

# 국민연금 개혁할 수 있을까?

김재호

## I. 서론

세계적으로 시기와 속도의 차이는 나지만 고령화는 대부분의 국가들이 경험하고 있는 중요한 현상이다. 고령화로 경제활동인구가 줄어들어 저축이 감소하고 재정수지가 악화되는 등 경제에 부정적 파급 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 각 국가들은 오래전부터 이러한 부정적 파급효과를 줄여보고자 대비책 마련에 고심하고 있다. 특히 고령화로 야기되는 공적연금 재정위기를 극복하고자 대부분의 국가들은 연금개혁을 단행하였거나 준비하고 있다.

이미 오래전부터 완만한 고령화를 경험한 국가들은 고령화로 미래세대가 지게 될 엄청난 부담을 줄여주고자 연금지급 개시연령을 연장하고, 보험료를 인상하고 그리고 급여율을 인하하는 등의 연금개혁을 단행했다. 하지만 이런 부담률과 지급율의 변화를 통해 공적연금의 안정화를 추구하는 모수적 개혁보다는 근본적인 해결책으로 부과방식(PAYG)에서 적립방식(Fully Fund)으로의 구조적 개혁을 단행하고 국가들도 존재한다. 심지어 남미의 경우, 공적연금을 완전 민영화하는 등 미래의 공적연금의 재정위기를 막기 위해 다양한 연금개혁이 이루어지고 있다. 물론 이러한 개혁들이 모든 국민들의 개혁에 대한 지지를 받는 것은 아니다. 하지만 이들은 개혁에 대한 반대와 찬성의 정치적 대립을 설득의 과정을 거쳐 개혁이 이루어 졌고 현재도 이과정의 진행되고 있다.

한국의 국민연금개혁도 역시 예외는 아니다. 적립방식을 채택하고 있지만 「저부담-고급여」의 태생적 연금구조를 재정위기의 근본원인으로 보고 이를 시정하여 연금재정의 안정과 지속을 보장하기 위해 오래전부터 「고부담-저급여」의 개혁안을 주장했지만 이에 대한 국민들의 반대로 개혁을 위한 정치적 과정이 답보상태에 놓여 있다. 또한 이런 부담률과 급여율의 모수적 조정과 근본적으로 기초연금부분과 소득비례연금부분이 일원화된 구조를 이원화하는 개혁방법론을 두고 정치적인 대립이 지속되고 있다. 세계최고의 고령화속도라는 다급한 상황에서 정치적인 반목과 대립은 개혁의 다급한 필요성과 정당성을 희석시키고 있다. 즉 연금개혁은 현재세대의 안정된 노후보장과 미래세대의 부담경감을 위해 현재대가 일정기간 더 많은 부담을 증대시킴으로 현재와 미래세대 모두에게 이득을 가져오는 파레토개선인 것이다. 하지만 이런 효율을 증대할 수 있는 연금개혁도 개별적 유권자의 이득과 손실에 따라 찬성과 반대로 나누어진다. 본 논문에서는 연금개혁으로 인한 이득과 손실에 대한 불확실성과 정치적 투표과정에 참가하는 비용이 연금개혁에 미치는 효과를 살펴본다.

현재 투표권을 갖는 유권자 중에는 국민연금의 「고부담-저급여」의 구조개혁으로 이익을 보는 사람과 손해를 보는 사람이 존재한다. 이익을 보는 사람은 개혁을 통해 미래의 부담을 줄 일 수 있는 젊은 층이고 손해를 보는 사람은 개혁으로 인해 기존에 지급약속된 급여수준이 경감되는 고령층이다. 따라서 고령층은 개혁을 반대하고 젊은 층은 개혁에 찬성한다고 가정할 수 있다. 하지만 고령층과 젊은 층 사이의 중간연령층은 자신이 개혁으로부터 이익을 보는지 손해를 보는지 정확히 알 수 없는 불확실성이 존재한다. 이러한 투표참가자의 불확실성은 국회에서 개혁안통과에 어떤 결과를 가져올 것인가? Fernandez and Rodrik(1991)의 주장에 따르면 개혁안 통과와 실패를 가져온다.

또한 개혁으로 이익을 볼 것이라고 확실시 되는 젊은 층 역시 투표참가로 인해 포기해야하는 여가의 기회비용은 고령자보다 높기 때문에 투표보다는 여행이나 데이트 같은 여가를 선택하여 투표에 불참하여 자신의 의사를 표현하지 않을 가능성이 존재한다. 결국 투표시 투표참가로 드는 여가를 포기해야하는 기회비용이 고령층보다 높다. 따라서 개혁에 찬성하는 젊은 층보다는 반대하는 고령층의 투표 참여율이 높고 결국 개혁의 반대가 다수의 지지를 받아 개혁이 이루어지지 못할 수 있다.

## II. 국민연금의 현황과 문제점

연금의 형태는 국가의 경제적 사회적 여건에 따라 채택되고 발전된 것으로 이들을 각 국가별로 명확히 구분하기는 힘들다. 하지만 대부분의 OECD회원국들은 연금조달방식으로 부과방식(pay-as-you-go)을 채택하고 있다. 부과방식은 연금의 기여와 급여를 나누어 운영함으로써 소득재분배기능을 달성할 수 있다. 이런 소득재분배의 기능이 정부의 강제적으로 공적연금을 운영하는 정당성을 제공하고 있지만 이미 선진국에서 재정안정성의 한계점을 보여주고 있다. 더욱이 기여와 혜택이 분리되어 있어 연금개혁의 결정권자인 정치인들이 정치적 인기영합에 빠진다면 현세대가 부담해야하는 비용을 현재투표권이 없는 미래세대에게로 전가하는 세대간 불평등을 야기할 수 있는데 이를 ‘세대간 도덕질 (The Big Intergenerational Ripoff)’<sup>1)</sup>이라 한다. 또한 미래세대가 투표권을 받게 됐을 때 자신들의 부담을 줄이고자 기성세대 투쟁을 해야 하는 “세대간의 전쟁”이 발생할 수 있다.

이에 비해 적립식은 이미 납부해둔 보험료와 그로부터 발생한 수익으로 연금지급을 충당하므로 미래세대에 대한 재정적 부담을 경감시켜 줄 뿐만 아니라 국내저축과 경제성장에 상당한 영향을 미친다는 장점이 있다. 하지만 적립방식이더라도 우리나라처럼 보험료율과 급여율이 적절하지 못할 경우 재정안정성은 달성되지 못하고 결국 기금이 고갈 되고 만다.

1) David Brooks가 New York Times에서 정치인들이 정치적 인기영합에 빠져 현세대가 부담해야하는 비용을 현재투표권이 없는 미래세대에게로 전가하는 세대간 불평등을 야기할 수 있는데 이를 ‘세대간 도덕질 (The Big Intergenerational Ripoff)’<sup>1)</sup>이라고 표현했다.

우리나라의 보험료율과 급여율을 선진국과 비교해 보면 소득의 9%수준으로 가장 낮지만 연금급여율은 40년간가입기준으로 60%로 스웨덴의 평균 65% 다음으로 가장 높다. 이와 같은 보험료율과 급여율을 가정하여 가입자의 수익비를 구해보면 우리나라의 국민연금이 얼마나 관대한가를 알 수 있다. 20년을 가입한 지역가입평균소득자와 사업장가입평균소득자는 각각 1.79와 1.38의 수익비를 나타내고 40년을 가입하면 1.96과 1.51을 나타낸다. 이들 모두 1.0의 수익비보다 높기 때문에 생애보험료보다 많은 생애연금을 지급받는다는 것을 의미한다. 결국 연금지출이 수입보다 많게 되어 결국 재정이 언제인가는 고갈될 것이다.

