

2019년 신진연구자 공적연금 학술제

- 일시 : 2019년 12월 16일(월) 오후 3시 30분
- 장소 : 참여연대 느티나무홀

| 주최 : 공적연금강화국민행동

| 후원 : 공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원

2019년 신진연구자 공적연금 학술제 순서

축사 유재길 (공적연금강화국민행동 공동집행위원장)
(15:30~15:40) 공민규 (공공운수노조 국민연금지부 위원장)

좌장 민기채 교수 (한국교통대학교)

[발표] 공적연금 수급률 변화가 노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향
 김동진 (서울대학교 사회복지학과 박사과정)
 김정욱 (서울대학교 사회복지학과 박사수료)

발표
(15:40~16:40)

[발표] 공적연금의 정책 공간과 복지정치 : 기초연금 도입과 제4차
 공무원연금 개혁 사례
 서준상 (중앙대학교 사회학과 석사수료)

이원진 박사 (한국보건사회연구원)
김경희 간사 (참여연대)

토론 박진석 정책위원 (공공운수노조 국민연금지부)
(17:00~18:00) 홍원표 국장 (민주노총)
 이재훈 연구위원 (사회공공연구원)
 김기환 정책위원 (공공운수노조 국민연금지부)

자료집 순서

1. 공적연금 수급률 변화가 노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향	1
토론 1-1. 이원진 박사	30
토론 1-2. 김경희 간사	별도 첨부
토론 1-3. 박진석 정책위원	33
2. 공적연금의 정책 공간과 복지정치: 기초연금 도입과 제4차 공무원연금 개혁 사례	40
토론 2-1. 홍원표 국장	91
토론 2-2. 이재훈 연구위원	별도 첨부
토론 2-3. 김기환 정책위원	95

공적연금 수급률 변화가 노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향

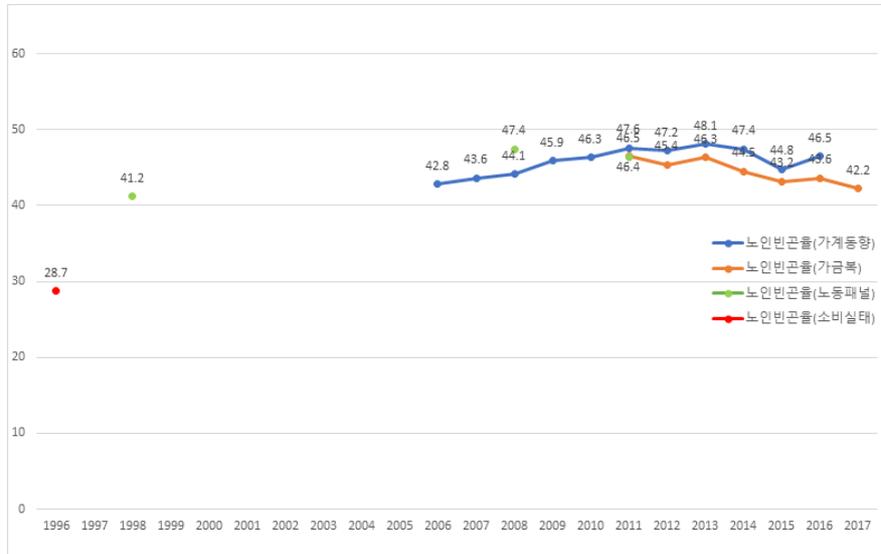
서울대학교 사회복지학과 박사과정 김동진

서울대학교 사회복지학과 박사수료 김정욱

I. 서론

2018년 고령 사회에 진입한 한국은 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 고령인구 구성비는 계속 증가하여 2067년에는 46.5%로 높아질 전망이고, 15~64세 생산가능 인구 대비 65세 이상 인구 비율을 뜻하는 ‘고령 인구 부양비’는 최근 20%로 상승해 2050년에는 73%에 이를 것으로 예상된다(통계청, 2019). 이에 노인의 경제적으로 안정된 삶은 현재 한국 사회의 가장 큰 관심사 중 하나이며 여기서 빠질 수 없는 것이 노인 빈곤 문제이다. 한국의 노인 빈곤율은 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이며 한국 다음으로 노인 빈곤율이 높은 에스토니아에 비해 8%p 더 높아 그 심각성을 확인할 수 있다. [그림 1]은 각 연구와 자료를 통해 정리한 한국의 노인 빈곤율 추이이다. 노인 빈곤율 추이를 살펴보면, 1996년에는 28.7%로 낮은 수준은 아니었지만, 1997년 외환위기 이후 1998년에는 41.2%로 노인 빈곤율이 갑자기 매우 악화되었고, 그 상태가 현재까지 유지가 되는 것을 확인할 수 있다.

[그림 1] 한국의 노인빈곤율 추이



*자료: 가계동향조사(파란색), 가계금융복지조사(주황색), 박경숙, 김미선(2016, 녹색), I. Ku & C. Kim (2018, 빨간색)

1997년 외환위기 이후 그동안 내재되었던 상대적 빈곤, 불평등, 양극화의 문제가 표면화 되는 계기가 되었고, 노인가구주 가구와 같은 취약가구의 빈곤율이 증가하였음을 확인할 수 있다(석재은·김태완, 2000; 박찬용 외, 1999, 김용문 외, 2007). 노인 빈곤은 어느 하나가 원인이 아닌 산업화 과정으로 인한 가족구조의 변화(핵가족화), 공적 연금 도입 당시 미래 노인 세대를 고려하지 못한 정책, 영세 자영업자의 높은 비중, 불평등 등 다양한 원인에서 찾을 수 있지만, 본 연구에서는 노후소득대책으로서의 공적연금에 초점을 맞춰서 공적연금이 노인 빈곤 방지에 어떤 역할을 했는지 확인하고자 한다.

우리나라의 대표적인 공적연금인 국민연금은 은퇴 후 중요한 노후 소득원으로 역할을 하고 있다. 그러나 저출산·고령화로 인하여 향후 국민연금 가입자보다 수급자가 많아진다는 전망은 국민연금의 안정적인 노후소득보장을 기대하기는 어렵다. 정부는 국민연금 사각지대 문제와 노인 빈곤의 심각성을 인식하고 2014년에 기존의 기초노령연금제도를 확대하여 기초연금제도를 도입하였다. 기초연금제도는 65세 이상 노인 중 소득인정액 하위 70%에 해당되는 노인에게 과거의 기초노령연금제도에 비해 그 지급액이 2배나 높은 20만원을 지급하였고, 현재는 25만원으로 급여가 높아졌다. 2019년부터는 하위 20% 노인을 시작으로 점차 그 지급액을 30만원으로 확대할 계획이다. 기초연금이 노인가구의 빈곤에

미친 영향을 살펴본 연구에서는 한국의 노후소득보장체계가 충분히 성숙하지 못한 상태에서 발생한 노인빈곤 문제를 기초연금이 완화시켜준다는 연구결과를 제시하였다(이승호 외, 2016). 반면 기초연금이 한국의 다층 노후소득보장체계에 있어 지급액이 매우 적고 아주 기초가 되는 역할을 하기 때문에 노인 빈곤 문제를 근본적으로 해결하는 것에 한계가 있음을 지적한 연구도 있다(김연명·한신실, 2017)

노인 빈곤 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법 중 하나로 다층 노후소득보장체계의 핵심인 국민연금을 성숙시키는 것을 생각해볼 수 있다. 하지만 한국의 국민연금제도는 뒤늦은 제도 도입과 성숙하기 전에 맞이한 외환위기로 인해서 충분히 성숙할 수 없었고, 이에 더하여 빠른 고령화 속도는 노인빈곤 문제를 더 심화시킬 것으로 보인다. 그동안 공적연금과 관련해서 기금고갈, 사각지대 등과 관련된 문제를 다방면에서 고찰한 연구들은 활발히 진행되어 왔다(최현수, 2002; 석재은·김용하, 2002; 안종범·전승훈, 2005; 강성호·최옥금, 2010; 강성호, 2011; 권혁진, 2012; 원종욱 외, 2014; 한정림·우해봉, 2014). 그러나 공적연금의 빈곤완화 효과를 살펴본 연구는 제한적으로나마 진행되어 왔다. 일례로, 신혜리 외(2014)는 공적이전소득과 사적이전소득의 빈곤감소 효과를 비교하였는데 횡단연구라는 제한점이 있으며, 석재은(2010)은 이중차이방법을 통해서 국민연금이 노인의 소득, 소비, 빈곤에 미치는 영향을 분석하였지만, 이중차이방법의 기본가정인 처치집단과 비교집단이 동일하지 않다는 점에서 한계가 있다.

본 연구에서는 노후보장체계의 핵심인 공적연금의 수급의 변화가 노인 빈곤율의 변화를 설명하는 정도를 확인하는 것이 목적이다. 이를 위해서 본 연구에서는 가계동향조사 2009년 자료와 2013년 자료를 가지고 Das Gupta(1993)의 표준화 요인분해 방법을 적용하여 분석하고자 한다. Das Gupta(1993)의 표준화 요인분해는 두 시점의 빈곤율의 변화를 여러 요인의 변화로 분해하는 방법으로, 본 연구에서는 두 시점의 공적연금의 수급률의 변화가 노인 빈곤율의 변화를 설명하는 정도를 확인하는 것에 초점을 맞추고자 한다. 빈곤율의 변화에 미칠 수 있는 요인은 공적연금 외에 다른 요인이 설명할 수 있을 가능성이 있는데, 본 연구에서는 기존의 가족부양체계가 무너짐에 따라 노인 빈곤율을 심화시켰다는 박경숙·김미선(2016)의 연구에 근거해 사적이전 소득의 비율 변화와 가구형태의 변화를 포함시켜서 분석하고자 한다. 이를 통해 공적연금이 노후소득보장체계로서 노인 빈곤율 감소에 어느 정도 기여를 했는지 확인할 수 있을 것으로 판단된다.

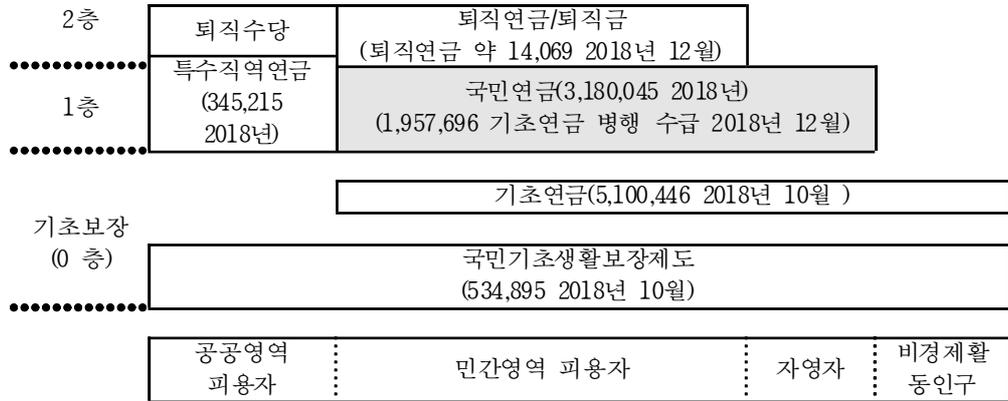
II. 선행연구 검토

1. 노후소득보장제도로서의 공적연금

한국의 노후소득보장제도는 운영주체 측면에서 정부가 주체인 기초연금과 공적연금(특수직연금+국민연금), 민간(금융)기관이 주체인 퇴직연금과 개인연금, 그리고 가족이 주체인 사적이전으로 구조화할 수 있다(한신실 외, 2015). 이 중 공적연금은 국민연금과 함께 특수직역연금인 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 별정우체국직원연금도 포함되는데, 특수직역연금은 가입 대상이 특정 직업군에 한정되어 있고, 국민연금에 비해 기여금 부담률(보험료율), 소득대체율등이 상대적으로 높다는 특징이 있다.

한국의 노후소득보장체계는 다중보장체계(multi-pillar)로서, [그림 2]와 같이 0층부터 2층으로 구성이 되어있다. 하지만 한국의 노후소득보장체계가 다중보장체계로 갖춘 역사는 그리 길지 않다. 특수직역연금들은 일찍이 1960년대부터 1970년대까지 도입이 되었던 반면에, 전국민을 대상으로 하는 노후소득보장제도인 국민연금은 1986년이 되어서야 처음 도입이 되었다. 국민연금이 처음 도입이 되었을 때는 비스마르크 사회보험방식의 노후소득보장체계를 갖추는 것을 목표로 하였다. 하지만 1997년 외환위기와 낮은 성숙도로 노인의 소득보장 역할을 적절하게 대처하지 못하는 문제에 직면하게 되었다. [그림 2]를 보면 2018년 기준 65세 이상 노령인구 중 국민연금 수급자는 3,180,045명으로 기초연금을 제외한 모든 노후소득보장체계 중에서 가장 많은 사람들이 수급을 받고 있지만, 수급률은 여전히 35.6%로 노후소득보장으로서 역할이 제한적이라는 것을 알 수 있다.

[그림 2] 한국의 노후소득보장체계의 수급자수



- 1) 0층 보장: 이용하(2019), '노후소득보장 100만원, 어떻게 실현할 것인가-한국 노후소득보장 현황과 전망, 그리고 과제' 자료를 이용하여 작성함.
- 2) 1층 보장: 보건복지부 제공자료(2019.8.1), '기초연금과 국민연금 동시수급자 관련 통계', 국민연금공단(2019), 2018년 국민연금통계연보를 이용하여 작성함.
- 3) 특수지역연금: 사립학교교직원연금공단(2019), '2018 사학연금통계연보', 공무원연금공단(2019), '2018 공무원연금통계연보'를 이용하여 작성함.
- 4) 퇴직연금: 금융감독원(2019), '2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석'을 이용하여 작성하였으며, 55세 이상 퇴직연금 수령자에 대한 통계임.

이러한 심각한 노인 빈곤문제를 해결하기 위해서, 정부는 2008년 기초노령연금제도를 도입하였고, 2014년에는 기초노령연금제도를 확대 개편한 기초연금을 도입했다. 기초(노령) 연금은 베버리지방식의 노후소득보장체계로서, 기여(contribution)과 관계없이, 소득인정액 70% 이하인 모든 노인에게 일정금액(25만원~30만원)을 지급하는 방식을 따르고 있다. 이 때 부터 한국은 다층노후소득보장체계로서의 모습을 제대로 갖추었다고 볼 수 있다.

그럼에도 여전히 다층노후소득보장체계의 주축인 국민연금이 충분히 성숙하지 않았고, 사각지대도 여전히 높아 노인 빈곤과 소득보장의 실질적인 효과를 보기 위해서는 국민연금이 충분히 성숙할 때까지 기다릴 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 기존 공적연금의 노후소득 보장 효과에 대한 연구들은 제한적인 상황 속에서, 다양한 가정을 바탕으로 소득대체율을 추정하는 방식으로 진행이 되어왔다(석재은 · 김용하, 2002; 안중범 · 전승훈, 2005; 원종욱 외, 2014; 한정립 · 우해봉, 2015; 성혜영, 2016). 급여의 적정성에 대한 연구의 대부분은 여러 가정을 둔 상황에서, 소득대체율을 추정하는 '시나리오' 혹은 '시뮬레이션' 방식을 이용하였다. 또한 소득대체율을 구하는 방법들도 연구자들마다 달리하여 계산하였다. 그러나 이러한 연구들을 통해서도 실증적으로 국민연금을 포함한 공적연금이 은퇴 후 노인들의 소득 보장에 긍정적인 도움이 되고 있는지 그 효과를 확인하기에는 한계가 있다.

은퇴자의 국민연금 소득대체율에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구도 확인할 수 있었다. 김동훈·권형구(2016)는 국민노후보장패널 4차 자료를 이용하여 현재 연금수급자의 국민연금에 의한 소득대체율이 주어진 경제 환경이나 주관적으로 판단하는 최소/적정생활비 대비 20%에 미치지 못함을 확인하였다. 이는 노후의 소득 빈곤 가능성을 확인해주는 결과이기도 하다. 이와 더불어 동거가족이 있을 경우와 현재 근로를 지속할 경우 국민연금 소득대체율에 부(-)의 영향을, 사회보장제도의 강화와 사적연금이 있을 경우 소득대체율에 정(+)의 영향이 있음을 밝혔다.

2. 빈곤율 변화의 영향요인에 관한 논의

1) 공적연금

공적연금제도와 관련한 연구들은 노후소득보장 기능과 소득재분배 역할을 중심으로 진행되어왔다. 빈곤 완화와 관련해서는 국민연금, 특수지역연금(공무원, 군인, 사학, 별정우체국)을 포함한 ‘공적연금’과 기초연금, 국민기초생활보장급여, 사회보장급여를 포괄하는 ‘공적이전소득’의 빈곤감소 효과를 살펴본 연구들이 주를 이루었는데, 이들의 빈곤완화 효과는 분석자료 또는 분석방법에 따라서 결과가 상이하였다.

신혜리 외(2014)는 국민노후보장패널 4차 자료를 활용하여 노인가구를 분석한 결과, 공적이전소득이 노인가구의 빈곤감소에 효과가 있으며, 공적이전소득이 사적이전소득에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 두 이전소득이 대체관계를 갖고 있음을 확인하였다. 장현주(2013)는 국민노후보장패널 1차, 3차 자료를 활용하여 국민연금의 노후빈곤 완화효과를 살펴보았다. 이중차이 분석 결과 국민연금은 수급집단의 가구균등화소득 증가에 영향을 미쳤으나 빈곤율 감소에는 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 또한 국민연금의 정확한 개입효과를 확인하기 위하여 이중차이 회귀분석 결과 국민연금이 가구균등화 소득 증가에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 이는 기존 연구들의 공적연금 개입효과 연구결과와 상반된 결과인데, 이러한 결과가 나타난 이유로 기존 연구들이 국민연금에 비하여 연금 성숙도가 높은 지역연금을 포함하여 분석한 점과 횡단자료를 활용하여 분석이 제한된 점을 생각할 수 있다고 언급하였다. 석재은(2010) 또한 국민노후보장패널 1차(2005), 3차

(2009)를 이용하여 공적연금수급(국민연금, 직역연금) 여부에 따라 노년기의 경제적 상황이 어떻게 달라지는지 살펴보았다. 이중차이 회귀분석 결과 소득수준에서는 공적연금 수급이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미친다는 것이 검증되었지만, 빈곤율에서는 공적연금 수급집단이 비수급집단에 비해 빈곤하지 않음에도 불구하고 공적연금 제도개입의 효과임은 검증되지 않았다.

김경아(2008)의 연구에서는 가구소비실태조사(1996) 및 가계조사(2006) 자료를 이용하여 공적연금의 빈곤완화 효과를 확인하였으며, 그 효과가 2006년에 더 증가한 것으로 나타나 공적연금의 빈곤완화 효과가 개선되고 있음을 밝혔다. 김수완·조유미(2006)도 가구소비실태조사 2000년 자료를 이용하여 공적연금(국민연금, 특수직역연금)을 수급하지 않을 경우, 노인단독가구인 경우 빈곤율이 더 높은 것으로 확인하였다. 소득원천별 빈곤제거효과에 있어서는 공적연금이 빈곤율 감소에 기여하지만 감소폭이 사적이전에 비하여 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 이 외에도 국민연금제도가 노인 빈곤해소에 어느 정도 효과가 있는지 시나리오별로 분석한 연구도 확인할 수 있었다(김대철·권혁진, 2007).

2) 사적이전소득

우리나라는 공적연금 및 사적연금체계가 미성숙한 상황으로 인하여 노후소득구성에서 사적이전소득의 비중이 매우 높다는 특징이 있다. 즉 생활비, 용돈 등의 형태로 나타나는 사적이전소득은 일종의 사적 안전망(private safety net)의 역할을 해왔으며 자산소득과 공적이전소득이 많지 않은 한국의 노인가구는 사적이전소득에 상당 부분 생계를 의존하고 있다(김희삼, 2008). 실제로 사적이전소득의 빈곤감소 효과는 그간 실증연구들을 통해 확인되었으며 공적연금 및 공적이전소득의 빈곤감소 효과에 비하여 더 큰 것으로 밝혀졌다. 세계은행의 2005년 보고서에서도 새로운 노후소득보장의 다층구조를 제시하며 4층에 가족 내의 비공식지원, 기타 공식적인 사회보장제도(의료보장), 기타 개인의 금융 및 비금융자산(주택소유)을 추가하며 사적이전소득의 중요성을 반영하였다(Holzmann·Hinz, 2005).

사적이전소득이 빈곤 완화에 미치는 영향을 살펴본 대다수 연구들은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인하였으며, 이를 공적이전소득 등과 비교하였을 때도 그 크기가 더 큰 것으로 나타났다. 신혜리 외(2014)는 국민노후보장패널 4차 자료를 활용하여 노인가구의 빈곤 감소효과를 분석한 결과, 근로와 부동산·금융자산소득만을 투입한 경우 빈곤율은 40.61%,

사적이전소득을 투입한 경우 빈곤율은 25.42%로 감소하는 것을 확인하였다. 여기에 공적이전소득(공적연금, 국민기초생활급여, 사회보장급여)을 추가로 투입하였을 때 빈곤율은 최종적으로 20.0%로 감소함을 확인하였다. 금현섭·백승주(2014)는 한국복지패널 2005~2012년 자료를 활용하여 지니계수로 노인가구의 소득불안정성을 분석하였다. 그 결과 1차 소득(근로, 사업, 재산으로 구성)만으로 측정된 소득불안정성이 사적이전소득이 부가될 경우 33.58% 감소, 공적이전소득이 부가될 경우 25.32% 감소, 공적연금소득이 부가될 경우 14.52% 감소하는 것으로 나타나 사적이전소득이 노인가구의 소득불안정성을 가장 많이 완화하는 소득원천인 것으로 확인되었다.

김희삼(2008)은 한국노동패널 6차 자료를 사용하여 사적이전과 공공부조의 노인가구 빈곤 완화 효과를 확인하였다. 최저생계비보다 낮은 근로자산소득을 가진 60세 이상 노인 가구주 세대가 사적이전이나 공공부조가 없을 때 잠재적 빈곤율이 40.1%로 계산되는데, 사적이전 소득을 합친 금액이 최저생계비에 미달하는 노인가구는 29.3, 공공부조를 합친 금액이 최저생계비에 미달하는 노인가구는 38.7%임을 확인하였다. 손병돈(2009)은 한국노동패널 1999(2차), 2002(5차), 2004(7차), 2006(9차) 자료를 이용하여 소득원천별로 소득불평등에 미치는 영향을 요인 분해한 결과 사적이전소득과 공공부조가 소득재분배 효과가 높은 것을 확인하였다. 또한 사적이전소득이 노인 총소득에서 근로소득 다음으로 비중이 높은 것으로 나타났다.

가구소비실태조사 2000년 자료를 이용하여 소득원천별 빈곤제거효과를 분석한 김수완·조유미(2006)의 연구에서도 65세 이상 가구주 가구의 경우 사적이전의 빈곤율 감소폭은 8.9%p로 공적연금의 빈곤율 감소폭 3.2%p 보다 훨씬 큰 것으로 나타났다. LIS 6차 웨이브 자료를 사용하여 서구 복지국가와 한국 및 대만의 이전소득 빈곤감소효과를 비교론적 측면에서 분석한 김진욱(2011)의 연구에서도 마찬가지로 사적이전소득의 빈곤감소 효과가 공적이전소득(각종 사회보험, 공공보조, 사회수당 급여)의 빈곤감소 효과보다 크다는 결과를 밝혀 소득보장제도의 확대에도 불구하고 공적이전소득의 노인 빈곤율 감소 역할이 제한적임을 확인하였다. 이들 연구들은 공통적으로 노후소득보장체계의 성숙도가 낮음을 반영하는 것임을 언급하였다.

자녀와 함께 거주하지 않는 노인가구가 증가함에 따라 자녀로부터 직접적인 보살핌을 받을 수 있는 기회가 줄었으나 여전히 노인가구는 자녀로부터 정기적 혹은 비정기적으로 경제적 자원을 지원받음으로써 사적이전이 발생한다. 이 때 발생한 사적이전소득은 노인

에게 중요한 소득원 역할을 하는 것은 물론 공적이전소득에 비해 상대적으로 빈곤완화 효과가 더 큰 결과를 기존 연구들로부터 확인할 수 있다. 물론 사적이전소득이 점차 감소하는 현실을 감안할 때 공적연금의 노후소득보장제도로서의 역할을 제고해야 할 것이다.

3) 가구형태

우리나라는 서구 사회에 비하여 급격한 도시화·산업화를 겪으면서 가구형태가 크게 변화하였다. 자녀수가 감소했을 뿐만 아니라 부모와 자녀세대가 분리된 핵가족이 보편화되었다. 자녀와 함께 사는 노인가구의 비율은 감소하고, 노인 1인 가구 또는 부부 가구는 증가하는 추세이다. 이와 함께 노후 생활비를 자녀가 제공하는 비율은 점점 감소하고 스스로 해결하는 비율은 증가하며, 부모 부양의식 또한 기존의 가족 책임에서 가족과 정부·사회가 함께 돌봐야 한다는 견해로 바뀌는 추세이다. 그러나 현재 노후소득보장제도가 충분히 성숙되지 않은 상황에서 은퇴 이후 경제적으로 안정되어 있지 않다면 자녀와 동거하지 않는 노인가구는 빈곤에 처할 가능성이 높다. 경제활동에 참여하는 자녀와의 동거는 근로소득의 가구 내 이전으로 작용하고 이는 가구소득을 증가시켜 상대적으로 빈곤해질 가능성이 낮아지기 때문이다. 부모 부양의식이 약화된 현 상황에서 이를 보완할 수 있는 공적이전과 개인적 노후 소득원이 취약한 노인 인구가 많은 점을 고려할 때 자녀와의 비동거는 노후 빈곤을 심화시키는 주요 요인이 될 수 있다(박경숙·김미선, 2016).

가구형태에 따라 빈곤율 차이가 있다는 사실은 국내 선행연구들을 통해 확인할 수 있다. 김수완·조유미(2006)는 「가구소비실태조사」 2000년 자료를 이용한 결과 노인독거, 노인부부, 성인자녀 동거 순으로 빈곤율이 높은 것으로 나타났다. 임완섭(2015)은 「가계동향조사」 2006~2013년 자료를 이용하여 노인가구의 빈곤율 추이를 분석한 결과 절대적 빈곤가구와 상대적 빈곤가구 모두에서 노인 1인 가구의 비중이 증가하고 있음을 확인하였다. 여유진(2013)은 2007년과 2010년 「국민생활실태조사」 자료를 이용하여 노인 가구유형별 빈곤 실태 및 공적 노후소득보장제도의 빈곤감소효과를 살펴본 결과 김수완·조유미(2006), 임완섭(2015)의 연구결과와 마찬가지로 노인 단독, 노인부부, 노인포함 복합가구 순으로 빈곤율이 높은 것으로 나타났다. 또한 공적이전에 비해 사적이전의 빈곤 감소효과가 큰 것으로 나타났다. 비교적 최근 연구인 박경숙·김미선(2016)은 1998, 2008, 2011년 「한국노동패널조사」 자료를 이용하여 가구형태 변화와 노인 빈곤율 변화를 살펴본 결과

노인 가구주, 노인부부, 노인 1인가구 순으로 절대빈곤율 및 상대빈곤율이 증가하는 것을 확인하였으며, 차이가 크진 않지만 남성보다 여성의 빈곤율이 더 높은 것으로 나타났다.

이렇듯 빈곤율이 가구형태에 따라 차이가 나타나는 것은 가구별 소득원의 특성과 밀접한 관련이 있다. 앞서 언급하였듯이 자녀와의 동거는 소득의 가구 내 이전으로 작용할 수 있으며, 기타 노인가구에 비하여 1인가구 및 부부가구의 빈곤율이 높은 이유는 이들 가구 형태의주된 소득원인 사적이전과 공적이전의 규모가 제한된 이유가 큰 것을 들 수 있다 (박경숙·김미선, 2016).

III. 연구방법

1. 분석자료 및 분석대상

1) 분석자료

본 연구에서는 표준화 요인분해를 주요 분석 방법으로 하고 있기 때문에, 표본이 시간이 지나감에 따라 이탈하는 패널 자료보다는 표본의 이탈이 없는 대표본의 횡단자료를 이용하는 것이 적절하다. 본 연구의 분석 방법과 목적을 고려했을 때, 본 연구에 적합한 자료는 가계동향조사가 있다. 가계동향조사는 매달 전국민을 표본으로 정부에서 가구의 소득과 지출을 파악하기 위한 목적으로 조사가 이루어지고 있으며, 정부정책 수립 자료로 활용이 되는 만큼 대표성이 높은 자료라는 점에서 큰 장점이 있다. 또한 가구의 소득과 지출에 대해서 다른 자료에 비해서 매우 구체적으로 조사가 되기 때문에, 각종 공적연금을 비롯한 노후소득보장제도에 대한 가입여부 및 수급여부를 조사하기 때문에 노후소득보장의 효과를 확인하기에 최적화된 자료라고 할 수 있다.

가계동향조사 원시자료는 MDIS를 통해서 1990년부터 2019년까지 접근이 가능한데, 본 연구에서는 2009년과 2013년의 자료만을 활용할 계획이다. 본 연구의 목적은 기초(노령)연금의 효과가 아닌 공적연금의 효과만을 확인하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 2008년에 정책이 도입된 기초노령연금 다음 해인 2009년과 기초연금제도가 도입된 2014년의

직전 해인 2013년을 통해서 기초노령연금과 기초연금의 영향을 최소화하려고 했다. 실제 기존의 선행연구들에서 기초연금이 노인 빈곤율 변화에 큰 영향을 준 것으로 많은 연구에서 확인이 되었기 때문에(이승호 외, 2016; 이채정·권혁주, 2016), 기초연금의 정책효과를 최소화하기 위해서 2009년과 2013년 두 시점의 가계동향조사 자료를 활용해서 공적연금 지급률의 변화가 노인 빈곤율 완화에 어느 정도 효과가 있는지 확인 하겠다.

2) 분석대상

본 연구의 분석 대상은 한국에 거주하는 60세 이상 노인 개인이다. 국가통계에서는 일반적으로 65세 이상을 노인으로 정의를 하고 있다. 하지만 본 연구의 목적이 공적연금의 효과를 보는 것이 목적이므로, 공적연금을 받는 대상을 분석대상으로 보는 것이 적합하다. 공적연금의 주축인 국민연금 지급개시 연령은 1952년생 이전에는 60세였고, 1953년생부터는 61세, 그리고 1957년생부터는 62세로 코호트에 따라서 지급개시 연령이 높아졌다. 본 연구에서 분석하고자 하는 가계동향조사 2009년 자료와 2013년 자료의 경우에 국민연금 지급개시연령은 60세임을 감안했을 때 본 연구에서도 60세 이상을 기준으로 노인빈곤율과 공적연금 지급률, 그리고 사적이전 비율, 가구형태 변화율을 보는 것이 적합하다고 판단했다. 따라서 본 연구에서는 가중치를 이용해서, 한국에 거주하는 60세 이상 전체 노인을 대상으로 표준화 요인분해를 하겠다.

