

한국의 연금개혁은 왜 실패하는가: 연금개혁 위원회를 중심으로*

김혜진**

문현경***

유현경****

본 연구는 한국 연금개혁 위원회의 낮은 영향력에 대한 문제의식에서 출발하여, “한국의 연금개혁에서 위원회는 왜 실질적인 영향력을 발휘하지 못하는가?”라는 질문에 답하고자 한다. 이를 위해 Marier(2009)의 분석틀을 바탕으로 위원회의 유형과 영향력 결정 요인을 중심으로 비교사례 분석을 시도했다. 분석 대상은 독일, 핀란드, 미국의 주요 연금개혁 위원회와, 한국의 경사노위 연금특위(2018~2019) 및 국회 연금특위(2022~2024)이다. 분석 결과, 위원회의 임무 및 권한의 명확성, 위원 구성의 적정성 및 대표성, 그리고 위원회 권고의 실현 가능성이 위원회의 영향력을 결정하는 핵심 요인으로 작용했다. 한국의 연금개혁 위원회는 대체로 불명확한 과업 범위, 명확하지 않은 권한, 정치·사회적 지지 부족, 이해관계자의 구조적 대립 등으로 인해 ‘현상유지(status quo)’ 유형에 머물렀다. 본 연구는 이러한 분석을 바탕으로 향후 한국 연금개혁에서 위원회의 효과성을 높이기 위한 정책적 함의를 제시했다.

주제어: 국민연금, 연금개혁 위원회, Marier 운영요인

* 본 연구는 김혜진·문현경·유현경(2023)을 대폭 수정하여 작성한 점을 밝힌다. 본 연구의 완성 과정에서 귀중한 조언을 주신 익명의 심사위원에게 감사 말씀을 드린다.

** 제1저자: University of Kansas에서 사회복지학 박사학위를 취득하고, 현재 국민연금연구원 연금제도연구실 연구위원으로 있다. 주요 관심분야는 공적연금, 노후준비, 노인복지 등이다(E-mail: yellowst@nps.or.kr).

*** 교신저자: University of York에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 국민연금연구원 연금제도연구실 부연구위원으로 있다. 주요 관심분야는 연금정치, 노동시장 변화, 질적연구 방법론 등이다(E-mail: goldmedal6@nps.or.kr).

**** 제3저자: 고려대학교에서 사회학 석사학위를 취득하고, 현재 국민연금연구원 연금제도연구실 전문연구원으로 있다. 주요 관심분야는 공적연금, 복지제도 진화, 연금개혁 등이다(E-mail: yunk@nps.or.kr).

I. 서론

현대사회의 정책결정은 높은 전문성이 필요한 것은 물론, 정책을 둘러싸고 복잡하게 얽힌 이해관계를 고려해야 하는 과제에 직면한다. 이를 위해 행정부나 입법부에 외부 전문가나 이해관계자(예: 노동조합, 사용자단체)가 참여하는 위원회가 많이 조직되고 있다. 다시 말해, 위원회는 정책결정자에 불충분한 전문성을 제공하는 동시에 이해관계자 간 협상과 조정의 장으로 활용할 수 있다(Dahlstrom et al., 2021).

특히, 최근 들어 연금정책을 결정하는 과정에서 위원회의 역할과 중요성은 정책·학술적으로 강조된다. 소위, ‘영구 긴축(permanent austerity)’의 시대로 접어들면서(Pierson, 1998), 상당수의 연금개혁은 위원회라는 거버넌스를 통해 이해관계를 조정하는 방식으로 논의되고 있다(권혁용 외, 2022). 예를 들어, 노르웨이에서 위원회는 정당 간 합의를 끌어내는 등 큰 영향을 미쳤으며, 영국에서도 위원회는 21세기 이후 연금체계의 발전과정에서 핵심 역할을 수행했다(Hagelund and Pedersen, 2015; Massala and Pearce, 2022). 연금 위원회는 학술적으로도 많이 논의되는 추세이다. 기존 연금개혁은 역사적 제도주의 관점에서 경로 의존성(path dependence)이나 거부점(veto point) 개념을 활용하는 경우가 많았다(예: Kim and Choi, 2014; Myles and Pierson, 2001). 최근에는 연금개혁을 단행하기 위한 위원회의 효과적인 운영을 강조하는 연구가 늘어나고 있다(예: 김원섭, 2008; 최영준·전미선, 2017).

한국 연금개혁의 역사를 보더라도 위원회는 양적 성장을 거듭해 왔다. 1997-98년 제1차 국민연금 개혁과정에서 ‘국민연금제도개선기획단’이라는 위원회가 처음 조직되었고, 2003년부터 5년마다 실시되는 국민연금 재정계산을 지원하기 위해 재정계산위원회를 구성하도록 법적으로 규정한다. 그 밖에도 2013-14년 기초연금 도입과정에서 ‘국민행복연금위원회’를 꾸리는 등 전문가의 참여를 통해 복잡하고 전문적인 개혁논의를 이어나간다. 한편, 최근에는 사회적 합의기구로서 위원회를 운영하여 연금개혁의 이해관계를 조정하려는 양상을 보이고 있다. 한국 연금정치(pension politics)는 저출생, 고령화라는 인구학적 환경과 이에 따른 재정적 지속가능성의 악화라는 축소 압력과 세계 최고의 노인빈곤과 낮은 연금액이라는 확대 압력을 동시 조정해야 하는 과제를 맞이했기 때문이다. 예를 들어, 2018-19년에는 대통령 직속 경제사회노동위원회에 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’(이후 경사노위 연금특위)가 설치되었고, 2022-24년에는 국회 ‘연금개혁특별위원회’(이후 국회 연금특위)가 운영되었다.

연금개혁 위원회의 양적, 형식적 확대와 달리 실제 개혁에 미치는 질적, 실질적 영향력은 극히 제한적이다. 개혁과제를 논의하여 실현 가능한 대안을 내놓고 상충하는

이해관계를 조정해야 하는 위원회의 기대효과는 찾아보기 어렵다. 2007년 제2차 국민연금 개혁과 2025년 제3차 국민연금 개혁 사이에 18년 동안 술한 위원회가 운영되었으나 실질적인 개혁이 이루어지지 않은 점이 이를 증명한다.

최근에는 연금개혁 위원회의 형식적 운영에 대한 비판을 넘어서 소위 ‘위원회 무용론’까지 제기되고 있다(한겨레, 2023). 2025년 제3차 국민연금 개혁이 대표적인 사례다. 2022년 7월에 가동한 국회 연금특위는 22개월 동안 12차례의 전체 회의와 민간 자문위원회, 공론화위원회를 통해 전문가와 시민 의견을 수렴했다. 그러나 특위 위원 간 정책갈등, 공론화위원회 시민대표단의 선택 불수용, 여야정 합의 무산 등으로 특위 활동은 무위로 돌아갔다. 게다가, 정부 연금개혁안(2024.09)에서 논란거리였던 세대별 보험료를 인상 속도 차등화나 구체적인 자동조정장치 시나리오(보건복지부, 2024)는 제5차 재정계산위원회와 국회 연금특위에서 전혀 다뤄지지 않았다. 수년간 전문가와 이해관계자의 논의가 이뤄진 위원회가 정부의 실질적인 연금정책 결정과 매우 동떨어졌다는 사실을 보여준다. 종합하면, 위원회의 낮은 효과성은 위원회의 내·외적인 문제가 종합적으로 집약된 결과로 봐야 할 것이다.

위원회의 효과적인 운영이 연금개혁의 성공을 보장하지 않는다. 다만, 위원회의 기대효과를 극대화하기 위한 이론·정책적 검토는 사회적 갈등이 최소화된 연금개혁을 이루는 데 기여할 수 있다. 그러나 이러한 고민은 전무했고, 과거 실패를 타산지석(他山之石)으로 삼지 못하고 매번 답습하는 현실이 펼쳐진다. 위와 같은 문제의식하에 본 연구는 “한국의 연금개혁에서 위원회는 왜 실질적인 영향력을 미치는 데 성공적이지 못하는가?”에 대한 해답을 찾고자 한다. 이 질문에 대한 답을 찾기 위해서는 국내·외 위원회의 활동을 종합적으로 분석하는 것이 필요하지만, 관련 연구는 부족할뿐더러 위원회를 일관되게 평가하기 위한 이론적 틀의 검토 또한 마찬가지다.¹⁾

본 연구는 Marier(2009)의 연금개혁 위원회 관련 이론적 틀을 활용하여 국내·외 위원회 운영을 분석 및 평가하고자 한다. 본 연구는 다음과 같은 순으로 이뤄진다. 제2장은 연금개혁 위원회와 관련한 선행연구를 검토하고 본 연구의 이론적 틀을 설명한다. 제3장은 선행연구에서 거의 다뤄지지 않은 독일, 핀란드, 미국의 연금개혁과 그 위원회를 평가한다. 추후 기술하겠으나 독일과 핀란드 사례는 위원회에서 내놓은 개혁안

1) 한국 연금개혁 과정을 다룬 선행연구는 상당히 많다(예: 김상균, 2010; 남찬섭, 2025; 오건호, 2007; Jung and Walker, 2009; Kim and Choi, 2014). 이들은 한국 연금개혁 과정을 다양한 이론·실천적 관점에서 분석 및 평가하는 데 그 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 세 차례의 연금개혁에서 매번 가동되었던 위원회의 현실적 중요성과 달리, 이에 주목한 연구는 거의 없다. 이러한 점에서 본 연구는 한국 연금개혁 과정을 새로운 관점에서 조망한다는 데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

이 실제 연금개혁으로 연결된 반면, 미국 사례는 문제 인식과 복수의 대안을 제시하는데 그쳤다. 제4장은 국내 사례로 초점을 돌려서 비교적 최근에 운영된 경사노위 연금특위(2018-19년)와 국회 연금특위(2022-24년)를 평가한다. 두 사례 모두 위원회는 합의안을 도출하지 못한 관계로 정책 변화로 연결되지 않은 것은 물론, 때때로 개혁논의의 테이블에서 배제되기도 했다. 제4장은 이러한 결과를 낳은 배경에 주목하고자 한다. 마지막으로 제5장은 두 가지로 나뉜다. 첫째로 제3장과 제4장에서 살펴본 국내·외 연금개혁 위원회 사례를 종합 요약하며, 둘째로 본 연구의 정책적 함의를 기술하고 향후 한국 연금개혁에서 위원회의 효과성을 높이기 위한 제언을 할 것이다.

II. 이론적 검토와 분석 틀

1. 이론적 검토

전통적으로 위원회는 공공정책 결정 과정에서 조합주의(corporatism) 관점과 국가중심(state-centered) 관점에서 그 역할이 논의되었다(Christensen and Holst, 2017). 우선, 조합주의 관점에서 위원회는 정부와 이익집단 간 자원 교환의 장으로 이해되는데 후자는 위원회 참여를 통해 정책형성 과정에 참여할 수 있는 권한을 부여받는다(Rommetvedt, et al., 2012). 예를 들어, 북유럽에서 임금 협상이나 노동·연금 개혁 등과 같이 노사 간 경제적 조정(economic coordination)이 필요한 영역은 노사정이 모이지나(tripartite), 노사가 모인(bipartite) 위원회에서 협상을 진행한다(Sorsa et al., 2024: 563). 한편, 국가 중심 관점은 위원회는 공공행정의 연장선으로 규정되며, 관료제는 위원회를 결성하고 위원 임명 등을 통해 상당한 영향력을 행사한다(Meijer, 1969).²⁾

최근에 위원회는 정책 조정은 물론, 폭넓은 사회적 대화(social dialogue)를 위한 영역으로 그 기능을 넓히고 있다. 국제노동기구에 따르면, 노동조합과 사용자, 정부가 참여하는 위원회에서 사회적 대화는 정보 교환과 자문, 협상이라는 여러 차원에서 나타난다(International Labour Office, 2013; 임상훈·손영우, 2017).

2) 한국은 1998년 IMF 외환위기에 대응하는 과정에서 위원회를 통한 사회적 대화가 제도화된 이후, 노동시장 등의 영역에서 굵직한 변화가 시도됐으나 이는 조합주의의 호조건이 미충족된 환경에서 나타난 것이었다(장홍근 외, 2023: 218-219). 따라서 한국의 위원회는 국가 중심 관점을 기반으로 조합주의 관점이 점진적으로 가미되는 단계라고 볼 수 있다.

종합하면, 위원회는 정부 및 이해관계자(근로자, 사용자 등)가 신뢰와 협조를 바탕으로 공공정책을 심의·협의하는 장으로 이해할 수 있겠다(경제사회노동위원회법, 2021).³⁾ 이에 기반을 두면, 본 연구가 주목하는 연금개혁 위원회는 연금개혁을 둘러싼 주요 행위자가 신뢰와 협조를 바탕으로 연금개혁과 관련된 정책을 심의·협의하는 장으로 규정된다. 따라서 본 연구에서 연금개혁 위원회는 그 소속보다는 기능 및 역할을 중심으로 이해하는 것이 적절하다.

연금개혁 위원회는 세 가지 측면에서 그 역할을 분류할 수 있다. 첫째, 연금개혁 위원회는 전문적 지식을 강화하는 역할을 한다. 연금제도는 복잡하고 기술적인 지식이 수반되는 정책 분야로, 위원회를 통해 연금개혁에 필요한 분석과 연구를 체계적으로 수행할 수 있다. 예를 들어, 2022-23년 운영된 국민연금 재정계산위원회는 총 18개의 상이한 세부 주제를 다룰 정도로 연금개혁은 방대할 뿐만 아니라 전문성이 요구된다(국민연금재정계산위원회, 2023). 이를 통해 위원회는 정책 문제를 명확히 정의하고 대중에게 논의 결과를 효과적으로 전달하는 기능까지 수행할 수 있다(Massala and Pearce, 2022: 657).

둘째, 연금개혁 위원회는 정부와 이해관계자, 전문가 간 협의를 촉진하는 역할을 한다(Hannah, 2021). 최근과 같이 보험료율과 소득대체율 조정 등의 이슈는 사회적 갈등을 불러일으킨다는 점에서, 위원회를 통해 각 이해관계자의 의견을 모으고 타협을 유도하여 연금개혁의 정치적 합의를 형성하는 데 기여할 수 있다. 실제로 2017년 핀란드 연금개혁이 타결되는 과정에서 여러 위원회가 운영되었는데, 중간에 노사정 협의가 깨지는 과정에서도 의견 수렴과 이견 조정 등의 노력은 지속해서 나타났다(Finnish Centre for Pensions, 2020). 최근에는 연금개혁 과정의 사회적 대화를 촉진하기 위해 자문위원회나 실무기획단의 설립이 활성화되는 추세이다. 이는 보통 정부나 국회 산하에 설치되는데, 노사와 전문가 등의 행위자가 개혁의 갈등 지점을 사전에 파악하고 협의를 유도하여 연금개혁의 합의 형성을 지원하는 역할을 담당한다(Reynaud, 2000: 9).

