

국민연금 제도개혁과 사회적 대화

정홍원*

연금제도 개혁에 있어서 협상에 의한 타결과 사회적 계약은 예외적인 현상이 아니라, 일반적인 규칙으로 자리 잡아 가고 있다. 본 논문은 국민연금 제도개혁 과정에서 사회적 대화의 양상과 그 유용성을 분석하고자 하였다. 이를 위해서 연금개혁에서 사회적 대화를 가능하게 하는 형식적 조건과 내용적 조건이 무엇인지 제시하였다. 사회적 대화의 양상과 유용성에 대한 연구 분석은 두 시기를 대상으로 한다. 1997년의 국민연금제도개선기획단의 활동과 1998년 국민연금법 개정과정, 그리고 2002~2003년의 국민연금발전위원회 활동과 2004~2007년의 국민연금법 개정의 사례를 비교하였다. 국민연금 제도개혁에 있어서 사회적 대화의 중요성은 더욱 커질 것으로 예상된다. 연금 수급자의 증가로 인하여 제도의 기득권은 지속적으로 증가할 것이며, 연금 수급자와 비용부담자 사이의 세대간 정치로 대표되는 연금정치의 양상은 더욱 첨예하게 전개될 것이다. 향후, 직면할 연금개혁의 거의 유일한 달성 방안은 사회적 대화를 통한 합의 도출일 것이다.

주제어: 연금개혁, 사회적대화, 연금정치, 국민연금

I. 연금개혁과 사회적 대화

우리의 인구고령화는 피할 수 없는 현실이며, 국가정책의 핵심 아젠다로 등장하였다. 평균수명 연장과 출산율 저하에 따른 인구구조 변화가 동일한 시기에 중첩되면서, 우리나라는 다른 어떤 국가 보다 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있다. 우리나라를 포함한 대다수의 국가에서, 인구고령화와 노인세대 부양

* 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국보건복지인력개발원 교수로 재직중이다. 관심분야는 사회복지정책, 사회보험 등이다(chw@khrdi.or.kr).

의 부담 증가는 공적연금의 재정적 지속가능성을 위협하는 핵심요인이다. 더구나 가족구조 변화에 따른 가족의 부양기능 약화, 노동시장 유연화와 고용 불안정성 증대는 공적연금의 취약성을 가중시키고 있는 현실이다. 이러한 맥락에서 고령사회를 대비하기 위한 핵심제도인 공적연금은 근본적인 제도개혁을 요구받고 있는 상황이다.

공적연금을 포함한 사회복지제도는 세대간·세대내 소득 재분배와 사회적 연대를 기반으로 하고 있다는 점에서 사회세력간의 정치적 타협의 산물이다(Korpi, 1983). 이는 연금제도의 개혁이 사회·경제적 문제이기 보다는 정치적 문제임을 의미한다. 1980년대 이후 세계 각국의 연금개혁은 장기적 재정안정화에 초점이 맞추어져 있고, 재정안정화를 위한 제도개혁의 내용은 비용부담의 증가와 급여수준 인하로 집약된다. 결국 연금개혁은 필연적으로 복잡하고 격렬한 정치적 갈등을 초래한다. 따라서 연금개혁은 최종적인 의사결정을 해야 하는 집권세력의 입장에서 ‘표를 얻는 과정’(credit claiming)이기 보다는 ‘비난을 피하는 과정’(blame avoidance)의 성격(Weaver, 1986; Myles and Pierson, 2001)을 갖는다. 따라서 집권세력의 일방적인 연금개혁 추진은 개혁으로 야기되는 사회적 갈등과 정치적 책임을 정부가 모두 떠안는 결과를 낳는다.

집권세력이 연금개혁과 같이 인기 없는 개혁을 추진하면서 정치적 위험성을 최소화하는 방법은 비난을 분산시키는 구조를 창출하는 것이다(Lehmbruch, 1979). 즉 현행 제도에 대한 위기의식을 공유시키면서, 가능한 한 많은 정치세력이나 사회적 행위자들을 정책과정에 포섭하여 합의에 의한 정책결정을 도출하는 것이다. 결국 사회적 대화란 비난을 회피하면서 연금제도 개혁을 추진하기 위한 방편으로 활용된다. Myles와 Pierson이 지적(2001)한 바와 같이, 연금제도 개혁에 있어서 협상에 의한 타결(negotiated settlement)과 새로운 사회적 계약은 예외적인 현상¹⁾이 아니라, 일반적인 규칙(the rule)으로 자리 잡아 가고 있다.

사회적 대화를 포함한 연금정치(pension politics)의 양상은 개별 국가의 상황에 따라 다양한 형태를 갖는다. 연금정치와 사회적 대화의 양상이 국가별로 상이한

1) 예외적인 국가로는 영국과 일본을 들 수 있는데, 영국은 사회적 합의보다는 정권이 교체될 때마다 상이한 연금개혁안을 내놓음으로써 연금의 신뢰상실이라는 문제에 노출되어 있으며, 일본의 경우는 관료체제와 집권 자민당의 노선이 그대로 연금개혁에 투영되는 경우이다.

원인으로 일반적으로 개별국가 연금제도의 특징, 제도의 도입 시기, 정책결정구조, 노동운동의 강도와 노조의 조직적 특징, 인구고령화의 속도, 그리고 경제발전 수준 등을 들 수 있다(Bonoil, 2000; Bonoli and Shinkawa, 2005; Myles and Pierson 2001; Pierson, 1996). 또한 제도의 경로의존성(path-dependency)의 관점에서 보면, 기존의 연금제도 자체가 연금개혁의 방향과 내용을 규정하기도 한다. 실제로 새로운 제도로의 전환이나 근본적인 개혁보다는 과거제도를 바탕으로 확장하는 경우가 많으며, 새로운 제도 역시 관련제도에서 파생되거나 유사한 형태로 제도화된다(Weir and Skocpol, 1985; Pierson, 1993).

공적연금의 성숙도, 수급자 및 가입자의 규모, 급여 수준, 재원조달의 방식 등 기존 공적연금의 제도적 특성 역시 연금정치의 양상을 규정하기도 한다. 연금제도의 구조적 특성은 주요행위자들의 이해관계를 규정하고, 이러한 이해관계는 행위자들의 선호와 전략에 결정적 영향을 미친다. 주요 행위자들의 역동적 상호작용에서 정당간의 경쟁(Tufte, 1978), 이익집단, 혹은 친복지동맹(안상훈, 2003) 등에 관심을 들 수 있다. 그렇지만 연금개혁과 관련해 노인세대의 정치세력화²⁾를 포함한 세대간 정치(inter-generation politics)에 주목할 필요가 있다. 즉 연금개혁은 기존의 세대간 분배구조를 변경하는 새로운 사회협약(Myles, 2002)을 의미한다.

정책결정체제의 구조적 특성 역시 연금정치의 중요한 변수이다. 연금개혁과 같이 정치·사회적 논란을 야기할 수 있는 정책은 결정권한의 집중도(Bonoli, 2000)와 거부점(veto point)의 유무(Immergut, 1992)에 따라서 제도개혁의 실현가능성과 사회세력간의 상호작용의 양상이 상이하다. 권력이 집중된 체제하에서 정책결정과정은 상대적으로 단순하며, 집권세력은 자신들의 의도대로 제도개혁을 달성할 수 있다. 반면에 권력이 분산된 다원주의적 체제하에서 사회·정치적 행위자들(actors)은 결정의 거부권을 형성함으로써 개혁을 좌절시킬 가능성이 크다는 점에서 연금개혁의 실현 가능성은 낮아진다³⁾. 따라서 정책결정의 권력이 분산되고, 거

2) 노인세대의 정치세력화의 핵심은 노인인구의 비중증가와 더불어 높은 선거율에서 비롯되며, 이는 연금제도를 지지하는 역할과 동시에 연금개혁의 장애물이기도 하다.

3) 양원제보다 단원제가 연금개혁에 유리하고, 안정적인 다수당이 형성되어 있거나 혹은 양당체제가 확립되어 있는 경우가 그렇지 않은 경우보다 개혁이 용이하다. 또한 분점정부 혹은 동거정부의 가능성으로 의회와 대립가능성이 큰 대통령중심제보다는 의회의 다수당이 정부를 구성하는 내각책임제가 유리할 가능성이 크다

부권의 형성이 가능한 정책결정구조하에서 연금개혁을 위해서는 광범위한 사회적 합의 형성이 필요함을 의미하는 것이다.

한국의 경우 정당의 취약한 정책능력, 지역주의 정당, 의회의 불안정한 다수당 구조, 강력한 노동운동의 존재, 사회적 발언권을 갖고 있는 시민단체 등의 존재로 집권정당 혹은 행정부의 주도로 연금개혁을 추진하기 어려운 정치·사회적 조건을 갖고 있다⁴⁾. 따라서 사회적 대화를 통한 합의안을 도출하는 노력이 필요하며, 이 과정에서 개혁안에 대한 합의를 이루기 위해서는 대안의 정책적 합리성은 물론 정치적 합리성을 높여서 국민적 수용성을 확보하는(주은선, 2005; 김영순, 2005) 것이 중요한 일이다.

