

# 연금 체제(Pension regime) 측면에서 본 한국 노후 소득보장 체계 - 갈림길에 선 한국 연금 체계 -

정 창 룰

(연세대학교)

## [요 약]

복지국가 유형화에 이어서, 복지국가의 개별 제도에 대한 유형화 역시 많은 연구가 진행되어 왔으며, 가장 크고 중요한 제도인 연금 제도에서는 과거의 연금 설계 철학에 따라 베버리지형과 비스마르크형으로 구분되어 왔다. 선진국의 연금 개혁은 그들의 유형 내에서의 변화였던 반면 한국의 연금 개혁은 과거 사회보험형에서 ‘약한 비스마르크형’으로 외형이 변한 것으로 보인다. 그러나, 한국의 연금 체제의 미성숙을 고려한다면 아직 어떤 유형에 속한다고 단정하기는 어렵고, 개혁이후의 한국 연금 체제를 다층체제로 분류할 수도 있다. 지난 수십 년간 서구의 연금 개혁은 두 유형의 수렴경향이었으며, 최근에는 사적연금에 대한 규제의 정도에 따른 유형화가 연구되고 있다. 한국의 연금 체제에서도 앞으로는 국민연금은 물론 (아직 미성숙한) 퇴직연금이 어떻게 규제되고 감독되는지가 보다 중요해 질 것으로 보이며, 한국 정부의 보다 적극적인 역할이 요구되는 시점이다.

주제어: 한국 연금 개혁, 연금 체제 (pension regime), 유형화, 비스마르크형, 베버리지형, 다층체계, 사적연금 규제

## 1. 서론

지난 2007년의 연금 개혁은 한국의 노후 소득 보장 체제의 전반적인 틀을 변화시켰다. 국민연금의 소득 대체율은 기존의 (40년 기여시) 평균 60%에서 장기적으로 40%까지 떨어지도록 바뀌었으며, 기여율의 인상은 경제적 충격 등을 고려하여 무기한 유보되었다. 1998년 이전 소득 대체율이 평균 70%

있었던 것을 감안한다면, 기여율의 변화없이 기여 대비 수익(급여)의 비중이 장기적으로 40% 이상 떨어진 대대적 개혁이었다. 국민연금의 전반적인 구조는 바뀌지 않았다는 점에서 외형적으로 보면 국민연금의 일부 모수만을 바꾼 (소극적인) 미세조정 (fine-tuning)으로 보일 수도 있지만, 실제로는 서구의 어떤 국가의 연금 개혁보다도 큰 폭의 개혁이었음이 분명하다 하겠다.

이 개혁에 대한 평가는 엇갈리는 것으로 보인다. 연금 재정에 초점을 맞춘 문형표(2008) 등은 연금 개혁 이후에도 (영구적인) 재정안정화 달성에 미치지 못하기 때문에 추가적인 연금 개혁의 필요성을 강조하는 입장인 반면, Jung(2009) 등은 소득보장수준에 보다 초점을 맞추어서, 한국의 노인빈곤이 매우 심각한 상태에서 급진적인 국민연금 개혁이 한국 노후소득의 안정성을 더욱 해칠 개연성이 있음을 지적한 바 있다.

그러나 2007년 국민연금 개혁만을 가지고 한국의 노후소득 보장 체제를 평가하는 것은 불충분하며 국민연금 개혁을 전후한 다른 제도의 도입이나 변화까지도 고려해야만 올바른 평가가 가능하다. 국민연금 개혁으로 인해 감소한 소득 대체율을 일부 상쇄하기 위해 저소득 노인 70%를 위한 무기여 공적 연금으로서 기초노령 연금이 2007년 개혁 과정에서 도입되었으며 2005년에 도입된 퇴직연금 제도는 점차 확대되고 있다. 기존의 한국의 노후소득 보장 체제의 틀이 국민연금 중심이었던데 반해서, 현재는 기초노령연금, 국민연금, 그리고 퇴직연금이 모두 고려되어야 하는 구조로 전환되었다고 할 수 있다.

그러나, 기초노령연금 급여가 국민연금 평균소득 대체율의 5% 수준으로 매우 미미하며 적용대상이 보편적이지 못하다는 문제점을 가지고 있으며, 퇴직연금은 아직까지 가입률이 현저히 낮을 뿐 아니라 제도 성숙까지 수십 년이 필요한 실정이다. 따라서 외형적으로 큰 변화를 겪었다 하더라도, 현재 한국의 노후 소득 보장 체제를 소위 말하는 다층체제(multi-pillar)라고 쉽게 단정할 수는 없다.

그렇다면 개혁 이후의 한국 노후소득 보장 체제는 연금 체제(pension regime) 관점에서는 어떻게 평가될 수 있는가? 개혁을 전후해서 거시적 차원에서의 한국 연금 체제의 일대 패러다임(paradigm) 전환이 있었는가? 이 연구는 연금 체제 유형화(typology) 관점에서 한국의 연금 개혁과 노후 소득보장 체제를 평가해 보려고 한다. 한국의 연금 체제를 국제적 기준에서 검토해 봄으로써, 한국 노후 소득 보장체제의 위상(status)을 설정(mapping)하고, 향후 발전경로를 추론해 볼 수 있을 것이다. 그리고 이를 바탕으로 제도의 발전적 대안을 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 연금 체제에 대한 이론적 논의들을 살펴보고 현재의 사회경제적 발전과 제도를 동태적으로 살펴봄으로써 연금 체제 이론에 대한 발전 방향까지도 고려해보고자 한다.

## 2. 복지국가 유형화와 개별 제도(보건의료 및 연금) 유형화

지난 20여 년간 복지국가 유형화(typology)는 개념적 용어(conceptual term)에서 복지국가 연구에 큰 기여를 해 왔다(Castles 2003). 현대적 의미에서 그 출발은 잘 알려진 Esping-Andersen(1990: 1999)의 연구로부터 시작되는데, 그가 발전시킨 이른바 '3가지 복지국가'는 앞으로 탁월 사회적 위험

에 대해서 직면하게 될 국가들의 상이한 반응과 대안에 대한 선구적인 연구로 평가되고 있다. 사실 복지국가 유형화에 대한 이론은 잔여적(residual) 복지제도와 제도적(institutional) 복지제도로 접근한 Wilensky and Lebeaux(1965)와 잔여적 모형, 산업수행능력 모형, 제도적 재분배 모형으로 분석한 Titmuss(1974) 등의 고전적인 연구들이 있지만, Esping-Andersen(1990; 1999)은 복지국가를 분석함에 있어서 보다 높은 추상화 수준에서 개념적 분석을 사용하면서도, 미국식의 계량적 연구방법과 유럽의 사변적 연구방법을 통합하여 유형화하였다는 점에서 복지국가 연구를 보다 현대화하였다. 그는 개인의 복지가 시장에 의존하지 않고도 이루어질 수 있는 정도인 탈상품화(de-commodification) 개념과 복지국가 정책에 의한 사회계층 체제의 형태를 기준으로 복지국가를 세 개의 유형으로 나누었다: '자유주의적 복지국가', '조합주의적 복지국가', 그리고 '사회민주적 복지국가'.<sup>1)</sup> 각 유형의 특징은 <표 1>과 같이 요약될 수 있다.

<표 1> Esping-Andersen의 복지국가 유형화

	자유주의	보수주의	사회민주주의
해당국가	미국, 캐나다, 호주	독일, 프랑스,	스칸디나비아 국가
탈상품화의 정도	낮음	중간	높음
계층화의 정도	낮음 (선별주의)	높음	낮음 (보편주의)
급여대상	빈곤자, 요구호자	피용자 중심	모든 시민
급여수준	최저생계비	차등적	중산층 생활수준
사회보험운영체계	통합적	분립적	통합적
본인부담/사회보험	높음	높음	낮음
직업복지/민간복지	강력	미약	미약
가족책임	강력	강력	미약
가족복지서비스	미약	미약	강력
재분배 기능	미약	미약	강력

자료: Esping-Andersen(1990)

학문적 영역에서 복지국가 유형화에 대한 수많은 연구에 이어서, 그 이후에는 과연 복지국가의 개별 제도 역시도 복지국가 유형화와 일치할(consistent) 것인지에 대한 연구가 있어 왔다. 이 역시 복지국가 연구에서의 문제의식과 비슷하게, 복지국가를 구성하는 개별 제도 역시도 그 복지국가의 제도 발전의 궤적(trajecory)을 거의 유사하게 밟을 것인지 아닌지에 대한 것이다. 그러나, 심도있는 연구 이전에 이미 직관적으로, 복지국가의 개별 제도가 복지국가 유형화에서의 분류와 일치하지 않는 것으로 보인다. 예를 들어, 영국과 미국은 흔히 '자유주의 복지국가'의 대표적인 사례로 분류되지만, 의료보장에 있어서는 각각 국가 주도과 민간 사보험 위주로 상이한 방식으로 제도를 발전시켜 왔다. 다시 말해서 복지국가 유형화에서 같은 범주로 분류된다고 해서 개별 제도에서도 동일한 범주로 나뉘어 질

1) 복지국가 유형화에 대한 여러 연구를 소개하는 것은 김태성, 성경룡 (2000) 을 참조하기 바람.

