

사회복지정책

Social Welfare Policy, Vol. 49, No. 3, 2022. 9. pp. 5-26

## “복지국가의 탄생과 연금개혁의 방향”\* -재정안정화 연금개혁의 한국 복지국가에 대한 함의-

김연명\*\*

### [요 약]

이 논문은 복지국가 단계로 진입한 한국에서 재정안정을 강조하는 연금개혁이 한국 복지국가의 성격에 미칠 영향을 논의한다. 먼저 복지국가 유형별로 연금지출의 규모, 소득대체율, 그리고 노후소득에서 공적연금이 차지하는 비중은 상당한 차이를 있음을 분석한다. 한국의 노후소득보장제도는 공적연금지출의 규모가 매우 작고, 소득대체율도 낮으며 개인연금과 기업연금이 활성화된 특징을 갖고 있다. 그리고 노동시장의 지위에 따라 연금 수혜의 차이가 매우 크다. 이런 특징을 고려하면 한국의 연금제도는 자유주의 복지국가와 남부유럽 복지국가 연금제도의 특징이 결합되어 있다. 이 글은 지난 4차례의 연금개혁이 어떻게 한국의 독특한 연금구조를 만들어냈는지를 분석한다. 마지막으로 재정안정을 강조하는 국민연금 개혁은 공적연금의 약화와 사적연금의 활성화를 가져와 한국 복지국가의 자유주의적 속성이 더 강화될 것이라는 점을 주장한다.

주제어: 복지국가, 연금개혁, 국민연금, 기초연금, 사적연금

\* 이 논문은 2022년도 중앙대학교 연구년 결과물로 제출됨. 이 논문은 2022년 6월 10일 서울여자대학교에서 열린 한국사회복지정책학회 학술대회에서 발표한 필자의 기조강연(“한국의 복지국가 건설과 연금개혁의 방향”)을 수정, 보완한 것임을 밝혀둠.

\*\* 중앙대 사회복지학과 교수(ymkim@cau.ac.kr)

## I. 서론

최근의 급속한 복지비지출 확대로 우리나라는 ‘복지국가 클럽’ 진입이 확실해졌다. OECD 기준으로 한국의 사회지출비를 처음 추계한 것이 1990년인데 GDP의 2.8%이었고 당시 OECD 회원국 평균은 17.1%로 14.3%p의 엄청난 격차가 있었다. 1990년대 초반 한국이 복지국가가 될 것이라는 점은 상상하기 어려웠다. 하지만 2017년 사회지출이 GDP의 10%를 넘어섰고, 2020년에는 13.4%를 기록했으며, 문재인정부가 끝난 2022년은 14.7%에 도달한 것으로 추정된다(국정백서편찬위원회, 2022:31). 1990년 GDP 14.3%p의 격차가 32년 만에 5.3%p로 줄어든 것이다. 급속히 증가하는 연금과 의료비 지출 속도를 볼 때<sup>1)</sup> 우리나라의 복지 지출은 머지않아 OECD 평균인 GDP 20%에 도달할 것으로 보인다. 이렇게 되면 비유럽권에서 일본에 이어 새로운 복지국가가 ‘탄생’하는 것이다. 특히 제2차 세계대전 이후 식민지를 경험한 신생독립국가가 복지국가로 진입한 사례가 없다는 점에서 한국의 경험은 복지국가 역사에서 상당히 의미를 갖는다. 한국이 최종적으로 어떤 유형의 복지국가가 될 것인지는 아직 확실치 않다. 이 글은 연금개혁에 대한 기존의 수많은 쟁점과 대안들을 평가하거나 반복하려는 것이 아니라<sup>2)</sup> 윤석열정부의 연금개혁 방향이 한국 복지국가의 성격에 미칠 영향을 가늠해 보는 것이다.

한국의 연금은 노인빈곤, 재정안정성, 세대간 공평성 등의 문제를 넘어 한국 복지국가의 성격과 연결된다. 연금은 복지국가에서 가장 큰 단일 지출항목으로 2019년 OECD 회원국은 GDP 대비 평균 7.8%를 지출하였다. 하지만 연금지출은 복지국가 유형에 따라 상당한 편차가 존재한다. 본문에서 보겠지만 공적소득비례연금이 노후소득보장제도의 주축을 이루는 ‘보수주의’ 및 ‘남부유럽 복지국가’는 연금지출의 크기와 노후소득에서 차지하는 공적이전소득의 비중이 자유주의, 사민주의 복지국가보다 압도적으로 크다. 반면 조세방식의 기초연금 혹은 빈약한 공적소득비례연금과 강제민영(기업)연금으로 연금제도가 구조화된 ‘자유주의 복지국가’는 공적연금지출의 크기와 공적이전소득의 규모가 작다. 기초연금(혹은 최저보장연금)과 소득비례연금 그리고 약한 강제민영연금으로 구성된 ‘사민주의 복지국가’는 연금지출 및 공적이전소득의 규모가 보수주의/남부유럽과 자유주의 국가군의 중간에 자리 잡고 있다.

현재 논란이 되는 기초연금과 국민연금, 그리고 퇴직연금, 개인연금 등 공사연금제도의 개

1) 2015-2019 기간 중 OECD 회원국의 1인당 연간 의료비 지출 증가율이 2.7%인 반면 한국은 7.8%로 라트비아의 8.0%에 이어 OECD 2위를 기록했다(OECD, 2021b:191). 연금지출도 국민연금의 성숙에 따라 수급자가 급속히 증가하고 기초연금액 인상이 더해져 속도가 가속화되고 있다.

2) 연금개혁 쟁점과 대안에 대해서는 최근 많은 문헌이 쏟아지고 있다. 이에 대한 논의는 김상호(2022), 정해식(2022), 윤석명(2022), 이용하(2022), 오건호(2021), 양재진(2021) 등의 글 참조.

편 방향은 한국에서 공사연금지출의 규모와 공적이전소득의 비중이 변화를 가져오고 더 나아가 한국 복지국가의 성격에도 큰 영향을 미칠 중요한 사안이다. 다시 말하면 연금개혁은 단순히 노후빈곤, 재정안정화 등의 이슈를 넘어서는 문제이다. 최근 연금개혁 방향은 ‘백가쟁명’이란 말이 어울릴 정도로 수많은 대안이 제시되고 있는데 크게 보면 기금고갈과 후세대 부담을 덜기 위해 보험료 인상과 급여 수준 인하 등 재정안정화를 강조하는 입장(윤석명, 2022; 오건호, 2021)과 노후빈곤 예방을 위해 적정수준의 공적연금 유지를 강조하는 입장(유희원·한신실, 2022; 김연명, 2016)으로 나뉜다. 윤석열정부에서 어느 쪽이 강조되는가에 따라 공적연금의 역할과 기능이 달라지고 한국 복지국가의 성격에도 영향을 미칠 것이다.

한국이 어떤 복지국가로 진화할 것인가에 대해서는 에스핑-안데르센의 유형론에 근거하여 김대중정부의 복지정책을 둘러싸고 보수주의와 자유주의 혹은 여러 체제의 특징이 결합된 혼합형의 가능성이 논의되었고(김연명 편, 2002), 후에 자유주의와 남부유럽 복지국가의 특징이 결합될 가능성이 제기되었다(김연명, 2013). 하지만 기존 문헌들은 우리나라 공사연금제도의 형성과 연금개혁이 한국 복지국가 성격에 미친 영향에 대해서는 분석하지 않았다. 이 글은 공사연금 개혁이 한국 복지국가 구조에 미친 영향을 분석하고 나아가 최근의 재정안정화를 중시하는 연금개혁이 한국 복지국가의 미래에 미칠 함의를 논의한다. 핵심 논지는 재정안정화 위주의 연금개혁은 낮은 수준의 공적연금을 더 약화시키고 사적연금의 강화로 이어져 한국 복지국가의 자유주의적 특성이 더 고착화되고 여기에 노동시장 지위에 따른 공사연금의 차별적 수혜가 더해져 종국적으로 자유주의와 남부유럽 복지국가의 특징이 결합된 한국 복지국가의 성격에서 벗어나기 어렵게 만들 것이라는 점이다.

글의 순서는 다음과 같다. 제2장에서는 복지국가 유형과 연금제도 구성의 상관성에 대해 분석하고, 제3장에서는 한국의 공사연금 개혁 과정이 한국 복지국가의 성격 형성에 미친 영향을 논의할 것이다. 그리고 제4장에서는 재정안정화를 강조하는 연금개혁이 한국 복지국가의 미래에 주는 함의를 비판적으로 분석하고 결론을 맺는다.