한국의 연금개혁에 있어서 사회적 대화의 중요성이 커지고 있으며, 외형적으로 사회적 합의를 위하여 정책결정과정에서 이해관계집단의 참여를 관례화하고 있다. 그러나 실질적인 의미에서 사회적 대화를 통한 합의도출은 이루어지지 않고 있는 상황이다. 1998년과 2003~08년의 국민연금법 개정과정에서 연금재정의 현황과 미래 전망을 담은 공식보고서가 작성되었고, 정당을 제외한 거의 모든 사회세력들이 참여하는 위원회가 구성되었으며, 위원회에서 연금개혁의 초안이 작성되었다. 그러나 위원회에서 작성된 연금개혁안에 대해서 고용주단체, 노동조합, 농민단체, 여성단체 및 주요 시민단체는 물론 야당이 강력하게 반발하였으며, 정치 사회적 갈등을 증폭시켰다. 이는 연금개혁에 있어서 실질적인 의미의 사회적 합의를 거치는 절차와 관행이 정착되지 못하였음을 의미한다.

본 논문의 목적은 국민연금 제도개혁 과정에서 사회적 대화의 양상과 그 유용성을 분석하는데 있다. 이를 위해서 연금개혁에서 사회적 대화를 가능하게 하는 조건이 무엇인지 도출하고자 한다. 사회적 대화의 양상과 유용성에 대한 연구 분석은 두 시기를 대상으로 한다. 1997년의 국민연금제도개선기획단의 활동과 1998년 국민연금법 개정과정, 그리고 2002~2003년의 국민연금발전위원회 활동과

4) 한국의 국민연금 제도개혁은 김대중 정부 초기에 도시지역 자영자 확대와 부분적인 보수개혁을 단행한 것을 제외하고, 연금제도개혁은 좌절되거나 어려움을 겪고 있다. 구체적으로 김영삼 정부에서 1997년 국민연금제도개선기획단에서 제시된 국민연금의 이원화 방안이나, 김대중 정부 하에서 외환위기 극복과정에서 세계은행과의 구조조정협약의 이행 차원에서 논의되었던 공·사연금의 3층 구조화 개혁모형의 무산이 그것이다(국민연금제도개선기획단, 1997; 공·사연금제도개선기획단, 2000). 노무현 정부에서 재정안정화 방안과 야당의 기초연금 도입의 주장이 대립하면서 국민연금 제도개혁이 어려움을 겪었다.

2004~2007년의 국민연금법 개정과정의 사례를 비교한다. 국민연금제도개선기획단과 국민연금발전위원회 내부의 논의과정은 공식보고서, 활동일지 그리고 정부의 공식자료를 토대로 내용을 분석하기로 한다. 국민연금법 개정과정에서 주요 단체들의 주장과 활동양상은 각 단체들이 발간한 자료, 성명서 등을 통해 파악하고자 한다. 두 차례 국민연금개혁 과정에서 가입자 대표를 중심으로 하는 주요 행위자들과 정부간에 사회적 대화의 양상과 제도개혁에 미친 영향을 살펴보고, 이를 통하여 연금개혁에서 사회적 대화의 유용성을 도출하기로 한다.

II. 연구의 분석 틀

1980년대 후반 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 이행은 관료제 중심의 폐쇄적인 정책결정의 상대적 위축을 초래하였다. 국가주도의 폐쇄적 정치체제가 쇠퇴하고 노동조합과 시민단체들이 조직화되면서, 다양한 사회세력들의 이해갈등을 조정하기 위한 새로운 정책결정체제의 필요성이 대두되었다. 특히 세계화의 진전과 신자유주의 경제의 확대는 새로운 환경에 적응하거나 혹은 부정적인 영향을 최소화하기 위한 사회적 합의의 중요성이 부각하는 계기가 되었다. 1998년 노사정위원회의 설립 전후로 사회적 대화의 성격, 진행과정, 성과, 사회협약 도출의 가능성 및 사회경제 정책에 미치는 영향에 대한 논의가 본격화 되었다. 초기에는 사회적 대화의 유용성에 대해서 부정적 혹은 비판적 입장이 강하였다. 점차로 사회적 대화의 필요성과 긍정적 입장이 많아지면서 사회적 대화의 유용성에 대한 찬반양론이 병존하고 있는 상황이다.

노사단체가 대표성과 구성원에 대한 일정수준 이상의 통제력을 보유하고 있으며, 정치·사회적으로 힘의 역학관계가 어느 정도 균형을 이루고 있는 경우에 사회적 대화 혹은 사회협약 체결의 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 기업별 노조 체제, 낮은 조직률, 노동조합의 분산성, 상호 신뢰부족, 정부정책의 자본 편향성, 합의사항 이행에 의지 부족 등으로 한국에서 사회적 대화를 위한 제도는 무의한 것(유병홍, 2002)이며, 동시에 편향적인 정부정책을 정당화하는 수단이라는(노중기, 2003) 비판은 타당성을 갖는다.

그러나 앞에서 제시하고 있는 전제조건이 갖추어져야 사회적 합의를 도출할 수 있는 것은 아니다. 실제로 1990년대 많은 국가에서 사회적 협의 전제조건이 불충분하거나 부재함에도 불구하고, 사회협약이 이루어졌기 때문이다(Baccaro, 2003). 따라서 사회적 합의의 전제조건이 불충분한 한국에서도 사회적 대화의 실현가능성이 있다. 또한 현재 사회적 대화가 이루어지지 않는다고 하더라도, 향후에도 사회적 대화가 불가능한 것은 아니다. 사회적 협의의 불안정성은 사회적 대화 자체가 가지는 자연적 현상이며, 따라서 전략적 선택을 위한 상황이나 조건의 변화에 따라 사회적 협약의 가능성은 유동적이다(임상훈, 2005). 실제로 사회적 대화와 사회협약을 둘러싼 정치적 역학관계는 행위자들의 전략과 계산의 상호작용에 의해서 결정된다(Regini, 1984). 또한 세계화와 신자유주의 질서의 재편과정에서 노사관계 주체들이 자신의 이해를 조정하기 위한 전략적 선택의 결과이며, 정부의 합의이행 의지가 중요한 역할을 담당하기 때문이다. 연금제도의 개혁은 세대간, 성별간 그리고 노동·자본·국가간의 이해관계 조정과 타협을 동반한다는 점에서 사회적 합의가 용이한 것은 아니다. 그러나 사회적 합의를 이루려는 노력과 인내가 성공적인 연금개혁을 만들어낸 사례는 얼마든지 확인 할 수 있다⁵⁾.

Reynaud(2000:9~10)는 연금개혁에 있어서 사회적 대화(social dialogue)의 중요성을 강조하면서 영국, 미국, 독일, 프랑스, 스웨덴, 스페인, 그리고 이탈리아 등 7개국의 연금개혁과정을 비교한 국제노동기구(ILO)의 보고서에서, 연금개혁에 있어서 사회적 대화를 가능하게 하는 조건을 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째는 다양한 사회적 주체들이 신뢰 할 수 있고 받아들일 수 있는 연금제도의

5) 사회민주주의 복지국가의 대명사로 통하는 스웨덴은 20여년에 걸쳐 기존의 전통적인 부과방식 공적연금제도를 시장친화적 명목확정기여방식의 연금제도로 바꾸는데 성공하였다. 스웨덴은 1984년에 정부 내에 특별위원회를 설치하여 기존 연금제도를 정밀하게 검토하기 시작하여 네 차례의 중간보고서와 공식보고서를 제출하였다. 그러나 제시된 대안이 사회적으로 수용되지 않자 우파 정당과 사회민주당, 그리고 노동계와 사용자 등이 포함되는 위원회를 1994년에 국회 내에 다시 만들었고, 1998년에 이 위원회의 안이 국회를 통과하였다. 이 과정에서 우파정당에서 좌파정당으로의 정권이양이 있었으나, 정권교체와 무관하게 개혁초안을 만드는 위원회가 운영되었다. 이 과정에서 노동계의 의견을 듣기 위해 사회민주당의 지역조직을 대상으로 한 매우 긴 그리고 공식적인 내부검토가 3 차례 진행되었고, 일부 노동계의 반대로 시행 시기가 연기되어 2001년에 가서야 새로운 제도가 시행되었다(Andersen, 2005; Wadensjö, 2000 참조). 스웨덴 사례는 강력한 노동운동과 사회민주주의 전통을 가진 국가에서 사회적 합의를 통한 연금개혁이 가능하다는 것을 보여주는 사례이다.

재정현황과 미래 전망에 대한 신빙성 있는 자료가 중요하다는 점이다. 신빙성 있는 자료를 바탕으로 토론이 가능하며, 다양한 대안들 가운데 정보 공유를 통한 정치적 선택(informed political choice)과 협상을 통한 합의가 가능하다. 재정에 대한 자료 생산을 담당하는 기구는 국가마다 상이할 수 있으나, 중요한 점은 사회적 대화에 참여하는 모든 주체들이 관련된 자료를 상시적으로 활용할 수 있어야 하며, 동시에 자료의 신뢰성을 확보하는 것이 다른 어떠한 조건 보다 우선한다는 점을 강조한다.

