

## ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4차 공무원연금개혁을 중심으로

정주호·유정호·조민호

본 연구는 4차 공무원연금개혁을 대상으로 정책변동과정을 살펴보고자 하였으며, 효과적인 분석을 위해 ACMS 모형을 활용하여 변동과정을 분석하고 연구의 함의를 도출하고자 하였다. 분석결과 대통령담화에서 발표한 핵심과제에 공무원연금개혁이 포함되는 등 정치흐름이 강하게 나타나 정책변동의 창이 열리게 되었다. 이에 공무원연금개혁을 찬성하는 연합과 반대하는 연합이 나타났으며, 정책변동과정에서 자신들의 영향력을 행사하기 위해 연합을 통한 조직을 형성하는 등 다양한 경로와 전략을 활용하는 모습이 나타났다. 또한 변동과정에서 국무총리와 안전행정부의 정책혁신가의 역할과 동시에 상대 옹호연합을 설득하고 이해시키기 위한 활동을 펼치는 등 정책중재자의 역할을 수행하는 모습이 나타났다. 이러한 흐름 속에서 공무원연금개혁의 함의를 위한 대타협기구와 실무기구가 구성되고 두 연합에서 모두 참여함으로써 양측의 의견이 반영된 단일안 도출을 위한 노력이 이루어졌다. 이러한 분석결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 사회적 합의를 통한 정책결정이 이루어졌다는 점에서 의미가 있으며, 향후 정책결정과정에서도 사회적 합의를 합의체 구성과 제도적 노력이 이루어질 필요가 있다. 둘째, 정부 고위관료와 정부부처가 정책혁신가와 정책중재자의 역할을 동시에 수행한다면 좀 더 원활한 정책결정이 이루어질 수 있으며, 관료 및 정부부처의 정책중재자의 역할수행을 적극 장려하고 필요에 따라 중재자역할을 수행할 수 있는 협의체 및 기관의 구성을 고려할 필요가 있다.

주제어 : 4차 공무원연금개혁, 정책변동과정, ACMS 모형

### I. 서론

2000년 제2차 공무원연금개혁에 따라 연금적자에 정부보전금이 투입되면서 정부의 재정부담이 지속적으로 증가하였다. 이에 연금재정악화를 해결하기 위해 2009년 3차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 하지만 최근 연금재정의 악화가 이어지

고 정부보전금의 부담이 심화되면서 국민연금의 수익률만 낮추고 이보다 수익구조가 좋지 못한 공무원연금의 수익률을 낮추지 않는 것은 형평성에 문제가 있다며, 공무원연금의 개편을 요구하는 움직임이 나타났다(김태일, 2004; 박지홍, 2012). 특히, 기획재정부의 '2014년 회계연도 국가 결산' 자료에 의하면 전년도 대비 47조 3000억원 증가한 연금충당부채는 총 국가부채 증가액(93조 3000억원)의 50.7%를 차지하고 있다(서울신문, 2015.04.08; 기획재정부, 2015). 그리고 기획재정부에서 발표한 회계연도 국가결산 결과를 살펴보면, 연금충당부채가 지속적으로증가하는추세를 보이고 있다. 2012 년도에는 전년도 대비 연금충당부채가 94.8조원 증가하였으며, 2013년도에는 전년도 대비 159.4조원, 2014년도에는 전년도 대비 47.3조원, 2015년도에는 전년도 대비 16.3조원이 증가하였다(기획재정부, 2013; 2014; 2015; 2016). 공무원연금재단에서 발표한 2015년도 공무원연금 통계집에 따르면 연금법 적용대상 공무원은 1982년 667,554명에서 1,093,083명으로 증가하였으며, 연금수급자는 1982년 3,742명에서 426,068명으로 증가하여 전체공무원에서 연금수급자의 비율을 의미하는 부양률이 0.6%에서 38.6%까지 대폭 증가하고 연금선택률은 1982년 32.6%에서 2015년 95.6%로 증가하였다(공무원연금공단a, 2016). 이러한 증가추세로 미루어 공무원연금과 관련된 연금재정문제는 더욱 악화될 것으로 예상된다. 이러한 흐름은 공무원연금의 개혁을 요구하는 여론이 형성되는 요인으로 작용하였으며, 공무원연금개혁의 필요성이 대두되었다.

공무원연금개혁은 현재까지 1995년, 2000년, 2009년, 최근 2015년 개혁까지 총 4번에 걸쳐 이루어졌다. 공무원연금제도 도입이후 처음 연금재정의 적자가 발생하면서 1995년 1차 공무원연금개정으로 이어졌으며, 1997년 IMF 사태로 인해 퇴직자가 급증하면서 연금재정이 악화되어, 연금재정의 안정화를 위한 2000년 2차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 이후 연금재정적자가 다시 발생하고 2007년 국민연금제도개혁이 이루어지면서 국민의 세금으로 충당되는 공무원연금의 개혁이 선행되어야 한다는 주장과 함께 두 연금의 형평성 문제제기 등으로 인해 2009년 3차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 앞선 3차례의 공무원연금개혁에도 불구하고 여전히 국민연금과 공무원연금과의 형평성 문제제기는 계속되었으며, 연금재정의 적자는 지속되었다. 이러한 흐름 속에 4차 공무원연금개혁은 국민연금과의 형평성 문제의 대두와 공무원연금의 재정 건전성 확보에 대한 요구가 반영된 결과라고 할 수 있다. 4차 공무원연금개혁을 통해 정부는 재정건전성 확보를 통한 재정안정화, 국민연금과의 형평성 확보 등을 이루고자 하였다(인사혁신처, 2016).

4차 공무원연금개혁은 앞서 3차례의 개혁이 진행되었음에도 불구하고 문제가 근

본적으로 해결되지 못한 결과를 반영한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 4차 공무원연금개혁 이후 여전히 연금적자가 지속되고 국민연금과의 형평성에 대한 문제제기가 이루어지고 있는 동시에 공무원단체에서는 공무원연금개혁에 대한 비판을 쏟아내고 있다. 이러한 흐름에서 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정에 대한 세밀한 분석을 통해 향후 정책적 제언을 제시할 필요가 있다.

본 연구에서는 4차 공무원연금개혁을 대상으로 정책변동과정을 살펴봄으로써 개혁과정에서 나타나는 특성과 정책변동을 위한 이해관계자들의 활동을 살펴보고자 한다. 분석을 위해 Advocacy Coalition Multiple Stream(이하 ACMS)모형을 활용하여 전체적인 공무원연금개혁의 정책변동과정과 상호작용을 살펴보고자 한다. ACMS모형은 기존 정책변동과정의 분석모형 중 다중흐름모형과 옹호연합모형의 장단점을 고려한 통합모형이다. 다중흐름모형과 옹호연합모형의 단점을 상호보완하여 변동과정을 분석하는 모형이기에 기존의 정책변동모형보다 체계적으로 사례를 분석할 수 있을 것이며, 앞선 변동모형과 차별성을 가진다. 또한 개혁과정에서 옹호연합이 형성되고 상호작용하는 모습을 파악할 수 있어 정책변동과정에서 나타나는 정책의 흐름과 정책관계자들의 상호작용을 분석하기에 적절하여, ACMS모형은 해당 사례를 분석하기에 적합한 모형이라 할 수 있다(김진식 외, 2013; 양승일, 2011; 지병석·강승진, 2016).

본 연구는 ACMS모형을 활용한 4차 공무원연금개혁과정 분석을 통해 다음과 같은 연구목적을 제시하고자 한다. 첫째, ACMS모형을 적용하여 4차 공무원연금개혁의 변동과정을 좀 더 다각적인 측면에서 접근하여 효과적인 분석을 실시하고자 한다. 둘째, 분석을 통해 4차 공무원연금개혁이 어떤 과정을 거쳐 정책변동이 이루어졌는지 관찰하고, 변동과정의 흐름과 옹호연합들의 활동을 알아보고자 한다. 셋째, 분석결과를 통해 4차 공무원연금개혁과정에서 나타나는 변동과정에서 어떠한 특성을 가졌는지 파악하고 함의를 도출하여 향후 정책결정과정에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 제도적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 공무원연금제도 및 변천과정

#### 1) 공무원연금제도

공무원 연금은 공무원이 퇴직 또는 사망 시 납부된 부담액과 기여금을 토대로 산정된 금액을 본인 혹은 유가족에게 연금 형태로 지급하는 제도이다. 공무원연금법 제1조에서 공무원연금제도는 공무원과 유가족들의 복지를 향상시키고 생활을 안정시키기 위한 목적을 가진다고 규정하고 있다. 이를 통해 공무원들의 사기를 증진시키고 생산력을 향상시키는 결과를 가져올 수 있다. 공무원연금법은 보험의 원리가 도입된 사회보험의 하나이며, 공무원과 국가 및 지방자치단체의 부담금으로 보험급여가 지급되는 사회보장제도이다. 또한 과거 1960년 도입 당시 비용의 부담을 공무원과 정부가 반반씩 균등부담을 하였으나, 2000년 개정 이후 정부가 연금적자에 대해 추가보전을 실시하여 부양제도의 성격을 가지게 되었다(최재식, 2016). 적용대상은 국가공무원 및 지방공무원법에 의한 정규직 공무원을 대상으로 하고 있으며, 그 밖에도 공익법무관, 공중보건의사 등 기타 다른 법률에 따른 공무원도 포함된다. 여기서 군인과 선거에 의해 취임하는 대통령 및 국회의원은 적용대상에서 제외된다(공무원연금공단b, 2016).

#### 2) 공무원연금제도의 과거 개혁과정

1960년 공무원연금법의 제정 및 시행 이후 1995년 연금제도 합리화를 내세우며 1차 개혁이 이루어졌으며, 2000년 연금제도의 건전화를 위한 2차 개혁, 2010년 연금제도의 선진화를 위한 3차 개혁이 이루어졌다(행정안전부, 2012).

공무원연금법이 제정되고 제도가 시행하는 과정에서 1993년 연금기금의 적자가 발생하기 시작하였고, 정부는 연금재정의 합리화를 위해 1995년에 1차 공무원연금 개혁을 시행하게 된다. 1차 개혁의 주요내용은 기존의 정부5.5%, 공무원5.5% 총 11%를 부담하던 연금의 비용부담율을 정부7.5%, 공무원 7.5% 총 15%로 인상시켰다. 또한, 1996년 1월 1일부터 연금지급개시 연령제도를 도입하여 법 개정 이후 신규임용자는 60세로 연금지급연령을 설정하였다.

그러나 1997년 우리나라에 외환위기가 발생하면서 정부의 구조개혁으로 많은 수

의 퇴직자가 급작스레 발생하게 된다. 퇴직자의 증가는 연금재정의 악화를 초래하였으며, 재정적 문제는 지속되었다. 이를 해결하기 위한 방편으로써 연금제도의 건전화를 표방한 2000년 2차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 개혁의 주요내용을 살펴보면 앞서 상승된 연금비용부담율을 15%에서 17%로 인상하였고(정부 8.5%, 공무원 8.5%), 1996년 이후 임용자에게만 적용되던 연금지급개시연령 대상을 1996년 이전 임용자에게까지 확대 적용하였다. 또한 급여부족액을 정부가 추가 부담하는 정부보전금제도가 시행되기 시작하였다.

