

Partial Success? Pension Reform under the Moon Jae-in Administration in South Korea*

Won-Sub Kim**

Korea University

Abstract

This study examines the dynamics of pension reform in South Korea through an analysis of the Moon Jae-in administration's pension policies. Previous research has emphasized the role of collective actors such as bureaucrats, employers, labor unions, and civic organizations, but has not sufficiently addressed the impact of partisan orientation of government on the reform process. To fill this gap, the study proposes an analytical framework that integrates partisan theory, party competition, and veto player theory, thereby considering both partisan preferences and institutional constraints simultaneously. The analysis reveals that the basic pension reform was implemented earlier than expected. This outcome can be attributed to the limited number of veto players, the relatively small differences in their positions, and the fact that political competition functioned as a condition that accelerated reform. In contrast the national pension reform—despite two rounds of social dialogue—failed to reach consensus and remained at the stage of prolonged discussion. This was due to the large number of veto players, the significant divergence in their positions, and the persistence of major collective actors in maintaining their own stances. These findings demonstrate that the success or failure of pension reform is not determined solely by the partisan orientation of the government, but rather by the combined influence of institutional conditions and political competition.

Keywords

Moon Jae-in Administration, Pension Reform, Basic Pension, Partisan, Veto Player

* This study was supported by a faculty research grant from the College of Liberal Arts at Korea University in 2025.

** Department of Sociology, Korea University. E-mail: kimwonsub2@korea.ac.kr

절반의 성공? 문재인정부의 공적연금개혁에 관한 연구*

김원섭**

고려대학교

요약

이 연구는 문재인 정부의 연금정책 분석을 통해 한국 연금개혁의 역동성을 규명하고자 한다. 기존 연구들은 행정관료, 사용자, 노동조합, 시민단체 등 집합적 행위자의 역할을 강조해 왔으나, 정당과 정부의 당파성이 개혁과정에 미치는 영향에 대해서는 충분히 설명하지 못했다. 이에 본 연구는 정당이론, 정당 간 경쟁, 그리고 거부권자(veto player) 이론을 결합한 분석틀을 제시하여, 당파성과 제도적 제약 요인을 동시에 고려하는 설명을 시도한다. 분석 결과, 문재인 정부는 기초연금과 국민연금을 함께 개선하여 종합적 소득보장제도를 구축하려 하였다. 하지만, 개혁 결과는 절반의 성공에 머물렀다. 기초연금 개혁은 예상보다 조기에 실행되었다. 이는 거부권자의 수가 적고, 그들의 입장 차이가 크지 않았으며, 정치적 경쟁이 오히려 개혁을 촉진하는 조건으로 작용했기 때문이다. 반면 국민연금 개혁은 두 차례에 걸친 사회적 합의에도 불구하고 합의에 이르지 못한 채 장기적 논의에 머물렀다. 이는 거부권자의 수가 많고, 각 집단 간 입장 차이가 컸으며, 주요 집단적 행위자들이 자신의 입장을 고수한 데 기인한다. 이 분석결과는 정부의 당파성이 연금개혁에 영향을 주고 있음을 보여줌과 동시에 그 성공의 정도는 제도적 조건과 정치적 경쟁에 좌우된다는 점을 보여준다.

주제어

문재인정부, 연금개혁, 국민연금, 당파성, 거부권자

* 이 연구는 2025년도 고려대학교 문과대학 특별연구비에 의하여 수행되었음.

** 고려대학교 사회학과. 이메일: kimwonsub2@korea.ac.kr.

I. 서론

한국 사회에서 연금개혁은 세대 간의 약속이자 다가오는 고령화를 대비할 중대한 국가적 과제이다. 문재인 정부는 '모두가 누리는 포용적 복지국가'를 국가 비전의 핵심으로 제시하였다. 이는 단순히 취약계층을 지원하는 잔여적 복지를 넘어, 모든 국민의 기본생활을 보장하는 복지국가의 새로운 패러다임이었다. 이러한 복지모델에 기반하여 문재인정부는 '국가가 책임지는 든든한 노후'를 목표로 국민연금 소득대체율 인상과 기초연금 증액을 핵심 국정과제로 내세웠다. 즉 노인 빈곤 완화를 위한 기초연금과 중산층 노후를 책임지는 국민연금의 급여 수준을 동시에 상향 조정하여 공적연금의 보장성 강화를 꾀하고자 했다. 이는 재정 안정에 무게를 두었던 이전 정부들의 개혁 방향과는 뚜렷한 차이를 보이는 접근이었다(국정기획자문위원회, 2017).

하지만, 임기가 끝난 후, 문재인 정부의 연금개혁은 절반의 성공에 머물렀다. 기초연금은 단계적 인상을 통해 월 30만 원으로 인상되어 성과를 거두었다. 이 개혁은 OECD 최고 수준인 노인 빈곤율을 일부 완화하는 데 기여했다는 평가를 받는다(OECD, 2025). 반면, 사회적 대타협을 통해 추진된 국민연금 개혁은 이해관계자들의 참여한 대립 속에서 단일 합의안 도출에 실패하며 법제화에 이르지 못했다. 이처럼 문재인정부의 연금개혁의 성과에 영향을 미친 정치적 및 제도적 요인을 밝히는 것이 이 연구의 목표이다.

이런 맥락에서 이 연구는 다음과 같은 두 가지 연구 질문을 제기하고자 한다. 문재인정부의 연금정책에 정부의 당파성은 어떤 영향을 미쳤는가? 문재인정부가 유사한 정책 목표(보장성 강화)를 가지고 추진했음에도 불구하고, 기초연금과 국민연금 개혁의 결과는 왜 달라졌는가? 첫 번째 질문은 문재인정부의 정책선호가 연금개혁에 어떤 영향을 미쳤는지를 검증하는 것인 것에 반해, 두 번째 질문은 문재인 정부의 연금정책의 부분적 성공을 좌우한 요소가 무엇인지를 밝히는 것이다.

이론적으로 이 연구는 여러 이론을 결합한 분석틀을 활용하고자 한다. 우선, 당파성이론(Partisan Theory)을 통해 중도좌파 정부로서 문재인 정부가 추구했던 연금개혁의 '의도'와 그 방향성을 설명한다. 다음으로, 거부권자이론을 적용하여 각 연금 제도를 둘러싼 제도적·정치적 환경의 차이, 특히 정책 변경을 저지할 수 있는 거부권 행사자의 구조가 어떻게 상이한 개혁 '결과'를 낳았는지 분석한다. 이를 통해 문재인 정부 연금개혁의 형성요인을 체계적으로 규명하고, 향후 연금개혁을 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다. 이외에도

이 연구는 정당 간 경쟁이 당파성에 입각한 정책의 실행을 촉진 또는 제약하는 점을 주목하는 이론을 함께 고려한다.

이 연구는 문재인정부의 연금정책의 분석에 사례연구 방법론을 적용한다. 동시에 이 연구는 사례 내 비교방법을 사용한다. 문재인정부의 연금정책의 결정 과정과 내부 맥락을 정책결정과정 분석을 통해 심층적으로 분석하되, 그 하위사례인 기초연금개혁과 국민연금 개혁을 비교하여 개혁에 영향을 미치는 요인을 추론하고자 한다. 연구자료로는 정부발간물, 언론진흥재단의 Big Kinds(kinds.or.kr)에서 제공하는 중앙일간지 기사와 연구 논문과 저서 같은 2차 문헌을 사용하였다. Big Kinds는 12개 전국일간지와 13개 경제일간지의 발간자료를 제공하여 사건의 내용을 심층적으로 분석하는데 충분한 자료를 제공한다.