셋째, 전술한 비당파적 기능 외에도 연금개혁 위원회는 때때로 명백히 정치적인 목적을 갖기도 한다. 위원회의 조직으로 오히려 개혁 단행을 지연시키거나 정치적으로 인기 없는 개혁을 추진하는 데 따른 비난을 분산하거나 특정 개혁안의 지지를 마련하

3) 법제처가 발간하는 ‘법령 입안·심사 기준’에 따르면, 위원회는 합의제 기관과 그렇지 않은 위원회로 구분된다. 또한, 후자는 의결 구속력이 인정되는 위원회와 의사결정에 도움을 주기 위한 심의, 자문, 조정 등의 기능을 수행할 뿐 의결에 구속력이 없는 위원회로 다시 나뉜다(법제처, 2024: 397-398).

려는 목적이다(Marier, 2009: 1206). 예를 들어, 재정적 지속가능성의 강화를 위해 수급연령 상향이나 자동조정장치(automatic adjustment mechanisms) 도입 등의 삭감 지향적인 조치는 대중의 반발을 초래하고 선거에서 큰 부담으로 작용할 수 있다(Hinrichs, 2006). 따라서 정부는 위원회를 구성하여 개혁에 대한 사회적 비판을 누그러뜨리고자 한다. 동시에 정부는 위원회에서 자신이 선호하는 특정 안을 의제화하여 논의를 유도하고, 궁극적으로 그것이 채택되기 위한 토대를 다지기도 한다(문현경·홍정민, 2022: 98).

연금개혁 위원회는 앞서 언급한 다양한 역할을 부여받았으나, 그 활동이 항상 성공적인 결과로 이어지는 것은 아니다. 때로는 위원회가 어떠한 개혁안도 제시하지 못하거나, 제안된 안이 실제 개혁으로 실현되지 못하는 경우도 있다. 이러한 맥락에서 위원회의 성과와 한계 모두에 주목하며, 이를 사회적 합의 도출, 산출(output) 및 효과(outcome), 위원회 운영 요인이라는 세 가지 관점에서 분석해 왔다.

첫째, ‘사회적 합의 도출’ 관점에서 위원회가 이해관계자 간 개혁 합의를 어떻게 끌어내는데에 주목한다(최영준·전미선, 2017; Hagelund and Pedersen, 2015; Hecl, 1974; Massala and Pearce, 2022). 예를 들어, 2015년 공무원연금 개혁을 사례 분석한 최영준·전미선(2017)은 위원회 내부의 민주적 거버넌스와 증거 기반 정책, 속의 과정의 환류가 합의 형성의 핵심 요소로 밝혔다. 위원회의 합의 도출 기제를 강조한 것과 달리, 위원회 소속 위원의 전문성과 역량에 중점을 둔 연구도 있다. Massala and Pearce(2022)는 영국에서 21세기에 단행된 여러 연금개혁의 정치·정책적 단초를 형성하는 데 결정적인 ‘Turner 연금위원회’에 주목한다. 여기서 3인의 위원은 정책 선도자(policy entrepreneur)로서, 자문 제정과 개혁안 수립은 물론 이를 정치적으로 실현하기 위해 주요 이해관계자와 지속적인 소통 및 설득에 나섰다(ibid.: 652-653). 이러한 접근은 위원회의 역할을 이해관계자의 의견을 수렴하고 이견을 조율하는 등 개혁 수용성을 높이려는 수단으로 본다(Bulmer, 1983: 661).

둘째, 산출(output) 및 효과(outcome) 측면에서 연금개혁 위원회가 제시한 개혁안의 구체성과 실현 가능성, 실제 개혁으로 반영 여부를 평가한다. 대표적으로 스웨덴과 독일의 구조개혁 사례를 분석한 김원섭(2008)을 들 수 있다. 우선, 산출 측면에서 김원섭(2008)은 위원회에서 합의된 단수(單數) 안이 정부의 채택 가능성을 높인다고 본다. 동일 맥락에서, 일본의 자문위원회 운영을 분석한 Park(1972: 458-459) 또한 위원회가 이해관계자 간 이견을 좁혀 합의를 끌어냈을 경우, 정부의 정책 결정에 결정적인 영향을 미친다고 봤다. 한편, 효과 측면에서는 위원회가 제안한 개혁안이 실제 법안으로 제정되고 실행될 때 효과성이 확보된다고 평가할 수 있다. 따라서 효과 측면은

산출 측면보다 장기적인 시야가 필요하다.⁴⁾ 스웨덴과 독일의 구조개혁 사례에서 가동된 위원회는 산출과 효과 측면에서 모두 성공적이었고 개혁 타결의 밑거름이 되었다(김원섭, 2008).

셋째, 위원회의 정책적 영향력을 행사하기 위한 운영 요인에 초점을 두는 연구는 대표적으로 Marier(2009)와 권혁용 외(2022)를 꼽을 수 있다. 스웨덴과 영국, 프랑스의 연금개혁 위원회 사례를 분석한 Marier(2009)는 위원회가 연금개혁에 미친 영향력의 정도를 기준으로 다섯 가지 유형(경보기, 현상유지, 점진주의, 선동가, 정책설계자)으로 구분했다. 영국의 Turner 연금위원회(2002-06년)와 스웨덴의 연금 실무 그룹(1991-2002년)은 위원회의 제안이 대부분 실제 개혁으로 이어진 반면, 프랑스의 개혁 위원회는 연금제도의 문제점을 지적할 뿐 직접적인 정책 변화로 이어지진 못했다(Marier, 2009: 1215). 그는 연금개혁 위원회의 정책적 영향력을 높이는 요인으로 제한된 위원 수, 명확한 임무, 이해관계자의 높은 지지, 위원회 권고의 실현 가능성 등을 들었다. 권혁용 외(2022) 역시 Marier(2009)의 이론적 틀에 입각하여 영국, 핀란드, 한국의 연금개혁 위원회를 평가한 바 있다.

2. 분석 틀

본 연구는 연금개혁 위원회를 평가하기 위해 Marier(2009)의 분석 틀을 활용하려고 한다. 앞에서 진행한 선행연구 검토 결과, 주로 사회적 합의 도출, 산출 및 효과 등 단일 측면에 초점을 두고 위원회를 평가하고 있었다. 하지만 Marier의 분석 틀은 위원회의 정책적 영향력을 5가지 유형으로 구분하고, 이러한 영향력을 결정하는 5가지 핵심 요소를 제시함으로써 위원회의 성과를 종합·체계적으로 평가하는 점에서 차별성을 띤다.

Marier(2009)의 분석 틀을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

Marier는 위원회의 정책적 영향력을 다섯 가지 유형으로 구분한다. 첫째, ‘경보기(alarm raiser)’ 유형은 정부가 예상하지 못했거나 간과한 정책적 문제를 식별하는 역할을 한다. 이 유형은 위원회의 권한이 모호하거나, 위원회가 부여받은 권한을 넘어선 경우에 나타나기 쉽다. 둘째, ‘현상유지(status quo)’ 유형은 위원회의 제안이 실질적인 정책 변화를 이어지지 못하고 정부의 개혁논의에서 배제되는 경우를 의미한다. 위원 간 견해차가 매우 크거나 정부가 위원회의 결과를 무시하는 경우 발생할 수 있다.

4) 예를 들어, 영국의 Turner 연금위원회가 도출한 권고안은 네 차례의 개혁을 거쳐 차례로 실현되었다(성혜영 외, 2019: 210).

셋째, ‘점진주의(incrementalism)’ 유형은 정부가 기존의 구조적 틀을 유지하되 위원회 권고를 선별적으로 수용하여 부분적 개선만 시도하는 것이다. 넷째, ‘선동가(idea shaker)’ 유형은 위원회가 정책에 대한 근본적인 인식 전환을 유도하고, 장기적 관점에서 정책 변화의 토대를 제공하는 특징을 갖는다. 이 경우, 위원회의 영향은 직접적인 것은 아니나 추후 개혁에 유리한 환경을 조성하는 데 기여한다. 마지막으로 ‘정책 설계자(policy engineer)’ 유형은 정부가 위원회의 주요 권고 사항을 그대로 채택하여 실행하는 경우로, 가장 강력한 정책적 영향력을 행사한다(ibid.: 1209-1210).

Marier(2009)는 상술한 위원회의 영향력을 좌우하는 다섯 가지 요인을 제시했다. 첫째, 위원회의 ‘구성(membership)’이다. Marier(2009)는 위원회 구성에서 이해관계가 다양하고 이념적 차이가 클수록, 정책 변화로 이어지기 어려워진다고 지적한다. 또한, 위원회의 구성은 정부와 이해관계자에게 지지를 받을 수 있는 인물로 이뤄질 필요가 있다고 설명한다. 둘째, 위원회의 ‘임무와 권한(terms of reference)’으로, 명확한 권한과 충분한 시간·자원을 가진 위원회의 제안은 정부가 진지하게 받아들일 가능성이 크다. 셋째, 위원회의 ‘독립성과 지지 수준(level of independence and support)’이다. 위원회가 외부 간섭 없이 독립적으로 운영되고, 정부와 의회, 기타 이해관계자의 강력한 지지를 받을 때 영향력이 커질 수 있다. 넷째, 위원회를 둘러싼 ‘제도적 환경’(institutional environment surrounding the commission)이다. 단일 정당 하에서 강력하게 중앙집권화된 행정부일수록 위원회의 제안을 배제하기 쉬운 반면, 의회 구성이 여러 정당으로 이뤄져서 위원회가 정책 학습과 합의 형성의 중요한 수단으로 기능하는 구조에서는 그 영향력이 커진다. 마지막으로 위원회가 제안한 ‘대안의 실현 가능성’(political, economic and administrative viability of a commission’s output)이다. 위원회의 최종 권고가 정치적으로 수용 가능하고, 경제·행정적으로 실행 가능한지가 위원회의 영향력에 중요한 요소가 된다.

본 연구는 연금개혁 위원회의 영향력을 평가하기 위해 Marier(2009)의 분석 틀을 활용하되, 이 연구의 한계를 보완하고자 한다. Marier의 분석 틀은 연금개혁 위원회의 운영 요인을 제시했다는 점에서 유용하나, 궁극적으로 어떤 요인의 조합이 위원회의 영향력을 높이는지(예: 정책설계자) 파악하기 힘들다. 따라서 본 연구는 이를 보완하기 위해 먼저 위원회 운영 요인을 상대적 수준(예: 충분·부족, 많음·적음)에서 제시하고, 이를 토대로 성공적 연금개혁으로 이어진 위원회의 공통 요인을 도출하고자 한다.

첫째, 위원회의 ‘구성’은 규모와 대표성으로 평가한다. 위원회의 규모는 효율적인 논의가 이뤄지는 규모인지를 중심으로 평가한다. 따라서 위원회가 다양한 의견을 수렴하면서도 실질적인 합의에 이르려면, 과도한 위원 수는 저해 요인이 된다. 대표성은 전

문가, 정당, 이익집단 등 이해관계자들이 균형 있게 분포된 정도로 평가한다. 둘째, 위원회의 ‘임무와 권한’은 임무의 명확성과 시간의 충분성으로 평가한다. 특정한 개혁안 제시라는 명확한 임무가 부여되고, 이를 수행하는 데 충분한 활동 시간이 보장되었는지를 검토한다. 셋째, ‘독립성과 지지 수준’은 위원회가 외부 간섭 없이 독립적으로 활동할 수 있는지, 그리고 주요 이해관계자로부터 받은 지지 수준으로 평가한다. 넷째, ‘제도적 환경’은 정치제도의 합의 구조가 위원회 활동에 미친 영향으로 평가한다. 본 연구에서는 위원회가 활동할 당시의 정치 구조, 권력 관계 등이 어떤지 기술하고, 이것이 위원회 활동에 유·불리한지를 평가한다. 다섯째, ‘실행 가능성’은 정치적, 행정적, 경제적 측면에서 평가한다. 정치적 실현 가능성은 정부 등 주요 정치 행위자의 지지 여부, 행정적 실현 가능성은 개혁안의 기술적 실현 여부, 경제적 실현 가능성은 연금보험료나 정부재정 부담의 수용 가능성으로 평가한다.

3. 분석 대상

본 연구는 연금개혁 위원회의 운영 요인을 분석하고, 큰 영향력을 보이는 위원회 간 공통 요인을 파악하기 위해 국내·외 사례를 분석한다. 관련 선행연구가 큰 영향력을 띤 위원회 사례에 집중한 것에 비해, 본 연구는 영향력의 대소(大小) 사례를 모두 본다. 또한, 다양한 정치·제도적 환경을 가진 국가들을 비교 분석하여 연금개혁 위원회를 둘러싼 이해를 도모하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 해외 연금개혁 위원회 사례로 독일의 뮌헨 위원회, 핀란드의 연금개혁위원회, 미국의 사회보장강화위원회를 선정했다. 독일의 뮌헨 위원회는 연금개혁 위원회의 전통이 거의 없는 나라에서 전문가 중심의 위원회로 성공적인 개혁을 추진한 점, 핀란드의 연금개혁 위원회는 조합주의 문화에 기반을 두어 노사정 참여 위원회로 개혁을 이끌었다는 점에서 의미 있는 비교가 가능하다. 한편, 미국의 사회보장강화위원회는 2001년 연금개혁을 위해 구성되었는데, 제안한 개혁안이 당시 상황에서 급진적이라는 평가로 인해 실행되지 못한 점에서 실패 사례로 선정했다.

국내 사례로는 최근에 운영된 대통령 직속 경제사회노동위원회 연금개혁특별위원회(2018~19년)와 국회 연금개혁특별위원회(2022~23년)를 선정했다. 두 위원회 모두 연금개혁의 필요성에 대한 공감대가 형성되었음에도, 합의안 도출에 실패했다. 따라서 향후 위원회의 영향력을 높이기 위한 시사점을 파악할 수 있다는 점에서 그 의의가 있겠다.

Ⅲ. 해외 연금개혁 위원회

1. 독일 뤼롭 위원회

1) 개요

독일은 2001년 연금개혁을 단행하여 보험료율이 2020년에 20%를 초과하거나 2030년에 22%를 초과할 경우에 추가 조치를 취하기로 했다. 그러나 경기 침체와 인구 고령화로 인해 연금재정 악화 문제가 이어지자, 2002년 11월에 슈레더(Schröder) 정부는 사회보장 전반의 재정 안정화 방안을 마련하기 위해 ‘뤼롭 위원회’(Rürup Commission)를 설치했다(김원섭, 2008). 당시 연금개혁 논의는 2001년 재정 안정화 개혁의 연장선에서 이뤄졌다. 그 결과, 뤼롭 위원회는 공적연금의 수급연령을 기존 65세에서 67세로 상향 조정하고 연금급여를 인구와 노동시장 변화에 맞춰 조정하는 지속가능성 계수(sustainability factor)의 도입을 제안했다. 또한, 이러한 추가 조치로 인해 급여 수준이 2001년 개혁보다 감소한다는 점을 인식하고 보완책을 제시했다. 먼저 수급연령을 67세로 상향하면서도, 45년 이상 장기 가입자는 연금을 초기에 받을 수 있도록 했다. 또한, 2001년 개혁으로 도입된 사적연금인 리스터 연금(Riester pension)의 활성화를 위해 관련 규제를 완화하는 방안을 제안했다.