앞선 개혁에도 불구하고 공무원연금재정의 적자현상은 지속되었으며, 2007년 국민연금개혁을 통해 연금재정문제가 국민적인 이슈로 떠오르게 되었다. 이에 국민들의 세금으로 충당하는 공무원연금의 정부보전금이 국민연금에는 적용되지 않는다는 점에서 국민연금과 공무원연금 간 형평성 측면의 문제가 있다는 점에 주목하게 되었다. 결국 연금제도 선진화를 위한 3차 개혁이 2009년 이루어졌다. 주요내용은 연금급여산정 기준보수를 총소득의 65%에 해당하는 보수월액에서 과세의 성격을 가지는 기준소득월액으로 변경하였으며, 연금지급개시연령이 60세에서 65세로 연장되었다. 또한 연금액 산정기준을 기존 퇴직 전 3년 평균급여에서 전체 재직 기간 동안의 평균급여로 변경하여 부담금과 지급액 차이를 줄이고자 하였다(행정안전부, 2012). 이후 2009년 8월 7일 공무원연금과 국민연금의 연계제도를 도입하여 공무원 재직기간을 20년 채우지 못하더라도 국민연금 가입기간과 합산하여 20년 이상이면 연금지급을 받을 수 있도록 하였다.

3차 개혁이 진행된 직후 전년도인 2009년에 비해 2010년의 정부보전금이 1조 3천억원으로 약 6천억원의 감소치를 보였으나, 이후 곧 증가하여 2013년에는 약 2조원으로 나타나 개혁 효과의 비판과 함께 좀 더 장기적이고 근본적인 개혁의 필요성이 대두되었다. 특히 2차와 3차 개정과정에서 공무원단체와의 협상을 통해 개혁이 이루어져 개정안에 대한 반발을 줄이고 수용성을 높일 수 있었지만 개혁의 정도가 약해졌다는 점에서 셀프 개혁이라는 비판을 피할 수 없었다(인사혁신처, 2016). 이처럼 1960년 공무원연금이 도입된 이후 3차례의 개혁이 이루어졌지만 여전히 연금재정악화문제는 해결하지 못하였다. 이에 공무원연금 개혁을 촉구하는 움직임이 나타나 4차 공무원연금개혁으로 이어졌다.

〈표 1〉 기존 공무원연금개혁 주요 내용

|                  | 1차 개혁(1995년)                                                                                                                             | 2차 개혁(2000년)                                                                                                                                                       | 3차 개혁(2009년)                                                                                                                                       |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주<br>요<br>내<br>용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기여금 및 부담금<br/>상향11%(각5.5%)→15%(각<br/>7.5%)</li> <li>- 연금지급개시연령 신설<br/>(60세, 신규임용자부터)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기여금 및 부담금 상향<br/>15%(각7.5%)→17%(각8.5<br/>%)</li> <li>- 연금지급개시연령대상<br/>확대(1996년 이전 임용자까지)</li> <li>- 정부보전금제도 시행</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 급여산정기준보수 변경<br/>(보수월액→기준소득월액)</li> <li>- 연금지급개시연령 연장(65세,<br/>신규임용자부터)</li> <li>- 국민연금 연계제도 도입</li> </ul> |

## 2. 공무원연금개혁 선행연구

공무원연금은 재정상태가 악화되고 2차 개혁 때부터 도입된 정부보전금제도로 인해 정부의 재정부담이 가중되면서 해당 연금을 받는 공무원들만의 문제가 아닌 국가적인 문제로 발전하였다. 공무원연금개혁과 관련된 주요 선행연구들을 살펴보면 공무원연금개혁의 효과를 평가한 연구와 개혁과정을 살펴본 연구 및 공무원연금개혁과 관련된 쟁점을 중심으로 실시한 연구가 있다.

공무원연금개혁의 효과를 분석한 연구를 살펴보면 다음과 같다. 정창률·김진수(2015)는 4차 공무원연금개혁을 대상으로 개혁안에 대한 내용평가를 실시하고 발전방안을 제시하였다. 연구결과에 따르면 사회적 기구의 운영을 통한 논의가 이루어졌음에도 불구하고 개혁과정에서 과소 혹은 과잉 보장과 같은 근본적인 문제의 해결책은 제시되지 못하였다. 근본적인 해결책에 대한 논의가 제대로 이루어지지 못했다는 비판은 절차적 측면에서 실질적인 정책대상이 되는 공무원들을 박근혜 정부의 공무원연금개혁안의 설계과정에 참여시키지 않아 정당성이 결여되었다는 진재구(2015)의 연구와 일맥상통한다. 특히, 공무원연금에 대한 정부보전금을 세금 낭비로 보는 편향된 시각으로 인해 오히려 국민과의 사회적 갈등을 유발하는 결과를 가져왔으며, 이로 인한 왜곡된 정보 때문에 사회적 합의가 제대로 이루어지지 못하고 부적절한 연금개혁이 이루어진 것으로 보았다. 김대철(2016)은 제4차 공무원연금개혁안이 재정건전성과 형평성에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 이해관계자들의 합의를 통해 개혁이 이루어졌다는 점에서 의미가 있으며, 모든 이해당사자의 참여로 모수적 개혁에 그쳤다는 문제는 남아있지만 재정건전성과 형평성 문제가 완화되었다고 보았다. 하지만 근본적인 문제해결을 위해서는 일본의 사례와 같이 기존제도의 틀을 변경하는 구조적 개혁이 이루어져야 한다고 주장하였다. 한편 백운

광(2016)은 4차 공무원연금개혁의 검토를 통해 우리나라와 같이 빠른 고령화를 경험하고 있고, 동시에 노인빈곤율이 증가하는 환경에서는 공적 연금이 강화되어야 하지만, 이번 개혁에서는 오히려 공적연금의 하나인 공무원연금이 약화되었다고 비판하였다.

공무원연금개혁의 개혁과정을 살펴보기 위해 다양한 모형을 활용하여 분석을 시도한 연구들이 진행되었으며(고원, 2015; 김선빈, 2016; 민효상, 2011; 박지홍, 2012; 전영준 외, 2016), 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 민효상(2011)은 3차 공무원연금개혁에 대한 정치·제도적 접근을 통해 정책결정과정을 분석하였다. 개혁과정에서 공무원노조와 단체의 영향력이 강화되고 거부자로 활동하자 강력한 개혁이 진행되지 못하였지만 정책변동과정에 다양한 이해관계자가 참여하여 일방적인 형식이 아닌 협의를 통해 결정되는 형태를 보이는 긍정적인 변화가 나타난 것으로 보았다. 박지홍(2012)은 월슨의 정책모형을 활용하여 공무원연금개혁의 정책결정과정을 분석하였다. 분석결과 2000년 2차 개혁에서는 공무원들에게 편익이 집중된 '이익집단 정치'의 모형이 나타났으며, 2009년 3차 개혁에서는 편익이 국민에게 넓게 분산되면서 공무원집단에게 비용이 집중되는 '기업가정치'모형이 나타났다. 이에 집중적으로 비용을 부담하는 공무원집단이 거세게 반발하였으며, 정책과정 전반에 걸쳐 지속적인 활동을 보였고 오히려 국민들을 대표하는 시민단체들은 정책과정에 영향력을 미치지 못한 것으로 나타났다. 전영준 외(2016)는 담론네트워크분석을 통해 4차 공무원연금개혁과정에서 나타난 주요 프레임의 변화과정을 살펴보았다. 분석결과 초기에는 개혁에 찬성하는 프레임의 밀도가 높게 나타났다가 후기에는 반대진영의 밀도가 높게 나타나 개혁과정에서 시간의 흐름에 따라 지배적인 프레임이 변화하는 모습이 나타났다. 고원(2015)은 권력중심행동이론을 활용하여 제4차 공무원연금개혁을 분석하였다. 분석결과 4차 개혁에서는 이전 개혁에서 역할이 미미했던 국회와 정당의 중요성이 증가하고 다양한 이해관계자들이 참여하여 이들의 사회적 합의를 통한 개혁이 이루어진 것으로 보았다. 김선빈(2016)은 다중흐름모형을 활용하여 박근혜 정부의 4차 공무원연금개혁의 변동과정을 분석하였다. 변동과정에서 정치적 흐름이 매우 강하게 나타나고 박근혜대통령과 여당인 새누리당이 확실하고 강력한 정책선도가 역할을 한 것으로 나타났으며, 이는 1년이라는 짧은 시간에 공무원연금개혁이 통과되는데 영향을 미쳤다고 보았다. 하지만 변동과정에서 공무원 단체의 의견이 개혁안에 반영되지 못하였으며, 개혁의 방향이 재정문제의 해결이 아닌 정치 대립으로 흘러갔다는 점에서 한계를 가진다고 보았다. 배용수, 주선미(2016)는 Kingdon의 다중흐름모형을 발전시킨 Zahariadis의

복합흐름모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁과정을 분석하였다. 분석결과 정책형성에서 정치의 흐름이 가지는 영향력이 상당한 것으로 관찰되었으며, 새누리당이 정책활동가 역할을 수행하여 개혁이 이루어진 것으로 나타났다.

공무원연금개혁과 관련하여 쟁점으로 떠오른 국민연금과의 형평성에 집중한 연구도 진행되었는데 내용을 살펴보면 다음과 같다. 서원석, 최무현(2010)은 공무원 연금에 대한 국민과 공무원의 인식차이를 분석하고 정책적 함의를 제시하였다. 분석결과 공무원들은 공무원연금을 인사행정제도의 하나로 인식하면서 다른 사회보장제도와는 구분되는 특수성을 가지는 것으로 인식하였다. 이러한 인식의 차이에서 오는 개혁과정의 갈등을 줄이기 위해 사회적 대화가 이루어질 필요가 있으며, 구체적인 의견차가 큰 사안보다는 작아서 합의가 가능한 것부터 접근하여 합의가 이루어져야 한다. 또한 신빙성 있는 정보를 바탕으로 충분한 공론화가 이루어져야 하며, 이해당사자들이 참여할 수 있는 기구를 설치하고 이해와 합의를 통한 개혁이 이루어져야 한다고 주장하였다. 김태일, 박규성(2014)은 공무원과 민간부문 종사자의 생애보수 비교를 통해 공무원연금과 국민연금 간의 형평성을 분석하였다. 분석결과 재직기간이 33년인 경우 민간기업종사자의 생애보수가 더 높았으며, 재직기간이 30년인 경우에는 공무원의 생애보수가 더 높게 나타났다. 또한 공적연금개혁의 국민연금의 소득감소가 더 크게 나타나 공무원연금과 국민연금 간의 격차가 더 벌어진 것으로 나타났기에 공무원연금개혁의 필요성에 대한 논의는 방향적으로 알맞다고 보았다. 이에 향후 연금개혁방향의 내용적 측면에서는 공무원들의 고용안정성 측면이 고려되어야 하며, 절차적 측면에서는 이해당사자인 공무원집단과 원만한 합의가 이루어져야 한다고 주장하였다. 김상호(2015)는 독일의 공무원연금개혁사례 분석을 통해 우리나라 공무원연금개혁이 나아갈 방향을 제시하였다. 분석결과 국민연금과의 형평성측면을 고려한 논의가 이루어져야 하며, 개혁에 의한 미래 부담을 경감시키기 위해 이해관계자들의 사회적 합의가 이루어져야 한다고 보았다.