2003년 국민연금발전위원회의 장기재정추계에 따르면 국민연금 기금은 2035년부터 적자가 발생하여 2047년에 완전 고갈될 것으로 전망했다. 이는 연금을 지급받는 고령자가 보험료를 부담하는 젊은 층보다 많은 고령화 때문이기도 하지만 보다 근본적인 원인은 보험료율 9%와 소득대체율 60%라는 「저부담-고급여」의 구조적 결함에서 원인을 찾을 수 있다. 따라서 이런 구조적 문제를 안고 있는 현행 국민연금제도를 개혁하지 않는다면 미래 세대는 2050년에는 소득의 30.0%, 2060년에는 36.6%, 2070년에는 39.1%를 연금보험료로 납부해야만 한다. 즉, 60%의 소득대체율을 계속 유지한다면 미래세대의 가입자들은 현 세대가 내고 있는 보험료의 4배 이상을 부담해야 한다는 것이다. 따라서 미래세대가 부담할 보험료를 적게 하려면 연금혜택을 감소시킬 수밖에 없다. 하지만 연금이 노후의 소득보장을 목적으로 하기 때문에 지나친 연금혜택의 감소는 연금의 기본 취지에 반할 수 있다. 이렇게 보험료를 인상하지도 연금혜택을 감소시키지도 못한다면 정부의 일반재정으로 이를 지원할 수 있겠다. 하지만, 이 역시 국민의 조세부담을 증가시킨다는 한계가 있다. 결국, 연금재정의 고갈을 막기 위해서 위의 세가지 방법(급여율 감소, 보험료 인상, 조세부담증대)을 적절히 혼합해서 사용해야 한다.

<표 1> 국민연금 장기 재정전망 (단위 : 십억 원)

	적립기금	수입(보험료)	지출	수지차	적립기금 (2000년 불변가격)
2002년	92,798	19,513(13,446)	2,210	17,304	86,547
2010년	328,694	50,080(27,739)	11,094	39,986	241,995
2030년	1,581,638	170,648(80,235)	111,103	59,544	644,728
2035년	1,715,359	186,032(94,311)	181,177	4,855	603,186
2036년	1,702,972	189,069(97,543)	201,456	-12,387	581,372
2045년	526,472	164,768(129,806)	414,321	-249,553	137,748
2047년	-96,159	139,326(139,326)	473,542	-334,216	-23,715
2070년	-	271,210(271,210)	1,286,469	-1,015,259	-

자료 : 국민연금발전위원회, 2003 국민연금 재정계산

### Ⅲ. 국민연금개혁 노력과 저항

국민연금제도는 1973년 국민복지연금법을 통해 등장 했다. 하지만 1973년 1차 석유위기로 무기한 연기되었다가 1986년 개정되어 1988년에 실시되었다. 1988년 실시된 국민연금제도는 10인 이상 사업장 가입자를 중심으로 처음 실시되어, 1992년 5인 이상 사업장가입자, 1995년 농어촌지역가입자, 1999년 도시지역가입자를 당연적용대상으로 그 외적 규모를 확장해갔다. 급여수준은 가입자 평균소득자를 기준으로 했을 때, 균등부분은 가입기간에 비례하여 20년 가입하면 전체 가입자의 평균소득월액의 20%, 40년 가입하면 40%가 되도록 하였다. 소득비례부분은 20년 가입하면 가입자 개인의 생애 평균소득월액의 15%, 40년 가입하면 30%가 되도록 하였다. 국민연금의 보험료는 최초 5년(1988~92년)동안 가입자 표준소득월액의 3%를 사용자와 피용자가 1/2씩 부담하다가, 1993~1997년에는 표준소득월액의 6%를 사용자, 피용자가 각각 2%를 부담하고, 퇴직금에서 2%가 전환되었다. 1998년 이후 사용자·피용자·퇴직금전환금이 각각 3%로 인상되었으나 1999년에 퇴직금전환금이 폐지되면서 사용자·피용자가 4.5%를 부담하고 있다.

1988년에 도입된 국민연금의 주요 특징으로는 첫째, 적립방식과 부과방식의 중간형태인 수정적립방식, 둘째, 세대간 세대내 강력한 소득재분배구조, 셋째, 가입자의 가입기간에 비례하는 소득비례연금, 넷째, 급여수준과 보험료부담이 맞지 않는 불균형 체계를 들 수 있다. 이러한 국민연금의 내용과 특징들은 제도의 취약성을 잘 보여주고 있으며, 가장 큰 문제점은 급여-보험료의 불균형으로 인한 연금재정의 장기적 불안정성이다.

제도 시행 얼마 후 재정수지 적자, 기금소진에 따른 미래세대의 높은 보험료 부담에 대한 우려가 크게 대두되기 시작하였고, 제도개혁의 필요성이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고 10년 동안 별다른 개선조짐이 없었다. 1997년 출범한 국민연금제도개선기획단은 기존의 저부담-고급여체계로는 2020년 수지적자가 발생하고, 2031년 기금이 고갈된다고 전망하였다. 국민연금개선기획단이 제도개혁을 위해 내놓은 처방은 기초연금과 소득비례연금의 이원제도, 보험료의 상향조정, 소득대체율의 축소, 수급개시연령 연장 등이었다.

<표 2> 국민연금제도개선기획단의 개선안

	내 용
구 조	기초연금과 소득비례연금의 이원제도
운 영 방 식	기초연금→부과방식, 소득비례연금→적립방식
소득대체율	70%→40%
보 험 료 율	9%→12.65%(2020년)
수급개시연령	2013년부터 5년마다 1세 연장 → 2033년에 65세

동 기획단의 안은 정부안으로 채택되지는 않았으나 재정위기에 대한 진단을 바탕으로 1998년 정부는 소득대체율을 70%에서 55%로 축소하고, 2003년부터 매 5년 재정계산제도를 실시하여 보험료율을 조정하며, 지급개시연령을 65세까지 연장하는 방안을 내놓았다. 그러나 국회 논의과정에서 소득대체율이 55%에서 60%로 상향 조정되는 등 당초 목표에 미치지 못하는 수준으로 '제1차 국민연금법 개정'이 이루어졌다. 제1차 국민연금법 개정으로 재정상태가 종전에 비해 개선되었으나, 수지적자 발생연도를 2020년에서 2036년으로 16년 연장, 기금소진연도를 2031년에서 2047년으로 16년 연장하였을 뿐 재정불안문제를 해소하지는 못하였다.