것이라는 보장은 없는 것으로 보인다.

복지국가의 개별 제도에 대한 유형화는 복지국가의 가장 중요한 2가지 제도인 의료보장과 연금 체제에 대해서 이루어지고 있다. 먼저 간략하게 의료보장에 대한 유형화를 살펴보면, 고전적인 OECD(1987) 연구에서는 국가의료 제도, 사회보험 제도, 사보험 제도로 분류하면서 각각의 대표적인 국가로 영국, 독일, 미국을 뽑고 있다. 그 외에도 최근까지 여러 연구들이 의료보장 제도의 유형화를 분류하였으며, <표 2>는 이를 정리한 것이다.<sup>2)</sup>

<표 2> 의료보장 제도의 유형화 연구들

	의료 제도의 형태 (types)	대표적 국가
OECD (1987)	1. 국가 의료 제도(NHS) 2. 사회보험 3. 민간보험	1. 영국 2. 독일 3. 미국
Moran (1999)	1. 강한 지휘통제(command-and-control) 국가 2. 공급(supply) 국가 3. 조합주의(corporatist) 국가 4. 불안전(insecure) 지휘통제 국가	1. 영국, 스웨덴 2. 미국 3. 독일 4. 그리스, 이탈리아, 포르투갈
Wendt et al. (2009)	1. 국가 보건 제도 2. 사회적(societal) 보건 제도 3. 사적 보건 제도	1. 영국, 북유럽 국가 2. 독일 3. 미국
Wendt (2009)	1. 보건 서비스 제공 위주 2. 보편적 적용 - 조정된(controlled) 접근 형태 3. 저 예상 - 제한된 접근 형태	1. 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크 2. 덴마크, 영국, 스웨덴, 이탈리아, 아일랜드 3. 포르투갈, 스페인, 핀란드

<표 2>와 같은 보건의료제도에 대한 다양한 유형화가 가능한 것은, 각 연구가 초점을 맞추는 개념적 틀/framework)이 상이하기 때문이다. OECD(1987) 연구에서는 적용범위(coverage), 재정(funding), 소유권(ownership)이 분석의 기준이었으며, Moran(1999)에서는 소비(consumption), 제공(provision), 생산(production)이 주요한 분석들이었는데 반해서, Wendt(2009)는 건강 지출, 재정의 공사 혼합, 위험 사유화(privatization of risk), 보건 제공, 자격, 지불(payment), 환자의 제공자 접근 이렇게 7가지 틀을 기초로 해서 유형화를 발전시켰다. 이러한 상이한 기준은 보건의료 유형화에만 국한된 것은 아니며, 위에서 언급했던 복지국가 유형화 역시 다음의 다섯 가지 기준들에 따라 시도된 것이었다: (1) 사회복지 지출에 따른 유형화, (2) 사회복지 프로그램의 도입시기에 따른 유형화, (3) 복지국가 성격의 개념적 분석에 따른 유형화, (4) 복지국가 정책의 결정요인 분석에 따른 유형화, (5) 복

2) 연금 유형화 연구에서 굳이 의료보장 제도의 유형화 연구 결과를 언급하는 이유는 복지국가 차원에서 의 유형화 논의 못지않게 개별 제도 차원에서의 유형화 역시 활발하게 다루어지고 있음을 예시하기 위한 것이다.

지국가 프로그램의 내용분석에 따른 유형화(김태성·성경룡 2000).

사실, 연금은 국가의 복지 제도 가운데 가장 큰 비중을 차지하며, Esping-Andersen(1990) 등 여러 연구자들이 복지국가 연구의 축소판(miniature)으로서 연금 연구를 다루어 왔다. 다시 말해서, 연금은 양적 그리고 질적으로 복지국가의 핵심적인 부분이다. 그러나, 실제로 연금 제도를 연구하는 방식은 전통적인 복지국가 연구와는 다른 경향을 보여왔다. 복지국가 분류에 초점을 두는 연구들은 주로 산출(outcome)에 비중을 두는 반면에, 연금만을 다루는 연구들은 제도의 설계와 역사적 맥락에서의 제도 전개 과정을 중심으로 연구를 해왔다(Bonoli 2000).

연금 연구에서 나타나는 주요한 특징은 연금 체제를 다루는 유형화에서도 그대로 드러나며, 연금 체제를 분류하는 데에서 제도 설계가 가장 중요한 틀로 작용하였다. 지난 10여 년간 연금 체제(pension regime)를 분류하는 용어로 사용된 것은 여러 가지가 있으나 실제로 그 내용은 크게 다르지 않다. Myles and Quadagno(1997)와 Bonoli(2000)에서는 비스마르크형과 베버리지 형으로 분류하고 있으며, Bonoli(2003)에서는 사회보험형과 다층체계형으로 나누고 있다. 이외에도 Myles and Pierson(2001)은 성숙형(mature systems)과 후발주자(latecomer)로 분류하고 있으며, Hinrichs(2001)은 사회보험형과 후발주자로 나누고 있다. 용어는 매우 다양하지만 대부분의 분류에서 전자에 해당하는 대표적 국가로 독일, 후자로 분류되는 대표적인 국가는 영국을 뽑는 것이 일반적이다.

비스마르크형과 베버리지 형으로의 구분은 매우 전통적인 분류이면서도, 최초의 제도적 설계가 얼마나 지속적으로 제도에 영향을 끼치며 바꾸기 어려운 지를 보여준다. 주지하다시피, 비스마르크형은 주로 사회적 위험이 발생하였을 때 위험 발생 이전의 생활 수준을 유지시키기 위한 목적을 견지하였던데 반해서, 베버리지 형은 사회적 위험이 발생하였을 때 빈곤으로부터 벗어나는 것에 초점을 두었다. 연금의 경우에 이러한 원칙은 그대로 적용되어, 전자는 소득비례 형태의 공적 연금을 도입하였던데 반해서 후자는 정액급여 형태의 공적 연금 제도가 도입되었다.

다음의 세 가지 분류 - 사회보험형과 다층체계형, 성숙형과 후발주자형, 사회보험형과 후발주자형 - 는 비스마르크형과 베버리지형이라는 전통적 분류에서 역사적 관점을 추가한 것으로, 다층체계형이니 후발주자니하는 용어(terminology)는 베버리지 형으로 도입된 연금 체제가 일정 기간이 지난 이후 소득 비례 연금에의 보충이 요구되었으며 스웨덴, 영국 등 대부분의 국가에서 소득 비례 연금이 1960년대 이후 추가적으로 도입되었기 때문에 생겨난 것이다.<sup>3)</sup> 따라서 다층체계라는 용어는 베버리지형 공적 연금(정액 급여 형태)을 가지고 있는 나라가 차후 노후 소득 보충을 위해서 소득 비례 연금(주로 기업연금)을 추가적으로 도입하여, 주로 단일 형태의 공적 연금제도를 운영하고 있는 사회보험형 국가와 달리 한 개인이 노후소득을 위해서 2가지 이상의 연금 제도로부터 급여를 받는 형태를 의미하는 것이다.<sup>4)</sup> 후발주자라는 용어 역시 다층체계 형태에 역사적 발전과정에 초점을 맞춘 용어로 이해되

3) 소득 비례로 도입된 형태는 일정하지는 않다. 스위스의 경우에는 기업연금이 소득비례 연금을 대신하게 되었으며, 스웨덴에서는 공적연금이 이를 대신하였다. 영국의 경우에는 그 중간 형태(기업연금과 공적 소득비례연금을 택일)로서 적용제외(contracting-out)이 이를 대신하게 되었다.

4) 사회보험형 연금 체제의 국가에서 2층 기업연금이 부재했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만 그

어야 할 것이다.