공무원연금개혁에 관한 선행연구를 검토한 결과 다양한 접근을 통한 연구가 진행된 것을 확인하였다. 특히 본 연구의 대상이 되는 4차 공무원연금개혁의 사회적 합의에 대한 관점이 나뉘는 것을 알 수 있다. 공무원연금개혁과정에서 국회와 정부의 영향력이 크게 나타나 개혁이 빠르게 진행되는 요인으로 작용하고 이해관계자들의 충분한 사회적 합의를 통해 개혁이 이루어졌기에 긍정적인 결과를 가져왔다고 보는 연구가 있는 반면(고원, 2015; 김대철, 2016), 이해당사자에 해당하는 공무원들이 개혁안의 설계과정에 참여하지 못하고, 전체적인 개혁과정에서 이해당사자들의 적절한 사회적 합의가 이뤄지지 못했다고 보는 연구도 존재하였다(김선빈,



2016; 진재구, 2015). 또한 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정을 살펴보기 위해 방법으로 선행연구들은 다중흐름모형과 이를 발전시킨 복합흐름모형을 이용하거나 담론네트워크분석, 권력중심행동이론을 통한 분석 등을 활용하여 공무원연금개혁의 의사결정 과정을 살펴보고 정책변동과정에서 나타난 프레임의 변화를 관찰하였다(고원, 2015; 김선빈, 2016; 전미선, 2015; 전영준 외, 2016).

지금까지의 선행연구들을 살펴보면 공무원연금개혁을 둘러싼 여러 흐름이 나타나고 공무원연금과 관련된 여러 이해관계자들의 활동이 연금개혁이라는 정책산출에 영향을 미쳤음을 보여준다. 이러한 내용은 공무원연금개혁의 변동과정을 살펴보기 위해서 개혁과정에서 나타난 흐름을 살펴보고 이해관계자들이 자신들의 영향력을 행사하기 위해 어떠한 활동을 하였으며, 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있음을 보여준다. 이러한 정책변동을 분석하기 위해 많이 활용되는 대표적인 이론으로 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 옹호연합모형이 있으며, 좀 더 다각적인 접근을 통해 정책변동과정을 효과적으로 살펴보고 체계적으로 분석하고자 두 모형을 융합하여 효과적으로 정책변동을 살펴보고자 시도하는 연구가 증가하고 있다(김진식 외, 2013; 신현영, 2016; 양승일, 2009; 지병석·강승진, 2016; 양승일, 2011; 최성구·박용성, 2014). 이에 본 연구에서는 전체적인 정책결정과정의 흐름을 관찰할 수 있는 다중흐름모형과 정책과정에서 옹호연합이 형성되고 연합들의 활동을 관찰할 수 있는 옹호연합모형을 토대로 입체적인 분석을 위해 두 모형을 융합한 ACMS (Advocacy Coalition Multiple Stream)모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁과정을 분석하고자 한다. 해당 모형을 활용함으로써 기존 단일모형보다 다양한 차원의 분석이 가능할 것이며, 내용적 측면과 분석방법적 측면에서 기존연구와 차별성을 가진다. 이러한 분석결과를 통해 이론적 함의와 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

### III. 연구의 분석틀

#### 1. ACMS (Advocacy Coalition Multiple Stream) 정책변동모형

정책변동과정을 살펴보는 모형은 다양하게 존재하는데 본 연구에서는 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정을 분석하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 옹호연합모형을 토대로 융합된 ACMS모형을 활용하고자 한다. 이에 기존의 두

모형을 살펴보면 다음과 같다. 다중흐름모형은 쓰레기통모형에서 발전한 것으로 제한적이고 비합리적인 상황에서 정책결정이 이루어지는 과정을 설명하기 위해 Kingdon이 수정·보완한 모형이다. 다중흐름모형은 문제·정치·대안의 3가지 흐름이 독립적으로 흐르다가 2가지 이상의 흐름이 결합하면서 정책의 창이 열리고 정책혁신가에 의해 산출이 이뤄지게 된다(Kingdon, 2011). 이러한 다중흐름모형은 정책변동이 시작되는 촉발기제를 관찰할 수 있으며, 변동과정에 나타나는 여러 전략을 분석할 수 있다는 장점이 존재한다. 하지만 정책변동과정의 흐름과 산출이 일어나는 정책결정에 초점을 맞추고 있기 때문에 중간에 발생하는 갈등현상을 관찰하지 못한다는 한계가 존재하며, 갈등의 주체가 되는 연합들의 정체성을 설명하는 외적변수와 갈등을 중재하는 정책중재자에 대한 논의가 부족하다는 한계가 있다(김진식 외, 2013; 양승일, 2011; 지병석, 강승진, 2016).

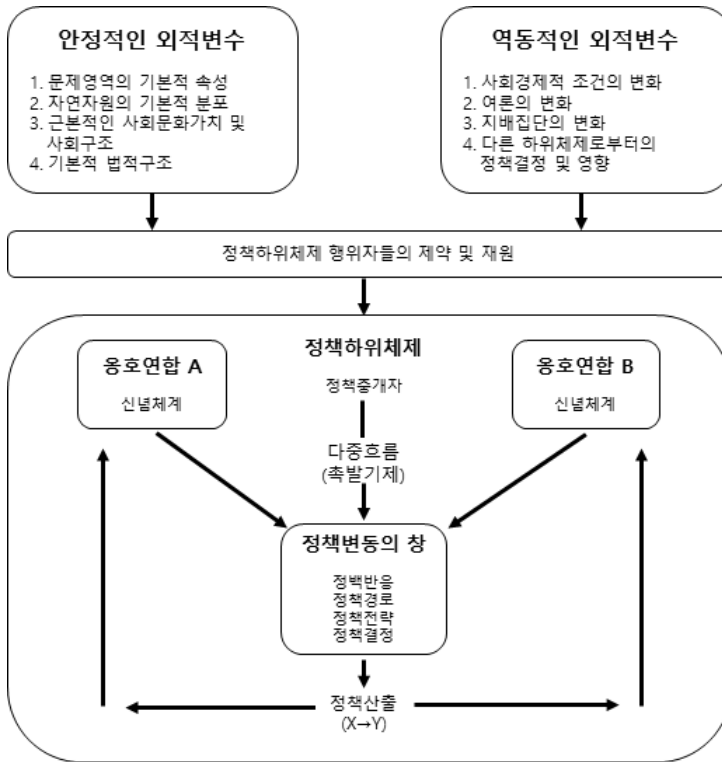
옹호연합모형은 1988년 Sabatier와 Jenkins-Smith가 기존 정책과정 단계모형에서 한계를 느끼고 이를 극복하고자 제안한 모형이다. 비합리성에 기반을 둔 다중흐름모형과는 달리 정책산출의 결과를 옹호연합들 간의 갈등현상과 합의의 결과로 보기 때문에 인과적 설명을 가능하게 해준다. 1988년 초기모형을 발표한 이후 1993년, 1998년, 2007년 세 번에 걸쳐 수정·보완이 이루어져 현재의 옹호연합모형이 형성되었다. 옹호연합모형은 외적변수, 옹호연합, 정책중재자 등으로 구성되어 있으며, 공통된 신념체계를 바탕으로 형성된 연합들 간의 활동을 관찰하고 연합 간의 갈등과 협의의 과정을 설명하는데 중점을 두고 있으나(Sabatier, 2007), 연합들 간의 갈등과 합의에 초점을 맞추고 있기 때문에 정책변동의 시작점으로 보는 촉발기제에 대한 논의가 불분명하다(유홍림, 양승일, 2009). 또한, 전략의 범위가 정책학습에 한정되어 다양한 정책환경으로 인한 상호작용을 분석하는데 한계가 있다(김진식 외, 2013; 양승일, 2014).

ACMS모형은 기존 정책변동모형인 다중흐름모형과 옹호연합모형의 장단점을 바탕으로 융합시킨 모형을 말하며, 구체적인 모형의 틀은 〈그림 1〉과 같다. 기본적으로 안정적, 역동적인 외적변수가 정책하위체제에 영향을 미치고 이에 영향을 받아 공통된 신념체계를 공유한 옹호연합이 발생하며, 촉발기제로 정책변동의 창이 열리면 옹호연합은 정책변동과정에 참여하게 된다. 정책변동의 창에서는 정책반응, 정책경로, 정책전략, 정책결정의 과정을 거치며, 이를 통해 정책산출이 발생하게 된다. 현재 빠른 경제성장과 민주화로 다양한 정책행위자들이 발생하고 복잡해진 우리나라의 정책변동과정을 설명하기 위해서 단일모형보다는 융합모형을 활용하는 것이 더 적합하다(김진식 외, 2013). 이에 ACMS모형은 기존에 존재하는 정책변동

모형인 다중흐름모형과 옹호연합모형의 장단점을 토대로 융합한 모형이기에 다중흐름모형의 장점을 살린 정책변동의 촉발기제를 설명하기에 적합함과 동시에 상이한 신념을 가지고 갈등양상을 보이는 연합들의 활동을 관찰하는데 적합하다. 이러한 두 모형의 장점을 활용한 융합모형은 하나의 모형을 활용하는 것보다 다각적인 측면의 분석을 가능하게 해주며, 4차 공무원연금개혁과정을 효과적으로 분석하는데 적절하다고 판단된다.