2. 변수측정과 분석방법

1) 변수측정

본 연구에서 주요하게 다루어지는 변수는 노인빈곤 여부, 공적연금 지급여부, 사적이전 여부, 가구형태이다. 가계동향조사는 매달 조사가 되기 때문에 다른 자료와 다르게 현재의 소득과 지출을 반영하기 때문에 이전 년도의 자료를 고려할 필요가 없다.

노인빈곤의 여부는 소득을 바탕으로 구할 수 있다. 가계동향조사에서는 가처분소득 변수를

따로 제공하고 있지 않다. 하지만 가처분소득의 정의에 따라서, 경상소득에서 공적이전지출(경상조세, 연금, 사회보장)을 뺀 값으로 가처분소득을 직접 계산할 수 있다. 가처분소득을 바탕으로 중위소득의 50%를 계산한 후, 중위소득의 50% 미만인 경우에 '빈곤상태(1)', 이상인 경우에 '비빈곤상태(0)'로 코딩을 했다. 중위소득을 구할 때는 '균등화 가처분 소득'을 이용하는데, 균등화 가처분 소득은 가처분 소득에 가구원수의 제곱근한 값을 나누어줌으로써 구할 수 있다. 가구원수의 제곱근을 하는 균등화 방식은 흔히 OECD에서 활용되기 때문에 OECD 균등화 방식으로 일컬어진다. 이렇게 구해진 '균등화 가처분 소득'을 구한 다음, 전체 표본의 중위소득의 50%를 기준으로 빈곤 여부를 코딩을 했다.

공적연금 수급 여부는 가계동향조사에서 조사가 되었다. 가계동향조사에서는 공적연금을 특수직연금과 국민연금으로 구분하지 않고 조사가 이루어졌다. 특수직연금과 국민연금의 수급자 특성이 다르기 때문에, 국민연금의 효과만을 확인하는 것이 가장 바람직하나, 가계동향조사 자료의 한계로 인해서 특수직연금과 국민연금을 함께 고려하겠다. 가계동향조사에서는 공적연금을 '연속변수'로 조사를 하고 있지만, 본 연구에서는 비율을 바탕으로 표준화 요인분해를 하기 때문에, 공적연금을 0과 1로 공적연금을 수급하는 사람과 수급하지 않는 사람으로 재코딩을 했다.

사적이전에 관한 자료 또한 가계동향조사를 통해 확인할 수 있다. 가계동향조사는 2017년부터는 '사적이전'에 관한 변수를 제공하고 있지만, 그 이전 자료에는 직접 사적이전 변수를 만들어야 한다. 통계청의 사적이전 정의에 따라서, 사적이전을 '가구 간 이전', '할인혜택', '기타이전소득'의 합으로 계산했다. 사적이전의 경우에도 연속형 변수로 조사가 이루어졌지만, 비율을 활용한 표준화 요인분해를 위해서 0과 1로 명목변수로 전환시켰다.

가구형태의 경우, 가계동향조사는 따로 조사가 되지 않았기 때문에, 박경숙·김미선(2016)의 연구에 따라 변수를 재구성했으며, 크게 노인 1인 가구, 노인부부가구, 노인가구주 가구, 비노인 가구주 가구 총 4가지로 구분 지었다.

2) 분석방법

본 연구에서는 표준화 요인분해를 통해서, 공적연금의 수급률의 변화, 사적이전을 받는 비율의 변화, 그리고 가구형태의 변화에 따른 노인 빈곤율의 변화를 확인하고자 한다. 기존의

공적연금과 기초연금을 비롯한 노후소득보장체계가 노인 빈곤 변화에 미치는 영향을 확인한 연구들은 대부분 이중차분분석(Difference in Difference, 이하 DID)을 통해서 영향정도를 확인하는 것이 일반적이었다(석재은, 2010; 강소량·문상호; 2013; 이정화·문상호, 2014; 이승호 외, 2016; 이채정·권혁수, 2016; 남재욱·신혜리, 2017; 이경배, 2018). 하지만 이중차분분석(DID)을 위한 핵심가정에는 정책 개입(처치) 이전에 처치집단과 비교집단의 변화 추이가 동일해야 한다는 점이 있다. 정책 개입(처치) 이전에 동일한 집단이어야, 정책 개입 이후의 변화가 실제 정책의 효과임을 확인할 수 있기 때문이다. 기초연금의 정책 개입 효과를 살펴본 이승호 외(2016)의 연구에서는 가계동향조사 월 단위 자료를 이용해 제도가 도입이 되는 7월 전후 비교와 제도가 도입되기 한 해 전인 2013년 7월 전후 비교를 또 다시 비교함으로써 삼중차분분석을 실시하였다. 기초연금과 같이 정책이 다수의 대상에 일괄적으로 적용이 되고, 그 변화가 큰 경우에는 이중차분분석(DID)이 가능하지만, 공적연금의 경우에는 수급을 받는 집단과 수급을 받지 못하는 집단 간에 차이가 공적연금을 수급 받는 시점 전에도 이미 큰 차이가 있기 때문에 이중차분분석(DID)을 하기에는 적절하지 않다(석재은, 2010). 따라서 본 연구에서는 노후보장체계의 핵심인 공적연금이 노인의 빈곤 완화에 어떤 영향을 주는지를 확인하기 위해서, 기존에 널리 사용되었던 이중차분분석(DID)를 벗어나서 표준화 요인분해를 통해서 확인하고자 한다.

표준화 요인분해의 방법에는 다양한 방식이 존재한다(Oaxaca, 1973; Blinder, 1973; Kitagawa, 1955; Das Gupta, 1978, 1993). 하지만 본 연구에서는 Das Gupta(1993)의 비율 분해(rate decomposition)를 적용하고자 한다. Das Gupta(1993)의 방법은 두 시기의 결과 변수의 변화를 표준화를 함과 동시에, 결과변수의 비율 변화를 세부 요인들의 상대적인 영향을 분해할 수 있는 방법 중 하나다. 국내에서는 박경숙(2003)과 박경숙·김미선(2016)의 연구에서 이러한 표준화 요인분해를 통해서 노인의 가구변화와 노인의 빈곤율의 변화를 확인한 적이 있었다. 두 시점의 빈곤율을 공적연금의 수급률의 변화, 사적이전 소득의 비율의 변화, 그리고 가구형태의 변화로 요인분해 할 수 있는데 구체적인 절차는 다음 수식¹⁾과 같이 정리할 수 있다.

1) 박경숙(2017)을 바탕으로 작성하였다.

<식 1>

$$t_{...} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} n_{ijk}}{n} T_{...} = \sum_{ijk} \frac{T_{ijk} N_{ijk}}{N}$$

$t_{...}$ 는 2009년의 노인빈곤율을 나타내고, $T_{...}$ 는 2013년의 노인빈곤율을 나타낸다. i, j, k 는 각각 요인들을 의미하며, 본 연구에서는 공적연금 수급여부의 효과(i), 사적이전 여부의 효과(j), 가구형태의 효과(k)을 의미한다. 각 년도의 노인빈곤율은 순노인빈곤율의 효과(t_{ijk}, T_{ijk})와 요인들의 효과($\frac{n_{ijk}}{n}$ 와 $\frac{N_{ijk}}{N}$)로 나눌 수 있다. 세 요인들의 종합적인 구성 비율은 각 요인 구성 비율의 기하평균 곱으로 나타낼 수 있는데 다음과 같다.

<식 2>

$$\frac{n_{ijk}}{n} = a_{ijk} b_{ijk} c_{ijk}$$

$$\frac{N_{ijk}}{N} = A_{ijk} B_{ijk} C_{ijk}$$

<식 2>에서 주의를 해야 할 점은 $A(a), B(b), C(c)$ 와 i, j, k 를 구분해야 한다는 점이다. 표준화 요인분해 방법에서 분해하고자 하는 요인은 i, j, k 의 각각 순효과이며, $A(a), B(b), C(c)$ 는 i, j, k 의 효과들의 상호작용이 포함이 되어 있는 i, j, k 의 효과라고 볼 수 있다. 예를 들어서 $A(a)$ 는 i 효과뿐만 아니라 j, k 효과를 모두 포함한 i 효과다. 다음 식을 통해서 이러한 관계를 더 잘 이해할 수 있다.

<식 3>

$$A_{ijk} = \left(\frac{N_{ijk}}{N_{.jk}}\right)^{\frac{1}{3}} \left(\frac{N_{ij.}}{N_{.j}} \times \frac{N_{i.k}}{N_{.k}}\right)^{\frac{1}{6}} \left(\frac{N_{i..}}{N_{...}}\right)^{\frac{1}{3}}$$

$$B_{ijk} = \left(\frac{N_{ijk}}{N_{i.k}}\right)^{\frac{1}{3}} \left(\frac{N_{ij.}}{N_{i..}} \times \frac{N_{.jk}}{N_{.k}}\right)^{\frac{1}{6}} \left(\frac{N_{.j.}}{N_{...}}\right)^{\frac{1}{3}}$$

$$C_{ijk} = \left(\frac{N_{ijk}}{N_{ij.}}\right)^{\frac{1}{3}} \left(\frac{N_{i.k}}{N_{i..}} \times \frac{N_{.jk}}{N_{.j.}}\right)^{\frac{1}{6}} \left(\frac{N_{...k}}{N_{...}}\right)^{\frac{1}{3}}$$

<식 3>은 $A(a)$, $B(b)$, $C(c)$ 의 각각의 요인이 i, j, k 의 요인들의 복합적으로 영향을 받는 것을 확인할 수 있다.

<식 4>

$$\bar{A} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{b_{ijk}c_{ijk} + B_{ijk}C_{ijk}}{3} + \frac{b_{ijk}C_{ijk} + B_{ijk}c_{ijk}}{6} \right] A_{ijk}$$

$$\bar{B} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{a_{ijk}c_{ijk} + A_{ijk}C_{ijk}}{3} + \frac{a_{ijk}C_{ijk} + A_{ijk}c_{ijk}}{6} \right] B_{ijk}$$

$$\bar{C} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{a_{ijk}b_{ijk} + A_{ijk}B_{ijk}}{3} + \frac{a_{ijk}B_{ijk} + A_{ijk}b_{ijk}}{6} \right] C_{ijk}$$

$$\bar{T} = \sum_{ijk} \frac{\frac{n_{ijk}}{n} + \frac{N_{ijk}}{N}}{2} (T_{ijk})$$

$A(a)$, $B(b)$, $C(c)$ 을 표준화할 때, 2009년과 2013년 중 어떤 시점에 기준을 두느냐에 따라서 그 값이 달라질 수 있다. 따라서 A 와 a 의 평균을 구한 다음, 그 값을 기준으로 두고 표준화한다면, 기준 시점에 따른 표준화 값이 달라지는 문제를 해결할 수 있다. <식 4>는 결국 각 요인들을 표준화된 비율($\frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2}$)과 다른 요소들의 구성비의 평균값($[\frac{b_{ijk}c_{ijk} + B_{ijk}C_{ijk}}{3} + \frac{b_{ijk}C_{ijk} + B_{ijk}c_{ijk}}{6}]A_{ijk}$)에 곱하여 합한 값이 해당 요인의 영향으로 설명되는 총비율로 이해할 수 있다. 이를 바탕으로 2009년과 2013년의 두 시점의 각 요인들의 효과들의 차이를 구해준다면, I효과(i), J효과(j), K효과(k)를 구할 수 있다. <식 5>에 그 과정을 보여주고 있다.

<식 5>

(총비율의 차이)

$$t_{...} - T_{...} = I + J + K + r$$

(I 효과)

$$\bar{a} - \bar{A} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{b_{ijk}c_{ijk} + B_{ijk}C_{ijk}}{3} + \frac{b_{ijk}C_{ijk} + B_{ijk}c_{ijk}}{6} \right] (a_{ijk} - A_{ijk})$$

(J 효과)

$$\bar{b} - \bar{B} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{a_{ijk}c_{ijk} + A_{ijk}C_{ijk}}{3} + \frac{a_{ijk}C_{ijk} + A_{ijk}c_{ijk}}{6} \right] (b_{ijk} - B_{ijk})$$

(K 효과)

$$\bar{c} - \bar{C} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{a_{ijk}b_{ijk} + A_{ijk}B_{ijk}}{3} + \frac{a_{ijk}B_{ijk} + A_{ijk}b_{ijk}}{6} \right] (c_{ijk} - C_{ijk})$$

(r 효과)

$$\bar{t} - \bar{T} = \sum_{ijk} \frac{\frac{n_{ijk}}{n} + \frac{N_{ijk}}{N}}{2} (t_{ijk} - T_{ijk})$$

<식 5>을 통해서 알 수 있듯이, 2009년과 2013년 두 시점의 노인 빈곤율의 변화 ($t_{...} - T_{...}$)는 공적연금의 수급률(I요인), 사적이전의 비율(J요인), 가구형태(K요인)의 변화를 비롯해서, 각 요인들의 영향이 표준화되었을 때의 빈곤율의 변화(r요인)로 요인분해를 할 수 있다. I 효과의 경우, 공적연금의 수급률 변화에 따른 효과인데, 다른 요인들의 영향을 표준화했을 때의 공적연금 수급률의 차이로 설명되는 노인 빈곤율의 차이를 의미한다. J 효과는 사적이전의 비율의 변화가 다른 요인들이 표준화되었을 때, 전체 노인 빈곤율 변화의 차이를 설명하는 정도를 가리킨다. K효과인 연령구성의 효과 또한 다른 요인들이 표준화되었을 때, 두 시점 사이의 연령구성의 차이가 전체 노인 빈곤율의 차이를 설명하는 정도를 보여준다. 마지막으로 r 효과는 각각의 요인들에 의해 모두 설명되는 효과를 제외한 노인

빈곤율의 변화를 보여주는 효과다. 이러한 분해 과정을 통해서 두 시점의 노인빈곤율의 변화에서 각 요인(I요인, J요인, K요인, r요인)들이 설명하는 정도를 확인할 수 있다.

IV. 분석 결과

1. 기초통계

[표 1] 분석대상 일반적 특성

연도		빈도(명)		구성비(%)	
		2009	2013	2009	2013
빈곤상태	빈곤	1,903	2,296	41.77	44.13
	비빈곤	2,653	2,907	58.23	55.87
공적연금	수급	1,956	2,646	42.93	50.86
	비수급	2,600	2,557	57.07	49.14
사적이전	있음	2,410	2,420	52.90	46.51
	없음	2,146	2,783	47.10	53.49
가구형태	노인1인	607	842	13.32	16.18
	노인부부	1,017	1,424	22.32	27.37
	노인가구주	124	91	2.72	1.75
	비노인가구주	2,808	2,846	61.63	54.70
전체(N)		4,556	5,203	100	100

[표 1]은 분석대상의 일반적 특성을 보여준다. 본 연구에서는 가계동향조사의 2009년 자료와 2013년 자료를 사용했으며, 전체 표본 수는 각각 4,556명, 5,203인 것으로 확인되었다. 본 연구에서는 두 시점의 구성비의 차이를 이용해서 표준화 요이분해를 하기 때문에, 각 요인 별로 두 시점에서 어떤 차이가 있는지 확인하는 작업이 필요하다. 우선 빈곤율을 살펴보면, 2009년에는 41.77%인 것에 반해, 2013년에는 44.13%로 빈곤율이 상승한 것을 확인할 수 있는데, 앞서 [그림 1]에서 빈곤율의 추이와 유사한 추이를 보여준다는 것을 알 수 있다.

공적 연금의 지급률의 경우에는 2009년 42.93%인 것에 반해, 2013년에는 50.86%로 상승한 것으로 나타났다. 시간이 지나감에 따라 공적연금이 성숙하게 되면서 사각지대도 점차 감소하는 추세인 것을 확인할 수 있다. 반면 사적이전의 비율은 2009년에는 52.90%이고 2013년에는 46.51% 시간이 지나감에 따라 감소한 것을 확인할 수 있다. 가구형태의 구성을 살펴보면 가구형태 또한 노인 독거 가구 혹은 노인 부부가구가 증가하고 있으며, 비노인 가구주가 노인가구원과 함께 거주하는 경우도 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다. 결국 시간이 지나감에 따라 노인에 대한 사적 부양체계(사적이전과 노인부모와 동거)는 점점 감소하고, 정부에 의한 공적부양체계가 그 빈자리를 채워가고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 분석대상의 일반적 특성을 바탕으로, 분석 방법에서 소개한 Das Gupta(1993)의 표준화 요인 분해를 하였고, 그 결과를 다음 장에서 확인하도록 하겠다.

2. 표준화 요인분해 분석 결과

Das Gupta(1993)의 표준화요인 분해를 이용해서 분석하기 위해서는 분석의 기초가 되는 매트릭스(matrix)를 구성하는 것이 가장 중요하다. [표 2]는 표준화 요인분해를 위한 가장 기초적인 구성요인 매트릭스를 나타내고 있다. 본 연구에서는 공적연금의 지급 여부(I), 사적이전 여부(J), 그리고 가구형태(K)를 주요 요인으로 보기 때문에 각각의 요인의 구성비를 다음과 같은 매트릭스를 통해서 구할 수 있다.

[표 2] 각 구성요인 매트릭스

구분				2009	
				사적이전 여부 (J)	
				있음	없음
공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	85	52
			노인부부가구	264	194
			노인가구주가구	39	13
			비노인가구주가구	627	682
	비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	331	139
			노인부부가구	361	198
			노인가구주가구	50	22
			비노인가구주가구	653	846
합계			2,410	2,146	

구분				2013	
				사적이전 여부 (J)	
				있음	없음
공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	147	127
			노인부부가구	372	388
			노인가구주가구	25	23
			비노인가구주가구	576	988
	비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	359	209
			노인부부가구	403	261
			노인가구주가구	27	16
			비노인가구주가구	511	771
	합계			2,420	2,783

[표 2]를 바탕으로 각 요인들의 구성비를 구해야 하는데, 이는 앞서 분석방법에서 소개가 되었던 <식 3>를 통해서 구할 수 있다.

<식 3>

$$A_{ijk} = \left(\frac{N_{ijk}}{N_{.jk}}\right)^{\frac{1}{3}} \left(\frac{N_{ij.}}{N_{.j}} \times \frac{N_{i.k}}{N_{.k}}\right)^{\frac{1}{6}} \left(\frac{N_{i..}}{N_{...}}\right)^{\frac{1}{3}}$$

$$B_{ijk} = \left(\frac{N_{ijk}}{N_{i.k}}\right)^{\frac{1}{3}} \left(\frac{N_{ij.}}{N_{i..}} \times \frac{N_{.jk}}{N_{.k}}\right)^{\frac{1}{6}} \left(\frac{N_{.j}}{N_{...}}\right)^{\frac{1}{3}}$$

$$C_{ijk} = \left(\frac{N_{ijk}}{N_{ij.}}\right)^{\frac{1}{3}} \left(\frac{N_{i.k}}{N_{i..}} \times \frac{N_{.jk}}{N_{.j}}\right)^{\frac{1}{6}} \left(\frac{N_{.k}}{N_{...}}\right)^{\frac{1}{3}}$$

[표 2]의 매트릭스를 바탕으로, [표 3]은 각 2009년의 구성요인의 구성비(a, b, c)를 구하였고, [표 4]는 동일한 방법으로 2013년의 구성요인의 구성비(A, B, C)를 구하였다. 2009년의 t와 2013년의 T는 각 셀에서의 전체 노인 중 빈곤 상태에 있는 노인의 비율을 의미하는 것으로, [표 2]의 매트릭스를 분모로 각 셀의 빈곤한 노인의 수를 분자로 해서 구한 값이다.

[표 3] 2009년 구성요인 별 구성 비율

구분				사적이전 여부(J)		
				있음	없음	
a	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.300169842	0.332532171
				노인부부가구	0.429044101	0.455355938
				노인가구주가구	0.429198657	0.408925075
				비노인가구주가구	0.453363090	0.442485585
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.672386761	0.649383782
				노인부부가구	0.570751343	0.543038910
				노인가구주가구	0.570691240	0.589466931
				비노인가구주가구	0.544951556	0.557193263
b	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.580600672	0.411263816
				노인부부가구	0.556331052	0.441257127
				노인가구주가구	0.623269367	0.351403858
				비노인가구주가구	0.497628697	0.500750526
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.609030072	0.376094842
				노인부부가구	0.581035803	0.413139066
				노인가구주가구	0.610874236	0.373383743
				비노인가구주가구	0.484823780	0.511087080
c	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.107050973	0.089261808
				노인부부가구	0.242764386	0.219123400
				노인가구주가구	0.031999762	0.021625989
				비노인가구주가구	0.610003391	0.659528262
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.177413387	0.133608008
				노인부부가구	0.238931632	0.200293909
				노인가구주가구	0.031479895	0.023894102
				비노인가구주가구	0.542484902	0.636559758
t	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.647058824	0.557692308
				노인부부가구	0.492424242	0.329896907
				노인가구주가구	0.538461538	0.692307692
				비노인가구주가구	0.229665072	0.195014663
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.788519637	0.863309353
				노인부부가구	0.745152355	0.767676768
				노인가구주가구	0.72	0.772727273
				비노인가구주가구	0.350689127	0.276595745

[표 4] 2013년 구성요인 별 구성 비율

구분				사적이전 여부(J)		
				있음	없음	
A	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.385603646	0.433025480
				노인부부가구	0.495043612	0.547896470
				노인가구주가구	0.494338737	0.544343795
				비노인가구주가구	0.514134881	0.539240997
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.594293504	0.552591698
				노인부부가구	0.503838203	0.449301220
				노인가구주가구	0.504705785	0.453299891
				비노인가구주가구	0.484380077	0.459728062
B	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.501134004	0.491778449
				노인부부가구	0.478079673	0.519249083
				노인가구주가구	0.492060450	0.503206966
				비노인가구주가구	0.409907845	0.586488002
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.545687986	0.443395281
				노인부부가구	0.529541773	0.463411861
				노인가구주가구	0.539943162	0.450375679
				비노인가구주가구	0.433909692	0.561799256
C	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.146207114	0.120357267
				노인부부가구	0.302096278	0.269209948
				노인가구주가구	0.019753456	0.016745320
				비노인가구주가구	0.525297529	0.586137026
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.212762580	0.172148167
				노인부부가구	0.290308599	0.247439702
				노인가구주가구	0.019042484	0.015629496
				비노인가구주가구	0.467284582	0.560088236
T	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.659863946	0.637795276
				노인부부가구	0.505376344	0.43814433
				노인가구주가구	0.4	0.652173913
				비노인가구주가구	0.227430556	0.189271255
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.796657382	0.822966507
				노인부부가구	0.82382134	0.804597701
				노인가구주가구	0.814814815	1
				비노인가구주가구	0.336594912	0.26848249

[표 3]과 [표 4]를 바탕으로, 분석 방법에서 소개되었던 <식 5>를 구할 수 있는데, <식 5>는 Das Gupta(1993)의 표준화 요인분해의 최종 결과를 의미하며, 해당 식은 다음과 같다.

<식 5>

(총비율의 차이)

$$t_{...} - T_{...} = I + J + K + r$$

(I 효과)

$$\bar{a} - \bar{A} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{b_{ijk}c_{ijk} + B_{ijk}C_{ijk}}{3} + \frac{b_{ijk}C_{ijk} + B_{ijk}c_{ijk}}{6} \right] (a_{ijk} - A_{ijk})$$

(J 효과)

$$\bar{b} - \bar{B} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{a_{ijk}c_{ijk} + A_{ijk}C_{ijk}}{3} + \frac{a_{ijk}C_{ijk} + A_{ijk}c_{ijk}}{6} \right] (b_{ijk} - B_{ijk})$$

(K 효과)

$$\bar{c} - \bar{C} = \sum_{ijk} \frac{t_{ijk} + T_{ijk}}{2} \left[\frac{a_{ijk}b_{ijk} + A_{ijk}B_{ijk}}{3} + \frac{a_{ijk}B_{ijk} + A_{ijk}b_{ijk}}{6} \right] (c_{ijk} - C_{ijk})$$

(r 효과)

$$\bar{t} - \bar{T} = \sum_{ijk} \frac{\frac{n_{ijk}}{n} + \frac{N_{ijk}}{N}}{2} (t_{ijk} - T_{ijk})$$

[표 5]는 [표 3]과 [표 4]를 바탕으로 <식 5>를 통해서 구한 값을 정리한 것이다. 각각의 효과는 각 셀의 총합(summation)과 동일하기 때문에 각 구성요인 별로 각 셀들을 모두 더해주었으며, 구성요인의 효과를 나타내는 해당 셀은 따로 표시를 하였다.

[표 5] 각 구성 요인별 효과

구분				사적이전 여부(J)		합계	
				있음	없음		
a-A (I)	공적연금 (II)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.003809135	0.002855233	0.006664369
				노인부부가구	0.004626779	0.004178757	0.008805536
				노인가구주가구	0.000445171	0.000740688	0.001185859
				비노인가구주가구	0.003586220	0.006284820	0.009871040

		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	-0.006960136	-0.005129717	-0.012089854
				노인부부가구	-0.007701703	-0.007244741	-0.014946443
				노인가구주가구	-0.000739768	-0.000975983	-0.001715751
				비노인가구주가구	-0.004834185	-0.008517283	-0.013351468
				합계	-0.007768486	-0.007808226	-0.015576712
b-B (J)	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	-0.002269177	0.001943338	-0.000325839
				노인부부가구	-0.004926844	0.003679920	-0.001246924
				노인가구주가구	-0.000731575	0.000927564	0.000195989
				비노인가구주가구	-0.005496699	0.005026731	-0.000469968
		비수급	가구형태 (K)	노인단독가구	-0.006191535	0.005195836	-0.000995698
				노인부부가구	-0.005731946	0.004375315	-0.001356630
				노인가구주가구	-0.000743081	0.000709538	-0.000033543
				비노인가구주가구	-0.004552980	0.004213283	-0.000339697
	합계				-0.030643838	0.026071527	-0.004572311
	c-C (K)	공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.004730797	0.003224995
노인부부가구					0.007060986	0.004645248	0.011706234
노인가구주가구					-0.001475661	-0.000673854	-0.002149515
비노인가구주가구					-0.004240967	-0.003772660	-0.008013628
비수급			가구형태 (K)	노인단독가구	0.010256509	0.007984230	0.018240739
				노인부부가구	0.012036589	0.008045148	0.020081736
				노인가구주가구	-0.002956776	-0.001566720	-0.004523495
				비노인가구주가구	-0.006116214	-0.005676143	-0.011792357
합계				0.019295263	0.012210244	0.031505507	
t-T (r)		공적연금 (I)	수급	가구형태 (K)	노인단독가구	0.000300342	0.001515456
	노인부부가구				0.000838278	0.006528244	0.007366522
	노인가구주가구				-0.000925273	-0.000154404	-0.001079677
	비노인가구주가구				-0.000277444	-0.000951986	-0.001229430
	비수급		가구형태 (K)	노인단독가구	0.000576356	-0.001509029	-0.000932672
				노인부부가구	0.00616338	0.00178062	0.007944000
				노인가구주가구	0.000766286	0.000960213	0.001726499
				비노인가구주가구	-0.001702159	-0.001322187	-0.003024346
합계				0.005739766	0.006846927	0.012586693	

[표 6] 은 [표 5]의 결과 중에서 구성 효과를 나타내는 것만을 추려서 정리를 한 최종 결과이다. [표 1] 기초통계에서, 2009년과 2013년의 노인 빈곤율을 비교했을 때, 2009년에 비해서 2013년의 노인 빈곤율은 2.36%p 높아졌다. [표 6]의 총변화의 의미는 2009년과 2013년의 총 노인 빈곤율의 변화를 의미하는데, 소수점에서 약간 차이는 있지만 그 차이가 유사한 것으로 나타났다.

[표 6] 2009년과 2013년 노인 빈곤율 표준화 요인분해 결과

구분	노인빈곤율의 변화
연도	2009 - 2013
I 효과 (공적연금 효과)	-1.56
J 효과 (사적이전 효과)	-0.46
K 효과 (가구형태 효과)	+3.15
r 효과 (빈곤율 효과)	+1.26
총 변화	+2.39

각 구성요인 별로, 각 구성요인의 변화가 노인 빈곤율의 변화를 어느 정도 설명하는지를 구체적으로 살펴보면, 공적연금 수급률의 변화(I 효과)는 노인 빈곤율을 감소시키는 것으로 나타났다. 2009년에서 2013년까지 공적 연금 수급률의 변화는 [표 1]을 통해서 살펴보면, 약 8% 정도 상승을 했는데, 공적 연금의 수급률의 증가가 노인 빈곤율을 감소에 긍정적인 역할을 했다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 기존의 선행연구들과 결과가 일치한 것으로 나타났다(김수완·조유미, 2006; 김경아, 2008; 장현주, 2013; 신혜리 외, 2014).

사적이전 효과(J 효과)를 살펴보면, 2009년에서 2013년의 사적이전이 있는 비율은 52.9%에서 46.51%로 약 6% 정도 감소한 것으로 나타났다. 이러한 변화의 효과가 노인 빈곤율을 미미하게나마 감소시키는 것으로 나타났다. 기존의 선행연구들에서는 사적이전이 노인 빈곤율을 완화시키는데 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다는 점에서(김수완·조유미, 2006; 손병돈, 2009; 신혜리 외, 2014), 본 연구의 분석 결과와는 차이가 있다. 이러한 차이는 본 연구에서 '가구형태' 변수가 사적이전 여부와 동일한 변수로 역할을 하기 때문에 사적이전의 효과가 제대로 나타나지 않은 것으로 판단된다.

마지막으로 가구형태 효과의 경우, 2009년과 2013년을 비교했을 때, 노인단독가구, 노인 부부가구가 증가하고, 비노인가구주가 감소하는 것을 확인하였는데, 이러한 변화는 노인 빈곤율을 증가시키는 요인으로서 그 역할을 하는 것으로 나타났다. 특히 세 가지 요인 중에서 절대값이 가장 높는데, 그만큼 노인의 가구형태의 변화가 노인 빈곤율에 부정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 박경숙·김미선(2016)의 연구에서도 가구형태의 변화가 노인 빈곤율을 악화시키는 주요 요인으로서 그 설명 정도가 높은 것으로 나타났는데 본

연구에서도 동일한 결과를 확인할 수 있었다.