II. 기존 연구와 이론적 분석틀

연금개혁과 같은 복잡한 정책을 분석하기 위해서는 체계적인 이론적 틀이 필요하다. 이론은 현실 속에서 주목해야 할 변수를 제시하고, 정책의 성공과 실패를 설명하는 인과적 기반을 제공한다. 이뿐 아니라, 이론적 분석틀은 단순한 과정 서술을 넘어 정치적·제도적 동학을 포착하며, 일반화 가능한 교훈을 도출하는 데 중요한 역할을 한다.

1. 한국 연금개혁에 관한 기존 연구와 그 한계

한국 연금개혁에 관한 연구에는 여러 상이한 논쟁적 입장이 존재한다. 첫째 입장은 행정관료의 역할을 강조한다(Kim and Choi, 2014; 민효상, 2011). 이들은 민주화 이후에도 발전주의 전통 속에서 성장한 행정관료가 여전히 개혁 과정에서 영향력을 유지하고 있으며, 관할권과 전문성을 활용하여 개혁을 관리할 수 있다고 본다. 둘째 입장은 Choi(2008)의 연구로, 한국과 대만의 연금개혁을 비교하면서 두 국가의 산업구조 차이와 이에 따른 자본의 이해관계가 서로 다른 개혁 결과를 설명한다고 주장한다. 이는 자본 중심의 권력 자원을 강조하는 관점이다. 셋째 입장은 민주화가 마련한 제도적 변화 속에서 형성된 노동조합과 새로운 시민운동의 역할을 강조한다. 이들은 시민운동과 노동조합을 개혁 과정에서 정책혁신가로 간주한다(Yang, 2004; 송해순, 2020).

이처럼 기존 연구들은 각각 다른 정치적·집단적 행위자를 중심으로 연금개혁을 설명해

왔다. 그러나 정책 구상과 실행의 핵심 주체인 정당에 대해서는 충분한 관심을 기울이지 않았다. 시민운동과 노동조합의 역할과 함께 김대중 정부와 같은 진보적 정부의 역할을 주목하는 셋째 입장도 정부를 복지동맹의 한 축으로만 간주하며, 정부 당파성의 역할은 보조적 요소로 본다. 이와 유사하게 김영순(2023)도 옹호연합이론을 통해 문재인 정부의 연금개혁을 분석하면서도, 정권의 이념적·정책적 선호보다는 대통령의 리더십에 주목하였다.

반면, 정책에서 정당의 역할을 본격적으로 분석한 연구들은 정부 당파성이 개혁에 미치는 영향에 대해 회의적이다. 임유진(2014; 2015)은 국민연금개혁을 분석하면서 정부의 이념적 성향보다는 정당 간 경쟁이 개혁의 내용을 결정한다고 주장한다.

이에 반해, 본 연구는 정책을 계획하고, 실행하고, 책임지는 정부의 당파성을 고려하지 않고서는 복지정책의 변화 충분히 이해하기 어렵다고 본다. 따라서 본 연구는 연금정책 분석에서 당파성이론(Partisan Theory)을 출발점으로 삼고자 한다.

2. 이론적 분석틀: 당파성, 거부권자, 정당 경쟁

당파성이론(또는 정당차이이론, Hibbs, 1977; 1992)은 사회경제적 균열을 정당 형성의 기반으로 본다. 즉, 정당은 경제적·종교적·지역적 갈등을 반영하는 사회계급과 집단을 토대로 발전하며, 이러한 사회적 균열을 이념적으로 대표한다. 전통적인 좌우 스펙트럼에 따르면 좌파 정부는 노동자와 빈곤층의 선호를 반영하는 정책을, 우파 정부는 자본가와 부유층의 이해를 대변하는 정책을 추진한다. 이처럼 당파성이론은 사회 구조와 정치적 선택을 연결하는 이론적 설명을 제공한다. 당파성이론은 정당이 이데올로기적 지향에 따라 다른 정당과는 차별되는 정책모델을 입안하고(Will), 집권이 이를 실제로 실행할 수 있다는 전제를 구축하였다(Can).

그러나 현실 정치에서는 특정 정당이 집권하더라도 자신들의 이념적 선호와 상충되는 정책을 시행하는 경우가 빈번하다. 예컨대 좌파 정부가 고용 확대를 위한 확장적 재정정책 대신 인플레이션 억제제를 위한 긴축적 통화정책을 선택하거나, 우파 정부가 복지 확대 정책을 추진하는 사례가 존재한다. 이러한 현상은 당파성이론만으로는 충분히 설명될 수 없다. 이에 Schmidt(1996)는 확장된 당파성이론을 통해 정부의 정책 실행이 제도적 제약과 정치적 상황에 의해 크게 영향을 받는다고 주장한다. 즉, 정당의 정책적 역할은 정부를 둘러싼 제도적·정치적 맥락을 고려해야만 제대로 설명될 수 있다는 것이다.

정부의 정책 실행에서 첫 번째 제약요인은 정당 간 경쟁이다(Zohlnhöfer, 2003). 경쟁이 치열해질수록 정부는 재선을 위해 성공적인 정책 성과를 보여야 한다는 압력을 받는다. 이 과정에서 정부는 애초의 정책 선호와 다른 선택을 하게 된다. 이때 정책의 성격에 따라 대응 방식이 달라진다. 유권자에게 인기가 있는 정책은 오히려 더 과감하고 신속하게 추진 되지만, 비인기 정책은 비난 회피(blame avoidance) 전략을 통해 수정하거나 유보된다(Pierson, 1994). 이는 정부가 정책을 단순히 이념적 선호에 따라 결정하는 것이 아니라, 정당 간 경쟁이라는 정치적 상황에 따라 전략적으로 조정한다는 점을 보여준다.

정책 결정에서 또 다른 핵심 제약요인은 제도적 구조이다. 정치학은 오래전부터 대통령제와 의원내각제, 단원제와 양원제, 다당제와 양당제 등 개별 제도 요소를 중심으로 정치체제를 비교·분석해 왔다. 이들 정치체제는 또한 정책 변화의 중요한 결정요인으로 간주되었다. 그러나 실제 민주주의 체제는 단일 요소에 의해 지배되기보다는 다양한 제도적 요소가 복합적으로 작동한다. Tsebelis(1995; 2000)의 거부권자(veto player) 이론은 이러한 복잡성을 포괄하는 통합적 분석틀을 제시한다는 점에서 혁신적이다.

Tsebelis(1995, p.293)는 거부권자를 “제도적 변화에 관한 결정에 참여할 권한을 가진 개인 및 집합적 행위자”로 정의한다. 그의 이론에 따르면 정책 변화 가능성은 거부권자의 수, 입장의 차이, 거부권자의 응집력에 의해 종합적으로 결정된다. 거부권자의 수는 정부 형태나 정당 체제에 따라 달라지며, 대통령제·의원내각제·연립정부·단일정당정부 등 유형에 따라 참여 가능한 거부권자의 수가 상이하다. 다음으로 거부권자 간의 거리는 정책 입장의 차이를 의미하며, 차이가 클수록 합의가 어려워져 정책 변화의 가능성이 작아진다. 특히 당파적 거부권자 사이에서 이러한 경향이 두드러진다. 마지막으로 거부권자의 응집력은 집합적 거부집단 내부의 합의 정도를 의미한다. 구성원들이 공유하는 정책 선택 범위가 좁을수록 응집력이 강화되어 정책 변화가 더욱 어려워진다.

이 이론에 따르면, 정책 안정성은 정부 형태나 정당체제와 같은 개별 요인보다 거부권자의 수와 구조에 의해 더 크게 좌우된다. 즉, 제도 유형이 달라도 거부권자의 수와 구조가 같다면 정책 안정성의 수준은 유사하다. 이는 정책결정 과정에서 제도적 맥락을 종합적으로 고려해야 함을 보여준다.

