

경기력 성과포상금 제도 변화 분석: 신제도주의 4대 이론을 중심으로*

구승모**

박용성***

법에서 정한 국제대회 입상 성적에 대한 포상제도인 '경기력 성과포상금(舊 경기력향상연구
연금)' 제도는 국제대회 성적향상과 선수은퇴 후 생활 안정에 이바지하고자 1974년 종신연
금으로 도입되었으나, 종목 간 불평등을 초래하는 과도한 포상이라는 비판하에 1993년 일
시금이 도입되어 현재까지 병행 운영되고 있다. 본 연구는 '단기성과에 대한 종신 포상'이라
는 근원적 문제에도 불구하고, 제도가 발전하고 유지되는 요인을 분석하고자, 신제도주의 3대
이론인 '합리적 선택 제도주의', '역사적 제도주의', '사회학적 제도주의'와 2000년대 중반
이후 새롭게 등장한 '담론적 제도주의'를 적용하여 제도의 변화 과정을 종합적으로 분석해
보았다. 그 결과, 정치 권력(군사정권 ↔ 민주정권)과 입상실적 가치에 대한 관념 변화(국력
향상 ↔ 개인 성과), 이에 따른 제도 운영의 이익(집권 정당성 ↔ 성과 치하), 제도의 역사
성 및 사회적 수용성(연금 ↔ 포상) 등에 의해 경기력 성과포상금 제도가 변화되었음을 알
수 있었다.

주제어: 경기력 성과포상금, 체육정책, 정책담론, 정책옹호연합

* 제1저자, 건국대학교 일반대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 단국대학교 일반대학
원 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 체육정책, 조직관리, 정책담화 연구
등이다(smko0823@gmail.com).

** 교신저자, 영국 맨체스터대학에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 단국대학교 죽전캠퍼스
행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부 및 공공부문의 혁신이론, 환경정책, 정책
네트워크 및 정책 변동 연구 등이다(yspark1@paran.com).

I. 서론

국제 스포츠대회 입상을 한 선수에게는 국민의 자긍심을 고취하고 국가 브랜드를 향상했다는 이유로 병역, 주거, 장학 등 다양한 혜택이 주어진다. 이중 대표적 제도가 입상실적에 따라 종신(월정금, 통칭 '연금') 또는 단발(일시금) 포상을 지급하는 경기력 성과 포상금 제도이다.

경기력 성과포상금 제도는 우수선수의 생활 안정과 성적향상을 목적으로 1975년 '경기력향상연구연금'이란 이름의 종신 포상 형태로 도입되었다. 1980년대 이후 급속한 경제성장과 세계 상위권 성적달성으로 개편 논의가 지속적으로 제기되었으나, 1993년 단발 포상 병행, 2021년 체육인복지법 제정으로 현재 명칭인 '경기력 성과포상금'으로의 변경 외에 근본적 개편 없이 운영되고 있다.

경기력 성과포상금 제도는 입상이라는 단기성과에 대한 과도한 종신 포상, 경기단체 등 타 보상금과 중복 지급, 종신 포상에 따른 재정부담 등의 문제에도 지속 운영되고 있어, 정책환경 변화에도 제도가 유지되고 강화되는 요인은 무엇인지, 정치·사회·경제적 결과 결정에 있어 공식적 조직 및 비공식 절차의 역할을 설명하는 신제도주의 관점에서 분석해 보고자 한다.

경기력 성과포상금 제도에 관한 기존 연구는 현황분석과 대안모색 측면에서 이뤄졌다. 이용식 외(1999)는 현황분석, 해외 사례 및 타 공적연금과 비교를 통해, 단기성과 포상을 감안한 일시 포상금 전환을 제안하였고, 김권일 외(2010, 2011, 2019, 2020)도 전문가 면담, 재정분석 등을 통해 은퇴 후 재취업 확대로 연금 필요성 감소, 기대수명 증가로 재정지원 지속가능성 저하 등의 문제로 대상 축소와 일몰 방식 연금 폐지를 제안했다. 반면 도진학(2007)은 연금제의 문제점은 인정하되 포상금을 적립한 뒤, 적립금을 활용하여 기준연령 이후 연금 형태로 지급하는 대안을 제시하였다. 이만재(2015)는 체육전문가와 일반 국민 대상 인식도 조사를 통해 상대적으로 제도 이해도가 낮은 국민이 제도 확대에 긍정적임을 밝혀내고, 제도개선에 있어 공감대 선행을 강조하였다. 이러한 경험적, 당위적 연구 이외에 제도 도입 및 변화 요인을 정책학에 기반하여 분석한 연구는 이뤄지지 않았으며, 일부 공적연금 변화 과정에 관한 정책 분석연구가 존재하나(박은수, 2010; 유현경, 2015; 장영기, 2016), 금전적 자기기여 없이 입상실적으로 종신 지급되는 경기력 성과포상금 제도분석에 적용하기에는 한계가 존재한다.

본 논문의 연구 문제를 세분화하면 다음과 같다.

1. 경기력 성과포상금 제도는 어떤 정치, 사회, 역사적 맥락에서 도입되었는가?
2. 맥락의 변화는 제도 변화에 어떤 영향을 주었는가?
3. 향후 제도 개편은 어떤 맥락으로 접근해야 하는가?

연구의 대상은 제도 도입 환경이 조성되는 1961년부터, 1975년 ‘경기력향상연구연금’ 제도 도입 후, 2021년 ‘경기력 성과포상금’으로 명칭이 바뀌기까지 제도 형태 및 성격 변화, 변화요인 등을 대상으로 한다. 연구 방법은 문헌자료 분석의 질적연구로 수행하였으며, 국민체육진흥법 등 관련 법령, 대한체육회 및 서울올림픽기념국민체육진흥공단 운영 규정, 실적 증빙, 언론 기사, 국회 회의록 등을 활용하였다.

II. 이론적 논리

1. 경기력 성과포상금 제도

경기력 성과포상금 제도는 1974년 대한체육회가 ‘경기력향상연구복지기금 운영규정’을 제정하고 정부가 국민체육진흥기금을 보조하면서, 1975년 1월 ‘경기력향상연구연금’이라는 이름으로 시작되었다(김권일 외, 2020). 최초에는 올림픽, 세계선수권 대회, 아시안게임의 개인별 획득 메달에 따라 3단계(금장~동장)로 나뉘 공무원(이사관~사무관) 임금수준의 종신연금을 지급하고(이용식 외, 1999) 메달 개수에 따라 연금액이 가산되는 구조였다. 1982년 ‘체육인연금운영규정’이 제정되고 획득 메달을 평가점수로 환산·합산하여 연금을 지급하는 평가점수제가 도입되었다. 1989년 서울올림픽기념국민체육진흥공단으로 운영권이 이관된 뒤 1993년 일시금이 도입되고, 연금 상한점수(170점) 및 금액(100만원)을 고정하되 초과하는 성과는 일시 장려금으로 보상하는 방안이 도입되었다. 2000년 상한점수 하향(110점), 2006년 장애인 체육 연금 통합, 2001년 경기력 성과포상금으로 명칭이 변경되면서 제도 변화가 완료되었다.(평가대회 확대, 금액 인상 등 세부 변경은 제외)

제도의 형태는 다음과 같다. 평가대회는 올림픽, 세계선수권대회, 아시안 게임, 세계대학생경기대회, 세계군인체육대회이며, 평가점수 20점 이상 시 월정금과 일시금 중 선택하면 점수 구간별 기준에 따라 지급이 개시된다(이후 변경 불가). 월정금은 상한을 제한하되(110점/100만원, 올림픽 금은 점수무관 즉시 상한액), 일시 장려금으로 추가 성적은 보상한다(10점당 150만원, 올림픽 금은 10점당 500만원). 구조적으로 ‘올림픽’, ‘금메달’, ‘월정금’에 유리한 성적 중심 포상 제도이다.

경기력 성과포상금은 금전적 기여 없이 은퇴 여부, 소득수준 등과 무관하게 지급되어 국민연금 같은 타 공적연금과 다르고, 타 분야에 종사해도 지급되어 국제기능올림픽 입상 '기능장려금'과도 상이하다. 외국의 경우, 대다수 국가가 포상금 없이 훈련비와 생활비만 보조하거나(영국, 노르웨이 등), 있더라도 일시금 형태로 지급하며(캐나다, 독일 등), 극소수 국가만이 연금 형태의 포상금을 지급한다.¹⁾

2. 신제도주의(New Institutionalism)

신제도주의는 정치, 사회, 경제 사회현상의 설명에 있어 '제도'를 중심으로 설정하는 학문적 흐름으로(Hall & Taylor, 1996; 하연섭, 2011), 합리적 선택 제도주의, 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의의 3개 학파로 구분하는 것이 일반적이다(DiMaggio, 1998).

