

■ 연구총서 ■

2003-1

연금제도 개정과 노동조합

한국노총 중앙연구원

발 간 사

국민연금이 도입된 지 15년째이다. 최초 급여지급 시기를 5년 남겨두고 있지만 그 동안 적잖은 변화가 있었다. 연금제도를 둘러싼 국내외적인 정치, 사회, 경제적 상황이 급변했기 때문이다.

1998년 IMF 경제위기를 맞은 후, 정부는 연금제도를 전면 개정하였다. 그 뒤 2003년 현재, 두 번째의 연금개정이 논의되었다. 이번 연금개정은 98년도에 도입된 재정계산제도가 실시된 첫 해이다. 15년 동안 크고 작은 제도 개정이 있었으나 중대한 사회적 변화와 파장을 예고하는 경우는 두 시점으로 볼 수 있을 듯하다.

국민연금의 가장 큰 목적은 가입자들의 노후 소득을 보장하는 것이다. 노후 빈곤을 예방하고 적절한 노후생활이 가능하도록 공적인 방식에 입각하여 현금급여를 지급하는 제도이다. 이러한 목적을 달성하는데 있어 재정 안정화는 중요한 전략이다. 특히 국가의 지원이 거의 없는 우리나라에서는 핵심전략이기도 하다.

문제는 최근의 연금개정 추세로 이어지다 가는 제도의 목적과 수단이 전도되어 결과적으로 노후 책임이 개인과 시장에 떠넘겨지는 양상으로 전개될 것이라는 데 있다. 더구나 국가의 지원은 여전히 불분명하다. 앞으로 공적 연금의 기능이 축소되고, 금융시장과 민간 보험회사가 그 기능을 대체하는 공사혼합 체계가 형성될 것은 충분히 예측 가능한 결과이다. 이러한 위기국면에서 노동조합의 조직적 저항이 꾸준히 전개되어왔음에도 불구하고, 안타깝게도 가시적인 변화가 보이지 않는다.

이 연구보고서는 이러한 현상인식을 토대로 만들어 졌다. 보고서에서 주목할 점은 국민연금의 제도변화에 노동조합이 조연자나 참고인으로 서의 역할이 아니라 정책결정의 주요 결정 주체가 되어야 할 것임을 제시한 것이다. 특히 연금개정이 매우 중요한 사회적 맥락속에서 고려 된다는 점에서, 국민연금 개정이 단순히 연금제도 하나만을 변화하는 수준이 아니라 다른 노동시장 및 사회보장 제도에 적잖은 파장을 끼칠 것이기 때문에, 노동조합은 국민연금 문제를 보다 다차원적인 수준에 서 접근하여야 한다고 당부하였다. 그래서 연금개정에 의해 제도 본연 의 목적이 저절로 포기되지 않도록 하기 위한 대응방안을 제도적 전략 이나 운동적 전략으로 준비해야 함을 강조하였다.

이 연구보고서가 나오는데 수고해 준 윤정향 책임연구원과 이수진씨 에게 감사드리며, 보고서의 내용은 연구자의 개인적 견해일 뿐, 조직의 입장과 다를 수 있음을 밝힌다.

2003. 12

한국노동조합총연맹

이 남 순 위 원 장

연금제도 개정과 노동조합

- 국민연금 재정 안정화 방안의
문제점과 노동조합의 역할 -

윤 정 향

한국노총 중앙연구원 책임연구원

/ 목 / 차 /

I. 서론	1
II. 연금제도 개정의 딜레마	5
1. 연금제도 개정에 대한 이론적 논의	5
2. 연금제도 개정의 딜레마	13
1) ‘노후 소득 보장’과 후세대 부담의 딜레마	15
2) 계급 연대의 딜레마	20
3) 연금기금 자본화와 관리의 딜레마	23
III. 국민연금 제도 개정의 문제점에 대한 비판	26
1. 국민연금 제도의 변화 개괄	26
2. 재정 안정화 방안의 문제점	30
1) 연금개혁이 재정 안정화 개혁인가	30
2) 재정추계 내용과 문제점	35
3. 제도 개정에 대한 종합적 평가	51
1) 재분배 기능의 약화와 사회적 배제의 영속화	52
2) 노동시장 분절과 노동조합의 조직력 약화	54
3) 사회복지 제도의 시장성 강화와 자본시장 지원과 육성의 수단화	56
IV. 노동조합의 역할	59
1. 외국의 경험	59
2. 노동조합의 역할	63
1) 정책적 전략	64
2) 실천 전략	70
V. 결론을 대신하며	73

/ 표 / 목 / 차 /

<표 1> 국민연금법 주요 개정 시기와 변경 내용	27
<표 2> 현행 제도 유지 시 장기재정 전망	31
<표 3> 정부의 제도 운영 개선 방안	33
<표 4> 인구구조와 노령부양비	38
<표 5> 합계 출산율 가정	39
<표 6> 실질임금상승율, 실질기금투자수익율, 물가상승율 기간별 가정	41
<표 7> 소득대체율 변경에 따른 예상 필요보험료율	43
<표 8> 가입자 평균소득월액 기준 가입기간별 급여액과 실제 실제 소득대체율	47
<표 9> 국민연금 가입자 현황	48
<표 10> 납부예외자 규모 및 비중(2003년 4월)	49
<표 11> 지역가입자 납부예외자 비율 및 징수율 가정	49
<표 12> 최근 3년간 보험회사 총 자산규모	57

I. 서론

인식 하나.

모든 노령연금의 목적은 퇴직후 노후의 소득을 보장하는 것이다. 즉 경제활동을 하지 않아도 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것이다. 자신의 노후를 어떻게 설계하고 준비할 것인가는 개인에 따라 편차가 있겠지만 오늘날 대다수의 자본주의 국가는 사회 성원들에게 강제적으로 공적 연금에 가입하도록 법으로 규정하고 있어 노령에 대한 국가 책임을 명시하고 있다.¹⁾

많은 국가들이 강제 공적 연금을 가지고 있는 이유는 그것이 갖는 사회적 중요성 때문이다. 가장 기본적으로는 노령이라는 위험이 지니는 특성에서 비롯된다. 노령은 개인적으로 뿐만 아니라 사회적으로도 대처해야 할 장기적인 안목과 폭넓은 정보가 요구되는 사회적 위험이다. 또한 다수의 가입자에게 직접적으로 소득을 지원하는 보호방식이므로 경제적인 영향력을 무시할 수 없다. 디톤은 선진자본주의 사회에서 연금제도를 사회화하고 제도화하는 것이 폭넓게 보면 거시경제의 투자요구를 제공하기 위한 것이라고 평가하였다(Deaton, 1989: 164). 정치적으로는 이러한 제도를 실시함으로써 국민들로부터 정권과 정당에 대한 지지를 얻을 수 있기 때문이다. 이외에도 연금이 공적인 성격을 띠는 이유로는 민간보험 시장이 실패할 가능성에서 찾을 수 있다. 보험시장이 퇴직 소득 보장으로 실패하게 되는 이유에는 미래의 수익률과 수익수준 및 패턴의 비율에 따라 노후 소득이 불안정해 질 수 있고, 평균 사망율의 장기 추이를

1) 물론 사적 연금과 비공식적인 부분에 대해서도 일정한 규제를 행사한다. 톰슨은 대다수의 국가가 퇴직자를 위한 세 가지의 메커니즘을 결합하여 활용하고 있다고 하였다. 첫째, 비공식적, 가족내부의 이전, 둘째, 강제 기여와 급여(혹은 조세이전) 프로그램, 셋째, 자산거래(asset exchanges)가 그것이다(Thompson, 1998: 37-40).

민간보험회사에서 수행하기가 어렵고, 퇴직후 물가 및 실질임금 변화율과 개인의 기대여명에 대한 추이를 민간회사에서 객관적으로 추정하기 어렵기 때문이다(Thompson, 1998).

강제적인 공적 연금을 도입할 당시 정책 결정가들은 제도 순응성을 높이기 위해 가입자에게 기여액보다 높은 급여혜택을 보장하였다. 그러나 제도의 성숙과 더불어 연금개정²⁾은 공적 연금을 통한 안정적인 노후 보장을 축소시키는 결과로 나타나고 있다. 왜 제도의 변화가 노후 소득 보장의 점진적인 축소로 나타나고 있는가.

인식 둘.

우리나라는 지난 1998년 국민연금법 개정시, 장기 재정추계 및 장기 재정 안정화를 위해 재정계산제도를 도입한 뒤, 올해 처음으로 재정추계를 실시하였다. 이것을 토대로 마련된 국민연금 제도 개혁안을 둘러싸고 치열한 공방이 계속되고 있다. 특히 복지부가 지난 8월 19일 「국민연금 제도개선 및 기금운용위원회 상설화 방안에 관한 공청회」를 통해 제시한 방안은 설령 개정안이 통과된 이후에도 상당한 진통을 예고하고 있다.

국민연금에 대한 사회 성원들의 불안과 불신이 채 가시기도 전에 제기된 지난 5월의 ‘재정 불안정 2탄’³⁾은 국민연금에 대한 회의적 시각을 넘어 제도의 불필요성이 회자될 정도로 만들고 있다. 정부가 발표한 이번 개정안은 ‘재정 불안정’을 해소하기 위하여 기여와 급

2) 연금을 개정할 때 ‘연금개혁’이라는 표현이 통용된다. 그렇지만 ‘개혁’이라는 용어에는 긍정적이고 바람직한 방향으로의 변화라는 어감이 담겨 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘연금제도 개정’, ‘연금개정’이라는 표현을 사용하였다.

3) 1998년 연금법이 개정되기 이전에는 2033년을 연금고갈 시점으로 전망하였다. 당시 연금에 대한 불신을 높였던 가장 큰 요인은 수정적립방식에서 발생하기 마련인 기금고갈을 마치 연금급여의 지급불능사태와 동일시하는 의식이 팽배하였기 때문이다(권문일, 2001). 여기에는 언론의 역할이 매우 컸다.

여체계를 조정해야 한다는 98년의 상황과 매우 유사하다. 그렇지만 98년 당시에는 연금제도의 구조 개혁을 놓고 자영자와 사업장 가입자, 특수직역 연금가입자 등 사회 제 행위주체간의 상당한 공론화 과정이 있었지만 이번 개정안에서는 제도의 외관을 바꾸는 모험은 하지 않는 대신 공론화 과정이 상당 부분 축소되었다는 느낌을 지을 수 없다.

여러 계급적·계층적 지위에 속해 있는 구성원들에게 적절한 노후를 보장한다는 것은 상이한 이해관계와 세력관계를 조정, 타협하지 않고서는 가능하지 않은 일이다. 때문에 연금의 도입과 개정의 제 경로에서는 일련의 구조적 갈등과 조건을 양산하는 내적 동학이 존재한다. 최근의 개정과정에서 이러한 특성들이 분명하게 부각되지 못했던 까닭은 연금제도 개정의 핵심 쟁점이 되고 있는 ‘재정 불안정’, ‘기금고갈’ 문제가 국민연금을 조망하는 시각을 이미 보험논리로 매우 협소하게 제한함으로써, 개혁안에 대한 정치·사회적 접근을 차단하기 때문이다. 실제로 국민연금의 재정불안정 문제를 해소하기 위한 근본적 해결책은 논리적으로 보면 기여금과 급여의 수익비를 ‘1’로 맞추는 것인데, 이것이 가능하려면 급여수준에 맞춰 기여율을 인상하든지 아니면 급여수준을 낮춰 미래세대의 보조금을 없애는 방법밖에 없다(김연명, 2001a: 117). 그렇지만 연금제도는 노인, 노동자, 노동조합, 산업 및 금융부문, 국가와 같은 사회 제도와 모든 핵심부문의 이해관계가 복합적으로 결합되어 있으므로 특정 영역의 문제로 한정지을 수 없는 것이다(Deaton, 1989).

본 연구는 두 가지 현상 인식에서 출발하고자 한다. 하나는 연금제도 개정이 왜 공적 노후 소득 보장의 축소로 귀결되는 가이고, 다른 하나는 국민연금의 개정이 ‘재정불안정’의 문제로만 표출됨에 따라 어떤 문제점이 대두하고 있으며, 그 실체는 무엇인가 하는 것이다. 먼저 선행 연구들을 통하여 연금제도 개정을 이론적으로 어떻게 규정하고 있는지 살펴볼 것이다. 이를 토대로 연금 제도의 개정과정

에서 계속적으로 표출되어 왔거나 표출될 수밖에 없는 특성들을 ‘딜레마’라는 시각에서 분석하고자 한다. 아울러 개정과정에서 드러난 변수들에 대한 여러 의미들을 재검토할 것이다. 끝으로 국민연금 제도와 관련하여 노동조합의 역할 제고를 위해 필요한 방안들을 제안할 것이다.

II. 연금제도 개정의 딜레마

1. 연금제도 개정에 대한 이론적 논의

1990년대 후반 World Bank와 ILO-ISSA(International Social Security Association)를 중심으로 전개된 연금제도 개정 논의는 세계 각국의 연금제도가 근본적인 구조변경에서부터 최소한의 개정에 이르기까지 일정한 변화의 궤도에 올라 있음을 보여주는 것이었다.⁴⁾ 실제로 공적 연금과 사적 연금의 연계체계의 공고화, 부과방식에서 개인저축계정방식이나 명목확정기여방식으로서의 재원조달 방식의 대체처럼 연금제도의 골격을 재구성하는 것에서부터 급여수준과 수급연령 조정, 급여산식의 변경 등 중·단기 조정까지 매우 다양한 변화가 일어났다.

서구 유럽에서의 변화의 주된 내용은 공적 연금제도와 사적 연금제도의 혼합방식의 정착이었다. 논의를 단순화시키자면 공적 연금을 축소하거나, 위험에 대한 개인의 책임이 강조되는 적립방식으로 공적 연금을 보완·대체하거나 아니면 사적 연금을 강화하는 것이었다(Ginn, 2001; Gern, 2002; Feldstein, 2002; Siebert, 2002). 반면 이 시점에 아시아에 불어닥친 재정위기는 가족과 공동체에 의해 이루어진 전통적 보호방식의 한계를 드러내게 했으면서도 사회보험이나

4) World Bank와 ILO-ISSA의 연금개혁 논쟁은 World Bank의 연금개혁 보고서를 기점으로 전개되었다. 인구 고령화와 연금의 재정불안, 칠레의 연금개혁이 논쟁의 배경이 되었으므로 논쟁은 개혁의 목적과 연금의 궁극적인 목표를 ‘재정 안정화’에 둘 것인지 아니면 ‘전 국민을 노령의 위험으로부터 보호’하는 것에 둘 것인지를 놓고 전개되었다. 공통점은 노후 연금체계를 다층적 체계로 재구축했다는 것이지만, World Bank는 민간 부문의 기능을 강화한 3층체계를, ILO-ISSA는 공적 기능을 강조한 4층체계를 주장하였다. 이와 관련된 자세한 논의는 다음을 참조. World Bank(1994), Holzmann(2000), Gillion(2000), Gillion et al(2000) 등 참조.

사회부조와 같은 보다 공식적인 프로그램은 여전히 미흡한 상태였기 때문에(Drouin & Woodall, 2000: 119) 빈곤의 심화와 높은 사회적 박탈을 초래하였다. 따라서 성숙된 연금제도를 갖추고 있는 국가처럼 기존 제도를 재설계(재구축)하는 것은 적절하지 않았으며(James, 1999) 오히려 제도의 기반을 구축하는 일이 더 시급하였다. 이것은 경제회복 및 성장 논리에 입각하여 해외 자본을 안정적으로 유치하기 위한 전략이기도 했다. 한마디로 연금제도를 금융자본과 유연한 노동시장의 흐름에 조응할 수 있도록 경제 합리적으로 내실화 하는데 개정의 목표가 맞추어져 있었다고 해도 지나치지 않다.

이와 같이 90년대 후반에 대두된 세계적인 연금개정을 어떻게 이해할 것인가를 놓고, 다양한 해석이 제기되고 있다. 물론 연금개정이 보편적 현상으로 등장하게 된 데는 사회·경제적 상황의 변화 때문일 것이다. 기대여명 연장, 출산율 감소, 자본의 국제 이동의 증대에 따른 금융시장과 일 국가 내부의 경제적 기반의 급격한 진폭, 여성의 경제활동 참가의 증대와 노동시장 유연화 등으로 인하여 연금제도가 설계될 당시의 정치·사회적 상황과 경제적 조건들의 준립 근거가 약해지고 있으므로 기존의 틀로 연금제도를 유지하기가 어려워지게 되어 변화된 환경에 대처할 수 있도록 제도를 재정비해야 하기 때문이다. 그렇다 하더라도 세계적인 경제, 사회적 상황변화와 개별 국가의 제도개혁을 어떤 시각에서 볼 것인가에 대해서는 적잖은 차이가 있다.

연금제도 개혁과 관련하여 체계적으로 정리된 이론이 있는 것은 아니다. 비교연구를 통해 이루어진 대다수 연구에서 사회정책 발달론이나 복지국가 발달론의 경험적 검증을 위한 분석 대상으로 연금의 변화를 설명하거나 혹은 복지 재구축의 핵심적 현상으로써 연금개정을 보는 경향이 있다(Ferrera & Rhodes, 2000: Clasen 2001). 다른 한편으로 90년대의 연금개정은 제도의 축소나 위축으로 특징지워짐에 따라 기존의 사회정책 발달론으로 설명되지 않는 부분이 있

기 때문에 새로운 이론을 통해 분석해야 한다는 주장도 있다(Bonoli, 2000). 본 연구에서는 연금과 연금제도 개혁을 이해하는 이론적 관점으로 주류 경제학적 시각, 맑스주의적 시각, 신제도주의적 시각으로 변별하여 살펴보았다.

첫째, 주류 경제학이 추구하려는 연금개정은 (재정)불균형 상태의 균형상태로의 회복이다. 이를 위해 형평성과 효율성을 강조하면서 기존의 과도한 국가개입을 축소하고 연금체계를 시장 친화적으로 재편해야 한다고 주장한다. World Bank와 영미권을 중심으로 한 연금개정 정책의 핵심 논조이다.

구체적으로 이들은 노인부양비가 증가함에 따라 현세대의 연금 급여가 현재 부담하는 기여금에 비해 많아지거나(혹은 적어지는) 수익비의 비형평성으로 인하여 기존 세대들의 조기퇴직 및 후세대의 연금회피 현상이 발생할 수 있기 때문에 수급 균형을 조절하는 조치들이 강구되어야 한다고 본다. 이를 위한 대안으로 적립방식의 민간 연금을 도입·권장하고, 공적 연금에 사적 연금적 성격을 부가하는 방안을 적극적으로 제기한다. 적립되는 연금은 산업기반이나 금융부문에 투자되어 경기를 활성화하고 나아가 실업을 해소할 수 있으며, 노동동기를 강화하는데 기여할 수 있다고 보기 때문이다(Gramlich, 1997; Thompson, 1998; James, 1999; Gruber & Wise et al., 1999; Feldstein, 2002; Gruber & Wise, 2002). 반면 아론과 라이쉬아우어(Aaron & Reischauer, 1999)는 후세대 부담의 증가와 관련하여 공적 소득 보장을 사적인 개인소득계정으로 대체하는 것은 결코 부담을 완화시키는 대안이 될 수 없으며 오히려 미래의 경제를 성장시키는 것이 더 결정적이라고 보면서 노동자 숙련개발, 과학기술 발전의 중요성을 역설하였다.

주류 경제학적 입장에서는 또한 고용주의 연금 부담률 증가가 높은 단위 노동비용을 초래하며 국내 제조업체의 가격을 인상시켜 기업의 국제 경쟁력을 하락시키고 결과적으로 수출시장의 손실, 국내

공장의 해외 이전, 실업증가 등의 문제를 양산한다고 비판한다. 연금 보험료의 인상에 대한 이와 같은 저항은 노령인구가 증가하고 출산율이 저하됨에 따라 경제활동 인구가 수급자 세대를 부담해야 하는 비중이 높아지면서 고용주의 부담분도 커지기 때문이다. 이러한 입장을 완전 부인하지 않으면서도 톰슨(Thompson, 1998)은 공적 연금과 기업의 국제 경쟁력은 기타 다양한 정치적·경제적 제도들의 역할과 사회적 태도 및 조직적 특성 등 측정하기 어렵고 불분명한 제 영향력에 대한 평가가 수반되어야 한다고 지적하였다.

둘째, 맑스주의 관점에서는 자본과 국가가 자본주의의 장기적 축적을 고도화하기 위해 다양한 전략을 구축했다고 본다는 점에서, 최근의 개정들은 초국적 금융자본이 지배하는 상황에서 자본과 국가가 선택할 수 있는 축적에 부합하는 절차라고 볼 수 있다. 연금개정은 노동자들의 노후를 안정적으로 보장하는 것이 아니라 일련의 자본화 과정으로써 노동에 대한 자본의 지배를 보다 가시적이고 적나라하게 드러내는 것이다(최원탁, 2001).

구체적으로 사적 연금의 기능 강화, 기관투자자들의 급성장, 연금에서 주주적 지위(shareholder)로서의 개인의 몫의 강조 등 일련의 국제적인 연금개정 양상들은 연금의 자본화적 성격을 강화시켜 주는 것이다. 때문에 적립방식의 공적 연금과 민간 연금들은 신자유주의적 시장경제와 금융질서에 부합하여 더 많은 수익을 남겨 기금의 규모를 증대시키는 달리 말하면 더 많은 자본을 축적하는 기능을 하기 위한 조치들이다.⁵⁾ 이미 유럽 여러 나라의 연기금의 운용 행태들은 기금이 새로운 투자처를 찾아 지속적으로 유동하며 증식할 수

5) 이처럼 연금이 국내의 금융시장에서 지배적인 지위를 점하면서 한 나라의 정책 전반과 기업활동에 일정한 영향력을 행사하는 일련의 현상을 연금기금 자본주의(pension capitalism)라 한다. 이와 유사한 방식으로 이해할 수 있는 개념으로 웨네의 ‘금융지배적인 세계적 축적체제’, 아글리에타의 ‘금융주도적 축적체제’가 있다(최원탁, 2001).

