재협상’ 공방전 재연”(1997.12.15.), 한겨레. “97대선 합동 TV토론 “복지예산 삭감 최소화해야””(1997.12.15.).

당히 높은 제도로 인식되었다. 실제로 민주화 이후 국가 복지의 확대를 추구한 세력은 이러한 점에 주목하여 국민연금 확대가 복지확대와 사회연대 원칙을 강화하는 최선의 방법으로 생각하였다(Kim, 2001; Yang, 2000).

3) 연금개혁의 전개과정과 결과

(1) 제1차 국민연금개혁의 전개과정: 구조개혁 모델과 제도유지 모델

1988년 도입된 국민연금제도의 장기적 재정안정성의 문제는 도시지역 자영업자로 당연가입범위를 확대하는 과정에서 제기되었다. 1998년 제1차 국민연금개혁에서는 이 문제를 해결하기 위해 두 가지의 상이한 연금개혁 모델들이 제시되었다. 첫째는 도시지역 자영업자를 국민연금에 편입하기 전에 국민연금제도를 구조적으로 개혁해야 한다는 모델이었고 다른 하나는 국민연금의 제도를 유지하면서 당연가입자의 확대를 완료하고자 하였다(Kim, 2001; 양성일, 1998).

첫째 모델인 구조개혁 모델은 당시 문민정부(1993~1997)에서 청와대의 경제전문가들에 의해 주도되었다. 이 모델에 따르면 개혁의 우선적 목표는 노후소득보장의 확대보다는 연금제도의 장기적인 재정안정화를 달성하는 것이었다. 이들은 개혁을 통해 국민연금의 재정적자가 경제성장에 초래할 부정적 효과를 미연에 방지하고 노후소득보장에서 시장의 역할을 확대하려 하였다. 이들은 주로 1995년 8월 국민복지기획단, 1996년 신설된 청와대 내의 사회복지수석실, 1997년 6월 사회보장심의위원회 산하에 설치된 「국민연금제도개선기획단」(이하 기획단)에서 활동하였다.

이들의 개혁모델은 국민연금제도개선기획단이 제시했던 구조개혁안에 반영되었다. 구조개혁안은 국민연금제도를 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 모형을 제시하면서, 동시에 보험료와 소득대체율도 조정을 하였다. 보험료를 9%에서 2020년 이후 12.65%까지 단계적으로 상승시키고, 소득대체율은 기존의 70%에서 40%로 삭감하였다. 이는 1994년 세계은행(World Bank)이 제시한 다층노후보장체계⁴⁾와 매우 유사하며, 이에 영향을 받아서 설계된 것으로 볼 수 있다(Yang, 2000; 김연명, 2001). 제도의 이원화는 소

4) 세계은행은 1주는 기초연금(평균소득의 20%정도의 급여수준), 2주는 강제적용 소득비례연금(평균소득의 20~30% 정도의 급여수준), 3주는 임의적용 소득비례연금을 제시하였다(World Bank, 1994).

득비례연금이 장기적으로 적용 제외(contracting-out)되어 민영화 될 가능성이 있기 때문에(한국보건사회연구원, 1998: 42), 국가가 기초연금 부분만을 제공하여, 국가의 책임이 감소한다는 것을 의미하였다⁵⁾. 이러한 특징들을 보았을 때, 기획단의 최종 개선안은 국민연금제도를 저기여-저급여의 구조로 전환하는 것으로, 재정안정성을 중요시했다는 것을 알 수 있다.

구조개혁 모델에 반대한 제도유지 모델은 주로 복지부에 의해 주도되었다. 제도유지 모델은 국민연금의 적용범위를 전국민으로 확대하는 것을 우선적인 개혁의 목표로 제시하였다. 복지부는 제도의 구조적 개혁에 반대하면서 국민연금제도를 유지하고 강화해야 한다고 보고 있었다. 국민연금제도는 시행된 지 10년 밖에 되지 않아 적용되지 않는 대상이 많았다. 이러한 배경에서 복지부는 적용대상의 확대를 먼저 실시할 것을 주장하였다. 이들은 구조적인 개혁은 관리운영에 혼란과 비능률을 초래할 것으로 우려하였고 제도의 유지가 적용대상 확대에 더 유리하다고 주장하였다. 다만 이들은 제도의 지속성을 강화하기 위해서 급여수준을 다소 낮출 필요가 있다고 보았다(양성일, 1998: 57-62; 국민연금공단, 2008: 96-97).

제도유지 모델은 또한 참여연대와 같은 복지운동단체의 강한 지지를 받았다. 연금개혁에서 이들은 ILO(국제노동기구)의 연금개혁 모델의 영향을 받았다. 이에 따라 이들은 세계은행의 모델을 추구하는 기획단의 국민연금 이원화 개혁을 반대하였고, 일원형 국민연금제도를 옹호하였다. 또한 ILO에서 권장하는 연금급여의 최저수준인 40년 가입 시 54%를 수용하여 급여수준의 삭감에 대해서도 반대하였다⁶⁾(참여연대사회복지위원회, 2004: 220-221; 김원섭, 2009). 정권교체 후 시민단체는 연금개혁의 과정에 영향력을 강화할 수 있었다. 이는 이전 정부들과 달리 김대중 정부가 시민사회에 대해 개방적이고 포용적인 입장을 취하였고, 정책결정과정에서 시민단체의 참여를 후원하였기 때문이었다(김태성·성경룡, 2000: 454-455).

