



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사학위논문

김대중/노무현 정부의 국민연금 개혁 정책 비교 연구

-정책변동의 관점에서-

2015년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

이 욱 신

김대중/노무현 정부의 국민연금 개혁 정책 비교 연구:
정책변동의 관점에서

지도교수 권혁주
이 논문을 정책학석사학위논문으로 제출함

2015년 4월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
이옥신

이옥신의 석사학위논문을 인준함
2015년 6월

위원장
부위원장
위원



권민웅
권혁주


국문 초록

본 연구는 비슷한 정파적 성격과 지지기반의 김대중 정부(1998 ~ 2003)와 노무현 정부(2003 ~ 2008)의 국민연금개혁이 전자는 확대개혁이 이루어진 반면에 후자는 축소 개혁이라는 반대되는 결과가 나오게 된 과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. Kingdon의 정책흐름모형은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 서로 독립적으로 떠돌아다니다가, 특정한 계기에 한데 묶여서 ‘정책의 창’이 열림으로써 정책변동이 일어난다는 이론이다.

한국의 연금제도는 제도 도입 단계에서 저부담-고급여체계로 설계되어 있어서 태생적으로 수급불균형으로 인한 장기 재정 불안정성이라는 정책문제의 흐름이 상존하였다. 이에 김영삼 정부(1993 ~ 1998)는 연금 급여율을 대폭 낮추고, 보험료율을 올리면서, 기초연금과 소득비례연금으로 분리하는 구조개혁안을 정책대안으로 하여 국민연금 개혁을 추진하였다.

하지만, 한국이 경제위기의 여파로 정권이 교체되고, IMF구조조정체제에 들어가면서 대량실업이 발생하자 새로 집권한 새정치국민회의의 김대중 대통령은 전반적인 사회보장체계를 구축하여 이들을 보호하려 한다. 이에 국민연금개혁도 이전 김영삼 정부의 전면적인 구조개혁안 보다는 연금 급여율을 소폭 인하하는 모수적 개혁으로 바뀌고, 도시지역 자영업자들에게도 국민연금을 확대하는 제1차 국민연금개혁이 이루어진다. 경제위기와 정권교체가 잇따르면서, 기존 김영삼 정부의 구조개혁안을 추동하던 정치의 흐름이 김대중 정부의 모수개혁안을 선호하는 흐름으로 바뀌면서, 최종적인 개혁의 내용이 바뀌게 되었던 것이다.

김대중 정부의 개혁에도 불구하고, 장기 재정 불안정성이라는 문제의 흐름은 계속되고, 저출산·고령화로 그 문제성이 더 심화되자, 노무현 정부는 연금 급여율을 다시 인하하고, 보험료율을 인상하는 모수적인 개혁안을 정책대안으로 제시한다. 하지만, 2004년 총선에서 노년층의 지지를 얻은 보수적인 한나라당과 새롭게 원내에 진입한 진보적인 민주노동당은 기초연금제 도입을 정책대안으로 제시하며 정책 공조를 함으로써 노무현 정부의 개혁을 저지한다. 재정불안정성이라는 문제의 흐름을 강조하며 연금 급여율 인하-보험료율 인상의 대안을 제시하는 노무현 정부·열린우리당과 국민연금 사각지대 노년층 소득보장을 정책문제로 인식하고, 그 해결 대안으로 기초연

금제 도입을 주장하는 한나라당-민주노동당의 대처로 국민연금 개혁은 쉽게 진행되지 못한다. 오랜 논쟁과 협상 끝에 임기 내 국민연금 개혁을 완수하려는 노무현 정부의 정책목표와 다가오는 2007년 대선과 2008년 총선에서 역시 노년층의 득표를 원하는 여·야 국회의원들의 정치적 이해라는 정치의 흐름을 타면서, 최종적으로 기초연금제를 도입하며, 보험료율은 동결하고 장기간에 걸친 대폭적인 급여율 인하를 내용으로 하는, 제2차 국민연금개혁이 이루어진다.

최근(2015년 상반기)에 공무원 연금개혁과정에서 ‘파생된 창’으로서 ‘국민연금 급여율의 50% 상향 조정 노력’이 제시된 것 또한 국민들의 노후소득 불안(불만)이라는 정책문제에 대한 정책대안으로 ‘적정한 수준의 국민연금 급여율(50%)’이 내년 총선, 내후년 대선에서 여·야의 득표경쟁이라는 정치의 흐름을 타고 제시됨을 보여주고 있다. 본 연구를 통하여 한국의 국민연금 개혁과정이 비슷한 정파적 성격과 지지기반의 정부가 추진하더라도 그 결과가 크게 차이 남을 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 설명할 수 있었다. 재정불안정성과 노후소득보장이라는 문제의 흐름에 보수적 축소 조정 또는 구조적 개혁이라는 대안의 흐름이 제시된 가운데 양자(문제의 흐름과 정책의 흐름)를 묶는 정치의 흐름이 들어오면서 정책의 창이 열려 정책이 크게 변동하였고, 앞으로도 문제의 흐름과 대안의 흐름이 있는 가운데 정치의 흐름에 따라서 정책 변동의 방향과 규모가 결정됨을 알 수 있었다.

주요어: 정책흐름모형, 국민연금개혁, 정책변동, 김대중 정부, 노무현 정부, 기초노령연금.

학번: 2007-23452

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
제2절 연구의 대상과 방법	3
1. 연구의 대상	3
2. 연구의 방법	3
제2장 이론적 배경과 분석틀	5
제1절 선행연구의 검토	5
제2절 분석틀 구성을 위한 이론 및 개념의 검토	8
1. 정책변동의 의의	8
2. Kingdon의 정책흐름모형	9
1) 정책과정의 흐름	10
2) 참여자	12
3) 흐름의 결합과 정책의 창	14
제3절 연구의 분석틀	17
1. Kingdon의 정책흐름모형의 적용가능성	17
2. 분석틀의 구성	18
제3장 김대중 정부의 국민연금 개혁정책 변동과정	20
제1절 국민연금제도 개혁의 전사(前史)	20
1. 국민연금제도 도입과 그 특징	20
2. 국민연금의 농·어촌지역 확대	21
3. 국민연금제도 개혁 논의의 본격화	22
1) 논의의 배경	22
2) 다양한 국민연금 개혁안 논의: 백화제방(百花齊放)	24
4. 구조개혁안과 모수개혁안의 대립	26

제2절 정책의 흐름	29
1. 정책문제의 흐름	29
1) IMF 구제금융체제에 따른 복지체계 정비의 필요성	29
2) 국민연금제도의 정책적 문제점	30
2. 정책대안의 흐름	32
3. 정치의 흐름	35
제3절 참여자의 활동	36
1. 제도적 참여자	36
1) 정부·여당(새정치국민회의·자유민주연합)	36
2) 야당(한나라당)	37
2. 비제도적 참여자	39
1) 시민단체·노동단체	39
2) 경영단체	41
3. 참여자의 평가	43
제4절 흐름의 결합과 정책의 창	44
제4장 노무현 정부의 국민연금 개혁정책 변동과정	47
제1절 정책의 흐름	47
1. 정책문제의 흐름	47
1) 국민연금 개혁의 정책 환경적 필요성	47
2) 국제경제기구의 연금제도 개혁권고	49
2. 정책대안의 흐름	50
1) 재정안정화 개혁 방안	50
2) 국민연금 사각지대 축소 및 기초연금제 검토	52
3. 정치의 흐름	53
1) 국민연금 개혁 입법 과정 I: 진지전(陣地戰)	53
2) 국민연금 개혁 입법 과정 II: 기동전(機動戰)	57
제2절 참여자의 활동	61
1. 제도적 참여자	61
1) 정부·여당(열린우리당·민주당)	61
2) 야당(한나라당·민주노동당)	63

2. 비제도적 참여자	66
1) 노동단체·시민단체·사회복지 전문가	66
2) 경영단체·경제 전문가	69
제3절 흐름의 결합과 정책의 창	71
제5장 결론	75
제1절 연구의 요약	75
1. 김대중 정부 시기 연금개혁	75
2. 노무현 정부 시기 연금개혁	76
제2절 연구의 함의와 그 한계	77
참고문헌	79
부 록	84
Abstract	89

표 목 차

<표 2-1> Kingdon의 정책흐름모형에서 ‘정책의 창’의 분류	16
<표 2-2> 흐름별 주요 지표 및 분석변수	19
<부록 1> 국민연금제도개선기획단 위원	84
<부록 2> 국민연금제도개선기획단 전문위원	85
<부록 3> 국민연금발전위원회 위원	86
<부록 4> 제도발전전문위원회 위원	87
<부록 5> 재정분석전문위원회 위원	88

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

세계 역사상 유례없는 고속성장을 구가하였던 한국경제는 1990년대 중반에 들어서면서 산업화의 성숙과 더불어 그 성장속도가 둔화되었다. 여기에 1997년 말에 발생한 외환위기와 그에 따른 IMF구조조정정책은 한국의 경제 성장 패러다임(Paradigm)을 근본적으로 전환(Shift)시켰다. 그와 동시에 그동안 고속성장에 따른 지속적인 고용의 창출로, 그 필요성에 대한 인식이 낮았던 복지에 대한 수요가 본격적으로 제기되기에 이르렀다. 그중에서도 산업화 세대가 본격적으로 은퇴¹⁾함에 따라 이들의 안정적인 노후소득 보장을 위한 국민연금 제도 구축은 복지개혁의 중요한 이슈가 되었다.

그러나 한국의 복지국가 구축은 ‘복지 축소’라는 세계적인 흐름과 역행하여 이루어져야 했기 때문에, 그 앞에 놓인 여정은 지난(至難)할 수밖에 없었다. 전후 30년간 이른바 “황금기(*the Golden Age*)”라 불리는 고속성장시기에 안정적인 복지국가를 구축하였던 서유럽 국가들이 1970년대 중반 이후 오일쇼크로 인한 저성장 기조 하에서 대대적인 신자유주의적 복지국가 개혁(재편)·축소로 나아간 데 비하여 한국은 이러한 세계적 흐름과 반대로 산업화의 성숙에 따른 복지수요 증대에 의한 복지 확대로 나아가야 했던 것이다.

한편으로는 자본시장 개방과 상품교역의 자유화로 국제경쟁이 치열해진 세계화 국면에서 국가는 끊임없이 재정건전화, 정부재정(규모) 축소의 압박을 받고 있으며, 다른 한편으로는 극심한 시장경쟁으로부터 보호를 요청하며

1)“2015년 3월 현재 한국의 65세 이상 노인 인구는 약 650만 명으로 전체 인구의 13% 정도인데, 이 비율은 2026년이면 20%가 될 것으로 예측된다. 한국은 OECD 국가들 중에서 가장 빠르게 노령화가 진행되고 있다. 65세 이상 인구 중 경제 활동 인구는 약 200만 명으로 노년층의 경제 활동 참가율은 약 30%이다.....이러한 노인들의 노동 시장 참여 현황은 우리나라의 높은 노인 빈곤율과 밀접한 관계를 가진다. 우리나라는 노인 빈곤율이 49%가 넘어 절반에 가까운 노인들이 상대적 빈곤층에 속하고, 실제로 고령자가 겪는 어려움 중의 53%가 경제적 어려움이다(통계청 사회조사, 2013).” (『the Pressian』 (2015. 6.10) "노인 워킹푸어 문제, 해결할 의지는 있나?")

복지의 확대를 요구하는 시민사회의 압력을 동시에 받고 있다. 이에 정부는 자신에게 주어진 제약조건 하에서 정책목표를 설정하고, 관계 이해당사자들을 포섭·설득하거나 또는 배제함으로써 정책을 수행하려 하였지만 때로는 급작스런 돌발변수의 출현으로 의외의 국면이 전개됨으로써 정책은 커다란 변화를 겪었다.

2. 연구의 목적

본 논문은 신자유주의적인 세계화 시장경쟁 구조라는 비슷한 대외조건에 제약과 개혁·진보 정부라는 비슷한 정치적 성향을 띠었던 김대중 정부와 노무현 정부의 국민연금 개혁과정을 비교·고찰함으로써 서로 다른 개혁의 결과가 나오게 된 원인을 밝히고자 한다. 한쪽은 상대적으로 국민연금 급여율 인하폭을 소폭 조정하면서 적용대상을 도시자영자로 확대하는 개혁을 한 반면에, 다른 한쪽은 국민연금 재정안정성에 중점을 두어 연금 급여율을 큰 폭으로 하향 조정하는 축소개혁을 하게 된 원인을 심층적으로 분석하고자 한다. 각각의 두 정부들이 자신들의 정책적 목표 달성을 위해서 어떻게 각 이해당사자들을 설득·포섭 또는 배제함과 동시에 연금개혁안에 대한 반대의견을 수용하였는지 살펴보고, 이에 대응하여 각 이해당사자들 또한 각자 소기의 목표 달성을 위해서 어떻게 정책연합을 형성하여 정책당국의 개혁안에 자신들의 의견·이해를 투입하였는지 그 구체적인 과정을 살펴보려 한다.

특히, 경제위기 또는 선거와 같은 중대한 정치·경제적 사건(돌발변수)의 출현으로 국민연금 개혁과정에서 거쳐야 할 주요 거부점에서 거부권 행사자들의 정치적 영향력이 강화 또는 약화됨에 따라 정책이 크게 변동하는 과정을 중심으로 살펴보려 한다. 이러한 과거의 경험을 되새김으로써, 여전히 많은 문제점이 잠복하여, 앞으로도 제기될 가능성²⁾이 충분히 큰 미래의 국민연금 개혁 논의에 중요한 시사점을 얻고자 한다.

2) 독일의 연금 전문가인 칼 힌리히스(Karl Hinrichs)는 국민연금개혁을 “코끼리 옮기기”에 비유한다. “둘 모두 덩치가 크고, 회색이고, 사람들이 좋아하기 때문이다”(김영순, 『코끼리 쉽게 옮기기: 영국 연금개혁의 정치』 pp.9). 하지만, 한국의 연금개혁은 땅 속에서 계속 부글부글 끓는 상태로 잠재되어 흐르다가 약한 지각을 만나면 폭발하여 솟구쳐 오르는 ‘마그마’처럼 우리 정치에서 계속 잠재변수로 있다가 선거라는 정치적 사건이 발생(또는 예견)될 때마다 뜨겁게 치솟아 오른다. 최근의 공무원연금 개혁 과정에서 연계변수로 돌출된 국민연금 급여율 50% 조정 논란만 보더라도, 선거를 앞 둔 시점의 국민연금 문제는 여전히 뜨겁게 끓어오르는 논쟁적인 소재임을 알 수 있다.

제2절 연구의 대상과 방법

1. 연구의 대상

본 연구는 김영삼 정부 하반기에 천명되었던 ‘세계화’ 비전의 구체화 사업으로 추진되었던 제1차 국민연금개혁³⁾이 1998년 김대중 정부로의 수평적인 정권교체 이후 겪게 되는 정책변동과정과 그 다음 노무현 정부 시기의 제2차 국민연금 개혁의 정책변동과정을 비교 대상으로 한다. 이전 보수 성향의 김영삼 정부 시기부터 논의되고 추진되었던 국민연금 개혁 과정이 진보·개혁 성향의 김대중 정부 집권과 더불어 어떻게 이전 정부와는 다른 정책방향의 전환을 이루면서 개혁이 이루어졌는지, 또 김대중 정부와 같은 진보·개혁정부라고 지칭되던 노무현 정부가 일반의 통념적인 예상과는 달리 어떻게 김영삼 정부 시기 연금 개혁 논의에 준하는 수준의 축소 개혁을 하였는지 이론적인 분석틀을 적용하여 시기별로 고찰하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 먼저 김영삼 정부 시기 동안 국민연금 적용 범위의 확대와 전면적인 구조개혁에 관한 논의를 살핀다. 다음으로 IMF 구조조정체제라는 미증유의 경제위기국면을 맞이하여 국민연금에 대한 대대적인 축소 개혁의 압박이 있었지만, 수평적인 정권교체로 들어 선 김대중 정부가 한편으로는 이전 김영삼 정부시기에 추진하였던 도시자영자로의 적용 대상 확대를 계속 추진하면서, 다른 한편으로는 연금급여율의 소폭 축소조정이라는 개혁성과를 이루어내는 과정을 살펴본다.⁴⁾ 그리고 노무현 정부가 지지층의 기대/예상과

3) 김영순(2012)은 우리나라의 두 차례의 연금개혁과정을 각각 주요 시기별로 더 세부적으로 나누고 있다. 제1차 연금개혁은 김영삼 정부 시기(1996.~1998. 2.)를 1회전, 김대중 정부 시기(1998. 3.~1999. 7.)를 2회전으로, 노무현 정부 시기 주로 이루어졌던 제2차 연금개혁은 2004.10.~2005. 5. 기간을 1회전으로, 2005.6.~2007. 7. 기간 동안을 2회전으로 각각 나누고 있다. 본 연구에서는 김영순의 기간 분류를 따르되, 대적하는 세력간의 공방전(攻防戰)의 어감이 묻어나는 ‘회전’라는 용어 대신에 중립적인 기간을 나타내는 ‘기(期)’라는 표현을 쓰고자 한다.

4) 엄격한 의미로는 김대중 정부도 급여율 인하라는 “축소연금개혁”을 하였다. 하지만, 도시자영자로 적용 범위를 확대하여 국민 일반이 보다 넓게 국민연금의 수혜자가 되었다는 측면에서, 이하에서는 김대중 정부 개혁의

달리 국민연금 축소 개혁에 이르는 과정을 이론적인 분석틀을 적용하여 설명해 보고자 한다.

본 연구의 분석대상인 두 차례의 국민연금개혁과정에서 총선과 대선이라는 정치적으로 대단히 중요한 사건이 모두 있었고, 경제적으로는 IMF경제위기라는 미증유의 대격변이 있었기에, 모든 조건이 통제되어 독립-종속변수 간 인과관계를 명확히 파악할 수 있는 실험실적 분석틀로서는 그 전모(全貌)를 정확히 파악하기 힘들다. 이에 본 연구에서는 Kingdon의 정책흐름모형을 이론적 분석틀로 활용하여 비합리적이고 예측불가능하게 이루어지는 정책변동의 과정을 설명하고자 한다.

구체적인 논의의 과정은 다음과 같다. 국민연금 개혁과정은 Kingdon의 정책흐름모형에 따라서, 정책의 세 흐름(정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름)을 살펴본 뒤에, 각 흐름들이 어떻게 결합되어 정책의 창이 열리게 되고, 정책의 창 내에서 각 참여자들이 자신의 의사(이해)를 정책에 투사하기 위해서 어떻게 합종연횡을 하게 되는지를 고찰한다. 정책과정이란 정치적 반응의 과정이며, 국민들의 생각을 선출된 정치가 및 관료들이 깨닫고, 여기에 관련 이익집단의 정치적 압력이 가해지면, 새로운 정책이 형성된다(Kingdon, 2011). 국회 입법과정에서 집권자(정부각료·여당)의 정책 주도권(initiative)이 의회(야당) 등 제도적인 거부점과 거부권 행사자 뿐만 아니라, 민주화의 심화에 따라 사회적 발언권이 커진 시민사회단체 등 비제도적 거부권행사자의 요구에도 어떻게 대응해 가며 소기의 정책 변동을 이끌어 가는지 살펴보려 한다.

위와 같은 이론적 분석틀을 갖춘 질적 연구로서, 본 논문은 기존 학술서적 및 선행 논문·각종 연구자료·정부 발간 보고서·발표자료·일간지 보도기사⁵⁾ 등의 문헌 자료를 분석하고 인용하며 논의를 진행하려 한다. 이상과 같은 국민연금 제도 개혁과정의 연구를 통해 비슷한 이념지향과 지지기반을 갖고 집권하였기에 비슷한 정책성향, 정책결과를 산출할 것으로 예측되었던 두 정부에서 국민연금 개혁의 확대와 축소라는 상이한 결과가 도출된 원인을 살펴봄으로써, 향후 국민연금 개혁에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 얻고자 한다.

성격을 “확대연금개혁”이라고 규정하고자 한다.

5) 종합뉴스 데이터베이스(<http://www.kinds.or.kr/>)에서 주요 일간지 기사를 검색하여 분석하였다.

제2장 이론적 배경과 분석틀

아래에서는 먼저 국민연금 개혁에 대한 선행연구의 이론적 논의를 검토하여 그 한계와 시사점을 살펴본다. 다음으로 국민연금 개혁과정을 설명하는 이론 모형으로서 Kingdon의 정책흐름모형의 내용을 검토한다. 끝으로 이상에서 살펴 본 이론적 논의를 바탕으로 Kingdon의 정책흐름모형이 본 연구에 어떻게 적용될 수 있는가 살펴 본 후 이론적 분석틀을 제시하고자 한다.

제1절 선행연구의 검토

국민연금 개혁을 다룬 연구들은 크게 구조를 강조하는 견해와 행위자의 행태·관계를 중심으로 파악하는 견해가 있다. Bonoli & Shinkawa(2005; 김영순, 2012: 286 재인용)는 ‘경로의존성(path dependency)’과 ‘거부점(veto point)’이라는 신제도주의 명제들로 한국의 연금개혁을 설명하고 있다. Bonoli(2004)가 각 국가별로 이익집단들이 자신들에게 주어진 정치적 영향력을 활용하여 정책형성을 중단시킬 수 있는 결절점(거부점)이 많은 정치제도일수록, 해당 국가의 연금제도의 고유한 특성과 결합하여 연금개혁이 어렵다한 분석을 토대로, 우리나라도 기존 제도의 인력(경로의존성) 때문에 김대중 정부 시기 제1차 개혁에서는 기존 연금의 구조적 속성을 그대로 유지하며 급여율의 소폭인하를 하는 모수적인(parametric) 연금개혁이 이루어졌고(김연명, 2001), 제2차 개혁의 폭도 크지 않았다(박광덕 등, 2008)고 설명한다. 또한, 제1차 개혁에서는 대통령 중심제와 단점 정부라는 권력 구조 속에서 급여율의 일부 조정을 제외한 정부 원안 그대로 통과된 반면, 제2차 개혁에서는 분점 정부라는 분권화된 권력 구조 속에서, 급여율 하향 조정 수준의 모수적 개혁을 추진하려했던 정부 원안이 정치적 타협을 통하여 야권의 요구(기초연금제 도입)를 수용하는 방향으로 결론 났다는 점에서 거부점 명제의 타당성을 인정할 수 있다.

하지만, 국민연금과 같은 ‘보편적’ 복지제도는 광범위한 정치적 지지로 인하여 공공부조와 같은 선별적 제도에 비하여 복지후퇴 압력을 덜 받는다(김

영순, 1996; 주은선, 2006: 36-37 재인용)는 설명이 우리나라의 연금제도 개혁에 곧바로 대입하기는 어렵다. 우리나라의 연금제도는 도입 역사가 짧아서 제도가 완전히 성숙한 단계도 아니고, 그 적용 범위도 대규모 사업장의 정규직 피고용인 중심이었기에, 서유럽 국가들처럼 연금수혜자를 중심으로 하는 광범위하고 강력한 기득권집단이 조직적으로 제도개혁에 저항할 정도로 형성된 상태는 아니었다.

한편, 행위자를 중심으로 파악하는 견해는 정책네트워크(policy network) 이론을 활용하여 연구한다. 양재진(2001)은 김대중 정부 시기의 제1차 연금 개혁과정을 분석하며, 경제적 요인(높은 저축률, 거시경제적 안정성)이 구축된 가운데, 정치적으로 친복지적 정책네트워크가 자리잡으면 전면적인 구조변환보다는 국민연금의 개선에 초점을 맞출 가능성이 높다고 주장한다. 조기원 등(2009)은 다양한 동기와 목적, 이해관계를 갖는 행위자들이 각자 소기의 목적 달성을 위해 이합집산하며 펼치는 상호작용이 연금개혁에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석함으로써 구조적 맥락을 넘어서는 행위자 행동의 역동성을 보여준다. 2007년 제2차 국민연금개혁이 첫째, 국회 정책결정과정에서 정당이 중요한 정책행위자로서의 역할을 수행하였고, 둘째, 연금개혁과정에서 다양한 정책행위자 간 상호작용 시 노동조합·시민단체 등 비공식적 정책행위자의 의견 중 상당부분이 정책에 반영되었음을 밝히면서 정책연합모형을 통하여 국민연금 개혁 과정을 고찰하였다.

김영순(2012)은 정책결정은 경쟁관계에 있는 행위자들 간의 상대적 권력자원(power resources) - 집단행동자원, 공식적인 제도적 자원, 재정적 자원, 지식 정보 자원 - 의 크기보다 이들 간의 권력관계에 의해 좌우된다고 주장한다. 권력관계는 행위자들이 다른 행위자들과의 복합적인 상호작용 속에서 특정국면에 만들어 내는 세력관계로서, 대중적 지지의 동원과 여타 행위자들과의 전략적 제휴 및 동맹을 통해서 형성된다. 각 행위자의 권력자원은 특정 국면에서 상대적으로 안정적인 형태로 구조화되어 있는 반면, 권력관계는 행위자들 간의 상호작용 속에 구축되므로, 행위자들의 전략과 상호작용, 그리고 그 결과 형성되는 권력관계의 변화가 정책의 변동에 영향을 준다는 주장이다. 제도적으로 불리한 위치에 있거나 권력자원이 열세인 세력(집단)이라 하더라도, 권력관계의 효과적인 활용을 통해서 극복해 나갈 수 있다

고 주장한다. 그러나 권력관계의 활용도 그 내용을 자세히 살펴보면, 제도적 거부점의 활용, 권력자원의 우위적 확보에 기인함을 알 수 있다. 단순히 집권여부에 따라서 권력자원의 우열이 결정되는 것이 아니라 집권을 통하여 자신의 정치성향에 맞는 정책을 추진할 정책 아이디어(비전), 이론적 기반, 경험이 풍부한 세력이 명목적인 제도상의 불리함을 극복할 수 있는 것이지, 그러한 이론적, 물적 실체를 확보하지 못한 세력이 권력관계를 활용할 기회가 주어졌다고 하여, 모든 제도적인 불리함, 권력자원의 열세를 일거에 자신에게 유리한 권력관계의 활용을 통하여 역전시킬 수는 없다고 평가된다.

양성일(1998)은 Allison의 정책결정모형을 활용하여 제1차 연금개혁과정을 분석하였는데, 정부가 합리적 행위자로서 급속한 노령화로 노후소득보장체계 정비 및 연금기금 고갈에 대비할 필요성으로 국민연금제도개혁의 의제형성을 하였고(합리적 행위자 모형), 조직의 이익을 극대화하는 방향으로 움직이는 조직의 성격상 대안을 구체화하는 단계에서 연금 제도 관련 각 부처는 조직 활동의 결과에 따르며, 각 조직이 가지고 있는 표준운영절차(SOP)에 의해 대안의 선택 범위가 한정되며, 대통령이 의도한 바와 실제 관료들의 집행 결과 사이에는 괴리가 발생하게 된다(조직과정 모형). 최종적으로 정책을 결정하는 단계에서는 대안 채택의 실무자인 관료와 정책과정 참여자들 사이에는 차등적인 권력, 서로 다른 관점, 이해관계 등을 갖고서 상호간에 투쟁과 흥정이 이루어지고, 그 결과 정책은 모든 정보를 고려하여 합리적으로 결정되기 보다는 비합리적인 성격의 정치적 과정을 통해 결정된다(관료정치 모형)고 분석하였다.

행정부의 압도적인 우위 속에서 입법부(의회)와 시민사회는 소폭의 의견수렴이 있기는 하였지만, 대체적으로 수동적인 인준과 소극적인 수용에 머물렀던, 제1차 연금개혁의 과정에는 행정부 내부의 정책결정과정을 면밀히 살펴보는 것만으로도 국민연금개혁과정을 상당히 이해할 수 있지만, 정치(제도권, 비 제도권을 포함한 행정부 외부)의 비중이 상당히 확대된 노무현 정부 시기 제2차 연금개혁과정에는 적용의 한계가 있다. 제2차 개혁에서는 제1차 개혁과 달리 대안을 구체화하는 과정에서부터 최종적으로 정책을 결정하는 단계에 이르기까지 정치(입법부)가 주도권을 장악하게 됨에 따라 행정부 내부의 조직, 관료의 기본 선호, 행동은 제약되고, 결국에는 처음에 제시했던

모수적인 감축 개혁안을 큰 폭으로 수정하는 대안을 제시하도록, 정책 대안 변경의 압력을 받게 된다.

앞선 신제도주의적 이론이나 행위자 모형이 제도의 구조적 속성이나 행위자의 행동유형, 권력관계를 파악함으로써 정책결정과정을 예측할 수 있는 설명이지만, 선거와 같은 정치적 사건, 경제위기 등 경제적 변동 등 통제되지 않는 우연한 돌발변수의 출현으로 그러한 구조적 설명이나 행위자의 역동성이 일순간에 무화(無化)되는 경우도 있다.

제2절 분석틀 구성을 위한 이론 및 개념의 검토

1. 정책변동의 의의

정책은 환경과 행정체제의 상호작용 속에서 끊임없이 변화한다. 환경이 변화하면, 새로운 정책문제가 발생하거나 이전에는 정책문제가 아니었던 사안이 새롭게 정책 문제화된다. 또한, 그러한 환경의 변화에 대한 대응으로 정책이 집행된 결과, 환경이 변화하여 새로운 정책 문제가 발생하기도 한다. 정책 환경이 변화하면 행정체제에 대한 투입이 변하여 과거의 투입에 의해 결정된 정책이 변하게 되는 것이다. 정책은 논리적·시간적 흐름상 정책의제 설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 과정을 밟으며 변화하는데, 각 단계의 활동결과로 얻게 되는 정보는 환류 되어 새로운 투입이 됨으로써, 이전 단계의 활동들이 차후에 바람직한 결과를 얻는데 활용된다. 이러한 과정을 반복하며 정책은 변화된 환경에 맞게 이전 단계에서 발생한 오류를 끊임없이 수정하며 정책 합리성을 높이면서 변동하게 된다(정정길 외, 2010: 699).

하지만, “정치적·행정적 과정을 통하여 결정된 정책목표와 이를 달성하기 위한 핵심적인 정책수단이 다른 것으로 변경되는 것”이라는 정책변동의 정의(강은숙, 2001: 10)에 따르면, 실제 정책변동과정은 다양한 제도적 제약 하에서 다양한 목적의식과 이해관계를 갖는 다수 참여자들이 자신이 추구하

는 목적을 달성하기 위하여 전략적 행동을 하고, 이들 간의 상호작용의 결과, 우연성의 요인이 크게 작용하게 된다. 투입의 변화가 정책변동으로 전환되는 과정에서 이해관련당사자의 투쟁과 갈등이 어떻게 진행되느냐에 따라서 정책변동의 내용은 크게 달라진다. 또, 이러한 체제 내 행위자 간의 상호작용뿐만 아니라 체제 밖 환경의 갑작스러운 변화(경제적 격변 또는 기술변화 등)에 따라서 정책변동과정이 크게 뒤튼릴 수도 있다. 따라서 정책변동과정은 환경으로부터 비롯된 문제를 해결하기 위해 합리적인 정책대안을 제시하고 이를 집행 및 평가하여 그 결과를 환류함으로써 다시 정책변동에 활용하여 정책 합리성이 제고되는 경우도 있지만, 정치적 또는 경제적 격변, 기술변동과 같은 우연적 요소로 정책의제가 형성되고, 변동되는 경우도 많다(신동준, 2011: 12). 그래서 정책변동은 정책 문제에 대한 정책 대안의 합리적 분석뿐만 아니라 정책 대안에 대한 이해관계자의 정치적 대응(지지 또는 반대 집단)의 형성 및 집약도, 시간에 따른 그 성격의 변화, 이합집산)과 그 상호작용, 우연적인 제3의 요소의 돌발적인 출현 등도 함께 고려해야 한다.

2. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형은 H. Simon의 제한된 합리성의 가정과 조직의 사결정 모형인 쓰레기통 모형을 기초로 정책의제설정을 분석하기 위해 발전시킨 모형으로서, ‘왜 어떤 문제는 정책결정자들의 주목을 받는 반면에 다른 문제들은 그러한 주목을 받지 못하는가’, 다시 말해서 ‘왜 어떤 의제는 정부의제가 되고, 어떤 의제는 정부의제로서 채택되지 못하게 되는가’에 대한 고민에서 비롯되었다(Kingdon, 2011: 196). 정책흐름 모형은 정책의제설정 단계를 이해하기 위해 착안되었지만, 정책의제설정 뿐만 아니라 정책형성, 정책집행, 정책평가, 정책변동을 설명하는 데까지 활용되고 있다.(정정길 외, 2010: 719)

정책흐름모형은 ‘정책문제’, ‘정치’, ‘정책대안’의 세 가지 흐름의 결합으로 ‘과정’을 설명하고, 그러한 과정에서 ‘참여자’(가시적 참여자와 ‘비가시적 참여자’로 더 세부 분류되어 진다)가 ‘정책의 창’을 열기 위해 어떠한 활동을

하는지를 통하여 정책현상을 설명한다. 참여자는 정책과정에 참여하여 영향을 미치는 선출직공무원, 직업공무원, 언론, 정당, 이익집단 등을 의미한다.

1) 정책과정의 흐름

Kingdon의 정책흐름모형의 핵심은, 서로 무관하게 자신의 규칙에 따라 흘러 다니는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 가지의 흐름이 결합하여 ‘정책의 창’이 열림으로써 정책의제 설정이 이루어진다는 것이다.