둘째는 임시적(ad hoc) 혹은 항구적인(permanently) 자문위원회(advisory bodies) 혹은 실무기획단(working group)을 설립하고, 이러한 기구가 연금개혁을 위한 대안 생산의 역할과 더불어 정책결정과정에서 참여시켜야 한다는 것이다. 이러한 기구는 정부조직으로 설치할 수도 있고, 의회에 설치할 수도 있다. 자문위원회 혹은 실무기획단에는 노동계, 고용주단체, 전문가 등 다양한 주체들의 참여가 보장되어야 한다. 연금에 대한 전문적인 연구와 제도개혁을 위한 대안을 제시하고, 입법부가 합의안을 도출하는데 지원하는 역할을 담당한다.

세 번째는 다양한 정치적, 사회적 주체들 간에 합의(consensus)를 도출하려는 지속적인 노력, 즉 사회적 대화를 일관성 있게 진행하려는 노력이 핵심적 역할을 한다는 점이다. 스웨덴에서는 1994년 우파정권에서 좌파정권으로 정권이 바뀌었음에도 불구하고 의회에 설치된 기획단의 구성을 변경하지 않았으며, 스페인의 경우는 1995년에 정당들은 총선거에서 연금을 정치쟁점으로 만들지 않는다는 협약을 체결하였으며, 이탈리아는 연금개혁 법안을 의회에 제출하기 전에 노동조합과 합의를 하였다.

그런데 Reynaud가 제시하고 있는 조건들은 사회적 대화를 추진하는 과정에서 필요한 형식적 조건(formal conditions)이라 할 수 있다. 이러한 조건들은 사회적 대화가 중요하다는 인식을 공유한 상태에서, 연금개혁을 위한 사회적 합의를 도출하는 과정에서 필요한 조건이다. 그러나 앞에서 제시된 조건을 갖춘다고 하더라도 사회적 대화가 자동적으로 이루어지는 것은 아니며, 연금제도의 특성과 정책결정구조의 특성에 따라 추가적으로 고려해야 할 사회적 대화의 내용적 조건(substantive conditions)이 있다.

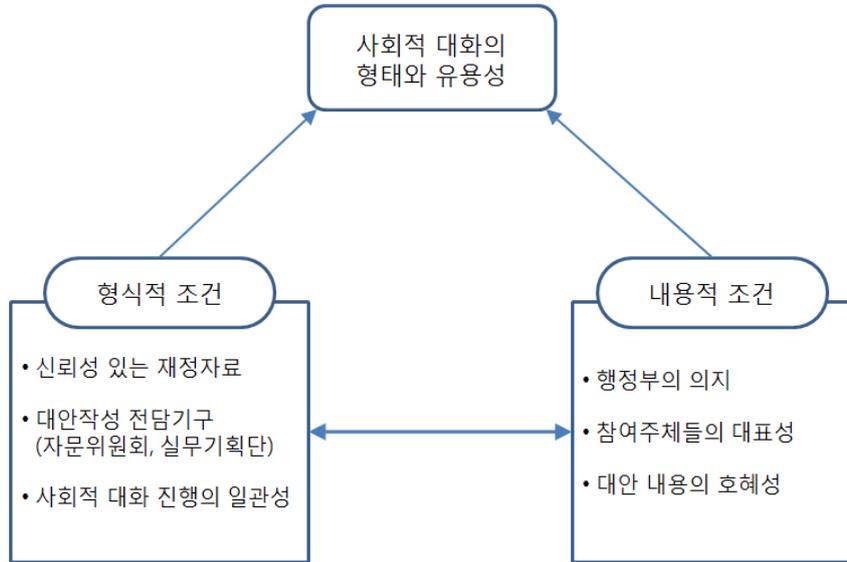
우리의 경우, 실질적인 사회적 대화가 가능하기 위해서는 행정부의 의지가 중

요하다. 1980년대 후반 이후, 정치적 민주주의가 급격하게 신장된 것은 사실이나 정책결정의 주도성은 여전히 대통령을 정점으로 하는 관료체제에 집중되어 있다. 또한 상대적으로 정당의 정책 능력이 미약하며 의회의 행정부 견제기능이 내용적으로 확보되지 않은 상황에서, 행정부가 사회적 합의를 통하여 연금개혁을 추진할 의사가 있는가 그리고 사회적 대화를 통하여 도출된 개혁대안을 얼마나 존중할 것인가 하는 점이 사회적 대화를 가능하게 하는 실질적 조건이다.

사회적 대화를 통한 연금개혁의 실질적 조건으로 고려할 수 있는 것은 사회적 대화에 참여하는 주체들이 대표성을 보유하고 있는가 하는 점이다. 일반적으로 사회적 대화에 참여하는 주체는 노동조합과 사용자단체가 핵심이다. 그러나 우리의 경우 공적연금 가입자 중에서 자영업자 비중이 높으며, 연금제도의 역사가 짧은 관계로 연금 수급자를 대변할 주체가 형성되지 않았다는 점을 유의해야 한다. 사회적 대화에 참여하는 주체들이 대표성을 확보하는 것은 사회적 대화가 실질적으로 이루어지는 것을 담보하는 전제조건이다. 또한 타협을 통하여 도출된 개혁대안이 실행력을 갖추고, 사회적으로 수용되기 위해서는 사회적 대화에 참여하는 각 단체들의 내부에 의견수렴 및 민주적인 의사결정구조가 동반되어야 한다. 따라서 사회적 대화를 통한 연금개혁을 성취하기 위해서는 참여하는 주체들의 대표성 확보와 더불어 각 단체 내부의 민주적 절차를 통한 합의도출이 필수적이다.

사회적 대화를 통한 연금개혁의 추진에 있어서 제시된 개혁대안 내용이 균형(balance)을 갖추고 있는가는 연금개혁의 성패를 좌우할 핵심적인 사항이다. 실제로 특정세력에게 유리하고, 다른 세력에게는 불리한 내용의 대안으로는 사회적 대화를 통한 합의 도출이 불가능하다. 연금개혁의 핵심은 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 것으로, 이는 비용부담의 증가와 급여혜택의 감소를 주요 내용으로 한다는 점에서 연금개혁은 ‘누가 무엇을 언제 얻을 것인가’(Who gets what, when and how)가 아닌 ‘누가 무엇을 언제 잃을 것인가’(Who loses what, when and how)의 문제이다. 특정세력의 일방적인 희생을 강요하는 방식으로는 문제를 해결할 수 없으며, 모두가 일정부분 양보하는 부담의 공유를 통해서만이 합의가 가능하다. 연금개혁을 위하여 제시된 대안의 내용이 균형을 갖추으로써, 이해관계의 호혜성(reciprocity)을 확보하는 것이 사회적 대화의 내용적 조건이라 할 것이다.

<그림 1> 연구의 분석 틀



연금개혁을 위한 사회적 대화는 형식적 조건과 내용적 조건이 어떠하며, 이러한 조건들이 사회적 대화의 형태와 유용성에 어떠한 영향을 주었는지 분석하는 것이 적절할 것이다. 형식적 조건은 ① 현재와 미래의 연금재정상황에 대한 신뢰할 수 있는 데이터의 산출 및 활용, ② 다양한 사회세력들이 참여하여 개혁대안을 마련하는 전담기구, ③ 사회적 대화를 위한 일관성 있는 노력이며, 내용적 조건은 ① 행정부의 의지, ② 참여주체들의 대표성, ③ 개혁대안 내용의 호혜성 등으로 정리할 수 있다.

Ⅲ. 한국의 연금개혁 과정과 사회적 대화

1. 1997~1998년 1차 국민연금법 개정

1) 제도개혁의 과정 및 주요 내용

1988년에 시작된 국민연금은 18세 이상 60세 미만의 10인 이상 사업장의 상시근

로자를 대상으로 하여 시행되었다. 제도시행 초기에 보다 많은 사람들을 가입대상으로 편입하기 위하여 보험료율은 낮게, 반면에 급여율은 매우 높은 수준(40년 가입자 기준, 소득대체율 70%)으로 설정함으로써 연금재정의 안정성에 구조적인 취약성을 내포하고 있었다. 1995년 7월에 농어민과 농어촌 지역거주자를 가입대상으로 추가하였으며, 도시지역 자영업자를 추가적으로 가입대상에 포함시키려는 제도 확대를 모색하고 있었다.

1997년 5월에 사회보장심의위원회(위원장 국무총리)는 연금재정의 불안정성을 해소하고, 도시지역 자영업자를 국민연금에 편입하는 제도 확대방안을 마련하기 위하여 국민연금제도개선기획단(이하 기획단)의 설치를 의결한다. 기획단은 단장 및 상임위원 각 1명, 정부, 노총·경총·농협·여성단체 등 가입자 대표, 학계전문가·연구기관 및 언론계 등 21명의 위원으로 구성되었다. 또한 학계 및 관련전문가 24명으로 구성된 전문위원회가 기획단의 연구업무를 수행하였고, 기획단의 업무 지원을 위하여 한국보건사회연구원에 실무지원반을 설치하였다. 기획단은 1997년 6월 이후 13회의 위원회 회의, 12회의 전문위원회 및 소위원회 회의를 거쳐 국민연금 제도개혁 대안을 마련하여 1997년 12월에 국무총리에게 그 결과를 보고하였다(국민연금제도개선기획단, 1997).