정리를 하면, 각 구성 요인의 변화 효과가 노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향을 보았을 때, 공적 연금의 효과가 노인 빈곤율 완화에 긍정적인 역할을 한다는 점을 확인할 수 있었던 반면, 공적 연금의 노인 빈곤 완화의 긍정적 효과보다 더 큰 가구 형태 변화라는 부정적 효과 때문에 2009년에서부터 2013년까지의 노인 빈곤율이 악화가 된 것을 확인할 수 있다. 이는 외환위기 이후부터 기존의 가족을 중심으로 하는 부양체계가 무너졌고, 이로 인해 노인들이 더 이상 자녀들로부터 보살핌과 금전적 지원을 못함으로 인해 노인 빈곤율이 가속화 되었고, 그 효과가 여전히 지속되고 있음을 알 수 있다. 물론 공적 연금의 수급률이 점점 높아짐에 따라 노인 빈곤율이 조금씩 완화되고 있지만, 가족 부양체계가 무너지는 속도보다 느리다는 점에서 공적 연금을 통한 노인 빈곤의 완화 효과가 가시적으로 드러나지 않았던 것으로 보인다.

본 연구에서 Das Gupta(1993)의 표준화 요인분해를 통해 노인 빈곤율의 변화를 설명하는 주요 구성요인인 공적 연금의 수급률, 사적이전 비율의 변화, 가구형태의 변화들이 노인 빈곤을 얼마나 더 악화시키는지, 혹은 완화시키는지 가시적으로 보여주었다는 점에서 의미가 있겠다.

V. 결론 및 연구의 한계

지금까지 두 시점의 공적연금 수급의 변화, 사적이전 비율의 변화, 그리고 가구형태의 변화에 따른 노인 빈곤율의 변화 정도를 표준화 요인분해를 했다. 그 결과, 2009년부터 2013년까지의 공적연금의 수급률이 상승했던 부분이 두 시점에서의 노인 빈곤율 감소에 긍정적인 역할을 했다는 것을 확인할 수 있었던 반면, 2009년과 2013년 사이의 가구형태의 변화(3세대 가구의 해체)가 두 시점의 노인 빈곤율을 증가시키는 것을 확인할 수 있었다. 그 정도를 비교했을 때, 가구형태의 변화 효과가 공적 연금 수급률 상승의 효과보다 더 많이 노인 빈곤에 영향을 주는 것으로 나타났다. 공적 연금 수급률이 상승함에 따라 노인 빈곤이 조금씩 완화되고는 있지만, 가구형태의 빠른 변화가 노인 빈곤을 더욱 악화시켜 결과적으로 2009년과 2013년 사이의 노인 빈곤율은 더 악화된 것으로 보인다.

본 연구에서는 기존의 선행연구들과 달리, 노인 빈곤율의 변화를 다양한 구성요인들로 요인분해를 함으로써 노인 빈곤율에 영향을 미치는 구성요인들의 그 정도를 확인을 할 수 있었다는 점에서 의미가 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 몇 가지 한계점들이 있다. 우선, 본 연구에서 이용한 가계동향조사의 2009년과 2013년 사이의 기간이 너무 짧다는 점이다. 가계동향조사는 역사가 깊은 조사이기 때문에 더 이전의 자료를 활용을 할 수 있는 장점이 있다. 하지만 앞서 서술하였듯이 본 연구에서는 기초(노령)연금의 효과를 제외한 공적 연금만의 효과를 확인을 하고자 하였기에, 기초노령연금이 도입된 동일한 시기인 2009년과 2013년을 분석자료로 활용하였다. 다만, 본 연구를 기초로 해서 기초연금이 도입이 되었던 2014년 이후인 2015년과 2018년을 비교하는 것과 더불어 기초노령연금이 도입되기 이전의 1999년과 2007년을 비교하는 것까지 연구를 확장을 한다면 더 의미 있는 연구가 될 것으로 기대 된다.

본 연구에서의 또 다른 한계점은 성별과 연령을 통제하지 못했다는 점이다. 시간이 지나감에 따라 발생하는 성별과 연령의 구성비율의 변화 또한 노인 빈곤율에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 선행연구를 통해서 확인이 되기 때문이다(박경숙·김미선, 2016). 하지만 Das Gupta(1993)의 표준화 요인분해 방식은 구성요인이 많아지면 많아질수록, 그 분석 과정이 매우 복잡해진다는 단점이 있다. 따라서 본 연구에서는 주요변수 중심으로 표준화 요인분해를 했다. 다만, 분석 결과에서 사적이전의 효과(J 효과)가 가구형태의 변화 효과(K 효과)와 설명력이 겹치면서 제대로 그 효과를 확인할 수 없었는데, 후속 연구에서는 사적이전 요인 대신에 성별과 연령 구성요인을 포함시킬 필요가 있겠다.

마지막 한계점으로서, 본 연구에서 활용한 Das Gupta(1993)의 표준화 요인분해 방식은 통계적 유의성을 확인하는 것에는 어려움이 있다. 기존의 보편적으로 쓰이는 회귀분석 기반의 분석 방법은 확률적인 방법을 통해서 해당 분석의 유의수준과 신뢰수준을 확인할 수 있지만, Das Gupta(1993)의 방식은 단순히 노인 빈곤율을 요인분해 하는 방식이므로 통계적인 추론과 분석이 포함되지 않는다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 부트스트랩(boot strap)을 활용해야 할 필요가 있으며, 이 또한 후속 연구에 포함을 시켜 보완해야 할 필요가 있다.

참고문헌

- 강성호, & 최옥금. (2010). 기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석. 한국사회정책, 17(2), 43-71.
- 강성호. (2011). 부양의식 및 공적이전소득의 사적이전소득 구축효과와 소득보장효과. 재정정책논집, 13(1), 113-114.
- 강소량, & 문상호. (2013). 기초노령연금제도가 고령자의 경제적 만족도에 미치는 영향. 정책분석평가학회보, 23(4), 59-85.
- 권혁진. (2012). 비정규 고용과 국민연금 사각지대. 응용경제, 14(2), 85-120.
- 금현섭, & 백승주. (2014). 공적연금, 사적이전 그리고 주관적 후생: 소득안정화 역할을 중심으로. 행정논총, 52(1), 145-175.
- 김경아. (2008). 국내 노년층의 빈곤실태와 공적연금의 빈곤완화 효과에 관한 실증연구. 산업경제연구, 21(4), 1503-1523.
- 김대철, & 권혁진. (2007). 국민연금제도의 노후빈곤 완화 효과분석 -국민연금 직장가입자(임금근로자)를 중심으로-. 사회보장연구, 23(3), 251-275.
- 김동훈, & 권형구. (2016). 국민연금소득대체율 분석과 정책적 의의. 리스크관리연구, 27(1), 67-103.
- 김수완, & 조유미. (2006). 우리나라 노인가구의 소득구성 및 빈곤율 분석 - 가구유형별 근로소득과 공적연금소득의 비중 및 빈곤제거효과를 중심으로. 사회복지연구, 29, 5-37.
- 김연명, & 한신실. (2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정. 한국사회정책, 24(4), 89-112.
- 김용문, 김미곤, & 여유진. (2007). 경제 발전과 빈곤경감 전략 - 한국의 경험과 시사점을 중심으로 -.
- 김진욱. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제비교연구. 한국노년학, 31(1), 111-127.
- 김희삼. (2008). 사적소득이전과 노후소득보장. 한국개발연구원, 30(1), 71-130.
- 남재욱, & 신혜리. (2017). 기초연금 수급경험에 따른 수급자의 복지인식 변화에 관한 연구. 사회보장연구, 33(2), 41-75.

- 박경숙, & 김미선. (2016). 노인 가구형태의 변화가 노인 빈곤율 변화에 미친 영향. *한국사회학*, 50(1), 221-253.
- 박경숙. (2017). 인구학 방법: 인구동태의 측정과 모형.
- 박찬용. (1999). 경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책방향.
- 석재은, & 김태완. (2000). 노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구.
- 석재은. (2010). 이중차이모델에 의한 공적연금제도의 영향 분석. *사회보장연구*, 26(3), 73-98.
- 석재은, & 김용하. (2002). 국민연금의 소득보장효과에 대한 Simulation 분석. *사회보장연구*, 18(1), 67-104.
- 성혜영. (2016). 노인가구의 소비실태와 소득적정성: 연금생활가구와 비연금생활가구의 비교. *노인복지연구*, 71(4), 203-219.
- 손병돈. (2009). 노인 소득의 불평등 추이와 불평등 요인분해. *한국노년학*, 29(4), 1445-1461.
- 신혜리, 남승희, & 이다미. (2014). 노인가구의 공적이전소득과 사적이전소득의 빈곤감소효과 및 두 이전소득 간의 관계 연구. *사회과학연구*, 40(1), 117-138.
- 안종범, & 전승훈. (2005). 은퇴자가구의 적정소득대체율. *한국경제연구*, 15, 5-33.
- 여유진. (2013). 노인의 가구유형별 빈곤과 공적 이전의 빈곤감소효과 분석 - 정책적 함의를 중심으로. *비판사회정책*, 40, 185-219.
- 원종욱, 백혜연, 김태은, & 최요한. (2014). 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석. *한국보건사회연구원*.
- 이경배. (2018). 기초연금 확대가 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향에 관한 연구: 재정패널조사 자료를 이용하여. *재정학연구*, 11(1), 77-107.
- 이승호, 구인회, & 손병돈. (2016). 기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향: 이중차이 방법의 적용. *한국사회보장학회 정기학술발표논문집*, 2016(2), 467-489.
- 이정화, & 문상호. (2014). 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향-성향점수매칭(PSM) 이중차이(DID)를 활용한 분석. *한국정책학회보*, 23(3), 411-440.
- 이채정, & 권혁주. (2016). 기초연금의 정책효과 분석: 노인의 생활비 지출을 중심으로. *한국행정논집*, 28(3), 365-388.

- 임완섭. (2015). 빈곤 노인가구의 유형별 소득 및 지출 특성과 정책과제. 보건복지포럼, 90-103.
- 장현주. (2013). 공적연금제도의 노후빈곤 완화효과: 국민연금제도를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 23(4), 265-286.
- 최현수. (2002). 국민연금의 사각지대 존재에 따른 노후 빈곤 및 소득불평등 추정. 한국노년학, 22(3), 223-243.
- 통계청. (2019). 2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망. 2019.9.2.보도자료.
- 한신실, 주수정, & 신성희. (2015). 한국 다층노후소득보장체계 구축양태의 경험적 검토. 한국사회복지학, 67(1), 215-237.
- 한정림,&우해봉.(2014).국민연금수급률과급여수준의적정성.사회보장연구,30(2),401-431.
- Blinder, A. S. (1973). Wage discrimination: reduced form and structural estimates. Journal of Human resources, 436-455.
- Gupta, P. D. (1978). A general method of decomposing a difference between two rates into several components. Demography, 15(1), 99-112.
- Gupta, P. D. (1993). Standardization and decomposition of rates: a user's manual (No. 186). US Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). Old-Age Income Support in the 21st Century. Old-Age Income Support in the 21st Century.
- Kitagawa, E. M. (1955). Components of a difference between two rates. Journal of the american statistical association, 50(272), 1168-1194.
- Lee, S. (2017). Population Ageing and Retirement Security in Korea. In Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience (pp. 199-215). Springer, Cham.
- Oaxaca, R. (1973). Male-female wage differentials in urban labor markets. International economic review, 693-709.

“공적연금 수급률 변화가 노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향”에 대한 토론

한국보건사회연구원 부연구위원 이원진

본 논문은 가계동향조사 데이터를 활용하여 공적연금 수급률의 시간에 따른 변화가 노인 빈곤율의 시간에 따른 변화에 미치는 영향을 분석하였습니다. 분석 결과, 2009~2013년 동안 60세 이상 노인의 공적연금 수급률이 43%에서 51%로 증가하였고, 그에 따라 노인 빈곤율이 1.56%p 감소하였습니다. 하지만 같은 기간 동안 자녀와 동거하지 않는 노인의 비율이 증가함에 따라 노인 빈곤율이 3.15%p 증가하였고, 종합적으로 노인 빈곤율이 2.39%p 증가한 것으로 나타났습니다.

이와 같은 본 논문의 분석결과는 다음과 같은 점에서 중요한 의의를 갖습니다. 첫째, 본 논문은 공적연금의 성숙과 발전이 노인빈곤을 감소시킬 가능성을 실증하기 위해 노력하였습니다. 현재 한국의 심각한 노인빈곤 문제를 해결하기 위한 다양한 방안이 논의되고 있습니다. 크게 볼 때 노인빈곤에 대응하는 소득보장제도는 사회보험방식 공적연금과 기초보장제도 및 기초연금 등 비기여방식 공적이전으로 구분할 수 있을 것입니다. 이 중 공적연금에 대해서 현재 수급률과 급여수준이 낮아 노후소득보장기능이 취약하고, 노동시장여건이 악화되고 있는 상황에서 미래에도 사회보험방식의 소득보장효과에 한계가 있을 것이며, 오히려 중장년기 노동시장에서의 불평등을 노후로 연장하는 역할을 할 수 있다는 비판론도 존재합니다. 게다가 국민연금의 제도적 성숙을 물리적으로 앞당기기가 어렵기 때문에, 당장 현세대 노인의 빈곤을 해결하기 위해서는 기초연금과 기초보장제도를 강화하거나 또 다른 형태의 노후소득보장제도가 필요하다는 의견이 있습니다. 이와 같은 노후소득보장제도 개편 방향에 대한 논의가 합리적으로 진행되기 위해서는 공적연금의 소득분배효과에 대한 경험적인 증거가 필요합니다. 본 논문은 2009~2013년의 비교적 짧은 기간

동안에도 공적연금 지급률이 약 8%p나 증가하였고 이에 따라 노인빈곤율이 1.56%p 감소하였음을 보여주었습니다. 이러한 분석결과는, 적어도 현 단계에서는, 공적연금의 노인빈곤 감소 역할을 기대하기 어렵다는 주장을 반박하는 근거로 해석될 수 있습니다. 나아가, 보다 적극적으로 해석하자면 소득대체율 인상이나 각종 크레딧제도 확대 등 국민연금 강화 주장을 뒷받침할 수도 있을 것입니다.

둘째, 본 논문은 노인빈곤의 추이(trend)에 대한 학술적·정책적 관심을 환기시킵니다. 횡단적으로 한국의 노인빈곤이 심각하다는 사실은 잘 알려져 있지만, 한국의 노인빈곤이 시간에 따라 어떻게, 왜 변화하고 있는지에 대한 관심은 상대적으로 덜 한 것 같습니다. 서구 복지국가의 경우 대체로 공적 노후소득보장제도를 활용하여 노인빈곤 문제를 해결해 왔습니다. 그런데 국제적인 기준에서 한국은 작은 복지국가이지만, 시간에 따라 복지국가가 확대되고 있음은 분명합니다. 그렇다면 이와 같은 복지국가 확대의 시기에, 왜 노인빈곤은 뚜렷하게 감소하지 않는지에 대한 대답이 필요한 상황입니다. 노인빈곤 추이에 영향을 미치는 요인은 공적이전의 확대뿐만 아니라 가족구조의 변화, 노인의 경제활동참여와 산업구조의 변화, 고령화 등으로 다양할 것입니다. 본 논문은 공적연금이 확대되었지만 자녀와의 동거가 감소하는 등 사적부양이 약화되었기 때문에 노인빈곤이 감소하지 않고 있다는 그림을 보여주었습니다. 노인빈곤 추이의 영향요인이라는 주제의 중요성에 비해 관련 실증 연구는 아직 많지 않은 것으로 판단되는데, 본 논문이 관련 논의에 일정하게 기여할 수 있을 것입니다.

이와 같이 본 논문은 중요한 연구문제를 제시하고 성실하게 분석하여 의미 있는 결과를 도출하였지만, 다음과 같이 몇 가지 고민해볼 점을 말씀드리고자 합니다. 첫째, 통제수준이 낮아 분석결과를 공적연금의 인과적 효과로 해석하는 데 한계가 있습니다. 본 논문의 분석 방법에서 공적연금 변화가 빈곤율을 감소시킨 것으로 나타난 이유를 개념적으로 살펴보면, 1) 횡단적으로 공적연금 지급자가 비수급자보다 빈곤율이 낮고 2) 시계열적으로 공적연금 지급률이 증가하였기 때문입니다. 그런데 횡단적으로 공적연금 지급자가 비수급자보다 빈곤율이 낮은 이유가 공적연금 지급의 인과적 효과 때문이 아니라 성, 연령, 교육수준, 노동시장지위 등 공적연금 지급과 빈곤에 선행하는 다른 특성 때문일 가능성이 있습니다. 예를 들어, 공적연금 지급자가 비수급자보다 빈곤율이 낮은 것이 단순히 공적연금 지급자의 교육수준과 노동시장지위가 상대적으로 높아서 자산을 많이 축적해두었기 때문이라면, 이러한 요인을 통제하면 공적연금의 영향이 감소할 가능성이 있습니다. 본 논문의 분석

방법으로는 다양한 변수를 통제하기가 어려울 수 있는데, Oaxaca 분해 등과 같이 보다 유연한 형태의 분석방법을 고민해보는 것도 가능합니다.

둘째, 사적이전 여부를 통제변수로 포함하는 것에 대한 고민이 필요합니다. 본 논문에서 일반적인 예측과 달리 사적이전 존재 비율이 감소함에 따라 노인빈곤이 감소한 것으로 나타난 이유는, 한국에서 가난한 노인이 사적이전을 많이 받기 때문에, 횡단적으로 대체로 사적이전 존재 노인이 비존재 노인보다 빈곤율이 높은 관계가 존재하기 때문일 것으로 짐작됩니다. 즉, 사적이전이 감소하여 빈곤이 감소하는 관계는 빈곤이 사적이전을 증가시키는 횡단적인 역인과관계 때문에 나타난 결과일 가능성이 있습니다. 한편, 사적이전은 공적연금보다 인과적으로 후행할 가능성도 큼니다. 사적이전을 받는다고 공적연금을 받지 않을 수는 없지만, 공적연금을 받으면 사적이전을 받지 않을 수 있기 때문입니다. 따라서 공적연금의 영향을 분석할 때 공적연금의 영향을 받아 변화할 가능성이 큰 사적이전을 통제하지 않는 것이 인과적 관점에서 더 바람직할 수 있습니다.

셋째, 본 논문은 2009~2013년 기간의 가계동향조사를 분석했는데, 아무래도 분석기간이 짧아서 분석결과의 함의가 축소되는 느낌이 있습니다. 기초연금 확대의 영향을 구분하지 못하는 문제가 있더라도, 분석기간을 길게 설정하는 선택의 실익이 더 클 수 있을 것 같습니다. 또한 기초연금이 확대되기 전과 후를 분석시점으로 설정한다면, 본 논문의 분석방법에서 구체적으로 어떤 문제가 나타나는지, 분석결과가 어떤 방향으로 편의되는지를 고민해 볼 필요가 있습니다.

넷째, 장기적으로는 공적연금의 수급률뿐만 아니라 급여수준에 대한 고민도 필요합니다. 현재 국민연금의 수급률은 꾸준히 증가하고 있지만, 급여수준이 낮아 노후소득보장 기능에 한계가 있다는 인식이 존재합니다. 수급률뿐만 아니라 급여수준의 변화는 어떠한지, 수급률과 급여수준의 변화가 종합적으로 노인빈곤에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 후속연구가 필요할 것입니다. 이는 소득대체율 인상과 같이 국민연금 급여수준을 증가시키는 개혁의 효과를 판단하는 데 중요한 근거자료로 사용될 수 있을 것입니다.

“공적연금 수급률 변화가 노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향”에 대한 토론문

공공운수노조 국민연금지부 정책위원 박진석

1. 노인빈곤율 현황

노인빈곤율이란 65세 이상 인구의 상대적빈곤율 추이를 나타내는 지표입니다. 어떤 연구 및 뉴스 등에서 가장 많이 나오는 지표 중 하나로서 지표가 가지고 있는 내용이 어떤 부분 인지를 알아보고 가는 시간이 필요하다고 생각을 하였습니다.

- ‘상대적 빈곤율’은 균등화 소득을 기준으로 한 사회 내에 속한 전체 인구 중 다른 사람에 비해 상대적으로 빈곤한 인구의 비율을 나타냄.
- 가계금융복지조사의 빈곤선은 균등화 처분가능소득의 중위 소득 50% 또는 60%를 기준으로 함. 2017년 균등화 처분가능소득의 중위소득은 2,643만원이며, 50%기준의 빈곤선은 약 1,322만원임.
- 65세 이상 노인인구의 상대적 빈곤율은 65세 이상 인구 중에서 균등화 소득이 빈곤선 이하인 인구의 비율을 의미하며,
65세 이상 인구의 상대적빈곤율(%) = 균등화 소득이 빈곤선 이하인 65세 이상 인구 수 / 65세 이상의 총인구수

2017년 기준으로 월110만원 보다 소득이 적은 65세 이상 인구의 비율은 42.2%, 이는 65세 이상 노인인구 중 42.2%가 전체인구 중위소득의 절반 이하에 해당하는 균등화 소득을 얻었음을 의미함.

- 노인빈곤률은 소득을 기준으로 측정한 지표이므로, 은퇴 후 소득은 발생하지 않지만 자산을 많이 보유한 경우 빈곤층으로 분류되는 한계점도 있음.

• 주요국 노인빈곤률

국가	노인빈곤률	전체빈곤률	국가	노인빈곤률	전체빈곤률
호주	25.7	12.8	네덜란드	3.7	7.9
캐나다	9.0	12.6	스웨덴	10.0	9.0
독일	9.5	9.5	영국	13.8	10.9
일본	19.0	16.1	미국	20.9	16.8
한국	45.7	13.8	OECD	12.5	11.5

주: 66세 이상 기준. 일본은 2012년, 한국, 영국, 미국은 2015년 기준
 자료 : Pensions at a Glance(OECD, 2017)

소득을 기준으로 측정한 지표인 만큼 소득만 따질 경우 2019년 45%가 넘어가지만 우리나라의 경우 자산의 70% 를 부동산으로 가지고 있고, 사적이전소득의 비율이 높은 점, 공적연금이 현재의 노인 세대를 충분히 고려하지 못한 점 등을 고려해야하는 부분도 있습니다.

발제문에서는 그 중 공적연금에 초점을 맞춰서 공적연금이 노인빈곤 방지에 어떤 역할을 하고 있는지를 확인하고자 하였고, 현시점의 연금의 과제 및 앞으로 공적연금으로서 국민 연금이 어떤 방향으로 나아갈지를 제시하는 연구라고 생각을 합니다. 또한 노후보장체계의 핵심인 공적연금의 수급의 변화가 노인 빈곤율의 변화를 설명하는 정도를 확인하는 것이 연구의 목적이라고 하였습니다.

2. 공적연금 수급률이 미치는 영향

서문 내용 중에 연금제도의 성숙에 대해서 여러번 언급하였습니다.

“연금제도가 성숙해진다”라는 의미는 첫 번째로 가입기간에 따른 수급자의 수가 성숙해지다 라는 부분과 두 번째로 적정노후소득을 보장할 정도의 금액으로 성숙해지다, 두 가지 의미로 여겨질 수 있습니다.

연금은 제도가 성숙하기도 전에 연금제도개혁으로 인하여 소득대체율면에서 적정한 노후소득을 보장하지 못하게 되었고, 스스로 커나가는 성숙함을 가질 수 있는 시간을 갖지 못했습니다.

제도가 만들어진지 30년이 지난 현재에 어느 정도 규모의 수급자가 있고, 노인 빈곤율에 미치는 영향을 파악하여 제도가 올바른 방향으로 가고 있는지 점검해야하는 시기라고 생각합니다.

연금제도는 40년 가입기간을 가정하고 설계되었고, 제도 설계 초기부터 가입을 하였던 가입자인 1969~70년생들이 가입이후 40년 뒤인 2030년~2035년에 가입기간 대비 수급자의 수와 연금수급액이 어느 정도가 되는지를 파악하는 것 또한 제도의 성숙성을 알아보는 척도가 될 것이라고 생각합니다.

출처: 통계청(장래인구추계)

국민연금 대상 : 수급률 예측 (단위:천 명, %)

연도	65세 이상 인구	수급자수	인구대비 수급자수 비율(65세이상)	
			전체(%)	노령연금(%)
2019년8월	7,970	3,312	41.5	36.2
2020	8,128	3,601	44.3	38.3
2025	10,682	5,320	49.8	42.8
2030	12,947	7,212	55.7	48.0
2035	15,181	9,534	62.8	54.8
2040	17,125	11,919	69.6	61.5
2045	18,189	13,806	75.9	67.6
2050	18,807	15,328	81.5	73.0
2060	18,542	16,484	88.9	81.0
2070	17,334	15,740	90.8	84.4
2080	15,348	13,890	90.5	85.7

현재 국민연금은 65세이상 연금 수급자가 330만명을 넘어섰고, 이는 65세 이상 총 인구

대비 41.5%를 넘어서고 있습니다. 65세이상 인구 10명 중 4명이상이 국민연금 수급자입니다.

수급자의 규모만으로 연금제도가 성숙했다고 도출하는 것은 어렵지만 의무가입으로서 실질적으로 국민연금을 40년 이상 가입이 가능할 수 있는 연령대가 연금을 받을 수 있는 2035년 이후에 수급자의 수와 규모를 확인하는 것은 중요하다고 생각을 합니다.

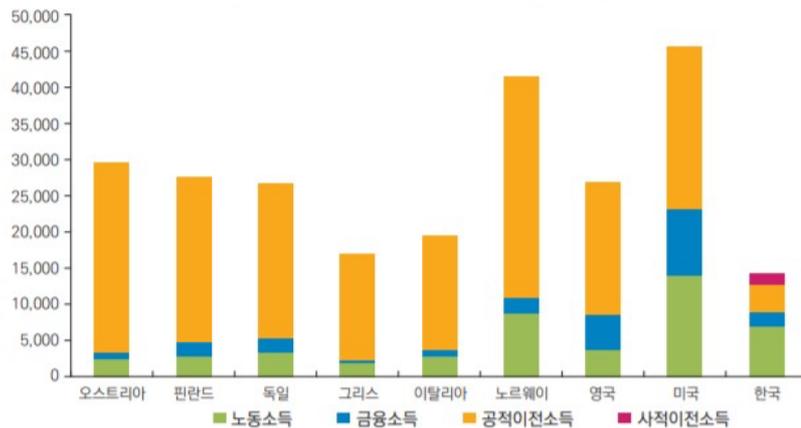
또한 그 시기에 연금제도 밖, 사회적 보호에서 배제된 집단을 줄일 수 있는 제도적 보완을 마련해나가는 것도 게을리 하지 말아야 할일이라고 봅니다.

건강보험은 우리보다 더 많은 보험료를 부과함에도 불구하고, 저항력이 떨어지는 부분은 건강보험가입자임과 동시에 수급자로서의 혜택을 받는다는 점이 크게 작용한다고 볼 수 있습니다.

3. 우리나라 노인인구

우리나라 노인은 높은 경제활동 참가율로 인해 노인가구의 노동소득보유 비율(51%) 및 총소득 대비 점유율(47.1%)은 OECD 9개국 중 압도적 1위 라고 합니다.

〈그림 1〉 OECD 주요 국가의 소득구성과 수준



자료: 가계금융복지조사 2013년(한국), Luxembourg Wealth Study data 2011~2014년(그 외 국가).
 주1): 각국의 CPI로 조정한 값에 2011년 USD PPP로 환산한 금액
 주2): 오스트리아와 그리스는 가처분소득이 아닌 총소득(gross income)으로 산출된 값임
 주3): 미국 소득정보는 세금환급신청서(US tax return form 1040)를 이용하여 가구(Primary Economic Unit, PEU)단위로 파악된 값임

노동소득(근로+사업)과 사적이전소득은 비교 국가 중 가장 높았으며, 공적이전소득은

총소득 대비 점유율이 26.5%로 9개국 중 가장 낮았으며, 두 번째 낮은 미국과 비교 할 때에도 매우 낮은 수준입니다.

노인가구 소득의 구성과 수준을 비교한 결과, 노인가구의 소득은 가장 낮았으며, 공적 이전소득이 낮은 것이 주요원인으로 보고 있습니다.

노인 빈곤율은 공적연금의 성숙뿐만 아니라 다른 사회경제적 요인에 의해서도 영향을 받음을 결론에서도 말씀해주셨고, 그 중 우리나라만의 가족 구성의 특징과 변화에 따른 연관성이 있다는 것을 확인할 수 있었습니다. 다만 1인가구의 비중이 점점 늘어나고 있고, 사적이전소득과 같이 부양한다는 관습이 점점 사라지는 요인 등을 앞으로 더 고려하고 고민해 봐야 한다고 봅니다.

<10년간 가족구성의 차이>

(단위: %)

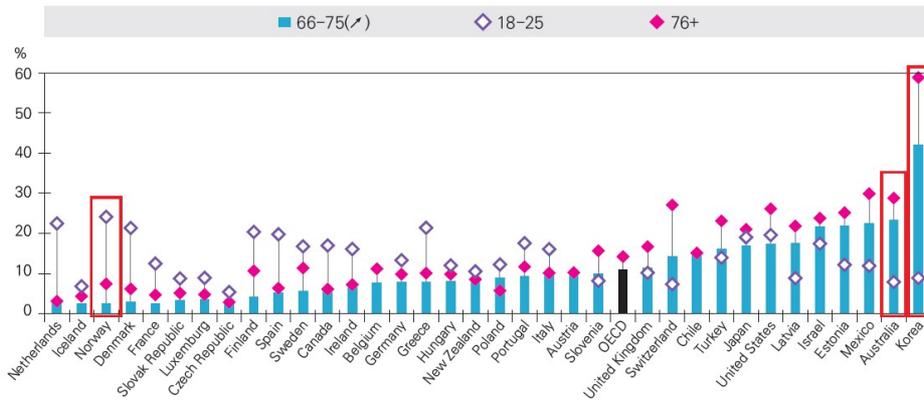
		근로연령층 (40~44세)		은퇴연령층 (55~59세)		전체	
		2006	2016	2006	2016	2006	2016
가구원 수	1명	3.0	10.7	9.7	23.4	5.4	9.9
	2명	7.7	25.4	34.2	51.2	15.3	19.4
	3명	20.5	29.5	27.9	16.1	24.0	25.4
	4명이상	68.8	34.4	28.3	9.3	55.3	45.4
취업인원 수	0명	4.0	4.7	12.5	33.6	10.1	11.4
	1명	44.1	34.1	36.8	44.0	43.2	41.1
	2명	48.0	41.4	32.4	16.6	37.5	37.1
	3명이상	3.9	19.8	18.3	5.8	9.2	10.4

자료: 통계청 가계동향조사 (2006~2016년) 원자료 분석

가구 형태의 변화 효과가 공적 연금 수급률 상승의 효과보다 더 많이 노인 빈곤에 영향을 주는 것으로 나타나고 있다고 하셨습니다.

평균적으로 OECD 국가들의 전체 인구 빈곤율과 노인 빈곤율은 거의 비슷한 수준이라고 합니다. 청년 빈곤율이 높고 노인 빈곤율은 낮은 국가가 상대적으로 많고, 우리나라처럼 청년 빈곤율이 낮고 노인빈곤율이 높은 국가도 있지만 극단적인 격차를 보이는 국가는 우리나라가 유일합니다.