1) 합리적 선택 제도주의(Rational choice institutionalism)

합리적 선택 제도주의는 합리적 개인과 효용(이익) 극대화에 초점을 맞춰 제도 기원 및 변화를 설명하는 이론으로(하연섭, 2002), 타인과의 협력 또는 경쟁을 통한 이익 극대화를 위해, 각 개인의 행동을 규제하고 합리적 선택을 하도록 돕는 제도가 만들어지고, 개인은 이익을 위해 제도를 이용하고 개선하려 하나, 새로운 제도에 의한 총편익의 증가가 제도 구축과 적응에 필요한 거래비용 보다 작을 경우, 한번 구축된 제도는 자체로 완벽하지 않더라도 유지된다고 본다(Knight, 2001: 35-36).

합리적 선택 제도주의는 개인 행위의 설명에 있어 공식적 제도만을 강조하고 규범이나 이데올로기와 같은 비공식적 측면의 중요성은 간과한다. 또한 개인의 선호를 주어진 것으로 보아 형성과 변화 과정을 설명하지 못하고, 제도가 자연 상태(state of nature)에서 합리적 행위자들의 필요와 자발적 협력에 의해 자동으로 만들어진다고 보아, 제도 형성의 역사적 과정과 맥락을 무시하고, 효과로부터 기원을 설명하는 자기 오류의 한계를 지닌다(하연섭, 2002).

2) 역사적 제도주의(historical institutionalism)

역사적 제도주의는 개인 또는 집단 행위를 설명하고 제약하는 맥락으로서의 제도의

1) 말레이시아, 인도네시아, 러시아(올림픽), 인도(올림픽, 월드컵, 세계선수권 대회 등) [김권일 외 2020: 31-39]

중요성을 강조하고, 맥락이 형성되는 역사적 관점을 증시하는 이론으로(정용덕 외, 1999), ‘역사’란 과거의 원인이 현재까지 영향을 미치는 역사적 인과관계(historical causation), 특정 시점의 선택이 미래의 선택을 지속하여 제약하는 경로의존(path dependence), 사건의 발생 시점과 순서(timing and sequence)가 결과에 중대한 영향을 미치는 역사적 과정에 대한 강조를 의미한다(하연섭, 2011).

역사적 제도주의는 제도의 지속성을 강조하는 동시에 변화를 설명하는데 있어 ‘경로의존’과 ‘의도하지 않았던 결과(unintended consequences)’를 증시한다(하연섭, 1999). ‘경로의존’이란 사회현상이 특정 경로를 따르게 되면 수확체증(increasing returns)에 의해 제도적 장치가 확고하게 자리 잡아 다른 선택이 가능하더라도 전환비용(switching costs)과 시간이 커져 쉽게 바꿀 수 없게 되는 것으로(Levi, 1997), 역사적으로 형성된 제도가 환경 변화에 부응하지 못해 문제 해결에 오히려 역기능적으로 작용하는 ‘의도하지 않았던 결과’가 야기될 수 있다.

경로의존으로 인해 제도 변화는 경제적 위기나 군사적 갈등과 같은 결정적 전환점(critical junctures)에 간헐적으로 급격하게 일어나고, 새롭게 형성된 제도는 다시 위기상황이 도래하기 전까지 지속되는 단절적 균형(punctuated equilibria) 형태로 이뤄진다고 본다(Krasner, 1984).

Thelen(2003), Hacker(2004)는 시간에 따른 점진적 변화 가능성을 주장하며 변화에 대한 내·외부적 장벽 수준에 따라 표류(drift), 가겹(Layering), 재정향(redirection), 수정(revision)의 경로 진화양식을 제시하였다.

〈표-1〉 경로진화 양식

| 구분 | | 내부적 장벽 | |
|--------|----------------|-------------------|----------------------|
| | | 높음 (강한 정책응호연합) | 낮음 (약한 정책응호연합) |
| 외부적 장벽 | 높음 (거부권자 多) | 표류 (drift) | 재정향 (redirection) |
| | 낮음 (거부권자 少) | 가겹 (layering) | 수정 (revision) |

출처: Hacker, 2004c: p. 248; 하태수, 2010: p7.에서 수정

‘표류’는 정책 구조의 의미 있는 변화가 아닌 운영상의 변화만 이뤄져 제도가 당초 의 의도대로 운영되지 않거나 효과를 발휘하지 못하게 되는 상태이며, ‘가겹’은 기존 제도나 정책의 구성요소 대부분은 그대로 둔 채, 아주 작은, 일부 요소의 변화가 누적

되어 본질이 변화하는 것을 의미한다. '재정향'은 제도가 새로운 목표에 봉사하거나, 권력균형의 변화를 반영하여 방향이 전환되는 것을 의미하고, '수정'은 기존 제도에 대한 공식적 개혁, 대체, 제거 등을 의미한다(하태수, 2010).

역사적 제도주의는 제도와 행위의 인과관계를 제대로 제시하지 못하고, 정책 결정에 있어 제도의 지나친 영향력을 강조하는 제도 결정론적 시각을 지니고, 단절적 균형의 개념을 이용한 급격한 제도 변화와 경로 진화에 의한 점진적 제도 변화를 제시하였으나, 근본적으로 제도의 변화 보다 제도의 지속성에 치중하는 한계를 지닌다.

3) 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)

사회학적 제도주의는 제도가 사회의 정당성을 확보하는 방향으로 변화된다고 보는 이론으로(Meyer & Rowan, 1977), 이념, 신념, 규율 등의 문화적 인지 결과로 사회에서 널리 합리화되고 정당화된 절차가 조직의 공식구조로 채택되어 확산 되는 과정을 제도화로 보고, 규범, 문화, 상징체계와 같은 비공식적 측면에 초점을 둔다(하연섭, 2002).

사회문화적 환경의 영향으로 제도의 구체적 기능과 상관없이 제도의 형태가 유사해지는 동형화(isomorphism)가 발생하는데, 정치적 영향력과 정당성 문제로부터 도출되는 강압적(coercive) 동형화는 조직이 의존하는 다른 조직과 그 조직이 소속된 사회문화적 기대에 의한 공식적이고 비공식적인 압력의 결과로 나타나며, 불확실성에 대한 표준적인 대응에서 오는 모방적(mimetic) 동형화는 조직의 목표가 모호하거나 환경의 불확실성을 야기할 때, 성공적인 조직을 본받으려는 동기에서 일어난다. 전문화와 연관되는 규범적(normative) 동형화는 문제를 보는 관점이 비슷한 전문가집단이 주어진 정책, 절차, 구조를 규범적으로 정당화된 것으로 보아 동일 방식으로 행동하면서 발생한다(DiMaggio & Powell, 1991; Freitas & Guimarães, 2007).

사회에서 적절하다고 인식하는 방향의 동형화가 제도적 정당성은 확보할 수는 있으나 효율성은 담보하지 않기에, 외부적으로 사회 규범적 압력과 가치체계에 순응한 공식구조를 채택하되(coupling), 내부적으로 기술적 합리성을 위해 전략과 행동을 유연하게 구사하는 디커플링(decoupling)이 발생할 수 있다(Meyer & Rowan, 1977). 디커플링의 발생 여부나 정도는 조직 영향력과 위세(Delucchi, 2000), 리더십 구조, 특정 제도 및 정책 참여 시기나 맥락(Westphal & Zajac, 2001)과 같은 내부적 요인과, 도입하는 제도의 목표 명확성, 비용, 관리체계 엄격성 등(Behnam & MacLean, 2011) 등 외부적 요인에 영향을 받는다.

사회학적 제도주의는 동형화를 강조하여 유사한 기능을 수행하는 조직 간에 존재하는 제도의 차이를 설명하기 어렵고, 제도의 압력에 대한 조직의 다양한 전략적 대응을 간과한다. 또한 사회적 정당성만을 제도화의 이유로 제시하여 기술적 능률성과 같은 타 요인들을 배제하고, 권력관계와 갈등을 무시하는 한계를 지닌다.

4) 담론적 제도주의(Discursive Institutionalism)

담론적 제도주의는 제도의 설명에 있어 제도 내용에 대한 관념과 담론에 주목하는 이론으로, 관념(ideas), 담론(discourse), 지각적 행위자(sentient agent)로 구성된다. 관념은 내재적 의미화의 기본 단위로서, 정책 기제의 착상을 의미하는 '정책 관념(Policy idea)', 의제 설정을 결정하는 근본적 원칙인 '프로그램 관념(Program Idea)', 행위자의 인지 범위를 결정하는 '철학적 관념(philosophical ideas)'으로 계층화된다. '담론'은 관념의 소통을 의미하며 참여집단에 따라 조정적 담론(coordination discourse)과 의사소통적 담론(communicative discourse)으로 구분된다. 정치 엘리트 내부에서 일어나는 조정적 담론은 상호 이해관계를 조정하여 정치적 합의를 이끌며, 정치 엘리트와 전문화된 공중 및 일반 공중 사이에 일어나는 의사소통적 담론은 정치 엘리트가 결정한 정책 내용에 대한 공중의 합의를 이끈다. '지각적 행위자는 제도를 구성하는 관념에 대한 주체적 해석과 담론적 능력을 동시에 지닌 존재로 제도를 변화 또는 유지 시킨다(Schmidt, 2008).