'제1차 국민연금법 개정'은 도시지역자영자에 대한 확대를 준비하는 단계에서 제도순응성을 높이기 위한 정치적 결정이 개입된 것이었다. 그러나 이러한 정치적인 왜곡을 감수하며 1999년 4월 도시지역 자영자를 국민연금제도에 편입시켰으나, 기금고갈 시점을 3년 앞당기게 되었고 근로자가 그 부담을 떠안게 되는 결과를 초래했다. 자영자의 소득과약이 안되는 상황에서 무리하게 외연적 확장을 감행한 결과 지역가입자의 50% 이상이 납부예외자가 되었으며, 소득신고자들도 실제 소득을 축소하여 신고하였다. 총 신고 대상자 10,140천명의 98.3%인 9,969천명이 신고 완료하였고 이중 적용 제외자 1,131천명을 제외한 8,838천명이 실제 적용 대상자이며 이중 45.6%인 4,035천명이 보험료 납부 대상자였다. 나머지 54.6%인 4,813천명은 보험료 납부예외자이다. 납부예외 및 소득축소신고는 이후 연금의 사각지대 문제를 야기하며 구조적 개혁을 주장하는 근거를 제공하였다.

1998년 12월 세계은행(IBRD)이 제2차 구조조정차관(SALII)의 이행조건으로 제시한 권고 따라, 정부는 인구 고령화에 대비한 다층보장체계의 확립방안을 모색하기 위해 공사연금제도개선실무위원회가 출범하였는데, 동 위원회는 4가지 노후보장체계의 개편안을 제시하였다. 그 내용은 현행 체계를 유지하면서 기존 제도를 내실화하는 방안, 국민연금 중심으로 공적 연금을 통합하는 방안, 상생연금 중심으로 공적 연금을 통합하는 방안, 기초연금 중심으로 공적 연금을 통합하는 방안이었다. 3안의 경우 모든 국민에게 적용되는 실질적 의미의 기초 연금이고, 4안의 경우 국민연금을 기초연금으로 명칭을 변경한 것이다. 현재 국민연금에 가입해있는 근로자를 중심으로 4가지 대안을 요약해보면 <표 3>과 같다.

법개정이 있는 지 5년만인 2003년 재정재계산이 실시되면서 국민연금의 장기 재정불안정 문제가 다시 부각되고, 가입자의 국민연금에 대한 신뢰성이 심각하게 위협받게 되었다. 제1차 재정계산시행에 즈음하여 장기 재정안정화, 제도내실화 등의 국민연금 장기발전방안을 검토키 위해 국민연금발전위원회가 출범하였다. 위원회는 2070년까지 기금이 소진되지 않고, 총지출의 2배를 기금으로 보유할 수 있는 3개의 대안을 제시하였다. 당시 노동계는 재정추계 기간을 70년에서 60년으로 단축하여 다시 계산하자는 의견을 내놓았고, 사용자단체

는 보험료부담이 가장 낮은 제3안을 선호하는 의견을 제시하기도 하였다. 다수의 전문가는 2004년부터 소득대체율을 60%에서 50%로 축소하고, 보험료율은 2010년부터 점진적으로 인상하여 2030년 이후 15.85%로 유지하는 재정안정화 방안을 선호하였다.

<표 3> 공사연금제도개선실무위원회의 4가지 제도개선 대안

	1안	2안	3안	4안
특 징	현 제도 보완	국민연금 중심으로 통합	상생연금(기초연금) 중심으로 통합	기초연금 중심으로 통합
1층 (소득대체율)	국민연금 (60%)	국민연금 (45%)	상생연금 (20%)	기초연금 (35%)
2층 (소득대체율)	기업연금 (20%)	기업연금 (20%)	소득비례 국민연금 (20%)	기업연금 (25%)
3층	개인연금 및 개인저축			

<표 4> 국민연금발전위원회의 재정안정화 방안

급여-보험료율 조합	적용시기
소득대체율 60% - 보험료율 19.85%	- 소득대체율은 2004년 이후 가입기간부터 적용. - 보험료율은 2010년부터 매 5년마다 균등 인상하여 2030년 이후 고정.
소득대체율 50% - 보험료율 15.85%	
소득대체율 40% - 보험료율 11.85%	

2003년 정부는 국민연금의 재정안정화와 함께 제도내실화, 급여제도 합리화, 기금운용위원회 상설화를 주요 내용으로 하는 '제2차 국민연금법개정안'을 내놓았다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재정안정화방안의 목표는 2070년까지 기금이 소진되지 않고 2배의 적립률(당년도 지출 대비 적립기금)을 유지하는 것이다. 보험료율은 현행 9%에서 2010년부터 5년마다 1.38%pt씩 조정하여 2030년에 15.90%pt까지 인상하도록 하고, 소득대체율은 현행 60%에서 2008년에 50%로 인하하되, 2004년부터 2007년까지는 55%를 적용하여 국민충격을 완하한다는 것이 골자이다. 급여수준은 평균소득자(136만원)가 평균가입기간(21.7년)을 가입할 경우 최저생계비 수준을 상회하도록 하고, 가입자와 수급자의 기존 가입기간에 대해서는 종전의 소득대체율을 적용하여 기득권을 보장한다는 내용도 담고 있다.

둘째, 제도내실화를 위해서는 소규모사업장 및 비정규직 근로자를 사업장가입자로 전환하고, 표준소득월액의 하한선은 1인 가구 최저생계비(약 36만 7천원)로, 상한선은 전체 가입자 3년 평균소득월액의 3배 수준(약 420만원)으로 조정한다는 것이다. 납부예외제도의 남용 방지와 성실납부 유도를 위해 추후납부 허용기간을 5년 이내로 제한한다는 내용도 있다.

셋째, 급여제도 합리화의 방안으로는 노령연금 급여간 형평성 제고, 장애연금 수급권 강화, 여성연금 수급권 강화, 조기노령연금 조기수급 억제 등을 제시하였다.

<표 5> 국민연금 개혁안 비교

쟁 점	정 부 안	열린우리당안	한나라당안
소득대체율	40년 가입시 2004년~2007년 55% 2008년이후 50%	40년 가입시 2004년~2007년 55% 2008년이후 50%	기초연금; 평균소득월액의 20% 소득비례연금; 40년 가입시 20%
보험료율	2010년부터 5년마다 1.38%씩 인상, 2030년 15.9%까지 인상	현행 9%유지	(기초연금; 조세) 소득비례연금; 7%
기초연금제 도입	-	* 경로연금으로 사각지대 해소	65세 이상 전국민에게 국가부담으로 적용
기금운용	정부 산하 기금운용위	정부 산하 기금운용위, 국민연금기금운용공사 신설	정부 산하 기금운용위 폐지, 독립적 국민연금기금 투자회사 신설

넷째, 기금운용위원회의 상설화와 국민연금심의위원회의 구성을 변경하여 국민연금기금운용의 관리체계를 개선함으로써 기금운용의 투명성과 효율성을 제고하고자 했다.

그러나 이러한 정부개혁안은 2003년 16대 국회에서는 회기만료에 따라 자동폐기되었고, 2004년 17대 국회에서는 심의조차 이루어지지 않았다. 제1야당인 한나라당이 기초연금도입을 포함한 구조개혁안을 제시하는 등, 개정안을 놓고 노동·시민단체, 사용자대표, 학계, 언론이 다양한 의견을 내놓으면서 첨예하게 대립하고 있다. 논점 중의 하나인 기초연금제의 취지는 조세나 보험료를 재원으로 조달하여 연금의 사각지대를 없앤다는 것이다. 도입방식은 연금의 기본구조를 소득유무나 보험료 납부여부와 관계없이 모든 국민에게 지급되는 기초연금과, 납부보험료에 따라 차등적으로 지급하는 소득비례연금으로 이원화하는 것이다. 기초연금제는 국민연금개선기획단, 공사연금제도개선기획단, World Bank 및 OECD 등이 이미 권고한 바 있으며, 사각지대해소, 1인1연금제의 실현, 통일시대의 대비라는 긍정적 평가도 있지만 막대한 재원조달이라는 현실적인 문제를 내포하고 있다.