## II. 복지국가 유형과 연금제도의 특징

이 장은 공사연금제도의 구성과 소득대체율, 연금지출의 규모, 그리고 노후소득에서 차지하는 공적 및 사적이전소득의 비중을 네 개의 복지국가 유형별로 구분하여 분석하고 이를 한국의 상황과 비교한다. 즉, 연금제도의 특징과 지출 규모, 노후소득의 원천이 복지국가 유형별로 상이하어 연금제도의 특징과 복지국가 유형이 밀접한 관계를 이루고 있음을 밝힌다.

## 1. 연금지출 규모와 복지국가 유형

2017-2019년 사이 OECD 회원국의 공적연금지출(노령연금 및 유족연금)은 GDP 대비 평균 7.8%로 여타 사회지출 항목 중 가장 크며, 의료비 지출이 5.6%로 그다음을 차지한다(OECD, 2020:3). 하지만 연금지출은 GDP의 3% 수준인 한국, 멕시코부터 15%를 넘는 이태리, 그리스까지 국가별로 상당한 편차를 보인다. <표 1>은 에스핑-안데르센이 분석한 선진국을 중심으로 공공사회지출에서 연금지출의 비중을 복지국가 유형별로 계산한 것이다. 에스핑-안데르센은 사민주의, 보수주의, 자유주의 복지국가 세 유형을 제시했지만, 복지유형 논쟁을 거치면서 남부유럽 국가군을 별도의 복지체제로 보는 논리(Ferrera, 2021; Manow, 2021)를 수용하여 네 개의 유형으로 구분하였다.<sup>3)</sup>

연금지출의 크기는 복지국가 유형별로 확연한 차이를 보인다. 공적소득비례연금이 중심인 남부유럽 및 보수주의 복지국가의 연금지출 비중은 GDP 대비 각각 13.7%, 11.8%로 사민주의 복지국가 8.5%보다 5.2%p, 3.3%p가 높으며 강제민간(기업)연금이 중심을 이루는 자유주의 복지국가보다는 두 배 이상의 지출을 하고 있다. 전체 사회지출비에서 연금지출이 차지하는 비중도 남부유럽 55.4%, 보수주의 42.0%로 사민주의 복지국가 30.8%, 자유주의 복지국가 29.3%보다 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다.<sup>4)</sup> 전체적으로 남부유럽과 보수주의 복지국가는 연금지출 총량과 전체 복지비 중 상대 비중에서 OECD 회원국 평균을 훨씬 상회하고 있다.

공적연금지출의 장래 추계를 보아도 보수주의, 남부유럽 복지국가는 높게 나타난다. 2060년 보수주의 복지국가군은 GDP의 13.9%, 남부유럽은 12.1%를 공적연금으로 지출할 것으로 추계하여 사민주의 10.3%보다 높게 나타난다. 자유주의 복지국가는 공적연금지출이 GDP의

3) 에스핑-안데르센의 복지체제론은 여러 쟁점을 내포하는데 다양한 특징이 혼합되어 특정한 유형으로 분류하기 어려운 사례의 처리 문제가 있다(Esping-Andersen, 1999:chap 5). 이 문제는 이미 많이 논의되었기 때문에 더 언급하지 않는다(Manow, 2021; Arts and Gelissen, 2010). 이 글에서는 복지국가 유형을 대표하는 국가로 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 4개국을 사민주의, 이태리, 스페인, 그리스, 포르투갈을 남부유럽형으로, 그리고 미국, 영국, 호주, 캐나다 4개국을 자유주의 유형에 포함시켰다. 보수주의에는 Palier(2021:826)의 논의를 참고하여 독일, 프랑스, 오스트리아, 그리고 벨기에 4개국을 포함시켰다. 일본과 네덜란드는 부분적으로 보수주의적 특징이 있으나 이념형에 가까운 국가를 포함한다는 측면에서 제외하였다. 남부유럽 복지국가는 노동시장의 지위에 따른 복지수혜의 차별이 매우 심하고(정규직은 관대한 혜택, 비정규직은 미미한 사회보장), 시장의 복지제공 기능이 매우 약하며, 가족의 복지제공 기능이 매우 강하다는 점에서 다른 복지유형과 차별성을 갖는다. 남부유럽 복지유형의 특징에 대한 자세한 내용은 Ferrera(2021), 김연명(2013) 참조.

4) 연금지출의 크기가 노인인구 비중과 연관될 수 있다. 2020년 남부유럽 국가의 65세 이상 노인인구 비중은 21.9%로 보수주의 국가군 평균 20.2%, 그리고 사민주의 국가 평균 20.1%보다 약간 높은 편으로 이 변수로 연금지출의 국가군별 편차를 모두 설명하기 어렵다. 즉, 노인인구 비중이 연금지출의 크기를 결정하는 결정적 변수가 아니라는 것이다. 자유주의 국가의 노인 비중은 17.5%로 낮은 연금지출과 부분적으로 연관되어 있다.

5.8%로 남부유럽과 보수주의 복지국가 지출 예상치의 절반 이하이다(OECD, 2021a:203). 이렇게 보면 공적연금지출 규모가 크면 클수록 보수주의와 남부유럽 복지국가의 특징이, 반면 공적연금지출이 적을수록 자유주의의 특징을 드러나는 것으로 볼 수 있다.

**〈표 1〉 사회정책영역별 공공사회지출의 GDP 비중(2017-2019 혹은 최근 년도)**

		현금			서비스			총 공공 사회지출
		연금 (노령 및 유족)	생산가능인 구에 대한 소득지원	현금 합계	의료	의료 외 모든 사회서비스	서비스 합계	
보수주의 복지국가	GDP 비중(%)	11.8	5.0	16.8	7.8	2.7	10.5	28.1
	상대 비중(%)	42.0	17.7	59.8	27.7	9.6	37.3	100.0
남부유럽 복지국가	GDP 비중(%)	13.7	3.9	17.6	5.8	0.9	6.7	24.7
	상대 비중(%)	55.4	15.7	71.0	23.5	3.6	27.1	100.0
사민주의 복지국가	GDP 비중(%)	8.5	5.1	13.6	6.4	6.4	12.8	27.5
	상대 비중(%)	30.8	18.5	49.4	23.2	23.2	46.4	100.0
자유주의 복지국가	GDP 비중(%)	5.4	3.5	8.9	7.4	1.9	9.3	18.4
	상대 비중(%)	29.3	19.1	48.4	40.3	10.4	50.7	100.0
OECD 평균	GDP 비중(%)	7.8	3.7	11.5	5.6	2.3	8.0	19.9
	상대 비중(%)	39.2	18.5	57.8	28.1	11.6	40.2	100.0
한국	GDP 비중(%)	3.0	1.3	4.3	4.4	1.8	6.2	10.8
	상대 비중(%)	27.8	12.0	39.7	40.9	16.9	57.8	100.0

자료: OECD(2020:3)에서 재구성

## 2. 연금제도의 구성과 소득대체율

복지국가 유형은 공사연금제도의 구성 비중과 소득대체율에서도 상당한 차별성을 보인다. 독일, 프랑스 등 보수주의 복지국가, 그리고 남부유럽 복지국가는 조세방식의 보편적 기초연금이 없고, 공적소득비례연금 위주로 노후소득보장제도가 구성된 특징을 갖고 있다. 하지만 두 지점에서 차이점이 존재한다. 첫째 남부유럽 복지국가의 공적연금 소득대체율<sup>5)</sup>이 74.1%로 보수주의 국가의 평균 54.8%보다 19.3%p가 높다. 즉, 남부유럽이 연금소득대체율에서 보수주의 국가보다 상당히 높다. 둘째, 남부유럽과 보수주의 복지국가는 모두 노동시장 외부자에 대한 배제 현상이 존재하지만, 남부유럽 복지국가의 배제 강도가 훨씬 심하게 나타난다. 완전고용을 기반으로 강한 소득비례연금제도가 구축된 독일, 프랑스, 오스트리아는 수급 자격이 기여 여부와 강력히 연계된 비스마르크연금제도의 특징 때문에 비정규직과 여성 등 노동

5) 소득대체율은 생애평균소득이 임금근로자 평균소득과 동일한 중간소득층이 2020년 기준으로 22세부터 해당 국가의 연금수급연령까지 가입한다는 전제로 산정된 것이다.