밖에 없는 거대한 자본이 되었음을 보여준다.

블랙번(Blackburn, 1999)은 오늘날 자본주의를 피고용자의 (연금) 기금을 토대로 축적체제를 형성하는 회색 자본주의(grey capitalism)라고 규정하였다. 그에 따르면 회색 자본주의라는 새로운 금융체제는 고용주와 노동조합의 타협과 유권자 지원을 획득하려는 정당간 경쟁의 산물로서 등장한 것이다. 이런 맥락에서 ‘회색’은 연금제도가 자본주의적 자유시장이 안고 있는 지속적인 난제를 보여주면서 동시에 축적과정의 축적적인(accumulative) 사회화도 보여주는 양면성이 있다는 것을 의미한다. 양면성 때문에 기금의 운용과 관련하여 노동자, 시민등 가입자가 입법과정과 집행과정에서 적극적인 영향력을 행사하는 것이 필요하다는 것이다. 그는 기존의 국가연금 제도가 단순히 무시되는 것이 아니라 적립요소에 축적 부분이 추가되도록 함으로써 오히려 기존의 배제된 사람들에 대한 보호를 포함하여 사회적 성격을 보다 강화할 수 있다는 긍정적 기대를 가지고 있다. 이러한 기대에는 조세체계의 누진성 여부가 매우 중요한 것으로 전제되고 있다.

셋째, 연금개정에서 다루어지는 신제도주의 관점은 주로 정치학 영역에서 역사적 제도주의로 분류되는 흐름을 따르고 있다. 역사적 제도주의는 현재의 선택과 가능성이 과거의 선택에 의해 규정·통제된다고 보며, 공식적 구조, 규율, 절차 외에도 이러한 형태들이 작동하고 있는 비공식적 요소들을 포괄하는 특징을 지닌다(Scott, 1995).⁶⁾ 또한 제도개혁을 주어진 어떤 것으로 받아들이면서도 개혁과정과 성과에서 어떤 차이가 왜 발생하게 되었는지에 많은 관심을 보인다.

마일스와 피어슨(Myles & Pierson, 2001)은 연금개정이 단일한 방

6) 신제도주의적 관점에서 사회복지 개혁을 설명한 연구자에는 헤클로(Hecllo, 2001)가 있다. 그는 미국의 공공부조 프로그램의 변화의 정치학을 역사적 맥락에 입각하여 분석하였다.

향으로 수렴되는 것이 아니라 국가별로 상이하게 전개되는 두 가지 이유를 들었다. 하나는 제도의 경로의존적 특성 때문에 각 제도의 특수한 개혁은 과거로부터 계승된 특수한 조건(particular conditions)에서 가능한 것이라는 데 있다. 다른 하나는 새로운 복지국가들에게서 나타나는 다양성은 과거에 복지국가의 다양성이 만들어졌던 것과 같은 원리로서, 국가별로 조직들과 핵심 주체 세력들(노동자, 고용주, 여성, 민간보험업자, 공무원 등)의 정치적 능력이 상이하기 때문이라는 데 있다. 이들에 따르면 부과방식의 소득비례 제도가 이미 성숙되어 있는 국가들은(70년대) 새로운 방식의 연금제도를 받아들이기 보다 급여를 표적화하고 재분배 기제를 합리화하는 것을 주요 전략(principal strategy)으로 선택한 반면 부과방식의 소득비례 제도를 뒤늦게(80년대까지) 수용한 국가들은 OECD의 요구에 부응하여 ‘노후를 위한 새로운 방식의 복지국가(novel form of welfare state for the elderly)’를 빠르게 받아들이는 패러다임적 개혁(paradigmatic reform)을 수행하였다는 것이다. 후자의 국가들은 자본화를 하나의 규범으로써까지 받아들였다.

보놀리는 연금제도의 변화를 설명하는 데 있어 두 가지 변화된 상황으로 인하여 새로운 이론적 설명이 요구된다고 보았다. 이전과 달라진 상황으로는 우선 제도가 확장되는 것이 아닌 축소되는 과정에서는 승자와 패자, 이익자와 불이익자가 명확해진다는 것이며, 둘째로 제도에 영향을 끼치는 경제 상황이 세계적 차원에서 전개된다는 것을 지적하였다. 그는 연금제도를 변화시킨 핵심적 요인을 정부의 통제정도와 정책결정에 대한 외부영향력이라고 보았다. 정부의 통제정도는 권력의 중앙집중 정도를 뜻하며 정부 구성방식으로 파악하였다. 즉 의회중심제, 대통령 중심제, 의원집정부제 등 어떤 형태인가에 따라 개정의 내용이 달라진다는 것이다. 외부영향력은 정부와 각 주체들이 정책 안전에 대해 거부권(veto points)을 행사할 수 있는 정도나 권리(기회) 등을 말하는 것인데 이것이 사회에서 어떤 수

준으로 용인되는가에 따라 개혁이 달라질 수 있다는 것이다. 이처럼 보논리는 제도 자체에 대한 분석과 더불어 제도의 직·간접적 환경으로 정치구조의 특성에 집중하였다(Bonoli, 2000). 정치체도의 중요성을 강조한 또 다른 비교연구에서 벨랑(Béland, 2001)은 정치체도에 의하여 노동조합이 정치적 영향력을 행사한다는 점에서 정치체도가 노동자의 전략을 만든다고까지 하였다. 프랑스의 노동조합은 연금개정 등의 정책결정에서 '거부권 행사자(veto player)'로서의 역할을 수행함에 따라 실제로 정치체도에서 공식적인 거부권을 행사하는 만큼의 영향력을 발휘하였다.

에스핑-앤더슨은 유럽 여러 국가들이 세계적인 신자유주의적 경향과 인구구조의 변화라는 유사한 도전에 대하여 국가의 특성에 따라 상이하게 대응해 왔으나 이후의 복지양식은 불가피하게 세계적이고 범국가적으로 될 것이라고 전망하고 있다. 그중 하나로써 기존 연금체계의 개정이 실패할 수밖에 없는 데 따른 대안으로⁷⁾ 세대간 계약(generational contract)을 제시하였다. 계약에서 지켜져야 할 원칙은 현재와 미래의 시민 모두 퇴직이 보장되어야 하며, 노동과 퇴직시기를 재배치할 수 있어야 한다는 것이다. 때문에 새로운 세대간 계약은 노동과 연금의 연계관계 및 보호노동(caring)에 대한 재논의를 필수요건으로 한다(Esping-Andersen, 2002).

한편 지금까지의 논의가 현재의 연금체계를 개정하는 데 집중되어 있는 반면 이들과는 다소 차별적인 맥락에서 연금개정을 평가하는 연구가 있다. 만(Mann)은 최근의 공적 연금개정을 두고 남성 가장 모델을 근본적으로 수정하지 못했을 뿐 아니라 기존의 사회적 분할을 강화하는 한계가 있다고 규정하였다. 구체적으로, 민간연금으로부터 배제된 다수가 여성, 저소득층이라는 점에서, 공사 연금의

7) 특히 기여금을 기반으로 재정을 조달하는 국가의 경우 노동비용 상승에 따라 저임금, 노동집약적, 민간 서비스 부문의 일자리가 위협받기 때문에 개혁이 실패할 가능성이 높다(Esping-Andersen, 2002: 23).

혼합방식으로의 전환이 가장 바람직한 대안인 것으로 이해되는 데에는 배제된 다수의 사회적으로 분리된 노후생활을 방지하는 것도 암묵적으로 인정하는 것이기 때문이다. 둘째, 공적 연금의 수급연령을 상향하는 것 역시 노동시장의 특성상 중산층에게 유리하다. 공적 연금만으로 국민의 노후 보장 욕구를 충족하기 어렵기 때문에 민간 연금(기업연금, 개인연금)을 활용해야 한다고 해도, 국가에서 운영하는 공적 연금의 계층간 차별 심화는 지양되어야 함에도 불구하고 그렇지 못하다는 것이다. 이런 맥락에서 만(Mann)은 퇴직개념을 재고할 것을 제안하고 있다. 현실에 살고 있는 퇴직자들은 다양한 ‘유형’들로 광범위하게 구분되어 있으며, 이러한 흐름이 중단될 가능성은 거의 없기 때문이다(Walker, 1999; Walker & Howard, 2000; Mann, 2001: 4).

신제도주의적 시각에서도 연금개정의 해법을 공사 연금의 적절한 조화에서 찾고 있다. 주류 경제학적 시각이 인구 노령화에 따른 세대간의 비용부담 문제와 경제적 영향에만 관심을 기울였다면, 또한 그 대안으로 민간부문을 중심으로 연금체계를 재편하고자 하였다면, 신제도주의적 시각은 이들 문제와 노동시장에서의 계층, 성별 분절구조, 불평등 문제까지 포괄할 수 있는 강력한 공적 프로그램의 안착을 더욱 강조하며 그 안에서 부분적으로 민간부문의 도입구도를 해법으로 제시하고자 하였다는 것에서 차이가 있다.

상이한 이론적 시각을 가지고 있음에도 불구하고 연금개정에 관한 기존의 연구들은 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 연금개정을 수렴적 현상으로 파악하는 것이고 다른 하나는 다양성으로 이해하는 것이다. 주류경제학이나 맑스주의 관점에서 확인할 수 있는 점은 자본주의를 옹호하던 거부하던 연금개정을 자본주의 사회가 성장해가는 과정에서 발생하는 수렴적 현상으로 보고 있기 때문에 국가간의 내적 동학과 연금개정의 차이점들을 포착하는데는 미흡하다. 두 번째 입장에서는 연금개정이 국가의 정치, 사회, 제도적 상황 즉 정

당과 정치구조, 노동조합의 교섭력, 사회복지 제도의 특수성과 역사적 배경에 따라 달라질 수밖에 없다는 것을 강조한다. 따라서 한 국가의 연금제도와 이 제도를 작동시키는 상황과의 상호작용이 부각된다는 점에서 국가간, 제도간 차이를 파악하는 데 유용하다. 그렇지만 이 시각은 분석장치가 내부 정치제도와 구조에 집중되어 있으므로 기존의 연금제도를 새로운 시각에서 재평가할 수 있는 인식적 기반은 취약하다.

2. 연금제도 개정의 딜레마

제도는 사회 성원에 의해 만들어졌지만 하나의 사회적 산물로써 존재하게 되면서 성원들의 의식과 행동을 재규정한다. 이를 토대로 제 2, 제 3의 변화가 모색된다. 그렇지만 연금제도 개정에 대한 인식은 제도설계 당시의 형태에서 결코 변해서는 안될 것 같다는 것이 지배적인 듯하다. 연금제도만의 특수성이라 할 수 있는 제도 안에서의 가입자의 지위 변경이 주요한 요인으로 자리하고 있기 때문일 것이다. 경제활동 시기에는 납입자(기여자)로서의 지위이지만, 퇴직 이후에는 수급자가 되어 ‘의존자(dependent)’ 위치로 전환되어 사회적 영향력이 약해지는 데다가 전환되기까지의 기간이 길기 때문에 중간에 제도가 변화하면 불이익을 겪게될지도 모른다는 불안 때문이다. 뿐만 아니라 연금제도는 다양한 이해당사자들의 욕구를 법에 입각하여 통합한 것이나 다름없기 때문에 작은 변화라 하더라도 여러 관련 행위자의 이해가 충돌할 수 있으며, 사회 제반 문제에도 영향을 끼치기 때문에 개정과정에서 제도의 본질 나아가 제도의 존재 여부에 대한 논의로 연장될 수 있기 때문이다.

제도 개정에 대한 잠재적 회피와 개정의 필요성 혹은 동기 등 연금개정을 둘러싼 복합적인 이해와 구조의 충돌은 연금제도 자체에 내재되어 있는 모순적 속성⁸⁾과 무관하지 않으며, 각 사회에서 기능

하는 제도의 형태나 운용방식에 따라 강화될 수도 있고 약화될 수도 있다. 본 연구에서는 이러한 현상을 연금제도 개정의 딜레마로 규정하고자 한다. 즉 연금의 특수한 속성들은 개정 과정에서 행위주체들의 이해와 요구에 의해 대립의 양상들로 나타나는데 개정을 통해 얻을 수 있는 선택지가 제한되어 있으므로, ‘연금’방식을 근본적으로 재고하지 않는 한 그 해법을 찾기가 어려운 상태를 의미한다.⁹⁾

마일스와 피어슨은 특히 연금제도의 딜레마를 인구학적 요소와 임금 요소에서 찾고 있다. 전자에서는 출산율 감소와 기대여명의 증가를 일컬으며 후자에서는 많이 언급되지 않았던 부분으로 실질임금 성장률의 점차적인 둔화를 지칭하고 있다. 이들 요소로 인하여 제도의 존재기반이 약화되고 있다는 것이다(Myles & Pierson, 2001:

8) 민간보험 시장에서는 보편적, 소득재분배적인 노령연금을 다루지 않는다. 전 국민을 포괄한다는 점에서 규모면에서 다루기 어려울 뿐만 아니라 보험회사간의 경쟁과 수익차이 때문에 저소득층의 가입을 회피할 것이기 때문이다. 반대로 국가가 노후 소득 보장을 위해 도입한 방법이 보험원리라는 것은 역으로 보험방식의 가장 자본 친화적인 속성을 그대로 국가에서 수용한 것이 된다. 수지균형을 무시할 수 없으며, 가능한 수익을 높일 수 있는 부문에 투자해야 하고, 이것은 거대자본에 의한 자본증식의 결과로 나타나며, 자본의 집중은 수많은 중소 산업과 노동자 및 소자본들에게 불이익을 가져다 주지 않으면 가능하지 않기 때문이다.

9) 연금제도를 둘러싼 다양한 위험에 대해서는 길리언(Gillion et al., 2000) 참조. 그는 5 가지의 위험을 변별하였다.

- 인구학적 위험 : 출산율, 사망률의 예측하지 못한 변화
- 경제적 위험 : 임금물가상승율, 금융시장에서 수익률의 예측하지 못한 변화
- 정치적 위험 : 정책결정자들이 사회가 부담할 수 없는 급여를 약속하고, 정치적 위험으로 인해 급여감소를 초래하며, 결국 다른 방향으로 체계를 설계하도록 만들며, 경제적·인구학적 변화에 부응하기 위해 적절한 시기에 변경에 대처하지 못하도록 함.
- 제도적 위험 : 민간 금융제도 혹은 정부 규제의 실패, 부적절한 기록과 연금관리자들의 비경쟁성으로 인한 퇴직급여 획득의 불안정성
- 개인적 위험 : 개인의 미래 노동경력 불확실성

310). 또한 마일스(Myles, 2002)는 노령화 사회의 비용 부담이 21세기가 직면한 문제라고 보면서 그 원인중 하나로 선진국의 조기퇴직 현상을 지적하였다. 인구구조(노령화)와 관련되어 그는 네 가지 딜레마를 제시하였는데 세대간 비용부담과 관련된 형평성 문제, 세대내 정의(justice)의 문제로써 퇴직한 세대 내에서의 불평등 문제, 기여금과 관련되어 경제활동 인구 내에서의 불평등 문제, 성별 형평성 문제가 그것이다. 본 연구에서는 제도의 정치·사회적 의미, 행위 주체 등을 포괄할 수 있는 방향에서 연금개정의 딜레마를 세 범주로 정리하였다. 첫째, 노후 소득 보장과 후세대 부담의 딜레마, 둘째, 계급 연대의 딜레마, 셋째, 연금기금 자본화와 관리의 딜레마이다.

1) ‘노후 소득 보장’과 후세대 부담의 딜레마

연금제도가 노후 소득을 보장하기 위한 것이라는 데는 이견이 없다. 이견이면서도 논쟁이 되는 것은 누구의 소득을 어느 기준에 입각하여 얼마만큼 보장하는 가이다. 호주처럼 공공부조 방식의 노령 연금이 아닌 사회보험 방식의 연금제도를 운영하고 있는 다수의 국가에서 노후 소득은 가입자의 가입기간동안의 임금이나 소득에 비례하여 결정되는 것을 원칙으로 한다. 그래서 고소득자는 노령연금이 많고, 저소득자는 그만큼 적다. 그렇지만 지금까지의 설명에서는 두 가지 논의가 단순하게 취급되어 왔거나 아니면 아예 제외되었다.

하나는 연금급여의 수준과 관련된 것이다. 그 동안 최저 연금급여는 공공부조 수급자의 급여보다는 많을 것이고, 많아야 한나라는 암묵적인 전제가 있어왔다. 바로 구빈법적 전통에 의한 ‘열등처우의 원칙’ 때문에 연금 가입자의 노후 빈곤은 그다지 고려되지 않았다. 또한 ‘적정 연금급여’는 연금을 통해 노후의 적절한 생활을 보장받을 수 있는 정도라고 기대되어 왔다.

대부분의 국가들은 제도 순응성을 높이기 위해 초기 가입자들에게 높은 급여 보장을 약속했다. 가입자의 소득, 교육수준 등을 포함한

경제활동 당시의 노동시장의 지위에 따라 편차를 보이지만 평균적으로 퇴직 직전 소득의 60~80%를 대체하면 적절한 노후 소득 보장의 기능을 수행한다고 평가되어 왔다(Deaton, 1989; Gale, 1999). ILO는 3층 연금체계에서 기초 부분과 소득비례 부분을 합하여 최소한 소득의 40~50%를 대체할 필요가 있다고 하였다. 우리나라의 국민연금발전위원회에서도 연금수급자가 퇴직 직전의 생활수준을 유지하기 위해서는 퇴직 직전 소득 대비 70~80%의 소득대체율이 필요하다고 제시하였다(국민연금발전위원회, 2003a).

연금개정 논의가 진행되면서 ‘적정 수준’에 대한 논란이 많지만, 대체적으로 60~80%의 기준에서는 벗어나지 않는다. 달라진 것은, 공적 연금을 통해 적정 보호를 제공하고자 했던 것으로부터 사적 영역으로 일정한 몫이 이전되었다는 것이다. 이것을 어떤 시각에서 분석·이해할 것인가가 연금개정의 방향에서 중요하다. 당연히 수행해야 할 공적 영역의 역할을 민간부문으로 떠넘김으로써 책임을 회피하려는 것인가, 아니면 다층화 전략을 통해 적정 수준의 공적 책임을 점차적으로 찾아가는 것인가. 필자는 공적 연금이 최저 급여가 아닌 ‘적정 급여’를 보장하는 것으로부터 출발했다는 역사적 경험에서, 또한 ‘적정 급여’의 대체율 기준은 여전히 유효하다는 것에서 소득 대체율 하락을 통한 공적 연금의 노후 소득 보장 역할 변화의 정치·사회적 의미는 공적 연금의 축소 혹은 책임 회피라고 규정해야 한다고 본다.

공적 연금이 대처하지 못하는 부분에 대한 가입자들의 욕구가 유효하다는 점에서 자본주의 시장경제에서 공적 연금 대체율이 급격하게 감소될 때, 추가 층위의 연금의 역할이 증가하는 것은 당연하다. 독일, 이탈리아, 프랑스와 같이 공적 연금의 보장수준이 높은 나라에서는 퇴직이후 소득의 추가 재원에 대한 동기가 감소되는 경향을 보이고 있다(Gern, 2002: 444-445). 결과적으로 적정 수준 보장의 일부가 국가 영역에서 시장 영역으로 이전되면서 공적 연금을 정당

화 할 수 있는 내용은 최소한의 생활보장 즉 노후의 빈곤예방만이 남은 셈이다. 그렇지만 영국의 기초연금 가입자들이나 우리나라의 표준소득월액에서 하위등급에 해당되는 저소득층 연금가입자들이 빈곤에서 자유롭지 못하다는 것은 공적 연금의 노후 빈곤 예방 역할에도 적신호가 켜졌다는 것을 보여준다.

다른 하나는 특히 적립방식을 선호하는 제도에서 지배적인 현상인데 후세대 부담능력에 대해 깊이 있게 고민하지 않았다는 것이다. 적립방식에서는 자신의 기여금이 적립되어 있는 것이기 때문에 후세대에게 부담을 지우지 않는다는 제도의 특성에서 비롯된 것이고, 부과방식의 경우 매우 자연스러운 것이기도 한데 앞으로도 사람은 계속 태어날 것이고, 이들이 살아가기 위해서는 경제활동을 해야 하기 때문에 급격한 인구의 변화가 없는 한, 후세대는 항상 존재할 것이고, 후세대의 노후는 그 다음 세대가 책임질 것이라는 인식이 자리하고 있었기 때문이다.

‘후세대의 지불 불능 사태’는 부과방식의 연금제도를 유지해왔던 서구유럽에서 심각하게 표출된 것이다. 특히 이 문제는 보험수리적 원칙에 위배된 설계구조와 더불어 공적 연금을 민간 부문으로 이전하는 것을 정당화하는 대표적인 논거중 하나였다. 우선 기여와 급여의 상관성을 높이는 보험수리적인 형평성 원칙에 입각한 보험구조로의 개정은 세대간 혹은 세대내 재분배가 주요 기능인 ‘사회보험’으로서의 의미를 일정 정도 약화시키겠다는 것을 표명하는 것이나 다름없다. 보험수리적 형평성에 맞게 급여를 재조정하는 것은 개인이 책임져야 할 위험부담과 그에 따른 추후 급여차이를 동반하기 때문에 그만큼 가입자간의 계층화를 분명하게 한다.

