

연구논문

정책의 경제적 합리성과 정치적 합리성

개정(1998.12.31) 국민연금 사례를 중심으로

이 상 봉

이 연구는 정책의 경제적 합리성과 정치적 합리성을 분석틀로 하여 국민연금의 정책결정과정을 설명한다. 경제적 합리성은 달성하려고 하는 정책목표와 정책대안 간의 기술적 결정을 강조하지만, 정치적 합리성은 정책을 정치적 과정을 통한 이해관계와 상호작용의 그리고 정치적 환경과 요구에 대한 공적 인지과정의 산물로 본다. 1999년 4월에 시행된 개정(1998.12.31) 국민연금법은 도시지역자(영세사업자 포함)와 5인 미만의 사업자 근로자(일용직 포함)를 대상으로 하는 전국민연금의 실현을 추진하였다. 하지만 대내외에서 기금고갈의 심각성이 대두됨에 따라 보험료율과 수급률, 수급연령의 개선이 주요한 목표가 되었다. 관계당국은 국민연금 개정안을 추진하면서 정치적 합리성 측면에서 'IMF 구제금융신청으로 인한 국민생활의 어려움'을 고려하였으며, '도시지역자들의 소득파악 문제'는 경제적 합리성 측면에서 접근하였다. 하지만 경제적 합리성 측면에서 결정되어야 할 보험료율, 수급률, 수급연령의 결정이 정치적 합리성으로 인하여 변형되었고, 경제적 합리성 측면에서 준비된 신고권장소득월액도 정치적 합리성 측면에서 축소하향신고를 용인하게 된다.

주제어: 국민연금의 정책결정과정, 경제적 합리성, 정치적 합리성

1. 서론

이상봉

고려대학교에서 행정학 박사과정을 수료하고, 현재 정부혁신지방분권위원회 전문직계약공무원으로 재직중이다.

ssangv@hanmail.net

최근 보건복지부는 보험료율 9%와 수급률(급여율, 소득대체율) 60%의 국민연금을 각각 15%와 50%로 변경하는 국민연금법 개정안을 6월에 개원할 17대 국회에 제출할 예정이었다. 물론 한국노총과 민주노총의 노동계와 야당의 반발이 있지만, 현행 국민연금 수준에서 보험료율은 높이고 수급률은 줄여야만 연금기금의 안정성이 2070년까

지 유지될 수 있다는 것이 정부의 예상이었다. 하지만 국회의 개원이 한 달이나 늦추어지고 보험료 강제징수와 맞벌이 부부의 1인 연금수령문제 등 국민연금의 8가지 비밀이라는 인터넷 괴담까지 떠돌면서, 청와대 홈페이지에 국민연금에 대한 정부의 실책을 질책하는 글이 쇄도했고 심지어 국민연금폐지론까지 나오게 되었다. 이에 앞서 보건복지부는 2003년 8월 19일에 국민연금재정안정화방안¹⁾을 입법예고했으나, 당시 다수당이었던 한나라당과 여당 등이 총선을 앞두고 해당 회기 안에 국민연금에 관한 정부안을 다루지 않는 것으로 결정함으로써 국회 보건복지위원회를 통과하지 못하였다(2003년 12월 23일).

이와 같이 국민이 내는 금액보다 수령액이 많은 구조적 문제를 개선하자는 국민연금 개선안이 지체되고 무산될 경우 체계적인 연금제도 손질이 늦추어지고, 2040년경에는 지급할 연금급여의 충당을 위한 필요책임준비금이 바닥난다고 한다. 이러한 상황은 군인연금과 공무원연금 등의 특수직 연금이 이미 바닥을 드러낸 것에서도 어느 정도 예측할 수 있다. 즉, 군인연금은 1973년에 그리고 공무원연금은 2000년에 이미 기금이 고갈되었으며, 사립학교교원연금도 대략 2019년을 전후하여 고갈될 것으로 예측된다(김태일, 2003).

그렇다면 어떠한 이유 때문에 전국민연금의 시작이었던 1998년 12월 31일의 국민연금법 개정 이후 불과 5년만에 제도의 내실화 및 급여구조의 합리화를 위해서 국민연금을 개선하려는 것인지, 또한 최근 국민연금법 개정안이 지체되는 원인에 대한 시사점은 무엇인지를 국민연금법 개정(법률 제5623호, 1998. 12. 31.) 사례를 통해 분석 및 판단해 볼 수 있다. 즉, 5년만에 국민연금제도 개정안이 제기된 것은 1998년 당시 정부가 IMF 구제금융위기와 같은 사회경제적 환경의 제약과 국민연금 대상 시민들의 불응 등 어려움을 극복하고 전국민연금을 조기에 정착시키기 위해 경제적 합리성 측면에서, 장기적인 연금지불능력을 고려하지 않고 정치적 환경과 요구에 반응하는 정치적 합리성 차원에서 결정했기 때문이다. 따라서 1998년 12월 31일에 개정된 국민연금법의 정책결정과정을 살펴봄으로써 최근에 보험료율과 수

급률 측면에서 개정안이 제기된 이유를 설명하고 국민연금 개정안의 지체현상도 논리적으로 이해한다. 왜냐하면, 공공정책은 과거에 의해서 조건이 규정되고, 미래를 향해 현재의 활동에 의해서 이루어지기 때문이다(Lineberry, 1978).²⁾

결론적으로 이 연구의 주목적은 기술적(*technical*) 내지 경제적 합리성 측면에서 국민연금의 보험료율과 수급률 등이 결정되어야 함에도 불구하고 정치적 과정(*political process*)으로서 정책결정과정을 거치면서 이러한 사항들이 어떻게 변화되었는지를 살펴보고, 과정적 분석을 통해 구체적으로 드러냄으로써 의미 있는 해석의 여지를 만드는 것이다. 그리고 개정(1998. 12. 31) 국민연금의 주무부서인 보건복지부와 국민연금관리공단이 암묵적 주체가 되어 사회보장제도인 국민연금의 확대실시 및 가입의무화 과정에서 발생한 사건들과 관련된 정책결정 과정이 주요한 연구범위가 된다. 즉, 국민연금제도 자체의 문제와 이에 대한 해결책을 제시하기보다는 1998년 12월 31일 개정되었으며 1999년 4월 1일 시행된 개정(법률 제5623호) 국민연금의 정책결정 과정이 연구대상이 되는 것이다. 그러므로 연구의 시간적 범위는 1988년 국민연금을 처음으로 시작할 때 모든 국민의 연금가입 목표시기가 1998년이었기 때문에, 본격적인 정책결정과정에 해당하는 1997년부터 전국민연금이 시행되었던 1999년 4월 1일 전후까지로 한다.

최대한 연구자료의 객관성을 확보해야 하는데, 5년이라는 시간적 제약으로 인해 현장관찰을 통해 얻은 현장노트(*fieldnote*)·참여관찰자료·직접관찰자료·면담자료·현지조사와 같은 1차 자료보다는 기존 학술서적 및 논문·각종 연구자료·정부보고서·기존 통계자료·일간지³⁾ 등의 2차 자료에 의존할 수밖에 없었다.

2. 선행연구의 검토

개정(1998. 12. 31) 사례를 포함한 국민연금정책에 관련된 연구들은 경제학 측면의 성과물들을 제외할 때 다음과 같이 분류될 수 있다.

첫째, 국민연금을 정책실패 측면에서 보는 시각이다. 예를 들면, 이면수(2001). “국민연금의 도시지역 확대 시행후 문제점과 개선방안”; 권혁신(1999). “정책결정요인과 합리성에 관한 연구: 국민연금정책사례를 중심으로”; 배범준(1999). “정책대상집단의 불응요인에 관한 연구”; 김승준(1998). “국민연금정책의 실패요인에 관한 연구: 정책설계상의 오류와 통제불가능요인의 분석을 중심으로”; 이시원·하상근(2002). “정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구: 국민연금정책을 중심으로”; 임미영·한인숙(2002). “한국 국민연금의 성 불평등 구조: 가입과 급여의 적격성을 중심으로” 등이 있다.

이러한 연구들은 결과 중심의 이분법적 판단에 근거하여 국민연금 정책에 접근하였다. 일정한 이론적 기준을 가지고 접근하는 것이 가능할지 모르지만, 현실적으로 다양한 시각의 존재를 무시하는 한계와 평가의 어려움이 존재함을 간과하였다. 즉, 정책에 대한 평가주체⁴⁾와 평가시기에 따라 다른 결과가 도출될 수 있으며, 정책추진자가 노력과 능력을 다했는 데도 불구하고 환경적 요인이 불리하여 나쁜 결과가 발생할 수도 있다. 그 반대로 외부요인이 유리하게 작용하여 최선을 다하지 않은 정책수행행위가 좋은 결과를 도출하기도 한다. 정책의 성과란 단순히 결과로 해석될 수 있는 것이 아니라 시민의 대리인이라고 할 수 있는 의사결정자들의 노력과 능력을 얼마나 측정할 수 있는가의 문제인 것이다(윤성식, 1993).

두 번째로 이론적 배경 없이 쟁점화 된 이슈들을 소개하고 분석하는 단편적 사례연구들이다. 예를 들면, 이정우(1999). “국민연금의 적용확대와 정책과제”, 김원식(2003). “국민연금의 현황과 개선과제”, 권문일(1999). “국민연금 전개과정상의 쟁점분석” 등이 있다.

세 번째로 이론적 틀(*framework*)로서 국민연금정책사례를 분석하는 것이다. 예를 들면, 김선자(1999). “국민연금제도의 형성과정에 대한 연구: Neo-Marxism적 사회정책발달론을 중심으로”, 양성일(1998). “국민연금제도 개선의 정책결정과정에 관한 연구: Allison 모형을 중심으로” 등이 있다. 이러한 연구들은 현상(*facts*)보다는 연구시각(*perspectives*)을 보다 중요시하는 것으로, 모형의 이론적 발전에는 기여할지 모르나 사실파악에는 부족한 측면이 있다. 즉, 정책환경과 정책과정 그리고 정책내용이 직·간접적으로 밀접하게 연관됨에도 불구하고 국민연금정책결정과정을 정부조직 내부의 의사결정모형으로 이해할 경우 현실적합성은 떨어지게 된다.

마지막으로 다른 국가와의 비교연구를 통한 정책적 시사점을 제공하려는 것이다. 예를 들면, 양재진(2001). “경제위기, 정책망 그리고 연금개혁패러다임: 멕시코와 한국의 연금개혁 비교연구”, 김진영·박성혜(2003). “국민연금제도의 비교연구: 한국, 칠레, 싱가포르를 중심으로”, 오민욱(2004). “국민연금제도 개선 대안의 평가를 통한 정책방향연구” 등이 있다.

3. 이론적 배경

1) 과정으로서의 정책

과정(*process*)으로서의 정책은 정태적·균형적 개념의 산출(*output*)과 결과(*outcome*)의 시각⁵⁾이 아닌 순차적 또는 병렬적인 동태적 개념으로 간단히 정의될 수 있다. 즉, 정책을 투입, 전환, 산출 및 환류의 과정으로 보는 입장이다(Jones, 1970⁶⁾; Almond & Powell, 1978; Dye, 1996⁷⁾; 민진, 1997; 최성탁·노화준, 2003⁸⁾). 정책결정에 국한시켜 논의한다면, 공공정책결정은 기본적으로 의제설정, 대안의 구체

화, 대안 선택 및 결정의 과정을 거치게 된다(Kingdon, 1984). 따라서 정책과정은 누적적이라고 할 수 있으며,⁹⁾ 다른 과정들은 다른 균형들로 이끌어 정책산출에 영향을 미친다(Simon, 1983). 또한 불확실한 상황에서 요구되어지는 정책의 절차적 합리성은 과정에 의존할 수밖에 없다(Simon, 1976). 이러한 과정을 통해서 사실과 가치가 혼합되기도 하며(Majone, 1989), 의식적인 인간의 의도와 반대로 어긋난 결과가 발생하기도 한다(Cohen & Olson, 1972¹⁰⁾; March, 1986¹¹⁾). 하지만 동일한 공공부문을 다루는 후생경제학(*Welfare Economics*)의 경우 정책의 과정이나 제도보다 결과에 주목한다(Rhoads, 1985).