담론적 제도주의에서 제도 변동은 공중이 참여한 담론에 의한 관념의 변화(ideational change)가 프로그램 관념으로 형상화되고 정책 관념으로 구체화되며 이뤄진다. 이러한 관념의 원형은 문화적 차원에서 시작되어 제도가 변동의 결과이자 원인이 되는 특성을 갖게 된다(Schmidt, 2010).

담론적 신제도주의는 제도 변화의 설명에 있어 관념과 담론에 중점을 두고, 정치적 권력, 경제적 이익, 제도 간의 상호작용과 같은 다양한 요인을 간과하여, 제도 변화의 복잡성을 이해하고 종합적으로 분석하는데 한계를 갖는다.

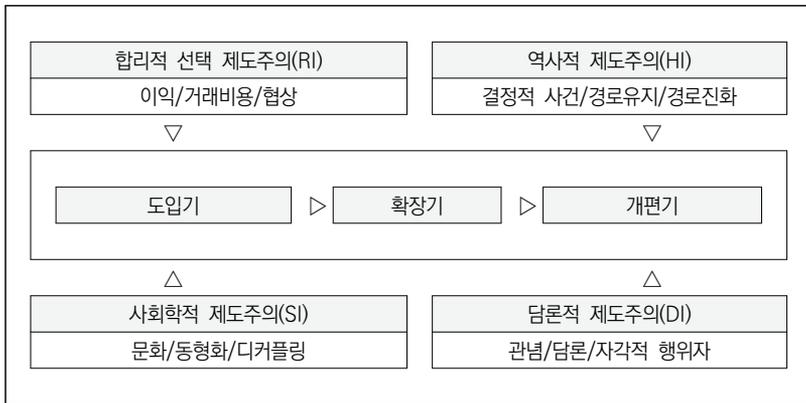
3. 연구의 분석틀

앞서 살펴본 바와 같이 신제도주의의 이론적 흐름은 각각 제도형성의 기원에 대한 설명에 한계가 있고(합리적 선택 제도주의), 제도의 변화보다 지속성에 치중하며(역사적 제도주의), 제도화의 원인을 사회적 정당성으로 한정하여 단편적이고(사회학적 제도주의), 제도 변화의 복잡성 이해와 종합적 분석이 곤란하다는(담론적 제도주의) 이론적

한계를 지닌다.

이에 본 논문에서는 각각의 이론별로 경기력 성과포상금 제도 변화를 분석해 본 후, 결론에서 이를 통합하여 시간의 흐름, 환경의 변화 등에도 어떻게 제도가 유지되고 강화되는지 종합적으로 분석해 보고자 한다.

〈그림 1〉 연구분석의 틀



합리적 선택 제도주의 관점에서 정책행위자 간 이익 형태 및 거래비용 변화, 갈등 조정 형태를, 역사적 제도주의 관점에서 제도 도입 및 변화의 결정적 사건, 경로 유지 및 진화 형태를, 사회학적 제도주의 관점에서 동형화 입력 및 회피 유형을, 담론적 제도주의 관점에서 정책행위자의 관념 변화 및 담론유형을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 경기력 성과포상금 제도 변화 사례 분석

1. 도입기 : 1961년부터 1979년까지

5·16 군사정변으로 집권한 박정희 정권은 체육보국(體育保國)의 사상하에 엘리트 전문체육의 집중 육성을 통한 국위선양, 특히 북한에 대한 체제 우위를 증명하고자 했다(임식 외, 2009). 이에 1962년 국가에 의한 체육진흥을 명시한 ‘국민체육진흥법’을 제정하고, 대한체육회장에 국가재건최고회의 고문 및 부회장 등 측근 인사를 임명하는 등(붙임-3 참조) 정책 추진 체계를 강화하였다.

1963년 북한의 IOC 가입으로 남북 스포츠 경쟁이 시작되며 우수선수 육성정책이 집중적으로 추진되었다. 1964 인스부르크 동계올림픽에서 북한이 최초 출전에도 은 1개로 메달획득에 실패한 한국을 압도하며, 1965년 '국가대표 선수 장려금'(법 제14조), 1966년 '우수선수 직장알선(시행령 19조의 2)' 제도가 도입되었고, 1967년 '우수선수 장려제도', 1971년 '장관 요청 시 고용'으로 강화되었다. 1971년 '올림픽 입상 은퇴선수 생활보조금(법 제14조)'이 명문화되나 시행령 개정 등 후속 조치 미비로 실행되지 못하였다. 이와 별도로 1971년 김택수 대한체육회장에 의해 자체적인 '유공 체육인 대상 연금제도'가 제안되었으나 역시 시행되지 못했다(이용식 외, 1999). 이러한 노력에도 불구하고 1972 뮌헨올림픽에서 북한이 종합 22위로 33위인 한국을 재차 압도하면서 생활보조금 제도 시행이 가속화되었다. 1972년 '국민체육진흥기금의 관리 법인과 그 기금의 설치 및 관리 운영에 관한 규정'을 제정하며 생활보조금 지급대상을 '국제대회 입상 은퇴선수(제4조 제6항)'로 확대한 뒤, 1974년 대한체육회 '경기력향상 연구복지기금'에 국민체육진흥기금을 보조하며, '경기력향상연구연금'이 생활보조금 지급수단으로 채택되어 1975년 1월 손기정 등 18명에게 최초로 지급되었다. 최초 연금은 관련 법령상 '국제대회 입상 은퇴선수'를 지급대상으로 했음에도, 대한체육회 자체 규정을 활용하여 현역선수에게도 지급되었고(부록-4 참조), 상한 없이 추가 메달획득 시 연금액이 가산되는 구조였다(부록-1 참조).

이후 아시안게임에서 북한보다 우위의 성적을 지속적으로 거두고(1978 방콕 한국 3위 북한 4위, 1982 뉴델리 한국 3위 북한 4위), 1978 몬트리올 올림픽에서 최초로 금메달을 획득하면서 종합 19위로 23위 북한을 앞서게 된다. 이에 1978년 동결되었던 경기력향상연구연금이 20% 인상되고²⁾ 연금 지급기준을 충족하지 못하는 '세계 수준 우수선수' 지급 특례를 제정하는 등 제도 확대가 이뤄졌다.

2. 확장기 : 1980년부터 1992년까지

12·12 군사반란을 통해 집권한 전두환 정권은 집권 정당성 확보를 위해 1980년 대통령 단임제 전환, 1982년 야간 통행금지 해제, 1983년 학원 자율화 등 국민의 자유를 제한적으로 확대하고(임도빈, 2008), 3S(Sex, Screen, Sports) 정책을 통해 민주화 요구를 배기시키고자 하였다. 이에 체육입국(體育立國)의 기치 아래 1988 서울올림픽 개최를 국정과제로 추진하여 1981년 9월 개최 확정 후, 10월 조직위원회 구성, 12

2) 목표 공무원 임금 비교 시 소폭 인상 : 이사관 159천원/급장 120천원, 부이사관 116천원/은장 84천원, 사무관 83천원/동장 60천원 [출처 : 대통령령 8796호 공무원 보수규정]

월 조직위원회 지원법 제정, 1982년 2월 체육부 신설 등 국가 지원체계를 확립하였다.

체육조직도 강화되었다. 대한체육회장에 정권 2인자, 전경련 총수 등이 임명되고(부록-3 참조), 정부 독려로 37개 종목 단체 중 34개 단체장에 재벌 총수들이 취임하며 체육단체 출연금이 18배 증가하였고(80억원), 자체 연금(레슬링, 유도), 아파트(배구), 현금(사이클, 육상) 등 입상 포상이 대폭 확대되었다³⁾.

경기력향상연구연금이 변화·확대되었다. 1981년 연금이 재인상되고(평균 67%) 지급대상도 구기종목 후보선수까지 확대되었다(해당장의 50%). 1982년 평가점수 합산제로 지급기준이 변경되며, 20점 이상 획득 시 연금 수령자격을 부여하고, 올림픽 이외 대회의 2~3위 성적도 점수를 인정하였다. 또한 세계대학생경기대회를 평가대상에 포함하고, 금메달의 경우 아시아경기대회와 함께 별도 장려금을(300만원) 지급하도록 하였다. 1983년 국민체육진흥법상 생활보조금 지급대상이 올림픽에서 세계선수권 등으로 확대되어 연금제도와 동일하게 법령이 정비되고, 평가점수 확대(올림픽 4~6위) 및 연금 재인상(평균 237%)도 되었다. 1984년 연금 상한을 제한하고(170점 / 100만원 / 올림픽 금은 예외) 초과 점수는 장려금(10점 당 100만원)으로 지급하면서 제도 확대가 완료되었다(이상 부록-1, 부록-2 참조).