III. 문재인 정부의 연금개혁 모델

연금개혁은 문재인정부가 지향하는 국가목표와 복지모델에 기반하여 추진되었다. 정부의 국가목표는 국정목표와 국정과제를 통해 확인할 수 있다. 문재인정부는 집권 후 다섯 가지 국정목표를 제시하였다. 정치 분야에서는 ‘국민이 주인인 정부’, 경제 분야에서는 ‘더불어 잘사는 경제’, 복지 분야에서는 ‘내 삶을 책임지는 국가’, 지방발전 분야에서는 ‘고르게 발전하는 지역’, 안보 분야에서는 ‘평화와 번영의 한반도’가 그것이다. 이는 민주당 계열 정부가 계승해 온 국가목표의 연장선에 있다. 민주당 정부의 국가목표는 국민 참여를 촉진하는 적극적·참여적 민주주의, 경제민주주의를 포함한 경제목표, 그리고 경제·정치목표와 함께 핵심적이고 독립적인 요소로 자리 잡은 보편적 복지를 표방하였다. 이는 절차적 관리에 치중하는 소극적 민주주의, 시장 자율성을 강조하는 경제목표, 경제목표에 종속된 잔여적 복지를 중시하는 국민외협 계열 정부의 국가목표와 뚜렷하게 구별된다(김원섭, 2019; 2023).

문재인정부의 복지목표는 국정지표의 하나로 정착했을 뿐 아니라 비중도 상당히 컸다. 100대 국정과제 중 복지목표 관련 과제는 32개로, 경제(26개), 안보(16개), 정치(15개)보다 많았다. 더 나아가 복지정책은 복지목표에 국한되지 않고 경제목표 달성을 위한 전략에도 포함되었다. 특히 ‘소득주도 성장을 위한 일자리 경제’ 전략은 일자리 창출(과제 12, 16, 18, 20)과 고용안정망 구축(과제 19) 등 복지정책적 과제를 포함하였다. 또한 ‘공정경제’와 ‘민생경제’ 전략 역시 사회적 시장경제 활성화, 서민 재산형성 지원, 금융지원 강화 등 경제성장의 사회적 효과를 중시하는 방향을 담고 있었다. 이는 문재인정부가 단순한 기술혁신을 통한 성장뿐 아니라 성장의 사회적 효과를 중시했음을 보여준다(국정기획자문위원회, 2017).

복지목표인 ‘내 삶을 책임지는 국가’는 다섯 가지 전략을 통해 실행되었다. 이 가운데 연금정책과 관련된 사회보장모델은 첫 번째 전략인 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’¹⁾에 포함된다. 이 전략은 국가가 책임지는 보육·교육, 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회, 노동존중, 성평등을 포함한 공정사회, 자유와 창의를 넘치는 문화국가를 지향하였다(국정

1) 복지목표는 이에도 국가가 책임지는 보육과 교육, 국민안전과 생명을 지키는 안심사회, 노동존중, 성평등을 포함한 차별 없는 공정사회, 자유와 창의를 넘치는 문화국가로 구성되었다(국정기획자문위원회, 2017, p.20)

기획자문위원의, 2017: 20). 포용적 복지국가는 민주당 계열 정부가 지향해 온 보편적·포괄적 복지모델을 계승한 것으로, 불평등을 자본주의 체제의 구조적 문제로 규정하고 이를 극복하기 위해 '포용적·적극적 복지국가'를 구축할 것을 제안하였다(김원섭, 2019). 이 모델의 핵심요소는 생애주기별 소득지원제도를 통한 기본소득 보장, 건강하고 품위 있는 노후보장, 보편적 의료보장 및 공공성 강화이며, 이 가운데 두 번째 요소가 연금개혁과 직접 연결된다. 사회보장 관련 국정과제는 맞춤형 사회보장, 고령사회 대비 노후 생활 보장, 건강보험 보장성 강화, 의료공공성 확보, 서민 주거환경 조성, 청년·신혼부부 주거 부담 경감 등 여섯 가지로 구성되었다(국정기획자문위원회, 2017, p.73).

대통령선거 당시 문재인 후보는 국민연금의 소득대체율 인상과 사각지대 해소를 공약으로 내세웠다(더불어민주당, 2017, p.162). 그는 2015년 공무원연금 개혁 당시 여야 합의를 근거로 국민연금 소득대체율을 50%로 인상하겠다고 약속했으며, 국민연금과 기초연금 연계금액 폐지도 공약하였다. 특히 기초연금 30만 원 인상은 10대 핵심 공약 중 하나였다(경향신문, 2017.04.13). 다만 급여인상을 위한 재정조달 방안에 대해서는 명확한 입장을 유보하였다(중앙일보, 2017.04.20). 그는 기초연금의 적용 범위를 70%로 유지하면서도 연계는 폐지하고, 급여 수준을 2018~2020년까지 25만 원, 2021년까지 30만 원으로 인상할 것을 약속하였다(더불어민주당, 2017, p.162). 정권 출범 이후에도 국민연금과 기초연금의 동시 인상 기조는 유지되었으나, 국정기획자문위원회는 국민연금 소득대체율 인상 수치는 확정하지 않고 재정계산과 사회적 합의를 통해 추진하기로 하였다. 반면 기초연금은 2018년 25만 원, 2021년 30만 원으로 조기 인상하는 계획을 확정하였다(국정기획자문위원회, 2017, p.75).

문재인정부 연금개혁의 특징은 국민연금과 기초연금을 종합적으로 연계하여 노후소득 보장을 강화하려 했다는 점이다. 2007년 개혁은 기초노령연금을 도입했지만, 국민연금 급여를 대폭 삭감했고, 2014년 개혁은 기초연금 인상만 추진했을 뿐 국민연금은 건드리지 않았다. 반면 문재인정부는 기초연금 인상과 국민연금 소득대체율 상향을 동시에 추진하여 노후소득보장을 종합적으로 강화하려 했다. 이는 재정 부담 증가를 감수하더라도 노인 빈곤 문제 해결과 미래세대의 적정 노후소득 보장을 우선시한 정책적 선택이었다(국정백서

2) 사회보장제도의 국정과제는 아래 6개로 구성되었다: 42 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장, 43 고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장, 44 건강보험 보장성 강화 및 예방 중심 건강관리 지원, 45 의료공공성 확보 및 환자 중심 의료서비스 제공, 46 서민이 안심하고 사는 주거 환경 조성, 47 청년과 신혼부부 주거 부담 경감(국정기획자문위원회, 2017, p73).

편찬위원회, 2022, p.485).

당시 경쟁 후보들과 비교하면 차이가 뚜렷했다. 새누리당 홍준표 후보는 기초연금을 30만 원으로 즉각 인상하겠다고 했으나 국민연금 개혁안은 제시하지 않았다(자유한국당, 2017, p.113). 국민의당 안철수 후보는 소득 하위 50% 노인에게 기초연금을 30만 원으로 인상하고 연계폐지에는 찬성했지만, 국민연금 급여인상에는 소극적이었다. 대신 기준소득 월액 상한 인상, 출산·군복무 크레딧 확대, 두루누리 적용 확대, 유족급여 확대, 전업주부 보험료에 대한 배우자 소득공제 등 사각지대 해소 방안을 제시했다(국민의당, 2017, p.200). 결론적으로 문재인정부는 다른 정당의 것과 뚜렷히 구분되는 연금개혁모델을 실행하고자 하였다(Will).