(1) 정책문제의 흐름(Problem Stream)

정책문제의 흐름은 수많이 흘러 다니는 사회문제 중에서 ‘왜 어떤 문제는 다른 문제보다 정책결정자(대통령과 의회(정당) 지도부, 행정관료)의 관심을 받는가’와 관련되는 것으로서, 정책의제설정 또는 정책변동이 발생하기 위해서는 문제 상황에 대한 감지와 문제 상황으로서의 인식이 필요하다. 즉, 정책담당자가 심각한 문제 상황이 발생하였음을 파악하는 것과 더불어 이에 대응하여 정책적 변화의 필요성을 인식했을 때, 비로소 정책문제가 공중의제로 진행될 수 있는 것이다. 일상의 모든 문제가 정책 의제화 되는 것은 아니지만, 문제 상황이 해당 사회의 중요한 가치를 훼손하거나 다른 나라와 비교되거나 이제까지의 분류와 다른 새로운 영역의 문제로 분류될 때에 정책 의제화된다. 주요 지표의 변화, 정치적·경제적 위기 또는 사건의 발생, 환류 등이 대중매체나 정책이해당사자 등의 주요 참여자의 활동으로 정책담당자가 문제 상황에 대해서 감지하고, 정책적 변화의 필요성을 인지할 정도로 주의를 끌게 되면, 정책 의제화된다. 어떤 문제가 일단 정책 의제화되면, 모든 관심이 그 의제에 쏠리고 다른 의제는 조명에서 뒤처지기 때문에, 정책참여자들은 자신이 가지고 있는 모든 역량을 동원해서 자신이 관심을 갖고 있는 사안에 대해서 정책담당자들이 주의를 갖도록 노력을 기울인다(Kingdon, 2011: 197-198).

(2) 정책대안의 흐름(Policy Stream)

정책대안의 흐름은 정책문제를 해결하기 위해 제시되어 다양한 논의와 평가를 거쳤던 여러 대안들이 소수의 현실성 있는 대안으로 집약되는 과정이다. 정책대안의 흐름은 주로 연구자, 직업관료, 국회 보좌관 등의 전문성을 갖춘 정책공동체에 의해 주도되는데, 이들은 연구소, 행정부, 의회, 이익집단 등 사이에 활발한 네트워크를 형성하면서 가능한 대안들을 개발하고 논의해 나간다. 이러한 대안들은 보고서 형태로 조사되어, 소수 전문가 그룹의 토론회, 다수의 관심 있는 대중이 참여하는 청문회 등을 통하여 대중적으로 공론화되며, 여러 정책대안들 중에서 기술적 실현가능성, 사회구성원 일반의 가치와의 적합성, 예산, 대중 또는 정치인의 수용 등의 기준을 통과한 소수가 최종적으로 대안으로 채택되게 된다(Kingdon, 2011: 200-201). 이 때 정책공동체의 존재여부 또는 그 분화의 정도, 정책선도자나 이익집단의 활동 등이 정책대안의 흐름에 영향을 준다. 정책공동체가 분화되어 있을수록 더욱 다양한 정책대안이 제시되고 논의되며, 정책선도자나 이익단체의 활동이 활발할수록 대안의 흐름도 복잡한 양상을 띄게 된다(정정길 외, 2010: 720).

(3) 정치의 흐름(Politics Stream)

정치의 흐름은 정책과정의 외부요인이 아니라 중요한 내부요인으로서 의제형성에 영향을 미친다. 대개 정책담당자가 정책문제를 인식하면, 그에 대응하여 정책대안을 강구하거나 제시하기 때문에, 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름은 묶이는 경우가 많은데, 정치의 흐름은 이 두 흐름과 별개로 독립적으로 움직이는 경우가 많다. 앞서 정책문제의 흐름이 정책참여자들이 문제 상황을 인식하고 그에 따른 정책 대안에 합의를 이루어나가기 때문에 설득을 강조된다면, 정치의 흐름은 이와 달리 협상이 중심이 된다.

이익집단은 조직화된 정치세력(정당) 간 합의과정에 압력을 행사하여 자신의 이해관계·정치적 선호를 반영하며, 정부 관료는 정치세력 간 합의와 갈등 속에서 이에 순응하거나 자신들의 이익을 극대화하기 위하여 때로는 한쪽

편에 동조하기도 한다. 정치의 흐름을 이끄는 요소로는 국가적 분위기(정서), 여론의 변화, 이익집단의 활동, 정권의 교체, 국회 의석 수 변화, 이념적으로 새로운 성격의 정치세력의 진입 등이 있는데, 특히 정치적 사건은 정책변동을 급진전시키는 경우가 많기에, 정치의 흐름에서 그 중요성이 강조된다. 이익집단이 정치과정에서 자신들의 이해와 선호를 정책에 반영하기 위해서 다양한 수준의 활동을 할 수는 있지만, 현대 대의민주주의 제도 구조 상 이익집단의 활동도 국가적 정서(여론의 흐름)를 거스르거나 선출된 정책담당자(대통령, 의회(정당))의 정책 이니셔티브를 뛰어 넘을 수는 없다(Kingdon, 2011: 198-199).

정치적 과정은 이성보다는 복합적인 감성이 작용하고, 엄격하고 냉정한 사실의 분석보다는 주체에 따른 그러한 사실의 수용과 해석에 영향을 받기 때문에, 예측이 불가능하고, 우연적이고 돌발적인 변수의 출현이 잦다. 정책담당자는 정치적 과정으로 인하여 자신이 의도하였던 바대로 정책의제화가 되지 않을 수도 있지만, 역으로 정치적 과정에 의해서 이전에 제약조건으로 작용하였던 구조가 일변함으로써 새로운 기회가 열리게 되기도 한다.

2) 참여자(Participants)

정책결정과정 참여자는 크게 가시적인 참여자와 비가시적인 참여자로 나뉜다. 가시적인 참여자에는 대통령, 고위 임명직, 의회(정당)의 주요 지도부 의원, 상임위원회 의장, 미디어, 정당 등 언론과 대중의 관심을 받는 사람들이 포함되며, 비가시적인 참여자에는 학자 및 연구자와 같은 전문가, 경력직 공무원, 의회의 행정조직, 정당의 당료(비서) 등 가시적인 참여자들을 주로 보조하고 지원하는 참모조직이 속하고, 이익집단은 경우에 따라서 가시적 참여자가 될 수도 있고, 비가시적인 참여자가 될 수도 있다. 각 참여자들이 각자의 임무를 수행하는 데 필요한 자원과 임무수행의 유인에서 차이가 있기 때문에, 가시적인 참여자들은 정책의제설정, 비가시적인 참여자들은 정책대안 구체화에 집중한다(Kingdon, 2011: 199-200). 그러므로 가시적인 정책참여자들이 눈 여겨 보는 사안일수록 정책의제화하기 쉽다. 하지만, 가시

적인 참여자들 중에서 선출직 공직자(대통령, 의회 의원)가 법적·정치적으로 구축된 재량권을 갖고 대중적인 조명을 받아서 정책의제화에 성공하더라도, 주기적인 선거로 임기가 제한적이기 때문에 그들이 의제화한 정책이 실제로 자신들의 임기 내에 의도한 바대로 집행된다는 보장이 없고, 역으로 비가시적 참여자들인 경력직 공무원들은 직업적 보장성(업무수행 임기의 계속성), 전문지식, 경험, 이익집단과의 관계 등을 통하여 정책 집행과정의 지연, 속행 등에 영향을 미침으로써 정책 변동의 성과를 크게 변화시킬 수도 있다 ((Kingdon, 2011: 42-43)).

정책참여자 중에서 눈여겨 볼 것이 정책선도자들(Policy Entrepreneurs)이다. 정책선도자란 정책문제에 대하여 특정한 정책대안을 제시하고 이를 정책으로 구체화시키기 위해, 자신이 가진 시간, 재력, 경력, 명성 등의 자원을 적극적으로 투입하여 정책과정에 능동적으로 참여하는 사람을 일컫는 말이다. 정책참여자는 특정한 정책문제가 정부의제로 설정되거나 원하는 정책대안이 채택되도록 정책형성과정의 세 흐름을 결합시키고자 노력하며, 공식적인 정책과정의 틀 안에서 뿐만 아니라 미디어와 법원 등 가능한 수단을 총동원하여 자신이 지향하고자 하는 가치를 실현하고, 목적을 이루고자 노력한다. 정책선도자는 어느 한 정책공동체 내 특정한 위치에만 있는 것이 아니라 정부, 의회, 이익집단, 연구집단, 시민단체 등 어느 곳에서라도 나올 수 있는 존재이다(Kingdon, 2011: 122-123).

민주화, 정보화의 진전으로 주기적인 선거를 통한 정권교체가 빈번해짐으로써 과거에 비하여 국민의 민의를 수렴하는 정치적인 참여자의 활동이 강화되었고, 행정 내부 활동 정보까지 상세히 공개하게 하는 등 행정의 투명화, 공개화는 행정부 내부 비가시적 참여자인 경력직 공무원들의 재량을 어느 정도 통제하게 되었다. 더구나 시민사회단체가 활성화됨에 따라 이들이 정당의 당파적인 이해나 이익집단의 좁은 기득권 이익 수호활동에서 벗어나 전체 사회의 공익을 증진하고 사회정의를 대변하는 정책선도자 역할을 많이 하는 사례를 많이 볼 수 있다.

3) 흐름의 결합과 정책의 창

(1) 흐름의 결합(Coupling)

정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름은 평상시에는 상호 독립적으로 그들 각자만의 논리와 절차에 따라서 발생하여 진화해 나가지만 간혹 서로 만나는 때가 있다. 예컨대, 서둘러 해결해야 할 시급한 문제는 많은 사람들의 관심을 일순간에 유발시키고, 그 해결책으로서 제시된 정책대안은 정책문제와 쉽게 결합된다. 또한 정권교체와 같은 정치적인 사건은 새로운 행정부의 철학에 합치되는 정책대안들만이 우선적으로 고려되는 상황을 만들어 기존의 정책대안의 흐름에 큰 변화를 일으키게 된다(Kingdon, 2011: 201).

흐름의 결합은 그 결합 양상에 따라 완전결합과 부분결합으로 구분되는데, 완전결합(Complete Linkage)이란 정책문제, 정책대안, 정치의 흐름이 모두 결합하는 것을 말하며, 부분결합(Partial Linkage)이란 세 흐름 중 두 흐름만의 결합을 말한다. 이들 세 흐름이 완전결합을 한 경우 여러 의제들이 정부의 정책의제화(Governmental Agenda) 하고 더 나아가 의사결정의제(Decision Agenda)가 되지만, 부분결합 만으로는 정책의제화하더라도 의사결정의제가 되기는 어렵다. 그러므로 정책선도자는 자신이 심각하게 인식하는 문제(흐름)의 해결을 위한 대안의 흐름을 모색하면서 정치의 흐름을 연결하여 그 해결책의 실행을 위한 정치적인 동력을 얻고자 한다(Kingdon, 2011: 201-202).

(2) 정책의 창

정책문제의 세 흐름은 서로 분리된 채로 각자의 논리와 방식에 따라 흘러다니다가, 어떤 중대한 계기로 인하여 서로 합류하면서 커다란 정책변동이 일어나게 되는데, 이 경우 ‘정책의 창(Policy Window)’이 열렸다고 표현한다. 정책의 창은 심각한 문제가 발생할 때의 ‘문제의 창’, 또는 정치적 환경의 변화와 같은 ‘정치의 창’ 등으로 열리게 되며, 이 때 전자의 경우 주어진

문제에 대한 해결책을 찾는 방식으로 정책이 결정되고, 후자의 경우 주어진 해결책에 맞는 문제를 찾는 방식이다. 정책 참여자들은 그들의 관심대상인 특별한 정책문제에 정책결정자와 일반 대중들이 주의를 기울이도록 압력을 행사하고 홍보하여, 그들이 주장하고 선호하는 정책대안을 문제의 해결책으로 강요·관철시키는 기회로 활용한다(Kingdon, 2011: 166-167).

정책의 창이 열렸다는 것은 각 흐름이 결합할 수 있는 기회를 의미한다. 정부 내의 구성원 또는 정부 주변의 참여자들은 이러한 기회가 오기를 기대하면서 자신들의 정책대안과 문제를 항상 준비하고 있다. 자신들이 선호하는 대안을 갖고 이 해결책을 사용할 수 있는 문제가 흘러나오기를 기다리거나 이들의 장점을 이용할 수 있는 흐름이 새로이 생성되기를 기다리기도 한다. 그렇지 않으면 특정문제가 전면에서 부각될 기회, 즉 이러한 문제에 관심을 기울이는 새로운 정부의 출현, 인원의 교체와 같은 것을 기다리기도 한다. 이렇게 대기중인 사람들이 관심을 기울이고 있는 문제에 대한 대응으로 정부가 스스로 창을 열기도 한다(Kingdon, 2011: 168-169).

하지만, 열렸던 정책의 창도 상황의 유동적인 변화에 따라 닫히게 되는데, 참여자들이 특별히 관심 가졌던 정책문제가 정책결정과정에서 충분히 반영되었다고 인식할 때, 참여자들이 정부 행동의 변화를 이끌어내지 못하였을 때, 정책의 창을 열리게 한 사건이 정책의 창에서 사라질 때, 정책의 창을 열리게 했던 인원이 다시 교체되었을 때, 문제에 대한 명확한 대안이 존재하지 않을 때가 대표적인 경우이다(Kingdon, 2011: 169-170)

이렇듯 정책의 창이 열리고 닫히는 기간은 비교적 짧은 시간이기 때문에 이러한 기회를 한번 놓치면 다음 창이 열릴 때까지 오랜 시간을 기다려야 한다. 그리고 다음 정책의 창이 언제, 얼마나 오랜 기간 열릴지도 가늠하기 쉽지 않다. 이처럼 정책의 창이 열리는 경우는 드물고, 열려있는 기간도 짧기 때문에, 일단 정책의 창이 열리면 강력한 자장이 발생하여, 자신이 소망하는 정책의 실현을 위해서 정책참여자들이 일시에 각자의 정책문제와 정책대안을 가지고서 정책의 창에 몰리면서 ‘병목현상(bottleneck)’이 발생할 정도로 과부하 된다(Kingdon, 2011: 184-186). 정책의 창이 열린 짧은 시간에 정책참여자들이 보유하고 있는 시간, 노력, 자금, 신망 등의 자원을 총동원하여 지원한 정책대안은 최종적으로 정책으로 산출되어 정책문제가 해

결되지만, 그렇지 못한 대안은 표류하면서 다음 기회의 창이 열리기를 기대하며 자원의 재충전을 도모한다((Kingdon, 2011: 204).

이러한 정책의 창에 대해 Howlett과 Ramesh(2003; 유훈, 2009 재인용)는 그 유형을 예측가능성의 관점에서 <표 2-1>과 같이 분류하였다.

<표 2-1> Kingdon의 정책흐름모형에서 ‘정책의 창’의 분류

창의 종류	창이 열리게 되는 원인
정기적·반복적 창 (routine windows)	제도화된 절차적 사건
과생적인 창 (spillover windows)	이미 창이 열린 이슈에 의해 관련 이슈 촉발
재량적 창 (discretionary windows)	개별 정치활동가의 행태
무작위 창 (random windows)	우연히 발생한 사건이나 위기

위의 네 가지 창 중에서 정기적·반복적 창이 열리는 것이 가장 예측가능성이 높으며, 무작위 창이 열리는 것이 가장 예측가능성이 낮다(유훈, 2009). 예측가능하게 열리는 경우로는 국회에서의 법안 심사 및 예산 심의, 정책기한 만료로 인한 재검토 상황 등을 들 수 있으며, 예측불가능한 경우로는 갑작스런 사회적 사건의 발생, 선거 등을 통한 정권의 교체, 의회 다수당의 변화, 주요 정책결정자의 교체, 경제적 격변 등이 있다(Kingdon, 2011: 186-187, 189).

제3절 연구의 분석틀

1. Kingdon의 정책흐름모형의 적용가능성

Kingdon의 정책흐름모형의 세 흐름 중에서 두 흐름이 결합하는 부분결합의 경우가 많다. 1998년 김대중 정부 시기 국민연금 개혁 과정을 살펴보면, 성장기조의 하락과 노동세대의 은퇴·노령화로 국민연금 재정의 고갈이라는 정책문제 흐름과 국민연금 급여율의 축소와 국민연금 구조개혁이라는 정책대안의 흐름이 꾸준히 이어져 오고 있었다. 이러한 두 흐름의 교차의 와중에 IMF 구조조정이라는 돌발적인 외생변수가 개입하게 되었고, 보수적인 이전 김영삼 정부와는 정책기조가 달랐던 개혁·진보적인 색채의 김대중 정부로의 정권교체라는 정치흐름이 맞물리면서 비로소 국민연금의 외연 확대라는 개혁 정책의 창이 열리게 되었다.

비슷한 맥락에서 노무현 정부 시기 국민연금 개혁도 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 설명할 수 있다. IMF 구조조정 이후 ‘새로운 정상상태’라 칭할 수 있을 정도로 고착화된 저성장 기조와 2001년 이후 ‘고령화 사회’로 진입하면서 노년층의 소득보장 문제가 사회적으로 큰 이슈가 되면서, 자연히 국민연금 재정의 안정성에 대한 우려도 커졌다. 이러한 노년 소득보장과 국민연금 재정 불안정성 심화라는 정책문제 흐름에 대응하여, 당시 집권 여당인 열린우리당은 처음에는 급여율의 인하와 보험료율의 인상을 조합한 보수적인 개혁안을 제시한다. 이러한 정책문제와 정책 대안의 흐름의 교차 상황에서 2004년 총선 국면에서 빚어진 일련의 에피소드는 정치 흐름의 역동성을 나타나며 당시 집권 여당(열린우리당)의 국민연금 개혁과정에 적지 않은 영향을 끼친다. 야당인 한나라당은 총선 승리를 위한 득표율 우위경쟁 과정에서 노년층의 적극적인 지지를 확보하기 위해서, 국민연금에 ‘기초노령연금’을 도입하여 제도화할 것을 공약으로 제시한다. 또한, ‘국회의원 비례의석 배분 시 지역구 의원 기준이 위헌’이라는 헌법재판소 판결이 나옴에 따라 1인 2표제에 의한 정당비례제도가 도입되고, 헌정 사상 초유의 ‘대통령 탄핵’이라는 정치적 격변을 통하여 진보정치권에 대한 문호가 활짝 열림으로써 진

보정당(민주노동당)이 최초로 원내 진입하게 되었다. 민주노동당은 전통적인 당 정책강령·지지층의 상반에도 불구하고, 노년층 연금 사각지대 해소를 위한 기초노령연금 도입이라는 소기의 정책 목표 달성을 위하여, 보수적인 한나라당과의 연합도 마다않게 되었다. 사학법 개정이라는 다른 정치적 이슈에 맞물려서 통과되지 못하던 국민연금 개혁입법도 2007년 7월 사학법 문제가 정치적으로 정리되자 비로소 해결의 실마리가 풀리게 되는 과정을 살펴 보면, 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치의 흐름이 한 데 만나야 비로소 국민연금 개혁이 이루어졌음을 알 수 있다.

이러한 과정에서 민주화의 확대·심화로 활성화된 시민단체가 사회정의와 공익의 대변자라는 우호적인 여론의 평판을 배경으로 비제도적 참여자로서 정부정책에 대해서 비판하고 새로운 대안을 수용하도록 압력을 가함으로써 국민연금 개혁과정에서 적잖은 영향력을 행사하였다.

2. 분석틀의 구성

국민연금제도 도입 이후 김대중 정부 시기의 확대 연금개혁과 노무현 정부 시기의 축소 연금개혁이라는 두 차례의 큰 개혁과정을 Kingdon의 정책흐름모형에 따라 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름이 각각 어떤 독자적인 흐름을 띄고 움직여 가는가를 살펴본다. 그리고 특정흐름이 결정적 촉발기제로 작용하여 정책변동의 창이 열리게 되더라도 정부별로 국민연금 개혁의 양상이 차이가 나게 됨을 보이고자 한다. <표 2-2>는 본 논문에서 분석하고자 하는 흐름별 주요 지표 및 분석변수를 정리한 것이다.

<표 2-2> 흐름별 주요 지표 및 분석변수

구 분			김대중 정부(1998)	노무현 정부(2003-2007)	
분석변수	하위변수	하위변수내용			
의제설정	문제흐름	지표		국민연금재정계산 실시('03)	
		중대사건/위기	IMF 경제 구조조정 정책	저출산·고령화 사회 위기	
		환류	· 구조개혁→ 점증주의 모형 · 도시지역 확대의 계속적 추진	· 연금 수급 규모 추가 축소	
	정치흐름	정권교체	'98 김대중 정부 출범	'03년 노무현 정부 출범 ('08 보수정부 출범 유력)	
		의석수 분포	의원 영입으로 여대야소 조성 (보수 자민련과 연정)	여대야소(근소한 여당 우위) 여당, 보건복지위 과반 실패	
		여론	· 경제위기로 인한 재정불안 우려 · 구조조정 위한 복지 확충 필요	· 저출산·고령화 재정불안 우려 · 노후소득 보장의 필요성	
		이익집단활동	노동단체(한국노총·민주노총)		
	대안흐름	대안참여자	국민연금제도개선기획단 청와대(사회복지수석실) 정부(보건복지부)	국민연금발전위원회 정부(보건복지부)·여당 야당(한나라당·민주노동당)	
		대안 유형	점증주의적 조정 구조개혁안(기초/소득비례)	점증주의적 조정 기초노령연금 도입	
		가치 수용	노후 소득 보장	연금 재정 안정성	
	정책의창	흐름의 결합	정권교체, IMF 경제위기	총선, 진보정당 원내 진출	
	참여자	찬성 집단	민주당·자민련	열린우리당·민주당	
		반대 집단	한나라당, 경제·한국노총	한나라당·민노당, 시민·노동 단체	
	의사결정	거부점	입법 거부점	야당(한나라당)	야당(한나라당·민주노동당)
		거부권 행사자	정당별 의석수, 정당 결집도	여소야대 (여당, 연립정부/야당, 결집도 强)	여대야소 (여당, 근소우세/거대보수야당· 진보 민노당 연대)
비의회 거부권 행사자			시민단체가 공익과 사회정의 대변자로서 입법 과정 영향력 행사		

제3장 김대중 정부의 국민연금 개혁정책 변동과정

제1절 국민연금 제도 개혁의 전사(前史)

1. 국민연금제도의 도입과 그 특징

일반노동자의 노령연금제 도입을 주요 골자로 하는 ‘국민복지연금법’ 제정안이 1973년 12월 1일 국회를 통과하여 국민연금은 우리나라에 비로소 도입의 단초를 마련하게 된다⁶⁾. 하지만 1973년 말 중동전쟁이 발발하고, 곧 이어 ‘오일쇼크’가 오면서 국민연금 실행은 잠정 유보되었다가, 1988년 본격적으로 시행되기에 이른다.

1988년에 도입된 국민연금제도의 주요 특징은 아래와 같다. 첫째, 국민연금제도는 적립방식적 성격과 부과방식적 성격이 혼합된 수정적립방식이었다. 둘째, 국민연금제도는 현 세대가 미래세대로부터 소득을 이전 받는 세대 간 재분배, 동 세대 내 고소득계층에서 저소득계층으로 소득이전이 발생하는 세대 내 재분배 구조를 가졌다. 셋째, 국민연금은 가입자의 소득에 비례하여 연금급여가 연동되는 소득비례 부문과 전체 가입자의 평균소득의 변화에 연동되는 균등부문으로 구성되었다. 넷째, 연금급여구조 등 제도형태가 소득의 완전 파악을 전제로 일정규모 이상 기업에 취직한 노동계층에게 적용하기 용이하였다. 다섯째, 확정급부·확정각출형 연금제도로 가입자의 보험료 부담액이 연금급여 수급액보다 크게 못 미치는 수준으로 정해져 있기 때문에, 장기적 재정수지가 불균형한 체계였다(김용하, 1998: 13).

특히, 노태우 정부는 1987년 제13대 대통령 선거 운동 기간 중에 국민연금제도의 도입과 더불어 국민연금보험료를 적게 걷으면서도(월평균 소득의

6) 해외자관을 도입하여 수출주도의 강력한 경제개발을 추진하던 박정희 정부에게 1972년 10월 유신 이후 중화학 공업화 정책을 펼치면서 필요한 재원을 확보함과 동시에 외채상환에 따른 국제수지 악화문제도 완화한다는 점이 국민연금 도입에 우호적인 요소로 작용하였다(양재진, 2008: 106-110). 사회복지적인 필요보다 경제개발 재원으로서의 필요가 국민연금 도입에 더 큰 영향을 주었다는 사실은 국민연금이 부과방식이 아닌 적립방식이 되도록 유도하였으며, 이는 향후 국민연금 개혁의 큰 경로를 미리 설정해 주는 역할을 했다.

6%) 거둔 돈보다 더 많은 연금(연금급여율 70%)을 지급하겠다고 약속하여7), 국민연금 재정 불안의 시초를 놓게 되었다.

2. 국민연금의 농·어촌 지역 확대

1988년 국민연금제도를 시작할 때, 전 국민 가입의 목표연도는 1998년이었으며, 이점은 1992년도 제14대 대통령 선거 당시 신한국당 김영삼 후보의 대선공약으로 재확인되었고, 김영삼 정부 시기에 그 기조는 계속 유지되었다. 1992년 5~9인 사업장 종사자로 적용대상이 확대되었고, 1995년 7월에는 농·어촌지역의 급속한 노령화와 우루과이 라운드(UR) 타결에 따른 시장 개방으로 소득이 감소된 농·어촌 지역민들에게 사회안전망을 제공하기 위해 농·어촌 지역 자영업자로 적용대상이 확대되었다. 그러나 농·어촌 지역에도 기존 사업장 가입자와 동일한 체계로 연금제도가 확대·적용되어, 여러 문제점이 나타났다. 소득과약이 용이한 사업장가입자를 중심으로 설계된 국민연금제도를 그대로 소득과약이 어려운 농·어촌지역 자영업자로 확대·적용함으로써, 이들이 소득을 축소 신고함으로써8) 국민연금 재정 불안정성 문제가 심

7) 1987년 12월 6일 제13대 대통령선거를 일주일 앞두고서 농어민들에게 지역의료보험을 시행하기 위해서 의료보험증을 발급하고, 그 이듬해 제13대 총선을 한 달도 남지 않은 상황에서 1988년 4월 3일 상대적으로 높은 보험료를 반발하는 농어민에게 지역의료보험에 대한 국고지원을 확대하겠다는 약속을 정부가 하고, 노태우 대통령에 대한 중간평가를 의식하여 당시 집권당인 민주정의당이 여러 의료보험조합을 통합하는 통합의료보험법을 국회에서 동의한 사례 등은 유권자의 표를 의식한 정부와 여당의 정치적 계산의 결과라는 평가(최정원, 2004: 162, 164-170; 이신용, 2010: 379 재인용)처럼 대선과 총선이라는 중대 선거 국면에서 유권자의 지지를 확보하기 위해 초보적인 수준이지만 정부와 여당은 복지 이슈를 활용했고 국민연금도 그 과정에서 나왔다 할 수 있다.

8) 가입자의 1/3 정도가 소득을 최저소득 등급으로 신고한 것으로 추정되었다. 우리나라 국민연금의 원형이라 할 수 있는 일본 후생연금도 비슷한 문제점이 인식되었기에 농·어민 확대가 유보되었던 것(김용하, 1998)에 비하여 김영삼 정부에서 이러한 소득과약의 부실문제에도 불구하고 농·어민 확대가 강행되었던 것은 일본 농·어민이 농촌 지역에 확고한 유대·기반을 가지고 있던 집권당 자유민주당에게 강력한 정치적 영향력을 행사함으로써 다양한 재정적 지원을 확보한 데 비하여 한국 농민들은 그러한 보조지원이 없기 때문에, UR 이후 소득감소로 인한 농민층의 불만을 완화하기 위한 정치적 의지의 결과로 추정된다. 아울러, UR협상과 WTO체제 출범으로 농업경쟁력 강화를 위해서는 농업 경영의 대규모화와 기술 집적화를 유도해야 했는데, 농어민으로 연금 적용을 확대함으로써 고령의 농·어업인들이 조기에 경작권을 이양하게 하여 이러한 과정을 촉진하려는 의도도 있었다(문형표·김용하, 1994: 양재진, 2008: 135 재인용). 또한, 우리 사회가 농경중심 사회를 벗어난 지 얼마 되지 않아서 대부분의 국민들이 농어촌지역에 대해서는 정서적 우호감이 형성되어 있고(권문일, 1999: 15), 젊은 층의 이혼향도 협상의 심화로 농어촌지역 거주민들이 대부분 노년층이고 그 수도 많지 않아서 축소신고문제가 있지만 농어촌지역으로 연금확대에 대해서, 기존 연금 가입자(특히 사업장 가입 노동자)의 정서적·정치적 반발이 적었던 것으로 추정할 수 있다. 전반적으로 연금제도 내적인 정합성(재정수지적 효율성) 보다는 연금제도 확대·적용이 갖는 사회적·정치적 정합성(사회통합)을 추구한 연금제도 확대였고, 이러한 현상은 후술하는 도시지역 연금적용·확대에도 반복되는 현상이라고 할 수 있다.

화되었던 것이다. ‘국민연금 기금이 고갈된다’는 언론매체 보도를 접하고서 국민연금에 대해 부정적으로 인식함으로써 정확한 소득신고를 기피하였고, 국민연금의 소득재분배 구조로 인하여 ‘가능하면 낮은 소득으로 신고하는 것이 유리하다’는 인식이 만연하여 빚어진 현상이었다. 아울러, 자영업자들은 노출된 소득이 연금보험료 외 각종 조세 부담에 영향을 미치기 때문에, 일반적으로 자기소득의 노출을 꺼린 탓이기도 하였다.

이러한 문제점은 정부 당국으로서는 소득과악이 용이하지 않고, 보험료 납부자로서는 축소신고의 유인이 생김으로써, 국민연금 재정 불안정성을 심화시킬 수 있는 도시자영업자로의 적용·확대에도 고스란히 반복되는 현상이라 할 수 있었다.

3. 국민연금 제도 개혁 논의의 본격화⁹⁾

1) 논의의 배경

국민연금은 1995년 농·어촌 지역으로 적용대상이 확대되고 양적으로 크게 팽창하였지만, 여러 가지 문제점을 노정하며, 구조적인 개혁의 필요성이 제기되었다. 그러한 문제점을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 국민연금제도의 장기적인 재정불안정성 문제였다. 연금급여수준에 비하여 보험료 수준이 지나치게 낮은 저부담¹⁰⁾·고급여 연금제도의 구조적 요인에 기인한 것으로, 기금운용상의 투자수익률 제고나 부과방식으로의 전환은 단지 기금의 적자발생시기를 다소 지연시킬 뿐, 근본적인 해결책이 될 수 없어서, 보험료를 인상과 급여율 인하를 개별적으로 또는 동시에 진행하는 대대적인 개혁의 필요성이 제기되었다(국민연금공단, 2008: 81).

9) 김영삼-김대중 정부에 걸쳐서 추진되었던 제1차 국민연금개혁의 제1기에 해당한다(김영순(2012)에 따르면 제1차개혁 제1회전에 해당한다).

10) “저소득세-저사회보험료 구조는 산업화 시기 한국의 발전국가가 택한 수출지향 발전 전략의 특성이었다. 서유럽 복지 선진국들이 ‘증세와 재정투입’을 통해 수요측면에서 경기를 조절하였던 데 비하여, 한국은 1970년대 초부터 직접(소득)세 감세를 통하여 수출 기업의 채산성을 향상하고, 기업의 투자욕을 고취하며 노동자들의 노동 유인을 향상시킴으로써 공급측의 관리 전략을 구사하였던 것이다. 스웨덴에서 1932년 사민당의 집권과 더불어 이른바 ‘케인즈 없는 케인즈주의적 관리’가 일찌감치 시작되었듯이, 한국에서는 1970년대 초부터 ‘레이건 없는 감세정책’이 시행되었던 것이다”(양재진, 2015: 198-199).

둘째, 연금제도의 세대 내·세대 간 형평성 문제였다. 연금제도는 계층 간 소득재분배기능이 있었지만, 저소득층이 연금제도 사각지대에 많이 있어서 그러한 혜택을 받지 못함으로써, 비가입자(저소득층)과 (고소득)가입자간의 노후소득 불공평 문제는 심각하였다. 또, 연금제도 도입 초기 가입자들이 과다 보상받는 만큼 미래세대 부담이 가중되었다(국민연금공단, 2008: 82).

셋째, 자영자 계층¹¹⁾의 소득과약 어려움으로, 기존 가입자인 사업장 노동자와의 수직적·수평적 형평성 문제가 제기되었다. 자영자 계층이 축소 소득 신고를 하면, 상대적으로 소득이 높을 수도 있는 자영계층이 오히려 사업장 노동자보다 더 국민연금 혜택을 받을 수도 있었다(국민연금공단, 2008: 82).

이러한 기존 체계의 문제점을 방치한 채 가입대상만 전 국민으로 확대할 경우, 기득권의 확대·고착화로 합리적인 제도 개선이 이루어지지 않을 뿐만 아니라 국민연금의 장기 재정 안정성도 크게 침해할 우려가 있어서, 근본적인 개혁의 필요성이 제기되었다.

이에 김영삼 정부는 “세계화”라는 국정 정책 모토 아래 세부적으로 “삶의 질의 세계화”¹²⁾를 추진하기 위해 『국민복지기획단』을 발족(1995. 5. 8.)한다. ‘경제성장 수준에 걸맞은 과감한 복지투자’를 목표로 장기 복지대책을 계획하는데, 그중에는 1998년까지 도시자영자로의 연금제도 확대¹³⁾를 포함한, 기존 국민연금제도에 대한 대대적인 개혁도 주요 과제로 있었다.