한편, 독일은 양원제를 기반으로 하는 국가로 입법부는 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)으로 구성된다. 모든 법률은 연방하원에서 발의되나 최종적으로 연방상원을 통과해야 한다. 따라서 연금과 같은 주요 법안을 개정할 경우, 하원과 상원의 합의는 매우 중요한 요소이며, 두 원의 정당 구성은 연금개혁에 결정적인 영향을 미친다. 2002년 당시, 연방하원에서 사회민주당(SPD)과 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)의 적록연정(Red-Green coalition)이 다수를 차지했으나, 연방상원에서는 기독교민주당(CDU)과 기독교사회당(CSU) 주도의 야당이 우세했다(Federal Returning Officer, 2002).

2) 위원회 활동과 평가⁵⁾

뤼롭 위원회의 임무는 국민연금과 건강보험 등 사회보험 전반의 지속 가능한 재정을 위한 개선방안을 마련하는 것이었다. 사회보험제도의 목표인 장기적인 재정안정과

5) 뤼롭 위원회의 활동은 주로 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003)을 참고하여 작성한 점을 알려둔다.

세대 간 공정성을 보장할 수 있도록 대안을 제시하는 것이 요구되었다. 특히, 연금개혁에서는 사적연금을 확장하는 동시에 공적연금의 지출을 수입에 맞추는 데 중점을 두었으며, 재정 기반 확대를 위한 대안도 검토해야 했다.

독일은 조합주의적 복지국가이기 때문에 다양한 이해관계 집단이 정책 결정에 참여한다. 뮌헨 위원회는 총 26명으로 구성되었으며, 학계 9명, 노동조합 4명, 재계 4명, 시민단체 4명, 지방 행정 및 의회 대표, 민간 보험사 대표 등이 참여했다(Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003). 사회보험 전반에 걸친 개혁방안을 논의하기 위해 위원회는 연금보험 실무그룹을 포함한 4개의 실무그룹으로 나뉘어 운영되었다(김원섭, 2008).

위원회의 활동은 위원장이 개별 실무그룹의 주요 주제를 지정하고, 이를 바탕으로 각 실무그룹에서 논의하는 방식이었다. 그러나 각 실무그룹은 중요하다고 판단되는 주제가 있을 경우, 위원장이 지정한 주제가 아니더라도 자유롭게 논의할 수 있었다. 실무그룹 좌장과 뮌헨 위원회 사무처는 각 실무그룹에서 논의된 내용과 위원회 위원들의 기고문을 바탕으로 보고서 초안을 작성했다. 각 실무그룹은 보고서 초안에 대해 투표를 하여 다수결로 합의된 결의문을 본회의로 전달했다. 본회의에서는 재논의를 통해 최종 보고서를 작성하는 과정을 거쳤다. 뮌헨 위원회는 총 7회의 연금 실무그룹 회의와 총 6회의 전체회의를 진행했고, 특히 두 번째 전체회의에서 공청회를 개최하여 연금 전문가들이 관련 의견을 교환했다.

위원회는 2003년 8월 25일 제6차 전체회의에서 소수 의견을 포함한 최종 보고서를 논의한 후, 반대표 없이 채택했다. 이후 8월 28일에 최종보고서를 슈미트(Schmidt) 보건·사회보장부 장관에게 전달하고 대중에게 발표하는 것으로 활동을 마무리했다. 최종보고서에서는 수급연령 상향, 지속가능성 계수 추가 등의 개혁안을 제안했다. 이 과정에서 위원회는 활동 기간에 통계 자료 및 보고서 작성 등의 행정지원을 위해 보건·사회보장부 내에 사무처를 설치했으며, 이를 통해 행정·학술적 지원을 받았다.

뮌헨 위원회의 평가는 다음과 같다. 첫째, 위원 구성 측면에서 위원회는 총 26명으로 개별 개혁방안에 대한 합의를 이루기에는 다소 많았으나 연금 실무그룹은 10명 이하로 구성하여 초안을 논의한 점에서 운영 규모는 적절했다고 볼 수 있다. 대표성 측면에서 보면, 학계와 정부 부처, 교수, 노사 대표, 사회보험 담당 기관 등을 대표하는 위원으로 구성되어 대표성은 확보되었다고 평가된다.

둘째, 위원회의 사명과 활동 기간 측면을 살펴보면, 위원회는 2020년과 2030년까지 유지해야 할 보험료율을 달성할 수 있는 개혁안을 마련하는 것을 목표로 하여, 명확한 임무를 부여받은 것으로 평가된다. 또한, 위원회는 전체 회의뿐만 아니라 실무

회의와 공청회를 병행하여 논의를 진행했으며, 약 10개월의 활동 기간은 이러한 논의를 충분히 진행하기에 충분했던 것으로 판단된다.

셋째, 뮌헨 위원회는 독립성과 지지 측면에서 보건·사회보장부 장관이 주요 논의 주제를 구성했으나 개별 실무그룹에서도 자유롭게 논의주제를 정하는 등 정부로부터 논의를 간섭받은 사례는 확인되지 않았다. 또한, 국회의원, 전문가, 시민단체, 보건·사회보장부 차관 등 다양한 행위자가 참여한 점을 고려해 볼 때 주요 이해관계자의 지지를 확보한 것으로 평가할 수 있다.

넷째, 위원회의 제도적 환경을 보면 2003년 당시 독일 국회는 연방상원에서 야당이 다수를 차지하고 있어 여당과 행정부가 연금개혁안을 단독으로 처리할 수 없었다. 이러한 환경은 위원회가 내놓은 대안이 실제 개혁으로 이어지기 불리하게 작용했다고 평가할 수 있다.

마지막으로, 정치·경제·행정적 실행 가능성 측면에서도 위원회가 내놓은 개혁안은 2001년 연금개혁의 연장선에서 나왔기 때문에 정치·행정적으로 실행하기 용이했다. 또한, 수급연령 상향과 급여 수준 인하 등을 통해 보험료율 목표를 달성할 수 있을 것으로 예상하여 경제적으로도 실행 가능성이 충분한 안이었다. 실제로 Borsch-Supan (2003)에 따르면, 뮌헨 위원회가 내놓은 개혁안은 2020년까지 20%, 2030년까지 22%의 보험료율을 유지하는 것으로 전망했다.

2. 핀란드 연금개혁 위원회

1) 개요

핀란드는 1990년대부터 공적연금의 재정 지출을 통제하기 위해 여러 노력을 기울였다. 모든 노인에게 제공되던 기초연금은 저연금 노인 대상의 제도로 축소되었고 공적 소득비례연금의 조기 은퇴 규정도 강화했다. 2000년대 이후 단행된 개혁 역시 재정적 지속가능성을 강화하는 차원에서 이루어졌다. 2005년 개혁에서는 기대여명과 연금 지급액을 2009년부터 연계하는 규정을 도입했다. 본 연구가 주목하는 2017년 개혁은 다음과 같은 주요 조치를 취했는데, 이는 Rantala 위원회 2기에서 결정되었다. 첫째, 기대여명과 수급 개시연령을 연계하여 2030년부터 자동 조정(automatic adjustment)하는 규정을 도입했다. 그 결과, 수급 개시연령은 65세 이후 기대여명 증가 폭의 2/3만큼 반영하여 상향 조정하도록 정해졌다(OECD, 2021: 93). 둘째, 개혁 이전에 연령대마다 차등 적용되었던 연 지급률(accumulation rate)을 2017년부터 똑같이 일괄 적용하는 것으로 바뀌었다. 셋째, 고령자의 유연한 은퇴를 촉진하기 위해 부분

노령연금(partial old-age pension)이 도입되었고, 조기 은퇴에 따른 연금신청을 제한하기 위해 조기수급 연령을 매년 3개월씩 상향 조정했다.

다만, 2017년 연금개혁의 최종안이 도출되기 전까지 여러 이해관계자 간 지난(持難)한 논의과정을 거쳤는데, 노동조합과 사용자협회, 정부가 참여하여 정책을 논의하는 조합주의(corporatism)에 기인한다. 핀란드를 비롯한 모든 북유럽 국가는 근대 대의 민주주의로의 전환 이후 권역별 전면 비례대표제 중심의 의회 선거제도를 택하고 있다(서현수, 2019: 111). 이러한 구조는 특정 정당의 과반수 의석 차지를 어렵게 하며, 정치적 협상 및 합의에 기반한 정책 결정을 낳는다. 비단 정당 간 협의만 이루어지기 보다 정부와 의회, 노동조합, 사용자 단체 등 광범위한 이해관계자가 노동·연금개혁 등과 같은 주요 과제를 논의한다(선헌태, 2014; 한신실·홍정민, 2021).

2) 위원회 활동과 평가

2017년 연금개혁의 출발점은 Matti Vanhanen 총리가 수급 개시연령을 65세로 점진 연장하겠다는 계획을 밝힌 2009년 2월이다. 조합주의에 기반한 핀란드는 수급 개시연령 조정과 같은 큰 폭의 변화는 노사정의 합의가 필요하나 정부의 선제 발표로 인해 이해관계자의 반대는 더욱 클 수밖에 없었다(Vidlund et al., 2011: 139). 따라서 관련 논의는 연금개혁 위원회를 순차적으로 조직하면서 이루어졌다.

첫째, 2009년 3월에 핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pensions)장인 Jukka Rantala가 위원장인 ‘Rantala 위원회’가 상당수의 이해관계자 대표와 전문가 등을 포함하며 출범했다(Sorsa, 2011: 198). 그러나 동 위원회는 실질적인 개혁안을 협의하기 보다 여러 이해관계자가 모여서 상호 갈등을 조정하는 데 주력했다(Johanson and Sorsa, 2010: 53). Rantala 위원회는 합의안의 도출이 어려운 구조적 한계를 지닌 것은 물론(Sorsa, 2011: 199), 수급 개시연령 상향을 둘러싼 노사 간 이견은 조정되지 못했다(Yle, 2010). 결국, Rantala 위원회는 1년에 가까운 활동 시간(2009.3.11.~2010.2.1.)을 부여받았으나 의미 있는 결과를 가져오는 데 실패했다.

둘째, Rantala 위원회가 종료되고 정부와 이해관계자들은 경제, 고용 등을 아우르는 위원회를 출범한다고 밝힌다. 그중에서 ‘Working Life(근로 생애) 소위원회’는 명확한 개혁 목표를 설정한다. 수급 개시연령을 상향하되, 낮아질 연금 수준을 별충할 대책을 마련하고 재정적 지속가능성은 고용과 경제성장을 저해하지 않는 선에서 높이는 것이다(Stewart, 2010; Juntunen, 2010). 즉, 노사정이 각각 강조하는 바가 모두 담겼다. 따라서 Working Life 소위원회는 다양한 대안을 검토하는 데 주력했으며

(Finnish Centre for Pensions, 2023). 무기한 활동을 보장받아 2011년 2월에 보고서를 제출했다(Vidlund et al., 2011: 145-146). 그러나 의미 있는 합의를 역시 끌어내지 못했다.

셋째, 2017년 연금개혁은 소위 ‘Rantala 위원회 2기’에서 최종 타결되었다. 핀란드 정부는 교착상태이던 개혁논의를 재개하여 구체적인 개혁안을 논의하자고 2011년 9월 노사에 촉구한다(Finnish Centre for Pensions, 2023). 최대 규모 노동조합(SAK)은 2012년 2월, 기존 반대 견해에서 선회하여 수급 개시연령의 협상에 나설 수 있다고 밝힌다(Jokivuori, 2013). 전제 조건(고용률 인상, 고령 근로자의 노동 환경 개선 등)이 붙었으나 기존의 무조건적 반대에서 선회했고, 최대 규모의 사용자 협회(EK) 또한 긍정적으로 평가했다(Trade Union News from Finland, 2012). 이러한 변화는 2012년 시작된 마이너스 경제성장에도 기인했다. 위기 상황에서 노사는 갈등보다 합의를 통한 공생을 택한다. 2013년 8월 타결된 임금 협약(national wage agreement)에서 임금인상을 최소화하고, 연금개혁 논의를 재개하여 2017년 초에 개혁 법률안이 시행되어야 한다는 구체적인 시점까지 정했기 때문이다(Trade Union News from Finland, 2013; 2014). 경기 침체에 따른 불확실성이 노사 모두에 타격을 끼치는 점에서 개혁을 이뤄내야 하는 불가피성이 생겨난 것이다.

이러한 상황에서 2013년 9월에 Jukka Rantala가 재차 위원장을 맡는 ‘Rantala 위원회 2기’가 본격적으로 활동하기 시작했다. 수급 개시연령의 상황을 둘러싼 노사정의 공감대가 형성되자, 연령대별 차등 적용하던 달랐던 연 지급률을 어떻게 조정할지가 쟁점으로 대두되었다. 당시 기준으로 연 지급률은 17~52세 1.5%, 53~62세 1.9%, 63세 이후 4.5%로 차등 적용되어 가입자가 노동시장에 오래 남아있게 하는 유인으로 작용했다. 특히, 상대적으로 늦은 노동시장 진입으로 전(全) 경력 기간이 짧은 고학력 근로자로 구성된 노동조합(AKAVA)은 차등 지급률을 선호한 반면, 생애 소득 기준의 연 지급률은 반대에 왔었다(Kangas et al., 2006: 26). 이들은 실제로 2017년 개혁 논의 막바지인 2014년 9월까지, 연금 수급 전 노동 기간의 마지막 몇 년 동안 1.5%보다 높은 지급률을 요구했으나 관철되지 않자 2014년 9월 25일 위원회를 탈퇴한다(Yle, 2014a; 2014b). 그러나 위원회는 활동을 중단하기보다 2013년 8월의 임금 협약에서 합의한 대로, AKAVA를 제외한 참여자 간 합의를 도출하여 9월 26일 정부에 보고한다(Yle, 2014c). 이후 정부는 합의안을 토대로 2014년 9월 국회에 법률안을 제출했으며, 이는 2015년 11월 통과하여 2017년부터 시행된다.