IV. 문재인정부의 기초연금 개혁

1. 기초연금 개혁과정과 성과

한국의 노인빈곤율은 기초연금이 도입된 2014년 이후에도 여전히 심각한 수준이었다. 65세 이상 노인의 상대빈곤율은 2013년 48.1%에서 2015년 44.8%로 감소하였으나, 2016년에는 다시 46.5%로 상승하였다(국정백서편찬위원회, 2022, p.107). 이러한 상황에서 기초연금 제도는 국민연금 혜택을 충분히 받지 못하는 노인 세대의 최소한의 소득을 보장하고 빈곤을 완화하는 사회안전망으로서 전략적 중요성을 가지게 되었다.

문재인정부는 국민연금과 기초연금을 결합한 종합적 노후소득보장체제 구축을 추진하였기 때문에 기초연금 제도의 개선을 연금정책의 핵심 과제로 삼았다. 2017년 8월 16일 당정협의회의는 정책기획자문회의 계획에 따라 기초연금 급여를 기존 20만 6천 원에서 2018년 4월 25만 원, 2021년 4월 30만 원으로 인상하는 방안을 확정하였다. 이를 위한 재정 소요는 2018년 2조 1천억 원, 5년간 22조 5천억 원으로 예상되었다(경향신문, 2017.08.16).

정부와 여당은 이를 2018년 예산안에 반영하였다. 예산안은 전년 대비 7.9% 증가한 확장재정으로 편성되었으며, 대통령은 2017년 11월 1일 국회 시정연설에서 “시민층의 소득증대가 소득주도성장의 기반”이라며 “국민의 가치분소득을 늘려주는 예산을 증액했다”라고 설명하였다. 보건·복지·노동 분야의 증가율은 12.9%로 가장 높았으며, 특히 복지

분야 예산 확대를 건인한 것은 3천억 원이 추가된 치매국가책임제와 1조 7천억 원이 증액된 기초연금이었다(중앙일보, 2017.11.01.).

국회 예산안 협상 과정에서 야당인 새누리당은 기초연금 인상 자체에는 동의했지만, 인상 시기에 대해 이견을 보였다. 그들은 2018년 4월 인상이 6월 지방선거에 영향을 줄 것을 우려하여 10월 이후로 미룰 것을 요구하였다. 이에 여당은 인상 시점을 9월로 조정하고 일부 삭감된 예산안을 관철하였다(한겨레신문, 2017.12.02; 2017.12.05). 이후 보건복지위원회는 계류 중이던 8개 법안을 통합하여 대안을 마련했고, 2018년 2월 28일 본회의에서 재석 164인 중 찬성 157인, 반대 2인, 기권 5인으로 법안이 통과되었다. 핵심 내용은 2018년 기초연금을 25만 원으로 인상하는 것이었으며, 부대 의견으로 2021년 30만 원 추가 인상을 명시하였다(국회의안정보시스템).

그러나 소득분배 상황의 급격한 악화로 인상 일정은 조정되었다. 2018년 1분기 가계동향조사에 따르면 소득 상위 20%의 월평균소득은 전년 대비 9% 증가했지만, 하위 20%는 8% 감소하여 2003년 통계작성 이후 최악의 감소를 기록하였다(경향신문, 2018.05.24). 이에 대통령은 가계소득동향 점검 회의에서 “급속한 고령화에 따른 고령, 무직, 저소득 가구의 생활 안정이 시급하다. 이 분들의 생활은 기본적으로 국가가 나서서 도와야 한다”라며 정부의 적극적 지원을 강조하였다(조선일보, 2018.05.29).

소득주도성장 정책의 효과에 대한 회의적 여론은 대통령과 여당 지지율에도 부정적 영향을 미쳤다. 2018년 7월 19일 발표된 여론조사에서 대통령 지지율은 전주 대비 6.4%p 하락한 61.7%, 민주당 지지율은 3.8%p 하락한 41.8%였다. 이에 따라 당정은 2018년 7월 17일 ‘하반기 경제정책 방향 및 저소득층 지원대책’ 회의를 열고 성장의 포용성을 강화하는 정책을 추진하였다. 애초 2021년 예정이던 기초연금 30만 원으로 인상은 앞당겨져, 소득 하위 20% 노인을 대상으로 2019년부터 시행하기로 하였다(한겨레신문, 2018.07.17). 국회는 같은 해 7월 16일 기초연금법 개정안을 발의하였고, 2018년 12월 27일 본회의에서 재석 174인 중 찬성 158인, 반대 2인, 기권 14인으로 통과되었다(국회의안정보시스템).

문재인정부의 마지막 기초연금법 개정은 2020년 예산안 수립과정에서 이루어졌다. 정부는 한국판 뉴딜 예산 20조 원의 일부를 기초연금 인상 재원으로 배정하였다³⁾(조선일보,

3) 다른 예산은 고교무상급식, 생계급여자 부양의무자 기준 단계적 폐지, 국민취업지원제도 등이 있었다(조선일보 2020.05.22.).

2020.05.22.)

기초연금법 개정안은 2020년 1월 9일 보건복지위원장의 대안으로 본회의에 상정되었고, 더불어민주당과 새누리당 의원들의 발의안을 통합하여 제안되었다. 표결에는 152인이 참여해 찬성 150, 기권 2로 높은 찬성률로 통과되었다. 핵심 내용은 2020년 소득 하위 40%, 2021년 나머지 수급자의 기준연금액을 30만 원으로 인상하는 것이었다(국회의안정보시스템).

2. 기초연금 개혁의 정치적 및 제도적 조건

기초연금을 30만 원으로 인상하는 개혁은 애초 계획보다 앞당겨 시행되었다. 거부권자 이론의 관점에서 보면, 이는 다음과 같은 제도적 및 정치적 조건 덕분이었다.

먼저 거부권자의 수가 크지는 않았다. 대통령제에서 법안 거부권을 가진 대통령은 거부권자가 되며, 국회 역시 거부권자에 포함된다. 2017년과 2018년 당시 국회에서 더불어민주당은 129석으로 제1당이었으나 과반(151석)에 미치지 못하였다. 따라서 법안을 통과시키기 위해 여당은 112석을 가진 자유한국당이나 30석을 가진 바른미래당의 협조를 얻어야 하는 상황이었다. 또 다른 가능성은 비교섭단체인 민주평화당(14석), 정의당(5석), 민중당(1석), 대한애국당(1석), 무소속 의원(7석)으로부터 부족한 22표를 확보하는 것이었다(국회의안정보시스템). 거부권자는 대통령, 여당, 야당 중 최소 하나로 3개라고 할 수 있다.

다음으로 거부권자 간 정책모델의 차이가 크지 않았다. 2018년 2월 국회에 상정된 기초연금법 개정안은 더불어민주당 의원들이 제안한 4건, 정의당 의원 1건, 새누리당 의원 1건, 국민의당 의원 1건, 정부안 1건이었다. 더불어민주당의 남인순·전혜숙·오제세 의원의 법안은 기초연금의 급여수준을 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 15%로 인상하고, 국민연금과 기초연금의 연계금액을 폐지하는 내용을 담았다. 김광수 의원의 법안은 소속 정당인 국민의당 입장을 반영하여 소득 하위 50% 노인에게만 30만 원을 지급하는 개정안이었다. 정의당 윤소하 의원은 수급 범위를 모든 노인으로 확대하고, A값의 15% 급여 지급 및 연계금액 철폐를 제안하였다. 새누리당 김승희 의원은 급여를 2022년까지 점진적으로 30만 원으로 인상하는 법안을 발의하였다. 마지막으로 정부안과 박광온 의원의 법안은 현 제도를 유지하면서 2018년 25만 원, 2021년 30만 원으로 단계적 인상을 추진하는 내용이었다. 즉, 법안들은 정당별로 제출되었으나 근본적 차이는 크지 않았으며, 모두 급여수준 인상을 핵심 조치로 포함하고 있었다(국회의안정보시스템).