시장 외부자가 사회보험에서 배제된다는 점은 기존 연구에서 많이 지적된 것이며(Palier, 2021; Hauserman, 2010:84-90), 남부유럽 복지국가도 이 점이 구조적 특징으로 지적되어 왔다(Ferrera, 2021: 정창률·권혁창·정인영, 2015). 가령 남부유럽 복지국가의 대표적 연구자인 페레라는 “핵심·정규직 노동자에게는 관대한 급여가 제공되지만 주변부·비정규직에게는 미미한 급여”가 제공되는 것을 남부유럽 복지국가의 특징 중의 하나로 뽑고 있다(Ferrera, 2021:848). OECD의 분석에 의하면 남부유럽 4개국은 현금으로 지급되는 전체 공적사회급여 중 하위 20% 소득계층에게 돌아가는 비중이 10% 내외인 반면 상위 20% 고소득에게 지급되는 비중은 30%-40%에 달하고 있다(OECD, 2014:5).<sup>6)</sup> 이러한 현상은 남부유럽의 공적연금제도 실질 가입률이 다른 복지국가에 비해 현저하게 낮은 <표 3>에서도 확인된다.

사민주의 복지국가 대부분은 애초에 보편주의적 기초연금이 먼저 구축되었고 나중에 소득비례연금이 추가되어, 기초연금(노르웨이, 핀란드) 혹은 최저보장연금(스웨덴)에 공적연금 혹은 민간소득비례연금이 결합된 제도를 갖게 되었다. 사민주의 복지국가는 남부유럽과 보수주의보다 공적연금의 소득대체율은 낮지만 1990년대 이후 추가된 강제민영연금<sup>7)</sup> 때문에 총소득대체율은 보수주의 국가보다 높다.<sup>8)</sup> 자유주의 복지국가의 연금제도는 미국처럼 낮은 수준의 공적연금(OASDI) 위에 소득비례 기업연금을 추가하거나 혹은 베버리지방식의 기초연금 위에 약한 소득비례 공적연금(캐나다) 혹은 강제민간연금(호주, 영국)이 추가된 이중구조를 갖고 있다(Hinrich, 2021:494-495; OECD, 2021a:122-126). 이들 국가군은 공적연금의 소득대체율이 매우 낮아(호주를 제외한 3개국 평균 32.9%) 강제민간연금을 합해도 총 소득대체율이 다른 국가군에 비해 현저하게 낮다. 민간(기업)연금은 보수주의 및 사민주의 국가군에도 존재하지만 공적소득비례연금의 보조적 역할에 한정된 반면 자유주의 복지국가에서는 중심적인 역할을 한다는 차이점이 있다. 결국 공적연금제도의 소득대체율이 높고 민간연금의 비중이 작으면 보수주의와 남부유럽 복지국가의 특징에 가까워지는 것이며, 공적연금의 소득대체율이 낮고 민간연금의 비중이 크면 자유주의 복지국가의 특징이 나타난다고 볼 수 있다.

6) 생산가능인구에게 돌아가는 지급되는 현금지출도 유사한 현상이 나타나는데 남부유럽 4개국 평균을 보면 하위 20%에게 돌아가는 공적이전소득의 몫을 1로 보았을 때 상위 20%는 3.6배나 더 많은 공적이전소득을 받고 있다(OECD, 2019:105에서 필자 재계산)

7) 강제민영연금(mandatory private pension)은 가입은 법률로 의무화되어 있되, 엄격한 규제를 받는 민간금융회사들이 개인계좌방식의 확정기여방식으로 운영하는 제도를 의미한다. 대표적인 사례가 칠레의 개인계좌방식 강제민영연금이다.

8) 사민주의 복지국가의 강제민간연금 소득대체율이 자유주의 국가보다 높은 것은 소득대체율이 50.5%에 이르는 덴마크의 연금제도 때문이다.

〈표 2〉 복지국가 유형별 강제연금제도의 소득대체율(중간소득자 기준)

	강제공적연금 (mandatory public)	강제민영연금 (mandatory private)	총소득대체율
보수주의 복지국가	54.8	-	54.8
남부유럽 복지국가	74.0	-	74.0
사민주의 복지국가	41.7	23.0 <sup>1)</sup>	59.0
자유주의 복지국가	32.9 <sup>2)</sup>	29.3 <sup>3)</sup>	39.6
OECD 평균	42.2	-	51.8
한국	31.2	-	31.2

비고: 1) 스웨덴(12.0%), 덴마크(50.5%), 노르웨이(6.6%) 3개국 평균임.

2) 호주를 제외한 영국(21.6), 미국(39.2), 캐나다(38.8) 3개국 평균임.

3) 영국(27.4), 호주(31.3) 2개국 평균임.

자료: OECD(2021a:141)

연금제도의 구성원리로 볼 때 우리나라는 ‘기초연금(혹은 최저보장연금) + 공적소득비례연금’ 혹은 강제민간소득비례연금’으로 구성된 사민주의, 자유주의 유형과 유사하나 각 연금제도의 소득대체율이 모두 낮아 자유주의 유형에 더 가깝다. 우리나라 강제공적연금(국민연금)의 소득대체율은 31.2%이나(〈표 2〉참조) 이는 22세부터 연금가입 상한연령인 60세까지 38년 가입을 전제로 산정된 것이기 때문에 25년 정도인 실제 가입 기간<sup>9)</sup>을 고려하면 실질 소득대체율은 25% 내외로 자유주의 복지국가 수준에도 미달한다. 기초연금은 재원이 조세로 충당된다는 점에서 사민주의, 자유주의 유형과 비슷하나 수급 자격이 ‘거주기반’(residence-based)이 아닌 ‘국민’(national) 여부라는 차이점이 존재한다. 또한 기초연금 소득대체율은 2020년 기준 임금근로자 평균소득의 7.8%로 보편적 기초연금을 갖고 있는 영국(16.7%), 캐나다(12.9%), 호주(27%)보다 낮다(OECD, 2021a:125). 결국 우리나라는 국민연금과 기초연금을 합산해도<sup>10)</sup> 총소득대체율이 30%를 약간 상회하는 수준이어서 소득대체율 측면에서 자유주의 복지국가의 속성이 있다고 볼 수 있다.

소득대체율에서 한국 연금제도는 자유주의형에 가깝지만, 연금의 사각지대가 크다는 점에서 앞에서 살펴본 남부유럽형의 특징을 갖고 있다. 〈표 3〉은 복지국가 유형별로 기여방식 연금제도에 ‘실제 보험료를 납부하는 사람’(active contributor)의 생산가능인구 및 경제활동인구 대비율을 보여준다.<sup>11)</sup> 사민주의, 보수주의 그리고 자유주의 복지국가는 생산가능인구

9) 국민연금의 제4차 재정재계산 자료에 의하면 2050년 신규 연금수급자의 평균가입기간은 23.3년, 2060년 수급자는 27.3년에 불과한 것으로 보고되고 있다(국민연금재정추계위원회, 2018)

10) OECD 보고서에서는 우리나라 기초연금의 소득대체율을 강제공적연금의 소득대체율에 합산하지 않고 있다. OECD 공적연금의 소득대체율 산정에 대한 자세한 분석은 남찬섭·한신실·주수정·박나라·유희원(2022) 참조

11) 노령연금 실질 가입률 및 수혜율에 정의와 의미에 대해서는 ILO(2017:78-80) 참조.

대비 보험료 납부자 비율이 66%-72% 수준이지만 유독 남부유럽 국가군만 58.9%로 상당한 격차를 보이고 경제활동인구 대비율에서도 유사한 경향이 나타난다. 한국은 <표 3>에서 보는 것처럼 두 지표 모두가 남부유럽보다 더 낮아 노동시장 내부자/외부자간의 연금 가입 격차가 더 크다. 그 이유는 높은 대학진학율, 의무 군복무 문제 등도 있지만 노동시장 지위에 따른 사회보험 가입의 격차가 크기 때문이다. 2020년 8월 기준 지역가입을 포함한 임금근로자의 국민연금 가입률은 86.4%인데 이 중 정규직은 95.5%인 반면, 비정규직은 67.4%로 약 30%p 정도의 격차를 보이고 있다<sup>12)</sup>(정해식 · 이다미 · 이병재 · 한겨레, 2020:61). 이는 한국의 연금제도가 노동시장 내부자/외부자의 격차가 심한 남부유럽과 상당한 유사성을 갖고 있음을 의미한다(김연명, 2013). 정리하면 한국의 노후소득보장은 제도의 구성원리와 보장 수준에서는 자유주의형, 그리고 포괄범위에서는 남부유럽형의 특징을 갖고 있다고 볼 수 있다.