핀란드의 2017년 연금개혁이 타결되기까지 세 개의 위원회가 가동되었다. 이는 조합주의 문화를 근간으로 정책 논의 및 결정이 노사 간에 공동으로 이루어지는 구조를

피기 때문이다. 또한, 모든 노사정위원회가 이해관계자 간 합의 도출을 목표로만 활동하는 것은 아닌데, 상술한 Rantala 위원회와 Working Life 소위원회처럼 상호 갈등 수준을 가라앉히고 개별 행위자가 어떤 정책 선호를 갖는지 교환하기 위한 성격도 있다. 따라서 개혁이 실질적으로 타결된 Rantala 위원회 2기를 중심으로 평가를 진행하고자 한다.

우선, 위원 측면에서 Rantala 위원회 2기는 위원의 수와 위원 구성의 정치적 지지, 대표성, 대화 및 타협 의지 측면에서 상당했다. 조합주의 문화에 따라 노동조합 및 사용자협회 대표 등 10인 미만의 소수 위원으로 구성되고 그 위원은 해당 노사를 대표하므로 정치적 지지를 받을 수밖에 없다. 또한, 초기 Rantala 위원회와 Working Life 소위원회를 통해 이해관계자 간 입장을 확인한 것을 기반으로 2012년 경제침체는 Rantala 위원회 2기를 통한 대화 및 타협 분위기를 상당히 끌어올렸다. 다만, 상대적으로 늦은 노동시장 진입으로 전(全) 경력 기간이 짧은 고학력 화이트칼라(white-collar) 중심의 노동조합(AKAVA)이 지급률의 연령대별 동일 적용에 반대하여 협상 막바지에 위원회를 탈퇴한 건 흠이라고 할 수 있다.

다음으로 Rantala 위원회 2기는 1년간의 충분한 활동 시간(2013.9~2014.9)은 물론이고, 2013년 8월 임금 협약(national wage agreement)을 통해 합의 재개와 구체적인 합의 도출 시점까지 설정되는 등 사명이 처음부터 명확히 존재했다.

셋째, 위원회의 독립성 및 지지 수준 측면에서 정부 대표 또한 Rantala 위원회 2기(비단, 여기에 국한되진 않음)에 참여하긴 하지만, 제한적인 역할을 부여받아 실질적인 위원회 내 대부분의 결정은 노사 간에 이루어진다(Nivalainen, 2023: 4). 따라서 위원회 운영의 독립성과 지지는 위원회 결성 그 자체로 보장받는다고 할 수 있다.

넷째, 위원회의 제도적 환경은 핀란드의 정치적 합의구조와 연결되는데 주지하듯이 다당제 중심의 구조는 이해관계자 간 활발한 정책협의를 가능케 한다(Ville-Pekka et al., 2024). 따라서 다수 이해관계자가 모여 합의한 위원회 안은 상당한 정당성(legitimacy)을 획득한다.

마지막으로 위원회 안은 정치·경제·행정적 실행가능성 측면에서 충분했다. 우선, 조합주의 문화로 인해 국가가 핀란드 연금개혁에 미치는 영향력이 희박하므로(Väänänen and Liukko, 2023: 511) 정치적 실행 가능성은 크다. 경제적 실행 가능성은 보험료율 인상보다 수급 개시연령 상향과 균등 지급률과 같이 재정 지출 축소를 통한 지속가능성 조치라는 점에서 크다. 행정적 실행 가능성 역시 기존의 공적 소득비례연금 체계를 유지한 조건의 개혁이므로 크다고 평가할 수 있겠다.

3. 미국 사회보장강화위원회

1) 개요

2001년 부시(George W. Bush) 행정부는 공적연금의 재정적 지속가능성 문제를 해결하기 위해 'President's Commission to Strengthen Social Security'(이하 '사회보장강화위원회')를 설립했다. 2000년 대선에서 부시 대통령은 연금개혁을 공약했으며, 이에 따라 집권 후 작은 정부(small government)라는 기조 아래 공적연금의 민영화를 논의하기 시작했다. 동 위원회는 공적연금보다 퇴직 및 개인연금을 통한 노후 준비를 강조하는 개혁안을 검토하고 세 가지 민영화 방안을 제시했다. 그러나 위원회의 제안은 당시 상황에서 너무 급진적이라는 평가를 받았으며, 여당인 공화당이 의회 다수를 차지했음에도 실제 개혁으로 이어지지 못했다(DeWitt et. al., 2008).

사회보장위원회 활동 당시, 미국의 고령화 수준은 OECD 회원국 평균(12.96%, 노인부양비 22.7%)보다 낮은 12.33%, 노인부양비 20.8%로 상대적으로 심각하지 않았다(OECD, 2023). 그러나 장기적으로 노인 인구가 증가할 것으로 예상되었는데, 2001년 위원회 보고서에 따르면 사회보장기금은 2038년에 고갈될 것으로 전망되었다.

정치적으로 부시 행정부는 공적 연금의 재정 불안정성 문제를 해결하기 위해 신자유주의적 관점에서 민영화가 필요하다는 입장을 취했다(원석조, 2002). 사실, 공적 연금 민영화 논의는 이미 클린턴 행정부 시절부터 진행되었다. 대표적으로 1997년 사회보장자문위원회(Advisory Council on Social Security)는 공적 연금 민영화를 핵심으로 하는 보고서를 발표한 바 있다.

2) 위원회 활동과 평가⁶⁾

사회보장강화위원회는 2001년 5월 2일 부시 대통령의 '행정 명령(Executive Order) 13210'에 따라 설립되었다. 위원회의 임무는 사회보장제도의 현대화와 재정 건전성의 회복, 그리고 실행 가능한 개인 퇴직계좌 시스템을 만들기 위한 권고안을 제안하는 것이었다. 이에 따라 위원회는 ① 현 은퇴자 및 은퇴예정자의 기존 사회보장혜택 유지, ② 사회보장세 잉여금의 사회보장제도 외 사용 금지, ③ 사회보장세 인상 불가, ④ 정부에 의한 사회보장기금의 주식시장 투자 금지, ⑤ 장애·유족연금의 존치, ⑥ 자발적 개인연금계좌 도입이라는 6가지 원칙을 충족하는 개혁안을 마련해야 했다.

6) 위원회 활동은 주로 President's Commission to Strengthen Social Security(2001)를 참고하여 작성했다.

위원회는 양당의 추천을 받아 동수로 16명의 위원을 정했으며, Daniel P. Moynihan 상원의원과 AOL/타임워너의 회장인 Richard Parsons가 공동으로 위원장을 맡았다. 그 밖에도 총 7명의 공화당 의원과 7명의 민주당 의원이 참여했으며, 이들은 정치 지도자, 기업인, 사회보장제도 전문가 등의 다양한 출신 배경을 가진 사람들이었다.

사회보장위원회는 2001년 6~12월에 7차례의 공개회의를 개최했고, 9월에는 일반 대중의 의견 수렴을 위한 공청회를 2차례 개최했다. 2001년 9월에 중간보고서를 발표한 후 동년 12월에 개혁안을 담은 최종보고서를 제출하며 활동을 종료했다. 위원회는 단일안을 내기보다 다양한 대안을 제시하는 데 중점을 두었는데, 그 결과로 세 가지 개혁안을 병렬 제시했다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫 번째 안은 현행 공적연금의 급여 수준과 보험료율은 유지하되, 임의(voluntary) 가입 방식의 개인연금계좌를 도입하는 방안이다. 근로자는 사회보장세의 2%를 개인 계좌에 납부할 수 있으며, 그에 상응하는 사회보장 급여는 차감된다. 다만, 차감되는 급여액은 연 3.5%의 실질 이자율을 적용하여 복리 계산한 것으로 간주한다. 따라서 개인 계좌의 투자 수익률이 3.5%를 넘으면 근로자는 기존보다 더 높은 수준의 퇴직연금을 기대할 수 있다.

두 번째 안은 근로자가 사회보장세의 4%를 개인 계좌에 납부하는 방안으로, 연간 납입 상한은 1,000달러이다. 기존 사회보장에서 차감되는 급여액은 연 2%의 실질 이자율로 계산되며, 투자 수익률이 이를 초과할 경우 근로자는 더 높은 퇴직연금을 기대할 수 있다. 또한, 급여 연동 방식을 임금 상승률에서 물가 상승률로 전환하되, 저소득 가입자를 위한 최저연금 도입과 유족연금 강화가 포함된다. 특히 세 안 중 두 번째 안의 재정 절감 효과가 가장 큰 것으로 전망되었다.

세 번째 안은 사회보장세의 2.5%(연간 상한 1,000달러)에 더해 1%를 추가로 개인 계좌에 납부하는 방안이다. 기존 사회보장에서 차감되는 급여액은 연 2.5%의 실질 이자율로 계산되며, 추가 1% 납부액에는 세금 공제 혜택이 주어진다. 또한, 저소득 가입자에게는 빈곤선의 100%(가입 기간 30년), 111%(가입 기간 40년)에 해당하는 급여를 보장하는 등 저소득층 지원이 강화된다.

위원회 활동을 평가하면, 첫째, 위원 구성 측면에서는 민주당과 공화당이 각각 동수의 전문가를 추천하여 대표성을 확보했다. 그러나 위원 규모에서는 개별 개혁안을 논의하기에 16명이라는 인원이 다소 큰 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 위원회의 사명은 개인연금 계좌 도입 및 활성화라는 큰 방향성은 제시되었으나, 구체적인 재정 목표나 소득보장 수준 등이 명시되지 않아 구체성과 완결성은 미흡했다. 또한, 6개월의 활동 기간은 개혁안 논의와 공청회를 모두 수행하기에 시간상으

로 충분치 않았던 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 위원회의 독립성과 지지 수준은 확보했다고 평가할 수 있다. 먼저 민주당과 공화당 양당의 추천을 받아 위원을 동수로 구성했는데, 이런 구성으로 인해 특정 정당에 치우치지 않는 정치적 독립성을 보장했다고 평가할 수 있다. 그리고 위원회는 부시 대통령의 행정 명령에 따라 설치되었고, 다양한 배경을 가진 양당 의원들이 참여하여 행정부와 입법부의 높은 지지를 확보했다고 볼 수 있다.

넷째, 제도적 환경 측면에서 보면, 위원회가 운영된 시기는 부시 행정부의 출범 초기로, 선거 공약을 실현하려는 행정부의 강한 개혁 의지가 작용한 시기로 볼 수 있다. 따라서 위원회의 연금개혁 추진에는 비교적 유리한 제도적 환경이 조성되었다고 평가할 수 있다.

마지막으로 실행 가능성 측면에서 위원회의 제안은 행정·경제적 실현 가능성이 크게 평가되었다. 이미 공무원 대상 개인퇴직연금 계좌가 운영되고 있었고, 다수의 안에서 재정 절감 효과가 확인되었기 때문이다. 그러나 합의안 도출에 실패하고 일부 대안에 대한 반대가 제기되면서 정치적 실현 가능성은 작았다. 특히, 상원 특별위원회의 요청에 따른 재분석에서는 두 번째 안의 급여 수준이 현행보다 낮은 것으로 나타나, 위원회의 평가와 상반된 결과가 도출되기도 했다.

IV. 국내 연금개혁위원회

1. 경사노위 연금특위

1) 개요

2018년과 2019년은 국민연금 개혁논의가 다시 본격화된 시기로, 대통령 직속 경제사회노동위원회(경사노위) 산하에 연금개혁특별위원회(연금특위)가 설치되어 이해당사자 간의 사회적 대화가 추진되었다.

연금특위의 출범 배경은 크게 두 가지였다. 하나는 재정적 지속가능성과 노후소득보장 약화라는 이중의 구조적 위기이고, 다른 하나는 사회적 합의를 통해 개혁의 정당성과 수용성을 높이려는 정치적 요구였다. 우선 구조적 측면에서 연금특위는 국민연금이 직면한 재정 불안정성과 노인빈곤 문제를 동시에 해결해야 한다는 위기 인식 속에서 출범했다. 2018년 국민연금 재정계산에 따르면, 국민연금 기금은 2041년 적자로 전환

되고 2057년에는 완전히 소진될 것으로 예상되었다(국민연금재정추계위원회 외, 2018). 이는 제도 도입 이래 누적된 구조적 불균형에 더해, 급속한 고령화, 낮은 출산율, 기대수명 연장 등 인구사회학적 변화가 복합적으로 작용한 결과였다. 동시에 당시 한국의 노인빈곤율은 46.5%로 OECD 평균을 크게 상회했으며, 제도의 소득보장 기능에 대한 근본적 재검토가 요구되었다. 이러한 맥락에서 단순한 재정 안정화만으로는 충분하지 않았고, 소득대체율 인상 등 급여 구조 개편 요구가 제기되었다. 이는 특히 1998년과 2007년의 연금개혁을 통해 급여 수준이 지속 하향 조정된 이후 국민연금의 노후소득 보장 기능이 제한적이라는 비판이 사회 각계에서 확산된 것과 맞물려 있었다.

정치적 환경 역시 연금특위 구성에 중요한 영향을 미쳤다. 문재인 정부는 출범 직후 ‘사회적 대화의 복원’을 국정과제로 제시하고, 기존 경제사회발전노사정위원회를 재편해 2018년 경제사회노동위원회를 신설했다(경제사회노동위원회, 2019). 이어 경사노위 산하에 노동계, 경영계, 시민사회, 정부가 참여하는 연금개혁특위를 설치하여 연금개혁을 사회적 합의를 통해 추진하고자 했다. 이와 같은 배경에서 출발한 연금특위는 국민연금의 재정적 지속가능성과 제도 신뢰 제고라는 시대적 과제에 대응하기 위해 구성되었으나, 최종적인 사회적 합의 도출에는 실패했다. 이는 한국 사회에서 연금개혁이 갖는 복합적 이해관계와 정치적 부담을 보여주는 사례로 평가된다.

2) 위원회 활동과 평가

경사노위 연금개혁특별위원회(이하 연금특위)는 2018년 10월 제4차 노사정대표자회의에서 국민연금 개혁 및 노후소득 보장을 위한 사회적 협의기구로 설치하기로 의결되면서 출범했다. 위원회는 장지연 한국노동연구원 부원장을 위원장으로 하여, 노동계(2명), 경영계(2명), 청년(2명), 비사업장가입자(4명), 정부 부처(보건복지부·기획재정부·고용노동부 각 1명), 학계(3명) 등 총 17명의 위원으로 구성되었다(경제사회노동위원회, 2019). 이와 같은 위원 구성은 국민연금 관련 다양한 이해관계자를 대표하는 위원으로 구성되었다고 평가할 수 있다. 하지만 실제 위원회에 참여한 일부 위원들은 연금특위 위원들이 특정 단체의 대표 자격으로 활동하여 개혁안에 대한 합의 도출이 어려웠다고 지적하기도 했다(김혜진 외, 2023: 119).

초기 활동 기간은 6개월(2018년 10월 30일~2019년 4월 29일)이었으며, 규정상 최대 3개월 연장이 가능했으나 본위원회가 열리지 않아 정식 연장은 이루어지지 않았다. 다만 2019년 7월 대표자 회의에서 논의 재개가 결정되면서 활동은 같은 해 8월까지 이어졌다.