입상성적도 동반 상승하여 1984 LA올림픽 10위, 1986 서울아시안게임 2위, 1988 서울올림픽 4위, 1992 알베르빌동계올림픽 10위(최초 메달 획득, 아시아 최상위), 1992 바르셀로나 올림픽 7위를 달성하였다. 이에 연금 수혜자도 1975년 18명에서 1991년 283명(15.7배), 금액도 14백만원에서 1,222백만원으로(87.3배) 증가하였다.

1988년 서울올림픽 이후 올림픽 유산 및 잉여금 관리를 위해 1989년 서울올림픽 기념국민체육진흥공단이 설립되며, 국민체육진흥기금과 경기력향상연구연금 운영권이 대한체육회로부터 이관되었고, 서울올림픽 이후 정부의 강권으로 유입했던 대다수 재벌 총수 체육단체장이 1992 바르셀로나 올림픽 직후 사퇴하며 체육단체에 대한 재정 지원이 대폭 축소되었다⁴⁾.

3. 개편기 : 1993년~2021년

문민정부인 김영삼 정권은 군부 통치 유산 청산과 스포츠 공화국으로 불리던 전 정권과의 차별화에 역점을 두어 체육 정책 방향을 대폭 수정하였다(문화관광부, 2020 체육백서). 작은 정부를 표방하여 체육청소년부를 폐지하고 문화체육부로 통합하여 조직

3) 조선일보. 1983. 12월 31일

4) 매일경제. 1992. 8월 8일

을 축소하였고, 국민체육진흥 5개년계획을 수립하며 생활 체육과 엘리트 체육의 균형 육성을 추진전략으로 설정하였다.(문화체육부, 국민체육진흥 5개년 계획)

경기력향상연구연금 제도도 변화하였다. 1993년 4월 문화체육부 주관으로 체육인복지개선위원회가 수립되어 7월 '일시금 전환' 방안이 도출되고, 국민체육진흥 5개년계획에 '연금지급 시기 조정' 내용이 담겼으나, 선수 및 체육단체의 강한 반발로 '일시금'은 도입하되 병행하고, 연금 상한 특례조항(올림픽 금) 삭제 및 세계선수권 대회 개최주기별 점수 세분화의 부분 개선만 이뤄졌다. 이후 대상 확대(1999년 세계군인체육대회), 점수 조정(2000년 상한 하향 : 110점, 2011년 올림픽 은, 동 상향 : 116%), 금액 인상(2000년 월정금, 일시금 각 50%) 등 세부 기준 조정만 이뤄졌다.

2005년 장애인 체육의 인정과 차별 방지를 이유로 패럴림픽(데프림프 포함) '장애인 우수선수 연금'이 통합되었다. 대회 규모 등을 고려해 최초 80% 수준으로 지급되다가 2008년 동일 수준으로 인상되었고, 2016년 세계선수권대회와 아시아경기대회 실적도 점수산정에 포함되었다.

2019년 체육계 비리 근절 방안 수립을 목적으로 구성된 '스포츠혁신위원회'가 경기력향상연구연금을 비인기 종목에 대한 차별을 야기하는 제도로 규정하고 '2029년까지 일시금 전환'을 권고하여 '현 연금 수혜자는 유지, 2029년 이후 입상자부터 일시금 지급' 방안이 도출되었으나, 선수 및 체육단체의 강한 반발과, 같은 시기 체육인 출신 국회의원 주도⁵⁾로 기존 제도 기반의 '체육인복지법안'이 제정되며 명칭만 '경기력 성과포상금'으로 바뀌면서 전환은 무산되었다.

4. 제도 변화 분석

1) 합리적 선택 제도주의(Rational choice institutionalism)

행위자(정부, 선수, 체육단체) 이익을 중심으로 경기력 성과 포상금 제도의 도입과 변화를 분석해 보면 다음과 같다.

5·16 군사정변의 명분으로 '반공'을⁶⁾, 10월 유신개헌의 명분으로 '평화통일'을 내세우는 등⁷⁾, 박정희 정권에게 복한은 극복의 대상이자 집권 정당성의 근원이었다.

-
- 5) 체육인복지법은 봅슬레이 국가대표 감독 출신 이용, 체육인공제회법은 올림픽 메달리스트 출신 임오경 의원 발의
 - 6) 혁명공약 '1. 반공을 국시의 제일의로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다'. [국가재건최고회의, 1961.05.16]
 - 7) 10월 17일 대통령 특별선언 '나는 평화 통일이라는 민족의 염원을 구현하기 위하여(중략)

1965년 동계올림픽의 패배 이후 우수선수 장려제도 및 직장알선 등 지원책에도 불구하고 1972년 하계올림픽에서 재차 북한에 열세의 성적을 거두자 정책대안으로 선택된 것이 '경기력향상연구연금'이다. 경기력향상연구연금은 법령상 '국제대회 입상선수 대상 생활보조금'으로, 명목상 국가의 유공 포상과 생계지원이라는 상징적 성격을 가지나, 구조상 '은퇴 및 생활곤궁' 여부와 관계없이 지급되고, 추가 메달획득에 비례하여 금액이 인상되는 성적향상적 기능을 가지고 있었다. 성과와 연동된 금전적 지원인 연금제는 선수 및 체육단체 이익을 충족하였고, 1978년 뮌헨올림픽 금메달 획득과 북한 대비 우위의 성적으로 정권 차원의 제도 운영의 이익은 증명되었다.

뒤를 이은 전두환 정권에서 경기력향상연구연금의 정치적·경제적 이익은 강화되었다. 군사정변을 통한 권력획득의 과정은 동일하나, 최초 직접선거를 통해 집권한 박정희와 달리 간접선거로 집권한 전두환에게 1988 서울올림픽의 성공적 개최는 집권의 정당성을 입증하는 상징이었다. 이에 개최국에 걸맞는 성적달성을 위해 입상에 대한 금전적 보상을 강화하여, 기존에 공무원 급여 수준에서 지급되던 경기력향상연구연금의 급격한 인상이(금장 기준 500% 인상, 1978년 120 → 1983년 600천원) 이뤄졌고, 성적향상을 위해 지급기준을 메달이 아닌 평가점수제로 전환하여 기존에 인정받지 못한 실적(올림픽 4-6위, 세계선수권대회 및 아시안게임 2-3위)도 보상받을 기회를 확대하였다. 연금 보상기회 확대는 선수 및 체육단체의 경제적 이익을 강화하여 제도의 수용성은 커졌다. 경제적 보상의 강화로 1986 서울아시안게임 2위, 1988 서울올림픽 4위의 세계 최고수준 성적을 달성하며 연금제 확대의 이익은 증명되었다. 다만 1983년 이후 연금의 추가 인상은 이뤄지지 않았는데, 선수 및 체육단체의 문제 제기가 없었던 점을 감안할 때, 체육단체 등의 메달획득에 대한 금전적 포상이 커졌기 때문으로 추정된다.

군사정권 집권 종료 후 김영삼 대통령을 시작으로 민주정권이 집권하면서 경기력향상연구연금의 정치적·경제적 이익은 모두 감소하였다. 민주적 절차에 의한 선출로 집권의 정당성 입증 필요성이 없어진 김영삼 대통령은 경기력향상연구연금의 일시금 전환 등을 포함한 제도 개혁을 시도하였으나, 서울올림픽 종료 후 국가 및 재계의 재정 지원이 축소된 체육단체 및 선수들은 제도개혁을 이익 감소로 판단하여 강하게 반발한다. 그 결과 체육계와 대립이라는 정치적 부담을 회피하기 위해 연금의 일시금 전환은 병행운영으로 축소되었고, 이후 월정금 상한액은 1993년, 점수별 기준금액은 2000년부터 동결되고 인상논의는 진행되지 않아 수혜자의 이익은 상대적으로 감소하였다.

2019년 스포츠혁신위원회의 일시금 전환 권고가 체육계 반대로 무산되고 체육인복지법 제정으로 경기력 성과포상금 제도가 되면서 제도의 법적 안정성은 강화되었으나 수혜자의 이익 개선은 유보되었다.

요약하면 군사정권의 집권 정당성 확보라는 정치적 이익과 선수 및 체육단체의 종신연금이라는 경제적 이익이 결합하여 제도가 도입·확대되다, 민주정권 집권 이후 정치적 이익의 감소로 추진한 제도개혁이 선수 및 체육단체의 반대로 무산되며 경제적 이익도 감소되는 상태로 제도가 운영되고 있는 것으로 파악된다.

2) 역사적 제도주의(historical institutionalism)

제도 성립과 변화의 역사적 맥락과 경로의존을 중심으로 경기력 성과포상금 제도를 분석해 보면 다음과 같다.

1971년 1월 ‘국민체육진흥법’ 개정과정에서 새롭게 등장한 ‘올림픽 입상 은퇴 선수 생활보조금’은 1972년 9월 제정된 ‘국민체육진흥기금의 관리법’인 그 기금의 설치 및 관리운영에 관한 규정(대통령령)에서 기금관리기관 업무에 포함되고 기금관리기관인 국민체육진흥재단 운영권이 1974년 대한체육회로 이관되며 1975년 1월 기금 보조사업인 경기력향상연구연금이 생활보조금의 정책 수단으로 채택되었다. 이로 인해 연금 지급 대상이 법과 대통령령에 명시된 ‘은퇴선수’가 아닌 ‘현역선수’까지 확대되었다. 경기력향상연구연금 지급 후 1978년 하계올림픽과 아시안게임에서 좋은 성적을 거두면서(부록-4 참조) 연금 인상과 대상 확대(자격 미충족 세계적 선수) 이뤄졌다.