정책결정을 포함하는 정책과정에서는 법적 권한의 유무로 구분되는 공식적 참여자들과 비공식적(*unofficial*) 참여자들이 영향력을 행사하며,¹²⁾ 또한 국가의 주인이라 할 수 있는 시민들은 자신들의 신념과 이해관계, 그리고 바람(*wishes*)을 정책과정을 통해 표현하고 반영할 수 있다(Hughs, 1994). 이러한 것을 다원주의적 정치과정의 시각이라고 한다. 하지만 정책결정은 일방적인 영향(파워, 계약)만이 아닌 논의와 논쟁의 과정이다. 머존(Majone, 1989)에 의하면, 정책과정에서는 정치적 정당들, 유권자, 입법부, 행정부, 사법부, 언론, 이익집단들 그리고 독립적인 전문가들이 모두 논쟁(*debate*)과 상호설득(*reciprocal persuasion*)의 끊임없는 과정에 관련된다. 그는 정책과정의 모든 단계에 있어서 그 중심에 있는 것은 논의(*argumentation*)이며, 이러한 논의의 과정은 변증법적이고 웅변적인 사유(*rhetoric reasoning*)가 특징이라고 한다. 또한 결론이 도출되는 과정(*the process of discovery*)과 결론이 정당화되는 과정(*the process of justification*)은 구분되어지기 때문에, 수학적 또는 과학적 문제에 대한 해결책으로서의 방법이 해결책이 제안되고 정당화되며 전문가집단을 포함하는 정책공동체에 대하여 방어되는 해결책으로서의 방법은 아니기 때문에, 수학적 또는 연역적 과정에 의해 전적으로 주도될 수는 없다고 주장한다. 결국 바람직한 것(*the desirable*)과 실현 가능한 것(*the feasible*)을 동일시해서는 안 되며, 모든 훌륭한 정책 전문가들은 그들의 시간과 에너지를

경제적으로 가능한 것(*what is economically workable*)을 개발하는 데뿐만 아니라 정치적으로 가능한 것(*what is politically feasible*)의 한계를 확장시키는 데 쏟아야 한다고 주장한다(Majone, 1989: 94).

2) 정책의 경제적 합리성과 정치적 합리성

(1) 경제적 합리성(*Economic Rationality*)

정책결정은 단순한 문제가 아닌 복잡한 사회의 문제해결과 인공적 설계로 바람직한 목표상태의 달성을 위해서 여러 개의 정책대안 중에서 하나를 선택하는 과정이라고 할 수 있다(김영평, 1984, 1991). 이러한 대안선택의 기준으로서 경제적 합리성(정당성)이 적용된다.

디징(Diesing, 1962)은 기술적 합리성을 하나의 목표성취에 적합한(능률적) 수단을 찾는 것으로, 그리고 경제적 합리성은 측정과 비교 기술을 전제로 하여 경쟁하는 목표 중에서 하나를 선택하는 것으로 정의한다. 하지만 미세스(Mises)가 “경제적 원칙은 모든 합리적 행위의 기본적 원칙이며 일정한 종류의 합리적 행위의 특정한 특징이 아니다”라고 말한 것에서 알 수 있듯이, 근대사회에서 경제적 합리성은 기술적 합리성을 포함하며 광범위하게 인식되었다. 즉, 합리성은 경제적 합리성인 효율성(*Efficiency*)과 동일시되었으며(Diesing, 1962), 무엇인가를 극대화하는 것 또는 주어진 목적에 최선의 수단을 선택하는 것으로 생각되었다. 따라서 전통적 합리모형의 의사결정자와 정치가는 합리적으로 결정하기 위해 반드시 그 목적을 명확히 하며, 사회적 환경의 주어진 규칙의 틀 내에서 논리적 과정을 통해 최선의 대안을 탐색하고 그들의 목표를 극대화한다(Stocky & Zeckhauser, 1978; Majone, 1989).

선택의 기준(*criterion of choice*)으로서의 기술적 합리성은 경제적 합리성에 포함되며, 이것은 결과적으로 형평성과 정치적 실현 가능성(*political feasibility*)¹³⁾이라는 정치적 합리성에 의해서 대체되어 왔다(Rhoads, 1985; Majone, 1989; 정준금, 1992). 많은 정책사례연구들

이 경제적 합리성과 정치적 합리성의 구성요소와 차이에 대한 예시를 제시하고 있는데, 앤더슨(Anderson, 1989)은 시장실패의 개념은 인위적으로 정부활동의 범위를 줄이며 경제적 문제를 비정치화한다고 비판한다. 즉, 심각한 정치적 충돌이 존재하는 경제적 문제를 기술적으로만 처리하기 때문에 효율성만이 정부의 개입을 인도하는 유일한 가치로 간주되고 다른 중요한 가치들, 즉 형평성·기회의 균등(*equality*)·민주적 책임성(*democratic accountability*)·자유 등은 무시된다고 한다. 술라이만과 워터버리(Suleiman & Waterbury, 1999)는 공공부문개혁과 민영화정책은 경제적 이유만으로 정당화될 수 없으며, 명백히 정치적 의사결정의 산물이라고 말한다. 김렬·고재경(1996)의 연구에서는 기술적 합리성에 치중했던 환경정책결정이 민주화에 대한 국민욕구의 증대와 지방자치제의 본격적인 실시로 인하여 그 한계에 직면하고 있다고 주장한다. 정익재(2000)도 정보화정책에서 정치과정과 정치적 합의는 정책성공을 위해서 반드시 필요하며, 정보통신기술에 대한 배타적 관심과 이에 대한 경직된 기술 중심적 관리자에 의해 진행될 때 본래의 정책목표를 달성하지 못한다고 한다. 또한 경제적 요소와 계량적 접근이 중요시되는 예산과정과 예산개혁도 단순히 기술적 변화가 아닌 정치적 논리와 과정의 결합을 통하여 이루어진다(Wildavsky, 1975¹⁴⁾; 이병량, 2002b; 이원희, 2003¹⁵⁾). 물론, 킹던(Kingdon, 1984)의 주장처럼 정책유형에 따라서는 정치성보다 전문성이 중요시되기도 한다. 킹던은 사례연구에서 보건·교통정책의 경우 전문성이 가장 중요하며, 협상과 타협이 필요한 혹은 설득이 중요한 정책은 이와 다르다고 설명했다. 기술적이고 전문적인 정책이며, 영향의 범위가 작은 정책은 굳이 국민의 공감대를 형성할 필요가 없다는 것이다.

결과적으로 정책분석가들 중 지도적인 분석가들은 정책결정이 정치적 성격을 띠고 있음을 인식하게 되었고, 따라서 정책분석이 효율성에 입각한 수단적 결정뿐만 아니라 갈등의 조정이나 체제의 관리 등 정치적 자원, 특히 다양한 정치적 가치의 인식, 정치적 지지의 획득,

상호 모순되는 목표들간의 조정에 관한 내용, 즉 통합적 결정까지도 연구대상으로 포함해야 한다고 주장하게 되었다(김항규, 1995).

(2) 정치적 합리성(Political Rationality)

기술적 합리성과 경제적 합리성은 비교적 정의를 명확하게 할 수 있지만 정치적 합리성은 그렇지 못하다. 비교적 많이 인용되는 디징(Diesing, 1962)의 견해에 따르면, 정치적 합리성이 정책결정구조의 합리성에 근거하며 다수결원리에 의한 결정이라고 했다. 따라서 정치적 합리성은 보다 나은 정책을 결정할 수 있는, 절차적·제도적 구조가 마련되는 경우에 달성된다. 디징은 규범적 결정구조에서 어떤 정치적 결정이 얼마나 정치적 합리성이 있는 결정인가를 판단하는 데 필요한 네 가지의 일반적 기준을 제시하고 있는데, 첫째, 의사결정을 저해하는 상호모순 되는 요소들을 조화시킬 수 있는 능력, 둘째, 다양한 집단 및 그들 각자의 신념과 가치를 포용할 수 있는 능력, 셋째, 상호과파적 투쟁에서 서로 반대되는 세력들간에 형평을 이룰 수 있는 능력, 넷째, 결정의 문제로부터 위협이 되는 요소들을 반대하거나 억압하거나 혹은 제거할 수 있는 능력이다(김항규, 1995).

일반적으로 정치적 합리성은 기술적 과정이 아닌 민주주의적 철학에 기초하며, 다원주의 정치체제하에서 다양한 이해관계자들이 정책결정과정에 공정하게 참여하고 참여자들간 공개적 토의(public discussion), 협상(negotiation), 합의(compromise)를 통해 불일치를 해결함으로써 달성될 수 있다.¹⁶⁾ 즉, 다양한 이해와 가치는 조화되고, 정책차이(differences)는 수렴되어 모두가 수용하는 정책이 형성된다(Arendt, 1973¹⁷⁾; Habermas, 1984¹⁸⁾; Beetham, 1987; Rivlin, 1991¹⁹⁾; 김항규, 1995; 김렬·고재경, 1996; 안문석, 2002). 이러한 시각에 따르면 정책결정은 최고수준에서만이 아니라 모든 수준의 조직과 정책결정구조에서 시작되며, 결정은 대통령 혹은 주요 집단에 의한 것이 아닌 커다란 복수성에 의존한다(Majone, 1989).

일정한 정책대안에 대해 찬성자와 반대자로 나뉘어 개별이익의 극

대화를 위해 갈등관계를 만들어 낸다는 정치적 역학관계를 축소한다면, 정치적 합리성은 정책과정에서 정치적 환경에 대한 수요를 가장 잘 충족시키는 정책 아이디어를 골라 수용하는 선택메커니즘으로 볼 수 있다. 정치적 환경에는 이스턴(Easton)이 말한 것처럼 정치적 요구가 포함된다. 결국 정치인들은 그들 스스로의 판단에 의지하지 않고 그들이 대표하는 사람들의 수용성(*acceptability*)에 따라 법과 정책을 테스트하며, 따라서 공공에 대한 개방성이 그들의 활동에 있어서 중요하다(Beetham, 1987).

킹던(Kingdon, 1984)은 정책과정이란 정치적 반응과정이며, 국민들의 생각을 공직자 및 관료들이 자각하고 여기에 이익집단의 정치적 압력이 가해지면 새로운 정책이 형성된다고 주장했다. 또한 정책아이디어는 정치적 환경의 수요를 충족하지 않고 설득적으로 전달되지 않는다면 채택되지 않을 것이며(Majone, 1989), 따라서 경제적 조건과 정치적 환경, 사회적 가치에서의 끊임없는 변화에 반응하는 정책결정자들의 능력이 강조되는 것이다(이재열, 1994).

3) 연구의 분석틀

(1) 방법론적 논의

이 연구는 거시적 수준의 사례연구를 통한 과정적 접근방법(*process approach*)과 문헌연구가 주요한 연구방법이다. 사례연구는 가장 미시적 수준의 정치적 현상에서부터 거시적 수준까지 다양하다. 미시적 수준이란 특이한 정치적 개성(*conspicuous political personalities*)을, 거시적 수준이란 행정기구·입법기구·지방정부의 체계·프로그램·정책·다양한 결정과정이 해당된다(Eckstein, 1975).

과정적 접근방법은 <표 1>의 우측 편과 같이 현실의 변화를 시간적으로 쫓아가면서 이 변화들이 어떠한 과정을 거쳐서 나타나게 되는가를 분석하고 특정한 제도가 어떤 상황에서 어떤 과정을 거쳐 새로운 제도로 변화되는지, 즉 제도의 형성과 변화를 분석하는 연구방

표 1
변화를 설명하는
두 가지 접근

원인이론 (Variation theory)	과정이론 (Process theory)
원인모형으로 변화를 설명하기	과정모형으로 변화를 설명하기
환경적 특성 → 리더십의 특성 → Y (변화의 정도) 성과특성 →	상태1 (T ₀) → [events, activities, choices] → 상태2 (T _n)
$Y = f(X_1, \dots, X_n)$	

자료: Langley, 1999. p. 693.

법이다(이병량, 2002a). 무엇이 일어났는지에 관한 정보로서 과정변수의 중요성은 경험적이고 질적인 연구의 측면에서 강조될 수밖에 없는데, 사이먼(Simon, 1983)은 과정은 현상을 이해하는 데 중심적 역할을 하며 정책의 명제를 도출하는 데 있어서도 중요하다고 언급했다. 예를 들어, 과정변수가 중심이 되는 과정평가는 정책의 성공과 실패의 판단보다는 미묘한, 그리고 좀더 많은 정보를 제공하는 정보 제공적 평가유형이다(Majone, 1989).²⁰⁾ 개정(1998. 12. 31) 국민연금 사례에 대한 이 연구는 인과추론(Causal Inference)에 기초한 이론검증적 내지 이론도출적 연구가 아닌 기술추론(Descriptive Inference)에 기초한 개별기술적 사례연구방법(configurative-idiographic case study)과 단순사례연구를 시도한다. 개별기술적 사례연구방법은 사례해석이 객관적 이론에 근거하지 않고 연구자의 직관이나 주관적 가치에 기초하여 이루어진다(김성훈, 2001). 하지만 사례연구라고 하더라도 완전히 이론 및 가설을 배제할 수는 없으며, 부분적으로 이론이 적용되거나 구상되어질 수 있다. 즉, '촉매적 요소'(catalytic element)로서 사용된다(Eckstein, 1975).