11) “도시 자영자층은 도시지역 거주민을 통칭하는 개념으로, 이에는 의사, 변호사, 회계사, 세무사 등과 같이 고 소득전문직종사자도 포함되어 있지만 이들은 극소수에 불과하고, 고용이 불안정하고 소득이 낮아서 보험료 부과 및 자격관리에 필요한 소득 및 직업이력을 파악하기 힘든 5인 미만 사업체 노동자, 자영업자(노점상), 임시·일용직 노동자, 시간제 노동자, 실직자 등의 집단이 뒤섞여 있었다”(권문일, 1999: 17).

12) 김영삼 정부는 전반기 국정목표인 “신한국(신경제) 창조”가 이렇다 할 성과를 내지 못하자 1994년 11월 17일 APEC 제2차 정상회담 뒤에 시드니 선언을 통하여 “세계화”를 새로운 국정 모토로 제시한다. 그에 따라 대대적인 정부구조 개편을 추진하고, 복지부문의 비중을 강화하기 위해서 보건사회부의 명칭도 보건복지부로 변경한다(양성일, 1998: 25-27). 아울러 청와대 비서실 내에 정책기획 수석을 신설하여 박세일 서울대 교수를 임명함으로써 세계화 정책을 적극적으로 추진하도록 한다(『동아일보』(1994.12.25.) “새 내각 ‘해외파’ 수두룩/유학·대사근무 등 다채... 「세계화」 직결 미지수”). 박세일은 이후 사회복지수석이 되어서(1996. 2.19.) ‘세계화’ 모토를 사회정책분야에 구체화한 ‘삶의 질의 세계화’를 추진한다. 사회정책 부문의 주요 개혁 분야는 노동법 개정과 사회보장제도였고, 사회보장제도는 국민연금개혁과 의료부문개혁이 중심이었다(양성일, 1998: 1).

13) 보건복지부는 두 차례(1995. 4. 8./1995. 5.22.)에 걸쳐 1998년까지 도시지역 자영자에게도 국민연금을 확대 적용하겠다고 발표한다. 국민연금의 도시 자영자로의 적용 확대는 대통령 선거공약으로 천명되었지만, 정부가 이전에 공식적으로 발표한 적이 없었고, 제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992~1996)에도 기술되지 않은 내용이었다. 이는 『국민복지기획단』에서 도시지역자영자로의 적용 확대가 예상되는 만큼, 주무부처로서 보건복지부가 적용 확대를 선도하고 이를 기정사실화함으로써, 도시지역 확대를 지연시키려는 움직임을 사전에 차단하려는 보건복지부 실무 책임자들의 의도에서 비롯되었다는 추정이다. 아울러 당시 보건복지부 장관인 서상목은 1995년 6월 최초로 실시된 지방자치단체장 선거를 의식한 공약적 성격도 있었다고 말한다(권문일, 2015: 33-34).

2) 다양한 국민연금 개혁안 논의 : 백화제방(百花齊放)

국민연금제도 개선을 위해 국무총리실 산하 사회보장심의위원회는 1997년 6월에 단장과 상임위원 각 1명, 노총·경총·농협·여성계 등 가입자 대표와 학계·연구기관(전문가)·언론계 등 위원 21명¹⁴⁾, 학계 및 전문가 등 24명 전문위원¹⁵⁾으로 ‘국민연금제도개선기획단’을 발족시켰다.

동 기획단에서 논의되었던 국민연금 개혁안을 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 낮은 보험료(9%) 재원을 바탕으로 기존처럼 평균 70%의 연금 급여율을 계속 유지할 수 없으므로, 급여율을 40~60% 정도로 낮추고, 그에 맞추어 보험료율을 조정하는 정책혼합(Policy Mix)¹⁶⁾형의 모수적인(parametric) 개혁안이 제시되었다(김용하, 1998: 23).

기존 국민연금 급여 구조를 전면적으로 개편하자는 주장도 나왔다. 국민연금의 균등부문과 소득비례부문이 통합된 기존 체계를 기초연금(균등부문)과 소득비례연금(소득비례부문)으로 분리하여, 기초연금으로 기초소득보장을 하는 한편, 양자 간의 비율도 기존 4 : 3에서 2 : 3(또는 1 : 1)로 소득비례성을 높임으로써¹⁷⁾, 저축의 유인을 높이게 하자는 취지였다. 급여구조의 분리·운영은 자연스럽게 해당 기금별 운용의 분리로 이어지고, 특히 소득비례연금부

14) 국민연금제도개선기획단의 위원 명단은 <부록 1>을 참조하기 바람(국민연금제도개선기획단, 1997: 785; 양성일, 1998: 48 재인용). 제도개선기획단 위원 구성을 보면, 학계에서는 사회복지학 전공자와 경제학·경영학 전공자 간의 균형을 고려한 듯하나, 연구기관에서는 경제학 전공자가 압도적 우위이고, 노동계에서는 친정부적인 한국노총만 포함되고 새롭게 부상하고 있던 민주노총이 배제되어 있었고, 농어민 대표도 농협 출신이어서 농어민들의 이해를 폭넓게 반영한다고 볼 수는 없었다. 언론계도 신문사와 방송사 각 1명을 기계적 인원할당으로 위촉했으나 전체 언론계 의견(더 나아가 국민일반의 여론)을 반영할 창구로서는 부족한 위원 선정이었다. 전반적으로 폭넓게 민의를 수렴하여 국민연금개혁을 논의하기 보다는 위로부터의 개혁과제를 정당화하고 추진하는 기구에 가까워 보였다. 사회보장심의위원회는 국무총리실 산하임에도 불구하고 국민연금제도개선기획단 위원 구성에서 주도적인 역할을 수행한 곳이 국무총리실도, 보건복지부도 아닌 청와대 사회복지수석실이 있다는 증언(인경석 당시 국무총리실 제3조정관, 엄영진 당시 보건복지부 연금보험국장 인터뷰(권문일, 2015: 38))을 고려할 때 이러한 위원선정은 당시 청와대 사회복지수석 박세일-행정관 문형표의 의사가 강하게 반영된 것으로 추정된다.

15) 국민연금제도개선기획단 전문위원 명단은 <부록 2> 참조하기 바람(국민연금제도개선기획단, 1997: 786; 양성일, 1998: 49 재인용). 실제 대안을 작성하는 데 주도적인 역할을 하는 전문위원(간사 포함) 24명의 구성을 살펴보면, 공무원은 3명이고, 보건사회연구원 연구위원 4명, 전문가 집단 중 경제학 및 유사전공 출신자는 8명으로 다수를 차지하고, 사회복지 전공자 및 국민연금관련자는 3명, 나머지는 이익단체 관련자들이다. 또, 보건사회연구원장이 회의를 주관하는 상임위원이 됨으로써 보건사회연구원을 중심으로 한 정책공동체가 대안작성 시 중심 역할을 함을 알 수 있다(양성일, 1998: 49-50).

16) 보험료율을 최고 9%로 제한하는 대신에 급여율을 하향 조정하자는 방안, 보험료율을 9% 이상 상향 조정하더라도 일정한 수준 이상의 급여율은 유지하자는 방안 등 보험료율과 급여율의 조합을 달리하는 다양한 방안이 제안되었다(김용하, 1998: 23).

17) 기초연금과 소득비례연금 간 비율은 소득재분배와 자영자에 대한 소득과약 문제 양자 간의 상충관계를 고려해야 하였다. 소득재분배 기능을 강화하려면 기초연금 비율이 커져야 하였고, 반면 자영자 소득과약이 어려우면 소득재분배 왜곡을 막기 위해서는 그 비율이 작아져야 했다(김용하, 1998: 24).

문은 민간의 자율적 운영방식이 도입되는 경우 적용제외(Contract Out)를 통하여 민영화로도 이어질 수 있었다. 소득비례 연금급여를 확정급여(Defined Benefit)형으로 하느냐 아니면 확정각출(Defined Contribution)형으로 하느냐도 논쟁거리였다. 확정급여형은 보험료 납입액과 관계없이 급여액이 사전에 결정되므로 수급자는 미래 소득의 불확실성을 낮추는 반면에 정부가 장래의 재정적 위험을 모두 부담하게 되는 문제가 있었다. 확정각출형은 보험료 납입액과 기금운용수익에 따라서 연금액을 지급함으로써 재정건전성을 확보하지만, 역으로 수급자로서는 기금 수익률 변동에 따른 급여수준 변동의 위험부담을 지는 문제가 있었다. 확정급여형 또는 확정각출형 간 선택의 문제는 연금기금운용을 공공부문에서 하느냐, 민간부문에서 하느냐의 선택과도 연결되었다(김용하, 1998: 23-24).

또, 도시자영자 확대 시 소득비례연금을 당연적용 하느냐 아니면 임의적용 하느냐를 두고서도 의론이 분분하였다. 이원화된 국민연금체제에서 기초연금은 당연적용하며, 강제저축의 성격이 있는 소득비례연금을 정부가 강제할 필요는 없고 개인의 자유로운 선택에 맡겨야 한다는 임의적용안과 영세자영자는 가입을 강제하지 않으면 노후대비가 태만해져 궁극적으로 정부 부담(공공부조)이 될 가능성이 높으므로, 온정적 간섭주의(Paternalism)에 따라 당연적용 해야 한다는 안이 맞았다(김용하, 1998: 24-25).

소득활동종사자이면 당연가입토록 하는 ‘1소득자1연금’과 소득활동 종사여부와 상관없이 18~60세의 전 국민이 당연 가입하는 ‘1인1연금’도 대비되어 논의되었다. ‘1소득자1연금’은 기여에 의한 급여를 원칙으로, 적립방식에 가까운 재정운용을 하여 재정건전성은 강화되는 반면에 저소득·실업으로 인한 연금 미가입자 등이 연금혜택으로부터 소외되는 사각지대 문제가 있었다. 이에 대하여 ‘1인1연금’은 부과방식으로 재원을 확보하는 기초연금으로 이런 연금 사각지대 문제를 해결하려 하였다(김용하, 1998: 23).

당면한 연금기금 소진 문제 해결을 위한 ‘급여율 인하-보험료율 인상’의 모수적인 개혁안부터, 기초연금과 소득비례연금으로 분리하는 구조개혁안, 확정각출형 전환, 사각지대 해소를 위한 1소득1연금체제 구축, 도시자영자 편입에 따른 소득비례연금 적용 여부 등 재정안정성과 노후소득보장이라는 상충하는 양 가치를 절충하기 위해 다양한 개혁방안이 제시되었다.

4. 구조개혁안과 모수개혁안의 대립

국민연금제도개선기획단에서 1998년 하반기로 계획된 국민연금 도시 자영자 확대 적용을 앞두고, 정리된 개혁방안은 다음과 같았다. 제1안은 기존 국민연금제도의 틀을 유지하면서 도시자영자에게 국민연금을 확대하되, 연금보험료율, 연금급여율, 연금수급연령을 조정하는 모수적인 개혁안이었다. 제2안은 국민연금 급여를 균등부문(기초연금)과 소득비례부문으로 이원화하여 전면적인 구조개편을 추진하는 안이었다. 기초연금액은 신설된 기초연금 보험료를 재원으로 하여 전 국민을 대상으로 소득수준과 상관없이 가입기간에 비례하도록 지급하며, 소득비례연금은 직접적인 소득원이 있는 자만이 가입하도록 하며, 적정부담·적정급여 체계로 하여, 장기적인 재정안정을 도모한다는 것이었다. 제3안은 기존 국민연금체계의 근간을 유지하면서 도시자영자에 대한 국민연금을 확대 추진하되, 부분적인 제도개선을 병행하는 내용이었다. 소득재분배가 발생하지 않는 소득비례연금을 도입하며, 사업장 가입자와 자영자를 분리·적용하는 안이었다(김용하, 1998: 18-19).

국민연금제도개선 기획단은 20여 차례의 회의를 열고 두 차례의 개선안을 제시하였지만, 완전한 합의에는 이르지 못하고 일부 쟁점사항에 대하여 소수의견을 병기하여, 최종안을 정부에 제출하였다(1997.12.27.)(양성일, 1998:58). 최종 개선안의 기본구조는 “기존 일원체계를 기초부문과 소득비례부문으로 이원화하고, 연금급여율은 기존 70%에서 40%로 하향조정하며, 보험료율은 2020년에 12.65%가 되도록 단계적으로 인상한다”는 내용이었다. 또, “자영자 당연적용·확정급여방식·1소득자 1연금의 다수 의견을 수용”하였다.¹⁸⁾ 구조개혁에 중심을 두면서 급여율의 대폭적인 삭감과 보험료율의 점진적인 인상으로 재정안정성 강화도 도모하는 개혁안이었다.

이와 같은 제도개선기획단의 최종 개선안이 공개되자, 여론은 급여수준이 이전에 비해 대폭 삭감된 것에 대해 “부실한 기금운영으로 생겨난 손실을

18) 이러한 기획단 다수의견에 대하여, 병기된 소수의견은 “균등부문과 소득비례부문을 통합 운영하는 기존 일원 체계를 그대로 유지하자는 안, 소득비례연금에 도시 자영업자를 임의적용하자는 안, 연금제정의 안정성 및 세대간 형평성을 위해 소득비례연금을 확정각출방식으로 운영하자는 안, 연금급여율 수준에 대한 방안도 60%, 55%로 하는 등 다양”하였다(국민연금제도개선기획단, 1997: 713-743; 양성일, 1998: 59-60 재인용). 그 밖의 제도 개선사항을 살펴보면, “경제·사회적 여건 변화에 신속히 대응하도록 5년마다 재정계산을 실시하여 조정하는 제도를 도입하고, 기타 미적용계층의 연금수급권 확보방안, 자영자에 대한 보험료 부과방안, 최소 가입 기간 조정 방안, 타 공적제도와의 연계 방안 등”이 있었다(국민연금공단, 2008: 95-96).

보험료 인상과 급여수준 축소 등 손쉬운 수단으로 국민에게 떠넘기는 행정 편의주의적인 발상”이라며 강하게 반발하였다.¹⁹⁾

잠시 시간을 거슬러 김영삼 정부에서 국민연금의 확대·개혁의 과정을 살펴 보면, 보건복지부가 1988년 도입한 국민연금제도의 기본 틀을 유지하는 가운데 1995년 농·어민으로 확대, 1998년 도시 자영자로의 확대를 실무적으로 추진하면서 보수적인 개혁을 선호한 반면에, 1994년 말 김영삼 정부가 “세계화”의 기치를 내 걸고, 세부 정책으로 “삶의 질 세계화”를 추진하면서 신설된 청와대 사회복지수석실이 구조적인 연금개혁을 추진하며, 청와대(사회복지수석실)와 보건복지부가 개혁의 방향과 범위, 속도를 놓고 대립적인 구도를 형성하게 된다. “세계화” 모토를 통하여 한국 사회(경제)를 신자유주의적 기획으로 일대 전환시키려 하였던, 당시 사회복지수석 박세일은 휘하 행정관인 KDI 연구위원 출신 문형표 박사와 전문가 그룹²⁰⁾에게 국민연금 재정 안정화 방안을 강구하도록 하게 한다. 이들은 기존 일원화 체계 국민연금을 과감히 구조개편 하여, 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 개혁안을 제시한다. 소득과악에 어려움이 큰 도시 자영자들까지 연금이 확대되는 것은 용인하여 정액기초연금을 지급하되, 전반적인 연금급여수준은 떨어뜨림으로써 연금재정의 안정성을 확보함과 동시에 사회복지 확대라는 의미를 부여하여 연금개혁의 정당성을 도모하자는 취지였다(권문일, 2015: 35).

청와대(사회복지수석실) 중심의 강력한 개혁 드라이브에 연금정책 실무부서인 보건복지부는 그 필요성은 인정하지만, 도시자영자 확대와 향후 정치 일정 등을 고려할 때, 기존 연금가입자(사업장 노동자 중심) 반발로 인한 도시자영자 확대의 차질을 막기 위해서 좀 더 세심한 주의가 필요하다며 급격한 개혁에 유보적이었다. 특히, 1996년 11월 보건복지부 장관으로 김영삼 대통령으로부터 신임을 받던 손학규 장관이 부임하여 도시지역 주민으로의 연금확대에 강한 소신을 가졌던 엄영진을 연금보험국장으로 임명함으로써, 선개혁-후확대를 주장한 청와대(사회복지수석실)와는 반대로 선확대-후개혁으로 맞서게 된다. 청와대와 보건복지부의 대립은 1997년 8월 개각에서 박세일 사회복지수석과 가까우면서 연금개혁을 지지하는 최광 조세연구원장이

19) 『세계일보』(1997.12.31.) “노후보장 물거품된 국민연금”

20) 보건사회연구원 연구위원 김용하, 조세재정연구원 연구위원 안종범 등이 대표적으로(권문일, 2015: 3) 이들은 이후 20년간 국민연금 개혁에서 보수적(신자유주의적) 개혁안의 중심인사로 활동하게 된다.

임명되고, 국민연금제도개선기획단의 최종개선안 다수의견이 구조개혁을 지지하였기에, 청와대의 의사가 강하게 관철되는 여건이 마련되는 듯 했지만, 정권 말이라는 촉박한 정치일정과 보건복지부 실무자들의 구조개혁에 대한 강한 반발로 구조개혁안은 수용되지 않고²¹⁾, 정권교체를 맞이하게 된다(권문일, 2015: 36-37, 39-40).

국가 전체적인 차원에서는 재정안정성 강화와 기본적인 사회복지체계 구축을 위한 국민연금 구조 개편이 추진되었지만, 정책 이니셔티브를 가진 청와대(사회복지수석실)와 실무적인 정책집행을 맡고 있는 보건복지부 간에는 조직적인 목표와 가치관의 차이로 갈등과 대립이 빚어졌고, 그러한 대립은 보건복지부 장관에 대통령의 신임을 받는 각료가 임명되고, 그 각료는 다시 보건복지부 소속 직원의 견해를 신뢰함으로써, 청와대 사회복지수석실 구조개혁라인과 보건복지부 실무진 간의 관료 정치적 투쟁과 협상은 심화되었다. 그러한 과정 속에서 정권 말이 다가올수록 급진적인 연금 구조개혁의 추진 동력은 상실되어갔고, 최종적으로 김영삼 정부 말기에 터진 경제위기와 그에 뒤이은 야당으로의 정권교체는 구조전환 중심의 국민연금 개혁의 행로에 결정적인 변화를 가져오게 한다.

21) 보건복지부는 균등부문과 소득비례부문을 일원적으로 통합하였던 기존 국민연금체계를 선호하였는데, 이는 일원체계는 소득비례부문의 소득재분배 기능으로 인하여 중상 소득 이하 계층으로부터 폭넓은 정치적 지지를 받을 수 있고, 소득비례적 급여와 소득재분배적 급여가 결합된 사회보험 형태의 연금수급권은 권리 개념이 강하기 때문에 저소득층에 대한 생활보장 측면에서 더 유리하다는 인식에 따른 것이었다(권문일, 2015: 46).

제2절 정책의 흐름

1. 정책문제의 흐름

1) IMF 구제금융체제에 따른 복지체계 정비의 필요성

1997년 하반기에 동아시아 지역을 강타하였던 외환위기는 우리나라에도 밀어 닥쳐서, 결국 정부는 1997년 12월 IMF에 긴급 구제금융을 신청하게 되었다. IMF 구제금융에 따라서 공공·금융·기업·노동 부문에 대한 전면적인 신자유주의적인 구조개혁 정책 패키지가 시행되었고, 이는 30년 넘게 지속되었던 ‘고성장·저실업 구조’를 붕괴시킴과 동시에 필연적으로 대량실업을 양산하게 되었다.

그 동안 한국 경제는 해외자본을 도입한 민간부문의 공격적인 투자, 세계 역사상 유례없는 고속성장과 그에 따른 대규모의 고용창출, 실질 임금의 상승, 민간소비의 확대에 따른 국내 시장의 팽창으로 추가적인 기업의 대규모 투자를 유도하는 선순환적 ‘고성장·저실업체제’를 통하여 개인의 복지수준을 어느 정도 유지시킬 수 있었다. 먼저 민간부문에서는 안정된 고용과 실질임금의 상승을 기반으로 시장소득(월급)을 통해 의료, 주거, 노후보장 등의 문제를 개인적으로 해결하는 구조가 형성되어 있었다. 이에 더하여 고도성장의 결과 지불능력이 강화된 대기업을 중심으로 1987년 이후 노동자와 그 가족에게 의료비, 교육비, 노후 보장비(기업연금, 퇴직금) 등을 지급하는 기업복지부문이 또 다른 복지공급체계로 자리 잡게 되었다. 그리고 여전히 강하게 남아있는 가족 간의 연대감이 사회·경제적 위기가 발생할 때, 그러한 위험의 대응 비용을 가족 구성원 간에 분산시킴으로써, 가족제도가 시장소득과 기업복지를 보완하는 또 하나의 유효한 복지공급체계로 존속되어 왔다.

한편, 고도성장의 결과 국가의 재정지출 능력이 대폭적으로 향상되었고, 국가는 이를 기반으로 단기간에 사회보험을 중심으로 한 사회보장제도를 급속히 확대할 수 있었다. 그러나 포괄적인 사회보장제도에 대한 장기 플랜이 없는 상태에서 개별 제도가 각 부처를 중심으로 각개 약진하는 양상을 띠었

고, 과도한 국방비 부담과 경제성장우선주의 전략 등의 구조적 제약으로 경제규모의 성장만큼 국가의 사회복지비 지출 비중이 확대되지는 못하였다.

그러나 IMF구제금융체제는 이러한 기존 복지공급 메커니즘의 작동을 더 이상 불가능하게 만들었다. 즉 '고성장·저실업 구조'의 붕괴와 그를 대체한 '저성장·고실업구조'의 도래는 저임금(임금삭감) 또는 실업에 따른 절대적 소득 상실 - 환율 급등에 따른 고물가로 인한 실질소득의 감소로 개인의 시장 소득에 기반한 복지 후생수준을 급락시켰다. 또한 (대)기업의 대대적인 구조조정/비용삭감 감축 경영의 여파로 각종 복지비용이 대폭 삭감됨에 따라 기업복지부문의 비중도 과거에 비하여 크게 줄어들게 되었다. 그리고 가족을 중심으로 한 비공식부문을 통한 복지의 충족도 경제난의 여파로 '가족해체'라는 말이 나올 정도가 되면서, 이제는 가족이 더 이상 과거와 같은 마지막 구호처(last resort)가 될 수 없게 되었다.

따라서 이러한 경제위기에 따른 사회 전반의 복지 해체에 대응하여 국가의 사회복지에 대한 책임강화의 목소리가 커지게 되었다. 즉 시장소득과 기업·가족에 의한 복지공급체계가 약화·붕괴되고 있는 시점에서 이를 대체할 새로운 복지공급 메커니즘을 구축해야 했던 것이다. 그것은 국가의 사회보장 제도의 전면적 확충과 재정비, 그리고 기존 사회복지행정체계의 효율적 재편²²⁾을 통해 이루어져야했던 것이었다.

2) 국민연금제도의 정책적 문제점

IMF 구제금융에 따른 사회 전반적인 구조조정에 대응하여 정부는 국가 전체적인 복지행정체계를 정비하였고, 그중에서 국민연금은 이전부터 지속되어 오던 문제의 신속한 해결이 시급해졌다. 국민연금제도의 부실한 운영에 대한 국민의 불신과 오해는 심각하였으며, 제도 내적으로는 기존 저부담·고급여

22) 사회보장체계 정비차원에서 주목할 부분이 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험 관리운영기구를 하나의 기구로 통합·운영하는 "4대보험 통합운동"이다. 그러나 이 운동에는 두 가지 상이한 흐름이 있었으니, 사회보험 관리운영의 비용과 효과의 효율성을 제고할 수 있다는 '미시적 효율성'을 강조하는 흐름과 그 보다 더 나아가 4대보험 통합을 통해서 우리나라 사회보장제도 전반을 총체적으로 재정비하여 사회적 위험으로부터 사회를 보호할 수 있는 사회보장제도 기능을 활성화함으로써 '전체 사회시스템의 효율'을 증진시켜야 한다는 흐름이었다. 4대 사회보험 통합은 미시적 효율성을 강조하면, '작은 정부', '고용 조정'이라는 신 자유주의적 IMF 구조조정의 수단으로 활용될 수도 있고, 우리나라 사회보장제도의 구조적 전환의 계기로도 작용할 수도 있었다(김연명, 1999:213-214).

체계에 따른 수급구조 불균형과 연금재정의 불안정, 그리고 도시지역 자영자로의 제도 확대 등이 시급히 해결해야 할 현안이었다.

우선 국민연금기금 운용에 대한 국민의 심각한 불신을 해소해야 하였다. 국민연금기금은 법 규정에 의거,²³⁾ 재정경제부의 국가 전체 경제운용계획에 따라 기금이 운용되어 국민연금기금 자체의 운용 수익성에 대한 고려가 낮았고, 재정부가 금융시장에서 차입금의 유동화가 쉽지 않은 예수금증서 교부 방식으로 연금기금을 차입하여, 차입금의 상환가능성에 대한 의구심이 상존하였다. 또, 정부가 여러 공공부문에 차입금을 활용함으로써 그 차입 규모가 계속 확대되는 만큼, 공공부문과 금융부문의 수익률 격차로 인한 기금손실액이 증가하여 원리금 상환에 대한 우려는 더욱 커지고 있었다. 이러한 문제를 방지하기 위해서, 기금운용에 대한 국회 통제의 강화, 기금운용위원회 구성 시 가입자 대표의 참여, 국민연금관리공단에의 가입자 대표의 참여폭 확대 등 기금운용의 투명성(민주성)을 확보함과 동시에 금융부문 투자와 관련된 전문성 강화 등의 과제가 꾸준히 지적되었다(이인재, 1998: 377-378).

수급구조 개선과 관련해서는 적정한 급여수준의 결정과 그에 따른 보험료율의 조정, 그리고 급여개시연령이 문제시 되었다. 보험료율 수준(9%)은 OECD국가들과 비교하여 매우 낮은 수준인데 반하여 급여수준(70%)은 거의 유사하거나 오히려 높은 수준이어서 재정안정성을 위해서는 보험료율 인상 또는 급여수준의 대폭적인 인하가 필요하였다. 또, 기존 연금제도는 균등부문의 상대적 비중이 소득비례부문에 비해 크기 때문에 강한 소득재분배 기능을 가지고 있어서, 소득과약이 용이한 가입자(도시 노동자)로부터 소득과약이 곤란한 가입자(농·어촌 지역 불성실 소득신고자와 가입예정인 도시지역 자영자)로 소득이 이전되는 왜곡현상이 발생했다. 대부분 65세로 되어 있는 선진국들처럼 수급연령을 연장하여 기금고갈을 예방해야 할 필요도 있었다(이인재, 1998: 380).

연금수급권이 없는 도시지역 자영자, 연금에 가입하지 못한 현 세대 노인들까지 연금 적용을 확대하고, 공공부조, 사회보험, 기타 공적 연금과의 관계를 재정립하여, “소득보장사각지대의 최소화, 사회복지자원의 효율성 증대, 사적 연금과 국민연금 간 역할분담에 대한 사회적 합의”를 형성해야 할 정

23) 『공공자금관리기금법』 제5조 제1항 강제예탁규정.

책적 책임이 있었다(이인재, 1998: 381).

전반적으로 현재 국민연금 기여금을 납입하고 있는 노동세대에게 자신들이 퇴직 시 국민연금이 수령가능하다는 신뢰를 심어주어야 하였고, 제도 도입 초기 잘못 설계된 저부담-고급여체계를 적정부담-적정급여체계로 전환해야 함과 동시에 비공식부문에 있어서 연금수급에서 소외되고 있는 국민들에게도 연금혜택이 골고루 전달될 수 있도록 복합적인 문제해결이 요구되었다.

2. 정책대안의 흐름

동일한 정책문제 흐름에 대응하여, 이전 김영삼 정부는 ‘신한국 건설’과 ‘세계화’의 비전을 제시하면서, 당시 세계적 흐름이 되어가던 신자유주의 시대에 조응하는 취지로 대대적인 연금구조개혁을 추진하던 도중에 IMF 경제위기를 맞이하였었다. 1997년 12월 대한민국 역사상 처음으로 야당(새정치국민회의·자유민주연합 공동정부)으로의 수평적 정권교체가 일어남으로써, 이제껏 정책결정의 보조적 역할에 머무를 수밖에 없었던 진보·개혁 성향의 야권세력이 집권정당이 됨으로써, 보수적인 김영삼 정부 하에서 추진되었던 국민연금개혁의 향방도 크게 변화를 겪게 되었다.

이제까지 청와대(사회복지수석실) 주도의 공세적인 구조개혁에 수세적 입장이었던 보건복지부는 1997년 12월 국민연금제도개선기획단이 내놓은 개선안과 보건복지부의 내부 검토의견을 종합하여²⁴⁾, 신 정부의 대통령직인수위원회에 2차(1998. 1. 8./10.)에 걸쳐서 국민연금개혁안을 보고한다. 당초

24) 이보다 앞서 1997년 12월 31일에 있었던 새정치국민회의 당 정책위의장에게 보고했던 보건복지부 현안과제에서, 보건복지부는 국민연금제도개선기획단의 개선 방안을 요약·보고하면서 아래와 같은 견해를 제시한다. “① 연금의 기본구조를 기초 및 소득비례부문으로 분리·운영하는 것은 기획단의 1소득자 1연금·확정급여·당연 적용 방안에 따른 경우 개혁의 실익이 없다. ② 기존 적립기금을 기초와 소득부문으로 분리·운영하는 것은 정책적·기술적 애로와 관리 운영상의 비효율성과 혼란이 우려된다. ③ 기초부문을 분리할 경우 법령개정 및 자격·급여·전산관리의 각종 규정·절차의 개정에 6월 이상이 소요되어 1998년 7월의 도시자영업자 연금확대에 차질이 예상된다. ④ 기초 및 소득비례부문(4:3)을 2:3으로 조정할 경우 소득재분배 기능이 축소되고, 상대적으로 고소득층에게 유리하므로 1:1로 조정되도록 한다. ⑤ 급여수준의 급격한 축소는 연금가입자의 반발과 제도개혁의 어려움이 예상되므로 55~60% 수준으로 조정하고, 2010년 이후 보험료를 조정하여 2080년까지 재정건전성이 유지될 수 있도록 한다. ⑥ 1998년 7월에 예정되어 있던 도시자영업자 확대는 예정대로 추진하고, 제도개선기획단의 개선안은 국민여론 수렴 등의 절차를 거쳐 차후에 추진한다”는 내용이었다(양성일, 1998: 61).

국민연금제도개선기획단이 40년 가입자의 급여율을 소득의 40%로 정한 것을 보건복지부는 50%, 55%, 60% 등 세 가지 방안으로 보고하였다²⁵⁾. “도시지역 연금확대는 1998년 중에 계획대로 추진하되, 국민연금 기금운용에 대한 국민의 불신, IMF 체제하 실업으로 인한 가입기피 및 보험료 체납 증대, 제도개선기획단이 건의한 제도개선 사항에 대한 국민적 합의 도출의 필요성”을 언급하였다(양성일, 1998: 62-63)²⁶⁾.

야당으로의 정권교체로 인하여 보수적 연금개혁에 비중을 둔 보건복지부의 주장이 더 힘을 얻고 있었지만, 아직 임기가 끝나지 않았던 김영삼 정부 청와대(사회복지수석실)은 계속해서 더 강력한 구조개혁의 주문을 하였다. 이 시기 보건복지부 장관과 사회복지수석이 각각 주재한 토론회(1998. 1.12./ 1998. 2.10.)에서 보건복지부와 청와대(사회복지수석실)²⁷⁾은 계속 급여수준과 구조분리에 대해서 상이한 입장을 보이며 치열한 논의를 거듭하였다. 보건복지부는 “급여수준의 급격한 하락은 연금가입자의 반발로 제도개혁이 어려울 뿐만 아니라 국제적인 수준에서도 드문 사례이고, 기초연금과 소득비례연금을 분리·운영하는 것도 관리·운영상의 혼란과 비효율, 소득재분배 기능 축소 등의 문제로, 기존 균등과 소득비례부분을 1:1로 통합하여 운영하는 방안이 타당하다”고 주장하였다. 이에 대하여 청와대(사회복지수석실)측은 “외국의 연금개혁 추세를 볼 때 급여수준 축소는 대세이고, 세계은행 등 국제경제기구에서 권고한 것처럼 연금재정안정화를 위해서는 구조개혁이 불가피하다”고 반박하였다(양성일, 1998: 66-69).

25) 그 밖의 주요 내용을 살펴보면, “지급연령은 이전 60세에서 2013년 61세를 시작으로 매년 1세씩 연장하여, 2017년부터 65세 이상을 대상으로 지급한다는 것. 국민연금 최소가입 기간을 15년에서 10년으로 단축하며, 이혼 시 50%의 분할연금 수급이 가능케 하여 연금사각지대를 축소하고, 5년마다 재정 재계산을 하여 보험료율이 조정되게 한다”는 안이었다(국민연금공단, 2008: 97-98).

26) 보건복지부는 “제도개선기획단에서 제시한 제도개선사항에 대한 국민적 합의를 도출한 뒤에 1999년에 도시지역으로 국민연금을 확대 적용하는 방안”도 제시하였는데, 이는 “급격히 가속화되는 노령화 시대에 노년층의 노후소득보장 대책이 미비하게 되고, 연금확대 연기에 따라 3,000억 원의 보험료 수입 감소로 통합재정 수지 균형 달성이 어렵게 되고, 경제위기로 대량실업 발생 시 예상되는 반환일시금(약 2조원)의 지급으로 연금기금 잠식이 우려된다”는 지적이었다(양성일, 63). 김영삼 정부 당시 국민연금 도시지역 확대가 지방선거를 앞두고서 전격적으로 추진 발표가 되었던 사례에서처럼 1998년 선거를 앞두고서 집권 새정치국민회의로서는 도시지역으로의 연금적용확대의 조기 시행을 바랬을 것이고, 경제위기로 재정균형에 관심이 높을 수밖에 없으니, 정치적·경제적 근거를 활용한 보건복지부의 연금확대 전략이 새로운 집권세력에게 크게 설득력 있게 다가왔을 것이다.