뿐만 아니라 처음에는 적용하지 않았던 보험수리적인 형평의 원칙을 초기 가입자가 아닌 후세대나 후기 가입자들에게 점차 적용한다는 것은 특정 인구집단(cohort)에게는 이익이지만 다른 인구집단에게는 손실일 수밖에 없으며 이것을 간과한다면 재분배의 일정 몫을

부담하고 있는 세대에게 정당성을 인정받기 어렵다. 상식적으로도 공적 연금에 의해 충당될 노후비용을 줄인다고 하여 사회 전체적으로 부담할 노후비용이 감소할 것으로 보이지는 않는다. 왜냐하면 민간부문으로 이전될 경우, 경제능력이 있는 가입자들은 민간 보험에 가입함으로써 후세대 부담의 일정 부분을 본인이 더 책임지는 것으로 의도되었다고 할 수 있지만, 반대로 본인의 경제능력이 부족하거나 없는 사람은 민간 보험 가입이 기피되므로 이들의 노후는 후세대가 맡아야 하기 때문에, 현 세대가 책임질 빈곤 문제를 똑같이 후세대에게 고스란히 넘기는 양상이 될 수밖에 없기 때문이다.

본격적으로 후세대 부담과 관련하여 살펴보자. 출산율이 감소하고 노인인구의 기대여명이 증가하는 노령화 현상은 세대간의 재분배 변화와 밀접한 연관을 갖는다. 그렇다 하더라도 인구 노령화 자체가 후세대에게 무조건적으로 부담을 지우는 식의 세대간의 책임 이전 문제를 유발한다고 보기는 어렵다. 예를 들면 후세대의 생산력 수준을 무시할 수 없기 때문이다. 생산력이 향상되어 후세대가 기존 세대보다 더 나은 경제수준을 유지하면서 노인의 생활을 지원할 수 있다면 노령 부양비가¹⁰⁾ 높다 하더라도 큰 문제가 되지 않을 수 있기 때문이다.

틈스는 노인인구를 지원하기 위한 경제비용은 단순히 인구학적 비율의 문제가 아니라 총소비율, 노인부양비, 생활수준율이 다양한 형태로 통합된 다영역적인 문제라는 것을 강조하였다(Thompson, 1998). 인구노령화가 세대간 재분배 갈등을 유발하는 외적 환경이기는 하지만 절대적인 결정변수는 아니라는 것으로 해석 가능하다. 마찬가지로 후세대 생산력이 하락한다면 연금제도 뿐만 아니라 사회 정책 전반에서 영향을 받는다는 점에서 후세대 부담 문제는 다른 요소의 영향력을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 다른 각도에서

10) 65세 인구/18세-64세 인구의 비율

보면 인구노령화는 연금제도만의 문제가 아니므로 하나의 제도를 통해 전체 사회의 존속을 논하는 문제를 해결하겠다는 논리구도는 맞지 않다. 결정적으로 연금급여 축소전략의 절대적인 기준으로 단정하기에는 인구추계와 장래의 경제력 수준에 대한 불확실성이 매우 크다.

오히려 연금개정은 인구 노령화 시기에 보편적인 노후 소득을 보전하기 위해서는 어떻게 해야 하는 가로부터 출발되어야 할 필요가 있다. 이전(transfers)의 다른 형태를 고려하지 않고 연금제도의 재분배적 함의를 사정하는 것은 부분적이며 편향된 시각일 수밖에 없기 때문이다(Gillion, et al., 2000: 285). 현 세대의 노후 소득을 보전하기 위해 다른 연관된 소득, 조세 및 임금 정책을 어떻게 유기적으로 조정할 것인가가 제시될 필요가 있는 것이다. 연금체계의 생존 가능성이 미래 세대의 의지와 역량에 의해 적잖이 좌우된다는 점에서(Bonoli, 2000) 역으로 미래세대를 위하여 현세대가 무엇을 할 수 있으며, 불안정한 미래 사회의 위험으로부터 미래세대와 현 세대가 공존할 수 있는 장단기 전략들은 무엇인지가 논의되어야 하는 것이다.

이런 맥락에서 공적 부문과 민간 부문중 어느 것으로 주요하게 연금을 제공할 것인가를 선택하는 것은 대단히 정치적인 결정이라고 볼 수 있다(Ginn, 2001). 노후 소득 보장이 적정 생활 유지에서 최소한의 빈곤예방으로 축소될지 여부와 ‘공적 연금을 통한 적정 급여 보장’의 사회적 정당성은 연금제도와 다른 제도의 유기적 조정 구조, 제도에 대한 가입자들의 참여구조 및 공론화 절차, 연금을 둘러싼 이해관계자 특히 정부(이데올로기적 선호가 매우 중요하다.), 산업자본가와 금융자본가(민간 보험회사들), 노동조직의 세력관계에 의해 영향을 받는다.

연금제도를 갖추고 있는 대다수의 국가들은 급여 축소를 위하여 다양한 전략을 선택했다. 급여산식의 소득기간을 연장(벨기에, 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 스페인)하거나, 기본급여에 소득조사를 추가

(캐나다, 핀란드, 스웨덴)하거나, 연동방식을 변경하거나(오스트리아, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 스웨덴), 강제 퇴직 연령을 높이거나(독일, 이탈리아, 일본, 뉴질랜드, 영국, 미국), 조기퇴직 자격 규칙을 엄격하게 하는 등의 개정을 하였다(Gern, 2002).

노후 소득 감소라는 결과만을 놓고 보면 세계적 추세라고 할 수 있지만 급여 축소가 초래하는 사회적 의미는 다를 수 있다. 성숙된 연금제도를 갖추고 있는 국가는 국민들에 대한 상당한 수준의 복지 혜택을 제공해 왔으며, 노령 보장이 연금제도 하나에만 국한되지 않도록 여러 차원의 사회적 보호 장치를 마련해 두었다. 반면 연금이 미성숙한 국가나 사회보장 발달 수준이 낮은 국가들에게 있어 급여 축소는 노후 보장의 불안정성을 증대시키는 결과를 초래할 수밖에 없는 것이다.

2) 계급 연대의 딜레마

도입 당시의 대다수 공적 연금제도는 계급간 재분배 함의를 제도로 설계함으로써 일정 정도 보편적 급여로서의 의미를 부여하였다. 가입자 개인 뿐만 아니라 사회 전체적인 복지효과를 기대한 것이라 할 수 있다. 연금은 보험방식이 규정하는 욕구에 기반하여 여러 계급과 계층들이 사회적 연대를 통해 형성한 제도적 형태(Baldwin, 1990)라는 규정에서도 알 수 있듯이 사회 구성원들의 이해관계가 상충되는 구조이다.

연금개정에 있어 계급간의 딜레마는 흔히 세대내 재분배 문제로 이해된다. 그렇지만 이러한 설명 방식은 궁극적으로 계급의 이해관계로 외화될 수밖에 없다. 연금개정은 연대의 형태들을 균열시키고 재결합하면서 계급내부(특히 노동자 계급)와 계급간의 단절과 이질성을 표면화시킨다. 이러한 갈등구조가 연금개정에서는 항상 존재하지만 그 강도와 수준은 연대의 형태에 따라 좌우될 수 있다.

세대내 재분배에서 발생될 수 있는 갈등은 퇴직자(수급자)간에, 경

제활동 인구(기여자)내에서, 성별간에 나타난다.¹¹⁾ 이러한 갈등은 연금개정중 연금 수급연령의 상향 조정, 기여구조와 유연한 노동시장과의 연계, 급여수준의 하향 조정 등에서 확연하게 드러난다.

먼저, 연금 수급연령을 높이는 방법은 다른 조정보다 상대적으로 가입자의 저항이 크지 않기 때문에 연금제도의 재정부담을 줄이기 위하여 많이 사용되어 왔다. 그렇지만 수급연령 상승은 상대적으로 기대여명이 긴 가입자에게 유리하다. 기대여명은 개인의 건강과 소득에 밀접한 영향을 받기 때문에(Deaton & Paxon, 1998) 가입자의 지위에 따른 차별을 반영한다고 볼 수 있다. 이런 점에서 중산층이나 화이트칼라 노동자들이 블루칼라 노동자들보다, 고소득층이 저소득층보다 수급연령 상승에 따른 이점(advantage)이 더 많을 수 있다(Mann, 2001; Myles, 2002).

두 번째로 기여구조와 노동시장의 상관성은 부과방식에서의 보험료 부담방식, 연금 수급자격 습득을 위한 최소 가입기간 변경, 기여기간의 불연속에 따른 퇴직급여의 축소가 구성원의 노동시장 지위의 차이를 반영한다는 것과 관련된다.

첫째, 부과방식에서의 보험료는 적립방식처럼 가입자의 보험료가 적립되지 않기 때문에 세금처럼 인식되는 경향이 있다. 그렇지만 세제혜택이 없는 데다가 대부분의 국가에서 보험료 소득 상한제 요소를 갖추고 있기 때문에 역진적인 측면이 있다. 보험료 상한제의 폐해는 수정 적립방식을 채택하고 있는 우리나라의 경우에도 심각한 실정이다. 제임스는 특히 확정급여 방식의 문제로서 역진성을 지적하고 있는데, 퇴직 직전의 노동기간을 기준으로 급여를 산정하거나, 소득 상한제 수준을 낮게 설정하는 형태들이 고소득자에게 더 높은 수익률과 더 많은 이전을 제공한다고 비판하였다(James, 1999: 7).

보험료 부담의 역진적 구조는 저소득 노동자나 어린 자녀를 둔 가

11) 이 기준은 마일스(Myles, 2002)의 논의에 의존하고 있다.

족에게 상대적으로 더 큰 보험료 부담을 가져다준다. 뿐만 아니라 중소 영세 사업체의 고용주들도 기여부담 때문에 이들에 대한 채용을 기피하려고 한다(Myles, 2002). 반면 임금체계가 연공급인 기업에서 고용안정이 보장되었던 퇴직 직전의 노동자나 혹은 기여 상한선 이상의 고소득 계층들은 역진적 구조를 통해 이익을 본다.

둘째, 수급자격 획득을 위한 최소 기여기간에서의 변화이다. 기여기간을 연장함으로써 조기퇴직을 예방하여 급여지출을 줄이도록 하는 경우도 있으나, 최소 기여기간을 단축하는 경우도 있다. 후자와 같은 변화는 노동시장 유연화가 고도화됨에 따라 장기적인 고용보장이 점차 어려워지므로 기존 가입기간을 유지한다면 상당수의 비정규 노동자, 중소 영세 사업장 노동자, 여성 노동자들이 이를 충족하지 못해 연금을 받지 못하는 사태가 발생하기 때문이다. 최소 기여기간의 단축은 기여회피 상태에 있는 잠정적인 대상자를 가입자로 포섭하여 가입자를 확대한다는 점에서 긍정적이지만, 연금재정의 악화로 이어질 수 있다는 부정적인 면도 배제할 수 없다.

셋째, 기여기간의 불연속에 따른 연금급여 축소는 주변의 도움을 필요로 하는 노인, 아동, 장애인, 건강 허약자에게 돌봄노동(care work)을 수행하기 위해 일정 기간 노동시장을 떠나야 하는 가입자들의 연금수급권이 보호되지 못하는 것을 의미한다. 이러한 불평등은 노동시장 참여가 증가하고 있는 여성 노동자에게서 주로 발생한다.

돌봄노동을 수행하는 동안 임금노동을 일시 중단해야 하는 상황일 때, 이 기간동안 연금수급권이 인정되지 않으면 많은 보호노동 수행자(특히 여성 노동자)들은 기여기간에서 피해를 입는다. 대개 여성노동자들은 평균적으로 남성보다 저임금 노동에 종사하기 때문에 돌봄노동의 수행은 노동시장에서의 임금차이 뿐만 아니라 기여기간의 단축에 따른 급여감소분까지 배가되어 노후 연금급여의 이중 차별을 받게 된다. 최근 기여기간의 불연속을 해소하기 위한 방안으로

크레딧 제도가 검토(혹은 도입)되고 있지만 이 방안은 국가의 지원이 수반되거나 계급간 재분배를 위한 급여구조 변경이 추가적으로 요구되는 것이다. 이것은 공적 비용을 축소하려는 연금개정의 거시적 방향과 배치될 수 있기 때문에 논의과정에서 적잖은 갈등이 수반될 수밖에 없다.

전반적으로 여성이 생애주기상 남성보다 오래 살지만 소득은 남성보다 낮기 때문에 공적 연금에 대한 의존도가 높다. 따라서 연금개정의 영향력은 남성보다 더 크게 받는다고 볼 수 있다(Myles, 2002).

연금개정과 관련하여 세대내 재분배로 설명되는 이러한 특성들은 결국 고용형태나 성별에 따른 노동자계급 내부의 단절, 이른바 중간계층으로 불릴 수 있는 모순적 계급 지위에 있는 집단(Wright, 1980)과 노동자 계급의 이원화 등의 보다 구조적인 사회 불평등 문제인 것이다.

3) 연금기금 자본화와 관리의 딜레마

일반적으로 적립방식 옹호자들은 적립된 기금이 국가저축을 증대시키고, 산업시설에 투자되어 생산성을 높이고, 경제를 성장시키며 궁극적으로 가입자들에게 더 많은 혜택을 보장한다고 주장한다. 그렇지만 안정성, 수익성, 투명성, 공공성을 연금기금 운용의 기본 원칙으로 규정한 것에서도 알 수 있듯이 기금 관리 자체의 내적 긴장이 존재하므로 그렇게 낙관적으로 귀결되지는 않는다.

기금으로 적립된 연금은 수익율을 높이도록 운용해야 하지만, 기금 운용의 가장 중요한 원칙인 적립금의 안정성 때문에 고수익이 보장된다 하더라도 위험성이 높은 투자는 상당한 제약을 받게 된다. 뿐만 아니라 기금이라는 대규모 자본을 하나의 제도적 틀 안에 가두기는 어렵지만, 그렇다 하더라도 매우 엄격한 제도적 규제가 수반되어야 하기 때문에 기금화되어 있는 연금은 모순적 상태에 빠질 수밖에 없다(Deaton, 1989; Mann, 2001). 또한 기금운용에 대한 국가

의 직접적인 통제는 연금이 정치적인 목적으로 이용되는 위험도 내재되어 있다. 이러한 상태를 연금기금 자본화와 관리의 딜레마라고 할 수 있다. 딜레마 상태에서 자본의 기금에 대한 욕구는 국가에 상당한 압력행사로 나타날 것이며 이들을 대변하는 국가기관 또한 기금을 가만히 두지 않을 것이기 때문에, 관련 당사자 특히 노동과 자본과 국가간에 기금을 둘러싼 갈등이 발생하는 것이다.

연금기금 관련 딜레마는 공적 연금으로는 적립방식을 채택하고 있는 우리나라에서 특히 심각하게 대두될 문제이지만, 서구유럽의 민간연금에서는 매우 보편화된 것이다. 민간연금의 대표적인 형태가 기업연금이고, 오늘날 기업연금은 강제 가입적 성격을 내재하면서 점차 확산되는 추세라는 점에서 결국 연금기금의 자본화로 인한 딜레마는 공·사의 경계를 넘어 전개되는 것이다. 더구나 기금화된 연금이 금융시장에 투자되어야 하는 상황에서 연금기금의 문제는 일국적 경계를 넘어섰다고 볼 수 있다.

이러한 복합적인 갈등 국면하에서 노동조합의 역할은 더욱 강조될 수 밖에 없다. 연금기금 운용의 방향이나 목적이 당면한 개인적 욕구보다 집단의 연대를 요구할 때, 노동조합을 비롯한 노동자 집단은 장기적이고 사회적으로 타당한 전략을 촉구하는 주체가 될 것을 요구받는다. 예를 들면 기본적인 실천방식중 하나로 볼 수 있는 기금 운용에 있어 사회적 통제와 감시 기능을 강화해야 한다는 것이 그것이다. 연금기금은 급여로써 지출되어야 할 뿐 아니라 사회적 우선순위에 맞춰 투자되어야 하기 때문에 더 많은 사회 주체들이 기금의 운용과 투자계획에 개입해야 하는 것이다(Blackburn, 1999).¹²⁾ 장석준은 연금기금 운용의 진보적 활용과 관련하여 노동자 조직의 적극적인 결합이 가능하기 위한 세 가지 방안을 제시하였다. 하나는

12) 공·사 연금기금에 대한 규제 및 그것이 끼치는 연금기금 운용에 관한 자세한 논의는 Davis(1995)논의를 참조.

연금 가입자들이 ‘연대적 개인’으로 행동할 수 있는 여지를 높이기 위한 제도설계, 둘째, 거시경제 정책 및 산업정책에 대한 개입을 통해 연금기금의 사회적 성격 강화, 셋째, 노동운동의 사회운동적 실천 영역 강화가 그것이다(2001: 141-144).

지금까지의 내용을 요약하면 연금제도의 개정은 노후 소득 보장, 계급간의 연대, 자본화라는 세 영역에서의 변화를 초래한다. 최근의 세계적인 연금개정은 공적인 노후 소득의 의미가 축소되고 구성원 간의 연대방식이 보편적 정의보다는 개인적 실리추구 형태로써 전략적이고 목적 의식적인 행위 주체들의 결합으로 굳어지고 있으며, 자본축적을 위한 진일보한 형국을 띠고 있다. 각 영역에서 발생하는 내부적인 딜레마는 결국 연금에 영향을 끼치는 구조에 대하여 행위 주체들의 반응이 어떻게 일어나느냐에 따라 달라질 수 있음을 보여준다.

이런 맥락에서 세계적인 연금개정이 연금의 사회적 성격을 축소하는 양태로 전개되는 이유는 자본과 대항하는 노동조직의 세력이 약화된 것과 무관하지 않다고 볼 수 있다. 노동조직의 세력 약화는 중앙화되고 집중된 힘이 분산된 것을 의미하며 제 사회세력을 통합할 수 있는 동력을 상실하는 것을 의미한다. 때문에 계급간 연대구조는 보다 실리적 방향으로 전개되는 것이며 결과적으로 이것은 보편적이며 평등적인 연금제도로의 개정보다 개인의 책임과 시장적 자유가 부각되는 선별적인 연금제도로의 개정을 가져올 수밖에 없다. 이런 점에서 자본과 노동의 대립 축에서 국가의 제도와 규제들에 대해 노동운동과 사회운동 주체들이 어느 정도로 개입하는가에 따라 파장은 사회적으로 수용가능한 수준으로 조정될 수 있는 것이다.

III. 국민연금 제도 개정의 문제점에 대한 비판

1. 국민연금 제도의 변화 개괄

우리나라의 국민연금 제도는 1973년 국민복지연금법 입법으로 출발했으나 시행시기가 무기한 연기되었다가 1986년에 개정되어 1988년에 본격적으로 시행되었다. 도시지역 자영자 1인 사업장으로까지 확대되어 전 국민 연금가입을 달성했다고는 하지만 지역 가입자의 약 40%가 납부예외자일 정도로 안정되어 있지 못하다. 우리나라 연금제도 형성과정의 중요한 특징은 국가의 역할이 거의 절대적이었던 점이다. 사회적 적절성과 소득재분배 보다는 경제성장을 가속화할 목적이 주요했기 때문에 특히 국가엘리트와 관료들이 정책의 내용을 기안하고 결정·관리해 왔으며(정홍원, 1998), 이러한 경향은 현재도 여전히 지배적이다.

현재의 연금제도에 이르기까지 시기별로 몇 가지 중요한 쟁점들이 있었는데 변경된 법안을 중심으로 살펴보기로 한다.

제도가 본격적으로 도입될 당시에는 우선 재원조달과 관련하여 급여 수준과 보험료율간의 연계장치 설정 여부를 놓고 논쟁이 있었으며 둘째, 퇴직금제도와 연계문제로서 노동자의 기득권을 손상시킨다는 점에서 반대가 심하였으나 결국 단계적으로 전환하는 방향으로 이루어졌다. 셋째, 국민연금기금운용위원회의 위원장을 국무총리로 할 것인지 경제기획원 장관으로 할 것인지에 대하여 복지부와 경제기획원간에 논쟁이 있었으나 최종적으로는 경제기획원장관을 위원장으로 하였다(국민연금관리공단, 1998: 128). 초기에 쟁점이 되었던 기여와 급여의 수급불균형과 보험료 부담 및 기금운용 주체에 관한 문제는 지금도 중요한 논쟁이 되고 있다.

두 번째 시점인 94년 개정시기까지는 농어촌 지역 거주자 및 자영

자에 대한 적용확대 방안을 둘러싸고 논의가 진행되었다. 세 가지 안이 제시되었는데 기초연금제도 도입을 통한 국민연금의 전국민 확대방안(한국 보건사회연구원), 독자적 농어민 연금제도 도입(한국 농촌경제 연구원), 88년 제도의 기본골격을 유지하되 급여수준과 보험료수준을 조정하여 국민연금제도의 틀 속에서 도입하는 방안(한국 개발연구원)이 그것이다. 그러나 세 가지 안 모두 채택되지 않고, 현 제도속에서 대상만을 확대하여 적용하는 방안으로 결정되어 95년 시행되었다. 연금제도의 골간체계 문제는 이후 99년 대폭적인 연금법 개정과정에서 다시 대두되었다.