1988 서울올림픽 유치는 경기력향상연구연금 경로의존을 강화하는 결정적 전환점이 되었다. 국제대회 입상선수에 대한 포상책으로 경기력향상연구연금이 운영되고 있었고, 입상성적 향상의 실적도 존재하였기에, 서울올림픽 대비 입상 성적 향상의 정책수단으로 별도의 단발성 포상이 아닌 경기력향상연구연금이 선택되어 급속도로 제도가 확대된다. 연금임에도 추가 메달획득에 따라 금액을 가산하는 형태였던 경기력향상연구연금이 평가점수 합산제로 바뀌고, 성과인정 범위를 확대하면서 입상실적 향상 기능이 강화되었다.

민주정권의 등장은 군사정권의 지지에 기반한 경기력향상연구연금의 경로가 변화하는 결정적 전환점이 되었다. 경기력향상연구연금 제도에 대한 부정적 견해를 가진 김영삼 정부에 의한 일시금 전환 시도가 체육계의 반발로 무산되면서 연금(월정금)과 일시금의 병행운영으로 제도가 바뀌었다. 이후 스포츠혁신위원회의 일시금 전환 권고가 체육인복지법 제정으로 무력화되고 경기력 성과포상금으로 제도명이 바뀌면서 제도변화는 종료되었다. 이를 결정적 전환 시점에 급속한 제도 변화 후 단절적 균형상태가 유

지되는 것으로 해석할 수도 있으나, 종신연금의 성격이 강한 경기력향상연구연금이 일시금(일시장려금 포함) 도입에 따른 성과포상적 성격이 강화된 경기력 성과포상금 제도로 점진적으로 변화된 것으로 보면 경로진화로 해석할 수 있으며, 이때 경로진화의 유형은 선수와 체육단체가 기존 연금제도의 강력한 정책옹호집단으로 작용하는 상황에서, 체육계 반발 극복에 소극적인 민주정권의 약한 거부권으로, 가겹(Layering) 형태의 경로 진화가 발생한 것으로 볼 수 있다.

요약하면 국제대회 입상선수 생활보조금 지급의 정책적 수단이었던 경기력향상연구연금이 성적향상 수단으로 채택되어 입상향상의 수확체증에 의해 경로의존이 지속되다가 민주정권 등장으로 경로 변화가 발생한 것으로 분석된다.

3) 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)

제도 성립과 변화의 사회문화적 영향과 대응의 관점에서 경기력 성과포상금 제도를 분석해 보면 다음과 같다.

국민체육진흥법 등 근거 법령상 국제대회 입상 은퇴선수 대상의 생활보조금의 지급 수단으로 채택된 경기력향상연구연금은 제도 도입에 있어 선행 운영 중이던 ‘국가유공자 연금’ 제도와 유사하게 입상실적에 따라 등급(금장-동장)을 구분하여 연금을 지급하는 구조로 만들어졌으나, 실제 ‘국가유공자 연금’의 경우 선행법인 ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’에 의해 연금과 생활보조금을 구분하고, 생활보조금은 ‘노쇠나 상해로 경제활동이 어려운 경우에 한해’ 지급하도록 제한하는데 반해, 은퇴 여부나 생활 곤궁에 상관없이 입상실적만을 기준으로 연금을 지급함으로써, 외형적으로는 모방적 동형화를 하되 실제로는 디커플링에 의해 제도화가 이뤄졌다. 대한체육회가 국가의 통제를 받는 상황에서 이와 같은 디커플링이 가능했던 것은 정권에 있어 성적향상이 최우선 가치였고, 기금보조사업으로 운영되어 제도 운영의 재량이 상대적으로 컸기에 가능했다.

이후 제도 확장기를 거쳐 제도 변동기에 김영삼 정부와 스포츠혁신위원회에 의한 연금의 일시금 전환 추진 및 권고는 경기력향상연구연금이 과도한 경쟁과 비인기 종목에 대한 불평등을 야기한다는 관점에서의 강압적 동형화로, 체육단체 및 수혜자의 강력한 반발로 전면적 제도 변화는 발생하지 않았으나, 경기력향상연구연금 명칭하에 월정금과 일시금을 동시에 운영하거나, 경기력 성과포상금 명칭으로의 변경을 통해 연금적 성격을 감추는 디커플링을 구사하고 있다고 분석된다. 다만 ‘경기력 성과포상금’을 새로운 제도의 성립으로 본다면 제도 변화로 해석할 수도 있다.

요약하면 국제대회 입상선수 생활보조금 지급의 정책적 수단이었던 경기력향상연구연금은 사회적으로 통용되는 ‘연금’이라는 명칭 사용과 구조화를 통해 제도 운영의 당

위성을 획득하는 모방적 동형화를 하되 실제로는 통상 및 법상 생활보조금 지급대상인 은퇴 또는 생활공공자가 아닌 현역선수 등에게 연금을 지급하는 디커플링을 하였고, 문민정부 이후 2차례의 강압적 동형화 압력을 연금과 월정금을 통합하는 이중적 구조와 성과포상을 강조하는 명칭 변경의 디커플링을 통해 극복하고 있는 것으로 분석된다.

4) 담론적 제도주의(Discursive Institutionalism)

제도에 대한 관념과 담론을 중심으로 경기력 성과 포상금 제도의 도입과 변화를 분석해 보면 다음과 같다.

5·16 군사 정변을 통해 집권하고 1972년 유신 개헌을 통해 독재를 강화한 박정희 정권의 정치철학의 기저는 ‘반공’이었으며, 이는 군사정변 직후 제정된 반공법, 대통령 취임사 [5대 “공산주의에 대해, 승리할 수 있는 민주적 역량과(중략)”, 6대 “우리의 적은 빈곤과 부정, 부패와 공산주의”], 국민교육헌장 [반공 민주 정신에 투철한 애국 애족이 우리의 삶의 길이며] 등을 통해 국민에게 공유되었다. 이에 ‘체력은 국력’ ‘體育保國’ 구호에서 알 수 있듯, 체육에 국가안전을 지키고 공산주의와 대결에서 승리를 담당하는 사명이 주어지며, 그 결과 국제대회에서 우수한 성적을 거둔 선수들에 지급되는 경기력향상연구연금은 유기촌 문교부 장관의 연금수여식 치사 “국가를 위해 모든 것을 바친 메달리스트를 방치한 것은 국가책임(중략)”⁸⁾에서 알 수 있듯 국가공공자 연금에 준하는 가치를 지니게 되었고, 연금 수혜자 인터뷰 “돈을 받는 기쁨보다 내 나라 동포가 아직 나를 잊지 않았다는 감격에 벅차다(손기정)”, “이 돈은 (중략) 나보다 어려운 환경에서 운동하는 후배들을 위해 쓰여야 하고 그렇게 할 생각이야(장창선)”⁹⁾에서 알 수 있듯 수혜자도 연금을 국가공헌에 대한 명예로운 포상으로 인식하고 있어 경기력향상연구연금에 대한 관념이 공유되었음을 알 수 있다.

체육에 대한 관념은 전두환 정권기에 변화하였다. 대통령 취임사 [11대 “전후 세대에겐 공산주의를 극복할 수 있는 확고한 가치관과 투철한 안보의식을 심어 주는 것은 긴요한 과제(중략) 우리와 이념과 체제를 달리하는 국가들에 대하여도 상호주의 원칙에 입각하여 문호개방정책을 유지할 것(후략)”, 12대 “한반도에 평화를 정착시키고 민족전체의 삶의 조건을 정상화하며(중략) 북한주민의 인간성과 생활의 질이 향상되도록 북한의 개방을 촉구하고자(후략)와, 1983년 국정연설 [선진조국 창조(중략) 임기 중 신명을

8) 동아일보. 1975. 1월 20일.

9) 동아일보. 기획기사 ‘영광의 메달과 나’ 1975. 1월 6일~24일

바쳐 기필코 실현하고야 말 것입니다.(중략) 산업입국 못지않게 체육을 통해 국위를 떨치는 체육입국이 중요하다 인식하고(후략)에서 보여지 듯, 전두환 정권은 실리적 차원에서 북한과의 극단적 대립보다는 협력과 공산주의에 대한 문호개방으로 정치철학이 수정되었으며, 선진조국 창조와 체육입국을 강조하였다. 이에 ‘體育立國’이라는 구호에서 알 수 있듯, 체육에 국가를 부강하게 하고 위상을 높이는 사명이 주어지며, 그 결과 경기력향상연구연금은 명예적 포상이 아닌 평가점수로 표준화된 성과에 대한 경제적 보상으로 관념이 전환되었다. 이는 이진희 레슬링 연맹 회장의 “국제대회에서 좋은 성적을 거둔 우수선수와 코치에 종신연금을 지급하겠다”¹⁰⁾, 문성근 선수의 “체육 연금 동장 채우게 86까지 뛰겠다”¹¹⁾의 인터뷰에서 알 수 있듯 체육단체와 선수에게 공유되었다. 이후 경기력향상연구연금 확대와 종목단체별 포상강화로 경제적 포상 총량이 확대되었다.