<OECD 국가 연령별 상대적 빈곤율>



자료: Preventing Ageing Inequality(OECD, 2017)

경제활동을 하는 자녀가 독립을 하지 않고 부모와 같이 사는 문화는 청년층과 중장년층이 속한 가구의 가처분 소득을 높아지게 하는 원인이 되지만, 반면 노년층이 될 시기에 소득 있는 자녀가 분가함으로써 은퇴연령층의 소득 감소와 더불어 가구 소득을 급격하게 감소시키는 요인으로 작용할 수도 있습니다.

4. 결론

국민연금제도에 대한 다양한 관점들이 있고, 대다수는 소득대체율과 기금 등에 대한 관심이 많습니다.

연구자분도 결론에서 말씀해주셨지만 소득측면만 해석하는 것을 지양하고 국가별 문화 차이에 따른 가족구성형태등 소득요인의 빈곤율에 미치는 영향에 대해서도 고려해야합니다.

공적연금으로서 수급률이 가지는 의미와 계속해서 달라지는 가구형태 등을 관찰하면서 연금제도가 달라져야 하는 방향도 고심을 해야 할 때라고 생각을 합니다. 부양가족연금, 유족연금 등 연금을 수급하면서 가구형태에 따라서 발생할 수 있는 변화들이 있습니다.

공적연금 수급률이 낮다는 것은 본인 기여를 한 가입자를 보호하고, 국민연금 안에 들어 오지 못하는 국민들이 결론적으로 국민연금이라는 적정노후소득보장에 최소한의 혜택을 제대로 받지 못하고 있음을 의미합니다.

또한 국민연금이 충분히 성숙하지 않다 라는 말의 의미는 다층 노후소득보장체계를 강화하면서 공적연금이 축소가 되었고, 책임 면에서 국가의 역할은 적정소득이 아닌 최소수준 보장으로 바뀌고 있다는 것을 말하기도 합니다.

국민연금이 공적연금으로서 충분한 기능을 발휘하는데 있어서 시간이 해결해주리라고만 생각지 않습니다. 앞에서 언급했던 가족구성의 형태, 여성의 단절가입기간, 실질소득대체율 등등 미래에 충분히 발생할 수 있는 환경들을 고려하고 제도정비가 필요할 것입니다.

공적연금의 정책 공간과 복지정치

: 기초연금 도입과 제4차 공무원연금 개혁 사례

중앙대학교 사회학과 석사수료 서준상

I. 서론

이 연구는 한국의 복지정치를 이해하는 주요 사례로 박근혜 정부 시기 기초연금 도입과 제4차 공무원연금 개혁을 둘러싼 정치과정을 분석한다. 2012년 박근혜 후보의 대선 공약으로서 제시된 기초연금은 모든 노인에게 20만 원을 지급하는 내용을 담고 있었다. 하지만 도입 논의가 진행되는 과정에서 복지 재원 조달의 문제로 지급 대상과 수준을 축소하는 논의가 이루어졌다. 그 결과 지급 대상을 소득 하위 70% 노인으로 한정하고 급여 수준을 국민연금 가입기간과 연계하여 축소 지급하는 정부안이 발표되어 사회적으로 큰 논란을 낳았다. 또한 정부는 2014년 2월 공공부문 개혁의 일환으로 공무원연금을 비롯한 3대 특수직역연금을 개혁할 것을 발표하였다. 정부는 공무원연금의 직접적인 이해당사자인 공무원 집단의 의사를 묻지 않고 일방적으로 연금 개혁 논의를 주도하였다. 그 결과 공무원집단과 정부 사이의 갈등이 표면화되었으며, 특정 직업집단의 연금 이슈가 국민적 차원의 문제로

확대되었다.

이 연구는 박근혜 정부 시기 공적연금을 둘러싼 정치과정을 단순히 특정 정책의 문제로만 환원하지 않으며, 대신 한국 복지국가의 문제, 복지정치의 문제로 바라보는 관점을 취한다. 이러한 문제의식에 기초하여 이 연구는 다음과 같은 연구 질문을 제시한다. 첫째, 박근혜 정부의 연금정치가 펼쳐지는 공적연금 정책 공간의 성격은 무엇이었으며, 그것은 어떤 역사적 과정을 통해 형성되었는가? 둘째, 기초연금 축소 도입과 공무원연금 개혁을 피하는 정치세력은 공적연금 정책 공간에 내재되어 있는 갈등을 어떻게 동원하여 제도 변화에 성공하였는가? 셋째, 박근혜 정부의 연금정치가 한국 복지정치, 나아가 한국 복지국가에 함의하는 바는 무엇인가?

II. 선행연구 검토 및 이론적 배경

1. 선행연구 검토

이 절에서는 한국 공적연금에 관한 기존 연구들을 검토하여 두 가지의 연구 쟁점을 도출한다. 첫째, 기초연금과 공무원연금에 관한 기존 논의들을 종합하여 박근혜 정부 시기 연금정치의 쟁점이 무엇인지에 대해 살펴본다. 둘째, 공적연금 제도 변화를 설명하는 기존 연구들의 접근 방식과 그 한계는 무엇이며, 연금정치를 분석하기 위해 어떤 점을 주로 고려해야 되는지에 대해 살펴본다.

기초연금은 지급 대상과 수준의 측면에서 두 가지 쟁점이 존재한다. 첫째, 기초연금의 지급 대상과 관련하여 이 정책을 선별적 공공부조제도 또는 보편적 사회수당제도로 볼 것인지에 대한 쟁점이다. 이은주(2015)는 보편적 사회수당제도로 도입된 기초연금이 박근혜 정부에 의해 선별적 공공부조제도로 귀결되었다고 비판하였으며, 이태수(2016)는 소득수준에 따라 급여 자격을 박탈하는지의 여부에 따라 기초연금을 선별적 복지제도로 간주할 수 있다고 본다. 반면 김연명(2011, 2013)은 기초(노령)연금 제도가 소득 상위계급을 선별하기 위해 역으로 자산조사를 실시하므로 이를 단순히 선별적 복지제도로 간주할 수 없다고 주장한다. 보편주의 개념을 상대적 개념으로 봐야 한다는 문제의식(윤홍식, 2011a)을 수용

하더라도, 지급 대상을 설정하는 과정에서 선별주의와 보편주의 원칙이 혼재되어 제도의 성격이 불분명해졌음을 확인할 수 있다.

둘째, 기초연금의 지급 수준과 관련하여 기초연금을 국민연금 가입기간과 연계하여 금액 지급하는 제도를 어떻게 바라볼 것인지에 대한 쟁점이다. 석재은(2015)은 국민연금 가입자의 경우 국민연금의 균등급여²⁾와 기초연금을 동시에 수령하지만 국민연금 미가입자는 기초연금만 수령하는 공적연금의 구조가 세대 간 이전의 공평성을 훼손한다고 보았다. 그는 균등급여의 중복지급 문제를 해결하기 위해서는 연계 금액 제도 도입이 불가피하다고 주장한다. 반면 연계 금액 제도가 기초연금의 성격을 모호하게 만들었다는 비판도 존재한다. 2007년 도입된 기초노령연금이 소득대체율이 삭감된 국민연금을 보완하는 성격을 갖고 있다는 점에서 기초연금과 국민연금의 관계를 대체 관계가 아닌 보완 관계로 봐야 한다는 주장이다. 이러한 입장에서는 균등급여 지급의 중복 문제를 기초연금 삭감이 아니라 국민연금 제도의 조정을 통해 해결되어야 한다고 주장한다(정다운·임현, 2016; 오미옥·이수경, 2016). 이상의 논의를 종합하면, 본래 보편적 사회수당의 성격을 가진 기초연금은 지급 대상과 수준 차원에서 축소가 이뤄지면서 제도의 성격이 불분명해졌다는 쟁점을 도출해 낼 수 있다.

공무원연금의 성격과 연금 개혁의 방향 설정은 공무원이라는 직업을 어떤 관점에서 보느냐에 따라 달라진다. 공무원제도를 신분제적 관점에서 보는 경우 공무원연금은 국가에 대한 충성과 봉사에 대한 보상 성격이 강한 반면, 고용제적 관점에서 보는 경우 공무원연금은 근로계약의 성격이 강하다(최재식, 2016: 42). 이러한 차이에 기초해 공무원연금 개혁 모델은 공무원연금을 국민연금과 통합하는 구조개혁 모델과 보험료율이나 급여 수준 수치를 조정하는 보수개혁 모델로 구분된다(이도형, 2018: 208). 한국의 경우 공무원제도는 신분제적 제도를 전제하고 있다. 공무원연금은 노후소득보장 기능과 더불어 공직 수행에 대한 공로 보상, 공무원집단에 대한 인사정책, 낮은 임금 및 권리 제한에 대한 보상임금 및 산업재해 보상 등의 성격이 복합적으로 내재되어 있다(이희우, 2014: 87; 이도형, 2018: 214).

제4차 공무원연금 개혁에 대한 해석은 상이한 연금개혁 모델을 옹호하는 입장에 따라 구분된다. 구조개혁안을 옹호하는 입장에 있는 이용하·김원섭(2015)은 공무원연금의 재정적자 문제와 국민연금과의 형평성 문제, 공적연금의 사회적 연대 실현에 기여하지 못하는

2) 국민연금에는 가입자의 3년간 평균소득을 산정하여 모든 가입자가 같은 금액을 받는 소득재분배급여(균등급여)와 자신의 소득에 비례해서 연금을 받는 소득비례급여가 1:1로 혼합되어 있다.

특수직역연금의 문제를 지적하며 공무원연금을 국민연금과 통합해야 한다고 주장한다. 이들은 공무원연금 개혁이 모수개혁으로 귀결되어 제도에 내재된 문제가 근본적으로 해결되지 못했다고 본다. 반면 구조개혁안을 비판적으로 평가하는 관점에서는 공무원연금 개혁에는 공무원집단의 특수성을 고려하는 접근이 필요하다고 보았다(이도형, 2018; 이정우·김희년, 2018; 이희우, 2014). 이들은 구조개혁안을 제시한 정부·여당의 개혁안은 공적연금의 노후소득보장 기능보다 재정건전성을 더 중요한 접근이며, 이는 공무원집단의 고용주로서 국가의 책임을 최소화하는 접근이라고 보았다. 이상의 논의를 종합하면, 공무원연금 개혁에는 서로 합의되어야 할 여러 쟁점이 있었으나 이해당사자의 참여를 배제한 채 정부 주도로 개혁 논의가 이뤄지면서 공무원연금의 기본 원칙에 대한 합의가 이뤄지지 못했다는 쟁점을 도출해 낼 수 있다.

한편 정책결정과정을 중심으로 한국 공적연금 제도의 변화를 살펴본 연구들을 제도 중심 접근(김도균, 2015; 유현경·김원섭, 2015; 현외성, 2015), 행위자 중심 접근(강병익, 2017; 고원, 2019; 김영순, 2011; 임유진, 2014; 2015), 그리고 킹덤(Kingdon) 등의 정책흐름모형을 적용한 접근(김선빈·장현주, 2016; 배용수·주선미, 2016; 이육신, 2015; 전성욱, 2014)으로 구별해볼 수 있다. 제도 중심 접근은 정치 행위자들을 둘러싼 제도적 요인에 초점을 맞춘 접근으로 주로 신제도주의에 이론적 근거를 두고 있다. 신제도주의는 한번 형성된 제도가 쉽게 바뀌지 않는다는 점을 강조하는 한편 제도의 점진적인 변화 양상을 설명하고 제도 변화의 내부적 원인을 규명하는 데 초점을 맞춘다(하연섭, 2006). 행위자 중심 접근은 제도를 변화시키는 정치 행위자의 능동적 요인에 초점을 맞춘 접근으로, 조직화된 노동계급에 기초한 계급정치가 약한 한국의 상황을 고려하여 복지정치의 주요 행위자로 정당을 중요하게 고려한다. 주로 행정학계에서 많이 논의되는 정책흐름모형은 서로 독립적인 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름이 결합되어 정책 변화의 기회가 만들어진다고 보는 이론이다.

상기한 접근 방식은 나름의 장점을 갖고 있지만, 제도 또는 행위자라는 단일 요인에 초점을 맞추으로써 제도와 행위자를 통합적으로 고려하는 분석을 하지 못하는 한계가 존재한다. 제도는 정책 변화의 필요조건이지 충분조건이 아니라는 점(김영순, 2011: 143)을 고려하면, 정책 변화를 이끄는 행위자의 행위 요인이 좀 더 중요하게 고려될 필요가 있다. 행위자 중심 접근 또한 행위자의 전략적 행위가 어떤 제도적 배경에 기반을 두고 있는지에 대한 논의를 통해 보강되어야 한다. 또한 기존 제도의 역사적 유산이 정치 행위자에 미치는 영향에 대해 살펴본 연구가 그리 많지 않다는 점도 주요 한계로 지적된다. 특히 정책흐름

모형은 제도변화를 이끄는 세 가지 흐름에만 초점을 맞추므로서 보다 거시적이고 역사적인 관점에서 제도 변화를 분석하지 못하는 한계가 있다.

복지정치의 동학을 다면적으로 분석하기 위해서는 제도와 행위자를 통합할 수 있는 분석틀이 필요하며, 시야를 좀 더 확대하여 과거의 정책 유산이 현재의 복지정치를 어떤 방식으로 구성하는지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이러한 문제의식에 근거하여 다음 절에서는 복지정치를 설명하는 기존 연구들의 흐름을 살펴보고, 그로부터 얻어낼 수 있는 함의들을 끌어내어 사례 분석을 위한 연구 분석틀을 제시한다.

2. 이론적 배경과 분석틀

① 복지제도 변화에 대한 제도주의 접근

복지정치의 전개와 발전은 복지국가의 변동 과정과 밀접하게 관련되어 있다(김철주·이병렬, 2012). 1970년대 세계경제가 장기적인 침체 국면에 들어섬에 따라 완전고용, 재정지출 확대, 그리고 통화팽창에 기초한 전후 복지국가 체제에 위기가 발생하였다. 신자유주의적 세계화와 탈산업화에 따른 새로운 사회적 위험이 부각되면서 기존 복지국가의 전면적인 재구조화는 불가피한 것으로 보였다. 하지만 복지국가는 많은 이들이 예상한 것과 달리 신자유주의가 득세하던 시기에도 생명력을 잃지 않았으며, 복지지출의 급격한 축소 또한 이뤄지지 않았다.

이에 대해 피어슨은 복지국가 확대의 정치와 축소의 정치는 다르며, 축소의 정치가 발생하는 고유한 메커니즘을 이해하는 것이 중요하다고 주장하였다(Pierson, 1994; 1996). 피어슨이 제기한 복지국가의 신정치론(new politics of welfare state)에 따르면, 기존 정책은 그로부터 혜택을 받는 광범위한 이해관계자 집단(interest group)을 형성하며 이들은 복지를 축소하려는 정치인에 대한 지지를 철회함으로써 압력을 행사한다. 피어슨이 제시한 신정치론은 정책 피드백(policy feedbacks)의 중요성을 강조하는 역사적 제도주의³⁾ 접근과 맞닿아있다

3) 신제도주의는 합리적 선택 제도주의, 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의의 세 가지 흐름으로 구분되는데(Thelen, 1999: 369-370), 이 중에서 역사적 제도주의는 제도의 형성과 발전을 이해하는 데 역사적 관점을 취한다는 점에서 다른 분파들과 구별된다.

(Skocpol and Amenta, 1986; Skocpol, 1992; Pierson, 1993, 2000a; Mahoney, 2000). 정책 피드백은 기존 정책이 독립변수가 되어 후속 정치과정을 구조화한다는 개념이다. 한 번 형성된 제도는 시간이 지남에 따라 자기강화적 피드백을 형성하며, 그에 따라 행위자의 선호 구조가 특정 경로로 고착되어 제도가 경로의존적인 방식으로 발전하게 된다. 이러한 관점에서 제도는 외생적 충격이 발생하지 않는 이상 쉽게 변화하지 않는 것으로 간주된다.

신제도주의 관점에서 정치제도의 중요성을 강조하는 접근은 각 국가의 정치제도에 따라 제도 변화의 결과가 상이하게 나타난다는 점에 주목하였다(Immergut, 1992; Huber et al, 1993; Bonoli, 2000; Huber and Stephens, 2001). 한 국가의 정부형태, 선거제도, 정당체계의 구성은 제도 변화를 제약하는 거부권 행사자의 규모와 수를 결정한다. 거부점(veto point)이 많을수록 제도 변화는 쉽게 이뤄지지 않는 경향이 있으며, 제도 변화를 추구하는 정치 행위자는 거부권 행사자의 규모와 수에 따라 그에 맞는 정치 전략을 채택해야 한다. 상기한 제도주의 접근은 정치적·제도적 차원에서 존재하는 복지국가의 회복탄력성(resilience)이 제도 변화를 어렵게 하는 주요 요인임을 주장하여 복지국가의 구조적 축소가 이뤄지지 않는 이유를 충분히 설명하고 있다.

하지만 이러한 접근은 실제 복지국가에서 일어난 축소와 재편의 사례들을 분석하는 데 있어 적절한 답변을 제시하지 못한다는 한계가 있었다. 이에 후속 역사적 제도주의자들은 제도 변화가 꼭 외생적 충격에만 기인하는 것만은 아니며, 제도가 내생적으로 변화할 수 있는 여러 가능성이 있음을 주장하였다(Hacker, 2004; Thelen, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010). 텔렌(Thelen, 2004)은 제도의 존속이 자기강화적 피드백에 따라 자동적으로 이뤄지는 것이 아니며, 제도에 결부된 정치적 동맹 관계가 변화함에 따라 제도의 변화가 초래될 수 있다고 보았다.

복지제도의 재편을 설명하는 역사적 제도주의 접근은 크게 세 가지 점에서 의미가 있다. 첫째, 정책 피드백을 강조하는 입장은 “새로운 정책이 새로운 정치를 만(Schattschneider, 1935: 288)”드는 정치 동학을 설명하는 주요 이론적 자원을 제공하였다. 둘째, 헌법구조와 선거제도에 따라 형성되는 거부권 행사자의 존재가 정치 행위자의 제도 변화 시도를 제약하는 제도적 환경으로 작동하는 기제를 설명하였다. 셋째, 제도 분석에 역사적 차원을 강조함으로써 시기(timing)와 순서(sequence)에 따라 제도 발전의 상이한 경로가 나타날 수 있음을 주장하였다. 현재의 정치과정을 분석하는 데 있어 시간성의 차원을 중심에 놓는 것은 특정 순간의 스냅샷에 초점을 맞추는 정태적 접근을 지양하는 한편, 정책 공간의 역사적 맥락의

중요성을 인지하도록 한다는 점에서 큰 의미가 있다(Pierson, 2000b).

② 복지제도 변화에 대한 정당정치 접근

서구 복지국가의 공공정책에 대해 정당정치의 역할을 강조하는 대표적인 이론은 당파성 이론(partisan theory)이다. 이 이론은 집권정당의 당파성에 따라 정책 선택과 결과에 차이가 발생하게 된다는 주장을 담고 있다. 이 이론에서 정당은 계급 균열(class cleavage)에 기초하여 뚜렷한 선호를 갖는 사회적 유권자들의 이해관계를 그대로 반영하는 정치적 행위자로 간주된다(Schmidt, 1996). 정당의 이념적 기반은 핵심 유권자의 선호에 기인하며, 서로 상이한 이념을 갖는 정당들의 집권과 연합형성의 차이에 따라 각 국가의 공공정책에 유의미한 차이가 발생한다.

1980년대 이후 케인즈주의에 입각한 전후 복지국가 체제에 위기가 발생하면서 당파성의 영향이 줄어들었다는 비판이 제기되었다. 피어슨(Pierson, 1996)은 복지 축소의 국면에서는 노동계급과 좌파정당 대신 제도에 결부된 이해관계자 집단이 더 중요해졌다고 주장했다. 또한 휴버와 스티븐스(Huber and Stephens, 2001)는 긴축 기조의 확대에 따라 상이한 이념을 기반으로 한 정당 간 차이가 크게 줄어들었다고 주장했다. 하지만 당파성 이론을 지지하는 연구자들은 신자유주의 세계화 이후에도 집권정당의 당파성이 복지국가에 미치는 영향이 여전히 존재한다고 주장한다(Garrett, 1998; Korpi and Palme, 2003; Allan and Scruggs, 2004; 권혁용, 2010; 2011). 즉, 복지 축소의 국면에서도 정부의 정당 구성과 집권정당의 정책 지향에 따라 정책 결과가 국가마다 다르게 나타난다는 주장이다.

‘정당이 중요하다’는 문제의식을 그대로 이어나가기 위해서는 당파성 이론이 적용될 수 있는 범위에 대한 논의가 필요하다. 정당정치와 복지국가에 관한 최신 연구들을 종합적으로 검토한 호이저만 외(Häusermann et al, 2013)의 리뷰 논문에 따르면, 전통적인 당파성 이론이 현실에서 설명력을 갖는 경우는 산업사회에서 계급적 이해관계가 다른 유권자집단을 자신의 지지층으로 동원하는 정당정치의 경우에만 해당한다. 즉, 당파성 이론은 탈산업화 시기 유권자들의 변화된 선호, 정치제도 환경, 정당경쟁의 동학 등 다양한 요인을 고려하였을 때 현재의 정당정치를 설명하는 적절한 접근으로 고려될 수 있다.

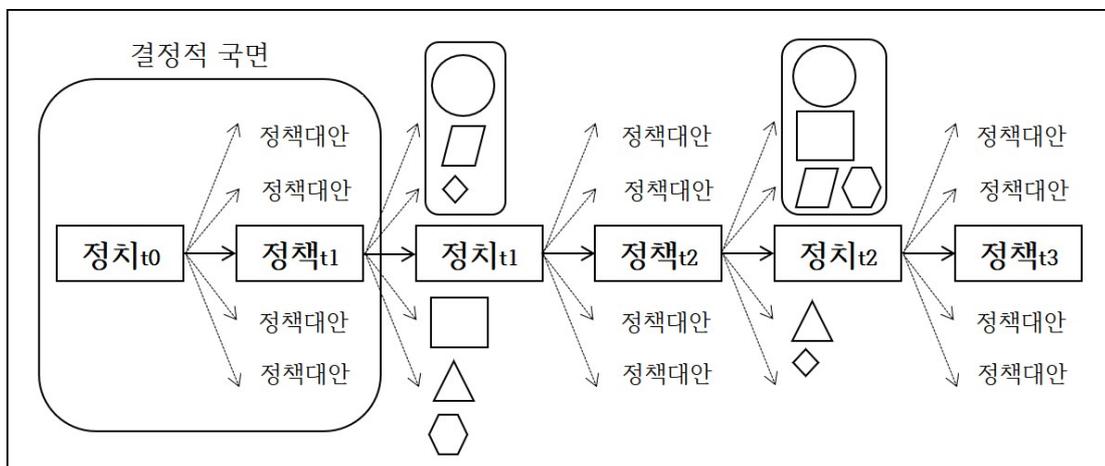
당파성 이론을 한국 경우에 적용하기 위해서는 다음과 같은 맥락을 고려할 필요가 있다.

첫째, 한국은 서유럽 국가들의 경우처럼 계급균열이 정당체제로 제도화되지 않았으며, 권위주의 체제의 유산으로서 민주 대 반민주의 갈등구조가 정당체제의 확립에 구조적인 영향을 미쳤다(신진욱, 2017). 둘째, 계급기반 정당체제의 제도화가 미약한 정치적 환경은 선거국면에서 득표 극대화를 추구하는 정당 간 경쟁이 한국의 복지정치를 설명하는 중요 요인으로 고려될 수 있음을 보여준다(Aspalter, 2006).

상기한 논의들을 바탕으로 하여 필자는 다음과 같은 이론적 입장에서 복지정치를 분석하고자 한다. 정책은 정치 행위의 결과이지만 다른 한편으로 후속 정치과정에 영향을 미치는 독립변수이기도 하다. 정책이 형성된 후 일정 시간이 지나면 그 정책은 행위자의 행동을 형성하는 규칙을 확립하고 제약을 창출한다는 의미에서 ‘제도’로서 기능한다. 서로 구분되는 이념과 선호를 갖는 정치적 행위자는 대통령제나 양당제와 같은 특정 정치제도, 그리고 기존 제도의 역사적 유산이 부과하는 구조적 제약 속에서 최대한 유권자의 선호에 부합하는 정책 제안을 통해 다수과를 획득해야 한다. 정치적 행위자는 정책 공간에 내재된 갈등을 자신에게 유리한 방식으로 동원하고 다수 국민으로부터 정당성을 확보할 수 있을 때에만 제도 변화 내지 유지에 성공할 수 있다. 다음 절에서는 이상의 이론적 접근을 반영하는 경험 연구를 수행하기 위한 연구 분석틀을 제시할 것이다.

③ 연구 분석틀

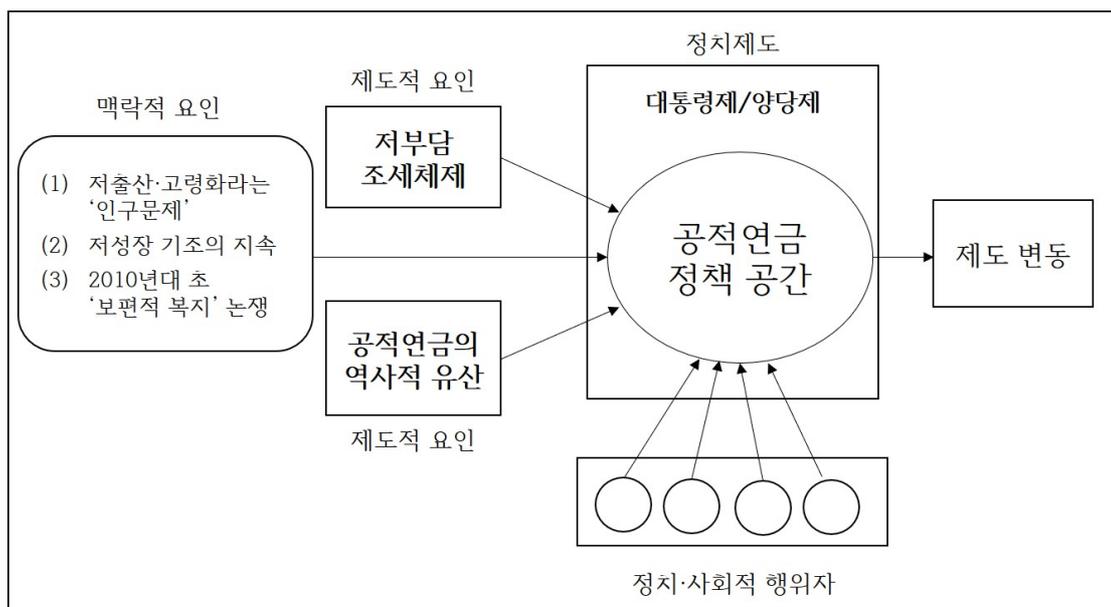
[그림 1] 정치와 정책의 상호작용



[그림 1]은 정치와 정책의 상호작용을 단순화하여 표현한 것이다. 정책의 형성은 결정적 국면(critical juncture)에서 이뤄진다. 이 시기는 평상시 잠재 상태에 머물러 있던 여러 변화의 가능성이 현실에서 실현 가능한 형태로 드러난 시기로, 어떤 방향으로 추후 경로가 결정 될지는 순전히 우발적인 상황에 맡겨져 있다(Capoccia and Kelemen, 2007; Collier and Collier, 1991). 다양한 가능성이 열려 있는 국면에서 정치적 권력을 가진 정치 행위자가 하나의 정책 옵션을 선택하게 되면, 정책 이전의 시점으로 돌아가는 것은 어려워진다. 즉, 결정적 국면에서의 특정 선택이 후속 경로를 형성함으로써 경로의존적인 방식으로 제도가 발전하게 된다(Mahoney, 2000).

일단 한 번 제도화된 정책은 정책에 결부된 이해관계자 집단을 형성하는 한편 정책으로부터 배제된 집단을 필연적으로 창출한다. [그림 1]에서 서로 다른 성격을 갖는 집단이 제도 수혜자로서 한 집단으로 묶이는 반면, 그로부터 배제된 집단은 개별적으로 분산되어 있음을 확인할 수 있다. 그러나 정책에서 배제된 집단은 제도 변화를 요구하는 정치적 압력을 통해 후속 정치과정을 형성할 수 있다. 후속 정치과정을 통해 정책이 변화하면 기존 이해관계자 집단의 배열이 달라질 수 있으며, 이에 따라 과거와는 다른 방식의 정치 과정이 발생할 수 있다.

[그림 2] 박근혜 정부의 연금정치를 설명하는 분석틀



정책과 정치가 상호작용하는 과정의 한 단면을 떼어서 보면 [그림 2]와 같은 분석틀을 도출해낼 수 있다. 이 분석틀에서는 맥락적 요인과 제도적 요인이 정책 공간에 피드백 효과를 미치며, 특정 정치제도 하에서 정치·사회적 행위자⁴⁾들이 정책 공간 안에서 정치 행위를 수행함으로써 제도 변화를 둘러싼 정치과정이 발생한다고 본다.

이 연구는 기존의 정책 유산으로서 공적연금이라는 복지제도뿐만 아니라 조세제도를 함께 고려한다. 일단 한 번 제도가 형성되면 그 제도에 결부된 인구의 수가 점차적으로 증가하므로 제도에 소요되는 예산 규모가 증대할 수밖에 없다. 복지 재원을 확보하는 데는 국채 발행이나 해외 차입 등 국가부채를 늘리는 방법이 고려될 수 있으나 이는 장기적 대안이 될 수 없다. 결국 복지제도의 재원을 어디서 마련할 것인지의 문제는 한 국가의 조세체제와 결부되어 있다. 특히 기초연금과 공무원연금은 정부재정이 직접적으로 투입되는 제도이기 때문에 조세제도와 밀접한 연관성을 갖는다. 이 연구는 공적연금이라는 복지제도와 더불어 ‘저부담 조세체제’로서 구조화된 한국 조세제도의 역사적 유산을 함께 살펴본다.

다른 한편으로 정치 행위자가 제도 변화를 시도하는 요인이 무엇인지에 대한 논의가 추가적으로 이뤄질 필요가 있다. 현재 한국은 서구 복지국가의 경우처럼 긴축과 탈산업화, 지구화와 같은 구조적 변화(Häusermann, 2010; Van Kersbergen and Vis, 2014)에 직면해 있는 상황이지만, 이미 구축된 복지제도를 재편하는 서구의 경우와 달리 한국은 역사적으로 발전이 지체된 복지국가를 확대하는 국면에 있다는 점에서 근본적인 차이가 존재한다. 이 연구는 제도 변화가 나타나는 맥락적 요인으로서 2000년대 이후 지속되는 저출산·고령화 현상, 한국 경제의 저성장 기조 장기화, 2010년대 초 ‘보편적 복지 논쟁’ 이후 복지국가의 이슈화라는 세 가지 요인을 고려하였다.