정부의 제2차 국민연금법개정안은 1차 개혁과 마찬가지로 재정안정화를 골자로 하는 개혁의 형태를 띠고 있다. 국민연금의 구조는 그대로 둔 채 재정적 불균형을 완화하고, 행정력을 보완하여 제도를 내실화하고자 하는 것이다. 이와는 달리 야당과 일부 전문가들은 계수적 조정만으로는 재정불균형, 소득과약, 사각지대해소 등의 근본적인 문제를 해결하지 못하므로, 기초연금도입 등의 구조적(structural) 개혁의 필요성을 제기하고 있다. 요약한다면 정부가 재정안정화를 우선시하고 사각지대해소 등의 제도내실화는 단계적으로 추진 한다면, 야당은 재정안정화와 제도내실화를 동시에 이루고자 하는 것이다.

#### IV. 개혁과 저항

## 1. 개혁의 양면성<sup>2)</sup>

개혁을 둘러싼 이해관계에 따라 개혁안에 대한 평가가 달라진다. 개혁에 대해 Krueger(1992)는 “경제 전반적인 기능의 장기적인 문제들을 시정하기 위한 일단의 정책변화”로 보았으며, Huntington(1968)은 “기득권 집단의 권력이 억제되면서 비기득권 집단의 경제적 사회적 지위를 향상되는 것”이라고 정의했다. 이들은 개혁의 양면성을 보여주는 정의로써, 전자가 개혁이 전체에게 좋은 것이라는 점을 강조하는 입장인 반면, 후자는 개혁을 통해 이득을 가져오는 집단과 이로 인해 손해를 보는 집단이 존재하여 이해관계에 따른 대립이 불가결하다는 것을 나타내고 있다. 따라서 개혁이 이루어지면 사회전체에 파레토개선(pareto improve)을 가져올 수 있음에도 불구하고 개혁을 두고 대립과 반목이 발생하는 것은 개혁의 양면성이 존재하기 때문이다. 결국 이런 대립과 설득의 영향에 따라 개혁은 성공하기도 하고 실패하기도 하는 것이다.

그렇다면 모두에게 이득이 되는 경우에도 개혁이 실패하는 것은 어떤 이유일까? 첫째, 비전문가들의 불합리성에 기인한다. 전문가의 입장에서 당연히 파레토개선을 가져올 수 있는 개혁들이 정치권과 일반인들에 의해 거절되는 경우가 있는데, Stiglitz(1998a)는 이를 ‘단순성의 제약(simplicity constraint)’라고 명했다. 전문가들에게는 분명하지만, 비전문가들은 이해가 가지 않아 자신의 기대보수가 불확실하거나 반대로 이해하는 경우가 많다. 국민연금의 대표적인 사례로는 ‘안티국민연금운동’과 ‘국민연금폐지운동’을 들 수 있다. 이는 개혁을 통해 타인과 내가 모두 득이 되는 파레토개선을 가져올 수 있다는 전문가들의 주장을 믿지 못하고 타인의 이득은 나의 손해로 보는 제로섬으로 개혁을 보기 때문이다.

둘째, 불합리성 뿐 만아니라 정치력의 차이에서도 원인을 찾을 수 있다. 개혁을 통해 최대의 이득을 보는 것은 미래 세대일 것이지만 현재 개혁안에 대한 투표에서는 미래 유권자가 아닌 현재 유권자들에 의해 결정되게 됨으로 미래세대의 이익을 제대로 반영하지 못하게 된다. 그 대표적 예로 ‘노조의 국민연금개혁반대운동’을 들 수 있다. 노조는 국민연금개혁으로 인해 부담이 늘어나는 노조원들의 이익을 대변하기 위해 개혁을 반대하고 이를 지연시킴으로 위기상태까지 몰아가는 소모전을 벌이고 있다. 그런데, 이는 현재의 근로자만을 보호하고 미래의 근로자에게 손해를 가하는 행위이다.

셋째, 사람들의 심리적 요인을 들 수 있다. 이득과 손실이 같을 경우, 심리적으로 사람들은 이득의 크기보다 손실의 크기를 크게 평가하는 손실 회피적 성향(loss averse)을 갖고, 이득을 보는 사람보다 손실을 보는 사람이 더 적극적으로 대처하기 때문이다. 따라서 사람들은 연금개혁으로 인해 발생하는 단기적 비용부담증가만을

2) 본 부분은 최윤재(2000)의 논문을 참고했다.



이유로 미래의 안정된 연금을 거부하고 있다.

넷째, 무임승차문제를 들 수 있다. 사람들은 개혁을 통해 이득을 보거나 손해를 보더라도 보상을 받을 수 있는 상황에도 개혁에 반대하여 개혁이 이루어지지 못하는 경우가 종종 있다. 개별적으로 얻는 이득이 너무 작아서 자신이 개혁으로 이득을 보는지도 모르고, 설사 안다고 해도 작기 때문에 무시하고 투표에 참가하지 않아 개혁을 지지하는 유권자가 오히려 소수가 되는 “무임승차(free-rider)문제”를 들 수 있다.

끝으로, 국민을 대표하는 정치인들이나 관료조직이 경제의 효율성을 높여 사회 후생의 극대화를 가져올 수 있는 최선의 제도를 추구하는 대신 지대추구와 같은 사적인 이익을 따라 행동함으로써 개혁을 저해할 수 있다. 가령, Tullock(1976)은 관료들이 조직의 규모를 극대화하고, Noll and Fiorina(1979)는 조직 내의 인력규모를 극대화한다고 주장했다. 이 밖에도 Niskanen(1971)은 관료들이 예산 규모를 극대화한다고 주장했다.

## 2. 개혁에 대한 불확실성과 정치참가비용

Fernandez and Rodrik(1991)은 경제의 효율성을 강화시킬 수 있는 개혁이 종종 채택되지 못하는 이유를 분석한 결과, 그 이유는 개혁에 대한 투표과정에서 투표자가 개혁으로 자신이 이득을 볼지 손해를 볼지 알 수 없을 경우, 즉 투표자의 불확실성 때문이라고 주장했다. Fernandez and Rodrik(1991)은 다수의 선호(majority preference)가 정책의 결과를 결정하고 불확실성을 가진 투표자가 개혁으로부터 얻는 이득이 개혁을 하지 않은 상태(status quo)에서 기대되는 이득보다 적다고 사전에(ex ante) 기대하고 이들이 다수가 될 때, 개혁은 이루어지지 못한다. 비록 모든 사람들이 개혁으로 다수의 복지를 증진시켜서 개혁이 일단 이루어진다면 개혁이 다수의 지지를 받을 수 있겠지만 불확실성에 의해 개혁안은 통과되지 못한다고 주장했다. 그 대표적인 예로 한국, 칠레, 그리고 터키와 같은 독재정권하에서 급진적 무역정책이 개혁이전에는 인기가 거의 없었지만 개혁 이후 계속 유지되는 경우를 들고 있다. 이는 개혁을 거부하고 현재상태를 유지하려는 심리적 편향(bias)이 있음을 보여준다. 하지만 Fernandez and Rodrik(1991)은 어떻게 개별적인 불확실성이 개혁안이 채택되지 못하게 영향을 미치는가에 대한 명확한 모형을 제시하지 못했다.