체육에 대한 관념은 김영삼 정권기에 다시 변화한다. 1992년 대선 후보 인터뷰 “국민의 밝고 건강한 삶을 위해 생활체육진흥이 필요합니다(중략)”¹²⁾와 1993년 대통령 취임사 “규제와 보호 대신에 자율과 경쟁을 보장할 것(중략)”에서 알 수 있듯, 김영삼 정권에게 체육은 국가의 위상을 높이는 정책수단이 아닌 건강한 삶을 위한 복지의 일환으로 인식하고, 국가의 보호를 최소화하는 ‘작은 정부’의 철학에 의해 ‘연금에 의한 입상 독려’에 부정적이었다. 이에 연금제도 개선을 검토하였으나, 일시금에 의한 보상이 유지됨에도 체육단체와 선수들은 “국가대표 모두가 퇴촌하더라도 개선안에 반대하자(중략)”¹³⁾라고 할 정도로 ‘연금은 필수’라는 관념차가 존재하여 선택적 일시금을 도입하는 절충이 이뤄졌다. 이후 스포츠혁신위원회의 개선 권고도 연금에 대한 관념차는 물론 “혁신위 출범의 근본 원인은 체육계 자정능력과 의지부족 및 기득권 보호 때문(중략)”¹⁴⁾, “현장 의견 빠진 스포츠 혁신안, 체육인 무시하는 느낌”¹⁵⁾이라고 스포츠혁신위원회와 체육계가 극단적으로 대립하여 제도개혁은 지연되고 무산된다. 비록 제도 개선에 실패하였으나, 체육단체 등 이해자와의 의사소통적 담론을 통해 정치적 합의를 추구하였다는 점에서 군사정권기와 정책추진 과정상의 차이를 보인다.

요약하면 체육의 가치에 대한 정권의 관념 변화에 따라(體育保國 → 體育立國 → 體育福祉), 경기력향상연구연금에 대한 관념도 변화하였고(국가공헌 포상 → 선진조국 기

10) 동아일보, 1982년 3월 13일

11) 동아일보, 1982년 7월 15일

12) 동아일보, 1992. 12월 9일

13) 경향신문, 1993. 8월 12일

14) 조선일보, 2019. 9월 1일

15) 연합뉴스, 2019. 6월 18일

여 보상 → 과도한 경쟁 유발 기제), 이에 따라 제도의 확장과 개편시도가 이뤄졌으나, 국가로부터 지명된 인사가 체육단체 수장을 맡았던 군사 정권기에는 조정적 담론만으로 제도 변화가 이뤄졌으나, 체육단체의 권한이 민간으로 이양된 민주 정권기에는 의 사소통적 담론이 요구되고, 그 결과 제도개선으로 이어지지 못한 것으로 분석된다.

IV. 결론 및 정책적 함의

경기력 성과포상금 제도는 체육에 대한 철학과 경기력 성과포상금 제도의 기능에 대한 관념의 변화, 제도를 둘러싼 정치권력 및 이해관계의 변화, 사회로부터 용인되는 제도 형태 등에 따라 변화되었다.

이를 신제도주의 학파의 4가지 흐름인 합리적 선택 제도주의, 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의, 담론적 제도주의 이론을 활용하여 각각 분석해 본 결과는 아래와 같다.

〈그림 2〉 경기력 성과포상금 제도 변화사례 분석결과



결과를 종합하여 경기력 성과포상금 변화를 정리해 보면,

첫째, 體育保國 담론 하에 북한에 대한 우위를 통한 집권 정당성 확보라는 정치적 이익이 필요했던 박정희 정권은 경기력향상연구연금을 활용하여 국제대회 입상실적에 대한 포상 기반을 구축하였다. 이때 경기력향상연구연금은 선행 제도의 연금 명칭과 구조를 모방하여 법령상 생활보조금의 한계를 극복하였다.

둘째, 體育立國 담론 하에 서울올림픽의 성공적 개최를 통한 집권 정당성 확보라는 정치적 이익이 필요했던 전두환 정권은 경기력향상연구연금을 입상향상의 유인기제로 활용하였고, 그 결과 국제대회 입상에 대한 명예적 포상에서 경제적 보상 수단으로 경기력 향상연금의 관념이 변화하였다.

셋째, 生活體育과 작은 정부 담론 하에 체육 균형발전과 정부개입 최소화를 추구한 김영삼 정권은 경기력향상연구연금의 일시금 전환을 추진하였으나, 경제적 이익의 감소를 우려한 체육계의 반발로 무산되어 기존 제도에 선택적 일시금을 도입하는 제한적 개선이 이뤄졌고, 이후 스포츠혁신위원회의 재차 제도개선 권고도 체육계와의 대립과 체육인 출신 국회의원 주도의 체육진흥법 제정으로 무산되었다. 법 제정에 의한 경기력향상연구연금에서 경기력 성과포상금으로의 명칭 변경은 제도의 연금적 속성을 희석시키는 기능을 하였다.

본 논문은 기존 연구가 주로 체육학의 관점에서 현재 시점의 문제점을 분석한 후 개선방안을 모색하는 형태였다면, 신제도주의 4대 이론을 적용하여 제도변화와 관련된 행위자 간 이익, 제도에 대한 관념, 정치·사회적 압력에 대한 대응, 제도의 경로의존 양태 등을 정책학적 측면에서 종합적으로 분석한 것에 의의가 있다.

향후 제도개선에 참고할 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 과거 연금의 일시금 전환 시도의 실패 원인은 제도의 경로의존성과 더불어, 단기에 제도 개편을 완료하기 위해, 수혜자의 '연금'에 대한 관념 변화를 이끄는 의사소통적 담론이 충분히 이뤄지지 않은 점이 원인으로 작용하였다. 체육인복지법 제정으로 단기간 내 제도개선이 근본적으로 불가능해진 상황에서, 제도 변화의 필요성을 수혜자(잠재적 수혜자 포함)에게 이해시키는 과정이 장기적 관점에서 추진되어야 한다.

둘째, 경기력 성과포상금으로의 명칭 변경은 제도 성격에 대한 관념을 '영속적' 연금에서 '비영속적' 포상금으로 전환시키는 단초로 작용할 수 있으며 향후 '연금 폐지'가 아닌 '포상금 개선'의 담론과 동행화 전략이 접목될 때 제도 개편 논의의 사회적 수용성을 향상시킬 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 제도 개편에 있어 내부 장벽인 연금제 정책옹호집단의 저항 감소를 위해, 월정금(연금) 대비 불리한 일시금을 증액하고, 월정금과 일시장려금은 고정시켜 점진적으

로 일시금 선택자를 증가시키는 정책적 접근도 효과적일 것으로 판단된다.

본 연구는 경기력 성과포상금 제도의 변화 과정을 다각적으로 분석하고자 신제도주의의 4대 이론을 각각 적용하여 분석함에 따라, 각 이론의 적용에 있어 깊이 있는 분석이 이뤄지지 못했으며, 또한 정책학적 선행연구가 미미한 상황에서 대한체육회 및 서울올림픽기념국민체육진흥공단의 자료검토도 보존기간 종료로 제한되어 과거 언론 기사 등에 기반하여 제도 도입 및 변화과정을 분석함에 따라 세밀한 설명이 이뤄지지 못하고, 특히 입상실적에 대한 보상 기제가 왜 '연금' 형태로 확정되었는지에 대한 구체적 설명에 한계가 있음을 밝힌다.