상기한 요인들은 공적연금이라는 정책 공간에 긍정적·부정적 피드백 효과를 미친다. 이 공간에서 여러 행위자들은 자신의 정치적 목적을 달성하기 위해 제도 유지 또는 변화를 추구한다. 제도 변화를 둘러싼 정치과정은 한 국가의 특정한 정치제도 안에서 발생한다. 대통령제와 양당제의 한국 정치제도는 거부권 행사자의 수가 적지만 대통령과 집권정당에 책임이 집중되어 있어 어느 한쪽이 유리하다고 보기는 어렵다. 이 연구는 행위자 요인을 고려하는 데 있어 정책결정과정에 직접적으로 참여하는 정치 행위자에 주로 초점을 맞출

4) 이 분석틀에서 상정하고 있는 정치적 행위자는 청와대, 정부, 정당 등 제도권 행위자이며, 사회적 행위자는 제도권 밖에 있는 시민단체와 노동조합, 이해관계자 집단 등 비제도권 행위자이다.

것이며, 특히 동일한 선호와 이념을 공유하는 청와대, 정부, 집권정당의 정치 전략에 논의를 집중한다.

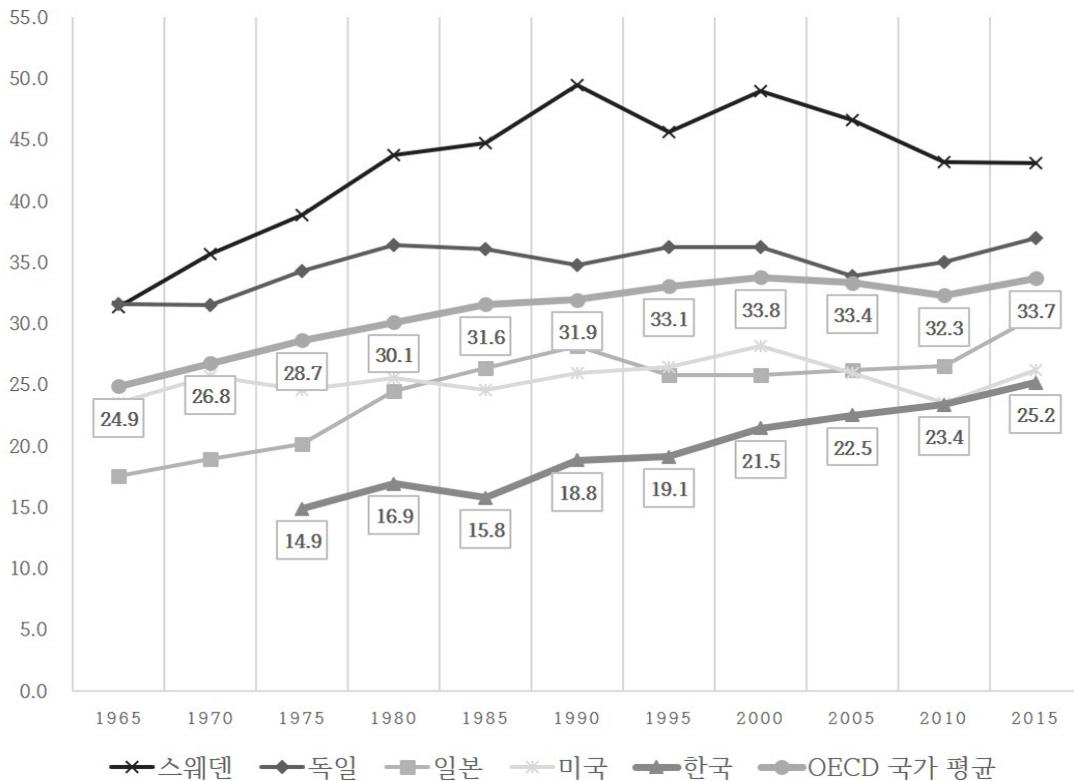
III. 공적연금 정책 공간의 구조적 배경

1. 한국 복지국가의 저부담 조세체제

① 한국 조세제도의 특징

한국의 조세체제는 낮은 조세수준, 총 세수에서 소득세와 사회보험료의 비중보다 소비세의 비중이 높은 역진적 조세구조를 특징으로 한다(김미경, 2010; 양재진·민효상, 2013). 일반적으로 경제성장이 이뤄지면 산업화에 수반되는 사회적 위험에 대응하기 위해 국가의 공적 지출이 증대하게 된다. 서구 복지국가들은 경제 개입과 복지 확대에 따르는 재원을 조달하기 위해 세율을 올리고 부가가치세 등 다양한 세원을 확보하는 노력을 통해 근대적 조세체제를 마련해왔다(Steinmo, 1993; 양재진·민효상, 2013에서 재인용). 그러나 한국은 1960년대 이후 급속한 산업화를 겪었음에도 국가의 공적 지출 확대에 소극적이었다. 사회 보호 기능을 수행하기 위한 공적 지출 확대가 본격적으로 이뤄진 시기는 1997년 외환위기 이후였다(김미경, 2018: 76-77).

[그림 3] 5개국과 OECD 국가 평균의 GDP 대비 국민부담률의 추이(1964~2015년)



출처: OECD Tax Revenue 재구성 (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>, 검색일 2019.12.02)

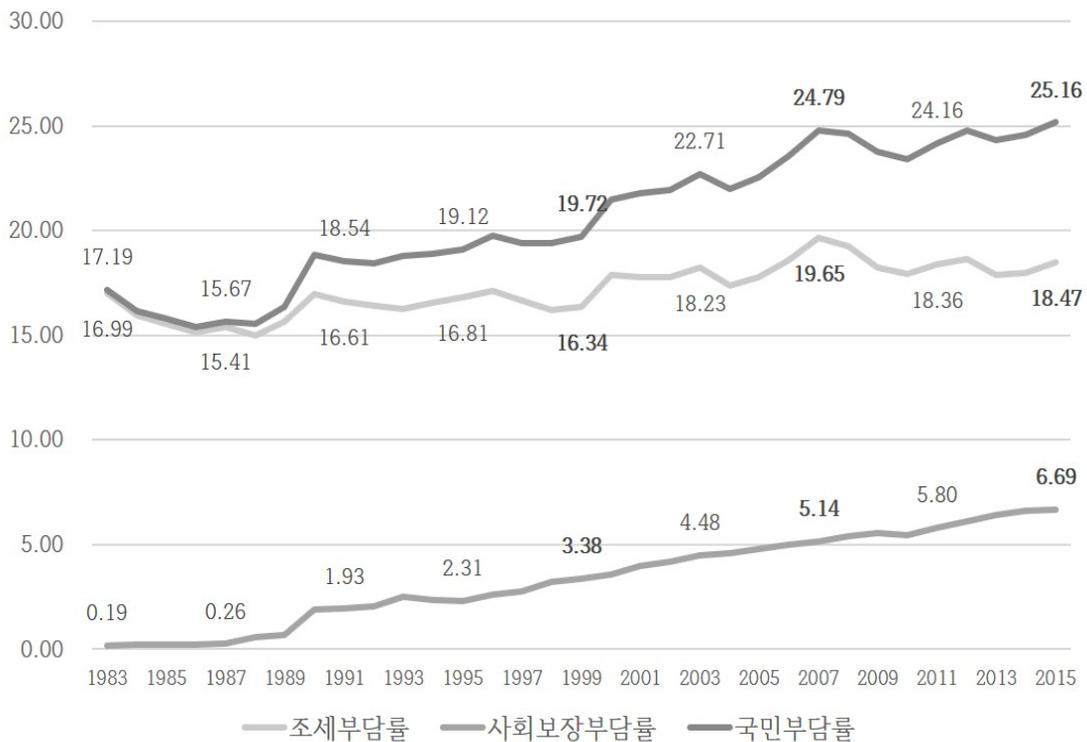
[그림 3]을 살펴보면, 사민주의 복지체제에 속하는 스웨덴과 보수주의 복지체제에 속하는 독일은 30-40% 수준의 국민부담률이 큰 변동 없이 계속 유지되어 왔다. OECD 국가 평균 수준에 미치지 못하는 국가는 자유주의 복지체제에 속하는 미국, 그리고 일본과 한국과 같은 동아시아 국가이다. 한국의 국민부담률은 처음부터 낮은 수준에서 출발하였지만 점차 완만하게 증가하여 2015년 기준 미국의 국민부담률 수준까지 근접하였다. OECD 평균에 비해 여전히 낮은 수준이지만 시간이 지남에 따라 점차 OECD 국가들과 격차가 줄어들고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 그간 국민부담률 증가분의 상당 부분은 조세 인상 대신 사회보험료 인상에 기인하였다는 점에서 근본적인 한계를 갖는다. 1983년에서 2015년까지의 국민부담률 증가분의 상당 부분은 사회보장부담률의 증가에 기인하였다.⁵⁾ 사회보장부담률의 증가는 사회보험 제도 도입 이후 제도의 가입대상자를 확대하는 과정에서 필연적으로 발생하는 현상이다.

5) 1983년에서 2015년까지 국민부담률은 17.19%에서 25.16%로 약 7.97% 상승하였는데, 그 중 6.5%는 사회보장부담률의 증가, 1.48%는 조세부담률의 증가에 기인한 것이다.

하지만 조세 부담률은 특정 국면마다 증가와 축소 추세가 반복되는 양상이 나타났다. 이는 정치 행위자의 의도적인 정책 선택에 기인한 것이었다.

[그림 4] 한국 조세부담률과 사회보장부담률의 추이(1983~2015년)



출처: OECD Tax Revenue 재구성 (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>, 검색일 2019.12.02)

낮은 조세 수준의 문제는 단순히 국가의 공적 역할이 충분치 않다는 것만을 의미하지 않는다. 김미경(2018)은 조세 재정에 의존하지 않는 국가를 ‘감세 국가’라는 개념으로 설명한다. 감세 국가는 시민들에 대한 세금 징수에 적극적이지 않으며 세금 징수에 따른 정당성을 확보해야 한다는 요구로부터 자유롭다. 마찬가지로 시민들은 국가의 공적 역할에 대한 기대가 크지 않으며 국가의 세금 징수에 저항하고 반대하는 심리를 갖는다. 한 사회의 구성원들이 부담하는 조세수준을 복지국가 발전에 대한 비용 부담 선호를 나타내는 경험적 지표로 이해한다면, 한국의 낮은 조세수준은 국가의 공적 지출 확대에 따른 비용 부담을 선호하지 않는 것으로 이해될 수 있다.

그러나 시민들이 국가가 어떤 목적에서 증세를 하는지 이해하고 납부한 세금이 그들에게 어떻게 다시 돌아오는지 체감할 수 있을 때 증세에 대한 시민들의 선호는 달라질 수 있다.

이를 단적으로 보여주는 사례는 소비세 도입을 놓고 상반된 결과가 나타난 스웨덴과 일본의 사례다. 스웨덴 사민당은 관대한 복지 지출을 유지하기 위해 역진적 조세인 소비세를 도입하는 것이 불가피함을 주장하였고, 보편주의 복지체제에 대한 유권자들의 강한 신뢰에 힘입어 큰 반대 없이 소비세를 도입할 수 있었다. 반대로 일본 자민당은 재정위기 상황을 돌파하기 위한 해결책으로서 소비세를 도입하려 했지만, 정부에 대한 유권자들의 강한 불신에 따라 소비세 징수의 정당성을 확보하지 못하였다(Akaishi and Steinmo, 2006; 윤홍식, 2011b; 은민수, 2012). 즉, 국가의 세금은 국가에 대한 국민의 신뢰에 기초한다(윤홍식, 2011b: 295).

② 저부담 조세체제의 형성 및 구조화 과정

국민의 조세부담을 최소화하는 국가의 선택은 한국 발전국가의 특정한 산업화 전략과 연관되어 있다. 1960년대 박정희 정부는 산업자본의 투자를 촉진하기 위해 자본의 세금 부담을 감면하는 조치를 취해야만 했다. 또한 복지지출이 제한된 상황에서 임금노동자의 시장소득을 보존해 주기 위해서라도 세금을 감면하는 조치가 이뤄져야 했다. 박정희 정부가 자본주의 국가로서 자본축적과 정당화라는 기능을 모두 충족하기 위해서는(O'Connor, 1973) 감세 정책이 꼭 필요한 상황이었다. 서로 상충되는 증세 정책과 감세 정책이 동시에 맞물리면서, 지속적인 증세 노력에도 불구하고 조세 수준이 급격하게 변하지 않는 조세 제도의 특징이 고착화되었다(김미경, 2018: 156).

1960년대의 조세정책이 마냥 감세 일변도였던 것은 아니었다. 박정희 정부는 1966년 국세청 신설, 1967년 대대적인 세제개편을 실시하는 등 근대적 조세체제를 마련하여 단기간에 많은 세수를 거두었다(김도균, 2018: 31-33). 하지만 1970년대 조세정책은 전면적인 감세 정책을 통해 복지정책을 대체하는 재정복지의 역할을 수행했다는 점에서 근본적인 차이가 있다(김도균, 2018: 53-76). 1974년 정부의 1.14 긴급조치 3호는 저소득층의 조세를 경감하는 감세 정책 기조를 제도화하는 결정적 계기였다. 이 조치는 근로소득세 면세점⁶⁾을 1만 8천원에서 5만원으로 인상하는 조치로, 소득세 납세 인원의 85%가 줄어들 만큼 세금으로부터 면제되는 인구 집단이 확장되었다(김미경, 2018: 183-184). 복지정책을 대체하는

6) 근로소득이 일정 수준 이하면 근로소득세가 면제되는 제도를 의미한다(김도균, 2013a: 57).

조세 정책은 시민들로부터 조세를 걷어 사회적 위험을 집합적으로 해결하는 복지국가의 역할을 포기한 것에 다름없었다.

1970년대 국가의 감세 정책은 세입 축소로 이어져 재정적자 문제를 더욱 악화시켰다. 이에 정부는 세수 확보를 위해 1977년 부가가치세를 도입하였다. 부가가치세는 역진성이 강해 저소득층의 세 부담을 늘린다는 점에서 정치적으로 위험한 정책 수단이었지만, 세입 확충을 위해서 증세가 불가피했던 정부는 제도 도입에 따른 역풍을 감수하면서라도 부가가치세 도입을 강행했다. 1974년 근로소득세 면세점 인상 조치와 1977년 부가가치세 도입은 조세 수준이 낮은 한편 간접세 비중이 높은 한국의 역진적 조세구조를 형성한 결정적 국면이었다.⁷⁾

1980년 군사쿠데타를 통해 집권한 전두환 정부는 1970년대 후반 한국 국가가 직면한 재정 위기를 해결해야 했다. 당시 정부의 경제정책 방향을 설정하는 경제엘리트들은 ‘작은 정부’를 추구하는 미국 시카고학파로부터 학문적 수혜를 받은 이들이었다. 이들은 적자재정과 높은 인플레이션을 유발하는 과거 발전국가 모델 대신 금리를 높여 인플레이션을 통제하고 국가의 재정을 긴축함으로써 재정위기를 돌파하고자 했다. 정부는 균형재정을 위해 세입과 세출을 모두 감축하였고, 그 결과 박정희 정부 들어 계속 높아지던 조세부담률이 1980년을 기점으로 감소세로 돌아서게 되었다(김미경, 2018). 1980년대 국가의 재정 능력을 구조적으로 위축시킨 행위자의 선택은 후속 정권이 공적복지를 확대하기 어렵게 만드는 재정적 제약을 창출했다.

③ 외환위기 이후 복지제도의 확대와 저부담 조세체제의 지속

1998년 집권한 김대중 정부는 외환위기에 따른 사회안전망 확충을 위해 복지제도의 양적·질적 확대를 추진하였다. 김대중 정권은 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 처음으로 도입하고 사회보험제도의 가입대상을 확대하는 등 복지제도에 포괄되는 집단을 확대하는 조치를 취했다. 김대중 정권에 들어서 한국의 GDP 대비 사회지출은 1997년 3.6%에서

7) 역진적인 간접세, 그리고 누진적인 근로소득세의 소득공제는 저소득층보다 고소득층에 더 많은 혜택을 제공하는 효과를 초래했다. 이러한 조세체도의 역진성은 국가에 대한 대중의 반국가주의 정서를 심화시키는 결과를 낳았다(김미경, 2018).

2002년 5.1%로 증가했으며, 김대중 정권이 만들어 놓은 제도적 유산에 따라 후속 정권에서도 사회복지 지출이 점차 늘어나게 되었다.

<표 1> 자유주의 정부 10년 동안의 조세구조 변화

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
개인소득세	3.7	3.1	3.1	3.1	2.8	2.9	3.0	3.0	3.6	4.2
법인세	2.2	1.8	3.0	2.7	2.8	3.5	3.1	3.6	3.4	3.7
재산세	2.1	2.7	2.7	2.5	2.8	2.7	2.5	2.7	3.1	3.2
간접세	7.4	7.9	8.2	8.6	8.5	8.4	8.0	7.7	7.7	7.8
기타	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
조세부담률	16.2	16.3	17.9	17.8	17.8	18.2	17.4	17.8	18.6	19.7

출처: OECD Tax Revenue 재구성 (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>, 검색일 2019.12.02)

하지만 김대중·노무현 정부가 집권하는 동안 한국 저부담 조세체제의 경로를 전환하는 시도는 크게 이뤄지지 않았다. 자유주의 정부 10년 동안 조세부담률은 16.2%에서 19.7%로 약 3.5% 증가했지만, 증가분의 상당 부분은 법인세와 재산세의 증가에 기인한 것이었다. 개인소득세 증가폭은 0.5%로 소득세 인상은 제한적으로 이뤄졌다. 김대중 정부는 외환위기 이후 경기활성화와 소득분배를 위해 소득세 감면제도를 적극적으로 활용했다(김도균, 2018: 175-177). 근로소득공제 확대에 따라 근로소득세 과세자 비율이 1997년 68.0%에서 2002년 51.5%로 하락하여 GDP 대비 개인소득세 비중이 크게 줄어들었다. 노무현 정부 동안의 개인소득세 비중의 증가는 정부의 의도적인 정책 선택에 기인했다기보다 시간이 지나면서 근로소득세 과세자 비율이 증가하여 세입이 크게 증가한 것에 기인했다(성명재, 2011: 119-120).

자유주의 정부 10년 이후 집권한 이명박 정부는 복지제도의 급격한 축소를 추구하지 않았다. 자유주의 정부가 형성된 복지확대 기조가 후속 정권에 경로의존적인 방식으로 영향을 끼치면서 사회복지에 소요되는 예산이 점차 늘어난 것이다.⁸⁾ 이명박 정부는 민간 부문이 주도하는 복지 공급과 복지전달체계에서 시장원칙에 따른 경쟁을 강화하는 등 ‘시장친화적 복지확대’를 추구하였지만, 기존 제도의 경로의존성에 의해 사회복지의 급격한 변화를 추진하지 못했다(김원섭·남윤철, 2011).

8) 이념적 지향이 상이한 이명박, 박근혜 정권에서도 사회복지출은 지속적으로 증가했다. GDP 대비 사회복지출은 2000년 5.35%에서 2014년 10.51%로 약 2배가량 상승했다.

〈표 2〉 보수주의 정부 9년 동안의 조세구조 변화

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
개인소득세	3.7	3.4	3.3	3.6	3.7	3.7	4.0	4.3	4.6
법인세	3.9	3.4	3.2	3.7	3.7	3.4	3.2	3.3	3.6
재산세	2.9	2.8	2.7	2.7	2.6	2.5	2.7	3.1	3.0
간접세	7.8	7.6	7.9	7.6	7.7	7.5	7.4	7.1	7.4
기타	0.9	1.1	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8
조세부담률	19.3	18.2	17.9	18.4	18.7	17.9	18.0	18.5	19.4

출처: OECD Tax Revenue 재구성 (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>, 검색일 2019.12.02)

하지만 이명박 정부는 감세 정책을 통해 상승세에 있던 조세부담률을 하향시키는 정책 결과를 초래하였다. 2007년 19.7%였던 조세부담률은 2013년 17.9%까지 떨어졌다. 전임 정부의 감세 기조에 의해 박근혜 정부는 취임 초부터 국가의 재정 규모가 감축된 예산 조건을 받아들여야 했다. 이명박 정부가 비교적 건실한 국가재정과 과거보다 확대된 세입 규모의 조건에서 감세 정책을 취했다면, 박근혜 정부는 그 반대의 상황에서 ‘증세’를 하지 않으면서도 복지를 확대해야 하는 조건에 놓여 있었다. 즉, 2013년 취임 초부터 정부가 직면하게 될 예산제약의 문제는 박근혜 정부의 연금정치가 벌어지는 주요 재정적 환경이었다.

2. 공적연금의 역사적 유산

① 국민연금과 기초노령연금의 형성과 발전 과정

국민연금은 1973년 도입 시행이 연기된 지 13년이 지난 뒤인 1986년에 도입되었다. 당시 국민연금은 보험료를 낸 것보다 훨씬 많은 급여를 받는 저부담-고급여 체계로 도입되었다. 노동자와 기업이 납부하는 보험료율은 3%(각 1.5%)로 시작하여 5년마다 3%씩 올려 최종적으로 9%까지 늘리도록 계획되었으나, 소득대체율은 70%로 설정되어 상당히 관대한 수준의 연금 급여를 보장하였다. 이렇게 수지상등이 성립하지 않는 방식으로 제도가 도입된 것은 노동자와 기업의 보험료 부담에 따른 저항을 최소화하기 위해서였다(박이택·이현창, 2015: 788). 처음부터 수지상등이 맞지 않게 도입된 국민연금은 재정안정성 차원에서 심각한

결함을 내포하고 있었다.

국민연금 도입 과정에서 노인세대를 위한 기초연금 도입 논의는 이뤄지지 않았다. 국민 연금은 자본과 노동이 보험료를 각자 부담하는 사회보험제도로 정부는 관리·운영상의 책임만 부담했다. 반면 기초연금을 도입하려면 재원을 사회보험료 대신 조세로 조달해야 했다. 사회보험 위주의 연금제도는 사회정책에 정부재정을 최소화하려는 발전주의 국가의 경향이 반영된 것이었지만(정무권, 2009), 다른 한편으로 노인세대에 대한 국가의 책임을 방기한 것이기도 했다.

저부담-고급여 체계로 도입된 국민연금은 제도의 지속가능성을 위해서 개편이 불가피 했다. 김영삼 정부 시기 연금개혁 논의를 주도했던 청와대 사회복지수석실은 제도의 가입 대상자를 확대하기 전에 제도의 보험료율을 높이고 소득대체율을 하향하는 개혁이 불가피하다고 주장했다(양재진, 2008: 137-138). 이에 비해 복지부는 소득대체율을 70%에서 55%로 인하하고 보험료율을 9%에서 16.25%로 단계적으로 인상하는 모수개혁안을 제시하였다. 개혁 초기 국면에서는 전자의 구조개혁안이 우세하였지만, 친복지적 성향을 가진 김대중 정부가 집권하면서 복지부의 모수개혁안이 최종 개혁안으로 채택되었다. 제1차 국민연금 개혁은 보험료율은 9%로 그대로 유지하는 대신 소득대체율은 70%에서 60%로 하향되는 선에서 마무리되었다.

이 시기 연금개혁보다 더 문제가 되었던 것은 국민연금 보험료 납부 저항의 문제였다. 1999년 초 국민연금의 가입대상자를 도시자영자로 확대하는 과정에서 자영자의 소득 과소 신고 경향이 문제가 되었다. 국민연금에 내재된 소득재분배 기능에 의해 전체 가입자의 소득 평균이 낮아지면 사업장가입자의 연금 급여 수준이 하락한다. 도시자영자에 비해 보험료 부담이 사업장가입자에 불공평하게 전가됨으로써 보험료 부담의 형평성 원칙이 위반된 것이다. 또한 정책당국은 저축여력이 낮은 저소득 계층에 보험료 납부를 강제하여 도시자영자들의 불만을 초래하였다. 무리한 징수행정으로 소득이 없는 실업자, 학생, 전업 주부에게도 신고통지서가 발부되어 제도 가입자들의 집단민원이라는 초유의 사태가 발생하였다(김도균, 2013b: 183-184). 1999년 국민연금 가입대상자 확대가 마무리되어 '전 국민 연금시대'가 열렸지만, 광범위한 납부예외자의 존재는 연금개혁의 의미를 무색하게 만들었다.

1997년의 제1차 국민연금 개혁은 상대적으로 완만한 수준의 모수개혁에 그쳐 저부담-고급여 체계의 문제를 근본적으로 해결하지 못했다.⁹⁾ 2003년 제1차 국민연금 재정계산에

9) 2003년 제1차 국민연금 재정계산에 따르면, 국민연금은 2047년에 기금이 소진되는 것으로 나타나 제도의 재정불안

따르면, 국민연금은 2047년에 기금이 소진되는 것으로 나타나 재정불안정 문제가 시급한 사안으로 인식되었다. 이에 노무현 정부는 보험료율을 9%에서 15.9%까지 단계적으로 상향 조정하고 소득대체율을 60%에서 50%까지 인하하는 개혁안을 발표했다. 개혁안 발표 이후 언론은 국민연금 기금운용의 부실함을 비판하거나, 추후 보험료 원금도 못 받는다는 등 기금고갈 공포를 부추기는 기사들을 보도하였다(이육신, 2015: 55). 제도에 대한 대중들의 불안과 불만은 2004년 한 네티즌이 올린 ‘국민연금 8대 비밀’을 계기로 보험료 납부에 저항하는 안티국민연금 사태로 이어지게 되었다. 공적연금에 대한 광범위한 지지와 이해관계가 형성되어 있는 서구의 경험에 비추보면 이러한 현상은 매우 이례적이고 독특한 현상이었다(김도균, 2013b: 189).

안티국민연금 사태를 계기로 연금개혁을 둘러싼 정당정치가 매우 활성화되었다(김도균, 2013b: 189). 한나라당은 국민연금의 사각지대와 노후빈곤 문제에 초점을 맞춘 기초연금 위주의 구조개혁안을 제시하여 재정안정화만을 강조한 정부안에 비해 정책적으로 차별성을 두는 데 집중했다. 한나라당이 제시한 구조개혁안은 국민연금의 소득대체율을 60%에서 40%로 삭감하며 그 중 20%는 기초연금으로, 20%는 보험료율 7%의 소득비례연금으로 이원화하는 안이었다. 1997년의 구조개혁안과 비교하면 재원 조달 방식이나 수치상 변화가 있었을 뿐 사실상 동일한 내용을 담고 있었다. 이러한 개혁안은 공적연금의 노후소득보장 기능을 약화시키며, 소득 수준이 높은 계층이 공적연금에서 이탈하여 사적연금에 가입할 유인을 증대시킬 우려가 있었다.

한나라당은 기초연금의 재원을 조달하기 위한 방법으로 부가가치세 인상을 주요 방안으로 제시하였다. 고소득층을 핵심 지지기반으로 하는 보수정당의 입장에서 부가가치세는 복지 확대에 따른 재정 부담을 고소득층에 전가하지 않으면서 재원을 확보할 수 있는 수단이었다(은민수, 2013: 283). 기초연금 도입 시 9~11조 원의 재원이 소요될 것으로 전망되었는데, 부가가치세로 필요 재원을 조달하려면 세율을 10%에서 13% 정도로 인상해야 하므로 현실적인 대안은 아니었다. 그러나 한나라당은 집권의 책임에서 자유로운 야당으로서의 위치를 십분 활용하여 재원조달에 대한 현실적 고려를 하지 않는 대신 기초연금이라는 정책을 통해 유권자들에게 ‘공로 주장’을 전략적으로 수행하는 기민한 모습을 보여주었다(은민수, 2013; 이육신, 2015).

2007년의 제2차 국민연금 개혁은 국민연금의 보험료율을 9%로 유지하고 소득대체율을

정 문제가 시급한 사안으로 인식되었다.

60%에서 40%로 삭감하는 선에서 마무리되었다. 국민연금의 재정안정화를 목표로 추진된 제2차 국민연금 개혁은 제도에 대한 대중의 광범위한 불신으로 인해 결국 보험료 인상이 아닌 소득대체율 축소에 머물러야 했다. 그에 따라 국민연금의 노후소득보장 역할이 상당히 약화되었고, 보험료율 인상이 좌초되어 국민연금의 저부담-고급여 체계 문제는 여전히 극복되지 못했다.

국민연금 개혁과 함께 소득 하위 70% 노인을 대상으로 약 9만 원을 매달 지급하는 기초노령연금이 도입되어 2008년부터 시행되었다. 기초노령연금은 노인빈곤과 국민연금 사각지대 문제를 해소한다는 점에서 긍정적인 측면이 있었지만, 노인빈곤 문제를 해결할 수 있을 만큼의 급여가 제공되지 못하는 한계가 있었다. 또한 기초노령연금은 국민연금 수급자가 늘어나면 수급자 범위가 점진적으로 축소되는 공공부조 성격의 한시적 제도로 설정되었다. 여야 간 입장을 합의하는 과정에서 보편적 기초연금과 선별적 공공부조의 중간 형태로서 제도가 도입된 것이다. 즉, 기초연금은 도입 초부터 제도의 발전 방향을 둘러싼 잠재적 갈등이 내재해 있었다(석재은, 2015: 73-74).

② 공무원연금의 형성과 발전 과정

한국에서는 국민연금이 처음 도입되기 전에 공직에 있는 직업군을 포괄하는 특수직역 연금이 먼저 도입되었다. 공무원연금은 1960년에 처음 도입되었고, 이후 1963년에 군인연금이, 1975년에 사립학교교직원연금(사학연금)이 도입되었다. 국민연금보다 공무원연금이 먼저 도입된 것에는 정치경제적 이유가 있었다(권혁주 외, 2005: 86-87). 첫째, 군사쿠데타를 통해 집권한 박정희 정부는 부족한 정당성을 확보하기 위한 차원에서 공무원들의 지지를 절대적으로 확보해야 했다. 둘째, 국가는 경제발전과정에서 우수한 인력을 관료체계로 유인하기 위해 급여 이외의 다른 보상수단을 강구해야 했으며, 공무원연금은 인사정책의 수단으로서 중요하게 고려되었다.

공무원연금은 가입대상자의 혜택을 증대하는 방식으로 제도 발전이 이뤄져왔다. 1981년 이후부터는 최대 33년을 재직하면 보수연액의 76%(총 보수의 49~53%)에 해당하는 급여를 받을 수 있게 되었다.¹⁰⁾ 낮은 임금에 대한 보상으로서 납부한 보험료에 비해 높은 급여를

10) 공무원연금에서 보험료와 연금액을 산정하는 기준인 보수월액은 총 보수의 65~70% 수준이다. 총 보수 대비 급여

지급하는 공무원연금은 퇴직공무원에 대한 연금지급이 본격적으로 이뤄지지 않았던 시기에서는 크게 문제로 여겨지지 않았다. 하지만 1993년 이후 연금기금의 재정적자 문제가 발생하고 연금기금이 계속 줄어들면서 공무원연금 개혁의 필요성이 대두되었다. 특히 1997년 외환위기 이후 정부의 대규모 공공부문 구조조정에 따라 다수의 공무원들이 퇴직하면서 막대한 규모의 연금지출이 발생하였다. 국가는 연금기금의 고갈 문제에 대응하기 위해서 연금 개혁을 수행해야만 했다.