<표 3> 노령연금의 실질 가입률 및 수혜율 (2014 혹은 2015년)

	실질가입률 <sup>1)</sup> (effective coverage)		수혜율 <sup>2)</sup>
	생산가능인구(15-64세) 대비율	15세 이상 경제활동인구 대비율	
사민주의 복지국가	71.9	88.8	100.0
보수주의 복지국가	65.9	88.8	100.0
자유주의 복지국가	68.9	88.2	93.6
남부유럽 복지국가	58.9	81.6	94.4
한국	45.8 <sup>3)</sup>	63.4 <sup>3)</sup>	-

비고: 1) 실질가입률은 기여방식 연금제도 중 실제 보험료를 납부하는 사람(active contributor)의 생산가능인구 및 경제활동인구 대비율을 의미함.

2) 수혜율은 법적연금수령인구 중 기여방식 및 비기여방식 그리고 표적화연금 등 모든 연금을 받는 노인 비율임.

3) 한국은 2015년 실제 보험료 납부자가 국민연금 15,745천명, 특수직역연금 1,463천명이며(국민연금공단, 2015:19) 15세 이상 경제활동인구는 27,153천명임.

자료: ILO(2017), Statistical Annex Table B.11, B.12에서 재구성, 한국자료는 국민연금공단(2015)

### 3. 노후소득의 원천

복지국가 유형별 노후소득의 원천은 연금지출의 크기, 연금제도의 구성과 소득대체율 수준 등이 반영되어 있다. <표 4>는 OECD 각국 노인들의 소득원천을 공적이전과 기업으로부터의 이전, 자본소득, 그리고 근로소득<sup>13)</sup> 등으로 구분한 OECD 원자료를 복지국가 유형별로 재계

12) 통계청 자료에 의하면 정규직의 국민연금 가입률은 87.5%, 비정규직은 37.9%로 보고되고 있다(통계청, 2020). 하지만 경제활동인구 부가조사자료를 기초로 산정한 이 수치는 국민연금 적용이 제외된 60세 이상 비정규직을 분모에 포함하여 산출한 것이다. 국민연금 적용기준에 맞춰 비정규직 총수(분모)에서 60세 이상 비정규직을 제외하고, 또한 지역가입자로 국민연금에 가입한 비정규직을 가입자에 포함(분자)하면 비정규직의 가입률은 67.4%까지 올라간다(정해식 외, 2020:56-67)

산하여 비중의 차이를 본 것이다. 노후소득의 원천 중 가장 중요한 공적이전소득(공적연금 및 자산조사급여)의 비중을 보면 남부유럽과 보수주의 복지국가가 각각 77.4%, 74.7%를 차지하는 반면 민간기업으로부터 오는 이전소득은 없거나 극히 미미하다. 시민주의 유형은 공적이전소득이 60%를 차지하고 민간기업이전소득이 11.7%를 차지하여 두 항목을 합치면 자유주의를 제외한 나머지 국가군과의 격차가 줄어든다. 반면 자유주의 유형은 공적이전소득의 비중이 다른 국가군의 절반 수준이며 기업이전소득이 있지만 전체적으로 두 항목을 합쳐도 다른 국가군에 상당히 미달하고 있다. 대신 자유주의 복지국가는 사적개인연금과 저축에서 발생하는 수입(자본)이 21.9%, 그리고 근로소득에서 오는 비중이 25.2%를 차지해 노후소득 원천에서 다른 복지국가 유형과는 분명한 차이를 보인다.

**〈표 4〉 복지국가 유형별 노인소득원천의 비중의 평균(2018 혹은 최근 년도)**

복지국가 유형	공적이전소득(A)	민간기업으로부터의 이전소득 (B)	소계(A+B)	자본소득 (Capital)	근로 소득(Work)
보수주의 복지국가	77.4	1.1	78.6	8.6	12.9
남부유럽 복지국가	74.7	0.0	74.7	5.9	19.4
시민주의 복지국가	60.0	11.7	71.7	12.5	15.8
자유주의 복지국가	37.8	15.1	52.9	21.9	25.2
OECD 평균	57.1	7.1	64.3	9.9	25.8
한국	25.9	0.0	25.9	22.1	52.0

자료: OECD (2021a:185)에서 재구성

한국은 아직 국민연금이 성숙되지 않은 점을 고려해도 공적이전소득의 비중이 자유주의 복지국가보다 10%p 이상 낮고 기업연금이 발달하지 않아 기업이전소득은 거의 없는 것으로 나타난다. 반면 근로소득의 비중이 52.0%로 다른 복지국가 유형보다 2-3배 이상의 비중을 보이는 매우 특이한 형태를 보인다. 한국의 65세 이상 노인 고용률이 34.1%(2020년)로 OECD 평균 14.7%의 두 배 이상임을 고려하면 높은 근로소득의 비중<sup>14)</sup>은 당연해 보이나 낮은 공적연금 급여수준 때문에 이 비중은 적어도 당분간은 급속히 감소할 것으로 보이지 않

13) 각 용어의 의미를 정확히 정의하면 다음과 같다. 공적이전소득(public transfers)은 소득비례연금, 자산조사를 통한 급여 등의 소득을 의미하며, 민간기업으로부터의 이전소득(private occupational transfers)은 연금, 퇴직금(severance payment), 기업에서 사망 시 제공하는 현금(death grant) 등을 의미한다. 자본소득은 사적개인연금 그리고 연금형태가 아닌 저축에서 오는 수익금을 의미하며 근로에서 오는 소득은 고용소득과 자영소득을 의미한다(OECD, 2021a:184-185 참조)

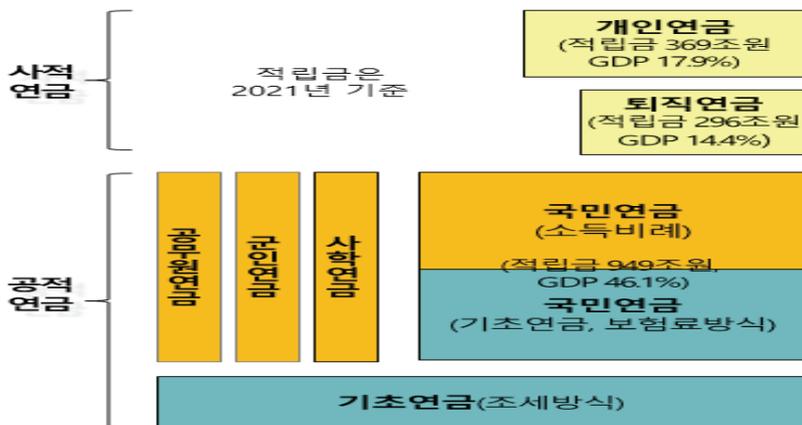
14) 한국의 노인가구 소득 중 가족간의 사적이전소득이 큰 비중을 차지하는 것으로 알려져 있는데, OECD에서는 이를 별도로 구분하지 않는다. 전체적 맥락에서 보면 사적이전소득은 근로소득의 범주에 포함된 것으로 보인다.

는다. 노인소득의 원천을 전체적으로 보았을 때 한국의 공적연금이 성숙하다 해도 공적이전 소득의 비중이 보수주의/납부유럽/사민주의 수준인 60-70% 수준으로 올라가기는 극히 어려워 보인다. 특이하게 높은 근로소득의 비중이 감소한다 해도 결국 한국의 노인소득의 원천은 자유주의 복지국가 수준을 넘어서기 어려워 보인다.

### Ⅲ. 공사연금제도의 형성과 복지국가적 함의

#### 1. 공사연금제도의 형성과 구성

우리나라의 연금제도의 골격은 다음과 같은 몇 차례의 역사적 계기를 통해 형성되었다. 첫째, 1988년 소득비례연금인 국민연금이 처음 도입됨으로써 비스마르크형 연금제도가 시작되었다. 둘째 1994년부터 판매가 시작된 개인연금으로 사적연금이 본격적으로 형성되었다. 셋째, 퇴직금과 국민연금을 분리시킨 1998년의 국민연금개혁으로 민간기업연금 도입의 발판이 마련되었고, 2005년 ‘근로자퇴직급여보장법’의 제정으로 민간기업연금제도가 본격적으로 형성되었다. 넷째, 2007년의 국민연금 소득대체율 인하로 소득비례요소가 약화되고 기초노령연금의 도입으로 보편적 기초연금의 토대가 마련되었다. 이 과정을 통해 1988년에서 30년도 안 되는 비교적 짧은 기간에 한국의 노후소득보장제도는 <그림 1>에서 보는 것처럼 베버리 지방식의 기초연금, 비스마르크형의 공적소득비례연금(국민연금), 그리고 사적연금(기업연금과 개인연금)이 병존하는 다층노후소득보장체계가 성립되었다.