지금부터는 연금특위의 주요 활동을 살펴본다. 연금특위는 단일한 개혁안을 도출하기보다 세대와 계층 간 연대를 전제로 한 사회적 대화를 통해 노후소득보장의 방향을 모색하는 것을 주된 목적으로 삼았다. 이에 따라 논의 범위도 국민연금 개혁에 한정되지 않고 기초연금과 퇴직연금을 포함한 다층 노후소득보장체계 전반으로 확대되었다. 그러나 2018년 정부의 국민연금 제도개편안 발표가 예정된 상황에서 특위가 정부안과 어떤 관계를 맺을지가 명확히 정립되지 않은 채 출범했다. 이로 인해 제2차 회의에서는 정부안과 특위 논의안을 구분해 독립적으로 진행한다는 운영 원칙을 정립할 필요가 있었고, 실제로 이러한 방향이 위원회 내에서 정리되었다(국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회, 2018a).

위원회가 구성될 당시 임무가 명확하지 않았기 때문에 핵심 쟁점은 국민연금 소득 대체율과 보험료율을 둘러싼 견해차로 집중되었다. 6차 회의에서는 ‘소득대체율 합의 후 다음 논의로 이행’과 ‘충분한 논의 후 정리’라는 논의 순서를 두고 이견이 표출되었고, 그 과정에서 민주노총이 운영방식에 대한 불만을 공식적으로 제기했다(국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회, 2018c). 7차 회의에서는 각 단체가 소득대체율 초안을 제출했는데, 대한노총·한국노총과 청년유니온은 인상을 요구했으며, 경영계는 2007년 개혁의 연장선에서 인하 필요성을 주장했다(국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회, 2018d).

이러한 견해차는 국민연금 문제 진단에 대한 공감대가 부족했기 때문으로 해석된다. 실제로 제4차 회의에서도 공적연금 적정 수준에 대한 공감대 형성 여부를 두고 공익위원들 사이에서 이견이 존재했다. 일부 위원은 공감대가 형성되었다고 본 반면, 다른 위원은 최소한의 합의조차 없어 노동계·청년계·경영계가 제시한 소득대체율이 달라졌고, 이런 상황에서는 논의 합의가 불가능하다는 견해를 제기했다(국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회, 2018b). 결국, 소득대체율 적정 수준에 대한 인식 차이는 연금개혁안이 단일 안이 아닌 다수 안으로 제시되는 결과로 이어졌다.

10차 회의(2019.2.8.)에서는 “소득대체율 및 보험료를 동시 조정”과 “장기적 조정 원칙”이라는 절충적 합의 원칙이 도출되었으나, 재정안정화 방안을 둘러싼 견해 차이는 여전했다(국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회, 2019). 경영계는 퇴직금 전환 등의 대안을 제시한 반면, 노동계와 시민사회는 보험료 인상을 중심으로 한 재정확보 방안을 주장했다.

이후 재개된 2기 활동(15차 회의)에서도 초기 활동에서 드러난 위원 간 입장 차이는 이어졌고, 그 결과 각 단체의 입장을 반영한 세 가지 대안이 제시되었다(경제사회

노동위원회, 2019).⁷⁾ 사각지대 해소, 기초연금, 국가지급보장 명문화 등도 논의되었으나 핵심 쟁점에서 합의가 불발되면서 최종 정책안 도출에는 이르지 못했다. 결국, 정부위원을 제외한 참여 주체들의 의견을 모은 권고문 형태로 정리되는 데 그쳤다.

특위는 조사·연구를 위한 별도 사무국을 두지 않고, 노사공익 각 1인과 비사업장 2인으로 구성된 실무협의회를 중심으로 최소한의 지원체계를 마련했다. 그러나 실무협의회 내부에서도 조사 필요성에 대한 이견이 있어, 기존 복지부와 공단 자료 활용에 그칠 수밖에 없었다. 당초 계획된 공론화 과정 역시 합의안 부재로 실행되지 않았다.

위원회 활동을 평가하면, 첫째 위원 구성 측면에서 정부, 노조, 사용자, 전문가 등 주요 이해관계자가 참여해 대표성을 확보했다고 볼 수 있다. 그러나 17명이라는 규모는 공적연금 개혁을 심도 있게 논의하기에는 다소 많았으며, 위원 간 입장 차이가 극명하게 드러나면서 실질적 합의 도출에는 한계가 있었다.

다음으로 위원회의 사명과 활동 기간을 살펴보면, 연금특위는 다층노후소득보장체계 전반을 포괄하는 광범위한 과제를 다루면서 사명이 불명확한 한계를 드러냈다. 활동기간 역시 공식 활동 기간인 6개월과 비공식 연장 기간을 포함하더라도, 과제의 복잡성과 규모를 고려할 때 충분하지 않았던 것으로 평가된다.

셋째, 위원회의 독립성과 지지 수준을 살펴보면, 연금특위는 경제사회노동위원회 산하에 설치되어 제도적 설계 측면에서 외부 개입으로부터의 독립성은 일정 부분 확보되었다고 평가할 수 있다. 그러나 지지 수준과 관련하여, 위원회 논의 결과가 국회나 정부 차원의 공식 논의로 연계되지 못했고, 정부로부터의 조사·연구 지원 체계도 부재했다는 점에서, 위원회 활동에 대한 제도적·정치적 지지는 전반적으로 미흡했던 것으로 판단된다.

넷째, 위원회의 제도적 환경은 우호적이지 못한 것으로 평가할 수 있다. 국민연금 개혁은 결국 국민연금법이 국회 본회의를 통과되면서 이루어질 수 있는데 당시 국회는 여소야대의 상황이었다. 이런 상황에서 대통령 산하 위원회가 제시한 대안에 대해 정치적 합의를 도출할 만한 제도적 환경은 아니었다고 평가할 수 있다.

이러한 조건 속에서 연금특위는 단일한 개혁안을 도출하지 못했고, 최종적으로 제시된 복수의 대안 역시 정치적·경제적 실행 가능성이 작았다. 예컨대, '소득대체율 45%-보험료율 12%'안은 경영계의 수용 가능성이 작았고, '현행 유지안'은 재정적 지속가능

7) ① 노동계·청년·여성단체 등은 소득대체율 45%, 보험료율 9→12% 인상(10년간 단계적)을 주장했고, ② 경영계는 현행 유지(소득대체율 40%, 보험료율 9%)를, ③ 비사업장가입자 대표는 소득대체율 45%와 보험료율 12%를 조건부 지지(지원 정책 병행 필요)하다가 정부 지원의 불확실성을 이유로 '소득대체율 유지 + 보험료율 10%'로 입장을 조정했다.

성 확보에 한계가 있었다. ‘보험료율 10%-소득 대체율 유지’안 역시 노동계의 지지를 얻지 못했을 뿐 아니라, 인상 폭이 재정 개선에 충분하지 않아 실효성이 떨어진다는 평가를 받았다.

2. 국회 연금개혁 특별위원회(2022.7~2024.5)

1) 개요

국회 연금특위의 출발점은 제20대 대선으로 거슬러 올라간다. 윤석열 前 대통령은 제20대 대선에서 ‘공적연금개혁위원회’를 대통령 직속으로 설치하겠다고 공약했다(국민의힘, 2022). 그러나 취임하고 4달 후에 발표된 120대 국정과제에서 대통령 직속 위원회 설치가 빠지면서(대한민국정부, 2022), 결국 연금개혁 특별위원회(이후 연금특위)는 국회 소속으로 2022년 7월 출범한다. 국회 연금특위가 출범하던 시기는 제5차 국민연금 재정계산이 본격 가동되고 있어서 양자 간 역할 분담을 둘러싼 논란이 제기되었다. 그러나 국회 소속 위원회는 여야 국회의원 등의 참여로 사회적 대타협에 더욱 효과적이라는 기대효과를 추구할 수 있다(권혁용 외, 2022: 13). 한편, 연금개혁의 추진에 따른 책임 소재를 여러 곳으로 분산하여 비난 회피(blame avoidance)라는 정치적 목적 또한 달성할 수 있다(Shinkawa, 2003).

전술한 차원에서 국회 연금특위는 1년 10개월에 걸쳐 개혁논의를 진행했으나 실질적인 활동 기간은 1년 5개월이었다. 마지막 5개월은 공론화위원회가 가동되었기 때문이다. 연금특위는 그 자체로 구체적인 논의를 진행하기보다, 민간자문위원회 중심으로 이뤄졌다. 따라서 민간자문위원회 1기(2022.11~2023.04)와 2기(2023.05~10)로부터 중간보고와 경과보고, 최종보고를 받는 것이 대부분의 활동이었다(연금개혁 특별위원회, 2024: 4-6). 그러나 민간자문위원회의 논의는 연금특위 차원에서 발전·계승되지 못하고, 때로는 위원회 외부의 영향력으로 무산되거나 때로는 논의 방향이 틀어지는 결과를 맞이한다(국회사무처, 2023a: 24; 주은선, 2024). 일부 성과 또한 있었다. 국회 연금특위의 논의 결과가 연금개혁으로 이어지지 않았으나 공론화위원회의 주요 안으로 제시되었고, 추후 연금개혁의 단행으로 이어지는 정치·정책적 분위기를 조성했다. 그러나 이것이 연금특위를 통해 얻으려던 기대효과는 분명 아니었을 것이다.

2) 위원회 활동과 평가

국회 연금특위는 ‘연금재정의 안정과 노후소득 보장을 위해 4대 공적연금과 기초연

금 등의 개혁방안을 논의하고, 관련 법률안을 심사·처리'하는 목적에서 2022년 7월부터 2024년 5월까지 활동했다(연금개혁 특별위원회, 2024: 1). 여당 주호영 의원이 위원장을 맡으면서 교섭단체에서 12명(국민의힘 6명, 더불어민주당 6명), 비교섭단체(정의당)에서 1명으로 구성되었다. 또한, 특위는 연금개혁을 둘러싼 각계 전문가의 의견을 듣기 위해 민간 자문위원회를 구성하기로 제2차 전체회의(2022.11.16)에서 의결했다. 민간 자문위원회는 2022년 12월 말까지 개혁 방향, 2023년 1월 말까지 개혁 방안을 특위에 제출하는 일정을 소화해야 했다(국회사무처, 2022a: 1).

국회 연금특위의 목적과 민간 자문위원회의 구성 등을 살펴봤을 때, 국회 연금특위는 구조개혁을 논의하려는 목적 또한 분명 있었다. 그러나 구조개혁은 직역연금과 사적연금(특히, 퇴직연금)까지 포함하는 방대한 범위를 가지는 점에서 민간 자문위원회가 두 달 반의 짧은 시간동안 다루기에 한계가 뚜렷했다. 따라서 민간 자문위원회의 공동위원장인 김연명 교수(중앙대)는 특위 제4차 전체회의(2023.01.03.)에서 개혁 방향은 모수개혁에 두되, 구조개혁은 중장기적 과제로 둔다고 보고했다(국회사무처, 2023a: 3).⁸⁾ 결국, 국민연금의 보험료율과 소득대체를 조정을 둘러싼 지난한 논의가 되풀이될 수밖에 없었다. 당시 제5차 국민연금 재정계산과 마찬가지로, 국회 연금특위 또한 보험료율과 소득대체의 동시 인상을 선호하는 소위 '소득보장론'과 소득대체를 유지한 채 보험료를 인상을 선호하는 '재정안정론'이 치열한 공방을 지속하고 있었다.

민간 자문위원회는 2023년 1월 말까지 개혁 방안을 특위에 제출하기 위한 논의를 지속한 결과, 두 가지 안으로 압축되었다. 소득보장론의 보험료율 15%-소득대체를 50% 대안과 재정안정론의 보험료율 15%-소득대체를 40% 대안이었다(중앙일보, 2023). 문제는 여기서 발생한다. 2월 8일 특위의 양당 간사(강기윤, 김성주)와 민간 자문위원회 공동위원장(김연명, 김용하)이 모수개혁이 아닌 구조개혁으로 방향을 틀겠다고 발표했기 때문이다.⁹⁾ 이후 민간 자문위원회의 경과보고서는 구체적인 수치가 빠진 채로 주요 발제 및 협의내용과 추가 검토방향 및 과제 중심으로 기술되었다(연금개혁 특별위원회, 2024: 51-76). 요약하면, 국회 연금특위는 민간 자문위원회에 전문적인 논의를 일임한 채로 자체 논의는 진행하지 않는 비생산적인 모습을 보였다. 오히려 자신들이 동의한 민간 자문위원회의 개혁 방향을 한 달 만에 뒤집을 뿐이었다.

8) 2023년 1월 초까지 정부 역시 구조개혁보다 모수개혁을 염두에 두고 있었다(보건복지부, 2023).

9) 한 민간 자문위원회 위원은 복수안이 양당에 제출되었으나 양당이 이를 전혀 논의하지 않고 구조개혁 논의로 전환했다고 주장했다(정창률, 2023). 한편, 여당 간사 강기윤은 모수개혁을 숫자놀음, 의미 없음 등으로 묘사하거나 대통령은 애초 구조개혁을 염두에 뒀다는 식의 발언을 했다(국회사무처, 2023a: 24).

국회 연금특위는 2023년 4월 30일까지였던 활동기간을 10월 말까지 연장하고, ‘민간 자문위원회 2기’를 꾸린다. 국회 연금특위의 논의 방향이 구조개혁으로 틀어진 바, 2기 활동은 기초연금과 퇴직연금, 국민연금 급여 산식 및 재정방식 등과 같이 광범위한 주제를 다룬다(연금개혁 특별위원회, 2024: 10-11). 민간 자문위원회 2기는 2023년 5월 17일에 개최된 특위 제9차 전체회의에서 14개의 구조개혁 검토 과제를 보고하고, 이후 일정을 외부 전문가나 민간 자문위원의 의견을 개별 과제별로 청취하는 방식을 취한다. 그러나 민간 자문위원회는 위원 간 논의를 통해 구조개혁의 쟁점을 결정하는 수단으로 의견 청취를 활용하기보다, 소득보장론과 재정안정론의 입장을 각각 듣는 방식을 취한다(김연명·김용하, 2023: 3). 실질적인 구조개혁 논의의 장이기보다 쟁점별로 기존에 나뉜 각 진영의 입장을 재확인하는 성격을 띤 것이다. 따라서 민간 자문위원회 2기의 활동보고서는 입장이 수렴한 일부를 제외하고, 검토 과제별 쟁점 및 대안을 종합적으로 나열하는 수준에 그쳤다(김연명·김용하, 2023: 8-35). 2기에 앞서 활동했던 소위 ‘민간 자문위원회 1기’와 국회 연금특위에서 뜨거운 감자였던 국민연금 모수조정은 병렬적으로 기술된다. 소득보장론은 보험료율 13%-소득대체율 50%, 재정안정론은 보험료율 15%-소득대체율 40%를 주장했다.