공무원연금은 1995년, 2000년, 2009년 총 세 차례의 개혁이 이뤄졌다. 세 차례의 개혁에 따라 공무원연금의 수급구조는 <표 3>에 제시된 것과 같이 변화하였다. 국민연금이 두 차례의 개혁을 거치면서 소득대체율이 70%에서 40%로 큰 폭으로 삭감되었던 것에 비하면 공무원연금은 보험료율을 인상하는 차원에 머물렀으며 연금지급률 인하는 제한적인 수준에 머물렀다. 공무원연금 개혁은 신규 공무원에 부담을 전가하는 반면 퇴직공무원의 연금지급을 삭감하는 조치는 이뤄지지 않았다. 그에 따라 재정안정화를 위해 시작되었던 공무원연금 개혁의 효과는 제한적일 수밖에 없었다.

<표 3-3> 공무원연금 수급구조 변화

개혁 시기		~1994년	1995년	2000년	2009년
더 내고	연금보험료율 (과세소득 기준)	7.2%	9.8%	11%	14%
덜 받는	연금지급률	2.1%			1.9%
	연금액 산정기초	퇴직 당시 보수월액		퇴직 전 3년 평균 보수월액	전 기간 평균 기준소득월액
	지급개시 연령	퇴직 즉시	60세		65세('10년 이후) 60세('10년 이전)
	연금액 조정률	보수인상률		소비자물가인상률 + 정책조정	소비자물가 인상률
	기타	연금지급 정지제도 강화		소득심사제 실행(2005년)	유족연금 축소 60%('10년 이후) 70%('10년 이전)

출처: 인사혁신처(2015)

율로 환산하면 공무원연금의 급여율은 (33년 가입 시) 49~53%이다(오건호, 2006: 195).

제도상의 중요한 변화 중 하나는 2000년에 도입된 정부보전금 제도였다. 이 제도는 매년 발생하는 공무원연금 재정 적자를 정부가 전액 국고로 보전하는 제도이다. 이는 곧 국민의 세금으로 퇴직공무원의 연금재정 적자를 메꿔준다는 것을 의미했다. 그에 따라 2000년 이후 공무원연금 개혁에서 일반 국민이 주요 이해당사자로 등장하게 되었다(박지홍, 2012). 관대한 급여를 지급하는 공무원연금의 특징에 따라 연금재정 적자의 규모는 점차 늘어날 것으로 전망되었다. 공무원의 고용주인 정부는 공무원연금의 보험료와 연금재정 적자분에 대한 정부보전금을 지급해야 했으므로, 마찬가지로 공무원연금에 대한 정부재정 소요도 늘어날 것으로 전망되었다. 공무원연금은 공무원노조와 같은 조직된 이해관계자 집단의 압력에 따라 그동안 점진적인 개혁이 이뤄져 왔지만, 바로 그러한 이유에서 연금 개혁 논의가 언제든지 제기될 수 있었다.

IV. 기초연금 도입 사례 분석

1. 기초연금 도입 과정

기초연금이 주요 정치 의제로 부상한 시점은 2012년 대선이었다. 2010년대 초 무상급식 이슈를 계기로 정치권에서 ‘보편적 복지’ 논쟁이 이뤄지면서 복지 이슈가 한국 정치에서 중요 이슈로 부상하였다. 2010년 지방선거, 2011년 서울시장 보궐선거 패배를 계기로 보수정당은 복지 의제를 적극적으로 수용하게 되었다. 2012년 대선에서 문재인 후보는 2017년까지 연금액을 두 배 인상하고 수급대상을 70%에서 80%로 올리겠다고 공약했다. 이에 맞서 박근혜 후보는 모든 노인에게 월 20만 원을 제공하겠다는 공약을 제시했다. 박근혜 후보의 공약은 상대 진영의 공약에 비해 연금의 수급 대상이나 급여 수준 차원에서 더 진일보한 것이었으며, 특히 ‘모든 노인에게 20만 원 지급’이라는 공약은 상대 진영에 비해 노인집단에 직관적이면서 명확한 메시지를 전달한 것이었다. 결국 2012년 대선은 박근혜 후보의 승리로 끝났다.¹¹⁾

11) 박근혜 후보를 뽑은 유권자층의 상당수는 노년층과 저소득층이었다. 보수정당이 진보적 의제를 가져옴에 따라 각 후보의 공약에서 차이가 두드러졌던 것은 안보 이슈였다. 안보에 민감하면서 경제적 어려움이 컸던 노년층은 안보와 복지를 동시에 공약한 보수 후보에 적극적으로 반응했다. 즉, 기초연금안은 간접적으로 박근혜 후보의 당선에 영

당선 이후 공약을 현실화하는 과정은 한정된 예산 제약 하에서 어떻게 효율적인 정책 대안을 마련할 것인지를 논의하는 과정이었다. 명확한 재원 조달 계획 없이 모든 노인에게 20만 원을 지급하겠다는 공약은 현실적으로 실현하기 어려운 공약이었다. 기초연금 등 여러 공약의 이행을 위해 대통령직 인수위원회(이하 인수위)는 2013년 1~2월 두 달 동안 정부 부처와 정책을 조율하는 과정을 거쳤다. 공약을 구체화하는 과정에서 인수위가 기초 연금에 소요되는 재원의 20~30% 정도를 국민연금의 기금 또는 보험료에서 충당하는 방안을 논의하였다는 내용이 언론을 통해 보도되었다. 이에 대해 국가가 가입자들이 낸 보험료를 마음대로 사용한다는 불만이 제기되었다. 이에 대해 인수위는 조세를 통해 기초연금 재원을 조달할 것임을 밝힘으로써 부정적인 여론을 잠재웠다.

박근혜 당선인은 1월 28일 인수위가 개최한 국정과제 토론회에서 기초연금 개정에 대한 자신의 구상을 밝힘으로써 향후 개편 방향을 지시했다. 국민연금 미가입자에게는 공약대로 20만 원의 기초연금을 지급하는 한편, 국민연금 가입자는 현행 국민연금제도의 균등급여¹²⁾가 20만 원이 되도록 국가재정으로 채워주는 방식으로 기초연금을 지급한다는 것이었다(한겨레, 2013.01.29.). 이 방식에 따르면 국민연금 가입자가 늘어나는 만큼 기초연금에 소요되는 재원을 감축할 수 있기 때문에, 정부 입장에서는 추후 증가 추세에 있을 기초연금 재정 문제를 해결할 수 있었다. 하지만 이러한 방안은 국민연금에 성실하게 보험료를 납부해 온 저소득층은 감액된 기초연금액을 받음으로써 줄어드는 기초연금을 받게 되는 문제를 발생시킬 우려가 있었다.

인수위는 기초연금 도입에 대한 논의를 구체화하기 위한 사회적 합의기구로서 ‘국민행복연금위원회’(이하 행복위)를 구성하였다. 행복위에는 사용자, 근로자, 지역가입자, 세대별 대표 11명이 민간위원으로 참여하였고, 위원회에 연금전문가가 없는 관계로 총 7명의 자문위원단이 구성되었다. 회의에서는 재원과 재정 규모, 지급 대상과 기준을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의가 이뤄졌다. 회의가 진행되면서 소득 상위 20~30%를 배제하는 것이 구성원들 사이에서 합의되었고, 인수위의 안뿐만 아니라 소득수준에 따라 연금을 차등지급하는 안이 나오는 등 다양한 안이 논의되기도 했다. 그러나 급여 수준과 대상을 어떻게 설정한 것인지에 대한 논의가 계속됨으로써 모든 노인에게 20만 원을 지급하겠다는 공약은

항을 미쳤다(은민수, 2013: 288-289).

12) 국민연금에는 모든 가입자가 같은 금액을 받는 균등급여와 자신의 소득에 비례해서 금액을 받는 소득비례급여가 1:1로 혼합되어 있다.

아예 대안으로 고려되지 못했다.

행복위는 기초연금 수급 대상을 소득 하위 70~80%로 축소하는 것에 대해서는 합의를 이루었지만, 지급방식이나 급여 수준에 대해서는 합의를 이루지 못한 채 세 가지 방안을 제시하는 것으로 논의를 마무리하였다. 세 가지 방안은 소득에 따라 차등지급하는 안, 국민연금 가입 기간에 따라 차등지급하는 안, 소득 80%를 대상으로 20만 원을 그대로 지급하는 안이었다. 두 번째 안은 국민연금 가입기간을 기준으로 기초연금을 차등지급하는 인수위의 의견이 얼마간의 수정을 통해 계승된 것이었다. 국민연금이 성숙해짐에 따라 기초연금 급여액이 그만큼 줄어들기 때문에, 이 안은 다른 방안에 비해 미래에 소요되는 재원이 제일 낮은 것으로 나타났다.

정부는 행복위가 제시한 합의안을 토대로 기초연금법 개정안을 만들었다. 9월 25일 언론을 보도된 정부안의 내용은 다음과 같다. 첫째, 수급대상은 소득 하위 70% 노인을 대상으로 한다. 둘째, 급여 수준은 20만 원이지만, 국민연금 가입자는 자신의 가입기간에 비례하여 기초연금을 차등 지급받는다. 셋째, 추후 연금 급여는 소득상승률이 아니라 물가상승률에 연동하여 인상된다. 넷째, 기초연금에 소요되는 재원은 국가와 지자체가 부담한다. 대선 공약과 정부안을 비교했을 때 크게 달라진 것은 두 가지였다. 첫째, 모든 노인에서 소득 하위 70% 노인으로 급여 대상이 축소되었다. 둘째, 국민연금 가입기간과 연계하여 기초연금을 차등지급하여 국민연금 가입자들의 기초연금 급여가 축소되었다. 이는 공적연금 체계를 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하려는 보수정당의 정책지향이 얼마간 반영된 것이었다.

정부안이 발표된 이후 진영 복지부 장관은 국민연금 연계 감액안을 수용할 수 없다는 이유로 장관직을 사퇴하였다(국민일보, 2013.09.29.). 이후 복지부 장관으로 취임한 사람은 문형표였다. 그는 앞서 언급한 바와 같이 국민연금의 구조개혁안을 강하게 지지해 온 인물이었다.¹³⁾ 정부는 11월 11일 국무회의를 거쳐 입법안을 국회에 제출하였다. 이제 정부 입법안이 통과되는 것은 국회의 손에 달려 있었다.

당시 제1야당이었던 민주당은 국민연금 연계 없이 소득 하위 70% 노인 전원에게 연금을 지급하는 것을 당론으로 정하여 정부안이 원안대로 통과되는 것을 반대하였다. 야당은

13) 그는 한 언론과의 인터뷰에서 국민연금 가입자는 보험료를 낸 것보다 많은 혜택을 받고 있으므로 기초연금 20만 원을 다 받는 것은 '욕심'이라는 발언을 한 바 있었다(문화일보, 2013.10.28.). 국민연금 가입자는 이미 충분히 혜택을 보고 있으므로, 기초연금 도입에 있어 국민연금 가입자와 미가입자 간 형평성을 맞추는 것이 중요하다는 논리였다.

2014년이 지나서도 연계 감액 제도에 대한 반대 입장을 고수하였다. 하지만 2014년 6월 지방선거가 가까워지면서 상황은 야당에게 불리하게 전개되었다. 새누리당은 민주당이 노인들을 불모로 잡고 기초연금안을 통과시키지 않고 있다며 ‘불효 정당’이라는 프레임을 걸고 공세를 가했다. 기초연금을 얼마 받는지의 문제에서 연금을 제때 받을 수 있는지의 문제로 전환되면서, 야당은 기초연금 입법안에 거부권을 행사하는 데 따르는 노인들의 반대 여론을 의식하지 않을 수 없었다.

2014년 3월 안철수 의원을 중심으로 한 신당 창당 모임과 민주당이 합당하면서 새정치민주연합(이하 새정치연합)이 만들어졌다. 정당의 초대 대표로서 안철수 의원에게는 6월 지방선거를 치르기 전에 국회에 오래 계류되어 있는 기초연금 법안을 처리해야 하는 업무가 주어졌다. 여야 원내대표는 6월 지방선거가 있기 전 기초연금법 통과를 빠르게 이루기 위해 따로 회담을 가져 절충안을 마련하였다. 절충안은 기초연금을 국민연금 가입기간과 연계해 소득 하위 70% 노인에 월 10~20만 원을 차등 지급하는 정부안을 그대로 따르되, 국민연금 장기가입자인 저소득층 12만 명의 연금 수급액을 늘려 상한선인 20만 원을 지급하는 방안이었다. 결국 여야 지도부의 합의 아래 5월 국회 본회의에서 정부·여당의 절충안이 통과되어 기초연금 도입이 마무리되었다.

2012년 대선 당시 보편적 사회수당으로 제시된 기초연금 공약은 여러 과정을 거치면서 소득 하위 70% 노인을 대상으로 국민연금 가입기간과 연계하여 급여를 차등 지급하는 제도로 전환되었다. 제2차 국민연금 개혁 당시 국민연금의 소득대체율 하락을 보완하기 위한 조치로서 기초노령연금이 도입된 것을 고려하면, 국민연금 연계 감액 조치는 명백한 공적연금 축소에 해당했다. 또한 국민연금이 성숙할수록 기초연금의 장래 증가분이 줄어들어 든다는 점에서 장기적으로 복지 축소를 초래하는 체계적 축소(systematic retrenchment)¹⁴가 발생한 것이기도 했다.

14) 폴 피어슨은 복지 축소를 프로그램적 축소와 체계적 축소로 구분한다. 프로그램적 축소는 사회복지 프로그램에 대한 직접적 축소를 의미한다면, 체계적 축소는 미래 복지 지출을 결정짓는 조건들을 변화시킴으로써 장기적으로 축소가 이뤄지는 것을 의미한다(Pierson, 1994).

2. 기초연금 정책 공간과 복지정치

① 기초연금 정책 공간의 성격

기초연금 정책 공간을 형성한 제도적 요인은 저부담 조세체제와 국민연금-기초노령연금의 이원형 연금체계였다. 특히 박근혜 정부는 감세 기조를 표방한 이명박 정부가 남긴 재정적 유산을 물려받아야 했다. 이명박 정부 시기 감세 정책으로 줄어든 세수 규모는 63조 원이었으며, 총 재정적자액은 96조 원에 달했다(한겨레, 2012. 8. 23.). 이명박 정부의 재정적자는 2007-2008년 세계 금융위기 이후 경기부양을 위해 국가지출을 확대해야 했던 점에서 어느 정도 불가피한 점이 있었다. 하지만 재정적자의 주요 요인은 세입 축소와 세출 확대에 있었다. 정부는 법인세 최고세율을 25%에서 22%로 인하하는 등 감세 정책을 시행하였고, 약 22조 원이 투입되는 4대강 사업 등 대규모 국책사업을 추진하여 국가지출을 확대시켰다. 즉, 박근혜 정부는 복지확대를 위한 예산 확보에 제약이 따르는 상황에서 상당한 재원이 소요되는 기초연금을 도입해야 했다.

한국의 공적연금체계는 1987년 국민연금 도입, 그리고 2007년 기초노령연금 도입으로 이원형 연금체계의 모습을 갖추었다. 하지만 국민연금의 광범위한 사각지대 문제, 기초노령연금의 낮은 급여수준 문제에 따라 노인빈곤 문제는 충분히 해결되지 못했다. 2012년 기준 국민연금을 수령하는 노인은 전체 노인 인구 중 31%에 불과했으며, 이들이 받는 국민연금의 평균급여액은 약 31만 원으로 2012년 가입자 평균소득 189만 원의 16%에 불과했다. 기초노령연금을 수령하는 노인은 전체 노인 인구 중 66%로, 기초연금 급여액이 약 9만 원 수준에 머물러 베버리지형 연금제도로서 빈곤 방지 기능을 수행하는 데 큰 한계가 있었다(백준기·김원섭·은민수, 2013). 공적연금이 노인 빈곤 방지 기능을 실질적으로 수행하지 못하는 상황에서 기초연금의 도입은 노인들에게 매우 중요한 이슈로 작용했다.

박근혜 정부 시기 한국 경제는 세계경제 침체에 따라 저성장 기조의 국면에 들어섰다. 한국 경제는 2006년까지 평균 6% 대의 경제성장률을 보여 왔지만, 2007년 금융위기 이후 경제성장률이 1%로 떨어졌으며 2010년을 기점으로 평균 2~3% 대의 경제성장률을 기록하였다. 2000년대 이후부터 지속되어 온 저출산·고령화 문제는 향후 국가재정의 적자를 심화시키는 주요 압력 요인으로 작용했다. 이러한 환경 속에서 보수정당은 복지이슈가 중요해진 2010년대 초반 선거 승리라는 정치적 목적을 달성하기 위해 기초연금 도입이나

무상보육과 같은 보편주의 성격의 복지정책 도입을 선도적으로 주장했다.

한국의 심각한 노인 빈곤 문제를 고려하면 기초연금 도입은 매우 시급한 과제였다. 특히 기초연금은 노인을 제외한 다른 사회 구성원들에게도 긍정적인 제도였다. 하지만 기초연금의 재원과 관련하여 노인에 대한 복지 지출이 증대하면 생산가능인구의 조세 및 보험료 부담이 늘어나는 문제가 발생한다. 퇴직자 또는 퇴직이 가까운 사람은 연금권을 획득하여 복지 수혜자의 지위를 갖지만, 청·장년층 노동인구는 노령인구를 부양하는 의무를 지므로 연금과 관련해서 복지납세자의 지위를 갖는다(안상훈, 2000: 206). 또한 미래세대는 현재 근로세대가 노인세대가 되었을 때 이들을 부양해야 하므로 잠재적인 복지납세자로서의 지위를 갖는다. 즉, 공적연금 확대에 따른 재원 부담이 누구에게 집중되는지의 문제는 현재, 그리고 미래의 복지납세자에 달린 문제였다.

② ‘증세 없는 복지 확대’의 정치 전략

2012년 대선에서 박근혜 후보가 기초연금을 공약할 당시 새누리당은 대선 공약을 모두 이행하는 데 매년 26.3조 원의 재원이 소요된다고 예상하였다. 박근혜 후보와 새누리당은 재원을 조달하기 위한 방법으로 예산 절감, 세출 구조조정, 복지행정 개혁 등을 통해 세출을 절감하고 세제개편과 지하경제양성화 등을 통해 세입을 확충함으로써 매년 27조 원의 재원을 조달할 수 있다고 주장했다. 복지 지출 확대에 따른 세입 확충의 폭과 방법에 대해서는 ‘국민대타협위원회’를 구성하여 국민 의견을 수렴하겠다는 공약을 제시하며 ‘증세’는 국민적 공감대를 전제했을 때만 가능하다는 모습을 내비쳤다(새누리당, 2012). 즉, 국민 부담을 늘리지 않는 ‘증세 없는 복지’를 통해 복지 확대에 대한 재원을 조달하겠다는 주장이었다.

당장 9조 원의 재원이 추가적으로 소요되는 기초연금 공약뿐만 아니라 만 0~5세 무상보육, 4대 중증질환 진료비 국가 부담 등 상당한 국가예산이 소요되는 복지 공약은 증세나 국채 추가 발행 없이는 지키기 어려운 공약이었다. 그러나 박근혜 정부는 집권 초부터 ‘증세 없는 복지’를 천명하여 재원 조달의 유연성을 스스로 제약하였다. 증세 없는 재원 조달 공약은 기초노령연금 공약이 상당한 예산 제약 하에서 논의될 수밖에 없는 배경으로 작용했다.

5월 31일 기획재정부가 발표한 국정과제 이행을 위한 공약가계부에 따르면, 공약을 이행

하는 데 총 134.8조 원의 재정이 소요되며, 이에 따른 재원 마련은 세입 확충으로 50.7조 원, 세출 절감으로 84.1조 원을 조달할 수 있다고 밝혔다(기획재정부, 2013a). 그러나 이러한 계획은 세 가지 점에서 문제가 있었다. 첫째, 공약 이행에 따른 총 재정 소요가 지나치게 과소 추정되었다. 공약가계부는 기초연금에 5년간 17조 원의 재정이 소요될 것이라고 예상하였으나 실제 공약을 이행할 시 더 많은 재원이 요구된다. 둘째, 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화를 통한 세수 확보는 효과가 제한적이며, 지하경제 양성화는 장기간의 노력이 필요하다. 셋째, 세출 지출 구조조정은 역대 정부가 해 왔지만 성과가 크지 않았으며, 국가의 재정지출이 축소되면서 공공성이 훼손되는 등의 문제가 발생할 수 있다(이상이, 2014: 87-89). 그러나 정부는 여전히 ‘직접적인 증세’ 외의 방식으로 재원을 조달할 수 있다는 입장을 고수했다.

직접적인 증세 없는 정부의 재원 마련 계획은 8월 8일 기획재정부의 세법개정안 발표를 통해 가시화되었다(기획재정부, 2013b). 세법개정안에서 문제가 되었던 내용은 고소득자에 유리한 소득공제를 세액공제로 전환하는 것이었다.¹⁵⁾ 소득공제는 총소득 중 일정 금액을 공제하여 과세의 대상이 되는 소득(과표기준 소득)을 낮추는 제도로, 과표기준이 낮아질 수록 중·고소득자에게 유리했다. 이 조치가 시행되면 전체 근로자 중 상위 소득자 28%인 연봉 3450만 원 이상 근로자의 세 부담이 증가하는 반면 하위 72%의 세 부담은 감소할 것으로 예상되었다. 소득공제에서 세액공제로의 전환은 근로소득세의 누진성을 강화하고 조세 형평성을 제고하는 긍정적인 효과가 있었다.

하지만 정부의 세제개편안에 대해 언론에서는 ‘월급쟁이의 유리지갑을 털어간다’는 논조의 기사들을 보도했다. 주요 비판은 정부가 증세 없는 복지를 추구하느라 중산층 근로자들에 세 부담이 집중되었으며, 세율을 인상하는 조치가 없어 부자 감세 철회 및 법인세 인상이 이뤄지지 않아 과세 형평성에 어긋난다는 지적이었다. 한편 민주당은 정부의 세제개편안이 중산층과 서민에게 ‘세금 폭탄’을 떠안기는 것이라며 장외투쟁에 나섰다. 보편주의 복지를 표방한 정당으로서 이율배반적인 행동에 가까웠다.

국민들의 부정적인 여론과 야당의 반대가 이어짐에 따라 박근혜 대통령은 8월 12일 청와대 수석비서관회의에서 “서민과 중산층의 가벼운 지갑을 다시 얇게 하는 것은 정부가 추진하는 서민을 위한 경제정책 방향과 어긋나는 것”이라며 세제개편안의 전면 수정을 요구

15) 소득공제의 세액공제 전환으로 증가하는 세수 전액은 근로장려세제 확대와 자녀장려세제 도입 등 저소득 계층의 세 부담 경감 재원으로 활용될 계획이었다(기획재정부, 2013c).

하였다(한겨레, 2013.08.12.). 바로 다음 날인 8월 13일 기획재정부는 세계개편안 수정안을 발표하였다. 수정안 마련으로 세 부담이 늘어나는 봉급생활자는 434만 명에서 205만 명으로 줄어들어 원안에 비해 연간 4400억 원의 세수를 확보하지 못하게 되었다. 조세지출을 통해 서민들의 세 부담을 줄여 복지정책을 대체하는 과거 발전국가의 제도적 유산이 여전히 구속력을 미쳤던 것이다.

박근혜 정부는 이명박 정부의 부자 감세 정책으로 인해 추가 세수를 확보하는 것이 어려운 상황이었다. 하지만 박근혜 대통령은 처음부터 ‘증세는 없다’고 공표함으로써 정책적 유연성을 스스로 제약하였다. 대통령은 증세와 관련하여 지속적으로 증세에 반대한다거나, 증세는 국민적 합의가 있을 때에만 가능하다고 발언함으로써 증세에 대해 매우 부정적인 반응을 보였다. ‘증세 없는 복지’는 복지납세자의 이해관계를 거스르지 않는 담론 전략이었지만, 추가적인 자원 확보가 제약된 상황에서 보편적 사회수당의 성격을 지녔던 기초연금의 공약 수정은 불가피했다.

③ 복지 축소를 정당화하는 정치 전략

2013년 초 인수위는 기초연금에 대한 국민적 합의를 마련하고 최종안을 도출하기 위해 사회적 합의기구를 구성하였다. 행복위에 위촉된 민간위원들은 노동자·사용자·지역·세대 등 각 계의 이해관계를 대표하는 지위를 가졌다. 그러나 각 계를 대표하는 민간위원들은 연금제도에 대한 전문성을 갖고 있지 않았기 때문에, 본 회의와 별도로 연금전문가들로 구성된 자문위원들과 각 계의 실무자들이 참여하는 자문회의를 통해 연금 개혁안에 대한 방향을 설정하도록 하였다. 자문위원은 행복위에 의결권을 행사할 수 없었지만, 연금제도에 대한 전문성을 기반으로 연금 개혁의 방향을 제공하였다.

“위원회는 기초연금 도입 시 정부가 감안하여야 할 사항을 정함에 있어서 다음과 같은 점을 우선적으로 고려하였습니다. 첫째, 현 세대 노인 빈곤 문제 해결의 시급성입니다. 즉 노인의 빈곤 문제가 우려되는 수준이므로 더 이상 이를 방치할 수 없으며, 이에 따라 기초연금은 최대한 빠른 시일 내에 도입되어야 한다는 것입니다. (...) 둘째, 후 세대 부담 완화 필요성입니다. 제도 시행에 따른 부담은 결국 후 세대로 전가될 것입니다. 현 세대

노인 빈곤을 완화하기 위하여 후 세대에게 돌아갈 혜택이 너무 줄어든다면 이 또한 바람직한 모습은 아닐 것입니다. (...) 셋째, 제도의 지속가능성입니다. 아무리 좋은 제도라도 국가 전체적으로 너무 큰 부담을 지우기 때문에 일정 기간 이상 유지될 수 없다면 이를 채택하여서는 곤란할 것입니다. (...) 특히 지금부터 몇 십 년 후까지 바라보았을 때, 재원충당이 가능한 수준의 제도가 도입되어야 한다는 점에 위원들의 의견이 일치하였습니다 (보건복지부, 2013; 굵은 글씨는 필자 강조).”

행복위는 합의문을 통해 기초연금 제도가 노령인구를 부양할 후 세대에 크게 부담을 주지 않는 선에서, 그리고 국가 재정을 크게 훼손하지 않는 선에서 현 세대의 노인 빈곤 문제를 해결하는 제도로 도입되어야 한다는 정책 지향을 표명하였다. 보편적 사회수당으로서의 기초연금 공약이 현 세대의 노인 빈곤 문제를 해결하기 위한 제도로 축소된 것이다. 행복위는 정부의 입장을 대변하는 연금전문가들이 제시하는 안을 조정하고 합의하는 제한적인 역할만을 수행하였다. 하지만 정부는 후세대 부담과 재정안전성을 고려하면 기존 공약의 수정이 불가피하다는 논리를 행복위라는 사회적 합의기구를 통해 정당화할 수 있었다 (이은주, 2015: 137).

9월 정부의 기초연금안이 발표된 이후 박근혜 대통령은 9월 26일 국무회의에서 자신이 공약을 지키지 못한 이유에 대해 “세계경제 침체와 맞물려 유례를 찾을 수 없을 정도의 세수부족과 재정건전성의 고삐를 쥐어야 하는 현실”에서 공약 수정이 불가피했음을 밝혔다. 대통령은 모든 노인에게 20만 원을 지급한다는 기존 공약을 그대로 이행할 경우 2040년에 157조 원의 재정소요가 발생하여 미래세대에 과도한 부담을 넘기는 문제가 행복위에서 지적되었음을 근거로 소득 하위 70% 노인에게만 연금을 지급하는 것을 정당화했다. 그러나 대통령은 ‘소득 상위 30% 노인’에게 연금을 지급하지 못한 점에 대해서만 사과하였으며, 국민연금-기초연금 연계 감액에 대해서는 언급하지 않았다.¹⁶⁾ 대신 국민연금 가입자는 오래 가입할수록 더 이득이라는 복지부의 논리를 반복할 뿐이었다.

국민연금 연계 감액 조치는 세대 간 형평성을 훼손하여 세대 간 균열이 클 것으로 예상되었으나, 이러한 불만은 크게 나타나지 않았으며 임의가입자의 탈퇴가 증가했을 뿐 제도 가입자들의 집단적 저항이 발생하지는 않았다. 이러한 현상에는 여러 원인이 있겠으나

16) 국무회의 다음 날인 9월 27일 박근혜 대통령은 노인들을 청와대로 초청하여 공약 불이행에 대해 사과하는 자리를 가졌지만, 국민연금 연계 감액 안에 대해서는 따로 언급이 이뤄지지 않았다.

가장 주요한 원인은 정부가 현 노인세대의 빈곤 문제와 후 세대의 재정 부담 문제를 연결 지음으로써 세대 간 형평성 문제를 정부 입장으로 재해석한 것에 있었다. 정부는 기초연금 제도의 주요 대상으로 국민연금이나 특수직역연금으로부터 배제된 빈곤한 노인 세대에 초점을 맞추었으며, 이에 따라 기초연금 제도는 초기 공약의 보편적 사회수당제도에서 공공부조 성격을 가진 제도로 담론화되었다(이은주, 2015). 노인세대의 빈곤 문제를 해결하기 위한 대응으로 기초연금이 제시되었지만, 제도의 지속가능성과 세대 간 부담 형평성을 제고해야 한다는 정책 목표가 추가되면서 정부의 복지 축소 시도는 정당화될 수 있었다. 현 노인세대의 빈곤 문제를 해결하기 위한 기초연금 도입의 재원 부담 문제에 대해 정부는 세대 간 부담의 형평성 문제를 거론하였고, 그에 따라 연계 감액 조치에 따른 세대 간 균열이 크게 두드러지지 않았다.

V. 제4차 공무원연금 개혁 사례 분석

1. 공무원연금 개혁 과정

박근혜 대통령은 2014년 2월 25일 취임 1주년 대국민담화에서 ‘경제혁신 3개년 계획’을 발표하여 공무원·군인·사학연금 3대 공적연금 개혁을 공식화하였다. 공무원연금은 저부담-고급여 체제의 문제를 갖고 있었지만 5년 전에 개정이 이뤄진 적이 있었으며, 당해 연도 기획재정부의 실천과제 항목에서 제외되는 등 시급한 국가과제로 인식되지는 않았다. 하지만 박근혜 대통령이 담화문에서 개혁 의제를 발표하면서 그동안 잠재 상태에 머물렀던 공무원연금 개혁 논의가 급물살을 타게 되었다.