또한, 집단적 거부권자들의 응집성도 높지 않았다. 발의된 8개 법안 중 4개가 더불어민주당 의원들에 의해 제출되었는데, 내용은 유사했지만, 완전히 일치하지는 않았다. 박광온 의원의 법안은 정부안과 유사하게 현행제도를 유지하면서 단계적 급여인상을 내용으로 하였고, 남인순 의원의 법안은 기초연금의 포괄범위를 80%로 확대하고 급여 수준을 A값의 15%로 인상하며, 연계감액을 철폐하는 등 제도 변경 폭이 컸다. 전해숙·오제세 의원의 법안은 급여수준을 A값의 15%로 인상하고 연계감액을 폐지하되, 포괄범위와 소득감액은 유지하였다(국회의안정보시스템). 이러한 차이는 당시 더불어민주당이 기초연금 개정에 대해 비교적 유연한 입장을 가졌음을 보여준다.

결론적으로 기초연금 개정의 제도적 조건은 정부에 유리했다. 거부권자의 수가 많지 않았고, 그들 간 입장 차이도 크지 않았으며, 핵심 집단 거부권자의 응집성도 높지 않았다.

정치적 경쟁 측면에서도 조건은 유리했다. 기초연금 개선은 인기전략이었기 때문에 모든 정당이 이 성과를 차지하기 위해(credit taking) 경쟁적으로 추진하였다. 2017년 대통령 선거 당시 기초연금 개선은 더불어민주당, 자유한국당, 국민의당, 바른미래당, 정의당 후보들의 공통 공약이었다(경향신문, 2017.04.16). 또한, 2017년 6월 임시국회에서 더불어민주당이 선정한 중점처리 법안 30건 중 5대 정당의 공통법안은 5개였으며, 기초연금 개정안도 포함되었다(중앙일보, 2017.06.01.). 노인의 정치적 지지를 독점하다시피 한 야당이 기초연금 인상 시기를 지방선거 이후로 미루려 했던 것도 이 정책이 선거에 미칠 영향을 잘 알고 있었기 때문이었다.

V. 문재인정부의 국민연금 개혁

1. 국민연금 개혁과정과 성과

2017년 5월 출범한 문재인정부의 연금개혁 과정은 사회적 대화를 중심으로 추진된 것이 특징이다. 개혁은 두 개의 기구를 통해 진행되었는데, 첫 번째는 국민연금재정계산위원회로, 정부는 위원회의 결과를 바탕으로 2017년 8월부터 2018년 12월까지 개혁 대안을 제안하였다. 두 번째는 경제사회노동위원회의 ‘국민연금 개혁과 노후소득 보장을 위한 특별위원회’(이하 연금특위)로, 2018년 10월부터 2019년 4월까지 활동하다 멈추었다가 다시 8월에 마무리 활동을 하였다.

1) 4차 국민연금재정계산위원회에서의 개혁 논의

문재인정부가 추진한 ‘국민연금과 기초연금의 종합적 소득보장 모델’의 또 다른 중요한 축은 국민연금의 개선이었다. 대통령선거에서 문재인 후보는 국민연금의 소득대체율을 50%로 인상하겠다고 공약했는데, 이는 2015년 공무원연금 개혁 당시 국회 특위의 합의를 근거로 한 것이었다. 동시에 그는 재원 대책에 대해서는 확정된 답변을 내놓기보다 “2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회적 합의하에 추진하겠다”라는 입장을 견지하였다(경향신문, 2017.07.19). 이러한 배경 속에서 2017년 9월 11일 더불어민주당 정춘숙 의원이 소득대체율을 50%로 인상하는 개정안을 발의했으나(국회의안정보시스템) 추진력을 얻지 못했다. 결국, 2017년 8월에 시작된 국민연금재정계산위원회가 연금개혁의 출발점이 되었다.

국민연금 재정계산은 국민연금법 제4조 1항에 근거해 5년마다 실시된다. 동법에 따르면 보건복지부 장관은 재정계산을 통해 국민연금의 재정 상태를 점검하고 이를 바탕으로 운영 계획을 수립해야 한다. 재정계산은 재정추계위원회, 제도발전위원회, 기금운용발전위원회로 나뉘어 운영되며, 연금개혁에 대한 주요 논의는 제도발전위원회에서 이루어진다.

4차 재정계산에서 제도발전위원회는 김상균 서울대 명예교수를 위원장으로 하여 가입자단체 추천위원, 공익전문가 위원, 당연직 위원 등 총 18명으로 구성되었다. 가입자단체 추천위원은 양대 노총과 사용자대표, 당연직 위원은 관련 부처 공무원, 공익전문가 위원은 다양한 입장을 대표하는 연금전문가들이 포함되었다.

이번 재정계산은 이전과 달리 재정안정화보다 소득보장 강화를 주요 의제로 삼았다. 이에 따라 소득대체율을 45%로 유지할지를 둘러싸고 논쟁이 벌어졌다. 위원회는 재정목표를 추계기간 말 적립배율 1배로 설정하여, 3차 재정계산의 목표였던 2배보다 완화된 기준에 합의하였다. 나아가, 수급개시연령과 가입기간 연장에는 다수가 동의하였다. 그러나 보험료 인상과 국고투입 문제에서는 의견이 크게 갈렸다. 보험료 인상에 찬성하는 입장에서도 인상 폭은 2%p에서 9%p까지 다양했다(정해식 & 주은선, 2019, pp.252-258). 재정추계 결과는 기금 소진 시점을 3차 재정계산보다 3년 앞당겨진 2057년으로 추정하였으며, 이에 따라 급여 상향보다는 기금 고갈 대응의 중요성이 부각되었다.

위원회는 최종적으로 두 가지 대안을 제시하였다. ‘가’안은 소득보장 강화를 중시하여 소득대체율을 45%로 유지하고 보험료율을 당장 2%p 인상한 뒤 점차 18%까지 올리는 방안이었다. 또한, 보험료율이 18%를 넘으면 정부 일반재정을 투입할 것을 권고하였다. 반면 ‘나’안은 재정안정화를 중시하여 소득대체율을 40%로 인하하고, 보험료율을 2029년까지 13.5%로 인상하는 방안이었다. 나안은 수급개시연령을 2043년까지 67세로 단계적

으로 상향하고, 2088년까지 추가적인 급여·보험료 조정조치를 포함하였다(국민연금제도 발전위원회, 2018, p.68).

재정계산 결과는 국민과 정치권의 지지보다는 반발을 불러왔다. 특히 보험료 인상과 가입·수급 연령 상향에 대해 국민은 청와대 게시판에서 반대 의견을 제시했고, 야당은 젊은 세대의 부담을 가중시킨다고 비판하였다(동아일보, 2018.08.12.). TBS가 발표한 문재인 대통령 지지율은 55.6%로 취임 후 최저치를 기록했는데, 이는 2017년 5월 81.6%에서 26%p나 하락한 수치였다. 특히 고용직과 자영업자 사이에서 지지율 하락의 주요 원인으로 최저임금 인상, 근로시간 단축에 따른 급여감소, 국민연금 보험료 인상 논란이 지목되었다(중앙일보, 2018.08.17).

이후 복지부는 이해자 간담회, 지역별 토론회, 온라인 의견수렴, 전화 설문조사 등을 거쳐 2018년 11월 7일 대통령에게 국민연금종합운영계획 중간보고를 했다. 보고안은 보험료율을 9%에서 12~15%로 인상하고, 소득대체율을 40%에서 45~50%로 상향하는 내용을 담았다. 그러나 대통령은 “국민 눈높이에 맞지 않는다”라며 전면 재검토를 지시했고, 특히 보험료 인상이 국민 정서와 괴리된다고 강조하였다(경향신문, 2018.11.07). 이어 대통령은 국민 의견을 적극적으로 반영하는 사회적 합의 방식을 통한 개혁을 주문하였다(동아일보, 2018.11.08).