복지부의 주장은 1998년 5월 정부가 국회에 제출한 개정법률안에 거의 관철되었다. 개정법률안에는 국민연금제도의 구조를 유지하면서, 지역가입자의 대상을 1998년 10월부터 도시지역 거주자까지 확대하는 내용이 담겨있었다⁷⁾. 또한 급여수준은 가입자 평균

5) 세계은행의 다층체계는 국가 책임 감소, 민간의 관리를 강조하는 시장 친화적으로 설계되었다고 볼 수 있다(양재진, 2001: 230-234). 이는 기획단이 제시한 최종 개선안의 성격과 같은 맥락에서 볼 수 있다.

6) 국회보건복지위원회. 1998년 5월 13일. “제192회 제1차 보건복지위원회회의록”

소득월액의 70%에서 55%로 조정되게 되어 있었다. 이를 보았을 때, 정부의 개정법률안은 일원형의 구조를 유지하면서 적용대상을 전국민으로 확대하는 것에 주력하였고, 재정 안정성의 부분은 부분적으로만 고려되었다고 할 수 있다.

[표 2] 제1차 국민연금개혁의 개혁안, 개정법 비교

구분	기획단(안)	1998년 5월 정부(안)	1998년 개정법
보험료율	<ul style="list-style-type: none"> •2009년까지 9% •2020년 이후: 12.65% 	•9% 유지	•9% 유지
소득대체율	<ul style="list-style-type: none"> •70% → 40% •기초연금과 소득비례연금으로 분리 	•70% → 55%	•70% → 60%

(2) 제1차 연금개혁의 결과: 제도의 유지

1998년의 제1차 연금개혁의 가장 중요한 결과는 기획단에서 제기한 구조개혁 모델이 기각되고 복지부의 제도유지 모델이 거의 관철된 것이다. 국민연금법 개정법은 1999년 4월 1일부터 국민연금 가입대상자의 범위를 도시지역 거주자까지 확대하고, 40년 가입 시 급여수준을 가입자의 평균소득 70%에서 60%로 하며, 5년마다 국민연금의 재정수지를 계산할 수 있도록 하는 재정계산 제도를 도입하였다(국회보건복지위원회, 1998. 12. 04).

하지만 이러한 점이 제도의 지속성 즉 경로의존성만을 의미하는 것은 아니었다. 국민연금제도의 구조개혁은 무산되었지만 그 목표와 제도원칙에서는 상당한 변화가 일어났다. 목표에 있어서 도입 시 주된 목표였던 경제성장촉진은 그 중요성을 잃게 되었고, 대신 전국민 노후소득 보장이라는 사회보험제도 본연의 목표가 우선권을 가지게 되었다. 또한 급여의 부분적 삭감에도 불구하고 상대적으로 높은 급여수준은 유지될 수 있었다. 이런 점에서 1998년 연금개혁의 가장 특징은 제도의 전환이 제도 구조를 변경하면서 이루어진 것이 아니라 기존 제도의 틀을 고수하면서 이루어 졌다는 특징을 보인다. 이런 점에서 1998년 제1차 국민연금 개혁은 제도개혁의 유형 중 ‘전환(Conversion)’의 형태로 분류될 수 있다.

7) 국회보건복지위원회. 1998년 5월 13일. “제192회 제1차 보건복지위원회회의록”.

4. 제2차 국민연금제도 개혁

1) 제2차 국민연금개혁 정치적 맥락의 특징

2003년에 집권한 노무현 대통령은 선거 공약에서부터 빈부격차, 차별과 소외, 독점과 집중 등을 중요한 사회문제로 제기하면서, 이를 해결하고 사회적 연대를 실현하기 위해 참여복지를 국가정책의 핵심 목표의 하나로 내세웠다. 집권 후에도 ‘참여복지 5개년 계획’, ‘희망 한국21-함께하는 복지’, ‘비전 2030’ 등 복지강화를 위한 노무현 정부의 노력은 지속되었다(조영훈, 2008).

하지만 노무현 정부의 복지정책은 이전의 김대중 정부와 차이가 있었다. 김대중 정부의 복지정책은 사회보험을 비롯한 전통적인 사회적 위험에 대처하는 제도의 확대에 초점을 두고 있었다. 반면 노무현 정부의 복지정책은 신사회위험에 대응하는 사회투자국가의 건설을 지향하였다(김원섭, 2008).

이러한 노무현 정부의 복지에 대한 성격은 국민연금의 개혁방향에도 영향을 끼쳤다. 노무현 대통령은 대통령 선거 공약에서 국민연금제도의 현행 골격을 유지하면서, 기여와 급여 수준의 조정을 통해 재정을 안정화할 것을 주장하였다(새천년민주당 정책선거특별본부, 2002; 정홍원, 2002). 또한 노무현 정부의 복지국가 전략을 수립한 비전 2030에서는 복지정책을 소비적인 정책과 사회투자적 정책으로 구분하면서 사회투자적인 정책을 확대하고 소비적인 정책을 자제하는 구조 전환의 필요성을 주장하였다. 이때 사회투자적 정책으로는 적극적 노동시장정책과 사회서비스 정책이 분류되었고, 소비적인 정책으로 향후 억제되어야 할 정책은 전통적인 사회보장제도, 특히 연금제도가 대표적인 제도로 제시되었다. 이 계획에 따르면 “사회투자적 복지정책에 대한” 투자확대에 선행하여 “재정소모적인 복지정책에서 재정지출을 최소화”하는 것이 불가피하다는 것이었다(정부·민간 합동 작업반, 2006: 71). 이에 따라 참여정부에서 연금제도의 개혁목표는 사회보장의 확대보다는 재정안정화였다고 할 수 있다. 국민연금제도에 대한 노무현 정부 청와대의 정책은 복지부의 입장과는 일치하였다. 복지부는 국민연금제도의 발전을 위한 최우선의 과제로 기존의 제도들을 유지하고 정착시키는 것이라 보았다. 특히 재정의 안정성은 국민연금제도의 지속적 발전을 위해 필수적으로 실현되어야 하는 것이었다(김상균, 2010).