박근혜 대통령의 담화 이후 정부는 본격적으로 연금개혁을 추진하기 위해 KDI에 연구용역을 의뢰하였다. 과거 KDI는 제3차 공무원연금 개혁 당시 공무원연금과 국민연금을 통합하는 구조개혁안을 주요 대안으로 제시한 바 있었다. KDI는 공무원연금제도의 기본 목표로 재정건전성, 공적연금 간 형평성, 공무원의 적절한 노후소득 보장을 설정하였으며, 세 가지 목표 중 재정건전성 확보와 연금 형평성 문제 해결을 최우선 과제로 설정하였다(KDI, 2014: 83-84). 이 과정에서 공무원의 노후소득보장과 공무원연금에 내재된 인사정책

기능은 상대적으로 덜 중요한 것으로 고려되었다.

정부·여당이 주도하는 연금 개혁 논의에 공무원집단이 참여할 대화 채널은 없었다. 이에 대해 정부는 전문가들이 정책 대안을 논의한 것을 토대로 공무원단체와 협의를 하는 것이 효율적이라고 판단했기 때문에 우선 전문가 위주의 위원회를 구성한 것이라고 설명한다(인사혁신처, 2016: 29). 그러나 이러한 계획은 연금제도 개선 시 이해당사자인 공무원 노조의 참여를 보장한다는 2006년의 단체협약을 위반한 것이었다(이재훈, 2016: 128). 공무원 단체와 노동조합들은 정부·여당의 연금개혁 시도에 조직적으로 저항하기 위해 5월 14일 50여개 공무원·교원단체로 구성된 ‘공적연금 개악 저지를 위한 공동투쟁본부’(이하 공투본)을 결성하였다.

정부는 먼저 제도개선안을 마련하고 공무원단체와 협의를 진행하려 했으나, 당시 ‘4.16 세월호 참사’로 인해 정부에 대한 불신이 거세져 정부 주도로 개혁을 하는 것은 어려웠다(인사혁신처, 2016: 35). 개혁안을 공론화하는 단계에서는 정부를 대신하여 새누리당이 개혁 추진에 나서게 된다. 야당은 한국연금학회(이하 연금학회)에 정책대안을 요구하였고, 9월 22일 정책토론회를 통해 개혁안을 발표하기로 하였다.

당시 연금학회가 제시한 안은 매우 강도 높은 개혁안이었다. 개혁안의 특징은 기존 공무원과 신규 공무원을 분리하여 각각 서로 다른 제도를 적용하는 것이었다. 기존 재직자는 공무원 연금 자체로 적자를 발생시키지 않는 완전수지균형 구조¹⁷⁾를 적용받게 된다. 또한 신규자는 국민연금 수급구조가 그대로 적용되어 보험료율을 4.5%로 낮추고 기여율을 1%로 낮추는 방안이 도입된다. 그러나 재직자의 연금급여를 급격히 삭감하는 내용은 연금재정의 안정화에 기여하더라도 적절 수준의 노후소득을 보장하는 데에는 한계가 많은 내용이었다. 또한 신규자에게 낮은 소득대체율의 국민연금을 적용함으로써 공적연금 전체를 약화시키는 결과를 초래할 수 있었다.

연금학회의 개혁안에 이어 정부는 연금학회안의 골격을 유지하는 선에서 10월 17일 검토 의견을 제시하였다. 이후 새누리당은 연금학회안과 정부 검토의견을 기초로 10월 28일 소속의원 전원이 서명한 공무원연금 개정안을 발의하였다. 새누리당의 안은 재직자와 신규자를 분리하여 재직자에게는 강도 높은 수지균형 구조를 적용하고 신규자는 국민연금 구조를 적용하는 연금학회의 개혁안이 그대로 반영되었다. 퇴직금의 현실화 방안에 대해서는 퇴직수당을 퇴직연금으로 분할 지급하는 안이 제시되었다. 신규공무원에게 소득대체율 9%의

17) 완전수지균형은 기여금과 부담금 총액이 같아 연금수익비가 1이 되는 것을 의미했다.

공적연금과 8.33%의 퇴직연금을 적용하는 것은 공적연금과 사적연금의 구조가 대등해지
는 것을 의미했다. 이러한 정책지향은 한나라당 시절부터 이어져 온 ‘기초연금 위주의 작은
공적연금과 큰 사적연금’을 특징으로 하는 자유주의 연금 모형에 기초한 것이었다(양재
진, 2016: 47).

공무원집단은 정부·여당에 연금개혁의 당사자인 공무원집단의 참여를 보장하는 논의
테이블을 구성하는 것을 지속적으로 요구했다(이재훈, 2016: 135). 그러나 정부는 연금학회
등을 통해 구성된 안을 가지고 공무원집단을 설득하려는 접근을 취했을 뿐 사회적 합의
기구 마련에 대한 요구를 받아들이지 않았다. 이에 공투본은 11월 1일 여의도 광장에서
대규모집회를 열어 정부·여당의 공무원연금 개혁에 반대하는 목소리를 냈다. 공투본은
집회를 계기로 단체 이름을 ‘공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부’로 변경하였다. ‘공적연금
개악 저지’라는 방어적 투쟁에서 ‘공적연금 강화’라는 공세적인 투쟁으로 전환하여 공공성
이라는 운동 프레임을 획득한 것이다(박태주, 2016: 53).

여당이 개정안을 발의한 이후 연금 개혁 논의가 정부에서 국회로 넘어오면서 공투본은
대국회 투쟁에 집중하였다. 그동안 공무원연금 개혁에 대해 명확한 입장을 내지 않던 야당은
‘공적연금 강화’라는 공투본의 취지에 동참하여 개혁 이전에 사회적 합의기구를 마련이
우선되어야 한다고 주장하며 거부권을 행사하였다. 이에 여당은 2014년 12월 야당과 공무원
집단이 요구하는 사회적 대화기구 구성을 받아들리게 된다. 이에 따라 ‘공무원연금개혁에
대한 국민대타협기구’(이하 대타협기구)와 ‘공무원연금개혁을 위한 국회특위’(이하 연금특위)가
구성되어 비로소 사회적 합의기구를 통한 연금개혁 논의가 이뤄지게 되었다. 대타협기구
에서는 새누리당의 반대로 최종 합의안을 도출하는 데 실패하였고, 이후 3주 동안 ‘공무원
연금개혁 실무기구’(이하 실무기구)를 발족하여 개혁안 합의를 이루고자 했다(김연명,
2016: 61).

실무기구는 4월 13일부터 5월 2일까지 총 9번의 회의를 진행하였다. 논의 과정에서 여당이
제시한 구조개혁안은 주요 개혁 옵션에서 제외되고 모수개혁을 전제로 논의가 진행되었다.
구조개혁안은 퇴직수당의 현실화와 보험료 감소로 정부 부담이 늘어나기 때문에 오히려
재정 부담을 증가시키는 문제가 있었다. 모수개혁안을 전제로 기여율과 연금지급률을 어느
수준으로 할 것인지 논쟁이 계속된 끝에, 5월 1일 9차 회의에서 공무원연금 개혁에 대한
합의가 극적으로 이루어졌다. 공적연금 강화의 차원에서 제시된 국민연금의 소득대체율
상향 문제가 합의되지 않으면서 회의는 난항을 겪었으나, 여야 대표와 원내대표가 국민

연금 소득대체율 50% 상향 등을 논의하는 사회적 기구를 만드는 데 합의하여 사회적 합의 기구에서의 논의는 최종적으로 완료되었다.

모수개혁안으로 귀결된 실무기구의 합의안은 당초 구조개혁안을 중심으로 개혁 논의를 주도해왔던 정부의 입장과는 다소 배치되는 부분이 있었다. 박근혜 대통령은 공무원연금 개혁안에 대해 국민 기대에 미치지 못해 매우 아쉽다는 발언을 하였지만, 당초 약속한 처리 기한 내에 합의안을 마련한 것에 대해 긍정적으로 평가하며 실무기구의 개혁안을 받아들였다. 그러나 국민연금 소득대체율 50% 상향에 대해서는 그 자체로 국민에 큰 부담을 지우는 것이며 국민적 공감대를 형성한 다음에 논의되어야 한다고 발언하여 반대 입장을 명확히 표현하였다(한겨레, 2015.05.04). 청와대는 공무원연금과 국민연금을 연계해서 문제를 처리하는 것은 국민에 큰 부담을 지우는 것이며, ‘국민과의 약속’인 공무원연금 개혁을 우선적으로 처리할 것을 주문하였다.

공무원연금 개혁안이 표류할 위험에 놓이자, 정부·여당은 공무원연금의 빠른 처리를 위해 국민연금 소득대체율 50% 명문화를 사회적 대타협기구에서 결정하는 것으로 합의를 보았다. 이후 5월 22일 연금특위 여야 간사가 만나 ‘사회적 기구에서 국민연금 소득대체율 50% 등에 대해 타당성을 검증한다’는 절충안을 마련하였고, 여야대표가 절충안에 합의를 하면서 공무원연금 개혁안이 5월 29일 국회 본회의를 통과하였다. 이와 함께 국민연금 소득대체율 상향 등 공적연금 강화 의제들을 논의하는 사회적 합의기구와 특별위원회를 구성하기로 하였다.

그러나 공무원집단 내에서는 실무기구의 합의안에 대해 일부 공무원단체들이 격렬한 반대를 표명하면서 집단 내부에 상당한 갈등이 발생하였다. 공무원단체 내에서 의견이 충돌하면서 ‘공적연금 강화’를 위해 뭉쳤던 공투본은 운동 동력을 상실하게 되었다(최영준, 2016: 105). 대항세력이 내부에서 붕괴된 상황에서 공적연금 강화를 위한 후속작업은 제대로 이뤄지지 못했다. 결과적으로 제4차 공무원연금 개혁은 구조개혁안을 모수개혁안으로 전환하는 개혁만 이뤄졌으며, 공적연금 강화와 공무원 인사정책 개선에 대해서는 유의미한 성과를 거두지 못한 채 논의가 종료되었다.

2. 공무원연금 정책 공간과 복지정치

① 공무원연금 정책 공간의 성격

공무원연금 정책 공간을 형성한 제도적 요인은 저부담 조세체제와 공무원연금의 연금 재정 적자 문제였다. 특히 저부담 조세체제는 2014년 공무원연금 개혁을 촉발시킨 주요 계기였다. ‘증세 없는 복지’ 기조를 선언한 박근혜 정부는 2013년 8월 세입 확충을 위한 세제개편을 시행하였으나 부정적인 국민여론에 직면하여 초기 안보다 후퇴된 방식의 세제개편안을 제출해야만 했다. 비과세·감면 조정과 지하경제 양성화를 통한 세입 확충은 규모 상 한계가 있을 수밖에 없었다. 그 와중에 전임 정부의 법인세 감면 조치의 유산으로 법인세는 전년에 비해 2조 1000억 원이 줄어들었다. 정부는 예산에 비해 약 8조 5000억 원의 세금을 더 거둬들이지 못했다(경향신문, 2014.03.02.). 이와 더불어 향후 국가지출이 더 늘어날 것으로 예상됨에 따라, 박근혜 정부 5년 동안 국가부채가 2012년 443조 1000억 원에서 2017년 659조 4000억 원으로 약 48.8% 늘어날 것으로 전망되었다(경향비즈, 2014.10.29.).

공무원연금은 지난 세 차례의 개혁에서 지급률을 소폭 인하하고 보험료율을 약간 늘리는 식으로 진행되어 재정안정성을 위한 개혁 목표를 달성하지 못했다. 이는 현재 재직 중인 공무원집단의 문제라기보다 퇴직한 공무원집단에 높은 연금 급여가 제공되어 재정적자가 가속화될 수밖에 없는 연금구조에 기인했다. 특히 2000년 도입된 정부보전금 제도에 의해 연금재정 적자가 누적되는 만큼 그에 소요되는 정부재정 또한 늘어날 것으로 전망되었다. 예산제약의 상황 속에서 그야말로 허리띠를 졸라매야 했던 박근혜 정부의 입장에서 매년 지출되는 공무원연금의 재정적자 문제는 우선적으로 해결되어야 할 과제로 인식되었다.

저부담 조세체제의 유산과 정부보전금 증대 문제는 최종적으로 국가재정 위기의 문제로 이어질 수밖에 없었다. 이러한 공무원연금 정책 공간의 성격은 개혁의 초기 국면에서부터 공무원집단에 운신 폭을 제한하는 주요 요인이었다. 공무원집단은 불리한 상황을 극복하기 위해 ‘개약 저지’ 대신 ‘공적연금 강화’라는 새로운 프레임을 제시했다. 공무원연금과 국민연금의 형평성 문제에 대해 공무원연금을 국민연금 수준으로 축소하는 하향평준화가 아닌 국민연금을 공무원연금 수준으로 끌어올리는 상향평준화로 해법을 전환한 것이다.

하지만 국민연금 상향론은 단순히 공적연금에 대한 국가책임성을 강화하는 성격만 갖고

있지 않았다. 저부담-고급여 체계의 국민연금제도 하에서 소득대체율을 더 인상하려면 그만큼 보험료율을 더 올려야 했기 때문이다. 국민연금 상향론에는 두 가지 차원의 잠재적 갈등 요소가 존재했다. 첫째, 보험료 부담을 둘러싸고 세대 간 이해관계가 상이하게 발생한다는 점이다. 복지 확대에 따른 조세나 보험료의 증대는 복지납세자 지위를 갖는 청·장년세대, 그리고 아직 태어나지 않은 미래세대에 직결되는 문제였다. 둘째, 국민연금에 가입된 노동시장 내부자와 제도에 포괄되지 못하는 외부자 사이의 균열이다. 국민연금 소득대체율 50% 상향 의제는 국민연금 제도의 광범위한 사각지대를 고려하면 국민들의 절대적 동의를 확보하기 어려운 부분이 있었다.

② 납세자로서 일반 국민의 불만을 동원하는 정치 전략

2014년 2월 박근혜 대통령이 공무원연금 개혁을 공언하기 이전부터 국민적 여론은 공무원 집단에 불리하게 전개되고 있었다. 언론이 공무원연금을 보도하는 경향은 크게 두 가지였다. 공무원연금의 재정 적자를 국민의 ‘혈세’로 메워야 하며 향후 재정 적자가 늘어나는 만큼 국민 부담이 크게 증가한다는 점, 공무원연금은 국민연금에 비해 평균 연금 급여가 높으며 보험료를 납부한 것보다 훨씬 많은 급여를 받는다는 점이었다(이창곤, 2016: 13-14).

공무원·군인연금의 연금충당부채 문제는 2014년 4월 8일 국무회의에서 2013회계연도 국가결산보고서를 심의·의결하면서 이슈화되었다. 보고서에 따르면 재무제표 상 국가부채는 총 1117조 원이며, 이 중 596.3조 원이 공무원과 군인에게 지급되는 연금충당부채였다. 연금충당부채는 추후 지급할 연금액을 추정하여 현재가치로 환산한 것이며 미래 수입은 고려하지 않고 향후 지출된 비용만 계산한 지표였다. 하지만 언론은 공무원연금의 충당부채로 인해 나라 빚이 폭발적으로 증가하고 있으며, 정부재정 적자가 악화되는 주요 원인으로 공무원연금을 지목하는 등 공무원연금에 부정적인 기사들을 계속 보도하였다. 공무원 집단에 대한 여론이 악화되는 상황 속에서 정부는 연금 개혁 논의에 주요 이해당사자인 공무원집단 참여를 배제하는 원칙을 고수하였다.

새누리당이 10월 28일 공무원연금 개혁법안을 발의한 이후, 대통령은 10월 29일 국회에서 2015년도 예산안 시정연설을 통해 공무원연금 개혁의 필요성을 역설했다. 대통령은

현재 한국 경제가 위기 상태에 있으며, 경제활성화를 위한 재정지출이 증대함에 따라 재정 적자와 국가채무 증대가 불가피하다고 발언했다. 이러한 맥락에서 “우리 경제의 근본적인 체질개선과 성장잠재력 확충을 위한 구조개혁 노력”이 필요하며, 공공부문 개혁의 일환으로 제시된 공무원연금 개혁이 매우 시급한 과제를 언급했다. 공무원연금의 재정수지 부족액이 “현 정부에서만 15조 원, 다음 정부에서는 33조 원, 그 다음 정부에서는 53조 원 이상이 되어 국민부담은 눈덩이처럼 커질 전망”이며, “매년 막대한 국민 세금이 투입되어야 하는 상황을 그대로 방치”하면 “나라와 후손들에게 큰 빚을 떠넘기고, 연금제도 자체가 파탄날 수도 있기에 절박한 심정으로 우리는 반드시 해내야” 한다고 발언하였다 (대한민국 정책브리핑, 2014).

대통령이 시정연설을 통해 공무원연금 개혁이 시급히 처리되어야 함을 언급한 이후, 정부와 여당은 일반 국민을 대상으로 공무원연금에 소요되는 국민 부담의 문제를 언급하며 빠른 개혁 처리를 촉구하였다. 11월 2일 안중범 청와대 경제수석은 월레브리핑에서 “연금충당부채라는 것이 있는데 이는 앞으로 공무원연금의 적자를 메워야 할 전체 금액의 현재 가치”라며 “개혁을 하지 않으면 충당부채가 국가부채랑 거의 맞먹는 484조 원에 달하고 공무원연금 때문에 지게 될 빚이 국민 1인당 945만 원”이라고 강조하였다(조선일보, 2014.11.02). 가계부채에 민감한 국민에게 연금충당부채를 가계가 부담해야 할 부채로 인식하게 하여 국민을 불안케 하는 ‘공포마케팅’을 활용한 것이다(정재철, 2015: 8).¹⁸⁾ 또한 새누리당은 “공무원연금 적자 향후 10년간 53조 원, 국민 세금으로 부담해야 합니다”라는 문구가 걸린 현수막을 유동인구가 많은 곳에 내걸면서 국민을 상대로 전면적인 여론전에 나섰다.

정부와 여당은 공무원연금 개혁에 대한 국민적 여론을 등에 업고 공무원집단을 배제하면서 국민 다수를 대상으로 공무원연금에 소요되는 정부보전금과 연금충당부채를 근거로 납세자로서 국민의 이해관계를 강조하는 정치 전략을 전개하였다. 특히 공무원연금을 개혁하지 못하면 미래세대에 커다란 부담을 전가하게 된다는 논리는 현 세대로 하여금 공무원연금 개혁을 지금 당장 해결해야 하는 국가적 과제로 인식하도록 하였다. 공무원과 정부 사이의 협상을 통해 논의되어야 할 연금 문제가 ‘국가 존망의 문제’로 승격된 것이다.

공무원연금의 재정적자 문제는 근본적으로 제도 자체의 저부담-고급여 체계로부터 발생한

18) 연금충당부채를 국민이 부담해야 할 ‘빚’으로 전환시키는 담론 전략은 박근혜 대통령의 2015년 신년 기자회견에서도 그대로 등장했다. 대통령은 “(연금을 개혁하지 않고) 이대로 방치하면 484조 원, 국민 1인당 945만 원이나 되는 엄청난 빚을 다음 세대에 떠넘기게 될 것”이라고 강조하면서 연금충당부채를 곧바로 국민적 부담으로 치환시켰다 (대한민국 정책브리핑, 2015).

문제라는 점에서 개혁이 이뤄질 필요가 있었다. 하지만 개혁의 방향성에 대해서는 충분히 논쟁이 존재했다. 신규 공무원에 대해 국민연금의 구조를 적용하는 구조개혁안이 과연 바람직한지, 기존 공무원연금을 수령하는 퇴직자에 대한 급여 감액 조치는 왜 이뤄지지 않는지, 공무원의 인사정책 방안에 대한 논의가 빠져 있다는 등 정부·여당의 안은 여러 가지로 비판할 점들이 많았다(김남희, 2014; 김진수, 2014; 권혁주, 2015). 무엇보다도 공무원 연금의 성격을 어떻게 규명하고 연금개혁을 어떤 방식으로 접근해야 하는지에 대한 사회적 대화가 부재했다. 그러나 정부와 여당은 공무원연금의 기초 원칙에 대해 충분히 합의를 이루기보다 공무원연금에 소요되는 국민 부담만을 강조하면서 공무원집단에게는 나라의 미래를 위해 양보하는 모습을 보여야 한다고 주장할 뿐이었다.

③ 국민연금 상향 논의를 봉쇄하는 정치 전략

5월 2일 실무기구가 제시한 합의안에는 야당과 공무원단체가 공무원연금 개혁의 전제 조건으로서 제시한 ‘공적연금 강화’ 의제가 포함되었다. 여기서 국민연금 소득대체율 50% 상향에 대해 정부가 강하게 반대를 표명하면서 국민연금 소득대체율 상향에 따른 보험료 부담 의제가 새로운 갈등 의제로 부상하게 되었다.

여야 합의가 이뤄진 5월 2일 문형표 장관은 김무성 의원을 만나 ‘소득대체율을 50%로 올리려면 보험료를 두 배 수준으로 올려야 하며, 그렇지 않으면 포퓰리즘이 된다’고 발언하였다. 문형표 장관의 ‘보험료 두 배 인상’ 발언은 많은 언론을 통해 확대·재생산¹⁹⁾되었다. 이러한 주장에 대해 야당과 김연명 교수는 연금기금 고갈 시점을 2060년으로 잡았을 때 현재 보험료율 9%를 10.01%까지만 올리면 소득대체율 50%가 가능하다고 반론했다. 야당과 공무원단체의 공적연금 강화 의제는 보험료 부담을 놓고 보험료 두 배 인상 vs. 1%p 인상이라는 논쟁 구도로 전환되었다.

이에 복지부는 5월 4일 김연명 교수의 주장을 반박하는 보도자료를 냈다. 복지부의 주장은 다음과 같다(보건복지부, 2015). 첫째, 국민연금 소득대체율 상향이 노후소득보장에 기여

19) 조선일보, 2015.05.04., <국민연금, 소득의 50% 주려면... 당장 보험료 2배 건어야 가능>, 한국경제, 2015.05.04., <국민연금 명목소득대체율 인상 논란 `보험료 2배?`...누구 맘대로? 여론 `부글부글`>, 동아일보, 2015.05.04., <국민연금 소득대체율 50%?... 月보험료 2배로 내야 가능>

하는 효과가 제한적이라는 주장이다. 국민연금의 사각지대 문제를 고려하면 소득대체율 50% 상향으로 혜택을 받는 계층은 제한적이며, 보험료 납부가 어려운 계층이 혜택에서 제외될 수 있다는 것이다. 또한 국민연금 가입자의 실제 가입기간이 짧아 소득대체율 상향은 실질적인 효과가 적다는 이유도 제시했다.

둘째, 보험료율 1%p 인상론은 소득대체율 상향의 부담을 미래세대에게 전가시키는 것이라는 주장이다. 기금이 소진되는 2060년에 수정적립방식으로 운영되는 국민연금이 부과방식으로 전환되면 당시 보험료를 납부하는 세대는 종전 10.01%의 보험료율에서 소득의 25.3%를 납부해야 한다는 것이다. 셋째, 미래세대의 부담을 고려하면 기금의 지속가능성을 최우선 목표로 설정해야 하며, 그에 따라 보험료율을 큰 폭으로 인상하는 것이 불가피하다는 주장이다. 복지부는 제3차 재정계산 당시 '재정추계위원회'에서 제시한 재정목표 가정을 근거로 하여, 소득대체율 50% 상향 시 보험료율을 최소 15.10%에서 최대 18.85%까지 인상해야 한다고 주장하였다. 여기서 보험료를 두 배로 인상해야 한다는 문형표 장관의 주장의 기금을 2100년 이후에도 보유한다는 가정 하에 근거한 것이었다.

복지부가 제시한 주장은 세 가지 점에서 문제적이었다. 첫째, 국민연금에 내재된 문제를 근거로 소득대체율 인상을 반대하는 것은 제도 운영의 책임이 정부에게 있다는 점에서 적절하지 않은 주장이었다. 국민연금의 사각지대 문제나 실질소득대체율의 문제는 제도의 운영 주체인 정부가 해결해야 하는 문제다. 하지만 정부는 오히려 국민연금이 노후소득 보장에 적절하지 않은 근거들을 나열함으로써 제도의 신뢰도를 스스로 깎아내리는 모습을 보였다. 또한 정부가 거론한 국민연금의 낮은 실질소득대체율의 문제는 명목소득대체율 상향을 통해 상당 부분 극복될 수 있는 문제였다.

둘째, 미래세대가 부담하는 보험료율이 과도하게 추정되었다는 점이다. 복지부의 주장은 보험료율 10.01%를 계속 유지하다가 2060년에 갑자기 보험료가 늘어나는 것을 가정한 것으로 현실적으로 타당하지 않다. 또한 보험료율 대신 GDP 대비 연금지출액으로 미래세대의 부담 크기를 추정했을 때 OECD 평균보다 더 낮게 나오는 것으로 계산되었다(김연명, 2016: 75-77). 셋째, '보험료 두 배 인상' 주장은 연금기금을 2100년 이후에도 유지한다는 가정에 기초하는데, 이러한 가정은 2100년까지 국민연금 적립금을 GDP 대비 140%까지 키우겠다는 것으로 현실에서 성립할 수 없는 주장이었다(김연명, 2016: 68-72).

그러나 복지부는 기금고갈을 막기 위해 보험료를 큰 폭으로 인상하는 것이 불가피하다는 입장을 고수했다. 문형표 장관은 5월 7일 국민건강보험 기자회견에서 연금제도를 적립방식

에서 부과방식으로 전환하여 운영하는 방식에 대해 “연금학자 중에서는 부과방식으로 운영하는 것은 세대 간 도적질이라고 이야기하는 사람도 있다”며 세대 간 균열을 동원하는 발언을 하였다.

또한 청와대는 공무원연금 개혁안의 조속한 처리를 촉구하는 차원에서 복지납세자들의 이해관계를 자극하는 발언을 쏟아냈다. 5월 10일 김성우 홍보수석은 브리핑을 통해 “소득 대체율을 50%로 올린다면 향후 65년간 미래세대가 추가로 저야할 세금부담만 1702조 원, 연간 평균 26조 원”에 달한다고 발언하였다(조선일보, 2015.05.11.). 1702조 원은 소득대체율을 50%로 올렸을 때 국민연금 수급자들이 추가로 받는 연금수령액이다. 수정 적립방식으로 운영되는 국민연금은 보험료와 연기금의 투자수익으로 급여가 지급된다는 점에서 부담금을 단순히 세금으로 치환한 청와대의 주장은 근본적으로 틀린 주장이었다. 그러나 정부는 국민연금의 제도원리를 왜곡하면서까지 미래세대와 현 청·장년세대의 세금공포를 자극하여 공무원연금 개혁과 국민연금 상향을 연계하는 논의를 원천적으로 차단했다.

복지부의 보험료 두 배 인상론, 미래세대 부담론, 세대 간 도적질 담론, 그리고 청와대의 세금폭탄론은 국민연금에 내재된 세대 간 균열을 동원하는 주요 담론 전략이었다. 정부는 저출산·고령화라는 인구구조의 변화로 미래 노인인구에 대한 복지 부담이 늘어날 것이므로 국민연금의 적립기금을 충분히 쌓아놓는 것이 중요하다고 주장하였다. 미래세대에 부담 전가하지 않으려면 현세대가 보험료를 많이 부담해야 하는데, 보험료를 최대 2배 부담해야 한다는 주장은 상대적으로 더 오래, 더 많은 국민연금 보험료를 내야 하는 청·장년세대로 하여금 제도에 부정적인 인식을 갖도록 하였다. 또한 국민연금 소득대체율 상향이 아직 태어나지 않은 미래세대에 부담을 전가하는 것이라는 주장은 연금을 수령하는 노인세대와 장차 연금을 수령할 장년세대로 하여금 복지 확대를 주장하기 어렵게 만드는 도덕적 당위로 작용하였다.

또한 국민연금 소득대체율 50% 상향 의제는 국민연금의 미가입자를 포괄하지 못하는 의제로 노동시장의 내부자와 외부자의 균열을 불러일으킬 우려가 있었다. 이러한 균열은 공적연금 강화를 주장하는 진보진영 내부에서 국민연금 대신 기초연금 강화가 우선되어야 한다는 대안 제시로 표면화되었다. 오건호는 새정치연합의 ‘소득대체율 50%-보험료율 1% 인상론’이 세대 간 형평성과 국민연금 사각지대 차원에서 문제가 있다고 주장하며, 기초 연금을 보편적으로 인상하는 방안이 대안이 될 수 있다고 주장하였다(오건호, 2015). 또한 새정치연합 이종걸 원내대표는 국민연금 소득대체율 50%를 고수하는 대신 기초연금 강화론을

새로운 대안으로 제시하기도 하였다. 국민연금 소득대체율 인상에 따른 보험료율 증가가 실질적인 ‘증세’로 여겨지는 상황 속에서 야당 또한 50%라는 수치를 계속 고집하기 어려웠다.

국민연금에 대한 불신과 불안이 만연한 상황에서 청와대와 정부가 선제적으로 ‘소득대체율 50%’에 대해 부정적인 여론을 확산시켰고, 그에 따라 공적연금 강화에 대한 논의가 보험료 부담의 문제로 전환되면서 ‘세대 간 형평성’의 문제가 가시화되었다. 보험료 두 배 인상론, 미래세대 부담론, 세금폭탄론과 같은 담론들은 미래 재정추계에 근거하여 구체적인 수치로서 제시되었고, 국민연금에 내재되어 있는 기금고갈 공포를 부추기는 역할을 하였다.

VI. 결론

이 연구는 박근혜 정부 시기 기초연금 도입과 공무원연금 개혁을 둘러싼 두 차례의 정치 과정을 분석함으로써 한국의 연금정치, 나아가 한국의 복지정치에 대한 함의를 도출하고자 하였다. 박근혜 정부의 연금정치가 한국 복지정치, 나아가 한국 복지국가에 함의하는 바는 무엇인가? 이 연구는 분석 결과를 토대로 크게 세 가지 점을 제시한다.

첫째, 2010년대 복지가 한국 정치 지형에서 중요한 의제로 대두되었음에도 불구하고 ‘낮은 조세-낮은 국가책임’의 국가 구조가 행위자의 정책 행위를 구속하는 환경으로 작용하였다. 한국은 조세 재정에 대한 의존성이 낮은 국가라는 ‘감세 국가’의 성격을 가지고 있다(김미경, 2018). 감세 국가에서 국가는 사회 구성원으로부터 세금을 징수하는 데 따르는 정당성을 확보해야 하는 요구로부터 상대적으로 자유롭다. 마찬가지로 사회 구성원들은 국가에 크게 기대를 하지 않으며 국가의 세금 징수에 반발하고 저항하려는 심리를 갖는다. 기초연금의 경우, 국가는 ‘증세 없는 복지’라는 맥락에서 재원 마련의 어려움을 돌파하기 위한 시도로서 국민연금과의 연계 감액을 제시하였다. 공무원연금의 경우, 국가는 공무원의 고용주로서의 책임을 최소화하기 위한 방편으로 공공부문 개혁을 발표하였고, 그 일환으로 공무원연금을 큰 폭으로 삭감하는 구조개혁안이 논의되었다. 기초연금 도입과 공무원연금 개혁, 그리고 국민연금 상향 논의는 서로 구별되는 사안처럼 여겨지지만, ‘긴축’ 기조를 선호하는 박근혜 정부에 있어 공적연금 축소 내지 현상유지는 매력적인 선택지였다.