외적변수는 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수로 구성된다. 안정적인 외적변수는 문제영역의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 분포, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조, 기본적 법적구조로 구성된다. 안정적인 외적변수는 잘 변하지 않으며, 안정적이고 긴 시간에 걸쳐 정책하위체제에 영향을 미치게 된다. 하지만 잘 변화하지 않는다는 점 때문에 정책변동을 일으키는 요인으로 작용하지 못하는 경우가 많다(김순양, 2010). 역동적인 외적변수는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향으로 구성된다. 역동적인 외적변수는 짧은 기간에 강한 영향을 미치게 된다. 정책변동과정에서 나타나는 옹호연합은 공통된 신념체계를 공유하게 된다. 신념체계는 규범적 핵심, 정책핵심, 도구적 측면으로 구분되며, 신념은 연합의 내부결속을 강화하면서 다른 연합과의 갈등을 유발하게 된다(김순양, 2010). 정책중재자는 정책변동의 창에서 나타나는 옹호연합들 간의 갈등과 대립을 중재해주는 행위자를 의미한다. 촉발기제란 정책변동의 창이 열리는 결정적인 계기를 마련해주는 예기치 못한 사건이나 위기를 의미하며, 정책변동의 창은 촉발기제에 의해 열리게 된다. 정책변동의 창이 열리면 정책반응, 정책경로, 정책전략, 정책결정과정을 통해 정책산출이 이루어지게 된다. 정책경로는 정책행위자들이 자신들의 의견과 주장을 관철시키기 위한 방법을 탐색하는 절차를 말한다. 자신들이 활용가능한 경로를 탐색하고 원하는 방향으로의 영향력을 전달하는 통로로 사용된다. 이러한 정책경로를 탐색하고 이를 활용하여 실질적인 행동을 취하는 행위가 정책전략이다. 즉, 정책경로가 자신들의 의견표출을 위한 방법을 탐색하는 과정이라면 정책전략은 선정된 방법을 실행하여 실질적인 전략 활동을 펼치는 것을 의미한다(김진식 외, 2013).

〈그림 1〉 ACMS 모형



자료: 양승일(2014)

## 2. 분석자료

본 연구의 시간적 범위는 제4차 공무원연금개혁과 관련된 첫 활동이 나타난 2014년 1월부터 국회 본회의에서 의결된 2015년 5월까지의 기간이다. 분석을 위한 자료수집은 한국언론진흥재단이 운영하는 뉴스 빅데이터 분석서비스 ([www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr))를 활용하여 분석기간 동안 ‘공무원연금개혁’을 키워드로 관련된 기사 및 사설을 이용하였다. 그리고 4차 공무원연금개혁이후 인사혁신처에서 발행한 ‘2015년 공무원연금백서’, 2012년 당시 행정안전부에서 발행한 ‘공무원연금복지 이해1,2’, 공무원연금공단이 발행한 ‘2016년 공무원연금 실무’, 공무원연금공단 최재식 이사장이 집필하여 발간한 ‘공무원연금제도 해설’과 함께 관련된 쟁점을 다룬 선행연구 및 기존발표자료를 분석에 활용하였다. 공무원단체의 활동을 살펴보기 위해 수집한 신문기사 외에 전국공무원노동조합([www.kgeu.org](http://www.kgeu.org))과 대한민국공무원

노동조합총연맹([www.gnch.or.kr](http://www.gnch.or.kr))홈페이지를 활용하여 공무원단체의 입장을 대변한 보도자료와 성명 및 논평자료를 수집하고 연구에 활용하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 외적변수

#### 1) 안정적인 외적변수

제4차 공무원연금개혁의 안정적인 외적변수는 다음과 같다. 첫째, 문제영역의 기본적 속성은 공무원연금 제정의 목적인 유능한 인재를 유치하고 공무원들의 사기 진작을 통한 장기근무를 유도하는 등의 수혜적인 성격을 가지며, 노후보장기능을 수행한다고 할 수 있다. 둘째, 자연자원의 기본적 분포는 공무원들의 사회생활을 보장해주기 위해 퇴직·장애·사망 등에 대해 연금급여를 지급함으로써 공무원과 그 가족들이 적절한 생활을 영위할 수 있도록 하는 사회보장제도이다(공무원연금공단 b, 2016). 또한 공무원연금법 제1조의 문항을 살펴보면, ‘이 법은 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무(公務)로 인한 부상·질병·장애에 대하여 적절한 급여를 지급함으로써, 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리 향상에 이바지함을 목적으로 한다’라고 명시되어 있어 이 법이 공무원들의 생활안정보장을 궁극적인 목적으로 하고 있다는 것을 알 수 있다. 셋째, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조는 인간다운 최저생활을 보장하기 위한 복지이념이다. 공무원연금은 이를 위한 사회보장제도 중 하나로 공적연금부분의 제도적 장치이다. 넷째, 기본적 법적구조는 공무원연금법과 그 시행령이며, 인사혁신처가 공무원연금제도의 관리운영을 담당하고 공무원연금공단과 연금취급기관이 관련 업무를 수행하고 있다.

#### 2) 역동적인 외적변수

공무원연금개혁과 관련하여 역동적인 외적변수를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회경제적 조건의 변화는 기대수명과 연금수급자의 증가와 연금재정악화로 인한 정부보전금 증가 및 국민연금과의 형평성 문제제기이다. 국가의 연금재정악화로 인해 공적연금 중 국민연금개혁이 이루어지고 뒤이어 공무원연금개혁이 이루어졌지

만, 공적연금 개혁 이후 국민연금과 공무원연금의 형평성 문제는 심화된 것으로 나타났다(김태일, 박규성, 2014). 둘째, 여론의 변화는 세월호 사건 등으로 인한 관피아에 대한 문제제기 및 부정적 인식의 확산이다. 특히, 관피아에 대한 비판이 확산되면서 공공부문에서 일하는 공무원들에 대한 윤리적 평가 역시 엄격해졌으며, 이에 공무원연금이 함께 국민의 관심사로 떠올랐다(김선빈, 2016). 셋째, 지배집단의 변화는 2010년 3차 공무원연금개혁 이후 이명박 정부에서 박근혜 정부로의 이동이 있었다. 박근혜 정부로의 변화 직후 공무원연금개혁이 진행된 것이 아니기 때문에 지배집단의 변화에 대해 다소 회의적일 수 있겠으나, 집단의 변화 이후 2014년 2월 25일 '경제혁신 3개년 계획'과 2015년 2월 '핵심개혁과제'에 공무원연금개혁이 제시되었다는 점에서 의미가 있을 것으로 보인다. 넷째, 다른 하위체제로부터의 정책 결정 및 영향은 2007년 이루어진 국민연금개혁이 4차 공무원연금개혁까지 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 국민연금개혁이후 3차 공무원연금개혁이 이루어졌지만 공무원연금의 수익축소가 국민연금의 수익축소보다 적게 나타나 국민연금개혁에 비해 공무원연금개혁의 정도가 미미했으며, 이는 형평성에 대한 문제제기로 이어졌다(김태일·박규성, 2014).

## 2. 정책옹호연합과 신념체계

공무원연금개혁과 관련된 개혁을 찬성하는 옹호연합은 대통령과 여당, 인사혁신처로 등의 정부부처이며, 반대옹호연합은 '대한민국공무원노동조합총연맹', '전국공무원노동조합', '한국교원단체총연합회' 등의 단체가 연합한 '공적연금개혁 저지를 위한 공동투쟁본부'이다. 각 옹호연합은 공통된 신념체계를 공유하고 있으며, 찬성 옹호연합은 규범적 신념으로 국민연금과 공무원연금 간의 형평성이며, 정책적 신념은 공무원연금개혁을 통해 연금재정의 건전성을 확보하고자 하였다. 이를 위한 도구적 신념으로 4차 공무원연금개혁을 추진하였다. 반대옹호연합의 경우 규범적 신념은 공무원연금의 효과성과 사회보장제도로서의 안정성을 주장하였으며, 정책적 신념은 공무원의 노후보장 및 사기증진, 이를 위한 도구적 신념으로 공무원연금개혁을 반대하였다.

## 3. 촉발기제

제4차 공무원연금개혁에서의 촉발기제는 박근혜 대통령의 '경제혁신 3개년 계획'

과 ‘핵심개혁과제’ 발표라 할 수 있다. 기존에 공무원연금개혁의 필요성에 대한 논의는 지속되어 왔으나 공론화되지 못하고 있었다. 하지만 박근혜대통령의 2014년 2월 대통령담화를 통해 발표한 경제혁신 3개년 계획에 공무원연금개혁을 포함시켜 핵심과제 중 하나로 부각시킴으로써, 정부의 주요과제 중 하나로 대두되고 실질적인 논의가 이루어지기 시작하였다. 특히, 본격적인 논의가 시작되고 1년만에 개혁안이 국회 본회의를 통과할 수 있었던 이유로 대통령과 여당이 강력하게 추진하였기 때문이다(김선빈, 2016). 공무원연금개혁에 대한 논의가 과거부터 계속되어 왔음에도 불구하고 대통령과 여당의 강력한 추진이 없었다면 개혁안이 공론화되고 국회 본회의를 통과하기는 어려웠을 것이다. 이러한 맥락에서 공무원연금개혁을 공론화시킴으로써 공무원연금개혁의 정책의 창을 여는 촉발기제로 작용했다고 볼 수 있다. 이 사례에서 대통령의 정치적 활동이 촉발기제로 작용하여 정책의 창이 열렸기 때문에 Kingdon의 세 가지 흐름 중 정치적 흐름이 강하게 나타났다고 할 수 있다.

#### 4. 정책변동의 창

박근혜 대통령의 대통령담화를 통해 정치적 흐름이 강하게 나타나 정책변동의 창이 열리게 되었다. 정책의 창이 열리게 되면 그 안에서 동일한 신념체제를 가진 옹호연합들이 갈등과 합의의 과정을 거치게 된다. 이에 본 연구에서는 이러한 과정을 변동과정의 특성에 맞게 점화시기, 공론화시기, 제도화시기로 나누어 분석을 실시하고자 한다. 이러한 시기구분은 인사혁신처에서 발행한 ‘2015년 공무원연금개혁백서’에서 변동과정을 시기별 변동과정의 특성에 따라 점화, 공론화, 제도화, 안정화 시기로 나누어 설명하고 있다. 해당 분류가 공무원연금개혁과정에서 나타나는 시기별 변동내용을 좀 더 체계적으로 분석하는데 적절한 기준으로 판단되어 본 연구에서도 해당 시기별 분류를 기준으로 분석을 실시하고자 한다. 또한 본 연구에서는 ACMS모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁의 국회본회의 통과가 발생하는 정책산출까지의 정책변동과정을 분석하고자 하기에 국회 본회의 통과 이후 시기를 의미하는 안정화 시기는 제외하고 점화, 공론화, 제도화 시기의 정책변동과정을 살펴보고자 한다. 간략히 시기별로 구분하자면 점화시기는 2014년 1월부터 2014년 6월까지이며, 공론화시기는 2014년 7월부터 2014년 12월까지이다. 마지막으로 제도화시기는 2015년 1월부터 개혁안의 국회 본회의 통과가 이루어지는 2015년 5월까지이다.

## 1) 점화시기(2014.01-2014.06)

### (1) 정책경로

점화시기 공무원연금개혁과 관련된 찬성옹호연합이 탐색했던 정책경로는, 용역 경로, 발표경로 조직경로이다. 반면 반대옹호연합은 연합경로, 조직경로, 성명서경로, 항의경로를 탐색하였다.