(2) 연구를 위한 분석틀

그동안 우리나라의 정책결정체계의 구조적 특성은 첫째, 행정부 우월의 정책결정구조, 둘째, 엘리트인 기술관료(technocrat)에 의한 폐

쇄적 정책결정구조, 셋째, 정책결정에 대한 정치적 견제력의 취약성, 넷째, 정책결정에 대한 책임확인구조의 결핍 등이었다(김영평, 1993: 29~34). 한마디로 정책결정은 폐쇄적·집권적 정책망인 국가의 관료 체조직을 중심으로 기술적 합리성에 치중하여 시민사회의 요구에 반하는 정책을 취해 왔다(노진철, 1997). 하지만 산업화에 따른 경제성장과 중산층의 사회세력화 그리고 지방자치제의 본격적 실시로 가시적인 민주화과정을 이루어냈으며, 정책결정체제도 권위주의에서 민주주의로 변화하고 있다. 민주화라는 환경조건하에서 공익단체(NGO)를 포함한 모든 국민이 공적 의사결정과정에서 자신의 권리를 평등하게 실현할 수 있게 된 것이다(김렬·고재경, 1996; 노진철, 1997; 홍성만, 2001; 이병량, 2002a).

이러한 점에서 고려해야 할 문제는 정치논리가 경제논리를 지배한다는 포퓰리즘처럼 정책대안의 선택기준으로서 경제적 합리성과 정치적 합리성이 충돌한다는 것이다. 일반적으로 인지되는 남미형의 포퓰리즘은 정치사회운동으로서 민중에게 호소력을 갖는 카리스마적 지도자에 의해 통합되는 다중계급운동을 말한다(박길성, 1990). 우익보수 세력의 시각에서 포퓰리스트 지도자들은 무책임한 선동가로서 무지하고 생존의 위기상황에서 고통받는 대중들을 이용하는 기회주의자들이며, 그들은 국가의 형편도 고려하지 않은 채 눈앞의 정치적 목적을 위해 실현 불가능한 공약을 남발한다고 비판받는다(서병훈, 1988).

개정(1998. 12. 31) 국민연금과 최근의 연금제도 개선의 지체는 이러한 딜레마를 명확히 보여주는 사례라고 할 수 있으며, 특히 체계적이고 전문적인 검토가 필요한 연금재정분야의 보험료율과 수급률의 경우 저부담-고급구조라는 대내외의 인식 — IBRD는 1998년에 구조조정 차관을 제공하면서 국민연금 등 공적 연금에 문제가 많으므로 사적 연금제도와 통합적으로 발전시키거나 개선할 것을 요구했다 — 과 2030년경에 적립기금이 고갈된다는, 당시 국민연금제도개선기획단과 KDI 그리고 보건사회연구원 등의 우려에도 불구하고 기금고갈에 대비하는 명확한 정책목표를 달성하지 못했다. 이러한 이유는 보

건복지부와 국민연금관리공단으로 대표되는 공식적 권한²¹⁾이 공식·비공식 참여과정과 인지과정에서 다양한 목소리에 관심을 기울일 수밖에 없었기 때문이다. Reich에 의하면 공공관리의 일(job)이란 정책을 선택하고 집행하는 것뿐만 아니라 민주적 거버넌스 체계에 참여하는 것이며, 여기에서 ‘공공가치(public values)’는 끊임없이 교정되고 창조된다.²²⁾

4장에서는 <표 2>의 세부개념들로 구성되는 경제적 합리성과 정치적 합리성이라는 정책의 선택기준에 따라 사례분석을 시도하며, 우선 개정(1998. 12. 31) 국민연금의 대략적 흐름을 요약한다. 그리고 관계당국이 국민연금 개정안을 추진하면서 고려할 수밖에 없었던 ‘IMF 구제금융신청으로 인한 국민생활의 어려움’은 정치적 합리성 측면에서, ‘도시자영업자들의 소득파악 문제’는 경제적 합리성 측면에서 접근했음을 설명한다. 둘째로 경제적 합리성 측면에서 결정되어야 할 보험료율·수급률·수급연령의 결정 등이 정치적 합리성으로 인하여 어떻

표 2
정책의 경제적 합리성과
정치적 합리성의 비교

구 분	경제적 합리성의 구성요소	정치적 합리성의 구성요소
차이점	① 목표성취에 능률적인 수단을 찾음 ② 무엇인가를 극대화하는 것 또는 주어진 목적에 최선의 수단을 선택함 ③ 대통령 혹은 주요 집단에 의한 결정 ④ 정부개입의 근거를 시장실패에 둠	① 공개적 토의와 협상 그리고 합의 ② 다수결원리와 복수성에 기초하며 정치적 환경과 요구에 대한 반응과정임 ③ 정부개입의 근거를 다양한 가치, 즉 형평성·기회의 균등·민주적 책임성에 둠 ④ 민영화정책·환경정책·정보화정책도 정치적 의사결정의 산물임
공통점	① 정책대안 선택의 기준임 ② 다양한 제약들을 고려해야 하며, 합리적 구조와 제도에서 달성될 수 있음. 예를 들어, 경제적 합리성은 정보가 부족할 경우에 그리고 정치적 합리성은 의사소통구조가 왜곡되어 있을 경우에는 합리성 차원보다는 비합리적 측면에서 논의되어야 함	

계 변형되었는지, 그리고 신고권장소득월액과 축소하향신고를 두 개의 합리성이 충돌한 시각에서 분석해 본다.

4. 개정 국민연금 정책사례

1) 개정(1998.12.31) 국민연금의 개요

일반근로자의 노령연금제 도입을 주요 내용으로 하는 ‘국민복지연금법’ 제정안은 1973년 12월 국회를 통과하며 국민연금이 우리나라에 처음 도입되었다. 하지만 1973년 말 중동전쟁이 발발하고 ‘오일쇼크’가 몰아치면서 국민연금은 시행되지 못했다. 국민연금이 실시된 것은 법이 만들어진 15년 후였다. 노태우 정부는 1987년의 대선 캠페인에서 국민연금제도의 도입과 더불어 국민연금보험료(소득의 6%)를 적게 걷으면서도 거둔 돈보다 훨씬 더 많이 주겠다고 약속했다. 1988년 국민연금제도를 처음으로 시작할 때 전 국민이 가입하는 목표연도는 1998년이었으며, 이후 전체 국민으로의 국민연금 확대 목표는 1992년도 대통령선거의 선거공약이었고 문민정부시절에도 유지되었다.

1998년 보건복지부의 예산은 1997년보다 11.2%가 늘어난 3조 1,705억 원으로 정해져 정부 전체의 일반회계 예산증가율인 4.1%를 웃돌았다. 이것은 1998년 7월부터 시행할 예정이었던 국민연금의 도시지역 자영업자 가입과 경로수당 지급에 관련한 예산증가에서 비롯된 것이었다. 1998년 7월부터 도시지역 자영업자 890만 6천 명을 대상으로 국민연금을 실시할 예정이었으며,²³⁾ 이들 도시자영업자의 연금 관련 업무를 맡을 1,800명 중 1,500명은 지역 의보조합인력을 활용하기로 계획되어 있었다. 1998년에 들어서 7월 1일로 예정된 도시자영업자(5인 미만의 영세사업장 근로자 포함) 890만 명에 대한 국민연금 확대 실시가 연기될 가능성이 높아졌다. 이것은 1997년 12월 국민연

금제도개선기획단이 내놓은 개선안과 복지부의 내부 검토의견이 큰 차이를 보인 것에 기인한다. 기획단 안은 40년 가입자의 급여율을 소득의 40%로 정했으나, 복지부는 50%, 55%, 60% 등 세 가지 검토안을 국민정부 대통령직 인수위에 보고하였다. 따라서 보건복지부는 공청회 등 의견수렴 절차를 거친 뒤 정부안을 확정해 국민연금법과 시행령 개정절차를 밟아야 하기 때문에 시행시기가 최소한 2개월 정도 늦춰질 것이라고 발표했다(1998년 1월 11일). 이 같은 사정은 국민정부 대통령직 인수위원회에 보고되었으며, 재정경제원(현 재정경제부)에서는 예정대로 실시할 것을 요구하는 등 시행시기 조정을 놓고 어려움을 겪었다.

이와 같이 보건복지부의 법 개정안이 확정되지 못한 채 차기 국민의 정부에서 재검토하기로 함으로써 1998년 3월중에 국회제출은 어려워졌고, 보건복지부는 급여율 50%, 보험료율은 향후 12년간 현행 9%를 유지하되 2010년 후 사회경제적 여건을 감안하여 단계적으로 상향조정하는 내용의 “국민연금법 개정안”을 마련했으며(1998년 2월 23일), 1998년 7월에 실시하려던 도시자영자에 대한 연금확대를 1998년 10월로 연기했다. 복지부는 이와 같은 “국민연금법 개정안”을 입법 예고했으며,²⁴⁾ 4월에 열리는 임시국회에 개정안을 상정한 뒤 6월에 시행령 및 시행규칙을 확정하여 10월부터 시행할 계획이었다(1998년 3월 9일). 그러나 동년 7월까지 국회공전(空轉)이 계속되고 8월 임시국회에서는 여야간 이견으로 국민연금개정법안이 통과되지 못함으로써 전국민연금의 10월 시행은 또 다시 1999년으로 연기되었다. 결국 1998년 12월 제198회 정기국회 보건복지위 법안심사소위에서 가입자 월평균 소득액의 70%를 지급하도록 한 국민연금의 기본 연금액을 60%로 하향 조정하는 국민연금법 개정안이 통과되었다.²⁵⁾

하지만 국민연금관리공단이 제시한 신고권장소득월액에 대해 자영업자들이 반발하는 등 소득추계상의 문제점이 발생하면서 여당인 국민의회의조차 시행유보 가능성을 배제하지 않는 등 혼란이 계속되었다. 특히, 1999년 2월 18일 KBS의 한 시사프로그램의 전화 여론조사에

서 대상자의 96.7% (20만여 명)가 확대실시에 반대하는 것으로 집계되었다(《동아일보》 1999. 2. 20). 그러나 정부와 여당은 1999년 3월 12일 김종필 국무총리 주재로 고위 당정회의를 갖고, 시행시기를 둘러싸고 논란을 빚고 있는 국민연금제도의 확대실시를 예정대로 1999년 4월부터 시행하기로 했으며, 당시의 김모임 보건복지부장관은 국민연금제도를 예정대로 시행할 수 있다는 강력한 의지를 보였다. 따라서 보건복지부와 국민연금관리공단은 '1999년 4월 15일까지 가입대상자들에 대한 신고 마감', '4월 25일까지 실제 보험료를 내는 순수 소득 신고자들에게 월 보험료 통지서 부과', '보험료 납부 마감일 5월 10일', 그리고 '5월 15일까지 제출한 소득신고 내용의 정정'의 일정으로 1999년 4월 1일 도시자영자와 5인 미만의 영세사업장 근로자에까지 국민연금을 확대 실시하였다.

2) 사례분석

(1) 정치적 합리성(IMF 구제금융신청으로 인한 국민생활의 어려움)

1998년은 IMF 위기에 의한 저성장과 정리해고제 등의 도입으로 실업자가 1백만 명 이상 증가할 전망이다.²⁶⁾ 이에 따라 보건복지부와 국민연금관리공단은 국민연금에 대한 개선논의가 진행되고 있는 중에도 기금안정이라는 정책목표에 반하는 생활안정자금 대여제도와 반환일시금 제도를 존속시켰으며, 경제사정에 따라 보험료를 재조정해 계산하도록 하는 내용의 '보험료조정조항'을 신설하였다.

① 생활안정자금대여제도와 반환일시금제도의 유지

경제생활의 어려움 때문에 정부는 1997년 2월 1일부터 시행된 생활안정자금대여제도를 계속적으로 운영했다. 생활안정자금대여제도에 관한 국민연금에 가입한 지 5년(장애자는 3년)이 넘는 사람들이 전세금이나 학자금 같은 생활자금을 장기저리로 대출받을 수 있는 제도다. 상술하면 의료비와 학자금은 최고 200만 원, 경조사비는 300만 원,

재해복구비와 전세자금은 500만 원까지 당시 시중 은행금리보다 낮은 연리 10.9%에 융자받을 수 있게 했다. 1998년 5월부터 국민연금기금을 재원으로 국민연금 가입 실직자 10만여 명에게 생계지원을 위해 최고 1,000만 원까지 총 1조 원을 생활안정자금으로 융자하였다. 복지부는 실직자들이 국민연금 반환일시금을 실직 후 1년이 지나야 되 돌려 받을 수 있어 당장의 생계마련이 어렵다고 보고 생계비·학자금·의료비 등을 연리 11.4%에 2년 거치 3~5년 균등분할상환 조건으로 연금 가입액 한도 내에서 최고 1,000만 원까지 융자해 주었다.