27) 보건복지부측은 사회복지정책실장, 연금보험국장, 연금제도과장, 담당 사무관이 주 토론자였고, 청와대(사회복지수석실)와 기획단은 사회복지비서관, 문형표 행정관, 윤병식 보건사회연구원 연구실장(사회보험실장)이 주 토론자였다(양성일, 1998: 66-69). 최광 보건복지부 장관은 앞서 언급한대로 구조개혁에 우호적이었던 점이 입각에 영향을 미쳤다는 박세일의 증언도 있거니와, 보건복지부 실무자들에게 양자를 절충하는 타협안을 도출하도록 독려했었다고 한다(권문일, 2015: 41).

정부(보건복지부)는 1998년 2월 23일 그동안의 논의 결과를 정리·검토한 국민연금법안을 확정하여 발표한다. 주요 내용은 “첫째, 기금운용위원회 위원 수를 확대하여 사용자 및 가입자 참여를 확대함으로써 기금운용의 개선(민주성)을 도모하였다. 둘째, 장기적 재정안정을 위해 급여수준을 55%로 하향 조정하되, 균등부문과 소득비례부문을 1:1로 조정하여 소득재분배 기능을 어느 정도 유지하게 하였다. 셋째, 노령연금 최초 수령연령을 기존 60세(15년 이상 가입 시)에서 2013년 이후 5년마다 1세씩 늘려 2033년에는 65세가 되게 하였다. 넷째, IMF 경제위기로 인한 대량실업 사태를 고려하여 2009년까지는 기존 최고보험료율(9%)를 유지하되, 재정안정을 위해 2010년 이후에는 5년마다 경제·사회여건 변화에 따라 보험료율과 급여율을 새로이 결정하는 ‘재정계산제도’를 도입하기로 하였다. 다섯째, 1998년 10월 1일에 도시자영자에게 연금을 확대 적용하기로 하였다.”²⁸⁾

이러한 보건복지부 안에 대하여, 노동계와 시민단체를 중심으로 강한 반발 여론이 형성됨에 따라, 1998년 3월 9일 보건복지부 국민연금법 개정안 입법 예고에서는 보험료는 기존 인상안과 달리, “향후 9%를 유지하며 2010년 이후 재정계산을 통해 필요할 경우 인상하는 것으로 하며, 65세 수급연령은 2017년에서 2033년으로 연기하였고, 급여율도 55%에서 60%로 상향”시켰다.

보건복지부는 기본적으로 재정안정성 측면에서 급여 현실화를 위한 급여율 축소를 추진하되, 김대중 정부의 집권과 함께 설립된 노·사·정 위원회를 통하여 강화된 노동계와 시민단체의 의견을 반영하여 대폭적인 급여 축소보다는 완화된 수준(60%)으로 하향 조정하고, 기여율 인상도 유보하면서, 세계은행의 권고대로 도시지역 자영자로의 적용·확대는 계속 추진하는 등 보수적인 개혁을 계속 추진해 나간다.

28) 그밖에, “최소 가입기간을 15년에서 10년으로 축소하고, 이혼 배우자의 ‘분할연금제’를 도입하여, 연금수급권을 강화하였다. 또, 공적 연금제와의 가입기간 연계를 위해 통산연금제 실시 조항을 신설”하였다(『한겨레신문』(1998. 2.24.) “국민연금 급여율 55% 개정안 확정, 노동계 “투명성 보장 우선돼야””).

3. 정치의 흐름

김영삼 정부가 ‘세계화’의 비전 아래 국가 전부문의 일대 혁신을 도모하고, 사회복지부문의 세부 목표로 추진하던 국민연금개혁이 계속 진행되던 그 시기(1996~1997)에 한국은 30년 이상 지속되었던 정부주도 경제성장이라는 발전국가 패러다임의 한계가 드러나고 있었다. 냉전 해체 후 세계적 대세가 되어 가고 있던 신자유주의 개혁의 흐름을 타고, 정리해고와 파견노동을 합법화하는 노동법 개혁이 1996년 12월 말 새벽에 기습적으로 통과되었지만, 이는 그 이듬해 1997년 1월 노동계의 대대적인 총파업으로 정부의 정책 지도력에 심대한 타격을 주는 부메랑으로 되돌아왔다²⁹⁾. 곧바로 한보를 시작으로 이른바 ‘대마불사(大馬不死)’할 것으로 기대되었던 재벌 대기업들이 연쇄적으로 도산하면서, 국가 전체적으로 경제적 위기감이 감돌았다. 이에 더하여 1997년 여름, 타이를 시작으로 동남아 지역에 외환위기가 전이되면서 경제위기감은 더욱 커져갔다.

한편, 1948년 건국 이래 거의 50년 간 정권을 놓치지 않았던 보수 지배블록 내에서는 분열과 갈등, 이합집산이 일어나 국가 전체적인 정치 리더십의 대 변동을 야기하였다. 앞서 1995년 보수지배블록의 일익을 형성하였던 김종필 총재가 이끄는 자유민주연합이 당시 집권당인 신한국당을 이탈한 이래, 1997년 하반기에는 대통령 선거를 몇 달 앞두고서 신한국당 내 이인제 후보와 그 추종세력이 탈당함으로써 보수 지배블록의 외연은 역사상 가장 작은 규모로 축소되기에 이르렀다.

이와 반대로 수 십 년 간 야당으로 있었던 김대중 총재가 이끄는 새정치국민회의는 정권획득을 목적으로 지역적·이념적 기반이 달랐던 김종필 총재의 자유민주연합과 전략적 제휴(이른바 ‘DJP연대’)를 하여, 마침내 1997년 12월 대통령 선거에 승리함으로써 한국 역사상 최초로 ‘수평적인 정권교체’를 이루어 공동정부 집권을 하게 된다.

29) 박세일의 신자유주의 “세계화” 기획의 양대 축이 노동개혁과 사회보장개혁이었다는 점에서 1997년 새해 벽두를 전후한 기습적인 노동법 개정과 그에 따른 노동계의 강력한 반발과 재개정은 그해 내내 펼쳐질 국민연금 개혁과정의 지난함의 전조라 할 수 있었다. 개혁의 비전을 가지고 청와대가 중심이 되어서 강력한 개혁 정책 드라이브를 걸었지만, 현실적으로 임기 말, 특히 사상 처음으로 수평적 정권교체가 유력한 정치 분위기 상 개혁동력이 소진한 청와대(사회복지수석실)의 의도대로 개혁이 진행되지는 않게 되었다.

제3절 참여자의 활동

1. 제도적 참여자

1) 정부·여당(새정치국민회의·자유민주연합)

비록 공동정부의 한 축인 자유민주연합이 구 보수지배블록의 한 분파여서 일정한 한계가 있었지만, 주 집권세력인 김대중과 새정치국민회의의 지지기반이 이전의 보수지배블록에서 배제되었던 지역적·계층적 성격을 갖고 있었기 때문에, 신정부의 정책지향은 역대 정부에 비하여 상대적으로 진보·개혁적일 것이라는 일반의 인식·기대가 있었다.

김대중 대통령은 이미 1970년대 『대중경제론』을 통해서 진보적인 경제정책을 제시하였을 뿐만 아니라, 정권 취임과 더불어 정책모토로 “시장경제와 민주주의의 병행 발전”을 제시함으로써 경제의 성장과 더불어 분배의 균형에 대해서도 강한 의지를 천명하였다.

김대중 대통령은 연금개혁 논의가 진행되고 있던 1996년 11월에 정책연합을 추진하던 새정치국민회의와 자유민주연합 공동주관으로 기획된 “「국민연금 운영 개선」 왜 필요한가?”라는 주제의 정책토론회³⁰⁾에 김종필 자민련 총재와 함께 참석하여 축사를 하였고, 양당의 정책위의장이 인사말을 하면서 양당의 정책 공조를 이끌어내는 등 그때까지 주로 김영삼 대통령의 청와대(사회복지수석실)와 정부(국무총리실, 보건복지부) 사이에서 논의되던 국민연금 개혁을 정치권의 이슈로 만드는 데 일조하였다(양성일, 1998: 35-36).

그러나 50년 만에 처음으로 집권한 새정치국민회의는 정책을 전문적으로 지원하는 조직과 인력이 부족하고, 과거 국정을 운영한 경험이 거의 전무하다시피 한 간부들이 설익은 정책제안을 남발하여 매끄러운 국정수행이 이루어

30) 주제발표자는 조흥식 서울대 교수(사회복지학), 김연명 상지대 교수(사회복지학), 이성재 의원(새정치국민회의)이었고, 토론자는 정경배(국민연금관리공단 연구센터소장), 이찬진(변호사), 허영 연세대 교수(법학) 등이 참여하였다. 이 토론회에서 야당측은 공공자금 예탁을 통한 기금운용 손실 등 국민연금 기금 운용에 대한 비판과 그 대안을 중심으로 논의하였다(양성일, 1998: 35-36).

어지지 못하였다. 한편으로는 당면한 IMF 경제위기를 극복하기 위한 구조조정정책을 제시하면서, 다른 한편으로는 구조조정으로 양산된 대량실업 문제 해결을 위한 여러 가지 사회복지정책 추진이라는 이중 과제 수행의 부담 속에서, 정책 일관성을 상실하여 제대로 된 정책 이니셔티브를 행사하지 못하고 있다고 안팎으로부터 비판받았다.³¹⁾ 이에 전반적으로 김대중 대통령이 중심이 된 청와대가 정책 주도권을 행사하는 가운데 새정치국민회의는 추수하는 형국³²⁾이었다.

공동정부의 한 축인 자유민주연합은 장기적으로는 의원내각제라는 개혁의 약속과 단기적으로는 총리를 비롯한 경제 분야 각료의 지분이라는 현실적인 이해 앞에서 아주 급진적인 경제개혁 조치가 아닌 이상 명백한 거부권을 행사하지 않고 김대중 대통령의 정책에 대하여 공동 집권여당으로서 보조를 맞추어 나갔다. 자유민주연합은 지역적·이념적 기반이 새정치국민회의와 달랐기 때문에 한편으로는 새정치국민회의의 진보적 개혁의 제약점으로도 작용하였지만, 다른 한편 보수세력으로부터 쏟아지는 새정치국민회의의 개혁 정책에 대한 이념 공세에 보호막 역할을 하기도 하는 이중적인 위치에 있었다.³³⁾

2) 야당(한나라당)

이전 집권당이었던 한나라당은 정권재창출의 실패로 역사상 처음으로 야당이 되어 권력상실의 충격이 컸고, 대선과정에서 이인제 후보를 추종하는 구 민주계 세력 일부가 이탈한데다가, 대선 이후 일부 의원들이 추가적으로 탈당하여 공동 집권 여당을 형성하고 있던 새정치국민회의, 자유민주연합으로 당적을 바꾸면서 당세가 크게 축소되었다. 게다가 1997년 외환위기를 불

31) 『경향신문』(1998. 5.15.) “준비 덜 된 집권당/국민회의 ‘길’ 잃었나”

32) 김대중 대통령은 1999. 4. 1.부로 시행예정이었던 도시지역 주민연금 확대 시행에 반대 의견을 개진한 새정치국민회의 정책위의장 김원길을 경질하면서 연금 적용 확대에 대한 강한 정책의지를 나타낸다 (『연합뉴스』(1999. 3.15.) “김대통령, 정책위의장 경질 방침”).

33) 오히려 국민연금의 도시지역 자영자 확대 시 벗어난 국민연금파동으로 2000년 국회의원 총선거를 앞두고서 집권 새정치국민회의 일각(당시 당 정책위의장 김원길)에서 적용·확대의 연기를 주장하고 야당(한나라당)도 이에 동조하였으나, 김종필과 그가 이끄는 자유민주연합은 자당이 배출한 보건복지부 장관 김모임을 보호하려고 도시지역 확대를 지지하였다(국민연금제도개선기획단/공사연금제도개선실무위원회에 참여한 김연명 인터뷰(2000. 3.23.)(양재진, 2008: 159).

러은 정책실패 정당으로 낙인찍히고, 대선과정에서 벌어진 이른바 ‘세풍’사건으로 대표되는 불법 선거자금 조성, ‘북풍’으로 대표되는 관권선거 개입 문제 등이 계속 드러나면서 김대중 정부의 여러 경제개혁 조치에 대하여 거부권을 행사할 도덕적·정치적 정당성이 많이 약화되었다. 그러나, 사상 처음으로 소수자인 야당의 위치가 됨으로써 심리적으로 위축되고, 소속 의원들이 탈당하고, 지난 대선에서 불법행위로 당의 주요 간부들이 계속 수사를 받는 상황에서 당의 존립기반이 크게 흔들리자, 공동정부의 한 축인 김종필 총리의 국회 인준을 계속 거부하고, ‘방탄국회’라는 말이 나올 정도로 여당의 국회 의사 일정에 비협조적인 자세로 나옴으로써 국민연금개혁 입법은 지연된다. 이는 김대중 정부의 국민연금 개혁 내용 자체에 대한 반대라기보다는 자당의 정치적 생존을 우선하는 과정에서 국회의사일정이 지연된 결과일 뿐이었다. 한나라당에서도 국민연금 개정안이 발의되었지만, 그 내용은 자당 소속이었던 이전 김영삼 정부 시기 제도개선기획단이 추진하였던 신자유주의적인 개혁에 비하여 구조측면이나 급여율 측면에서 크게 후퇴한 점증주의적인 개혁으로³⁴⁾, 전반적으로 김대중 정부의 개혁내용과 흐름을 같이 하며 수동적으로 추진하는 처지였다. 강력한 구조개혁에 따른 정치적 부담에 민감한 정당 내재적인 성격이 있는데다가, IMF 경제위기로 급증한 대량실업 앞에서 국민의 미래소득인 국민연금 급여율의 급격한 하락은 그만큼 정치적 부하를 늘일 수밖에 없기에 점증주의적 개혁으로 후퇴하였던 것이다.

34) 정의화, 김홍신 의원은 당 소속의원 138명의 서명을 받아 1998년 9월 25일 국민연금법 개정안을 국회에 제출했다. 이 개정안은 “국민연금 기본연금액을 가입자 평균소득의 60%로 조정하고, 국민연금 적용 대상을 도시 자영업자로까지 확대하는 시기를 정부안(1998년 10월 1일)보다 늦춰 2000년 이후로 조정, 그동안 가입률이 저조했던 농·어촌 연금 정비와 도시자영업자 소득과약에 전력토록 촉구”하였다. 또, “국민연금기금을 공공 부문에 투자할 경우 강제예탁하도록 한 규정을 고쳐 국회 심의나 국제매입방식으로 공공투자가 이뤄지도록” 하였다(매일경제신문(1998. 9.26.) “한나라당, 국민연금법 개정안 국회 제출”) 시민단체(참여연대)에서 줄기차게 요구하였던 국민연금 기금의 운용에 대한 통제(투명성, 민주성, 효율성)부문을 강조한 특징이 있다.

2. 비제도적 참여자

1) 시민단체·노동단체

국민연금 개혁정책의 비제도적 참여자 중에 우선 눈에 띄는 세력은 1987년 민주화 이후 꾸준히 성장해 가던 시민운동단체³⁵⁾(대표적으로 참여연대)이다. 이들은 실업과 소득감소로 IMF 구조조정에 따른 비용부담을 고스란히 떠안은 저소득층·소외계층의 소득확보를 위해 도시 자영업자 등으로 국민연금 적용대상을 확대하고, 급여율 하향조정은 저지하도록 여론을 이끌었다.

노동계 또한 최초 국민연금 지급구조가 저부담·고급여로 왜곡되게 설계되어 있었으므로, 급여율의 하향 조정이 불가피함을 인정하였지만, IMF 경제위기로 실질임금이 감소하고 고용불안으로 소득안정성이 침해 받은 데 더하여, 미래소득인 국민연금까지 축소된다는 사실에 강하게 반발하였다. “국민연금 급여율을 70%에서 55%로 하향 조정한다”는 정부 확정안 발표(1998. 2.23.)에 대하여, 민주노총과 한국노총은 즉각적인 확정안 철회를 요구하였다³⁶⁾.

도시 자영업자로의 국민연금 확대 적용에 대하여서는 노동계 내에 이견이 존재하였다. 보수적인 한국노총은 그 의의를 인정하였지만, 자영업자에 대한 정확한 소득과악이 정확히 이루어지지 않고, 이들이 소득을 축소 신고하는 경향이 있어서 소득재분배의 역진성이 발생할 수 있으므로³⁷⁾ 제도 확대를 반대하였다. 한국노총은 “자영업자만 가입하는 국민연금을 도입하거나, 소득비례 보험료 체계를 없애며 노후 최저생활 보장을 위한 ‘정액부과, 정액연금

35) 이 당시 시민단체는 대체적으로 민주화 운동세력이 주축이 되다 보니, 진보·개혁적인 운동지향을 보였다. 그래서 보수 진영 일각에서는 시민단체를 김대중 정부의 우군세력으로 인식하여 김대중 정부와 이들 시민단체를 한데 묶어 비판하기도 하였다. 후술하겠지만, 노무현 정부에서는 보수세력도 적극적으로 보수성향의 시민단체를 결성하여 그동안 진보·개혁 성향 일색이었던 시민운동계의 보수·진보의 대립·갈등이 격화된다.

36) 노동계는 “국민연금 재정 불안의 원인을 주로 국민연금 기금의 부실한 운영에 두고서, 국민연금 기금운영의 민주성·투명성 확보를 위해, ‘국민연금기금 내역공개, 기금의 강제예탁을 규정한 공공자금관리기금조항 폐지, 기금차입 시 국회동의가 필요한 국공채 매입, 기금운용위원회에 가입자대표 2/3이상 참여 등’ 국민연금 기금운영과 관련된 사항의 개선을 요구”하였다(『한겨레신문』(1998. 2.24.)).

37) 이에 대하여 보건복지부는 “도시자영업자집단에서 사업체를 소유하고 있어 소득이 높을 것으로 간주되는 순수 자영업자가 24.4%에 지나지 않는 반면에 대부분은 5인 미만 영세사업체 노동자, 임시·일용직 노동자, 노점상 등 실제 소득이 높지 않은 저소득계층이기 때문에 소득재분배 왜곡현상이 심각하다고 하는 것은 지나친 과장”이라고 반박하였다. 더구나 “국민연금제도는 소득이 높을수록 미래세대로부터 무료의 보조금이라고 할 수 있는 순 이전을 받는 혜택이 크기 때문에 계층 간 또는 노동자에서 자영업자에게 가는 소득이전은 크지 않으며, 현재와 같이 보험료가 낮은 구조에서 소득재분배는 현세대 내 소득계층 간 소득재분배라기보다는 미래세대로부터 현 세대로의 세대 간 재분배적 성격이 강하다”고 설득하였다(권문일, 1999: 6-7).

제도'로 운영하고, 가입방식도 의무가입이 아닌 임의가입으로 하자”고 주장하였다. 정부가 연금제도를 확대하려는 이면에는 IMF사태로 인한 재정긴축으로 부족한 투자재원마련을 위해 연금확대를 고려하고 있다는 우려도 있었다³⁸⁾. 따라서 연금기금운용의 투명성 확보, 자영업자 소득 파악 등 필요한 조치와 경제여건의 변화 등을 고려하여 도시 자영업자에 대한 연금의 확대를 연기할 것을 주장하였다.

이에 반하여 민주노총은 “노동 서민층의 사회적 연대를 위해 직역별 연금 분리를 반대하였으며, 정부가 자영자의 소득파악을 보다 철저히 함으로써 소득재분배의 왜곡 현상을 방지할 것”을 요구하였다(김연명, 2001: 116).

또한, 노동계는 “대부분 사업장의 정년이 50-55세이므로, 현재 60세 수급연령에 대해서도 5-10년간의 소득공백이 있다”고 보고, “정년 연장에 대한 제도개선책 없이 수급능력을 65세로 연장하자는 주장은 수용할 수 없다”고 반발하였다. 아울러 보험료의 단계적 조정에 대해서는 “연금 기금 운용의 투명성, 민주성, 효율성의 확보와 정부와 사용자의 보험료 부담을 전제로 검토할 것”을 제안하였다(이남순, 1997: 32-33)³⁹⁾.

진보적인 시민단체인 참여연대가 IMF경제위기로 소득이 감소한 서민-노동자의 권익 보장을 위해서 연금급여율 축소-기여율 인상 반대를 주장하는 가운데, 진보 노동단체인 민주노총은 참여연대와 공동보조를 취하면서 도시 지역 연금확대에 찬성하는 등 사회적 연대의 원리를 천명하는 데 비하여, 보수 노동단체인 한국노총은 사업장 연금가입자들의 이해에 더 충실하여 연금급여율 축소-기여율 인상 반대에는 위 단체들과 행동을 같이 하지만, 도시지역 확대에는 반대하는 등 사안별로 다른 행태를 보였다.

38) 앞서 양재진(2008)에서 지적된 바처럼, 과거 박정희(유신) 정부는 경제개발재원 마련을 위해서 국민연금 도입을 시도하였기에, 1998년 경제위기로 재원이 부족하였던 정부에서 손쉬운 내자동원 방안으로 국민연금을 고려한다는 의심은 발전주의 국가 패러다임의 경로의존성을 보인 한국경제 속성상 합리적인 의심이라 할 수 있었다.

39) 이에 노동계는 국민연금 개혁방안에 “첫째, 연금기금의 무제한적인 정부차입을 강제하는 공공자금관리기금법 제5조 삭제, 둘째, 정부의 일방적인 기금운용을 중단하고, 국민연금기금의 관리 및 운용을 정부·사용자·관계전문가(50%)와 가입자대표(노동자·농어민 대표 50%)가 공동으로 할 것, 셋째, 정부가 연금기금을 재정자금으로 차용할 경우, 예수금 증서 교부를 통한 방식이 아닌 국공채 매입(기재 시 국회의 동의 요구(민주성 확보)와 금융시장 환금성 강화 목적)방식으로 할 것, 넷째, 국민연금기금 공공부문 위탁수익률을 시장평균 수익률 수준으로 인상할 것, 다섯째, 국민연금기금 운용 전반에 걸친 국회 통제권 확보할 것, 여섯째, 연금기금 운용 결과에 대한 통제와 적절한 평가제도 도입(연금관리공단에 가입자 대표로 노·사 각 1인씩 상임이사를 두고, 가입자 대표 참가는 3인으로 구성된 감사위원회를 설치하고, 투자결과에 대한 사후평가를 위한 제도적 장치를 마련할 것), 마지막으로 국민연금 재정적자 문제 해결위한 정부의 재정지원 및 노·사가 같은 비율로 재정부담할 것 등의 사항이 반영될 것”을 요구하였다(이남순, 1997: 33).

2) 경영단체

경영인단체인 한국경영자총협회(이하 경총)는 1998년 7월부터 도입예정이었던 도시자영업자로서까지 국민연금 적용 확대에 대하여, “국민연금제도가 기금 운용의 비효율과 정부 지원의 미비로 사업자 근로자들과 기업의 부담이 가중되고 있는 만큼 보험료 인상에 신중해야 되고, 도시자영업자는 소득산출이 어려워서 소득재분배에 역행할 수 있어서, 소득이 완전히 노출되어 있는 사업자 근로자들만을 대상으로 한 (가칭)근로자연금을 분리해 운용하는 방안을 모색해야 할 것”이라 주장하였다.⁴⁰⁾

또한, “국민연금, 고용보험 등 사회보장제도 정비로 실직이나 퇴직 시 생계보장을 담당하던 퇴직금제도의 기능이 약화되고 있기 때문에, 퇴직금을 폐지하고 잔여법정 퇴직금을 국민연금과 고용보험 재원으로 충당하자”고 주장하였다.⁴¹⁾ 경영계측은 “퇴직금은 기업에 의한 공로보상적, 은혜적 급부로서 경영관리의 관행상 유지되어 온 것을 국가가 입법화한 것으로 국민연금제도 도입으로 그 기능이 일정 부분 대체되므로 폐지되어야 한다”는 것이었다(황정현, 1986; 권문일, 1999: 13 재인용).⁴²⁾

또 다른 경영인단체인 전국경제인연합회의 이념적 기구인 자유기업센터(현 자유기업원)는 “기금의 비효율적 운영이 계속되는 한 보험료율의 단계적 인상은 기금고갈문제의 근본적인 해결책이 될 수 없으며, 사용자측으로서는 증가된 보험료 비용에 따른 기업 인건비 부담 가중, 물가상승, 그에 따른 국내 생산제품의 국제 가격경쟁력 저하로 기업 수익성이 악화된다”고 주장하였다.

또한, “급여율 인하로 국민의 국민연금에 대한 불안감이 커졌다”며, “민간 보험회사의 개인연금에만 가입했다면, 노후를 위해 이중적으로 연금에 가입하는 불편도 없었을 것이고, 기금의 고갈이나 그로 인한 급여수준의 하락에 대한 염려도 필요 없었을 것이고, 오히려 저축의 동기는 더욱 커졌을 것”이

40) 『매일경제』(1997. 7. 5.) “경총, ‘근로자연금’ 별도 설치 요구”

41) 『매일경제』(1997.10.31.) “경총, 법정퇴직금제 폐지 제기”

42) 이에 대해 노동단체는 “우리나라의 퇴직금은 다른 나라처럼 단순한 공로보상이 아니라 임금수준이 낮은 노동자들의 퇴직 후 생계유지를 위하여 임금 일부를 유보하였다가 퇴직 시 지급하도록 하는 후불임금의 성격이 있기 때문에, 국민연금이 도입되더라도 계속 유지되어야 된다”고 하였다(나문섭, 1986; 권문일, 1999: 13 재인용). 과거 1986년 12월 통과된 국민연금법에 노·사 이해 대립의 절충 속에 있었던 국민연금과 퇴직금제도 간 조정장치는 1998년 국민연금법 개정 과정에서 삭제되었다. IMF 경제위기 국면에서 노사정위원회의 복지강화 차원에서 노동계의 요구로 입법과정 중에 삭제된 것으로 추정된다(이혜경 1997년 국민연금제도개선기획단 학계 대표위원 증언(양재진, 2008: 158)).

라고 하였다.

수급연령 연장에 대해서도, “단기적으로는 국민연금재정의 문제를 다소 완화시킬 수 있겠지만, 노동자의 평균 정년이 55세이고, 명예퇴직과 조기퇴직이 급증하고 있는 노동 현실에서, 수급연령을 기존 60세에서 65세로 연장한다면 노동자들은 10여 년간 소득의 단절 속에서 노후생활을 보장받지 못하는 문제점”을 지적하였다.

“기금의 비효율적 운용을 개선하고자 공공자금관리기금 예탁금리의 시중금리 보전을 제시하였지만, 이때 보전이자를 위한 재원소요를 위해서 추가적으로 국민세금이 투입되면, 외형적으로는 국민연금기금의 재정문제가 해결되는 것처럼 보이지만, 국민은 그만큼의 세 부담액을 다른 세금을 통해 지불해야 한다”는 것이었다.

국민연금 기금고갈과 개혁이라는 순환을 끊기 위한 근본적인 해결책으로, “보험료와 급여수준의 결정, 그리고 운용의 전 과정이 장기적인 연금재정의 문제를 고려하기보다는 다양한 계층의 가입자(투표권자)의 환심을 살 수 있도록 결정되어질 가능성이 높은(정치적 개입) 공적연금체제로부터 과감히 탈피하고, 저축률의 증대와 막대한 국내자본의 형성을 통하여 경제의 기초(fundamental)를 건설하게 할 수 있다”면서, “칠레와 같은 사적연금체제로 전환⁴³⁾할 것”을 주장하였다.⁴⁴⁾

그러나 연금개혁에 대해서 경영계가 조직적이고 긴밀한 대응을 보여주지는 못하였다. 이른바 ‘문어발 확장’으로 대표되는 재벌대기업의 무리한 투자와 부실경영이 IMF경제위기를 불러왔다는 사회적 인식과 당면한 경제위기에서 과감한 구조조정의 압박을 헤쳐 나가야 했던 경영계로서는 정부의 연금개혁 추진 논의에 방관자적 입장에 놓일 수밖에 없었고, 특별한 이해관계자로서 적극적인 목소리를 낼 정당성도, 여유도 없었다.

43) 국민연금의 사적 연금체제(민영화)로의 전환에 대한 논의와 그 비판은 이용하(1998)를 참고.

44) 자유기업원 미디어 보도자료, “국민연금제도 개선안”(1998. 1. 1.)

3. 참여자의 평가

김대중 정부 시기 청와대⁴⁵⁾는 정책선도자로서, 이전 김영삼 정부 시기 추진하였던 구조개혁안을 폐기하는 대신에, 보건복지부가 제시한 모수적인 개혁안을 추진하고, 경제위기로 도시지역 자영자로의 확대를 연기하자는 의견이 제기되기도 하였지만, 강력한 의지로 계획대로 추진하도록 하게 한다. 정권교체로 새로운 정책 리더쉽이 형성되면서 이전 정부에서 추진되었던 구조개혁안은 폐기되고, 보건복지부는 이러한 정치적 격변의 와중에 새로운 정책 리더쉽의 철학에 부합하면서 동시에 자신들의 정책지향과 부서 이익을 반영하는 모수개혁안을 새로운 개혁 대안으로 제시하는 전략적인 행동을 함으로써 소기의 정책성과를 거두게 되었다.

비슷한 이념과 정책성향을 갖는 집단들을 중심으로 오랜 역사를 거치면서 아래로부터 형성된 서유럽의 정당들과 달리, 한국의 정당은 과대 성장한 국가가 강력한 경제개발정책을 추진하면서 정치를 방해요소로 여기고 통제·억압하는 가운데, 카리스마적인 정당 리더에 대한 충성과 내적 단결력으로 그러한 역경을 헤쳐 오다 보니, 정권획득이라는 정치적 목표를 제외하고는 사적인 결사체와 크게 다를 바 없었다. 여당(새정치국민회의)도 야당(한나라당)도 스스로 정책을 설계하고 의제를 설정하는 정책의제설정기능⁴⁶⁾도, 능동적으로 사회적 행위자들의 이익을 결집하고 대변하는 이익대표기능도 취약하기는 마찬가지였다. 이들은 다만 이미 행정부에서 마련한 정책대안을 수동적으로 채택하거나, 표출되는 사회적 행위자의 선호를 자신의 정치적 이해득실에 따라 선택적으로 수용⁴⁷⁾하는 행태를 보였다.

더구나 50년이 넘는 분단체제로 인하여 진보세력은 제도정치권에서 철저히 배제되어 있어, 국민 일반의 정치 스펙트럼 상의 폭넓은 이해 반영은 더

45) 이전 김영삼 정부 시기에도 청와대(사회복지수석실)이 개혁의 정책선도자 역할을 하는데, 당시 사회복지수석이었던 박세일이 그 중심적 역할을 수행하였다면, 김대중 정부 시기에는 김대중 대통령 본인이 적극적인 의지를 갖는 정책선도자 역할을 수행하는 차이점이 있다.

46) “한국은 의회의 의사결정을 지원하기 위한 정책분석기구의 제도화가 취약하다. 의회가 최종적인 입법을 수행하지만, 행정부가 제시한 정책 정보에 의존하여 행정부에 대한 통제능력에는 한계가 있다”(정용덕, 2002: 223).

47) 집권 공동정부의 한축을 형성하지만, 보수정당을 표방하는 자유민주연합이 자당 소속인 김모임 보건복지부장관을 보호하기 위해서 도시지역 연금확대를 찬성하고, 오히려 새정치국민회의에서 도시지역 확대를 반대하는 목소리가 나오고, 한나라당이 자당 소속이었던 김영삼 정부 시기의 연금개혁안이었던 구조개혁안을 폐기해 버리고 뚜렷한 설명 없이 사실상 김대중 정부의 모수개혁안과 동일하고 연금 급여율의 소폭 하향 조정을 내용으로 하는 연금개혁안을 내놓는 사례는 이를 여실하게 보여준다.

더욱 어려웠다. 그러나 이들을 대신하여 참여연대와 같은 시민사회 운동세력이 ‘사회연대성’과 ‘사회경제적 약자 이익 대변’이라는 대의 아래 정책을 대안을 제시하고, 제도권 내 정치적 행위자들이 이를 수용하도록 압력을 가하는 등⁴⁸⁾ “시민의 이익대변과 정책형성이라는 관점에서 유사 진보정당의 역할”을 수행하였다(김영순, 2012: 297).

국민연금 개혁의 주요한 이해관계자인 노동계는 ‘연금급여율의 축소/기여율의 인상’에 대해서는 한국노총, 민주노총 모두 반대하였지만, 도시지역 연금확대에 대해서는 실리와 대의라는 측면에서 양대 노총의 입장이 차이났다. 경영계는 IMF경제위기를 초래했다는 오명과 당면한 경제위기 돌파의 과제(구조조정 압박)때문에 적극적으로 자신들의 이해를 사회적으로 공표하고 반영하지 못하였다.

제4절 흐름의 결합과 정책의 창

김영삼 정부 시기 국민연금 개혁안이 소득과약이 어려워 그 동안 시행에 어려움을 겪었던 도시지역 자영자로의 확대·적용을 계획하는 등 전향적인 측면이 없지 않았지만, 국민연금 재정 안정화에 중점을 두고서 연금급여율의 급격한 인하와 연금보험료율의 인상, 소득비례부문의 강화를 비롯한 급진적인 구조개혁으로 국민 일반의 보편적인 노후소득 보장 측면에서는 미흡한 측면이 많았다.

