

## 연금 개혁의 주요 행위자로서 사용자에 대한 기초연구\*

문현경\*\*

김혜진\*\*\*

본 연구는 2018-19년 경사노위 연금특위에 참여한 사용자협회(한국경총, 대한상의, 소상공인연합회)를 대상으로 연금제도, 보험료율 및 소득대체율 수준 등에 대한 사용자의 인식과 선호를 파악하는 목적을 띤다. 연구 결과, 경영계(한국경총, 대한상의)보다 소상공인연합회는 공적연금 중심의 노후소득보장을 강조했다. 한편, 경영계는 보험료율 인상에 반대한 반면 소상공인연합회는 최소 수준의 인상에 찬성했다. 이러한 결과는 서구 복지국가에서 대규모 기업보다 소규모 기업이 사회보험 확대에 민감한 행태를 보이는 경향과 상반된다.

주제어: 국민연금 개혁, 사용자, 인식 및 선호

\* 본 연구는 문현경·김혜진·김아람(2021)을 토대로 작성한 점을 밝힌다. 본 연구의 완성 과정에서 귀중한 조언을 주신 익명의 심사위원에게 감사 말씀을 드린다.

\*\* 제1저자, University of York에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 국민연금연구원 연금제도연구실 부연구위원으로 있다. 주요 관심분야는 연금정치, 노동시장 변화, 질적연구 방법론 등이다(E-mail: goldmedal6@nps.or.kr).

\*\*\* 교신저자, University of Kansas에서 사회복지학 박사학위를 취득하고, 현재 국민연금연구원 연금제도연구실 부연구위원으로 있다. 주요 관심분야는 공적연금, 노후준비, 노인복지 등이다(E-mail: yellowst@nps.or.kr).

## I. 서론

공적연금의 이해 당사자(stakeholders)는 그 규모와 이해관계가 상당한 점에서 연금제도를 개혁하는 것은 단순히 제도 내외적 지출 관련 재정·경제적 측면과 아울러 어떤 과정을 거쳐 단행해야 할 것인지 등의 정치학(politics)의 문제로 이어진다. 따라서 최근의 연금개혁은 과거와 달리 이해 당사자의 사회적 협의를 충분히 거쳐 이루어진다(김혜진 외, 2019). 한국 역시 연금 선진국과 마찬가지로 노사정파 국회, 시민단체 등 여러 이해 당사자가 참여하는 논의의 장이 마련되고 있다. 특히, 2018년 10월~2019년 8월에 활동한 경제사회노동위원회(이후 경사노위) ‘국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(이후 연금특위)’는 경영계와 노동계, 소상공인, 청년, 여성 등 기존에 파악하기 어려운 행위자들의 인식 및 선호가 여실히 드러났다.

그런데 경영계와 소상공인<sup>1)</sup>처럼 사업장가입자의 연금보험료 절반을 내는 사용자(employers)가 국민연금 제도 전반에 대해 어떻게 인식하고, 왜 그런지, 어떤 개혁안을 선호하는지 등은 연금특위 활동 전까지 구체적으로 파악되지 않았다. 특히, 과거와 달리 최근 개혁논의에서 보험료를 인상을 꺼리는 거의 유일한 주체가 사용자인 점에 비춰볼 때, 이들의 인식과 선호를 사전 파악하고 이에 대응하는 개혁전략을 마련하는 것이 더욱 필요해 보인다. 아쉽게도 실상은 그렇지 못하다. 사회보험 중심의 발전 경로를 띤 서구 복지국가는 사용자에 대한 학술적 관심이 상당하나(Hacker and Pierson, 2002; Paster, 2013) 한국은 사회보험 중심인데도 그렇지 못하기 때문이다.<sup>2)</sup> 그러나 사업장가입자의 보험료 절반을 내는 사용자를 논의과정에서 간과한 채로 국민연금을 강화하는 것은 현재의 정책 환경에서는 불가능에 가깝다.

본 연구는 상술한 문제의식에 따라 그동안 국민연금 개혁논의에서 자세히 다루어지지 못했던 국민연금을 둘러싼 사용자의 인식 및 선호를 추론하고자 한다. 구체적으로 주요 사용자협회를 선정하여 연금제도에 대한 전반적인 인식과 보험료율/소득대체율 수준, 선호하는 개혁 방향 등에 대한 사용자의 관점을 심층 면접(in-depth interview)을 통해 파악한다. 면접 대상으로는 연금개혁 과정에 참여한 경험이 있는 사용자를 표적화하고자 2018-19년 경사노위 연금특위의 한국경영자총협회, 대한상공회의소, 소상공인

1) ‘소상공인연합회’는 경사노위 연금특위에서 비(非)사업장가입자 대표로 참여했으나 일부 소상공인들은 사업장가입한 사용자로서 소속 근로자 국민연금의 사업주 부담분을 낸다(소상공인연합회, 2019).

2) 박성태·유병남(2014)이 두루누리 사업에 대한 사용자의 인식, 양재진(2014)이 고용주의 국민연금 선호도(9개 사회보장제도 중 최하위)를 분석한 것이 유일하다.

공인연합회 소속 인물을 선정했다. 사회적 갈등을 최소화하는 개혁안을 마련하기 위하여 사용자 인식과 선호의 파악뿐만 아니라 왜 그러한 인식과 선호를 가지는지 등을 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장은 사용자로 대표되는 기업이 복지국가(특히, 사회보험)에 대해 어떤 관점을 가지는지에 대해 이론적으로 논의한 후, 국민연금에서 활동하는 주요 사용자협회에 대하여 기술한다. 제3장은 1998년, 2007년 연금개혁부터 2018-19년 경사노위 연금특위까지 표출된 사용자의 인식 및 선호를 살펴본다. 제4장은 심층 면접 대상 및 질문 등을 중심으로 연구 방법을 기술하고, 사용자협회(한국경총, 대한상의, 소상공인연합회)를 대상으로 진행한 심층 면접의 주요 내용을 기술한다. 마지막으로 제5장은 분석내용을 토대로 정책적 시사점을 제시하며 본 연구를 마무리한다.

## II. 사용자에 대한 기초 논의

### 1. 복지국가 내 사용자의 영향력과 선호

사용자 관련 연구는 크게 자본주의 시장경제 체제에서 발휘하는 이들의 영향력(power)과 사회정책을 둘러싼 선호(preferences)를 다루는 두 유형으로 나뉜다.

사용자는 시장경제 체제에서 갖는 경제적 권력으로 인한 구조적 영향력(structural power)과 자신들의 직·간접적 이해관계와 연관된 정책의 결정 과정에 미치는 도구적 영향력(instrumental power)을 행사한다(Choi, 2008). 전자는 시장경제 하 기업의 막강한 경제적 영향력은 수익성 극대화를 달성하기 위한 이들의 투자 결정에 주로 기인한다고 본다(Gough and Farnsworth, 2000: 82-87). 여기서 ‘구조적’이라 함은 전술한 사용자의 특징, 그리고 이에 따라 자본주의 시장경제 ‘구조’에서 이들의 존재 자체만으로 갖는 자동·비정치적인(automatically and apolitically) 영향력을 뜻한다(Hacker and Pierson, 2002: 281). 따라서 시장경제 하 사용자의 막강한 경제적 영향력으로 인해 이들의 투자 결정을 저해할 수 있는 세(稅) 부담 증가나 사회보험료 인상 등을 막는 압박이 ‘저절로’ 나타날 수 있다.

다만, 구조적 영향력은 경험적으로 확인하기 어렵고<sup>3)</sup> 주요 행위자의 판단 및 결정

3) 최영준(2015: 321) 또한 이 점을 인정하며 “엄밀한 경험적 연구보다는 탐색적 연구에 가깝다”고 기술한다.

을 선형적(linear)으로 보고 단순화한다. 즉, 행위자를 자본의 구조적 영향력에 종속되어 언제나 세(稅) 부담 증가나 사회보험료 인상의 반대 방향으로 유도되어 결정하는 존재로 간주한다. 그러나 정부나 사용자의 실제 행태는 정책 현장에서 다양하고 복잡하게 나타난다. 선진국의 여러 연금개혁 사례에서 봤듯이 정부는 보험료율 인상을 선택한 경우가 많으며, 사용자 역시 보험료율 인상에 대해 논의과정에 걸쳐 반대 주장을 줄곧 표명하지는 않는다. 혹은, 주요 행위자들은 보험료율 인상 등을 상쇄할 만한 기타 조치(예: 세제 혜택, 보험료 지원 등)에 대해 합의하기도 한다. 결국, 사용자의 구조적 영향력은 개혁논의의 다양한 요소 중 하나일 뿐 그 자체로 개혁안을 특정 방향으로 결정짓지 못한다.

따라서 사용자는 정책 결정 과정에서 미치는 도구적 영향력을 통해 자신의 정책 선호를 최대한 관철하고자 한다. 기업은 정치적 활동(political engagement), 제도적 참여(institutional participation), 제공 및 생산(provision and production)을 통해 도구적 영향력을 행사하여 정책 결정에 직·간접적으로 관여한다(Farnsworth and Holden, 2006: 475-479). 사용자는 이러한 수단을 통해 ① 자신들의 정책 선호를 ‘인(案)’의 형태로 구체화하고 채택되도록, ② 이와 상반된 안의 관철을 막고자, ③ 자신들 안의 폭과 범위를 적절히 타협하여 조정하고자 노력한다. 그러나 사용자는 정책 과정에서 도구적 영향력을 발휘하더라도 정책 환경은 변하기 마련이므로 정책 선호는 복잡·다양하게 나타난다.

그렇다면 사용자의 영향력이 변화하는 사회·경제적 환경에서 복잡·다양하게 표출되는 이들의 선호는 무엇이 최선이고 차선일까? 예를 들어, 일본의 2004년 연금개혁에서 재계(예: 日本經濟団体連合會)는 초기 논의 시 보험료율 인상을 배제한 채 공공재정을 통한 재정 안정성 강화를 주장하다가 이후 최소 보험료율 인상으로 왜 입장을 선회한 것일까(Kim, 2011: 141-143)?

사회정책을 둘러싼 사용자의 선호(preferences) 연구는 복지국가 연구와 밀접히 연계되며 이루어졌다. 다수의 기존 연구는 복지국가의 태동 및 발전을 정부나 정당, 노조의 관점에서 설명한 데 비해 최근의 몇몇 연구는 사용자를 사회정책의 주요 행위자 중 하나로 인식하고 이들의 역할과 중요성에 주목한다. 전통적으로 사용자는 인건비 증가나 노동 탈상품화(decommodification) 등에 대한 우려로 인해 공공복지 확대에 부정적 의견을 가진 동질적인 집단으로 묘사되었다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990). 대표적으로 권력 자원론(power resources approach)에 따르면, 사용자는 노동시장 및 고용관계에서 자원의 분배를 둘러싸고 유리한 위치를 점유하므로 복지국가 확대에 부정적이다(Korpi, 2006: 168-171). 혹은, 복지국가 확대에 따른 높은 세금,

물가 상승 압력, 경제적 비효율성을 우려하는 행위자로 그려진다(Swank, 2002).

최근 연구에서 사용자는 복잡·다양한 선호를 가진 행위자로서 사회정책 확대에 무조건 반대하기보다 마지못해 따르거나(Nijhuis, 2019), 때에 따라 적극 찬성하기도 하는 행위자로 묘사된다(Swenson, 1991). 전자는 기업의 전략적 선택(혹은 암묵적 승인)을 강조하는 점에서 사용자의 적극적인 복지 확대와 결은 다르나 특정 요인으로 인한 불가피성을 강조한다. 이들은 결과적으로 '전략적 선호(strategic preferences)'를 내세우긴 하나 특정 요인이 '진짜 선호(genuine preferences)'를 표출하지 못하게끔 만드는 점에서, 사용자는 다른 조건들이 같다면(*ceteris paribus*) 자연스레 진짜 선호를 내세운다고 본다(Korpi, 2006; Nijhuis, 2009; Paster, 2012).

한편, 사회정책의 도입과 확대, 유지 등을 지지하는 행위자로서 사용자의 적극성을 강조하는 학문적 논의는 1990년대부터 본격적인 주목을 받았다(Swenson, 1991; Hall and Soskice, 2001). 이들은 노동자와 자본 간 계층 연대(*cross-class alliances*)를 통해 공동의 이익을 포괄하는 방식으로 사회정책이 이루어진다는 논리를 펼친다(Manow, 2001; Swenson, 2017). 사용자가 노동자와 연대를 형성한다는 기저에는 사용자의 복잡·다양한 선호로 인해 사용자 집단 내 의견 분화가 불가피하며, 그 결과 몇몇 사용자 집단과 노동자가 특정 사회정책을 위해 뭉칠 수도 있다는 가정이 깔려있다.

사용자 간 선호의 이질성(*sectoral variations in preferences*)을 가져오는 요인은 ① 기술(*skills*), ② 무역 의존도(*trade exposure*) ③ 규모(*firm size*)로 나뉜다(Paster, 2015). 첫째, 기술 지향적인 설명은 '자본주의 다양성(*Varieties of capitalism*)' 이론을 필두로 이루어진다(Hall and Soskice, 2001). 이들에 따르면, 특정 기술 중심의 생산 체제(*production regimes*)에서 사용자는 관련 제도(예: 직업·기술훈련, 노사관계 등)와의 상호작용을 통해 조정 기능을 수행하며, 궁극적으로 생산 체제의 유지를 통해 경제적 효율성을 증진한다(Nijhuis, 2020: 19). 예를 들어, 기업·산업간 이동성이 낮은 기업·산업 특수적 기술(*firm- and industry-specific skills*) 중심의 '조정 시장경제(*coordinated market economies*)'에서 노동력의 안정적인 공급은 필수적이다. 따라서 노동자가 낮은 이직 가능성을 감수하며 특수 기술을 습득하기 위해 그러한 위험성을 상쇄할 수 있는 관대한 사회정책이 뒷받침되어야 한다(Estevez-Abe et al., 2001). 사용자 역시 기업·산업 특수 기술의 노동력을 안정적으로 확보하여 생산성 제고를 도모하려는 목적에서 관대한 사회정책을 선호한다.

