

국민연금 기금운용 정책네트워크 분석

이동호*, 서순탁**

- 요약 -

이 논문은 정권이 바뀔 때마다 무엇이 국민연금 기금운용지배구조를 개편하게 하는지 그 이유와 배경에 대한 몇 가지 연구질문에서 출발하였다. 이 질문에 답하기 위하여 기금운용지배구조 개편 관련 정책과정을 정부별로 3기로 나누고, 정책결정시스템, 정책과정, 정책행위자들 간의 상호작용을 통하여 각 정부별 정책네트워크의 성격과 정책산출 결과를 비교분석하고, 정부 및 참여단체의 역할과 기능을 재조명하여 기금운용지배구조 개편의 바람직한 발전방향을 모색하였다. 분석결과 기금운용지배구조 개편의 핵심인 정책네트워크는 폐쇄적·수직적 구조에서 개방적·수평적 구조로 발전하였고, 엘리트주의에서 정책공동체와 이슈네트워크가 혼합된 유형으로 변화되어갔다. 즉, 비정부부문 단체들의 정책참여가 확대됨으로써 정책결정참여자의 수와 규모가 증대되었고, 정책결정의 형태도 민주성, 대표성이 증시되는 방향으로 제도화가 이루어졌음이 확인되었다. 본 연구분석 결과가 주는 시사점은 기금운용지배구조 개편시 어떻게 정부견제시스템을 갖추느냐 하는 것이 핵심이다. 지나친 정부개입을 최소화하는 동시에

* 국민연금공단 파주시사 지사장(제1저자, ldh6463@paran.com)

** 서울시립대학교 도시행정학과 교수(교신저자, stsh@uos.ac.kr)

기금운용의 독립성을 보장해야 하며, 또한 비정부부문 정책행위자들의 전문성·책임성을 제고하여 기금운용위원회를 전문가 중심이 아니라 가입자대표의 직접 참여를 보장하는 비상설기구로 운영하도록 하는 것이 바람직한 기금운용지배구조 개편방향으로 사료된다.

주제어: 국민연금기금, 정책네트워크, 정책공동체, 기금운용 지배구조

1. 서론

연금사업에 필요한 재원을 원활히 확보하고 연금가입자를 위한 제급여 지급에 충당하기 위한 목적으로 설치된 국민연금기금은 2043년에 약 2,607조원 이상의 기금이 적립되어 2060년에는 적립기금이 완전 소진되는 구조이다¹⁾. 이러한 국민연금기금의 특성상 기금을 어떻게 운용하느냐에 따라 국가 및 거시경제 전반에 커다란 영향을 미치게 되므로, 국민연금기금운용지배구조의 핵심인 기금운용정책네트워크를 어떻게 구성해야 하는가에 관한 문제는 매우 중요하다. 국민연금기금운용지배구조는 법제정 이후 정권이 바뀔 때마다 정권의 필요에 의해 개편이 이루어져 왔다. 본 연구에서는 이러한 기금운용지배구조 개편과정을 분석하기 위하여 정책을 기술적 관점보다는 정치적 결정의 관점에서 바라보고, “정책(산출)이란 네트워크에서 구체적인 게임에 참여한 행위자들의 복잡한 상호작용의 산물”이라고 규정하고, 분석의 도구로 정책네트워크 방식을 이용하여 사례연구를 진행한다. 정책네트워크 접근방식은 “누가 통치하는가?”, “어떻게 통치하는가?”, “누구의 이익을 대변하는가?”(Rhodes, 1997 : 10)를 설명하려는 접근방식이며, 1970년대 이후 시민단체를 비롯한 다양한 정책행위자들이 적극적으로 정책과정에 참여하게 되면서 기존의 이론으로는 더 이상 정책결정과정을 설명하기 어려워지면서 새롭게 대두된 이론이다. 특히 정책형성과 정책집행과정에서 국가와 이익집단 및 시민사회단체와 같은 비영리조직의 관계를 설명하는데 매우 유용한 이론이라고 평가받고 있다. 본 연구는 이러한 정책네트워크 이론을 이용하여 연구의 분석시기를 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부 3기로 구분하고, 국민연금기금운용 정책네트워크에 참여하는 기관과 단체(정책행위

1) 2007년도 국민연금법 개정(연금보험료 9%, 대체율 60%에서 2008년 50%·2028년 40%로 하향조정)에 따른 국민연금연구원 재정추계팀 재정추계전망

자)의 상호작용과 이들 관계의 특성을 고찰하여 정부 및 참여단체의 역할과 기능을 재조명하고, 국민연금법상의 지배구조 변경시 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 이론적 고찰 및 분석모형

1) 제1절 정책네트워크의 개념과 구성요소 및 변화

(1) 개념

정책네트워크의 개념은 다수가 상호작용하는 정책과정을 설명하는 데에는 매우 유용한 틀이기는 하지만 너무도 혼란스럽고 다양하게 논의되고 있기 때문에 연구의 목적 및 맥락과 관련해서 적합한 정책네트워크 개념을 선택할 필요가 있다. 이 논문에서는 선행연구자들의 정의와 연구사례의 특성을 고려하여 정책과정 참여자들의 역동적인 상호작용에 초점을 두고, “정책네트워크란 정책과정에 참여하는 공·사부분을 포함한 다양한 정책행위자들 간의 상호작용과 관련된 수평·수직적 네트워크구조”라고 그 개념을 정의하고자 한다. 이렇게 개념정의를 한 이유는 정부부문 내에서 수직적·수평적 연계와 의사결정구조가 공존한다는 현실적 특성을 고려해 볼 때 수직적 연계도 정책네트워크의 중요한 특성으로 보아야 하기 때문이다.

(2) 구성요소

정책네트워크 접근법은 정책네트워크의 구성요소를 세분화함으로써 정교화할 수 있는데 선행연구들을 살펴보면, 행위자·상호작용·연계구조라는 세가지 요소를 중심으로 정책네트워크를 구성할 수 있다.

① 행위자 : 수와 유형

행위자는 정책에 영향을 주고 정책으로부터 영향을 받는 집단 또는 개인으로서 정책과 관련된 이해관계자를 말한다. 행위자는 정책네트워크 구성의 기본이며, 분석의 최소단위로서 가장 역동적인 요소이다(Dohler, 1991 : 244). 정책네트워크 내의 행위주체는 각각의 선호하는 정책과 목표, 전략 등에서 차이를 보이며, 이들 간의 상호작용은 이들 간의 관계가 어떻게 구조화되어 있느냐와 더불어 정책결정과정 및 각 행위주체들의 활동에 영향을 미치게 되고 궁극적으로 정책내용을 좌우하게 되므로 행위자의 수와 유형은 정책네트워크의 크기와 구조를 결정하고, 정책네트워크의 성격에 가장 큰 영향을 미친다(Waarden, 1992 :33).

② 상호작용 : 갈등관계와 협력관계

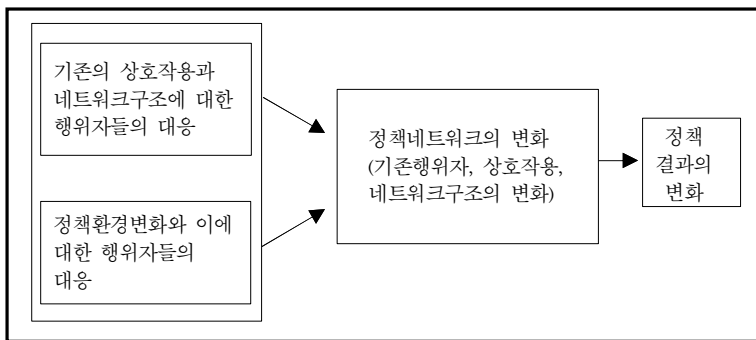
상호작용은 행위자 간의 자원교환의 동기이며, 상호작용으로 인해 정책네트워크가 형성되고 유지된다(Jordan & Schbert, 1992 : 7-27). 행위자들은 목표달성을 위하여 전략적으로 행동하여 다른 행위자들과 복잡한 상호작용을 형성한다. 이 과정에서 정부부문은 합법성, 절차적 합리성, 정치적 지지, 자원 등을 확보하게 되고, 비정부부문은 정부에게 자신들의 존재를 확인시키고 정책과정에 영향력을 행사할 수 있는 기반을 만든다. 이러한 상호작용의 관행(convention of interaction)은 네트워크의 특징이면서 자원의 교환을 주도하는 게임의 규칙이다(Waarden, 1992). 이러한 상호작용은 협력적 상호작용과 갈등적 상호작용으로 구분되는데 이러한 구분은 절대적인 구분은 아니며 사안에 따라 갈등관계가 협력관계로 또는 협력관계가 갈등관계로 변화할 수도 있다.

③ 네트워크 구조

정책네트워크 연구에서 네트워크 구조란 행위자들 간의 관계의 유형(pattern of relations)으로서 행위자의 수, 행위자의 유형, 경계, 연계패턴, 관계의 밀도와 강도, 집중성 등으로 분석하고(Waarden, 1992 : 34), 조직간 관계로 설명하기도 한다. 이러한 네트워크 구조분석은 보통 개방성(폐쇄성)과 연계방식이라는 2가지 요소를 중심으로 분석하는데, 개방성이란 네트워크에 참여하고자 하는 행위자들의 배제정도(김순양, 1995 : 418), 네트워크의 외부자에 대한 참여거부(Yishai, 1992 : 91-105)를 말하며, 연계방식은 행위자들의 상호의존의 형태를 말하며 수평적 관계와 수직적 관계로 구분된다.

(3) 정책네트워크의 변화와 정책 변화

정책네트워크 접근법에서 정책은 상호의존적인 행위자들 간의 연계구조 속에서 도출되는 결과이고, 정책네트워크에 의해서 정책결정 과정이 제약을 받는다면 정책네트워크의 변화가 정책결과의 변화를 초래할 것이다. 따라서 정책네트워크의 변화와 정책결과의 변화는 다음의 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다(양재대, 2003 : 42~43).



<그림 1> 정책네트워크 변화와 정책변화

2) 분석모형

(1) 연구의 분석요소의 선정

정책네트워크는 정책과정에 참여하는 정책행위자들간의 연계와 상호작용, 교환관계에 의한 상호의존성에 의해서 형성되므로 정책연구에 있어서 정책네트워크의 분석은 이러한 연계와 상호작용, 교환관계에 의한 상호의존성에 대한 인과관계를 파악하는 것이 기본적인 내용이라고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서도 연구목적상 적합성을 준거로 하여 정책네트워크 이론의 기본적인 성격과 국민연금정책의 특성을 반영하여 내적변수로는 행위자·상호작용·네트워크구조를, 외적변수로는 정치경제적 환경과 제도적 환경을 연구의 주요 분석요소로 채택하고, 정책결과분석을 하는 것으로 구성하였으며 정리하면 <표 1>과 같다.