결국, 민간 자문위원회 2기는 특위에게 구조개혁 추진을 주문받았으나 모수개혁을 우선 추진해야 한다는 결론을 내린다(국회사무처, 2023b: 3; 김연명·김용하, 2023: 10). 이에 여당 간사 유경준은 민간 자문위원회 위원장을 특위 회의에서 공개적으로 질책하는 해프닝이 일어난다(국회사무처, 2023b: 20). 특위와 그 산하 민간 자문위원회 간 원활한 소통이 일어나지 않아 엇박자가 난 것이다. 이렇게 활동을 마무리한 국회 연금특위는 2023년 10월 30일까지였던 활동기간을 또 다시 7개월 연장하여, 공론화위원회를 구성한다. 그러나 공론화위원회에서 다수 시민대표단이 선택한 안(예: 보험료율 13%-소득대체율 50%)은 그에 반대하는 일부 민간 자문위원과 특위 위원에 의해 부정당하거나 폐쇄된다(국회사무처, 2024; 매일경제, 2024; 중앙일보, 2024; 한국경제, 2024). 종합하면, 사회적 합의를 피하려는 목적을 지닌 국회 연금특위는 제 기능을 발휘하지 못했고, 민간 자문위원회는 무리한 미션을 짧은 시간에 논의해야 하는 어찌면 불가능한 역할을 받았다.

기타 국내·외 연금개혁 위원회와 비교하여 국회 연금특위의 평가는 상당히 어려움이 있는데, 그 산하에 민간 자문위원회를 두고 여기서 주도적인 논의가 진행되었기 때문이다. 본 연구는 국회 연금특위를 중심으로 평가하되, 민간 자문위원회에 대한 언급도 때때로 할 것이다. 첫째, 위원 구성의 관점에서, 연금특위는 여당 의원 6명, 야당 의원 7명(교섭단체 6명+비교섭단체 1명), 총 13명의 적정 규모와 여야 간 고루 분포

된 대표성을 보였다.¹⁰⁾ 반면, 개혁 방향과 방안을 내놓아야 하는 민간 자문위원회는 1기 16명, 2기 20명으로 그 수가 많았고 구성 자체가 진영 논리로 양분되어 사회적 합의의 이루기 어려운 구조였다.¹¹⁾

둘째, 임무와 권한 측면에서 국회 연금특위는 주체적으로 위원회의 임무를 설정하기보다 민간 자문위원회가 개혁 방향을 정하도록 했다. 게다가, 모수개혁으로 정해진 민간 자문위원회 1기의 결정을 뒤엎고 명확한 근거 없이 구조개혁으로 임무를 바꾸기도 했다. 특위는 공론화위원회를 제외한 실질적인 활동 기간은 1년 6개월로 길었지만, 자체적인 논의는 하지 못한 채 활동 연장을 이어갈 뿐이었다. 특히, 민간 자문위원회 2기에 공·사적 연금체계의 구조적 개혁이라는 임무를 주면서 약 5.5개월의 짧은 시간을 부여했다. 특위는 불명확한 활동 임무와 형식적인 기간 연장이라는 성격을 나타낸다.

셋째, 국회 연금특위는 입법부에 위원회를 설치하여 삼권 분립에 입각한 형식적 독립성을 띠었으나 실질적으로 독립적 권한을 행사하기보다 언론과 대통령의 눈치를 보는 종속적인 모습을 보인다(국회사무처, 2023a: 24). 이는 단순히 위원회의 문제라기보다 민주주의에 입각한 합의 정신이 불충분한 데 기인할 것이다. 지지 수준 또한 정부와 행정기관에게 보장받았으나 공론화위원회의 결과를 불수용하는 등 이해관계자의 비판을 받아 정당성(legitimacy)을 확보하는 데 실패했다(공적연금강화국민행동, 2024).

넷째, 국회 연금특위를 둘러싼 제도적 환경은 부정적으로 형성되었다. 정부와 여당은 재정적 지속가능성 중심의 개혁을 선호한 반면, 제21대 국회는 노후소득보장 중심의 개혁을 선호하는 야당이 다수 의석을 점유하고 있었다. 이러한 구성에서 국회 연금특위가 사회적 합의를 꾀하더라도 여야정 논의에서 상당한 진통이 예상되는 것은 자명했다. 또한, 국정운영 방식을 둘러싼 정부와 여당, 야당 간 갈등에 따른 불신은 연금개혁을 논의하기 위한 신뢰관계의 형성을 가로막는 요인이었다.

다섯째, 실현가능성 관점에서 국회 연금특위는 단일 개혁안을 도출하는 데 실패하여 평가할 수 없다. 다만, 민간 자문위원회에서 치열했던 모수개혁으로 범위를 좁히면 13%-소득대체율 50%와 보험료율 15%-소득대체율 40% 모두 정치적 수용 가능성은 떨어졌다. 전자는 정부, 후자는 야당 관점에서 받아들일 수 없었기 때문이다. 한편, 행정적으로는 두 안 모두 모수개혁인 관계로 큰 문제는 없었으며 경제적으로는 두 안 모

10) 한편, 위원장과 간사를 제외한 대다수 의원은 초선 의원으로 구성되거나 보건복지위원회 소속이 아닌 관계로 전문성은 매우 떨어졌다. 민간 자문위원회에 구체적인 개혁 논의를 일임한 것 또한 전문성의 부재를 보여준다.

11) 복잡·다양화된 개혁 환경과 달리, 정책인식 및 선호가 유사한 전문가의 구성으로 이념 중심의 구도가 형성되어 새롭고 다양한 논의가 제한되는 문제도 있다(이투데이, 2024).

두 기금소진 시점이 기존보다 연장되어 실현 가능했다.¹²⁾

V. 요약 및 종합

1. 위원회 종합 평가

1) 위원회 평가 요약 및 위원회 유형화

지금까지 살펴본 국내의 연금개혁위원회를 평가한 결과와 유형 분류는 다음과 같다. 먼저 독일 뤼프 위원회는 다양한 이해관계자를 포괄하여 대표성을 확보했으며, 위원 규모도 적정 수준이었다. 위원회는 2020년과 2030년까지 유지해야 할 보험료율을 달성할 수 있는 개혁안을 마련한다는 명확한 임무를 부여받았고, 약 10개월 간의 충분한 기간을 거친 논의를 이어갔다. 독립성 또한 제도적으로 보장되었으며, 정부와 주요 정당으로부터 균형 있는 지지를 확보했다. 다만 상원에서 야당이 우세해 제도적 환경은 우호적이지 않았다. 그럼에도 위원회가 제시한 대안은 실제 입법으로 이어져 제도 개혁을 실현하는 성과를 거두었다. 이러한 점에서 뤼프 위원회는 실질적 정책 변화를 주도한 ‘정책설계자(policy engineer)’ 유형으로 분류된다.

핀란드 Rantala 위원회 2기는 노동조합과 사용자 단체 등 주요 이해관계자가 참여하여 대표성을 확보했으며, 10명 이하의 소수 위원으로 구성되어 운영의 효율성을 높였다. 위원회는 수급연령 상향과 지급률 조정이라는 명확한 임무를 부여받았고, 약 1년 동안 충분한 논의를 이어갔다. 독립성도 보장되었으며, 이해관계자와 정치권으로부터 강한 지지를 얻었다. 조합주의에 기반한 정치환경 덕분에 합의 도출이 용이했고, 위원회가 제시한 대안은 합의 과정을 거쳐 입법으로 이어졌다. 이러한 점에서 Rantala 위원회 2기 역시 ‘정책설계자(policy engineer)’ 유형으로 분류된다.

미국 사회보장장화위원회는 민주당과 공화당의 추천을 통해 정치적 대표성을 확보했다. 그러나 16명의 위원 수는 개인연금 강화 방안을 논의하기에는 다소 많았고, 임무 역시 구체성이 부족했으며, 6개월이라는 짧은 활동 기간은 과업 수행의 한계로 작용했다. 독립성은 제도적으로 보장되었고 행정부와 의회로부터 공식적 지지도 얻었다. 부시 행정부 초기라는 개혁 친화적 환경 속에서 출범했으나, 정치적 실행 가능성은 작

12) 다만, 정부는 재정안정 관점에서 소득대체율 유지안을 더 높게 평가했다(국회사무처, 2024: 9-10).

아 최종적으로 제도변화를 실현하지는 못했다. 문제 인식과 개혁 방향 제시에는 성공했으나 실질적 제도변화로 이어지지 못한 점에서, 이 위원회는 ‘경보기(alarm raiser)’ 유형으로 분류된다.

한국의 경사노위 연금특위는 노동계, 경영계, 청년, 정부 등 다양한 이해관계자가 참여해 형식적 대표성은 확보했으나 위원 규모는 다소 컸다. 과업 범위가 과도하게 넓어 임무의 명확성이 부족했고, 공식 활동 6개월과 일부 연장 기간을 포함하더라도 논의 시간은 충분하지 않았다. 독립성은 제도적으로 보장되었으나 국회와 정부 차원의 지지는 미흡했다. 여소야대의 정치 구조 역시 연금개혁 합의에 불리하게 작용했다. 결국, 복수안을 제시하는 데 그쳐 실질적인 합의 도출과 제도변화를 이루지 못했으며, 이러한 점에서 경사노위 연금특위는 ‘현상유지(status quo)’ 유형에 해당한다.

한국의 국회 연금특위는 국회의원 중심으로 정치적 대표성을 확보했으나, 다양한 사회적 이해관계자의 의견을 통합적으로 대변하는 데는 한계가 있었다. 위원 규모는 적정했으나 임무의 명확성은 부족했다. 활동 기간(공론화위원회 제외)은 1년 6개월로 충분했으나, 실질적 논의 없이 형식적 연장만 이어졌다. 입법부 설치를 통해 제도적 독립성은 확보했으나, 언론과 대통령을 의식하는 모습에서 실질적 독립성은 제한적이었다. 정부와 국회의 지지는 있었으나 여야 갈등이 지속되면서 합의 도출에는 실패했다. 결과적으로 모수개혁 대안은 제시되었으나 사회적 합의와 정치적 수용 가능성은 확보하지 못했으며, 이에 따라 국회 연금특위는 ‘현상유지(status quo)’ 유형으로 평가된다.

2) 정책설계자 위원회의 차별적 특징

Marier의 분석 틀에 따르면 ‘정책설계자’ 유형은 정부가 연금개혁위원회의 권고를 그대로 채택해 가장 강력한 정책적 영향력을 행사하는 위원회로 분류된다. 다시 말해, ‘정책설계자’ 유형은 연금개혁에 성공한 위원회이다. 사례분석 결과, 본 연구는 다른 유형과 비교하여 ‘정책설계자’ 위원회의 특징적인 요인을 확인할 수 있었다. 위원 구성의 대표성이나 제도적 환경의 일부 제약은 다른 유형과 유사했지만, 임무와 시간, 독립성과 지지, 대안의 실행 가능성에서 ‘정책설계자’ 유형은 뚜렷한 차이를 보였다. 이러한 요인들이 성공적인 개혁안 도출에 결정적으로 작용한 것으로 판단된다.

먼저 ‘정책설계자’ 유형에 해당하는 독일의 뮌헨 위원회와 핀란드의 Rantala 위원회는 공통적으로 명확한 임무와 충분한 시간을 보장받았다. 약 10개월간 활동한 뮌헨 위원회는 목표 보험료율을 달성할 수 있는 개혁안 마련이라는 명확한 임무를 부여받았고, 약 1년간 활동한 핀란드 Rantala 위원회 2기 역시 수급 개시 연령 및 지급률 조

정안을 마련하는 명확한 과제를 부여받았다. 이는 위원회가 복잡한 연금개혁 문제를 심도 있게 논의하고 합의를 이끌어내는 데 필수적인 조건이었다. 반면 미국의 사회보장강화위원회(경보기)는 구체성이 부족한 임무와 짧은 활동 기간이라는 한계를 지녔으며, 한국의 경사노위와 국회 연금특위(현상유지) 역시 임무의 불명확성과 형식적 활동 연장으로 인해 실질적인 논의 시간을 확보하지 못했다.

다음으로 ‘정책설계자’ 유형의 뤼프 위원회와 Rantala 위원회는 정부·정당·이해관계자로부터 폭넓은 지지를 얻는 동시에 운영의 실질적 독립성도 보장받았다. 특히 핀란드의 경우 조화주의적 정치 환경 덕분에 이해관계자들의 동의를 더욱 쉽게 확보할 수 있었다. 반면 ‘경보기’와 ‘현상유지’ 유형의 위원회들은 정부나 국회의 지원이 부족하거나 여야 갈등 등 정치적 제약으로 인해 합의 기반을 마련하지 못했다.

마지막으로 ‘정책설계자’ 위원회들은 행정·경제·정치적으로 실현 가능한 합의안을 도출하는 데 성공했다. 이는 명확한 임무, 충분한 시간, 그리고 폭넓은 지지가 결합된 결과였다. 반면, ‘경보기’와 ‘현상유지’ 위원회들은 제안된 대안이 지지를 얻지 못하거나 합의안 도출에 실패해 실제 정책으로 이어지지 못했다.

2. 정책적 합의

앞서 강조한 대로, 연금개혁 위원회의 운영이 개혁의 성공으로 항상 이어지는 것은 아니다. 국내의 예를 들면, 위원회 활동이 활발했던 2022~2024년에는 개혁이 이뤄지지 않았으나 활동이 전무했던 2025년 초에 제3차 국민연금 개혁이 타결되었다. 제2차 국민연금 개혁 역시 마찬가지였다. 그럼에도 불구하고, 우리는 위원회 설치를 통해 이해관계를 조정한 합의안과 사회적 대화에 기반을 둔 연금개혁을 기대한다. 그러나 위원회 내부 위원 간 조정 및 합의 실패, 이에 따른 갈등과 파행, 그리고 형식적인 활동 기간 연장 등이 반복적으로 나타난다. 이는 위원회의 기대효과를 확보하기 위한 이론·정책적 검토 없이, 단순히 위원회를 구성하고 여러 위원을 섭외하면 성과가 도출될 것이라는 안일한 인식에 기인한 것으로 판단된다.

그렇다면 본 연구가 Marier(2009)의 이론적 틀을 기반으로 검토한 국내·외 연금개혁 위원회의 사례를 통해 얻을 수 있는 정책적 합의는 무엇일까? 향후 한국의 연금개혁과 이를 논의하는 장으로서 위원회가 참고해야 할 시사점은 무엇일까?