물론, 이러한 분류가 완전한 동일한 국가들을 명칭만 다른 형태로 두는 것은 아니다. 실제 대표적인 국가는 독일과 영국으로 각각 규정할 수 있지만 개별 국가의 경우에는 다른 방식으로 분류될 수도 있다. 스웨덴의 경우에는 초기에는 베버리지 형으로 시작하여 후발주자로서 공적소득비례 연금을 도입하여 다층체계로 발전한 형태를 띠지만, Bonoli(2003)의 분류는 공적 연금의 크기에 따라서 사회보험형과 다층체계 형을 분리하였기 때문에 공적 소득비례연금이 2층 형태로 도입된 스웨덴의 경우에는 사회보험형으로 분류되었다.<sup>5)</sup>

이렇게 다양한 연금 체제 유형화에서의 핵심적인 기준은 급여이지만(소득비례냐 정액급여냐), 이것만이 기준은 아니며 적립의 수준 역시 중요한 분류 기준이다. 일반적으로 사회보험형에서는 공적 연금이 부과방식(Pay-As-You-Go)으로 운영이 되는 반면, 다층체계(베버리지형)에서는 정액급여 형태의 공적 연금은 부과방식으로 운영되지만 차후에 도입된 소득비례 연금은 그것이 공적연금의 형태이건 기업연금의 형태이건 간에 적립방식(funded)으로 운영되는 것이 일반적이다. 각 형태의 차이는 <표 3>과 같이 요약될 수 있다.<sup>6)</sup>

<표 3> 사회보험형과 다층체계형의 차이

	사회보험형	다층체계
재정방식	부과방식	기초보장 (부과식), 소득비례 (적립식)
공적연금 급여	소득비례	정액
사적 연금	미발달	발달
사적 연금 기금	미미한 적립수준	GDP의 50% 이상

연금 체제 유형화는 제도의 외적 형태의 차이만을 보여주는 것이 아니다. 복지국가의 유형화와 마찬가지로 연금 체제 유형화는 유형별로 그들 나름의 발전경로를 가지게 마련이며, 이는 경로의존적

비중이 무시해도 좋을 만큼 작았기 때문에 자주 거론되지 않았다. (최근에는 그 크기를 늘리고 있다)

- 5) 주지하다시피, 1998년 스웨덴은 기존의 시민권적 기초연금과 공적소득비례연금을 개혁하여 Minimum Pension Guarantee(일종의 노인 공적부조)와 NDC(Notional Defined Contribution) 제도로 구조적 개혁을 시행하였다. 개혁 이후제도 역시 사회보험형을 따른다고 할 수 있다. NDC 제도에 대해서는 정창률(2007)을 참조하기 바람.
- 6) 이 글에서 자세하게 설명할 수는 없지만 다층체계라는 용어도 매우 다양하게 해석될 수 있다. World Bank(1994)의 다층체계 이전에 사용되어온 다층체계라는 용어는 1층을 공적연금, 2층을 기업연금, 3층을 개인연금으로 간주한 것이었다. 그러나, World Bank(1994)는 같은 다층체계라는 용어를 사용하면서도, 1층을 공적연금, 2층을 강제 사적연금(개인연금과 기업연금 모두 포함), 3층을 자발적 사적연금으로 간주한 것이었다. 이후 World Bank의 Holzmann and Hinz(2005)는 보다 이를 더욱 정교화하여, (1) 비기여 연금 (0층), (2) 기여형 소득비례 (혹은 기초) 연금 (1층), (3) 강제적 개인계좌 (2층), (4) 자발적 사적 연금 (3층), (5) 비공식적 가족내 이전 혹은 세대간 이전으로 나누고 있다. 이외에도 ILO의 Gillion et al.(2000)의 다층체계 분류나 OECD(2005) 역시도 그들 나름의 다층체계를 제안하고 있다.

(path-dependency) 성격을 가진다. 다시 말해서, (연금 개혁에도 불구하고) 사회보험형 국가와 다층 체계 국가의 연금 체제는 그들의 원래 제도적 설계 내에서 변화였던 것이다. 또한 그러한 연금 체제 유형화의 효용 중 하나는, 새로운 사회적 위험에 따라서 다른 제도적 반응이 나타난다는 것이다. 예를 들어, 인구고령화라는 추세에 대해서 각 연금 체제는 유형에 관계없이 동일한 반응을 나타낸 것이 아니었다. 이러한 새로운 사회적 위험과 그에 따른 연금 체제에의 영향을 다음 절에서 살펴본다.

### 3. 연금 체제 유형화의 발전과 한국에의 적용

복지 체제에 미치는 여러 압력 가운데 세계화와 탈산업화는 각각 대표적인 외적, 내적 압력으로 뽑힌다(Gough 2000). 세계화 역시 연금 체제에 영향을 미치고 있음이 분명하지만(Walker and Deacon 2007), 그보다는 내적압력, 즉 탈산업화 과정에서 나타나는 노령화가 노후소득보장 체제에 미치고 있는 영향이 훨씬 지대해 보인다. 과연 노령화는 노후소득보장 체제를 위협하는 핵심적인 요소인가, 그렇지 않으면 그 요소가 지나치게 과대평가되고 있는가?

인구노령화와 관련하여 주요한 비판 혹은 공포의 대상은 부과방식 공적 연금이다. 현재의 근로세대가 현재의 노인세대를 부양해야 하는 부과방식 체제에서 인구 부양비(demographic dependency ratio)가 갈수록 악화되어 연금 체제가 더 이상 지속가능하지 못하다는 것이다. World Bank(1994)은 인구고령화를 '고령 위기'라고 하였으며, OECD(1996)는 '정책상 중요한 도전'이라고 표현하였다. 이렇게 만들어진 위기 담론은 복지국가는 물론 노인 세대의 삶과 가장 직접적으로 연결되어 있는 연금제도의 지속가능성에 대한 의구심을 계속 확대시켰다.<sup>7)</sup> 그러나, Concialdi(2000)가 지적하듯이, 노인과 함께 대표적인 부양가족인 가족을 포함하는 경우 과거 그리고 앞으로 수십 년 동안 부양비의 변동은 크게 없을 것으로 보인다. 다시 말해서 과거에 아동으로 이전되었던 비용이 노인에게 이전된다면 전체 지출에서는 큰 변동이 없을 것이다.

그러나, 결과적으로 보다 대중들에게 어필된 것은 노인 인구 증가가 앞으로 미래에 큰 사회문제가 될 것이라는 것이고 특히 부과식 공적 연금은 주요한 타겟이었다. 이에 World Bank(1994) 등이 제시한 대안이 적립 방식 연금의 확대이다. 즉, 부과방식 하에서 인구 부양비 증가에 따라 급속하게 증가하게 되는 연금지출(및 보험료) 증가가 적립방식 하에서는 일정부분 해결될 수 있다는 주장이다. 자신이 일할 때 기여를 하고 이를 퇴직 후 자신이 수령하게 되는 제도 설계는 인구부양비의 직접적인 영향을 받지 않는다는 것이다. 그러나 이런 그럴듯해(plausible) 보이는 주장은 Barr(2001:2004)나 McGillivray(2007)에 의해서 일종의 '구성의 오류(fallacy of composition)'임이 드러났다. 다시 말해서

7) Schulz(2002)는 인구고령화가 오늘날 산업사회에서 행해진 가장 큰 사기라고 하면서, 경제 성장에 따라서 부정적 효과는 크게 사라질 수 있다고 주장하였으며, ILO(2000)는 고령노동력을 위한 직업이 제공되지만 한다면 고령화사회는 위기에 직면할 필요가 없다고 하였다. 상대적으로 건강해진 노인들의 연금수급연령 조정은 사실 연금 재정 안정화를 위한 가장 효과적인 방법이다. OECD(2001)에 따르면, 연금 수급연령의 10달 조정은 연금 급여 10%에 맞먹는 재정 효과가 있다.

적립방식이 인구학적 압력에 우월하다는 것은 사실이 아니며 실상은 부과식과 동일하게 인구학적 압력에 영향을 받는다는 것이다. 자세히 설명하면, 세대간 이전(intergenerational transfer)의 (직접적인) 형태를 띠는 부과방식 하에서는 부양비, 즉 경제활동 인구대비 노인 인구의 비중이 높아지게 되었을 때 근로세대의 직접적인 조세부담 (혹은 보험료)이 급증하게 되는 반면, 세대간 이전의 형태가 보다 암묵적인 적립방식에서는 부양비가 높게 되었을 때 자산가격 하락에 영향을 미쳐 노후 소득이 불안정하게 된다는 것이다. 이 두 가지가 총량적으로는 (aggregate) 동등(equivalent)하다는 것이 여러 학자들의 결론이며, 이는 일반적 상식인 적립방식의 우월성이 잘못된 고정관념의 결과라는 것을 입증하는 것이다.

그러나, 연금은 경제적 효과성에 따라서 도입되고 바뀌는 제도가 아니며, Schwarz(2001)가 지적하듯이 이는 정치적으로 획득된 권리이며, 따라서 인구고령화 국면에서 경제적으로 적립방식과 부과방식이 동등한지가 문제가 아니라 실제 사회 구성원들이 이를 어떻게 받아들이느냐는 것이다. 공적연금하에서 적립방식과 부과방식 모두 세대간 이전, 즉 사회적 연대(social solidarity)에 기반한 제도임에도 불구하고 적립식 하에서는 그 관계가 보다 암묵적으로 나타나게 됨으로써 일반대중은 인구 고령화로 인한 자산가치의 변동을 쉽게 알아차릴 수 없는 반면, 부과방식에서는 그 관계가 보다 명시적이기 때문에 인구부양비의 증가로 인한 조세 (혹은 보험료) 변동을 쉽게 인식할 수 있게 되었다.