정부는 기획단이 제시한 대안을 바탕으로 국민연금법 개정안을 마련하였으며, 1998년 5월에 국회에 제출하였다. 국회는 심의를 거쳐 정부가 제출한 법률안의 내용을 일부 수정하여 1998년 12월에 의결하였으며, 개정된 법률안은 1999년 1월부터 시행에 들어갔다.

1998년 국민연금법 개정안은 연금가입 대상자의 확대, 급여율 인하, 그리고 기금운용위원회의 개편 등을 주요내용으로 하고 있다. 먼저, 1999년 4월부터 도시지역 자영업자 및 5인 이하 사업장 종사자를 당연가입자로 편입함으로써 전 국민이 국민연금제도에 포함될 수 있도록 하였다.

기획단이 제시한 대안의 내용 중에서 기초연금과 소득비례연금을 이원화하는 방안은 정부가 법안마련 과정에서 채택하지 않았고, 대신에 연금수급액 산정을 위한 급여산식에서 균등부분과 소득비례부분을 4:3에서 1:1로 비율을 조정하였다. 연금급여 수준을 40년 가입자를 기준으로 기존의 70%에서 60%로 하향 조정하였다. 또한 연금의 수급연령을 단계적으로 상향조정 하여, 수급연령을 60세에서

2013년부터 5년마다 1세씩 상향조정해 2033년에 65세로 하였다.

국민연금의 보험료율은 장기적으로 인상하는 것이 불가피하나 1998년 제도개혁에서는 직장가입자의 보험료율을 9%로 유지하고, 자영자의 보험료율은 2005년까지 9%로 인상하기로 하였다. 또한 연금재정의 장기적 안정성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 5년마다 국민연금의 재정계산(actuarial estimates)을 실시하도록 법률에 명시하였다.

기금운용위원회 개편은 국민연금기금운용위원회의 권한 강화, 가입자 대표의 참여확대, 기금 운용내역의 공시, 그리고 기금운용 기구의 전문성 강화로 요약할 수 있다. 국민연금기금운용위원회의 위원장을 기존의 재정경제부 장관에서 보건복지부 장관으로 변경하고, 위원회를 자문기구에서 심의·의결기구로 변경함으로써 기금운용에 관한 실질적인 결정권한을 갖도록 하였다. 가입자 대표의 참여확대는 국민연금기금운용위원회의 구성을 변경하여 가입자 대표가 12인, 정부대표 6인, 관련 전문가 2인으로 하여, 총 20명의 위원 중 가입자 대표가 과반수를 차지하도록 하였다. 또한 국민연금기금의 운용내역을 국회에 보고하고, 국민에게 공개함으로써 기금운용의 투명성을 강화하였다. 위원회의 전문성 제고를 위해서 위원회 산하에 전문가를 중심으로 하는 국민연금기금운용실무평가위원회를 설치하였고, 국민연금관리공단에 기금운용을 전담할 기금이사과 기금운용본부를 신설하였다.

2) 형식적 조건

1998년 국민연금 제도개혁에 있어 사회적 대화란 정부는 물론 가입자 단체를 포함한 사회세력들에게 낯선 개념이었고, 사회적 대화를 위한 형식적 조건을 갖추고 있었던 것은 아니다. 당시 연금개혁에 대한 사회적 논의는 전문가를 중심으로 제한된 범위에서 이루어졌다. 또한 국민연금 제도가 시행된 지 10년이 지나지 않은 시점에서 연금 수급자가 매우 적었다⁶⁾는 점에서 ‘정치적으로 형성된 소유권’(politically constructed property rights)이 제한적이었기 때문이다. 따라서 제도개혁의 내용에 비하여 사회적 논쟁과 정치적 갈등은 크지 않았고, 주로 정부, 연금전

6) 1차 국민연금 제도개혁이 논의되었던 1997년에 (특례)노령연금 수급자는 83,222명 이었고, 1인당 연금액은 109,722원이었다(국민연금통계연보, 1998).

문가, 그리고 일부 가입자 단체 사이에 협상에 의한 타협이 용이하였다.

1998년 연금개혁과정에서 연금재정 현황과 미래예측에 관한 공식자료는 작성되지 않았다. 다만, 연금제도 개혁을 위한 대안 모색과 각 대안별 재정상황 예측을 위하여 재정전망 자료를 작성하였다(국민연금제도개선기획단, 1997). 재정상황 및 미래전망에 대한 공식자료가 작성되지 않고, 제도개혁을 위한 대안별 재정전망 자료를 국민연금관리공단이 작성했다는 점은 이후에 재정추계의 공정성에 의문을 제기하는 이유가 된다. 국민연금관리공단은 중립적인 기관이라기보다는 연금제도에 있어서 또 하나의 이해관계집단으로 평가되는 경향이 있다. 실제로 한국노총과 민주노총은 정부의 연금개혁안을 정당화시키기 위하여 재정계산 결과를 너무 비관적으로 산출하였으며, 재정추계 결과에 지나치게 의존하고 있다고 비판하였다(한국노총, 2003; 민주노총, 2004) 또한 정부가 주도한 재정추계가 재정위기를 과도하게 부풀리는 작업이었다며 새로운 추계를 요구하였다(오건호, 2006).

결론적으로 1차 국민연금 제도개혁을 위한 사회적 대화과정에서 신뢰할 수 있는 재정자료의 산출이라는 조건은 갖추어지지 않았다고 할 수 있다. 이러한 조건을 확보하기 위해서는 재정계산 자료의 작성이 중립적인 기구에서 담당하는 것이 바람직할 것이다. 또한 이러한 이유에서 1998년 국민연금법 개정안에 5년 단위의 재정계산을 법제화하고, 이후에 제도개혁 논의과정에서 재정상황에 대한 공식적인 자료를 생산하는 계기가 되었다.

국민연금 제도개혁 대안을 마련하는 실무 작업을 위하여 정부는 국민연금제도 개선기획단을 설치하였다. 기획단은 임시적 기구로 위원회 형태의 조직이며, 자문과 대안결정을 위한 본위원회와 연구 및 분석을 담당하는 전문위원회로 구성되었다. 본위원회는 비상임 민간전문가가 책임을 맡고 정부대표 3인, 관련 연구기관 7인, 전문가 7인, 가입자 대표 4인, 언론계 대표 2인 등 총 23명으로 구성하였다. 전문위원회는 정부대표 3인, 연구기관 13인, 학계전문가 5인, 가입자대표 3인 등 총 24인으로 구성하였다(국민연금제도개선기획단, 1997).

기획단 위원 및 전문위원회 구성이 정부, 전문가, 가입자대표, 언론 등 다양한 사회세력을 포함하고 있다는 점에서 사회적 대화를 통한 개혁대안을 마련하는 기구로 평가할 수 있다. 그러나 기획단 구성을 살펴보면, 국책 연구기관의 연구자와

학계 전문가의 비중이 높으며, 이들에 대한 선임권을 정부가 독점적으로 행사하였다. 따라서 내용적으로 기획단은 사회적 대화를 위한 실무기구가 아니라, 전문가 중심의 자문기구 역할을 담당했다고 해석하는 것이 적절할 것이다. 정부의 입장과 정책적 견해를 관철시키기 위한 제도적 배열이라는 해석도 무리한 것은 아니다.

1차 국민연금 제도개혁 과정에서 사회적 대화는 낯선 개념이었으며, 정부 역시 대안을 모색하는 단계에서 사회적 대화의 필요성을 절감한 것은 아니다. 실제로 전문가 중심으로 구성된 제도개선기획단에서도 제도개혁 대안을 합의하지 못하고, 다수결에 의해서 대안을 결정하는 등 운영의 미숙함으로 노출하였다. 또한 기획단에서 마련한 개혁대안의 핵심내용인 기초연금과 소득비례연금의 이원화체제를 정부가 수용하지 않음으로써 기획단의 역할과 위상을 부정하는 결과를 초래하였다. 국민연금법 개정안을 국회에서 심의하는 과정에서 가입자 단체를 중심으로 반발(참여연대, 1997; 한국노총·민주노총·참여연대, 1998)이 있었고, 이들의 의견을 수렴하는 과정에서 당초 기획단이 제시한 대안 및 정부가 제출한 법안 내용과 상이한 개혁 방안이 마련되었다. 이러한 과정에서 정부는 연금개혁에 있어 사회적 대화의 필요성을 인식하게 되었고, 국민연금 기금운용위원회의 전면 개편 등 가입자 단체들의 의견을 상당부분 반영한 상태로 연금개혁이 이루어졌다.