한편 1998년 연금개혁에서 제도유지 모델을 옹호했던 핵심세력 중의 하나였던 시민운동세력은 제2차 개혁에서는 큰 역할을 하지는 못하였다. 이는 무엇보다 시민운동세력의 중추적 역할을 했던 참여연대가 뚜렷한 연금개혁모델을 제시하지 못한 것에 기인하는 것이었다. 참여연대는 1999년 연금개혁에서 제도유지를 주장한 기존의 이력 때문에 새로운 연금문제에 대한 대안을 적극적으로 수립하지 않았다. 참여연대는 스웨덴 방식의 NDC, 기초연금의 도입 등의 여러 입장을 전전하며 일관된 대안제시에 실패하였다.

반면, 국민연금제도의 구조개혁을 주장한 세력은 상당히 강화되었다. 국민연금의 구조개혁을 주장한 세력은 야당이 된 한나라당이였다. 한나라당은 제1차 개혁에서 김영삼 정부와 당시 여당이었던 신한국당의 입장을 계승하여 지속적으로 국민연금제도의 구조개혁을 주장하였다. 또한 좌파정당인 민주노동당도 2004년 4월 15일 총선으로 처음으로 국회에 진출하여 10개의 의석을 확보하였다. 민노당은 국민연금 단일구조보다는 한나라당과 유사하게 상당히 높은 수준의 기초연금의 도입을 주장함으로써 공적연금의 기존 경로를 벗어나고자 하였다(대통령자문정책기획위원회, 2007).

이런 점에서 국민연금제도의 현상 유지를 바라는 세력의 힘은 상당히 약화되었고, 반면 공적연금의 구조적 변화를 요구하는 세력의 정치적 힘은 강화되었다고 할 수 있었다.

2) 국민연금 제도의 특징

제1차 국민연금 개혁 이후 노후소득보장제도의 틀로 국민연금이 어느 정도 적절한지에 대한 논의가 국민들과 전문가들 사이에서 활발히 진행되었다. 논란의 시작은 개혁 직후인 1999년에 벌어진 소위 ‘국민연금 파동’에서 이미 시작되었다. 파동에서 가장 논란이 되었던 것은 자영업자의 소득과약문제였다. 즉 자영업자들이 소득을 축소 신고하는 경향을 보임으로써 결국 한 제도에 있는 임금근로자들이 급여의 산정에서 손해를 보게 되는 급여의 공정성 문제가 지적된 것이다. 이는 현행의 국민연금제도가 자영업자와 노동자를 한 그릇에 담을 수 있는 제도가 아닐 수 있다는 회의를 확산시켰다.

국민연금제도의 재량에 대한 또 다른 회의는 사각지대 문제와 관련이 있다. 연금개혁으로 제도에 편입된 도시자영업자들의 많은 부분은 보험료를 납입하지 않아서 연금가입에서 실질적으로는 배제되어 있었다. 이에 따라 개혁이 실시되고 상당히 오랜 시간이

지난 2002년에 실시된 조사(석재은, 2002)에서도 18세에서 59세까지 가입대상 인구 중에서 39%만이 연금에 가입되어 있는 것으로 나타났다. 당연가입자들 중에서 보험료를 납부하지 않은 소위 납부예외자는 전체 당연가입자의 25.8%를 차지하는 것으로 나타났는데, 도시지역 자영업자를 포함하는 지역가입자는 44%가 납부예외자로 나타났다.

이러한 논의들은 국민연금제도가 당초 의도했던 것처럼 사회보장제도의 확대의 적절한 수단이 아닐 수 있다는 논의를 불러일으켰고 이는 사회보험인 국민연금제도의 재량 수준을 현저히 하락시키는 결과를 가져왔다.

3) 연금개혁의 전개과정과 결과

(1) 제2차 국민연금개혁 논의의 형성: 제도유지 모델과 구조개혁 모델

연금개혁 모델을 축소와 확대 관점에서 보면, 제1차 개혁과 제2차 개혁 시 제시된 개혁모델들과 그들의 지지자들의 일관성은 파악되지 않는다. 제1차 개혁 시 복지확대모델을 지지했던 핵심 세력인 복지부와 청와대가 제2차 개혁에서는 축소모델을 주도하고, 제1차 개혁 시 복지축소 모델을 김영삼 정부의 경제 전문가들과 신한국당의 후신인 한나라당은 복지확대 모델을 주창한다. 하지만 관점을 국민연금제도의 유지와 전환으로 바꾸어 보면, 이런 혼란은 해결될 수 있다. 제2차 국민연금 개혁과정에서도 제1차 연금개혁과 유사하게 크게 두 개의 개혁모델, 즉 국민연금 제도유지 모델과 구조개혁 모델이 형성되어 결합하였다.

첫째 모델인 국민연금 제도유지 모델은 국민연금 제1차 개혁에서 복지부에서 형성된 제도유지 모델을 계승한 것이다. 하지만 제1차 개혁에서 이 모델은 적극적인 확대지향적인 방향을 취했다면 제2차 개혁에서 이 모델은 소극적인 축소지향적인 방향으로 전환되었다. 하지만 공통적인 것은 이들이 국민연금 제도의 유지와 강화를 고수했다는 점이다. 이 모델은 2003년 실시된 국민연금제도발전위원회에서 새롭게 구체화된 개혁모델로 복지부에 의해 주도되었고 청와대와 다수의 연금전문가들에 의해 지지되었다. 하지만 위에서 살펴본 것처럼 제1차 개혁에서 중요한 역할을 했던 시민운동 단체는 이 모델을 더 이상 지지하지 않았다.