<표 1> 국민연금법 주요 개정 시기와 변경 내용

	1988년	1995년	1999년	2008년
대상	·10인 이상 사업장	·5인 이상 사업장 확대	·농어촌지역 거주자 및 도시지역 거주 농어민	·도시지역 거주자 1인 사업장 ⇒전 국민으로 확대
보험료	·3% : 1/3은 법정 퇴직금에서 전환 -5년 간격으로 3%씩 상향하여 9%까지 상향 조정) -저소득 가입자에 대한 보험료 국고 보조제 폐지	유지	·사업장가입자 6% ·지역가입자 3% : 2000년 7월부터 매년 1%씩 상향조정하여 2005년 7월 사업장가입자와 동일한 9%까지 인상 ·농어민 : 2004년까지 국고로 1/3(2,200원) 지원 ※ 표준소득월액 등급 체계 45등급으로 개편	·9% -노동자, 사용자 : 각각 1/2 부담 -지역가입자 : 본인 전액 부담
수급연령	·60세	·60세	·60세	·2013년부터 5년 단위로 1세씩 연장. 2033년 65세

<표 1> 국민연금법 주요 개정 시기와 변경 내용(계속)

	1988년	1992년	1997년	1999년
급여 수준	·평균소득월액의 70% (40년 가입 기준으로)	·평균소득월액의 70% (40년 가입 기준으로)	·평균소득월액의 70% (40년 가입기준으로)	·평균소득월액의 60%(40년 기준) ·조기노령연금 수급기간 20년에서 10년으로 축소 ·연금수급 최소 가입기간 15년에서 10년으로 단축 ·배우자연금수급권 보장 : 혼인기간 5년 이상, 60세에 도달하거나 60세 이후에 이혼하는 경우 배우자의 연금수급액 중 일부 상대편 배우자에게 지급 ·유족연금 1/2지급: 55세 이상 60세 미만 연금수급자가 고용보험의 구직급여를 받는 경우 연금지급정지
재원	·수정(부분)적립방식	·수정(부분)적립방식	·수정(부분)적립방식	·수정(부분)적립방식
기금운용	·공공자금관리제도 : 국민연금의 일부가 강제로 공공자금으로 예탁되어 시장보다 낮은 이자로 운용	유지	유지	·재정계산제 도입(5년 주기/CPI 연동) ·국민연금기금운용위원회의 위원수 상향조정 15인(가입자대표 3인)→21인(가입자 대표 12인: 노사 각 3명, 지역대표 6인) ·기금운용위원회 위원장을 보건복지부장관으로 변경 ·국민연금관리공단이사회에 가입자 참여 확대 : 이사 7인중 노사지역가입자대표를 각 1인 이상으로 함 ·국민연금기금운용위원회는 기금운용의 운용내역과 사용내역을 국회에 보고

세 번째 시점인 98년 개정시에는 <표 1>에서도 제시되어 있지만 국민연금법을 전면적으로 손질하였다. IMF의 사회적 안전망 구축에 대한 요구와 더불어 늘어가는 연금기금을 보다 투명하고 민주적으로 관리해야 할 필요성이 증대되었고, 이런 맥락에서 가입자의 권한을 강화함으로써 정부가 자의적으로 연금을 변경하지 못하도록 관리, 감독에 대한 참여의 기회를 보장할 필요가 있었다. 그에 따라

연금제도의 기여와 급여체계가 변경되었고, 공공자금 강제예탁이 폐지되고(2000년까지 단계적 축소, 2001년부터 완전 금지), 연금기금 운용을 심의·의결하는 최고결정기구인 국민연금기금운용위원회에 가입자 대표가 과반수(노·사대표 각 3인, 지역가입자대표 6인, 위원장과 당연직 위원 6인, 관계전문위원 2인) 이루게 되었다.

이 시기에 개정된 기본연금액 산정기준은 2000년도부터 적용되었는데 소득비례 부분의 소득을 평가하는 데 있어 연금수급 전년도와 평균소득월액에서 연금수급 직전 3년간의 평균소득월액의 평균액으로 변경하였다.¹³⁾ 또한 정부의 강제예탁이 축소·폐지되면서 연금기금 투자대상이 다변화되었는데 특히 금융부문에 대한 투자비율이 증가하였다. 예를 들면 98년 29.7%, 2001년 58.3%에 이어 2002년에는 전체기금의 2/3정도인 65.3%가 금융부문에 투입되었다.

<표 1>에는 제시되어 있지 않지만 기금 관리 운용과 관련하여 몇 차례의 부분 개정이 이루어졌다. 2000년 12월 기금의 운용수익율을 정비하고 기금의 투자대상을 확대하도록 개정하여 각각 2001년 4월과 7월부터 시행하도록 했다. 기금의 운용수익율을 “대통령령이 정하는 바에 따라 산정한 1년 만기 정기예금이자율 이상이 되도록 한다”에서 “자산종류별로 시장수익율을 상회하는 성과를 올리도록 신의에 좇아 성실하게 하여야 한다”로 변경하였고, 투자대상을 확대하여 금전신탁, 수익증권외의 외부투자과 코스닥, 해외증권, 주가지수 선물·옵션, 유가증권 대차거래 등의 투자가 가능토록 하였다(국민연금기금운용중장기투자정책위원회, 2002).

13) 기본연금액 = 1.8(A+B)(1+0.05n)

A : 연금수급직전 최근 3년간의 전가입자 평균소득월액(균등부분)

B : 가입자 개인의 전 가입기간의 평균표준소득월액(소득비례부분)

n : 20년 초과 가입년수

1.8 : 평균소득자 기준 20년(40년) 가입시 소득대체율 30%(60%)로 만들어주는 계수

0.05: 가입기간 20년 초과시 매 1년당 급여액 가산률

2001년 12월부터는 기금관리기본법이 부분 개정되어 기금운용계획 및 의결권이 국회에 위임되었는데 이에 따라 기금운용위원회와 기금운용실무평가위원회의 실질적 영향력이 약화되었다. 국회 의결을 거치도록 한 것은 기금 운용에 대한 투명성과 책임성을 향상시키는 것이 골자였다. 그럼에도 불구하고 실제로 기금 운용에 대한 규제와 감독이 효율적으로 이루어지지 못하는 것에 대한 문제점이 지속적으로 제기되고 있다(원종욱 외, 2002; 김연명, 2002).

2. 재정 안정화 방안의 문제점

1) 연금개혁이 재정 안정화 개혁인가

1988년 연금제도를 도입할 당시 정부는 저부담-고급여 체계의 수정적립방식을 채택하였는데, 그 이유는 가입자의 제도 순응성을 제고하고, 타 노후 보장 수단이 없다는 것과 특수직역 연금의 급여수준과의 형평성을 고려하며, 세대간 재분배와 경제발전에 기여하기 위해서였다(복지부-국민연금관리공단, 2003). 지난 15년여 동안 국민연금 제도에 일어났던 변화가 급격하다고 볼 수만은 없지만 그 기간을 고려한다면 상당한 변화를 겪었다고 해도 과언은 아니다. 이러한 변화 속에서도 일관되게 국민연금 개정을 관통하고 있는 실체는 ‘재정 안정화’였다.

1998년에는 국민연금 제도를 전면적으로 개정하는 작업이 이루어졌지만 그중 핵심은 기여-급여 체계의 변경이었다. 도입 당시의 ‘저부담-고급여’ 체계를 ‘적정 부담-적정 급여’ 체계로 전환하기 위해 재정 안정화를 위한 가장 일반적인 수준에서 개정이 이루어졌다. 소득대체율을 70%에서 60%로 인하하고, 연금 수급연령을 단계적으로 상향조정하였으며 보험료를 인상하였다. 그래서 당년도 수지적자를 2020년에서 2036년으로, 기금 소진 연도를 2031년에서 2047년으로 연장하였다.

<표 2> 현행 제도 유지 시 장기재정 전망

(단위: 십억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립률	보험료율 (%)	적립기금 (2000년 불변가액)
		총수입	보험료	이자	총지출	연금급여				
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	34.2	9.00	86,547
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	26.1	9.00	241,995
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064	23.8	9.00	497,441
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	13.7	9.00	644,728
2035	1,715,359	186,062	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	9.4	9.00	603,168
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	-12,387	8.5	9.00	581,372
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	-97,964	5.3	9.00	439,146
2047	-96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	-334,216	0.5	9.00	-23,715
2050	-	154,610	154,610	0	561,966	560,567	-407,356	-	9.00	-
2060	-	201,822	201,822	0	895,032	892,859	-633,210	-	9.00	-
2070	-	271,210	271,210	0	1,286,469	1,283,005	-1,015,259	-	9.00	-

* 출처: 보건복지부-국민연금발전위원회(2003), 『국민연금 재정 안정화 방안에 관한 공청회』, 공청회자료 03-01, p.11.

2003년 개정에서 정부는 재정 안정화의 필요성을 세대간 형평성 회복과 제도유지 가능성에 대한 불안 해소로 들고 있다. 재정추계를 토대로 하여 이미 2047년으로 예정되어 있었던 기금 소진 연도를 재정추계기간 최종 년도 이후 2년까지로 연장하여(즉 이 시점까지 급여지불이 가능하도록) 재정을 확보하자는 내용이 핵심이다. 이를 위해 소득대체율을 또 다시 인하하고, 보험료를 인상하자는 안을 제시한 것이다. 보험료율은 현행 9%에서 2010년부터 5년마다 1.38%씩 2030년에 15.9%까지 인상한 후 2070년까지 유지하며, 소득대체율은 현행 60%에서 2008년에 50%로 인하하되, 2004년부터 2007년까지

55%를 적용하겠다는 것이다.¹⁴⁾

이와 같은 두 차례의 개정 방식은 몇 가지의 의문점을 유발한다. 하나는 재정 불안정의 근본 요인과 관련된다. 정부는 재정 불안의 요인으로 기여와 급여의 구조적 불균형 설계, 인구고령화 및 제도성숙을 제시하고 있다. 우선 불균형적 기여-급여 구조는 제도 설계 당시 이미 의도된 것이었으므로 재정 불균형은 예상되어 있는 것이다. 또한 기금이 고갈되면 적립방식에서 부과방식으로 전환될 것이라는 것까지 고려되어 있었다(민재성 외, 1986: 167). 그렇기 때문에 재정 불균형을 전제로 하고 만든 제도를 이제 와서 다시 균형적인 재정 구조로 만든다는 것은 애초 제도 설계가 잘못되었거나 아니면 재정 불균형적 설계 의도를 철회하는 것이다. 잘못 설계되었다는 것은 정책적 실패를 시인하는 것이 되므로 이후 세대에게 있어, 국민연금 유지의 정당성을 획득하기가 쉽지 않다. 설계 의도를 철회한다는 것은 또 다른 맥락에서 국민연금 제도의 의미를 훼손시키는 것이다. 즉 앞서 살펴본 것처럼 불균형적 재정 구조로 설계한 이유는 제도의 순응성, 세대간 재분배, 경제발전 기여, 타 연금과의 형평성 고려 등 현재까지도 국민연금 제도가 책임져야 할 문제점들로 언급되는 것들이다. 이런 상황에서 수지 균형을 맞추기 위한 개정작업을 시도한다는 것은 연금의 사회통합적 의미를 축소하겠다는 의도로 해석될 수밖에 없다.

둘째, 인구고령화와 제도성숙은 서구 유럽의 상황에서도 확인된 것처럼 제도 개정의 배경이 될 수 있지만 이것이 재정 불안정의 근원이 될 것이라 단정하기에는 지나친 면이 많다. 때문에 보험료와 급여수준의 수지균형을 맞추는 재정 안정화 방식으로 개정되어야 하는 것인지는 더욱 의문이 든다. 국가의 상황에 따라 개정의 내용

14) 50% 적용이 5년 뒤로 보류된 것에는 노동조합이 소득대체를 인하여 적극적으로 반대 의사를 표명했던 것이 계기가 되었던 것으로 보인다.

과 형식들이 상당한 차이를 보이고 있다는 것이 간과된 채, 신자유주의적 정책 방향을 생산하는 국제기구와 조직의 흐름에 그대로 편승했다고 밖에 볼 수 없다. 즉 우리나라의 상황에 대한 정치, 사회적 인식을 충분히 고려하지 않은 채 가입자들의 부담분에 의한 재정 안정 논리만을 내세우고 있는 것이다.

<표 3> 정부의 제도 운영 개선 방안

구분	개선안
표준소득월액 등급체계 조정	·45등급 유지하되, 상한선(360만원→396만원)과 하한선(22만원→36만원) 조정
노령연금 급여간 조정	·감액노령연금의 2.5% 추가감액을 폐지. 현재 10년 가입자의 경우 20년 가입자 연금액의 47.5%를 받으나 개선시 50% 수급
여성/장애연 금 수급권 강화	·이혼여성이 재혼하면 분할연금 지급이 정지되었으나 이 규정 폐지 ·미완치 장애 및 질병의 장애등급 결정 유보기간을 2년→1년 6개월로 단축
노령연금 조기수급 억제 및 고령근로 장려	·조기수급 1년당 감액율을 5%에서 6%로 조정(55세 수급시 75%→70%로 삭감) ·조기수급자가 소득활동을 재개할 경우 최초 결정된 연령별 지급율을 적용하지 않고 급여액을 인상 ·조기노령연금 수급자가 60-64세에 소득활동에 종사할 경우, 연금지급을 정지하지 않고 감액만하는 재직자노령연금 적용
납부예외자 개선	·교도소, 보호감호시설, 치료감호시설 보호, 행방불명자는 적용예외자 ·추납신청 기한을 5년으로 제한
가입유도 및 역선택 방지	·유족 및 장애연금 최소가입기간 1년 설정 ·반환일시금 산정시 적용이자율을 3년 → 1년만기 정기예금 이자율로 하향 조정

* 출처: 보건복지부, 『국민연금 제도개선 및 기금운용위원회 상설화 방안에 관한 공청회』, 2003년 8월.

오히려 연금개정과 관련하여 그 동안 중요하게 지적되었던 문제는 납부예외자 문제, 연금의 성불평등적 독소조항, 실질적 노후 소득 보장 가능성과 제도 자체에 대한 불신 등에 있었으며 나아가 현재의 연금제도가 계층간, 계급간 분절구조를 강화하여 ‘이중사회’를 유지, 존속하는데 일조하게 될 것이라는 전망과 관련된 것이었다. 재정 안정화 대책 수립경로와 비교할 때, 이와 같은 문제들에 대한 정부의 대응은 미온적이었다고 밖에 볼 수 없다. 이번 개정안에서 급여와 관련된 내용을 개선하는 방안이 제시되었으나 전반적으로 비용 억제에 초점을 두고 있어 개선수준은 미흡하다(〈표 3〉 참조).

따라서 두 차례의 연금개정을 통하여 알 수 있는 것은 정부의 개정 의도와 방향이 국가 책임하에 성원들간의 연대를 토대로 노후 소득을 보장하려는 데 있지 않다는 것이다. 오히려 정부의 목적은 장기적으로 현재 연금을 축소하여 그 부족분을 민간연금을 통해 보충하려는 전략을 고려하고 있는 것으로 보인다. 국가의 지원은 배제한 채, 가입자와 개인의 능력에 따른 노후 소득 보장 체계를 구축하려고 하는 것이다. 이러한 의도하에서 정부는 눈에 띄는 급격한 변화를 피하는 대신 장기적인 축소효과를 추구하는 ‘혼동전략(strategy of obfuscation)’을 취하고 있는 것이나 다름없다(Pierson, 1994: 19-22). 혼동전략이 주로 활용되는 이유는 급여산식이나 급여의 연동체계, 재정방식의 변화의 의미 등에 관하여 전문적 이해가 없다면 개정으로 인해 초래되는 여러 영향력을 판단하기 어렵기 때문이다(Bonoli et al, 2000). 이처럼 효율과 형평의 원칙이 ‘전문성’과 결부되어 외화됨으로써 사회보장 제도로서의 목적이 훼손되지 않는 연금개정을 지켜내기가 더욱 어렵게 되었다.

사회보장 제도로서의 노후 소득 보장 기능과 재분배 기능을 지켜야 하는 피보험자로 대변되는 노동자와 제 시민사회 세력들은 개정의 주체로서 연금개정에서 점차 소외되는 상황에 처하게 된 것이다. 이번 연금개정은 주체가 배제된 채 정부의 주도하에 시장 친화적인

방향으로 바꾸어가기 위한 정책결정의 전형을 보여주는 것이다. 이하에서는 개정 내용과 관련하여 논쟁이 되었던 부분을 중심으로 살펴보기로 한다.

2) 재정추계 내용과 문제점

국민연금법¹⁵⁾에 의거하여 실시되는 재정계산제도는 인구 및 경제 관련 변수 등 연금재정에 영향을 줄 수 있는 제반 요인들에 대한 일정한 가정을 기초로 장기 재정을 추계하고, 그 결과에 따라 보험료율 조정 등의 변경계획을 수립하기 위한 절차이다(복지부·국민연금발전위원회, 2003). 이에 따라 2002년 3월 ‘국민연금발전위원회’가 발족되었다.¹⁶⁾ 연금발전위 산하 제도발전위원회에서 마련하고 복지부가 정부안으로 수용한 재정 안정화 방안은 약 1년이라는 기간동안 연금제도 각 영역의 전문가들간의 토론과 의견수렴 과정을 거쳐 도출된 것이었다.

재정추계는 여러 가정에 의거하여 장기간에 걸쳐 일어날 수 있는

15) 제 4조(국민연금의 재정계산 및 급여액의 조정) ①이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금 재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다. ②보건복지부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 5년마다 국민연금의 재정수지에 관한 계산을 실시하고, 국민연금의 재정전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용에 관한 계획 등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하며, 이를 국회에 제출하고 대통령령이 정하는 바에 의하여 공시하여야 한다. ③이 법에 의한 급여액은 국민의 생활수준, 임금, 물가, 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다.

16) 연금발전위원회는 시민단체(4인), 사용자단체(2인), 노동자단체(2인), 관계기관(3인), 정부대표(4인), 학계(3인), 언론(1인), 위원장(교수 1인) 20인으로 구성되었으며 산하에 제도발전전문위원회와 재정분석전문위원회를 두었다. 제도발전위원회에서는 타 연금과의 연계방안, 연금급여 내 급여간 합리적 조정, 재정 안정화 방안을 맡았고, 재정분석전문위원회에서는 재정분석모형 설정 및 재정 시뮬레이션, 수입, 지출 등 기금운용과 관련된 과제를 수행하였다(보건복지부·국민연금발전위원회, 2003).

재정적 변화를 예측하는 것이므로 유동적이다. 따라서 예측치에 의거하여 더구나 수십 년 뒤에 발생할 결과를 예측한 자료에 입각하여 경제, 사회적으로 막대한 영향력을 끼치는 제도를 수정, 변경한다는 것은 다소 모험적일 수 있다. 예를 들면 확정기여 적립방식에서 퇴직급여에 초래하는 위험과 관련한 한 시뮬레이션 연구(1953-95년 독일, 일본, 영국, 미국에서 실제 경험을 사용한 것)의 결론에 따르면, 경제 환경에 대한 높은 민감성으로 이 제도에서 퇴직시 목표 대체율을 달성하는 것은 어렵다고 분석되었다. 장기적인 흐름이 완벽하게 예측되었다 하더라도 평균 연간가치는 50%까지 대체율 손상을 초래한다는 것이다(Gillion et al, 2000: 308-310). 그렇지만 수많은 시행착오와 선행적 노력을 거쳐 이루어진 장기간의 재정추계는 미래의 재정 변화에 대하여 대략적인 방향을 제시해주고, 적절한 시기에 대비책을 마련할 수 있도록 해 준다는 점에서 매우 필요한 것임을 부인할 수 없다.

장기 재정추계의 결과는 추계모형과 추계에 사용된 사회·경제적 변수 및 제도 관련 변수를 어떻게 가정하느냐에 따라 달라진다. 재정 추계에 사용된 모형은 장기예측방법(projection)인 연금수리모형이다. 장기예측방법은 영구적인 제도의 지속을 전제로 한 개방형(신규가입자 유입이 영구적이므로 제도가 중단되지 않는다) 가입자 방식에 기초하여 장래 일정기간에 대한 연도별 수입과 지출의 흐름을 계산하여 재정수지표를 산출하는 것이다. 연금수리적 모형은 다양한 제도변수 변화에 대한 재정시뮬레이션이 가능하다는 장점이 있으나 인구 및 경제변수와 연금재정의 상호관계가 반영되지 않는 단점이 있다(국민연금발전위원회, 2003b: 37-39).

모형마다 각각의 장·단점이 있으므로 모형 자체가 심각한 결함을 가지고 있지 않는 이상, 추계 결과의 사회적 파장은 크지 않을 것으로 판단된다. 오히려 추계시 사용된 변수가 논쟁이 된다. 이는 재정 예측의 기초가 되는 변수들의 전망 그 자체가 많은 불확실성을 내

포하고 있기 때문이다(정홍원, 1998). 사회·경제적 변수로는 일반적으로 출산율, 인구이동, 평균 기대여명(사망율), 65세 이상 인구의 장기수명율 등 인구학적 요소와 경제성장률, 임금성장율, 물가성장율 등 경제적 요소들이 활용된다. 제도 관련 변수로는 경제활동참가율, 실업률, 필요보험료율, 소득대체율이나 급여율, 보험료 징수율 등을 대표적으로 들 수 있다.¹⁷⁾ 따라서 재정추계 결과의 사회적 혹은 정치적 수용가능성은 변수 선정 기준에 대한 사회적 합의와 동의에 따라 좌우되는 것이다.

① 재정추계 기간과 출산율¹⁸⁾

정부는 최초 재정계산제도에서 재정추계 기간을 70년으로 하여 2070년까지의 재정 규모를 추정하였다. 장기 재정추계는 대개 60년 이상이 일반적인데다가, 2070년 시점까지 노인부양비가 지속적으로 늘어나기 때문이라는 것이었다. 정부 추계 자료에 의하면 노령부양비는 2002년 11.7%에서 2070년에는 75.2%에 이르게 된다.

노령부양비가 이처럼 급격하게 증가하는 데는 출산율 감소와 평균 기대여명 및 노인수명 연장에서 비롯된다. 우리나라가 2000년에 이미 고령화사회로 진입했기 때문에 노령부양비는 적어도 현재 경제활동 세대가 노인이 된 뒤에(2050년 정도까지) 현 세대를 부양하는 후세대의 인구가 급격하게 증가하지 않는 이상 혹은 현세대의 인구구조가 급격하게 감소하지 않는 이상 지속적으로 증가할 것임을 예상할 수 있다. 위원회에서는 인구변수와 관련하여 통계청의 2001년 장기인구추계(2000~2050) 자료를 기반으로 2050년 이후는 별도로

17) 급여에 영향을 끼치는 요인에는 급여율, 급여산정 기준소득, 연금수급개시연령, 과거소득재평가율, 연금급여 실질가치 보전장치가 있고, 기여에 영향을 주는 요인에는 보험료율, 보험료 부과기준소득, 보험료납부기간, 재정방식을 들 수 있다(석재은·김용하, 2001).