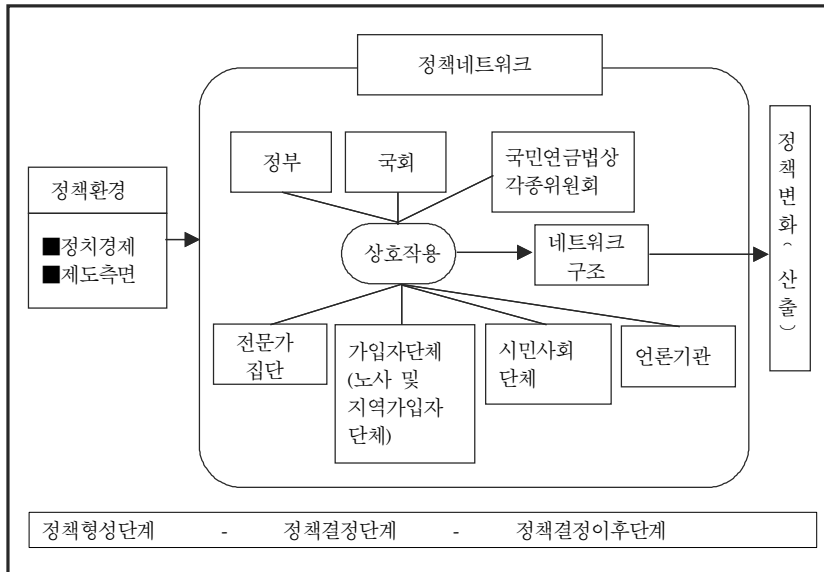
<표 1> 연구의 분석요소

분석요소				
정책 네트워크 변화 분석			정책결과 변화 분석	
내적변수			외적변수	
행위자	상호작용	네트워크 구조	정치·경제환경 제도적 환경	-정책결정여부 -정책내용(행위자간 이해관계 조정정도를 중심으로)
선호 목표 전략	강한 갈등 약한 갈등 적극적 협력 소극적 협력	폐쇄적 개방적 수직적 수평적		

(2) 분석모형의 설정

정책네트워크 변화를 분석하는 분석요소를 크게 내적요인과 외적요인으로 구분할 수 있다. 내적요인은 기존의 행위자, 상호작용, 네트

워크구조에 대한 행위자들의 대응을 중심으로 구조화하여 기존 정책 네트워크에서 3가지 요소의 내용이 어떠한 지를 살펴보고, 여기에 대한 행위자들의 대응이 정책산출에 어떤 방식으로 영향을 미치는가를 규명하고자 한다. 외적요인에 대한 분석은 일차적으로 정책환경요인의 변화여부가 국민연금정책에 미친 영향을 규명한다. 그리고 환경요인의 변화가 기금운용정책네트워크 상에 초래한 변화가 무엇이며, 환경요인 변화에 행위자들은 어떻게 대응하였는지를 분석한다. 정책결과분석은 정책결정여부와 정책의 내용을 분석한다. 즉 정책네트워크의 변화에 따라 정책결정 여부에 변화가 있는지 여부와 만약 변화가 있었다면 그 원인은 무엇인지를 밝혀내고, 그리고 그 변화의 내용은 무엇인지를 분석한다. 특히 행위자간 이해관계 조정양식으로 정책네트워크가 갖는 의의를 밝히기 위해 행위자간 이해관계 조정정도를 중심으로 정책내용의 변화를 규명한다. 결국 이 논문의 주된 관심은 국민연금 기금운용정책결정 구조 및 과정을 중심으로 정책행위자들의 상호작용을 분석하여 정책변동의 원인을 밝히고자 하기 때문에 분석 모형의 변수는 외적변수, 정책네트워크 내 정책행위자들간의 특성, 네트워크구조, 상호작용, 이로 인하여 결정되는 정책결과의 변화라는 5가지 측면을 중심으로 그 세부변수와 함께 분석모형을 결정하였다 (<그림 2>참조).



<그림 2> 연구의 분석모형

본 연구는 다음과 같은 분석과정을 거치게 된다. 정책행위자는 공식적 행위자와 비공식적 행위자로 구분되고, 목표·정책선호·전략·참여범위·역할·이해관계 등을 중심으로 정책과정을 분석한다. 네트워크구조는 정책행위자들의 상호작용과 연계를 바탕으로 하는 개념으로서 개방성·연계성 등을, 상호작용은 역할분담과 주도기능 등을 중심으로 구분하여 분석한다. 정책네트워크의 영향으로 나타나는 정책의 변화는 기존 정책이 새로운 정책으로 변화되는 과정과 이러한 과정에서 참여자들의 역할을 중심으로 분석하되, 그 대상은 정부(보건복지부, 기획예산처, 국민연금관리공단 등), 국회, 가입자단체(노동단체, 사용자단체, 지역가입자단체 등), 시민사회단체, 언론단체 등을 주된 정책행위자로 분석하고자 한다.

3. 김영삼 정부

1) 정책개관

(1) 정책환경

문민정부 시대의 권위주의적 개혁작업은 모든 정부정책분야에 영향을 미쳤다. 1993년 김영삼정부는 신경제5개년계획을 수립하였는데, 김영삼정부의 신경제계획의 핵심은 재정 및 금융개혁을 통한 국가경쟁력 강화였으며, 그 중에서도 재정개혁의 핵심은 ‘작지만 강력한 정부’를 실현하기 위하여 사회간접자본 시설확충을 강력히 추진하는 것이었다. 즉, 신경제 계획기간 동안 정부는 댐, 도로, 철도, 항만, 공항 등 사회간접자본 시설 확충을 위하여 88조원이라는 돈을 쏟아 붓겠다는 야심찬 계획을 수립하고, 재정능력 확충을 위해 조세부담률을 높이고, 공공요금 등을 현실화해 수익자부담을 확대하며, 연금기금 및 체신예금 등의 여유자금을 재정자금화하는 등의 각종 조치를 추진하였다(한겨레, 1993.07.01. 7면). 이러한 정부의 강력한 재정정책 추진은 국민연금기금운용지배구조에 커다란 변화를 초래하였다.

(2) 국민연금 기금운용정책사업의 개요

노태우 정부시절 수익성제고와 공공성확보에 중점을 두던 국민연금기금운용지침은 1993년 공공자금관리기금법이 제정되면서 1994년부터 국민연금기금 중 여유자금을 공공부문에 배분토록 함으로써 공적자금으로서 경제사회발전에 기여하는 것을 강조하였다.

2) 정책과정

1993년 당시 경제기획원과 재무부는 연기금의 여유자금을 재정자금으로 적극 활용하여 공공부문의 자금 애로를 타개하고자 공공자금관리기금법을 제정키로 하였다²⁾. 그러나 국민연금기금 주무부처인 보건사회부와 국민연금관리공단은 연기금의 여유자금을 재정자금화하여 재정투융자에 활용하려는 것은 수익성을 저하시키는 것은 물론이고 정부의 상환불능으로 향후 제도자체가 붕괴될 수 있다는 점을 지적하고 공공자금관리기금법 제정에 대하여 강력한 반대 입장을 밝혔다. 한국노총을 비롯하여 전노협(민주노총 전신), 한국경총, 사회보장학회 및 한국개발연구원, 경실련 등 사회단체에서도 국민연금제도의 존립기반을 위협하고 향후 국가경제의 파탄 우려가 있다고 지적하고 강력한 반대입장을 표명하였다. 그러나 경제부처는 이러한 각계각층의 반대에도 불구하고 ‘연기금의 재특전용은 불가피한 선택’이라고 주장하고, 당정협의 등을 거쳐 1993년 12월에 법률 제4677호로 공공자금관리기금법을 통과시켰다.

3) 정책네트워크 분석

(1) 정책행위자 분석: 목표, 정책선호, 전략

연기금의 공공자금화 정책추진과정에서의 정책행위자는 공식적 행위자로는 경제기획원과 재무부, 보건사회부와 국민연금관리공단, 국회(정당), 국민연금기금운용위원회 등이며, 비공식적 행위자로는 노동단체(한국노총, 전노협, 사무금융노련 등), 사용자단체(경총 등), 전문가 집단(학계, 시민사회단체 등), 언론기관 등이다. 이들 정책행위자들의 목표, 정책선호, 전략을 요약정리하면 다음과 같다.

2) 재무부의 공공자금관리기금법 제정(안) 보도자료(1993.08.14.) 참조

<표 2> 정책행위자들의 목표, 정책선호, 전략

정책 행위자	목 표	정책 선호	전 략
경제기획원, 재무부	• 공공자금관리기금법 제정	적극 찬성	• 주무부처 보사부 설득, 여당과의 유기적 협조관계 구축, 노·사단체 학계 등 설득, 대언론 홍보
보사부, 국민연금공단	• 현행 국민연금 기금운용체제 유지	반대	• 국무회의, 언론 등을 통해 반대
국회(정당)	• 공자법 제정 협력	찬성	• 당정협의 등을 통해 협조
노동단체	• 공자법 제정 강력 반대	강력 반대	• 국회청원, 철회서명운동, 각출료 납부 거부운동 시사, 토론회, 공청회개최 등
사용자단체	• 공자법 제정 반대	반대	• 토론회, 간담회 등에서 입장개진
전문가집단	• 공자법 도입 반대	적극 반대	• 학술대회 개최, 토론회, 공청회 개최 및 참석, 언론과의 인터뷰 등
언론기관	• 공공자금관리기금법 도입관련 국민의 알권리 충족 및 문제점 지적 개선 요구	반대, 중립	• 공공자금관리기금법 도입관련사항 보도 및 전문가와의 대담, 가입자 단체의 법제정반대운동, 사실 등을 통해 문제점 진단 및 해결방안제시

(2) 상호작용 분석

① 정책행위자간 갈등관계 분석

갈등의 강도는 정책행위자들 간의 상호 인식 및 관심사항의 차이의 정도에 따라 다르게 나타난다. 당시 경제부처의 최대 관심사항은 사회간접자본 시설확충을 통한 국가경쟁력 제고가 최우선 정책과제였지만, 보건사회부와 다른 여론주도집단(노동단체, 사용자단체, 학계, 시민단체 등)들은 연금기금의 재정자금화로 인한 급여준비자금으로서의 정상적인 기능수행문제가 정책판단의 중요한 잣대였으므로 이러한 상호 관심사항의 차이가 갈등으로 노정되어 나타났다. 그리고 비정부부문의 여론주도집단간 대정부 갈등관계에 있어서도 사용자단체(경총)는 정경유착이라는 한계 때문에 강하게 반발할 수 없었으나 노동계는 각출료납부거부운동 입장 표명 및 법안철회서명운동, 국회청원, 집회에서의 정부규탄행위 등 정부와 강한 갈등관계를 표출하였

으며, 학계와 경실련 등 시민단체도 각종 토론회, 세미나 등을 통해 정부정책을 비판하면서 갈등관계를 표출하였다. 이러한 양상은 법 통과 이후 국민연금기금의 강제예탁폐지를 위한 법 개정투쟁으로 이어져 정부와의 갈등관계는 지속되었다.

② 정책행위자간 협력관계 분석

정부부처간 관계에 있어서 경제기획원과 재무부는 긴밀한 협력관계를 구축하였으나, 보건사회부는 권력구조상 마지 못해 따라가는 소극적 협력관계를 형성하였다.

그리고, 공공자금관리기금법 제정에 반대하는 노동계, 학계, 시민사회단체, 언론기관 등 비정부부문 여론주도집단들은 반대여론 확산에 기여하며 상호 협력하였으나, 조직화·세력화를 통한 적극적 결합 없이 각자 활동을 전개함으로써 강력한 협력관계구축에는 실패했다. 그러나 법 제정단계에서의 여론주도집단들의 이러한 강력한 반대 입장은 법 통과 이후에도 지속되어 시민사회, 학계, 노동계의 대표적인 핵심 운동목표가 되었으며, 국민연금기금의 공공자금으로의 강제예탁을 반대하는 지속적인 법 개정투쟁이 전개되는 원동력이 되었다.