둘째, 보수주의 세력은 연금개혁 의제에 대해 공적연금의 약화를 동반하는 구조개혁안을 지속적으로 주장해 왔으며, 이러한 정책 지향은 박근혜 정부 시기 기초연금 도입과 공무원 연금 개혁 사례에 그대로 반영되었다. 기초연금 도입 과정에서 국민연금과 연계하여 급여를 감축하는 것은 기초연금-소득비례연금 이원화를 추구하는 보수주의 세력의 정책 지향을 부분적으로 실현한 것이었다. 공무원연금을 국민연금 수준으로 축소하려는 구조개혁안은 공적연금의 수준을 하향평준화하는 한편 공적연금의 약화와 퇴직연금과 같은 사적연금의 강화를 초래한다는 점에서 보수주의 세력의 정책 지향과 맞닿아 있었다. 보수주의 세력은 공적연금의 축소를 지향하는 정책 의제를 기반으로 하여 제도 개편에 대한 논의를 그대로 이어나가는 모습을 보여주었다. 반면 야당은 정부·여당에 비해 정책적 의제를 전문적으로 형성하지 못하였으며, 보수주의 세력의 연금 개혁 의제에 대한 고유한 대항 담론을 만들어 내지도 못했다.

셋째, 거부권 행위자의 관점에서 볼 때 두 연금정치의 사례 모두 청와대와 정부에 의해서 정책결정과정이 주로 결정된다는 점을 발견할 수 있었다. 기초연금 도입과 제4차 공무원 연금 개혁 사례에서 공통적으로 발견되는 특징은 ‘국민행복연금위원회’와 ‘공무원연금개혁에 대한 국민대타협기구’라는 사회적 합의기구를 통해 국민적 합의를 마련하고자 했다는 점이다. 그러나 전자의 경우에는 정부가 미리 설정한 안에 대한 동의를 확보하는 명분으로서 합의기구가 이용되었을 뿐 진정한 사회적 합의를 이루었다고 보기는 어려웠다. 후자의 경우에는 의견이 다른 집단끼리 지속적인 대화가 이뤄지면서 재정안정이라는 목표 달성을 위한 최선의 합의 지점을 찾았다는 점에 의미를 찾을 수 있다. 하지만 국민연금 소득대체율 상향 의제에 대해 청와대와 정부가 강하게 반대함으로써 여야가 합의한 공적연금 강화 의제가 이뤄지지 못했다. 박근혜 정부의 연금정치 사례는 두 차례의 국민연금 개혁 과정에서 정당의 역할이 중요했다는 기존 연구들의 논의와 구별되는 점이 있다. 즉, 대통령과 청와대 중심의 의사결정구조가 한국에서 여전히 강고하게 작용하고 있으며, 이는 한국의 복지정치를 분석하는 데 있어 정책을 만들고 입안할 수 있는 정부의 역할이 중요하다는 점을 시사한다.

이 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 정치 행위자를 중심으로 논의를 진행함에 따라, 복지정치의 주요 행위자인 언론에 대한 분석이 소홀하였다. 국민 여론을 형성하는 데 있어 언론의 프레임이 특정 국면에서 어떻게 작용하였는지에 대한 분석이 보장되었을 때, 복지정치의 행위자를 정치적 행위자로 한정할 수 있는 이 연구의 한계를 극복할 수 있을 것으로 생각

된다. 둘째, 정부의 복지 축소 시도에 맞서는 여러 사회적 행위자의 역할을 제대로 분석하지 못하였다. 이들은 제도적 거부점을 갖지 못하지만 축소 지향의 연금개혁 방향에 맞서 유의미한 대항 논리를 형성하였다. 이들의 대항 논리는 무엇이었으며, 어떤 효과 내지 한계를 가졌는지에 대한 평가가 이뤄질 필요가 있다.

참고문헌

국내 문헌

- 강병익. 2017. 「한국 정당의 복지정치 유형: ‘정책역량’과 ‘동원전략’을 중심으로」. 『정치정보연구』. 20(2), 27-59.
- 고원. 2012. 「한국에서 복지의제의 지배적 정치담론화 과정 분석」. 『경제와사회』, 95, 12-38.
- 권혁주. 2015. 「2015 공무원연금법 개정 법률 분석」. 『의정연구』, 45, 295-305.
- 권혁주·박영원·곽효경. 『2005. 공무원연금제도의 특수성에 관한 연구: 비교사회정책을 통한 개혁방안의 모색』. 공무원연금관리공단 연구보고서.
- 기획재정부. 2013a. 「박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획 (공약가계부)」.
- 기획재정부. 2013b. 「2013년 세법개정안: 경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제」.
- 기획재정부. 2013c. 「2013년 세법개정안 내용 일부 수정·보완」.
- 김남희. 2014. 「공무원 연금 개혁을 위한 제안: 공무원연금의 소득재분배 기능 도입과 미래 세대를 위한 현 세대의 양보」. 공무원연금 개혁방향을 위한 전문가 토론회. 2014.11.27.
- 김도균. 2013a. 「한국의 재정복지와 “근로소득세 면세점 제도“에 관한 연구」. 『사회보장연구』, 29(4), 55-79.
- 김도균. 2013b. 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김도균. 2015. 「제도병치를 통한 한국 공적연금제도의 다층구조화 과정 연구」. 『한국사회정책』, 22(1), 187-215.
- 김도균. 2018. 『한국 복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화』. 서울대학교 출판문화원.
- 김미경. 2010. 「조세구조의 정치경제학: 한국 조세구조의 정치적 역설」. 『한국정치학회보』, 44(4), 189-211.
- 김미경. 2018. 『감세 국가의 함정』. 후마니타스.
- 김선빈·장현주. 2016. 「2015년 공무원연금 개혁과정의 재해석: Kingdon의 다중흐름모

- 형을 중심으로」. 『한국사회와 행정연구』, 27(3), 65-91.
- 김연명. 2011. 「한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제」. 『민주사회와 정책연구』, 19, 15-41.
- 김연명. 2013. 「국민연금과의 관계에서 본 “인수위원회” 기초연금 도입(안)의 평가」. 『사회복지정책』, 40(3), 375-403.
- 김연명. 2016. 「국민연금 의제 설정과 소득대체율 인상 논란」. 김연명 외, 『2015년 공적연금 사회적 대타협 평가 연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를 중심으로』. 중앙대학교 산학협력단. 55-86.
- 김영순. 2011. 「한국의 복지정치는 변화하고 있는가?: 1·2차 국민연금 개혁을 통해 본 한국의 복지정치」. 『한국정치학회보』, 45(1), 141-163.
- 김원섭·남윤철. 2011. 「이명박 정부 사회복지정책의 발전: 한국 복지국가 확대의 끝?」. 『아세아연구』, 54(1), 119-152.
- 김진수. 2014. 「공무원 연금, 문제의 핵심과 해결방안」. 공무원연금 개혁방향을 위한 전문가 토론회. 2014.11.27.
- 김철주·이병렬. 2012. 「복지정책의 이론적 궤적과 지평」. 『글로벌사회복지연구』, 2(1), 7-25.
- 대한민국 정책브리핑. 2014. 「2015년도 예산안 대통령 시정연설」.
- 박이택·이현창. 2015. 「1973년 국민복지연금법과 1986년 국민연금법은 왜 제정되었는가?: 인구학적 보너스에 대한 대응이라는 시점」. 응용통계연구, 28(4), 781-805.
- 박지홍. 2012. 「공무원연금개혁의 정책결정과정 에 관한 연구: 윌슨(J.Q. Wilson)의 정책모형을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박태주. 2016. 「공무원노동조합의 연금‘개혁’투쟁은 왜 실패했는가」. 『산업노동연구』, 22(3), 75-103.
- 배용수·주선미. 2016. 「제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로」. 『국정관리연구』, 11(2), 109-141.
- 백준기·김원섭·은민수. 2013. 『기초노령연금 제도 개편방향에 대한 연구: 해외 기초연금제도가 한국과 서울시에 주는 시사점』. 2013 서울시의회 연구보고서.
- 보건복지부. 2013. 「국민행복연금위원회 합의문 발표」.
- 보건복지부. 2015. 「소득대체율을 50%로 높이고, 보험료를 1%p만 올리는 것은 미래세

대에게 부담을 미루는 것」.

새누리당. 2012. 『제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집』.

석재은. 2015. 「기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성」. 『보건사회연구』, 35(2), 64-99.

성명재. 2011. 「1990년대 이후 정부별 소득세 개편이 세 부담 및 소득재분배에 미친 효과 분석」. 『재정학연구』, 4(1), 111-152.

신진욱. 2017. 「왜 불평등의 심화는 계급균열로 이어지지 않는가? 후발 민주화 사회에서 균열형성 지체의 역사적 조건」. 『민주사회와 정책연구』, 32, 86-123.

안상훈. 2000. 「복지정책의 사회적 균열구조에 관한 연구: 계급론의 한계와 새로운 분석틀」. 『한국사회복지학』, 43, 193-221.

양재진. 2008. 「제3장 국민연금제도」. 양재진·김영순·조영재·권순미·우명숙·정홍모, 『한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료』, 나남, 103-159.

양재진. 2016. 「공무원연금 개혁 대안들의 의미와 평가」. 김연명 외, 『2015년 공적연금 사회적 대타협 평가 연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를 중심으로』. 중앙대학교 산학협력단. 31-54.

양재진·민효상. 2013. 「한국 복지국가의 저부담 조세체제의 기원과 복지 증세에 관한 연구」. 『동향과 전망』, 48-96.

오건호. 2006. 『국민연금 공공의 적인가 사회연대 임금인가』. 책세상.

오건호. 2015. 「공적연금의 올바른 강화방안」. ‘노인빈곤해소를 위한 올바른 대안은?’ 좌담회.

오미옥·이수경. 「2015. 박근혜 정부 기초연금제도의 정책쟁점에 대한 연구」. 『한국정책과학학회보』, 19(3), 95-115.

유현경·김원섭. 「2015. 한국 공적연금제도의 진화와 전환」. 『한국사회정책』, 22(2), 135-162.

윤홍식. 2011a. 「보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론」. 『한국사회복지학』, 63(2), 57-79.

윤홍식. 2011b. 「복지국가의 조세체계와 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까?」. 『한국사회복지학』, 63(4), 277-299.

은민수. 2013. 「양당제적 선거경쟁과 인기정책 경쟁」. 『사회보장연구』, 29(3),

273-297.

이도형. 2018. 「공무원연금 개혁방향: 이론적 근거와 외국사례의 시사점을 중심으로」. 『정부학연구』, 24(3), 201-229.

이상이. 2014. 「증세 없는 복지국가, 안녕들 하십니까: 박근혜 정부의 조세 정책과 복지 정책」. 『시민과세계』, 24, 84-98.

이용하·김원섭. 2015. 「2015년 공무원연금 개혁의 평가와 향후 개편방향」. 『응용통계연구』, 28(4), 827-845.

이육신. 2015. 「김대중·노무현 정부의 국민연금 개혁 정책 비교 연구」. 서울대학교 행정대학원 석사논문.

이은주. 2015. 「한국 공적연금개혁에 관한 연구: 기초연금개혁 담론 분석을 중심으로」. 중앙대학교 박사학위논문.

이재훈. 2016. 「공무원단체 등 노동계의 공무원연금 개혁대응과 평가」. 김연명 외, 『2015년 공적연금 사회적 대타협 평가 연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를 중심으로』. 중앙대학교 산학협력단. 121-154.

이정우·김희년. 2018. 「2015년 공무원연금 개혁에 대한 비판적 평가와 개선방향」. 『비판사회정책』, (58), 7-52.

이창곤. 2016. 「공무원·국민연금 개혁과정의 프레임 분석」. 김연명 외, 『2015년 공적연금 사회적 대타협 평가 연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를 중심으로』. 중앙대학교 산학협력단. 121-154.

이태수. 2016. 「한국 복지국가의 보편주의 논쟁과 대응 전략」. 『비판사회정책』, 52, 330-364.

이희우. 2014. 「박근혜 정부 공무원연금 개혁이 “개악”인 5가지 이유」. 『노동사회』, 179, 85-100.

인사혁신처. 2016. 『2015 공무원연금개혁 백서』.

임유진. 2014. 「정당경쟁과 국민연금개혁의 복지정치」. 『한국정치학회보』, 48(1), 99-118.

임유진. 2015. 「정당정치와 한국 복지정치의 전환: 국회회의록 분석을 통한 2007년 국민연금개혁의 정치과정」. 『한국정당학회보』, 14(1), 5-35.

정다운·임현. 2016. 「노후소득보장수단으로서의 기초연금제도의 적정성에 대한 검

토」. 『법과 정책연구』, 16(4), 111-147.

정무권. 2009. 「한국의 '발전주의' 생산레짐과 복지체제의 형성: 1960년대 초부터 1990년대 중반까지」. 정무권 편. 2009. 『한국 복지국가 성격논쟁 II』. 인간과 복지.

정재철. 2015. 「공무원연금개혁을 위한 본질논쟁을 촉구하며: 연금충당부채론을 넘어」. 민주정책연구원.

최영준. 2016. 「연금개혁 사회적 기구의 성과와 한계」. 김연명 외, 『2015년 공적연금 사회적 대타협 평가 연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를 중심으로』. 중앙대학교 산학협력단. 87-120.

최재식. 2016. 『공무원연금제도 해설』. 공무원연금공단.

하연섭. 2006. 「신제도주의의 이론적 진화와 정책연구」. 『행정논총』, 44(2), 217-246.

현외성. 2015. 「기초연금 정책형성과정과 복지정치분석」. 『한국사회복지교육』, 32, 139-165.

KDI. 2014. 『공무원연금제도 개선방안 연구』. 안전행정부 연구용역보고서.

국외문헌

Akaishi, T. and Steinmo, S. 2006. Consumption Taxes and the Welfare State in Sweden and Japan. *The Ambivalent Consumer*, 213-236.

Allan, J. P. and Scruggs, L. 2004. Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. *American Journal of Political Science* 48(3): 496-512.

Aspalter, C. 2006. The East Asian Welfare Model. *International Journal of Social Welfare* 15(4): 290-301.

Bonoli, G. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge University Press.

Capoccia, G. and Kelemen, R. D. 2007. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics* 59(3): 341-369.

Collier, R. B. and Collier, D. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical junctures, the*

Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Garrett, G. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge University Press.

Hacker, J. S. 2004. Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243-260.

Häusermann, S. 2010. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge University Press. (실리아 호이저만. 2015. 『복지국가 개혁의 정치학: 대륙유럽 복지국가의 현대화』. 남찬섭 옮김. 나눔의집.)

Häusermann, S., Picot, G., and Geering, D. 2013. Rethinking Party Politics and the Welfare State: Recent Advances in the Literature. *British Journal of Political Science*, 43(1), 221-240.

Hibbs, D. A. 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487.

Huber, E. and Stephens, J. D. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. University of Chicago press.

Huber, E., Ragin, C., and Stephens, J. D. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology*, 99(3), 711-749.

Immergut, E. M. 1992. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. CUP Archive.

Korpi, W. and Palme, J. 2003. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95. *American Political Science Review*, 97(3), 425-446.

Mahoney, J. 2000. Path dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Mahoney, J. and Thelen, K. 2010. A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1, 1-37.

O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

Pierson, P. 1993. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World politics* 45(4), 595-628.

Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press. (폴 피어슨. 2006. 『복지국가는 해체되는가』. 박시중 옮김. 성균관대학교출판부.)

Pierson, P. 1996. The New Politics of the Welfare State. *World politics*, 48(2): 143-179.

Pierson, P. 2000a. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94(2): 251-267.

Pierson, P. 2000b. Not Just What, But When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, 14(1), 72-92.

Schattschneider. E. E. 1935. *Politics, Pressures, and the Tariff*. New York: Prentice-Hall.

Schmidt, M. G. 1996. When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research*, 30(2), 155-183.

Skocpol, T. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Politics of Social Provision in the United States, 1870s-1920s*. Belknap Press of Harvard University Press.

Skocpol, T. and Amenta, E. 1986. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 12(1), 131-157.

Starke, P. 2006. The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review. *Social Policy and Administration*, 40(1), 104-120.

Streeck, W and Thelen, K. 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Streeck, W and Thelen, K eds. Oxford: Oxford University Press. 1-39.

Thelen, K. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press. (캐슬린 쉴렌. 2011. 『제도는 어떻게 진화하는가』. 신원철 옮김. 모티브북.)

Van Kersbergen, K. and Vis, B. 2014. *Comparative Welfare State Politics*. Cambridge University Press. (키스 반 커스버겐, 바바라 비스. 『복지국가 개혁의 도전과 응전』.

2017. 남찬섭 옮김. 나눔의집.)

언론기사

「경향비즈」. 2014.10.29. “박근혜 정부 5년간 국가부채 증가액 무려 216조원 . . . 김대중 정부의 3배로 역대 최고 수준.”

http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201410290809551&code=920100#csidxecla614d47986dd8e2a3a3f5044c578

「경향신문」. 2014.03.02. “증세할 뜻은 없고 세수 확보할 방법도 없고 . . . 서민 주머니 터는 나라.”

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201403021715311&code=940100#csidx9675e469886df79be96f5effea01249

「국민일보」. 2013.09.29. “[진영 업무복귀 거부] 진영 ‘항명’, 박근혜 정부 ‘충격.’”

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007602236&code=11121100&sid1=cch>

「문화일보」. 2013.10.28. “국민연금 가입자가 기초연금 다 받겠다는 건 욕심.”

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013102801070827109002>

「조선일보」. 2014.11.02. “靑 ‘공무원연금 개혁, 싫어도 해야 하는 것.’”

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/11/02/2014110201519.html

「조선일보」. 2015.05.11. “국민연금 소득 대체율 50%뎀 65년간 1702兆 세금 폭탄.”

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/11/2015051100306.html

「한겨레」, 2012.8.23. “MB 정부 5년간 감세 . . . 세수 63조 줄어”

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/548517.html#csidx62c1611517cc33880a7cc92a8cc9ece

「한겨레」. 2013.01.29. “박 ‘국민연금 가입자엔 기초연금 차등지급 . . . 증세는 없다.’”

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/571730.html

「한겨레」. 2013.08.12. “세법개정안 역풍에 화들짝 박대통령 ‘원점서 재검토하라.’”

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/599333.html

「한겨레」. 2015.05.04. “박 대통령, 여야 합의 ‘국민연금 개편안’에 반대 표명.”

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/689665.html>

공적연금의 정책공간과 복지정치 토론문

민주노총 정책국장 홍원표

○ 연구 주제와 접근 방식

- 구조(또는 제도)와 행위자 변수는 사회 변화를 설명하는 대다수의 연구들이 오랫동안 고민해 온 과제이나, 구조와 행위자 변수는 대립적인 측면보다는 보완적인 이론 틀로 또는 연구 대상에 따른 설명력의 차이에 따라 이론 구성의 요소로 활용됨. (거시적, 통시적 연구의 경우 구조의 효과가 강조되는 경향이 있음)
- 그런데 발표자는 기초연금 도입과 제4차 공무원연금 제도변화를 설명하기 위해 구조와 행위자 변수의 종합적 분석 틀을 구성하고 있음.
- 나아가 '정책은 정치 행위의 결과이지만... 후속 정치과정에 영향을 미치는 독립변수' 라고 규정함으로써 행위와 구조를 독립적 변수로 취급하는 게 아니라 행위의 결과가 제도로 환원되어 다시 행위에 영향을 미치는 상호 구조로 파악하고자 시도함.
- 이러한 접근은 시간적 흐름에 따른 제도의 변화를 일목요연하게 설명하는데 있어 더욱 풍부한 설득력을 제공할 수 있을 것으로 판단됨.
- 그런데, 연구의 주 대상은 장시간에 벌어진 수차례의 제도 변화가 아니라 박근혜 정부 집권 시기에 이뤄진 기초연금과 공무원연금 제도 변화에 초점을 두고 있다는 점에서 시간의 흐름에 따른 제도 변화를 일목요연하게 설명하는 것보다는 특정 국면에서의 일어난 변화의 특징을 명확히 드러내고 그에 대한 이론적 접근이 필요한 주제임.

- 이처럼 연구 대상이 단기간의 제도 변화일 경우에는 다른 국면, 또는 다른 사례와의 비교 접근이 더욱 제도 변화를 비교해 접근하는 것이 제도변화의 구조적, 행위적 요인을 설명하는데 더욱 효과적일 수 있다는 점에서 다소 아쉬움이 있음.

○ 제도와 행위자의 설정

- 발표자는 구조적 배경으로 한국의 저부담 조세체제와 제도의 공적연금의 역사적 유산을 설정하고 있음.
- 저부담 조세체제는 복지 확대에 필요한 재원을 압박한다는 점에서 공적연금 제도의 변화에 영향을 주는 포괄적 환경으로, 공적연금의 역사적 유산은 각 제도가 갖는 경로의존성을 설명함으로써 행위자의 선택 방향에 영향을 미치는 것으로 설정한 것으로 판단됨.
- 한편, 행위자 요인으로는 정치행위자로 한정 특히 집권여당에 초점을 두고 있음.
- 즉 발표자는 주요한 정채 행위자로 여당과 야당을 구분하여 접근하고 있는데, 연구 대상인 박근혜 정부 시기의 조세부담률을 보면 집권 기간 내 꾸준히 상승해 2016년에는 19.4%로 노무현 정부 시기와 유사한 수준에 접근함. 오히려 노무현 정부 시절이 박근혜 정부 시절보다 높은 경제성장률을 보였음에도 불구하고 조세증감률에 있어서는 평균치가 크게 차이 나지 않았다는 점에서 실질적으로는 더 강한 저부담 조세 체제를 유지하고 있었다고 평가할 수도 있음.



- 따라서 두 개의 다른 정치행위자(노무현 정부와 박근혜 정부) 모두 유사한 환경에 있었다고 볼 수 있음. 그렇다면 행위자에 따른 제도 변화의 차이가 나타나야 하는데 발표문

에서는 민주당 집권시기의 공적연금 제도 변화와 자유한국당 시기의 공적연금 제도 변화의 차이에 대한 설명이 부족함. 이는 발표자가 두 정부의 공적연금 제도 변화의 차이를 제대로 묘사하지 않아서가 아니라 실상 지금까지의 공적연금 제도 변화의 방향이 집권여당과 상관없이 일관된 방향성을 보이고 있기 때문임.

- 이러한 결과는 행위자 변수가 변별력을 상실한다는 것을 의미하는 것으로, 발표자가 연구의 한계로 제시한 다양한 행위자(언론 및 사회적 행위자)의 역할을 포함한다고 해도 집권여당을 중심으로 한 정치 행위자가 변별적 행위자 변수로 기능하기는 어려워 보임.

○ 공무원 연금, 기초 연금

- 본 연구의 주요 대상인 공무원연금과 기초연금은 모두 박근혜 정부 집권 시기에 제도 변화가 이뤄졌는데 두 제도의 변화는 변화의 방향성은 유사하나 변화의 크기가 상이함.
- 연구에서 제시한 두 개의 제도 변수 중 저부담 조세체는 같은 변수이므로 다른 결과를 설명하기 위해서는 연구자가 제시한 나머지 변수, 즉 제도의 경로의존성과 행위자(집권 여당과 야당)의 행위 의도와 전략일 것임.
- 이에 대한 설명이 보완될 경우 주어진 분석틀로도 제도 변화에 영향을 미치는 변수 간 영향력을 제시할 수 있을 것으로 보임.

○ 나가며

- 전통적으로 복지국가 형성, 발전 (또는 쇠퇴)에 지대한 영향을 미치는 행위자로 좌파 정당, 노동조합의 역할이 주목받은 바 있고, 한국의 경우 시민사회운동의 영향 역시 상당한 영향을 미침. 발표자가 사회적 행위자의 역할 분석이 빠진 것을 연구의 한계이며, 향후 보완되어야 할 과제로 제시한 것은 이러한 이유일 것임.
- 그런데 앞서 지적한 바와 같이 한국의 양당체제는 진보/보수로 표현되고 있으나 이념적 지향에서 있어 신자유주의 색채를 강하게 갖고 있다는 점에서 행위자 변수로 포함되기 위해서는 두 세력간 보다 세분화된 구분이 필요하거나 다른 행위자로 변수로 대체하는

것이 좋을 것임.

- 나아가 공무원 연금, 기초 연금, 국민 연금에 대해 정치행위자의 판단에 강하게 영향을 미친 유권자(국민)가 각 제도에 갖는 태도 형성에 차이가 있는지, 있다면 그 이유가 무엇인지를 분석해 낸다면 제도 변화에서 행위자 역할의 설명력을 확보할 수 있을 것이며, 향후 연금 개혁을 둘러싼 복지정치에 있어 사회적 행위자에게 실천적 의미를 줄 수 있을 것임.

‘공적연금의 정책 공간과 복지정치’ 토론문

공공운수노조 국민연금지부 정책위원 김기환

서준상 선생님의 발제문을 읽고 이에 대한 토론문을 작성했습니다. 글에서 말씀해주신 ‘감세국가’의 의미와 한국의 저부담·저복지 체제가 어떻게 자리 잡게 되었는가를 역사적 맥락에서 다시 관찰해볼 수 있었던 좋은 기회가 되었던 것 같습니다. 어떤 의제를 놓고 구체적으로 그것에 대한 찬, 반을 논하기보다는 글을 읽고 제가 떠올렸던 몇 가지 생각들을 정리해보려 합니다.

1. 2019년 한국 연금정치의 현재

발제문은 박정희 정권부터 박근혜 정권에 이르기까지 공적연금 개혁의 주된 행위자가 집권 여당과 정부에 국한되었음을 잘 보여주고 있습니다. 그렇다면 박근혜 이후를 살아가는 우리에게 있어서 공적연금의 정책 공간이 어떻게 돼야 할지 함께 고민하는 것이 마땅하겠습니다. 그러나, 국민연금에 한정해서 본다면 상황은 그렇게 긍정적으로 보이지 않습니다. 경사노위의 연금특위가 종료된 지금, 비록 소득대체율의 하락을 막고 보험료율을 올리는 안이 다수안으로 채택되었다고는 하지만, 내년 총선을 앞두고 국회의원들이 지역구가 아닌 연금제도 개혁에 얼마나 힘을 쏟을지 의문이고, 현 정부 역시 총선과 2년 뒤의 대선을 의식하며 복지부동하고 있습니다. ‘사회적 합의’에 따른다는 거창한 말 뒤에 숨어 그들이

이루어 내야 할 ‘정치적 합의’, 즉 그들이 정치인으로서 마땅히 해야 할 정치 행위를 무책임하게 내버린 셈입니다.

언론은 어떨까요? 김대중 정권 출범일인 1998년 2월 5일부터 박근혜 전 대통령의 탄핵 소추안이 가결된 2016년 12월 9일까지 6대 일간지를 분석한 한 연구에 따르면, 매체의 성향을 막론하고 국민연금에 긍정적인 기사보다 부정적인 기사가 훨씬 많았습니다.²⁰⁾

〈표 1-4〉 신문사별 국민연금 관련 긍정, 부정, 중립적 기사 빈도 및 비율

		보수신문				진보신문		보수 계	진보 계	전체
		조선	중앙	동아	한국	경향	한겨레			
긍정적 기사	건	12	16	23	12	19	15	63	34	97
	%	15.0	14.2	16.8	15.0	17.4	14.9	15.4	16.2	15.6
부정적 기사	건	48	59	78	48	51	37	233	88	321
	%	60.0	52.2	56.9	60.0	46.8	36.6	56.8	41.9	51.8
중립적 기사	건	20	38	36	20	39	49	114	88	202
	%	25.0	33.6	26.3	25.0	35.8	48.5	27.8	41.9	32.6
전체	건	80	113	137	80	109	101	410	210	620
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 참여연대 홈페이지 <https://www.peoplepower21.org/Welfare/1583064>

근래 들어 진보 매체 중에서 보장성 강화에 좀 더 힘을 실는 기사들이 많아지고는 있지만 제가 일터에서 받는 전화나 주변 사람들이 국민연금에 대해 제게 물어볼 때면 가장 먼저 나오는 질문은 ‘그거 나중에 받을 수 있는 거냐?’는 말입니다. 시민 대다수가 품고 있는 질문에는 기금 고갈을 부르짖었던 과거 언론의 기사들의 책임도 크다고 생각합니다.

2. 한국 연금정치가 가야 할 미래

대한민국의 노인빈곤율은 OECD 최상위권입니다. 박정희 정권에서부터 이어져 온 저부담·저복지 체제의 가장 큰 피해자는 바로 노인들인 것입니다. 다가오는 2050년에는 노인 인구 중 국민연금 수급자가 81.5%에 달할 것이라는 재정추계 전망도 있습니다. 만약 지금까지

20) 공적연금강화국민행동, ‘국민연금 기금소진론 형성배경과 극복방안 연구’(연구책임:남찬섭)

그래왔던 것처럼 축소 일변도의 공적연금 개악이 계속해서 이루어진다면 결국 국민연금을 받으면서도 노후에 충분한 소득보장을 받지 못하게 되는 것이 한국의 자연스러운 풍토로 자리 잡게 될 것입니다.

그렇기에 이번 연금특위에서 도출된 다수안이 큰 의미를 가집니다. 그간의 연금개혁과는 다르게 재정적 지속가능성 뿐만 아니라 급여의 적절성도 고려했기 때문입니다. 재정적 지속가능성에만 집중하여 정작 노후소득보장이라는 연금제도 본연의 기능을 훼손해왔던 과거와 비교하면 전향적인 발전이라고 생각합니다. 앞으로도 급여의 적절성을 항상 염두하는 연금개혁의 방향성을 정립하기 위해서는 이번 연금특위의 다수안이 반드시 국회에서 관철되어야 할 필요가 있습니다.

장기적으로는 책임 있게 연금정치를 구현할 수 있는 사회기반이 마련되어야 하겠습니다. 결국 사회보험의 연금제도라는 것은 추후에 얼마를 지급하던 간에 미래의 수급자가 미래에 창출될 실물자원을 필요한 만큼 연금으로 구매할 수 있는가에 그 의의가 있습니다. 이는 한 번의 법 개정으로 해낼 수 있는 일이 아니며, 계속해서 변화하는 경제·사회환경과 그 구성원들이 꾸준한 정치적 합의를 할 수 있어야지만 가능한 일입니다. 이러한 정치적·사회적 비용을 부담하지 않고 일련의 자동 조절장치(Automatic Balancing Mechanism)에 의존한다면, 해외사례를 통해 이 역시도 급여 적절성에 악영향을 끼치게 됨을 우리는 이미 알고 있습니다.²¹⁾

21) ILO, 'World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice', p.95