<그림 1> 한국의 다층노후소득보장체계

다층보장체계의 골격이 갖춰진 우리나라의 연금제도는 제도적 측면에서 각 복지국가 유형에서 핵심적 역할을 하는 기초연금(자유주의 및 사민주의)과 공적소득비례연금(보수주의 및 남부유럽), 그리고 개인연금과 기업연금 등 사적연금(자유주의)이 모두 갖추어져 있다. 복지국가의 특징이라는 점에서 한국 다층보장체계는 공적, 사적연금제도가 비슷한 규모를 갖고 있다. 2016년 기준으로 국민연금 보험료 총액이 38.3조원(특수직역연금은 18.3조원), 퇴직연금 보험료가 34.9조원, 그리고 개인연금 보험료가 34.8조원 규모이다(정책기획위원회, 2018:5). 국민연금, 특수직역연금의 총보험료에 2016년 기초연금 지출액 9.9조원을 더하면 공적연금의 재정 규모가 66.5조원 규모인데 사적연금(퇴직연금+개인연금)의 총보험료 69.7조원과 비슷한 수준이다. 즉 공적연금과 사적연금이 비슷한 재정 규모를 갖고 있다. 다음 절부터는 공사연금제도의 기본골격이 형성된 각 시기의 연금 관련 법 제정과 개정이 한국의 복지국가에 대해 갖는 함의를 논의하기로 한다.

## 2. 소득비례연금의 형성과 퇴직금의 결합: 국민연금(1988)

우리나라 연금제도는 상시 근로자 10인 이상 사업장을 대상으로 1988년 도입된 국민연금에서 본격화되었다. 당시 보편주의 기초연금이 없던 상태에서 도입된 국민연금은 수급 자격이 기여에서 발생하고, 보험료를 노사가 균등하게 분담하며, 소득비례급여가 제공된다는 점에서 보수주의 및 남부유럽 국가의 지배적 연금 유형인 비스마르크제도의 특징을 갖추고 있었다. 물론 조합주의 방식의 직종별 연금제도가 아니고 급여구조에서 베버리지방식의 특징(기초연금)인 균등부분(A값)이 존재하여 소득분배를 도모한다는 점에서 재분배 기능이 없는 비스마르크형 연금과는 차이가 있지만, 국민연금은 보수주의와 남부유럽 국가의 소득비례연금제도와 상당히 유사한 특징을 갖고 있음은 부정하기 어렵다.<sup>15)</sup>

급여 수준에서도 초기의 국민연금은 보수주의와 남부유럽 국가들의 연금제도의 특징이 들어가 있었다. 국민연금은 1988년 당시 평균소득자 기준 70%의 소득대체율을 보장하였다(40년 가입기준). 당시 70%의 소득대체율은 <표 2>에서 본 것처럼 보수주의(54.8%), 사민주의(41.7%) 국가보다 높고 가장 남부유럽(74.0%)과 유사한 수준이다. 뒤에서 보겠지만 1998년과 2007년 국민연금 소득대체율이 대폭 삭감되지 않고 보험료를 인상하는 조치가 있었다면 우리나라 연금제도는 보수주의 혹은 남부유럽 국가의 특징이 강력히 남아있었을 것이다.

그동안 주목하지 않았지만 공사연금제도 형성의 관점에서 볼 때 1988년 출범한 국민연금의 중요한 특징 중의 하나는 민간기업연금으로 발전 가능성이 있었던 퇴직금을 공적연금인

15) 여기서 자세히 논의하기 어려운 베버리지형 연금과 비스마르크형 연금제도의 차이와 특징은 Hinrich(2021), Bonoli(2003)참조

국민연금으로 흡수하는 기제가 들어간 점이다. 국민연금 출발 당시 퇴직금과 국민연금의 기능 조정이 주요 쟁점 중의 하나이었고 당시의 정책결정은 <표 5>에서 보는 것처럼 사용자의 퇴직금 부담금 월 8.3% 중 최대 2%-3%를 퇴직금 전환금이라는 이름으로 국민연금 보험료로 흡수하는 방안이었다(민재성·김중수 외, 1986:149-151; 국민연금사편찬위원회, 2015a: 93-95). 당시 법에는 1998년까지 퇴직금 사용자 부담금 8.3% 중 3%까지만 국민연금으로 흡수하는 규정이 있었다. 1998년 국민연금 개혁 시 이 조항이 폐지되지 않았거나 아니면 퇴직금 전환금을 3%에서 더 인상하는 방향으로 갔다면 공적연금(국민연금)은 더욱 강화되었을 것이고, 후에 민간기업연금으로 전환된 퇴직연금의 규모가 작아져 한국 노후소득보장제도에 서 자유주의적 특징이 약화되었을 것이다. 정리하면 1988년 시작된 국민연금은 강한 소득비례연금제도를 갖춘 보수주의와 남부유럽 복지국가 연금제도의 특징을 갖고 있었고, 여기에 민간기업이 운영하던 퇴직금을 공적연금으로 흡수하는 기제가 들어가 있어 자유주의 복지국가의 특징을 약화시킬 수 있는 설계를 가지고 출발하였다. 하지만 이러한 특징은 그 이후 몇 차례의 연금개혁으로 급속히 탈색된다.

<표 5> 국민연금 보험료 중 퇴직금 전환금의 변화

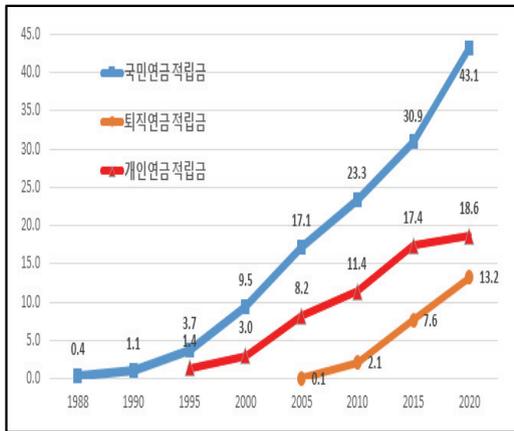
	1988-1992	1993-1997	1998-1999.3	1999.4 이후
사용자	1.5%	2%	3%	4.5%
근로자	1.5%	2%	3%	4.5%
퇴직금 전환금	-	2%	3%	(폐지)
합계	3%	6%	9%	9%

### 3. 사적연금의 형성: 개인연금(1994), 퇴직금의 분리(1998)와 퇴직연금(2005)

국민연금이 도입되고 얼마 되지 않은 1994년 조세특례제한법의 개정으로 연간 납입액의 40%까지(한도 72만원) 소득공제가 되는 개인연금(세제적격연금)의 판매가 시작되었다. 연말 소득공제가 되고 55세 이후 5년-10년정도 연금이 지급되는 1994년 개인연금은 우리나라에 자유주의 복지국가의 특징인 사적연금 시장이 형성되는 신호탄이 되었다. 1994년 한 해만 개인연금 신규가입자가 487만건에 총보험료 납입액이 2조 3,405억원에 달했는데(금융감독원, 2002:4-5), 이는 같은 해 국민연금 사업장 가입자 538만명의 90.5%, 그리고 국민연금 보험료 총액 3조 3천억원의 71%에 달하는 막대한 규모이었다. 즉, 우리나라 노후소득보장체계는 공적연금과 사적연금이 약간의 시간차를 두고 거의 동시에 성장하기 시작한 것이다.

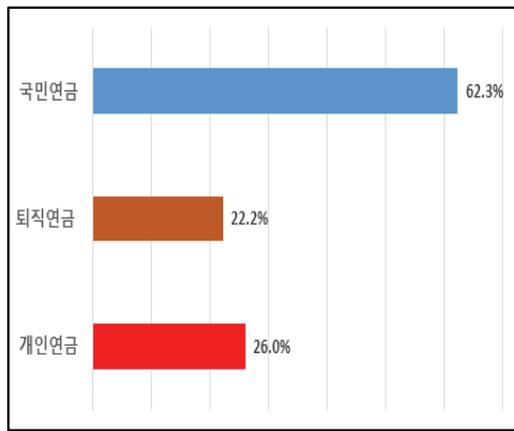
하지만 당시 국민연금과 맞먹는 가입자를 확보한 개인연금은 제대로 된 역할을 하지 못했

다. 1994년에서 2001년까지 개인연금에 가입한 사람들 대부분이 중도해지를 해 2001년까지 계약을 유지한 비율은 33.2%에 불과하였다(금융감독원, 2002:4). 개인연금은 2001년부터 연간납입액의 100%(한도 240만원)까지 소득공제가 되는 ‘연금저축’으로 이름이 바뀌어 판매되기 시작하였고, 그 이후 변액보험 등 세제비적격연금까지 확대되어 사적연금시장은 급속히 팽창하였다. <그림 2>에서 보는 것처럼 1994년 이후 세제적격 및 비적격 개인연금 적립금의 GDP 비중이 1995년 1.4%(6.4조원)에 불과했으나 2010년 11.4%, 2020년에는 GDP의 18.6%까지 급속히 성장했다.