이에 Timothy & Vai-Lam(2005)은 Fernandez and Rodrik(1991)모형에 Palfrey and Rosenthal(1983)의 참여게임모형을 도입하여 어떻게 불확실성과 투표참가비용

이 개혁안 통과와 개혁의 지지여부를 결정하는 가를 연구했다. 투표참가비용을 고려하는 이유는 투표행위를 하기위해 실제 비용지출이 발생이나 이익집단의 로비에 의해 비용이 발생하기 때문이다. 따라서 정치참여에 비용이 발생할 경우 개혁의 여부는 정치참가비용을 감수할 의사가 있는 투표자들에 의해 표현되는 실제적 지지에 달려있다. Timothy & Vai-Lam(2005)의 결론은 첫째, 불확실성은 이론적으로 정치참가비용이 존재할 때 개혁의 가능성을 저해하지 않는다. 둘째, 정치참가비용의 증가는 모든 유권자이 다수이건 소수이건 간에 투표참여를 감소시킨다. 셋째, 결론적으로, 정치참가비용의 변화는 개혁안 통과에 유효한 영향을 주지 못한다.

## V. 국민연금 개혁의 한계

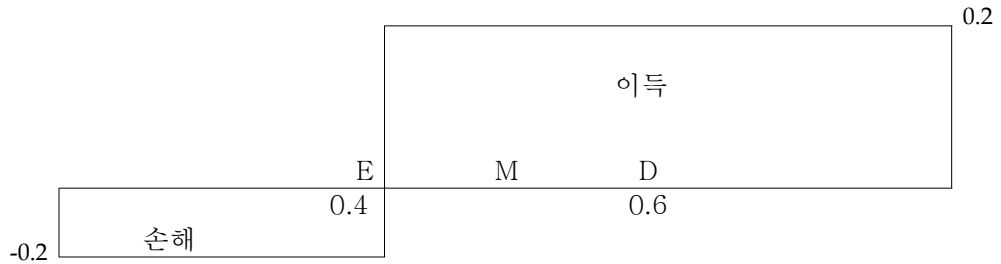
### 1. 불확실성하에서 국민연금개혁

Fernandez and Rodrik(1991)의 불확실성이 개혁에 미치는 효과를 우리나라의 국민연금개혁에 적용하여 살펴보자. Fernandez and Rodrik(1991)은 단순히 개혁은 개혁을 지지하는 수가 많아야 채택될 수 있다고 가정한다. 그리고 이와 더불어 본 논문에서 유권자들이 개혁으로 인한 이해득실을 판단할 때, 미래의 부담과 급여를 현재가치화하여 이를 판단하지 못하고 단기적인 현시점에서 판단하는 근시안적 행위로 합리성이 결여되어 있다고 가정한다. 따라서 유권자중에는 자신이 개혁으로 인해 이득을 볼지 손해를 볼지 알지 못하는 불확실성에 존재하는 유권자가 존재하게 된다.

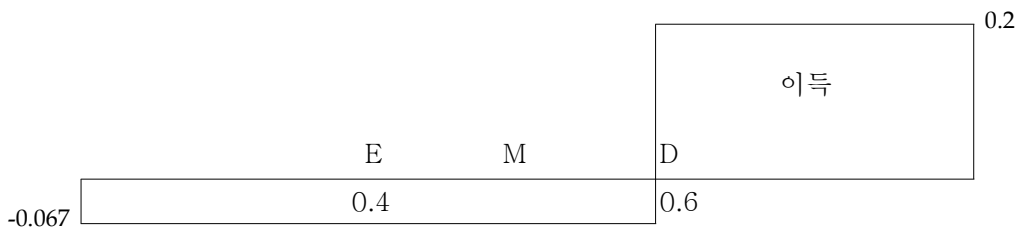
<그림 1>은 Fernandez and Rodrik(1991)모형을 이용하여 우리나라의 국민연금 개혁과정에 적용한 것으로 0과 1사이의 연속적인 수평선상에 개인들이 균등하게 분포되어 있는 경제를 나타낸다. 선의 가운데 M은 중간점을 나타낸다. 그리고 W는 개혁찬성자, L은 개혁반대자 그리고 D는 W와 L을 나누는 경계점으로 D가 M의 어느 쪽에 있느냐에 따라 다수와 소수가 결정되며 W는 D의 오른쪽, L은 D의 왼쪽에 위치한다. 현재 우리나라의 국민연금개혁에 대한 유권자들의 지지는 반대론자들이 다수에 해당되어 [그림 1] B의 「사전에측된 개혁반대하는 다수」에서 D가 M의 오른쪽에 위치한다. 이는 기존의 「저부담-고급여」의 연금구조를 「고부담-저급여」로 개혁함으로써 다수가 급여의 감소와 부담의 증가로 손해를 보게 될 것으로 예측하기 때문이다.

<그림1> Fernandez and Rodrik(1991)의 개혁모형

A. 사후 개혁으로 인한 다수의 복지증가



B의 사전예측된 개혁반대하는 다수



개혁이전부터 W에 해당하는 젊은 연령층은 연금개혁론자들의 홍보나 언론의 기사를 통해 젊은 층의 미래부담을 줄이기 위해서는 개혁이 필요하다는 것을 인식하여 개혁을 지지하고 L에 해당하는 고령자는 개혁으로 인해 생애급여가 감소하게 될 것을 인식하기 때문에 개혁에 반대한다. 하지만 L형에 해당하는 개혁반대론자 중에는 개혁으로 인해 이득을 보게 될 연령층인데도 자신이 이득을 볼지 손해를 보게 될지 알지 못하면서도 막연히 개혁을 거부하는 G형의 유권자들이 존재한다. 이들은 [그림1]에서처럼 개혁전에는 L에 해당하지만, 개혁이 이루어지면 W에 해당하게 된다. 이는 이들 역시 개혁을 통해 안정적인 연금지급을 보장받기 때문에 개혁이 지연되어 재정이 고갈 되어 연금을 지급받지 못하는 것보다 개혁을 통해 연금이 보장되는 것이 더 이득이기 때문이다.

좀 더 구체적으로 이들을 살펴보면, 개혁안에 반대하는 L형은 정확하게 누가 개혁으로 이득을 보게 될지 손해를 보게 될지는 알지 못하지만 누군가 개혁으로 이득이 될 수 있을 있을 것이라고 생각한다. 그리고 투표를 하기위해 자신의 이득과 손실을 계산해본다. W에 속하는 개인의 사전에 개혁으로 인해 예측된 이득이 0.2이지만 L에 속한 개인의 사전 예측된 손실이 -0.067이 된다. 이를 사회전체 후생으로 계산하면 총이득과 총손실의 크기를 나타내는 상장의 면적은 W는 0.08이지만 L은 -0.0402로 사회총후생의 순편익이 0.0398로 파레토효율적이다. 물론 <그림1>의 A. 사후 개혁으로 인한 다수의 복지증가를 살펴보면 개혁으로 인해 W에 해당하는 개

인은 여전히 0.2의 이득을 유지하지만 L에 해당하는 개인은 -0.2의 손실을 보게 되어 개인적으로 보면 개혁으로 인해 손해가 발생하지만 총후생의 관점에서 살펴보면, W가 얻는 이득이 0.12로 L이 부담하는 손실 -0.08 보다 0.04크기 때문에 이 개혁안은 파레토효율적인 개혁안이라고 할 수 있다. 그런데 이를 자세히 살펴보면 동일한 개혁안을 두고 사전에 예상된 순편익이 0.0398에서 사후에 0.04로 증가한 것은 개혁이 이루어지면 반대자중의 일부는 잠재적으로 이득을 보기 때문에 후생이 증가한 것이다. 따라서 일단 통과가 되어 개혁이 이루어지면 이 안은 다수의 지지를 받게 된다.