둘째, 산업간 무역 의존도의 차이에 따라 국제 무역이 활발한 기업은 해당 노동자와 연대하여 동일한 사회정책 선호를 표출하기도 한다(Gourevitch, 1989). 예를 들어, Swenson(1991: 520-523)은 19세기 말, 20세기 초에 형성된 덴마크와 스웨덴의

‘중앙집권적 임금 교섭(centralized wage bargaining)’은 사용자단체가 적극 나섰기 때문에 가능했다고 주장한다. 국제 무역이 빈번한 엔지니어링 및 금속업 사용자들은 국제 경쟁 속 인건비 상승의 통제에 직면한 반면, 건설업 등의 국내 산업은 국외 이동성이 낮은 특성으로 임금 인상이 지속되었다는 것이다. 따라서 엔지니어링 및 금속업 사용자들은 국내 산업과의 임금 격차가 가져올 임금 상승 압력을, 해당 노동자들은 장기적으로 초래될 실업 가능성을 우려해 중앙집권적 임금 교섭 제도를 도입하여 국내 산업의 임금 인상을 최소화하려 했다(ibid.: 543).

셋째, 기업 규모에 따라 사회정책 선호는 다양하게 나타날 수 있다. 예를 들어, 전문화된 중앙집권적 임금 교섭 제도에 대하여 독일 내 대규모 제조업체는 노사갈등을 통제하는 효과적 수단으로 인식했으나 소·중규모 제조업체는 인건비의 지속 상승 요인으로 판단하여 불만을 표출했다(Thelen, 2001: 83). 임금 교섭 외에 사회보험에 대한 사용자의 선호 또한 규모를 기준으로 갈린다. 소·중규모 기업은 사회보험이 자신들에게 가져올 장기 혜택보다 보험료 부담에 따른 단기비용 증대에 민감한 행태를 보이는 경향이 있다(양재진, 2014: 83). 반면, 대규모 기업은 설령 보험료 부담이 늘어나도 상품 가격의 인상으로 소비자에게 전가할 수 있으므로 사회보험 확대에 상대적으로 민감하지 않을 수 있다(Mares, 2003: 239).

## 2. 국민연금 제도와 사용자(협회)

사용자는 협회를 중심으로 국민연금 관련 정책 영역에서 활발한 활동을 해 왔다. 예를 들어, 국민연금심의위원회나 국민연금기금운용위원회, 국민연금기금운용실무평가위원회 등은 위원 구성에 사용자 대표나 사용자단체의 추천인이 참여하도록 법·제도적으로 규정되어 있다. 5년마다 국민연금의 재정수지 상태를 점검하는 재정계산 또한 사용자단체 당사자나 추천인이 제1, 2차(2003년, 2008년)에 참여했다. 2018년 대통령 소속 경사노위 연금특위와 같은 비상설 연금위원회도 사용자 관련 인사가 포함되었다.

본 연구는 사용자 간 선호의 이질성을 가져오는 세 요인 중 규모에 좀 더 주목하고자 한다. 왜냐하면, 사용자는 상술한 국민연금 관련 정책 영역에서 ‘사업장 규모’를 중심으로 조직 및 발전한 협회를 중심으로 활동해 왔기 때문이다. 전국경제인연합회(이후 전경련)이나 한국경영자총협회(이후 한국경총), 대한상공회의소(이후 대한상의), 중소기업중앙회, 소상공인연합회는 이들을 대표 혹은 추천하는 사용자협회로서 대기업이나 중견기업, 중소기업, 중소상공인 등 규모를 주요 기준으로 삼으며 설립되었다.<sup>4)</sup>

4) 기술과 무역 의존도 역시 국민연금 관련 정책 영역에서 사용자의 인식 및 선호에 다소 영향

특히, 2018-19년 경사노위 연금특위에 참여한 한국경총과 대한상의 소상공인연합회는 고용원 규모에 따른 사용자의 참여가 가장 두드러진 사례이다. 우선, 한국경총은 총 4,253개의 회원사(2023년 8월 기준) 중 300인 이상(801개사, 18.9%)과 300인 미만(3,452개사, 81.2%) 고용 기업의 비중이 약 2:8인 점을 고려하면, 주로 중기업(50-299인)에 편중된 회원사 구성을 지닌다(한국경총, 2023). 그러나 이들의 의사결정은 30대 기업의 인사·노무 담당 임원 회의와 재벌 회장단이 주도하는 특징을 띤다(전인·서인덕, 2008: 33-40; 정혜운 외, 2020: 170-171). 둘째, 대한상의는 총회원사가 약 19만 개(조선비즈, 2021)로서 국내 최고(最古), 최다(最多) 회원 수를 지닌 경제단체이다. 이들은 회원사의 규모별 분포에 대한 공식 통계는 없으나 한국경총보다 총회원사 수가 40배 이상이며, 지역 상공회의소를 중심으로 운영되므로 소기업과 중기업의 비중이 한국경총보다 더욱 클 것으로 보인다. 소상공인연합회는 기관 설립의 법적 근거(소상공인 보호 및 지원에 관한 법률, 2021. 10. 8. 법률 제18292호)에 따라 소상공인(10인 미만)의 비중이 압도적 대다수이다. 요약하면, 한국경총은 중기업과 중견기업 이상, 대한상의는 소·중기업, 소상공인연합회는 소기업 중 소상공인 사용자의 목소리를 주로 대변하는 협회로 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 따라서 이러한 규모 특성이 과연 사용자 협회별 국민연금 인식 및 선호 차이로 이어지는지 파악할 필요가 있겠다.

규모에 따른 복수의 사용자협회가 참여한 2003년 제1차 재정계산과 2018-19년 경사노위 연금특위를 살펴보자. 전자의 국민연금발전위원회는 한국경총과 중소기업협동중앙회(중소기업중앙회의 前身)가 사용자 대표로 참여했으나 기업 부담의 증가가 가장 적은 제3안(보험료율 11.85%-소득대체율 40%)을 선택했다(국민연금발전위원회, 2003: 17). 기업 규모별 같은 선호를 보인 2003년과 달리 2018-19년에는 다른 선호가 나타난다. 대기업 및 중견기업의 비중이 상대적으로 큰 경영계(한국경총, 대한상의)는 퇴직금환환제의 부활을 고려하지 않는 한 국민연금 보험료율 인상을 반대한 반면, 규모가 영세한 사용자로 이루어진 소상공인연합회는 오히려 1%p 인상한 안을 선택했기 때문이다.

---

을 미칠 수 있다. 그러나 이러한 요인은 국민연금에 국한하면 기업 규모라는 기준보다 그 중요도가 떨어진다. 국민연금 영역에서 참여한 역대 사용자협회는 모두 규모를 기준으로 형성되었을 뿐만 아니라, 국민연금 제도 또한 상시 근로자 수를 기준으로 확대되었기 때문이다.

- 5) 한국경총은 가입 대상과 회비 산정 기준 등을 공개하나 특정 가입 조건은 미공개한다(한국경총, 2023). 반면, 대한상의는 기업 소재지(서울특별시 17억 원, 6개 광역시 5억 원, 그 외 2억 5천만 원)별로 차등화된 매출세액(반년)을 가입 조건으로 삼는다(대한상의, 2023). 소상공인연합회는 ① 중소기업협동조합법이나 협동조합기본법, 민법 등이 규정하는 법인, 조합, 단체, ② 회원의 90% 이상이 소상공인, ③ 대표자가 소상공인, ④ 9개 이상 특별시, 광역시, 특별자치시도 또는 특별자치도에 걸치는 활동 범위, ⑤ 총 50명 이상의 회원이라는 가입 조건을 갖는다(소상공인연합회, 2023).

이는 앞서 살펴본 선행 연구의 규모에 대한 분석과 상반된 모습을 띤다. 소규모 기업일수록 단기간에 지출되는 비용에 민감하여 보험료 증가에 적극 반대하고 중·대규모 기업일수록 가능성을 열어둬야 하지만(Mares, 2003; Paster, 2015), 경사노위 연금개혁 특위는 반대로 나온 것이다. 선행 연구와 달리 국민연금을 둘러싼 기업 규모 간 선호의 차이는 왜 나타나는 것일까? 이러한 차이는 2003년 제1차 재정계산에는 왜 발견할 수 없었을까? 국민연금에 대한 사용자의 선호는 과거부터 지금까지 항상 일관되었을까? 만약 아니라면, 무엇이 그들의 선호가 변화도록 했는가?

### Ⅲ. 연금개혁을 둘러싼 사용자의 선호

#### 1. 1998년, 2007년 연금개혁

두 차례 개혁은 완전 노령연금의 지급 이전에 단행되다 보니 사용자의 선호는 국민연금 보험료율 인상 반대를 중심으로 소득대체율, 공사연금의 제도적 구성, 퇴직(연금)금 등에 이르기까지 폭넓게 표출된다. 대표적으로 국민연금 A급여(소득재분배)를 사회보험형 기초연금, B급여(소득비례)를 소득비례연금으로 이원화(二元化)하여 후자에 기업연금으로 적용 제외(contracting-out)를 주장한 것을 들 수 있다. 경제5단체(전경련, 한국경총, 대한상의, 한국무역협회, 중소기업중앙회)로 대표되는 경영계의 공통의견이었다(한국경총, 2006a). 이러한 주장에는 실·퇴직 시 생계보장 기능의 퇴직금제도가 1988년 국민연금, 1995년 고용보험 도입으로 그 기능이 중복된다는 사용자협회의 시각이 깔려있다.

사용자협회 관점에서 기능 중복은 결국 추가 비용의 부담을 뜻한다. 퇴직금제도는 1988년 국민연금 도입 전부터 근로기준법에 따라 1961년 강제화(30인 이상)되어 적용 대상을 1987년 10인 이상까지 넓히고 있었다. 따라서 국민연금 도입을 위해 근로자의 노후보장 기능을 맡는 퇴직금제도와와의 조정 문제가 주요 쟁점으로 떠올랐다. 결국, 국민연금으로 단계적 흡수·통합의 기치 아래 퇴직금제도는 향후 기업 특성에 따른 임의 제도로 운영되도록 했다(민재성 외, 1986: 149).

결과적으로 퇴직금전환제는 유사 제도의 중복으로 인한 사용자의 추가 비용을 줄이기 위해 1993년 도입되었다. 이 제도가 시행된 상황에서 사용자협회는 1998년 개혁을 앞두고 법정 퇴직금제도의 완전 폐지에 따른 임의화와 국민연금 보험료율의 현 수준 유지 등 보험료 지출의 통제를 명백히 선호했다. 대표적으로 한국경총은 국민연금

및 고용보험의 실시로 기존 퇴직금제도가 기업에 이중부담이라 밝히며(한국경제, 1996; 1997), 한국노총과의 합동 공청회에서 국민연금 보험료율의 인상 반대를 정부에 요구한다(중앙일보, 1997). 나아가 자신들이 참여한 ‘국민연금제도개선기획단’이 보험료율 인상 등이 담긴 최종안을 제출하자 반대 성명서를 즉각 발표하며 새 안을 내놓도록 주문한다(한겨레, 1997).

결국, 정부는 재정 안정화 방점의 개선안에 대한 노사 및 언론의 반대, IMF 금융위기 및 정권교체를 고려하여 보험료율은 9%로 유지한 채 소득대체율을 인하(70%→55%)하는 안을 1998년 5월 국회에 제출한다. 그러나 12월 국회를 통과한 법안이 제출안에 없던 퇴직금전환제 폐지를 포함하자 한국경총은 강력히 반대한다(매일경제, 1998; 한국경제, 1998). 즉, 사용자협회는 국민연금과 퇴직금제도를 구분하기보다 연금보험료 지출이라는 하나의 세트로 간주한 것이다. 사용자에게 퇴직금전환제의 폐지는 새로운 비용 지출(▲4.5%p)을 뜻했다.

〈표 1〉 1998년 개혁 전후 사용자 총보험료율의 비교

	국민연금 보험료율			퇴직금 보험료율	사용자 총보험료율
	근로자	사용자	퇴직금 전환	사용자	
1988-92년	1.5%	1.5%	.	8.3%	9.8%
1993-97년	2%	2%	2%	6.3%	8.3%
1998년~ (기존)	3%	3%	3%	5.3%	8.3%
1998년~ (변경)	4.5%	4.5%	폐지	8.3%	12.8% (▲4.5%p)

1998년 개혁으로 퇴직금전환제가 폐지되며 사용자의 보험료 부담이 약 50% 증가하자, 노사정위원회(경사노위의 前身)에 참여한 전경련을 중심으로 이원화 안의 선호가 표출되기도 한다. 요약하면, 기초연금(조세 재원)&완전 적립형 소득비례연금 조합에 퇴직금전환제를 부활시켜 보험료 부담을 낮추고 퇴직금제도를 임의화하는 것이다(전경련, 2000; 2001).

이후에도 국민연금 보험료율 9% 동결 및 퇴직금전환제 부활 선호는 이어진다. 비록 2003년 제1차 재정계산을 수행한 국민연금발전위원회에 참여한 사용자협회(한국경총, 중소기업협동중앙회)는 기업 부담의 증가가 가장 적은 제3안(보험료율 11.85%-소득대체율 40%)을 선택했으나 불가피한 전략적 선호(strategic preferences)에 불과했다. 선호 표출의 제약이 없는 위원회 외부에서 한국경총 등 경영계는 보험료율 9%를 유지

하는 대신 소득대체율을 40%로 낮추고, 퇴직금전환제 부활을 통한 법정 퇴직금제도의 임의화를 줄곧 주장한다(한국경총, 2003a; 2003b, 2003c; 2005; 2006a; 2006b).

국민연금 보험료를 9% 동결(인상 반대)과 소득대체율 40% 인하는 2007년 연금개혁 시 사용자협회의 진짜 선호(genuine preferences)로 추론할 수 있다. 다만, 2003-05년에 퇴직연금 도입 논의가 이루어지면서 사용자협회는 법정 퇴직금제도의 임의화에 대한 선호를 국민연금이 아닌 퇴직연금 영역에서 활발히 표출한다(예: 한국경총, 2005; 2006b). 결국, 2007년 국민연금 개혁은 공교롭게 사용자협회가 줄곧 선호하는 보험료를 9% 및 소득대체율 40%로 결론 났으나 2005년 12월 도입된 퇴직연금은 임의화가 무산되었다.