자료: 보건복지부 『국민연금통계연보. 통계청, 『퇴직연금통계』, 『보험통계연보』에서 재구성

**<그림 2> 공사연금제도 적립금의 GDP 대비율 변화**



**<그림 3> 경제활동인구 대비 공사연금의 실질 가입비율(2020)**

사적연금의 또 다른 축인 기업연금은 개인연금보다 늦게 시작했지만, 더 빠르게 팽창했는데 1998년의 국민연금 개혁이 도화선이 되었다. 1998년 국민연금법 개정으로 연금제도에 몇 가지 중요한 변화가 이루어졌는데 첫째, 소득대체율의 부분적 인하(70%에서 60%), 둘째, 기획재정부에서 복지부로 국민연금기금운용 권한의 이전,<sup>16)</sup> 그리고 셋째 퇴직금 전환금의 폐지이었다. 국민연금의 소득대체율이 10%p 인하되었어도 여전히 40년 가입기준 60%라는 비교적 관대한 수준을 유지했기 때문에 보수주의 혹은 남부유럽의 소득비례연금제도의 특징이 사라지는 않았다. 하지만 퇴직금 전환금이 폐지된 것은 공적연금이 약화되고 민간기업연금이 활성화되는 계기가 되었다는 점에서 중대한 의미를 갖는다.

16) 당시 IMF 외환위기 이후 국민연금기금운용위원회 위원장이 당시 재정경제부 장관에서 보건복지부장관으로 이관하는 법 개정이 있었고 복지부가 기금운용의 전권을 행사하게 되었다.

〈표 5〉에서 본 것처럼 1998년 연금개혁 이전에는 국민연금 보험료 9% 중 사용자, 근로자, 그리고 퇴직금 전환금이 각각 3%씩 부담하는 구조가 존재했었다. 즉, 민간기업이 운영하던 퇴직금제도가 공적연금으로 통합된 형태이었다. 그러나 1998년 법 개정으로 사용자의 퇴직금 부담금의 국민연금 이전이 폐지되고 사용자와 근로자의 보험료가 각각 1.5%p씩 인상되었다. 즉, 9% 총량은 변하지 않았지만 사용자와 근로자의 보험료가 각각 4.5%로 인상되었으며 퇴직금제도는 국민연금 도입 이전 개별기업이 운영하는 민간제도로 되돌아간 것이다.<sup>17)</sup> 다시 말하면 1998년 개혁으로 민간퇴직금제도가 공적연금제도에서 완전히 분리된 것이다.

국민연금제도와 고리가 완전히 끊어진 퇴직금제도는 새로운 시장을 개척하려는 민간보험 및 금융업계의 이해관계, 그리고 기업 도산 시 퇴직금 미수령, 일시불로 지급되는 문제점을 퇴직연금제도로의 전환을 통해 개선해야 한다는 학계의 목소리가 겹치면서 2005년 ‘근로자 퇴직급여법’으로 이어졌고 민간금융회사가 운영하는 민간퇴직연금제도로 완전히 전환되었다. 그 후 퇴직연금 적립금은 급속히 팽창하여 2020년 GDP의 13.2%(255조원)까지 늘어났고, 가입자 수도 〈그림 3〉에서 보는 것처럼 경제활동인구의 22.2%(622만명)까지 확대되었다. 퇴직연금제도는 민간기업이 민간금융기관에 사용자의 퇴직금 부담금을 적립하고 금융기관이 적립금을 운용하여 퇴직 시 연금 또는 일시금을 지급하는 점에서 자유주의 복지국가에서 중요한 역할을 하는 확정기여형의 (강제)기업연금과 상당히 유사한 속성이 있다. 또한 국민연금처럼 소득분배 기능도 없고, 급여가 기여한 총금액 내에서 결정된다는 점에서 공적연금의 속성은 극히 약하다. 결국 1998년 퇴직금제도와 국민연금의 분리는 보험료 인상을 통한 국민연금의 소득대체율 인상 가능성을 극적으로 약화시켰고 민간기업연금이 급팽창하게 된 결정적 계기를 제공한 것이다. 다시 말하면 1998년 국민연금법 개정은 한국 노후소득보장제도에 자유주의 복지국가 연금제도의 특징인 민간기업연금이 형성되는 계기가 되었는데 이 특징은 한국 노후소득보장제도의 강력한 특징 중의 하나로 자리를 잡게 된다.

#### 4. 소득비례연금의 약화와 기초연금의 형성(2007, 2013)

관대한 소득비례공적연금과 사적연금이 동시에 발전하던 한국의 노후소득보장제도는 2007년 패러다임의 변화가 일어나고 이것이 한국 복지국가의 성격에 강력한 영향을 미치게 된다. 첫째, 2007년 국민연금 개혁으로 60%라는 비교적 높은 수준을 유지했던 국민연금 소득대체율이 2008년 50%로 인하되고 2028년까지 40%로 떨어지는 극적인 변화가 발생하였다. 급격

17) 1998년 국민연금법 개정 당시 퇴직금 전환금의 폐지는 지금까지도 정책결정의 수수께끼로 남아있다. 당시 연금법 논의과정에서 이 쟁점은 거의 공론화되지 않았고 어떤 과정을 통해 누구에 의해 해당 규정이 삭제되었는지 전혀 알려져 있지 않다(국민연금사편찬위원회, 2015:234-235).

한 소득대체율 인하는 한국의 공적연금에서 보수주의 혹은 남부유럽에 존재하는 소득비례 비르마르스 연금제도의 속성이 거의 사라졌다는 것을 의미한다. 2007년 국민연금 개혁이 논의 될 때 소득대체율에 걸맞은 보험료를 인상할 것인가? 아니면 보험료 인상 대신 소득대체율을 낮출 것인가? 라는 기로에서 후자의 선택이 이루어졌다. 즉, 저부담-고급여구조에서 보험료를 인상하여 보수주의 혹은 남부유럽형의 고부담-고급여의 경로로 이동한 것이 아니라 소득대체율을 급격하게 낮춤으로써 저부담-저급여의 자유주의적 경로가 만들어진 것이다.

둘째 기초노령연금 도입으로 자유주의 복지국가에서 노후소득의 중심적 역할을 하는 베버리지방식의 기초연금<sup>18)</sup>의 보편화 가능성이 열린 것이다. 당시 제정된 기초노령연금은 빈곤한 노인을 대상으로 자산조사<sup>19)</sup>를 거쳐 국민연금 A값의 5%라는 낮은 수준의 연금을 지급하는 공공부조적 성격과 70%라는 비교적 많은 수의 노인에게 정액연금을 지급한다는 점에서 보편주의적 기초연금의 성격이 결합되어 있었다. 이런 이유로 기초연금의 미래를 놓고 수급자를 줄여 소수의 빈곤 노인에 초점을 맞춘 공공부조적 성격을 강화해야 한다는 의견과 반대로 대상자 확대와 급여 확대를 보편주의적 기초연금으로 발전시켜야 한다는 입장이 대립되었다. 하지만 두 번의 대통령 선거를 거치면서 수급 대상은 노인 70%가 유지되었고, 연금액이 20만원(A값의 10%, 박근혜정부), 그리고 30만원(A값의 12.3%, 문재인정부)으로 순차적으로 인상되면서 보편주의적 기초연금의 성격이 강화되었다.