2007년 제2차 국민연금개혁은 인구고령화에 따른 연금재정의 불안에 대한 문제제기

로 시작하였다. 사실 오랫동안 한국은 인구증가를 성공적으로 통제한 산아제한 정책을 자랑스러워하고 있었다. 하지만 2000년 이후 한국에서도 다른 나라와 같이 인구고령화의 문제가 본격적으로 논의되기 시작하였다. 특히 국민연금제도는 인구고령화에 심각하게 영향을 받을 것으로 예상되었다. 2003년 복지부가 실시한 제1차 국민연금재정계산에서 장기적 재정불안의 문제가 본격적으로 제기되었다. 인구고령화의 진전으로 현재의 국민연금제도를 장기적으로 유지하기 어렵다는 것이었다. 축적된 국민연금기금은 2047년에 소진되고, 이후 늘어나는 급여를 충당하기 위해서는 보험료를 2050년에 30%까지 올려야 한다는 추계가 제기되었다(국민연금발전위원회, 2003).

비관적 재정추계결과에 직면하여 국민연금발전위원회는 장기적 재정안정화를 달성하여 국민연금제도의 유지하는 것을 우선적인 목표로 설정하고 이를 위해 세 가지 개혁대안을 검토하였다(국민연금발전위원회, 2003). 첫째는 당시 급여수준인 평균가입자 기준으로 40년 기여 시 소득대체율을 60% 유지하면서 보험료를 19.85%로 인상하는 1999년 연금개혁의 계획이고, 둘째는 급여수준을 50%로 하향하고 보험료는 15.85%로 상향하는 중간방안, 셋째는 급여수준을 40%로 하향하여 보험료인상을 11.85%로 최소화하는 방안이었다. 최종적으로 2003년 6월 9일 위원회는 하나의 대안으로 합의에 실패하고 2안을 다수안으로 하되 세 가지 대안 모두를 복지부 장관에 건의하였다⁸⁾. 복지부는 2안을 정부안으로 확정하고 이를 기반으로 한 2003년 10월 31일 국회에 연금개정법을 제출하였다⁹⁾.

[표 3] 국민연금발전위원회 대안별 재정안정화 방안

	필요보험료율	적립률(GDP 대비 비율)	최고적립기금의 GDP대비 비율
제1안 ¹⁾	19.85 %	2배(17.8%)	74.7 %
제2안 ²⁾	15.85 %	2배(15.85%)	64.6 %
제3안 ³⁾	11.85 %	2배(12.0%)	54.4 %

주: 1) 소득대체율 60%, 목표적립률 2배인 경우 관련지표(2070년 기준).

2) 소득대체율 50%, 목표적립률 2배인 경우 관련지표(2070년 기준).

3) 소득대체율 40%, 목표적립률 2배인 경우 관련지표(2070년 기준).

자료: 국민연금발전위원회, 2003.

8) 대안에 대한 위원들과 사회세력의 입장은 상당히 상이하였다. 먼저 경영계는 사회보험료의 부담을 우려하여 보험료율이 가장 낮은 3안을 선호한 반면, 노동계는 급여삭감을 거부하였고, 나머지 정부부처와 언론계, 연구기관과 학계의 전문가들은 2안을 선호하였다.

9) 2003년 10월 31일. 정부제안. 국민연금법 개정법률안. 의안번호 162842.

재정안정화를 통한 국민연금제도 유지안으로 특징되는 정부의 입법안은 야당인 한나라당의 반대로 통과되지 못하고 폐기되었다. 이 과정에서 한나라당은 독자적인 연금개혁안을 제시하였는데, 이는 1998년 개혁에서 제시된 구조개혁 모델을 계승하고 있었다.

한나라당은 국민연금제도의 재정안정성의 문제보다는 사각지대 해소를 강조하였다. 이를 위해 2004년 12월에 국민연금을 축소하고 기초연금을 도입하는 이원화 모델을 개정안으로 제시하였다¹⁰⁾. 이 개정안에서는 국민연금제도는 완전소득비례연금으로 전환되고, 보험료율은 9%에서 7%로, 소득대체율은 60%에서 20%로 크게 인하되었다. 기초연금은 65세 이상 모든 노인에게 전년도 가입자 평균소득의 20%를 지급하는 것이다.

(2) 국민연금개혁안의 수정과 협의: 국회에서 논의과정

2003년부터 2005년까지 형성되어 국회에 제출된 국민연금 개혁의 양 모델은 협상과정에서 수정되기 시작하였다. 먼저 유시민 장관이 취임하여 연금개혁 추진에 박차를 가하던 복지부가 새로운 국민연금 유지 모델인 신연금개혁안을 2006년 6월 제시하였다. 수정된 정부안은 보험료율을 9%에서 12.9%로 인상하고, 급여수준은 더욱 낮추어 소득대체율을 60%에서 40%로 인하하는 것이었다. 또한 65세 이상 노인의 45%에 월 8만 원을 지급하는 기초노령연금을 신설하였다. 즉 복지부는 국민연금의 제도 틀은 유지하면서도 야당과 합의를 위해 한나라당의 기초연금 법안을 부분적으로 수용한 것이었다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 25-26).

정부의 신개혁안에 야당인 한나라당은 구조개혁안을 유지한 자체 개혁안을 제시하고 제2야당이었던 민주노동당과의 정책동맹을 추구하였다. 2006년 12월에 제시된 한나라당의 자체 개혁안은 기존의 구조개혁안과 크게 다르지 않았다. 하지만 민노당과 정책동맹을 형성한 후 2007년 4월 17일 국회에 제출된 개정안은 국민연금의 소득대체율을 60%에서 40%로 낮추고, 대신 기초연금을 노인의 80%에 지급하되 급여수준은 국민연금 가입자 평균소득의 5%에서 10%까지 점차적으로 상향하는 방안이었다(표 4)¹¹⁾. 하지만 국민연금제도의 유지를 인정하였다. 즉 이 개혁모델은 국민연금 급여의 하향이라는 정부의 신연금개혁안의 기본틀을 수용하고, 대신 정부안보다 훨씬 포괄범위가 넓고 급여수준

10) 2004년 12월 3일. 윤건영의원 등 120인 제안. 국민연금법 중 개정법률안. 의안번호 171055.