이러한 차이는 연금 체제에 따라 다른 연금 개혁을 낳게 하였다. 인구 고령화라는 보편적인 새로운 사회적 위험에 대해서 각 국 연금 체제의 제도적 설계 (혹은 유산)에 따라서 상이한 연금 개혁이 일어나게 되었다(Bonoli 2003). 사회보험형 연금 체제를 가지고 있는 독일, 프랑스, 스웨덴, 이탈리아의 경우에는 모두 대대적인 연금 개혁의 손질이 있었으며, 그 방향은 이탈리아를 제외하고는 모두 (적립식) 사적연금을 크게 확대시키는 것이었다. 사회보험형 연금체제를 가진 국가에서는 인구고령화와 함께 노인 부양률이 더 크게 증가하는 경향이 있었기 때문에 이를 둘러싼 공포가 상대적으로 부과식 공적연금의 비중이 작은 다층체계에서보다 더 컸으며 이는 이들 국가의 연금 개혁으로 이어졌다 - 물론 그 과정에서는 매우 치열한 정치과정이 있었다. 또한 사적연금 하에서는 기여율 증가가 조세증가로 인식되지 않을 수 있는 여지가 있었기 때문에 - 저축으로 인식되는 경우 - 인구 고령화의 압력에 대해서 보다 유연하게 대처할 수 있었다. 아무튼 시간이 경과함에 따라 사회보험형은 사적연금을 확대 하면서 두 체제는 서로 수렴하는 양상을 띠었다.

여기에서 우리는 기존의 연금 체제를 나타내는 사회보험형과 다층체계라는 이분법에서 벗어날 필요가 있다. 이는 다시 앞 절에서 언급했던 유형화의 문제와 연결된다고 할 수 있다. 유형화 논의에서 몇 가지 논쟁이 일어날 수 있는데, 첫째는 하나의 카테고리 묶여있는 대상들의 추가적인 분류가 필요하느냐 아니냐에 대한 것이며 두 번째는 각각의 유형의 경계에 있는 대상을 어떻게 취급해야 하는지이다. 그 가운데에서도 첫 번째 논쟁은 과거 복지국가 논쟁에서 핵심되는 쟁점이었다. 앞에서 언급했던 Esping-Andersen(1990)의 3가지 복지국가 유형에 대해서 Castles and Mitchell(1991)이나 Ferrera(1996)와 같은 학자들은 대척지 국가(호주, 뉴질랜드)와 남부 유럽 국가를 각각 4번째 복지국가 유형으로 제시하면서 기존 Esping-Andersen(1990)의 유형과는 차별화되는 유형으로 제시한바 있다. 또한 Holliday(2000)은 동아시아를 새로운 형태의 복지국가 유형으로 제시하기도 하였다.<sup>8)</sup>

이는 연금 체제에서도 그대로 적용될 수 있다. 사실 기존의 비스마르크형과 베버리지형이니 사회보험형과 다층체계 형이니 하는 분류는 개별 국가에 적용하였을 때, 한 유형 안에서도 여러 차이가 발견되어 왔다. 흔히 비스마르크형이라고 분류되는 연금 체제 중에서 과연(단일) 공적 연금이 과거 소득의 60% 이상을 보장해주는 독일과 같은 국가의 연금 체제와 그보다 훨씬 공적 연금의 비중이 작은 일본, 미국, 캐나다의 연금 체제가 동일한 유형으로 분류되는 것이 과연 타당한 것인가? 또한 대처 정부 이후 지속적인 공적 연금 축소로 인해서 노후 소득이 지속적으로 줄어든 영국의 다층연금 체제 - Whiteside(2006) 등 많은 연구들이 실패한 정책으로 지적 - 와, Queisser(2000)이 상식의 승리라고 극찬했던 스위스의 다층연금 체제가 동일한 유형으로 분류되어야 하는가?<sup>9)</sup>

후자의 문제점은 여전히 해결하지 못하지만 보다 진일보한 유형화가 <표 4>에 나타난 Bonoli and Shinkawa(2005)의 접근이다. 유형화는 원래 고정된 것이 아니며 사회경제적 배경 변화에 따라 변화하기 마련이다. 현재는 외형적으로나 실제적으로나 큰 차이를 보이는 스웨덴과 영국의 복지국가 체제가 약 40여년 전까지는 유사한 형태였었지만 그 이후 사회경제적 배경 변화와 함께 변했던 것이 사실이다. Esping-Andersen(1990) 역시 그의 연구 이후, 여성주의적 접근 부재를 지적받자 이후 1999년 저서(Esping-Andersen 1999)에서는 그 부분을 더 보충했었고, 효과적인 유형화 접근은 시대에 따라서 다른 틀로 접근하게 된다는 것을 보여준다. 이 Bonoli and Shinkawa(2005)의 새로운 분류(유형화)는 보다 명확한 시사점을 제공한다. 과거의 이분법적 분류에서 벗어나서 두 가지 기준에서 연금 체제를 분류하고 있다: 공적연금(1층)의 상대적 비중과 사적연금(2층)의 적용범위의 차이.

이 유형화에서 독창적인 것은 기존의 사회보험형으로 분류되었던 연금 체제 중에서 공적연금의 비중이 상대적으로 작은 국가들을 따로 분류하여 '약한 비스마르크형(Bismarckian Lite)'이라는 새로운 유형으로 분리시킨 것이다(Weaver 2005). 약한 비스마르크형은 사회보험형과 다층체계형의 중간 형태를 띤다. 우선, 공적연금은 소득비례적 성격을 가지지만 강하지 않으며 소득 대체율은 사회보험형에 비해서 현저하게 낮으며, 다층체계에서의 기초연금처럼 강한 재분배적 요소를 가지지 못한다. 결국, 약한 비스마르크형에서는 사회보험형보다는 인구학적 압력을 덜 느끼게 되어 연금 개혁의 압력이 상대적으로 사회보험형보다 약할 수 있지만, 약한 재분배기능으로 인해 (다층체계처럼) 추가적인 노후 소득보장 수단 (기업연금)이 필요하다. 따라서 이들 국가들에서는 중산층 이상 노동자를 위한 기업연금이 발달되어 왔다. 그리고, 약한 비스마르크형은 중산층의 노후소득 안정을 위한 국가 책임(commitment) 이 부재하기 때문에 사회보험형이나 다층체계형보다 기업연금이 정치적 쟁점이 되지 않게 되며(Bonoli and Shinkawa 2005), 이는 그만큼 정부의 책임 영역이 줄어들게 됨을 의미한다.

8) 이에 대한 Esping-Andersen(1999)의 답변은 그러한 세분화는 전반적인 복지국가 유형화 이해에 중요하지 않다는 것이었다. 그러나, 여전히 기존의 유형화의 패러다임을 넘어서고자 하는 복지국가 유형화에 대한 논쟁은 계속되고 있다.

9) 외형적으로는 두 국가의 연금체제는 기초연금과 기업연금 (엄밀하게, 영국은 적용제외(contracting-out))이 대등한 규모로 구성된 다층체제를 띠지만, 제도 내용에서는 큰 차이가 있다. 주요한 차이는 스위스는 기초연금의 기여상환 부재로 인한 강한 재분배와 기업연금의 강제, 그리고 사적연금에 대한 정부의 적절한 규제를 특징으로 하는 반면, 영국은 기초연금의 지속적 축소와 기업연금에 대한 정부의 무관심을 특징으로 하였다.

〈표 4〉 Bonoli and Shinkawa에 의한 연금체제 분류

		2층	
		자발적이고 제한적 (약 40-60%만 적용)	강제 적용 혹은 거의 보편적
1층	최소 수준 급여 제공	Bismarckian Lite 캐나다 미국 (일본)	Multi-pillar systems 스위스 영국
	적어도 60% 이상의 소득대체	Social Insurance 프랑스 독일 이탈리아 스웨덴 (1990년대 이전) 한국 (2008년 이전)	스웨덴 (1990년대 이후)

Source: Bonoli and Shinkawa (2005) 수정

이 Bonoli and Shinkawa(2005)의 유형화에 기초하여 2007년 연금 개혁 이후 한국의 노후소득보장 체계의 현주소를 파악하고 앞으로 직면하게 될 문제들을 살펴보는 것이 필요하다. 앞에서 언급했다시피, 한 국가의 연금체제는 (복지국가체제와 마찬가지로) 경로의존성(path dependency)으로 인한 잠금(lock-in)효과 때문에 기존의 체제에서 이탈하는 것은 매우 어렵기 마련이다. 그러한 측면에서 한국의 연금 체제는 매우 예외적인 경우라 할 수 있을지 모른다.