연금급여가 균등부분과 소득비례부분으로 구성된 국민연금제도의 특징도 2007년 개혁의 자유주의적 귀결을 더 강화시켰다. 국민연금의 소득대체율 40%는 중간소득자를 기준으로 하면 정액의 기초연금 20%, 소득비례부분 20%로 구성된다. 다시 말하면 한국의 공적연금제도는 <그림 1>에서 보는 것처럼 낮은 수준의 조세방식의 기초연금 + 보험료방식의 기초연금<sup>20)</sup> (국민연금 균등부분) + 소득비례연금(국민연금 소득비례부분)으로 구성되어 있어 사실상 ‘두 개의 기초연금’이 존재하는 것이고 그나마 급여 수준이 모두 낮아서 세 부분을 모두 합해도 자유주의 복지국가의 공적연금 수준을 크게 벗어나지 못한다. 정리하면 2007년의 연금개혁은 보수주의 및 남부유럽 복지국가의 연금제도의 특징을 극적으로 약화시키고, 다른 한편으로는 자유주의 국가군의 연금제도의 속성을 강화시키는 패러다임의 변화를 가져옴으로써 한

18) 시민주의 복지국가에서도 기초연금이 존재하지만(예, 최저보장연금으로 전환한 스웨덴) 소득비례연금이 노후소득보장에서 차지하는 비중이 훨씬 크다는 점에서 보편적 기초연금은 베버리지의 전통을 잇는 자유주의 복지국가의 특성을 강하게 내포하고 있다.

19) 기초노령연금의 자산조사는 통상적 의미와 다르다. 자산조사(means-test) 혹은 소득조사(income-test)는 빈곤층을 골라낸다는 의미이나 기초연금은 부자를 판별하여 골라낸다. 이런 의미에서 후자를 ‘풍요조사’(affluence test)로 부르고 자산조사와 구별한다(Barr and Diamond, 2008:113)

20) 이런 이유로 OECD 에서는 국민연금의 균등부분을 보험료 방식의 기초연금으로 분류하고 중간소득자의 소득대체율을 근로자 평균소득 대비 11.9%로 계산하고 있다. 기초연금은 거주기준이 아닌 ‘표적화’(targeted) 방식으로 분류하고 소득대체율을 7.8%로 계산한다(OECD, 2021a:125)

국의 복지국가에 자유주의 복지국가의 속성을 강력하게 각인해 넣은 것이다.<sup>21)</sup>

#### IV. 결론: 재정안정화 연금개혁의 복지국가적 함의

한국의 연금제도는 보수주의와 남부유럽 복지국가에서 중심적인 노후소득보장 역할을 하는 관대한 소득비례연금제도로 출발하였고 이는 한국의 복지국가에 보수주의와 남부유럽의 특징이 각인되어 있었다는 것을 의미한다. 특히 민간퇴직금제도를 공적연금으로 흡수하는 장치를 갖춘 국민연금은 자유주의 복지국가에서 중심적 역할을 하는 사적(기업)연금의 크기를 억제할 가능성이 열려 있었다. 하지만 1994년 개인연금 도입, 1998년 퇴직금의 국민연금에서의 분리, 그리고 2005년의 퇴직연금제 도입으로 사적연금시장이 급팽창하였고, 한국 복지국가에 자유주의적 특성이 대폭 강화되었다. 2007년 연금개혁은 그나마 남아있던 보수주의 및 남부유럽의 관대한 공적연금제도의 특징을 완전히 탈색시켰고, 기초노령연금 도입으로 한국은 자유주의 복지국가의 성격이 완전히 각인되었다. 물론 한국의 연금제도에 자유주의 복지국가의 속성만 담긴 것은 아니다. 소득비례연금인 국민연금제도는 노동시장의 지위와 성별로 분단된 광범위한 사각지대 문제로 노동시장 내부자/외부자의 수혜 격차가 심한 남부유럽 복지국가의 특징도 녹아 있다. 결국 지난 25년에 걸친 몇 차례의 연금개혁이 한국의 복지국가를 자유주의 복지국가와 남부유럽 복지국가의 특징이 결합된 체제로 구조화시키는 데 상당한 영향을 미친 것이다. 이런 상황에서 공적연금의 재정안정화를 강조하는 연금개혁은 어떤 의미를 갖게 될 것인가?

재정안정화 개혁<sup>22)</sup>은 여러 갈래가 있지만, 소득비례 국민연금의 축소라는 점에서 공통점이 있다. 재정안정화론은 국민연금의 기금고갈과 후세대의 과도한 노인부양 부담을 완화하기 위해 '자동안정화 장치'의 도입, 보험료 인상 그리고 소득대체율 축소(40%에서 30%)를 제시하고 있다(윤석명, 2022; 오건호, 2021; 김상호, 2022). 실제 가입기간을 고려하면 자유주의 복지국가보다도 낮은 국민연금의 소득대체율을 더 인하하면 외형적으로 남아있던 보수주의 및 남부유럽 연금제도의 소득비례적 요소마저 유명무실해져 공적연금의 기능은 더 약화

21) 2007년 연금개혁을 주도한 유시민 복지부장관의 인터뷰를 보면 국민연금 소득대체율이 너무 낮아진 것에 대해 국가는 저소득층을 위해 최소한의 연금만 제공하고 나머지는 개인연금, 기업연금 혹은 사적자산의 활용 등 개인의 책임을 강조하는 노후소득보장의 자유주의적 재편을 가감 없이 표현하고 있다(국민연금사편찬위원회, 2015:391-392).

22) 이 글은 재정안정화론의 타당성을 논의하는 것이 목적이 아니므로 더 논의하지 않는다. 국민연금의 높은 소득대체율, 재정적 지속불가능성, 총당부채 등 재정안정화론의 주장들에 대한 비판적 검토는 남찬섭(2022), 김연명(2016)을 참조하기 바람.

될 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 공적연금의 소득비례요소의 약화는 중산층을 사적연금 영역으로 몰아내는 구축효과가 있다. 자유주의형을 제외한 유럽식 복지국가는 복지체제와 상관없이 공공복지제도가 높은 수준의 급여를 제공함으로써 중산층의 사회적 위험을 국가복지가 포섭하는 반면(‘소득유지’ income maintenance 기능), 자유주의 복지체제는 공공복지가 최저수준만을 제공하기 때문에 중산층은 시장(혹은 기업)에 의존하여 사회적 위험을 대처한다(Esping-Andersen, 1999:74-77). 이렇게 본다면 재정안정화 연금개혁은 우리나라의 복지체제에 자유주의 복지국가의 특징을 더 강고하게 만든다는 함의를 갖고 있다.

국민연금의 축소와는 달리 기초연금의 개혁방안에 대해서는 재정안정화론자들 사이에서 다른 의견이 존재한다. 기초연금 대상자를 축소하고 지급액도 현행 수준에서 소득계층별로 차등지급해야 한다는 주장이 있는가 하면, 기초생활보장제도와 기초연금을 통합하여 ‘최소소득보장’ 제도로 개편하자는 의견도 있다(윤석명, 2022; 김상호, 2022). 재정안정화론의 대부분은 기초연금 축소를 주장하나 일부는 기초연금을 인상하되 기존 수급 범위 안에서 소득계층별로 급여를 차등 지급하는 제안을 하고 있다(오건호, 2021). 기초연금은 그 수준이 무한정 높아질 수 없고 높아져도 소득비례연금이 가진 ‘소득유지’ 기능을 대체할 수 없다. 기초연금을 축소하건 아니면 더 확대하건 중산층을 공적연금으로 포섭하는 소득비례연금이 제 기능을 못 하는 상황에서는 자유주의 복지국가의 성격을 벗어나기 어렵다. 기초연금 확대론에서 자유주의 복지체제의 어두운 그림자가 어른거리는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

서구에서 기초연금의 도입은 보편적 시민권의 확대라는 점에서 취약계층을 사회적으로 통합하는 진보적 의미가 있었으나 복지국가의 중산층 포섭이라는 점에서 한계를 드러냈고 이런 이유로 소득비례연금제도가 광범위하게 도입된 것이 서구 복지국가의 역사이다(Petersen and Petersen, 2009). 유럽에서 사민주의 복지체제로 이행한 스웨덴의 길과 자유주의복지체제로 고착된 영국의 길을 가른 중요한 요소 중의 하나가 중산층의 욕구를 공적연금제도가 포섭하는가의 여부이었다(김영순, 2012). 결국 방비기능을 강화하고(기초연금 확대) 소득유지 기능을 축소(국민연금 축소)하는 것은 중산층의 사회적 위험을 공공복지가 상당한 부분 해결해주는 높은 수준의 복지국가 전망을 포기하는 것이다.