청와대의 사회적 합의 기조는 복지부의 국민연금종합운영계획에도 반영되었다. 운영계획안은 국민연금·기초연금·퇴직연금을 합산한 공적연금이 1인 가구 기준 최저노후생활비 약 95~108만 원을 보장해야 한다는 목표를 제시하였다. 이를 달성하기 위해 네 가지 정책 조합을 마련하였다(보건복지부, 2018a, pp.9-10). 첫째 조합은 현행대로 국민연금의 소득 대체율은 40%로 인하하고, 기초연금은 12%(30만원)를 유지하되, 보험료율은 유지한다. 둘째 조합은 기초연금 강화방안으로 국민연금은 현행을 유지하되, 기초연금을 40만 원으로 인상한다. 셋째 조합인 국민연금 강화방안 1은 기초연금은 현행을 유지하되, 국민연금 소득대체율을 점차적으로 45%로 인상하고 보험료율도 12%로 단계적으로 인상한다. 마지막 조합인 국민연금 강화방안 2도 기초연금은 변동없이, 국민연금의 소득대체율을 50%, 보험료율은 13%로 단계적으로 인상한다. 정부는 이처럼 다양한 대안을 제시하면서 “최종 선택은 국회와 경제사회노동위원회 등 사회적 합의에 맡긴다”는 비난회피 전략을 구사하였다(경향신문, 2018.12.14.).

2) 경제사회노동위원회의 ‘국민연금 개혁과 노후소득 보장을 위한 특별위원회’의 활동

문재인정부는 제4차 국민연금재정계산 결과를 바탕으로 사회적 대화 기구인 경제사회노동위원회(경사노위)에 연금특위를 구성하여 본격적인 개혁 논의에 착수하였다. 노동정책이 아닌 연금정책을 노사정 협의기구에서 논의한 것은 매우 이례적인 일이었다. 다른 대안도 존재했다. 당시 여당의 정책의장은 연금개혁을 국회를 중심으로 한 사회적 합의를 통해 결정할 것을 제안한 바 있으며(경향신문, 2018.08.14), 실제로 국회 중심의 사회적 타협은 2014년 공무원연금 개혁에서 성공적으로 실행된 경험이 있었다.

하지만, 국회 대신 노사정 협의가 선택된 것은 문재인정부의 국가목표와 관련이 있었다. 문재인정부는 노동존중사회를 국정 핵심 기조로 내세워 최저임금 인상, 주52시간제, 비정규직의 정규직화, ILO 핵심협약 비준 등 노동친화적 정책을 추진하였다. 또한, 출범 초기부터 노조와의 사회적 대화 복원을 국정과제로 삼고 협력관계 회복에 힘썼다(노중기, 2024, p.123). 박근혜정부 시기인 2016년 1월 한국노총이 ‘양대지침’에 반대하며 탈퇴한 이후 노사정위원회는 사실상 정지 상태였다. 이에 대통령은 “노동 존중 사회 실현을 위한 노사정 공동의 노력과 사회적 대화가 필요하다”고 선언하며 이의 복원을 강조하였다(경향신문, 2017.10.24). 문재인정부는 2018년 1월 노사정대표자회의를 만들어 새롭게 출범할 경제사회노동위원회를 준비하였고, 산하에 4개의 의제별 위원회를 설치하여 고용·노동정책뿐 아니라 산업·경제·복지 등 폭넓은 정책을 협의할 수 있도록 하였다. 특히 사회안전망위원회는 사회보험 태스크포스를 구성해 국민연금과 건강보험 개혁을 논의하였다.

경제사회노동위원회가 공식 출범하기 전인 2018년 9월 20일, 노사정대표회의는 ‘국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회’ 설치에 합의하였다. 이는 한국노총과 민주노총이 경사노위 내에 연금개혁특위 설치를 요구하면서 추진력을 얻었다(송해순, 2020, p.312). 2018년 10월 30일 발족한 연금특위는 노동연구원 부원장을 위원장으로, 근로자·사용자 대표 각 2명, 비사업장 가입자 대표 4명, 청년대표 2명, 관련 부처 대표 3명, 전문가 3명 등 총 17명으로 구성되었다(한겨레신문, 2018.10.30).

연금특위의 임무는 명확했다. 정부는 전문가 중심의 국민연금재정계산위원회보다 보험료를 실제로 납부하는 이해당사자가 참여하는 노사정 협의가 더 실질적인 사회적 타협을 이룰 수 있다고 판단하였다(경향신문, 2018.08.13). 이에 따라 정부는 연금특위가 단일안을 제출하기를 기대하였다. 박능후 보건복지부 장관은 “단일안이 아니면 국회에서 논의되기 어렵다”고 강조하였다(동아일보, 2019.08.29).

연금특위는 6개월 동안 16차례 논의를 이어갔으나 합의에 이르지 못했다. 이후 활동 기간을 연장해 8월 한 달 동안 추가 논의를 시도했지만 결국 단일안이 아닌 다수의 병립 대안을 제출하였다. 초기에는 다층제도 구축과 재정조달 방안 등 포괄적 주제가 논의되었으나, 후반에는 보험료 조정과 급여 인상 문제가 핵심 쟁점으로 부각되었다(정해식 & 주은선, 2019). 위원들의 입장은 처음부터 뚜렷하게 갈렸고, 연금특위가 이를 좁힐 만큼 충분한 시간이 허용되지 않았다. 결과적으로 제출된 대안들은 각 위원이 일관되게 고수한 의견을 반영한 것이었다(김혜진 & 문현경, 2025).

연금특위가 제출한 '가'안은 보험료율을 9%에서 12%로, 소득대체율을 40%에서 45%로 인상하는 방안이었다. 이는 근로자·청년·시민단체 등 다수의 지지를 받았고, 문재인정부의 연금개혁 모델과 일치했으며(위의 III장 참고), 300여 시민단체 연합인 '연금행동'의 지지를 얻었다. 반면 '나'안은 사용자대표가 제출한 방안으로 보험료율과 소득대체율을 현행 수준(9%, 40%)으로 유지하는 것이었다. 연금특위 내부에서는 사용자단체만 지지했지만, 외부에서는 많은 국민의 지지를 받았다(김영순, 2023, p.60). 마지막으로 '다'안은 소득대체율은 40%로 유지하되 보험료율만 10%로 인상하는 방안으로, 중소기업인 대표의 지지를 받았다.

결국, 연금특위는 합의에 실패했고, 논의는 국회로 넘어갔다. 하지만, 다음 해 4월 총선을 앞둔 정당들은 매우 소극적인 태도를 보였다. 자유한국당은 “정부가 단일안을 만들어와야 협의를 가능하다”며 논의를 거부했고, 더불어민주당 역시 세 가지 대안에 대한 당의 입장을 정하지 않으면서 개혁 과정은 중단되었다(송해순, 2020, p.319).

2. 국민연금 개혁의 정치적 및 제도적 조건

두 차례에 걸친 사회적 협의기구는 단일안을 도출하지 못했고, 그 결과 연금개혁은 좌초되었다. 연금개혁의 실패는 거부권자의 구성과 정치적 경쟁으로 설명할 수 있다.