국민연금법 개정안 시행으로 폐지될 예정이었던 국민연금 반환일시금제도도 유지되었는데, 반환일시금제도는 사업장 근로자가 실직한 시점에서 1년이 경과하면 자신과 사업주가 납부한 보험료 총액에 이자를 가산하여 일시불로 지급 받는 제도이다. 전국민연금이 시행되면 직장을 그만둔 직장가입자는 그동안 지급돼왔던 반환일시금을 받을 수 없게 되었는데, 이것은 실직 후 1년이 경과하기 전에 의무적으로 도시자영자에 포함되고 실직상태라도 형편에 따라 연금보험료를 납부해야 하기 때문이었다. 즉, 국민연금법 개정으로 1999년 들어 실직한 사람들에 대해서는 반환일시금 제도가 해당되지 않았지만, 직장가입자들의 반발을 고려하여 2000년 9월까지 반환일시금을 신청할 수 있게 했다. 따라서 국제통화기금 체제 이후 실직 등으로 자격을 상실한 국민연금 직장가입자들이 재직중 납부했던 보험료를 한꺼번에 찾아가는 반환일시금이 1999년에 큰 폭으로 증가하여 연금재정의 압박요인으로 작용될 정도였다. 보건복지부는 농어촌지역가입자와 본인 의사에 의해 연금에 가입한 임의가입자에게도 반환일시금을 지급했는데, 1999년 1월 이전에 국민연금 농어촌지역가입자 또는 임의가입자가 소득활동 없이 1년 이상이면 노령연금 수급자격이 안되더라도 2000년말까지 반환일시금을 지급받도록 했다.

② 보험료조정조항 신설

국민연금보험료는 전년도 소득을 기준으로 산정한다. 국민연금관

리공단과 일선 사업장에 따르면 공단은 각 사업장에 대해 매년 2월 중 전년도 소득근로자들의 평균소득 내용을 제출받아 당해 년도에 징수할 개인별 보험액을 산정했다. 이렇게 산정된 보험료는 당해 년도 4월부터 다음 년도 3월까지 적용되었다. 그러나 국민연금보험료가 1997년 6%에서 1998년부터 9%로 인상되고 경영악화로 직장가입자들의 임금이 대폭 삭감되었기 때문에, 이와 같이 보험료를 지난해 소득을 기준으로 부과하는 것은 연금가입자들의 실제 부담액을 크게 늘여나게 하는 것이었다. 이에 대해서 보건복지부는 전년도 1년 동안의 월 평균소득을 기준으로 산정하는 국민연금보험료 규정을 고쳐 임금 삭감 등 달라진 경제사정에 따라 그때마다 재조정해 보험료를 계산하도록 하는 내용의 '보험료조정조항'을 신설하기로 했으며, 이 조항을 개정할 예정인 국민연금법시행령에 신설할 것이라고 밝혔다(1998년 3월 2일). 따라서 사업장 및 농어촌지역 국민연금 가입자들은 소득이 떨어질 경우 달라진 소득을 기초로 조정신청서를 국민연금관리공단에 내면 보험료를 덜 낼 수 있게 되었다.

(2) 경제적 합리성(도시자영업자들의 소득과약 문제)

국세청에 의하면 소득과약률이 100%에 달하는 붕급생활자에 비하여 도시자영업자의 소득과약률은 실소득의 20~30%에 머무르고 있으며, 일용근로자와 영세상인 등 175만 명은 아예 과세자료가 없어 소득추정이 불가능한 상태였다.²⁷⁾ 그리고 1995년 7월에 가입된 농어촌주민의 소득과약률도 50%에 불과한 상태였기 때문에 자영업자의 소득을 좀더 분명히 파악하는 방법을 개발하여 보험료부과체계가 균형과 설득력을 갖게 하는 것은 꼭 필요한 일이었다.

재정경제원(현 재정경제부)과 보건복지부는 국민연금의 효율성을 높이기 위해 연금가입 대상자를 저소득층과 고소득층으로 나눠 이원화하는 방안을 추진하기로 했지만, 국민연금체계를 완전히 개편하는 방안이며 국민통합을 저해한다는 이유로 시행되지는 못하였다. 하지만 보건복지부와 국민연금관리공단은 영세사업자를 포함한 도시자영

자들의 소득과약을 위해 각 업종별 평균소득수준을 추정한 소득추정 기준표와 이를 기준으로 몇 개의 지역에서 모의적용사업을 실시하여 소득신고를 받았다. 또한 국민연금법 개정안이 국회에서 진행되던 중에는 1~45등급으로 구성되는 표준소득월액과 신고권장소득을 제시하여 신고권장소득의 80% 이상을 소득으로 신고하도록 조치했다.²⁸⁾

① 소득추정기준표와 연금모의적용사업

보건복지부와 국민연금관리공단은 국민연금이 도시지역 자영업자에까지 확대 적용될 경우에 대비하여 각 업종별, 평균소득수준을 추정한 소득추정기준표를 확정했으며, 이것은 정부의 각종 통계자료와 현지실사를 통해 만들어졌고 국세청 과세자료의 두 배 정도라고 발표했다(1998년 1월 22일). 소득추정기준표에 따르면 의사·변호사, 서울 및 광역시의 목욕탕·금은방·전자대리점 주인 등은 모두 345만 원 이상의 월소득을 올리는 것으로 추정돼 매월 10만 8천 원의 최고등급 보험료를 내게 되었다.

국민연금관리공단은 소득추정기준표를 기초로 1998년 2월 16일부터 3월 14일까지 27일간 모의적용사업을 실시하였다. 모의적용사업을 통해 가입대상자에게 배부된 표준소득월액 신고서에는 업종별, 사업장 면적별 소득추정기준표와 함께 해당 자영업자에 대한 신고권장소득이 제시돼 월평균 소득을 적는 데 참고하도록 했다. 모의적용사업은 행정자치부와 지방자치단체의 협조아래 서울 반포3동, 경기 성남시 수진1동, 경남 김해시 동상동, 전북 전주시 동서학동의 4개 지역의 23세 이상 60세 미만의 1만 6천 명을 대상으로 실시되었다. 만 18세 이상 60세미만의 연금가입대상자 15,639명의 소득신고를 받은 결과 도시자영업자 월평균소득은 160만 8천 원으로 신고되었으며, 이는 사업장가입자의 139만 원보다 21만 8천 원이 많고 농어민가입자(59만 원)의 2.7배에 이르는 액수였다. 반면 자영업자와 함께 연금확대를 적용 받게 된 5인 미만 영세사업장 근로자의 월평균소득은 82만 3천 원으로 자영업자와 큰 차이를 보였다.

② 표준소득월액과 신고권장소득

국민연금법 개정안이 국회에서 진행되던 중 복지부는 도시자영자 연금보험료 부과방안을 확정·발표했는데(1998년 12월 18일), 도시자영자는 확정된 표준소득월액에 따라 자신의 소득등급(1~45등급)을 받게 되며, 이 소득등급상의 소득액에 보험료를 곱하면 본인이 내야 할 연금보험료가 산출되었다. 상술하면 사업장등록증 보유자의 경우 사업신고소득이 345만 원 이상의 경우 345만 원이, 345만 원 이하면 '업종별 기준소득표'에 나온 기준소득액에 조정계수(개인의 사업소득액 ÷ 동일업종 평균사업소득액)를 곱한 금액이 신고권장소득이 되었다. 사업장등록증을 갖고 있으나 사업소득신고를 하지 않은 자영업자의 신고권장소득은 '업종별 기준소득표'상의 기준소득액이 적용되었다. 5인 미만 사업장에 근무하는 근로자에게는 근로소득 연간 수입액을 근무월수로 나눈 신고권장소득이 제시되었으며, 소득 관련 자료가 전혀 없는 사람에게는 국민연금 가입자의 중간표준소득월액인 99만 원이 신고권장소득으로 제시되었다. 도시자영자는 보건복지부가 제시한 신고권장소득의 80% 이상을 소득으로 신고해야 이 소득을 자신의 표준소득월액으로 인정받을 수 있었으며, 가입자가 신고권장소득의 80% 이하로 소득을 신고한 경우 직권으로 표준소득월액을 결정할 방침이었고, 소득을 기한 내에 신고하지 않으면 신고권장소득이 표준소득월액이 되도록 하였다.

(3) 경제적 합리성대 정치적 합리성(보험료율, 수급률, 수급연령의 결정)

① 경제적 합리성(국민연금의 위기와 사회보장심의위원회의 개최)

도시자영자 등 전 국민을 포함하는 국민연금 개정안을 추진하면서 연금제도에 대한 개선의 필요성이 대두된 것은 1997년 초의 한국개발연구원과 한국보건사회연구원 등의 연구결과보고서 때문이었다. 이 보고서는 연금가입자수·보험료·조성기금의 운용수익·연금수령자수·연금액수 등을 연도별로 추계한 결과 회사원과 농어민 등 783만여 명이 가입해 있는 기존의 국민연금은 연금수령자가 대거 발생하기

시작하는, 즉 20년 이상 불입한 노령연금자에 대한 연금지급이 시작되는 2008년부터 적립기금이 급속히 감소해 2021년께 355조 원이라는 엄청난 기금이 조성되는 데도 불구하고 2020년대 중반부터 지출이 수입을 초과하기 시작해 2033년이면 기금이 고갈된다고 발표했다. 최초로 정부는 국민연금기금의 고갈시기를 2040년쯤으로 예상했으나 사회의 전반적 고령화추세와 연금기금의 운영부실 등의 요인이 겹쳐 고갈시기가 7년쯤 앞당겨지게 된 것이다.²⁹⁾

이에 따라 정부는 기존 국민연금제도를 크게 손질하기로 하고 관련 법규 개정작업에 들어갔으며(1997년 4월 22일),³⁰⁾ 정부는 5월 1일 사회보장정책심의기구인 사회보장심의위원회(위원장 고건 총리) 첫 회의를 열어 정부의 기금운영방식을 개편하여 보험료율을 높이고, 지급액을 줄이고, 지급나이를 늦추는 방안 등을 검토했다.³¹⁾

표 3

국민연금제도개선기획단의
제도개선 시안
(1997.8.14)

제도개선기획단은 ① 기존 제도의 골격을 그대로 둔 채 소득대체율(수급률)을 낮추고 연금수급연령을 높이는 방안(제1안: 연구자 오근식) ② 국민연금을 기초부분과 소득비례부분으로 2원화 하는 방안(제2안: 연구자 안종범) ③ 제도의 기본틀을 완전히 바꿔 각 개인이 부담한 보험료에 비해 연금을 받도록 하는 방안(제3안: 연구자 김원식) 등 3가지 제도개선시안을 마련했다.

- 제 1안은 기존의 보험료 부과방식과 보험료율은 그대로 놔둔 채 소득대체율(생애평균소득 대비 연금액 비율)을 70%에서 40~64%로 낮추도록 했다.
- 제 2안은 국민연금을 18세 이상 60세 이하 전 국민이 의무적으로 가입해야 하는 '기초부분'과 별도의 소득이 있는 사람만 선택적으로 가입할 수 있는 '소득비례부분'으로 2원화하고, 소득대체율은 기초부분 10%, 소득비례부분 30%가 되도록 했다.
- 제 3안은 기존의 국민연금개념에서 완전히 탈피, 각 개인이 자신의 국민연금 통장에 적립한 각출금만큼 연금을 받을 수 있도록 했다.

그러나 이중 제 3안은 국민연금의 도입취지에 위배될 가능성이 있다는 판단 아래 제 1안과 2안으로 의견이 좁혀졌다. 이밖에 60세인 국민연금 지급개시 연령은 2003년이나 2006년부터 5년에 한 살씩 높아져 65세로 상향조정하는 것으로 논의되었다.

그리고 1997년 5월 16일에 학계·연구기관·언론계·여성계·가입자 대표 등 모두 25명 이내로 구성된 '국민연금제도개선기획단'을 사회보장심의위원회 산하에 설치하기로 했으며, 설치되는 '국민연금제도개선기획단'의 주도로 1997년 현재 6%인 보험료율을 10~20%대로 대폭 인상하거나 연금지급 시점을 60세에서 65세로 늦추는 것을 기본으로 하는 개정안을 10월까지 마련한 뒤 국민연금법 등 관련법을 1998년 1월까지 고치기로 했다.

② 정치적 합리성: 언론, 노총, 경총의 반발 그리고 급여율과 보험료율의 변화 이 시점에서 주요 언론들은 헤드라인 기사를 보험료 인상·급여수준 축소·수급연령 인상 등의 재정안정화방안에 초점을 맞춰 보도하였고, 따라서 사회적 이슈가 되는 계기가 되었다. 따라서 보건복지부와 국민연금관리공단은 5월 29일에 국민연금제도개선 연찬회를 복지부 출입기자단을 대상으로 열었으며, 이것은 국민연금제도에 대한 올바른 이해 및 대국민홍보 강화가 목적이었다. 그러나 한국노총과 경총 등은 비민주적·비합리적 국민연금기금 운용행태가 개선되지 않고는 정부안을 받아들일 수 없으며, 범국민적 보험료납부 거부운동을 연대해 벌이겠다고 선언하는 등 강력하게 반발했다.