11) 2007년 4월 17일. 정형근의원 등 2인 외 134인 제안. 국민연금법 일부개정법률안. 의안번호 176441.

도 높은 기초연금의 도입을 통해 사각지대를 해결하려고 하였다. 이런 점에서 한나라당과 민노당의 정책연합 모델은 기존의 구조개혁안을 상당히 수정하여 정부의 개혁모델에 상당히 접근한 대안이라 할 수 있었다.

[표 4] 제2차 국민연금개혁의 개혁안, 개정법 비교

		정부안		한나라당 (2004.12)	열린 우리당 (2006.9)	민노당 (2006.10)	한나라당· 민노당 개정안 (2007.4.2)	한나라당· 열린우리당 합의안 (2007.4.26)	최종 개혁법안
		2003.1 (구개혁안)	2006.6 (신개혁안)						
국민연금 리	방향	유지	유지	구조개혁 (완전 소득비례 로 전환)	유지	유지	유지	유지	유지
	보험료율	9% →15.9% (2030년 까지 점차적)	9% →12.9% (2017년 까지 점진적)	9%→7%	9% 유지, 2010년 이후 조정	9% 유지	9%	9%	9%
	소득 대체율	60% →50% (2008)	60% →50% (2008), 40% (2028년까 지 점진적)	60% →20%	60% →50% (2008)	60% →40% (2023년까 지 점차적)	50% (2008), 50% →40% (2018년 까지 점차적)	60% →50% (2008), 50% →40% (2028년까지 점차적)	60% →50% (2008), 50% →40% (2028년 까지 점차적)
기초 노령연금	포괄범위	-	45%	100%	60%	80%	80%	협의	70% (2008)
	급여수준	-	8만 원	가입자 평균소득 의 10% (2008년) →20% (2028년까 지 점진적)	7~10 만 원	가입자 평균소득 의 5% (2008) →15% (2028)	5% (2008) →10% (2018년 까지 점차적)	5% (2008) →10% (2028년까지 점진적)	5% (2008) →10% (2028년 까지 점진적)

하지만 개혁의 결정적인 진전을 이룬 것은 열린우리당과 한나라당과의 정책동맹이었다. 두 당은 국민연금법 개정과 관련한 실무협상을 시행하여 합의안을 도출하는 노력을 시행하였고, 기초노령연금법 개정에 관한 합의도 함께 이루어졌다¹²⁾. 2007년 4월 25일

열린우리당의 강기정 의원과 한나라당의 박재완 의원 간의 협의를 통해 국민연금법 개정을 위한 잠정합의에 도달하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 40-41). 이 합의안에 기초하여 만들어진 국민연금개정법과 기초노령연금법은 2007년 7월 3일 법제사법위원회와 국회본회의를 통과¹³⁾하였고, 2007년 7월 23일자로 공포됨으로써 제2차 국민연금개혁이 완료되었다.

(3) 제2차 국민연금개혁의 결과와 제도의 변화

개혁 결과 국민연금의 급여수준은 급격히 하락하였다. 가입자의 평균소득을 가진 가입자가 40년 가입 시 소득대체율은 개혁 전 60%에서 2008년 50%로, 2009년부터 매년 0.5% 포인트씩 낮춰져 2028년까지 40%로 인하되었다. 하지만 보험료율은 기존과 같이 9%를 유지하였다. 정당간의 타협의 결과 도입된 기초노령연금법의 급여수준은 국민연금 가입자의 평균소득의 5%에서 시작하여 2028년까지 10%까지 점차적으로 인상되게 되었다. 또한 기초노령연금의 포괄범위는 2008년 7월 수급자가 65세 이상인 자 중 60%를 유지하도록 한 것 외에 2009년 1월 1일 기초노령연금 수급자가 65세 이상인 자의 70% 수준이 되도록 한다고 규정하였다.

연금개혁의 결과 국민연금의 장기적 안정성은 강화되었다. 국민연금의 장기적 지속가능성을 위협하던 재정문제를 제도의 구조적인 전환 없이 달성한 것이다. 급여삭감은 연금기금의 소진연도를 기존의 2047년에서 2060년으로 연기함으로써 장기적으로 연금재정을 안정화시키는 효과를 가져왔다(국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회, 2008: 60). 하지만 국민연금 급여수준의 지나친 하락으로 국민연금만으로는 노후빈곤의 회피가 힘들게 되었다.

하지만 연금재정의 안정화를 통한 제도지속성의 강화가 2007년 개혁의 모든 결과를 설명하지는 않는다. 정당 간 타협의 결과로 도입된 기초노령연금은 노후소득보장의 개선에 상당히 큰 기여를 하는 것으로 나타났다. 기초노령연금이 실시되기 전인 2007년 12월 65세 이상노인 중 공적연금의 수혜를 받는 비율은 특수지역연금과 국민연금 그리고 기초보장이었던 경로연금을 모두 포함해도 35.19%에 불과했다. 하지만 2009년 9월 노인인구

12) 경향신문(2007). “덜 받는 국민연금법 잠정합의”, 2007.04.19

13) 국회법제사법위원회. 2007년 7월 3일. “제268회 제12차 법제사법위원회 회의록”, 국회본회의. 2007년 7월 3일. “제268회 제10차 국회본회의 회의록”.