18) 출산율 외에 사용된 인구학적 지표로는 출생성비, 사망률, 인구이동이 있다.

추정한 인구추계 모형을 사용하였다.

<표 4> 인구구조와 노령부양비

(단위: 천명, %)

연도	인 구				제도내 인구		
	전체 인구	65세 이상	18-64세	노령 부양비	가입자 수	노령연금 수급자수	제도 부양비
2002	47,640	3,772	32,164	11.7	16,205	734	4.5
2010	49,594	5,302	33,639	15.8	17,623	2,345	13.3
2020	50,650	7,667	34,358	22.3	17,444	3,971	22.8
2030	50,296	11,604	31,116	37.3	15,663	6,566	41.9
2040	48,204	14,533	26,917	54.0	13,403	9,053	67.5
2050	44,337	15,271	23,355	65.4	11,596	10,268	88.5
2060	39,599	14,330	20,277	70.7	9,748	10,044	103.0
2070	34,961	13,056	17,356	75.2	8,434	9,117	108.1

* 출처: 보건복지부 재정분석전문위원회 내부자료, 『국민연금 장기 재정추계』, 2003. 4월.

이에 따르면 2000년 출산율이 1.47이고, 2050년 1.40, 2070년은 1.51로 가정되었다. 합계출산율이 지금보다 다소 높게 가정되었다 하더라도 <표 4>에 따르면 2050년부터 전체 인구의 1/3 이상이 경제활동을 하지 않는 노인 인구이며, 2070년 이후에는 전체 인구의 절반이 노인 인구가 될 수 있다는 것이다.

<표 5> 합계 출산율 가정

연도	합계출산율
2000	1.47
2002	1.17
2010	1.36
2020	1.37
2030	1.39
2040	1.40
2050	1.40
2060	1.44
2070	1.51
2080	1.59

* 출처: 보건복지부 재정분석전문위원회 내부자료, 『국민연금 장기 재정추계』, 2003. 4월.

2002년 우리나라의 출산율이 1.17이고, 이 추세대로 간다면 노인 인구가 전체 인구의 절반을 차지하는 시점은 훨씬 앞당겨지게 될 것이며 연금제도의 재정위기는 더 빨리 도래할 것이다. 문제는 이처럼 저출산율에 대한 심각한 문제인식이 있고 여성, 아동, 가족정책 및 인구정책에 관한 방안이 고려되지 않으면 안되는 상황이라는 것이 공론화되고 있음에도 불구하고, 이러한 현상을 반영할 수 있는 변수들이 고려되지 않은 채 장기적인 추계가 이루어졌다는 데 있다. 현 수준이 향후에도 지속되는 것으로 가정하는 이른바 중위가정에 입각한 추계결과는 인구 감소가 제도에 끼치는 심각성을 환기시키는 데는 유용할 수 있지만, 현실 가능성이 희박한 기준을 적용함에 따라 사회적, 경제적, 정치적 환경을 간과하게 되어 타당성이 저하될 뿐만 아니라 사회 구성원들의 동의도 얻기 어렵다.¹⁹⁾

19) 이와 관련하여 민주노총에서는 통계출산율(현재 출산율을 미래에 적용)이 아닌

따라서 재정추계 기간을 70년으로 했을 때 추정된 노령부양비는 재고되어야 한다.²⁰⁾ 또한 70년으로 추정했을 때 가입자의 보험료 부담이 급격하게 증가하기 때문에 가입자의 저항이 높다는 것은 자명함에도 불구하고 불확실한 추계치와 추계기간을 고수할 필요는 없다고 보여진다. 재정추계 기간은 국가별로 55년부터 75년까지 다양하다. 그러므로 사회적으로 수용 가능한 수준에서 재조정되어야 할 필요가 있는 것이다.

② 경제 및 사회적 변수

경제 변수는 사실 다른 어떤 변수보다 불확실성이 높다. 이로 인하여 향후 변화가 확실히 예상되는 변수에 대해서는 동적 가정(dynamic assumptions)을 채택하지만, 그렇지 않은 변수에 대해서는 정적 가정(static assumptions)을 채택하였다. 차이점은 전자는 추정치를 사용하고, 후자는 과거 경험치를 주로 사용한다는 데 있다(국민연금발전위원회, 2003b: 59).

우선 실질임금상승율과 실질기금투자수익율은 장기적으로 모두 국제수준으로 둔화되는 것으로 가정하는 동적 가정을 사용하였으며, 물가상승율은 한국은행의 물가상승율 목표치인 (3%±1%)의 평균값을 기준으로 설정하여 정적 가정을 사용하였다. 이것을 기준으로 장기전망을 낙관적으로 가정했을 경우, 보험료율 9%를 유지하면 2030년에 18.45%의 보험료율이 산정되며, 보수적으로 가정했을 경우 같은 기준 하에서 21.40%의 보험료율이 가정되었다(재정분석전문위원회, 2003).

목표출산율(사회정책적 조정에 의해 특정 시점에 기대할 수 있는 출산율)을 적용해야 한다고 제안하였다.

20) 보놀리는 이와 관련하여 장기추계는 극단적으로 추계하기 어려운 변수들에 대한 추가가정을 요구하므로 연금지출 추계시 20년 이상을 추계할 경우 타당성이 거의 없다고 주장하였다(Bonoli, 2000: 18).

<표 6> 실질임금상승율, 실질기금투자수익율, 물가상승율 기간별 가정

	2002- 2010년	2011- 2020년	2021- 2030년	2031- 2050년	2051년-
실질임금상승율 (명목임금상승율)	3.5(6.5)	3.0(6.0)	2.5(5.5)	2.0(5.0)	1.5(4.5)
실질기금투자수익율 (명목기금투자수익율)	4.5(7.5)	4.0(7.0)	3.0(6.0)	2.5(5.5)	2.0(5.0)
물가상승율	3.0				

* 출처: 재정분석전문위원회, 『국민연금 장기재정추계』, 2003. 4.

우선 제기되는 의문은 지표들을 동적 가정과 정적 가정으로 분류한 방식에 있다. 실질임금상승율과 실질기금투자수익율의 추정치를 설정하는 데 있어, 장기적으로는 국제수준에 맞게 수렴된다고 하면서 제시된 가정은 “국내경제의 선진국 경제구조화 등으로 노동생산성 증가가 국제수준으로 둔화될 것이지만...산업구조와 기술변화 등을 통해 노동생산성 향상이 진행되어 임금상승 가능성이 어느 정도 지속될 것(국민연금발전위원회, 2003b: 60)”이라는 것이다. 인구구조의 장기적 변화가 정책적 변화로 인하여 예측하기 어렵기 때문에 중위가정을 사용한다고 제시했는데, 사실 인구추계보다 더욱 불확실한 것이 경제추계가 아닐까 생각된다. 그런데 이와 같은 가정을 하고 있다는 것은 향후 경제정책과 노동정책의 방향을 전제하고 있다고 봐도 될 것이다. 한쪽은 정책적 전망이 불명확하기 때문에 일반적 수준의 지표를 사용했고, 한쪽은 상당한 정책적 방향을 전제로 하여 일반적 수준의 지표를 사용한 것이 된다. 또한 물가상승율은 과거의 경험을 반영한 정적 가정에 입각하여 고정값으로 가정하였다고 했으나 이 역시 의문이 드는 부분이다. 경험치가 반영되어 있기 때문에 장기적으로 보면 평균값으로 수렴된다는 것으로 이해할 수밖에 없는데 그에 대한 명확한 설명이 없다.

경제상황의 민감한 변화를 예측한다는 것 자체가 많은 비현실적 가정을 전제로 할 수밖에 없다는 것을 인정한다고 하더라도, 이러한 변수 결정과 관련하여서는 충분한 공론화 과정이 이루어져야 한다. 정부가 주최했던 두 차례의 공청회 자료에서는 인구학적 변수에 관해서는 상당한 논거가 제시되어 있으나 경제변수와 관련하여서는 경제성장률이 둔화되고 있다는 것 외에는 변수선정과 관련하여 언급되어 있지 않다. 연금제도에 영향을 끼치는 매우 중요한 변수들에 대하여 언급조차 되어 있지 않다는 것은 논쟁의 소지를 제거한 것이나 다름없다.

다음으로 경제활동참가율²¹⁾은 60~64세를 제외한 전 연령층에서 남녀 모두 증가하는 것으로 가정되었다. 60~64세 남성은 2001년의 경제활동 참가율 64.7%를 그대로 적용하였고 여성은 2020년에 참가율이 47.5%로 증가하는 것으로 가정되었다. 2030년 이후 장기적인 수준은 2030년 수준을 동일하게 적용하였다. 재정추계 안에 따르면 60~64세 남성 노동자의 경제활동 참가율을 고정시킨 이유가 연금 수급 및 고령자 노동정책이 가져올 변화에 대한 예측이 어렵기 때문이라는 것이다. 크게 다르지 않지만 여성은 2020년의 참가율로 고정되어 있다. 2070년까지 재정추계가 되어 있으니 결국 이 기준이 2070년까지 적용되는 셈이다.

퇴직 직전 연령집단의 경제 활동참가 변동이 보험료와 급여에 어느 정도 영향을 주는지 파악할 수 없지만 이들 연령집단의 경제활동 참가율을 짧게는 50년(여성) 길게는 70년(남성)까지 동일하게 설정하는 것이 타당성이 있는지 의문이다.²²⁾ 경제활동 참가는 보험료 수준 및 기금규모와 밀접하기 때문이다. 더구나 2033년 이후부터는

21) 제도관련 변수로 범주화되어 있다.

22) 추계과정에서 이들 인구집단의 경제활동 참가율이 급여수준에 큰 영향을 끼치지 않기 때문에 동일한 비율로 산정해도 무방하다는 판단을 했을 수도 있다. 그러나 이에 대한 충분한 논거가 제시되었어야 한다.

65세부터 완전 노령연금을 수급할 수 있기 때문에 노동시장의 구조 변화와 고령 노동자들의 참여 동기는 그야말로 예측불허의 상태일 수 있다.

전체적으로 경제 관련 변수에서는 지표 선정에 대하여 명확하지 못하다. 경제변동에 대한 추정이 과거의 경험과 사례를 토대로 설계되고, 예측된다 하더라도 장기 추계는 불확실성이 높을 수밖에 없다. 때문에 보다 다양한 형태로 예상 가능한 추정 결과들이 제시될 필요가 있는 것이다.

③ 기여율과 급여율

재정추계에서는 2070년까지의 재정 안정을 위해 목표적립율을 200%로 유지하는 것을 전제로 필요보험료율을 산정하였다. 현 제도에서 평균소득자가 40년 동안 가입했을 때 보장되는 소득대체율 60%를 그대로 유지한다고 했을 때, 2030년 이후 필요보험료율이 19.85%로 상승하여 가입자의 수용가능 선을 넘어서기 때문에 목표적립율을 달성하기 위해서는 소득대체율을 낮춰야 한다는 것이다. 그래서 제시된 방안이 5년간의 완충기간을 둔 뒤 2008년부터 소득대체율을 50%로 하향 조정하는 것이다.

<표 7> 소득대체율 변경에 따른 예상 필요보험료율

소득 대체율	보험료율 9% 유지시		재정안정을 위한 필요보험료율(%)				
	수지적자 발생연도	기금 소진 연도	2010	2015	2020	2025	2030
50%	2039	2053	10.37	11.74	13.11	14.48	15.85
40%	2046	2062	9.57	10.14	10.71	11.28	11.85

* 출처: 보건복지부 재정분석전문위원회 내부자료, 『국민연금 장기 재정추계』, 2003. 4월.

국민연금은 확정급여 형태의 수정 적립방식이므로 기여와 급여가 급여산식에 의거하여 일정한 상관성을 갖도록 설계되어 있다. 전술했듯이 98년에 한 차례의 급여산식 변경에 의하여 균등부분과 소득 비례부분을 1 : 1의 구조로 조정함에 따라 기여와 급여의 긴밀성은 한층 높아졌다.

여기에서 주목할 점은 기금 소진 연도를 연장하는 것의 의미와 필요보험료를 높이면서 소득대체율을 낮추는 방안에 대한 가입자들의 수용 여부이다. 우선 98년 법개정 시 2047년으로 추정되었던 기금 소진 연도를 6년(2053년 예정)이나 15년(2062년 예정) 연장하는 것이 얼마나 유용한 정치, 사회적 합의가 있는지 의문이다. 수익비가 '1'이 될 수 없는 제도 형태 속에서 적립방식의 연금기금이 소진되는 것은 예정되어 있는 것이다. 기금 소진이 초래할 심리적 불안을 공세적으로 부추길 것이 아니라 오히려 연금이라는 제도적 틀에 대한 평가와 장기적 전망이 제출되어야 하는 것이다. 제도의 미래에 대한 장기적인 플랜도 없이 재정계산을 반복할 때마다 기금 소진 연도를 연장하기 위해 기여와 급여 구조를 조정할 수는 없기 때문이다.

필요보험료율 인상과 관련하여서도 문제는 심각하다. 가입자들은 매우 빠른 속도로 상승해온 기여율에 대한 거부와 함께 과연 그에 부합하는 혜택을 보장받을 수 있는 것인지에 대해서도 불안하다. 정부의 주장대로 적정 보험료를 내면 적정 급여를 받을 수 있는지에 대한 불신도 있지만 그렇다면 '적정 보험료'는 어느 정도를 의미하는 것인지에 대해서도 명확하지 않다. 만약 적정 보험료가 보험수리 원칙에 입각하여 '넉 만큼 받는 것'이라고 한다면 가입자들은 '덜 내고 덜 받겠다'는 혹은 '안내고 안받겠다'는 생각이 팽배할 만큼 제도에 대한 불신이 높다.

이런 상황에서 필요보험료를 인상하는 방안 자체가 모험일 수 있다. 더구나 가입자들은 국민연금 기여금만 내는 것이 아니라 다른

보험료와 세금도 지출해야 하는데, 보험료 인상은 물가나 임금과 직접 연동되지 않는다 하더라도 상호간에 상당한 영향을 주기 때문에 연금 보험료 인상은 ‘연금보험료만의 인상’으로 수용되지 않는다. 그렇다 하더라도 노후의 적절한 생활을 유지하기 위해 반드시 필요한 것이라면, 정부가 제도와 관련하여 신뢰를 국민들에게 심어준다면 보험료 인상에 대한 저항은 완화될 수도 있다. 이런 점에서 필요보험료율을 인상하기 위해서는 충분한 공론화가 전제되어야 한다. 이러한 수순을 생략한 채, 법으로 정해진 ‘강제가입’ 제도라는 이유로 가입자들에게 ‘공지’하는 정도의 홍보나 의견수렴 단계를 거친다면 가입자들의 수용력은 그만큼 떨어지게 된다.

이런 맥락에서 보험료를 어느 수준으로 올리는 것이 적당한가와 관련하여 고려되었던 사항중 하나에 관심을 가질 필요가 있다. 즉 연금보험료를 인상하는 데 있어 가입자들의 조세부담 수준도 살펴 보아야 한다는 것이다. 발표된 안에 따르면 집단적인 기여회피나 제도거부 아니면 납세저항을 피할 수 있는 보험료율 상한선은 20%를 넘지 않는 것으로 예측되고 있다. 2009년까지의 보험료가 9%이고 이후 단계적인 인상을 상정한다고 하더라도 가입자들이 체감하는 보험료 인상은 훨씬 더 높을 것이다. 따라서 그만큼의 저항도 예상될 수 있다. 이러한 저항을 최소화할 수 있는 것은 결국 필요보험료율의 적절한 인상은 적절한 노후 소득 보장의 기초이면서 후세대와 공존할 수 있는 방안이며, 국가가 책임지고 이것을 보증한다는 신뢰와 약속이다.

그런데 이번 개정안에서는 필요보험료율은 올리면서도 소득대체율은 70%에서 60%로 하향 조정한지 5년밖에 경과되지 않았음에도 불구하고 또 다시 낮추겠다고 밝히고 있다. 보험료는 계속 오르는데 노후 급여가 삭감된다는 것을 타당하다고 인식할 사람은 드물 것이다. 더욱 심각한 문제는 단순히 대체율이 삭감된다는 것에 있지 않다. 그 동안 정부는 평균 표준소득월액에 해당하는 노동자가 40년

가입했을 때 퇴직후 소득대체율이 60%에 이른다고 공표하였는데 이를 잘 살펴보면 많은 문제점이 은폐되어 있다.

<표 8>에서 제시된 바와 같이 연금에 가입한 평균 소득자에게 60%의 소득대체율을 보장할 경우, 20년 가입하면 퇴직후 월 40만원 정도를 받는다. 1인당 최저생계비(36만원) 수준이다. 평균 소득자가 노후 소득으로 최저생계비 정도의 급여를 받는다면 평균 소득 이하의 소득계층은 최저생계비조차 받을 수 없다는 결론이 나온다. 그런데 그 규모가 적지 않다는 것에 있다. 2070년까지 전체 가입자의 평균 가입기간은 21.7년으로 추계되어 있는데다가 현재 월 150만원 가량 받는 노동자의 규모가 상당하다는 점에서 다수의 노동자들은 노후 소득으로 40만원 이하를 받을 가능성이 매우 높다는 것을 짐작할 수 있다.²³⁾ 그럼에도 불구하고 소득대체율을 50%로 낮추자는 정부의 안은 노후 소득 보장으로서의 연금의 목적을 매우 훼손하고 있다고 볼 수밖에 없다. 흔히 사용하는 40년 가입시 월 136만원의 소득자는 49.53%의 소득을 보장받을 수 있다고 하지만 실제로 21.7년이라는 대다수 노동자들의 평균 가입기간에 입각해 보면 34만원이라는 최저 생계비에 불과한 노후 소득을 받게 되는 것이다.

이번 개정안에서 정부가 개정의 3대 원칙으로 내세운 것중 하나가 급여의 적절성인데 이때 급여의 적절성은 “평균 가입기간을 충족한 평균 소득자에게 최저생계비 이상을 보장하는 수준”으로 제시하고 있다. 지금까지 급여 적절성은 ‘노후 소득 보장’이라는 다소 추상적이지만 사회적으로 적절한 수준의 생활이 가능한 것으로 암묵적으로 공유되었으나 이번 개정안을 통해 공적 연금은 ‘최저생계비’ 이상을 보장하는 것으로 명시되고 있는 것이다. 정부는 표준소득월액

23) 이병훈·김유선(2003)은 경제활동인구조사 부가조사를 활용하여 다음과 같이 분석하였다. 국내 상용직 풀타임 중위임금(160만원)의 2/3인 ‘월 평균임금 106만원 이하’를 저임금 노동자계층으로 분류할 경우 전체 임금 노동자 1,363만명 가운데 절반인 663만명이(48.6%) 저임금 계층에 해당된다.

등급표의 낮은 등급을 보호하기 위해서나 적절한 기준을 평균 소득자가 평균 가입기간을 충족해야만 받을 수 있는 수준으로 설정한 것이다. 가입자들 특히 중간 소득계층 이하의 가입자들이 20년을 소득의 적지 않은 비율로 매달 납입한 결과가 노후에 최소한의 생계비도 보장받지 못하는 제도가 된 상황을 신뢰하고 수용하기는 힘들 것이다.

<표 8> 가입자 평균소득월액 기준 가입기간별 급여액과 실제 소득대체율

가입기간	60% 소득대체율	50% 소득대체율	40% 소득대체율
20년	29.65%(40만원)	24.71%(34만원)	19.76%(27만원)
30년	44.57%(61만원)	37.15%(51만원)	29.72%(40만원)
40년	59.43%(81만원)	49.53%(67만원)	39.62%(54만원)

* 주: 1) 가입자 평균소득월액은 136만원으로 2002년도 말 기준임.

2) 괄호안의 금액은 임금대체율에 2002년말 현재 소득을 곱한 것으로 실제로 수급시점에서의 금액은 그때까지의 임금상승율이 곱해진 금액이 될 것임.

* 출처: 국민연금발전위원회, 『국민연금 발전위원회 검토사항: 재정 안정화 방안을 중심으로』, 2003. 4.

소득대체율 인하의 가장 큰 문제는 그나마 연금에 가입되어 있는 저소득, 비정규 노동자들에게 실질적인 소득 보장을 거의 해주지 못하는 유명무실한 제도가 될 수 있으며, 납부 예외자 형태로 대부분 제도내에서 사각지대로 존재하는 노동자들에게는 영원한 납부예외자로 남도록 할 수 있고, 제도 밖에서 사각지대로 남아 있는 빈곤층, 불완전 노동자들에게는 결코 가입하고 싶지 않은 또한 가입하기도 어려운 제도로 고착될 수 있다. 결국 국민연금은 고용안정성과 적절한 소득이 보장되는 사회 계층에게나 적합한 노후 보장 제도로 전략할 수도 있게 된 것이다.

④ 납부예외자 비율, 지역가입자징수율

2003년 6월 현재 국민연금 가입자의 현황은 아래와 같다. 전체 가입자 1,600만명중 사업장 가입자가 6백 4십만명이며 지역가입자가 1천만명 정도이다.