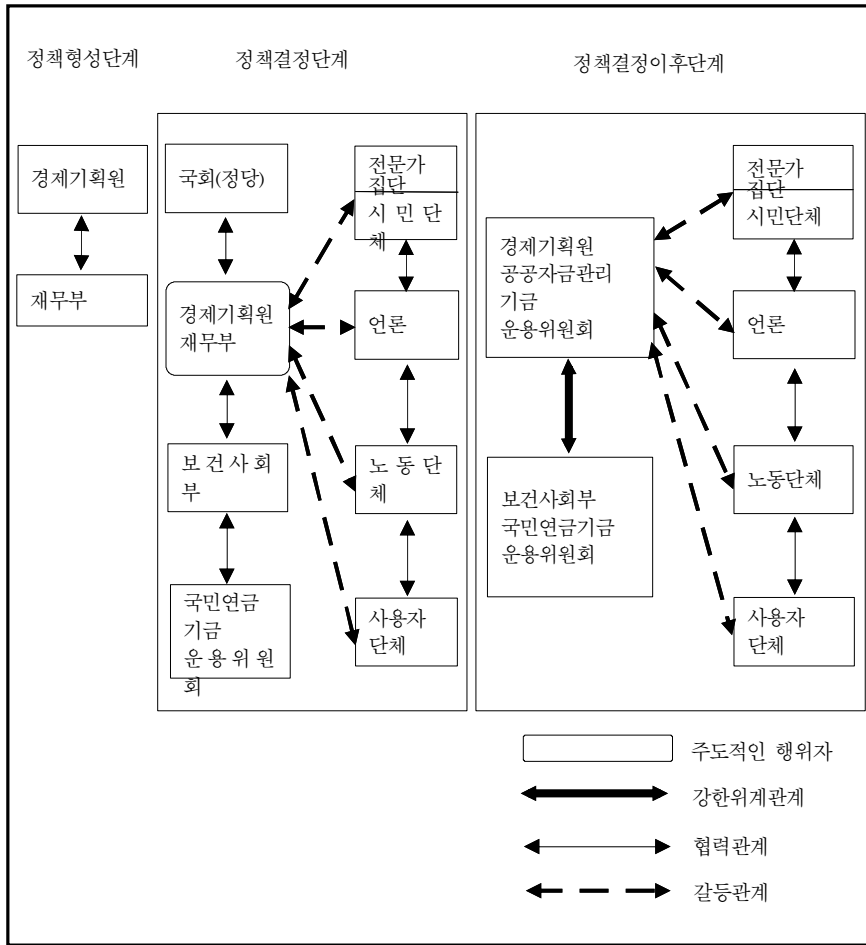
(3) 네트워크 구조분석

네트워크구조는 정책형성기에는 정부부처 중의 경제기획원과 재무부 등 경제부처간에 상호 빈번한 접촉과 교류가 이어지면서 공공자금관리기금법 제정 정책추진 논의가 은밀히 이루어졌고, 정책결정단계에서는 경제부처와 보건사회부 및 집권여당(민자당)과의 빈번한 접촉과 함께 국민연금기금운용위원회 위원으로 참여하는 노동단체와 사용자단체 등과의 접촉을 통해 의견수렴보다는 일방적인 정부입장 전달이 이루어졌다. 그리고 정책결정 이후단계에서는 정부부처(경제기획원, 재무부, 보건사회부, 국민연금공단) 상호간 및 언론기관 간에 빈

변한 접촉이 이루어졌다. 따라서 공공자금관리기금법 제정과 관련한 정책네트워크 구조는 경제기획원과 재무부를 중심으로 국회(정당)의 지원, 보건사회부와 국민연금기금운용위원회가 마지못해 이를 뒷받침하는 형태의 정책공동체가 형성되었으며, 그 네트워크 구조의 성격은 경제부처 관료중심의 위계가 뚜렷한 아주 폐쇄적이고 수직적인 모습을 보여주었다.

(4) 정책네트워크 변화와 정책변화 분석

정책형성기에는 계획수립자인 경제기획원과 재무부가 주도적인 역할을 수행하면서 전형적인 경제관료 엘리트 중심의 정책네트워크가 구축되었고, 정책결정과정에서도 경제부처 중심의 이러한 흐름은 이어졌으며, 정책결정 이후단계에서는 경제기획원장관이 중심이 되어 경제기획원과 공공자금관리기금운용위원회 밑에 하부기관으로서 보건사회부와 국민연금기금운용위원회가 배치되어 있는 구조로 국민연금기금운용 정책네트워크가 변경되었다. 기금운용 정책네트워크의 변화와 정책변화를 요약정리하면 <그림 3> 및 <표 3>과 같다.



<그림 3> 정책네트워크의 변화

<표 3> 정책의 변화

구분	기존(변경전)	변경후
기금의 조성·운용	<ul style="list-style-type: none"> •여유자금의 재정투융자 특별회계로 임의예탁 	<ul style="list-style-type: none"> •여유자금의 공공자금관리기금으로 강제예탁
예탁자금의 수익성 보장	<ul style="list-style-type: none"> •시중은행 1년만기 정기예금 평균금리 + 1% 	<ul style="list-style-type: none"> •국공채 금리수준과 예탁기관의 금융 자산운용수익률 등을 고려한 금리 보장으로 기존 예탁시보다 고수익 보장
예탁기관 목적사업 추진보장		<ul style="list-style-type: none"> •예탁기관의 고유목적사업의 원활한 추진에 지장이 없는 범위에서 의무예탁 예외 인정
기금지배 구조	<ul style="list-style-type: none"> •국민연금기금운용위원회가 최고의사결정기관으로 기능 	<ul style="list-style-type: none"> •공공자금관리기금운용위원회가 실질적인 상급기관으로의 역할을 수행하며, 공공자금관리기금운용위원회에서 의사결정을 하면 이것을 지침으로 하여 국민연금기금운용위원회가 의사결정

(5) 소결

국민연금기금을 재정자금화하기 위한 공공자금관리기금법 제정과정에서 핵심 정책행위자는 단연 경제기획원과 재무부였다. 물론, 주무부처인 보건사회부가 있었지만, 법 제정과정에서 보건사회부의 의견은 철저히 무시되었고, 경제기획원 장관이 중심이 되어 은밀하게 무조건 밀어붙이기식의 정책이 추진됨으로써 정책네트워크 유형이 정책커튼(policy curtain)에 가까운 형태를 보였다. 즉, 정책과정이 아주 폐쇄적이고 수직적이어서 경제관료 중심의 엘리트주의적 색채가 강한 정책네트워크가 나타났던 점이 특징적이다. 이러한 연기금 정책네트워크 구축에 가장 큰 영향을 미친 것은 국가경쟁력 강화를 위한 사회간접자본 확충이라는 신경제5개년계획의 정치경제적 외생변수가 결정적인 요인이었으며, 정책네트워크의 내생변수는 이러한 정책환경이라는 외생변수에 종속된 형태로서 작동되었고, 정부부처간의 위계에 따른 수직적 정책네트워크가 강하게 나타난 것이 주된 특징이라고 할 수 있다.

4. 김대중 정부

1) 정책개관

(1) 정책환경

김대중 정부 출범 직전 한국의 상황은 IMF 구제금융에 의존할 수 밖에 없는 경제적인 어려움에 처해 있었다. IMF 구제금융이라는 경제적 난관을 타개하기 위해 정부는 고금리 초긴축정책을 추진하지 않을 수 없었고, 이에 따라 많은 기업들이 쓰러지고 실업자도 1백50만명이 넘어섰다. 이러한 IMF 구제금융의 여파는 국민연금기금과도 결코 무관할 수 없었다. 1998년 하반기 세계은행은 구조조정차관 협상과정에서 기금고갈로 국가재정파탄의 우려가 있는 국민연금기금의 정부 재정자금으로의 강제예탁을 2002년까지 완전히 폐지(사회안전망 분야 세계은행 요구사항 : 한겨레, 1998.09.21. 01면)할 것을 요구함에 따라 정부는 IBRD측의 요구를 수용기로 함으로써 1998년 9월 24일 세계은행 차관 20억달러 도입협상이 타결되었다(국민일보, 1998.09.25. 08면).

(2) 국민연금기금운용지배구조 관련 정책개요

김대중 정부 출범 이후 기금운용지배구조개편과 관련한 정책방향은 첫째, 공공자금관리기금법 제5조제1항의 개정을 통한 강제예탁 폐지, 둘째, 기금운용위원회 위원장을 재경원장관에서 국무총리나 보건복지부장관으로 변경, 가입자단체대표의 참여 대폭 확대, 셋째, 국회 통제권 강화 및 기금운용의 투명성을 제고하는 것이었다.

2) 정책과정

정책목표 수립과정에서 보건복지부는 국민연금법개정법률안에 대한 의견수렴결과 대부분의 비정부부문 단체들이 공자법 폐지와 기금 운용위원회의 재정경제원으로부터의 독립성을 강조하고 있는 점을 들어 기금운용지배구조를 재정경제부와 공공자금관리기금운용위원회 중심에서 보건복지부와 국민연금기금운용위원회 중심으로 개편해야 한다고 주장하였으나 정책협의과정에서 재정경제부의 반대로 무산되었다. 그러나 1998년 5월 임시국회에서 야당인 한나라당이 “공공자금관리기금법 등의 개정 없는 국민연금법안 단독 개정 반대”라는 입장을 표명하고, 참여연대 등 시민사회단체와 양대 노총 등에서 노사정합의사항(정부는 공공자금관리기금법 제5조 삭제를 위한 입법을 ‘98년중 추진한다) 위반을 이유로 강력하게 반발함에 따라 5월 임시국회에서 국민연금법 개정안 통과는 좌절되었다. 9월 정기국회를 맞이하면서 한나라당이 국민연금법개정법률안(의안번호 : 1194)³⁾을 발의하고, 1998년 9월 21일 세계은행에서 IMF 구조조정 차관지원의 조건으로 강제예탁폐지를 제시(한겨레, 1998.09.21. 01면)함에 따라 재정경제부는 강제예탁폐지를 더 이상 피할 수 없다고 보고 1998년 10월 국민연금기금의 강제예탁을 폐지하는 공공자금관리기금법중개정법률안(의안번호 : 1364)⁴⁾을 국회에 제출함으로써 국민연금기금운용지

-
- 3) 한나라당 국민연금법중개정법률안의 기금관련분야 내용을 요약정리하면 다음과 같다. 국민연금제도운용에 가입자대표 참여 확대(15인에서 21인)하고, 국민연금기금운용의 투명성 보장 위해 국민연금심의위원회 및 국민연금기금운용위원회의 위원구성 및 운영체계를 변경(위원장은 보건복지부장관, 정부위원은 재정경제부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 노동부차관, 공단이사장)하고, 국회의 통제권 보장과 기금의 운용내역 및 재정자금에 예탁된 기금의 사용내역 공개, 공공자금 예탁시 국채매입, 5년만기 국채이자율 이상 수준 보장.
- 4) 여유자금의 일부를 공공자금관리기금에 의무적으로 예탁하도록 되어 있는 국민연금기금의 경우 그 예탁하여야 하는 자금의 규모를 1999년도에는 그 여유자금의 65퍼센트 이하로, 2000년에는 그 여유자금의 40퍼센트 이하로 단계적으로 축소하도록 하고, 2001년도부터는 의무예탁을 하지 아니하도록 함으로써 국민연금기금운용의 투명성과 효율성을 높이려는 법 개정안임

배구조를 둘러싼 정치사회적 논란은 종결되었다.