하지만 개혁으로 인해 이득을 보는 40%의 W에 해당하는 유권자들은 개혁을 찬성하지만, 손해를 보는 60%의 L에 유권자들은 이를 반대하게 되어 국민연금개혁은 이루어질 수 없다. 따라서 Fernandez and Rodrik(1991)의 주장에 따르면 G형의 불확실성 때문에 개혁을 통해 경제가 효율성이 강화되어 후생이 증진되는 파레토효율이 달성될 수 있음에도 개혁의 반대론자가 다수가 되어 개혁이 이루어지지 못해 효율적인 국민연금으로의 개혁이 실패하게 된다.

## 2. 투표참가비용이 국민연금개혁에 미치는 효과

이제 Timothy & Vai-Lam(2005)가 개별적 불확실성과 정치참가비용이 개혁에 미치는 효과를 살펴보기 위해 Fernandez and Rodrik(1991)모형에 도입한 Palfrey and Rosenthal(1983)의 참여게임모형을 국민연금개혁에 적용하여 살펴보자. 이때  $M$ 명의 연금개혁지지자(Blue voters)와  $N$ 명의 개혁비지지자(non-Blue voters)가 존재하고 비지지자중에  $N_1$ 명이 중립자(Green voters)라면<sup>3)</sup>,  $N - N_1$ 명이 반대자(Red voters)가 되고 이때 중립자가 비지지자중에서 차지하는 비율은  $P = N_1/N$ 으로 나타낼 수 있다. 이들의 보수(payoffs)는 표-3에서 S, G 그리고 L로 나타낼 수 있다. 따라서 개혁이 실시되면 비지지자들은  $T = PG + (1 - P)L$ 의 기대보수를 받게 된다.

3) 이 중립자는 Fernandez and Rodrik(1991)모형에서 살펴본 중립자개념과 동일하여 자신의 이득과 손실에 대해 불확실성을 갖고 있다.

<표6> 각 정책으로 인한 보수

	국민연금개혁 지지자 (Blue voters)	국민연금개혁 중립자 (Green voters)	국민연금개혁 반대자 (Red voters)
대상	2	1	2
「저부담-고급여」 보수	5(S)	5(S)	5(S)
「고부담-저급여」 보수	8(G)	8(G)	1(L)

가정 1:  $S - T = S - [PG + (1 - P)L] > 0$  이면,

투표전에 비지지자가 「고부담-저급여」 개혁을 지지할지 여부에 대해 불확실성에 놓이게 될 때, 비지지자가 개혁으로 인한 기대보수가  $T = PG + (1 - P)L$ 이고 현재의 「저부담-고급여」 상태를 유지할 경우 기대보수가  $S$ 이기 때문에 이를 비교하면,  $S - T = S - [PG + (1 - P)L] > 0$  이 되어 현상유지가 개혁으로 인한 기대보수보다 크기 때문에 개혁을 지지 하지 않게 된다.

가정 2:  $M < N$ 과  $(M + N_1) > (N - N_1)$ 이면,

불확실성이 존재하지 않을 경우, 중립자,  $N_1$ 이 개혁으로 인해 자신들이 이득을 볼 수 있다고 판단하여 개혁을 지지하게 되어 개혁지지자가  $(M + N_1)$ 로 늘어나고, 개혁반대론자가  $(N - N_1)$ 으로 감소하여 개혁지지자들이 다수를 차지하고 개혁반대론자들이 소수를 구성한다. 즉,  $(M + N_1)(G - S) > (N - N_1)(S - L)$ 의 조건을 만족시키면, 개혁으로부터 총이득이 총손실보다 커서 현상유지에 잠재적 파레토증진을 가져온다. [표-3]에서처럼 개혁으로 인한 총이득(9)이 총손실(8)보다 높아(1), 개혁안이 통과된다. 불확실성하에서는 개혁지지론자( $M$ )보다 비지지론자( $N$ )의 수가 많아 개혁비지지론자들이 다수를 차지하여 개혁이 이루어지지 못한다. 지금까지의 논의는 유권자의 개별적 불확실성이 개혁을 저해할 수 있다는 Fernandez and Rodrik(1991)의 주장을 Timothy & Vai-Lam(2005)이 입증한 결과이다. 하지만 이는 투표참가비용을 고려하지 않은 상태로, 만일 높은 투표비용을 들어서 개혁안이 통과했다면, 이는 효율적이지 못하다. 따라서 이제 투표(정치)참가비용이 존재할 경우 유권자들의 투표참가행위를 살펴보자. 먼저 투표자가 투표에 참여할지 여부를 결정하는 투표함수를 비용-편익함수를 통해 설명해보자. 유권자가 자신의 여가를 버리고 투표소에 간다는 것은 투표소에 나가는 비용보다 투표결과에 따라 자신에게 돌아오는 기대효용이 더 커야만 투표소에 간다. 모든 유권자들의 투표참가비용( $c$ )과 유권자들은 가장 높은 기대보수를 제공하는 안에 투표하고 득표수가 많아야 개혁안이

통과되며 동수일 경우 개혁안은 부결된다고 가정하자.

$EV_V^i$ 와  $EV_{NV}^i$ 를 각각 유권자( $i$ )가 투표하여 얻는 기대보수와 투표를 하지 않고 얻는 기대보수를 나타내고 위험중립적이다. 지지자중 실제 투표를 하는 사람 수는  $m$ 이고 비지지자중에 실제투표자 수는  $n$ 이며 유권자( $i$ )를 제외한 지지자중 실제 투표자수는  $m^i$ 이고 비지지자중에 유권자( $i$ )를 제외한 실제투표자수는  $n^i$ 이다. 이때 기대보수는 다음처럼 표현된다.