결론적으로 연금개혁의 초기단계에서 사회적 대화를 통하여 개혁 대안을 마련하려는 노력은 부재하였으나, 입법과정에서 가입자 단체를 포함한 이해관계 집단의 의견을 반영하는 것으로 연금개혁을 마무리 할 수 있었다. 연금개혁을 위한 폭넓은 사회적 대화보다 소수의 전문가와 관료들 사이의 제한된 범위의 협의를 진행하였으며, 이 과정에서 전문가의 역할과 비중이 컸다. 집권정부와 관료체제가 정책과정을 주도하는 제도개혁의 특징을 보였으며, 사회적 대화의 형식적 조건의 관점에서 권위주의 체제의 정책과정과 본질적인 차별성이 없다고 할 수 있다.

3) 내용적 조건

외환위기 이후 집권한 김대중 정부는 사회보장제도의 확대를 위하여 지속적인 노력을 하였고, 동일한 맥락에서 도시지역 자영업자를 국민연금제도에 포함하여 국민연금제도가 전 국민을 대상으로 하는 제도로 확장하는데 관심을 기울였다.

동시에 국민연금제도의 초기 설계가 저부담-고급여의 재정불안정의 구조적 문제를 내포하고 있다는 점에서 장기적인 재정안정화를 위한 제도개혁의 필요성도 인식하고 있었다. 전자의 제도 확대는 집권세력의 관심사였다면, 후자의 재정안정화는 경제 및 재정담당 부처를 중심으로 하는 관료체제 내부의 관심이 반영된 결과이다.

연금개혁을 추진하기 위한 정치적 의사결정구조는 집권정부에게 유리한 상황은 아니었다. 야당인 신한국당이 국회의 다수당이었으며⁷⁾, 국회 보건복지상임위원회의 구성이 여당의원과 야당의원 동수인 상황에서 야당의 협조 없이는 제도개혁을 위한 입법을 추진하기 어려운 상황이었다. 반면에 국민연금에 대한 정당간 견해 차이가 크지 않았다⁸⁾는 점에서 제도개혁을 위한 입법의 난이도는 상대적으로 크지 않았다. 이는 1차 국민연금 제도개혁을 위한 논의가 김영삼 정부에서 이루어졌고, 기획단의 논의 결과에 기초한 법안작성 및 제출은 김대중 정부에서 진행되었다는 점과 무관하지 않다.

김대중 정부는 연금개혁에 대한 관심과 의지는 매우 컸으나, 제도개혁의 과정에서 가입자 대표를 포함한 이해관계 집단의 참여가 제도화되지 않은 상태였다. 또한 진보적 성향의 전문가 집단과 집권세력간의 정책네트워크가 긴밀하게 구성되어 있어⁹⁾, 사회적 대화의 필요성이 크지 않았다고 할 수 있다. 그러나 급여인하에 대한 가입자 단체들의 반대를 완화하고, 국민연금제도에 도시지역 자영업자를 포함하는 제도 확대와 더불어 국민연금법 개정안의 통과를 위하여 국민연금기금 운용위원회의 개편을 수용하는 등 사회적 대화를 보조적 수단으로 활용하였다. 결국, 개혁입법의 추진을 위하여 사회적 대화의 필요성을 인식하는 계기가 형성

7) 김대중 정부가 집권한 1998년 당시 15대 국회는 국회의원 총수가 299명으로, 이중 신한국당이 139석으로 원내 1당이었으며, 새정치국민회의 79석, 자유민주연합 50석, 통합민주당 15석, 그리고 무소속이 16석이었다. 당시 집권연합세력인 새정치국민회의와 자유민주연합을 합하여 129석으로 신한국당의 원내의석에도 미치지 못하였다.

8) 1차 국민연금 개혁에 대한 정당들의 선호도가 크지 않았다는 점은 2002년 12월에 대통령 선거에서 국민연금에 대한 각 정당의 공약에서 나타나고 있다(참여연대, “IMF 시대, 국민의 복지 수준을 어떻게 될 것인가?: 각 당 대선 후보 사회복지 공약 평가,” 2002. 12. 6)

9) 김대중 정부에서 진보적 성향의 전문가 집단과 집권세력간의 긴밀한 정책네트워크의 연결은 국민기초생활보장법 제정과정에서 전형적으로 나타난다. 이에 대해서는 안병영(2000)의 논문에 잘 나타나 있다.

되었다고 할 수 있다.

1차 연금개혁 당시 사회적 대화에 참여한 주체들의 대표성 확보는 미약한 상황이었다. 앞에서 서술한 바와 같이 제도의 이해관계를 갖는 노·사 대표자들의 참여는 제한적이었고, 전문가 중심의 기획단 구성과 정부 주도의 정책과정이 중첩되면서 이해관계 집단의 목소리가 정책에 제대로 반영되기 어려운 상황이었다. 본 위원회 보다 전문위원회가 논의과정에서 실질적인 주도권을 행사하였는데, 전문가 중심의 논의구조와 정부 주도의 정책과정은 전문위원회의 활동과정에 보다 명백하게 드러난다.

연금개혁은 매우 복잡한 문제의 분석과 다양한 해결방안을 고려해야 한다는 점에서 전문가들의 역할이 핵심적이다. 노·사를 포함한 이해관계집단의 무관심이 합쳐지면서, 기존의 제도와 기본구조를 근본적으로 변경하는 연금제도 이원화 방안과 급여율을 기존 70%에서 40%로 삭감하는 대안이 제시되었다. 급여율의 획기적 인하는 연금수급자 및 미래의 수급자들의 이익을 소홀하게 생각한 결과이며, 동시에 재정안정화의 달성을 위하여 기존제도와는 무관하게 전문가 중심의 이상적인 정책설계의 결과물이다. 또한 기초연금과 소득비례연금의 이원화 방안 역시 각 제도의 특성을 고려하지 않고, 동일한 재정방식과 원칙으로 설계하였다. 그 결과 기획단에서 제시한 대안의 내용은 균형을 상실하고, 재정안정화를 과도하게 중시하는 편향된 방향으로 구성되었다는 점에서 대안내용의 호혜성이 확보되지 않았다. 이러한 대안을 내용으로 개정 법률안의 입법을 추진하는 것은 다소 무리한 일이었다.

정부는 기획단이 제시한 대안의 내용을 대폭 수정하여, 기초연금과 소득비례연금의 이원화 방안은 채택하지 않았으며, 급여율 인하 역시 기존 70%에서 55%로 삭감하는 방안을 마련하여 국회에 제출하였다. 국회의 논의과정에서 급여율은 60%로 재조정 되었고, 급여율 인하에 따른 반대급부로 기금운영위원회의 가입자 대표의 참여 확대 등을 제도개혁을 수반하게 된 것이다. 급여율의 소폭 인하와 국민연금기금운용위원회의 구성 변경 등의 내용은 어느 정도 대안의 호혜성¹⁰⁾을 확

10) 1차 국민연금 제도개혁과정에서 가입자들의 반발이 크지 않았던 이유 중에 하나는 국민연금 비용부담과 관련하여 퇴직환급금을 폐지한 점이다. 당시 국민연금 보험료는 근로자, 고용주, 퇴직환급금이 동일한 비율로 부담하였는데, 퇴직환급금이 폐지되면서 근로자와 고용주가 동일하게 부담하게 되었다. 퇴직환급금에 대해서 근로자와 고용주는 모두 자신들의 부담으

보한 것이며, 그 결과 법률개정안이 국회에서 의결되어 1998년의 1차 국민연금 제도개혁은 마무리 된다.

2. 2002~2007년 2차 국민연금 제도개혁

1) 제도개혁의 과정 및 주요 내용¹¹⁾

1998년 법률 개정으로 2002~2003년에 걸쳐 국민연금 재정계산을 실시하였다. 재정계산은 국민연금 재정안정화를 위하여 5년마다 장기 재정 상태를 전망하고, 이를 토대로 연금 보험료율 조정, 기금운용계획 등을 포함한 제도운영 전반의 계획을 수립하는 것이다. 국민연금 1차 재정계산과 이에 따른 제도발전 방안을 마련하기 위하여 2002년 3월에 보건복지부장관의 자문기구로 국민연금발전위원회(이하 위원회)를 구성하였다. 위원회는 연금의 장기재정 추계 및 재정안정화, 연금의 사각지대 해소 등의 제도 내실화 방안, 그리고 급여개선 등을 위한 대안을 마련하는 역할을 수행하였다.

위원회는 민간 전문가가 위원장을 맡고, 사용자 및 노동단체 4인, 시민단체 4인, 관련기관 및 정부대표 7인, 학계전문가 3인, 언론계 1인 등 20인으로 구성되었다. 위원회 산하에 관련분야 전문가를 중심으로 제도발전전문위원회(위원장 포함 20인)와 재정분석전문위원회(위원장 포함 15인)를 설치하였다. 위원회는 2003년 5월 까지 7회 회의, 제도발전전문위원회 23회 회의 및 재정분석전문위원회 16회 회의를 거쳐(국민연금발전위원회, 2003b) 국민연금 장기 재정추계를 실시하고, 재정안정화 방안을 포함한 연금제도 개선방안을 마련하였다.