### (2) 정책전략

이 시기에 찬성옹호연합에 해당하는 정책전략을 살펴보면 다음과 같다. 2014년 1월부터 안정행정부의 의뢰로 한국개발연구원(이하 KDI, Korea Development Institute)는 공무원연금제도개혁방안에 대한 연구를 시작하였다(용역전략). 그리고 2014년 2월 25일 대통령 담화를 통해 공무원연금개혁이 포함된 ‘경제혁신 3개년 계획’을 발표하면서 공공부문 개혁의 핵심과제 중 하나로 선정하고 개혁을 추진하기 시작하였다(발표전략). KDI의 연구용역결과 급여체계에 따라 구분되는 5개 대안이 도출되었으며, 모두 연금제도의 적자를 방지하기 위한 보험료와 연금지급률의 균형을 맞추고자 하였다(안정행정부, 2016). 정부에서는 KDI에 연구용역을 실시하면서 2014년 3월 14명의 전문가로만 구성된 ‘공무원연금제도개선전문위원회 (이하 전문위)’를 구성한다(조직전략). 이는 지난 3차 공무원연금개혁 당시 쉘프개혁이라 비판 받았던 점을 의식한 것으로 보인다. 전문위는 효율적 운영을 위해 ‘제도분과위원회’와 ‘재정분과위원회’를 두었으며, 각각 5번의 회의를 거쳐 KDI의 대안을 바탕으로 개혁안을 마련하고자 하였다. 해당 전문위에는 공무원단체가 포함되지 않았다. 2014년 3월부터 6월까지 운영된 전문위에서 11차례 회의를 통해 도출된 개혁안은 이후 ‘대타협기구’의 개혁안에도 많은 부분이 반영되었다.

점화시기에 반대옹호연합은 개별적인 활동과 함께 하나의 단체로 연합하여 활동하는 모습이 동시에 나타났다. 먼저 공무원노동조합총연맹을 살펴보면 2014년 5월 27일 안정행정부에 방문하여 언론에 보도된 공무원연금 지급액 20% 삭감(한국경제, 2014.5.21, 항의전략)과 관련하여 항의를 하였고, 동년 6월 16일부터 20일까지 5일간 공무원연금개혁 저지를 위한 전국버스투어를 개최하였다(항의전략). 전국공무원노동조합의 경우 공무원연금개혁의 반대를 주장하는 성명서를 발표하였다(전국공무원노동조합, 2014.4.9; 2014.5.22, 성명서 전략). 2014년 5월 29일에는 ‘공무원노동조합총연맹(이하 공노총)’, ‘전국공무원노동조합(이하 전공노)’, ‘한국교원단체총연합회’를 중심으로 50여개 단체가 연합하여 ‘공적연금개혁 저지를 위한 공동



투쟁본부(이하 ‘공투본’)의 출범식을 가지고 공동대응에 나서기 시작하였다(공투본, 2014.05.29, 조직전략). 또한 전공노를 중심으로 6월 28일 ‘공무원 연금개혁 저지를 위한 간부 결의대회’를 개최하고 공투본의 활동을 독려했다(전공노, 2014.06.30, 항의전략).

### (3) 정책중재자

공무원연금개혁의 점화시기에 있어서 정책중재자의 특별한 활동은 없었던 것으로 판단된다.

## 2) 공론화시기(2014.07-2014.12)

### (1) 정책경로

공무원연금개혁의 공론화시기에서 찬성옹호연합의 탐색경로를 살펴보면 용역경로, 토론회 및 간담회 경로, 조직경로, 홍보경로, 입법경로, 담화문경로이다. 한편 반대옹호연합은 기자회견경로, 항의경로, 시위경로, 성명서경로, 토론회경로를 탐색하였다.

### (2) 정책전략

공론화시기 찬성옹호연합에서는 새누리당이 개혁을 추진하기 시작하였다. 먼저 새누리당에서 2014년 4월부터 운영된 경제혁신특위는 한국연금학회에 공무원연금 개혁안에 대한 연구용역을 요청하였다(용역 전략). 이에 한국연금학회에서는 기존 개혁안들을 검토하고 그 결과를 토대로 2014년 9월 22일 국회에서 정책토론회를 개최하였다(토론회 전략). 정책토론회는 ‘공투본’의 진행방해로 제대로 된 토론회가 진행되지 못하였지만 사전에 언론을 통한 보도로 개혁안의 대략적인 내용은 공개가 되었다(서울경제, 2014. 09. 17). 이후 정부는 공무원연금개혁에 대한 국민여론의 지지를 얻기 위해 활용가능한 매체들을 이용하여 공무원연금개혁에 관한 긍정적인 메시지를 전파하고자 하였다. 이를 위해 일간지에 광고를 게재하고 토론회, 방송출연 및 인터넷에 광고문구와 홍보자료 등을 반복적으로 노출시켰다(토론회 및 간담회 전략, 홍보 전략). 또한 공무원들을 대상으로 정부청사에 광고를 상영하고 개혁 필요성에 대한 리플릿을 제작하여 중앙부처와 지자체단체에 배부하였다. 이러한 홍보는 연말까지 계속되었으며, 정부가 활용가능한 매체들을 이용하여 가능한 다양한 방법으로 지속적인 홍보를 통해 공무원연금개혁에 관한 긍정적인 메시지를

전달하고 개혁의 필요성에 대한 공감대를 형성하여 개혁의 당위성을 설득하고자 하였다(안전행정부, 2016).

한국연금학회안이 나오고 나서 여러 단체들이 토론회 및 간담회를 실시하며 다양한 의견들이 제시되었다. 이에 정부는 관련 내용들과 접화시기에 활동했던 전문 위에 속한 전문가들의 의견을 종합하여 2014년 10월 17일 ‘정부검토의견’을 발표하게 되었다. 정부검토의견을 발표하고 난 뒤 정부는 직접적인 대상이 되는 공무원들과 국민들을 대상으로 개혁의 필요성에 대한 공감대를 형성하기 위한 활동들을 실시하였다. 먼저 2014년 11월 4일 공무원연금공단 홈페이지를 개설하고 관련된 설명자료, 통계자료, 홍보자료 등을 제공하기 시작하였다(이투데이, 2014. 11. 04). 그리고 국무조정실, 안전행정부, 교육부, 기획재정부 등 관계부처 간의 협업체계를 구축하기 위해 실무급 및 장차관급의 ‘상설협의체’를 구성하고 운영하기 시작하였다(안전행정부, 2016, 조직 전략). 또한 상설협의체와는 별도로 안전행정부와 기획재정부는 정책과 실무협의를 위한 회의를 수시로 추진하였다. 또한 정부는 지역별로 돌아가서 국민포럼을 개최하였다. 당해 10월 24일부터 국민포럼이 시행되었으나 11월 영남권부터 예정되어 있던 다섯 번의 포럼이 공무원 단체의 행사장 점거로 인해 무산되었다(파이낸셜뉴스, 2014. 11. 14). 이러한 흐름을 보이는 가운데 2014년 10월 28일 새누리당에서 소속의원 전원이 서명한 가운데 김무성 의원을 대표로 ‘공무원연금법 일부 개정법률안’을 발의하였다(공무원연금법 일부개정법률안, 2014. 10. 28, 입법전략). 또한 2014년 11월 6일 정홍원 국무총리는 담화문 발표를 통해 공무원들의 집단행동 자제를 촉구하였다(YTN, 2014.11.06, 담화문전략).

한편 공무원연금개혁의 공론화 시기에서 반대옹호연합에 해당하는 공투본의 전략을 살펴보면 다음과 같다. 2014년 8월 13일 공투본은 새누리당 당사 앞에서 ‘공적연금 강화를 위한 범국민 서명운동 및 새누리당 규탄’ 기자회견을 개최하였으며, 새누리당이 공무원단체의 참여 없이 개혁안을 논의하고 있음을 비판하는 기자회견문을 발표하였다(공투본, 2014.08.13, 기자회견전략). 8월 29일 새정치민주연합정책위원회 우윤근 의장을 만나 공무원연금개혁에 대한 공투본의 의견을 전달하였으며(노컷뉴스, 2014.09.01, 항의전략), 9월 3일 새누리당 정책위원회 주호영 의장을 공투본 차원에서 만나 공적연금법과 관련된 협의회를 가졌다(한국교육신문, 2014.09.11, 항의전략). 이는 공무원연금개혁과 관련된 이해관계자를 만나 자신들의 의견을 반영하기 위한 하나의 방안이다. 이후 9월 18일에는 기자회견을 개최하고 새누리당과 정부의 밀실논의를 규탄하였는데(공투본, 2014.09.18, 기자회견전략) 이는 연금개혁안의 설계과정에서 공무원단체의 의견이 반영되지 못하는 것에

대한 반응으로 볼 수 있다. 또한 9월 22일에는 공무원연금 개혁을 위한 정책토론회의 개최가 예정되어 있었으나 공투본의 저지로 인해 토론회는 무산되었으며, 정부 주최의 국민포럼도 행사장을 점거하면서 무산시켰다(파이낸셜뉴스, 2014.11.14, 향의전략).

공무원연금개혁과 관련하여 김무성의원을 대표로 새누리당안이 발의되고 난 후 공투본에서는 해당 법안을 ‘공무원연금 개악안’이라 칭하고 사전협의 없는 일방적인 발의는 받아들일 수 없다며 크게 비판하고 11월 1일 여의도에서 공무원·교원 총 쉼기대회를 개최하였다(시위전략). 이 집회는 공무원연금개혁이 공론화된 이후 최대 규모로 약 10만여명의 조합원들이 참여한 것으로 나타났다. 또한 공투본은 11월 3일부터 10일까지 새누리당안에 대한 찬반투표를 실시하였으며, 11월 4일에는 새누리당 정치후원금 모금을 거부하는 성명을 발표하였다(공투본, 2014.11.04, 성명서 전략). 공무원연금개혁과 관련하여 11월 7일 김무성 새누리당 대표와 토론을 개최하였으나 30분만에 파행되었다. 이후 11월 13일 새정치민주연합의 주관 하에 ‘공직연금의 합리적 개편을 위한 국회토론회’에 참여하였다(토론회 전략). 이처럼 공론화시기의 반대응호연합은 자신들의 의견을 반영하기 위한 방안으로 주로 정책참여자를 만나거나 기자회견을 통한 향의전략을 펼치거나 시위를 통해 자신들의 의사를 피력하였다.

공무원단체의 반발과 반대로 인해 2014년에 공무원연금개혁의 본회의 통과가 어려워지자 2014년 12월 10일 여·야 대표간 회의에서 2014년 말까지 ‘공무원연금개혁 특별위원회(이하 연금특위)’와 ‘공무원연금개혁을 위한 대타협기구(이하 대타협기구)’를 구성하기로 합의하였다. 이에 12월 11일 공투본에서는 형식만이 아닌 실질적인 합의기구가 형성되어야 하며, 공무원연금뿐만이 아닌 공직연금 전체를 의제로 다루어야 한다는 성명을 발표한다. 12월 23일 여·야는 대타협기구 구성방식에 합의하고 동월 29일 본회의에서 이를 의결하게 된다.