〈표 1〉 국내·외 연금개혁위원회 평가 결과

위원회	위원 구성	권한과 시간	독립성과 지지	제도적 환경	대안의 실행가능성	위원회 유형
리틀위원회 (독일)	· (대표성) 확보 · (규모) 적정	· (임무) 명확 · (시간) 충분	· (독립성) 확보 · (지지) 정부, 정당 지지 확보	상원 야당 우세로 제약 존재	행정·경제·정치적 실행가능성 높음	정책 설계자
Rantala 위원회 2기 (핀란드)	· (대표성) 확보 · (규모) 적정	· (임무) 명확 · (시간) 충분	· (독립성) 확보 · (지지) 이해관계자, 정차권 지지 확보	조합주의 기반 정치 환경으로 합의가 용이	행정·경제·정치적 실행가능성 높음	정책 설계자
사회보장강화 위원회 (미국)	· (대표성) 양당 추천 통한 정치적 대표성 확보 · (규모) 다소 많음	· (임무) 구체성 부족 · (시간) 부족	· (독립성) 확보 · (지지) 정부, 의회 지지 확보	부시 행정부 초기로 개혁에 우호적	행정·경제 가능성은 있으나 정치적 실행가능성 낮음	경보기
경사노위 연금특위 (한국)	· (대표성) 확보 · (규모) 다소 많음	· (임무) 명확성 부족 · (시간) 부족	· (독립성) 확보 · (지지) 정부, 국회 지지 미흡	여소야대 구조로 연금개혁에 대한 합의가 어려움	· 합의안 도출 실패로 정치적 실행가능성 낮음 · 일부안(현행유지)은 경제적 실행가능성 낮음	현상유지
국회 연금특위 (한국)	· (대표성) 정치적 대표성 확보, 사회적 대표성 제한 · (규모) 적정	· (임무) 명확성 부족 · (시간) 충분하나 형식적 활동 연장에 그침	· (독립성) 실질적 독립성 미흡 · (지지) 정부, 국회 지지 확보	여야 갈등의 지속으로 합의가 어려움	합의안 도출 실패로 정치적 수용가능성 낮음	현상유지

첫째, 위원회 설치 주체(정부 또는 국회)는 위원회의 임무를 명확하게 설정할 필요가 있다. 즉, 위원회에 개혁의 기본 방향을 사전에 제시하고, 임무를 해당 방향에 부합하는 구체적 합의안을 마련하는 것으로 한정하여 부여해야 한다. 사례분석 결과, 연금 개혁에 실패한 미국과 국내 위원회의 공통점은 임무의 불명확성에 있었다. 물론 일부에서는 개혁안 도출 자체가 명확한 임무라고 주장할 수 있다. 그러나 국민연금 개혁은 개혁 방향, 기간, 방법 등 다층적인 쟁점을 포함하고 있어, 위원회 임무를 단순히 개혁안 도출로 정의할 경우 논의 범위가 지나치게 확장되고, 그 결과 위원 간 합의가 어려워질 수 있다. 따라서 향후에는 개혁 방향과 방법 등에 관한 구체적 지침을 설정하여 위원회의 임무를 부여하는 것이 필요하다. 또한, 독일과 핀란드의 경우, 연금개혁위원회가 합의된 대안을 제출하였고, 이는 실제 개혁 성공으로 이어졌다. 반면, 국내와 미국 위원회는 합의안을 제출하지 못하였다. 이러한 비교 분석 결과, 위원회의 영향력을 높이기 위해서는 합의안을 도출하는 것이 필수적임을 알 수 있다. 따라서 향후 위원회의 임무는 사전에 제시된 개혁 방향과 부합하는 합의안을 마련하는 것으로 명확히 설정할 필요가 있다.

둘째, 연금개혁 위원회를 둘러싼 제도적 환경을 우호적으로 형성하여 자체 합의안을 내놓기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 제2장에서 밝힌 대로, 제도적 환경은 정치제도의 합의 구조가 위원회 활동에 미친 영향과 연결된다. 한국의 연금개혁 위원회는 앞서 살펴본 두 사례를 포함하여 제도적 환경이 부정적으로 형성되는 경우가 빈번했다. 특히, 최근 들어 정부·여당과 야당 간 정치 권력의 구도는 위원회의 영향력을 가름하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 지난 제3차 국민연금 개혁과정에서 대표적인 사례이다. 윤석열 정부와 당시 여당은 소득대체율 인상 없는 재정안정화 개혁을 원했으나 국회 내 과반수를 차지하지 못한 반면, 주요 야당은 소득대체율 인상을 수반한 보험료율 인상을 원했고 과반수 의석을 안정적으로 점했다. 이러한 역학관계의 차이는 전자가 공론화위원회 시민대표단의 선택은 물론, 국회 연금특위의 영향력을 형해화하는 데 기여했다. 이처럼 한국의 연금개혁 위원회는 현상유지 유형에 머무르는 경우가 대다수였다. 여야 간 이견에 따른 갈등이 이어졌으며, 때때로 위원회에 대한 최고 정책결정자의 존중이 부족한 적도 있었다. 물론, 제도적 환경의 단기적인 개선은 쉽지 않다. 여야 간 이견 조정과 최고 정책결정자의 인식은 비단 연금개혁에 국한된 것이 아니라, 거시적인 정치 문화와 연결되기 때문이다.¹³⁾

13) 이와 관련하여 2025년 3월에 단행된 제3차 국민연금 개혁은 연금개혁의 필요성을 줄곧 강조해 온 최고 정책결정자가 부재(不在)한 상황에서 이루어졌다는 점에서 흥미로운 대조를 이룬다.

셋째, 위원회는 명확한 임무뿐 아니라 이를 수행할 충분한 시간을 확보해야 한다. <표 1>에서 파악한 바와 같이, 위원회 활동 결과 연금개혁이 이루어진 독일과 핀란드는 구체적인 과업과 충분한 시간을 확보한 반면 그렇지 못한 미국과 국내 위원회는 두 요소가 제대로 충족되지 못했다. 예를 들면 경사노위 연금특위는 임무가 너무 광범위했으나 이에 비해 시간이 부족했다. 국회 연금특위 2기는 연금체계를 변화시키는 구조 개혁을 논의하는데도 5-6개월의 짧은 기간만 받았다. 한국이 직면한 인구구조 변화와 재정 지속가능성 문제의 복잡성을 고려할 때, 6개월 내외의 활동 기간은 심층적 논의와 사회적 합의 도출에 불충분하다고 볼 수 있다. 따라서 한국과 같이 인구, 사회, 경제적 환경이 빠르게 변화하는 상황에서는 다음과 같은 이원화 운영전략을 고려해 볼 수 있겠다. 우선, 5년마다 가동되는 재정계산위원회의 시기를 더욱 짧게 하여 준 상설화하되, 구체적인 개혁안을 논의하기보다 중립적인 전망과 분석, 지표를 제공하는 역할로 탈바꿈한다.¹⁴⁾ 다음으로 재정계산위원회가 내놓은 자료를 중심으로 개혁 국면에 연금개혁 위원회를 가동하여 구체적인 개혁안을 내놓는 것이다. 대신에 새로운 전망과 분석, 지표 생산 등은 하지 않는다. 이와 같은 이원화 운영을 통해 연금개혁 위원회는 종합적인 개혁안을 효과적으로, 충분히 논의하는 데 도움이 될 수 있다.

넷째, 대표성과 규모 측면에서 위원회 내 위원의 구성 방식을 재검토할 필요가 있다. 정부나 정당, 전문가집단, 노사 이해관계자 등 다양한 행위자가 참여하는 일반적인 위원회 구성 방식이 개혁논의에 효과적인지 의문이다. 우선 대표성 측면에서, 한국과 같이 조직화된 자본(organized capital)과 조직화된 노동(organized labor)이 형성되지 않은 현실에서 대표성 있는 노사 이해관계자가 참여하기란 매우 어렵다. 이들과 정치·정책적으로 연결된 몇몇 전문가집단 역시 충분한 대표성을 갖는다고 말하기 어렵다.

다음으로 규모 측면에서 보더라도, 한국의 연금개혁 위원회는 위원 수가 많은 경향성을 보인다. 본 연구에서 분석한 두 위원회를 제외하더라도, 제4차 재정계산위원회는 개별 분과위원회가 16~17명, 제5차 재정계산위원회는 16명의 위원으로 구성되었다. 종합하면, 몇몇 위원의 대표성이 충분치 않은 상황에서 위원회가 비대한 규모로 구성되다 보니, 사회적 합의에 입각한 논의는 이뤄질 수 없었다. 이는 소득대체율 인상 여부와 결부되면서 논의가 더욱 양분화되었고, 위원 간 갈등은 심해질 수밖에 없었다. 하지만 이러한 상황에서도 향후 연금개혁은 지속적인 논의를 거쳐야 하고, 이전보다 위원 간 갈등을 줄이는 방향을 추구해야 한다. 따라서 현재와 같은 비대한 위원회 구

14) 이는 프랑스의 연금전략위원회(Conseil d'orientation des retraites)의 운영방식과 동일한데, 여기서는 특정 개혁이나 정치적 방향은 제시하지 않는 특징을 띤다(Conseil d'orientation des retraites, 2022).

성 방식 대신, 연금개혁을 조금이라도 진전시키기 위한 자세를 가진 위원 위주로 참여시킬 필요가 있다. 즉, 자신의 선호만 내세우기보다 차선 혹은 차악의 방향이라도 합의하려는 위원들로 위원회를 구성해야 할 것이다(문현경·류재린, 2024: 163).¹⁵⁾

마지막으로, 위원회가 합의안을 제출한 경우 정부는 이를 수용하기 위한 공식적인 수준의 절차를 할 필요가 있다. 예를 들어, 위원회에서 내놓은 합의안의 방향성을 여야 및 정부 차원에서 수용하는 것이다. 또는, 정부나 국회가 위원회의 합의안을 원안의 형태로 국회에 제출하는 것도 생각해 볼 수 있다. 이러한 절차를 마련할 경우, 위원회는 연금개혁의 단행으로 이어지는 실질적인 수단으로 작동할 수 있을 것이다.

3. 결론

본 연구는 Marier(2009)의 이론적 틀에 입각하여 국내·외 연금개혁 위원회를 분석하고 이를 토대로 이론적·정책적 함의를 제시했다. 이론적 함의 측면에서 본 연구는 Marier의 분석 틀을 확장하여 연금개혁 위원회의 성공과 실패를 가르는 운영 요인을 파악하였다. 기존 연구들이 연금개혁에 성공한 소수 사례를 분석하는 데 그쳤다면, 본 연구는 성공 및 실패 사례를 함께 비교함으로써 연금개혁에 성공한 위원회가 공통적으로 갖는 특징적인 운영 요인을 확인했다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 국내 연금개혁 연구에서 시도되지 않았던 위원회 유형화를 통해 Marier의 이론적 틀을 확장했다는 점에서 이론적 기여를 달성했다. 이러한 유형화 작업은 향후 연금개혁 관련 연구에서 위원회의 역할을 체계적으로 분석하는 데 유용한 도구를 제공할 것이다. 마지막으로 지금까지 보여준 국내·외 연금개혁 위원회의 사례 검토를 통해 향후 한국의 연금개혁과 이를 논의하는 장으로서 위원회가 참고해야 할 시사점을 제시했다.

이와 같은 본 연구의 기여에도 불구하고 본 연구의 분석 결과는 평가 기준에 따라 상이한 해석이 가능함을 전제로 한다. 예를 들어, 임무송(2020)과 박명준(2019)처럼 위원의 역량 강화나 자유로운 소통 체계의 증진, 위원회의 정치적 중립성 확보를 강조할 수 있겠다. 그럼에도 이러한 함의 및 시사점을 종합적으로 고려하여 위원회를 운영하려는 노력은 정책 현장에서 확인되지 않는다. 상술한 다섯 가지 정책 제언은 내용상으로 봤을 때, 어쩌면 당연할 정도로 기본적인 것이다. 그러나 한국의 연금개혁 위원

15) 비슷한 맥락에서 21세기 영국 연금개혁의 기틀을 잡는 데 결정적인 역할을 했던 ‘Turner 위원회’의 사례를 참고할 필요가 있다(Massala and Pearce, 2022). 이 위원회는 노사정의 폭넓은 지지를 받는 3명의 위원으로 구성되었다. 이렇게 확보된 대표성과 신뢰를 바탕으로, Turner 위원회는 개혁안 수립과 이를 실현하기 위해 주요 이해관계자와 지속적인 소통 및 설득에 나섰다. 소규모 위원회의 대표적인 모범 사례로 손꼽힌다.

회가 낮은 영향력을 보이는 것은 이러한 사항조차 충실히 지켜지지 않은 데 기인한다고 볼 수 있다. 이는 2025년 3월 여야 간 연금개혁 관련 합의문에 따라 구조개혁을 논의하기 위해 4월 출범한 국회 연금특위에서도 그대로 발견된다.¹⁶⁾ 구조개혁은 모수 개혁보다 광범위하면서 안전마다 구체적인 논의가 필요한 데도 12월까지 짧은 활동 기간을 설정했다. 이와 같은 설정은 다시금 위원회 운영의 비효율성과 갈등 유발 가능성을 예고하는 것으로, 향후 추가 연장과 위원 간 의견 충돌이 불가피할 것으로 보인다.¹⁷⁾

본 연구는 다음과 같은 점에서 몇몇 한계를 가진다. 첫째, 제3장에서 기술한 해외 연금개혁 위원회의 사례를 입체적으로 분석하는 데 위원 인터뷰와 같은 1차 자료를 활용하지 못한 아쉬움이 있다. 김영순(2014)과 Massala and Pearce(2022)처럼 위원회에 참여한 행위자들과 인터뷰를 실시하여 활용했다면, 더욱 체계적인 분석이 가능했을 것이다. 둘째, 본 연구는 연금개혁 위원회의 영향력을 확보하기 위한 주요 요소를 제시했지만, 이는 연금개혁 단행으로 연결되는 필요조건이나 충분조건과 거리가 있다. 다시 말해, 본 연구가 제시한 주요 요소가 어떤 조건과 결합했을 때, 연금개혁 단행으로 이어지는 영향력을 발휘하는 것일까? 이에 대한 분석은 본 연구에서 충분히 다루지 못했다. 셋째, 본 연구는 국내·외 연금개혁 위원회를 비교 분석했으나 사례 수가 제한적인 관계로, 분석 결과의 해석과 확장에 주의를 필요로 한다. 또한, 개별 국가 간에 제도적 맥락이 상이한 측면이 있다. 추후 연구를 통해 다양한 유형을 포함한 비교 분석으로 폭넓은 이론화 가능성을 모색할 필요가 있겠다.

16) ‘연금개혁 관련 합의문’ 중 국회 연금특위 내용은 다음과 같다(연합뉴스, 2025). 첫째, 특위의 위원 정수는 13인으로 하되 여당 의원 6인, 야당 의원 7인을 둔다. 둘째, 위원장은 국민의 힘이 맡는다. 셋째, 활동 기간은 구성일로부터 2025년 12월 31일까지 하되 필요하면 연장할 수 있다. 넷째, 특위에 법률안 심사권을 부여하되 안전은 여·야 합의로 처리한다. 다섯째, 연금재정 안정과 노후소득 보장을 위해 재정안정화 조치 및 국민·기초·퇴직·개인 연금 등의 개혁방안을 논의한다.