지지자:

$$EV_V^i = G \text{Prob}[m^i + 1 > n] + S \text{Prob}[m^i + 1 \leq n] - c$$

$$EV_{NV}^i = G \text{Prob}[m^i > n] + S \text{Prob}[m^i \leq n]$$

비지지자:

$$EV_V^j = S \text{Prob}[n^j + 1 > m] + T \text{Prob}[n^j + 1 < m] - c$$

$$EV_{NV}^j = S \text{Prob}[n^j > m] + T \text{Prob}[n^j < m]$$

$c > 0$ 에 대한, 이 게임에서 순수전략 내쉬균형(a pure strategy Nash Equilibrium)이 존재하지 않는다. 따라서 균형은 특정형태의 모든 유권자들이 0과 1 사이의 동일한 확률로 투표를 하기 때문에 준대칭(quasi symmetric)이 된다. 개혁지지자들이  $q \in (0, 1)$ 의 확률로 그리고 비지지자들이  $r \in (0, 1)$ 의 확률로 투표를 한다고 가정하면 개혁지지자들과 비지지자들이 임의적(randomize)이기 위해서는 다음이 성립해야한다.

$$EV_V^i = EV_{NV}^i \Leftrightarrow c = \text{Prob}[m^i = n](G - S) \quad (2.1)$$

$$EV_V^j = EV_{NV}^j \Leftrightarrow c = \text{Prob}[n^j = m - 1](S - T) \quad (2.2)$$

모든 개혁지지자들과 비지지자들이 각각  $q$ 와  $r$ 의 확률로 투표를 한다면,

$$\text{Prob}[m^i = n] = \sum_{k=0}^{Mn[M-1, N]} \binom{M-1}{k} \binom{N}{k} q^k (1-q)^{M-1-k} r^k (1-r)^{N-k}$$

$$\text{Prob}[n^j = m - 1] = \sum_{k=0}^{Mn[M-1, N-1]} \binom{M}{k+1} \binom{N-1}{k} q^{k+1} (1-q)^{M-1-k} r^k (1-r)^{N-1-k}$$

(2.1)과 (2.2)는 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$\frac{c}{(G-S)} = \sum_{k=0}^{\text{Min}[M-1, N]} \binom{M-1}{k} \binom{N}{k} q^k (1-q)^{M-1-k} r^k (1-r)^{N-k} \quad (2.3)$$

$$\frac{c}{(S-T)} = \sum_{k=0}^{\text{Min}[M-1, N-1]} \binom{M}{k+1} \binom{N-1}{k} q^{k+1} (1-q)^{M-1-k} r^k (1-r)^{N-1-k} \quad (2.4)$$

유권자의 정치(투표)참가비용이 존재하고 불확실성이 존재 할 때, 균형은 위의 식 (2.3), (2.4)로 나타낼 수 있고 불확실성이 존재하지 않아 투표전에 자신이 개혁을 지지 하는지 여부를 알고 있다면, 균형은 다음과 같다.

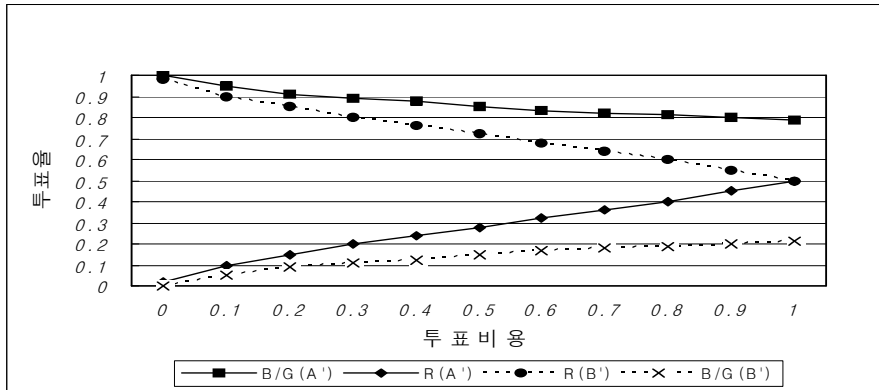
$$\begin{aligned} \frac{c}{(G-S)} = \sum_{k=0}^{\text{Min}[M+N_1-1, N-N_1]} \binom{M+N_1-1}{k} \binom{N-N_1}{k} q^k (1-q)^{M+N_1-1-k} \\ \times r^k (1-r)^{N-N_1-k} \end{aligned} \quad (2.5)$$

$$\begin{aligned} \frac{c}{(S-L)} = \sum_{k=0}^{\text{Min}[M-N_1-1, N-N_1-1]} \binom{M+N_1}{k+1} \binom{N-N_1-1}{k} q^{k+1} (1-q)^{M+N_1-1-k} \\ \times r^k (1-r)^{N-N_1-1-k} \end{aligned} \quad (2.6)$$

이상의 참여게임은 확실성과 비확실성하에서 두 형태의 완전한 혼합전략균형 (totally mixed strategy equilibria)을 갖고 우리는 이를 A형, B형이라고 칭한다. 비 전략적인 단순한 비용편익분석은 투표비용( $c$ )의 증가는 투표에 대한 유인을 저해하기 때문에, 투표비용의 증가는 다수와 소수의 구분과 상관없이 모든 유권자의 투표할 가능성을 감소시켜야 하지만 투표비용의 증가는 다수와 소수의 균형행위가 서로 반대가 되는 결과를 가져다준다고 Timothy & Vai-Lam(2005)은 주장한다. 확실성하에서 개혁지지자와 중립자는 사전에 동일한 선호를 갖기 때문에 이를 합쳐 개혁/중립자(Blue/Green)라고 칭한다. 확실성하에서 개혁/중립자가(Blue/Green) 다수를 구성하고 반대자가(Red) 소수를 구성했지만 불확실성하에서는 개혁지지자는(Blue) 소수를 구성하고 비지지자가(non-Blue) 다수를 구성했다. 따라서 <그림 2> 확실성하의 투표율을 보면, A형 균형에서, 다수인 지지자/중립자(B/G(A))의 투표확률은 투표비

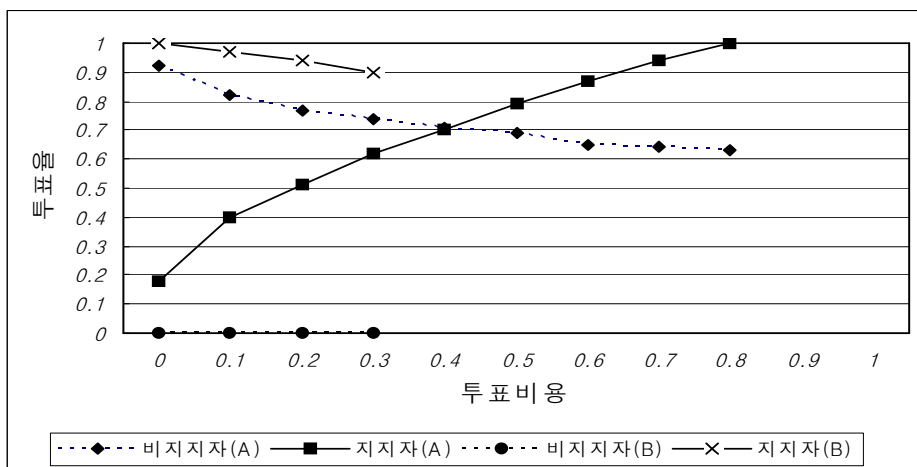
용에 따라 감소하지만, 소수인 반대자(R(A))의 투표확률은 점차 증가한다. 반면 B형 균형에서는 다수인 지지자/중립자(B/G(B))의 투표확률은 참가비용이 증가함에 따라 증가하지만, 소수인 반대자(R(B))의 투표확률은 점차 감소한다.

<그림 2> 확실성하의 투표율



반면 불확실성하에서 투표율을 알아보기 위해 [그림 3] 불확실성하의 투표율을 살펴보면, A형 균형에서 다수인 비지지자(Non-Blue(A))의 투표참가율은 투표비용의 증가로 감소하고, 소수인 지지자(Blue(A))는 점차 증가한다. 그러나 B형 균형에서는 다수인 비지지자(Non-Blue(B))의 투표참가율은 투표비용의 증가와 상관없이 일정하게 0의 투표확률을 보여주고 있고, 소수인 지지자(Blue(B))는 투표비용이 증가할 수록 1의 투표확률을 보이다가 점차 감소한다.