개혁대안의 주요 내용은 장기 재정안정화를 위하여 급여율 및 보험료율의 조정이며, 3가지 대안¹²⁾을 제시하였다. 재정안정화 방안에 대한 위원회의 논의결과 급

로 간주하였으며, 이를 폐지한 것은 내용적으로 각자의 비용부담이 적어지는 결과로 인식되었다. 그러나 퇴직전환금의 폐지에 따른 비용분담 구조의 변화는 급여인하에 따른 보완책이라고 보기 어려운 측면이 있어, 내용의 호혜성을 확보하는 것과 직접적인 관련이 적다고 할 수 있다.

11) 2002~2007년의 2차 국민연금 제도개혁 과정 및 내용에 대해서는 대통령자문정책기획위원회의 보고서(2008)에 잘 정리되어 있다.

12) 위원회에서 제시한 모수적 개혁방안은 ① 급여율 60%(기존제도와 동일), 보험료율 19.85%, ②

여율 50%, 보험료율 15.85%에 대한 선호도가 높았으나, 단일 대안을 도출하지는 않았다.

정부는 위원회가 제시한 대안 중 선호도가 높았던 두 번째 안의 내용을 기초로 법안을 마련하여 2003년 10월에 국회에 제출하였다. 법률개정안은 급여율을 단계적으로 50%로 인하하고, 보험료율을 2030년까지 단계적으로 인상하여 15.9%로 상향조정하는 것이 핵심이며, 이외에도 국민연금정책협의회를 신설하는 내용을 포함하고 있다. 제출된 법안은 별다른 논의 없이 2004년 5월에 16대 국회 임기만료로 자동폐기 되었다. 17대 국회의 구성 이후, 정부는 2004년 6월에 16대 국회에 제출한 법률안과 동일한 내용의 개정 법률안을 국회에 다시 제출하였다. 제출된 법률안의 내용에 대해서 가입자 단체를 중심으로 국민들의 반발이 커졌고¹³⁾, 국회 논의 역시 별다른 진전이 없이 사회적 논쟁이 확대¹⁴⁾되어 갔다. 특히 정부가 국무회의와 당정협의 등의 과정을 거쳐 국민연금법 개정안을 제출한 이후에, 여당의원을 포함한 30여개의 의원발의 법안이 국회에 제출되었다. 이는 국민연금 제도 개혁을 둘러싼 난맥상을 반영하는 것이며, 연금개혁을 둘러싼 다양한 의견들이 표출된 결과이다.

2006년 9월에 국민연금 제도개혁에 대한 정부·여당의 입장 변화와 한나라당의 기초연금 도입 제안으로 국민연금에 대한 국회논의가 본격화되었다. 정부와 여당은 재정안정화 방안 이외에 연금의 사각지대 해소 및 노인빈곤 문제의 완화를 위한 기초노령연금법안을 의원발의를 통하여 추가로 제출하였으며, 한나라당은 기

급여율 50%, 보험료율 15.85%, ③ 급여율 40%, 보험료율 11.85%의 3가지 방안이었다(국민연금발전위원회, 2003a).

- 13) 2003년 국민연금법 개정안의 국회 제출 이후에 정부가 주도하는 국민연금법 개정안에 대한 가입자 단체들의 반발은 2003년 8월 정부가 주최한 국민연금 공청회 이후에 한국노총과 민주노총이 국민연금법 개정안에 항의하는 대중 집회를 열고, 전국농민회총연맹, 참여연대, 여성단체연합 등도 정부안에 대한 반대의견을 발표하는 등(오건호, 2006) 초기부터 시작되었다. 이러한 가입자들의 반발은 국민연금법 개정안이 통과되기 직전인 2007. 6. 18에 17개 노동시민사회단체가 연금법 저지를 위한 ‘연금제도 정상화를 위한 연대회의’를 발족하고, 국민연금법 개정안 통과된 2007. 7. 3에 국회 앞에서 민주노총 집회 등 입법과정 전 기간에 걸쳐 지속되었다(정책기획위원회, 2008).
- 14) 정부의 국민연금 제도개혁 방안에 대한 반발과 별도로 2004년 5월에 ‘국민연금 8대 비밀’이라는 글이 인터넷에 등장하면서 국민연금제도 자체에 대한 불신과 반발이 확산되었다. 이후에 국민연금 안티사이트인 ‘반대국민연금’과 한국납세자연맹의 국민연금 폐지서명운동 등 국민연금에 대한 안티활동이 조직화되는 경향을 보였다(정책기획위원회, 2008)

초연금 도입 방안을 공개하고 2004년 12월에 기초연금제 도입을 내용으로 하는 국민연금법 개정안을 국회에 제출한다. 이러한 상황 변화는 국민연금 제도개혁이 재정안정화라는 단일 쟁점에서 사각지대 해소라는 새로운 쟁점으로 확대되는 결과를 낳았다.

국민연금 제도개혁에 대한 국회의 논의는 이후에도 상당기간 지속하면서, 쟁점에 대한 의견 차이가 좁혀졌으나 합의에 이르지 못했다. 국회논의 결과 2006년 12월에 정부가 제출한 개정 법률안과 여당이 제출한 기초노령연금법안 표결처리를 통하여 상임위원회를 통과하였다. 상임위원회의 논의를 거친 국민연금법 개정안과 기초노령연금법안을 2007년 4월에 본회의에 상정되었으며, 동시에 야당은 국민연금법 수정대안을 본회의 상정하는 등 정치적 논란이 격화되었다. 국회 본회의의 표결 결과 기초노령연금법은 통과되었으나, 국민연금법 개정안은 부결되는 어이없는 상황이 연출되었다. 국민연금 제도개혁이 좌절되는 것으로 보였으나, 2007년 4월에 정부와 여당은 의원입법의 형식으로 국민연금법 개정안을 다시 국회에 제출하였다. 국민연금법 개정안 야당의 반대에도 불구하고, 정부와 여당의 강력한 추진으로 2007년 7월에 국회 본회의에서 표결로 처리되어 2차 국민연금 제도개혁이 마무리 되었다.

정부와 여당이 주도한 2002~2007년의 2차 국민연금 제도개혁의 주요 내용은 재정안정화를 위한 모수적 개혁과 노인빈곤문제의 완화와 사각지대 해소를 위한 기초노령연금제도의 도입이 핵심이다. 급여율과 보험료율 조정을 내용으로 하는 모수적 개혁은 현행 급여율 60%를 2008년부터 50%로 인하하고, 다시 2028년까지 단계적으로 40%로 인하하는 내용이다. 다만, 보험료율은 현행 9%를 유지하도록 하여, 장기 재정안정을 위해서 다소 미흡한 제도개혁이라 할 수 있다.

기초노령연금은 전체 노인 중 소득이 낮은 하위 60%(소득인정액 월44만원 수준) 노인을 대상으로 국민연금 가입자 평균 소득의 5%에 해당하는 금액을 지급하고, 국민연금 급여율 인하에 맞춰 기초노령연금액을 단계적으로 10% 수준으로 상향조정하는 방안을 고려하고 있다. 기초노령연금의 지급대상은 2008년 1월 ~ 6월까지는 70세 이상, 이후에는 65세 이상으로 하되 전체노인의 70%에게 지급하도록 하고 있다.

2) 형식적 조건

2002~2003년 국민연금발전위원회의 활동과 2004~2007년의 국민연금법 개정과정을 포함하는 2차 국민연금 제도개혁은 사회적 대화를 위한 형식적 조건은 충족하였다고 평가할 수 있다. 연금재정 현황과 전망에 대한 기본 자료의 작성은 국민연금발전위원회 산하의 재정분석전문위원회가 수행하였다(국민연금발전위원회, 2003a). 이는 1997~1998년 연금개혁과정에서 국민연금관리공단이 자료를 작성한 것과 대비된다. 재정분석위원회는 정부 및 가입자 단체가 선임한 전문가로 구성되었으며, 재정계산과 추계의 전체과정에 걸쳐 주도적인 역할을 수행하였다. 재정계산 결과는 공식보고서로 발간하여 국민에게 공표되었고, 국회에도 보고되었다. 제도개혁 대안에 대한 재정추계 결과에 대해서 다소 논란(오건호, 2006; 정홍원, 2003; 2006)이 있었으나, 현행제도의 재정분석과 전망에 대해서는 별다른 논란이 없었다. 연금 재정계산 자료는 대안마련 및 연금개혁의 기본 자료로 활용되었으며, 대안 선택의 가장 중요한 기준이었음이 분명하다. 따라서 연금재정 현황과 전망에 대한 비교적 신뢰할 수 있는 자료의 산출은 확보되었다고 할 수 있다.