3) 정책네트워크 분석

(1) 정책행위자 분석 : 목표, 정책선호, 전략

국민연금기금의 공공자금 강제예탁제도 폐지 및 기금운용지배구조 개편과정에서의 정책행위자는 공식적 행위자로는 정부(재정경제부, 보건복지부, 국민연금관리공단), 국회(정당) 등이며, 비공식적 행위자로는 시민사회단체(참여연대 등), 노동단체(양대 노총, 국민연금노동조합 등), 사용자단체(한국경총, 전경련, 중기협 등), 전문가집단, 언론기관 등이다. 이들 주요 정책행위자들의 정책목표와 정책선호, 전략을 요약정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 강제예탁 폐지 및 국민연금기금운용지배구조 정상화 관련 정책행위자 분석

정책 행위자	목 표	정책 선호	전 략	
정부	복지부	● 강제예탁폐지, 국민연금기금 운용지배구조 정상화	적극 찬성	● 국민연금제도개혁추진의 주체로서 제도기획단 설치 등을 통해 국민연금 기금운용지배구조 개편추진 시도 및 언론 통해 강제예탁의 문제점 부각시킴
	재정부	● 강제예탁 유지, 공공자금관리 기금운용위에서 결정	적극 반대	● 강제예탁 폐지시 국가재정자금 조달에 문제 발생으로 국가경영 지장 초래하고 연기금의 재정 자금화는 당연
국회	국민회의	● 강제예탁 유지, 공공자금관리 기금운용위에서 결정	반대	● 여당으로서 정부(재정경제부)정책 뒷받침
	한나라	● 강제예탁 폐지, 국민연금기금 운용지배구조 정상화	적극 찬성	● 국민연금법개정안 등 관련법 개정안 발의 통해 입법 추진, 각종사회단체와 연대
시민단체	● 강제예탁 폐지, 국민연금기금 운용지배구조 정상화	적극 찬성	● 노사정 합의사항 준수, 집회, 성명서, 각종 토론회, 간담회, 의원 및 정책 당국자 면담, 노동단체 및 다른 시민단체 와 연대 등	
노동단체	● 강제예탁 폐지, 국민연금기금 운용지배구조 정상화	적극 찬성	● 노사정 합의사항 준수, 집회, 성명서, 각종 토론회, 간담회, 의원 및 정책당국자 면담, 시민단체와 연대, 사용자단체와 연대 등	
사용자단체	● 강제예탁 폐지, 국민연금기금 운용지배구조 정상화	찬성	● 노사정 합의사항 준수, 노사공동 대응, 토론회 개최 등	
언론기관	● 강제예탁 폐지, 국민연금기금 운용지배구조 정상화 관련 국민의 알권리 충족 및 문제점 지적 개선 요구	적극 찬성	● 강제예탁 폐지 및 국민연금기금 운영지배구조 개편 관련사항 적극 보도및 전문가와의 대담, 사실 등을 통해 해결방안 제시 및 소개 등	
전문가 집단	● 강제예탁 폐지, 국민연금기금 운용지배구조 정상화	적극 찬성	● 각종 토론회, 세미나, 인터뷰 등을 통해 입장 개진	

(2) 상호작용 분석

① 정책행위자간 갈등관계 분석

국민연금기금 강제예탁에 있어서 갈등의 근본원인은 재정경제부가 국민연금기금을 일종의 재정자금의 성격을 가진 것으로 이해한 반면

에, 보건복지부를 비롯한 가입자단체들은 국민연금기금을 신탁자산으로 보아 정부가 재정자금으로 활용하는 것은 잘못된 것이라는 상호 인식의 차이에 기인한다. 이러한 인식의 차이는 예탁자금의 예탁방식을 둘러싸고 재정경제부는 “예수금증서”라는 예탁증서를 발행하고 예수금증서만으로도 채권보장이 된다고 보는 입장이나, 노동·시민단체 및 전문가집단 등에서는 “예수금증서”는 일반 금융시장에서 유통이 되지 않아 환금성이 보장되지 않는 증서이기 때문에 예수금증서만 발행할 경우 상환보장이 되지 않고 방만한 재정운영의 원인이 될 수도 있으므로 국공채매입을 통한 차입이 이루어져야 한다고 주장한다. 이러한 시각 차이는 국민연금기금운용지배구조 개편의 방향을 놓고서도 상호 대립하는 결과를 가져왔는데, 재정경제부는 당연히 재정경제부장관이 지배구조의 중심축이 되어야 한다고 보는데 비하여 보건복지부와 비정부부문단체들은 보건복지부와 가입자단체대표가 중심축이 되어야 한다고 봄으로써 법 개정을 둘러싸고 상호간의 갈등 및 힘 대결은 피할 수 없었다.

② 정책행위자간 협력관계 분석

재정경제부를 제외한 보건복지부, 국회(정당), 가입자단체(노동단체, 사용자단체), 시민사회단체, 전문가집단, 언론기관 등 모두 재정경제부 중심의 국민연금기금운용지배구조에서 보건복지부와 가입자단체 중심으로 개편해야 한다는데 대하여 사회적 공감대가 형성되어 있었다. 그럼에도 불구하고 보건복지부는 법개정과 관련한 정부내 입장 조율과정에서 재정경제부의 막강한 힘 앞에 또 다시 굴복하고 재정경제부의 입장을 수용하는 한계를 보여주었다. 이에 비하여 비정부부문단체의 경우는 과거 공공자금관리기금법 제정 반대시 각개 약진했던 상황과는 달리 조직화·세력화를 통해 적극적인 상호협력체제가 구축되었던 점이 뚜렷한 특징으로 부각되며, 이러한 지속적인 상호협력기

조를 통해 공공자금관리기금법과 국민연금기금운용지배구조 개편에 성공할 수 있었다.

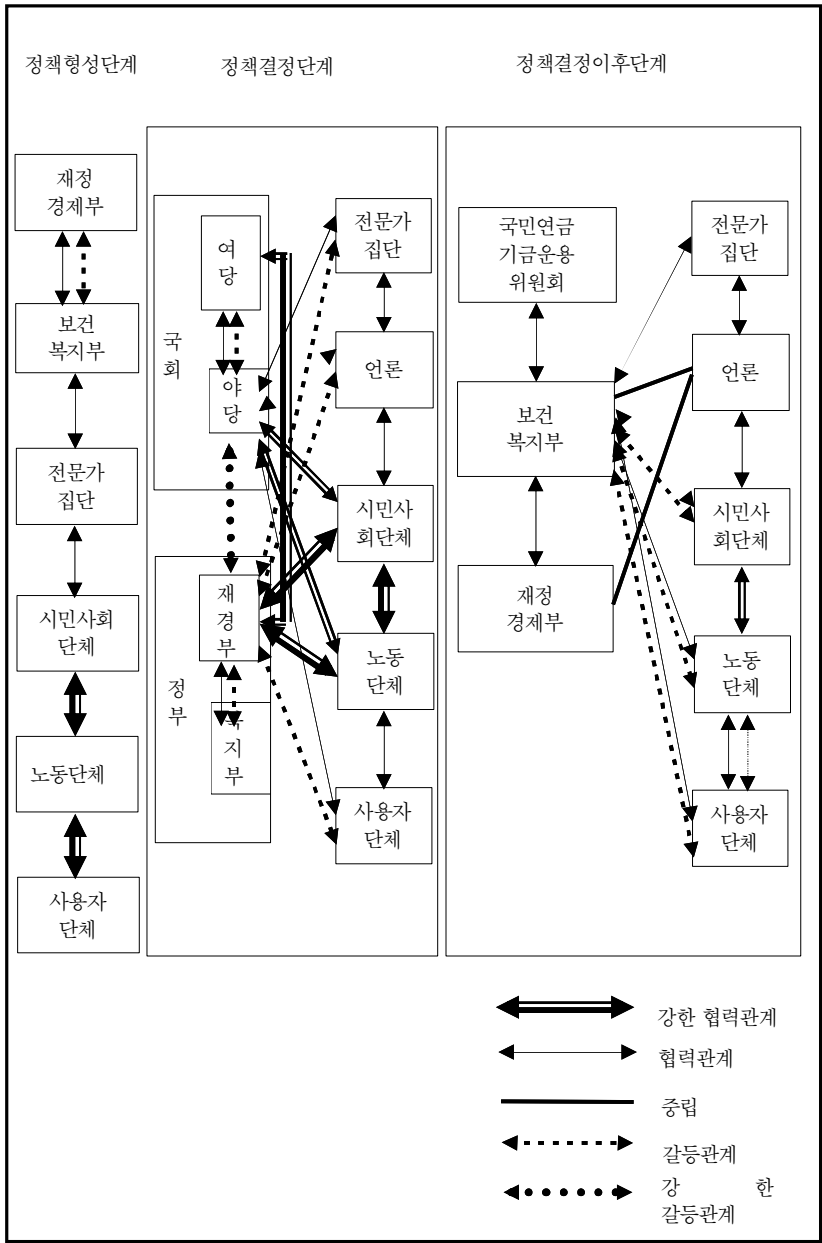
(3) 네트워크 구조분석

김영삼 정부와는 달리 김대중 정부 들어서면서 정책네트워크 구조는 관주도의 정책네트워크에서 공식적 행위자인 정부(보건복지부, 재정경제부등), 국민연금기금운용위원회, 국민연금관리공단, 국회(정당)를 중심으로 비공식적 행위자인 노동단체(양대 노총 등), 사용자단체(한국경총, 전경련 등), 지역가입자단체, 시민사회단체 등이 가세하는 상호 협력적 정책네트워크가 형성되었다. 그 네트워크구조의 성격은 정부관료 중심의 폐쇄성이 과거에 비하여 상당부분 사라지고 개방적인 모습을 보였고, 또한 정부부문과 비정부부문 사이의 관계에 있어서도 관주도의 정책네트워크의 특징인 관료우위의 모습이 일정부분 사라지고 정부관료와 대등한 입장에서 토론과 타협이 이루어지는 수평적인 모습을 보였다. 하지만 정부부문 내에서는 재정경제부와 보건복지부 간에 여전히 수직적 관계가 강하게 나타났다는 점이 특징적이다. 또한, 비공식적 행위자들은 국회(정당)와의 상호접촉과 활발한 교류를 통해 정책결정에 상당부분 영향을 미쳤는데, 과거와 달리 비정부부문단체 간의 활발한 상호교류 및 연대를 통해 조직화·세력화에 성공하였기 때문에 풀이된다.

(4) 정책네트워크 변화와 정책결과 분석

정책형성기에는 정부(보건복지부와 재정경제부)와 전문가집단이 정책입안자로서의 역할과 기능을 수행하면서 재정경제부의 영향력 행사로 보건복지부와 노동단체, 사용자단체, 시민사회단체 등 비정부부문의 요구사항이 정책에 반영되지 못하는 결과를 노정하는 등 재정경제부와 비정부부문간의 강한 갈등관계가 초래되는 정책네트워크의

모습을 보여주었다. 그러나 정책결정단계에서 개정법안의 국회심의 과정이 진행되면서 노동시민사회단체의 노사정합의사항 준수요구 및 비정부부문과 한나라당과의 상호공조체제가 탄탄하게 구축되어 노동시민사회단체와 국회(야당)가 정책을 주도하는 양상이 나타남으로써 정부가 정책주도집단이라기 보다는 정책수용집단의 역할을 수행하는 정책네트워크가 형성되었다. 정책결정이후단계에서는 보건복지부와 국민연금관리공단이 정책집행기관으로서 주도적인 역할을 수행하고 비정부부문 가입자단체대표들이 국민연금기금운용지배구조에 직접 참여하여 정책결정과정이나 정책집행상의 문제점을 지적하고 의견을 개진할 수 있게끔 제도가 정비 보완됨으로써 국회(정당), 보건복지부(국민연금공단), 가입자단체 등 비정부부문 대표들, 재정경제부 등 관련 정부부처가 상호 대등한 관계 속에서 국민연금기금운용정책에 참여하는 정책네트워크의 모습을 보여주었다. 정책단계별 국민연금기금운용 정책네트워크의 변화와 정책변화를 요약정리하면 <그림 4> 및 <표 5>와 같다.