더욱이 IMF 경제위기라는 돌발적인 경제변수의 등장으로 기업의 연쇄부도와 그에 따른 대량실업 사태의 발생은 정부 정책 당국으로 하여금 기존 국민연금개혁 일정의 수정이 불가피함을 인식하게 하였다.

여기에 건국 이후 거의 50년간 계속 집권하였던 보수적인 지배블록과는

48) “참여연대는 정파적 이해관계를 갖는 제도권 정당이 아니라 공익을 대변하는 시민단체라는 성격을 활용하여 사안의 성격에 따라 정부(여당)와 야당에 두루두루 영향을 미쳤다. 가입자 확대 시에는 한국노총과 경영계의 시행연기 주장에 반대입장을 표하며 시행확대 입장의 정부를 지원하였고, 기금운용방법 개선이 재정경제부의 반발로 무산되자, 야당(한나라당)이 제출한 입법안에 개선사항이 포함되도록 하여 최종 개정법률에 반영되도록 하였다”(권태욱, 2006: 124).

성격이 다른 상대적으로 진보·개혁적인 김대중 정부가 들어섬으로써 국민연금 정책 방향 수정의 필요성은 더욱 더 커졌다. 또한, 정부는 민주화의 진전으로 인하여 과거 권위주의 정권 시기에 비하여 노동·시민단체의 반발을 무시할 수 없게 되어, 이들의 의견을 수용할 수밖에 없었다.

김대중 정부 개혁의 성격은 한국적 시간대와 세계사적 시간대의 중첩·엇갈림으로 인하여 복합적인 성격을 띄게 되었다. 김대중 정부는 이런 모순적 상황에서 IMF 경제위기하의 ‘비상상태’를 전략적인 자원으로 활용하여⁴⁹⁾ 이른바 ‘빅딜(Big Deal)’로 대표되는 강력한 재벌개혁을 추진함과 동시에 국민기초생활수급제도를 구축하고, 재정기반이 취약하였던 지역의료보험을 재정안정성이 높은 직장의료보험과 통합함으로써 ‘사회안전망’의 기반을 확충하여, 경제위기에 따른 대규모 도산사태로 발생한 실업자들이 사회복지적으로 배제되는 것을 막으려고 노력하였다.

당면한 경제위기의 해결을 위해서는 IMF와 구조조정 협약한대로 강력한 신자유주의적인 구조조정을 하여야 하였고(경제적인 합리성의 추구), 다른 한편으로는 ‘IMF구조조정 정책 패키지로 빚어진 국민생활의 어려움’을 고려한 사회복지 정책적 배려도 필요하였다(정치적 합리성의 추구)(이상봉, 2004)⁵⁰⁾.

국민연금 정책에서도 이러한 점이 반영되어 이전 김영삼 정부 시기의 신자유주의적인 연금제도 구조 개혁에서 벗어나서, 도시지역 거주민으로 연금 적용을 확대함과 동시에 급진적인 연금급여율 인하·보험료율 인상을 억제하여 퇴직자의 안정적인 노후소득 보장을 도모하였다.

정권교체 초기 ‘여소야대’적 분점정부 상황 하에서 신정부는 적극적으로 국민연금 입법을 통과시키지 못하였지만, 당시 야당이었던 한나라당 의원 4명(유용태, 김길환, 박종우, 송훈석 의원)이 1998년 9월 8일 국민회의에 입당하여 국민회의 의석이 101석이 되고, 자유민주연합 의석(52석)을 합하여 공동정부는 원내 과반수인 153석을 확보하게 되었다.⁵¹⁾ 경제위기로 소득이

49) 김대중 정부는 IMF 구제금융 정책패키지로 ‘대외국가자율성’은 상실되었지만, 이를 ‘대내국가자율성’의 증대로 전환하여 상대적인 ‘국가자율성’을 확보하여 ‘빅딜’로 대변되는 자본개혁과 ‘정리해고제’로 대변되는 노동개혁을 과감하게 추진하게 된다(송백석, 2009: 288-295).

50) 앞서 김연명(1999)에서 언급한 4대 보험 통합논의가 결국에는 의료보험 내 지역의료보험과 직장의료보험 통합으로 축소되고, 이는 IMF 구조조정체제 하에서 “비용절감과 관리운영의 효율성 제고를 위한 ‘미시적 효율성’과 사회보장체계 재정비를 통한 ‘전체 사회시스템의 효율성’ 추구” 간의 갈등 속에 타협한 결과라는 측면에서 김대중 정부가 국민연금개혁과정에서도 비슷한 행태를 보이고 있다 할 수 있다.

51) 『한겨레신문』(1998. 9. 9.) “야 의원 4명, 국민회의 입당...여당 153석”

감소된 국민들의 불안 여론을 업고, 시민·노동단체가 여야 정치권에 고무 정책적 압력을 가하자 야당도 도시지역 연금 확대에 수용적 자세를 취함으로써 최종적으로 제1차 국민연금 개혁이 이루어지게 된다⁵²⁾.

김대중 정부의 연금개혁은 이전 김영삼 정부의 구조개혁을 좌절시키고 보수 조정적 개혁을 함과 동시에 도시 자영자들을 새롭게 편입함으로써 “계층간·집단간·세대간 소득분배를 통한 사회적 연대”의 원리를 재확인한 개혁”이었다(김연명, 2001: 120). 경제위기로 대대적인 공공부문 구조조정이 이루어지는 가운데, 복지 확대를 통한 사회소외계층에 대한 포용을 시도한 것이어서 더 의미가 있다 할 수 있었다.

52) 공식적인 제1차 연금개혁과정은 여기서 끝나지만, 이후 ‘유산된 3회전’(김영순, 2012: 293)이라 할 수 있는 과정이 진행된다. 세계은행은 1998년 3월 20억 달러의 구조조정 차관을 지원하면서 협약사항(SAL I)으로, “국민연금을 포함하여 우리나라 국민연금의 틀을 세계은행이 주장하는 ‘다주제(Multi-Tier System)’로 전환할 것”을 요구하였다. 이에 김대중 정부는 1998년 12월 공·사연금제도개선실무위원회를 발족하고, 세계은행은 이들을 사적연금이 운영되고 있는 칠레, 아르헨티나 등에 연구시찰을 보내고, 관련 세미나도 열고, 세계은행 관계자가 직접 와서 세계은행의 한국연금개혁안을 발표하는 등 구조개혁을 위한 다양한 노력을 펼친다. 세계은행은 “국민연금의 기여율과 급여수준을 낮추어 기초연금화 하고, 퇴직금을 확대한 완전적립 사적연금을 도입하여 다주제의 연금체계를 구축할 것”을 권고하였다. 공·사연금제도개선실무위원회는 2000년 5월까지 1년 반 동안 활동하면서 복수의 연금개혁안을 제시한다. 기존 연금제를 개선·보완하는 안부터 과거 김영삼 정부 시기 기획단안에 유사한 기초연금/소득비례연금 도입안, 그리고 이 양자를 혼합한 연금 콕테일안들 이었다. “단일안도 아니고 복수안으로 대안제시가 되어 개혁의 집중력이 떨어질 수밖에 없었고, 보건복지부가 제시한 기존 틀을 유지한 보완안이 개혁안으로 보고되어 사실상 김대중 정부가 개혁을 추진하더라도 부분수정이 예상되었고, 실제로 이렇다 할 개혁조치도 이루어지지 않았다”(양재진, 2008: 145-147). 김대중 정부가 집권 초기에는 IMF 위기 상황이었기에 국제경제기구(세계은행)의 정책 권고에 반응하였지만, 그 이후 경제위기가 극복되면서 국제경제기구의 정책적 압력을 어느 정도는 이겨낼 수 있을 정도로 ‘대외국가자율성’을 회복하였고, 정치권의 이슈가 2000년도에 들어서 김대중 정부의 대북정책(햇볕정책)과 남북 정상회담으로 집중되면서 국민연금 개혁 논의는 예전 같은 조명을 받지 못하고 조용히 사라졌다고 볼 수 있다.

제4장 노무현 정부의 국민연금 개혁정책 변동과정

제1절 정책의 흐름

1. 정책문제의 흐름

1) 국민연금 개혁의 정책 환경적 필요성

김대중 정부가 복지체계를 정비하면서 이전 산업화 시대의 문제점인 실업, 질병, 장애, 노령 등의 구사회적 위험(Old Social Risks)에 대한 대응에 주력하였다면, IMF구조조정 이후 한국 사회·경제구조가 신자유주의적으로 재편됨에 따라 서유럽 후기 산업사회형 고령 사회, 청년 실업, 만성 실업, 비정규 노동, 여성 노동, 아동 빈곤 등의 새로운 사회적 위험(New Social Risks)이 급증함으로써 이에 대한 체계적인 대응이 필요하게 되었다. 전통적인 사회적 위험에 대한 복지체계도 본격화되지 않은 가운데, 세계화와 정보화의 급격한 전개에 따른 산업구조의 급변, 인구구조와 가족구조의 변화에 기인한 새로운 형태의 사회적 위험이 동시 다발적으로 발현하여 복지수요가 증폭될 구조적 여건이 형성되었다(마인섭, 2012: 262-264). 앞서 살펴 본대로 김대중 정부의 연금개혁이 사회적 연대의 원리를 확인하였지만, 연금재정의 장기적 불안정성 문제는 여전하였고, 진정한 사회적 연대도 실현한 것인가에 대한 의문이 제기되었다. 이러한 새로운 사회적 위험에 국민연금이 적절히 대응하지 못한다면, “국민연금이 모든 국민의 사회적 연대가 아닌 ‘있는 자’들의 연대로 전락하게 된다”(김연명, 2001: 120)는 우려가 많았다.

먼저, 1998년 국민연금법 개정 후 더욱 급속하게 진행되는 저출산·고령화⁵³⁾는 국민연금의 장기재정을 더욱 불안하게 하는 정책 환경으로 작용하였

53) 앞서 언급하였듯이 IMF구조조정을 통하여 한국경제는 개발경제 시대 보호받던 국내시장에서 세계적 무한경쟁의 한 가운데로 던져지게 된다. 이러한 세계경쟁의 위험부담을 개별 대기업은 대대적인 구조조정을 통하여

다⁵⁴⁾. 그에 대한 해결책으로 연금급여율 또는 보험료율의 조정이 필요하였다. 그렇지 않고 기존 보험료율 - 연금급여율을 계속 유지하려면, 일반재정에서 국고 보조를 해야 하는데, 이는 조세인상을 해야 하거나 일반재정지출을 줄여야 해서 재정운영의 효율성을 왜곡시킬 수도 있었고, 국채발행을 통하여 적자 보전을 하게 되면 미래세대에게 현세대의 조세부담을 떠넘기는 ‘세대 간의 형평성’ 문제가 있었다.

다음으로 국민연금의 사각지대 문제와 낮은 노후소득보장 문제였다. 우리나라는 경제의 규모·성숙화에 비하여 일반 국민을 상대로 한 연금제도 도입이 늦었고, 그것도 대규모 사업장에서 일정기간 지속적으로 기여금을 납부해야 수급권이 인정되는 구조였다. 그러나 우리나라 경제개발을 위해서 헌신한 노년세대 상당수는 국민연금 도입이 매우 늦은 소규모 영세 중소기업에서 노동을 하였기에 온전히 연금수급권을 보장받기 어려웠고, 수급권이 인정되더라도 납부 기간이 단속적이고 납부액이 적어 노후 빈곤을 피하기가 쉽지 않았다(양재진, 2012: 331-333)⁵⁵⁾. 게다가 경기침체로 인한 실업·파산 등으로 연금 보험료의 장기체납자와 납부예외자가 늘어나고, IMF구조조정과 세계화·정보화로 인한 탈산업화·서비스화로 고용구조가 비정규직화·저임노동화됨에 따라 현재의 노동세대 중에서도 연금 사각지대가 늘어나면서 이들의 미래소득 보장을 위한 근본적인 개혁 대책이 필요하게 되었다.

노동계, 하청 중소기업에 떠넘김과 동시에 세계의 공장으로서 부상하고 있는 중국에 아웃소싱 함으로써 기업 부문 간 양극화는 심화되게 된다. 노동세대는 소수의 안정적이고 양호한 조건의 정규직과 다수의 불안하고 열악하며 저임금의 노동자층으로 나뉘게 된다. 노동세대는 소수의 정규직에 취직하기 위해서 오랜 세월 경력관리 및 교육 기간을 거쳐야 하게 되었고, 그에 이르지 못한 다수의 비정규직 종사자들은 만성적인 (준)실업 상태와 저임금으로, 경제적 자립이 늦어짐에 따라 결혼도 늦어지거나 아예 결혼을 하지 못하게 되었다. 결혼을 하더라도 한국적 삶의 특색이라 할 수 있을 정도의 높은 사교육비와 주거비 부담으로 인하여 자녀 출산은 미루거나 기피되기에 이르러서 저출산 - 고령화 문제는 더욱 심화되었던 것이다.

54) 2002년 2월에서 2003년 5월까지 각계 대표와 전문가로 구성된 ‘국민연금발전위원회’에서 실시한 국민연금 장기재정추계 결과, 1998년 법 개정 이후 연금체계(보험료 9%-연금급여율 60%) 유지 시 적립금은 2047년에 소진되는 것으로 나타났다. 인구구조의 급속한 고령화 및 제도의 성숙 등으로 총수지율(총급여지출/ (보험료 + 이자수입))이 급격히 악화되어 국민연금기금이 빠르게 소진되는 것으로 예측되었다(국민연금발전위원회, 2003; 국민연금공단, 2008: 197-198 재인용).

55) “2000년 도입된 기초생활보장제도는 어느 정도 저소득 노년층의 소득보장을 할 것으로 기대되었으나, 실제로는 엄격한 자산조사와 부양 의무자 기준 등의 적용 때문에 여전히 많은 노인들이 공적지원으로부터 소외되는 문제를 완전히 해결하지는 못하였다”(양재진, 2012: 332).

2) 국제경제기구의 연금제도 개혁 권고

국내적인 정책 환경의 급변과 기존 연금제도 내재적인 문제점을 중심으로 한 연금개혁의 필요성이 대두됨과 동시에 국제적으로도 관련 국제경제기구에서 지속적으로 연금 개혁의 주문을 하였다.

먼저 경제협력개발기구(OECD)는 두 번(2001, 2005)에 걸쳐 우리나라의 연금 개혁을 권고하는 보고서를 제출하였다. 2001년 보고서는 우리나라의 노후소득보장체계를 공적 연금(기초연금, 소득비례연금), 개인연금으로 이루어진 3축 체계(Three-Pillar System)로 개혁하라고 권고하였다. “공적연금은 다시 정부의 조세수입을 재원으로 하여 20%의 연금급여율로 보편적으로 지급되는 기초연금제도⁵⁶⁾(1층)와 가입자의 소득수준과 연계되는 확정급여형 연금(2층)으로 적정 연금급여율은 역시 20%로 하여, 공적연금의 급여율은 40%정도가 적절하다”고 제안하였다. 마지막으로 이미 도입된 “개인연금(3층)을 활성화하여 노후소득 보장성을 충족하도록 정책적 지원이 필요”함을 역설하였다. “공공부조제도의 실효성을 높여 노년층의 빈곤율을 낮추되, 잠정적으로 재정여건이 허락하는 한 공공부조제도를 기초연금제도로 점진적으로 전환”하라고 권고하였다(안중범, 2005: 98-99)

세계은행(World Bank)은 2000년 보고서에서 IMF구제금융체제 하에서 한국의 경제구조 개혁방안의 하나로 국민연금의 급여수준의 축소 및 퇴직금제도의 기업연금 전환을 제시하였다. 2005년도 보고서는 노후생활보장을 위해 5층 체계를 제시하였는데, “정부가 조세재원으로 강제적으로 적용하는 공적 연금인 기초연금(1층), 완전적립방식으로 강제(compulsory) 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금(2층), 완전적립방식으로 임의(voluntary) 적용하되 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금(3층)으로 다층소득보장 체계”를 기본원칙으로 하되, 개인의 여건별로 다양한 변형이 가능한 강제/임의 적용방식 혼용의 연금제도를 제안하였다(안중범, 2005: 99-100).

이러한 국제경제기구의 연금개혁안은 대체적으로 신자유주의적인 구조개혁안으로 공·사연금의 복층적 존재와 공적연금 내에서 기초연금의 도입을 통

56) 기초연금제는 보험방식의 연금제도와 달리 과거 소득수준 및 기여수준에 연계시키지 않고 일반 조세 또는 보험료를 재원으로 하여 가능한 한 대부분의 노인에게 최저생계를 보장할 수 있는 일정액의 연금을 지급하는 제도이다.

한 최저소득보장과 소득비례성의 강화 등을 내용으로 하여 이전 김영삼 정부 시기의 구조개혁안과 흐름을 같이 하는 방안들이었다. 앞서 언급하였듯이 김대중 정부는 처음에 이들의 개혁안 요구를 어느 정도 수용하는 모양새를 갖추는 듯 했지만, 결국에는 그러한 개혁안을 방기하였다. 새로운 사회적 위험의 확대와 세계적 조류가 된 신자유주의의 압력 속에서 이러한 개혁은 다시 재조명받게 되었고, 노무현 정부는 이러한 정책 환경 변화에 맞추어 국민연금 개혁을 추진해야 하는 과제를 안게 되었다⁵⁷⁾.

2. 정책대안의 흐름

1) 재정안정화 개혁 방안

2002년 3월에 보건복지부장관의 자문기구인 ‘국민연금발전위원회’를 발족⁵⁸⁾시켜 연금개혁에 대한 논의를 계속하였다. 동 위원회는 2002년 3월에서 2003년 4월까지 활동하여, 2003년 6월에 『2003년 국민연금재정계산 및 제도개선방안』을 발표하였다.

“첫째, 2070년 말까지 기금이 소진되지 않고 2배의 적립률(당년도 지출 대비 적립기금)이 유지되는 것을 재정안정 목표로 설정하였다. 둘째, 평균 가입기간(21.7년)⁵⁹⁾을 충족한 평균소득자에게 최저생계비 이상 수준을, 40년 가입한 평균소득자에게 50% 이상의 연금 급여율 보장을 적정 급여수준

57) 한편 재정적 효율성보다 노후 소득보장을 강조하는 국제기구의 개혁 권고안도 있었다. 국제사회보장협회(ISSA)는 “사회보장에 관한 당위론에 입각하여 빈곤선 이상의 최소소득보장을 강조, 저소득층에게는 최저급여율, 중간층 이상 저소득층에게는 과거생활을 유지할 수 있는 소득”을 제시하였다. 그리고 국제노동기구(ILO)는 “연금급여율이 가입기준으로 최소한 40%에서 55%에 달해야 한다”고 권고하였다(안종범, 2005: 99).

58) 국민연금발전위원회 명단은 <부록 3>을 참조바람(국민연금발전위원회(2003), p.775. 인용). 명단의 면면을 이전 김영삼 정부 시기 국민연금제도개선기획단 위원 명단과 비교하여 살펴보면, 위원장 송병락 서울대 교수는 보수적인 경제학자이고, 정부위원 중에 재정기획원 1명이 부서 분리로 재정기획부와 기획예산처로 2명으로 늘어났고, 보건복지부 2명에서 보건복지부, 노동부 각 1명이 되었다. 학계, 연구기관 출신은 반으로 줄고, 그 중에서도 경제학자보다 사회복지학자들의 비율이 높고, 노동계 대표로 한국노총 1명에, 민주노총 1명을 더 추가하여 진보적인 노동계 의견 수렴을 도모하였고, 경영계 대표도 경총 1명에 중소기업협동조합중앙회를 1명 추가하여 중소기업의 의견도 반영하려 하였다. 지역가입자 대표로 음식점중앙회 1명, 소비자단체 1명, 시민단체 1명씩이 들어가고, 언론계 대표로 진보언론 논설위원을 포함함으로써 사회 전반의 폭넓은 계층으로부터 의견 수렴하면서 진보·노동계의 의견도 많이 반영하려는 인원이 구성되었다.

59) “평균가입기간이 21.7년에 불과한 이유는 납부예외기간, 보험료 미납기간 등을 고려하여 가입기간을 산출”하였기 때문이다(보건복지부 공청회 자료, 2003; 국민연금공단, 2008: 199 재인용).

으로 상정하였다⁶⁰). 셋째, 국민부담률 및 소득수준 등을 고려하여 장기적으로 부담 가능한 보험료율의 상한을 18%로 설정“하였다(국민연금공단, 2008: 199-200).

동 발전위원회는 이러한 원칙을 바탕으로 기존 제도에서 예상되는 기금소진 시기(2047년)를 2070년 이후로 연장하는 장기 재정안정화 방안을 제시하였다. 구체적으로 살펴보면, “제1안은 ‘연금급여율 60%, 보험료율 19.85%’의 정책혼합으로 9%인 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 2.17%p씩 19.85%까지 인상한 후 보험료율을 2070년까지 유지한다”는 방안이다. “제2안은 ‘연금급여율 50%, 보험료율 15.85%’의 정책혼합으로, 현재 9%인 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 1.37%p씩 15.85%까지 인상한 후 보험료율을 2070년까지 유지한다”는 방안이다. “60%인 연금급여율은 2004년에 일시에 50%로 인하하여, 급여는 줄이고 부담수준을 다소 높이면 급여수준과 부담수준이 비교적 수용가능하다는 것이 위원회의 다수의견”이었다. “제3안은 ‘연금급여율 40%, 보험료율 11.85%’의 정책혼합으로, 당시 9%인 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 0.57%p씩 11.85%까지 인상한 후 보험료율을 2070년까지 유지한다”는 방안이었다. “60%인 연금급여율은 2004년에 일시에 40%로 인하한다는 것으로 급여수준의 대폭적인 감액으로 급여수준은 부적절한 반면 부담수준의 수용성은 높을 수 있는 안으로 평가”할 수 있다(국민연금공단, 2008: 200-201).

이러한 재정안정화 방안에 대해, 동 위원회에서는 제2안에 대한 선호도가 가장 높았으나, 이해집단간의 대립으로 최종적인 단일안은 채택되지 못하고⁶¹), 3개안 모두 보건복지부 장관에 건의하였다.⁶²

7월에는 정부 내 의견수렴을 위한 관계부처 협의를 한 뒤, 8월 초에 정부

60) “급여수준(50%)의 적정성과 관련하여, 주요 선진국 평균 연금급여율(53.3%)이나 ILO가 제시하는 적정보장 수준(53%~60% : 40년 가입, 2인 가구 1소득활동자 기준)과 거의 유사하고 평균가입자(20년 가입, 평균소득자) 기준으로 최저생계비 정도의 급여수준 보장이 가능하여 노후의 기본적인 소득보장기능 수행이 가능하다”는데 근거하고 있다(보건복지부 공청회 자료, 2003; 국민연금공단, 2008: 199 재인용).

61) “3개안에 대한 위원들의 선호는 대략 3개 그룹으로 분산·수렴되었다. 즉, 학계·언론계·연구기관·정부부처에서는 제2안을 선호하는 것으로 나타났으며, 노동계 대표는 재정추계 결과의 신뢰성 문제를 제기하며 다시 하여 재검토하자는 의견을, 사용자 단체는 기업의 사회보험료 부담이 높아지는 것을 우려하여 보험료율이 가장 낮은 제3안을 선호하는 견해를 보였다”(보건복지부 연금정책과(2003. 5.28.) 보도자료).

62) 그밖에 “필요시 연금급여율 55%, 45% 대안도 검토가능하다”, “연금급여율 45%에 가급연금 5%를 지급하여 여성의 소득활동이 증가하면 가급연금 수급자의 감소로 인해 장기적으로 재정부담이 경감될 수 있다”는 의견도 제시되었다. 또한, “60% 연금급여율을 보장하고자 할 경우 15%(보험료 부담의 심리적 저항선)을 초과하는 보험료에 대해서는 국고보조가 필요”하다는 의견도 있었다(국민연금공단, 2008: 202).

개정안을 마련한다. 주무 부처인 보건복지부 뿐만 아니라 재정경제부, 기획예산처, 노동부, 행정자치부 등 관계부처도 국민연금 재정불안정성에 인식을 공유하고, 발전위원회에서 제시한 세 가지 개혁 대안을 재검토하게 된다. 이러한 협의과정을 거쳐 최종 결정한 정부안은 발전위원회에서 제시한 제2안에 각종 급여제도 관련 개선사항을 포함한 내용이었다.

2) 국민연금 사각지대 축소 및 기초연금제 검토

정부는 2003년 10월 국민연금법 개정법안 국회 제출 후 계속되는 노후소득보장 사각지대 문제에 대한 대책을 마련하기 위해 2004년 2월 『노후소득보장사각지대해소대책위원회(이하 사각지대해소대책위원회)』를 구성하였다.⁶³⁾ 이전부터 사각지대 해소에는 관심이 있었지만, 구체적인 정책대안은 마련하지 못하고 있었던 야당(한나라당)도 제17대 국회에 들어서면서, 독자적인 연금개혁안(윤건영, 2004)을 발의하며, 국민연금 사각지대 축소의 필요성을 적극 제기하였다. 급속한 노령화의 전개에 따른 노년세대의 소득 불안정성 심화, 여러 사회보장제도 간의 연계성 부족, 국민연금제도의 미성숙에 따른 문제 등이 복합적으로 작용하여, 연금제도와 공적부조에서 제외된 현세대 노령계층과 만성적인 실업과 비정규 노동으로 국민연금제도에서 적용 제외되거나 납부예외 등으로 충분한 가입기간 동안 보험료를 적립하지 못하거나 적립하였더라도 소액이어서 국민연금만으로 적절한 미래 소득을 보장받을 수 없는 현 세대의 청년 노동계층 등에서 이러한 문제점이 본격적으로 나타났던 것이다. 이에 노후소득이 없는 현재의 노년세대와 현행 국민연금의 광범위한 사각지대문제로 인해 연금을 받을 수 없거나 받지 못할 65세 이상 모든 국민에게 보편적인 기초연금을 지급하자는 방안이 검토되었던 것이다.

63) “동 위원회는 정부위원으로는 재정경제부, 예산기획처, 복지부 3인, 노동계 2인, 경영계 2인, 지역대표·자소·비자대표·여성·노인대표 등 5인, 학계 5인(위원장, 시민단체 대표 포함), 연구기관 전문가 3인, 언론계 1인 등 총 21명으로 구성되었다. 동 위원회는 2004년 11월까지 개최되어 논의를 계속 하였다. 관계 부처 및 가입자 대표 간의 이해관계 대립, 회의 소집 지연 및 연기 등으로 본 회의에서는 최종 의견의 접점을 찾지 못하고, 2005년 10월 『노후소득보장사각지대 해소대책 최종자료집』 발간으로 활동을 종료하였다. 정부는 이 위원회 활동을 통하여 현 세대 노년층의 소득보장을 위해서는 공공부조 확대를, 미래의 사각지대 예방을 위해서는 제도내실화를 도모한다는 공식 입장을 확인”하였다(현외성, 2007: 365-366). 정부는 사각지대 해소 문제에 대한 인식은 있었지만, 이미 존재하는 공적 부조 확대로 해결할 뿐 재정적 부담 때문에 기초연금제 신설은 아직까지 고려하고 있지 않음을 알 수 있다.

3. 정치의 흐름

국민연금제도를 둘러싼 이상과 같은 문제점과 국제기구의 연금개혁 권고, 서유럽 복지국가 연금개혁의 사례를 통한 교훈 등을 감안하면서, 정부와 정당, 관련 시민단체·이익집단 등은 활발한 개혁의 논의를 하며, 자신들의 정책적 선호와 정치적 이해가 반영되는 국민연금 개혁 입법이 되도록 치열한 협상과 쟁론을 벌인다.

1) 국민연금 개혁 입법 과정 I: 진지전(陣地戰)

이전 김대중 정부 시기 제1차 연금개혁과 비교하여, 노무현 정부 시기 제2차 연금개혁의 특징은 개혁의 추진 및 교섭의 주체로서 정당의 역할이 한층 강화되었다는 점이다. 민주화의 진행으로 사회적인 이해 갈등의 매개자이며 조정자로서의 정당 본연의 기능이 활성화됨으로써 입법부의 중요성이 한층 강화되었다. 특히, 노무현 정부 시기 연금개혁 과정에서 중요한 선거(2004년 제16대 국회의원 총선거, 2007년 제17대 대통령선거)가 있어서, 국민(유권자)의 정치적 요구에 부응할 수밖에 없는 정치의 속성 상, 국민연금개혁은 당시의 국민요구에 맞추어 여러 가지 제도상 변화를 겪게 된다.

연금개혁 논의는 2003년 정부가 국민연금재정계산 결과를 발표함으로써 “재정안정과 후세대 부담완화에 초점을 맞춘 ‘더 내고 덜 받는’ 국민연금법” 개정안을 입법예고⁶⁴⁾하면서 시작되었다. 국민연금법 개정안의 이해당사자인 민주노총·한국노총 등 노동계는 물론 참여연대 등 시민단체들도 개정안을 ‘계약’으로 규정, 강력 반대하였다.⁶⁵⁾ 이 안은 2003년 11월 24일 법안심사

64) 주요 내용으로는 “40년 가입자 기준 급여수준을 ‘05-’07년까지는 55%, ‘08년부터 50%로 단계적으로 인하하고, 연금보험료는 ‘10-’30동안 5년마다 1.38%씩 높여서 15.9%까지 인상한다는 계획이었다. 노령자의 노동의욕 고취를 위해서 조기 연금수급시 감액하고, 연금수급권자 소득활동시 받지 못한 연금의 일부를 소득활동 종료시 지급하며, 이혼한 배우자가 받던 분할연금을 재혼하더라도 계속 받게 하고, 자신의 노령연금과 병급하게 하여 여성의 연금수급권을 강화하였다. 국민연금기금운용의 전문성을 강화하기 위해 국민연금기금운용위원회를 상설화하고, 그 위원을 21인에서 9인으로 축소하여 책임성을 강화”하게 하였다(정부, 『국민연금법중개정법률안』(2003.10.31.).

65) 『해럴드경제신문』(2003. 8.18.) “국민연금 더 내고 덜 받는다”

소위에 회부되었으나⁶⁶⁾, 노무현 대통령의 ‘재신임 국민투표 발언’등으로 정치적 큰 이슈가 잇달아 터지면서 정국이 요동쳐서, 제대로 논의되지 못하고 국회임기만으로 자동폐기 되었다. 또한 정부 내에서도 국민연금기금운용위원회의 소속을 놓고서 부처 간 권한 분쟁이 있었다.⁶⁷⁾

이러한 상황에서 2004년 총선을 앞둔 국회의원들이 관련 이해당사자 등 국민적 반발을 고려하여 적극적인 개정의사를 보이지 않았다. 더욱이 다수당인 한나라당이 기초연금제와 소득비례연금 등 중층 구조의 연금제 도입⁶⁸⁾을 내용으로 하는 별도의 국민연금법 개정안을 총선 공약으로 내걸어 국민의 심판을 받겠다는 전략을 세우는 등 2003년 말부터 이듬해(2004년) 총선국면에 접어들면서 실질적인 논의는 정지하게 된다.⁶⁹⁾

정부는 제17대 국회가 개원하자마자 바로 국민연금 재정 안정성 불안 문제를 해소하기 위해서 연금보험료의 단계적 인상과 급여율 축소를 내용으로 하는, 지난 제16대 국회 임기종료로 자동폐기 되었던 『국민연금개정법률안』을 다시 제출한다(2004. 6. 2.). 이에 총선으로 과반의석을 확보한 여당이 된 열린우리당에서도 유시민 의원이 대표발의하여 국민연금개정안을 제출한다(2004.10.16.)⁷⁰⁾. 유시민 의원 대표발의안은 2003년 하반기 정부가

66) 이 당시 국회제적 272석 중에 한나라당이 149석으로 과반의석을 확보하였고, 노무현 대통령이 열린우리당을 창당함으로써 기존 여당에서 야당이 된 새천년민주당이 61석, 여당인 열린우리당은 47석을 보유하고 있었다. 또 국민연금개혁을 심의하는 보건복지위원회 구성에서도 한나라당이 9인으로 과반상태이고, 보건복지부가 10월 31일 발의한 국민연금법 개정안에 대한 유일한 회의였던 제243회 10차 보건복지위원회 회의(2003.11.24.)에 실제 참여한 위원도 총 13인 중 8인으로 과반수를 충족하였다. 재정불안정성 해소에 정책 목표의 주안점을 두었던 정부·여당(열린우리당), 민주당과 달리 한나라당은 사각지대 해소도 동시에 정책목표로 삼고 있었기에, 상임위원회(보건복지위)와 본회의의 과반수 의석을 통해 정부·여당의 국민연금개혁안에 대하여 거부권자로 작용하였다. 하지만, 한나라당은 이 시기 기초연금제 도입이라는 방향성만 있었을 뿐 구체적인 정책대안을 제시한 상태는 아니었다. 한나라당은 법안심사소위원회 소위원장을 맡고 있어서 심사를 지연시킴으로써 법안 폐기를 유도하였다(김정민, 2007: 70-71).

67) “보건복지부는 기금운용위원회를 보건복지부 소속으로 명시하였으나, 재정경제부와 기획예산처 등은 국무총리실 산하로 두어야 한다고 맞섰다. 재정경제부·기획예산처 등은 기금규모가 이미 100조원을 넘는 데다 오는 2035년에는 무려 1700조원 이상의 천문학적 돈이 적립될 것으로 예상되므로, 전문성을 갖고 국민경제적 시각에서 접근해야 한다고 주장하였으나, 보건복지부는 ‘기금운용위를 총리실 산하에 두면, 기금운용권이 사실상 재정부에 넘어간다’면서 ‘기금이 단기 경기부양용으로 사용되는 등’ ‘재정부적 시각’에서 운용되면, 기금 안정성이 무너질 가능성 있다’며 반박했다”(『헤럴드경제신문』(2003. 8.18.) 위 기사).