의 약 68%가 기초노령연금을 수급함으로써 공적노후소득보장율은 약 90%로 상승하였다¹⁴⁾. 급여수준에 있어서도 기초노령연금은 국민연금 가입자 평균소득의 5%에 해당하는 금액을 지급한다. 사회부조방식이라 재산과 소득을 감안하여 금액을 하지만 최고 급여를 받는 비중이 2008년 8월 96.3%에 달하여 사실상 보편적 급여에 가까운 형태였다. 하지만 당초 계획대로 기초연금의 급여수준이 일인당 10%로 인상된다면 국민연금의 급여하락분은 충분히 보전하게 될 것으로 예상되었다¹⁵⁾.

종합적으로 볼 때 2007년 연금개혁에서는 재정안정성뿐 아니라 노후소득보장이라는 개혁목표가 동시에 달성될 수 있었다. 하지만, 동시에 이러한 국민연금제도의 안정성은 새롭게 도입된 기초노령연금의 보완을 통해서만 가능하게 되었다는 점이 간과되어서는 안 된다. 이런 점에서 2007년 개혁은 제도전환의 여러 유형 중에서 ‘부분적 전환(Partial Displacement)’의 형태로 분류될 수 있다. 2007년의 국민연금의 제2차 개혁은 국민연금제도의 기능 중의 상당부분이 새로운 기초노령연금제도에 의해 대체된 것이다. 이 결과 한국의 공적 연금제도는 사회보험 지배적인 구조, 즉 국민연금 단일 구조에서 사회부조제도 내지는 사회수당제도인 기초노령연금제도와 국민연금제도의 다층제도로 전환한 것이라 할 수 있다.

5. 결론과 논의

이 글의 주요 연구 질문은 아래와 같았다. 첫째, 국민연금의 두 번의 개혁이 공적연금제도를 어떻게 변화시켰는가? 둘째, 이러한 공적연금제도의 변화를 가져온 요인은 무엇인가?

두 개혁에 대한 분석에 따르면 국민연금제도의 변화는 한국복지국가 발전에 관한 양극단의 견해인 국가복지의 확대와 축소라는 관점에서보다는 제도의 유지와 전환의 측면에서 더 정확하고 일관되게 파악될 수 있었다. 국가복지의 확대와 축소라는 측면에서는

14) 보건복지부 홈페이지. http://www.mohw.go.kr/front/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=030301&BOARD_ID=1003&BOARD_FLAG=06&CONT_SEQ=220383&page=1# skipnavi. 2013년 8월 검색

15) 개혁으로 급여수준의 40년 가입 시 60%에서 40%로 20%인하되었다. 하지만 2050년에 평균 연금가입기간이 21년인 것을 감안하면 실제급여수준의 인하는 10% 정도인 것으로 예상된다. 하지만 이러한 예상은 기초노령연금의 급여수준이 계획대로 2028년까지 10%로 인상되었을 것을 전제로 한 것이다. 실제로는 이후 기초노령연금의 급여수준의 인상은 이루어지지 않았다.

국민연금 제2차 개혁의 특징이 파악되지 않는 것으로 나타났다. 왜냐하면 제2차 개혁은 국민연금 급여삭감 측면에서는 국가복지의 축소이지만, 기초노령연금의 도입 측면에서는 오히려 국가복지의 확대로 파악될 수 있기 때문이다. 즉 기존의 극단적인 두 주장으로 설명할 수 없었던 점을 극복할 수 있는 관점을 제시할 수 있었다.

이런 점에서 이 연구는 국민연금제도의 두 번의 개혁이 각각 전환(Conversion)과 부분적 대체(Partial Displacement)로 파악될 수 있음을 보여주었다. 즉 국민연금제도는 경제 성장에 필요한 자본을 확보하는 수단으로 도입되었고, 비교적 안정된 임금근로자에게 노후소득보장의 특권을 제공하는 제도였다. 하지만 개혁으로 도시지역 자영업자가 국민연금제도로 편입됨으로써 국민연금은 전체 근로인구에게 보편적인 노후소득보장을 제공하는 것을 목표로 하게 되었다. 제2차 국민연금 개혁에서는 노후소득보장에서 국민연금제도의 독점적 지위는 상당 부분 축소되고 대신 기초노령연금이 이를 보완하기 위해 등장하였다. 따라서 사회보험 독점의 공적연금제도의 일부분이 사회부조제도인 기초노령연금에 의해 대체되었다고 할 수 있다. 이런 점에서 노인빈곤과 재정안정화 문제라는 복합적인 문제에 직면하여 한국의 공적연금제도가 사회보험 단일의 제도에서 사회보험과 사회수당의 성격을 가지고 있는 기초노령연금의 다층체계로 전환하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 변화는 마호니와 틸렌(2010)이 제시한 분석틀인 정치적 맥락과 제도의 재량이라는 측면에서 상당부분 이해될 수 있는 것이다. 제2차 개혁에서는 제도유지 모델의 핵심 옹호세력 중 하나였던 시민단체의 탈퇴로 국민연금제도의 유지를 지지하는 정책연합이 상당히 약화된 반면, 국민연금의 구조적 개혁을 지지하던 정책연합은 야당을 중심으로 상당히 강화되었다. 그리고 연금적용 사각지대 문제는 사회보험제도의 한계를 노출시켰고 이는 제도의 재량수준을 하락시키는 역할을 하였다. 결과적으로 제도유지에 대한 정치적 지지의 약화와 제도의 재량수준의 하락이 부분적 대체로의 전환을 이끌었다고 할 수 있다.