요약하면, 사용자협회는 1998년 및 2007년 국민연금 개혁에서 근로자를 위해 내는 연금 보험료율(국민+퇴직)의 인상 방지에 명백한 선호를 표출했다. 이들이 국민연금과 퇴직연금을 개별 제도가 아닌 하나로 묶어 보는 것은 보험료 지출이라는 이유뿐만 아니라 1993-98년에 있던 퇴직금전환제 때문이다. 동 제도가 1998년 연금개혁으로 폐지된 결과, 사용자의 보험료 부담은 50% 가량 증가하며 2000년대 초반까지 전경련과 한국경총을 중심으로 퇴직금전환제의 부활을 주장한다. 이는 퇴직연금 도입 과정(2003-05년)에서 주로 표출되면서, 사용자협회는 2007년 국민연금 개혁논의에서 국민연금 보험료를 9% 동결을 주장하는 데 이들의 선호를 집중했다. 경제5단체는 '경영계(혹은 경제계) 의견' 형식(예: 한국경총, 2003c; 2006a)으로 연금 보험료율에 대한 사용자협회 간 이견이 없도록 하여, 앞 장에 제시된 기업 규모 간 사회정책 선호의 차이는 없다고 추론할 수 있다.

## 2. 경사노위 연금특위

과거 두 차례 연금개혁과 경사노위 연금특위 이후에 펼쳐지고 있는 최근 개혁 논의는 몇몇 상이한 측면이 있다. 첫째, 과거에는 재정적 지속가능성 제고를 위해 보험료를 인상이나 소득대체율 인하, 연금수급연령 상향 등 여러 대안이 논의된 반면 최근에는 보험료를 인상으로 논의가 수렴된다(국민연금제도발전위원회, 2018; 보건복지부, 2018). 둘째, 주요 쟁점 사항인 보험료율 인상을 둘러싸고 노사 모두 과거 개혁논의 시 반대했으나 최근에는 사측을 대표하는 경영계가 유일한 반대 주체로 두드러진다. 셋째, 최근에는 경사노위와 같이 제도화된 사회적 틀을 통한 개혁이 강조되며 관련 참여자는 자신의 이해를 대변하고 관철할 기회를 확보한다(전인, 2007: 43). 사용자의 거부권(veto power) 역시 자연스럽게 커지며 이들은 Tsebelis(2002)가 칭한 '제도적 거부권 행사자(institutional veto player)'의 정체성을 띤다. 이처럼 연금개혁의 내외

환경이 바뀌며 사용자의 제도적 영향력과 이들 선호가 정책 과정에서 고려되는 정도 등은 달라질 수밖에 없다. 즉, 최근으로 오면서 사용자가 연금개혁의 주요 행위자로서 갖는 역할과 파급력은 더욱 커진 것이다.

2018년에 이루어진 제4차 재정계산 이후, 대통령 소속 경사노위는 노후소득보장에 대한 이해 당사자의 의견을 수렴하기 위한 사회적 협의체로 연금특위를 2018년 10월 발족하여 2019년 8월까지 관련 쟁점을 논의했다(〈표 2〉, 〈표 3〉 참고). 특히, 본 연구가 주목하는 사용자협회와 관련하여, 한국경총, 대한상의가 경영계를 대표하고 소상공인연합회(가)가 비사업장가입자 4인 위원 중 하나로 참여했다.

〈표 2〉 연금특위 주체별 입장

제안 의견	주체	제안 내용	
		보험료율	소득대체율
가안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국노총</li> <li>- 복지국가청년네트워크</li> <li>- 한국여성단체연합</li> <li>- 공적연금강화국민행동</li> <li>- 대한은퇴자협회</li> </ul>	12% (10년간 점진 인상)	45%
나안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국경총</li> <li>- 대한상의</li> </ul>	9% (현행 유지)	40% (2028년)
다안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소상공인연합회</li> </ul>	10% (즉시 인상)	40% (2028년)

자료: 국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(연금특위)(2019a)를 토대로 재구성함

〈표 3〉 연금특위 권고안 및 주체별 추가 제안 사항 요약

제안 의견	주체	제안 내용
권고문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 위원 전원(정부위원 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사각지대 해소(3개)</li> <li>- 국민신뢰 제고(1개)</li> <li>- 기초연금 내실화(3개)</li> <li>- 기타(5개)</li> </ul>

6) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 근거하여 2014년 설립된 소상공인연합회는 경사노위 연금특위에 한국경총의 추천으로 참여했다. 이는 본 연구진이 한국경총과 소상공인연합회 양측 모두에 확인받았다.

제안 의견	주체	제안 내용
추가 제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국노총</li> <li>- 대한은퇴자협회</li> <li>- 공적연금강화국민행동</li> <li>- 한국여성단체연합</li> <li>- 복지국가청년네트워크</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노후소득보장 강화와 재정적 지속가능성(가안 주장)</li> <li>- 사각지대 해소 방안(8개)</li> <li>- 국민신뢰 제고 방안(1개)</li> <li>- 기초연금 내실화 방안(4개)</li> <li>- 기타 사항(5개)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국경총</li> <li>- 대한상의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 퇴직금전환제 재도입 검토</li> <li>- 퇴직·주택·농지연금 등의 활성화로 다층 노후소득보장체계 구축 방안 마련</li> </ul>

자료: 연금특위(2019b; 2019c)를 토대로 재구성함

연금특위는 1기(2018.10.30~2019.4.29에 17차례 전체 회의)와 2기(2019.8.02~8.30에 4차례 전체 회의)에 걸쳐 관련 논의를 지속했는데, 사용자협회 중 경영계(한국경총&대한상의)는 특위 회의 내내 보험료율 9% 유지를 최우선적으로 내세우며 보험료율 인상으로 논의가 풀리는 것을 꺼렸다(연금특위, 2019d: 3).

그러나 제10차 전체 회의(1기)에서 경영계를 제외한 모든 참여 집단이 ‘보험료율 및 소득대체율 인상 동시 추진’에 합의하며 현행 유지를 지속할 수 없는 환경이 조성되자, 경영계는 퇴직금전환제의 재도입 검토를 제안한다. 의견상 김용하 공익위원이 제14차 전체 회의(1기)에서 제안한 퇴직금전환제를 제17차 전체 회의(1기)에서 경영계가 수용한 듯하다. 그러나 사용자협회가 과거 두 차례 개혁에서 표출한 선호를 기반으로 경영계가 연금특위 초중반에 했던 몇몇 발언을 살펴보면, 퇴직금전환제를 처음부터 염두에 둔 것으로 추론할 수 있다. 제9차 전체 회의(1기)에서 경영계는 근로자를 위한 연금보험료로 총 12.8%(국민 4.5%+퇴직 8.3%)를 부담하므로 퇴직연금 등 사적연금과 국민연금의 제도적 연계와 효율적 개편방안을 함께 논의해야 한다고 발언한 것이 대표적이다(연금특위, 2019e: 2). 퇴직연금과 국민연금의 제도적 연계와 효율적 개편은 사용자협회가 1998년 개혁 이후 진짜 선호 중 하나인 ‘퇴직금전환제 부활’을 통한 법정퇴직금제도의 임의화’를 뜻할 가능성이 크다. 이외에 기타 관점으로 이어질 만한 합리적 추론은 가능하지 않아 보인다.

경영계는 퇴직금전환제의 재도입 검토를 통해 사용자 부담의 총보험료율 12.8% 유지를 2기 연금특위에서 더욱 부각한다. 즉, 국민연금 보험료율의 인상분만큼 퇴직연금 보험료율에서 차감하는 ‘아랫돌 빼서 윗돌 괴기’ 전략을 적극 활용한 것이다. 이 제도에 노동계와 비사업장가입자 위원(한국여성단체연합, 공적연금강화국민행동), 주은선·

윤홍식 공익위원, 정부(고용노동부)는 부정적인 반응을 보였다(연금특위, 2019f; 2019g). 결론적으로 퇴직금전환금제도 재도입은 이해 당사자 간 합의를 하지 못해, 이를 검토 제안한 경영계 별도의 추가 제안 사항으로 선호를 표출했다.

소상공인연합회는 경영계와 달리 보험료율 인상에 수용적인 입장을 내비쳤다. 그러나 이는 사업장의 경영 상황에 따라 사업장가입과 지역가입을 넘나드는 영세소상공인의 보험료 인상분을 상쇄할 만한 보험료 지원책(예: 두루누리 사업) 확대를 전제로 했다. 대표적으로 제3차 전체 회의(1기)에서 영세소상공인에 대한 보험료 해소방안이 명확하게 담보돼야 한다는 원칙을 정한 뒤 이를 위해 소상공인의 보험료율 인상 면제나 두루누리 지원 (폭 현재 최저임금 120%→130%) 및 범위(비사업장까지 두루누리 확대)의 개선을 선호했다(연금특위, 2019e; 2019f; 2019h). 특히, 제9·11차 회의(1기)에서 언급한 보험료율 및 소득대체율 인상 조합<sup>7)</sup>은 지역가입 소상공인에 보험료율 인상 면제나 인상분 전액 지원, 사업장가입 소상공인에 두루누리 사업의 확대를 요청하는 등 소상공인의 특수성을 고려한 정책 설계를 선호했다. 그 기저에는 소상공인은 중소기업 이상 기업과 사용자라는 정체성만 다를 뿐 그 본질은 전혀 다르다는 인식이 깔려 있다. 이는 민간 위원 전원이 합의를 끌어낸 권고문에 반영되었다(연금특위, 2019c).

또한, 소상공인연합회는 경영계와 달리 국민연금 중심의 노후소득보장을 선호하는 양상이다. 경영계가 사적연금의 활성화를 추가 제안한 반면 소상공인연합회는 국민연금 보험료 부담 경감책을 내세운 점에서 공적연금을 우선시하는 것은 당연해 보인다. 여기에 소상공인의 소득 불안정성으로 사적연금 보험료를 추가로 낼 여력이 적은 것 또한 공적연금의 선호로 이어질 수밖에 없다. 따라서 소상공인연합회는 제4차 전체 회의(1기)에서 “연금의 목표는...가치분소득이 아닌 생계비에 두어야 하며, 국민연금도 임금(급여) 역할을 하기 위해 최저 생계비를 우선 고려해야” 한다는 원칙을 표명한다(연금특위, 2018a: 5-6). 이는 제6차 전체 회의(1기)에서 국민연금 개혁의 방향을 안정·지속·균형적, 노후소득 및 재분배 기능 강화, 계층 간 불균형 해소를 정의하며 구체화된다(연금특위, 2018b: 5). 즉, 개혁 목표로 재정적 지속가능성과 세대 내 연금격차 최소화를 동시에 추구해야 한다는 당위성을 의미한다.

종합하면, 경사노위에서 경영계와 소상공인연합회 간 보험료율 조정을 둘러싼 선호의 차이는 의견상 존재한다. 최종적으로 경영계는 원칙적으로 현행 유지를, 소상공인연합회는 소득대체율 조정 없이 보험료율만 10%로 인상(▲1%p)을 선택했다. 그러나 전

7) 소상공인연합회는 제9차 전체 회의에서 소득대체율 45%를 전제로 보험료율은 장기적으로 18%로 인상할 것을 주장했으며, 제11차 전체 회의에서 1인(12%-40%)과 2인(18%-45%), 3인(18%-50%)을 내세웠다(연금특위, 2019e; 2019f). 그러나 소상공인연합회는 이후 제3차 전체 회의(2기)에서 보험료율 12% 및 소득대체율 45% 조합으로 급진성을 떨어낸다.

자와 후자는 각각 퇴직금전환제 부활과 영세사업장의 보험료 부담 경감책 필수 마련을 보험료를 인상의 전제조건으로 삼았다. 이를 고려하면, 보험료를 인상에 대한 두 사용자협회의 선호 차이는 경사노위 활동 후반으로 갈수록 더욱 좁혀진 듯하다. 양측 모두 자신들 협회에 가입한 회원사의 구성 및 분포를 철저히 고려한 인식 및 선호를 내비친 것이라 할 수 있겠다.

#### Ⅳ. 연금개혁을 둘러싼 사용자의 선호 분석

앞선 장에서 기존 자료로 연금개혁 시 사용자의 인식과 선호를 간접적으로 파악했다면, 이번 장은 직접 수집·분석한 1차 자료를 통해 이들이 왜 특정 관점에서 인식하고 이에 기반한 선호를 내비치는지 보여주고자 한다. 사용자를 대상으로 연금제도에 대한 인식과 연금개혁에 대한 선호를 파악한 적이 부재한 상황을 고려하여, 본 연구는 해석주의 인식론(interpretivism)에 입각한 심층 면접으로 ‘무엇(what)’이나 ‘왜(why)’로 시작되는 질문을 하여 행위자의 관점을 이해하고자 했다(윤건수, 2005: 4-5).

이번 장은 본 연구진이 2018-19년 연금특위에 참여한 한국경총, 대한상의, 소상공인연합회의 국민연금 담당 전문가와 세 차례 진행한 심층 면접(〈표 4〉 참고) 내용을 네 가지 주제로 나누어 제시한다. 면접을 진행하기에 앞서 질문지를 사전 제공하여 인터뷰 대상자가 연구 목적과 연구 질문을 정확히 이해한 상태에서 인터뷰가 이루어지도록 했다. 몇몇 질문은 사용자협회별로 다르게 구성했으나 주제에 따른 전반적인 질문은 공통으로 구성한 점을 알려둔다(〈표 5〉 참고).