한국노총은 1997년 7월 4일 국회의원회관 소회의실에서 경총과 공동으로 "국민연금제도 어떻게 개혁할 것인가"라는 주제로 정책토론회를 열고, ① 국민연금기금을 공공자금으로 끌어다 쓸 수 있도록 한 공공자금관리기금법 제5조의 철폐, ② 노·사·정 대표에 의한 기금 공동운용, ③ 공공부문 예탁수익률의 인상, ④ 기금운영에 대한 국회 통제권 확보 등 8개항의 개선방안을 정부에 요구했다. 이와 연계하여 보험료율의 현수준 유지·형평성 제고를 전제로 한 적용대상 확대를 주장하였다. 이에 대하여 '국민연금제도개선기획단'은 1997년 12월 27일 국무총리에게 보고한 최종개선안에서 급여수준에 있어서는 최초의 방침인 40% 수준을 유지했으나 기준연령에 있어서는 2013년부터 5년마다 1년씩 늘리는 등의 최초안보다 후퇴하였다. 보험료율은 1997

년 현재 9%에서 2025년까지 단계적으로 12.65%로 인상하는 것으로 결정했다.

보건복지부는 국민연금제도개선기획단의 개선안과 달리 ILO기준—ILO는 30년간 보험료를 납부한 사람에게 달마다 생애평균소득의 40% 이상을 지급해야 한다고 규정하고 있다—을 적용하여, 40년간 가입에 53.3% 이상으로 하여 생애평균소득의 55~60%로 상향조정하기로 했다. 그리고 구체적인 인상안이 마련되는 대로 공청회를 개최하고 재정경제원 등 관련 부처와 협의하기로 했다. 대통령직인수위에 대한 복지부와 국민연금관리공단의 업무보고 때, 개선기획단의 개선안보다 연금수급액 인상이 불가피하다는 점을 강조하였다(1998년 1월 8일). 복지부는 “연금수급액을 현재의 70%에서 40%로 낮출 경우가 같은 액수로는 노후보장을 기대할 수 없다”고 지적했다. 다만, 보험료율은 높게 인상하여 2009년까지 9%를 유지하다 2010년 11%, 2025년 19%로 조정할 방침이었으며, 보험료율을 연차적으로 올리면 가입자의 연금수급액을 국민연금개선기획단안의 40%에서 60%로 높

표 4
국민연금제도개선기획단의
국민연금제도 개선안
(1997.12.27)

국민연금의 재정안정을 위해 40년 가입자가 받는 연금급여수준을 현행 평균소득(가입기간 통산)의 70% 수준에서 40%로 크게 낮추며, 노령연금을 처음 받게 되는 기준연령은 2013년부터 5년마다 1년씩 늘린다. 따라서 2033년에 65세까지 연장된다. 보험료율은 현재 9%에서 2025년까지 12.65%로 단계적으로 올리는 것으로 제안되었다(보험료율을 2009년까지는 지금처럼 9%로 유지하되 2010~2014년 9.95%, 2015~2020년 10.9%, 2021~2025년 11.8%, 2026년 이후 12.65%로 단계적으로 인상한다).

이밖에 연금을 처음으로 받기 시작하는 최소가입연수도 15년에서 10년으로 줄어들어 연금제가 도입된 1988년 50세였던 가입자들은 1998년부터 연금을 받도록 했으며, 이혼여성을 위한 연금분할제도가 도입돼 결혼생활중 부부 공동으로 납입한 연금에 대해서는 액수를 절반으로 나눠 받게 했다.

그러나 연금전문가들이 지적한 것처럼 제도개선에 앞서 정부가 연금기금을 공공부문에 마음대로 투자할 수 있도록 규정한 공공자금관리기금법 제5조를 수정하는 것은 개정안에서 제외되었다.

여도 연금기금재정은 2080년까지 안정된다고 주장했다(주요일간지, 1997. 12. 29~1997. 12. 31). 복지부의 견해는 개선기획단의 개정안보다 완화된 것으로 비판적 여론에 대한 고려가 있었음은 물론이다.

③ 경제적 합리성: 감사원의 4대 연금 감사결과

이러한 상황에서 감사원은 국민연금 등 4대 연금의 운영 및 관리실태에 대한 감사결과를 발표했는데, 연금재정안정화 분야에서는 국민연금은 2021년에 355조 원의 기금이 적립되어 정점을 이루다가 2025년에 수지가 적자로 반전되어 2033년에 완전 고갈될 것으로 발표했다(1998년 1월). 따라서 연금재정의 고갈을 사전에 방지하고 건전한 연금재정의 운용을 위하여 급여에 상응하는 보험료율의 인상과 연금지급개시 연령 및 기여기간의 점진적 연장 그리고 급여산정기준을 최종 보수월액에서 일정기간 평균 보수월액으로 하는 등 연금가입자 및 수급자와 정부재정의 충격을 완화하면서 단계적으로 중·장기대책을 마련해 시행할 것을 요망하였다.

④ 정치적 합리성: 국민연금관리공단 노동조합을 포함한 범국민적 반발과 급여율, 보험료율, 수급연령의 변화

기획단의 개선건의안이 지나치게 연금재정안정화에 초점을 맞추었다는 언론과 국민의 비판에 직면하자 보건복지부는 한국보건사회연구원과 공동으로 대한상공회의소에서 공청회를 개최했다(1998년 1월 22일). 참석한 한국노총의 정책본부장은 수급연령 연장의 반대와 연금액 60% 이상의 보장 등을 요구하며 관계부처를 압박했다. 보건복지부는 연금제도개선 공청회에서 제시한 개선안(1998. 1. 22)을 바탕으로 여론을 수렴한 뒤 국민연금법 개정안을 마련하여 1998년 2월 임시국회에 상정할 예정이었으나, 이러한 상황과는 별도로 민주노총과 한국노총은 1998년 2월 24일 국민연금 급여율을 현행 70%에서 55%로 축소하는 정부의 국민연금법 개정안에 대한다는 성명을 발표했으며, 개정안을 즉각 철회할 것을 요구하였다.

민주노총은 이어 국민연금기금 내역공개, 기금의 강제예탁을 규정한 공공자금관리기금조항 폐지, 기금차입 시 국회동의가 필요한 국공채 매입, 기금운용위원회에 가입자대표 2/3 이상 참여 등을 요구했으며, 한국노총도 성명에서 ‘국민연금제도 개정은 노동자의 퇴직후 생활을 위협하는 조치’라며 ‘개정안의 즉각적인 철회와 함께 정부의 일반재정 지원을 통한 가입자 평균소득의 60%에 해당하는 금액을 연금액으로 보장할 것’ 등을 촉구했다. 더욱이 보건복지부의 “국민연금법 개정안”(1998년 2월 23일)이 거의 확실시 된 후에도 시민단체와 노조, 사회복지관련 학계가 강력히 반발한 것은 물론 국민연금관리공단 노동조합조차도 “복지부의 방침은 1998년 예상되는 200만 명의 대량실업과 경기침체를 감안하지 않은 탁상행정”이라며, “연금확대는 적어도 IMF여파가 줄어들어 2000년이나 그 이후로 연기해야 한다”는

표 5
연금제도개선 공청회에서
제시한 보건복지부안
(1998.1.22)

- ① 국민연금 재정안정을 위해 급여율을 현행 70% (40년간입 평균소득자 기준)에서 55%나 60%로 낮춘다. 그러나 수급액 조정은 기존가입자들의 종전 가입기간에 대한 급여기득권을 인정한다. 바뀐 제도가 1998년 7월 이후 적용된다면 이전 가입자들은 기존 급여지급방법에 의한 연도만큼 연금 급여수준을 보장받는다.
- ② 현행 60세인 지급연령은 2013년 61세를 시작으로 매년 1세씩 연장, 2017년부터는 65세가 돼야 연금을 탈 수 있다.
- ③ 법정 최고보험료는 현행(9%)보다 두 배 가량 늘린다. 즉, 급여율을 55%로 할 경우 보험료는 2010년 월소득액의 10.85%에서 5년마다 1.8%씩 올라 2025년 16.25%를, 급여율 60%일 경우 보험료는 2010년 11.20%에서 5년마다 2.2%씩 인상돼 2025년 17.80%가 된다.
- ④ 최소가입기간을 15년에서 10년으로 단축하여 가입기간이 상대적으로 짧은 여성근로자들에게 유리하도록 하고, 전업주부의 경우 이혼 시 남편의 연금 중 50%를 받을 수 있게 했다. 이 밖에 5년마다 인구 변동률과 물가, 임금수준 등을 고려해 보험료율을 재조정하는 재정재계산제도가 도입되고 국민연금제정이 신설돼 연금기금의 투자규모와 내용이 공개된다. 사후납부제가 도입돼 실직자의 경우 일정기간 중 보험료납부가 유예되고 재취업한 뒤 밀린 보험료를 받을 수 있게 된다.

표 6

보건복지부의 국민연금법
개정안 입법예고
(1998.3.9)

- ① 직장근로자와 농어촌 주민뿐만 아니라 의사·변호사를 포함한 도시자영업자도 가입대상에 포함된다.
- ② 월 연금수급액(급여율)을 생애월평균소득의 70%에서 55%로 낮춘다.
- ③ 연금을 처음 받는 나이도 2012년까지는 지금처럼 60세를 유지하되, 2013년부터는 5년마다 한 살씩 높이며, 2033년에는 65세로 늦춘다.
- ④ 농어촌주민 등 지역가입자 보험료율을 2000년 6월까지의 현행 3%로 유지하되, 7월부터 2009년까지는 직장근로자와 마찬가지로 9%로 올린다. 보험료율은 향후 12년간 현행 9%를 유지하되, 2010년 후 재정상태와 사회경제적 여건을 감안하여 단계적으로 상향조정한다.
- ⑤ 대량실업에 대비해 1998년 10월 1일 전에 퇴직한 사람에게는 1999년 10월 1일부터 한시적으로 2년간 반환일시금을 지급한다(경과규정).

이 외에도 여성근로자 등 연금지급대상을 늘리기 위해 최소 연금가입기간을 현행 15년에서 10년으로 단축했으며, 1998년 7월 실시하려던 도시 자영업자에 대한 연금확대를 10월로 연기했다.

표 7

개정 국민연금법
(1998.12.31)

- ① 도시자영업자에 대한 국민연금제도가 1999년 4월 1일부터 실시되며, 직장가입자가 월소득의 9%(근로자, 사용자, 퇴직금전환금 각 3%씩)를 보험료로 내는 현행방식에서 퇴직금전환금 제도가 폐지되어 근로자와 사용자는 1999년 4월부터 각각 4.5%의 보험료를 부담한다.
- ② 자영업자의 보험료율은 월평균 소득의 3%이며 2000년 7월에는 4%로 인상된다. 그 후 매년 1%씩 올라 2005년 7월에는 9%로 조정된다.
- ③ 국민연금 급여율은 월소득의 60%이며 60세인 연금 지급연령도 2013년부터 5년 간격으로 1살씩 늦춰져 2033년에는 65세부터 연금을 받는다.
- ④ 가입기간 인정제도를 도입하며 분기별로 3달치씩 받던 연금이 월 단위로 지급된다.
- ⑤ 전국민연금화로 연금자격 상실자가 자신이 낸 보험료를 일시에 되돌려 받는 반환일시금제도도 원칙적으로 없었지만, 경과규정을 두어 2000년 말까지는 반환일시금을 받을 수 있다.
- ⑥ 공공부문에 투자된 국민연금 기금에 대한 이자율은 5년 만기 국채수익률 이상 수준에서 정부가 국민연금기금운용위원회와 협의해 정하게 된다.
- ⑦ 기금운용의 전문성과 책임성을 위해 1999년 9월부터 연금공단의 기금이사는 계약직으로 공개 모집한다.

성명을 발표했다(1998년 3월 1일). 공단노조는 1995년 시작된 농어민 연금의 경우에도 가입자 200만여 명 중 보험료를 제대로 내는 사람은 53.5% (110만여 명) 뿐인 것으로 집계됐다고 하며, 연금확대를 강행할 경우 도시자영자의 보험료 납부율은 30%에 미달할 것으로 예상된다고 발표했다.

이러한 정치적 요구에 반응하여 1998년 3월 9일에 있었던 보건복지부의 국민연금법 개정안 입법예고에서는 국민연금개선기획단의 의견을 거의 고려하지 않으며, 1988년 1월 22일에 공청회에서 제시한 개선안보다 후퇴하는 대안을 내놓게 되었다. 즉, 월평균소득액의 55%라는 수급률 부문만 유지되었을 뿐, 보험료율과 수급연령 측면은 공청회 안보다 후퇴하게 되었다. 연금제도개선 공청회에서 제시한 개선안(1998. 1. 22)은 보험료율은 현행보다 2배정도 늘리는 수준의 “급여율 55% 시 2010년 10.85%에서 5년마다 1.8%씩 올라 2025년 16.25%”로 인상한다는 의견이었지만, 개정안 입법예고(1998. 3. 9)에서는 향후 9%를 유지하며 2010년 후 재정상태와 사회경제적 여건을 감안하여 단계적으로 상향조정하기로 하였다. 그리고 수급연령은 “2017년에 65세부터 지급”하는 안에서 “2033년에 65세부터 지급”으로 결정하였다. 또한 급여율 부문도 국민연금개정법률안에 대한 국회 보건복지위원회의 심의를 거치면서 5%가 인상되어 60%가 되었기 때문에 국민연금법 개정(1998. 12. 31) 전의 70% 수준과 차이가 없게 되어 개정안이라는 말이 무색할 정도였다. 이는 국회 보건복지위원회 개정안의 상승된 급여율 60%수준에서는 보험료율이 55%수준에서의 보험료율보다 높아져야 함에도 불구하고 보험료율은 그대로 둔 채 급여수준만 높이는 경제적 합리성이 전혀 결여된 안으로 개정되었기 때문이다.