<표 9> 국민연금 가입자 현황

(단위 : 개소, 명)

구 분	총 가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속가입자
		사업장	가입자	계	도 시	농어촌		
'88.12	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
'92.12	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
'95.12	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	-	1,890,187	48,710	15,760
'96.12	7,829,353	164,205	5,677,631	2,085,568	-	2,085,568	50,514	15,640
'99. 4	16,268,779	174,496	4,992,716	11,113,148	9,045,812	2,067,336	34,250	128,665
'99.12	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	8,739,152	2,083,150	32,868	168,570
'00.12	16,209,581	211,983	5,676,138	10,419,173	8,381,451	2,037,722	34,148	80,122
'01.12	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	8,132,036	2,048,075	29,982	115,815
'02.12	16,498,932	287,092	6,288,014	10,004,789	7,997,593	2,007,196	26,899	179,230
'03. 6	16,897,185	307,279	6,497,234	10,157,109	8,081,145	2,075,964	25,745	217,097

* 출처: 국민연금관리공단, 2003.

2003년 4월 현재의 기준으로 국민연금 지역가입자의 납부예외자는 40% 정도, 지역가입자 징수율은 74%로 나타나고 있다. 이 두 지표는 현세대와 미래세대의 보험료와 적립금을 변동시키는 데 큰 비중을 차지하는 것이다. 재정추계에서는 납부예외자의 비율을 2030년 이후 30%로 고정하였으며 징수율은 점차 증가하여 85%에서 고정시켰다.

<표 10> 납부예외자 규모 및 비중(2003년 4월) (단위: 명, %)

구분		전체	도시	농어촌
계		10,051,335	8,010,424	2,040,911
소득 신고	인원	5,811,408	4,477,261	1,334,147
	비율	57.8	55.9	65.4
납부 예외	인원	4,239,927	3,533,163	706,764
	비율	42.2	44.1	34.6

* 출처: 재정분석전문위원회, 『국민연금 장기재정추계』, 2003. 4.

<표 11> 지역가입자 납부예외자 비율 및 징수율 가정

	2001년	2002-2029년	2030년 이후
납부예외자	44%	선형보간	30%
징수율	74%	선형보간	85%

* 출처: 재정분석전문위원회, 『국민연금 장기재정추계』, 2003. 4.

추정 결과가 이와 같다면 국민연금의 사각지대는 앞으로도 여전히 광범위하게 존재할 것이라고 가정된다는 것이다. 물론 국민연금에 대한 국민적 신뢰가 거의 없다는 점에서 매우 현실적인 가정일 수는 있다. 그렇지만 이것 역시 경제변수와 마찬가지로 낙관적, 보수적 가정을 세워 각각의 가정하에서 재정추계를 했을 때, 어떤 차이가 나타나는지 제출되었어야 했다. 그래야만 납부예외자를 줄이기 위한 보다 적극적인 정책적 방안을 현 수준에서 고려할 수 있기 때문이다. 게다가 의문이 드는 것은 경제변수에서는 국제수준의 각종 기준치를 제시함으로써 그 기준에 부합해야 한다는 것을 강조하고 있으면서도, 외국의 연금제도의 납부예외 비율과 징수율에 대해서는 언급이 없다는 것이다.

⑤ 지표선정에 대한 이견

국민연금의 재정추계에 사용된 지표는 대략 위와 같다.²⁴⁾ 전술했듯이 재정추계에 사용된 변수는 국가의 상황에 따라 달라지기 마련이다. 따라서 다수의 국가에서 보편적으로 사용되는 지표가 있다 하더라도 가장 적절한 재정추계를 위해서는 해당 국가의 정치, 사회, 경제적 상황을 충분히 반영할 수 있는 지표를 선정하는 것이 올바른 것이다.

일반적으로 연금기여율 변화에 영향을 끼치는 제도 외적 지표들로 출산율, 물가상승율, 임금상승율, 기금투자수익율, 기대여명이 필수적으로 고려된다. 그렇지만 우리나라의 국민연금 기여율 조정에서 충분히 고려되지 않은 관리행정제도 혹은 행정비용 변수(Thompson, 1998)도 있다. 국내 이주민이 많은 캐나다에서는 인구변수로 순이입자수를 고려하고 있고 그외 장애발생율도 포함하고 있다. 일본은 연금개정율이라는 변수가 채택되고 있다. 미국에서 주목할 만한 것은 미래의 완전고용 노동력, 연평균 노동시간, 노동생산성과 평균임금, 연간 순이입자수 지표가 있다(보건복지부, 2003).

분석에서도 언급되었던 것처럼 불확실하다고 하더라도 정책적 개입의 여지가 명확한 사회, 경제적 환경 변화에 대해서는 관련 지표로서 고려될 필요가 있다. 인구추계 지표와 관련하여 예를 들면 최근 출산률 변화에 중요한 역할을 수행하는 피임의 유용성, 가족정책의 규모와 특성 역시도 반영될 수 있어야 한다(Bonoli, 2000: 16). 또한 어떤 시기에 태어난 인구집단인가에 따라 소득과 건강상태와 노령의 관계는 달라질 수 있으므로(Deaton & Paxson, 1998) 인구집단(cohort)별 특성도 고려되어야 한다. 게다가 더욱 중요한 것은 이러한 지표들을 어떻게 조합하는가 하는 점이다(Thompson, 1998).

24) 물론 빠진 것도 많겠지만 그 부분은 해당위원회의 위원이 아니면 알아서는 안 되는 것이거나 아니면 위원회의 판단에 따라 공론화되는 것이 큰 의미가 없다고 동의된 변수들일 것이다.

이런 점에서 재정추계 과정에서 우리나라의 실정에 맞는 변수 채택에 대해 과연 충분한 검토가 있었는지, 아니면 정치, 사회적 상황을 고려하여 채택된 변수가 있는지에 대해서는 상당한 불신이 생길 수밖에 없다. 더구나 공청회 과정에서 노동계와 시민단체가 지표의 조합과 관련하여 문제점을 지속적으로 제기했음에도 불구하고 변화를 발견하기 어렵다. 소득대체율을 50%로 인하하기 직전의 중간 완충단계를 두었다는 정도가 눈에 띈다.²⁵⁾

다음으로, 재정추계는 변화의 경향이나 흐름을 전망하고 그에 대한 대비책을 세우기 위한 준거자료로서 활용되어야 한다. 전술했듯이 향후 20년 이후의 기간에 발생할 일을 예측하는 것이기 때문에 정확성이 떨어지는 것이 당연하다. 하물며 70년을 추계기간으로 설정하고 처음으로 수행한 이번 재정추계에서는 그 해석과 조망에 더욱 신중을 기해야 한다. 그럼에도 불구하고, 이번 재정추계를 토대로 정부에서는 매우 구체적이고 분명하게 필요보험료율을 명시하였다. 이것은 재정추계가 그만큼 정확했다라는 자신감의 표현일수도 있겠지만, 한 국가의 경제적, 사회적 상황의 불확실성과 최초의 추계라는 정황을 고려했을 때는 매우 위험한 것이기도 하다.

3. 제도 개정에 대한 종합적 평가

재정추계의 변수설정 과정과 결과에 대하여 사회적 저항이 있었음에도 불구하고 정부가 개정안 통과를 강행하려는 것을 어떻게 평가해야 하는가. 아울러 그에 따른 파장은 무엇인가. 이번 국민연금의 개정은 내용이 시기적으로도 적절하지 못했을 뿐 아니라 사회적 수

25) 국민연금발전위원회의 최종 보고서에 따르면 연금재정 안정화 방안 및 제도 일 반에 대하여 전문가와 일반 국민을 대상으로 이원화된 여론조사(전화설문조사)를 수행했다고 하였으나 그에 관한 결과는 어디에도 나타나지 않고 있다.

용 가능성도 대단히 희박하다고 평가될 수 있다. 오히려 이번 개정은 국민연금의 노후 소득 보장제도로서의 공적 기능을 축소하고, 민간연금의 성장, 발달을 지원하기 위한 토대를 구축하려는 정부의 경제중심적, 시장 친화적 정책 의도가 강하게 반영된 결과로써 규정할 수 있다.

따라서 인구 노령화와 재정위기를 타개하기 위한 방법으로 소득대체율을 낮추고, 민간부문을 공적 틀로 흡수하여 지원하는 것이 유일한 방법인지는 좀 더 많은 정책결정 과정의 노력들 속에서 재론되어야 하는 것이다. 왜냐하면 장기적으로 이러한 개정 방향은 노후대비의 개인 책임 강화와 국가 책임의 회피, 노동시장 분절과 노동조합의 조직력 약화의 가속화, 궁극적으로는 사회적 배제의 유지, 강화로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

1) 재분배 기능의 약화와 사회적 배제의 영속화

1998년 연금개정시에 급여산식의 균등부분과 소득비례부분을 동일율로 조정함에 따라 상이한 소득집단간의 재분배 기능이 약화되었다. 이번 개정에서는 표준소득월액 등급체계의 상하한 소득을 조정하였으나 상한선 소득은 불과 36만원만 인상되었기 때문에²⁶⁾ 많은 고소득자들에게 여전히 유리한 구조를 보장해 주었다. 뿐만 아니라 기여율을 높이고, 급여율을 하향 조정하여 보험수리적 균형을 달성하고자 함으로써 계급간 재분배를 더욱 약화시키려 하고 있다.

이런 변화를 살펴보았을 때, 1998년의 개정과 2003년의 개정안은 연금의 계급간 재분배적 성격을 축소시키는 방향이었다고 평가할 수 있다. 재정 안정화 전략에 집중된 개정방향은 보험수리적 원칙에 입각한 기여와 급여의 수급 균형 조정을 강조하였을 뿐, 그 이면에서 발생될 분배구조의 약화는 중요하게 여기지 않았다.

26) 표준소득월액 등급체계의 상한선은 전 가입자 평균소득(A값)의 3배 수준(360만원 → 396만원)으로, 하한선은 독신가구 최저생계비(22만원 → 36만원)로 제한하였다.

계층이나 계급간의 불평등적인 소득 분배 구조를 사회정책과 제도를 통하여 강제적으로 조정하지 않는다면 사회적 단절은 가속화된다. 연금은 이처럼 상이한 소득 분배 구조를 법에 의해 강제적으로 재분배하고자 하는 소득 분배 제도의 하나인데 점차적으로 그러한 기능이 약화되고 있는 것이다. 아마도 다음 개정에서는 국민연금 제도가 임의적인 제도가 될 수도 있다는 생각이 들 정도이다. 연금을 통한 재분배 기능을 강화하기보다는 순차적으로 약화시켜 ‘사회’ 보험이 아니라 사회 ‘보험’이 되도록 만들어가고 있다는 인상을 지울 수 없다.

계급간 소득 재분배 구조의 약화가 초래할 또 다른 문제는 연금제도의 특성상 계층·계급간 재분배가 세대간 재분배와 긴밀하게 연계되어 있다는 특성 때문에 그 부담이 후세대로 이전될 수 있다는 것이다. 지금처럼 균등부분과 소득비례부분이 동율구조인 확정급여 방식에서는 현 세대가 부담하지 못하는 규모만큼 후세대로 이전되기 때문이다. 따라서 후세대 부담분의 문제는 동시대의 소득 재분배 구조가 얼마나 불평등한가와 연관되어 있다. 후세대에 과도한 비용 부담을 지우는 것이 타당하지 않다고 주장하기 앞서, 현 세대가 자신들의 노후를 위해 어떤 분배구조를 구축해 놓고 있는지, 그리고 후세대에게 부담을 지우지 않기 위해서는 분배구조를 어떻게 변화시켜야 하는지에 대한 평가와 대안이 제시되었어야 한다.

이러한 우려를 입증하는 예가 정부의 지원 회피 태도이다. 정부는 현재 관리 운영비의 1/2과 농어민 보험료(최저등급 보험료의 1/2에 해당하는 정액) 정도의 국고보조를 하고 있을 뿐, 보험료를 내지 못하는 불안정 소득계층, 출산·육아를 위하여 임시로 노동시장을 떠나 있는 여성 노동자들, 기타 국가의 지원이 절대적으로 필요한 부분 등에 대해서는 전혀 지원의 의사가 없는 것으로 보인다. 모든 것은 가입자 스스로의 경제 능력에 따라 결정되도록 방치하고 있는 것이다. 이러한 태도와 개정 방향은 연금제도를 통한 사회적 재분배 기능을 기대하기 어렵게 만든다.

연금제도가 초래할 심각한 문제중 하나는 현 세대가 노인이 되었을 때, 전체가 후세대로부터 지원을 받을 수 있는 것이 아니라는 점이다. 즉 연금제도는 급여산식에 이미 후세대의 지원을 담고 있어 적어도 후세대(변화가 없다면 전체 경제활동 인구)는 노인을 위해 일정한 보호를 제공하는 셈이 되지만 이들의 지원을 받는 대상은 기여기간을 충족하는 연금가입자로 국한된다(김연명, 2001a). 보험의 사각지대에 존재하는 사람은 경제활동 중에 사회적으로 배제되어 있는 데다가 경제활동을 하지 않아도 제도로부터 배제됨으로써 연금을 통해서도 노령에 대한 사회적 보호를 받을 수 없는 구조인 것이다.

이처럼 연금제도의 일련의 개정은 노령에 대한 국가 책임을 명확히 하는 것과는 반대로 노령의 개인 책임을 강화함과 동시에 계급간, 세대간 사회적 배제가 구조화되는데 기여하고 있다고 볼 수 있다.

2) 노동시장 분절과 노동조합의 조직력 약화

공적 연금 축소와 민간연금 확대를 정당화하는 논리중 하나는 공적 연금만으로 노후 소득을 보장하기 어려울 뿐만 아니라 개인의 욕구에 적절히 대응하기 위해서는 공사 혼합의 연금체계가 바람직하다는 것이다. 그런데 이러한 공사 혼합의 다층화 전략은 충분한 공적 보호가 전제되어 있을 때나 아니면 분절된 노동시장과 그에 따른 불평등한 노동거래의 구조적 특성을 외면했을 때 적용할 수 있다.

민간보험의 대표적인 형태인 기업연금에 가입할 수 있는 노동자는 우리나라의 경우 현재 고용안정이 보장되어 있는 정규직 노동자들이다. 또한 기업연금이 도입되어 있거나 도입가능성이 높은 기업은 대기업이다. 중소 영세기업이 기업연금을 도입하는 것은 쉽지 않다. 2004년 7월부터 도입예정인 정부가 추진중인 근로자퇴직급여보장법(안)에 의거한 퇴직연금은 기존의 퇴직금과 공존하도록 하고 있으

나 퇴직금이 적용되지 않았던 5인 미만 사업장에서 퇴직연금을 도입하기를 기대하기는 어려울 것이며, 또한 법정 기업복지의 혜택을 제대로 누리지 못하는 비정규 노동자들이 퇴직연금을 환영할 이유도 없다. 왜냐하면 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하는 것 여부와, 퇴직연금의 급여방식(확정기여형과 확정급여형) 선택권을 노사의 자율에 맡기고 있기 때문이다. 노동자에게 유리한 구조의 연금방식이 되기 위해서는 그만큼 노조의 권한이 강해야 한다. 나아가 비정규 노동자가 합법적인 급여보장을 받기 위해서는 정규직 노조가 정규와 비정규간의 차별이 없도록 적극적인 실천을 통해 단협에 명시해야 가능하다. 제도는 이미 만들어졌는데 노동자간의 차별 철폐 문제는 여전히 풀어가야 할 중대한 과제로 남아 있다.

한편으로 노후 소득을 위해 가입하는 개인연금은 개인들의 소득수준과 상황에 따라 가입 여부가 다양할 수밖에 없지만 공적 연금 가입도 어려운 노동자들이 개인연금에 가입하기는 쉽지 않을 것이다. 오히려 이들은 연금이 아닌 저축방식을 선택할 가능성이 높다. 여타튼 노동시장의 지위가 불안정한 다수의 노동자들에게 있어 노후보장을 궁극적으로 기대할 수 있는 곳은 공적 연금체제 밖에 없으며 점차적으로 그렇게 되어야 한다.

이미 잘 알려져 있듯이 노동시장의 심각한 양극화 현상은 조직노동의 위축과 맞물려 있다. 정규직 노동자 중심의 기업별 노조라는 특성을 안고 있는 현재의 노동조합 구조하에서 노후 보장 책임의 민간 영역으로의 이전은 위축된 조직노동이 조합주의적인 실리주의 노선으로 경도될 수 있는 여지를 강화시킨다. 이미 대기업의 정규직 노동자, 중소 영세기업의 노동자, 비정규 노동자는 노동시장에서의 지위도 다를 뿐만 아니라 재분배 영역에서의 몫도 차별적이다. 고용안정은 최소한 국가복지, 나아가 기업복지라는 혜택을 동시에 보장하지만 고용불안정은 모든 것을 상실하게 만들 수 있기 때문이다.

대기업 중심의 조직노동이 누리는 엄청난 공사 복지급여를 비(미)조직 노동과 중소 영세 사업장의 노동자들은 적용받지 못하기 때문에, 이들 노동자들은 소외와 상실을 느끼게 마련이다(윤정향·조은주 외, 2002). 연금의 민간 영역으로의 이전이 이처럼 해당 기업과 단위 노조간의 노사관계 문제로 등장할 수밖에 없는 상황에서 비(미)조직 노동자와 노조의 영향력이 약한 기업의 노동조합은 그렇지 않은 노동조합에 비해 불이익을 받게 마련이다.

사업체의 규모, 업종의 특성, 단위기업의 조직력, 고용형태에 따라 복지혜택을 둘러싼 이해득실의 명암이 분명하게 가려지는 상황에서, 일상적이고 생활영역과 깊숙이 관련된 이슈에 대하여 노동운동의 적극적인 연대와 실천이 제대로 전개되지 않고 있는 상황에서, 연금의 민간이전에 대하여 노동자 집단 내부에서 상반된 시각이 생기는 것은 예상될 수 있는 일이다. 그렇지만 실리주의적 선택권의 강화는 노동자들의 연대를 약화시키는 장애가 될 것이 분명하다.

3) 사회복지 제도의 시장성 강화와 자본시장 지원과 육성의 수단화

후세대 부담 완화, 제도의 지속가능성 강조, 공사 혼합 연금체제로의 개편 이면에는 책임을 회피하면서 자본의 이해와 요구를 대변하려는 정부의 의도가 은폐되어 있다. 민간연금에 대하여 정부가 일정 정도의 규제방식을 통하여 지원하겠다고 표명하는 것은 사회복지의 국가 책임에 대한 지속적인 요구와 상반되는 결정이다. 우리나라의 사회복지 체제의 특성이 국가보다 시장과 개인, 가족을 통한 보호방식이 중심이었기 때문에 노동자와 사회 제 세력들은 사회 안전망 구축과 더불어 전 복지 영역에 있어 국가의 책임을 강화하는 방향으로의 움직임을 확장할 것을 요구하는 추세였다. 정부는 가장 근본적이며 핵심적인 제도에 시장의 논리를 강화함으로써 이러한 방향과 정부의 복지구상이 다름을 분명히 한 것이다.

실제로 정부의 정책 의도로 진행된다면 금융시장 내 민간보험 회

사의 영역이 훨씬 강화되어 노동자의 노후가 점차 자본시장의 흐름에 맡겨질 것이라는 우려를 피할 수 없다. <표 12>에서 제시된 바와 같이 최근 3년간 생명보험과 손해보험 회사들의 총자산 규모가 점차 증가하고 있다. 이미 시장논리에 따라 작동하고 있는 민간연금을 국가 연금체계의 틀로 결합함에 따라 민간 보험회사는 든든한 국가의 후광을 얻음으로써 그 규모가 엄청나게 성장할 것으로 보인다.

<표 12> 최근 3년간 보험회사 총 자산규모

(단위: 백만원)

	총자산		운용자산	
	생명보험	손해보험	생명보험	손해보험
2000	120,729,975	28,048,960	99,813,271	22,136,177
2001	143,034,005	32,731,282	116,498,058	27,034,623
2002	164,222,523	35,038,647(11월)	132,636,577	29,088,201(11월)

* 출처: 생명보험협회, 『통계연보』. 금융감독원, 『금융통계 월보』.

그러한 징후는 정부가 2003년 5월 보험업법을 전면 개정하면서 보험회사에 대한 규제를 완화하고, 금융기관의 보험상품 판매를 허용하도록 하여 보험경영의 자율화를 확대시켜주는 것에서도 확인된다. 이에 따라 통신판매를 전문으로 하는 보험회사의 최저자본금이 일반 보험회사의 최저자본금의 2/3로 인하(법 9조 2항)되었고, 보험회사의 자산운용 방법과 비율규정 및 자산운용 규제가 완화(법 104조~110조)되는 등 보험업을 보다 수월하게 할 수 있도록 열어두었다. 이러한 변화를 통해 민간연금의 정착과 확대를 위한 토대가 마련되고 있음을 짐작할 수 있다.

결과적으로 자본시장의 불안정과 위험이 고스란히 개인 가입자에게 돌아갈 수밖에 없다. 고소득계층을 포함하여 안정된 고용과 소득이 보장되는 특정 영역의 노동자들은 개인의 자산증식 뿐만 아니라

안정되고 풍요로운 노후를 위해서라도 민간연금 가입 동기가 높을 것이다. 이후에 계속해서 민간연금을 지속적으로 육성하고 공적 연금을 축소시키는 정책이 실행된다면 공적 연금에 대한 불신과 회피 현상은 한층 강화될 수 있다.

공적 연금이 노동자의 안정적인 노후를 보장하는 것이 주목적이 되어야 함에도 불구하고, 오히려 시장의 논리에 맡겨지는 형상은 현 정부의 복지정책이 과거 정부의 시장 친화적 복지정책과 어떤 차별이 있는지 의구심이 들게 한다. 다시 말해 신자유주의적 노동시장 정책과 초국적 금융자본의 이해와 요구를 대변하는 자본육성 정책을 지원하고 강화하는 수단으로서 국민연금이 이용될 것이라는 예측을 배제할 수 없게 된 것이다.