### (3) 정책중재자

공론화시기의 정책중재자는 2014년 11월 6일 국무총리가 담화문을 통해 연금개혁의 불가피성을 설명하고 협조를 부탁하였으며, 공무원연금개혁의 반대연합인 공무원들을 설득하고 연금개혁의 필요성을 이해시키기 위해 관련된 내용이 담긴 리플렛을 공무원들에게 배부하고 정부청사에 공무원연금개혁의 필요성에 대한 광고 및 긍정적인 공감대를 형성을 위한 활동과 안전행정부 주관으로 공무원연금개혁에 관한 교육과정을 편성하고 각 부처 및 지자체를 대상으로 교육 및 간담회를 실시하

였다. 이러한 활동을 바탕으로 당시 정홍원 국무총리와 안전행정부의 중심이 된 정부부처가 정책중재자의 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 국무총리와 안전행정부는 공무원연금개혁의 찬성옹호연합으로 구분되며, 실제로 개혁을 추진하고 실행하기 위한 활동을 하였다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 찬성옹호연합의 활동을 펼치면서도 반대옹호연합을 설득하고 이해시키기 위한 활동을 통해 정책중재자의 역할도 함께 수행한 것으로 볼 수 있다.

이러한 논의는 박용성·최정우(2011)의 세종시 행정수도 이전사례를 분석한 연구에서 나타난 논의와 연결된다. 세종시 정책사례에서 시기에 따라 야당대표와 국무총리가 정책중재자의 역할을 수행하였으며, 두 정책중재자는 정책변동과정에서 정책중재자의 역할을 수행함과 동시에 자신의 신념을 바탕으로 옹호연합의 활동을 수행하는 특성을 보였다. 이를 통해 합의안에 반대연합을 설득하고 자신이 속한 연합의 의견을 반영함으로써 정책중재자의 역할을 수행하여 후속방안의 마련이 가능하도록 하였다. 세종시 사례에서 나타난 정책중재자의 사례와 같이 공무원연금개혁 과정에서도 국무총리와 안전행정부가 반대연합을 설득하고 개혁안의 진행을 위한 활동을 하였다는 점에서 비슷한 형태의 정책중재자의 역할을 수행한 것으로 판단된다.

한편 일각에서는 정홍원 국무총리가 담화문을 통해 공무원연금개혁의 참여를 촉구하였지만 연금개혁에 관한 논의가 진행되는 동안 국무총리가 강력하게 개혁과정을 주장해야 했으며, 담화문 발표로 그치는 것이 아닌 실질적인 행동으로 이어질 필요가 있다는 주장이 이루어졌다(동아일보, 2014.11.07). 이러한 논의와 같이 정책중재자의 역할이 활발하게 이루어졌다면 생산적인 사회적 합의를 통해 상반되는 연합들 간의 갈등을 경감시킬 수 있었을 것이기에 정책중재자의 역할이 미미했다는 점에서 아쉬움이 남는다.

### 3) 제도화시기(2015. 01 - 2015. 05)

#### (1) 정책경로

제도화 시기의 찬성옹호연합의 정책경로는 연금특위를 통한 입법경로, 대타협기구와 실무기구를 통한 합의경로이다. 반대옹호연합 또한 대타협기구와 실무기구의 구성원으로 합의경로 및 입법경로를 탐색하면서 성명서경로, 기자회견경로, 집회경로를 탐색하였다.

## (2) 정책전략

공무원연금개혁 합의를 이끌어내기 위한 대타협기구는 여·야 의원 4명, 전문가 및 시민단체 8명, 정부 4명, 공무원단체 4명 총 20명으로 구성되었으며, 활동기간은 2014년 12월 29일부터 2015년 3월 28일까지로 설정하였다. 또한 대타협기구 내에 공무원연금개혁 분과위, 노후소득보장 분과위, 재정추계검증 분과위를 설치하고, 3월 29일까지 합의된 개혁안을 연금 특위에 제출하는 것을 목표로 하였다(합의 전략). 대타협기구는 2015년 1월 8일 1차 회의를 시작으로 분과회의를 포함 20여 차례의 논의가 이루어졌음에도 활동기한인 3월 28일까지 합의를 이끌어내지 못하였다. 활동시한마감 하루 전인 3월 27일 제6차 전체회의를 통해 막판 합의안을 도출하기로 하였으나 실패하고 단일안 도출은 이후 구성되는 '실무기구'로 넘어가게 된다(인사혁신처, 2016). 실무기구는 4월 7일 여·야간 합의에 따라 전문가 4명, 공무원단체 3명, 정부 2명 총 9명으로 구성되었으며, 4월 20일까지 합의안을 도출할 예정이었으나 연장되어 5월 2일까지 논의를 실시하였다. 실무기구의 단일안 협의는 연금특위 활동시한 마감 하루 전인 5월 1일 이루어졌으며, 연합 간의 시각차가 존재하였지만 극적으로 전원이 합의한 단일안을 도출하였다(MBC, 2015. 05. 02).

대타협기구와 실무기구를 통한 합의과정이 이루어지는 동안 반대옹호연합인 공투본은 성명서발표와 기자회견 등을 통해 자신들의 의견을 피력하고자 하였다. 공투본은 2015년 2월 6일 전날 대타협기구 질의 답변 시간에 인사혁신처장의 공무원 연금 기초안이 합의없이 기습적으로 제시되었으며, 이는 대타협기구 자체를 무시하고 조롱하는 수준이라 비판하는 성명서를 발표하였다(공투본, 2015.02.06, 성명서 전략). 2015년 2월 23일에는 공무원연금만이 아닌 공적연금 자체를 대상으로 합의를 도출하자는 자신들의 의견이 무시되자 이에 대한 대타협기구의 들러리 운영이라 칭하며 기자회견을 실시하였다(공투본, 2015.02.23, 기자회견전략). 2015년 3월 13일 공무원연금개혁에 대한 허위광고가 이루어지고 있으며 이를 중단할 것을 요구하는 성명서를 발표하였으며(공투본, 2015.03.13, 성명서전략), 이를 뒤인 3월 20일에 공무원연금은 공무원의 정당한 권리라는 내용이 담긴 논평을 발표하였다(공투본, 2015.03.20). 이후 공투본은 2015년 3월 23일 다시 한번 공무원연금만의 개혁을 주장하는 태도는 대타협기구 합의를 기대하는 국민들을 기만하는 행위라 비판하며 기자회견을 실시하였다(공투본, 2016.03.23, 기자회견전략). 그리고 대타협기구의 활동기한이 끝나는 날인 2015년 3월 28일 여의도 문화공원에서 '국민연금 강화! 공무원연금 개악저지! 총력투쟁 결의대회'를 개최하였다(집회전략). 대타협기구의 활동시한이 끝나고 실무기구가 이를 이어받았지만 여전히 공무원연금개혁만을

제시하고 있어 4월 22일 이에 대한 비판이 담긴 기자회견을 실시하였다(공투본, 2015.04.22, 기자회견전략).

### (3) 정책중재자

제도화시기에는 대타협기구와 실무기구가 정책중재자 역할을 수행하였다고 할 수 있다. 대타협기구는 2014년 12월 29일 본회의에서 ‘공무원연금개혁 특별위원회 구성 결의안’과 ‘공무원연금개혁을 위한 대타협기구 구성 및 운영에 관한 규칙안’을 의결하면서 구성되었다. 2015년 3월 28일까지 개혁안을 도출하여 ‘연금 특위’에 제출하는 것을 목적으로 구성되었으며, 여·야에서 각각 지명하는 의원 4명, 전문가 8명과 여·야 공동지명을 통한 공무원단체 4명, 정부소관부처의 장이 4명을 지명하여 총 20명으로 대타협기구가 구성되었다. 구성인원에서 나타나는 것처럼 정책과 관련된 이해관계자들을 기구에 포함시켜 의견을 표출하고자 하였다. 비록 6차례의 회의에도 불구하고 활동시한 내에 단일안을 도출하지 못하였으나 각 연합의 구성원이 참여하고 다양한 의견을 반영할 수 있는 기구가 마련되었다는 점에서 사회적 합의를 위한 노력이 이루어졌다고 할 수 있다.

대타협기구가 활동시한 내에 단일안 도출을 실패하자 마지막 회의(3월 27일)에서 ‘공무원연금개혁을 위한 실무기구(이하 실무기구)’를 구성하는데 합의하여 논의를 이어가고자 하였다. 실무기구의 활동시한은 2015년 4월 20일까지로 여·야 합의에 따른 정부위원 2인, 공무원단체 3인, 전문가 4인 총 9명으로 구성되었다. 대타협기구의 연장선인 실무기구도 정해진 활동시한까지 단일안을 도출하지 못하였지만 연금특위 활동시한 마감에 맞추어 극적으로 단일안이 도출되어 연금특위에 제출되었다.

공무원연금개혁의 단일안을 도출하기 위한 대타협기구와 실무기구는 공무원연금 개혁에 대한 반발이 큰 상황에서 정해진 시간 내에 공무원연금개혁을 통과시키기 위해 구성된 기구이다. 법률적인 합의를 통해 구성된 합의체였기 때문에 자발적 합의체로 보기 힘들며, 비자발적인 협의체이기에 갈등이 심화될 가능성이 상대적으로 높다.

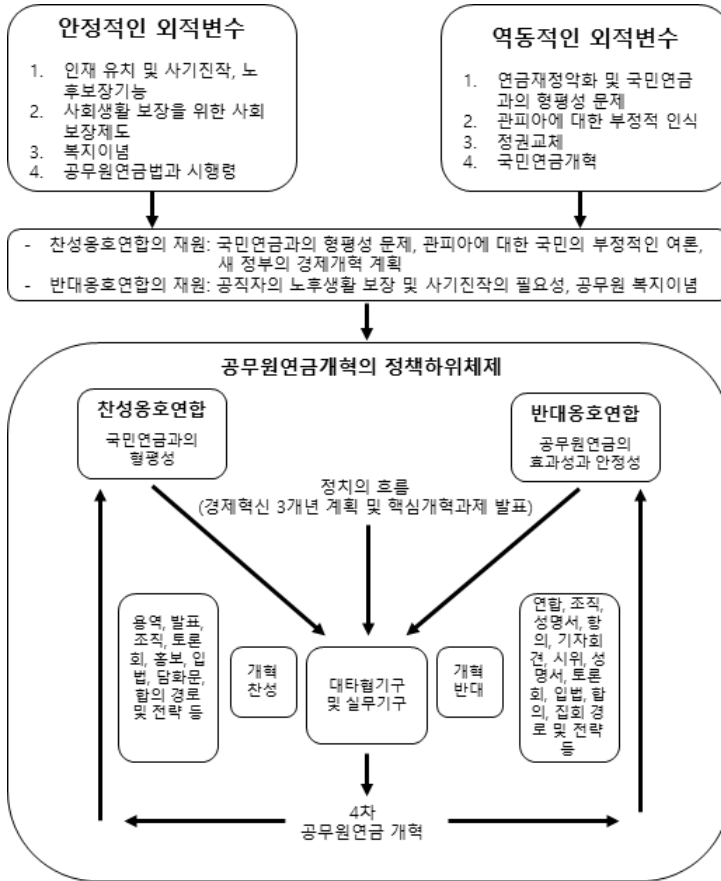
그럼에도 불구하고 이해관계자들이 한자리에 모여 합의를 통한 단일안을 도출하기 위해 노력을 하였다는 점은 상당한 의미가 있다고 판단된다. 비록 두 기구 모두 활동시한을 넘기고 빠른 통과를 위해 급하게 단일안이 도출되는 모습을 보여 사회적 합의가 완만하게 이루어지지 못한 것으로 보이지만, 결과적으로 찬성과 반대연합의 갈등을 중재하였고 단일 합의안이 도출되었다는 점에서 향후 정책집행에도

사회적 합의를 통한 정책결정의 선례로 의미가 있을 것이다.