〈표 4〉 심층 면접 대상자 기본 사항

대상자	소속	직책	면접 일시	연금특위 참여 여부
N1	한국경총	사회정책본부 사회정책팀장	'21.07.26	× (당시 실무 역할 수행)
N2	대한상의	산업조사본부장 (상무이사)	'21.07.16	○
N3	소상공인 연합회	前 사무총장	'21.07.21	○

주 1: N1, N2, N3 모두 자신의 직책을 공개할 수 있도록 허용함

주 2: N3는 연금특위 참여 시 소상공인연합회 소속이었으나 면접 당시에는 아님

〈표 5〉 주요 면접 질문

대질문	소질문
<p><b>(현 연금체계 인식)</b> 현 노후소득보장 체계 (국민, 퇴직, 개인연금)에 대한 인식은 어떠한지?</p>	<p><b>(한국 연금체계의 노후소득보장 수준)</b></p> <p>① 국민연금, 퇴직연금, 개인연금을 종합 고려했을 때, 노후소득보장 수준은 적정하다고 생각하는지?</p> <p>② 노후소득보장에서 공적연금(국민)과 사적연금(퇴직·개인) 중 무엇이 상대적으로 더욱 큰 역할과 비중을 가져야 한다고 생각하는지?</p>
	<p><b>(국민연금의 재정적 지속가능성)</b></p> <p>① 국민연금은 급속한 저출산 및 고령화, 저부담-고급여 체계 등으로 기금소진 시기가 예상보다 앞당겨질 것으로 이야기 된다. 이러한 상황에서 국민연금이 향후 재정적으로 지속 가능하다고 생각하는지, 그 이유는?</p>
	<p><b>(퇴직(연)금의 성격)</b></p> <p>① 퇴직(연)금은 후불임금과 연금소득 중 어디에 해당한다고 생각하는지?</p>
<p><b>(국민·퇴직연금 인식)</b> 현 보험료율에 대해 어떻게 생각하는지?</p>	<p><b>(소득대체율 수준)</b></p> <p>① 국민연금 소득대체율(2028년 40%)은 보험료율 9% 대비 높다고 생각하는가 아니면 낮다고 생각하는지, 그 이유는?</p>
	<p><b>(보험료율 수준)</b></p> <p>① 현 국민연금 보험료율 9%는 재정·경영상 부담스러운 수준인지?</p> <p>② 현 퇴직연금 보험료율 8.3%는 재정·경영상 부담스러운 수준인지?</p> <p>③ 퇴직연금 보험료율 수준까지 고려 시, 현 국민연금 보험료율은 재정·경영상 더욱 부담으로 다가오는지?</p> <p>④ 사용자의 지출 관점에서 봤을 때, 국민연금과 퇴직연금을 제도적으로 구별 짓지 않고 연금제도라는 하나의 세트로 간주하는지?</p> <p>⑤ 코로나19 상황에서 사용자의 국민연금 보험료 부담은 단기적으로 극복 가능한지? 아니면 장기적으로 누적될 것으로 생각하는지?</p>
<p><b>(국민·퇴직연금 개혁 방향)</b> 적정 노후소득 보장, 재정적 지속가능성 제고를 위한</p>	<p><b>(기존 개혁안)</b></p> <p>① 소득대체율 인상(예: 45%, 50%)에 대한 협회 입장은 무엇인지, 그 이유는?</p>

대질문	소질문
개혁방안과 논의 절차는 무엇이라고 생각하는지?	② 보험료율 인상(예: 10%, 12%)에 대한 협회 입장은 무엇인지, 그 이유는?
	<b>(국민연금 개혁의견 및 합의 방안)</b> ① 보험료율과 소득대체율 중 무엇이 더욱 개혁 필요성이 크다고 보는지, 그 이유는? ② (보험료율, 소득대체율 국한) 협회 측이 선호하는 최선 및 차선의 개혁안은 무엇인지? 가장 선호하지 않는 최악의 개혁안은 무엇인지? ③ 국민연금 개혁을 위한 사회적 협의(혹은 합의) 방식 중 효과적인 것은 무엇이라고 생각하는지? ④ 경사노위 연금특위의 협의 방식은 어땠는지?
(기타)	<b>(사용자협회 간 의견 조율)</b> ① 사업장가입자의 사용자(보험료 절반 부담)라는 공통점에도 경영계와 소상공인연합회는 왜 상이한 권고안을 내놓았는지? 상호 간 입장 차를 줄이려는 의견 조율 과정이 있었는지? ① 해당 협회의 최종 의견을 도출할 때, 협회 가입원의 의견을 (비)공식적 방식을 통해 청취하는지, 혹은 협회 내 자체적인 연구·실무 부서의 전문성을 활용하는지? ② 협회 차원에서 현재 혹은 향후 국민연금, 나아가 기타 연금제도에 대하여 덧붙이고 싶은 말이 있다면 무엇인지?

## 1. 현 연금체계 인식

우선, 공·사적 연금제도(국민·퇴직·개인)의 종합적인 노후소득보장 수준이 적정 한지에 대해 경영계는 명확한 답변을 내리지 않았으나 소상공인연합회는 상당히 미흡하다는 견해를 밝혔다. 구체적으로 한국경총은 적정 수준이 무엇인지 합의된 기준이 없고, 대한상의는 개인별 적정 수준은 다르므로 몽뚱그려 답변하기 어렵다는 이유를 들었다. 다만, 경영계는 기초적인 노후 소득은 공적연금, 적정 노후 소득은 사적연금으로 보장해야 한다고 강조했다. 특히 한국경총은 공적연금보다 사적연금이 더욱 큰 역할을 가져야 한다고 발언했다. 공·사적연금에 대한 경영계의 인식과 선호는 연금특위에서 사적연금의 활성화를 통해 다층 노후소득보장체계를 구축할 필요가 있다는 추가 제안으로 이어진다(연금특위, 2019b). 추가로 한국경총과 대한상의는 당시 상황에서 국민연금 보험료율 인상이 기업에 추가 비용부담을 안기는 현실적 문제를 고려한 결과였다고 고백했다. 반면, 공적연금 중심의 노후소득보장을 강조한 소상공인연합회는

다음과 같이 소상공인을 묘사한다.

“(소상공인은) 그날그날 먹고 살기가 바쁘다 보니까 노후를 전혀 신경 못 쓰는 집단입니다. 그래서 저희는 이왕이면 노후소득보장이라는 것은...사적 연금의 비중보다 공적연금을 통해서 단체 구성원들의 노후소득 보장이 더 이루어지는 게 바람직하다. 지금 먼저 시급하다는 것입니다.” (N3)

다음으로 국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 세 협회의 의견을 물었다. 경영계와 소상공인연합회 모두 부정적인 현실 인식을 공유하고 있긴 하나 해결책에 대한 견해는 달리한다. 후자는 보험료를 인상을 중심으로 문제를 해결할 필요가 있다는 원칙을 내세우며, 연금특위에 참가한 노동계와 경영계 모두 적극적인 모습을 보이지 않았다고 회고했다. 한국경총과 대한상의는 재정적 지속가능성을 높이는 데 보험료율 인상이 주요 대안으로 대두되는 것에 반대했다. 대한상의는 사용자의 경영 상황을 고려했을 때 보험료율 인상은 수용 가능성이 작으며, 설령 인상되더라도 오히려 가입자 간, 가입자와 미가입자 간 연금 격차가 커지는 구조적 문제에 직면할 것이라 답변했다. 한국경총은 보험료율 인상으로만 재정적 지속가능성 문제를 풀려다 보니 국민연금 개혁논의가 오히려 어려워진다고 하면서 다음과 같이 밝힌다.

“보험료를 인상을 저희가 배제하겠다는 것은 아닙니다. 보험료율 인상도 물론 중요하고 대안 중의 하나일 것인데, 유일한 옵션은 아니라는 거죠. 그래서 다양한 옵션을 같이 놓고 종합적으로 우리가 보자. 로드맵을 한번 마련해 보자.” (N1)

연금특위에서 경영계가 다양한 옵션 중 하나로 선호한 것이 퇴직금전환제의 제도입이다. 국민연금 보험료율을 인상하는 방안으로 내놓은 것이다. 1998년 개혁으로 퇴직금전환제가 전격 폐지되며 사용자협회가 그 이후 줄곧 표출한 선호였다. 퇴직금전환제는 근로자 퇴직(연금)에 사용자가 내는 8.3% 보험료율 중 일부를 국민연금 보험료율로 이전하는 제도로서 퇴직금을 바라보는 사용자의 인식이 잘 드러난다.<sup>8)</sup>

따라서 퇴직(연금)을 정의하는 관점이 후불임금인지 연금소득인지 경영계에 물었다. 또한, 대다수 소상공인은 현재 퇴직연금을 적용받지 않는 상황이나 2022년부터 전 사

8) 과거 퇴직연금 도입 과정에서 경영계는 퇴직금 비용부담을 문제의 핵심으로 삼았지만, 노동계는 퇴직금 지급의 안정성을 강조했다(주은선·정해식, 2010: 192).

업장 의무가입이 시행되므로 적용 상황을 가정하여 소상공인연합회에도 같은 질문을 던졌다. 흥미롭게도 경영계는 퇴직금은 두 가지 성격이 다 있다고 답했지만, 소상공인연합회는 후불임금으로 정의한다고 답했다. 이러한 경영계의 관점은 연금특위에서 퇴직금전환제의 재도입이 추가 제안 사항으로 포함된 논리와 궤를 같이하는 듯하다. 그러나 한국경총과 대한상의는 이 제도를 연금특위 초반 활동부터 염두에 둔 것은 아니라고 밝혔다.<sup>9)</sup> 대한상의는 연금특위에서 퇴직금전환제의 부활을 제안하게 된 배경을 다음과 같이 설명한다.

“코너에 물리니까 제안을 했겠죠... 솔직히 보면 보험료율을 인상하자고 하니까 제안한 것이겠죠. 이것은 누구나 그렇게 판단하는 거 아닌가요?” (N2)

한국경총과 대한상의는 퇴직금전환제의 재도입을 통해 국민연금 보험료율을 인상하자 주장했지만, 노동계가 거세게 반대할 것이 예상되므로 구체적인 협상 전략은 없다고 밝혔다. 소상공인연합회는 경영계의 제안을 진정성 있는 제안이기보다 국민연금 보험료를 인상을 위해 막혀있던 대화의 물꼬를 트기 위한 수단으로 당시에 인식했다고 회고했다.

대개 무언가를 원하면 어떻게 실현할 것인지 구체적인 전략을 세우는 것은 합리적인 행태이다. 합리적인 경제 관념에 근거하여 비용 편익을 우선시하는 사용자는 하물며 더욱 그러지 않을까? 그러나 경영계는 세부적인 실천 계획이 현재 부재한 점을 고려했을 때, 본 연구는 퇴직금전환제의 재도입 자체를 원하기보다 이를 넘어선 상위 차원에서 경영계가 진짜로 선호하는 게 있지 않을까 하는 의문을 품는다. 앞 장에 기술했듯이, 한국경총 등 경제5단체는 2000년대 초중반 ‘퇴직금전환제 부활을 통한 법정퇴직금제도의 임의화’에 매우 빈번한 선호를 표출했다.<sup>10)</sup> 따라서 현시점에서도 여전히 유효한지 질문하자, 한국경총은 만약 퇴직금전환제를 실시하면 퇴직연금은 임의화해야 한다고 다음과 같이 답변한다.

9) 본 연구는 앞 장에 언급했듯이, 경영계는 퇴직금전환제의 부활 제안을 처음부터 염두에 두고 연금특위에 입했을 것으로 추론한다. 주요 이유로 사용자협회가 ① 1998년 개혁 이후 줄곧 주장해 온 점, ② 연금특위 제9차 전체 회의(1기)에서 경영계가 근로자를 위한 연금보험료로 총 12.8%를 부담하므로 퇴직연금 등 사적연금과 국민연금의 제도적 연계와 효율적 개편방안을 함께 논의해야 한다고 발의한 점(연금특위, 2019e: 2) 등을 들 수 있다.

10) 2000년대 초중반 퇴직연금 도입 과정의 자세한 설명은 주은선·정해식(2010)을 참고하길 바란다.

“저희는 의무적으로 퇴직연금이 불가능하다고 봅니다. 지금 대기업도 못 하는 데가 많아요. 업종에 따라서 상시적인 유동성 위기를 갖고 있는 업종 내지는 빠듯한 업종들이 있어요. 특히 항공업계가 퇴직연금을 과연 많이 도입했을 것 같으나, 그렇지 않아요... 퇴직연금에 가입되지 않았다고 해서 수급권의 영향을 받는다는 것은 사실 꼭 그렇지 않다, 이렇게 봅니다.” (N1)

본 연구는 경영계와 소상공인연합회의 국민·퇴직연금 등 연금체계에 대한 인식을 전술한 바와 같이 요약 및 정리했다. 세 협회의 주요 관계자와 인터뷰한 결과, 경영계와 소상공인연합회 간 인식 차이가 상당한 것으로 추론할 수 있었다. 특히, 공적연금과 사적연금 간 상대적 역할 및 중요성, 보험료율 인상의 필요성 등에서 두 집단의 인식 차이가 두드러진다. 이와 같은 세 협회의 인식은 사용자가 부담하는 국민·퇴직연금의 보험료율과 이에 따른 소득대체율에 대한 인식과도 밀접히 연계될 것으로 판단된다. 아래 <표 6>은 연금체계에 대한 세 협회의 인식을 구체적으로 나타낸 표이다.

<표 6> 세 사용자협회의 현 연금체계 인식

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
한국 연금제도의 노후 소득 보장 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적정 수준에 대한 합의된 기준 없음</li> <li>- 공·사적연금 종합적 고려 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인별 적정 수준이 달라 뭉뚱그려 답하기 어려움</li> <li>- 그러나 현 어르신 노후가 편한 상태는 아닌데 동의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상당히 미흡하며, 국민연금 강화는 국가적 책무</li> </ul>
공적연금과 사적연금의 상대적 역할 및 중요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사적연금이 더욱 큰 역할 및 중요성 가져야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금이 부족하면 사적연금으로 스스로 대비 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금 중심의 노후 소득 보장 필요</li> </ul>
(경영계) 사적연금 활성화 통한 다층 노후 소득보장체계 구축 제안 이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 엄중한 경제 여건 하, 보험료율에 국한된 논의보다 여러 옵션으로 노후소득 보장 강화 모색 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험료율 인상은 사용자 부담으로 반대</li> <li>- 개인 책임 하, 노후 대비 강조</li> <li>- 사적연금 인식 제고</li> </ul>	
국민연금 재정적 지속가능성에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구구조 급변 및 저부담·고급여 체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속 가능하지 않다는 전문가들 의견에</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 보험료율, 소득대체율 조정은 지속 가</li> </ul>

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
	는 기금고갈 앞당김 - 그러나 재정추계 결과로 막연한 공포를 느끼거나 국민 우려를 부추기는 것은 과도함	동의	능하지 않음
(경영계) 연금특위에서 보험료율 인상을 단기 간적으로 배제한 이유	- 하강 국면의 국내 경제 속에서 보험료율 인상 부적절	- 기업 부담 증가 - 보험료율·소득대체율 동시 인상은 미가입자 보호책 아님	X
퇴직(연금) 성격	- 후불임금, 연금소득, 장기근속 공로 보상적 성격	- 후불임금+연금소득	- 후불임금
(경영계) 퇴직금전환제 부활 검토 제안 이유	- 보험료 추가 부담 여력 없는 현 상황에서 대안 - 사업장 퇴직연금 도입률 제고	- 보험료율 인상 요구에 불가피하게 제안	X

## 2. 국민·퇴직연금 보험료율 인식

우선, 국민연금 보험료율 9% 대비 소득대체율 40%(2028년 도달), 즉 부담(기여)과 혜택(급여) 간 관계를 어느 수준으로 인식하는지 세 사용자협회에 질문했다. 이는 인구학적 환경과 더불어 국민연금의 재정적 지속가능성에 큰 영향을 미치는 요인으로, 보험료율 9%-소득대체율 40%의 조합을 협회가 어떻게 인식하는지 드러내는 적절한 질문이다. ‘국민연금의 재정적 지속가능성’에 부정적인 현실 인식을 보인 것과 마찬가지로 경영계(한국경총, 대한상의)와 소상공인연합회 모두 9% 기여 대비 40% 급여를 높은 수준으로 정의하고 있었다. 국민연금의 재정 안정성 인식 및 주요 원인 요소를 유사하게 판단하는 것은 회원사 규모 구성과 관계가 적다고 볼 수 있겠다. 한 예로, 소상공인연합회는 다음과 같이 판단하며 연금특위에 참가했다고 발언한다.