68) 기초연금과 소득비례연금의 이원화 방향은 2002년 대선 당시 한나라당 이회창 후보의 선거 공약이기도 하였다(김정민, 2007: 68).

69) 『한국일보』(2003.12.26.) “‘더 내고 덜 받는’ 개정안 연내처리 무산/‘국민연금법’ 총선 이후에나 개정될 듯” 야당이 된 민주당 김성순 의원이 대표로 정부개정안에서 홀벌이 가정에 ‘08년 이후에도 55% 소득보장을 위해서 가급연금액을 인상하고, 남성배우자의 유족연금 수급권 연령을 여성배우자와 동일하게 하며, 국민연금 기금운용위원회를 상설화하고 그 위원은 13인으로 한다는 내용으로 변경하여 국민연금개정안을 발의하지만, 역시 총선과 국회 임기 종료로 자동폐기된다(김성순 의원 등 11인, 『국민연금법 중 개정법률안』(2004. 1.12.)).

70) 유시민 의원 대표 발의안의 주요 내용을 살펴보면, 급여율은 ‘05-’07은 55%, ‘08년부터 50%로 인하하고, 국민들의 국민연금에 대한 불안감을 해소하기 위해 국민연금 국가지급을 명문화했으며, 가입자 불만이 많은

연금개혁안을 제출하면서 일반 국민여론이 국민연금에 불신이 고조된 점⁷¹⁾을 고려하여 국민연금기금이 소진되더라도 국민연금을 지급한다는 내용을 법적으로 명문화하고 국민들의 불안감을 해소하고, 병급조정 문제에 대한 민원을 해소하는 내용이었다. 저출산 대책으로 자녀 출산 크레딧을 인정하는 외에는 특기할 만한 내용이 없고, 재정안정성을 추구하여 급여율은 하향조정 하되 보험료율 인상은 하지 않는 기존 모수개혁적인 정부안과 정치현실을 절충한 점증주의적 내용이었다.

한나라당은 앞서 발표된 장기재정추계의 문제점을 지적하며 보험료 인상을 반대하고, 사각지대 문제를 지적하며, 윤건영 의원이 대표 발의하여 기초노령연금의 도입을 주장하는 연금법 개정안을 제출한다(2004.12. 3.)⁷²⁾. 한나라당은 ‘1인 1연금제’ 원칙하에 전 국민을 대상으로 하는 기초연금과 소득비례연금으로 국민연금을 분리함으로써, 기초연금으로 기존 연금 사각지대 문제를 해소할 수 있다는 기대는 있었지만, 추가적으로 소득비례 보험료율도 인하(7%)하여 재정안정성 문제에 큰 의문이 제기되었다. 민주노동당 또한 기초노령연금제 도입을 주장하였다. 민주노동당은 기초연금보다는 전체 국민연금의 보장성 강화에 비중을 두었다. 그러나 양당 모두 기초노령연금 지급에 필요한 막대한 재원에 대한 명확한 설명은 부족했다. 한나라당은 부가가치세 인상을 주장하였으나 이론적인 가능성이었을 뿐이었고, 민주노동당은 “소득세인상, 부유세 신설 등 세제 개혁과 국방예산 감축 등 지출예산 조정을 통하여 확충한다”고 밝혔지만.⁷³⁾ 현실적인 가능성에 대해서 회의적인 시선이 많았다.

병급조정을 하여 일부 수령이 가능하게 하였다. 또, 이혼배우자의 재혼 후 연금수급 가능, 유족연금에 남녀 연령 차이를 없애서 남녀 평등적으로 하였으며, 저출산 대책으로 둘째 이상 자녀부터 출산 크레딧을 지원하게 하였다(유시민 의원 등 19인, 『국민연금법 중 개정법률안』(2004.10.16.)). 같은 열린우리당 내에서 장복심 의원 등 18인, 정성호 의원 등 10인이 낸 개정안도 각각 있었는데, 유시민 의원 대표발의안이 열린우리당 안으로 중심 논의되었다.

- 71) ‘03년 하반기부터 정부개정안에 국민연금 급여율 인하-보험료율 인상이 포함되면서 잇따라 국민연금 기금운용의 부실(『서울경제신문』(2003. 8.25.)) “3대 연금, 주식투자 손실액 7,000억”)과 국민연금 수령이 불가능할 것(『조선일보』(2003. 8.16.)) “보험료 원금도 못 받는다”)이라는 언론 보도가 나오면서, 국민연금에 대한 일반 국민들의 불만과 불신이 팽배해졌고, 총선 즈음에는 인터넷 상에서 “국민연금 8대 거짓말”이 유포되었고, 이러한 여론의 흐름을 배경으로 한국납세자연맹을 중심으로 “안티 국민연금운동”이 전개되어(『서울신문』(2004. 5.31.)) “거리로 나온 ‘反 국민연금’ 급속 확산 전망”), 정부는 대통령 지시로 보건복지부장관이 국민연금개선대책을 발표하고 직접 홍보하는 등 국민연금에 대한 악화된 여론을 무마시키려 노력하였다. 또, 중복급여자의 급여를 회수하면서 해당자의 반발이 거세면서 이에 대한 시정 조치도 필요하게 되었다.
- 72) 윤건영 의원의 대표발의안 주요 내용을 살펴보면, 1인1연금체제의 국가가 부담하는 기초연금 20%와 보험료 7%로 충당하는 소득비례연금 20%로 총 급여율은 40%로 하는 것이었다(윤건영 외 120인, 『국민연금법 중 개정법률안』(2004.12. 3.)).
- 73) 『세계일보』(2004. 4.10.) “각 당 정책검증<6> 사회복지”

재정안정이라는 공통의 목적 아래 보수적 개혁으로 접근이 용이하였던 정부안과 여당 의원인 유시민 안(2004)이 먼저 절충을 하였다⁷⁴⁾. 정부·여당은 재정안정성과 병급조정에 중점이 되어 있었고⁷⁵⁾, 야당인 한나라당과 민주노동당은 사각지대 해소를 위한 기초연금제 도입에 관심을 두었기에 여·야 간에 의견 합치를 보기는 어려웠고, 야당이 보건복지위원회 회의에 불참함으로써 의사결정정족수 미달로 법안은 다시 보건복지위원회 소위원회에 회부된다(김정민, 2007: 87-89).

제16대 국회에서 정부 개정안(2003)이 여당(열린우리당)이 분당으로 소수당이 되고 잔류파 민주당이 야당이 됨으로써, 여소야대 국회가 되어, 입법과정의 일차 관문이랄 수 있는 보건복지위원회 법안심사소위원회도 통과하지 못하였다면, 2004년의 국민연금법 개정에서는 여당(열린우리당)이 근소하게 본회의 과반 의석을 차지하기는 하였지만, 상임위원 보건복지위원회에서는 과반 의석 확보에 실패함으로써⁷⁶⁾ 정부·여당 수정안(2004)은 보건복지위원회 법안심사소위를 통과하기는 하였지만, 여전히 보건복지위원회 문 밖을 넘어서지 못하게 되었고, 노무현 정부 국민연금 개혁의 제1기 동안은 특별한 개혁의 추진동력을 얻지도 못한 채 유예된다.

74) 그 내용은 '일시적인 연금재정 불균형으로 급여를 지급할 수 없는 경우 국가가 지원할 수 있도록 명문화한다'로 유시민 안(2004)안에 비하여 국가지원 범위를 축소하였고, 출산 크레딧은 '셋째 자녀부터 18개월' 추가하여 유시민 안보다 더 강화하였으며, 병급조정에 관한 유시민 안을 수용한 반면에 급여수준 감소는 기존 정부안과 동일한 내용이었다(『국민연금법 중 개정법률안(대안)』(2004.12.28.)).

75) 유시민 의원은 열린우리당 제4정책조정위원장으로서 국민연금 정책토론회에서 "정부가 현재 노인들에게 주는 유·무형의 혜택을 합치고 연간 7,8조원의 재원을 할당하여 65세 이상 노인들에게 20만원 정도 주는 무작출정액연금제를 도입할 만하다"고 "당론이 아닌 사적인 아이디어"라고 말하기도 하였다(『이태일리』(2004. 6. 7.)). 당시 김근태 보건복지부 장관도 사건임을 전제로 하여 "기초연금제는 차상위·빈곤층 사각지대를 없앤다는 의미에서 적절한 제도"이지만, "기초연금제 도입은 중기 과제이고, 토론을 거쳐야 할 것"이라며 "국회 내에서 기초연금특별위원회를 구성토록 건의하는 방안을 검토하고 있다"고 하였다(『연합뉴스』(2004.12.16.) "김근태 장관, 노총대표 간담회서 "국회 기초연금특위 구성·논의 필요"). 이러한 발언들을 살펴 볼 때, 열린우리당 소속 의원 중에도 진보적인 성향의 의원들은 기초연금제 도입의 필요성을 느끼고 있었으나 실제 정책집행으로 현실화하는 데에는 부담감을 느끼고 있었던 것으로 보인다.

76) 당시 보건복지위원회는 열린우리당 10명, 한나라당 8명, 민주당 1명, 민주노동당 1명으로 여당이 과반 의석을 확보하고 있지는 못하였다(김정민, 2007: 85-86). 특히, 민주당 위원인 김종인 의원은 과거 경제개발시대에 의료보험 도입에 앞장섰고, 보건복지부 장관 경력도 있었기에 재정안정성 보다는 사각지대 해소에 관심이 많았다. 사각지대 해소라는 공통의 목표를 갖는 한나라당-민주노동당과 재정안정성을 강조하는 열린우리당이 대치하는 보건복지위원회에서 민주당 의원의 역할은 사실상 캐스팅 보트이었다.

2) 국민연금 개혁 입법 과정 II: 기동전(機動戰)

국민연금 개혁이 열린우리당과 야당(한나라당·민주노동당·민주당)의 대치 속에서 지지부진하고 있을 때, 노무현 대통령의 국회시정연설(2004.10.12.)⁷⁷⁾에 화답하여 국회는 『국민연금제도개선특별위원회』를 구성하고(2004.10.19.), 산하에 『사각지대해소및재정건전화소위원회』를 설치하여 국민연금 개혁을 논의한다. 그러나 연금특위의 인원 구성이 보건복지위원회의 여·야 구성 비율과 일치하고, 참여 위원들의 정책성향도 동일하여, 국민연금기금 운용 및 관리체계 개선에 합의한 이외 연금개혁의 양대 과제인 재정안정화 방안과 사각지대 해소방안에 대해서는 여·야간의 입장 차이만 재확인하였을 뿐 더 이상의 진전 없이 특위는 시한 만료를 맞게 된다(2006. 2.28.)(김정민, 2007: 91-95).

기대를 모았던 연금특위가 성과 없이 활동을 종료할 즈음, 정부·여당 수정안을 제출하였던 유시민 의원이 보건복지부 장관으로 취임하면서(2006. 2.10.) 국민연금 개혁도 새로운 전환을 맞이하게 된다. 유시민 장관은 “국민연금법 개정을 위해 보험료율을 높이고 지급액을 낮추는 정부안에 굳이 얽매일 필요는 없으며, 개방적인 태도로 연금법 개정 방안을 논의해 봐야 한다”며 한나라당이 주장하는 기초연금제에 대해서도 수용할 의사가 있음을 시사했다.⁷⁸⁾ 보건복지부는 그간의 모수적 개혁안에서 탈피하여 기초연금제도 요소를 반영한 새로운 개혁안⁷⁹⁾을 마련하여 야당과의 접점을 모색하였다. “정부(보건복지부)안은 외형적으로 한나라당안과 비슷하였으나, 급여율 개념이 아니라 일정 액수로 제시되어 공공부조의 성격을 가졌고, 일정한 연령의 전 국민을 대상으로 하는 것이 아니라 하위 소득 60%라는 선별적인 지급이어서 보편연금과는 거리가 있었다”(김영순, 2012: 309).

새로운 정부안이 제시되자, 여당인 열린우리당도 보건복지부와 당·정 토론

77) 『매일경제신문』(2005.10.13.) “노 대통령, “국민연금 개혁특위 만들자”

78) 『문화일보』(2006. 6. 4.) “국민연금, ‘유시민식 개혁’ 가시화?”

79) 그 내용을 살펴보면, “기초노령연금은 65세 이상 노인 45%에 대하여 월 8만원씩 ‘기초노령연금’을 지급하고, 급여수준은 60%→50%로 하되, 퇴직 전 소득의 70~80%가 유지되도록 다층노후소득보장 체계 구축을 목표로 단기적으로는 50%, 장기적으로(2030년까지) 퇴직연금 등의 성숙 정도를 감안 40%까지 인하하는 계획이었다. 보험료율은 2008년~2017년까지 1년마다 0.39%p씩 인상하여 12.9%가 되도록 하여 기존 정부안인 15.9%보다 낮게 설정하였다. 이 안은 2030년을 목표로 국제경제기구에서 권고하였던 다층노후소득보장체계를 구축하여, 국민연금과 더불어 중산층 이상은 사적보장(퇴직연금 및 개인연금 등)을 강화하고, 저소득층은 정부지원의 기초연금으로 노후소득보장을 한다”는 것이었다(국민연금공단, 2008: 234).

회 및 당·정 협의를 진행하여, 정부안을 수정한 뒤 당론을 확정, 『국민연금법』 개정안⁸⁰⁾과 『기초노령연금법』 제정안을 여당안으로 발의한다. 민주노동당도 현애자 의원이 대표 발의한 『국민연금법』 개정안⁸¹⁾과 『기초연금법』 제정안을 발의한다. 그 뒤로 2006년 9월 정기국회에서 법안 심사 시기인 11월까지 수십 개의 『국민연금법』 개정안이 발의되었고, 정기국회 본회의와 보건복지위에서 계속 논의를 이어나갔다.

특히, 한나라당은 2002년 대선 패배와 2004년 총선의 탄핵 위기 국면에서 영입하여 비례대표의원으로 당선된 다수의 연금 전문가들⁸²⁾을 활용하여 사각지대 해소라는 확고한 문제의식과 기초연금 도입이라는 정책 대안, 그리고 과거 김영삼 정부 시기 구조개혁의 논리와 경험을 바탕으로, 연금 관련 정국을 주도해 나간다. 재정안정성을 강조하는 보수정당으로서는 다소 파격적이라 할 수 있는 기초연금안은 연금사각지대 노인층과 저소득층에, 보험료를 인하는 국민연금을 불신하고 당면한 생활고로 하루 하루 생계가 급한데, 미래를 위한 강제저축인 연금 보험료가 부담스러운 적잖은 사람들 귀에는 솔깃한 제안이었다(김영순, 2012: 309-310)⁸³⁾. 이런 한나라당의 공세적인

80) 그 내용을 살펴보면, “전체 노인 인구의 60%에게 기초수급자 및 차상위계층 월 10만원, 일반노인 월 7만원의 ‘기초노령연금’을 2007. 7. 1.부터 지급한다. 국민연금 보험료율은 9% 유지하되, 급여수준은 60% → 50%(2008)로 하향조정한다. 지역가입자 중 차상위계층에 대한 보험료 지급과 군 복무 크레딧도 포함”하였다(국민연금공단, 2008: 235).

81) 민주노동당의 연금개혁안은 “전체 노인의 80%에게 기초연금을 지급하는 ‘기초연금법안’을 발의하였다. 재정 부담을 감안하여 5%로 시작하여, 매년 1%p씩 인상하여 2018년 15%에 도달한다는 것이다. 이는 한나라당 기초연금제안과 유사하나, 전체 노인의 80%에게 급여수준 15%(한나라당 모든 노인에게 급여수준 20% 지급)로 하고, 부부수급자의 연금액이 독신수급자의 5/6이 되도록 한 점이 차이가 있다. 국민연금의 연금급여율은 45%(기초연금 15% 제외)가 목표이며, 국민연금이 중심이 되는 체계이다. 보험료 부과 상한액을 폐지하여 고소득자의 국민연금 부담을 강화하는 대신, 저소득층에 대해서는 보험료를 지원해주고 실업급여 수급자의 보험료도 보조해 주며(50% 수준), 출산·육아·군복무 크레딧을 도입하도록 하였다”(국민연금공단, 2008: 237).

82) 2004년 17대 총선에서 한나라당 비례대표 2번으로 당선된 박세일은 박근혜 대표와 함께 공동선대위원장으로서 총선을 진두지휘했을 뿐 아니라 비례대표공천심사위원장으로 있으면서, 학계·연구계의 경제·재정전문가들을 대거 영입한다. 한나라당 비례대표 당선자 21명 가운데 1/3이 학계 출신이었고, 비례대표 1번을 국내 여성경제학 박사 1호인 김애실로 지명함으로써 전통적인 남성우위 보수 정당인 한나라당이 여성 투표자들에게도 정치적 소구력을 느끼게 하였을 뿐만 아니라 ‘정책정당’ 이미지를 전파한다. 다른 경제·재정 전문가 출신 비례대표 당선자의 면면을 보면, 학계 출신으로는 윤건영(연세대 경제학과 교수), 박재완(성균관대 행정학과 교수), 연구원 출신으로는 한국개발연구원(KDI) 출신의 유승민, 이혜훈, 이주호 박사 등이 있었다(『한겨레신문』(2004. 5.24.) “‘전문성 엔진’ 정책 경쟁 제촉. 이 중에서 당 정책위의장 박세일은 김영삼 정부 시절 청와대 사회복지수석으로 있으면서 구조개혁안을 강력하게 추진하였고, 윤건영은 국민연금제도개선기획단 위원이었으므로(2차 연금개혁 초기 국민연금발전위원회 위원 겸 재정분석전문위원회 위원장으로 있다가 사퇴한 경력도 있다), 한나라당 개혁안이 이전 김영삼 정부 시기의 이층적 구조개혁안이 부활할 개연성이 상당히 높았다. 박세일, 윤건영이 동시에 국회에 등원한 것은 한나라당이 IMF 경제위기라는 경제적 충격과 정권교체라는 정치적 충격을 동시에 맞부닥뜨리면서 놓쳐버린 구조개혁의 동력을 서서히 회복함을 보여주는 전조라 할 수 있었다. 이혜훈 또한 한국개발연구원 근무 당시 2차 개혁 초기 국민연금발전위원회 내 제도발전전문위원회 위원으로 국민연금 제도 개혁안 연구에 참여한 적이 있다. 이후 박세일은 당 정책위의장으로, 윤건영은 보건복지위원으로 연금개혁안을 대표 발의하고, 박재완, 이혜훈 등은 보건복지위원회 위원으로 연금개혁 논의에서 왕성한 활동을 하게 된다.

활동은 열린우리당에게도 자극이 되었다. 한편으로는 국민연금의 재정안정성을 강조하면서, 시민단체와 노동계의 반발, 이념적 색깔의 차이에도 불구하고 기초연금제로 공조하는 야당(한나라당·민주노동당)의 공세에 기초연금제 수용으로 대응하면서 국민연금 개혁의 추동력을 놓치지 않으려고 하였다.

오랜 여·야간의 대치 속에서 교착국면을 벗어나지 못하고 있던 국민연금법 개정 입법과정은 열린우리당 강기정 의원이 대표발의한 『국민연금법 개정안』과 『기초노령연금법안』⁸⁴⁾이 보건복지위원회를 통과됨으로써 조금씩 진전이 이루어진다(2006.11.30.)⁸⁵⁾.

이에 대하여 한나라당은 1차적으로 보건복지위원회에서 정부·여당 합의안에 대응하여 자체적으로 기초연금제가 포함된 개정안⁸⁶⁾, 절충안⁸⁷⁾을 제시하였지만, 열린우리당의 수적 우위 앞에 모두 부결되고, 정부·여당안이 법제사법위원회로 이송되게 된다. 한나라당은 자당 소속인 법제사법위원장을 활용하여 당시 여·야간의 첨예한 갈등을 빚고 있던 『사학법』과 연계하여 정부·여당의 국민연금법 개정안을 보류시켰다가, 한나라당·민주노동당 합의안인 『국민연금법일부개정법률안(대안)에 대한 수정안』⁸⁸⁾과 한나라당 박재완 의원이 대표 발의한 『기초노령연금법안에 대한 수정안』⁸⁹⁾과 함께 본회의

83) 유권자의 환심을 사기 위해 국가 재정능력을 고려하지 않고 방만한 재정 운영을 하는 것을 ‘적극적’ 포퓰리즘(Populism)이라 한다면, 역으로 유권자 환심을 사기 위해 필요한 재정 운영을 하지 않으면서 재정수입의 감면(감세)을 추진하는 행태는 ‘소극적’ 포퓰리즘이라 할 수 있다. 야당인 한나라당으로서는 집권 당국자가 아니어서 국가 재정을 고려할 압박이 덜 하므로 국민연금보험료 인하와 같은 소극적 포퓰리즘의 유인이 클 수밖에 없었다.

84) 처음으로 기초노령연금을 별도로 신설하여, “자산조사를 하여 하위노인 60%에게 5% 급여율(국민기초생활보장대상자와 차상위계층은 10만원, 일반노인은 7만원)로 70세 이상은 2008. 1. 1.부터, 65세 이상은 2008. 7. 1.부터 지급하되, 그 비용 부담은 국가와 지자체가 재정여건과 노년 세대 규모를 고려하여 40~90% 분담”한다는 내용이었다(김영순, 2012).

85) 여·야 위원 간 동수로 아무런 의사결정을 할 수 없었던 보건복지위원회 인원 구성은 제17대 국회 하반기 들어서 민주당 위원이 이전의 김종인 의원에서 김효석 의원으로 교체되면서 변화가 일게 된다. 김종인 의원이 사각지대 해소를 위한 기초노령연금제도 도입에서 한나라당·민주노동당과 공동 보조를 한 데 반하여 새로 보임된 김효석 의원은 민주당 내에서 열린우리당과의 통합을 주장하는 인물로, 정책적인 측면에서도 기초노령연금제 도입보다는 재정안정성을 더 중시하여 열린우리당에 동조하게 된다. 그 결과 열린우리당·민주당 의원이 과반수(11)를 확보함으로써 이후 의사결정은 열린우리당의 의사대로 관철된다. 한나라당·민주노동당은 다른 대안을 계속 제시하지만, 번번히 열린우리당·민주당 연합체에 수적으로 밀리게 되고, 소극적인 회의 불참 밖에 할 수 없어서 이전처럼 거부권자로서의 역할을 현저히 약화된다(김정민, 2007: 106).

86) 김병호 의원 개정안으로, 보험료율을 7%로, 급여율은 40%로 인하하고, 기초연금은 일반 조세재원을 기반으로 하여 ‘08년에 하위 60% 노인을 대상으로 5%에서 시작하여 ‘28년에 전 노인에 대하여 20%까지 지급한다는 내용이었다.

87) 전제회 의원 개정안으로, 2028년까지 대상 노인을 하위 80%로 하는 내용이었다.

88) 정형근·현애자 의원이 대표 발의하여, 조세를 재원으로 하는 기초연금 10%(65세 이상 80% 이상), 보험료 재원의 소득비례연금 40%로 하여 총 급여율은 50%로 하고, 보험료율은 9%를 계속 유지한다는 내용이었다(정형근·현애자(2007)).

89) 박재완 의원이 대표 발의하여, 국가가 부담하여 월 소득의 6%를 지급하는 내용이었다(박재완(2007b)).

에 상정한다.

그러나 대선을 앞두고 여당(열린우리당)에서 대규모 탈당사태가 빚어져 과반의석을 확보하였던 여당이 잔류파, 중도통합신당, 민생정치모임으로 사분오열되면서 뚜렷한 정치적 구심점을 확보하지 못한 가운데, 정부·여당안, 한나라당·민주노동당의 수정안, 한나라당 단독 기초노령연금법수정안 모두 부결되고, 정부·여당의 기초노령연금법안만 가결되었다⁹⁰⁾. 한나라당·민주노동당 수정안 대안이나 한나라당 단독 기초노령연금법안은 열린우리당 계열(잔류파·중도통합신당·민생정치모임·민주당)의 반대로 부결된 가운데, 역시 대선을 앞두고서 노년층을 대상으로 하는 정부·여당 기초노령연금안은 여·야 골고루 투표함으로써 본회의를 통과하게 되었다⁹¹⁾.

그 뒤 국민연금 개혁의 실패에 대한 여론의 따가운 질타가 계속 이루어지는 가운데 한나라당이 『사학법』의 타결을 고리로 열린우리당과 합의함으로써 2007년 제2차 연금개혁⁹²⁾은 최종적으로 이루어지게 된다.

90) 정부·여당 수정안의 부결에는 대선을 앞두고 정부와의 차별화를 모색하던 열린우리당 탈당파(중도통합신당, 민생정치모임 등)의 기권, 반대가 결정적이었는데, 강경발언으로 동료 의원들과 관계가 매끄럽지 못하였던 유시민 보건복지부 장관에 대한 반감, 보건복지위원회 통과 이후 본회의 통과를 낙관하였던 정부의 방침 등의 요인이 복합적으로 작용하였다(김정민, 2007: 114-115).

91) 이날 『노인장기요양법』도 통과된 것을 보더라도, 대선(2007)과 제18대 총선(2008)을 앞두고서 모든 정치 세력이 노년층 득표를 염두에 두고 ‘비난 회피’ 행동을 하였음을 알 수 있다. 당시(2008년) 65세 이상 노인 인구는 총 502만 1,000명으로 추산되었으며, 그 중에서 기초노령연금수령자는 301만 2,600여명으로 예측되었다 『국민일보』(2007. 4. 3.)

92) 보험료율은 9%, 대체율은 40%,(2008년에 50%, 2009년부터 매년 0.5%씩 낮추어 2028년에 도달), 군복무, 출산 크레딧 제도 도입, 남녀 유족배우자 수급연령을 55세로 동일화, 분할연금수급자의 재혼 시에도 수급가능, 병급조정 가능, 노령층 노동 유도 연금 혜택 부여 등의 내용이 포함되었다.

제2절 참여자의 활동

1. 제도적 참여자

1) 정부·여당(열린우리당·민주당)

노동·인권운동 변호사, 강성 야당의원의 경력과 대통령 후보시절의 진보적인 발언들로 노무현 대통령이 진보적인 개혁을 적극 추진할 것이라는 기대가 많았었다. 그러나 집권과 동시에 이전 김대중 정부에서 경기부양책으로 활용되었던 신용카드 납탈에 따른 거품이 붕괴되면서 신용불량자가 급증하고 경기가 침체되자, 후보 시절 주장하였던 재벌개혁을 비롯한 진보적인 경제정책은 유보된다. 대신에 정부 관료주도로 신자유주의적인 경제 정책이 정부 정책의 기초가 되었다는 비판이 일어난다.⁹³⁾ 게다가 대외적으로 9·11테러 이후 미국의 공세적 신자유주의 정책이 강화⁹⁴⁾됨에 따라 노무현 대통령은 자신의 집권 기반이라 할 수 있는 남북화해정책의 주도권을 놓치지 않기 위해서는 대북정책 이외의 미국의 세계정책(전략)에 일정 부분 양보 또는 동조하는 입장을 취한다. 그리하여 이라크 전쟁에 병력을 파견하는 한편, 한·미 FTA처럼 신자유주의 경제질서를 내재화하여 자신의 지지층의 이해와 배치되는 경제정책을 펼치게 된다. 더욱이 “민의(民意)를 파악해 어젠다를 구성하기 보다는 본인이 추구하는 미래과제만 강조하는” 노무현 대통령의 이른바 ‘토플러 리더십(Toffler Leadership)⁹⁵⁾’은 정부의 이념 정향에 따른 일반적인 정책성향의 예측과는 어긋난 결과를 만들어냈다.

93) 『경향신문』 (2003. 5.19.) “달라진 노무현/‘원칙’버키나 ‘현실 타협’ 우회”

94) 9·11 테러를 기화로 미국은 압도적인 무력의 과시를 통해서 세계 패권을 확고히 하는 ‘협과 공포의 정치’ 전략을 구사한다(안병진, 2003: 176). 이러한 미국의 강압적인 세계패권전략은 경제 분야에서는 신자유주의 경제정책의 전면화로 이어지고, 진보·개혁 정권을 표방하였던 노무현 정부 또한 이러한 세계적인 신자유주의 흐름에 크게 저항하지 못한다.

95) 『연합뉴스』 (2007. 1.29.) “대통령, 독선 버리고 조정력 갖춰야” “국민은 품위·위엄 갖춘 대통령 원해”...` 한국 대통령 리더십 학술회의’. 이 당시 노무현 대통령과 비슷한 시기((2000년대 초·중반)에 재임하였던, G. W. Bush 미국 대통령, T. Blair 영국 수상, 고이즈미 준이치로((小泉純一郎) 일본 총리 등 각국 정상들이 대부분 정계에 오래 있으면서(insider) 대화와 타협을 통해서 정책 합의점을 이끌어내는 ‘합의의 정치(the Politics of Consensus)’를 하기보다는 외부자(outsider)로서 기성 정치권에 대한 일반 유권자들의 혐오, 염증을 기반으로 급부상하여 자신만의 정책 어젠다를 강력하게 설파하는 ‘신념의 정치(the Politics of Conviction)’를 구현한 흐름과도 무관하지 않았으리라 생각한다.

이러한 성향은 개혁·진보파라는 한국 정치 스펙트럼 상의 소수와 중에서도 소수파인 그의 주요 참모그룹이 부족한 인력을 확충하고 정보를 얻기 위해서, 한때 개혁의 대상으로 여겼던 재벌계 경제연구소인 삼성경제연구소로부터 주요 정책 아이디어를 제안 받고⁹⁶⁾, 정부 각료에 삼성그룹 사장 출신을 임명하는 등⁹⁷⁾ 인적 자원을 수혈함으로써 더욱 심화되게 된다.

과거 386운동권 세대가 주축이 된 열린우리당은 청년시절의 민주화 운동을 정치자원으로 하여 제도 정치권에 진입하였지만, 체계적인 정권 운영의 비전도 경험도 없었다. 더구나 ‘탄돌이’이라고 불릴 정도로 2004년 탄핵국면에서 노무현의 우군세력이라는 이미지로 국회에 입성하였기에, 노무현 정부의 정책 리더십에 저항할 정책역량, 정치적 자립성도 약하였다⁹⁸⁾. 이들은 신자유주의적인 정책 어젠다를 전파하고 실행하는 재벌계 경제연구소와 정부 관료의 주장에 쉽게 설복 당하였고, 오히려 그것이 새로운 시대의 정신⁹⁹⁾으로 인식하였다.

민주당은 2002년 대선 과정에서부터 시작하여, 평소 노무현 대통령의 정치적 행보에 불만을 가진 구 민주당 정치인그룹이 노무현 대통령의 열린우리당 창당에 동조하지 않고 잔류한 세력이었지만, 기본적인 정책성향은 열린우리당과 크게 차이가 없었기에 열린우리당이 추진한 연금개혁에 공동보조를 취한다¹⁰⁰⁾.

대개의 경우 진보적인 정부는 복지 확대를 주장하였지만¹⁰¹⁾, 일반의 예측과 달리 여당인 열린우리당은 국정을 책임지는 집권당으로서 국민 연금 재

96) 『시사INLive』(2013.06.17.) ‘참여정부와 세리, 달콤 짭짤한 관계

97) 『한겨레21』(2005.01.15.) “정부와 헤어질 수 없는 삼성”

98) 탄핵 열풍으로 극한의 위기에 몰린 한나라당이 아파트 분양원가 공개를 총선 공약으로 내걸고 총선 후에도 적극적이었던 반면에, 여당인 열린우리당은 뚜렷한 정책적 소신을 갖지 못한 채 대통령의 ‘원가공개 반대’와 국민 여론 사이에서 오락가락 정책행보를 보인다. 진보적이라는 386 운동권 세력이 대거 국회에 입성하였지만, 이라크 추가 파병이랄지 주한 미군 감축 등에서 뚜렷한 정책 저항을 보여주지 못한다(『한겨레신문』(2004.06.10.) “여당 ‘정책정당화’ 비틀”).

99) 당시 세계적으로 엔서니 기든스의 ‘제 3의 길’이 전 세계 중도 진보진영에 일대 바람을 일으켰고, 남아공의 타보 음베키(T. Mbeeki) 대통령 등 과거 민주화 운동으로 집권한 세력들이 신자유주의적인 구조조정에 앞장서는 경우가 많았다(N. Klein, 2008).

100) 다만, 앞서 언급하였듯이 민주당 소속 김종인 보건복지위원회 위원은 사각지대 해소에 대한 평소 소신이 확실하여 제17대 국회 전반기 정부·여당의 국민연금개혁안이 보건복지위원회를 통과하지 못하게 하는 가장 강력한 거부권 행사자로 작용하였다. 하지만, 다른 민주당 소속 국회의원들은 국민연금에 대한 뚜렷한 정책지향이 없이 열린우리당안의 재정안정성 강화 방안에 방관적 지지의 입장이었다.

101) “진보정당은 보수정부의 복지축소를 지지하지 않고, 보수정당은 진보정부의 복지확대를 위한 증세에 반대한다”는 정파별 이슈 소유자의식(issue ownership)에 어긋나지 않게 “진보정부에서 복지축소를 하면 보수정당은 그 정책을 지지하고, 보수정부에서 복지확대를 위한 증세를 한다면 진보정당은 지지한다”는 Immergut(2007: 30)의 추론을 볼 때, 축소개혁을 추진하는 노무현 정부의 연금개혁에 대하여 어느 정도 야당의 의견이 반영된다면, 보수 야당인 한나라당이 지지할 가능성은 높다고 할 수 있었다.