재정안정화론의 복지국가적 함의는 명확하다. 한국의 노후소득보장제도는 기초연금의 비중은 점점 커지지만, 소득비례 공적연금의 기능은 약하고, 기초연금과 사적연금(개인연금, 기업연금)이 활성화된 특징을 갖고 있다. 이런 상황에서 공적연금의 약화를 가져올 재정안정화 개혁은 한국 복지국가의 자유주의적 속성을 더 고착화시킬 것이다. 또한 국민연금에 남아있는 내부자/외부자 격차라는 남부유럽형 특징은 기술진보에 따른 비정형 노동의 확대로 좀처럼 해소되기 어려운 상황이고 재정안정화 개혁은 이에 대한 해답을 내놓지 못할 것이다. 자

유주의 복지국가와 남부유럽 복지국가의 특징이 결합된 한국 복지국가의 특성에서 벗어나기 위해서는 한편으로는 기초연금의 확대로 국민연금 사각지대가 발생시키는 노후소득의 공백을 막아야 하고 다른 한편으로는 국민연금의 기능을 강화하기 위해 보험료의 부분적 인상 그리고 국민연금에 분리된 퇴직금제도를 다시 통합하여 소득대체율을 높이는 과감한 개혁이 필요하다. 단 기초연금의 기능 강화는 소득비례연금과의 제도적 정합성이라는 틀 안에서 이루어져야 한다. 기초연금과 국민연금 등 공적연금의 기능 강화는 한국의 복지국가가 '좋은 복지국가'로 전환되는 토대가 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 국민연금공단. 2015. 2015 국민연금 생생통계.
- 국민연금사편찬위원회. 2015a. 실록 국민의 연금. 국민연금공단.
- 국민연금사편찬위원회. 2015b. 실록 국민의 연금: 인터뷰 자료집. 국민연금공단.
- 국민연금재정추계위원회. 2018. 2018 국민연금 장기재정추계.
- 국정백서편찬위원회. 2022. 문재인정부 국정백서 제9권: 모두가 누리는 포용국가. 문화체육관광부.
- 금융감독원. 2002. “개인연금 운용현황.”(보도자료. 2002.7.10).
- 김상호. 2022. “지속가능한 노후소득보장제도 구축: 공적연금 개혁을 중심으로.” 한국연금학회·국민연금연구원 2022년 공동국제세미나 발표 논문(미발간).
- 김연명 편. 2002. 한국 복지국가 성격 논쟁 I. 도서출판 인간과 복지.
- 김연명. 2013. “한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽 복지체제와의 비교를 중심으로.” 한국사회복지조사연구 36: 27-59.
- 김연명. 2016. “국민연금 의제 설정과 소득대체율 인상 논란.” 김연명·양재진 외. 2015년 공적연금 사회적 대타협 평가 연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를 중심으로. 대한민국공무원노동조합총연맹·중앙대학교 산학협력단.
- 김영순. 2012. “복지동맹 문제를 중심으로 본 보편적 복지국가의 발전 조건: 영국·스웨덴 의 비교와 한국의 함의.” 한국정치학회보 46(1): 5-27.
- 남찬섭·한신실·주수정·박나리·유희원. 2022. “국민연금 급여수준, 과연 낮지 않은가? OECD 타 회원국과의 비교.” 비판사회정책 76:23-58.
- 민재성·김중수·이덕훈·서상목·이혜경·구성열. 1986. 국민연금의 기본구상과 경제사회 파급효과. 한국개발연구원.
- 양재진. 2021. “현 퇴직연금제도의 한계와 준공적연금화 전략”, 국회 안호영, 강은미의원실 정책토론회, 퇴직연금개혁 무엇을 어떻게 바꿀 것인가? 세미나 자료집 (미발간).
- 오건호. 2021. “한국 노후소득보장의 재구조화 연구: 계층별 다층연금체계를 중심으로.” 한국사회정책 28(4): 123-157.
- 유희원·한신실. 2022. “국민연금 재정안정성을 바라보는 관점의 확장: 제도 내·외적 수지균형의 조화.” 비판사회정책 74: 109-148.
- 윤석명. 2022. “재정적, 정치적으로 지속 가능할 수 있는 연금제도 개편 방향: 공적연금 통합 방안.” 한국보건사회연구원 공적연금 개혁방안 포럼 자료집(2022.03.04.). (미발간).
- 이용하. 2022. “국민연금 개혁 방향: 재구조화·다층화.” 한국보건사회연구원 공적연금 개혁 방안 포럼 자료집(2022.03.04.). (미발간).
- 정창률·권혁창·정인영. 2015. “남부유럽 국가의 연금개혁 비교연구: 이탈리아, 스페인, 그리스를 중심으로.” 사회복지정책 42(1): 1-26.
- 정책기획위원회. 2018. 문재인정부 포용국가 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책.
- 정해식. 2022. “노인 보충연금제도 도입 방안 검토”, 한국보건사회연구원 공적연금 개혁 방안 논의 포럼

자료집(2022.03.04.). (미발간).

정해식 · 이다미 · 이병재 · 한겨레. 2020. 노후소득보장제도 개혁 담론 분석. 한국보건사회연구원.

최옥금. 2020. 기초연금과 국민연금 제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향. 국민연금연구원.

통계청. 2020. 2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과(보도자료, 2020.10.27.).

Arts, Wil A and John Gelissen. 2010. "Models of the Welfare State." Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis(eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.

Barr, Nicholas and Peter Diamond. 2008. *Reforming Pension: Principles and Policy Choices*. Oxford University Press.

Bonoli, Giuliano. 2003. "Two Worlds of Pension Reform in Western Europe." *Comparative Politics* 35(4): 399-416.

Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.

Ferrera, Maurizio. 2021. "The Southern European Countries." Daniel Beland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson(eds.). *The Oxford Handbook of The Welfare State*(2<sup>nd</sup> edition). Oxford University Press.

Hauserman, Silja. 2010. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernizaion in Hard Times*. Cambridge Univ. Press. 복지국가 개혁의 정치학. 남찬섭(역). 2015. 나눔의 집.

Hinrichs, Karl and Julia F. Lynch. 2021. "Old-Age Pensions.", Daniel Beland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson(eds.). *The Oxford Handbook of The Welfare State*(2<sup>nd</sup> edition). Oxford University Press.

ILO. 2017. *World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals*, ILO:Geneva. Statistical Annex ([www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=594#tabs-3](http://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=594#tabs-3))

Manow, Philip. 2021. "Models of the Welfare State", Daniel Beland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson(eds.). *The Oxford Handbook of The Welfare State*(2<sup>nd</sup> edition). Oxford University Press.

OECD. 2014. *Social Expenditure Update - Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels*.

OECD. 2020. *Social Expenditure(SOCX) Update 2020: Social spending makes up 20% of OECD GDP*. OECD:Paris, (<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>)

OECD. 2021a. *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing:Paris

OECD. 2021b. *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing:Paris. (<https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>.)

Palier, Bruno. 2021. "Continental Western Europe." Daniel Beland, Kimberly J. Morgan,

Herbert Obinger, Christopher Pierson(eds.). The Oxford Handbook of The Welfare State(2<sup>nd</sup> edition), Oxford University Press.

Petersen, Jorn Henrik and Klaus Petersen(ed). 2009. The Politics of Age : Basic Pension System in a Comparative and Historical Perspective, Peter Lang.

Abstract

A Birth of the Welfare State and the Direction of Pension Reform  
- Implications of the Pension Reforms Ensuring Fiscal  
Sustainability for the Korean Welfare State -

Kim, Yeon Myung (Chung-Ang University)

This paper discusses the impacts of the expected pension reform, which emphasizes the financial sustainability of public pensions, on the characteristics of the Korean welfare state. First, it is analyzed that there are significant differences in the size of pension expenditures, the income replacement rate of pension benefits, and the proportion of public pensions in retirement income sources by type of welfare state regimes. Korea's retirement income security system is characterized by a very small scale of public pension expenditure, a low income replacement rate, and personal and corporate pensions are developed. Moreover, the population group, which is not covered by pension scheme such as non-regular workers, is very large. Therefore, from the perspective of the pension system, The Korean welfare state combines the attributes of a liberal welfare regime and a southern European welfare regime. It also reviews how the reforms enacted in past decades has formulated the Korean pension system. Finally, it is argued that a pension reform emphasizing financial sustainability, will weaken the roles of public pensions and revitalize the private pension and eventually, the liberal nature of the Korean welfare state will be further strengthened.

Key words: Welfare State, Pension Reforms, National Pension Service, Basic Pension,  
Private Pension

(투고일: 2022. 07. 14. / 심사일: 2022. 08. 10. / 게재확정일: 2022. 09. 05.)