## 5. 정책변동

2014년 2월 대통령담화가 촉발기제로 작용하여 4차 공무원연금개혁안에 대한 논의가 시작되고 약 1년의 기간을 소요하여 2015년 5월 29일 국회 본회의 통과가 이루어졌다. 본회의 통과 이후 동년 6월 16일 국무회의를 거쳐 동월 22일 공포되었으며, 최종적으로 2016년 6월 1일부터 개정안이 시행되었다. 개혁안이 마련되고 통과되기까지 각각의 연합은 다양한 전략을 펼쳤다. 점화시기와 공론화시기에는 성명서 발표나 기자회견 등을 통한 항의전략이 주로 이루어졌다면, 제도화시기에는 대타협기구와 실무기구 같은 합의기구에 참여함으로써 합의와 입법전략을 활용한다는 점에서 앞선 시기와의 차이점을 보였다. 결과적으로 각 옹호연합의 사회적 합의를 통해 개혁안이 도출되었다는 점에서 긍정적인 의미가 있다고 판단된다(고원, 2015; 김대철, 2016). 그러나 4차 공무원연금개혁의 사회적 합의과정에서 주목할 점은 개혁이 논의된 초기시기의 개혁안설계 과정에 직접적인 이해당사자에 해당하는 공무원들이 참여하지 못했다는 점이며, 이 점은 이전의 2차, 3차 공무원연금개혁과정과 차이를 보이는 부분이기도 하다(민효상, 2011; 정창률·김진수, 2015; 진재구, 2015). 4차 공무원연금개혁과정의 설계단계에서 공무원단체가 빠진 이유는 이전의 개혁들이 셀프개혁이라는 비판을 들었기 때문이며, 설계과정에서는 누락된 채 합의과정에만 참여했기 때문에 자신들이 원하는 방향으로 새로운 내용을 추가하는 것이 상대적으로 어려웠을 것이고 이는 결국 갈등을 심화시키는 역할을 했을 것으로 판단된다.

〈그림 2〉 ACMS 모형을 활용한 4차 공무원연금개혁 변동과정 분석 결과



## V. 결론

본 연구는 다중흐름모형과 옹호연합모형의 융합모형인 ACMS모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁이 이루어지기까지의 변동과정을 살펴보고자 하였으며, 변동과정에서 나타나는 연합들의 활동을 분석하고자 하였다. 이를 통해 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정에서 나타나는 특성을 관찰하고 이를 바탕으로 정책적 함의를 도출하고자 하였으며, 분석결과는 다음과 같다.

공무원연금개혁논의의 시작은 대통령담화를 통해 시작되었으며, 이는 다중흐름모형의 세 가지 흐름 중 정치적 흐름이 촉발기제 역할을 한 것으로 나타났다(김선



빈, 2016). 촉발기제에 의해 공무원연금개혁에 대한 논의가 시작된 시점부터 본회의 통과가 이루어진 기간을 점화시기, 공론화시기, 제도화시기로 나누어 분석한 결과, 각 시기별로 정책변동과정의 특성이 다르게 나타났다. 먼저 초기단계인 점화시기에 찬성연합은 공무원연금개혁의 설계를 위한 용역을 맡기고 담당조직을 구성하는 전략이 나타났으며, 반대연합은 개별적으로 반대활동을 하다가 조직적인 대응을 위해 하나의 단체로 연합하는 전략을 활용하였다. 공론화시기에는 찬성옹호연합에 해당하는 새누리당이 본격적으로 개혁을 추진하고 국무총리와 안전행정부가 반대옹호연합을 대상으로 개혁의 필요성과 당위성을 설득하고자 하였으며, 개혁을 공론화시키기 위해 다양한 전략을 활용한 것으로 나타났다. 특히, 이 시기에 정홍원 국무총리와 안전행정부가 찬성연합의 활동과 함께 정책중재자의 역할을 수행한 것으로 나타났다. 마지막 제도화시기에는 공식적인 사회적 합의체인 대타협기구와 실무기구가 구성되어 찬성과 반대연합이 한자리에 모여 합의를 위한 활동이 가능하게 되었으며, 대타협기구와 실무기구가 사회적 합의를 도출하기 위한 활동을 가능하게 해주었다는 점에서 정책중재자의 역할을 수행한 것으로 분석하였다.

4차 공무원연금개혁의 정책변동과정 분석을 바탕으로 옹호연합의 재원, 단일안 도출을 위한 합의체, 정책 경로 및 전략, 정책중재자 측면에서 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 각 옹호연합의 활용재원 측면에서 정책변동이 이루어지는데 정책에 대한 국민들의 이해와 필요성에 대한 공감을 이끌어낼 필요가 있다. 옹호연합이 활용한 재원을 살펴보면 찬성옹호연합을 지지하는 국민들의 여론이 반대옹호연합의 재원에 비해 상대적으로 강한 영향력을 발휘하여 특정 옹호연합에게 상당한 힘을 실어주고 있다(정기덕 외, 2017). 이러한 맥락에서 상당히 강력한 영향력을 발휘할 수 있는 우호적 여론을 재원으로 활용하기 위해 국민들의 이해와 공감을 이끌어내기 위한 노력은 정책변동의 성공여부를 좌우할 수 있을 뿐만 아니라 정책도입 후 정책수용 및 순응에 영향을 미칠 것이다(박정훈·신정희, 2010).

둘째, 4차 공무원연금개혁은 대타협기구 및 실무기구를 통해 사회적 합의에 기반한 정책결정이 이루어졌다는 점에서 충분히 의미가 있으며, 향후 정책결정과정에서도 사회적 합의를 추구해야 할 필요성을 시사한다. 4차 공무원개혁의 변동과정에 나타나는 바와 같이 각 연합은 매우 다양한 경로와 전략을 통해 정책결정에 영향력을 행사하고자 하였다. 현대사회가 매우 복잡해지면서 다양한 정책 이해관계자들이 등장하고 이들 간의 사회적 합의 과정에서 많은 갈등이 발생하고 있다. 이러한 경향은 효과적인 정책결정에 방해가 될 수 있으며, 정책산출을 지연시키는 결과를 가져올 수 있다. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 자발적인 합의체로 볼 수는

없지만 합의를 통한 단일안 도출을 목적으로 하는 공론의 장을 만들고 다양한 의견을 반영하여 정책을 도출하고자 하는 노력과 시도는 충분히 의미가 있으며, 성숙한 민주주의 사회로 나아가는데 긍정적인 영향을 미칠 것이다(고원, 2015; 김대철, 2016).

셋째, 각 연합의 정책경로 및 정책전략 측면에서 정책과 관련된 이해관계자들에 의해 자발적인 합의체가 구성될 수 있도록 참여기회를 제공하고 이를 위한 경로 및 전략의 활용을 장려할 필요가 있다. 공무원연금개혁안의 설계과정에서 공무원단체가 전면 제외되는 등 직접적인 이해관계자가 참여할 수 있는 기회는 상대적으로 부족하였으며, 이는 연합 간의 합의를 이끌어내는 과정에서 갈등을 심화시키는 요인으로 작용하였다. 또한 옹호연합모형에서는 정책학습 등을 통해 옹호연합의 신념체계가 변화하고 정책산출로 이어진다고 가정하는데(Sabatier, 1988; 유정호 외, 2017 재인용), 4차 공무원연금개혁 과정에서는 이러한 모습이 나타나지 않았다. 각 옹호연합에서 토론회 전략 등을 활용하고 있지만 이는 상대옹호연합과의 합의를 위한 토론이 아니었으며, 이에 상대 옹호연합의 토론회진행을 방해하는 활동이 나타나기도 하였다. 이처럼 정책변동과정에서 옹호연합간의 갈등은 심화될 수 있으며, 갈등이 극에 달할 경우 상호적대화(devil shift) 현상이 나타날 수 있다(김민정·조민효, 2017). 이에 정책학습을 발생시킬 수 있는 자발적인 합의체 구성을 통해 극단적 갈등을 방지하고 옹호연합 간의 갈등이 더 나은 정책산출로 이어지도록 유도하고, 궁극적으로 성숙한 민주주의 사회로 나아가기 위해 장려되어야 할 것이다.

넷째, 본 사례의 정책중재자 측면에서 알 수 있듯이, 정책변동과정에서 대통령과 국무총리와 같은 고위관료 혹은 정부부처가 정책중재자의 역할을 수행한다면 좀 더 원활한 정책변동이 이루어질 수 있는 것으로 보인다. 4차 공무원연금개혁과정을 살펴보면 공론화시기와 제도화시기에서 정책중재자가 발견되고 있다. 특히, 옹호연합들이 가장 다양한 전략을 활용하는 공론화시기에 국무총리와 담당부처인 안전행정부가 정책중재자로 나타나고 있다. 이들은 찬성옹호연합의 일원으로서 공무원연금개혁을 추진하고 있어 중재자가 아닌 정책혁신가로 볼 수 있지만 반대옹호연합을 설득하고 이해시키기 위한 노력을 하고 정책산출이 발생하는데 윤희유 역할을 수행하였다는 점에서 중재자로 보는 것이 옳을 것이다. 옹호연합모형을 주장한 Sabatier(2007)의 논의를 살펴보면 정책중재자를 정책혁신가와 정책옹호자의 연장선으로 보고 있으며, 두 역할을 동시에 수행하는 존재의 가능성을 제시하고 있다. 이러한 맥락에서 옹호연합모형을 활용한 국내연구에서도 정책변동과정에서 국회의원 혹은 관료 등이 정책중재자와 정책혁신가의 역할을 동시에 수행하는 모습이 나

타나고 있다.(박용성, 최정우, 2011; 서인석, 조일형, 2014). 특히, 우리나라는 정책 결정에 있어 정부부처와 고위관료의 역할이 중요하게 작용하고 있다. 이에 향후 정책변동과정에서는 담당부처와 관료가 단순히 정책혁신가의 역할만이 아닌 정책중재자의 역할수행까지 적극 고려할 필요가 있으며, 필요에 따라서는 정책중재자의 역할을 수행할 수 있는 협의체와 기관의 설립까지 고려해볼 필요가 있다.