정의 고갈 위험을 도외시 할 수 없었고, 당시 한창 세계적으로 성행했던 신자유주의적인 시대흐름의 제약으로 인하여 국민연금 축소 개혁을 추진하게 되었던 것이다. 그런 가운데 국가 미래 대계를 염두에 둔 국정을 추진하던¹⁰²⁾ 노무현 대통령은 제17대 국회 전반기의 경색된 국면을 타개하고자 선거구제 개편을 위한 한나라당 주도의 ‘대연정 제안’을 하고¹⁰³⁾, 이후 사민당과 보수 기민당-기사당의 대연정을 성공적으로 진행한 독일의 사례를 거론하며¹⁰⁴⁾ 한나라당과 열린우리당의 정책공조에 대한 아쉬움을 계속 표명하고, 지지층의 강한 반대 속에서도 추진하였던 한·미FTA 타결¹⁰⁵⁾, 여·야간의 정국 교착의 큰 원인이었던 『사학법』 재개정 합의 등을 일련의 여·야간 교섭의 결과, 교착국면을 타개하고 국민연금개혁의 합의를 하게 된다.

2) 야당(한나라당·민주노동당)

제2차 연금개혁의 중요한 참여자는 한나라당과 민주노동당이였다. 한나라당은 두 번의 대선에서 거듭하여 정권획득에 실패함으로써 ‘만년 야당’의 위기가감이 고조되었다. 이에 시민사회에서 뉴라이트(New Right) 운동을 적극 전개하여 수구세력이라는 기존 이미지의 탈색을 시도하면서 먼저 담론장에서의 주도권을 되찾기 위해 노력한다¹⁰⁶⁾. 아울러 2004년 제17대 총선에서 학계·경제연구기관 출신의 경제·재정 전문가를 대거 비례대표로 당선시킴으

102) 앞서 언급한 ‘토폴러 리더십’처럼, 노무현 대통령은 단기적이고 정파적인 이해보다 장기적이고 국가대계를 위한 정책을 지향하였고, 그 대표적인 사례로 캐나다의 멀로니 수상이 연방부가세 인상을 하여 다음 총선에서 정치적으로 몰락하였지만, 캐나다의 재정흑자의 토대를 만들었다고 자주 거론하였다(『한겨레신문』 (2005.10.31.) “‘당 중심론’으로 당-청 선긋기?”)

103) 『경향신문』 (2005.07.29.), “盧대통령 “한나라 주도 대연정” 제의“

104) 『연합뉴스』 (2005.10.11.) “노대통령의 ‘독일 대연정’ 평가” 독일의 중도좌파 정당인 사회민주당의 Schroeder정부가 ‘신중도(Neue Mitte)’라는 기치 아래 전통적인 당의 정책지향·이념을 탈피하여 국가경쟁력 제고를 위해서 과감한 노동시장 개혁을 추진하는 모습에 강한 인상을 받은 것 같다.

105) 노무현 대통령의 청와대 정책실장이었던 변양균에 따르면, 평소 여론조사 지지율에 무덤덤하였던 노무현 대통령도 한·미FTA에 지지층이 강렬하게 반대하고, 이반되는 것에 대해서는 관심을 크게 기울였다 한다(변양균, 2012).

106) “뉴라이트전국연합의 싱크탱크인 ‘뉴라이트정책포럼’(2006. 3. 발족)은 공기업민영화, 규제완화, 세금 인하 등을 골자로 한 정책자료집을 수시로 발간하였고, 한나라당과 토론회를 개최하며 정책적인 영향력을 행사하였다. 김영삼 정부 시기 청와대 사회복지수석을 맡으며 ‘세계화’를 추진하였고, 한나라당 정책위원장을 역임한 박세일 서울대 국제대학원 교수가 공동대표를 맡고 있는 선진화국민회의는 참여정부의 여러 경제정책을 ‘포퓰리즘 정책’이라 몰아붙이며 ‘선진화 담론’을 주도하여 작고 강한 서비스 정부로 전환하는 등의 ‘10년 반성 10년 설계’프로젝트를 내놓는 등 대안을 제시하였다. 또 바른사회시민회의도 연금개혁, 금산분리·수도권 총량제·출자총액제한제 폐지 등 우파적 투자활성화 대책을 제시하며 토론회와 좌담회를 여러 차례 개최하였다”(『세계일보』 (2008. 1.13.) “사회변혁 주도 진보서 보수로”).

로써, 이들을 통하여 2007년 대선에서 전통적인 지지층인 노년층의 표 결집을 위한 국민연금 제도 개혁안을 산출하는 등 정책역량을 크게 강화한다.

전통적으로 보수정당은 재정 안정성 강화를 위해서 국민연금 급여율을 인하하고, 기여율을 인상하는 대안을 선호한다는 인식이다. 보수정당인 한나라당이 공적연금 확대를 주장하는 진보정당인 민주노동당과 정책 공조를 한다는 사실은 쉽게 예상할 수 없었다. 하지만, 수적 우위를 앞세운 여당(열린우리당)의 축소개혁안 통과에 맞서기 위해서, 기초노령연금의 마련과 연금 사각지대 축소라는 공통분모를 토대로 민주노동당과의 정책공조가 이루어지게 되었던 것이다. 기초연금제안은 노년층과 저소득층에게 소구력을 갖게 되어 이들로부터 득표할 수 있다는 점 외에 장기적으로 한나라당의 전신인 신한국당 김영삼 정부 시절에 추진하였다가 좌절되었던 2층 체계의 구조개혁의 단초를 제공하고, 더 나아가 민영화로까지도 이어질 수 있었다.

한나라당은 국민에게 혜택이 주어지는 기초연금제를 강조하는 프레임 설정(Framing)만 하였지, 구체적인 재원에 대해서는 모호한 입장을 유지하였다. 자신들의 주 지지층인 노년층에 소구력을 갖는 행동을 하는 공로 자랑(Credit-Claim) 행동만 할 뿐, 구체적인 비용지불의 비난은 회피(Blame-Avoidance)하는 모양새였다. 이후에도, 당초 자신들이 주장하였던 기초연금이 포함된 국민연금법 개정안이 정부·여당으로부터 거부당하고, 대신에 정부·여당이 별도의 기초노령연금법안을 보건복지위원회에서 통과시킬 때는 퇴장으로, 정작 정부·여당안이 본회의에 상정되자, 표결에서는 찬성을 함으로써, 자신들이 생각하는 연금개혁안이 아니더라도 기초노령연금을 좌절시켰다는 비난은 듣지 않으려는 행태를 반복적으로 보인다.

야당은 정치적 자원이 제약적일 것이라는 통념을 깨며, 한나라당은 다수의 연금전문가, 확고한 정책 논리와 과거의 연금개혁 경험을 기반으로, 제17대 국회 전반기 때는 보건복지위원회 내 우호적인 민주당 위원(김종인)·민주노동당과의 정책공조를 활용하여 정부·여당의 축소적 모수개혁안을 좌절시켰고, 그러한 이점이 사라진 제17대 국회 후반기에는 법제사법위원장직을 이용하여 다른 법률과 연계시키도록 함으로써 역시 연금개혁을 저지하는 등, 자신이 갖고 있는 정치적 자원과 구조적 이점(거부점에서 거부권 행사자)을 적절히 활용하였고, 이념적 스펙트럼 상 반대되는 진보정당 민주노동당과도

협력하였다가 결정적인 순간에 여당(열린우리당)과 손을 잡는 기민한 움직임
을 벌여 궁극적으로 자신들이 원하는 방향에 가깝게 개혁이 변형되도록 유
도하였다.

다른 한편 한나라당과 이념적인 대척점에 놓여 있는 민주노동당은 그동안
압도적인 보수 헤게모니 하의 한국정치에서 원외정당으로서 제대로 된 정책
역량을 펴보지 못하다가 비례대표제 개혁과 2004년 탄핵 정국으로 진보의
문이 활짝 열림에 따라 등원한 이래, 진보정당으로서 꾸준히 복지 정책 아이
디어를 제안함으로써 정치권 전반에 신선한 자극을 가한다¹⁰⁷⁾.

민주노동당은 기존 국민연금 급여율을 유지하게 하는 한편, 기초연금제도를
도입하여 사각지대 문제도 해소하려 하였다. 처음으로 원내 진출한 소수
정당으로서 자신들의 정책지향을 효과적으로 국가정책으로 입법화하기 위해,
유력한 기성정당인 한나라당과 협력하는 정치적 탄력성도 보이기는 하였지
만, 마지막 순간에 거대 기성정당 간의 협력 앞에는 무력해져, 기초연금제
도입에 대한 공로를 한나라당에 모두 빼앗기고 자신들은 오히려 열린우리당
-한나라당 합의안에 원칙론적 비판만 하며 과거의 운동권 정당으로 축소되
는 한계를 노출하기도 하였다. 제도권 정당으로 진입한 만큼 원칙론적인 사
회보장제 신설 또는 소득세 증세, 국방비 삭감 수준을 뛰어넘는 보다 실현가
능성 높은 재원 마련 방안을 제시해야 할 책임도 있었다. 민주노동당의 주
세력기반인 민주노총의 정규직 노조의 이해에 배치될 수도 있는 정규직 노
조의 양보를 통한 기초연금 재원 마련의 방안¹⁰⁸⁾도 참신하고 사회연대를 위
한 큰 걸음을 내딛는 일이 될 수도 있었지만, 민주노동당과 노동계의 논쟁
수준을 넘어서 국가 사회 전체의 합의로 이어질 정도로 좀 더 구체적이고
세련되게 정책화되지는 못하였다.

107) “당시 민주노동당 정책실은 폐쇄적이지 않고, ‘진보의 현대화’를 고민했고, 그 결과로 대형마트 규제, 상가
및 주택 임대차 보호법, 복지확대를 위한 조세개혁, 신용카드 수수료 인하 등 현실적이고 구체적인 대안을 제
시하였다”고 보수언론에서도 평가하였다(『조선일보』(2012. 5.17.) 정우상(논설위원), “진보, ‘전태일 정신’으
로 돌아가라”).

108) 민주노동당은 “국민연금 사각지대 계층의 보험료 지원 필요한 재원 12조 원 중, 연금가입 노동자의 미래급
여 인하, 일정소득 이상 노동자의 보험료 인상 등으로 약 7조원의 재원을 마련하여 국민연금 사각지대를 해소
하는 동시에 노동계층 내의 사회적 연대를 강화하자”는 제안을 한다(『연합뉴스』(2006.11.21.) “저소득 비정
규 노동자 국민연금 보험료, 노동자가 지원하자”). 정규직 노조가 주축이 민주노총의 정치적 대표기구인 민주
노동당이 비정규직 노동자가 많은 국민연금 사각지대 계층에게 사회적 연대의 손을 내밀음으로써 경연계-보
수세력이 조정하는 ‘노(정규직)-노(비정규직)갈등’을 막음과 동시에 노-노연대를 통하여 경영계로부터 더 많은
양보를 끌어낼 수 있다는 주장도 있었지만, 경영계-보수세력의 ‘노동자 양보론’에 굴복한 것이라는 반론이 팽
팽히 맞서면서 실질적인 대안에 이르지 못하였다(『한겨레신문』(2008.06.26)“정규직이 고통분담’ 연대인가
자해인가”).

2. 비제도적 참여자

1) 노동단체·시민단체·사회복지 전문가

노동계는 연금개혁으로 인한 급여수준 삭감이나 보험료 인상에 대해 강하게 반발하였다. 민주노총과 한국노총 등 노동단체들은 정부·여당 주도의 감축적 연금개혁을 ‘개악’이라 부르며 강하게 반대하였다. “연금재정 불안정의 원인을 수급 구조 불균형에서 찾기보다는 기금운용기구의 불투명성·무책임성·비전문성·비민주성에서 비롯된 기금운용의 부실 때문”이라고 주장하였다. 아울러 “정부에서 발표한 재정추계는 기본가정, 즉 경제성장률, 임금상승률, 출산율, 평균기대수명 등 미래의 불확실한 변수들을 활용하여 향후 70년 이후의 재정상황을 추계한 것으로 매우 비현실적인 수치다”고 지적하였다(민주노동당 정책토론회 자료, 2004; 현외성, 2008: 366 재인용).

노동계의 의견은 “기존 연금 급여율 및 보험료율을 가급적 그대로 유지하고, 기금운용위원회의 구성을 가입자 위주로 전환하며, 어려운 계층의 연금 보험료 일부를 정부가 국고에서 지원함으로써 공적연금에서 정부역할을 강화해야 한다”는 주장이었다. 또한 “빈곤 노인계층에 대한 기초연금제도를 조기에 도입하고, 보험료 상한선 폐지, 연금급여액 상한선 도입을 통하여 공적연금의 소득재분배 기능을 제고해야 한다”고 했다. “잇따른 보험료 및 급여율 조정으로 국민들의 불신이 팽배해 있음을 지적하고 ‘국민연금 근본 개혁을 위한 특별위원회(가칭)’ 설치를 제안하여 정부안을 제로베이스에서 재검토할 것”을 요구하였다(현외성, 2008: 367).

대표적인 시민단체인 참여연대는 민주노총과 공동으로 국민연금 개혁과 관련하여, “연금보험료 강제 차압 등의 문제는 부실한 자영자 소득과약 및 보험료 징수체계의 불합리성에 기인한다”며 “보험료 부과 징수 기능을 국세행정과 통합하는 등 자영자 소득과약을 위한 특별대책”을 주문하였다. 또, “비정규직, 일용직, 그리고 영세사업장 노동자 등도 사용자의 50% 보험료 부담혜택을 누려야 하지만, 정부의 행정관리 미비로 이들 대부분이 지역가입자로 분류되어 보험료를 전액 부담하는 등 불이익을 당하고 있으며, 연금의

사각지대가 축소되지 않고 있다”며 “일용직 등을 직장가입자로 편입시킬 수 있는 획기적인 방안”을 내놓을 것을 요구하였다. 그밖에 “국민연금운용위원회 상설화를 비롯하여, 기금운용 과정에 가입자 참여 확대, 조세방식에 의한 기초연금제도 도입을 위한 사회적 합의의 틀 구성 등”을 정부에 촉구했다.¹⁰⁹⁾

연금제도정상화를위한연대회의¹¹⁰⁾는 여·야간 국민연금 개혁안 합의 후 “정부와 정치권이 실체도 불분명한 ‘800억 적자 기금고갈론’으로 국민을 협박해 재정안정화만을 내세운 연금개혁을 추진하더니, 노후빈곤예방이라는 본래의 목적을 상실한 누더기 용돈연금제도를 만들었다”며 강하게 비판하였다.¹¹¹⁾ 이후 국민연금기금운용위원회를 정부부처로부터 독립된 소속을 갖게 하고, 위원회 구성에서 가입자 대표의 과반수 비율을 계속 유지함으로써, 전문성을 강조하며 전문가나 정부 중심으로 기금이 운영되는 것에 반대하는 운동을 전개한다.¹¹²⁾

사회복지 전문가 그룹은 “급여율 인하가 경제난으로 소득이 감소한 노동자의 생계를 더 어렵게 하고 계층 간 소득재분배에 부정적이라며, 급여율 인하에 반대”하였다. “보험료 인상 및 급여율 인하와 같은 법 개정 보다 기존 제도의 허점을 보완하여, 납부예외자의 축소 및 자영업자의 소득과약 제고를 통해 사각지대 문제를 먼저 해결해야 한다”고 하였다. 또 “천문학적인 액수로 적립된 국민연금기금은 투명성·전문성을 갖춘 상설 기금운용위원회를 통해서 효율적으로 운영하여 국민복지 증진에 기여해야 한다”고 권고하였다(현외성, 2008: 368).

시민·노동단체는 국민연금제도개혁안의 기본안 작성과정에서 한국노총을 제외하고는 제도적 참여 방안이 배제되었던 이전 김영삼 정부 시기와 달리 제2차 연금개혁 시기에는 정권교체로 진보·개혁 성향의 김대중-노무현 정부

109) 『한겨레신문』 (2004. 6.10.) “연금, 사각지대부터 해소”

110) 민주노총과 참여연대가 주축이 된 이 단체의 참가 단체는 다음과 같다. 건강권실현을위한보건의료단체연합, 다함께, 대전참여자치시민연대, 마창진참여자치시민연대, 전국농민회총연맹, 전국민주노동조합총연맹, 전국실업구복단체연대, 주거권실현을위한국민연합, 참여연대, 참여자치21, 한국노동조합총연맹, 한국빈곤문제연구소, 한국여성노동자회, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국YMCA전국연맹, KYC(한국청년연합회) (『연합뉴스』 (2007. 6.18. “노동시민단체, ‘연금제도 정상화를 위한 연대회의’ 발족”)

111) 참여연대 보도자료(2007. 7. 7.) “국민 배제하고 정치야합으로 통과된 용돈연금법은 원천 무효-노후빈곤 대제양 가져 올 용돈연금 만든 정부와 정치권에 역사적 책임 물을 것, 연금개혁법 원천무효를 위한 연금 정상화 운동 돌입할 것”

112) 참여연대 보도자료(2007. 9. 3.) “국민연금기금운용기구, 전 행정부처로부터 독립해야-200조원 국민연금기금, 정부의 관치기금 되게 해선 안돼, 기금운용에 대한 연금가입자의 관리감독 권한 강화해야”

하에서 참여하게 될 수 있었으므로, 자신들의 정치적 선호를 더 많이 반영할 기회가 생겼다. 그러나, 구체적인 개혁 입법의 과정에서는 시민·노동단체의 개혁안이 반영되기가 쉽지 않았다. 재정안정성에 중점을 둔 정부·여당은 자신들의 본래적인 진보·개혁 성향에 맞는 정책적 현실화를 하지 못함으로써 시민·노동단체의 진보적 연금 개혁 요구와 계속 충돌을 빚게 되었다. 이에 시민·노동단체는 자신들의 정치적 선호를 국회 입법과정에 반영하기 위해서 진보 정치세력인 민주노동당 뿐만 아니라 보수정당인 한나라당에도 정책적인 영향력을 행사하려 한다. 특히, 참여연대는 제1차 연금개혁 때와 마찬가지로 정파적 이해를 초월한 공익과 사회정의의 관점에서 저소득층과 사회적 약자를 위한 연금개혁을 주장하며 여론의 환기를 계속 유도한다.

다만, 한국노총과 민주노총은 급여율 삭감-보험료율 인상이라는 연금개혁안에 대하여 반대의 구호만 높았을 뿐 대안을 제시하지 못하였다. 노조 조직률이 10% 안팎으로 매우 낮은 우리나라 고용 실정을 감안할 때, 고용의 불안정성과 저임금에 시달리고 있는 대다수의 비정규직 노동자계층에게는 공기업 또는 대기업이라는 안정적인 직장에서 다양한 복지혜택을 누리고 있는 한국노총과 민주노총의 국민연금 권익 투쟁은 “‘있는 자’들끼리의 분배투쟁”에 불과할 따름이었다. 민주노총의 정치적 의사 대표기구 역할을 하고 있던 민주노동당에서 “정규직 노동자의 급여율 인하 및 보험료율 추가 부담을 통하여 재원을 마련하여 비정규직 노동자에게 지원함으로써 연금 사각지대문제 해결의 단초를 다지자”는 논의가 제기되었으나, “경영계-보수세력의 ‘정규직 노조 책임론’에 굴복한 논의”라는 반박 끝에 논의로만 그치고 말았다. 세계화, 정보화, 탈산업화의 진전으로 과거와 같이 물적 실체가 명확한 노동보다 서비스 노동이 보편화되어서 조직화가 쉽지 않은 이들 ‘광장 밖의 노동113)’에 대해서 기존 대기업 대공장 출신 노총 조합원의 인식이 크게 바뀌지 않는 한 ‘노(勞)-노(勞) 연대’는 쉽지 않았고114), 그만큼 한국노총, 민주노

113) “과거의 청년세대는 민주화 운동으로 광장을 쟁취하였지만, 후속 세대인 현재의 청년 세대들에게 그 광장은 좁아졌다. 혹독한 대학입시경쟁, 취직을 위한 스펙쌓기 경쟁, 만성적인 실업, 비정규직으로 내몰린 후배 청년세대는 ‘계급’이라는 단어로 한데 묶기도 어려운 다양한 소외집단을 지켜보면서 광장 밖으로 밀려났다. 선배세대가 쟁취한 민주주의 바깥에서 서성이고 있다.”(『경향신문』(2015. 7.17. “이제는 생활정치... 열려라, 청년정치”)

114) 비정규직 노조인 청년유니온을 조직한 조성주는 “‘민주노총 안에서 노조를 만들지 않은 것은 분열주의 아니냐, 그게 무슨 노조냐.’ ‘너희들 손에는 기름때도 없는데, 너희가 무슨 노동자냐.’ ‘편의점 아르바이트는 경험이지, 그게 무슨 노동이냐.’ ‘너희는 취업할 데도 많은데 눈높이가 높아서 그러는 것 아니냐!’”며 노동·진보 진영으로부터 비판을 받았다 한다(『경향신문』(2015. 6.27.)) “조성주, ‘이테올로지 없어도 세상을 바꿀 수 있

총 등 기성노조의 정치적 발언권도 제약되고, 축소되어 그들이 바라는 연금 개혁의 방향도 사회적으로 크게 공명을 받을 수도 없었고, 그들은 고립되어 갈 수 밖에 없었다.

2) 경영단체·경제전문가

한국경영자총협회는 2003년 정부(보건복지부)가 국민연금법 개정안을 입법예고하자, “연금 개정안은 재정적자 문제를 근본적으로 해결할 수 없고, 기업에 과중한 부담을 지우는 것”이라며, “보험급여율을 40%로 낮추고, 보험료율은 기존 9%를 유지해야 한다”는 성명을 발표하며, 개정안에 대하여 반대 입장을 나타냈다. 경총은 대신에 “퇴직금제도를 국민연금과 연계해 퇴직 후 연금급여를 소득의 60%수준이 되도록 해야 한다”고 주장했다.¹¹⁵⁾ 이에 더하여 김대중 정부 시기 연금개혁으로 새로 통합된 “도시지역 자영업자는 소득과약이 어려우므로 직장 근로자와 국민연금 재정을 분리해야 한다”고 밝히기도 하였다¹¹⁶⁾. 그 후 2004년 정부가 다시 개정안을 제출하자¹¹⁷⁾, “연금재정의 안정과 현행 저부담·고급여 체계에서 비롯된 세대 간 불평등을 해소하기 위해 불가피한 조치”라고 평가하면서도, 한편으로는 “국민연금과 퇴직금이라는 기업의 이중부담을 더욱 심화시킬 것”을 우려하였다. 결국 경영계는 “기업부담을 늘릴 수 없다”는 입장으로 급여율 인하 외에는 개정(안) 내용에 우호적이지 않았다(현외성, 2008: 367).

경영계는 이에 대한 대안으로 “기업인들에게 이중부담이 되고 있는 퇴직금과 국민연금을 연계하여 적정 연금급여율을 보장할 수 있도록 퇴직금 적용제의 규정을 마련해야 한다”고 주장하였다. “퇴직금 전환금 조항을 신설하여 퇴직금의 일정비율을 국민연금 보험료에서 차감할 수 있도록 하거나, 퇴직금과의 연계가 어려운 경우, 연금 급여수준을 기존 60%에서 40%로 낮추고 보험료를 동결함으로써 국민연금과 퇴직금의 이중부담·이중혜택 문제를

다”). 시각지대 비정규직 노동이 많은 현 청년 세대 노동에 대한 기성 진보·노동 세력의 시각은 경영계-보수 세력의 시각과 크게 차이가 나지 않을 수도 있음을 보여 준다.

115) 『매일경제신문』(2003. 8.19.) “차라리 적금 붓게 원금 돌려달라”

116) 『한국경제신문』(2003. 8. 9.) “국민연금개편, 부담·지급률 등 놓고 노·사·정 갈등”

117) 2004. 6. 국회 제출한 정부안으로, “기존 보험료 9%를 2010년부터 매 5년 1.38%씩 상향 조정, 2030년에는 15.9%로 조정, 급여수준은 60%를 2008년부터 50%로 인한다”는 내용이었다.

해소해야 한다”고 주장하였다. 또, “국민연금기금운용의 합리성, 객관성, 중립성을 보장하기 위해서, 국민연금기금운용위원회 산하에 기금운용과 기금투자 등을 전문으로 하는 ‘기금운용전문위원회’를 독립 상설화하여야 한다”고 주장하였다(현외성, 2008: 366-367). 전반적으로 경영계는 보험료 인상으로 인한 기업의 추가적 부담 가중만 문제 삼거나 이미 도시자영업자 통합이 제도화된 뒤에도 여전히 기존 사업장 노동자와 도시자영업자의 분리를 주장하고, 퇴직금과 국민연금의 연계를 주장하는 등 새로운 정책대안의 제시를 하지 못한 채, 과거의 주장을 반복적으로 하며, 정치권의 개혁안 논의를 수동적으로 수용하는 수준에 그치고 있었다.

경제적 효율성과 국민연금 재정의 안정을 추구하는 경제학자·경제전문가들은 보험료율 인상은 노동비용의 증가로 기업이 신규채용을 기피하게 하여, 실업 및 투자 부진으로 이어져 저성장을 초래하는 것을 우려하면서, 급여수준의 하향조정을 촉구하였다(현외성, 2008: 368). 또, 과거 법 개정 경험에 비추어 국회 입법과정에서의 대통령과 여당의 지지도는 매우 낮아 정부·여당 주도의 개혁 동력은 떨어진 가운데 야당의 유력 대선 후보들이 차기 대선의 득표만을 고려하여 포퓰리즘적인 연금개혁 공약을 제시할 위험이 있으므로 조속한 연금개혁이 이루어져야 한다고 주장하였다(배준호, 2006: 12-13). 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하여 사각지대 문제를 해소해야 하며¹¹⁸⁾, 재정안정을 위해서 국민연금뿐만 아니라 다른 직역의 공적연금까지 추가적으로 연계하는 통합적인 개혁이 필요하다는 주장도 있었고¹¹⁹⁾, 이에 반하여 재원마련이 부담되는 기초연금제도 도입보다는 국민기초생활보장제도 등 기존 사회보장 수급조건을 완화하여 중·하위 노년층의 사각지대 문제를 해소해야 한다는 주장도 있었다¹²⁰⁾. 경제학계는 전반적으로 급여율 인하 - 보험료율 인상을 통한 재정안정에 비중을 두었다.

118) 『세계일보』 (2007. 4.10.) 안종범(성균관대 경제학과 교수) “국민연금개혁, 끝장을 보라!”

119) 『서울신문』 (2007. 2.23.) 김용하(순천향대 경제학과 교수), “연금개혁, 어떻게 풀 것인가?”

120) 『세계일보』 (2006. 6.10.) 나성민(한양대 경제학과 교수), “국민연금 개혁, 재정안정이 핵심”

제3절 흐름의 결합과 정책의 창

보수의 압도적인 헤게모니 하에 있는 한국 정치 지형 상 개혁·진보진영의 입지는 소수파적인 상황이었다. 특히나 노무현 정부는 그 소수 개혁·진보진영 중에서도 더 소수파적인 위치였다. 그 결과, 일반대중의 노무현 정파에 대한 인식은 급진적인 세력으로 자리매김 되었다¹²¹⁾. 이러한 정치적 속성 때문에 생겨난 보수 세력의 막연한 의심과 불안감을 불식시키고, 소수정파로서 인력·정보 자원의 부족을 메우기 위하여, 노무현 정부는 재벌 대기업인 삼성의 인력을 적극 활용하였고, 그 계열 경제연구소인 삼성경제연구소(SERI)의 정책조언을 많이 참조하였다는 비판을 받았다¹²²⁾. 노무현 대통령의 정책슬로건이라 할 수 있는 “지역균형발전”전략이나 부동산 가격 안정을 위한 “종합부동산세”신설의 사례처럼 일부 진보적인 경제정책이 없는 것이 아니었지만, “2만달러론”, “산업 클러스터”, “한·미 FTA” 추진 사례에서 보듯이 삼성경제연구소에서 제시된 여러 신자유주의적인 정책제안이 노무현 정부의 주요 경제정책으로 바로 이어졌다.

노무현 정부의 국민연금개혁과정도 이러한 신자유주의적인 정책기조의 연장선상에서 국민연금 재정 안정성 확보를 위해 계속해서 축소 지향적 연금 개혁이 중심이 되었다. 노무현 정부는 국정을 책임지는 집권정당이라는 무게감 때문에 일반적으로 알려진 자신들의 정치 성향에 맞는 정책적 산출물을 내놓지 못하고, 경제관료들이 제시한 기존 보수적인 틀에서 벗어나지 못하였다. 앞서 언급하였듯이, 노무현 대통령 시절 보건복지부 장관을 역임한 김근태 의원이나 유시민 의원 모두 개인적으로는 기초연금제 도입에 우호적인 견해를 가지고 있었으나, 그것을 실제로 정책화하는 데에는 재정적 부담감에 짓눌려 정치인 출신 장관다운 정책 이니셔티브를 행사하지 못하였다. 재정안정화라는 당연명제를 해결하는 데에는 급여율 인하-보험료율 인상이라는 산술적 대안만이 정답이라고 생각하는 관료들에게 새로운 대안을 제시할 것을 요구하지 못하였으며, 그들의 의견을 수용하여 역으로 국민들에게 설명하고

121) 이른바 ‘조·중·동’으로 대표되는 보수 거대언론과의 불편한 관계는 노무현 정부가 급진적이라는 인식을 실제보다 더 굴곡지게 확대·심화시킨 원인 중에 하나였다.

122) 『한겨레21』(2007.12.04.) “참여정부와 삼성의 끈적끈적한 5년”

홍보하는 위치에 처하게 되었다. “정치영역에서는 역사, 이념 및 가치, 정서적 문제를 둘러싼 이슈를 통하여 집단적 열정을 쉽게 동원하여 극한적인 갈등·대립을 보이지만, 경제영역에서는 ‘관료의 덩어리’에 걸려 민주화 이전과 그 차이를 실감하기 어려운 정도로 정책의 연속성이 유지되고 있다. 노무현 정부 내 개혁파들이 사회정의, 사회복지, 분배의 가치 실현을 언명하지만, 그것은 진정한 정책적 목표, 내용과는 무관한, 분배와 복지를 요구하는 지지세력에게 부응하는 슬로건 또는 레토릭에 지나지 않는다”는 매서운 비판¹²³⁾을 듣게 되었다.

이와 같이 사회 경제적 영역에서 노무현 정부가 후퇴함으로써 발생한 공백을 채우고 들어선 세력은 역설적이게 진보-보수의 정치스펙트럼 상 양극단에 있었던 한나라당과 민주노동당이였다. 한나라당은 2002년 대선에서는 이른바 ‘차떼기’를 통하여 대규모 부정선거 자금을 사용하고서도 집권에 실패한데다, 2004년 총선을 앞두고서 가결한 대통령 탄핵은 오히려 당을 존망이 경각에 달린 절체절명의 정치적 위기 국면으로 밀어 넣었다. 이에 2004년 제17대 국회의원 총선거에서 전통적인 지지층인 기업계의 이익에 반하는 분양원가 공개 등 진보적인 정책을 공약에 적극 반영하여 서민층의 득표를 도모하는 가운데, 한편으로는 역시 전통적인 지지층인 노년층의 득표를 공고히 하기 위해 기초노령연금제 도입을 강력히 천명하였다. 총선 결과 예상보다 많은 의석을 확보함으로써 정치적 자신감을 되찾은 한나라당은 이러한 공약을 국회 입법 과정에서 정책으로 구체화하려고 노력한다¹²⁴⁾.

기초연금제 도입으로 저소득 노년층까지 보편적인 연금 수급을 가능케 하여 연금사각지대 문제를 해결하고, 그 과정에서 인하된 보험료는 한편으로는 저소득층에게 당장의 현금배당이 주어진 것 같은 느낌을 주고, 중산층 이상은 그만큼 민영 개인연금에 가입함으로써 민간연금 보험자본의 성장에 기여하면서, 개인의 선택과 그에 따른 결과의 책임을 강조하는 보수정당의 이념형에도 부합하는 등 여러 가지 효과를 거두게 된다. 한나라당은 집권의 책임에서 자유로운 야당의 위치를 활용하여 재원 마련의 어려운 문제는 회색영역에 둬으로써 ‘비난 회피’를 한 가운데 상황에 따라서 기초노령연금 도입이

123) 『the Pressian』 (2004.10. 1.) “최장집 교수, ‘盧, 사회경제 체대로 쟁겨라’

124) 오히려 이 시기 노무현 대통령은 “분양원가 공개”를 반대하는 등 보수적인 경제정책 의제로 더 나아간다. 열린우리당도 총선 이후 다수당이 되기는 하였지만, 진보-실용 논쟁 속에서 정책 방향이 오락가락하는 가운데 노무현 대통령이 보수적인 정책기조를 갖자 결국에는 그에 따르는 모양새가 된다.

라는 ‘공로 주장’만 전략적으로 하는 기민함을 보인다.

국민연금 사각지대 해소를 통한 노후소득보장을 위한 기초노령연금 제도 도입을¹²⁵⁾ 위해 보수정당인 한나라당과 전략적으로 제휴한 진보정당 민주노동당의 셈법은 또 다르다. 기초연금제 도입을 통하여 보편적 연금수급체계를 확고히 한 뒤 나아가 급여율 전체를 공적연금으로 보장하는 방식을 선호하였다. 흔히들 “낙타의 코(Camel’s Nose)”라는 표현에서 보듯이, 일단 예산 항목이 산입되게 되면, 제도의 성숙에 따라 이해관계자의 기득권이 성립하여 예산 증액의 정치적 발언권이 확대되면서 해당 예산이 팽창되는 것처럼, 민주노동당도 기초연금을 공고히 하여 노령세대들이 연금에 대한 편익을 인식하게 함으로써 공적연금이 제도적 고착(Lock-In) 효과를 갖기를 바랐던 것이다.