〈부록-1〉 경기력 성과포상금 지급방식 및 지급기준

| 년도 | 지급기준 [개, 점] | | | 연금액 [천원] | | |
|------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-----|
| | 금장 | 은장 | 동장 | 금장 | 은장 | 동장 |
| 1974 | 올림픽 금 1 | 올림픽 은 1 | 올림픽 동 1 아시아경기 금 2 | 100 | 70 | 50 |
| 1978 | | 세계선수권 금 1 | | 120 | 84 | 60 |
| 1981 | | 아시아경기 금 3 | | 240 | 126 | 90 |
| 1982 | 90 | 30 | 20 | 240 | 126 | 90 |
| 1983 | 90 | 30 | 20 | 600 | 300 | 200 |
| 구분 | 1993년 | | 2000년 | | 2006년 (장애인 한정) | |
| | 평가점수(점) | 금액(10점당) | 평가점수(점) | 금액(10점당) | | |
| 월정금 | 20~30 | 10만원 | 20~30 | 15만원 | 12만원 | |
| | 31~170 | 5만원 | 31~100 | 7.5만원 | 6만원 | |
| | | | 101~110 | 2.5만원 | 2만원 | |
| | 170 초과 (일시 장려금) | 1백만원 (올림픽 금 375만원) | 110 초과 (일시 장려금) | 150만원 (올림픽 금 500만원) | 120만원 (올림픽 금 400만원) | |
| 일시금 | 20~30 | 1점당 75만원 | 20~30 | 1점당 112만원 | 1점당 90만원 | |
| | 30 초과 | 1점당 37.5만원 | 30 초과 | 1점당 56만원 | 1점당 45만원 | |

- 주 1) 1974~1981년까지 올림픽 메달이 가중될 때 각 장별 금액 추가 지급
 - 주 2) 1982년 이후 아시안게임 및 세계대학생 경기대회 금메달의 경우 장려금 지급
 - 주 3) 1984년 최고점수 170점, 연금액 100만원 제한(동아일보. 1984.07.13.)
- 출처: 김권일 외, 2020, ; 체육인복지사업 운영규정 정리

〈부록-2〉 경기력 성과포상금 대회별 평가점수 기준

| 년도 | 올림픽 | | | | | | 세계선수권대회 | | | | | | 아시아경기대회 세계대학생 경기대회 | | | | | |
|------|---------------------|------------|------------|----------|----------|----------|--------------------------------|-----|------|------|-----|-----|---|-----|-----|------|-----|-----|
| | 금 | 은 | 동 | 금 | 은 | 동 | 금 | 은 | 동 | 금 | 은 | 동 | 금 | 은 | 동 | | | |
| 1982 | 90 | 30 | 20 | 30 | 7 | 5 | 10 | 2 | 1 | | | | | | | | | |
| 구분 | 올림픽 (페릴림픽, 데프림픽) | | | | | | 세계선수권대회 (주기) (장애인) 세계선수권 대회 | | | | | | (장애인) 아시아경기대회 세계대학생 경기대회 세계군인 체육대회 | | | | | |
| | | | | | | | 4년 | | 2~3년 | | 1년 | | | | | | | |
| 년도 | 금 | 은 | 동 | 4 | 5 | 6 | 금 | 은 | 동 | 금 | 은 | 동 | 금 | 은 | 동 | | | |
| 1983 | | | | | | | 30 | | 7 | | 5 | | | | | | | |
| 1993 | 90 | 30 | 20 | 8 | 4 | 2 | 45 | 12 | 7 | 30 | 7 | 5 | 20 | 5 | 2 | 10 | 2 | 1 |
| 1999 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2006 | 90 (90) | 30 (30) | 20 (20) | 8 (-) | 4 (-) | 2 (-) | 45 | 12 | 7 | 30 | 7 | 5 | 20 | 5 | 2 | 10 | 2 | 1 |
| 2011 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2016 | 90 | 70 | 40 | 8 | 4 | 2 | (30) | (8) | (5) | (15) | (4) | (3) | (7) | (2) | (1) | (10) | (2) | (1) |

출처: 서울올림픽기념국민체육진흥공단 체육인복지사업 운영규정 정리

〈부록-3〉 대한체육회장 현황 (1961년-1993년)

| 대 | 성명 | 재임시기 | 주요경력 |
|----|-----|-----------------------|----------------|
| 19 | 김동하 | 1961. 07. - 1962 .01. | 前 국가재건최고회의 고문 |
| 20 | 이주일 | 1961. 01. - 1962 .12. | 前 국가재건최고회의 부의장 |
| 21 | 이 효 | 1963 .04. - 1964. 01. | 前 육군 소장 |
| 22 | 민관식 | 1963. 04. - 1971. 07. | 前 국회의원(4선) |
| 23 | 김용우 | 1971. 07. - 1971. 11. | 前 민주공화당 당무위원 |
| 24 | 김택수 | 1971. 11. - 1979. 02. | 前 민주공화당 당무위원 |
| 25 | 박종규 | 1979. 02. - 1980. 07. | 前 대통령경호실장 |
| 26 | 조상호 | 1980. 07. - 1982. 07. | 前 대통령 수석 비서관 |
| 27 | 정주영 | 1982. 07. - 1984. 10. | 前 전경련 회장 |
| 28 | 노태우 | 1984. 10. - 1985. 04. | 前 체육부장관(1대) |
| 29 | 김종하 | 1985. 04. - 1989. 02. | 前 대한핸드볼협회 회장 |
| 30 | 김종렬 | 1989. 02. - 1993. 02. | 前 대한체육회 상임 부회장 |

출처: 한국학중앙연구원 한국민족문화대백과사전 내용 정리

〈부록-4〉 경기력향상연구연금 최초 수혜자 (1975년 1월)

| 포장 | 이름 | 종목 | 수상 | 경력 | 나이 |
|----|------|-----|-------------------|------------|----|
| 금장 | 손기정 | 마라톤 | 베를린 올림픽 금 | 前) 육상연맹 회장 | 64 |
| 은장 | 김성집 | 역도 | 런던, 헬싱키 올림픽 동 | 대한체육회 사무총장 | 57 |
| 은장 | 송순천 | 복싱 | 멜버른 올림픽 은 | 미호중학교 교사 | 42 |
| 은장 | 장창선 | 레슬링 | 동경 올림픽 은 | 창선물산 대표 | 33 |
| 은장 | 정신조 | 복싱 | 동경 올림픽 은 | 대한석탄공사 재직 | 38 |
| 은장 | 지용주 | 복싱 | 멕시코시티 올림픽 은 | 강원도 체육회 코치 | 28 |
| 은장 | 오승립 | 유도 | 뮌헨 올림픽 은 | 주) 종촌초 재직 | 29 |
| 은장 | 이에리사 | 탁구 | 사라예보 세계선수권대회 금 | 한국산업은행 선수 | 22 |
| 은장 | 정현숙 | 탁구 | | 한국신탁은행 선수 | 24 |
| 은장 | 박미라 | 탁구 | | 한국신탁은행 선수 | 24 |
| 은장 | 원신희 | 역도 | 테헤란 아시안게임 금 3 | 조폐공사 선수 | 30 |
| 동장 | 남승룡 | 마라톤 | 베를린 올림픽 동 | 前) 전남대 교수 | 64 |
| 동장 | 한수안 | 복싱 | 런던 올림픽 동 | 자영업 | 50 |
| 동장 | 강준호 | 복싱 | 헬싱키 올림픽 동 | 국가대표 코치 | 48 |
| 동장 | 김창희 | 역도 | 멜버른 올림픽 동 | 중앙체육관 관장 | 55 |
| 동장 | 김의태 | 유도 | 동경 올림픽 동 | 유도회 코치 | 35 |
| 동장 | 장순길 | 복싱 | 멕시코시티 올림픽 동 | 프로복서 | 30 |
| 동장 | 조오련 | 수영 | 테헤란 아시안게임 금 2 | 고려대 선수 | 24 |

출처: 대한체육회 체육 1975년 1월호, 동아일보 1973년 기사 정리

〈부록-5〉 남북 하계 올림픽 및 아시안 게임 역대 성적

| 구분 | 회차 | 연도 | 개최지 | 대한민국 | | | | 북한 | | | |
|-----------|------|------|---------|------|----|----|----|----|----|----|----|
| | | | | 순위 | 금 | 은 | 동 | 순위 | 금 | 은 | 동 |
| 올림픽 | 20 | 1972 | 원헨 | 33 | 0 | 1 | 0 | 22 | 1 | 1 | 3 |
| | 21 | 1976 | 몬트리올 | 19 | 1 | 1 | 4 | 23 | 1 | 1 | - |
| | 22 | 1980 | 모스크바 | 불참 | - | - | - | 26 | - | 3 | 2 |
| | 23 | 1984 | 로스앤젤레스 | 10 | 6 | 6 | 7 | 불참 | - | - | - |
| | 24 | 1988 | 서울 | 4 | 12 | 10 | 11 | 불참 | - | - | - |
| | 25 | 1992 | 바르셀로나 | 7 | 12 | 5 | 12 | 16 | 4 | - | 5 |
| | 26 | 1996 | 아틀란타 | 10 | 7 | 15 | 5 | 33 | 2 | 1 | 2 |
| | 27 | 2000 | 시드니 | 12 | 8 | 10 | 10 | 60 | 0 | 1 | 3 |
| | 28 | 2004 | 아테네 | 9 | 9 | 12 | 9 | 57 | 0 | 4 | 1 |
| | 29 | 2008 | 베이징 | 7 | 13 | 11 | 8 | 33 | 2 | 1 | 3 |
| | 30 | 2012 | 런던 | 5 | 13 | 9 | 8 | 20 | 4 | 0 | 2 |
| | 31 | 2016 | 리우데자네이루 | 8 | 9 | 3 | 9 | 34 | 2 | 3 | 2 |
| 32 | 2021 | 도쿄 | 16 | 6 | 4 | 10 | 불참 | - | - | - | |
| 아시안 게임 | 7 | 1974 | 테헤란 | 4 | 16 | 26 | 15 | 5 | 15 | 14 | 17 |
| | 8 | 1978 | 방콕 | 3 | 18 | 20 | 31 | 5 | 15 | 13 | 15 |
| | 9 | 1982 | 뉴델리 | 3 | 28 | 28 | 37 | 4 | 17 | 19 | 20 |
| | 10 | 1986 | 서울 | 2 | 93 | 55 | 76 | 불참 | - | - | - |
| | 11 | 1990 | 베이징 | 2 | 54 | 54 | 73 | 4 | 12 | 31 | 39 |
| | 12 | 1994 | 히로시마 | 3 | 63 | 56 | 54 | 불참 | - | - | - |
| | 13 | 1998 | 방콕 | 2 | 65 | 46 | 53 | 8 | 7 | 14 | 12 |
| | 14 | 2002 | 부산 | 2 | 96 | 80 | 84 | 9 | 9 | 11 | 13 |
| | 15 | 2006 | 도하 | 2 | 58 | 53 | 82 | 16 | 6 | 9 | 16 |
| 16 | 2010 | 광저우 | 2 | 76 | 65 | 91 | 12 | 6 | 10 | 20 | |
| 17 | 2014 | 인천 | 2 | 79 | 70 | 79 | 7 | 11 | 11 | 14 | |
| 18 | 2018 | 자카르타 | 3 | 49 | 58 | 70 | 10 | 12 | 12 | 13 | |