IV. 노동조합의 역할

1. 외국의 경험

사회보장 제도에서 연대가 강조된 것은 제도의 형성과 도입이 구조적인 요인에 의해서 수동적으로 결정되는 것이 아니라 행위자들의 주체적인 참여와 조직력, 참여구조 등에 의해 만들어진다는 것이 강조되면서이다. 연대의 형태는 정당, 노동조합, 농민단체, 그 외 사회운동 세력, 모순적 계급 지위집단 등에서 여러 방식으로 등장할 수 있다. 볼드윈(Baldwin, 1990)은 사회보장에서의 연대가 좌파세력에 의해서 주로 결정되기보다 위험 귀착성(incidence of risk), 위험에 대한 집단의 대처 능력, 위험의 보험수리적 범주, 여기에 각 국가의 역사성에 따라 좌우된다고 보았다.²⁷⁾ 에스핑-앤더슨을 비롯하여 북구 유럽의 복지제도를 주로 연구한 논자들은 보편주의적 사회보장 제도가 도입되는 데 강력한 영향을 끼치는 연대를 좌파정당의 유무, 좌파정당과 노동조합의 연대, 노동조합의 조직력, 노동조합의 동원력에 있다고 주장하였다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990). 계급간 연대는 영원하지 않으며 상황에 따라 변화할 수 있다. 특히 연금과 같은 제도의 개정이 어떤 시기에, 어떤 규모로(지엽적인 개정인지, 패러다임적 변화인지), 어떤 대상을 놓고 이루어지는 지에 따라 연대의 균열과 재결합은 열려 있는 것이다.

국가간 편차에 여러 요인들이 결합되어 있음에도 불구하고, 그 중

27) 전후 복지국가 개혁을 비교하면서 연금제도를 놓고 영국과 스웨덴을 연대주의적 개혁, 프랑스와 독일을 연대주의가 실패한 개혁이라고 분석하였다. 이러한 분석의 기저에는 영국과 스웨덴은 대다수의 계층을 포함하는 수직적 보편주의 방식인데 반해, 대륙의 국가들은 수평적 보편주의라는 것이 깔려 있다. 특히 그는 중산계층의 이해와 욕구에 관심을 가지고 있다.

에서도 공적 연금체계의 개정과 관련하여 노동조합의 특성과 조직력이 주요한 영향을 끼쳤다는 것이 주목할 부분이다.

직종별 노동조합 중심으로 노조의 자율적 노사관계가 오랜 전통인데다가 보편적 연금제도 도입과 개정에서도 노조의 적극적인 개입이 미약했던 영국은 연금개정의 결과, 공적 연금을 축소하고 민간부문을 대폭 확대·지원하는 방식으로 나타났다.²⁸⁾ 미국의 노동조합도 사회보장에 대하여 노조가 분명한 정체성을 가지고 있지 않기 때문에 공식적인 참여로부터 배제되어 왔다(Béland, 2001). 그렇지만 기업연금의 운용과 관련하여 최근 친노동자적 방향으로의 움직임이 포착되기도 하였다. 블랙번은 미국 UPS 노조가 팀스터(Teamster)의 기업연금 기금운용을 놓고 벌인 투쟁을 예로 들기도 하였다(Blackburn, 1999: 50-51).

노동조합의 저항이 크게 대두되었던 독일과 프랑스는 기존 연금체계를 유지하는 틀에서 급여를 축소하였으며 민간부문을 부분적으로 수용하였다. 독일의 경우 콜정권 집권시 만들었던 “1999년 연금개혁법”이 슈뢰더 정권 시기에 “연금개혁 2000”으로 강화되었는데 개혁의 주된 내용은 소득대체율을 70%에서 64%로 인하하면서 그 감소분을 개인적립연금을 통해 보완토록 하였으며 연방보조금을 증액시키는 것이었다. 그 외에 육아기간을 연금 기여기간에 반영하는 크레딧 제도와 2003년에는 자산조사에 의한 최저연금보장제를 실시하고 있다(보건복지부, 2003).

프랑스는 1993년 우파정부에 의해 민간부문 노동자를 포괄하는 기초연금을 개혁하였다(노조가 동의하였다). 주요 내용은 비기여 급여를 기금화하고, 완전 노령연금 수급 자격을 위한 기여기간을 37.5년

28) 영국은 1998년 신노동당 개혁안에서 저소득 계층과 비정규 노동자를 위한 ‘제 2 국가연금’과 기존의 SERPS를 대체하기 위한 새로운 개인연금(Stakeholder Pension Schemes)을 도입하였다. 기초연금은 1980년에 임금이 아닌 물가연동으로 급여를 하향 조정함으로써 현재는 ‘연금가입자의 빈곤’ 문제가 발생할 정도로 급여수준이 낮다.

에서 40년으로 연장하고, 급여산정을 위한 기여기간 계산식에서 최고소득기간을 10년에서 25년으로 연장하고, 급여를 5년간의 물가에 연동하도록 하였다. 1997년에는 민간부문 연금 제도를 부분적으로 도입하였다.

이 두 국가는 직역별 연금체계의 전통과 유산이 매우 깊다는 것이 특징이다. 독일의 경우 산별 교섭구조를 통한 정책결정 참여체계가 정착되어 있었기 때문에, 민간 영역의 대폭적인 수용에 대하여 조직적인 반대가 가능하다고 볼 수 있다. 독일노총 산하 최대노조인 독일금속노조(IG Metall)의 활동이 대표적이다(정승국, 2002). 프랑스의 경우 1995년 쥐페정부가 철도노동자와 공공부문 노동자들의 분리된 연금을 통합하여 장기적으로 비용을 억제하고, 연금에 대한 통제권을 강화하기 위한 법안을 적용하려고 했으나 노동자들의 반대에 부딪혀 실패하기도 하였다(Béland, 2001).

이탈리아는 1995년 노조의 지지에 의해 연금개정을 단행하였다. 주요 개정 사항은 연금급여의 매년 가치가 개인의 연령, 국가의 경제성장, 연금가입자들의 수에 따라 조정될 수 있도록 했다는 것이다. 특히 법정 퇴직연령 개념을 포기하여 피고용자들은 57세부터 65세 사이에서 퇴직할 수 있게 되었다. 다만 퇴직 연령에 따라 급여수준의 차이가 있으며 35년 기여 이후 퇴직 허용은 2008년까지 유지되도록 하고 있다(Bonoli et al., 2000).

스웨덴은 보편적 연금제도로서의 공적 연금 체제를 지키면서 적립 방식의 요소를 일부 도입하였다. 1998년 연금을 개정하여(94년 법안 통과) 3층의 연금체제를 구축하였다. 첫째는 공적 연금제도의 가장 큰 비중인 명목확정기여(Nominal Defined Contribution)방식으로 운영되는 개인계정이다. 둘째는 초과연금보험료 적립금제도(The premium reserve scheme)인데, 이는 가입자가 부담하는 연금보험료 18.5% 가운데 NDC체제로 가는 16%외에 나머지 2.5%가 보험료납부자 개인의 초과연금보험료계정에 별도로 적립되는 것이다. 연금가입

자는 이 기금으로 주식이나 채권에 투자하는 등 본인의 욕구대로 운용할 수 있다. 셋째는 조세방식의 보장성연금제도(Guaranteed pension system)이다. 저소득자, 실업자 등 전 거주자들에게 지급되는 것이다.

스웨덴은 중앙단위의 정책 결정과정에서 노동조합이 결정 주체로서 역할을 수행하고 있고, 노동조합이 노동관련 정책뿐만 아니라 전체 사회정책 결정에도 관여를 하고 있기 때문에 연금제도 개정의 민영화 압력으로부터 공적 체계가 유지되는데 데 상당한 기여를 하였다.

서구 선진국중 스웨덴, 독일, 이탈리아는 연금개정 과정에서 미래의 인구구조와 경제상황에 탄력적으로 대응할 수 있도록 조정하였다는 것이 특징이다. 일례로 스웨덴은 생애기간의 기여를 실질임금 변화율에 따라 재평가하도록 했으며, 관련 인구집단의 기대여명을 반영하기로 하였으며, 이탈리아는 급여방식을 확정급여에서 확정기여방식으로 변경하였으나 연금의 재원은 부과방식을 기반으로 하였다. 독일은 '1999 연금개혁법'에서 급여에 인구가중치를 두어, 기대여명이 증가하면 급여가 감소하도록 하는 조치를 두었다. 이러한 조치들은 그만큼 현재의 개정이 높은 불확실성을 안고 있다는 것이기도 하지만, 연금의 민영화를 제어하기 위해 현실적으로 가능한 방법을 선택하는 데 있어, 노동조합의 영향력이 컸기 때문에 가능했던 것이다(Bonoli et al., 2000: 48).

결론적으로 보면, 공적 기능을 축소하고 시장 영역을 확대하는 추세로의 연금개정은 노동자 계급에게는 불리하고, 자본과 고소득층에게는 유리한 결과를 초래할 것이다. 특히 파트타임 노동자, 실업자, 여성 노동자, 저임금 노동자 등에게 매우 불리하다(Blackburn, 1999). 이로 인하여 연금제도로 형성되어 있던 계급간의 연대가 균열되며 진퇴양난의 상황에 부딪치게 되는 것이다. 이런 맥락에서 노동조합을 중심으로 한 조직노동의 연대적 저항은 집단이기주의가 아니라

자본에 대한 저항이 될 수밖에 없기 때문에, 연금개정의 강도와 사회적 파장을 조정하는 데 매우 결정적인 주체가 될 수 있는 것이다.

2. 노동조합의 역할

본 연구는 어떠한 보완시스템도 갖추지 않은 채 시도하려는 정부의 개정이 시장의 기능을 강화하고 국가 책임을 회피하려는 자유주의 복지체제에서 강력하게 시도되었던 방법에 가깝다고 본다. 제도 개정에서 어떤 방향이 선택되는 데에는 사회 주요 행위자들의 정치적 영향력 특히 제도의 직접적 영향권에 놓여 있는 노동조합의 조직력 및 운동방식과 높은 연관성이 있다. 영국, 미국과 같은 국가들에서 시장성을 강화하는 개정이 다른 나라보다 훨씬 강력하게 일어날 수 있었던 것은 노동조합을 포함한 사회 제 세력들이 국가의 정책 결정과정에서 적극적으로 개입해 들어가지 못했으며 또한 그러한 사회적 대표성을 부여받지 못했기 때문이기도 하다.

이런 맥락에서 국민연금의 개정을 돌아보면, 현재 국민연금은 위기와 기회가 공존하고 있다. 일단 연금이 성숙되지 않아 많은 기금이 적립금으로 누적되어 있기 때문에 서구 유럽의 부과방식 체계와는 매우 다른 상황인 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 이것이 점차 현실적으로 다가오는 것은 영국이나 미국과 마찬가지로 노동조합이 반대할 수 있는 권한이 약할 뿐만 아니라 정책 결정과정 참여 기회가 대단히 제한되어 있다는 것, 서구 유럽과 달리 노동조합과 노동운동이 사회복지에 대하여 아직까지도 관심수위가 낮다는 것 때문이다. 위기를 기회로 삼기 위해서는 가입자 대표이면서 자본에 대한 저항의 구심이 될 수 있는 노동조합의 역할이 매우 중요하다. 크게 두 가지를 요약하면 다음과 같다.

처음으로 실시한 재정계산제도의 결과에 따라 보험료를 인상하고,

급여를 낮추지 않으면 수십 년 뒤에 심각한 재정위기에 봉착한다는 것은 앞으로 연금을 운용하고 관리하는 데 있어 깊이 새겨야 할 부분이다. 보험료 인상과 급여인하를 언급하기 앞서, 다른 제도들과의 유기적 조정을 했을 때에도 불가피하게 보험료를 인상하고 소득대체율을 인하할 수밖에 없다면, 그리고 이를 도출하는 과정에서 민주적인 소통구조가 만들어진다면 사회적으로 수용가능한 합의점이 도출될 수 있을 것이다. 그렇지만 재정계산제도의 결과와 관련하여 보다 중요한 것은 언젠가는 기금이 고갈될 것이라는 것과 이를 대비해 연금제도를 어떻게 재구축해야 하는지(적립방식에서 부과방식으로, 보험방식이 아닌 조세방식으로, 전혀 새로운 제도의 도입 등)에 대한 장기적인 정책적 플랜을 준비해야 한다는 것이다.

둘째로 이번 개정과정은 후세대 부담을 덜어야 한다는 도덕적 책임을 명분으로 하여 가입자들이 수용하기 어려운 내용을 압박하는 형국이다. 노동조합은 이번 개정안이 현재 우리나라에서 가장 보편적인 방식의 최후 시장 방어선인 공적 연금의 위상을 추락시키고 노동자간의 단절을 분명하게 함으로써 궁극적으로 사회적 불평등을 가속화할 것이라는 본질을 공론화하여 개정안이 재고되도록 해야 한다.

이런 맥락에서 구체적으로 노동조합에서 검토할 수 있는 대안을 정책적 전략과 실천적 전략으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1) 정책적 전략

장기적으로 국민연금을 어떤 구조로 가져갈 것인가에 대한 노동조합의 정책적 방향을 세워야 할 필요가 있다. 점차 가속화될 국민연금의 자본화 현상과 시장 영역으로의 확대를 최대한 억제시켜 연금본연의 기능을 수행할 수 있도록 해야 하는 것이 절실하기 때문이다. 때문에 노후의 적절한 소득 보장이라는 연금 본연의 사회보장 목적을 지켜내기 위해 노동조합의 조직적이고 적극적인 정책적 전략이 수립되어야 한다.

첫째, 현행 국민연금 제도가 노동자들의 노후 소득을 보장해줄 가장 본원적인 사회적 보호 제도라는 것을 확고히 해야 한다. 자녀와 가족이 개별적으로 노인을 부양하기가 점차 어려워지고 있기 때문에, 현세대들은 자신들의 노후에 대하여 전 세대들보다 더 많은 준비를 할 필요가 있다. 국민연금은 1인 이상 사업장에서 일하는 노동자가 기여기간을 충족했을 때, 65세(2033년부터)가 되면 사망할 때까지 급여를 받을 수 있는 체계이다. 전 국민을 포괄하고 있는 국가의 대표적인 사회보장 정책이므로 다른 어떤 사회복지 공급 주체보다 신뢰할만하다.

노동조합은 연금이 더 이상 후퇴되지 않도록 하기 위하여 연금제도에 대한 신뢰를 가져야 하며 이를 토대로 국가가 자신의 역할을 강화하도록 독려해야 한다. 이것은 노동조합이 국가의 정책을 일반적으로 수용해야 한다는 것을 의미하기 보다는 연금제도가 노령의 빈곤을 예방하고, 노인들의 사회적 욕구를 해소하는 데 상당한 역할을 수행할 것이라는 점에서 사회적 불평등을 해소하는 데 기여할 수 있다는 것을 인식해야 한다는 것이다. 이러한 제도적 효과는 더 이상의 축소가 일어나지 않을 때 유의미하기 때문이다. 연금이 내가 번 돈을 국가기관에 저축했기 때문에 그만큼을 수십 년 뒤에 찾아간다는 ‘재산권’으로서의 의미보다, 노인의 인간다운 생활을 보장하기 위한 전 국민의 집합적 노력이라는 ‘인권’보호 차원의 제도라는 사회적 공감대 속에서 유지, 존속될 수 있도록 해야 하는 것이다.

둘째, 국민연금 제도가 18세 이상 60세 이하의 전 국민을 가입대상으로 규정하고 있다 하더라도 모든 국민이 이 기간동안 계속해서 가입자격을 유지하는 것은 아니다. 노동시장의 상당한 규모를 차지하고 있는 비정규 노동자들이나 비공식 부문 종사자들, 5인 미만의 영세 사업장 노동자들, 장기 실업자, 청년 실업자 등은 일정한 기간 혹은 반영구적으로 가입기간을 충족하지 못해 수급자격을 상실할 수 있다.

노동시장의 불안정성과 심각한 경기변동은 이러한 상황들을 심화시킨다. 때문에 이들의 노후 소득을 보장할 사회보장 제도를 마련하도록 촉구하는 것이 시급하다. 이 문제는 연금의 구조변화와 밀접하기 때문에 노동조합의 장·단기 정책플랜으로 고려되어야 하는 것이다. 예를 들면 연금제도 틀안에서 부분적인 조정을 통하여 이들을 포괄하는 방법도 있고, 아니면 완전히 새로운 제도를 도입하여 이들을 보호하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 전자의 대표적인 예로 사회보험 제도의 관리 능력을 강화하는 행정체계 정비 방안(김연명, 2001b), 크레딧 제도를 도입하여 기여기간을 인정해주는 방안이 있을 수 있고, 후자의 경우 별도의 보험제도 설계, 기초연금 도입, 기초소득 도입 등을 생각해 볼 수 있다(ILO, 2000). 현재의 상황은 두 가지 방향 모두를 고려하는 것이 요구되며, 양 방향 모두 전제조건으로 국가의 재정적 지원을 필수로 한다.

셋째, 사회복지 정책은 특히 다른 정책과의 제도적 연계가 필요하다. 왜냐하면 한 제도의 대상이 ‘사회적 욕구(social needs)를 가진 사회 구성원’이기 때문이다. 국민연금의 경우도 마찬가지이다. 제도의 목적이 가입자의 노후 소득을 보장하는 것이라고는 하지만, 가입자 개인이 아닌 사회 성원 전체의 노후 소득이 상호 연관되어 있기 때문에, 제도가 작동하는 법적, 제도적 환경, 정치·사회적 환경이 제도의 기능에 직접적인 영향을 주기 때문에 다른 정책을 고려하는 것은 필수적이다. 이런 맥락에서 노동조합에서는 국민연금 제도의 방향을 세울 때 노동시장 정책 등 연관정책을 다각도로 고려할 수 있어야 할 것이다.

보다 구체적으로 인구구조가 노령화되고 있기 때문에, 후세대의 부담 증대에 대처할 방법이 필요하다. 이것은 비단 연금제도만의 문제가 아니며 어떠한 사회보장 제도이건 간에 점차적으로 세대간 공존을 위한 책임과 권리의 배분이 중요하게 부상한다. 따라서 후세대 부담을 덜어주기 위해 현 세대에서 할 수 있는 방법들을 강구해야

한다. 현재의 제도체계에서 가능한 임금, 조세, 연금, 기타 사회정책들이 어떻게 조율, 변경, 결합되어야 하는 지에 대한 총체적인 검토가 필요하며 이를 토대로 국가 정책결정에 직접적으로 개입해 들어가야 한다.

예를 들면 여성정책과 아동양육정책을 보다 강화하도록 요구해야 한다. 여성정책 측면에서는 여성의 경제활동 참여가 보다 원활해지도록 성차별적 노동시장을 개선하기 위한 노력들을 현실화해야 한다. 고용주가 현재 있는 법을 지키도록 강제하는 것이 우선적인 실천일 것이다. 노동시장 진입단계에서의 차별과 사업장 내부에서의 각종 차별을 제거하기 위한 정책적, 조직적 실천들이 강화되어야 한다. 전술했듯이 불법과 탈법을 제어할 수 있는 감시, 감독을 강화해야 하는데, 이미 검토된 바 있는 근로감독관의 규모와 자격을 강화하여 실효를 거둘 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 여성 및 양육정책의 두 측면에서 아동 양육을 적극적으로 지원할 수 있는 유급 육아휴직, 부모휴가 등이 보편적인 국가 제도로써 실시되도록 해야 한다.²⁹⁾ 이 제도들에 의하여 자녀를 양육하는 부모는 양육기간 동안 고용을 보장받을 수 있기 때문에 그 기간동안 자녀 양육에 최선을 다할 수 있으며, 영유아기 자녀의 경우 부모와의 관계 형성을 높일 수 있기 때문에 양육의 효과가 높아질 수 있다. 아울러 교육의 국가 책임을 분명히 한다는 점에서 무상교육과 다양한 교육기회가 평등하게 보장될 수 있고, 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 사회적으로 충분한 의료서비스가 지원되도록 촉구하는 것 역시 필요하다.

이런 맥락에서 2004년 7월부터 시행될 주 5일제로 인하여 무급으로 전환될 생리휴가 및 연월차 휴가의 삭감은 노동자들의 근로조건 악화에 국한되지 않는 노동력 재생산을 위협하는 것이기도 하다. 아

29) 이런 점에서 근로기준법의 이번 개정은 반드시 바뀌어야 할 것으로 보인다.

동 양육과 교육 및 건강관련 제도들은 에스핑-앤더슨의 주장처럼 세대간 계약(generational contract)의 기본이다. 후세대가 다음 사회를 책임질 수 있도록 현 세대가 책임을 다했을 때만이 후세대로부터 노후를 보장받을 수 있는 권한이 생기기 때문이다.

국민연금과 같은 핵심적인 사회정책에 대하여 노동조합은 앞으로의 노동운동과 사회구조에 대한 총체적인 전망속에서 입장을 정립해야 할 것이다. 그럴 때만이 여타 다른 정책과의 조정과 배치속에서 일관된 입장을 견지할 수 있고, 그만큼 노동조합의 주장에 대하여 사회적으로 정당성을 획득할 수 있을 것이기 때문이다.

넷째, 정부의 노후 소득 보장의 다층화 전략에 대한 입장 정립이 요구된다. 2004년에 도입을 예정하고 추진중인 퇴직연금 제도와 이번 국민연금 개정안은 정부가 이원적 연금구조를 구축하기 위한 수순이라고 파악된다. 퇴직연금의 도입을 둘러싸고 어떤 방안을 선택하는 것이 노동자에게 더 바람직한 것인가를 판단하기 이전에, 공·사 혼합의 다층적 연금구조가 지금 절실한 것인가를 우선적으로 고려해야 한다.