연금개혁을 위한 대안 마련과 이를 위한 분석 작업은 연금발전위원회가 담당하였으며, 위원회의 구성은 가입자 대표, 정부대표 및 전문가의 비중이 적절하게 안배되었다. 또한 언론계를 포함하여 자영자, 농민, 시민단체 등의 다양한 사회세력들이 참여하였다는 점에서 사회적 대화를 위한 형식적 요건을 갖추었다. 그러나 실제 논의는 위원회 산하의 2개의 전문위원회를 중심으로 이루어졌다(국민연금발전위원회, 2003a:224~233; 2003b:779~788)는 점에서 전문위원회에 다양한 사회세력들의 비중이 적절하였는가를 검토할 필요가 있다. 제도발전전문위원회는 정부 5인, 국책연구기관 6인, 학계전문가 4인 그리고 가입자 대표 4인 등 총 19인으로 구성되어, 정부 및 국책연구기관의 많은 비중을 차지하는 반면에 가입자 대표의 비중은 작다. 또한 재정분석전문위원회는 정부 2인, 국책연구기관 7인, 학계 3인, 가입자 대표 3인으로 구성되었으며, 국책연구기관 위원의 비중이 매우 높았다. 이는 현실적으로 재정분석 및 추계를 담당하는 전문가들이 국책연구기관에 많다는 점과 가입자를 대표하는 전문가가 극소수라는 점을 반영한다. 결론적으로 자문 혹은 실무 작업을 담당할 기구의 구성에 있어서 다양한 사회세력이 참여할 수 있도록 되어 있으며, 이는 국민연금기금운용위원회 구성 원칙을 준용하였기 때문이

다. 그러나 연금제도 및 재정분석을 담당할 수 있는 전문가가 소수라는 한계 때문에 전문위원회 가입자 대표를 포함한 다양한 사회세력의 실질적 참여가 제한적이었다.

1997~1998년 연금개혁의 경험에서 집권정부는 사회적 대화의 필요성을 인식하였고, 노무현 정부는 대화와 타협을 통한 문제해결을 강조하였다. 국회의 논의과정에서 여당과 야당의 입장 차이가 컸고, 상임위의 구성상 여당 단독으로 연금개혁을 추진할 수 없다는 점에서 비난회피를 목적으로 하는 사회적 합의 도출의 유용성은 이전에 비해 높아졌다고 할 수 있다. 그러나 합의 도출을 위한 지속적이고, 일관성이 있는 노력을 하였는가에 대해서는 다소 의문이다. 정부의 입장을 변경하지 않고 합의를 도출하는 것은 사실상 불가능한 상황이었고, 합의를 강조하면서도 개혁안에 대한 입장을 변경하지 않았다는 점에서 사회적 대화를 강조한 것은 다분히 정치적 수사에 다름이 아니다.

또한 정부-여당이 일부 입장을 변경하여 기초노령연금제도의 도입을 제시하는 과정 역시 사회적 대화를 통한 합의 도출의 노력의 연장선이 아닌, 노인빈곤 및 연금 사각지대 문제의 완화를 위한 선취적 대응의 결과물이다. 이러한 결과는 연금개혁을 위하여 사회적 대화와 협상에 의한 타결은 부차적인 수단으로 간주하였음을 의미한다.

3) 내용적 조건

노무현 정부는 많은 정책적 난제들을 사회적 대화를 통하여 해결하려는 의지를 표명하였다. 방사능폐기물처리장, 노사관계 로드맵, 저출산-고령사회 대응을 위한 연석회의 설치 등은 대표적인 사례라 할 수 있다.

그러나 국민연금 제도개혁과 관련하여 사회적 합의에 대한 집권정부의 의지는 다소 모호하다. 오히려 국민연금 개혁과 관련해서는 사회적 대화와 이를 통한 합의 도출에 대한 노력이 다소 미흡하였다고 보는 것이 타당할 것이다. 연금개혁에 있어서 사회적 대화를 중시하고, 이를 위하여 고령화 및 미래사회위원회, 저출산 고령화대책연석회의 등의 다양한 제도적 틀과 이를 통한 사회적 합의 도출을 모색한 것은 사실이다. 그러나 국민연금발전위원회의 운영과정이나, 대안 마련, 그리고 국회 입법과정에서 행정부는 법안 내용의 충실성과 완결성보다는 법안의 국

회통과에 집착하는 양상을 보였다. 또한 설득과 타협을 통한 합의 도출에 대한 노력은 하지 않고, 소수 야당을 설득하여 법률을 통과시키는 정치 공학적 노력에 집중하였다¹⁵⁾.

국민연금 제도개혁의 시급성을 고려한다면 재정안정화를 위한 제도개혁안의 표결 처리는 불가피한 측면이 있으며, 노인빈곤 및 사각지대 해소를 위한 정부의 전향적인 입장 변화를 통하여 법률안의 처리를 시도할 수 있었다. 결국 정부는 국민연금법을 개정하는 성과를 거두었지만, 타협을 통한 합의 도출은 수단적 의미로 간주하였다는 점에서 사회적 대화에 대한 집권정부의 의지는 의심의 여지가 충분하다.

2002~2007년 2차 국민연금 개혁에서 사회적 대화에 참여한 주체들의 대표성 문제는 이전의 1차 국민연금 개혁에 비해 진일보한 것이 사실이다¹⁶⁾. 우선 노동조합, 고용주 단체 및 농민단체의 대표성에는 별다른 문제가 없었으며, 참여한 대표들이 단체 구성원들의 이해관계를 대변하였다는 점에서도 긍정적이다. 반면에 상당한 비중을 차지하는 자영업자들의 대표성 확보는 여전히 미흡하였다. 농민단체는 농민을, 상공인단체는 소규모 고용주를 대표한다는 점에서 일정 부분 자영업자를

15) 참여정부가 사회적 대화를 강조하면서도 국민연금 제도개혁에 있어서 사회적 대화를 외면한 것은 2006. 12. 5일에 저출산고령화대책연석회의에 참여한 종교·시민·여성·농민·노동단체 실무위원들의 기자회견의 내용에 잘 나타나 있다. 기자회견문의 내용의 일부를 소개하면 다음과 같다. “..... 우리 가입자 단체들은 그간 현 연금제도의 광범위한 사각지대 문제를 해소하고, 노후의 적절할 소득보장을 국민연금 개혁의 우선적 원칙과 방향으로 제기해온 바 있다. 연금기금의 고갈을 막기 위해 급여율과 보험료를 적정수준으로 조정할 필요도 있다는 입장을 밝힌 바 있다. 그러나 연금제도의 주무부처인 보건복지부와 장관은 초지일관 재정안정화를 앞세운 연금개혁안을 고집해 왔으며, 스스로 ‘저출산고령화대책 연석회의’의 일원임에도 불구하고 연석회의 차원의 연금개혁 논의를 한사코 거부해 왔다. 그 결과가 바로 지난 11월 30일 졸속적인 연금법 안을 상임위 표결처리라는 정치 공학적 방식에 의거해 처리한 것이다. 우리는 이 과정에서 언론이나 전문가 그리고 개별 가입자 단체를 찾아다니며, 복지부가 제시하는 연금개혁의 정당성을 설파하면서도 정작 연금개혁을 의제로는 사회적 대화에 대해서 한사코 거부반응을 보여 온 장관의 태도를 납득하기 어렵다.”

16) 국민연금 제도개혁과 관련하여 사회적 대화에 참여한 단체들의 대표성 문제는 어느 정도 진전이 있는 것은 사실이다. 그러나 참여단체의 대표들의 전문성 부족은 대표성을 훼손하는 결과를 낳았다. 즉 연금에 대한 전문성 부족은 전문가 및 연구기관에 대한 과도한 의존성을 초래하였고, 결과적으로 사회적 대화가 아닌 정부의 자문 혹은 각 단체와 직접적으로 관련 있는 사안에 대한 의견개진에 한정하는 결과를 낳았다. 결국 사회적 대화의 주체로서 제 역할을 하기 위해서는 대표성과 더불어 전문성 확보가 관건이다.

대표할 수 있으나, 개인 사업자들의 이해관계를 대변하기에는 한계가 있으며, 시민단체가 자영업자를 대표한다고 하기에는 다소 어색함이 있다.

국민연금 개혁에 있어서 사회적 대화를 위한 기구로서 설치된 국민연금발전위원회가 제시한 제도개혁 대안의 내용이 균형성 혹은 호혜성을 갖추었는가에 대해서는 다소 부정적이다. 발전위원회가 제시한 대안은 재정안정화를 위한 보수적 개혁이 집중되어 있으며, 보험료율 인상과 급여율 인하를 내용으로 하고 있다(국민연금발전위원회, 2003a). 재정안정화를 위한 제도개혁에 따른 저소득층에 대한 보완책이나, 사각지대 해소를 위한 정책대안은 소홀하게 취급한 것이 사실이다. 재정안정화 방안을 핵심으로 하는 대안의 편향성은 입법추진 과정에서 사회적 논란과 가입자들의 반발을 야기하였으며, 집권정부 입장에서 사각지대 문제의 완화를 위하여 기초노령연금제도의 도입을 추가하는 것이 불가피하였다(정책기획위원회, 2008). 기초노령연금제도의 도입으로 국민연금 제도개혁 방안이 일정 정도 균형성을 확보한 것이 사실이나, 이러한 대안의 내용이 발전위원회가 아닌 별도의 과정을 통해서 이루어졌다는 점에서 사회적 대화 기구로서 발전위원회는 제 역할을 다하지 못하였다고 할 수 있다. 결론적으로 2002~2007년의 2차 국민연금 제도개혁의 초기 단계에서 내용의 호혜성은 확보되지 않았으며, 입법 추진과정에서 보완되는 등 1차 국민연금 제도개혁의 경험을 반복하였다.