<그림 4> 정책네트워크의 변화

<표 5> 정책결과의 변화

구분	정부안	한나라당안	조정안
강제예탁여부	● 강제예탁 유지	● 강제예탁 폐지	● 강제예탁 폐지
국채매입여부	● 미명시	● 명시	● 명시
공공자금예탁 이자율 명시	● 1년만기 정금예금 이자율 이상	● 5년만기 국채이자율 이상	● 5년만기 국채이자율 이상
예탁 이자율 결정 기관	● 공공자금관리기금 운용위원회	● 국민연금기금 운용위원회	● 공공자금관리기금 운용위원회와 국민연금 기금운용 위원회가 협의하여 결정
국민연금계정 설치 여부	● 반대	● 별도의 국민연금 계정 설치	● 미설치
국민연금기금 운용위원회 위원장, 위원수	● 국무총리, ● 15인 이상 20인 이하로 증원	● 보건복지부장관, ● 15인 이상 20인 이하로 증원	● 보건복지부장관, ● 15인 이상 20인 이하로 증원
국회통제권 강화	● 미연급	● 기금운용계획 국회 승인, 기금운용내역과 사용 내역 국회제출, 공시	● 국회 보고
비상임이사 증원	● 3인→6인	● 3인→6인	● 3인→6인

(5) 소결

강제예탁 폐지와 국민연금기금운용지배구조 개편과 관련된 정책과정에서 핵심 행위자는 참여연대와 양대 노총이었다. 물론 정부부문 내에서 보건복지부의 입장도 노동시민사회단체의 입장과 거의 대동소이했지만, 과거 공공자금관리기금법 제정시와 마찬가지로 차관회의, 국무회의를 거치면서 국민연금기금관련 주무부처인 보건복지부의 의견은 배제되고 재정경제부의 의견이 정부입장으로 수정·변경됨으로써 정부부문 내에서는 여전히 폐쇄적이고 수직적인 위계질서가 나타났다. 하지만 정부의 국민연금법 개정안이 국회에 회부되면서 시작된 법안심의과정에서 정책결정과정은 과거 정부가 주도하고 이를 국회가 뒷받침하던 형태에서 비정부부문단체인 노동시민사회단체의 주장을 여당 일부의원과 한나라당이 뒷받침하는 형태의 정책네트

워크가 나타남으로써 노동 시민사회단체가 일정부분 정책주도집단으로서의 역할과 기능을 수행하는 새로운 정책공동체가 형성되었는데, 이것은 기존의 정부주도의 조합주의적 또는 엘리트주의적 정책공동체의 개념 틀을 벗어난 이슈네트워크에 가까운 새로운 정책네트워크 유형의 모습을 보여주었다는 점에서 그 특색이 있다.

그리고 이러한 국민연금기금운용 지배구조변화와 관련한 새로운 정책네트워크 구축에 가장 큰 영향을 미친 것은 세계은행이 2차 구조조정 차관 제공의 전제조건으로 국민연금기금의 강제예탁폐지를 요구한 부분이었지만, 이에 못지않게 정책역량과 활동역량의 제고를 통한 노동시민사회의 정치사회적 영향력 증대와 같은 정치사회적 외생변수도 주요한 요인(노사정합의, 김대중 정부 탄생에 기여 등)이었다. 그리고 정책네트워크의 내생변수는 이러한 정책환경이라는 외생변수를 바탕으로 하여 종속변수로 작동되었고, IMF 구제금융이라는 특수한 상황 속에서 정책결정의 중심이 정부에서 일정부분 국회와 노동시민단체에게로 이동한 것이 정책결정과정의 주요 특징이라고 정리할 수 있다.

5. 노무현 정부

1) 정책개관

(1) 정책환경

노무현 정부 출범 이후 대북송금특검, 대통령 탄핵 등 정치불안이고조되고 북핵사태까지 겹치면서 기업의 투자심리가 위축되어 경제가 침체의 늪에 빠짐에 따라 “재정을 통한 경기부양”의 필요성을 절감하고 대규모 건설투자계획을 담은 ‘한국판 뉴딜 프로젝트’(가칭)를 추진하기로 하고, 재원은 민간자본과 연기금의 여유자금을 통해 조달

하려고 하였다. 그러나 이러한 정부의 뉴딜정책은 김근태 보건복지부장관의 반대와 한나라당을 비롯한 야당과 전문가들, 노동계, 경실련 등 시민단체들이 반대함으로써 좌절되었다. 이러한 뉴딜정책 이외에도 재정경제부와 증권업계 등에서는 자본시장 육성을 위해 국민연금기금의 주식투자를 활성화하자, 사용자단체 일부에서는 외국자본의 적대적 M&A에 대하여 국내기업의 경영권 방어를 위해 국민연금기금을 투입하자는 등 누적적립규모가 커지면서 국민연금기금 활용과 관련한 각종 요구사항들이 지속적으로 분출되었다.

(2) 국민연금기금운용지배구조 개편 관련 정책개요

정부의 국민연금기금운용지배구조 개편의 기본방향은 국민연금정책협의회 신설, 기금운용위원회 상설화, 기금운용위원회 위원 축소 및 가입자단체대표의 직접 참여 배제를 통해 국민연금기금운용의 전문성, 책임성을 제고하고자 하였다.

2) 정책과정

(1) 정책과정

① 제16대 국회

2001년 10월, 참여연대가 국민연금기금의 감독체계가 부실하다고 비판하면서 국민연금기금운용위원회의 상설기구화 문제가 본격적으로 대두되기 시작하였다. 보건복지부는 기금운용위원회 상설화를 위하여 중장기투자정책위원회(위원장 : 정운찬, 2001.11 ~2002.4)를 구성·운영⁵⁾하고, 2002년 9월부터 11월까지는 “보건복지 7대과제”중의

5) 중장기투자정책위원회 제시 방안 ▲실무평가위원회 폐지, 기금운용위원회를 전문가위주의 독립된 상설기구로 개편, ▲가입자대표 직접 참여 배제하고 위원 추천권한만을 부여, ▲기금운용위원회 내에 자산배분, 평가감시 등의 업무

하나로 지정하고 T/F운동을 하였다. 이어서 2003년 3월부터 6월까지 관계전문가 및 가입자단체 간담회⁶⁾와 관계부처 간담회 시 경제부처의 의견⁷⁾, 그리고 노동계 및 시민단체의 의견⁸⁾을 청취하였는데, 의견 청취과정에서 기금운용위원회의 관할권을 둘러싼 보건복지부와 경제부처의 첨예한 의견대립과 갈등은 이후 입법예고 과정을 거치면서 더욱 확대·증폭되었다. 정부부처 내에서 최종 조정을 거쳐 입법예고된 보건복지부의 법 개정안의 주요내용은 ▲보건복지부가 기금관리주체로서 연금제도 및 기금관리업무 수행, ▲총리실에 국민연금정책협의회 신설, ▲국민연금기금운용위원회 상설화 및 전문위원회·사무국 설치, ▲기금운용위원회 위원 수를 21인에서 9인으로 변경 등이다. 그러나 정부의 법 개정안 내용 중 국민연금정책협의회 신설 및 가입자단체 참여 축소 등에 대하여 노동계 및 시민단체들이 강력 반발하고, 당시 여소야대의 국회 상황에서 야당인 한나라당이 정부 법 개정안에 대하여 강력 반대함에 따라 2003년도 정기국회에서의 법 통과는 좌절되었다.

② 제17대 국회

17대 국회가 개회됨에 따라 보건복지부는 16대 국회때 발의하였던 내용과 같은 내용으로 국민연금법개정안을 2004년 6월 2일 발의하자,

를 수행하는 소위원회 업무지원을 위한 사무국 신설 제안

- 6) 제시 의견 ▲책임있는 평가감시체계 확립과 증시부양을 위한 경제정책수단으로 이용 가능성 차단, ▲향후 기금의 독립운용 시스템 구축, ▲경제성장 잠재력 제고나 자본시장의 발전 등은 국민연금기금의 특성상 이차적인 목표가 되어야 함.
- 7) 제시 의견 ▲기금운용위원회를 국무총리 소속하에 두며, ▲가입자대표의 참여를 완전 배제(위원추천권까지 배제), ▲기금운용본부를 공단에서 분리해 기금운용위원회의 집행조직으로 흡수하여 전문화
- 8) 제시 의견 ▲기금운용위원회 총리실 이관 적극 반대, ▲기금운용위원회 가입자단체 참여 축소 움직임에 우려 표시, ▲보건복지부의 기금운용에서 배제해서는 안된다는 입장이었음.

장복심 의원이 2004년 8월 18일 국민연금기금운용위원회의 상설화와 위원수를 13인으로 조정하는 국민연금법개정안을 발의하였고, 이어 서유시민 의원이 2004년 10월 16일 기금운용위원회 상설화와 국민연금기금운용본부의 전문성을 강화하는 내용으로 국민연금법개정안을 발의하였다. 또한 참여연대는 정부 법안의 문제점을 강력하게 비판하면서 2004년 11월 8일 기금운용위원회를 독립성과 전문성을 갖춘 상설기구로 만드는 “국민연금기금운용위원회등의설치및운영에관한법률”제정안을 입법청원하였고, 2004년 11월 18일에는 참여연대의 청원안과 유사한 내용으로 민주노동당의 현애자의원이 “국민연금기금운용기구의설치등에관한법률”을 발의하였다. 그리고 한국노총은 민주노총, 민주노동당, 농민단체 등과 함께 기금운용위원회 상설화에 찬성하는 입장을 보여 왔으나, 상설화 논리가 상당한 문제를 안고 있다는 것을 인식하게 되어 2004년 11월에 국민연금기금운용위원회 상설화에 반대하기로 하고 상설화 반대 투쟁을 전개하였다⁹⁾. 그 결과 정부여당을 제외한 야당과 노동시민사회단체 등 여론주도집단들이 정부의 법 개정안에 대하여 모두 반대 입장을 견지함에 따라 2004년 12월 17일 여당 단독으로 법안소위를 개최하고 국민연금법 개정 수정대안을 마련하여 법 통과를 강행하려 하였으나, 여론의 반대를 감안해 물러남으로써 법안 통과는 무산되었다. 그 이후 국회에서 기금운용위원회 상설화 등에 대한 논의가 진행되지 못하였으며, 2007년 하반기

9) 한국노총의 기금운용위원회 상설화 반대논리를 요약 정리하면 다음과 같다.
 ▲ 의사결정기구인 기금운용위원회의 역할은 매일 지속적으로 운용에 개입하거나 간섭하는 것이 아니라 정기적으로 운용에 관한 보고를 받고 중요사안에 대한 의사를 결정하는 것이므로 상설화할 필요가 없으며, ▲또한 위원회 위원 구성도 세계적 추세가 ‘투자전문가’가 아니라 ‘Generalist’로 구성되고 있고, ‘정치사회적 합의구조’ 형식인 사용자, 피용자, 정부대표 등으로 구성되는 ‘3각체제(tripartite)’가 일반적이며, 공적연금기금운용위원회 상설화는 세계적으로 그 사례를 찾을 수 없고, ▲상설화는 오히려 기금운용위원회가 옥상옥이 되어 집행조직인 기금운용본부를 좌우하게 되어 정부나 정치권력의 기금지배력이 오히려 강화되어 독립성이 약화될 수 있다는 것이다.

들어서서 기금운용의 독립성·전문성 이슈가 제기되면서 정부안에 대한 재검토를 거쳐 보건복지부는 2007년 8월 17일 “국민연금 기금운용 체계 개편방안”을 마련하고, 관계부처 협의를 거쳐 2007년 9월 11일 기금운용위원회를 민간전문가 중심으로 독립상설화하고, 기금투자공사를 설치하기로 하였다고 발표하였으나, 대통령 선거과정에서 갑자기 다시 입장을 바꾸어 대통령 직속의 비상설기구로 개편하는 안을 제시하는 등 현재까지 갈지자 행보가 지속되고 있다.