표 8
수급률, 보험료율, 수급연령의 변화

순서	종류	급여율	보험료율	수급연령
1.	개정(1998.12.31) 이전의 국민연금법	월 평균 소득액의 70%	· 2005~2009년까지는 9% 유지 · 2010년~2032년까지 17.7%	60세
2.	한국개발연구원과 한국보건사회연구원의 보고서	월 평균 소득액의 40%	· 2009년까지는 9% 유지 · 2010년에 11% · 2025년 이후 19%	65세
3.	1997.8.14. 발표 국민연금제도개선기획단의 국민연금제도 개선 시안 제1안 (제2안과 제3안은 제도의 근본수정을 요구하는 방안)	월 평균 소득액의 40%~64%	· 6%~9%로 유지	2003년 또는 2006년부터 5년마다 한살씩 높여 65세로 상향조정
4.	1997.12.27. 보고 국민연금제도개선기획단의 국민연금제도 개선안	월 평균 소득액의 40%	· 2009년까지는 9% · 2010~2014년 9.95% · 2015~2020년 10.9% · 2021~2025년 11.8% · 2026년 이후 12.65%	2013년부터 5년마다 1년씩 늘리며 2033년에는 65세부터 지급
5.	1998.1.22. 개략 연금제도개선 공청회에서 제시한 보전복지부안	월 평균 소득액의 55% 또는 60%	· 급여율 55%시 2010년 10.85%에서 5년마다 1.8%씩 올라 2025년 16.25% · 급여율 60%시 2010년 11.20%에서 5년마다 2.2%씩 올라 2025년 17.8%	2013년 61세를 시작으로 매년 1년씩 높이며, 2017년부터는 65세부터 지급
6.	1998.3.9. 보전복지부의 국민연금법 개정안 입법예고	월 평균 소득액의 55%	· 향후 9%를 유지하며, 2010년 후 재정상태와 사회경제적 여건을 감안하여 단계적으로 상향조정	2012년까지 60세, 2013년부터 5년마다 1살씩 높이며, 2033년에는 65세
7.	1998.12.31. 개정 국민연금법	월 평균 소득액의 60%	· 향후 9%를 유지하며, 2010년 후 단계적으로 조정	2012년까지 60세, 2013년부터 5년마다 1살씩 높이며, 2033년에는 65세부터 지급

주: 월평균소득액은 40년 가입 평균소득자를 기준으로 한 것임.

(4) 경제적 합리성대 정치적 합리성(신고권장소득월액과 축소하향신고)

① 경제적 합리성: 신고권장소득월액의 산출과 제시

최초 신규가입자에 대한 소득신고는 1999년 2월 15일~3월 13일까지로 예정되었다. 1,047만 명(납부예외자 포함)에 이르는 신규가입 대상자에게 1997년도 국세청 소득신고자료와 1998년도 의료보험부과 자료를 활용하여 신고권장소득을 산출·제시하였다. 앞에서도 언급했듯이 신고권장소득은 도시지역 적용대상자를 고용형태와 자료보유형태를 기준으로 하여 5개 집단으로 구분한 다음 각각의 집단별로 기준소득을 작성하고, 이 기준소득에 개인별 과세능력 또는 의료보험료부담능력을 고려한 조정계수를 곱하여 산출했다. 그리고 개인별 신고권장소득액을 소득신고서에 미리 기재해둠으로써 도시지역 주민들이 가능한 신고권장소득에 가깝게 소득을 신고하도록 유도하였다.³²⁾

② 정치적 합리성: 신규가입자들의 반발과 보건복지부의 대응

1998년 이후 휴·폐업한 사업자 등의 소득감소가 반영되지 않아 신고권장소득월액이 너무 높게 책정됐다는 지적과 함께 연금공단이 신고권장소득월액을 개별 가입자의 국세청 신고소득액보다 훨씬 더 높게 책정하여 관행적으로 내은 세금과 의료보험료보다 납부해야 할 연금보험료가 너무 높아 신규가입자들의 반발을 샀다. 이것은 도시자영자의 경우 각종 통계자료에서 직장인보다 평균소득수준이 높은 것으로 나타났지만,³³⁾ 소득과약률은 25% 미만에 그쳐 국세청의 소득자료와 건설교통부의 공시지가 등 각종 정부통계를 이용하여 업종별 평균소득액을 추정된 뒤 자영자의 소득신고탈루율과 직장근로자와의 형평성 등을 고려해 과세자료보다 높은 기준소득액을 내놓았기 때문이었다. 그리고 신고대상자가 신고권장소득월액의 80%미만으로 신고할 경우 일단 연금공단이 직권으로 80%선을 월소득액으로 결정하기로 개정법안에 명시되었고, 대상자가 이에 불복할 경우 여러 증빙서류(소득신고서 외에 소득감소사실 소명서나 종합소득세 중간예납추계액 신고서 사본)를 제출해야만 했다. 이렇게 소명자료를 본인이 제시하

도록 규정한 것은 지나친 행정편의주의적 발상이라고 비난받았으며, 3월 13일 신고 마감 이후 15일 동안으로 예정된 소득정정 신청기간이 너무 짧고 보험료를 연체하면 재산을 가압류 할 수 있다는 규정도 지나치게 위압적이라는 도시자영자들의 불만이 높아졌다. 더군다나 당 연납부 예외자인 학생과 군인(사병)에게도 소득신고서가 발부되어 신규가입자들의 반발은 더욱 거세어졌다.

이렇듯 국민연금 확대실시와 관련하여 신고권장소득월액에 대한 가입대상자들의 불만이 폭증하자 보건복지부는 기존 방침을 수정하여 증빙서류 없이 소득신고서에 현재 소득만 적어내도록 바꿨다. 그리고 가입자가 신고권장소득월액보다 훨씬 낮게 소득을 신고할 경우에도 신고서에 '소득 감소 사유'를 간단하게 기록하도록 하고, 사실 여부는 추후 국민연금관리공단이 직접 확인하여 소득수준을 조정·결정하기로 했다. 국민연금관리공단은 신고절차를 간소화하는 등 민원유형별 처리기준을 마련하여 제시했다.³⁴⁾ 결국 보건복지부와 국민연금관리공단은 신규가입 대상자의 불만을 무마하고 소득신고율을 높이기 위

표 9

보건복지부가 발표한
국민연금 확대사업
보완책(1999.2.22)

- ① 학생·군인 등 납부 예외자의 경우: 학생은 교육부와 협조해 학생명부를 추가 확인하며, 본인의 신고에 앞서 미리 파악해 직권으로 납부예외조치한다. 또 군인도 병무청과 재협의하여 납부예외조치하고 결과를 본인에게 알려준다.
- ② 휴·폐업 실직자 또는 무소득자나 현저하게 소득이 감소한 경우: 1998년 12월 이후 휴·폐업자에 대해서는 각 세무서 단위로 집계된 자료를 입수해 직권으로 납부예외조치한다. 또 실직자는 노동부와 협조해 구직등록·실업급여자 명단을 입수해 역시 신고에 앞서 납부예외조치한다. 이들 납부예외자는 실직 등 사유기간 동안 보험료를 납부하지 않아도 되며, 아울러 1개월 이상 보험료를 내고 납부예외를 신청하면 장애 및 유족연금 등 혜택이 있다는 사실을 적극 홍보한다.
- ③ 가입대상자 불편사항 및 보험료에 이의가 있는 경우: 1999년 4월 1일부터 15일 까지 정정하도록 하고, 전화나 팩스로 신고한 사항은 가입자가 이후 보험료를 부과할 때 직접 확인 및 정정하도록 한다. 이밖에 공단직원·통장 등에 대한 전면 재교육을 실시하고, 특별홍보팀을 구성하는 등 홍보를 대대적으로 벌인다.

해 권장소득을 무시한 소득신고를 확정소득으로 인정하게 되었다. 구체적으로 1999년 3월 초순 이후에는 추후 국민연금관리공단의 인력으로 개개인의 소득여부를 정확히 확인한다는 명분 아래 전화통화로 소득신고를 받는 등 적정 신고소득액수에 대한 관리보다 대외발표용인 신고율만을 높이는 데 주력하였다. 이것은 도시자영자들의 하향신고를 인정하고 직권가입결정을 유보하는 것이었으며, 소득신고를 하지 않는 사람에 대해서도 강제징수를 하지 않는다는 보완책을 제시했다.

표 10

국민연금 신규가입자
소득신고현황
(1999.4.15)

- ① 소득하향신고: 전 업종에 걸쳐 예상보다 소득하향신고가 두드러졌다. 정부는 당초 도시지역가입자에게 사업장가입자의 평균소득(144만 원)보다 약간 적은 141만 9천 원을 권장신고소득으로 제시했으나 소득신고를 마감한 결과 평균 신고소득이 84만 2천 원에 불과했다.
- ② 과다한 납부예외자: 국민연금 도시지역가입자는 883만 8천 명으로 이 가운데 소득신고자(보험료 납부대상자)는 402만 5천 명(45.5%), 보험료 납부예외자는 481만 3천 명(54.5%)이다. 소득신고자는 정부가 예상한 600만 명보다 200만 명 정도 적은 것으로 IMF관리체제 아래서 실직자, 휴·폐업자, 실망실업자 등이 많다고 해도 납부예외자의 비율이 너무 높았다. 소득활동 유형별로 납부예외자를 보면, “과세소득이 있는 자영자” 14만 6천 명(17%), “과세소득이 없는 자영자” 36만 6천 명(28%), “구멍가게·노점상 등 영세상인” 128만 8천 명(49%), “5인 미만 영세사업장 근로자” 124만 8천 명(66%), “임시·일용직 및 시간제 근로자” 192만 5천 명(77%) 등으로 조사됐다. 또한, 적어도 사업장가입자 이상의 소득을 올릴 것으로 추정되는 자영자 51만 2천 명이 소득이 없어 보험료를 낼 수 없다고 신고한 것으로 나타났다.

납부예외 사유로는 “실직·미취업” 등이 47.1%로 가장 높았고, “휴·폐업” 26.0%, “주소불명” 16.0%, “23세 이상의 학생 및 군인” 5.7%, “유학생 등 장기해외체류자” 1.9% 등으로 나타났다.
- ③ 고소득자의 소득신고 현황: 의사, 변호사, 회계사 등 소득 상위 5개 업종은 89.1%가 사업장가입자 평균소득보다 높게 소득신고를 마쳤다. 업종별 평균 소득신고를 보면 의사 278만 원, 변호사 291만 원, 치과 의사 259만 원, 한의사 234만 원, 회계사 211만 원이다. 그러나 5개 업종 종사자 10명 가운데 1명이 사업장가입자보다 돈을 적게 번다고 신고했다. 특히 의사 197명, 변호사 30명, 치과 의사 196명, 한의사 156명, 회계사를 비롯한 회계관련서비스 종사자 84명이 각각 월평균 소득을 99만 원 이하로 신고했다.

도시자영자의 소득탈루율이 업종에 따라 평균 46~52%에 이르는 것으로 추정되는 현실에서 자영업자의 소득을 어떻게 파악하느냐 하는 문제는 '국민연금'의 정착에 직접적 영향을 주는 요인이었는데, 예정된 신고권장소득월액을 무시하고 가입 대상자의 신고소득을 확정 소득으로 인정키로 한 복지부의 개선대책은 도시자영자의 소득 하향 신고를 부추긴 결과를 초래하였다.³⁵⁾ 1999년 4월 15일 마감한 전문직 종사자를 포함한 도시자영자와 5인미만 사업장 가입자의 소득신고 현황은 <표 10>과 같다.

5. 결론

1) 분석결과 요약

개정(1998. 12. 31) 국민연금사례는 도시자영자들의 소득과약을 둘러싸고 기존 직장가입자들을 대표하는 한국노총과 몇몇 시민단체 등이 반발했지만, 대한의사협회와 약사회 같은 이익단체와 시민단체들이 적극적인 역할을 하며 참여하게 대립했던 다른 정책사례들과는 다른 양상을 보인다. 왜냐하면 납부예외자를 포함한 18세 이상의 모든 국민이 가입대상이었으며, 보건복지부와 국민연금관리공단의 서비스를 받는 고객이었기 때문이다.³⁶⁾ 또한 국민연금은 보험료를 부담하여 보험급여를 받을 때까지 적립한다는 점에서 저축의 한 형태이며, 소득의 세대간·세대 내 재분배 및 공동연대에 의한 위험분산이라는 기능을 가지기 때문에 사회통합을 증진시킬 수 있다(정연호, 2000).