반면 제1차 개혁은 마호니와 틸렌(2010)의 분석틀로서 완전히 이해되지 않는다. 우선 제1차 개혁 당시 제도의 재량 수준은 상당히 높았다. 비록 국민연금제도가 경제성장의 보조하는 목표를 지향하고 있었지만 사회보험제도의 형태를 취하고 있었기 때문에 제도의 목표를 수정하는 것이 가능하였다. 이 때문에 국민연금제도를 유지하려는 세력은 노후소득보장의 확대를 주장하는 세력과 무리 없이 결합할 수 있었다.

다른 한편으로 정치적 맥락의 차원에서는 국민연금제도의 유지를 지지하는 세력은 청와대, 복지부, 시민단체의 정책연합을 구성할 수 있었다. 이들 정책연합은 구조개혁에 상당히 강한 거부가능성을 가지고 있었다. 이런 점에서 마호니와 킬렌의 설명모델에 따르면 제1차 연금개혁은 이 글의 분석처럼 전환이 아니라 표류의 형태로 나타나야 했다고 할 수 있다.

이러한 차이는 제1차 개혁의 성격에 의해 설명될 수 있다. 마호니와 킬렌이 구상한 설명모델은 복지국가 제도변화의 국면에서 주로 삭감이나 축소개혁에 적용될 수 있다고 할 수 있다. 복지제도 축소의 국면에서 제도 유지에 대한 지지가 강하고 제도의 재량수준이 높으면 제도는 원래의 목표를 달성하지 못하고 표류하게 된다. 하지만 제1차 개혁의 경우 삭감개혁이 아니라 확대개혁의 성격을 지니고 있었다. 이런 경우 제도유지에 대한 정치적 지지는 단지 제도의 유지만이 아니라 제도를 확대하고자 하는 목적과 결합하게 된다. 이런 점에서 제1차 개혁에서 제도 유지에 대한 강한 지지는 제도유지와 제도확대가 결합한 것이라 할 수 있다. 이런 경우 제도의 재량 수준이 높으면 표류보다는 전환의 형태로 진행될 가능성이 높아진다고 할 수 있다.

이론적인 측면에서 이 연구는 한국 연금제도의 개혁이 제도의 변화를 유지와 전환의 복합적이고 장기적인 과정으로 파악하는 역사적 제도주의로 보다 잘 설명될 수 있음을 보여준다. 또한 이러한 변화의 특징도 역사적 제도주의의 설명 모델에서 제시한 두 가지 요인인 정치적 맥락과 제도의 재량수준이 고려됨으로써 상당부분 이해될 수 있었다. 하지만 제도의 상이한 상태 즉 제도가 확대 국면인지 축소 국면인지에 따라 다른 변화의 양상을 보여줄 수 있다는 점은 이 설명모델에서 향후 보완되어야 할 측면이라 할 수 있다.

■ 참고문헌 □

- 국민연금공단 (2008). 국민연금 20년사: 함께 나누고 함께 누려요. 국민연금공단.
- 국민연금발전위원회 (2003). 2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안: 국민연금재정계산 연구보고서. 국민연금발전위원회.
- 국민연금연구원 (2014). 2013 국민연금 생생통계. 국민연금연구원.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금운영개선위원회 (2008). 2008 국민연금재정계산 국민연금장기재정 추계 및 운영개선방향. 국민연금연구원.
- 국회예산정책처 (2014). 한눈에 보는 대한민국 재정 2014. 국회예산정책처.
- 김상균 (2010). 낙타와 국민연금. 학지사.
- 김연명 (2001). 김대중 정부의 사회복지정책. 김연명 편. 한국복지국가 성격논쟁 I. 인간과 복지. 109-174.
- 김영범 (2002). 한국 사회보험의 기원과 제도적 특징 - 의료보험과 국민연금을 중심으로. 경제와 사회. 55. 8-34.
- 김원섭 (2008). 참여정부에서 한국 복지국가의 발전, 신자유주의 국가?. 한국사회. 9(2), 29-53.
- _____ (2009). 한국에서 사회정책 개혁과 정책확산, 연금개혁의 사례. 정무권 편. 한국복지국가 성격 논쟁 II. 인간과 복지. 681-722.
- 김태성, 성경룡 (2000). 복지국가론. 나남.
- 대통령자문정책기획위원회 (2008). 노인복지정책: 건강하고 든든하고 활기찬 노후생활. 대통령자문 정책기획위원회.
- 새정치국민회의·자유민주연합 (1997). 제15대 대통령선거 공약: 21세기로 가는 길 국난 극복과 내일의 번영을 위한 당신과 나의 약속. 새정치국민회의.
- 새천년민주당정책선거특별본부 (2002). 새로운 대한민국 국민후보 노무현(제16대 대통령선거 정책공약 자료집). 새천년민주당.
- 석재은 (2002). 국민연금제도의 사각지대와 정책과제. 보건복지포럼. 12. 127-134.
- 손호철 (2005). 김대중 정부의 복지개혁의 성격: 신자유주의로의 전진?. 한국정치학회보. 38(1). 213-231.
- 안병영 (2000). 국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구. 행정논총. 38(1). 1-50.
- 안상훈 (2010). 현대 한국복지국가의 제도적 전환. 서울대학교 출판문화원.
- 양성일 (1998). 국민연금제도개선의 정책결정과정에 관한 연구 - Allison 모형을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 양재진 (2001). 세계은행과 국제노동기구의 연금개혁전략 비교연구: 한국에의 적용과 대응. 한국정책학회보. 10(3). 225-244.