기존의 많은 연구들이 한국의 연금 체제를 사회보험형으로 간주하였다. 사적연금이 미발달한 상태에서 국민연금은, 사회보험형 국가의 공적연금처럼, 40년 기여시 60%의 소득대체율을 제공하도록 설계되어 있었으며<sup>10)</sup>, 이는 전형적인 사회보험형의 구조를 가지고 있었다. Bonoli and Shinkawa(2005) 역시도 한국의 연금체제가 서구가 아닌 국가로서는 매우 예외적으로 전형적인 사회보험형 체제를 따르고 있다고 보았다. 그러나, 2007년 연금 개혁은 국민연금 뿐 아니라 한국의 전반적인 연금 체제를 바꾸어놓았다. 국민연금은 '약한 비스마르크형(Bismarckian Lite)' 수준으로 줄어들었으며, 그 줄어든 부분은 2005년에 도입되어 아직 과도기에 있는 퇴직연금 - 기업연금 - 이 차지하도록 바뀌었다.

이러한 전면적인 개혁은 서구에서는 거의 찾아보기 어려운 것이었다. 흔히 패러다임 개혁을 시행했다는 스웨덴이나 이탈리아도 사회보험형 내에서의 개혁이었으며 영국 역시 다층체계 내에서의 개혁이었다. 칠레식의 급진적인 개혁은 민주주의 체제가 확립되지 않은 곳에서나 가능한 변화였다는 점을 고려한다면(Kay 1999), 한국의 국민연금 개혁은 외형으로는 다소 보수적인 개혁인 모수적 개혁의 형태였지만, 실제로는 - 연금체제로 보면 - 연금 체제 자체가 사회보험형에서 '약한 비스마르크형'으로 변화한 패러다임 개혁 이상의 변화였다.

10) 1998년 연금 개혁 전까지는 평균 소득대체율이 70%였으나 그 개혁이후 60%로 줄어들었다.

그러한 개혁이 일어난 것은 서구의 연금개혁과는 구별되는 다음과 같은 원인이 작용했던 것으로 보인다. 우선, 연금 제도 - 복지 제도 - 자체의 성격이 서구와는 다른 성격을 가지고 있다. 한국이 비록 경제위기 이후 복지제도를 팽창했다고는 해도, Holliday(2000) 등이 동아시아 국가들에 대해서 지적하는 것처럼, 복지제도가 독립된 정책이라기보다는 여전히 경제정책에 부수되는 것 혹은 경제발전의 수단으로 인식되었다. 따라서 연금재정이 미래 경제에 미치는 영향이 지대하다고 판단되는 경우, 연금개혁이 노후소득보장에 심각한 악영향을 주더라도 전체 경제정책을 고려한 대대적인(sweeping) 개혁이 일어날 수 있었다.

둘째, 국민연금의 적립식 제도 설계는 사회적 연대 측면에서 부과식과는 구별되었다. 앞에서 거듭 언급했듯이, 사회보험형에서의 공적연금은 일반적으로 부과방식으로 설계되어 있으며 현재 근로세대가 현재 노인세대에게 직접적인 세대간 이전을 하는 형태이다. 적립 방식 역시 공적연금인 이상 연대에 기반한 제도임에도 불구하고, 적립방식은 흔히 저축방식으로 홍보되고 인식되었기 때문에 인구 고령화가 낳는 재정 악화 국면에서 부과식보다도 더 적극적으로 급여 축소를 받아들일 수 있었다. 왜냐하면 현재 급여가 줄어들지 않으며 향후 기금이 고갈되어 (저축자산으로 인식되는) 연금 급여를 받을 수 없게 되리라는 공포가 자리잡았기 때문이다. 다시 말해서, 사회적 수급권(entitlement) 대신 채택된 저축 관념은 기꺼이 급여 축소를 받아들이는 기제로 작동하게 된 것이다(Jung 2009).

셋째, 국민연금의 거대한 기금은 다른 사회보험형 국가의 연금 개혁과는 다른 이해관계를 낳았다(Jung and Walker 2009). (부과식) 공적 연금의 주요한 이해당사자는 국가, 관리운영기관, 가입자, 연금수급자로 나뉘어지는데 반해(McGillivray 2007), 적립방식의 경우에는 기금 운영과 관련된 여러 이해당사자가 추가된다. 물론 유럽의 연금 개혁 과정에서도 금융기관 등의 이해당사자가 사적연금의 확대를 요구한 것은 사실이지만(Concialdi 2006), 한국의 경우에는 현재 국민연금의 적립기금이 약 280조 (2009년말 현재)에 이르게 되면서 이를 둘러싼 이해관계가 노후 소득 보장이라는 본래의 목적을 가릴 정도로 큰 것이 사실이다. 다시 말해서, 기금 축적의 연장 및 추가적 기금 적립을 원하는 이해당사자들 - 언론과 금융기관 및 기업 등 - 이 연금 개혁에 대해서 호의적이었다.<sup>11)</sup>

넷째, 국민연금 제도의 미성숙은 한국의 연금 체제 전환의 핵심이었다. Hinrichs(2001)는 연금을 코끼리에 비유하면서, 연금이 '크고 인기가 좋고 움직이기 힘들다'고 지적한 바 있다. 다시 말해서, 제도가 성숙한 국가에서 - 특히 사회보험형 - 연금 개혁은 그 당위성에도 불구하고 실행하기는 매우 어려웠다. 그러나, 한국 국민연금의 경우에는 아직까지는 이 코끼리의 비유가 적용되지 않는 것 같다. 적립식으로 설계되어 있기 때문에 제도로부터 혜택을 받기까지 수 십 년을 더 필요로 하고 따라서 국민연금으로의 혜택을 받는 사람이 매우 천천히 증가할 수밖에 없기 때문에 국민연금은 아직까지 그리 인기있는 제도가 아니며, 결코 기금의 적립이 작지는 않지만 아직까지는 제도가 발전 중인 미성숙 단계이다. 다시 말해서, 국민연금은 아직까지 '(상대적으로) 크기 않고 인기도 없으며 움직이는 것이 불가능하지 않은' 단계에 있다. 즉, 여러 유형화 이론의 기본적 가정인 경로 의존성이 한국의 경우에는

11) 언론(특히 경제 관련 언론)은 연금 기금 운영 방식이나 기금 고갈에 대한 경고를 주기적으로 재생산하는 주요한 주체였다. 이들의 비판은 보다 많은 기금이 기업에 직접적으로 투자 - 주식투자 등 - 되기를 바라는 기업의 입장을 대변하는 것이었다.

그대로 적용되지 않았다.

그렇다면, 한국의 노후소득보장 체계는 기존의 사회보험형에서 약한 비스마르크형으로 전환되어, 과거 사회보험형일 때의 정부의 부담은 사적 연금으로 구축(crowding out)시켜 버리고, 미국이나 캐나다처럼 중산층 이상은 세제혜택에 기반한 (역진적) 사적 연금에 의존하는 잔여적 형태로 굳어질 것인가? 즉, 가장 크고 중요한 노후소득 보장 수단인 연금 체제가 자유주의적 복지국가에 조응하는 형태로 작아질 것인가?

#### 4. 연금 체계의 새로운 접근과 한국에의 시사점 : 과도기의 한국 연금 체계

앞 절에서, 한국의 노후소득보장 체계가 기존의 사회보험형에서 '약한 비스마르크형'으로 변화했다고 언급한 바 있다. 그러나, 다른 한편으로 2007년 연금 개혁 이후 한국의 노후소득 보장 체계는 기초연금수준으로 축소된 국민연금(1층)과 미성숙한 퇴직연금(2층)으로 구성된 일종의 '2층 없는 다층체계'의 형태를 띠고 있다고 평가할 수 있다(Jung 2009). 뒷 절에서는 연금 체제 입장에서 베버리지형과 비스마르크형의 차이점에 주목하였지만, 전세계적으로 선진국의 연금 체제에서 다층체계로의 진화 움직임이 있어왔다는 지적(예를 들어, Clark (2003)이나 Engelen(2007))처럼 다층체계로의 진화, 다시 말해서 사적연금의 확대는 공통적인 추세였다. '약한 비스마르크형'에서도 다층체계와 마찬가지로 사적연금이 발전하게 나뉘고 그 구분은 실제로는 매우 어려울 수 있다.<sup>12)</sup> 사적 연금의 크기(size)의 문제라면 한국의 노후 소득 보장 체계는 그 위치를 정확히 평가하기 어렵다. 소득 가운데 9%를 기여하는 국민연금과 8.3%를 기여하는 퇴직연금이 1층과 2층을 각각 차지하고 있는 한국 노후 소득 보장 체계가 '약한 비스마르크형'의 특성에 가까운가 다층체계의 특성에 가까운가?<sup>13)</sup> 혹은 국민연금이 정액급여 형태의 기초연금이 아니므로 '약한 비스마르크형'에 가깝다고 할지도 모르지만, 대표적인 다층체계 국가인 스위스의 기초연금 역시 (약한) 소득비례형 공적연금 형태이다.<sup>14)</sup> 현재 퇴직연금의 적용범위가 다소 낮기는 하지만 기존 퇴직금 제도로부터의 강제 전환 등의 조치가 이루어진다면 다층체계로의 모습으로 전환되는 것일지도 모른다.