“보험료율 수준으로 봤을 때, 어쨌든 소득대체율 40%는 높은 수준이다. 2057년에 기금소진이 되는 것은 당연한 일이라고 판단하기 때문에. 현재 우리나라의 기대수명이 83.3세가 되더라고요. 40년을 가입해서 평균적으로 20년을 수령하게 되는데, 그런 평균적인 수치를 놔두고 가입 기간과 수령 기간으로 봤을 때는 9%의 보험료율로는 40%의 소득대체율을 맞출 수 없다는 것입니다. 그래서 30%의 소득대체율이 적정하다고 저희는 판단했습니다.” (N3)

이와 같은 부정적인 인식 공유에도 경영계와 소상공인연합회는 현 국민연금 보험료율 수준을 둘러싼 인식은 차이가 있는 듯하다. 현 국민연금 보험료율 9%(사용자 부담분 4.5%)가 재정·경영상 부담스러운 수준인지 세 협회에 질문했을 때 한국경영·대한상의회와 소상공인연합회 간 답변은 확연히 달랐다. 소상공인연합회는 중견기업이나 대기업과 달리 소상공인 사용자는 최저임금 인상에 상당한 영향을 받는 취약계층이므로 9%가 상당히 부담스럽다 답변했다. 이는 소상공인연합회가 연금특위에서 두루누리 사업의 기준 확대(10인→30인)가 아닌 폭 확대(現 최저임금 120%→130%)를 주장한(연금특위, 2019f: 1) 주요 원인으로 작용했다고 언급했다.

한국경총과 대한상의회에 따르면, 사용자 관점은 국민연금 보험료율만 떼 놓고 보기보다 기타 제도에서 소요되는 지출이나 인건비 등과 종합적으로 볼 수밖에 없다는 견해다. 한국경총은 국민연금 보험료를 4.5%만 보면 그렇지 않지만, 법정퇴직(연금) 보험료를 8.3%까지 감안하면 부담스러운 게 사실이라 응답했다.<sup>11)</sup> 한편, 대한상의회는 사용자가 근로자를 고용했을 때 수반되는 총지출 관점에 근거하여 다음과 같은 경영적인 견해를 밝힌다.

“사업주 입장에서는 내가 한 사람을 채용했을 때 총액으로 이 사람에게 인건비가 얼마나 드느냐, 단지 급여만 나가는 게 아니고 국민연금만 나가는 게 아니지 않습니까. 4대 보험료하고 전체 퇴직금, 그 외에도 회사마다 복지제도가 있지 않습니까... 그런 것을 총액으로 한 사람을 채용하면 얼마의 비용이 더 들 것인가를 생각하게 되겠죠. 그런데 법정으로 추가되는 비용은 4대 보험료와 퇴직금만 해도 인건비 플러스 20%가 추가되지 않습니까. 그것을 생각하고 사업체는 채용을 결정하겠죠. 내가 감당할 수 있겠는가,

11) 나아가, 한국경총은 국민연금과 퇴직연금이 제도적으로 구별되나 기업으로서는 근로자 노후 소득과 생활 안정이라는 동일 목적의 지출 관점에서 같은 세트로 간주한다고 밝혔다.

그렇게 본다면 단지 국민연금 보험료율 9%만 가지고 따질 문제는 아니라고 생각해요. 다른 보험료율도 계속 오르고 있지 않습니까. 건강보험료율, 고용보험료율도 오를 것 같고.” (N2)

경영계는 퇴직연금 보험료율 8.3% 또한 중소기업이나 소상공인의 퇴직연금 가입률이 낮다는 점을 예시로 들면서 이 또한 재정·경영상 부담스럽다고 이야기했다. 연금 특위에서 퇴직금전환제 재도입을 추가 제안 사항으로 넣은 것도 보험료율의 추가 부담을 막기 위한 하나의 수단으로 해석할 수 있다(연금특위, 2019b). 물론, 연금특위에만 비단 해당하는 것이 아니라 과거 1998년, 2007년 개혁과정에서도 줄곧 목격된 기조인 점을 염두에 두어야 하겠다. 따라서 정책당국은 기업을 둘러싼 국내외 경제 환경을 종합적으로 분석하여 전술한 경영계의 주장이 진짜 선호(genuine preferences)의 단순 산물인지 아니면 엄중한 경제 상황에 따른 반작용인지 판단해야 할 것이다. 그러나 기업 규모를 막론하고 연금특위가 활동한 2018-19년보다 현재 경제 상황이 더욱 어려워진 점은 부정할 수 없다.

2020년 초반부터 전 세계를 휩쓸고 있는 코로나19와 이에 따른 경제 침체는 사용자에게 큰 타격을 주고 있다. 본 연구는 사용자의 연금보험료 부담이 결과적으로 가중되었을 것이라 판단으로 경영계와 소상공인연합회에 코로나19 이후에 단기적으로 극복 가능하지 아니면 장기적으로 누적될 것으로 보는지 질문했다. 세 협회는 경제 침체로 인한 연금보험료 부담이 장기적으로 전개될 것이라 입을 모았다. 그리고 이들 모두 소상공인에 부담이 더욱 집중되고 있다고 응답했는데, 특히 소상공인연합회는 보험료 부담을 넘어 사업장 폐업이 속출하는 수준이라 진단했다. 따라서 연금특위에 참여한 2018-19년보다 연금보험료 지원 등 영세소상공인 지원책의 필요성이 더욱 커졌다고 언급했다. 한국경총은 코로나19로 경제 환경이 악화되며 국민연금 보험료율 인상을 논의할 만한 ‘기회의 창’이 더욱 닫혔다고 다음과 같이 진단한다.

“코로나19가 전 세계를 스톱시키고 있잖아요. 지금 우리나라가 수출 중심으로 근근이 버텨가고 있지만, 소상공인들은 말도 못 하지 않습니까. 그래서 중소기업, 영세사업장, 소상공인들의 입장을 생각하면 그 부담이 누적될 것이고, 이 시기를 벗어나더라도... 보험료율 인상을 비롯한 연금개혁 방향을 결정하기 위해서는 경제적인 여건, 환경이 조성되지 않은 상태에서 여전히 어렵겠지만... 결론적으로 부담은 계속 오래될 것이고 당분간 합의 자체가, 특히 보험료율 인상에 국한해서 본다면 어렵지 않겠나 봅니다.” (N1)

세 협회의 주요 관계자와 인터뷰한 결과, 국민연금이 저부담-고급여 구조라는 데 인식을 같이했으나 보험료율 그 자체에 대한 경영계와 소상공인연합회 간 차이가 드러난다. 경영계는 두 협회 모두 국민연금 보험료율만 따로 떼서 보기보다 퇴직연금 보험료율과 연계하는 종합적 관점을 띤다. 소상공인연합회는 최저임금 인상에 큰 영향을 받는 소상공인의 직업 특성을 고려할 때 국민연금 보험료율 9%는 그 자체로 상당히 부담이라 인식했다. 그러나 코로나19로 인한 경제 침체 속에서 사용자의 국민연금 보험료 부담은 장기적으로 누적되어 나타날 것이라고 응답하며 세 협회의 인식 차이는 발견할 수 없었다. 요약하면, 국민연금 모수 조합과 코로나19로 인한 보험료 부담 등 제도 내외적 도전에 대한 인식과 사용자협회의 회원사 규모 구성 간 연관성은 없다고 추론된다. 이들의 국민·퇴직연금 보험료율 인식은 다음에 기술할 선호하는 국민연금

〈표 7〉 세 사용자협회의 국민·퇴직연금 보험료율 인식

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
보험료율 9% 대비 소득대체율 40% (2028년) 수준	- 높고 고수익비	- 높음 - 개인연금 대비 평균적으로 고수익	- 높음 - 만약 9%로 고정 시 30%가 지속가능성 담보
국민연금 보험료율 9% (사용자 4.5% 부담) 재정·경영상 부담 여부	- 국민연금 보험료율만 보면 그렇지 않음 - 퇴직연금 보험료율과 종합적 고려 필요	- 개별 연금제도 보험료율만 떼 내어 볼 수 없음 - 근로자 고용 시 수반되는 급여, 4대 보험료, 퇴직금, 기업복지 등 총지출 관점 필요 - 총지출 관점에서 연금보험료 부담 느끼는 사업체 존재	- 소상공인 사업장은 최저임금 인상에 큰 영향 받아 9%는 상당한 부담 - 소상공인들은 국민연금 보험료율 1%p 인상보다 퇴직(연금)에 따른 8.3% 부담이 더욱 문제
퇴직연금 보험료율 8.3% (사용자 전액 부담) 재정·경영상 부담 여부	- 부담스러움 - 대규모 퇴직급여 재원 사외 적립 및 운용 수수료 지급으로 인해 미가입 사업장 다수	- 대기업과 달리 퇴직연금 전환율이 낮은 중소기업은 다르게 생각할 수 있음	
(경영계) 사용자 지출 관점에서 국민·퇴직연금을 하나의 세트로 간주하는지	- 근로자 노후소득 및 생활 안정이라는 동일 목적상 하나의 세트로 간주		
코로나19 속 국민연금 보험료 부담 양상	- 누적된 지불 능력 약화로 보험료 부담은 중장기적 누적될 것	- 다수 소상공인은 보험료 문제를 넘어서 채용을 유지하기 어려움	- 단기적 극복 불가능 - 코로나19로 영세소상공인 사업장 폐업 가속화

의 개혁 방향과 밀접히 연계될 것으로 보인다. 아래 <표 7>은 세 협회의 국민·퇴직연금 보험료율 인식을 구체적으로 정리한 표이다.

### 3. 선호하는 개혁 방향

우선, 국민연금의 소득대체율과 보험료율 인상에 대해 경영계(한국경총, 대한상의)와 소상공인연합회의 선호를 질문했다. 후자는 연금특위에서 소득대체율을 올리기 위해 보험료율 인상이 반드시 뒤따라야 한다는 의견을 줄곧 내세웠다고 답변했다. 대신 보험료율 인상에 따른 소상공인의 추가 부담을 상쇄할 사회보험료 지원사업 확대 등을 전제로 한다(소상공인연합회, 2019). 그러나 소상공인연합회는 소득대체율 인상 없이 노후소득 보장이 불가능하다는 관점은 불합리하며 기초연금 등 공적 이전소득으로 대체 가능하다는 견해를 밝혔다. 한국경총과 대한상의는 소득대체율과 보험료율 인상 모두 반대한다고 발언했다. 소득대체율 인상은 두 협회 모두 국민연금의 재정적 지속가능성을 떨어뜨릴 것으로 인식하고 있었는데, 특히 한국경총은 아래와 같이 밝힌다.

“저희는 소득대체율 인상에 반대합니다...다양한 옵션을 통해서 재정 안정성을 높일 수 있다고 했는데, 그 다양한 옵션을 백해무익하게 만들어 버리는 게 소득대체율 인상입니다. 재정 안정성을 높인다는 측면에서 보면 아무리 다양한 옵션을 써도 소득대체율이 인상되면 다 무의미한 거예요... 이것은 현재 재직 중인 근로자에게는 좋지요. 그러나 후 세대에게 고스란히 부담을 전가하는 것이기 때문에 무책임한 처사라고 생각합니다.” (N1)

한국경총은 보험료율 인상은 현시점에 유일한 대안이 아니며 기금운용 수익률 제거나 퇴직금전환제 재실시, 소득대체율 축소, 수급연령 상향 등 다양한 옵션을 고려할 필요가 있다고 답했다. 한편, 경영계는 연금특위에서 추가 제안 사항을 통해 ‘대내외 경제 여건 침체’를 보험료율 인상 반대의 주요 원인 중 하나로 꼽은 바 있다(연금특위, 2019b). 따라서 연구진은 ‘대내외 경제 여건’의 의미를 구체화하고 이의 개선이 보험료율 인상을 둘러싼 태도 변화로 이어질 수 있을지 대한상의에 물었다. 대한상의는 일종의 수사 어구(rhetoric)로 칭하며 기업 규모에 따라 체감하는 경제 상황을 다음과 같이 설명한다.

“장식용으로 주장하는 거고, 항상 어렵죠. 항상 어려운데 거기에서 잘해 나가는 A 같은 기업<sup>12)</sup>이 있는 것이고, 그렇지 못한 소상공인들, 중소기업들

은 항상 어렵다고 하고 있죠. 대내외 경제 여건이 이분들에게는 바뀌지 않기 때문에 보험료율 등의 입장도 바뀌지 않겠죠.” (N2)

다음으로 세 협회에 보험료율과 소득대체율 중 무엇이 개혁 필요성이 더욱 크다고 보는지 물었다. 한국경총은 소득대체율이 인하 중인 현 상황에서 보험료율 인상으로 균형을 맞출 필요가 있겠지만, 이를 위해 경제적 여건의 조성과 정부의 지속적인 국민 설득이 필요하다는 원론적인 견해를 내비쳤다. 대한상의도 마찬가지로 보험료율 인상이라고 간접적으로 인정하면서도 이는 현실적인 문제라고 피력했다. 이는 비단 이번 개혁논의에만 해당하는 것이 아니라 과거 두 차례 개혁과정에서도 반복되어 나타난 의견이다. 반면, 소상공인연합회는 보험료율이 소득대체율보다 먼저 개혁되어야 한다고 주장하며 다음과 같이 밝힌다.