- _____ (2002). 구조조정과 사회복지 - 발전국가 사회복지 패러다임의 붕괴와 김대중 정부의 과제. 김연명 편. 한국복지국가 성격논쟁 I. 인간과 복지.
- 이상엽, 김병식 (2001). 역대 정부의 사회복지정책의 변화 분석: 정권의 수단성과 사회적 요구를 중심으로. 한국정책과학학회보. 5(1). 203-221.
- 이혜경 (2003). "한국 사회보험제도의 딜레마." 한국사회복지학회 2003년 춘계 학술대회 자료집 11-28.
- 정무권 (1993). 국가자율성, 국가능력, 사회보장정책: 유신체제의 연금제도와 의료보험정책을 중심으로. 한국행정학보. 27(2). 493-516.
- 정부-민간 합동작업단 (2006). 함께 가는 희망한국 VISION 2030. 정부-민간 합동작업단.
- 정홍원 (2002). 대선 후보들의 분야별 사회복지 공약을 점검한다 ② 사회보험분야: 건강보험, 연금. 월간 복지동향. 50. 8-11.
- 조영훈 (2002). '생산적 복지론'과 한국 복지국가의 미래. 김연명 편. 한국 복지국가 성격논쟁 I. 인간과 복지. 81-108.
- _____ (2008). 참여정부 복지정책의 성격. 사회과학연구. 24(1). 213-233.
- 주은선 (2009). 신자유주의 시대의 연금개혁. 경제와 사회. 84. 70-107.
- 참여연대사회복지위원회 (2004). 참여연대 사회복지운동 10년의 기록: 1994-2004, 제1권 국민연금. 나눔의 집.
- 하연섭 (2003). 제도분석: 이론과 쟁점. 다산.
- 한국보건사회연구원 (1998). 전국민연금 확대적용에 대비한 국민연금제도의 개선방안. 보건복지포럼. 16. 32-44.
- 홍경준, 송호근 (2005). 사회복지정책 결정 구조에 대한 정책 연결망 분석: 문민정부와 국민의 정부 비교. 한국사회복지학. 57(4). 5-34.
- Kim, Yeon-Myung (2001). Welfare State or Social Safety Nets?. Korean Journal. 41(2), 169-201.
- _____ (2006). Towards a Comprehensive Welfare State in South Korea: Institutional features, new socio-economic and political pressures, and the possibility of the welfare state. Asia Research Centre, Working Paper no.14. London School of Economics & Political Science.
- _____ (2008). Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea. Policy & Politics. 36(1), 109-125.
- Kim, Won Sub & Choi, Young Jun (2014). Revisiting the Role of Bureaucrats in Pension Policy-making: The Case of South Korea. Government and Opposition. 49(2), 264-289.
- Hort, Sven E.O. & Stein Kuhnle (2000). The Coming of East and South-East Asian Welfare States. Journal of European Social Policy. 10(2), 162-184.

- Mahoney James, & Kathleen Thelen (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. in James Mahoney & Kathleen Thelen(eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1-37. New York: Cambridge University Press.
- Park, Yong Soo (2011). The Social Welfare Reform During The Progressive Regimes of South Korea: Theoretical Implications. *The Social Science Journal*, 48, 13-28.
- Pierson, Paul (1996). The New Politics of The Welfare State. *World Politics*, 48, 143-179.
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen(eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39. New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen (2004). *The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge Cambridge University Press
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Politics to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- Yang, Jae-Jin (2000). *The 1999 Pension Reform and a New Social Contract in South Korea*. Dissertation, University of New Jersey.

경향신문(2007). “덜 받는 국민연금법 잠정합의.” 2007.04.19.

매일경제(1997). “대선 D-3 3후보 마지막 TV토론 ‘IMF 재협상’ 공방전 재연”, 1997.12.15

한겨레(1997). “97대선 합동 TV토론 “복지예산 삭감 최소화해야””, 1997.12.15

국회 회의록

국회보건복지위원회. 1998년 5월 13일. “제192회 제1차 보건복지위원회회의록”

_____. 1998년 12월 4일. “제198회 제11차 보건복지위원회회의록.”

국회본회의. 2007년 7월 3일. “제268회 제10차 국회본회의 회의록.”

국회법제사법위원회. 2007년 7월 3일. “제268회 제12차 법제사법위원회 회의록.”

국회 의안원문

2003년 10월 31일. 정부 제안. 국민연금법중개정법률안. 의안번호 162842.

2004년 12월 3일. 윤건영의원 등 120인 제안. 국민연금법중개정법률안. 의안번호 171055.

2007년 4월 17일. 정형근의원 등 2인 외 134인 제안. 국민연금법 일부개정법률안. 의안번호 176441.

The evolution and transition of the public pension system in Korea

Hyun Kyung Yu* . Won Sub Kim**

Since the 1990s, there are two extreme opinions between compressed growth and neoliberal transformation in the studies on welfare state development in Korea. In order to verify both extreme arguments, this study in which the development of public pension system is analyzed raises the following questions; First, how reforms in National Pension Scheme have changed the public pension system? Second, what is the factor that has caused these changes?

As a result, two reforms in National Pension Scheme can be regraded as a gradual institutional transition such as 'Conversion' and 'Partial Displacement' than as a radical change. The National Pension Scheme was originally introduced for the purpose of promoting economic growth. In the first reform in 1998, however, the aim of National Pension Scheme was transformed into providing the old age income security for every worker. In the second reform, a public pension system which only consisted of social insurance was replaced partially by the Basic Old-Age Pension, a system of social assistance.

In addition, the factors in the political context and the institutional discretion which are presented in historical institutionalism are very useful to explain these aspect of change. In the second reform, the weakening political support for keeping institution and low level of discretion caused the transition of 'Partial Displacement'.

* National Pension Research Institute(yuhk@nps.or.kr).

** Korea University(kimwonsub2@korea.ac.kr).

By contrast, in expansion reform like the first reform a high discretion and a strong veto player could led to 'Conversion' rather than 'Drift'.

Key Words: Pension Reform, National Pension Scheme, Institutionalism

◆ 2015.04.27. 접수 / 2015.06.01. 1차 수정 / 2015.06.10. 게재 확정