여기에서 지금까지 논의되었던 가정을 벗어나서 새로운 접근을 해보자. 약한 비스마르크형이니 다층계이니 하는 논의에서 중요하게 다루어지는 가정이 사적 연금의 비중인데, 과연 사적 연금은 공적 연금과 그렇게 근본적으로 다른 것인가? 급여 수급자의 입장에서는 공적이건 사적이건 급여의 보장성이 담보되어 안정적인 노후 소득을 받을 수 있다면 궁극적으로는 차이가 없는 것 아닌가?

연금 수급자(beneficiaries)의 입장에서는, 연금 급여의 수준이나 실질 후생만 보장된다면 연금 제공

12) 이것이 앞선 장에서 언급했던 유형화의 문제점 중에 나타나는 경계의 문제라고 할 수 있다.

13) 퇴직연금의 기여율은 모두에게 8.3%로 적용되는 것은 아니다. 이는 확정기여(DC)방식이 그러하며 확정급여(DB)방식은 정확하기 기여율을 정할 수 없다. 다만, 일반적으로 DB 방식의 급여가 더 많은 것을 고려하면 8.3% 이상이라 할 수 있겠다.

14) 다소 암묵적인 형태이기는 하지만, 김진수(2006a)는 한국의 연금 개혁 이후 한국의 국민연금이 스위스와 비슷한 기초연금으로 전환될 여지가 있음을 드러낸 바 있다.

의 주체가 사적인지 공적인지는 그리 중요한 이슈가 아니다. Barr(2001)와 Esping-Andersen and Myles(2007)에 따르면, 공적연금이니 사적연금이니 하는 것은 근로세대 개인이 미래의 생산(production)에 대한 청구권(claim)을 요구하기 위한 대안들에 불과한 것일 뿐 크게 중요하지 않다. 전통적으로 Esping-Andersen(1996) 등의 사회정책 학자들은 '사적 연금이 불평등을 증가시킨다'라는 Titmuss(1974) 이후의 고정관념을 가지고 사적연금에 대해서 비판적이었지만, 최근에는 그들 자신(예를 들어, Esping-Andersen et al. 2002)에 의해서 그러한 고정관념을 부정하고 있다. Rein and Turner(2004) 또한 사적연금이 발달된 몇몇 국가 중에서 노후소득의 불평등의 정도가 높지 않은 국가의 예를 보여주고 있다.

따라서, 공적연금과 사적연금의 이분법적 유형화를 뛰어넘는(transcend) 다른 접근방법이 필요하다. 앞에서 언급했듯이, 분명 비스마르크형과 베버리지형은 다른 철학에 기반하였지만, 전후 수십 년 동안 서로의 약점을 보충하기 위한 여러 대안들이 실제로 만들어졌고 적용되어 왔다.<sup>15)</sup> 그 결과 유럽의 연금체제에서 공사 하이브리드(public-private hybrid)가 매우 일반적이 되었다(Whiteside 2006). 사회보험형 연금 체제를 가지고 있던 많은 국가들이 사적 연금 체도를 확대하기는 하였지만, 그들 국가의 사적 연금 체도는 정부의 역할을 최소화시켜서 노후 소득을 사적 시장에 일임시키는 것이 아니라 적극적으로 정부가 사적 연금의 규제에 참가한 것이다(프랑스와 네덜란드). 따라서, 실제로 연금체공의 공사 구분은 모호해져왔던 것이 사실이다(Whiteside 2006).

결국, 과거 연금 체제에서의 틀, 다시 말해서 제도의 설계와 역사적 발전과정에 기반했던 분석 틀이 최근의 하이브리드 추세에서는 더 이상 유효하지 않을 수 있게 된 것이다. 즉, 기존의 사적 연금의 확대와 크기, 혹은 적용범위를 틀로 해서 연금 체제를 효과적으로 평가하는 것이 타당하지 않으며, 보다 초점을 맞추어야 하는 것은 사적연금을 '어떻게' 운영하도록 설계하느냐가 핵심이 되어야 한다. 즉, 사적연금을 노후소득보장이라는 공적 목적에 어떻게 적응(adapt) 시키느냐의 문제가 핵심이 되어야 한다. 예를 들어, 두 국가의 공적연금과 사적연금의 비중이 거의 비슷하더라도 사적연금에 대한 설계에서 공적 목적이 어느 정도 관철될 수 있도록 설계되어 있느냐의 차이에 따라서 두 국가 노후소득보장에서의 후생의 차이는 극명하게 차이가 날 수 있는 것이다.

과거의 공적연금, 사적연금의 이분법에 기초했던 연금체제의 유형화는 Bridgen and Meyer(2009)에 이르러서 보다 세련되게 현대화된 것으로 보인다: (1) 집단화된(collectivised) 공사(public/private) 제공(provision), (2) 자유주의적 공사 제공, (3) 국가 주도 제공.<sup>16)</sup> 이는 과거의 연금체제 연구가 주로 제도 설계 - 예를 들어, 사적 연금의 비중이나 적립 유무(혹은 규모) - 에 기반하였던 반면, 최근의 공사 구분의 모호성과 하이브리드 경향은 그러한 구분의 효과성을 감소시키고 있다. 그보다는 지

15) 베버리지도 영국에서 비스마르크형 사회보장 제도를 적용할 수 있을지를 계속 고민했었으며, 비스마르크형과 베버리지형이 서로 독립적으로 발전하였다기 보다는 서로의 약점을 보완하기 위해서 수십 년 동안 발전해 왔음을 주지하는 것이 필요하다. 베버리지의 고민에 대해서는 Gründer(1994)를 참조하기 바람.

16) 이러한 접근이 현재의 연금체제의 하이브리드 추세에서 효과적으로 보이기는 하지만 명확한 틀을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 사실 Bridgen and Meyer(2009)의 초점은(본격적인 의미의) 연금체제의 유형화는 아니다.

난 20여년에 걸쳐서 노후 소득보장 수단으로서 연금 체제가 사유화되어온 추세에서 (Meyer, Bridgen and Riedmüller 2007), 어떠한 연금 체제가 사회권(social right)과 사회정의(social justice)를 실현하는데 효과적이었는지를 검토하는 것이 더 타당하다 (Bridgen and Meyer 2009).

이 기준으로는 과거 비스마르크형과 베버리지형을 창안하였던 독일과 영국이 '자유주의적 공사 제공'에 속하며, 스위스와 네덜란드가 '집단화된 공사 제공'에 속하게 된다. 그밖에 이탈리아가 '국가 주도 제공'으로 분류되고 있다. Bridgen and Meyer(2009)는 노후소득보장이 사회권(social right)과 사회정의(social justice)를 실현하는데 '집단화된 공사 제공' 설계가 효과적임을 실증하고 있으며 이탈리아와 같은 제도 설계가 가장 열등함을 드러내고 있다.<sup>17)</sup> 이러한 새로운 유형화는 여러 가지 시사점을 준다. 공적연금과 사적연금을 이분법적으로 접근하는 것은 타당하지 않으며, 실제 사적연금의 효과적인 규제를 통해서 노후소득 안정이 가능하다는 것이다. 우리는 이미 '큰 코끼리'가 되어버린 독일의 공적연금과 '무간섭(hand-off)' 접근으로 인해 망가져버린 영국의 사적연금이 그들의 노후소득보장체제를 정당화하지 못하게 만들었다는 것을 안다. 따라서, 안정적인 노후소득보장 체제는 (앞 절에서 언급했던) 제도 설계 형태로만 결정되는 것이 아니며 정부의 규제가 결정적일 수 있다(Bridgen and Meyer 2009).<sup>18)</sup>

이러한 최근의 발전된 논의를 연금 개혁이후의 한국 노후소득보장 체제에 적용해본다면, 앞서 언급했듯이, 제도 설계에 있어서는 기존의 사회보험형에서 쪼그라든 '약한 비스마르크형'이라고 분류될 수도 있으며, '2층 없는 다층체계'로 간주될 수도 있다. 또한, 이 절에서 다룬 새로운 접근법 하에서는 '자유주의적 제공'으로 범주화될 수도 있다. 그러나, 어떠한 한 유형으로 단정하기에는 한국의 연금 체제는 아직까지 미성숙해 있으며 앞으로의 정책적 논의를 통해서 보다 발전적인 변화가 가능한 상태이다.