17) 2025년 7월 말 기준, 두 차례의 회의를 진행한 점에서 활동 기간의 연장은 불가피해 보인다.

▣ 참고문헌

- 경제사회노동위원회. 2019. 《경제사회노동위원회 활동보고서》.
- 경제사회노동위원회법. 2021. 《개정 2021.1.5., 법률 제17864호》.
- 《공적연금강화국민행동》. 2024. “시민들의 공론화 결과 무시하는 국회 연금특위, 규탄한다!” <http://pensionforall.kr/2024/05/07/1-73/>. 5월 7일.
- 국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회. 2018a. 《제2차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 11월 9일.
- _____. 2018b. 《제4차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과》. 11월 23일.
- _____. 2018c. 《제6차 연금개혁특위 전체회의 결과》. 12월 14일.
- _____. 2018d. 《제7차 연금개혁특위 전체회의 결과》. 12월 28일.
- _____. 2019. 《제10차 연금개혁특위 전체회의 결과》. 2월 26일.
- 국민연금재정계산위원회. 2023. 《2023 국민연금재정계산》.
- 국민연금재정추계위원회 · 국민연금제도발전위원회 · 국민연금기금운용발전위원회. 《2018년 국민연금 재정계산 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선편향》. 전주: 국민연금연구원.
- 국회사무처. 2022a. 《제400회 국회(정기회) 연금개혁특별위원회회의록 제2호》. 11월 16일.
- _____. 2023a. 《제401회 국회(정기회) 연금개혁특별위원회회의록 제4호》. 1월 3일.
- _____. 2023b. 《제410회 국회(정기회) 연금개혁특별위원회회의록 제11호》. 11월 16일.
- _____. 2024. 《제414회 국회(정기회) 연금개혁특별위원회회의록 제12호》. 4월 30일.
- 권혁용 · 김혜진 · 문현경 · 이다미. 2022. 《연금개혁을 위한 거버넌스에 관한 연구》, 2022-03. 서울: 정책기획위원회.
- 김상균. 2010. 《낙타와 국민연금: 역설로 풀어본 국민연금의 진실》. 서울: 학지사.
- 김연명 · 김용하. 2023. 《한국형 노후소득보장 그랜드 플랜 수립을 위한 정책과제》. 서울: 국회 연금개혁특별위원회.

- 김영순. 2014. 《코끼리 쉽게 옮기기: 영국 연금 개혁의 정치》. 서울: 후마니타스.
- 김원섭. 2008. 《공적연금개혁에서 연금개혁위원회의 역할에 관한 연구》, 2008-01. 서울: 국민연금연구원.
- 김혜진·문현경·유현경. 2023. 《국민연금개혁위원회 운영에 관한 연구》, 2023-02. 전주: 국민연금연구원.
- 남찬섭. 2025. “제3차 연금개혁의 정치: 담론, 제도, 행위자의 상호작용.” 《사회복지정책》, 52(2): 151-192.
- 《매일경제》. 2024. “[단독] 국민연금 시민대표단 ‘답정너’였다… “뽐을 때부터 한쪽이 우세.” 4월 28일.
- 문현경·류재린. 2024. “최근 연금개혁 논의에 대한 비판적 고찰.” 《한국사회》, 25(2): 141-171.
- 문현경·홍정민. 2022. 《2014년 기초연금 도입 결정 과정 분석》, 2022-03. 전주: 국민연금연구원.
- 법제처. 2024. 《법령 입안·심사 기준》.
- 보건복지부 보도자료. 2023. 《[1.10.월.동아일보] 국민연금 보도 관련》. 1월 10일.
- _____. 2024. 《정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동》. 9월 4일.
- 서현수. 2019. “핀란드: 또 하나의 복유립 모델의 형성과 변혁.” 여유진 외. 《노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천과정 연구》, 105-134. 서울: 경제·인문사회연구회.
- 선학태. 2014. “노르딕 민주주의 동학: 합의제 정당정치와 조합주의 정치의 연계.” 《평화연구》, 22(2): 255-292.
- 성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람. 2019. 《해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구》, 2019-03. 전주: 국민연금연구원.
- 연금개혁 특별위원회. 2024. 《연금개혁 특별위원회: 활동결과보고서》. 서울: 국회 연금개혁특별위원회.
- 《연합뉴스》. 2025. “[전문] 여야 국민연금 개혁 관련 합의문.” 3월 20일.
- 오건호. 2007. “국민연금법 개정안 평가 및 연금정치.” 《동향과 전망》, 71: 190-204.
- 원석조. 2002. “미국의 사회보장연금 개혁논쟁에 관한 고찰.” 《한국사회복지학》, 51: 5-28.
- 《이투데이》. 2023. “[정책에세이] ‘전문성 없는’ 전문가들이 주도하는 연금개혁.” 10월 27일.

- 임상훈 · 손영우. 2017. 《노사정위원회 재편방안: ‘노동존중사회’ 실현을 위한 사회적 대화기구 개편방안》. 서울: 대통령 소속 경제사회발전노사정위원회.
- 장흥근 · 박명준 · 강민형 · 박성국 · 정홍준. 2023. 《한국 사회적 대화의 유형별 사례와 경험》, 2023-14. 세종: 한국노동연구원.
- 정창률. 2023. “‘늦출 수 없는 연금 개혁, 당면과제와 바람직한 방향은?’ 토론회.”, 《국회의원 어기구 주최 토론회 자료집(3월 21일)》.
- 주은선. 2024. “한국 연금정치에서 2024년 연금개혁 공론화 경험에 갖는 의미.” 《한국사회정책》, 31(4): 133-164.
- 《중앙일보》. 2023. “[단독] 국민연금 보험료를 9%→15% 가둬, 소득보장서 갈렸다.” 1월 30일.
- _____. 2024. “연금연구회 22대 국회서 개혁 다시 논의하자.” 5월 13일.
- 최영준 · 전미선. 2017. “공공정책에서 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가?: 공무원연금 개혁 과정 분석.” 《한국행정학보》, 51(3): 359-387.
- 《한겨레》. 2023. “오랜 데자뷰, ‘연금개혁 공회전’을 끝내려면[아침햇볕].” 9월 5일.
- 한신실 · 홍정민. 2022. 《노인기초보장제도 역할 변화 및 배경에 관한 연구: 스웨덴과 핀란드 사례를 중심으로》, 2021-03. 전주: 국민연금연구원.
- Borsch-Supan, A. 2003. *MEA newsletter No. 06*. Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing (MEA).
- Bulmer, Martin. 1983. “An Anglo-American Comparison: Does Social Science Contribute Effectively to the Work of Governmental Commissions.” *American Behavioral Scientist*, 26(5): 643-668.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. 2003. *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission*. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Christensen, Johan, & Holst, Cathrine. 2017. “Advisory Commissions, Academic Expertise and Democratic Legitimacy: The Case of Norway.” *Science and Public Policy*, 44(6): 821-833.
- Conseil d’orientation des retraites. 2022. *Rapport Annuel: Évolutions et Perspectives Des Retraites en France*. Available at https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-02/RA_COR2022_def.pdf
- Dahlström, Carl H, Lundberg, Erik, & Pronin, Kirill. 2021. “No More Political

- Compromise? Swedish Commissions of Inquiry 1990-2016.” *Scandinavian Political Studies*, 44(4): 416-440.
- DeWitt, Larry W., Béland, Daniel, & Berkowitz, Edward D. 2007. *Social Security: A Documentary History*. Washington, DC: CQ Press.
- Federal Returning Officer. 2002. *Bundestag election 2002: Official results and analysis*. Wiesbaden. Die Bundeswahlleiterin.
- Finnish Centre for Pensions. 2020. *Agreement on 2017 Earnings-related Pension Reform*. Available at <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/05/agreement-on-2017-earnings-related-pension-reform.pdf>
- _____. 2023. *Pension Reform in 2017*. Available at <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/pension-reform-in-2017/>
- Hagelund, Anniken, & Pedersen, Axel W. 2015. “To Reform or Not to Reform? Explaining the Coexistence of Successful Pension Reform and Sick Pay Inertia in Norway.” In Fredrik Engelstad and Anniken Hagelund (eds). *Cooperation and Conflict the Nordic Way: Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia* (pp. 220-241), Warsaw: De Gruyter Open.
- Hannah, Adam. 2021. “Procedural Tools and Pension Reform in the Long Run: The Case of Sweden.” *Policy and Society*, 40(3): 362-378.
- Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hinrichs, Karl. 2006. “Pension Reforms in Europe: Convergence of Old-Age Security Systems?” In Per Kristen Mydske & Ingo Peters (eds). *The Transformation of the European Nation State* (pp. 71-92), Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- International Labour Organization. 2013. *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*. Geneva: International Labour Organization.
- Johanson, Jan-Erik, & Sorsa, Ville-Pekka. 2010. *Pension Governance in Finland: A Case Study on Public and Private Logics of Governance in Pension Provision*. Finnish Centre for Pensions.
- Jokivuori, P. 2013. *Finland: The Role of Government and Social Partners in*

- Keeping Older Workers in the Labour Market*. available at <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/finland-the-role-of-government-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market>
- Jung, Chang Lyul, & Walker, Alan. 2009. "The Impact of Neo-liberalism on South Korea's Public Pension: A Political Economy of Pension Reform." *Social Policy & Administration*, 43(5): 425-444.
- Juntunen, Pirkko. 2010. *Finland: Stalling Negotiations Put Reforms in Gridlock*. IPE.
- Kangas, Olli, Lundberg, Urban, & Ploug, Niels. 2006. *Three Routes to a Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden*. Institute for Futures Studies. Available at <https://www.iffs.se/media/1141/20061012090709filBj8B83GoVN5XoMhISFeQ.pdf>
- Kim, Won Sub, & Choi, Young Jun. 2014. "Revisiting the Role of Bureaucrats in Pension Policy-making: The Case of South Korea." *Government and Opposition*, 49(2): 264-289.
- Meijer, Hans. 1969. "Bureaucracy and Policy Formulation in Sweden." *Scandinavian Political Studies*, 4(A4): 103-116.
- Marier, Patrik. 2009. "The Power of Institutionalized Learning: The Uses and Practices of Commissions to Generate Policy Change." *Journal of European Public Policy*, 16(8): 1204-1223.
- Massala, Thomais, & Pearce, Nick. 2022. "Statecraft and Incremental Change: Explaining the Success of Pension Reforms in the United Kingdom." *The British Journal of Politics and International Relations*, 24(4): 649-667.
- Myles, John, & Pierson, Paul. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform." In Paul Pierson (eds). *The New Politics of the Welfare State* (pp. 305-333). New York: Oxford University Press.
- Nivalainen, Satu. 2023. "Retirement Intentions and Increase in Statutory Retirement Age: 2017 Pension Reform and Intended Retirement Age in Finland." *Journal of Aging & Social Policy*, 36(4): 1-22.
- OECD. 2021. *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. Paris:

- OECD Publishing.
- _____. 2023. *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Park, Young-ho. 1972. "The Governmental Advisory Commission System in Japan." *Journal of Comparative Administration*, 3(4): 435-467.
- Pierson, Paul. 1998. "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity." *Journal of European Public Policy*, 5(4): 539-560.
- President's Commission to Strengthen Social Security. 2001. *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans*. Report of the President's Commission. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Reynaud, Emmanuel (eds). 2000. *Social Dialogue and Pension Reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain*. Geneva: International Labour Organization.
- Rommetvedt, Hilmar, Thesen, Gunnar, Christiansen, Peter M, & Nørgaard, Asbjørn S. 2013. "Coping with Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism in Denmark and Norway, 1980-2005." *Comparative Political Studies*, 46(4): 457-485.
- Shinkawa, Toshimitsu. 2003. "The Politics of Pension Retrenchment in Japan." *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2(2): 25-33.
- Sorsa, Ville-Pekka. 2011. *Pension Fund Capitalism in Europe: Institutional Organisation and Governance of Finnish Pension Insurance Companies*. PhD thesis. University of Oxford, UK.
- Sorsa, Ville-Pekka, Kaitila, Joel, & Alaja, Antti. 2024. "Partial Organization and Economic Coordination: The Gradual Re-organization of Finnish Corporatism." *Competition and Change*, 28(5): 561-580.
- Stewart, Natalie. 2010. *Finnish Working Group to Examine Future Pension Reform*. IPE.
- Trade Union News from Finland. 2012. "To Raise Or Not To Raise? Labour Market Organizations Divided Over Minimum Retirement Age." (February 20).
- _____. 2013. "A Comprehensive National

Wage Agreement Brings Very Modest Pay Rises.” (September 1).

_____. 2014. “Pension Reform On the Door.”
(August 21).

Väänänen, Nina, & Liukko, Jyri. 2023. “Justifying a Financially and Socially Sustainable Pension Reform: A Comparative Study of Finland and France.” *International Journal of Sociology and Social Policy*, 43(5/6): 507-520.

Vidlund, Mika, Sankala, Mikko, & Risku, Ismo. 2011. “Ongoing Dispute over the Retirement Age in Finland.” In Seok-myung Yun (eds). *Old-Age Income Security System to Prepare for the Aged Society: Comparative Analysis of Nordic Countries and Korea* (pp. 119-157), Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs.

Yle. 2014a. “Palkansaajapuolen eripura jarruttaa eläkeratkaisua.” (September 24).

_____. 2014b. “Akava poistui eläke neuvotteluista.” (September 25).

_____. 2014c. “Eläke Neuvotteluissa on saatu ratkaisu – eläkeikä nousee.” (September 25).

Why do Pension Reforms Fail in Korea?: Focusing on the Pension Reform Committee

Hyejin Kim & Hyungyung Moon & Hyungyung Yu

This study begins by acknowledging the limited influence of the Korean Pension Reform Committee and seeks to answer the question, “Why do committees fail to exert substantial influence in Korea’s pension reform?” To explore this question, the paper utilizes Marier’s (2009) analytical framework and conducts a comparative case study of various commissions and the factors determining their influence. The analysis focuses on major pension reform committees in Germany, Finland, and the United States, as well as Korea’s Economic, Social and Labor Council’s Special Committee on Pensions (2018-2019) and the National Assembly’s Special Committee on Pension Reform (2022-2024). It identifies three key factors that shape the influence of reform commissions: the clarity of their mandate and authority, the appropriateness and representativeness of their composition, and the feasibility of their recommendations. The Korean pension reform committees largely remained in a ‘status quo’ position due to an excessive or unclear scope of tasks, vague authority, insufficient political and social support, and structural conflicts among stakeholders. Based on this analysis, the study offers policy implications aimed at enhancing the effectiveness of committees in future Korean pension reforms.

※ Keywords: National pension, Pension Reform Commission, Marier’s Determinants of Commission Influence