3) 정책네트워크 분석

(1) 정책행위자 분석 : 목표, 정책선호, 전략

국민연금기금운용위원회 상설화와 관련되는 기금운용지배구조 개편과정에서의 정책행위자는 공식적 행위자로는 정부(재정경제부, 기획예산처, 보건복지부, 국민연금관리공단), 국회(정당) 등이며, 비공식적 행위자로는 시민사회단체(참여연대 등), 노동단체(양대 노총, 국민연금노동조합 등), 사용자단체(한국경총, 전경련, 중기협 등), 전문가 집단, 언론기관 등이다. 이들 정책행위자의 목표, 정책선호, 전략을 요약 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 국민연금기금운용지배구조 개편(상설화) 관련 정책행위자 분석

정책 행위자		목 표	정책 신호	전 략
정부	복지부	•기금운용위원회 상설화, 전문가 중심으로 위원 구성 변경, 보건복지부가 기금관리주체, 총리실에 국민연금정책협의회 신설	적극 찬성	•중장기투자정책위원회 구성운영, 관계전문가·가입자단체 및 경제부처 의견청취 통해 법개정안 마련, 여당과 협조해 법안 통과추진
	재경부 예산처	•총리실에 기금운용위원회 설치, 전문가 중심으로 위원 변경, 기금운용본부를 공단에서 분리	찬성	•국무총리 주재 관계장관 회의시 보건복지부 설득, 기금운용은 국가경제 전반의 흐름과 발전을 고려해야
국회	열린우리	•정부 정책목표 달성 지원	찬성	•여당으로서 정부와 유기적 협조체제 유지해 정부정책 뒷받침
	한나라	•연금정책협의회신설 및 전문가중심의 위원구성 반대(가입자단체대표참여보장), 상설화에 신중	적극 반대	•법안소위, 상임위 회의 등을 통해 정부안의 문제점 지적
	민노당	•기금운용위원회의 독립상설화	반대	•열린우리,한나라에 민노당안 반영요구
참여연대	•기금운용위원회의 독립상설화	적극 반대	•입법청원, 집회, 성명서, 각종 토론회, 간담회, 의원 및 정책당국자 면담, 노동단체 및 다른시민단체와 연대 등	
노동단체	민주노총	•기금운용위원회의 독립상설화	적극 반대	•민노당과 협조체제구축, 집회, 성명서, 토론회, 간담회, 의원 및 정책당국자 면담, 농민단체, 시민단체와 연대 등
	한국노총	•상설화 찬성에서 반대로 입장 선회, 현행체제유지, 가입자단체의 전문성제고	적극 반대	•한나라당과 연대, 정부의 상설화방안 지지, 사용자단체와 협력체계 구축, 민주노총 및 민노당 설득 등
사용자단체	•국민연금기금운용위원회 상설화 반대, 전문위원회 상설 주장	반대	•정부에 반대 의견 전달, 토론회, 간담회 경영계 입장 천명 등	
언론기관	•기금운용위 상설화, 독립화, 기금관리주체를 둘러싼 갈등 관련 국민의 알권리 충족 및 문제점 지적 개선요구	중립	•기금운용지배구조 개편 관련사항 적극보도 및 전문가와의 대담, 사설 등을 통해 해결방안 제시 및 소개 등	
전문가 집단	•위원회 상설화, 또는 위원회의 독립·상설화 주장	찬성	•각종 토론회, 세미나, 인터뷰 등을 통해 입장 개진	

(2) 상호작용 분석

① 정책행위자간 갈등관계 분석

정부부처 내에서 보건복지부와 경제부처 간의 국민연금기금운용위원회의 소속을 어디에 둘 것이냐를 놓고 기금관리권 다툼이 치열하게 발생하였는데 그 원인은 국민연금기금의 관리 주도권을 누가 잡느냐에 따라 향후 정부부처 내에서의 입지뿐만 아니라 국가정책 전반에 걸쳐 행사할 수 있는 영향력에 있어서 커다란 차이가 나기 때문이다. 정부와 국회 및 비정부부처간의 갈등관계는 여당과 정부가 한 축이고, 정부 법개정안에 반대하는 한나라당과 민노당, 민주당, 그리고 비공식행위자들인 양대 노총, 참여연대, 경실련, 사용자단체, 농민단체, 여성단체 등이 또 다른 한 축이었는데, 야당과 비공식행위자들이 정부 법안에 대하여 반대한 이유는 정부의 법 개정안이 국민연금정책협의회를 신설하여 정부권력의 국민연금기금운용에 대한 지배개입을 강화하고 가입자단체 대표의 영향력을 축소시켜 정부 맘대로 기금운용을 하겠다는 의지를 담고 있었기 때문이다. 특히 2004년도에는 정부견제를 위하여 국민연금기금운용위원회를 독립행정위원회로 만들어야 한다는 주장이 제기됨에 따라 정부여당과 야당 및 비공식행위자들 간에는 갈등이 더욱 심화되는 결과가 초래되었으며, 여기에 덧붙여 한국노총과 사용자단체는 기금운용위원회 상설화 자체에 대하여 반대함으로써 법 개정 상황은 더욱 복잡하게 얽히게 되었고, 여야당 및 비공식 정책행위자들 간의 갈등조정은 더욱 어려워지게 됨으로써 법 통과는 좌초할 수밖에 없었다.

② 정책행위자간 협력관계 분석

정부부처 내에서 경제부처와, 보건복지부는 기금운용의 관할권을 둘러싼 입장차이로 대립관계가 형성되어 있었지만 국민연금정책협의회를 신설하기로 합의함으로써 부처 간의 갈등을 해소하고 정부부처

간의 협력관계는 재구축되었다. 정부와 국회 및 비정부부문간의 협력 관계는 여당인 열린우리당은 정부와 긴밀한 상호협력관계를 구축하고 있었는데 비해 한나라당의 경우는 정부여당을 견제하는 차원에서 어떤 단체와도 협력할 자세가 되어 있었고, 이에 따라 민주노동당, 민주당, 비공식행위자들과 협력공조관계가 형성될 수 있었다. 그리고 비공식행위자 간의 협력관계는 2003년도에는 참여연대와 민주노총이 주도가 되어 한국노총, 그리고 농민단체인 전농, 여성단체인 여연 등을 끌어들이어 상호 협력관계를 형성하고 연대세력을 구축하여 정부 법 개정안에 반대하는 활동을 전개하였으나, 2004년도 정기국회에서는 한국노총이 기금운용위원회 상설화 자체에 반대함으로써 비정부부문 내부에서도 독립상설화에 찬성하는 단체(한국경총, 전경련 등 사용자 단체)와 반대하는 단체로 나뉘어 협력관계의 구도가 재편되었다.

(3) 네트워크 구조분석

정책형성기에는 보건복지부와 국민연금관리공단, 보건복지부와 경제부처(재경부, 기획예산처 등), 보건복지부와 가입자단체 간의 의견 교환 및 빈번한 교류가 이루어지면서 기금운용위원회 상설화와 관련된 기금지배구조 개편방안이 마련되었지만, 각 기관 또는 집단 간의 입장 차이로 인해 정책입안에 많은 어려움을 겪었으며, 이러한 집단 간의 입장 차이는 정책형성단계에서 정책네트워크구조가 외관상으로는 상당히 개방적, 수평적이 된 것 같지만, 실제 내용상으로는 정부관료의 부처이기주의적 네트워크구조가 여전하다는 것을 보여주고 있다. 정책결정단계에서는 단체간 빈번한 교류와 접촉이 이루어지면서 상호 갈등과 협력관계가 형성되었다. 정책형성기에는 정책입안자인 정부관료를 중심으로 한 정부집단이 정책을 주도하였으나, 정책결정단계에서는 여대야소정국임에도 불구하고 정부 여당보다는 야당(한나라당과 민주노동당)과 비공식 행위자들인 시민사회단체와 노동

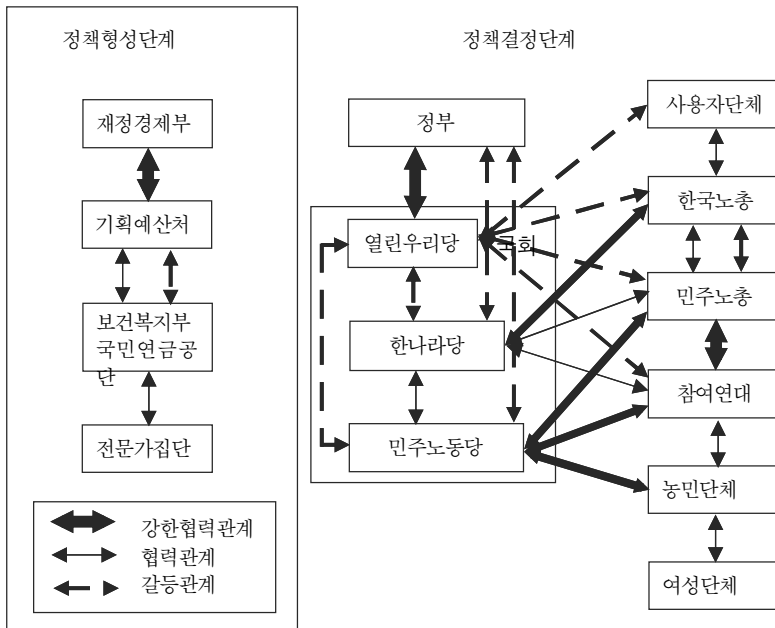
단체 등이 연대하여 정책결정의 흐름을 주도함으로써 상당히 복잡하고 동태적인 정책결정과정을 연출한 것이 특징적이다. 따라서 기금운용정책네트워크는 과거에 비해 더 개방적이고, 수평적인 네트워크구조의 모습이 표출되었다는 점에서 정책네트워크 유형이 정책공동체적 성격을 띠면서도 이슈네트워크에 가까운 모습을 보였다고 볼 수 있다.

(4) 정책네트워크 변화와 정책결과 분석

기금운용위원회 상설화 정책은 정책형성단계에서는 정책입안권자인 보건복지부 및 경제부처가 주도적인 역할을 수행하고 전문가집단(중장기투자정책위원회)이 이를 뒷받침하는 형태의 정책네트워크가 구축되었다. 정책결정단계에서는 과거와 달리 정부가 정책결정과정을 주도하지 못하고 야당인 한나라당과 민주노동당이 비공식적 행위자들과 연대하여 여대야소 정국임에도 불구하고 정부여당의 정책추진을 효과적으로 저지시켜 나가는 모습을 보여 주었는데, 이것은 비공식 행위자들인 비정부부문단체의 역할과 기능 및 영향력이 정치사회적으로 갈수록 커지고 있다는 점에 특색이 있다. 정책단계별 국민연금기금운용 정책네트워크의 변화와 정책변화과정을 요약정리하면 <표 7> 및 <그림 5>와 같다.