출처: IOC(<https://olympics.com/>) 기록 정리

▣ 참고문헌

(국내문헌)

- 김권일, 박영옥, 이용식, 성문정, 최규정, 김미량. 2010. 《국제대회 메달리스트 지원 제도 개선방안》. 서울: 체육과학연구원.
- 김권일, 이용식, 김상훈, 조운용, 오치정. 2011. 《경기력향상연구연금 인정대회 및 평가점수 개선방안》. 서울: 체육과학연구원.
- 김권일, 성문정, 이동철, 이영임, 김미혜, 김인애, 서은철, 오연풍. 2019. 《경기력향상 연구 연금 및 경기지도자연구비 제도개선》. 서울: 한국스포츠정책과학원.
- 김권일, 김미혜, 성문정, 한태룡, 김성희, 손석정, 송성록, 오연풍, 이동철, 전재연, 조현주, 정현우, 김인애, 박승재, 홍석민, 김상훈, 이영임, 신화연, 류재린, 서은철, 김대회, 이지윤. 2020. 《경기력향상연구연금 제도개선-일시금 전환에 따른 법제도 개선 및 재정분석》. 서울: 한국스포츠정책과학원.
- 도진학. 2007. 《경기력향상연구연금 운영제도의 개선방안 연구》. 경희대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 박은수. 2010. 《장애인연금법 제정과정 연구 : 역사적 제도주의의 관점으로》. 강남대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 유현경, 김원섭. 2015. “한국 공적연금제도의 진화와 전환”. 《한국사회정책》, 22(2): 135-162.
- 이만재. 2015. 《체육인 복지사업의 개선방안》. 한국체육대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이용식, 장주호, 박영옥, 안민석, 박상주, 송국섭, 오정석. 1999. 《체육인 복지제도 개선 방안 연구》. 서울: 체육과학연구원.
- 임도빈. 2008. “역대 대통령 국정철학의 변화 : 한국행정 60년의 회고와 과제”. 《행정논총》, 46(1):211-251.
- 임식, 허진석. 2009. “제3공화국 스포츠-체육 정책 연구사의 비판적 검토”. 《스포츠와 법》, 12(1):105-130.
- 장영기. 2016. 《한국의 기초연금 제도변화에 관한 연구 : 역사적 제도주의를 중심으로》. 경남대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 정용덕, 권영주, 김영수, 김종완, 배병룡, 염재호, 최창현, 하연섭, 오니시 유타카. 1999. 《신제도주의 연구》. 서울: 대영문화사.
- 하연섭. 1999. “역사적 제도주의”. 정용덕 외. 《신제도주의 연구》, 9-36. 서울: 대영문화사.

- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근 경향 : 이론적 자기 혁신과 수렴”. 《한국행정학보》, 36(4):339-359.
- 하연섭. 2011. 《제도분석 : 이론과 쟁점》. 서울: 다산출판사.
- 하태수. 2010. “경로 변화의 양태 - 경로의존, 경로진화, 경로창조”. 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》, 1-16.

(외국문헌)

- Behnam, M., & MacLean, Tammy L. 2011. “Where is the accountability in international accountability standards?: A decoupling perspective”. *Business Ethics Quarterly*, 21(1): 45-72.
- DiMaggio, Paul J. 1998. “The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 154(4): 696-705
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press
- Delucchi, M. 1997. “Liberal arts colleges and the myth of uniqueness”. *The Journal of Higher Education*, 68(4): 414-426.
- Hacker, Jacob S. 2004. “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States”. *The American Political Science Review*, 98(2): 243-260
- Hall, P. & Taylor, R. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Knight, J. 2001. “Explaining the Rise of Neoliberalism: The Mechanisms of Institutional Change”, In John L. Campbell and Ove K. Pedersen. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*(pp. 27-50). New Jersey: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 1984. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Levi, M. 1997. *Consent, dissent, and patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, J., & Rowan, B. 1977. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Freitas, Carlos A. S., & Guimarães, Tomãs de A. 2007. Isomorphism,

- institutionalization and legitimacy: operational auditing at the court of auditors. *Brazilian Administration Review*, 4(1): 35-50.
- Schmidt, Vivien A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, 11(1): 303-326.
- _____. 2010. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism Get access Arrow", in Beland, D., & Cox, Robert H. (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 47-64). Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", in Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Science* (pp. 208-240). Cambridge: Cambridge University Press.
- Westphal, James D., & Zajac, Edward J. 2001. "The case of stock repurchase programs". *Administrative Science Quarterly*, 46(2): 202-228.

(기타자료)

- 국회. 2008. 《대한민국 국회 60년사》. 서울: 국회사무처.
- 국회. 1970. 《제73회 국회 회의록 제1호》. 서울: 국회 문교공보위원회.
- 대통령 공보비서관실. 1964. 《박정희 대통령 연설문집 제1집》. 서울: 대통령 공보비서관실.
- 대통령 비서실. 1977. 《박정희 대통령 연설문집 제14집》. 서울: 대통령 비서실.
- _____. 1980. 《전두환 대통령 연설문집 제1집》. 서울: 대통령 비서실.
- _____. 1993. 《김영삼 대통령 연설문집 제1권》. 서울: 대통령 비서실.
- 서울올림픽기념국민체육진흥공단. 2005. 2014. 2022. 《종합업무현황》. 서울: 서울올림픽기념국민체육진흥공단
- 스포츠혁신위원회. 2019. 《6차 권고문》. 서울: 스포츠혁신위원회
- 《경향신문》. 1993. "체육 연금 폐지 반대", 8월 12일.
- 《동아일보》. 1975. "체육종신 연금지급". 1월 20일.
- 《동아일보》. 1975. "영광의 메달과 나". 1월 6일~24일.
- 《동아일보》. 1982. "레슬링연 우수선수 종신연금". 3월 13일.
- 《동아일보》. 1984. "메달리스트 연금 100만원 제한". 7월 13일.

- 《동아일보》. 1985. “문성길 연금점수 따고 프로 전향”. 7월 15일.
- 《매일경제》. 1992. “재벌 경기단체장 대부분 사의”. 8월 8일.
- 《연합뉴스》. 2019. “현장 의견 빠진 스포츠 혁신안”. 6월 18일.
- 《조선일보》. 1983. “체육단체장 올 83억 투자”. 12월 31일.
- 《조선일보》. 2019. “스포츠혁신위, 대한체육회가 논의 응하지 않은 것”. 9월 1일.
- 《대한민국 정책 주간지 K-공감》. 2019. “남북 스포츠 교류도 대결에서 화합으로”,
511호: 58-59. 세종: 문화체육관광부
- 《체육》. 1975. “경기력향상연구연금과 영예의 혜택까지”, 1월호: 15-21. 서울: 대한
체육회.

An Analysis of Changes in Incentive Systems for International Athletic Competition Performance: Focusing on the Four Main Theories of New Institutionalism

Seoung Mo Koo & Yong Sung Park

This study analyzed the changes in the incentive system for international athletic competition performance through the four main theories of new institutionalism (rational choice institutionalism, historical institutionalism, sociological institutionalism, and discursive institutionalism) results showed that the nature and function of the system changed from a 'pension', which is a living allowance, to a 'reward' for performance due to political power, policy actors' ideas about the value of winning records, and the historical and social acceptability of the system.

In the case of system reform, we derived policy implications that a change in the policy actors' idea of the system should precede and that a long-term gradual reform strategy rather than a short-term comprehensive reform strategy is required.

※ Keywords: Incentive Systems for International Athletic Competition Performance, Sports Policy, Policy, Advocacy Coalition