<그림 3> 불확실성하의 투표율



이상의 결과를 종합하면 지지자의 투표율( $q$ )과 비지지자의 투표율( $r$ )을 이용

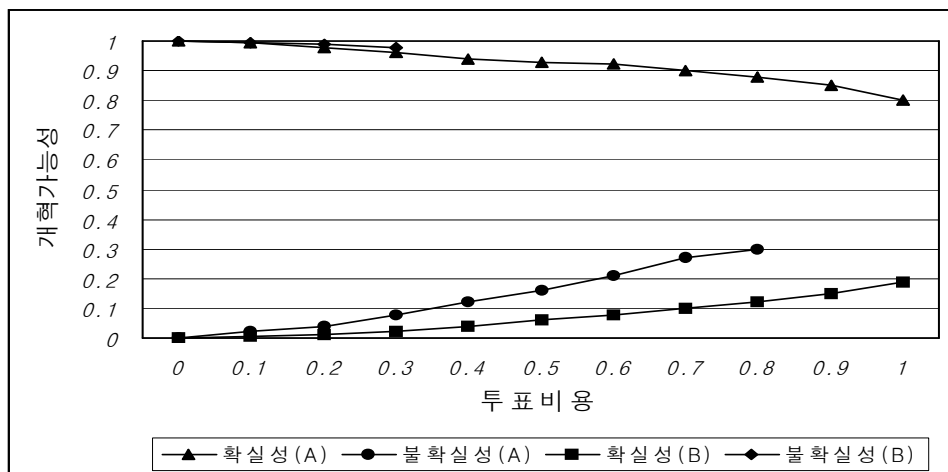


하여 균형개혁율(equilibrium reform rate)를 구할 수 있다. 확실성하에서  $m$ 과  $n$ 을 지지자와 반대자중의 실제 투표자수라고 가정하면, 개혁은  $m > n$ 일 때 이루어진다. 따라서 개혁이 일어날 확률은 다음과 같이 정의 된다.

$$f = \text{Prob}[m > n] = \sum_{m=1}^M \left\{ \binom{M}{m} q^m (1-q)^{M-m} \sum_{n=0}^{m-1} \binom{N}{n} r^n (1-r)^{N-n} \right\} \quad (2.7)$$

이때 (1) $m$ 과  $n$ 이 지지자와 비지지자중에 실제 투표자수를 나타낸다고 가정하고, (2)  $q$ 와  $r$ 이 균형에서 지지자와 비지지자 투표할 가능성을 나타낸다면, (2.7)식은 불확실성하에서 균형개혁발생가능성을 나타낸다. <그림 4> 균형 개혁발생 가능성은 투표비용에 따라 확실성과 불확실성하에서 균형개혁가능성이 어떻게 변하는 가를 보여주고 있다. 이를 살펴보면, 개혁의 발생이 불확실성하에서 확실성하에서 보다 낮아질 것이라는 Fernandez and Rodrik(1991)의 예측은 A형 균형에 대해서만 양의 투표비용에 대해서 성립한다.

<그림4> 균형 개혁발생 가능성



A형에서만 불확실성이 확실성이 전재된 상황에서도 개혁가능성이 낮다는 Fernandez and Rodrik(1991)의 주장을 입증되고 있으며, B형에서는 오히려 확실성에서 불확실성보다 개혁이 이루어지지 않고 있다. 그 이유는 앞으로 논의할 부분이지만 앞에서 논의한 개혁에 대한 여러 가지 요인들이 작용하기 때문일 것이다. 본 논문에서는 Fernandez and Rodrik(1991)의 주장과 일치하는 A형의 결과만을 토대로 국민여금개혁에 대한 유권자들의 행위를 살펴본다면, 개혁을 위해 불확실성을

감소시키고 유권자들에게 정보와 설득을 통해 확실성을 높여준다면 개혁이 이루어질 수 있음을 확인할 수 있다. 특히 정보제공과 홍보에 들어가는 비용이 존재하더라도 확실성에서의 개혁가능성이 불확실성에서 보다 높기 때문에 정부는 개혁을 위해 불확실성을 제거할 수 있는 노력이 필요하다.

## VI. 결론

지금까지 Fernandez and Rodrik(1991)과 Timothy & Vai-Lam(2005)의 불확실성과 정치(투표)참가비용이 경제의 효율성을 가져오는 개혁을 저해하는 요인이 될 수 있다는 주장을 이용해 한국의 국민연금개혁의 지연원인을 살펴보았다. 일반적으로 공적연금개혁을 ‘뜨거운 감자’라는 말로 표현된다. 이는 먹자니 뜨겁고 그냥 뱉자니 아까운 그런 감자처럼 개혁하자니 국민들이 불만이 걱정되고 안하자니 재정이 고갈될 국민연금에 적절한 표현이다. 또한 이런 부담감이 매 정권마다 개혁을 둘러싸고 서로 미루는 ‘폭탄 던지기’로 이어져 왔다.

개혁이 이루어지지 못한 이유 중의 하나는 국민들의 표를 의식해야 하는 정당으로서 개혁으로 인한 국민들의 불만을 달가와 하지 않을 것이며 이는 정권재창출에 큰 걸림돌이 될 수 있기 때문이다. 여기에 더불어 노동조합역시 현재의 노동자들을 위해 미래의 노동자를 저버리고 기득권만을 보호하며 국민연금개혁에 적극반대하고 있다. 결국 이런 이유로 매 정권마다 초기에 개혁을 하겠다는 큰 소리는 사라지고 남는 것은 점점 커져만 가는 의혹과 불안감이다. 결국 국민들은 국민연금자체에 대한 불확실성 뿐 만아니라 개혁의지를 상실한 운영당국에 대한 불신으로 이어지고 있는 상황이다. 따라서 이러한 불확실성과 불신 그리고 투표비용이 개혁을 저해하는 요인으로 작용하게 되는 것이다.

이렇듯 개혁에 대한 필요성과 함께 높아지는 거부감은 결국 미래세대의 부담으로 돌아올 것이며, 결국 이를 방지하고 개혁으로 이끌 수 있는 것은 불확실성을 해소하고 개혁당국자에 대한 국민의 신뢰를 쌓아가는 것이다. 국민연금의 운영을 담당하고 있는 보건복지부와 국민연금관리공단은 불확실성을 갖는 연령대를 목표로 개혁의 필요성과 개인적 이득을 홍보해야 할 것이다. 또한 그동안의 국민연금에 대한 오해를 해소하기 위해 적극적인 언론매체를 통한 홍보에 힘써야 할 것이다.

## [참고문헌]

- Fernandez and Rodrik, 1991, Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty, *American Economic Review* 94, 1146-1155
- Timothy & Vai-Lam, 2005, Uncertainty and Resistance to Reform in laboratory participation games, *European Journal of political Economy*, 21, 708-737
- Palfrey, T., Rosenthal, H., 1983, Voter participation and strategic uncertainty, *American Political Science Review*, 79, 62-78
- 안종범, 『국민연금의 정치경제학』, 한국응용경제학회, 응용경제, vol7, No2, 87-109, 2005,
- 최윤재, 『개혁과 저항: 정치경제적 갈등의 이론적 측면에 대한 검토』 한국경제학회, 경제학연구, vol 48, No4, 225-259, 2000