<표 7> 정책결과의 변화

구분	현행	당초 정부안	정부여당 수정안	
기금 운용 위원회	소속	정부(보건복지부)	정부(보건복지부)	정부(보건복지부)
	상설여부	비상설	상설	상설
	위원구성 (가입자/ 전체)	12/21 (사용자 3, 근로자 3, 지역가입자 6)	0/9 (당연직 정부위원과 가입자추천 전문가)	7/15 (사용자 2, 근로자 2, 지역가입자 3)
기금운용 실무조직	국민연금공단소속 책임기금운용조직 (기금운용본부)	국민연금공단소속 책임기금운용조직 (기금운용본부)	국민연금공단 분리 (국민연금기금운용공사)	



<그림 5> 정책네트워크의 변화

(5) 소결

국민연금기금운용위원회의 상설화와 전문가 중심으로의 위원구성 변경, 그리고 국민연금정책협의회 신설과 관련된 정책과정에서 핵심 행위자는 공식적 행위자인 정부와 국회(정당)였지만 비공식적 행위자인 노동단체와 참여연대의 역할과 기능이 정책과정에서 두드러지게 부각되었다. 정부부처 내에서 기금운용 관리권을 둘러싸고 과거와 달리 보건복지부가 경제부처에 쉽게 굴복하지 않고 저항하는 모습을 보여주는 등 수평적이고 개방적인 정책네트워크의 모습이 나타났다. 국회는 여당과 야당의 입장이 정부안을 둘러싸고 상호 간에 갈등하는 양상을 보여주었으며, 여기에 비공식 행위자들인 노동시민단체 등이 야당인 한나라당, 민주노동당과 연대하여 정부 법 개정안에 반대하는 등 정책네트워크의 유형은 정책공동체적 성격과 이슈네트워크적 성격이 혼재되어 나타났다. 그리고 정부는 국민연금기금운용위원회 상설화 및 전문가 중심의 위원 구성변경을 통해서 기금운용의 전문성, 책임성을 제고할 수 있다고 주장하고 있다. 그러나, 세계 그 어느 나라도 공적연금 기금운용위원회를 상설화해 운영하는 나라는 없으며, 세계적인 연기금운용 연구전문가들도 ‘공적연금 기금운용위원회 위원은 전문가가 아니라 ‘Generalist’로 구성된다’¹⁰⁾라고 하고 있는 점에 비추어 상설화나 전문가중심의 위원변경은 잘못된 정책임을 알 수 있다. 따라서 기금운용지배구조 개편은 부담의 주체인 가입자단체의 직접참여보장과 전문성 제고를 통하여 정부의 기금운용정책의 비판과 견제역할을 할 수 있도록 기금운용위원회의 정치사회적 합의구조를 확대 강화해 나가는 것이 바람직한 방향으로 사료된다.

10) Keith P. Ambachtsheer와 D. Don Ezara. 1998. 'Pension Fund Excellence - Creating Value for Stakeholders'. 국민연금기금운용실 번역자료 참조.

6. 국민연금 기금운용 정책네트워크 비교분석

1) 시기별 정책네트워크 성격 비교

(1) 정책행위자 분석

① 수와 유형

국민연금기금운용지배구조 개편과 관련하여 각 정부별 정책행위자의 수와 유형 변화의 주된 고찰대상은 비공식적 행위자이며 각 정부별로 비교해보면 비정부부문의 정책행위자 수가 <표 8>에서 보는 것처럼 시간이 흐름에 따라 점점 늘어나고 있다. 이러한 비정부부문 정책행위자 수의 증가 배경은 우리 사회가 복잡 다원화 되고, 정부정책실패에 따른 시민참여 욕구가 강해지면서 정책에 참여하고자 하는 다양한 유인이 발생하였기 때문이다.

<표 8> 국민연금기금운용정책네트워크의 행위자와 유형 비교

행위자 구분		김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	
공식적 행위자	정부	경제부처	○	○	○
		보건사회(복지)부	○	○	○
		국민연금관리공단	○	○	○
		연기금운용위원회	○		
	국회	여당	○	○	○
		야당	○	○	○
비공 식적 행위자	노동 단체	한국노총	○	○	○
		민주노총(전노협)	○	○	○
		국민연금노조	○	○	○
	사용자 단체	한국경총	○	○	○
		전경련		○	○
		중기협		○	○
		대한상의		○	○
	시민 사회 단체	경실련	○	○	○
		참여연대		○	○
		한국여성단체연합		○	○
		전국농민회총연맹		○	○
		대한변협		○	○
		건강연대 등			○
	전문가 집단	한국사회보장학회	○	○	○
		한국개발연구원	○	○	○
		보건사회연구원		○	○
		언론기관	○	○	○

② 주도집단

김영삼 정부시절에는 경제부처가 정책주도집단으로서 실질적 정책 결정권을 보유하고 있었으나, 김대중 정부를 거치면서 정부부문에 못 지 않게 비정부부문단체가 정책주도집단으로서의 역할과 기능을 상당부분 수행하였고, 노무현 정부시절에는 여대야소 정국임에도 불구하고 야당과 비공식행위자가 정책결정에 커다란 영향을 미치는 상황이 연출되었다. 이러한 정책주도집단의 변화는 정책이 다양한 행위자

들과 상호조정과 타협을 통해 이루어질 수밖에 없다는 것을 보여주는 것이며, 향후 정책결정과정에서 비정부부문단체와 파트너십 형성이 매우 중요하다는 것을 새롭게 인식시켜 주는 실증적 사례라 할 것이다.

<표 9> 시기별 국민연금기금운용정책네트워크의 정책주도집단 비교

구분		김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
주도 집단	정책입안 과정	•경제기획원, 재무부	•보건복지부, 재정경제부	•보건복지부, 재정경제부 및 예산처
	정책결정 과정	•경제기획원, 재무부	•야당과 노동, 시민사회단체	•야당과 노동·시민 사회단체 등
핵심쟁점		•공공자금관리 기금법 제정을 통한 국민연금 기금 강제예탁	•공공자금관리기금법 개정 및 기금운용지배 구조 개편	•기금운용위원회 상설화 및 위원구성을 전문가 중심으로 변경
정책산출		•정부안대로 법통과	•야당과 노동시민 단체 의견 대거반영	•현재 국회 계류중

(2) 상호작용

김영삼 정부시절에는 정부와 비정부부문 단체 간에 강한 갈등적 상호작용에도 불구하고 정책변화가 거의 없었으나, 김대중 정부시절에는 정부부문과 비정부부문 간의 갈등적 상호작용이 정부정책을 대폭 수정하는 결과를 가져왔으며, 심지어 노무현 정부의 경우에는 정책행위자 간의 갈등적 상호작용으로 인하여 정부정책 자체가 표류하는 상황이 노정되었다.

이러한 현상이 나타난 가장 큰 원인은 각 시기(정부)별로 우리 사회의 민주화 및 분권화의 정도와 시민사회의 성숙도에 따른 비정부부문 비공식 행위자들의 정치사회적 영향력 및 정책역량의 정도, 그리고 힘의 결집도 차이에서 기인한 것으로 보인다. 국민연금정책네트워크

의 상호작용의 성격을 시기별로 비교하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 국민연금정책네트워크의 상호작용의 성격 비교

구 분		김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	비 고
쟁점사항		• 공공자금관리기금법 제정	• 공공자금관리기금법개정 및 기금운용지배구조 개편	• 기금운용위원회 상설화 및 위원구성변경등	
정부부문간 상호작용	협력	○	○	○	경제부처와 보건복지부와의 갈등과 협력
	갈등	○	○	○	
비정부부문간 상호작용	협력	○	○	○	한국노총과 참여연대·민주노총과의 대립갈등
	갈등	-	-	○	
정부부문과 비정부부문간 상호작용	협력	-	-	-	지속적 갈등관계 표출
	갈등	○	○	○	

(3) 네트워크 구조

김영삼 정부에서 김대중, 노무현 정부로 갈수록 국민연금기금운용정책네트워크가 <표 11>에서 보는 같이 폐쇄적·수직적 형태에서 개방적·수평적 형태로 변화하였다. 이러한 네트워크 구조의 변화 원인은 기본적으로 비정부부문의 비공식적 행위자들의 적극적인 정책참여요구와 정책참여의지가 있었기 때문이기도 하지만, 개방화, 민주화, 참여 강조 등의 가치를 중시하는 시대변화의 큰 흐름 때문이라고 할 수 있다.

<표 11> 시기별 국민연금기금운용 정책네트워크의 구조 비교

구 분		김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
정부부문간	폐쇄적·수직적	○	○	
	일부 개방적·수평적			○
정부부문과 비정부부문간	폐쇄적·수직적	○		
	개방적·수평적		○	○

(4) 정책네트워크 유형

국민연금기금운용지배구조 개편과정의 정책네트워크 유형은 <표 12>에서 보는 바와 같이 엘리트주의적 색채가 강한 정책공동체에서 이슈네트워크에 가까운 형태를 거쳐 정책공동체와 이슈네트워크적 성격이 혼재한 유형으로 변화하여 왔다. 이러한 정책네트워크 유형의 변화 흐름이 나타난 가장 큰 이유는 시민사회의 성숙 정도와 정부의 역할과 기능의 변화에 기인한다. 즉, 정부관료의 엘리트주의적 정책 결정행태가 정부실패로 연결되면서 이러한 정부실패를 보완하기 위해 시민사회의 역할과 기능의 강화가 사회적으로 절실하게 요구됨에 따라 정책결정과정에서 정부와 비정부부문인 시민사회 간의 상호 정책참여범위 및 영향력정도가 시기별 정책네트워크 유형을 결정한 것으로 볼 수 있다.

<표 12> 국민연금기금운용지배구조 개편관련 정책네트워크 유형 비교

구 분	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
정책네트워크 유형	• 정책공동체	• 이슈네트워크적 성격 강하게 나타남	• 이슈네트워크와 정책공동체적 성격이 혼재
핵심쟁점	• 공공자금관리 기금법 제정	• 강제예탁폐지 및 기금운용지배구조의 민주성, 대표성 강화	• 국민연금정책협의회 신설, 위원회 상설화 및 전문가중심의 위원 구성

2) 시기별 정책산출 비교 및 향후 발전방향

(1) 정책산출

국민연금법 시행 공포 이후 새로운 정부가 들어설 때마다 기금운용지배구조를 개편을 추진하였고, 그 정책산출결과를 정리하면 <표 13>과 같다. 이러한 정책산출결과가 시사하는 바는 어느 정권을 막론하고 국민연금기금을 정권차원에서 활용하고자 하는 유혹을 받는다는 사실이다¹¹⁾. 따라서 기금운용지배구조 개편 시 정부건제시스템을 어떻게 갖추느냐가 가장 중요한 핵심 고려요인이 되어야 할 것으로 보인다.

<표 13> 국민연금기금운용지배구조 관련 시기별 정책산출 비교

구 분	핵심쟁점	정책산출의 변화
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 공공자금관리기금법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 기금운용 정책결정 권한 : 보건사회부, 국민연금기금운용위원회 → 경제기획원, 공공자금관리기금운용위원회
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 연금금 강제예탁폐지 • 국민연금기금운용지배구조의 민주성, 대표성, 투명성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 기금운용 정책결정 권한 : 경제기획원, 공공자금관리기금운용위원회 → 보건복지부, 국민연금기금운용위원회 • 가입자단체대표가 위원 과반수 이상 차지
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 총리실에 국민연금정책협의회신설 • 기금운용위원회 상설화, 위원구성을 전문가중심으로 변경 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 기금운용에 대한 정부권한 대폭확대 강화 및 가입자단체대표 직접 참여배제 추진: 법안이 통과되지 않아 현재 국회 계류 중

11) 김대중 정부의 경우 <표 13>만으로는 정권차원에서 국민연금기금운용에 대한 활용의지가 없는 것으로 나타나지만 정책네트워크 분석결과 김대중 정부도 외부적 환경요인(구조조정차관 협상시 세계은행의 강제예탁 폐지 요구) 때문에 비공식적 행위자인 가입자대표들의 요구를 수용한 것이므로 어떤 정부든지 정권차원에서 기금운용지배구조 개편을 시도할 가능성은 상존한다고 보아야 할 것이다.