IV. 국민연금 제도개혁과 사회적 대화

1997~1998년 1차 국민연금 개혁과 2002~2007년 2차 국민연금 개혁에서 사회적 대화의 양상과 유용성을 정리하면 <표 1>과 같다

향후, 국민연금 제도개혁에 있어서 사회적 대화의 중요성은 더욱 커질 것으로 예상된다. 연금 수급자의 증가로 인하여 국민연금제도의 기득권은 지속적으로 증가할 것이며, 미래의 연금수급자들과 비용부담자들 사이의 세대간 정치(generation politics)로 대표되는 연금정치의 양상은 더욱 첨예하게 전개될 것이다. 또한 연금 제도의 시행기간이 길어질수록 제도 자체의 독립 변수적 역할이 강조된다. 제도의 경로의존성과 특정 제도나 정책이 여타 관련 정책의 형성과 집행능력에 미치

는 영향은 점차로 확대될 것이다. 동시에 향후, 인구고령화의 진전, 노동시장 및 가족구조의 변화 등은 이전에 우리사회가 경험하지 못했던 심각한 정도의 변화를 동반할 것이다. 이러한 관점에서 국민연금은 2차례의 제도개혁에도 불구하고, 현행 제도적 틀을 지속적으로 유지할 것인가 아니면 근본적 제도개혁을 모색할 것인가의 전환점에서 서 있다.

<표 1> 연금개혁과정에서 사회적 대화의 양상과 유용성

		1997~1998 연금개혁	2002~2006 연금개혁
형식적 조건	신뢰성 있는 재정계산 자료	재정추계는 실시 자료의 신뢰성은 미확보	공식 재정보고서 발간 자료의 신뢰성 확보
	다양한 사회세력의 참여	정부 및 전문가 중심 가입자대표의 참여 제약	전문가 중심의 논의구조 가입자 대표의 참여가 부분적으로 제약
	합의를 위한 지속적 노력	미약	다소 모호
내용적 조건	행정부의 의지	사회적 대화는 연금개혁의 수단	사회적 대화를 중시하였으나, 수단의 의미가 강함
	참여 주체들의 대표성 확보	대표성의 미확보	자영자 대표성 미확보
	대안 내용의 호혜성	초기 단계에서 편향성, 입법 단계에서 보완	

연금개혁은 일회적 게임이 아니라, 지속적인 제도개선과 변화를 추구하는 진행형일 수밖에 없다. 앞으로 직면하게 될 연금개혁은 과거와는 달리 개혁의 난이도가 대폭 증가할 것이며, 사회적 대화를 통한 합의 도출만이 거의 유일한 연금개혁의 달성 방안이 될 것이다. 이를 위해서는 노·사 단체 등의 가입자 대표 및 주요 정치세력들이 연금개혁의 중요성을 명심하는 것이 무엇보다도 선행되어야 한다. 위기意識의 공유, 신뢰할 수 있는 자료의 생산과 공유를 통하여 사회·정치적 선택이 가능해진다면 사회적 대화를 통한 연금개혁의 가능성은 높아질 것이다. 또한 무엇보다도 강조해야 할 점은 타협과 협상을 통한 의사결정의 관행을 정착시키는 것, 상대방의 입장은 존중하고 자신의 입장을 양보할 수 있을 때 사회적 합의 도출이 가능하다. 또한 인구고령화와 같은 경제·사회적 환경변화에 연금제도가 어떻게 적응해 갈 것인가를 고민하는 것이 제도개혁 내용의 핵심일 것이다. 사회적 합의 도출, 환경변화에 적응 등 어느 것도 하나도 용이한 것이 아니며, 오랜 시간과 많은 노력이 동반되어야 비로소 가능해질 것이다

■ 참고문헌

- 국민연금발전위원회. 2003a. 《국민연금 재정계산 및 제도 개선방안: 국민연금재정계산 연구보고서》 서울: 국민연금발전위원회.
- _____. 2003b. 《국민연금 재정계산 및 제도 개선방안: 국민연금재정계산 자료집》 서울: 국민연금발전위원회.
- 국민연금제도개선기획단. 1997. 《전국민연금시대를 열기 위한 국민연금제도 개선》 서울: 국민연금제도개선기획단.
- 김영순. 2005. “연금개혁의 정치: 서구 3개국 사례를 통해 본 구조적 개혁의 정치적 조건들.” 《사회보장연구》 21:2.
- 노중기. 2003. “노사정위원회 5년, 평가와 전망.” 《동향과 전망》 56.
- 민주노총. 2003. 《정부의 국민연금 개편안의 문제점과 올바른 개혁 방향》, <http://www.nodong.org>, 2003. 8. 7
- _____. 2004 《정부·여당의 국민연금법개정안 비판과 민주노총의 대응방향》 정책보고서.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구,” 《행정논총》 38-1, 서울대학교행정대학원
- 안상훈. 2003. “친복지동맹의 복지지위 균열에 관한 정치사회학적 비교연구: 스웨덴의 경험과 한국의 실험.” 《사회복지연구》 21.
- 오건호. 2006. 《국민연금, 공공의 적인가 사회연대 임금인가》 서울: 책세상
- 유병홍. 2002. “민주노총 노사정 협의모델, 새로운 교섭틀 마련을 위하여.” 《노동사회》 65.
- 임상훈. 2005. “사회적 협의의 제도화와 사회협약,” 임상훈·최영기 외. 《한국형 노사관계 모델 (1)》. 한국노동연구원.
- 정책기획위원회. 2008. 《국민연금개혁: 지속가능한 연금제도 개선》 참여정부 정책보고서 2-23.
- 정홍원. 2003. “국민연금재정추계에 대한 오해와 논란, 그리고 개선방안,” 《연금포럼》 11 (2003년 가을). 국민연금연구원.
- _____. 2006. “2008년 국민연금 재정계산의 수행방안,” 《연금포럼》 24 (2006년 겨울), 국민연금연구원.
- 주은선. 2005. “연금개혁 정치의 특성: 스웨덴에서 자유주의적 연금개혁은 어떻게 가능했는가?” 《사회복지연구》 제26호(2005. 겨울).

- _____. 2006. 《연금개혁의 정치: 스웨덴 연금제도의 금융화와 복지정치의 변형》 서울: 한울
- 참여연대. 1997. <국민연금제도의 개혁은 국민적 합의에 기초해야 한다>, <http://www.peoplepower21.org>, 1997. 5. 20
- 한국경영자총협회. 2003. 《국민연금법 개정안에 대한 경영계 의견》. <http://www.kef.or.kr>, 2003. 9. 4
- 한국노총. 2003. 《국민연금 제도개선에 대한 한국노총의 입장》 정책자료.
- 한국노총·민주노총·참여연대. 1998. <‘국민연금법 개정법률(안)’ 국회심의에 대한 한국노총·민주노총·참여연대의 의견>, <http://www.peoplepower21.org>, 1998. 8. 20
- Andersen, Karen M. 2005. "Pension Reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system". in Bonoli, G and T. Shinkawa. (eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World; Evidence from Eleven Countries*. Edward Elgar.
- Baccaro, Lucio. 2003. "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism." *British Journal of Industrial Relations*. 41(4).
- Bonoli, Giuliano. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano and Toshimitsu Shinkawa. 2005. "Population Ageing and the logics of pension Reform in Western Europe. East Asia and North America". in Bonoli. G and T. Shinkawa eds. *Ageing and Pension Reform Around the World; Evidence from Eleven Countries*. London Edward Elgar.
- Immergut, Ellen. 1992. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Routledge & Kegan Paul.
- Lehmbruch, G. 1979. "Liberal Corporatism and Party Government". in Schmitter, P. and Lehmbruch, G.(eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, London: Sage
- Myles, John and Paul Pierson. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform. in Pierson. Paul (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Myles, John. 2002. "A new social contract for the elderly? in Esping-Andersen et al. *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause Policy Feedback and Political Change",

World Politics. Vol. 45.

- Pierson, Paul. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics*. Vol. 48.
- Regini, Marino. 1984. "The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain." in Goldthrope, J. H.(ed). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press.
- Regini, Marino. 2000. "Between Regulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization." *Politics and Society*. 28(1).
- Regini, Marino. 1997. "Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experiences in Comparative Perspective." *European Journal of Industrial Relations*. 3(3).
- Reynaud, Emmanuel. 2000. "Introduction and summary." in Reynaud, Emmanuel. ed. 2000. *Social Dialogue and Pension Reform*. International Labour Office.
- Schwartz, Herman. 2001. "Round up Usual Suspect! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change". Pierson, Paul. (ed.). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Tufte, Edward. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton University Press.
- Wadensjö, Eskil. 2000. "Sweden: Reform of the public pension system". in Reynaud, Emmanuel. ed." *Social Dialogue and Pension Reform*. Geneva: International Labour Office.
- Weaver, R. Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance". *Journal of Public Policy*. 6(4). pp.371-398.
- Weaver, R. Kent. 1998. "The Politics of Pensions: Lessons from Abroad". R. R. Douglas Arnold et al. (eds.), *Framing the Social Security Debate: Values, Politics and Economics*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Weir, Margaret and Theda Skocpol. 1985. "State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States." *In Brining the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, London: Cambridge University Press.