2003년 8월 실시된 경제활동인구조사 부가조사에 의하면 퇴직금을 적용받는 규모는 전체 임금노동자의 52.9%로 나타났으며 이중 고용계약을 체결한 비율이 33%, 체결하지 않은 비율이 56.9%로 나타났다(통계청, 2003). 이러한 조사결과가 보여주는 것은 퇴직금을 연금으로 전환하는 것이 전체 노동자의 노후문제를 해결하는 데 있어 당장의 입장을 견지해야 할 만큼 긴박한 문제가 아니라는 것이다. 이 문제를 정부가 심각하게 고려했다면 공적 연금의 기여-급여 구조를 조정하고, 소득대체율을 낮추면서까지 공적 연금의 기능을 축소시키려 한다는 것이 납득되지 않는다. 또한 퇴직금이 사외적립되는 비율이 낮아 기업이 도산하거나 중소기업일 경우, 퇴직금을 못받는 경우가 노동현장에서 상시적으로 일어나는데, 이러한 문제를 퇴직연금으로 전환하면 해결될 수 있는지도 의문이다.

더구나 그것이 퇴직금이든 퇴직연금이든 개인퇴직계좌(Individual Retiring Account)이든 고용주의 태도 변화와 정부의 감시·감독과 강제 조치가 수반되지 않는다면 기존의 퇴직금 제도에서 발생하지 않았던 새로운 금융 문제도 추가적으로 일어날 수 있다. 따라서 긍정성 못지 않게 부정적인 부분도 예상해야 하지만 현재는 긍정적인 효과만이 부각되고 있는 듯하다. 그렇기 때문에 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하면서까지 기업연금을 도입하려고 하는 정부의 정책적 의도가 궁금해지는 것은 당연하다.

기업연금을 도입하는 것 자체가 나쁘지는 않다. 노동자들의 다양한 수준의 욕구를 기업수준에서 기업복지 차원에서 제공하겠다는 것에 대하여 국가가 애써 제어할 필요는 없다. 오히려 민간연금이라 하더라도 기업연금 기금의 관리와 운용에 대하여 일정한 규제를 마련함으로써 노동자들이 위험에 처하지 않도록 하는 것이 중요할 것이다. 그렇지만 지금과 같은 퇴직금의 대체제도로써, 민간부문의 힘을 빌어 공적으로 감당해야 할 노후보장을 회피하려는 인상을 주는 방법으로써의 퇴직연금 제도는 그다지 타당성이 없어 보인다.

정부가 추진중인 퇴직급여보장법(안)은 현행 퇴직금 제도와 병행 되도록 하면서, 만약 기존 사업장에서 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하고자 하거나 퇴직연금의 급여방식을 결정할 때는 노사협이나 노동자 대표의 동의를 얻는 절차를 명시하고 있다. 퇴직연금 도입과 관련하여 노동조합은 ‘노림의 미학’을 발휘해야 하는 것이 아닌가 싶다. 여러 곳에 분산되어 있는 것들을 모아 중심축으로 국민연금을 세우고, 이어 조세지원 대책들을 통해 ‘공적 노후 소득 보장 체계’를 만들어야 할 때인 것이다. 그리고 퇴직연금은 가장 마지막에 고려되는 것이 바람직하다. 즉 기존의 퇴직금 제도를 선진국형의 제도로 바꾸기 전에, 선진국형에 맞는 공적 소득 보장 체계를 먼저 정립해야 하며, 퇴직금을 받지 못해 피해를 본 노동자들에게 기득권을 인정해 주는 것이 선결 작업임을 분명하게 해 둘 필요가 있다.

2) 실천 전략

실천전략으로는 조직적 입장에서 노동조합이 무엇을 해야 할 것인지를 살펴볼 것이다.

첫째, 연금에 대한 통제권과 관리·감독권을 획득할 수 있는 장을 마련해야 한다. 노동자들은 국민연금의 가입자이므로 제도와 관계되는 모든 의사결정과 운용과정에 참여해야 할 의무와 권리가 있다. 1998년 연금개정으로 가입자 대표수를 늘리면서 제도 전반과 관련되어 노동자들의 목소리를 낼 수 있었으나 여기에서 노동자의 요구를 관철시키기에는 적잖은 한계가 있다.

국민연금의 비중을 고려했을 때, 연금과 관련된 정책결정 단위가 지금처럼 실무단계에 국한되어서는 안 될 것으로 보인다. 연금 정책안과 관련하여 의견을 개진하거나 자문의 역할을 하는 정도로는 연금 가입자로서의 권리와 의무를 다하는 것이 될 수 없다.

따라서 연금제도 내에서 가입자 대표로서의 입장을 개진하는 것 못지 않게, 노동자, 사용자, 정부의 3자 대표가 정례적으로 연금에 대하여 논의할 수 있는 협상틀이 필요하다. 즉 연금문제가 상설화된 논의구도 속에서 이루어지도록 함으로써, 사회 정책 전반의 보다 중심적인 이슈로 자리매김될 수 있도록 해야 한다.

다음으로, 이번 개정안과 관련되어 반드시 획득해야 하는 전략으로써 재정추계 과정에 대한 재검토와 지속적인 공론화 작업을 수행해야 한다. 재정추계 결과를 놓고 대두된 불신은 재정추계절차와 방법의 객관적 조건이 투명하지 않다는 인상을 주었기 때문이다. 이것을 보다 명확하게 함으로써 가입자들이 납득할 수 있어야 한다. 이런 점에서 공론화는 필수적이다.

공론화는 정부에 요구해야 하는 방식과 노조가 실천하는 방식을 모두 담고 있다. 우선 정부가 형식적이고 요식적인 공청회를 하지 않도록 하기 위한 것으로써, 재정추계가 우리나라의 실정에 맞고 추계 당시의 정치·사회·경제적 조건들이 시의 적절하게 반영되었는

지 검증할 수 있는 공론장을 마련하도록 요구하는 것이다. 이 과정에서 가입자 대표의 요구가 있고, 그것이 사회적으로 정당성과 타당성이 있는 주장을 반영하는 것이라면 재추계도 할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 기금운용이 경제적 논리에 치우쳐 자본의 이해와 요구를 대변하는 것으로 왜곡되지 않도록 사회적 통제와 감시 및 운용이 가능한 다각적인 계획들이 제출되도록 요구해야 한다. 그리고 이러한 일련의 과정이 정책 결정자들의 자의적 판단에 좌우되지 않도록 명문화할 것을 요구해야 한다.

노조가 실천해야 하는 공론화는 사회복지에 대한 노동조합의 관심과 노력을 훨씬 더 강화해야 한다는 측면에서 제기되는 것이다. 이번 연금개정에서 드러난 것은 연금이 전문성을 갖추지 않으면 알기 어려운 현실과는 동떨어진 제도처럼 굳어져가고 있다는 것이다. 그렇지만 실제로 연금은 노동자들의 임금에서 일정 부분 공제되며 노후에 노동자들의 생활비용이 될 것이기 때문에 노동자 자신에게 가장 중요한 제도이다.

연금의 작동원리와 운용의 세부 메커니즘을 잘 알지 못해도 연금이 공적인 노후 소득 보장 제도이고, 국가는 국민들의 노후의 적절한 소득을 보장하기 위한 책임이 있다는 것을 분명하게 인식할 수 있어야 한다. 그렇다고 전문성을 가볍게 취급해서도 안된다. 앞으로도 사회보장과 관련되어 노동조합에서 갖춰야 할 전문적 지식과 정보는 훨씬 증대될 것이기 때문에 체계적인 교육과 학습 프로그램을 마련할 필요가 있다. 이런 맥락에서 노동조합은 사회보장 분야의 전문성을 강화하기 위한 활동가 교육과 대중교육을 소홀히해서는 안 될 것으로 판단된다.

둘째, 비정규 노동자와 외국인 노동자, 저임금 노동자 등 불안정 노동자들에 대한 사회복지 혜택에서의 차별철폐를 위한 적극적인 실천이 요구된다. 불안정 노동자들의 조직화가 가져오는 제도적 효과는 무엇보다 가입자가 증가하기 때문에 적립금이 증가할 수 있으

며, 납부 예외자 감소에도 일정 정도 기여할 것이라는 데 있다. 납부 예외자 비율이 낮다면, 후세대 부담 문제도 재고될 수 있기 때문이다.

비정규 노동자와 중소 영세 사업장의 비공식 노동자를 조직하기 위한 방법으로써 사회복지 제도들의 긍정적인 면을 활용할 수 있다. 합법적이고 공식화된 사업체가 될 경우, 또한 노동조합이 건설될 경우 국가나 회사로부터 연계 될 사회적 보호의 규모와 질적 수준이 향상될 것임을 알려내는 것이다. 이를 위해서는 당연히 준수해야 할 법규를 제대로 지키지 않는 불법, 탈법 사업장에 대한 노동조합 차원에서의 고소, 고발을 강화하고, 법 집행에 대한 사후 감시·감독을 철저히 하는 노력도 연계해야 한다. 뿐만 아니라 정부가 노동시장 규제에 미온하게 대처할 경우 중앙단위의 교섭 차원에서도 적극 대처할 수 있도록 상급 노조와의 연대도 강화되어야 한다. 끝으로 이러한 노동조합의 역할들이 효력을 발휘하기 위해서는 기업별 단위노조의 성격을 지양하면서 중앙단위의 교섭력을 강화할 수 있는 조직적 기반을 갖추는 것이 무엇보다 시급하다.

V. 결론을 대신하며

모든 제도는 사회적 상황에 따라 변화하기 마련이다. 변화에 대한 평가와 판단은 제도 개정의 시의 적절성, 사회적 수용가능성 등에 우선 맞춰질 것이다. 이것은 해당 국가의 정치·사회·경제적 상황·인구조라는 외적 요인과 제도 자체의 요인, 아울러 정책 결정에 영향력을 행사하는 노동조합을 포함한 사회 제 세력이라는 행위자적 요인을 고려했을 때, 제도가 바람직한 방향으로 개정되었는가에 초점을 둔다는 것이다.

본 연구에서는 이번 국민연금 개정이 제도의 핵심 주체인 가입자들 특히 노동자들의 반대에도 불구하고 통과되려고 한다는 점에서, 노동자들과 시민단체의 요구를 이익집단의 요구로 평가절하 함으로써 개정의 정당성을 상실하고 있다고 평가하고 있다.

이런 맥락에서 본 연구에서는 이번 연금개정에서 가장 크게 부각된 재정추계 문제를 쟁점이 되었던 내용을 중심으로 검토하였다. 뿐만 아니라 국민연금이 전 국민의 적절한 노후생활을 보장할 수 있는 공적인 보호제도로서의 위상과 역할을 수행하도록 지켜내기 위해 노동조합이 무엇을 해야 하는지를 정책적, 실천적 전략으로 변별하여 살펴보았다.

결론적으로 국민연금 개정은 가입자들이 주체적으로 참여할 수 있고, 그 속에서 개정의 사회적 정당성이 담보될 때만이 유의미하다고 할 수 있다. 현재 국민연금 개정과정에서 가장 중요한 것은 연금 제도 하나만을 놓고 개정을 판단하는 것이 아니라 다른 제도 및 관련 기관과의 연계와 역할 배분속에서 개정 문제를 접근해야 한다는 것이다. 그럴 때만이 연금개정의 이유로 상정되었던 후세대 부담 문제의 올바른 해법을 찾을 수 있으며, 연금은 그 중 중요한 하나의 제도로서 고려될 수 있게 되는 것이다.

이런 상황에서 노동조합이 사회적 평등을 지향할 수 있는 정책과 제도를 정착시키기 위하여 적극적으로 문제제기를 하고, 연대를 통한 실천을 전개해 나간다면, 그래서 현 세대의 보편적인 사회복지 확대 정책이 결실을 이룬다면, 현 세대가 자신의 노후의 생활을 후 세대로부터 지원받는 것이 후세대에게 무조건적인 부담을 지우는 것만은 아닐 것이라 판단된다.

■ 참고문헌

- 권문일(2001), “공적 연금 재정 건전성에 대한 탐색적 고찰”, 『한국사회복지학』, 통권 46호, 가을호.
- 국민연금관리공단(1998), 『국민연금 10년사』.
- 국민연금발전위원회(2003a), 『국민연금 발전위원회 검토사항: 재정 안정화 방안을 중심으로』, 4월 내부자료.
- _____ (2003b), 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』, 국민연금재정계산 연구보고서
- 국민연금연구센터 인터넷 자료실.
- 국민연금재정분석전문위원회(2003), 『국민연금 장기 재정추계』, 4월, 내부자료.
- 금융감독원, 『금융통계 월보』.
- 김성숙(2002), “국민연금 급여제도의 변천과정과 개선방안”, 『연금포럼』, 가을호, 국민연금관리공단.
- 김연명(2001a), “국민연금정책의 성과와 딜레마: 사회적 연대인가? 재정불안정의 해소인가?”, 『민주사회와 정책연구』, 창간호.
- _____ (2001b), “‘비정규 근로자’에 대한 사회보험 확대”, 『한국사회복지학』, 제45호 여름호.
- _____ (2002), “국민연금기금운용 관리감독체계 개선방안”, 『연금포럼』, 여름호, 국민연금관리공단.
- 민재성 외(1986), 『국민연금제도의 기본 구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원.
- 민주노총(2002), 『국민연금 개혁 요구안 해설』, 2002. 8. 20.
- 민주노총(2003), 『정부의 국민연금 개편안의 문제점과 올바른 개혁방향』, 정책보고서 2003-07.
- 보건복지부(2003), 『국민연금 제도개선 및 기금운용위원회 상설화방안에 관한 공청회』, 8월.
- 보건복지부-국민연금발전위원회(2003), 『국민연금 재정 안정화 방안

- 에 관한 공청회』, 공청회자료 03-01.
- 사회보험연구소 자료실, 『국민연금제도의 전개』.
- 석재은·김용하(2001), 『공적 연금제도의 소득 보장 효과 분석』, 한국보건사회연구원.
- 석재은 외 6인(2002), 『국민연금 재정 안정화 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 생명보험협회, 『통계연보』.
- 원종욱·석재은·문승주(2002), “국민연금 기금운용 관리체계의 개선”, 『국민연금 기금운용 중장기 투자정책』, 국민연금 기금운용 중장기 투자정책 위원회.
- 윤정향·조은주 외(2002), 『한국의 비정규 노동자: 산업별 심층 사례 연구』, 한국노총 중앙연구원.
- 이병훈·김유선(2003), “노동생활의 질 양극화에 대한 연구”, 『경제와 사회』, 제60호, pp.129-149.
- 장석준(2001), “연금기금의 진보적 활용, 과연 가능한가?”, 『사회복지와 노동』, 제 2호.
- 정승국(2002), 『기업연금, 노동조합, 복지체제』, 한국노총 중앙연구원.
- 정홍원(1998), “국민연금제도 개혁을 위한 정책대안의 설계: 급여의 적절성과 연금재정 안정화를 중심으로”, 연세대학교 박사학위 논문.
- 최원탁(2001), “신자유주의적 재편과 연금체계의 변화”, 『사회복지와 노동』, 복지동인 3호.
- 통계청(2003), “경제활동인구조사 부가조사 결과”, 『9월 고용동향』.
- Aaron, H. J. & R. D. Reischauer(1999), "Will the Baby Boomers Break the Bank?", R. C. Leone & Greg A. Jr., *Social Security: Beyond the Basics*, A Century Foundation Book.
- Baldwin, P.(1990), *The Politics of Social Solidarity: class bases of the European welfare state 1875-1975*, Cambridge University Press.
- Béland, D.(2001), "Does Labor Matter? : Institutions, Labor Unions

- and Pension Reform in France and the United States", *Journal of Public Policy*, Vol. 21, Issue. 2, pp.153-172.
- Blank, E. C.(1999), "Pension Type and Retirement Wealth", *Industrial Relations*, Vol. 38, No. 1. pp.1-10.
- Bonoli, G.(2000), *The Politics of Pension Reform*, Cambridge University Press.
- Bonoli, C., V. George & P. Taylor-Gooby(2000), *European Welfare Futures : Towards a theory of retrenchment*, Polity Press.
- Clasen, J.(ed.)(2001), *What Future for Social Security?: Debates and Reforms in National and Cross-national Perspective*, Kluwer Law International.
- Davis, P.(1995), *Pension Fund : Retirement Income Security and Capital Market - An International Perspective*, Clarendon Press.
- Deaton, A. S. & Paxson, C. H.(1998), "Aging and Inequality in Income and Health", *American Economic Review*, Vol. 88, No.2, pp.248-253.
- Deaton, R. L.(1989), *The Political Economy of Pensions: power, politics and social change in Canada, Britain and the United States*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- Drouin, A. & J. Woodall(2000), "Pensionable age in Asia: Trends and implications", *Social Security Challenges in Asia and the Pacific*, Social Security Documentation No. 25, ILO.
- Esping-Andersen, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity.
- _____ (2002), "Towards the Good Society, Once Again?", *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen et al., Oxford University Press.
- Feldstein, M. & H. Siebert(2002)(ed.), *Social Security Pension Reform in Europe*, The University of Chicago Press.

- Ferrera, M. & Rhodes, M.(eds)(2000), *Recasting European Welfare States*, Frank Cass.
- Gale, W. G.(1999), "Are Americans Saving Enough For Retirement?", R. C. Leone & Greg A. Jr., *Social Security: Beyond the Basics*, A Century Foundation Book.
- Gern, K.(2002), "Recent Developments in Old Age Pension Systems: an international overview", *Social Security Pension Reform in Europe*, M. Feldstein & H. Siebert(ed.), The university of chicago press.
- Gillion, C.(2000), "The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office", *International Social Security Review*, Vol. 53. No. 1.
- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey, D. Latulippe(2000), *Social Security Pension: development and reform*, ILO: Geneva.
- Ginn, J.(2001), "Third way or third class? Conservative pension policies rebranded under Labour", *Critical Social Policy*, Vol. 21, Part 4, pp.539-543.
- Ginn, J. & S. Arber(1999), "Changing Patterns of Pension Inequality: the shift from state to private sources", *Ageing and Society*, 19(3), pp.319-342.
- Gramlich, E.(1997), 『연금제도를 개혁할 시기인가』, 공무원연금관리공단 역.
- Gruber, J. & D. A. Wise et al.(1999), *Social Security and Retirement around the world*, The University of Chicago press.
- Gruber, J. & D. A. Wise(2002), "Different approaches to pension reform from an economic point of view", Feldstein, M. & H. Siebert(2002)(ed.), *Social Security Pension Reform in Europe*, The University of Chicago Press.
- Hecl, H.(2001), "The Politics of Welfare Reform", *The New World of*

- Welfare*, R. M. Blank & R. Haskins(ed.), Brookings Institution Press.
- Holzmann, R.(2000), "The World Bank approach to pension reform", *International Social Security Review*, Vol. 53. No. 1.
- ILO(2000), *World Labour Report 2000 : Income security and social protection in a changing world*, ILO.
- James, E.(1999), "Comments on Paper by Peter Orszag and Joseph Stiglitz", *World Bank conference : New Ideas about Old Age Security*, September 14-15.
- Korpi, W.(1983), *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul.
- Mann, K(2001), *Approaching Retirement : social divisions, welfare and exclusion*, The Policy Press.
- Myles, J. & Pierson, P.(2001), "The Comparative Political Economy of Pension Reform", *The New Politics of the Welfare State*, P. Pierson(ed.), Oxford University Press.
- Myles, J.(2002), "A New Social Contract for the Elderly?", *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen et al., Oxford University Press.
- O'Connell, P. J. & V. Gash(2003), "The Effects of Working Time, Segmentation and Labour Market Mobility on Wages and Pensions in Ireland", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 41. Issue. 1, pp.71-95.
- Pierson, P.(1994), *Dismantling The Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.
- Scott, W. R.(1995), *Institutions and Organizations*, SAGE Publication.
- Snider, S.(1995), "Characteristics of the Part-Time Work Force and Part-Time Employee Participation in Health and Pension Benefits", *Journal of Labor Research*, vol. 16, no. 3., pp.239-248.

- Thompson, L. H.(1998), *Older and Wiser: the economics of public pensions*, The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- World Bank(1994), *Averting The Old-Age Crisis: Policies to Protect the old and promote growth*, Oxford university Press.
- Wright, E. O. 1980. "Varieties of Marxist Conceptions of Class Structure". *Politics & Society*. Vol. 9. No. 3. Geron-X Inc.

[저자 약력]

• 윤 정 향

【주요경력】

- 중앙대학교 불어불문학과
- 중앙대학교 사회복지학과 박사과정 수료
- 현 한국노총 중앙연구원 책임연구원

【주요연구논문】

- 류만희·윤정향, “김대중 정부의 실업정책 평가”, 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편, 인간과복지, 2000.
- 남찬섭·윤정향, “생산적 복지를 위한 소득보장제도의 개선 방안”, 『상황과 복지』, 제9호, 2001.
- 이병훈·윤정향, “비정규 노동의 개념정의와 유형화에 관한 연구”, 『산업노동연구』, 제7권 제2호, 2001.
- 윤정향·조은주 외, 『한국의 비정규직 노동자 : 산업별 심층사례 연구』, 한국노총 중앙연구원, 2002.
- 윤정향, 『기초소득(Basic Income)의 도입 가능성 연구』, 한국노총 중앙연구원, 2002.
- 윤정향, “비정규직 노동자의 사회적 보호 배제의 원인에 관한 이론적 고찰”, 『사회보장연구』, 제19권 제1호, 2003.
- 윤정향 외 5인 공저, 『한국가족복지의 이해』, 인간과복지, 2003 (개정판).

연구총서 2003-1

연금제도 개정과 노동조합

인 쇄·2003년 12월 26일

발 행·2003년 12월 30일

발 행 인·이 남 순

발 행 처·한국노동조합총연맹

130-010 서울시 용산구 청암동 168-24

(代) 02-715-0898

등 록·81. 8. 21 (13-31호)

인 쇄·유일커뮤니케이션즈

100-032 서울시 중구 저동2가 4번지 고당기념관 5층

T.2268-0260 F.2279-0260

가격 : 7,000원