먼저 거부권자의 수가 늘어났다. 국민연금개혁을 위한 대타협기구인 연금특위가 노사정기구인 경사노위에 설치되면서 거부권자의 수가 증가하였다. 경사노위는 근로자와 사용자가 독립적으로 논의하는 기구였으며, 양측은 위원회의 운영과 의사결정에서 결정적 역할을 담당했다. 위원들이 근로자단체와 사용자단체의 추천을 받아야 했다는 사실은 특위의 구성과 운영에서 양 단체의 영향력을 보여준다(한겨레신문, 2018.10.30.). 따라서 연금특위에 참가한 여러 단체 가운데 근로자와 사용자단체가 기존의 대통령, 국회의 여당·야당 이외에

국민연금개혁의 새로운 거부권자로 추가되었다.

다음으로 거부권자 간 입장 차이가 상당히 컸다. 근로자대표는 보험료를 인상하더라도 국민연금의 노후소득 보장 기능을 강화해야 한다고 주장했고, 이는 다수 위원의 지지를 얻었다. 그러나 사용자단체는 경제적 어려움을 이유로 보험료 인상에 따른 노동비용증가를 끝내 반대하였다. 사용자의 이러한 입장은 비록 소수의 지지를 받았지만, 노사정협의체의 성격상 단일안 도출에 가장 큰 걸림돌로 작용했다.

마지막으로 집단적 거부권자들의 응집력도 매우 높았다. 연금특위에서 위원들은 공약을 대변하는 전문가라기보다는 소속 단체의 대리인으로서 단체의 정책 선호와 이해관계를 강력히 대변했다. 이에 따라 위원들은 소속 단체가 사전에 정한 입장을 벗어나지 못하고 끝까지 고수했기 때문에, 특위 논의는 평행선을 달리다 교착상태에 빠졌다(김혜진 & 문현경, 2025, p.73).

여기에 정치적 경쟁은 국민연금 개혁을 더욱 어렵게 했다. 우선, 국민연금 개혁은 정책적 우선순위에서 밀려났다. 대선 당시 10대 공약 중 하나였던 기초연금에 비해 국민연금 개혁은 주목도가 낮았다(경향신문, 2017.04.13.). 더구나 국민연금 개혁은 급여 인상보다는 보험료 인상이 지배하여 비인기 정책이었기 때문에, 정부는 비난회피전략을 사용하였다. 보건복지부(2018b)의 조사에 따르면 ‘더 내고 더 받는’ 대안을 선호한 응답자는 27.7%에 불과했고, 현 제도를 유지하자는 응답자는 47%로 훨씬 많았다. 이 때문에 정치권은 개혁을 달성하여 성과로 내세우기보다는 책임 회피(blame avoidance)를 주된 전략으로 사용했다. 이러한 배경 속에서 경사노위가 단일안을 도출하지 못한 채 종료되었고, 2020년 총선이 다가오자 야당뿐 아니라 정부와 여당도 보험료 인상의 정치적 부담을 우려하여 국회에서도 개혁 논의를 진행하지 않았다(김영순, 2023).

VI. 결론

이 연구는 문재인 정부의 연금정책을 분석하여 한국 연금개혁에 정부의 당파성이 미치는 영향을 규명하였다. 분석 결과, 중도좌파 성격의 문재인 정부는 당파성이론의 예측대로 ‘포용적 복지국가’라는 이념적 지향에 따라 기초연금과 국민연금을 동시에 개선하여 종합적 노후소득보장체제를 구축하는 방향으로 개혁을 추진하였다. 그러나 실제 성과는 기초연금의 성공과 국민연금의 실패라는 ‘반쪽의 성공’에 머물렀다. 기초연금 개혁은 거부권자의 수가 적고, 입장 차이가 크지 않았으며, 정치적 경쟁이 오히려 개혁을 촉진하는 조건으로

작용하여 조기에 성과를 거둘 수 있었다. 반면 국민연금 개혁은 거부권자의 수가 많고, 집단 간 입장 차이가 첨예했으며, 주요 집단이 강한 응집력을 유지한 탓에 사회적 협의가 교착상태에 빠져 단일안을 도출하지 못하였다.

이러한 결과는 정부의 당파성이 연금개혁의 방향을 설정하는 데 중요한 영향을 미치지 만, 실제 성과는 거부권자의 구조와 정치적 경쟁이라는 제도적 조건에 의해 크게 좌우됨을 보여준다. 즉, 당파적 선호가 정책의 ‘의도’를 규정한다면, 제도적·정치적 맥락은 그 ‘결과’에 중대한 영향을 미친다. 이는 단순히 정부의 정책적 의지나 정당의 이념만으로는 개혁의 성공을 설명할 수 없으며, 제도적 제약과 정치적 경쟁을 함께 고려해야 한다는 점을 시사한다.

이론적으로 본 연구는 다음과 같은 함의를 가진다. 첫째, 당파성이론(Partisan Theory)의 확장을 시도하였다. 문재인 정부는 중도좌파 정부로서 연금 보장성 강화를 지향했으나, 국민연금 개혁에서는 제도적 제약과 정치적 부담으로 인해 정책 선호를 실현하지 못했다. 이는 Hibbs(1977)의 전통적 당파성이론이 제시하는 ‘의도’ 차원은 여전히 유효하지만, Schmidt(1996)가 강조한 제도적 제약을 결합해야만 현실 정치의 결과를 설명할 수 있음을 보여준다. 다시 말해, 당파성이론이 정책 결과를 설명하기 위해서는 제도적 요인과 정치적 경쟁을 함께 고려하는 복합적 분석틀이 필요하다.

둘째, 거부권자(veto player) 이론의 설명력을 확인하였다. 기초연금 개혁과 국민연금 개혁의 비교는 Tsebelis(1995)의 주장처럼 정책 안정성이 단일 제도 요소보다 거부권자의 수와 구조에 의해 더 크게 좌우된다는 점을 뒷받침한다. 특히 한국의 경우, 사회적 협의체가 제도적 거부권자로 기능하면서 개혁을 저지하는 효과를 발휘했다는 점은 거부권자 이론의 적용 범위를 확장하는 사례라 할 수 있다.

셋째, 정당 경쟁 이론의 적용 가능성을 확인하였다. 기초연금 개혁은 인기 있는 정책으로 모든 정당이 성과를 차지하기 위해 경쟁적으로 추진한 결과 조기 성과를 거둘 수 있었다. 반면 국민연금 개혁은 보험료 인상이라는 비인기 이슈가 지배하여 비난회피전략(blame avoidance)이 작동했고, 정부와 여당조차 정치적 부담을 회피하였다. 이는 Pierson(1994)의 주장처럼 정책의 성격에 따라 정당 경쟁이 개혁을 촉진하기도, 제약하기도 한다는 점을 보여준다.

이 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 국민연금 개혁에서 사회적 협의체가 거부권자로 가능한 것은 제도 설계의 문제였다. 합의 도출을 위한 기구가 오히려 교착을 심화시킨 만큼, 협의체의 구성과 의사결정 방식에 대한 제도적 개선이 필요하다. 둘째, 문재인 정부의

경험은 한국 연금개혁이 정부의 의지나 정당의 이념과 함께 제도적 조건과 정치적 경쟁이라는 복합적 요인에 의해 결정된다는 점을 보여준다. 이는 향후 연금개혁 논의에서 제도적 조건과 정치 전략을 동시에 고려해야 한다는 중요한 정책적 함의를 제공한다.