“보험료율입니다... 노후소득보장을 하는 수단 중에 국민연금은 그중 하나입니다... 소득대체율을 올리지 않더라도 기초연금을 개선하거나 아니면 새로 실행되는 퇴직연금의 의무화라든가 아니면 개인연금의 효율화나 이런 것들이 두루두루 묶여서 노후소득 보장이 이뤄지는 것이니까, 국민연금 개혁만 놓고 보면 소득대체율보다 보험료율이 문제가 있다는 것은 당연하다고 생각합니다.” (N3)

그렇다면 향후 국민연금 개혁으로 세 사용자협회가 선호하는 안은 무엇일까? 따라서 보험료율과 소득대체율에 국한하여 이들이 판단하는 최선(最善)과 차선(次善), 최악(最惡)의 개혁안이 무엇인지 물었다. 연금특위에서 최종적으로 도출된 안이 이들의 진짜 선호(genuine preferences)와 전략적 선호(strategic preferences) 중 어디에 기반을 둔 것인지 추론하기 위한 질문이다.

소상공인연합회는 최선으로 연금특위 제9차 전체 회의(1기)에서 소득대체율 45%를 전제로 보험료율은 장기적으로 18%로 인상한 것을 꼽았다. 물론, 보험료율 인상 부담을 상쇄하는 정책 수단으로 두루누리 사업 확대와 영세소상공인 보험료 지원책 신설 등을 전제로 한다. 그러면서 소상공인연합회는 최선 안은 소득재분배가 작동하는 방식으로 고안되었다고 응답했다. 차선은 최종적으로 내놓은 안(소득대체율 40% 유지-보험료율 10% 인상)을 꼽았다(연금특위, 2019a). 다만, 연금특위 회의록에 드러나 있지 않

12) 특정 기업명이 언급되어 A로 지칭한 점을 알려준다.

았으나 최종안과 더불어 기초연금을 40만 원까지 인상하는 것이 포함되어 있었다고 밝혔다. 최악은 노동계가 제9차 전체회의(1기)에서 내세운 국민연금 보험료율 및 소득 대체율 점진 인상(12~13%-50%), 기초연금 기준연금액을 A값 15%로 점진 인상(지급 대상 70%→80%)을 꼽았다.

경영계는 앞에서 기술했듯이 두 요소에 국한한 논의 전개를 꺼리는 관계로 최선에 대해 답변을 회피하는 모습이었다. 하지만 한국경총과 대한상의 모두 연금특위에서 최종 선택한 현행 유지안은 불가피하게 선택한 안이라고 밝혔다. 따라서 경영계가 연금 특위에서 내놓은 현행 유지안은 전략적인 측면에서 선택한(혹은 선택할 수밖에 없던) 차선 혹은 차악으로 추론할 수 있다. 한국경총은 아래와 같이 발언한다.<sup>13)</sup>

“개혁안은 아니죠... 현행 유지가 무슨 개혁안입니까? 소득대체율을 올리는 것은 더더욱 말이 안 되는 것이지만, 보험료율 인상을 결정하기가 어렵다는 의사 표시이지 현행 유지가 개혁안이 될 수는 없지요. 저희도 그거 알고 있습니다.” (N1)

경영계는 사용자를 보험료 전체에 대해 비용만 짊어지는 ‘순수 부담 주체’로 정의한다(한국경총, 2019). 따라서 보험료를 인상을 반대하는 경영계의 두 협회에 그러한 부담을 상쇄할 수 있는 정책지원을 어떻게 생각하는지 질문했다. 한국경총은 기업 부담을 줄일 수 있는 세제 지원 등이 포함된 종합적인 패키지 속에서 국민연금 보험료율 인상이 논의된다면 개혁논의가 좀 더 수월해질 수 있다는 견해를 나타냈다.

지금까지 파악했듯이 경영계와 소상공인연합회는 국민연금 등을 둘러싼 여러 인식 및 선호 차이를 보이지만, 사업장가입자의 사용자(보험료 절반 부담)라는 공통점은 분명 있다. 이러한 특성은 한국경총과 소상공인연합회는 제10대 최저임금위원회부터 현재(제12대)까지 ‘사용자위원’이라는 동일 정체성의 집단으로 묶이게끔 했다.

그럼에도 경영계와 소상공인연합회는 연금특위에서 왜 서로 다른 권고안을 내놓았는지, 사전에 상호 간 견해차를 좁히려는 이견조율 과정은 있었는지 질문했다. 그러나 대한상의와 소상공인연합회는 서로를 완전히 다른 집단으로 묘사했다. 동시에 경영계(한국경총, 대한상의)는 소상공인연합회의 보험료율 인상 제안이 정부 지원으로 인상분을 상쇄 받는 것을 전제로 하기에 아쉬움을 표출했다. 경영계에 속한 기업들은 그러한 지원을 적용받지 못할 가능성이 크기 때문에 짐작된다. 한국경총은 연금특위에서 상

13) 한편, 이들은 연금특위의 ‘가’안(보험료율 12%-소득대체율 45% 인상)을 최악의 안으로 꼽았다.

호 간 이견조율이 없었던 배경을 다음과 같이 밝힌다.

“마지막에 각 단체를 대표해서 합의안을 도출해야 하는 최종적인 단계에서 (소상공인연합회가) 보험료를 10%를 얘기한 거예요. 마지막에 돌아가면서 “최종안이 됩니까?” 물어보는 상황에서 나온 거예요. 중간부터 그런 입장인 줄 알았으면 저희가 만나서 얘기도 하고 들어보기도 하겠는데, 그게 아니에요... 조율할 기회가 없었던 것은 물론이지만 입장은 이해돼요.” (N1)

한편, 소상공인연합회는 소상공인 사용자를 경영계 일부로 보는 소위 ‘주류적 관점’에 대해 불만을 토로했다. 구체적으로 소상공인 사업장은 중소·대기업과 시장(market)은 물론 인적 구조, 사용자의 시각도 완전히 다르다는 것이다. 결국, 이들의 인식은 소상공인연합회가 선호하는 국민연금 개혁안과 경영계의 그것과 다를 수밖에 없는 이유로 이어진다. 소상공인연합회는 소상공인을 사용자와 노동자의 성격이 혼재된 주체로 정의하며 다음과 같이 피력한다.

“(경영계와 소상공인연합회 간 이견) 조율과정은 전혀 없었습니다... 소상공인을 경영계 일부로 보시는 시각이 아직 우리나라 정책을 하시는 분들의 주류적인 시각이에요... 완전히 달라요, 경영계의 대기업, 중소기업 간의 논리와 그 밑에 5인 미만 경영을 하는 소상공인들의 입장은, 시장도 다름뿐더러 인력 구조도 다르고 사업장을 운영하는 사장의 입장도 다른 것이죠. 그래서 보통 소상공인들은 반은 사장이고 반은 종업원이에요. 이중적인 생각을 갖고 있어요. 반은 노동자의 생각, 반은 대표자의 생각을 갖고 있어서 경영계와 궤를 같이하면 모든 정책에서 손발이 안 맞게 되어 있고요... 법령에 따라서 최저임금위원회 등에 (사용자위원을) 추천할 권한을 가진 게 경총인데요. 경총도 마지못해 저희를 추천하지, 추천하고 나서 말이 안 맞아서 서로 의견 좀 따라 달라고 얘기하는 경우가 종종 있죠.” (N3)

본 연구는 경영계(한국경총, 대한상의)와 소상공인연합회가 선호하는 국민연금 개혁 방향에 대해 전술한 바와 같이 요약 및 정리했다. 아래 <표 8>은 세 협회가 선호하는 개혁 방향을 구체적으로 나타낸 표이다.

〈표 8〉 세 사용자협회의 선호 개혁 방향

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
소득대체율 인상에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 반대</li> <li>- 재정적 지속가능성 저해</li> <li>- 가입자 간 노후소득 양극화 초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 반대</li> <li>- 기금소진 상황 속 그러한 주장 납득 불가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이를 위해 보험료를 인상 필요</li> <li>- 국민연금 외에도 기초연금, 기타 공적 이전소득으로 노후소득 보장 가능</li> </ul>
보험료를 인상에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현시점 유일한 대안 아님</li> <li>- 다양한 옵션 속 종합적인 검토 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용자 부담으로 현실적 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험료를 인상 시 소상공인 사업장 대상 보험료 지원 확대 필요</li> </ul>
(경영계) 보험료를 인상 현실적 몇 %까지 가능한지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 수치 제시 곤란</li> <li>- 기업 의견수렴 필요</li> <li>- 다만, 대기업 보험료를 인상 부담은 상대적으로 낮음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 수치를 가진 채로 연금특위 참여하지 않았음</li> <li>- 합의 어려울 것으로 애초 예상</li> </ul>	
(경영계) 보험료를 인상 부담 상쇄하는 정책지원에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세제 지원 등의 종합적인 패키지 수반 시 보험료를 인상 논의 수월 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (사건 전제로 논의 이탈)</li> </ul>	
(경영계) 대내외 경제여건 개선 시 보험료를 인상 반대 견해 변경 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지금보다 합의 용이 가능</li> <li>- 그럼에도 유일 대안 아님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대내외 경제 여건 장식용 표현</li> <li>- 소상공인, 중소기업 항상 어려워 태도 변화 없을 것</li> </ul>	
보험료율과 소득대체율 중 개혁 필요성이 더욱 큰 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득대체율 인하 중인 현 상황에서 보험료를 인상 원칙적 必</li> <li>- 단, 경제 여건 조성 및 정부의 국민 설득 지속 노력 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득대체율 인상은 비상식적 주장</li> <li>- 보험료를 인상은 현실적 문제 있음</li> </ul>	
(보험료율·소득대체율 국한) 최선, 차선, 최악의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최선: 기금운용 수위를 제고(논의 이탈)</li> <li>- 최악: 연금특위 '가'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 유지안: 방어적으로 선택함(논의 이탈)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최선: 18%~45% 장기 인상(두루누리 사업 확대 등 전제)</li> </ul>

질문	경연계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
개혁안	안(12%~45%) - 현행 유지안: 보험료율 인상 어렵다는 의사 표시		- 차선: 10%~40%(기초연금 40만 원 인상 등) - 최악: 노동계 안(12~13%~50%; 기초연금액 및 지급 대상 확대)
상호 간 상이한 권고안 도출 배경, 이견 조율 과정 있었는지	- 소상공인연합회 최종안은 논의 막판에 독자적 제시되어 이견 조율 없었음	- 상호 간 완전히 다른 정체성으로 이견 조율 없었음	- 이견 조율 없었음 - 소상공인은 노동·사용자 성격의 혼재로 중소·대기업과 정체성이 매우 다름

#### 4. 기타 사항

앞서 기술한 세 측면(현 연금체계 인식, 국민·퇴직연금 보험료율 인식, 선호 개혁 방향)이 사용자협회의 인식 및 선호 탐색에 주목한다면 이번에는 행정적 관점에서 두 가지 사항을 기술하고자 한다. 따라서 이전과 달리 가치 판단을 배제하지 않는다는 점을 밝힌다.

첫째, 각 사용자협회가 연금특위에 참여하며 해당 협회의 공식 의견을 도출하는 절차에 대하여 질문했다. 우선 한국경총은 노사관계를 전담하기 위해 설립·운영되다 보니 나머지 두 협회보다 상대적으로 체계적인 의결 구조를 지닌다. 각종 노사관계 및 복지 관련 위원회에 자신들의 의견을 개진하기 위해 회장단 회의나 이사회, 총회 등 다층적 의결 구조를 통해 정책 방향을 결정하고, 실무적으로 사무국 내 사회보험 전담 부서의 전문성을 활용한다고 답변했다. 한국경총이 지난 50여 년간 경영계를 대표하여 노사관계를 전문적으로 맡아온 것과 달리 의결 구조는 다층적이라 향후 체계·통합적인 구조의 확립이 필요하다. 다층적 의결 구조는 한국경총이 독립적 정체성을 확보하는 것을 저해하는 요인으로, 특정 사안의 협상·타협을 앞둔 상황에서 개별 회원사의 각기 다른 이해로 인해 합의를 주저하게 할 수 있다(전인, 2018: 32; 정혜윤 외, 2020: 170).

반면, 대한상의와 소상공인연합회는 한국경총과 달리 노사관계 및 사회보험을 전문적으로 다루는 사용자협회가 아닌 관계로 공식·체계적인 의결 구조를 가지지 않는 듯하다. 대한상의는 국민연금을 깊이 있게 다루지 않는 점을 인정하면서 연금특위에서 한국경총이 주도적인 대응을 펼쳤다고 발언했다. 이는 대한상의가 한국경총과 달리 회

원사가 상공업자에 국한되어 이들의 산업·경제적 이해를 주로 대변하기 때문이다. 그러나 대한상의는 전경련이 박근혜 前 대통령 탄핵에 연루되어 영향력을 잃고 노사정위원회가 경사노위로 2018년 6월 탈바꿈되며, 연금특위뿐만 아니라 양극화 해소와 고용+위원회, 노사관계 제도·관행 개선위원회 등 여러 노사관계 및 복지 위원회에 참여하고 있다. 그러나 이러한 변화에도 대한상의는 기관 내 사회보험 전문성을 가진 실무진이 충분치 않으므로 상공업 사용자가 가질 수 있는 고유한 사회정책 선호를 파악하여 반영하도록 관련 부서의 확대 개편이 요구된다. 소상공인연합회도 마찬가지다. 소상공인연합회는 2014년 4월 설립되어 역사가 짧은 관계로 체계적인 의견수렴·도출 구조의 확립이 필요하며, 사회보험 등을 다루는 분과위원회를 확대하여 영세소상공인의 사회정책 선호를 효과적으로 수렴·개진해야 하겠다.<sup>14)</sup>

둘째, 연금개혁 위원회는 효과적인 개혁 단행에 도움이 되는바 각 사용자협회가 연금특위라는 개혁 추진체계를 어떻게 인식하는지 질문했다. 연금특위에서 논의된 대부분 사항에 인식·선호 차이를 보인 것과 달리 경영계와 소상공인연합회 모두 연금특위 방식에 불만을 표출한 점은 흥미롭다. 대한상의는 연금특위와 같은 노사정 합의나 국회를 통한 여야 합의로 개혁을 단행하기보다 정부와 전문가가 주도하는 개혁추진을 주문했다. 따라서 처음부터 연금특위에서 개혁안이 합의되지 않으리라 생각했다고 발언했다. 소상공인연합회 또한 이해 당사자들이 조직 논리에 얽매이는 상황에서 연금특위 같은 협의체 방식으로 합의하기 힘들 것이라고 초반부터 예상했다고 답변했다. 한편, 한국경총은 연금특위는 수혜자가 다수 위원으로 구성된 불균형적 위원 구성(한국경총 인식)으로 인해 처음부터 개혁안 협의가 순탄치 않을 것이라 예상했다고 답변했다. 소상공인연합회와 한국경총은 개혁 추진체계에 관한 생각을 다음과 같이 각각 피력한다.