(2) 향후 발전방향

이상의 분석결과를 토대로 하여 국민연금기금운용지배구조 개편과 관련하여 바람직한 향후 발전방향(정책적 시사점)을 모색하면 다음과 같다. 첫째, 기금운용지배구조 개편의 핵심은 정부견제시스템을 어떻게 갖추느냐가 매우 중요하며, 정치사회적 합의구조의 틀이 유지되어야 한다. 둘째, 정부의 갈등조정 역량 부족으로 정책결정과정에서 비생산적인 논쟁이 빈발하여 정책결정이 지연되는 사례가 많이 초래되었으므로 정부의 갈등조정 역량 제고가 필요하다. 셋째, 비공식적 행위자인 가입자단체의 전문성·책임성 제고를 위해 가입자대표단체에 국민연금제도 및 기금운용 관련 연구조직 설치 및 전문가 채용을 위한 독자적 노력과 함께 일부 기금예산지원 등이 필요하다¹²⁾. 넷째, 기금규모 급증에 따른 기금운용실적 평가 및 감독기능을 강화하기 위하여 독립된 전문 평가 및 감독조직 신설이 필요하다. 다섯째, 기금운용지배구조 개편 시 특단의 사유가 없는 한 정부개입을 최소화하고 기금운용의 독립성을 보장해야 한다. 여섯째, 기금운용지배구조 개편 시 전문성과 책임성 확보를 이유로 민주성과 대표성을 훼손해서는 안 된다. 일곱째, 의사결정기구인 기금운용위원회의 역할은 매일 매일 지속적으로 운용에 개입하거나 간섭하는 것이 아니라 정기적으로 운용에 관한 보고를 받고 중요사안에 대한 의사를 결정하는 것이므로, 기금운용위원회는 비상설기구로 유지되어야 한다¹³⁾. 마지막으로 국

12) 가입자대표단체에 예산지원이 필요한 이유는 그 동안 기금운용위원회 운영 과정에서 가입자대표단체의 전문성 부족으로 안전심의회가 제대로 이루어지지 않는 등의 문제가 계속 지적되어 왔으므로 가입자대표단체가 전문가를 활용할 수 있도록 예산을 지원하는 것이 필요하기 때문이다.

13) 공적연금 기금운용위원회의 상설화는 세계적으로 사례가 없음. 세계 각국의 공적연금기금운용위원회는 비상설 위원회로 운영되고 있고, 급여지급을 책임지는 부처장관의 자문위원회로 운영중임. 미국(재무부), 일본(후생노동성) 등 각국이 모두 마찬가지이며, 캐나다의 CPPIB 또는 CDPQ의 경우도 조사결과 위원회는 비상설로 운영되고 있음.

민연금기금은 가입자들의 노후보장을 위해 준비된 책임준비금으로서 연금급여지급을 위해 조성된 국민의 돈이므로, ‘기금 따로, 제도 따로’ 식의 분리운용은 바람직하지 않다. 그 이유는 기금과 제도가 분리된다면 기금의 자금으로서의 성격만 부각되어 정치권력이나 경제부처의 지배개입의 유혹 가능성이 그만큼 더 커질 것이기 때문이다¹⁴⁾.

7. 결 론

본 논문은 김영삼 정부부터 노무현 정부(1993년~2007년 6월 현재)까지 약 15년간에 걸쳐 국민연금기금운용지배구조 개편과 관련되는 정책과정에서 나타난 정책네트워크의 성격을 규명하고 정책행위자와 정책행위자 간의 상호작용, 그리고 네트워크구조 및 정책네트워크의 유형, 정책변화와 정책네트워크 변화를 심층분석한 연구이다. 연구분석 과정 및 결과를 통해 의미 있는 몇 가지 사항을 발견할 수 있었다. 우선 정치경제적·제도적 환경이 정책행위자나 행위자 간의 상호작용, 그리고 정책산출에 크게 영향을 미쳤으며, 정책행위자 수가 정책네트워크의 규모를 결정하였고, 정책주도집단이 누구냐에 따라서 정책산출이 달라졌으며, 정부의 기금운용에 대한 영향력 강화를 둘러싸고 정부와 비정부부문 간에 갈등적 상호작용만이 강하게 나타난 점에 그 특색이 있다. 그리고 네트워크 구조는 시간이 지날수록 개방적·수평적으로, 네트워크 유형은 관료엘리트주의에서 이슈네트워크로, 다시 정책공동체와 이슈네트워크적 성격이 혼재한 유형으로 변화되었다. 마지막으로 특징적인 점은 새로운 정부 탄생시마다 기금운용지배구조 개편을 추진하였고, 이 과정에서 정부가 지배개입을 강화할수

14) 기금과 제도의 분리가 바람직하다는 것이 일반적인 전문가 집단의 견해이며, 정부개입은 법적 장치를 통해 차단할 수 있다고 하지만, 법적 차단장치가 있다 하더라도 기금과 제도를 분리할 경우 정치권력이나 경제부처의 지배개입으로 인한 폐해를 막는데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

록 정책실패는 강하게 노정된 반면 노동·시민사회단체의 순기능적 역할이 부각되었다는 점이다. 본 연구의 이론적 의의는 정책네트워크 모형을 활용하여 정책네트워크 내 행위자들의 이익(선호), 상호작용, 그리고 네트워크 구조가 국민연금 기금운용 지배구조 개편정책에 미친 영향을 최초로 분석함으로써 기존의 정책네트워크 연구의 범위와 수준 및 질을 향상시켰다는 점에서 의의를 가지지만 하나의 사례만을 분석하였기 때문에 일반화하기에는 한계가 있다는 점이다.

참고문헌

- 경실련, 한국경총, 민주노총, 대한상의, 참여연대, 한국노총, 대한변협, 전경련, 중기협. 2003. 국민연금법중개정법률안에 대한 소견
- 경제단체. 2004. 국민연금법 개정안에 대한 경영계 의견
- 경향신문·참여연대 엮음. 2003. 『김대중 정부 5년 평가와 노무현 정부 개혁과제』. 한울
- 공공자금관리기금법안. 1993. 『공공자금관리기금법중개정법률안(1998) 및 해당 법률안 검토보고서』. 심사보고서
- 국민연금관리공단 1998. 『국민연금 10년사』.
- 국민연금기금운용위원회 및 기금실무평가위원회 회의록 각년도(1999년 이후).
- 국민연금발전위원회 2003. 『2003국민연금재정재계산 및 제도개선방안』.
- 국민연금법중개정법률안, 국민연금기금운용위원회설치및운영에관한법률안(제15대, 제16대, 제17대 국회), 『관련 법제정·개정입법청원안 및 해당 법률안의 검토보고서』. 심사보고서
- 국민연금제도개선특별위원회 기금관리체계개선소위원회. 2006. 소위심사자료.
- 권영규. 2007. “정책네트워크 분석을 통한 도시하천복원사업 정책과정 비교연구”. 서울시립대학교. 박사학위논문.
- 기금관리기본법안, 『기금관리기본법중개정법률안 및 해당 법률안의 검토보고서』. 심사보고서
- 김성제. 2005. 『정책혁신과 정책네트워크』. 학술정보(주).
- 김순양. 1995. “의료보험정책과정에서의 참여자의 특성변화에 관한 연구”, 『한국행정학보29(2)』. pp. 415-434.
- 보건복지부. 2003. 국민연금제도개선 및 기금운용위원회상설화방안에 관한 공청회.
- 양재대. 2003. “정책네트워크 관점에서 본 도시계획 결정과정에서의 지방의회 역할에 관한 연구”, 서울시립대학교. 박사학위논문.
- 언론기관 기사 각년도(1992년~2007년). 경향신문, 국민일보, 동아일보, 매일경제, 문화일보, 서울경제, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국경제, 한국일보 등
- 원종욱 외 2인. 2002. 『국민연금 기금운용관리체계의 개선. 국민연금관리공단.
- 이기영. 2006. “국민연금기금운용의 지배구조”. 『한국사회보장학회 2006전반기 학술대회 자료집』. pp. 69~99.
- 이혜승. 2004. “한국의 사회보험정책네트워크의 성격에 관한 연구. 이화여자대학교”. 박사학위논문.
- 조성훈 외 2인. 2004. 『공적연금의 지배구조에 관한 연구 : 국민연금을 중심으로

- 로』. 한국증권연구원.
- 한성윤. 2005. 『국민연금기금관리체계개선방향』. 국민연금연구원.
- 한성윤 외 3인. 2001. 『국민연금기금의 관리운용체계 개선방안 연구』. 국민연금 연구센터.
- Dohler, Marian. 1991. "Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy", In Bernd Marin, Renate Mayntz (ed.), *Policy Networks*, 235-298, Westview Press.
- Iglesias A. and Palacios, 2000, "Managing public pension reserves Part I: Evidence from the international experience, Pension Reform Primer Series", *Social Protection Discussion Paper* No. 0003, World Bank, Publication Date:01/2000
- Jordan, Grant. & Schubert, Klaus. (1992), A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*. 21: 7-27.
- Keith P. Ambachtsheer & D. Don Ezara. 1998. "Pension Fund Excellence : Creating Value for Stakeholders." John Wiley & Sons.
- Kenis, Patrick and Schneider, Volker. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis." In Bernd Marin, Renate Mayntz (ed.), *Policy Networks*, 25-62. Westview Press.
- Marin, B and Mayntz, Renate. 1991. *Policy Networks: "Empirical Evidence and Theoretical Considerations."* Boulder, Colorado: Westview Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability." Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Robert Palacios and Montserrat Pallares-Miralles. 2000. "International Patterns of pension provision." *Social Protection Discussion Paper Series*. No. 0009, 99
- Waarden, Van Frans .1992. "Dimensions and types of policy networks." *European Journal of Political Research*. 21. pp. 29-52.
- Yishai, Y. 1992. "From an iron triangle to an iron duet? Health policy making in Israel." *European Journal of Political Research*. 21: 91-108.

1차 검독 완료(2007.11.30.)

2차 검독 완료(2007.12.19.)

<Abstract>

A Study on the Policy Network Analysis of the National Pension Fund
Management Governance Process in Korea

Lee, Dong-Ho*, Suh, Soon-Tak**

This paper examines a few questions on the causes and backgrounds of the reform in the fund management governance of the National Pension, the response and role of each organization in that, and the relationship between the policy goals and policy outputs.

To answer this question, I have categorized the policy processes of the fund management governance reform of the National Pension into three categories according to past administrations, and then compared the unique characteristics of each government's policy network as well as its policy outputs through analyzing the interaction among the policy making systems, policy processes and policy actors. In addition, in this paper, I have tried to find a direction for the development of the fund management governance reform by highlighting the role and function of the government and various interested organizations.

Based on the result of the above analysis, the policy network, the key part of the fund management governance reform which has brought on discussion whenever political power was transferred, has evolved from a closed and vertical to an open and horizontal structure, while a system based on elitism has been changed into one based on a combination of policy communities and

* Head of Paju Regional Office, National Pension Service(ldh6463@paran.com)

** Professor, Dept. of Urban Administration, The University of Seoul(stsuh@uos.ac.kr)

issue networks. In other words, I found that the expansion of policy participation of various non-government organizations led to an increase in the number and scale of policy making participants, and the type of policy making has been institutionalized towards emphasizing democracy and representation.

How the government control system should be established at the time of fund management governance reform is the core analysis of this paper. I have concluded that the desirable direction for fund management governance reform is as follows; First of all, government intervention should be minimized; the independence of fund management should be secured; Secondly policy actors in the non-government organizations should promote their specialty and responsibility; Finally the Fund Operation Committee should be maintained as an ad-hoc committee, which allows representatives of insured persons to directly participate in it as at present, rather than as a specialist-centered standing committee.

Keyword : National Pension, Policy Network, Policy Community, Fund Management Governance