다음과 같은 의의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 연구의 시점과 모형이 정책산출에 초점을 맞추고 있기에 산출 이후 공무원연금개혁에 대한 공무원들의 수용과 반응을 살펴보지 못했다는 점이다. 특히, 국회본회의를 통과하는데 빠른 처리를 위해 급하게 단일안이 도출되었다는 점에서 향후 연구에서는 산출 이후 발생할 수 있는 다양한 문제점과 이해관계자들의 반응을 함께 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 연구를 위한 자료를 수집하고 분석함에 있어 기사와 보고서, 관련부서에서 발행한 책자를 중심으로 분석을 실시하였기에 텍스트문서에서 드러나지 않는 부분은 분석에 활용하지 못하였다는 한계가 있다. 즉, 공무원연금개혁이 시행되는데 기사와 보고서 등에서는 나타나지 않는 숨겨진 행위자(hidden actor)에 대한 논의와 이해관계자들에 대한 심도 깊은 이해가 이루어지지 못했다. 이에 향후 연구에서는 인터뷰 등을 통해 연구의 한계로 분석하지 못한 부분까지 연구가 이루어질 필요가 있다.

## 참고문헌

### 〈성명서 및 보도자료〉

- 고원. (2015). “4차 공무원연금 개혁의 정치 과정과 개혁 결과에 대한 연구: 권력중심 행동이론의 관점을 중심으로”. 『사회과학연구』, 28(1), 97-123.
- 김대철·박승준. (2016). “공무원연금 개정이 재정건전성 및 형평성에 미치는 영향 - 2015년 개정법을 중심으로”. 『제도와 경제』, 10(1), 103-129.
- 김민정·조민효. (2017). “테러방지법 정책변동의 다각적 고찰”. 『한국행정논집』, 29(2), 381-410.
- 김상호. (2015). “독일 공무원연금제도의 개혁과 시사점”. 『사회보장연구』, 31(1), 1-26.
- 김선빈. (2016). “Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 공무원연금 개혁 과정”. (국내 석사학위논문), 韓國外國語大學校 大學院, 서울.

- 김순양. (2010). “정책과정분석과 옹호연합모형 -이론적, 실천적 적실성 검토”. 「한국정책학회보」, 19(1), 35-71.
- 김진식·양승일·유홍림. (2013). “ACMS 모형을 활용한 정책변동 분석”. 「정책분석평가학회보」, 23(1), 59-92.
- 김태일. (2004). “국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석”. 「한국행정학보」, 38(6), 111-129.
- 김태일·박규성. (2014). “일반논문 : 국민연금과 공무원연금의 형평성 비교분석: 공적연금개혁이 수평적 형평성 측면에 미친 영향을 중심으로”. 「정부학연구」, 20(3), 173-205.
- 민효상. (2011). “왜 2009년 공무원연금제도개혁은 점진적(moderate) 개혁에 머물렀는가? -정책결정과정과 정치, 제도적 특성을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 20(1), 333-362.
- 박용성·최정우. (2011). “일반논문 : 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)에 있어서 정책중개자(policy broker)의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로”. 「행정논총」, 49(2), 103-125.
- 박정훈·신정희. (2010). “정부신뢰, 정책효능성, 정책지지간의 연관성 실증연구: 주거지역내 CCTV 설치 정책을 중심으로”. 「행정논총」, 48(3), 1-24.
- 박지홍. (2012). “공무원연금개혁의 정책결정과정에 관한 연구”. (국내석사학위논문), 서울대학교 행정대학원, 서울.
- 배용수·주선미. (2016). “제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로”. 「국정관리연구」, 11(2), 109-141.
- 백운광. (2016). “특집 : 공무원연금 개혁 사례와 시사점 ; 공무원연금 개혁, 평가와 과제”. 「민주사회와 정책연구」, 29(0), 15-44.
- 서원석·최무현. (2010). “공무원연금제도 개편에 관한 국민과 공무원의 인식차이에 관한 연구”. 「한국인사행정학회보」, 9(1), 83-108.
- 서인석·조일형. (2014). “한국의 정책중개자는 누구인가”. 「한국행정학보」, 48(3), 227-256.
- 신현영. (2016). “한국사교과서의 국정화 결정과정 분석”. (국내석사학위논문), 성균관대학교, 서울.
- 양승일. (2009). “장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석”. 「한국행정학보」, 43(1), 321-350.
- \_\_\_\_\_. (2011). “수자원정책형성과정의 상호작용 분석 -이명박정부의 한반도대운하

- 사업을 중심으로”. 『한국정책학회보』, 20(3), 189-229.
- \_\_\_\_\_. (2014). 『정책변동론 :이론과 적용』. 서울 :: 박영사.
- 유정호·김민길·조민효. (2017). “한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구 - 외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로”. 『韓國政策學會報』, 26(2), 259-294.
- 유홍림·양승일. (2009). “정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석 -새만금간척사업을 중심으로”. 『한국정책학회보』, 18(2), 189-219.
- 전영준·장현주·권태형. (2016). “답론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석”. 『한국정책학회보』, 25(1), 523-550.
- 정기덕·정주호·김민정·조민효. (2017). “김영란법 정책결정과정 분석”. 『한국사회와 행정연구』, 28(2), 217-245.
- 정창률·김진수. (2015). “한국 공무원연금 개혁 평가 및 발전방안”. 『사회보장연구』, 31(4), 227-252.
- 지병석·강승진. (2016). “ACMS 모형을 적용한 전력정책의 변동 분석”. 『전기학회논문지 P』, 65P(1), 31-40.
- 진재구. (2015). “박근혜정부의 공무원연금개혁”. 『한국사회과학연구』, 36(2), 197-236.
- 최성구·박용성. (2014). “세종시 정책변동 과정에 관한 연구 -정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로”. 『한국정책학회보』, 23(4), 371-412.
- 최재식. (2016). 『공무원연금제도 해설』. [제주]: 공무원연금공단.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. (Vol. Updated 2nd ed.). Boston :: Longman.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. (Vol. 2nd ed.). Colorado :: Westview Press.

#### 〈정부 및 언론 자료〉

- 기획재정부. (2013) 『2012 회계연도 국가결산』
- \_\_\_\_\_. (2014) 『2013 회계연도 국가결산』
- \_\_\_\_\_. (2015) 『2014 회계연도 국가결산』
- \_\_\_\_\_. (2016) 『2015 회계연도 국가결산』
- 공무원연금법 일부개정법률안 의사국 의안과 의안원문. (김무성의원 대표발의, 의안번호 12162, 2014. 10. 28)

공무원연금공단. (2016a). 『2015년도 공무원연금 통계집』

\_\_\_\_\_. (2016b). 『2016년 공무원연금 실무』

「노컷뉴스」. (2014). “‘공노총’ 새정치민주연합정책위 의장과 면담”, 9.1.

「동아일보」. (2014). “[사설]정 총리는 연금 개혁 담화문 한 장으로 ‘임무 끝’인가”, 11.7.

「서울경제」. (2014). “공무원 연금 부담액 50% 올린다”, 9.17

「서울신문」. (2015). [정부 예결산]공무원·군인연금 총당 부채 643조… 1년새 8%↑”, 4.8

안전행정부, 2016. 『2015공무원연금개혁 백서』

「이투데이」. (2014). “안행부-공무원연금공단, 공무원연금개혁 홈페이지 개설”, 11.4

「파이낸셜뉴스」. (2014). “정홍원 총리, 14일 관계자장관회의 열고 공무원연금 추진상황 점검”, 11.14

행정안전부, 2012. 『공무원 연금복지 이해1』

「한국경제」. (2014). “공무원연금 지급액 20% 삭감”, 5.21

「한국교육신문」. (2014). “연금 개정 초안부터 연금수급자 의견 반영해야”, 9.11

「MBC」. (2015). “공무원연금 개혁안 최종 조율…’국민연금 강화’특위 쟁점”, 5.2

「YTN」. (2014). “정홍원 총리, 연금개혁 적극 협조 당부…’집단 행동 자제””, 11.6

#### 〈성명서 및 보도자료〉

공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 기자회견문. (2014.05.29). 공적연금 개악 저지를 위한 공동투쟁본부 출범 기자회견

\_\_\_\_\_. (2014.08.13). 새누리당은 공적연금 개악 밀실논의를 즉각 중단하고 국민연금과 기초연금을 강화하라!

\_\_\_\_\_. (2014.09.18). 이해당사자 배제한 새누리당과 정부의 밀실논의를 규탄한다!

공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 성명서. (2014.11.04). 새누리당에 후원금을 헌납하는 선거관리위원회의 정치후원금 모금을 단호히 거부한다!

\_\_\_\_\_. (2014.12.11). 공무원연금은 국민연금과 함께 논의해야 한다

\_\_\_\_\_. (2015.02.06). 공무원연금법 ‘인사혁신처장 기초안’기습 제시를 규탄한다!

\_\_\_\_\_. (2015.02.23). 국민대타협기구 들러리 운영 우려에 따른 긴급 기자회견

- 
- \_\_\_\_\_. (2015.03.13). 정부는 검증 안 된 재정추계. 허위광고를 통한 대타협기구 정신 훼손 즉각 중단하라!.
- 공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 논평. (2015.03.20). 공무원연금, 그때를 아십니까?
- 공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 기자회견문. (2015.04.22). 공적연금 소득수준 논의없는 공무원연금개혁 기만이다
- 전국공무원노동조합 성명서. (2014.4.9). 정부는 공무원연금과 관련한 재정추계를 신중히 하고 개악 시도를 즉각 중단하라!
- \_\_\_\_\_. (2014.5.22). 100만 공무원노동자의 노후생활 파탄내는 공무원연금법 개악시도 즉각 중단하라!
- 전국공무원노동조합 투쟁결의문. (2014.06.30). 100만 공무원이 단결하여 연금개악 저지 투쟁의 깃발을 높이 들자

---

**정주호(鄭周昊):** 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 복지정책, 교육정책, 청년정책 등 사회정책에 대한 분석 및 평가이다 (okaery@skku.edu).

**유정호(柳淨皓):** 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정을 수료했으며, 주요 관심분야는 교육, 복지, 시민참여 등 사회정책에 관한 분석 및 평가 등이다 (yoojh@skku.edu).

**조민효(趙敏孝):** 교신저자. 미국 Georgetown University, McCourt School of Public Policy에서 2001년 정책학 석사학위를 취득하고, University of Chicago, The Harris School of Public Policy에서 2006년 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 부교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 교육, 복지, 이민, 형사정책 등 다양한 사회정책의 분석 및 평가다(chomh@skku.edu).