하지만 우리나라에 구조조정차관을 제공한 IBRD와 한국개발연구원 그리고 보건사회연구원과 국민연금제도개선기획단 등이 기금고갈³⁷⁾과 같은 구조적 문제점에 대한 개선을 제기하면서 보험료율·급여율·수급연령 등의 개정에 관심이 모아졌다. 1998년은 IMF 위기에

의한 저성장과 정리해고제 등의 도입으로 실업자가 100만 명 이상 증가할 전망이었고, 보건복지부와 국민연금관리공단은 국민연금에 대한 개선논의를 진행하면서도 기금안정의 정책목표에 반하는 생활안정자금 대여제도와 반환일시금제도를 유지했다. 그리고 1,000만 명에 달하는 가입대상자들의 불만의 폭발과 민주노총과 한국노총과 같은 관련단체의 반발 등으로 보건복지부와 국민연금관리공단으로 대표되는 행정당국은 정치적 환경과 정치적 요구에 반응하지 않을 수 없었다.

결국 1998년 12월의 제 198회 정기국회 보건복지위원회의 법안심사소위에서 가입자 월평균소득액의 70%를 지급하도록 한 국민연금의 기본 연금액을 60%로 하향조정하는 국민연금법 개정안이 통과되었다. 또한 소득재분배 기능이 있는 국민연금제도의 필수요구사항인 도시자영자들의 소득과악문제와 이에 따라 영세사업자를 포함한 도시자영자들의 소득과악을 위해서 각 업종별 평균소득수준을 추정하여 준비된 소득추정기준표와 신고권장소득월액도 경제위기와 소득노출을 회피하며 소득신고접수에서 수많은 민원을 제기하는 신규가입자들에게 하향축소신고를 용인함으로써 효과를 얻지 못하는 결과를 낳았다.

2) 정책적 제안

정태적 관점의 정책은 경제적 합리성을 강조하며 정책수단을 선택하는 기술적 결정으로 간주된다. 하지만 모든 정책은 정치적 과정을 통한 이해관계와 상호작용에서 자유로울 수 없으며, 정치적 환경과 요구에 대한 공적 인지과정의 산물이라고 할 수 있다. 즉, 공공목적 (*public purpose*)은 시민들에 의해 결정되며, 사람들의 의지가 내포되어 있는 것이다(Hughes, 1994).

윤성식(2002) 교수는 《정부개혁의 비전과 전략》에서 민주적 정부는 국민의 의사를 반영할 수밖에 없으며, 국민이 어떻게 생각하는지와 상관없이 그리고 정권이 사욕 없이 마음을 비우고 역사에 길이 남을 정부개혁을 추진해야 한다는 주장은 공허하다고 말한다. 또한 대

의민주주의제도의 한계 속에서 직접민주주의에 근거한 담론민주주의 (*discursive democracy*)는 특정한 공공조직을 지배하는 문제는 물론이고, 전체 정부 내에서의 문제를 인지하고 분류하는 데에도 고객과 근로자 그리고 일반 국민들이 좀더 많이 참여해야 한다고 주장한다 (Fisher, 2003). 이것은 정책결정과 서비스의 전달에 있어서 시민들의 참여에 의존해야 하며, 더 나은 결정은(비록 내용적으로는 아닐지라도 절차적으로) 관료제를 통해서 이루어지는 것이 아니라 대중 참여를 통해서 이루어진다는 것이다(행정자치부 참여정책과, 2004).

따라서 정책결정과 관련하여 직면하는 기본적 문제는 어떻게 하면 정책결정을 둘러싸고 야기되는 갈등을 해결하고 정치적 이익집단과 기타의 공중들에게 수용가능성이 있는 결정을 유도해 내느냐이며(김항규, 1995), 집단의 동의를 획득할 수 있는 정책을 채택하여 합의에 도달하는 것이다.

결론적으로 전문관료와 독립적 전문가들의 정책대안제시능력에 기초하여 경제적 요소와 정책분석 등이 갖춰진 정책도 다양한 시각에서 문제를 정의하며 수많은 원천에서 논의를 끄집어내야 한다. 그리고 이러한 논의를 청중(*audience*)이라고 할 수 있는 국민들에게 이해시키고 여론(*public opinion*)을 교육시킬 필요가 있다. 머존(Majone, 1989)은 경제적 합리성과 정치적 합리성이라는 충돌하는 논리들의 통합(*synthesis*)을 제안하는데, 정책결정을 전후해서 대상 청중이 확신할 수 있도록 사실·가치·방법의 특정한 조합이 필요하며, 쓸모 있는 정보와 증거(*evidence*)의 조각들을 합치는 기술(*art*)의 중요성을 강조한다. 왜냐하면 경제적 합리성만큼이나 언어의 기능적 사용 즉, 정책결정의 수사적(*rhetoric*) 측면이 공공정책의 형성과 발전에서 정당화와 설득의 역할을 하기 때문이다.³⁸⁾

■ 주

- 1) 월 연금 보험료율의 단계적 조정(2030년까지 9%→15.9%)과 소득대체율의 조정(2008년 이후 퇴직 전 평균소득에 대한 지급률 60%→50%), 이밖에도 감액노령연금 지급액 상향조정, 유족연금과 장애연금 최소가입기간 1년 설정, 여성의 권익보호 및 장애연금 수급권 강화 등이었다(*Economy* 21, No. 178).
- 2) Robert L. Lineberry. 1978. *American Public Policy: What Government Does & What Difference It Makes*, New York: Harper & Row Publish.
- 3) 종합뉴스 데이터베이스에서 8대 일간지를 중심으로 분석하였다.
- 4) 특정 결과의 평가는 평가자가 채택한 가정과 기준에 달려있다(Majone, 1989).
- 5) 경제학, 수학, OR, System Analysis 등에서 발전된 분석적 기술들에 많이 의존한다(Stocky & Zeckhauser, 1978).
- 6) Charles O. Jones. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont California: Wadsworth Publishing Company.
- 7) Thomas R. Dye. 1996. *Politics, Economics, and the Publics*, Chicago: Rand McNally.
- 8) 정책과정은 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동의 4단계가 상호관련성을 가지고 전개되는 순환적이고 복합적이며 동태적인 과정이다.
- 9) 오랜 기간 지속되기 때문에 과정은 누적적(*a process is cumulative*)이다(Diesing, 1962).
- 10) Cohen, M. D. & Olson, J. P. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice," ASQ.
- 11) March, J. G. 1986. *The Process of Choice, Leadership & Ambiguity: The American College President*, Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- 12) 리플리와 프랭크린은 국회의원·대통령과 비서실·행정부의 정치적 임명직·직업관료를 정책결정 과정의 공식적 참여자로, 정당·이익집단·일반국민·언론기관을 비공식적 참여자로 구분한다.
- 13) 실현가능성은 기술적·경제적·정치적·제도적 한계로 설명되며, 이러한 제약은 정책결정자의 선택의 자유를 제한한다.
- 14) Wildavsky, Aaron. 1975. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*, Canada: Little, Brown and Company.
- 15) 예산심의과정은 경제적 합리성과 정치적 타당성의 결합이다. 즉, 많은 관련 이해당사자의 참여 그리고 이들에게 관련된 정보를 공개하는 재정민주주의의 확립이 필요하다. 그리고 시민에 의한 직접 민주제적 요소의 도입도 필요하다.
- 16) 공개적이고 합리적인 공공토론이 반드시 이기적이며 돌출적인 개인선호를 순화시켜 사회의 공동선을 발견하도록 하지는 않는다(최종원, 1995). 더 나아가 공식적 참여자들 또는 비공식적 참여자들 간의 불균형으로 인하여 정책이 표류할 수도 있다.
- 17) Arendt, H. 1973. *On Revolution*, Harmondsworth: Pelican Books.
- 18) Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society* (Vol. 1), translated by T. McCarthy, Boston: Reacon Press.
- 19) Rivlin, Alice L. 1991. *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, D.C.

- 20) 관리자들이 학교성적을 향상시키기 위해서는 시험점수와 같은 표준화된 테스트보다 실제적으로 교실에서 무엇이 일어났는지의 정보(코스에 대한 만족, 채점절차, 교수법, 교사와 학생간의 관계)를 필요로 한다.
- 21) 선행연구에 의하면 국민연금제도개선과 관련하여 정부조직 내 이해관계의 차이는 크지 않은 것으로 나타났다(양성일, 1998).
- 22) Reich, Robert R. 1988. *The Power of Public Ideas*, Cambridge MA: Ballinger.
- 23) 23세 미만의 학생과 군인 등 당연 납부예외자를 포함하면 1,014만 명 정도가 되었다.
- 24) 하지만 보건복지부는 4월에 있었던 국민정부의 '경제부처업무보고'에서 연금의 안정적 급여를 위한 연금급여 수준을 합리적으로 조정할 가입기간 평균보수를 70%→55%라고 보고하였다(재정경제부, 1998. 《국민정부의 주요경제정책방향》)
- 25) 소위가 의결한 개정안은 복지부 개정안의 55%에서 5%를 높인 것이었다.
- 26) 국민정부의 주요경제정책방향(1998.4)에 의하면 1998년 3월 16일 현재 IMF자금지원과 외채만기 연장 등으로 급박한 위기상황은 넘기고 있으나 금융기관의 보수적 자금운용, 긴축적 통화·재정정책 등으로 경기침체의 폭이 확대되고 있었다. 상술하면, 금리가 19~20% 수준을 유지하고 있고, 환율이 1,500~1,600원대에서 머무는 불안정한 모습을 보였다. 그리고 수요의 위축으로 산업활동이 약화되고, 실업과 물가는 큰 폭으로 상승하였다. 산업생산은 1997년 12월 2.4%에서 1998년 1월 -10.3%, 실업률(실업자)은 3.1%(66만 명)에서 4.5%(93만 명), 소비자물가(전년동기)는 6.6%에서 1998년 1월 8.3%, 그리고 동년 2월 9.5%로 상승하였다.
- 27) 비공식부문 종사자에 대한 소득은 선진국도 제대로 파악하지 못하고 있다. 소득세부과체계가 세계에서 가장 잘 발달되어 있다는 미국에서도 신고된 자영업자의 평균소득은 근로자 평균소득의 64%에 불과하다(권문일, 1999).
- 28) 하지만 도시자영업자 소득파악의 문제는 보건복지부와 국민연금관리공단 자체로 해결하기 어려운 문제였으며, 자영업자들의 반발과는 반대로 노동계는 자영업자의 권장소득액 자체가 너무 낮다고 지적하였다. 노동계는 자영업자만 가입하는 국민연금을 도입하거나 소득비례 보험료 체계를 없애며 노후 최저생활 보장을 위한 "정액부과, 정액연금"제도로 운영하고, 가입방식도 의무가입이 아닌 임의가입으로 하자고 주장했다. 이것은 국민연금제도가 가입자간 소득재분배 효과를 가지고 있어 소득을 파악하기 어려운 계층이 대규모로 존재하는 상황에서 기존의 소득재분배 효과를 그대로 유지할 경우 소득재분배왜곡현상을 가져올 수 있기 때문이었다. 이에 대하여 보건복지부는 도시자영업자 집단에서 사업체를 소유하고 있어 소득이 높을 것으로 간주되는 순수 자영업자가 24.4%에 지나지 않은 반면 대부분은 5인 미만 영세사업체 근로자, 임시·일용직 근로자, 노점상 등 실제 소득이 높지 않은 저소득계층이기 때문에 소득재분배왜곡현상이 심각하다고 하는 것은 지나친 과장이라고 반대하였다. 더구나 국민연금제도는 소득이 높을수록 미래세대로부터 무료의 보조금이라고 할 수 있는 순이전을 받는 혜택이 크기 때문에 계층간 또는 근로자에서 자영업자에게 소득이전은 크지 않으며, 현재와 같이 보험료가 낮은 구조에서 소득재분배는 현세대 내 소득계층간의 소득재분배라기보다는 미래세대로부터 현세대로의 세대간 재분배적 성격이 강하다고 설득하였다(권문일, 1999).
- 29) 우선 가입자의 불입금과 통상적인 이자를 합한 것보다 많은 돈을 받게 돼 있는 구조의 문제가 지적

되는데, 국민연금금은 불입금의 원리금보다 1.65~3배의 급여를 받도록 설계돼 있으며, 보험료율은 1988년 도입 당시 소득의 3%, 1993~1997년 6%, 1998년 이후 9%로 책정됐는데 이는 선진국들의 20%안팎인 보험료율에 비해 낮은 수준이다. 또한 정부가 엄청난 규모의 기금적립금을 무분별하게 차용하는 것도 그 원인이었다. 정부는 1988년 국민연금을 시행하면서 적립금의 40.5~57.7%를 재정투융자재원으로 활용하다가 1994년 공공자금기금관리법(기금관리기본법과 공공자금관리기본법)을 제정, 여유자금의 60% 이상을 시장금리보다 낮은 이자율(9.6~11.0%)로 공공자금으로 쓰도록 했다. 정부는 이 자금으로 국·공채를 인수하거나 재정융자특별회계에 재예탁, 중소기업 지원, 사회간접자본 확충 등에 사용하고 있었다. 특히 채특융자 이자율은 당시 시중금리의 절반 수준인 6% 수준이어서 연금기금의 공공자금 예탁금리와 채특융자 이자율 차이에 따른 2차 손실도 만만치 않았다. 이러한 2차 손실액은 1990년 195억 원에서 1995년 2,833억 원으로 급증했고, 이 손실은 결국 일반회계에서 충당하였다. 그리고 정부가 국민연금기금을 공공자금으로 사용할 때 금융시장에서 환급성이 없는 '예수금증서'를 교부했기 때문에 원금과 이자상환을 보장받을 수 없는 문제는 더욱 심각했다.