여러 대안 중에서도 가장 주목해야만 하는 것은 퇴직연금의 역할이다. 2007년 연금 개혁을 통해서 국민연금 자체의 대대적 개혁은 당분간 기대하기 어려운 실정인 상태에서 (미성숙한) 퇴직연금 제도의 개혁이 한국 노후소득보장 안정에 핵심적인 역할을 할 수 밖에 없다. 현재 퇴직연금은 (5인 이상을 고용한 사업장의) 피용자의 20% 정도를 포괄하는 수준에 머무르고 있으며 제도 성숙까지 수십 년이 필요한 것이 사실이다. 그러나, 사회보험형 국가에서는 일반적으로 기존의 큰 규모의 공적연금 기여율 때문에 추가적인 기업연금 도입에 대한 강한 반발에 직면했었던데 반해서, 한국에서는 오랫동안 남아 있었던 퇴직금 제도를 퇴직연금 제도로 전환할 수 있는 독특한 조건이 있었다 (김진수 2006b). 다시 말해서, 퇴직연금 제도라는 것이 새로운 제도를 도입하는 것이 아니라 기존의 퇴직금 제도의 전

17) 기존의 연금 연구에서 보장성을 비교하는 주된 잣대가 소득 대체율이었지만, 이는 각 국가의 평균노동기간 등 여러 사회경제적 특성을 고려하지 않았던 것이다. Bridgen and Meyer(2009)은 가상의 사람들을 설정하여 사회권과 사회정의를 수치화해서, 결국 각 국가의 연금 체제가 국민들을 얼마나 빈곤으로부터 예방하고 또는 구제할 수 있는지를 분석하였다. 이는 분명 방법론적으로 주목할 만하다.

18) 정부의 역할, 혹은 규제를 강조한다고 해서 이것이 사적연금의 공적연금화를 의미하는 것은 아니다. 사실 사적연금을 공적연금처럼 규제한다면 이는 공적연금을 둘로 쪼개버리는 것에 지나지 않는다. 올바른 규제는 사적연금은 사적연금으로서의 메카니즘을 허용하면서 사적연금이 낳을 수밖에 없는 여러 부작용을 선제적으로 정부가 관리, 감독해야 함을 의미한다. 예를 들어, 적용범위에 대해서는 강제화하지만, 기여율 등에 있어서는 최소한의 지침만을 제시하는 것이 그것이다.

환이라는 점에서 정부가 적절한 시기에 이를 전체 피용자에게 적용하는 방식으로 전환한다면 퇴직연금은 한국의 전체 노후소득보장에서 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 문형표(2004)가 지적하듯이, 퇴직연금이 30년 기여시 약 25%의 소득 대체율을 가진다면 국민연금과 결합하여 노후소득 안정에 크게 기여할 수 있을 것이다.

그러나, 이를 낙관적으로 볼 수만은 없다. 2000년부터 논의가 되었고 2005년에 법이 통과된 이후에도 퇴직연금은 줄기차게 영미식의 '무간섭(hand-off)' 전략을 사용하였으며 정부는 되도록 이 체도로부터 한발짝 물러나서 민간 차원에서 자발적으로 경쟁하도록 내버려 두었다.<sup>19)</sup> 즉, 자신들을 향한 비난을 피하기 위해서 기업연금을 더욱 의존할 개연성이 높은 '약한 비스마르크형'에서 정부의 행태(Bonoli 2003)를 한국이 반복할 개연성이 있다. 이는 처참히 실패했다고 평가되는 영국의 1990년대 이전의 연금정책과 거의 동일한 방식이며, 금융기관의 이해관계에 사적연금이 이용당하는 꼴에 지나지 않는다. 금융기관의 강력한 로비에 의해서 영국 사적연금이 상업화되었다는 Blackburn(2002)의 지적을 되새긴다면, 퇴직연금에 대한 정부의 적극적인 규제 노력이 필요한 시점이다.

## 5. 결론

2007년 이후 한국의 노후소득보장 체제는 과거의 국민연금 중심에서 여러 다른 요소까지 고려해야 하는 체제로 변화하였다. 다른 선진국들의 연금 개혁이 대체적으로 그들의 연금 체제에서의 궤적 안에서의 변화였는데 반해서, 한국의 경우는 제도의 미성숙으로 인한 약한 경로의존성과 독특한 제도적 유산 - 사회보험형에서는 일반적으로 부재했던(퇴직연금으로의 전환이 용이한) 퇴직금 제도의 존재 - 로 인해서 외형적으로는 '약한 비스마르크형'으로 바뀐 것 같으면서도 다층체제의 요소까지 가지고 있는 독특한 형태로 전환되었다. 공적연금의 규모가 일정수준 줄어들고 사적연금의 크기를 늘리는 것은 거의 모든 선진국의 지난 20여 년간의 추세였지만, 이제는 더 이상 사적연금의 성장을 반복지적 요소로 환원할 수는 없다. 사회보험형에서의 커다란 코끼리인 공적연금은 현재의 사회경제적 여건과 더 이상 조용하기 어려운 지경에 이르렀으며, 따라서 과거 베버리지형에서부터 발전되어온 사적연금의 역할이 중요해졌던 것이다. 이러한 문제의식은 이미 지난 수 십 년간 각 국에 적용되었으며, 전통적인 베버리지형, 비스마르크형은 거의 대부분의 경우에 하이브리드형으로 바뀌었다.<sup>20)</sup> 즉, 더 이상 기존의 이분법적 구분의 의미는 사라졌으며 연금 유형화에 대한 새로운 접근이 필요한 시기에 이르렀다. 그 과정에서 주목을 받는 새로운 분석 틀/framework이 사적연금에 대한 정부의 규제와 감독이다. 최근 선진국의 경험은 이미 사적연금도 정부의 적절한 규제와 감독이 선행되어야만 적절한 노후 소득보장 수단으로서의 의의가 있는 것이지, 규제없이(unfetterd) 풀어버리는 경우에는 그 부작용이 엄청나다는 것을 실증해 왔다. 최근에는 연금 유형화 연구에서 기존의 베버리지형과 비스마르크형의

19) 영국의 무간섭 접근은 '사적 연금 재정이 산업 현대화에 기여할 것'이라는 논리이다. 이러한 논리가 한국에도 그대로 사용되었음은 의문의 여지가 없다.

20) Hinrich(2008)은 최근 유럽 연금 체제가 수렴(convergence)현상을 보이고 있음을 지적하고 있다.

이분법적 사고에서 벗어나 정부의 역할에 따른 새로운 접근이 시도되고 있다.

따라서 한국 노후소득보장 체제에서의 향후 발전에서 정부의 역할이 매우 중요하다. 한국의 노인 빈곤율이 OECD 평균(13.3%)에 3.4배 가량 넘는 45.1%인 현실을 고려할 때(Adema and Ladaique 2009), 미래의 재정 안정에 대한 고려 뿐 아니라 급증하고 있는 노후 소득 불안 문제를 해결하기 위한 근본적인 접근이 필요하다. 가장 현실적인 대안은 앞 절에서 언급했듯이 (아직 제도도입 초기인) 퇴직연금이 노후소득보장 수단으로서 제 역할을 수행해야 한다. 한국의 노후소득보장 체제는 향후 20여 년간 국민연금의 지속적 성숙과 (2007년 연금 개혁으로 인한) 소득대체율의 지속적 감소의 효과가 동태적으로 나타날 것이며, 노후소득의 부족을 해결하기 위해서 퇴직연금의 역할이 매우 중요해질 것이다. 9%를 기여하는 국민연금과 8.3%를 기여하는 퇴직연금 제도를 함께 고려한다면, 한국의 노후소득보장을 위한 사회보험기여는 17.3%에 이르며 이는 결코 작지 않은 수준이다. 이 정도의 기여 수준을 유지하면서 노후소득보장을 안정적으로 운영하기 위해서는 아직 미성숙해 있는 퇴직연금이 금융기관의 먹이감이 아니라 소득보장이라는 본연의 목적에 부합하도록 체계화되어야 할 것이며, 이는 정부의 역할에 따라서 결정적으로 달라질 수 있다는 것이 선진국들로부터의 경험이다. 현재 한국의 체제는 퇴직연금이 금융이해당사자들의 이해관계에 더욱더 충실해진다면 영국의 (잘못된) 전철을 밟을 수도 있으며, 정부가 보다 책임있는 규제자(regulator)로서 기능한다면 사회권과 사회정의가 구현되는 방식으로 변화할 가능성도 있다. 현재의 한국의 연금 체제(pension regime)에서의 위상은 선진국의 그것처럼 고정되어 있는 것이 아니며 제도의 성숙까지 계속해서 요동칠(fluctuate) 가능성이 있다. 제도의 성숙과 함께 안정적인 노후 소득 보장을 위해서는 체계적인 규제와 감독을 위한 정부의 정책적 노력이 필요하다.