“노동계와 경영계로 갈리는 구조 속에서 패싸움하듯 이런 데서는 합리적인 합의점이 나오지 않는다고 생각합니다. 현장을 제일 잘 아는 당사자들이 협의체에 참여해서 협의한다는 것 자체가... 이상적으로 생각했는데, 거기에 맞는 참여자의 의식이 아직 우리나라에서는 찾아보기 힘들다. 그 안에 오면 너무 조직 논리에 휩싸여서 본질을 잃어버리는 협의를 하기 때문에 막판에 가면 서로 난장판이 되고 자기 얘기만 하다가 끝나는 게 경사노위 연금특위도 그랬고 다른 유사한 정부 위원회도 그렇습니다.” (N3)

14) 소상공인연합회는 연금특위 활동 기간에 노동·인력·환경 분과위원회 위원 간 내부 소통과 각 위원이 소속된 단체의 의견을 자체 수렴하며 공식적 의견을 정했다고 밝혔다.

“다수가 수혜자로서 입장을 같이하는 분들이지, 균형 있게 이것(연금개혁)을 논의할 수 있는 분들이 아니에요... 국회에서 논의하든, 이번처럼 경사노위에서 사회적 합의를 도출하든, 방식은 문제가 없습니다. 다만, 사회적 합의라는 것은 그만큼 균형 있는 구성 속에서 이루어져야 하는 것이 의미가 있지, 이번 2019년도 (연금특위) 발표처럼 수혜자로서 입장을 같이하는 단체들만 8개, 나머지 3개... 다 밀어붙이려고 하는데 저희가 발목 잡는 것처럼 되어서 그렇긴 한데, 균형 있는 주체가 구성되어 합의해야 한다.” (N1)

국민연금 개혁을 위해 재정계산위원회는 물론 국민연금제도개선기획단(1997), 공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 특별위원회(2015), 경사노위 연금특위(2018-19) 등 다양한 추진체계가 역대 존재했다. 각 추진체계는 소속과 위원 구성이 다른 것은 물론 개혁논의의 폭과 범위 또한 다른 성격을 지닐 수밖에 없다. 특히, 연금특위는 국민연금 개혁을 둘러싼 여러 이해 당사자의 인식 및 선호를 파악하는 데 유용했으나 개혁논의를 진전시키는 데 큰 도움이 되지 못했다. 세 사용자협회 관계자가 연금특위 논의 구조에 관해 평한 것을 일부 참고하여 특위에서 개혁안 합의가 무산된 이유를 설명하고자 한다.

첫째, 2018년 제4차 국민연금 재정계산 막바지에 연금특위가 설립되면서 시기적으로 적합하지 않았다. 물론, 연금특위 설립 전에 재정계산 결과 및 정부안을 토대로 노사정 대표가 사회적 협의를 거친 타협안을 기대했을 수도 있다. 그러나 실제로 활동 초반, 여러 이해 당사자는 연금특위 활동이 정부안과 별개로 존재할지, 정부안에 어느 정도 역할을 할 수 있을지 등 특위 설립 목적과 임무를 명확히 이해하지 못했다(연금특위, 2018c: 5; 2018d: 2-3). Marier(2009: 1211)가 개혁위원회의 영향력 증대 요소 중 하나로 지적한 ‘명확한 사명(clear mandate)’이 부재한 결과, 연금특위는 활동 초기부터 추동력을 충분히 얻는 데 실패했다.<sup>15)</sup>

둘째, 사회적 합의 여건이 미성숙한 상황에서 이해단체의 당사자가 직접 참여하며 각자의 이해관계를 고수하는 모습이 나타났다. 이해단체 당사자가 직접 참여한 국민연금제도개선기획단(1997)과 제1차 재정계산위원회(2003)가 내부 진통으로 합의안을 도출하는 데 실패한 전례를 참고했어야 했다. 연금특위 역시 다수의 이해단체 당사자는 자신의 이해관계를 뛰어넘어 공익적 관점에서 사회적 합의를 추구하는 모습은 발견하기 어려웠다.

15) 비단 연금특위에만 해당되는 것이 아니라 2022년 말부터 현재까지 운영되고 있는 국회 연금개혁특별위원회에도 해당한다.

셋째, 사용자협회가 국민연금 등 공적연금을 둘러싸고 어떤 인식과 선호를 표출하는지 정책적 관심을 기울이지 않았다. 정책적 관심은 그들의 인식 및 선호를 반영한 정책을 단순히 펼쳐야 하는 것을 의미하지 않는다. 설명, 정책에 반영되지 않더라도 사업장가입자의 보험료 절반을 내는 사용자가 무슨 생각을 하는지 선제적으로 파악해야, 그에 걸맞은 적절한 개혁전략을 수립할 수 있다. 이를 통해 궁극적으로 사회적 갈등을 최소화하는 연금개혁을 단행해야 여러 이해 당사자 간 신뢰를 토대로 개혁 추진력을 확보할 수 있다. 본 연구는 정책당국이 향후 개혁논의에서 보험료율 인상의 강력한 제도적 거부권 행사자(institutional veto player)인 사용자협회의 인식 및 선호에 좀 더 주목하길 희망한다. 그래야 이들이 요구가 객관·중립적인 자료에 입각한 것인지, 아니면 예전부터 의례적으로 표출하던 것인지 판단을 내릴 수 있다.

## V. 요약 및 종합

본 연구는 사회보험이 여전히 한국 사회보장제도의 중심축인 실정에서 사용자가 학술·정책적 관심에서 벗어난 현상은 적절치 못하다는 인식에 따라 시작되었다. 따라서 4대 사회보험의 보험료 중 가장 큰 비중을 차지하는 국민연금에 주목하여, 사용자의 인식과 선호를 탐색했다.

세 협회(한국경총, 대한상의, 소상공인연합회)의 주요 관계자와 인터뷰한 결과, 경영계와 소상공인연합회 간 선호 차이가 분명한 것으로 추론할 수 있다. 전자는 소득대체율 및 보험료율 모두 반대하는 선호를 가지지만, 후자는 소상공인 보험료 지원 확대를 전제로 두 모수의 동시 인상에 찬성하는 선호를 표출했다. 이러한 선호 차이는 그저 그냥 나타나기보다, 경영계와 소상공인연합회의 ① 회원사 주요 특성은 무엇인지, ② 이를 토대로 도출된 현 연금체계에 대한 인식은 어떤지, ③ 그중 연금보험료율에 대한 인식은 어떤지 등에 따라 논리적으로 귀결된다. 요약하면 다음과 같다.

첫째, 경영계는 사업장가입 중에 안정적으로 속하는 사용자(중소·중견·대기업)를 회원사로 갖지만, 소상공인연합회는 재정·경영상 어려움으로 사업장가입 중에 불안정적으로 속하는 영세소상공인을 회원사로 삼는다(회원사 주요 특성 ①). 따라서 둘째, 경영계는 국민연금(4.5%)과 퇴직연금(8.3%) 보험료를 동시 납부하는 사용자를 대변하나 소상공인연합회는 계속근로기간 1년 미만 근로자를 고용(퇴직금 지급 의무 無)하거나 재정·경영상 불안정으로 사적연금에 미가입해 국민연금 보험료만 내는 사용자를 주로 대변한다(회원사 주요 특성 ②). 셋째, 경영계는 공적연금이 기본적 노후소득 보

장, 사적연금이 적정 노후소득 보장을 맡아야 한다고 인식하는 반면 소상공인연합회는 공적연금 중심의 노후소득보장을 강조한다. 따라서 넷째, 경영계는 국민연금 보험료를 인상에 반대(인상 조건은 퇴직금전환제 부활)하나 소상공인연합회는 최소한 상승(영세 소상공인 보험료 지원 확대 등 전제)을 선호한다.

전술한 넷째는 2장에서 파악한 ‘사용자 기업의 규모에 따른 사회정책 선호’와 다르다. 선행 연구와 달리 경영계와 소상공인연합회 중 전자가 오히려 보험료를 인상에 민감히 반응하며 반대하기 때문이다. 물론, 소상공인연합회의 보험료를 추가 인상 조건을 고려하면 두 집단 간 차이는 적어지나 선행 연구의 경향성과 여전히 다르다. 이는 우리나라 공·사적 연금체계의 특수성과 연결 지어 설명할 수 있을 듯하다.

경영계가 놓인 특수성은 국민연금과 더불어 퇴직(연)금 보험료를 의무적으로 내며 특히 후자 보험료를 8.3%를 전액 부담하는 것으로 압축된다. 외국 대부분은 퇴직연금이 보편적인 제도임에도 임의 제도이나 우리나라는 제도의 시행 및 내용이 법으로 규정된 법정 제도이다(방하남, 1998). 이러한 특수성은 1998년 국민연금 개혁으로 퇴직금전환제가 폐지되며 더욱 가속화되었다. 근로자 노후 복지를 위한 복수(複數) 제도에 연금보험료를 의무적으로 내는 특수성은 사용자의 보험료를 인상 실제 여력과 관계없이 과거부터 현재까지 줄곧 경영계가 ① 국민연금 보험료를 인상 반대, ② 퇴직금전환제 재도입을 선호해 한 핵심 요인으로 작용했다. 경영계는 현재 진행되고 있는 국민연금 개혁논의에도 전술 사항을 내세울 것은 물론 코로나19에 따른 대내외 경제 여건 악화를 추가 반대 요인으로 주장할 듯하다.

소상공인연합회가 놓인 특수성은 국민연금 내 광범위한 사각지대에 비롯한다. 이들은 외부 조건(예: 코로나19, 최저임금 급상승, 원자재 가격 상승)에의 취약성과 불안정한 사업 상황 등이 복합적으로 작용하여 사업장가입과 지역가입 중을 넘나들 가능성이 크다. 따라서 적절한 정책 대응으로 안정적인 사업장가입 유지를 가능케 하고 직업적 불안정성이 노후 연금소득 불안정성으로 이어지는 수준을 다소나마 상쇄할 필요가 있다. 이에 연금특위도 공감하여 민간 위원 전원 합의로 영세사업장 사회보험료 부담 경감책 지속 추진 및 강화, 보험료를 인상 시 영세사업장 등의 보험료 부담 경감책 마련 등을 담은 권고문을 내놓았다(연금특위, 2019). 소상공인은 주로 공적연금으로 노후소득보장을 추구해야 하는 상황이며 그러한 맥락에서 소상공인연합회는 영세소상공인 보험료 지원 강화를 전제로 국민연금의 재정적 지속가능성을 추구하려는 선호를 내비쳤다. 하지만 코로나19로 인한 소상공인 사업장 경영 악화, 두루누리 사업 축소(2021년부터 기가입자 지원 중단) 등을 고려하여 소상공인연합회는 향후 개혁논의에서 보험료 지원을 거세게 요구할 것은 물론 보험료를 인상(연금특위 ‘다’안)을 더는 선호하지 않

을 수도 있다.

결국, 국민연금의 재정적 지속가능성을 위한 보험료율 인상 필요성은 더욱 커졌으나 주요 이해 당사자인 사용자단체의 거부권(veto power) 역시 커진 듯하다. 사회적 협의를 통한 연금개혁을 위한 정책당국의 적절한 대응전략 수립이 어느 때보다 요구되는 상황이다. 그리고 이는 학술·정책적 관심에서 배제된 사용자의 인식과 선호를 더욱 파악하는 것을 출발점으로 할 때 가능할 것으로 보인다.

본 연구는 각 장의 주요 내용을 종합하여 몇몇 함의 및 제언을 기술하려고 한다. 첫째, 여러 번 강조했듯이 사용자에 대한 학술·정책적 관심을 쏟을 필요가 있다. 특히, 정책당국은 이해 당사자와 소통을 통해 당면 문제를 파악하고 해결하는 과제를 갖는다. 정책적 관심은 사용자의 관점을 반영할지의 차원을 넘어서 개혁을 위한 협상 전략을 수립하는 것과도 이어진다. 정책당국은 연금특위에서 사용자협회가 보험료율 인상의 전제조건으로 퇴직금전환제의 재도입 검토를 내 걸며 국민연금과 퇴직연금을 연계하는 선호를 확인했다. 따라서 정책당국이 향후 보험료율 인상을 추진한다면, 강력한 거부권 행사자인 사용자협회의 인식 및 선호에 좀 더 주목하여 대응 전략을 수립해야 하겠다.

둘째, 정책당국은 사회보험의 주요 행위자인 사용자의 인식 및 선호를 어떤 방식으로 파악할 것인지 그 방법론을 면밀히 고민해야 한다. 사용자협회와 개별 사용자가 본 연구진과의 인터뷰에서 공통으로 제기한 사항은 국민연금(나아가, 연금개혁) 의견을 표출할 수 있는, 그리고 관련 정보를 확인할 수 있는 적절한 채널이 부재하거나, 있더라도 형식적인 수준에서 그친다는 것이었다. 마찬가지로 연금특위는 사용자협회 등의 민간 위원이 형식적으로 참여할 뿐 개혁논의가 실질적으로 진행되는 데 한계가 있었다. 그러나 사전에 ① (비)정기적으로 사용자협회의 여러 선호를 파악하여, ② 진짜 선호(genuine preferences)인지 전략적 선호(strategic preferences)인지 구별하고, ③ 주요 협상 파트너(예: 노동계)의 선호와 양립 가능한지 등을 파악했다면 더욱 체계적인 추진체계가 설치되었을 것이다. 따라서 사용자협회와 개별 사용자의 국민연금 인식, 선호를 지속해서 파악하고, 접근 가능한 방식으로 정확한 정보를 제공하여 이들의 제도 불신을 줄이도록 해야 할 것이다.