- 30) 이에 앞서 1997년 4월 12일에 복지부차관 주재로 국민연금제도 토론회가 내부회의로 열렸다. 주요 논의내용은 보험료율 9%→18%, 수급연령 60세→65세, 급여수준 70%→50% 등의 조치가 필요하다는 것이었다(양성일, 1998).
- 31) 또한 정부는 근로자·농어민·자영업자 등 부문별 연금부담률 불균형 문제와 국민연금제 도입 당시 이미 나이가 많아 연금혜택을 받을 수 없게 된 노인들을 대상으로 한 노령연금의 신설 및 여성계가 제기하는 여성의 연금분할권 보장 등의 문제도 다루었다.
- 32) 1997년의 소득신고자료를 쓸 수밖에 없었던 것은 국민연금의 시행시기가 1998년 7월에서 10월로 연기되고, 이때 상정되었던 법안이 1998년 12월 31일해야 국회를 통과되었기 때문이다.
- 33) 하지만 지역가입자의 대부분은 부유한 자영업자가 아니라 5인 미만 영세사업장 근로자 등 상대적으로 저소득계층이다. 즉, 노점상·임시직근로자·일용직근로자·5인미만 사업장 근로자 등 저소득층이 도시지역가입자의 약 61%를 차지하고 있다(이면수, 2001).
- 34) 이에 앞서 보건복지부와 국민연금관리공단은 국민연금 소득신고를 받기 시작한 1999년 2월 5일부터 10일까지 6일간 연금공단 68개 지사에 모두 62,016건의 민원과 문의가 접수됐다고 2월 12일 밝혔다. 복지부와 연금공단이 발표한 민원의 유형은 "신고권장소득이 실제소득보다 과다하게 책정됐다"는 내용이 21,829건(35.2%)으로 가장 많았다. 두 번째 유형은 연금제도 등에 대한 단순문의로 16,434건(26.5%)이었다. 다음으로 "휴·폐업으로 인해 소득이 없는데도 신고권장소득이 나왔다"는 민원이 9,798건(15.8%)이다. 또한 "자산만 있고 소득이 없는 의료보험자료보유자에게도 신고권장소득이 제시됐다"는 민원이 8,311건(13.4%), "학생·군인에게도 소득신고서가 나왔다"는 민원이 5,644건(9.1%) 등 이었다.
- 35) 이렇게 되면서 시민단체 및 노동단체 간에 의견이 양분되는 결과가 빚어졌다. 경실련·YMCA·녹색소지자연대 등 시민단체들은 자영업자에 대한 소득파악이 개선될 때까지 한시적으로 직장가입자·농어민가입자·도시지역가입자의 연금수급기준 분리를 주장했다. 한국노총은 직장가입자와 지역가입자의 연금재정을 분리하고 기초연금제를 도입하는 등 근본적 개선책을 마련해야 한다고 주장했다. 반면 참여연대, 여성단체연합, 환경운동연합 등 시민단체 및 민주노총은 계층간 소득재분배

- 기능을 약화시키는 국민연금재정 분리에 반대하며 자영자 등의 소득하향신고로 발생하는 신규연금 수급자의 손실은 한시적으로 국고지출 등 별도조치로 해결해야 한다고 주장했다(권문일, 1999).
- 36) 소득에 비례하여 보험료를 낼 경우 후세대로부터 소득이전의 효과가 적게 낸 경우보다 크다고 한다. 따라서 소득이 노출된 직장가입자들이 지역가입자들과 비교하여 피해를 보는 것은 아니다.
- 37) 국민연금기금이 안정적으로 운영되지 못할 경우 전 국민의 노후생활보장을 목표로 하는 국민연금제도가 제대로 작동하지 못할 것이다.
- 38) 역설의 법칙 혹은 열정의 법칙이 존재하는 정치적 생활의 본질은 복잡하다는 것이며, 이것은 물리적 실재보다는 감정에 의해 행동되는 현상을 묘사한다. 여기에서 정보란 해석적이며 불완전하고 전략적인 면이 있다. 이러한 해석은 사실보다 훨씬 강력하다. 정치는 사람들이 어떻게 정보를 해석하는가에 의해 이끌리며, 많은 정치적 활동은 해석을 조정하기 위해 노력하는 것이다(Stone, 1988).

■참고문헌

- 가상준. 2003. "미국 전력시장 구조변화에 대한 실증적 분석," 《한국정책학회보》 12(4).
- 김 렬·고재경. 1996. "환경정책 결정과정에서의 정치적 합리성: 주민참여형태와 정부대응방식을 중심으로," 《한국행정학보》 30(4).
- 김성훈. 2001. "사례연구방법을 통한 과학적 추론," 《정부학연구》 7(1).
- 김승준. 1998. 《국민연금정책의 실패요인에 관한 연구: 정책설계상의 오류와 통제불가능요인의 분석을 중심으로》, 고려대학교 석사학위논문.
- 김영순. 1995. "사회민주주의와 신자유주의 사이에서: '제3의 길'이후의 스웨덴 복지국가," 《한국정치학회보》 29(2).
- 김영평. 1984. "정책연구의 성격과 범위," 《한국행정학보》 18(1).
- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 나남출판.
- 김영평. 1993. "우리나라 정책결정체계의 개혁," 《한국정책학회보》 제2호.
- 김용하. 1999. "국민연금의 분배정의와 개선방안," 《한국행정연구》 8(3).
- 김태일. 2003. "국민연금과의 비교를 통한 공무원 연금의 형평성 분석," 《고려대학교 행정학과 Working Paper》 No. 1.
- 김항규. 1995. "정책결정과정에서의 정치적 합리성 확보방안에 관한 연구," 《한국행정학보》 29(3).
- 권문일. 1999. "국민연금 전개과정상의 쟁점 분석," 《사회복지연구》 제14호.
- 권혁신. 1999. 《정책결정요인과 합리성에 관한 연구: 국민연금정책사례를 중심으로》, 고려대학교 석사학위논문.

- 노진철. 1997. "환경문제에 대한 정치의 적응능력과 한계," 《한국정치학회보》 31(4).
- 민진. 1997. 《정책관리론》, 국방대학원.
- 박길성. 1990. "현대의 사상 : 포퓰리즘," 《한국논단》 6월호.
- 배범준. 1999. 《정책대상집단의 불응요인에 관한 연구: 국민연금정책을 중심으로》, 고려대학교 석사학위논문.
- 서병훈. 1988. "포퓰리즘의 이념적 위상: 참여와 개혁의 문제를 중심으로," 《한국정치학회보》 22(1).
- 소순창·김종욱. 1999. "한국 지방정부의 공공지출결정에 관한 '결과분석'과 '과정분석': 사회보장비의 결정을 중심으로," 《한국행정학보》 33(3).
- 안문석. 2002. 《정부와 기업 그리고 시민사회: 지식정보화사회의 행정과 규제개혁》, 서울: 박영사.
- 양성일. 1998. 《국민연금제도개선의 정책결정과정에 관한 연구》, 서울대학교 석사학위논문.
- 오민욱. 2004. 《국민연금제도 개선 대안의 평가를 통한 정책방향 연구》, 고려대학교 석사학위논문.
- 윤성식. 1993. "경제대리인이론과 조직의 효율성," 《한국행정학보》 27(2).
- 윤성식. 2002. 《정부개혁의 비전과 전략》, 서울: 열린책들.
- 윤장호. 1997. 《쓰레기통 의사결정과정과 정책의 진화: 한글코드표준화 정책을 중심으로》, 고려대학교 석사학위논문.
- 이도형. 1992. "한국 국가-사회관계 변화에 따른 국가기능의 재정립방향: 복지국가 정착의 필요성을 중심으로," 《한국행정학보》 26(2), 281~307.
- 이면수. 2001. "국민연금의 도시지역 확대 시행후 문제점과 개선방안," 연세대학교 보건대학원 석사학위논문.
- 이병량. 2002a. "한국 영화검열제도 형성의 정치과정: 영화사전심의 위원결정 이후의 논쟁을 중심으로," 고려대학교 박사학위논문.
- 이병량. 2002b. "개혁의 괴리: 예산개혁과 행정개혁의 정치에 대하여," 《한국 사회와 행정 연구》 13(3).
- 이상봉. 2001. "정책과정에서 나타난 정부관료제의 고객지향성 연구," 고려대학교 석사학위논문.
- 이원희. 2003. 《새열린행정학》, 이룸출판사.
- 이종범. 1995. 《국민과 정부관료제》, 고려대학교 출판부.
- 이재열. 1994. "개인의 합리성에서 제도의 신화까지: 조직과 시장의 사회학," 《사회비평》 제11호.
- 이재희. 2001. "한국 의료보험정책 변화의 과정에 대한 연구," 고려대학교 박사학위논문.
- 정익재. 2000. "실패사례분석을 통한 정보화정책 과정의 이해," 《정부학연구》 6(1).
- 정연호. 2000. "국민연금제도의 적용대상 확대에 관한 연구," 고려대학교 노동대학원 석사학위논문.
- 정준금. 1992. 《환경정책의 집행과정에 관한 연구》, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 최성락·노화준. 2003. "통신산업 부문에서의 정부-기업관계 변화: 이동통신사업자 선정정책을 중심으로," 《행정논총》 41(3).
- 최종원. 1995. "합리성과 정책연구," 《한국정책학회보》 4(2).

행정자치부 참여정책과. 2004. "참여적 정부모형," 제41차 행정개혁 전문위원회 보고자료.

홍성만. 2001. 《정부와 비정부조직의 정책경쟁: 영월댐 개발정책사례를 중심으로》. 고려대학교 박사 학위논문.

Allison, Graham T. 1974. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Princeton: Princeton University Press.

Anderson, James E. 1989. "Government and the Economy: What is Fundamental?" in Warren J. Samuels(ed.), *Fundamentals of the Economic Role of Government*, New York: Greenwood Press.

Beetham, David. 1987. *Bureaucracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

Diesing, Paul. 1962. *Reason In Society: Five Types of Decision and Their Social Conditions*, University of Illinois Press, Urbana.

Eckstein, Harry. 1975. "Case Study and Theory in Political Science," pp.79~137, in F. Greenstein and N. Polsby, *Handbook of Political Science: Strategic of Inquiry*.

Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Policy*, Oxford University Press Inc.

Gabriel A. Almond & Bingham Powell, Jr. 1978. *Comparative Politics: Systems and Policy*, 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company.

Gary King, Robert O. Keohane, Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton: New Jersey.

Giandomenico Majone. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven and London.

Kiel, L. Douglas. 1994. "Leading the Self-Organizing Agency," *Managing Chaos and Complexity in Government: A New Paradigm for Managing Change, Innovation, and Organizational Renewal*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Canada: Little, Brown and Company.

Langley, Ann. 1999. "Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organizational Research," *OS*, Vol. 2~4. pp. 342~365.

Owen E. Hughes. 1994. *Public Management and Administration: An Introduction*, The Macmillan Press LTD.

Rhoads, Steven E. 1985. *The Economist's View of the World: Government, Markets & Public Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Simon, H. A. 1972. *Theory of Bounded Rationality*. C. B McGuire and North-Holland Publishing Co.

-
- Simon, Herbert A. 1976. "From Substantive to Procedural Rationality," in Latsis, S. J. (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, Herbert A. 1983. *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.
- Stocky and Richard Zeckhauser Edited. 1978. *A Primer For Policy Analysis*, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*, Boston: Scott, Foresman and Company.
- Suleiman, E. N. & Waterbury, J. 1999. *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press.

국민연금관리공단홈페이지, <http://www.npc.or.kr>

국민정부의 주요경제정책방향: 경제부처업무보고, 1998. 《재정경제부》.

종합뉴스데이터베이스, <http://www.kinds.or.kr>