참고문헌

- 국민연금제도발전위원회. (2018). *국민연금 제도개선 방안*. 국민연금제도발전위원회.
- 국민의당. (2017). *국민이 이긴다: 제19대 대통령선거 정책공약집*. 국민의당.
- 국정기획자문위원회. (2017). *문재인정부 국정운영 5개년 계획*. 서울: 국정기획자문위원회.
- 국정백서편찬위원회. (2022). *모두가 누리는 포용국가*. 문화체육관광부.
- 김영순. (2023). 정책옹호자연학 모형을 통해 살펴본 연금개혁의 성공과 실패: 영국 블레어정부와 한국 문재인정부의 사례. *한국정치학회보*, 57(3), 37-67.
- 김원섭. (2019). 한국에서 복지국가적 국가형태의 형성에 관한 연구: 국가목표의 전환을 중심으로. *공공사회 연구*, 12(1), 5-39.
- 김원섭. (2023). 한국 복지체제 발전과 윤석열정부 복지정책의 방향, 사회보장정책을 중심으로. *분석과 대안*, 7(1), 147-170.
- 김혜진 & 문현경. (2025). 한국의 연금개혁은 왜 실패하는가: 연금개혁 위원회를 중심으로. *정부학연구*, 31(2), 151-191.
- 노종기. (2024). 문재인 정부의 사회적 대화 노동정치에 관한 비교사회학 연구. *경제와 사회*, 141(봄호), 116-157.
- 더불어민주당. (2017). *나라를 나라답게: 제19대 대통령선거 정책공약집*. 더불어민주당.
- 민효상. (2011). 왜 2009년 공무원연금제도개혁은 점진적(moderate) 개혁에 머물렀는가? 정책결정과정과 정치·제도적 특성을 중심으로. *한국정책학회보*, 20(1), 333-362.
- 보건복지부. (2018a). 제5차 국민연금 정합운영계획안 요약본. 보건복지부.
- 보건복지부. (2018b). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. 보건복지부.
- 송해순. (2020). 다중흐름모형을 활용한 국민연금제도의 정책 과정 분석: 문재인 정부 시기를 중심으로. *입법과 정책*, 14(3), 303-328.
- 자유한국당. (2017). *대한민국을 다시 일으키는 힘*. 자유한국당.
- 정해식 & 주은선. (2019). 2018년~2019년 한국의 연금개혁 논쟁과 연금정치: 계층, 세대담론의 시작과 사회적 대화. *비판사회정책*, 64, 241-286.
- 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.

영문 문헌

- Choi, Y. J. (2008). Pension policy and politics in East Asia. *Policy and Politics*, 36(1), 127-144.
- Hibbs, D. A., Jr. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487.
- Hibbs, D. A., Jr. (1992). Partisan theory after fifteen years. *European Journal of Political Research*, 8(3), 361-373.
- Kim, W. S., & Choi, Y. J. (2014). Revisiting the role of bureaucrats in pension policy-making: The

- case of South Korea. *Government and Opposition*, 49(2), 264-289.
- OECD (2025). *Pension at Glance 2025*. OECD
- Pierson, P. (1994). *Dismantling welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- 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.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25, 289-326.
- Tsebelis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4), 441-474.
- Yang, J. J. (2004). Democratic governance and bureaucratic politics: A case of pension reform in Korea. *Policy & Politics*, 32(2), 193-206.
- Zohlnhöfer, R. (2003). Partisan politics, party competition and veto players: German economic policy in Kohl era. *Journal of Public Policy*, 12(2), 123-156.

신문자료

- Big Kinds. (n.d.). 신문 데이터베이스. Retrieved from <https://www.kinds.or.kr>
- 김기환. (2017년 4월 16일). [2017 시민의 선택] 5인 모두 “최저임금-기초연금 인상, 대통령 사면권 제한”. *경향신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>. (검색일: 2025.10.12.).
- 김규남. (2018년 7월 17일). 소득하위 20% 노인 내년부터 기초연금 30만원, 2년 조기 인상. *한겨레신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do>. (검색일: 2025.10.12.).
- 김민상. (2017년 11월 1일). 문재인 대통령, 국회서 예산안 시정연설 전문. *중앙일보*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>. (검색일: 2025.10.12.).
- 김지환. (2017년 4월 13일). [2017 시민의 선택] 민주당 문재인 후보 '10대 공약 발표... 청년고용할당제 민간 확대 '일자리 1순위''. *경향신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01> (검색일: 2025.10.12.).
- 김지환. (2018년 8월 14일). “국민연금 개편, 국민 동의해야” 문 대통령, 여론 반발 진화. *경향신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>. (검색일: 2025.10.12.).
- 남지원. (2018년 8월 13일). 국민연금 개혁, 노사정 '사회적 대화' 테이블 오른다. *경향신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>. (검색일: 2025.10.12.).
- 노도현. (2018년 12월 14일). 국민연금기초연금 합쳐 월 100만원 안팎 보장...정부 4 가지안 제시. *경향신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>. (검색일: 2025.10.12.).
- 박기용. (2018년 10월 30일). 경사노위 연금특위 발족 “다양한 계층 목소리 담겠다”. *한겨레신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do>. (검색일: 2025.10.12.).
- 박은하. (2018년 5월 24일). 복지 빠진 '소득주도성장', 거꾸로 가는 'J노믹스'. *경향신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01> (검색일: 2025.10.12.).

- 박용하. (2018년 11월 7일). 문재인 대통령이 '연금개편 초안' 반려한 이유는?. *경향신문*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>.(검색일: 2025.10.12.).
- 박유미. (2017년 6월 1일). 민주당 “기초연금 인상 등 6월 추진”... 야당 생각은?. *중앙일보*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01> (검색일: 2025.10.12.).
- 박정엽. (2018년 5월 29일). 靑, 소득양극화 심화에 화들짝...29일 예정었던 경제장관 긴급회의. *조선일보*.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/28/2018052802550.html(검색일: 2025.10.12.).
- 손덕호. (2020년 5월 22일). 저소득층 소득 제자리인데... 김상조 “연금 등 늘었다, 정책 개선 효과”.
조선일보. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/22/2020052202649.html. (검
색일: 2025.10.12.).
- 손제민. (2017년 10월 24일). 문 대통령 “노동계와 국정 파트너 관계 복원 시급”. *경향신문*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>.(검색일: 2025.10.12.).
- 송호진. (2017년 12월 2일). 야 “기초연금 인상·아동수당 지급 늦추라”... 예산안 협상 진통. *한겨레신
문*.<https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do>.(검색일: 2025.10.12.).
- 송호진. (2017년 12월 5일). 새해 예산 428조9천억... SOC 대폭 늘고 복지·고용 줄었다. *한겨레신문*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do>.(검색일: 2025.10.12.).
- 위은지. (2019년 8월 29일). 경사노위 연금특위 막판까지 머리 맞대길 [현장에서/위은지]. *동아일보*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/index.do#filterTab01>. (검색일: 2025.10.12.).
- 현일훈. (2018년 8월 17일). 문 대통령 지지율 56% ... 국민연금 약재에 취임 후 최저. *중앙일보*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/index.do#filterTab01>(검색일: 2025.10.12.).
- 조건희. (2018년 11월 8일). 靑, 보험료 인상 부담... 여론 눈치에 자꾸 미뤄지는 연금개혁. *동아일보*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/index.do>.(검색일: 2025.10.12.).
- 홍진수. (2017년 7월 19일). [100대 국정과제] ‘내 삶을 책임지는 국가’... 아동수당 신설, ‘온종일 돌봄체계’
구축. *경향신문*. <https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>. (검색일:
2025.10.12.).
- 홍진수. (2017년 8월 16일). 기초연금 내년 4월부터 25만원으로 인상...2021년부터 30만원. *경향신문*.
<https://www.kinds.or.kr/v2/news/search.do#filterTab01>.(검색일: 2025.10.12.).

기타자료

국회의안정보시스템. (n.d.). Retrieved from <https://likms.assembly.go.kr/bill>

Manuscript: January 24, 2026; Review completed: February 05,
2026; Accepted: February 05, 2026