## 참고문헌

- 김진수. 2006a. “한국의 노후소득보장과 국민연금의 미래”, 국제학술회의: 세계적 추세와 한국 노후소득보장의 미래. 11월 24일.
- 김진수 2006b. “퇴직급여제도의 노후보장 역할 정립에 관한 연구 - 제도적 관점을 중심으로”. 『사회보장연구』 22.(1): 287-311.
- 김태성, 성경룡. 2000. 복지국가론. 나남.
- 문형표. 2004. “노후소득보장체제와 연금개혁”. 사회보장학회 추계학술대회.
- 문형표. 2008. 2007년 국민연금 개혁에 대한 평가와 과제. 『연금포럼』 28: 5-15.
- 정창률. 2007. “NDC 방식의 한국적용 타당성에 대한 비판적 고찰”. 『사회보장연구』 23(2): 87-114.
- Adema, W, and Ladaique, M. 2009. *How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database(SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 92, OECD.

- Barr, N. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank*. New York: Oxford University Press.
- Barr, N. 2004. *The Economics of the Welfare State*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Blackburn, R. 2002. *Banking on Death: Or, Investing in Life: The History and Future of Pensions*. London and New York: Verso.
- Bonoli, G. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institution and Policy Change in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Bonoli, G. 2003. "Two Worlds of Pension Reform in Western Europe". *Comparative Politics* 35(4):399-416.
- Bonoli, G. and Shinkawa, T. 2005. "Population Ageing and the Logics of Pension Reform in Western Europe, East Asia and North America", In Bonoli, G., and Shinkawa, T. eds., *Ageing and Pension Reform Around the World*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar. pp. 1-23.
- Bridgen, P. and Meyer, T. 2009. "Social Right, Social Justice and Pension Outcomes in Four Multi-Pillar Systems", *Journal of Comparative Social Welfare* 25(2): 129-137.
- Castles, F.G., and Mitchell, D. 1991. *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?* Canberra: Graduate Program in Public Policy.
- Clark, G. L. 2003a. *European Pensions and Global Finance*. Oxford: Oxford University Press.
- Concialdi, P. 2000. "Demography, the Labour Market and Competitiveness", In Hughes, G. and Stewart, J. eds., *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, Kluwer Academic Publishers Group.
- Concialdi, P. 2006. "Demography, the Cost of Pensions and the Move to Pension Funds". *Review of Political Economy* 18(3): 301 - 315.
- Engelen, E. 2007. "Changing Work Patterns and the Reorganization of Occupational Pension", In Clark, G. L., Munnell, A. H. and Orszag, J. M. eds., *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford University Press. pp. 98-120.
- Esping-Andersen, G. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1996. "Conclusion: Occupational Welfare in the Social Policy", In Shalev, M. eds., *The Privatization of Social Policy?* Macmillan press LTD. PP. 327-338.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. eds., 2002. *Why We Need the New Welfare State*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., and Myles, J. 2007. "Sustainable and Equitable Retirement in a Lifer Course Perspective", In Clark, G. L., Munnell, A. H. and Orszag, J. M. eds., *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford University Press. pp. 839-857.
- Ferrera, M. 1996. "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy* 6(1): 17 - 37.
- Gillion, C., Turner, J., Baily, C. and Latulippe, D. eds., 2000. *Social Security Pensions: Developing and Reform*. Geneva: ILO.
- Gough, I. 2000. "Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case" Paper for social protection in the new era. Bath University.

- Gründer, F. 1994. "Beveridge meets Bismarck: Echo, Effects, and Evaluation of the Beveridge Report in Germany", In Hills, J, Ditch, J, and Glennerster, H, eds., *Beveridge and Social Security : An International Retrospective*. Oxford: Oxford University Press. pp. 134-153.
- Hinrichs, K. 2001. "Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries", In Leibfried, S, eds., *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinrich, K. 2008. "Pension Reforms in Europe: Convergence of Old-Age Security System?". In Petersen, J. H. and Petersen, K, eds., *The Politics of Age: Basic Pension Systems in a Comparative and Historical Perspective* Oxford: Peter Lang. pp. 119-143.
- Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia". *Political Studies* 48(4): 706-723.
- Holzmann, R. and Hinz, R. 2005. *Old-age Income Support in the Twenty-first Century*. Washington, D.C.: World Bank.
- ILO. 2000. *World Labour Report*. Geneva: ILO.
- Jung, C. L. 2009. *A Political Economy of Pension Reform in Korea*. PhD thesis in the University of Sheffield.
- Jung, C. L and Walker, A. 2009. "The Impact of Neo-liberalism on South Korea's Public Pension: A Political Economy of Pension Reform". *Social Policy and Administration* 43(5): 425-444.
- Kay, S. J. 1999. "Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone". *Comparative Politics* 31(4): 403-422.
- McGillivray, W. 2007. "Structure and Performance of Defined Benefit Schemes", In Clark, G. L., Munnell, A. H., and Orszag, J. M, eds., *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. Oxford University Press. pp. 223-240.
- Meyer, T, Bridgen, P, and Riedmüller, B, eds., 2007. *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-state Provision for Citizen at Risk in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moran, M. 1999. *Governing the Health Care State. A Comparative Study of the United Kingdom, the United States and Germany*. Manchester: Manchester University Press.
- Myles, J. and Pierson, P. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform", In, Pierson, P, eds., *The New Politics of Welfare State*, Oxford: Oxford University Press. pp. 305-333.
- Myles, J. and Quadagno, J. 1997. "Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View", In Banting, K. G. and Boardway, R, eds., *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspective*, Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.
- OECD. 1987. *Financing and Delivering Health Care. A Comparative Analysis of OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 1996. *Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, Social Policy Studies, No. 20. Paris.
- OECD. 2001. *A Caring World*. Paris: OECD.
- OECD. 2005. *Private pensions: OECD classification and glossary*. Paris: OECD.
- Queisser, M. and Vittas, D. 2000. *The Swiss Multi-Pillar System: Triumph of Common Sense?* World Bank, Development Research Group, Washington.
- Rein, M. and Turner, J. 2004. "How Societies Mix Public and Private Spheres in Their Pension

- System”, In Rein, M. and Schmähl, W. eds., *Rethinking the Welfare States: The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar. pp. 251-293.
- Schulz, J. 2002. “The Evolving Concept of ‘Retirement’: Looking Forward to the Year 2050,” *International Social Security Review* 55(1): 85-105.
- Schwartz, H. 2001. “Round up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change”, In Pierson, P. eds., *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Titmuss, R. 1974. *Social Policy*. London: Allen and Unwin.
- Walker, A., and Deacon, B. 2003. “Economic Globalization and Policies on Ageing”. *Journal of Societal and Social Policy* 2(2): 1 - 18.
- Weaver, R, K. 2005. “Public Pension Reform in the United States”, In Bonoli, G., and Shinkawa, T. eds., *Ageing and Pension Reform Around the World*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar. pp. 230-251.
- Wendt, C. 2009. “Mapping European Healthcare Systems: A Comparative Analysis of Financing, Service Provision and Access to Healthcare”, *Journal of European Social Policy* 19(5): 432-445.
- Wendt, C, Frisina, L and Rothgang, H. 2009. “Health Care System Types. A Conceptual Framework for Comparison”, *Social Policy and Administration* 43(1): 70-90.
- Whiteside, N. 2006. “Adapting Private Pensions to Public Purposes: Historical Perspectives on the Politics on Reform”, *Journal of European Social Policy* 16(1): 43-54.
- Wilensky, H. and Lebaux, C. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

## Old-Age Income Security System in Korea from the Pension Regime Perspective

Jung, Chang-Lyul

(Yonsei University, Institute for Korean Unification Studies)

Following the welfare state typology well known, the typology in terms of individual system in welfare state has been widely examined and, pension which is the biggest and most important in welfare state has been classified into Beveridge and Bismarckian types based on their pension system design. Such typology focused on benefit type or size of private pension has been recently refined to add a new type - 'Bismarckian Lite' type - in addition to traditional Beveridge and Bismarckian types. Whereas the pension reforms in the developed countries has been changes within their pension regimes, the Korean pension reform in 2007 seems to have changed the existing social insurance type into the 'Bismarckian Lite' type. However, considering the immaturity of Korean pension regime, it is difficult to conclude the existing status of the Korean pension regime and, the Korean one can be classified into a multi-pillar one. Over the last decades the developed countries have increased the size of private pension regardless of their original pension regimes, which tends to converge into multi-pillar schemes. Accordingly, there is recently a new typology focused on the degree of regulation in terms of private pensions, which seems to be the better perspective. It will be more important how to regulate the (immature) occupational pension as well as the National Pension in Korea. Considering that old age income security in countries where the public regulation regarding private pension was absent has been deteriorated, it would be necessary to strengthen the role of government to effectively regulate private pension.

Key words: Korean Pension Reform, Pension Regime, Typology, Bismarckian type, Beveridge Type, Multi-pillar scheme, Private Pension Regulation

[논문 접수일: 10. 01. 29, 심사일: 10. 02. 18, 게재 확정일: 10. 03. 09]