셋째, 보건복지부와 고용노동부로 나뉜 국민·퇴직연금 관할 부처를 상위 기관 측면에서 관리 및 조정할 수 있는 컨트롤 타워(control tower)의 구축을 검토할 만하다(연금제도연구실, 2017: 286). 이는 연금보험료 지출 관점에서 두 제도를 연계하는 사용자의 인식을 반영하는 것을 넘어, 다층 연금체계 중요성이 증대된 환경에서 근로자와 정책당국에도 필요하다. 노사정 모두 퇴직연금이 낮은 수익률 및 연금수령 비율에

서 벗어나 실질적인 노후소득 보장 제도로 자리 잡는 데 찬성하기 때문이다. 따라서 복수(複數)의 관할 부처를 아우르는 컨트롤 타워를 설치하여 정책 자율성(결정, 조정 등)을 부여한다면 효과적인 개혁논의에 도움이 될 것이다.

넷째, 본 연구는 우리나라 국민연금(나아가 사회보험)을 둘러싼 사용자협회의 인식 및 선호를 탐색하여 기존 사용자 관련 이론과의 부정합성을 확인했다. 우리나라 사용자협회는 적어도 국민연금 영역에서 선행 연구가 파악한 기업 규모에 따른 선호 차이를 드러내지 않았다. 오히려 대규모 기업(경영계)이 때때로 소규모 기업(소상공인연합회)보다 보험료 부담에 더욱 민감한 행태를 보였기 때문이다. 이는 제4장에서 기술한 대로 한국 공·사적 연금체계의 특수성과 밀접히 연관된다. 경영계(중·대규모 기업의 상대적 비중 중심)는 국민연금과 퇴직(연금 보험료를 의무적으로 내며, 소상공인연합회(소규모 영세사업장 중심)는 광범위한 사각지대에도 주로 국민연금으로 노후소득 보장을 추구할 수밖에 없다. 향후 타 사회보험에서의 사용자 인식 및 선호 연구, 국내 자본 내 선호의 이질성(규모, 업종, 무역 의존도) 분석 등의 활발한 연구를 기대한다.

본 연구는 상술한 함의 및 제언을 끌어냈으나 몇몇 한계나 필요한 후속 연구 또한 존재한다. 첫째, 본 연구는 퇴직연금 내용을 상당 부분 담고 있는바 후속 연구로 관련 주요 행위자(노동조합, 금융 회사 등)의 인식 또한 탐색할 필요가 있다. 결과적으로 경영계가 줄곧 주장해 온 퇴직금전환제의 재도입이 현실성이 있는지 가늠할 수 있을 것이다. 나아가 퇴직연금을 둘러싼 업종 간 사용자 선호 차이(예: 금융 및 보험업 vs 제조업) 또한 파악 가능할 것으로 판단된다. 둘째, 양적 방법을 활용한 후속 연구로 사용자협회가 주장한 연금보험료 부담이 객관적인 자료에 근거한 것인지 규명할 필요가 있다. 예로 특정 기간을 정하여 노동소득분배율과 자본소득분배율을 비교하는 것을 들 수 있겠다. 그리고 기업 규모나 업종 등으로 자본소득분배율을 재분류하여 파악하는 것 또한 가능할 것으로 보인다.

## ■ 참고문헌

- 국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회. 2018a. 《제4차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 11월 23일.
- \_\_\_\_\_. 2018b. 《제6차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 12월 14일.
- \_\_\_\_\_. 2018c. 《제1차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 10월 30일.
- \_\_\_\_\_. 2018d. 《제2차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 11월 9일.
- \_\_\_\_\_. 2019a. 《국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 활동결과보고》. 8월 30일 보도자료.
- \_\_\_\_\_. 2019b. 《연금특위 권고내용 외 경영계 추가 제안 사항》. 8월 30일 보도자료.
- \_\_\_\_\_. 2019c. 《국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 제안문》. 8월 30일 보도자료.
- \_\_\_\_\_. 2019d. 《제8차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 1월 11일.
- \_\_\_\_\_. 2019e. 《제9차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 1월 25일.
- \_\_\_\_\_. 2019f. 《제2차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 8월 9일.
- \_\_\_\_\_. 2019g. 《제4차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 8월 23일.
- \_\_\_\_\_. 2019h. 《제15차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 4월 12일.
- \_\_\_\_\_. 2019i. 《제11차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 2월 22일.
- \_\_\_\_\_. 2019j. 《국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문》. 8월 30일.
- 국민연금발전위원회. 2003. 《2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안》. 국민연금재정계산 연구보고서.
- 국민연금제도발전위원회. 2018. 《2018 국민연금 재정계산: 국민연금 제도 개선 방향》.

- 김혜진·성혜영·김원섭·김현수·정창률·김아람. 2019. 《연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례 연구》. 프로젝트 2019-01. 전주: 국민연금연구원.
- 《대한상공회의소》. 2023. <https://www.korcham.net>. 검색일: 2023년 10월 10일.
- 《매일경제》. 1998. “재계, 국민연금 부담금 50% 인상 강력 반발”. 12월 4일.
- 문현경·김혜진·김아람. 2021. 《연금개혁의 주요 행위자로서 사용자에 대한 기초연구》. 연구보고서 2021-01. 전주: 국민연금연구원.
- 민재성·김중수·이덕훈·이혜경·서상목·구성열. 1986. 《국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과》. 제86-05. 서울: 한국개발연구원.
- 박성태·유병남. 2014. “사회보험 지원사업에 있어 사용자-근로자 인식에 관한 실증적 연구”. 《산업경제연구》, 27(2): 863-876.
- 보건복지부. 2018. 《제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획》. 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률. 《일부개정 2021. 7. 7, 법률 제18292호》.
- 소상공인연합회. 2019. “연금특위 논의 관련 소상공인연합회 논평”. 9월 2일 보도자료. 《소상공인연합회》. 2023. <https://www.kfme.or.kr> 검색일: 2023년 10월 10일.
- 양재진. 2014. “제도주의적 권력자원론과 한국의 노동, 자본, 정치가의 복지정책 선호에 관한 실증연구”. 《한국정치학회보》, 48(2): 79-102.
- 연금제도연구실. 2017. 《우리나라 공사연금제도의 내실화 방안과 정부의 역할》. 프로젝트 2017-06. 전주: 국민연금연구원.
- 윤건수. 2005. “한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안.” 《한국행정학보》, 39(2): 1-22.
- 전국경제인연합회. 2000. 《국민연금제도의 평가와 개혁방안》. CER-2000-27.
- 전국경제인연합회. 2001. 《법정퇴직금제도의 문제점과 개선방안: 국민연금제도와외연계 및 기업연금제도의 도입을 중심으로》. 조사연구자료 ECO 2001-23.
- 전인. 2007. “노사정위원회에서 경영자총협회의 역할과 전략적 행동: 법정근로시간단축 협상을 중심으로, 1998~2003”. 《노동정책연구》, 7(2): 27-71.
- \_\_\_\_\_. 2018. “한국 노사관계에서의 경총 역할에 대한 평가”. 국회의원 이용득·이정미, 민변 노동위원회, 참여연대 주최 ‘공정한 노사관계 구축을 위한 경총의 변화 방향 모색 토론회’ 발제문. 12월 5일.
- 전인·서인덕. 2008. 《한국의 사용자단체: 한국경영자총협회, 금속산업사용자협의회, 보건의료산업사용자협의회》. 정책연구 2008-06. 서울: 한국노동연구원.
- 정혜윤·김일곤·이민우. 2020. 《주요국 사용자단체의 현황과 역할 비교분석》. 연구총서 2020-08. 서울: 한국노동조합총연맹.
- 《조선비즈》. 2021. “최태원 서울상의 회장, 지역경제팀 신설…경제 활성화 힘쓰겠다”.

3월 18일.

주은선·정해식. 2010. “한국퇴직연금제도 도입에 관한 연구: 중층화를 통한 점진적 전환?”. 《한국사회정책》, 17(1): 179-213.

《중앙일보》. 1997. “재정위기 국민연금 勞使 공동대응 나서”. 7월 4일.

최영준. 2015. “자본이 복지국가에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구: 일본 연금개혁 사례”. 《사회복지정책》, 42(2): 319-342.

《한겨레》. 1997. “경충도 연금개선안 손질 촉구”. 12월 31일.

한국경영자총협회. 2003a. 《국민연금제도 문제점과 정책과제》.

\_\_\_\_\_. 2003b. “국민연금 제도개선에 대한 입장”. 7월 20일 보도자료.

\_\_\_\_\_. 2003c. “국민연금법 개정(안)에 대한 경영계 의견(안)”. 9월 4일 보도자료.

\_\_\_\_\_. 2005. “퇴직금 및 기업연금에 대한 사용자 입장”.

\_\_\_\_\_. 2006a. “국민연금법 개정(안)에 대한 경제계 의견”. 11월 19일 보도자료.

\_\_\_\_\_. 2006b. “기업연금제 도입의 문제점과 개선방안”. 6월 23일 발표자료.

\_\_\_\_\_. 2019. “연금개혁 논의 관련 경충 코멘트: 연금개혁 방향, ‘더 내고 더 받는 안’은 ‘다수안’ 아니다!”. 11월 14일 보도자료.

《한국경영자총협회》. 2023. <https://www.kefplaza.com>. 검색일: 2023년 8월 8일.

《한국경제》. 1996. “퇴직금 쌓기/누적액 자산보다 많은 경우도(임금구조 문제 많다)”. 8월 27일.

\_\_\_\_\_. 1997. “새 정부의 개혁과제와 21세기 국가비전 ... 인력 노사부문”. 10월 31일.

\_\_\_\_\_. 1998. “경충, 국민연금보험료 개정 ‘철회 촉구’ 성명”. 12월 4일.

Choi, Young Jun. 2008. “Pension policy and politics in East Asia”. *Policy & Politics*, 36(1): 127-144.

Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Estevez-Abe, Margarita, Iversen, Torben, & Soskice, David. 2001. “Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state”. In: Peter A. Hall, & David Soskice (eds). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (pp. 145-183), Oxford: Oxford University Press.

- Farnsworth, Kevin, & Holden, Chris. 2006. "The business-social policy nexus: corporate power and corporate inputs into social policy". *Journal of Social Policy*, 35(3): 473-494.
- Gough, Ian, & Farnsworth, Kevin. 2000. "The enhanced structural power of capital: a review and assessment". In Ian Gough, *Global capital, human needs and social policies: selected essays, 1994±99* (pp. 3-32), London: Palgrave Mcmillan.
- Gourevitch, Peter A. 1989. "Keynesian politics: the political sources of economic policy choices". In Peter A. Hall (eds). *The political power of economic ideas* (pp. 87-106), Princeton: Princeton University Press.
- Hacker, Jacob, & Pierson, Paul. 2002. "Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state". *Politics and Society*, 30: 277-325.
- Hall, Peter A, & Soskice, David. 2001. "An introduction of varieties of capitalism". In Peter A. Hall, & David Soskice (eds). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (pp. 1-68), Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Sunil. 2011. *Reforming pension with pensioners: social dialogue and the politics of developmental welfarism in Japan and Korea*. PhD thesis, University of California, Berkeley.
- Korpi, Walter. 1983. *The democratic struggle*. Routledge & Kegan Paul.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: protagonists, consenters, and antagonists". *World Politics*, 58: 167-206.
- Manow, Philip. 2001. "Comparative institutional advantages of welfare regimes and new coalitions in welfare state reforms". In. Paul Pierson (eds). *The new politics of the welfare state* (pp. 146-164), Oxford: Oxford University Press.
- Mares, Isabela. (2003). "The sources of business interest in social insurance: sectoral versus national differences". *World Politics*, 55: 229-258.
- Marier, Patrik. 2009. "The power of institutionalized learning: the uses and practices of commissions to generate policy change". *Journal of*

- European Public Policy*, 16(8): 1204-1223.
- Nijhuis, Dennie O. 2009. "Revisiting the role of labor: worker solidarity, employer opposition, and the development of old-age pensions in the Netherlands and the United Kingdom". *World Politics*, 61(2): 296-329.
- \_\_\_\_\_. 2019. "Explaining employer support for welfare state development in the Netherlands". *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 16(1): 31-54.
- \_\_\_\_\_. 2020. "Analyzing the role of business in welfare state development". In D. O. Nijhuis (eds). *Business interests and the development of the modern welfare state* (pp. 13-35). New York: Routledge.
- Paster, Thomas. 2012. *The role of business in the development of the welfare state and labor markets in Germany: containing social reforms*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Business and welfare state development: why did employers accept social reforms?". *World Politics*, 65: 416-451.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Bringing power back in: a review of the literature on the role of business in welfare state politics". MPiFG Discussion Paper 15/3. Max-Planck Institute for the Study of Societies.
- Swank, Duane. 2002. *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. New York: Cambridge University Press.
- Swenson, Peter. 1991. "Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: employer power, cross-class alliance, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden". *World Politics*, 43: 513-544.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Business power and the welfare state: comment on Walter Korpi and his "power resources and employer-centered approaches"". Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2961043>.
- Thelen, Kathleen. 2001. "Varieties of labor politics in the developed democracies". In Peter A. Hall and David Soskice (eds). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (pp. 71-103). Oxford: Oxford University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: how political institutions work*. Russel Sage Foundation.

## An Analysis on the Preferences of Employers in the Korean Pension Reforms

Hyungyung Moon & Hyejin Kim

This study aims to infer the preferences of employer associations (Korea Enterprises Federation, Korea Chamber of Commerce and Industry, and Korea Federation of Micro Enterprise), which participated in the 'Special Committee on National Pension Reform and Old Age Income Security' from 2018-2019, focusing on the pension system, contribution rates, and replacement rates. The study shows that the Korea Federation of Micro Enterprise emphasizes the significance of the public pension system more than the other two associations. Furthermore, the other two organizations oppose an increase in the contribution rate while the Korea Federation of Micro Enterprise supports it. These findings contradict the existing theoretical perspective in welfare state research that small-sized firms are more sensitive to social insurance expansion involving contribution increases than large-sized firms.

※ Keywords: pension reforms, employers, recognition and preference