이러한 진보·보수 각자 나름의 셈속에서 기초연금을 고리로 이루어진 좌·우 협공에 집권당인 열린우리당은 뚜렷한 정책의지를 갖지도 못한 채 관료가 제시한 연금재정 안정이라는 명확하고 가시적인 목표에 매달려서 연금개혁의 주도권을 제대로 잡지 못하고 개혁의 드라이버가 역드라이빙 당하는 처지에 놓였다. 결국 여당도 다가오는 대선과 총선을 앞두고서 당내 소속 의원들이 다음 선거에서 재선을 위해서 노년층에게 어필할 수 있는 정책 대안을 제시하여야 하였고, 임기가 종료하는 노무현 대통령으로서도 소기의 정책 개혁 성과를 제시해야 하였기에, 국민연금 개혁의 최대 걸림돌이었던 사각지대문제 해소를 위한 기초연금제 도입을 디딤돌로 활용하기로 마음을 바꾸게 된다. 아울러서, 2005년 12월 개정 이래 여·야 간 극심한 정치적 대립과 갈등을 야기하였던 사립학교법 개정안이 재개정되는 등 다른 정치 이슈가 여·야간의 정치적 타협의 결과로 해결되면서, 국민연금 개혁법안의 국회 통과가 이루어진다.¹²⁶⁾

열린우리당으로서는 일단 재정안정 확보라는 소기의 정책 성과를 홍보할 수 있었으나, 그것 또한 국민연금기금의 소진 시기를 20여년 연기하는 잠정

125) “국회의원 선거에서 유권자에게 정당명부에 대한 별도의 투표를 인정하지 않고, 국회의원의 득표율에 따른 비례대표 의석 배분’토록 한 구 공직선거법에 대해 위헌 판결(2000헌마91 등)”이 난 결과, 2004년 총선에서 처음으로 정당명부에 의한 비례대표 선출에 따라서 진보정당인 민주노동당 의원들이 등원하게 됨으로써 진보 진영의 정치적 활로가 넓어졌고, 국민연금 등 여러 복지제도 정비에 대한 정치적 발언권이 높아지게 되었다. 이는 ‘단순다수결 선거보다 비례대표형 선거가 복지확대(연금축소 반대)에 우호적이다’는 Immergut(2007)의 분석과 비슷한 형태를 보인다.

126) 『동아일보』 (2007. 7. 4.) “4대 쟁점 법안 국회 통과”

적·유예적 개혁안에 불과하였고, 암묵적 혜택의 상실보다는 명시적 비용의 지불에 더 민감하게 반응한다는 ‘손실회피성향’을 참고한 듯, 연금보험료율 인상도 포함하였던 최초 정부개혁안과 달리 연금보험료는 그대로 놓아두고, 연금급여율만 20여년이라는 오랜 세월을 두고서 인하하는 방향으로 개혁을 이룬다. 기초연금제 도입에 따른 재정적 부담에 더하여 연금인상안이 기각되면서 연금급여율 삭감은 이전 정부안보다 더 큰 폭이 되어서 자신의 정책방향에 대한 인식이 제대로 되고 있는지 의심스러운 정도가 된다.

이에 반하여 한나라당은 연금개혁 정국에서 최고의 수혜집단이 된다. 사각지대 해소라는 정책문제를 집중적으로 물고 늘어짐으로써 결국은 그것을 정책 입법화시키는 데 성공하게 되고, 정부·여당이 최초에 생각하였던 연금보험료는 인상을 좌절시킴으로써 저소득층, 가입자(사업장 노동자, 경영계)들에게 폭넓게 공로주장을 할 수 있으면서, 사실상 ‘한나라당 대통령후보 경선이 대통령 본선’이라고 일컬어질 정도로 한나라당 후보가 차기 대선에서 당선이 유력한 마당에 차기 집권당으로서 한나라당의 재정부담도 열린우리당이 모든 비난을 들으면서 해결하고 나가게 되었으니, 한나라당으로서 열린우리당으로부터 미리 집권 보조금을 받는 것이나 마찬가지였다. 게다가 지난 김영삼 정부 시절에 추진하려다 좌절되었던 다층제 연금개혁을 기초연금을 통하여 그 단초를 마련하였고, 대폭적인 급여율 삭감을 통하여 암묵적으로 중산층 이상은 그만큼의 부족분을 사적연금으로 충당할 유인이 있기에, 오히려 한나라당 지지층이 선호할 정책대안이 이루어져서 한나라당은 이래저래 다양한 효과를 얻을 수 있는 연금개혁이었다.

민주노동당은 원내 교섭단체도 구성이 안 되는 소수정당으로 고군분투하여 기초연금을 도입하였지만, 결과적으로 한나라당이 선호하는 다층제 모형을 위한 촉매제 역할을 한 꼴이 되었다. 소수 정당으로서 거대 양당 사이에서 정파적 이해구도를 잘 활용하여 자신들의 교섭력을 한층 높였지만, 거대 양당이 협력하는 순간 그 정치적 영향력이 급감하는 정치적 현실을 절감하게 되었다.

제5장 결론

제1절 연구의 요약

본 연구에서는 정치이념과 계층, 지역적 지지기반에서 비슷한 성격을 갖고 있던 김대중 정부와 노무현 정부 시기의 국민연금 개혁정책을 비교하였다. 비록 집권세력의 정치이념과 지지기반이 동일하더라도 실제 정책 집행의 결과에 차이가 발생하는 원인을 살펴보고, 앞으로의 국민연금을 비롯한 다른 공적 연금개혁에 시사점을 얻고자 하는 것이 본 연구의 목적이었다.

1. 김대중 정부 시기 연금 개혁

김대중 정부는 이전 김영삼 정부가 발전국가 패러다임의 사양국면에서 당시 시대적 조류로 부상하고 있던 신자유주의적 국민연금 개혁을 추진하였던 정책유산을 인수하며 집권하였다. IMF, IBRD와 같은 국제경제기구, 그에 영향을 받은 한국개발연구원, 보건사회연구원 등 국책연구기관 연구위원들이 실무 전문위원으로 중심이 된 김영삼 정부 시기 국민연금제도개선기획단은 기금고갈과 같은 구조적 문제점에 대한 개혁을 주장하면서, 보험료율·급여율·수급연령 등의 모수적인 조정을 하는 동시에, 이제까지의 국민연금 구조를 전면 개편하여 기초부와 소득비례부로 과감히 구조 개혁하는 방안을 다수의견으로 제시하였다.

그러나 IMF경제위기로 역사상 처음으로 정권교체에 성공하여, 1998년 새로 들어선 김대중 정부는 IMF 구조조정 정책 패키지라는 제약사항 하에서 정부의 대외적인 정책 자율성이 상당히 구속된 상태였지만, 이러한 대외적 정책 자율성의 구속을 대내적 정책자율성의 무기로 활용하는 정치적 역량을 발휘한다. 김대중 정부는 IMF 구조조정 정책을 활용하여 ‘빅딜’로 대표되는 재벌개혁을 포함하여 국가 전체적으로 강력한 경제 구조조정을 단행하는 경제적 합리성을 추구함과 동시에, 오랫동안 보수지배블록 아래에서 소외받았

던 자신의 지지기반인 저소득 계층이 IMF 경제위기로 인한 저성장과 대량실업, 소득 감소로 더욱 취약한 상황에 놓임에 따라, 직장의보·지역의보 통합으로 이들의 의료접근이 용이하도록 하게하고, 기초생활보장제도 도입 등 사회복지 행정의 재편을 통해 사회안전망을 제공하여 이들의 사회적 배제를 막는 정치적 합리성 추구도 보여준다.

이러한 경제적 합리성 추구와 정치적 합리성의 동시적인 추구는 국민연금 개혁 과정에서도 그대로 반영되어, 김대중 정부는 이전 김영삼 정부 시기의 급격한 구조 개혁보다는 급여율 인하 등 모수적인 개혁을 추진하면서 도시자영업자 등으로 적용범위를 확대하였다.

김대중 정부는 대한민국 역사상 최초로 수평적인 정권교체를 하였지만, 공동정부의 한 축인 자유민주연합이 보수적인 분파여서 전면적인 진보정책의 집행에는 한계가 있었다. 하지만, IMF 구조조정 하 대량실업의 발생에 따른 전면적인 사회안전망 구축의 시대적 필요성을 배경으로 도시자영업자로의 국민연금 적용 확대, 기존 과대 지급된 급여율 보다는 인하하였지만, 과거 김영삼 정부 시기 계획된 급격한 급여율 인하, 신자유주의적인 구조 개편은 거부하는 온건한 수준의 모수적 개혁을 이루어냈다. 이러한 개혁 과정에서 민주화의 진전으로 사회적 발언권이 커진 시민·노동세력의 역할이 적지 않게 작용하였다. 특히, 냉전 해체 이후에도 지속되는 남북분단체제로 인하여 진보정당의 발전이 제약되고, 주요 정당이 제대로 된 정책정당 제도화가 되어 있지 않은 정치현실에서 시민단체는 공익과 사회적 약자를 대변하며 정책형성과 여론화를 통하여 유사진보정당으로서의 역할을 수행했다는 점이 특기할 만하다.

2. 노무현 정부 시기 연금 개혁

노무현 정부는 앞서 김대중 정부 하에서 추진되었던 국민연금 개혁의 미봉성을 보완함과 동시에 IMF 구조조정 정책 도입 이후 고착화된 저성장기조와 저출산·고령화 시대의 급속한 전개에 따라 심화된 국민연금 재정 안정성 우려에 대한 해결책 모색을 목표로 국민연금 개혁을 추진한다.

노무현 정부는 대통령 자신의 입지전적인 성장과정과 더불어 집권세력도 대한민국 정계에서 ‘소수파의 소수파’로 불릴 정도로 주변적 위치에 있었기 때문에, 그 개혁·진보성에 대한 기대(예상)이 컸다. 하지만, 대통령 개인의 강한 개성, 정파적 성격의 급진성에 대한 보수세력의 우려를 불식시키려는 의도에다, 소수파로서 인력·정보 자원의 한계가 겹쳐져, 집권과 동시에 재벌 대기업 계열 경제연구소의 인력·정보를 많이 활용함으로써 정파에 대한 통념적 인식과 달리 정책 지향은 신자유적인 성격을 강하게 띄게 된다. 지역균형 발전과 부동산 가격 안정을 위한 ‘종합부동산세’ 신설 등에서 어느 정도 진보·개혁성을 나타내기도 하였지만, 경제정책 전반적인 측면에서는 한·미 FTA의 사례에서 보듯이 정책 아이디어는 재벌 대기업 경제연구소의 조언을 받고, 실행은 기존 경제관료에 의존하여 보수적인 경제정책의 기초를 보인다.

2004년 총선과 2007년 대선에서 노인층의 득표를 염두에 둔 한나라당이 자신들의 전통적인 보수적인 정책성향과는 달리, 노년층들의 노후소득 안정을 위해서 기초노령연금 도입을 주장하며 정치이념상 대척적인 위치에 있는 민주노동당과 공조하여 정부·여당의 재정안정화를 위한 모수적인 연금개혁을 계속 저지함으로써 정권 내내 교착국면을 벗어나지 못한다. 결국은 임기 내에 소기의 개혁성과를 이루고 싶은 정권 수뇌부의 의도와 역시나 총선·대선에서 노년층의 득표를 의식 안 할 수 없는 여·야 국회의원들의 이해가 맞아, 그 동안 여·야 합의를 막았던 『사학법』 개정 등 여타 연계 정치이슈가 타협을 봄으로써, 최종적으로 대폭적인 국민연금 급여율의 인하와 기초노령연금의 도입을 포함하는 국민연금 개혁이 이루어지게 되었다.

제2절 연구의 함의와 그 한계

본 연구에서는 김대중, 노무현 정부가 의회세력분포상의 열세, 시민·노동·이익단체의 반발로, 당초 추진하려던 개혁안을 수정하고 반대세력과 타협하여 반대의견을 수렴함으로써 국민연금 개혁을 추진하는 과정을 살펴보았다.

김대중 정부는 IMF 경제위기라는 위기적인 제약조건 하에서 IMF구조조정

정책패키지로 정책자율성이 크게 침해받는 가운데에서도 이것을 경제구조조정
의 비상대권으로 효과적으로 활용하면서, 사회보장체계를 정비하며, 기존
김영삼 정부의 구조개혁을 폐기하고 보수적인 연금개혁을 추진함으로써 국
민들의 연금혜택 수혜범위를 확대하였다.

노무현 정부는 당대의 정파적 이해에 초월하여 재정안정화라는 국가 백년
대계를 염두에 두고 국민연금 개혁을 추진한다고 하였다. 그러나, 세계은행
이 연금제도 개혁의 목표를 과거처럼 단순 재정안정성 차원에서 탈피하여,
“적용범위 및 급여수준의 적절성(adequate), 재원조달의 가능성(affordable),
제도의 지속가능성(sustainable), 경제사회적 변동에의 적응성(robust)”라는
소득보장의 다섯가지 요소 간 조화를 강조하였다(Holzman, Robert and
Richard Hinz, 2005; 안종범, 2005: 100 재인용)는 사실을 참고하여 노무
현 정부의 개혁을 비판적으로 고찰해 볼 필요가 있다. 노무현 정부는 급여율
대폭 삭감을 통한 연금 개혁으로 비록 단기적이고 정태적인 재정 효율성을
이룰지는 모르나, 그것도 적립기금 소진 시기를 20여년 뒤로 유예하여 제도
의 지속가능성 측면에서 문제가 있고, 최근(2015년 상반기)의 공무원 연금
개혁과정에서 우발적이다 싶은 정도로 제시된 “국민연금 급여율 50% 목표”
에서 보듯이 급격한 급여율 인하는 급여수준의 적절성 수준에서 상당히 미
흡하다는 시민사회의 불만(불안)을 반증하는 지표가 아닌지 검토해 볼 문제
이다. 또, 안정적인 국민연금 급여를 통한 노후소득 보장으로 국민 일반이
미래 생활에 대한 안정감(계획성)을 갖게 하여 자녀 출산율이 상승한다면 미
래에 연금기여금을 납입할 노동세대가 많아진다는 점에서 재원조달 가능성
측면에서 적정급여 수준의 유지가 장기적이고 동태적인 효율성을 달성하여
더 합리적인 정책이 될 수 있다.

본 연구는 주로 언론보도와 정부 발간 자료, 개혁에 대한 평가 논문을 분
석하여 외형상으로 드러난 사실을 통해서 국민연금개혁 과정을 추론한 결과
물로서, 구체적인 대면 인터뷰 등을 통하여 개혁 추진과정에서 여러 정파 내
직접 참여자의 내면적 심리 배경을 충분히 파악하여, 개혁과정을 보다 더 입
체적으로 설명하지 못한 아쉬움이 있다.

참고 문헌

1. 국내 단행본

- 김영순(1996), 『복지국가의 위기와 재편』. 서울 : 서울대 출판부.
- _____ (2014), 『코끼리 쉽게 옮기기 : 영국 연금 개혁의 정치』, 서울 : 후마니타스.
- 류상영, 김동노 편저(2013), 『김대중과 대중경제론』, 서울 : 연세대학교 김대중도서관.
- 변양균(2012), 『노무현의 따뜻한 경제학』, 서울 : 바다.
- 양재진, 김영순, 조영재, 권순미, 우명숙, 정홍모(2008). 『한국의 복지정책 결정과정 : 역사와 자료(Policymaking process of the Korean welfare policy : history and qualitative data)』, 파주 : 나남.
- 양재진, 안재홍, 김상철, 유범상, 권혁용(2015), 『복지국가의 조세와 정치』, 서울: 집문당.
- 유훈(2009), 『정책변동론』, 서울: 대영문화사.
- 정용덕(2002), 『한·일 국가기구 비교연구』, 서울: 대영문화사.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2010), 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.
- 주은선(2006), 『연금개혁의 정치 : 스웨덴 연금제도의 금융화와 복지정책의 변형』, 파주 : 한울아카데미.
- 최장집, 박상훈 개정(2010), 『민주화 이후의 민주주의 : 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』, 서울 : 후마니타스.
- Bonoli, Giuliano., 공무원연금관리공단(조사연구실) 옮김(2004), 『연금개혁의 정치 : 서유럽의 제도 및 정책 변화(The politics of pension reform : institutions and policy change in Western Europe)』, 서울 : 공무원연금관리공단.
- Klein, Naomi. N. ; 김소희 옮김. 『쇼크 독트린(The Shock doctrine): 자본주의 재앙의 도래』 : 파주 : 살림, 2008.

2. 국내 논문

- 강은숙(2001), 『정책변동 요인에 관한 연구 : 그린벨트정책사례를 중심으로』, 서울 : 서울대학교 행정대학원 박사 학위 청구논문.
- 권문일(1999), “국민연금 전개과정상의 쟁점 분석”, 한국사회복지연구회, 『사회복지연구』 14권 0호. pp.1-42.
- _____ (2015), “1998년 제1차 국민연금개혁의 과정과 내용”, 한국사회보장학회, 『한국사회보장학회 정기학술발표논문집』, 2015권 1호. pp.33-51.
- 권태욱(2006), 『한국에서의 국민연금제도의 변화와 동인』, 서울대학교 행정대학원 석사학위 청구논문.
- 김연명(1998), “국민연금제도 도입 10년의 평가와 향후 발전방향 : 제 2 부 국민연금 기금운용의 개선방향 ; 국민연금기금운용의 민주적 통제와 전문성 제고 방안”, 한국사회보장학회, 『한국사회보장학회 정기학술 발표논문집』 1998권 2호. pp.101-123.
- _____ (2001), “국민연금정책의 성과와 딜레마: 사회적 연대인가? 재정불안정의 해소인가?”, 민주사회정책연구원, 『민주사회와 정책연구』 1권 pp.97-123.
- 김영순(2012), “한국의 복지정치는 변화하고 있는가? : 1, 2차 국민연금 개혁을 통해 본 한국 복지정치”, 한국복지국가연구회 엮음, 『한국 복지국가의 정치경제』, 고려대학교 아연출판부 pp. 284-318.
- 김용하(1998), “국민연금제도 도입 10년의 평가와 향후 발전방향 : 제 1 부 국민연금제도의 10년 평가와 선진국의 경험 ; 한국형 국민연금제도의 전개와 발전방향 : 국민연금 도입 10년을 평가하며”, 한국사회보장학회, 『한국사회보장학회 정기학술발표논문집』 1998권 2호. pp.9-43.
- 김정민(2007), 『국민연금제도의 국회 정책결정과정에 대한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위 청구논문.
- 박광덕, 이동현, 도유나(2008), “한국과 일본의 국민연금개혁 비교연구 : 신제도주의적 관점에서”, 연세대학교 사회과학연구소, 『사회과학논집』, 제39권 제1호, pp.77-117.
- 배준호(2006), “국민연금 개혁 2008년 이후로 미뤄지나?” 국민연금연구원, 『연금포럼』 제23권 pp. 5-13.

- 송백석(2009), “김대중 정부의 정책성격분석 비판: 복지국가 성격논쟁을 중심으로”, 정무권 編, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 인간과 복지. pp. 288-295.
- 신동준(2012), 『행정수도이전 정책변동과정에 관한 연구』 서울대학교 행정대학원 정책학 석사학위논문.
- 안병진(2003), “미국의 이라크 침공의 논리-힘과 공포의 정치학”, 서울대학교 한국정치연구소, 『한국정치연구』 12권2호, pp.175-191.
- 안종범(2005), “국민연금개혁의 정치경제학” 『응용경제』 제7권 제2호 pp.87-109.
- 양성일(1998), 『국민연금제도 개선의 정책결정 과정에 관한 연구: Allison 모형을 중심으로』, 서울대학교 행정대학원 행정학 석사 학위 청구논문.
- 양재진(2001), “경제위기, 정책망, 그리고 연금개혁 패러다임-멕시코와 한국의 연금개혁 비교 연구” 『한국행정학보』 제35권 제2호(2001 여름) pp.63-79.
- 이남순(1997), “국민연금제도, 어떻게 개혁할 것인가 : 국민연금기금 운용의 문제 및 개혁방안”, 한국경영자총협회, 『월간 경영계』 233권 pp.31-33.
- 이상봉(2004), “정책의 경제적 합리성과 정치적 합리성: 개정(1998.12.31.) 국민연금 사례를 중심으로” 고려대학교 정부학연구소, 『정부학연구』 제10권 제2호, pp.213-253.
- 이신용(2010), “민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향”, 김운태 編, 『한국복지국가의 전망: 새로운 도전, 새로운 대안』, 파주: 한울
- 이용하(1998), “국민연금 민영화 주장에 대한 비판적 고찰”, 한국사회보장학회, 『사회보장연구』 제14권 제2호, 171-205.
- 이인재(1998), “IMF 지원체제하의 국가정책관리 / 제3회의 제3분과 : 사회복지정책의 관리 : IMF 체제하의 사회보험제도의 개혁방안 : 국민연금제도와 고용보험제도를 중심으로”, 한국정책학회, 『한국정책학회 하계학술발표논문집』 1998권 0호. pp.375-388.
- 조기원, 구슬기, 나진구(2009), “제2차 국민연금개혁(2003-2007)의 정책결정 과정 분석: 정책네트워크 이론을 중심으로”, 『사회보장연구』, 제25권 제4호, pp.217-244.
- 최정원(2004), “한국의 복지정책 결정과정 비교: 1976년과 1989년의 의료보험법 개정과정을 중심으로” 『동서연구』, 제16권 1호 145-177.

현외성(2008), “국민연금개혁의 복지정치분석”, 한국노인복지학회, 『노인 복지연구』 41권 0호. pp.353-384.

3. 정부 간행물 및 기타 자료

국민연금공단(2008), 『국민연금 20년사 : 함께 나누고 함께 누려요』 서울: 국민연금공단.

국민연금발전위원회(2003), 『2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안』.

서울 : 국민연금발전위원회.

『국민연금법중개정법률안(정부)』 (2003), 국회의안정보시스템

『국민연금법중개정법률안(김성순의원등 11인)』 (2004), 국회의안정보시스템

『국민연금법중개정법률안(정부)』 (2004), 국회의안정보시스템

『국민연금법중개정법률안(유시민의원등 19인)』 (2004), 국회의안정보시스템

『국민연금법중개정법률안(현애자의원등 10인)』 (2004), 국회의안정보시스템

『국민연금법중개정법률안(윤건영의원 외 120인)』 (2004), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(정형근의원등 15인)』 (2005), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(강기정의원등 16인)』 (2006a), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(강기정의원등 78인)』 (2006b), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(양승조의원등 78인)』 (2006a), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(현애자의원등 10인)』 (2006), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(양승조의원등 14인)』 (2006b), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(박재완의원등 10인)』 (2007a), 국회의안정보시스템

『국민연금법일부개정법률안(정형근의원등 2인 외 134인)』 (2007),

국회의안정보시스템

『국민연금법전부개정법률안(대안)』 (2007), 국회의안정보시스템

『기초노령연금법안(강기정의원등 78인)』 (2006), 국회의안정보시스템

『기초노령연금법 일부개정법률안(강기정의원등 78인)』 (2006), 국회의안정보시스템

『기초노령연금법 일부개정법률안(박재완의원 외 126인)』 (2007b), 국회의안정보시스템

『기초노령연금법 일부개정법률안(대안)』 (2007), 국회의안정보시스템

4. 외국 문헌

- Bonoli, Giuliano. and Toshimitsu, Shinkawa.ed.(2005), *Ageing and pension reform around the world : evidence from eleven countries*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar.
- Immergut, Ellen M., Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze. ed.(2007), *The handbook of West European pension politics*, Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Kingdon, J.(2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown and Company.
- Holzman, Robert and Richard Hinz(2005), *Old Age Income Support in the 21st Century*, World Bank.
- Howlett, M. and Ramesh, M.(2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*(2nd edition), Toronto; New York: Oxford University Press.

5. 인터넷 홈페이지

국회 의안정보 시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>
종합뉴스 데이터베이스(<http://www.kinds.or.kr/>) 주요 일간지 기사
국민연금공단 홈페이지, <http://www.nps.or.kr/jsppage/main.jsp>
참여연대, <http://www.peoplepower21.org/>

<부록 1>

국민연금제도개선기획단 위원(22인)

구 분	소 속	직 위	성 명	비 고
위원장	인하대학교	교 수	박 종 기	전 조세 연구원장
상임위원	한국보건사회연구원	원 장	연 하 청	
정부위원	국무총리실	제3조정관	인 경 석	
	재정경제원	기획관리실장	정 덕 구	
	보건복지부	사회복지정책실장	이 종 윤	
노동계	한국노동조합총연맹	사무총장	이 남 순	
경영계	한국경영자총협회	부회장	조 남 흥	
농어민	농업협동조합중앙회	부회장	한 성 희	
여성계	여성개발원	원 장	정 금 자	
법조계	대한변호사협회	사무차장	정 상 용	
언론계	조 선 일 보	논설위원	고 학 용	
	한국방송공사(KBS)	해설위원	정 서 구	
학 계	서울대학교 사회복지학과	교 수	김 상 균	
	고려대학교 경영학과	교 수	신 수 식	
	연세대학교 사회복지학과	교 수	이 혜 경	
	연세대학교 경제학과	교 수	윤 건 영	
	연세대(원주) 보건과학대학원 (사회보험학 전공)	원 장	이 규 식	
	아주대학교 법학대학	교 수	이 원 희	
연구기관	한국조세연구원	원 장	최 광	
	한국노동연구원	원 장	박 환 구	
	한국개발연구원	선임연구위원	이 계 식	
	국민연금관리공단	자문위원	민 재 성	
	국민연금관리공단	연구센터 소장	정 경 배	

양성일(1998). p.48.도표에서 위원들 분야별 위치 조정.

<부록 2>

국민연금제도개선기획단 전문위원(24인)

구 분	소 속	직 위	성 명	비 고
간 사	한국보건사회연구원	사회보험실장	윤 병 식	
학 계	건국대학교 경제학과	교 수	김 원 식	
	한신대학교 경제학과	"	배 준 호	
	한양대학교 경영학과	"	오 창 수	
	서울시립대학교 경제학과	"	안 종 범	
	성공회대학교 사회복지학과	"	문 진 영	
여성계	한국여성단체협의회	이 사	이 요 식	
노동계	한국노동자총연맹	선임연구원	정 길 오	
경영계	한국경영자총연맹	조사 2부장	김 정 태	
연구기관	한국개발연구원	연구위원	고 영 선	
	"	"	문 형 표	
	한국조세연구원	"	전 영 준	
	한국농촌경제연구원	"	정 명 채	
	한국여성개발원	"	김 태 흥	
	한국노동연구원	"	방 하 남	
	한국보건사회연구원	"	김 용 하	
	"	"	최 병 호	
	"	"	이 정 우	
	"	"	원 종 욱	
	국민연금센터	책임연구원	권 문 일	
	국민연금관리공단	강원지부장	오 근 식	
정 부	재정경제원	복지생활과장	강 원 순	
	보건복지부	연금제도과장	노 길 상	
	"	연금재정과장	왕 진 호	

양성일(1998). p.49에서 위원들 분야별 분류하여 재배치.

<부록 3>

국민연금발전위원회 위원(20인)

구 분	소 속	직 위	성 명	비 고
위원장	서울대학교 경제학부	교 수	송 병 략	정 운 찬 대체
정부위원	재정경제부	기획관리실장	김 규 복	신 동 규 대체
	보건복지부	사회복지정책실장	송 재 성	강 윤 구 대체
	노동부	기획관리실장	정 병 석	김 원 배 대체
	기획예산처	기획관리실장	배 철 호	
노동계	한국노동조합총연맹	사무총장	김 성 태	
	전국민주노동조합총연맹	부위원장	김 형 략	이 재 응 대체
경영계	한국경영자총협회	부회장	조 남 흥	
	중소기업협동조합중앙회	부회장	장 지 종	김 흥 경 대체
지역가입자	한국음식업중앙회	회 장	남 상 해	
	농업협동조합중앙회	신용대표이사	이 지 목	현 의 송 대체
소비자단체	한국소비자단체협의회	회 장	이 윤 자	
시민단체	경제정의실천시민연합	사무총장	신 철 영	
언 론 계	한겨레신문	논설위원	지 영 선	
학 계	서울대 사회복지학과	교 수	김 상 균	
	고려대 경제학과	"	이 만 우	
	연세대 사회복지학과	"	이 혜 경	
	-	-	-	윤 건 영 사퇴
관계기관	한국개발연구원	부원장	전 흥 택	
	국민연금관리공단	이사장	장 석 준	인 경 석 대체
	보건사회연구원	원 장	박 순 일	정 경 배 대체
간 사	보건복지부	연금보험국장	이 상 석	문 경 태 대체
	국민연금 연구센터	소 장	노 인 철	

『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』 (2003) p. 774.

<부록 4>

제도발전전문위원회 위원(19인)

구 분	소 속	직 위	성 명	비 고
위원장	서울대 사회복지학과	교 수	김 상 균	
상임위원	국민연금관리공단	연구센터 소장	노 인 철	
정부위원	재정경제부	복지생활과장	김 봉 익	
	보건복지부	연금정책과장	박 경 호	고 경 석 대체
	노동부	임금정책과장	임 무 송	박 장 환 대체
	기획예산처	사회기금과장	이 태 성	김 용 진 대체
	금융감독원	연금감독팀장	신 기 철	
노동계	한국노총	정책1국장	정 길 오	이 동 호 대체
	꽃동네현도대 사회복지학과	교 수	이 태 수	민주노총 추천
경영계	한국경총	사회복지팀장	이 호 성	
학 계	덕성여대 사회복지학과	교 수	권 문 일	
	순천향대 금융보험학과	"	김 용 하	
	강 남 대 사회복지학과	"	홍 백 의	서 정 대 대체
시민단체	중 앙 대 사회복지학과	"	김 연 명	참여연대 추천
연구기관	한국보건사회연구원	부 연구위원	박 능 후	원 종 욱 대체
	한국개발연구원	선임연구위원	문 형 표	이 혜 훈 대체
	농촌경제연구원	선임연구위원	정 명 채	
	국민연금관리공단 연구센터	부 연구위원	이 용 하	
간사위원	국민연금관리공단 연구센터	부 연구위원	윤 석 명	

『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』(2003) p. 775. 위원들 분야별 분류 후 재배치.

<부록 5>

재정분석전문위원회 위원(15인)

구 분	소 속	직 위	성 명	비 고
위원장	고 려 대 경제학과	교 수	이 만 우	윤 건 영 대체
상임위원	국민연금관리공단 연구센터	소 장	노 인 철	
정부위원	재정경제부	경제분석과장	강 호 인	
	보건복지부	연금재정과장	조 기 원	
노동계	한 국 노 총 중앙연구원	책임연구원	안 정 화	한국노총 추천
	꽃동네현도대 사회복지학과	교 수	정 흥 원	민주노총 추천
경영계	중소기업연구원	연구위원	심 우 일	중 기 협 추천
학 계	한 양 대 경제학과	교 수	문 춘 결	
	인 천 대 경제학과	"	전 영 준	
연구기관	한국개발연구원	연구위원	고 영 선	
	한국보건사회연구원	책임연구위원	이 삼 식	
	한국조세연구원	연구위원	현 진 권	
	한국노동연구원	부 연구위원	김 승 택	
	국민연금관리공단 연구센터	연구위원	박 무 환	
간사위원	국민연금관리공단 연구센터	부 연구위원	김 순 옥	

『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』(2003) p. 776. 위원들 분야별 분류 후 재배치.

Abstract

A Study on the National Pension Reforms of the South Korea at the Times of the Kim Dae-Jung Administration and the Roh Moo-Hyun Administration

Wook-Shin, Lee

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study is analyzing the reason why the national pension reforms in the South Korea at the times of the Kim Dae-jung administration(1998-2003) and the Roh Moo-Hyun administration(2003-2008), of similar ideological nature and political support-base, reached different reform results. Whereas the former enlarged the recipients, the latter cutback the pension benefits. The reform procedure was analyzed by applying 'the Policy Stream Model' of John W. Kingdon. According to the Model, The policy changes are occurred when the problem streams, the policy streams and the politics streams are coupled together to open 'the Policy Window', letting in the policy.

South Korea's national pension system was burdened with the low contribution rate - the high benefit rate, detrimental to the long-term fiscal balance. The Kim Young-Sam administration(1993-1998) planned to lower the benefit rate to 40 percent and to raise the contribution rate, accompanying with the structural reforms of the national pension system, separating between the basic pension and

the earnings-related pension. However, South Korea's governing party was replaced to Kim Dae-jung's the National Congress for the New Politics in the aftermath of the 1997 economic crisis. To grapple with the mass unemployment problem caused by the IMF restructuring policies, The newly-elected President Kim Dae-jung made a comprehensive social security system. As a result, The pension reform was reduced into a parametric one, slightly lowering the benefit rate(60 percent), expanding the pension system to the self-employed in urban areas instead of the full-scale reform by the former Kim Young-Sam administration. Economic crisis and the government change(the politics streams) preferred parametric reforms to structural reforms.

Despite the reforms by the Kim Dae-jung administration, The long-term fiscal instability problem of the national pension fund was unsolved, further deteriorated by the low fertility rate and the aging-populations. So, Roh Moo-hyun administration was scheduled to further the parametric reforms by cutting pension benefit rate and raising the contribution rate as a policy alternative. However, The conservative Grand National Party and the radical Democratic Progressive Party after the 2004 general election proposed the basic pension system for the uninsured old generations, blocking the Roh administration's parametric reform. At last, the Roh Moo-hyun administration and the ruling Yeollin Uri Party accepted the basic pension policy, compromising with the opposition Grand National Party to legislate the pension reform bills for the purpose of maximizing the old generational votes in the upcoming 2007 presidential election and 2008 general election.

Throughout the study of South Korea's national pension reform processes, We have learned the two administrations with the similar ideological and partisan support-base reached different reform results explained largely by the different coupling of problem streams, policy streams and politics streams of Kingdon's Policy Stream Model.

Key words: national pension reform, policy change, problem stream,
policy stream. politics stream, policy window.

Student Number : 2007-23452.