

2015년 공무원연금 개혁과정의 재해석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로*

김선빈**, 장현주***

이 연구는 2015년에 완료된 공무원연금 개혁과정을 Kingdon의 다중흐름모형의 관점에서 분석함으로써 비록 공무원연금개혁이 모수적 개혁에 그쳤지만 어떠한 흐름이 모수적 개혁에 영향을 미쳤는지를 설명하고자 하였다. 분석결과, 여러 지표들을 통해 공무원연금의 재정문제가 제기된 것은 오래전부터였으나, 과거의 공무원연금개혁이 이를 근본적으로 해결하지 못했다는 점에서 문제의 흐름이 오랜 기간에 걸쳐 형성되어 왔음을 알 수 있었다. 특히, 세월호 사고를 계기로 공무원연금개혁이 짧은 기간 안에 이루어지다 보니, 흐름들이 독립적이어야 함에도 불구하고 정치의 흐름과 정책의 흐름 형성 시기가 뚜렷하게 구분되지는 않았으며, 다양한 정책공동체가 형성된 후, 정책대안이 유지되는 과정도 다소 단축되었다. 또한, 개혁을 늦어도 제20대 총선 전인 2015년 내에 마쳐야 한다는 정치적 부담이 강한 정치의 흐름을 만들었으며, 이로 인해 여당인 새누리당이 대통령과 더불어 강력한 정책선도가가 되는 것은 불가피한 것이었다. 결국 여러 이해관계자 간 타협을 통해 비교적 짧은 기간 내 개혁이 가능했던 것은 정치의 흐름이 강했으며, 확실한 정책선도가가 정책변동의 촉진자 역할을 했기 때문이다.

주제어: 공무원연금개혁, 다중흐름모형, 정책선도가

I. 서론

공무원연금은 1960년에 도입된 이후, 여러 차례 개혁이 있어 왔다. 특히 1993년부터 연금 재정적자가 발생하고, 1995년에 연금기금이 감소하기 시작하자 1995년부터의 공무원연금개혁은 연금재정에 초점을 맞춰 왔다(정창률·김진수, 2015: 232). 나아가 2000년 공무원연금개혁을 통해 부담률을 인상하였지만, 계속 발생하는 적자분은 조세를 통해 정부가 보전하도록 하였다(최재식, 2010). 그럼에도 불구하고, 증가하는 재정적자에 대처하기 위해¹⁾ 2009년 연금

* 이 연구는 제1저자의 석사학위논문 자료 일부를 보완, 학술논문으로 심화시킨 연구임. 또한 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5A2A03066265).

** 제1저자, 한국외국어대학교 일반대학원 행정학과 졸업(sunbin8899@naver.com)

*** 교신저자, 한국외국어대학교 행정학과 부교수(hjchang@hufs.ac.kr)

개혁을 통해 다시 부담률을 7%로 인상하였다(민효상, 2011). 그러나 33년을 재직할 경우 공무원연금의 소득대체율이 62.7%인 반면, 국민연금은 40년을 재직해도 소득대체율이 40%에 머무르는 등(동아일보, 2014.1.20) 국민연금과의 형평성 논란이 대두되면서(민효상, 2011: 335; 정창률·김진수, 2015: 234) 국민들의 상대적 박탈감은 더욱 커져가고 있었다.

이러한 분위기에서 박근혜 정부는 2014년 2월 ‘경제혁신 3개년 계획’을 발표하면서, 공무원·군인·사학연금 개혁 및 공공기관의 방만 경영 해소를 계획에 포함시켰다(이용하·김원섭, 2015: 828; 전미선, 2015: 1677). 이후, 2014년 4월, 세월호 사고로 인해 관료사회에 대한 비판과 공공부문 개혁의 필요성에 대한 공감대가 급속도로 사회에 확산되었다(이용하·김원섭, 2015: 828). 이에 2014년 5월 새누리당은 ‘공적연금개혁분과위원회’를 설치하였으며 9월부터 정부와 함께 공무원연금개혁 논의에 본격 착수하기로 하였다(경향신문, 2014.8.28). 본격적인 논의가 시작된 후 1년도 채 지나지 않은 2015년 5월 초, 여야가 공무원연금개혁 합의안을 마련하고, 5월 말 국회 본회의에서 합의안이 의결되면서, 공무원연금개혁은 비교적 짧은 기간 내에 완료되었다(동아일보, 2015.5.29; 조선일보, 2015.5.1).

그동안 공무원연금의 재정적자가 사회문제로 논의되기 시작한 2000년 이후 공무원연금개혁에 대한 일반 국민들의 관심은 컸으나, 연금개혁을 둘러싼 갈등은 크지 않았다. 그러나 2014년 하반기부터 공무원연금개혁이 본격적으로 논의되기 시작하자 개혁의 당위성에는 공감하면서도 개혁 방법과 개혁 시기에 대해서는 의견을 달리하는 야당 및 공무원노조, 여당 그리고 정부 사이의 갈등이 비로소 표면화되기 시작하였다. 이러한 갈등과 사회적 논란에도 불구하고, 오랜 기간 축적되어온 국민들의 공무원연금 개혁에 대한 관심 및 상대적 박탈감으로 인해 연금개혁은 비교적 단기간 내에 합의를 통해 이루어질 수 있었다.

그러나 기존 연구들은 대체로 공무원연금 개혁과정에서 참여자 간의 대립과 합의의 맥락에 주목하기 보다는 공무원연금개혁에 대한 쟁점 분석(예, 민효상·서정욱, 2013; 서원석·최무현, 2010; 윤석명, 2007; 장요섭, 2014)과 연금개혁을 통한 재정절감 효과(예, 박유성·정민열, 2015; 이용하·김원섭, 2015), 또는 형평성 제고 효과(예, 김태일·박규성, 2014)에 주로 초점을 맞추고 있다. 연금개혁과정에 대해 질적 분석을 시도한 일부 연구들도 있으나(예, 고원, 2015; 민효상, 2011; 민효상·양재진, 2012), 개혁이 가능했던 이유를 정치적 및 경제적 상황 등 주로 거시적 구조에서 논의하고 있다. 최근의 공무원연금개혁 또한 아직 그 효과를 논의하기에는 ‘완전한 개혁’이 아니다. 그러나 정책변동과정 및 그 맥락에 대한 연구는 추후 모수적 개혁이 아닌 구조적 개혁과정에서 논의될 대안의 시의성 제고를 위해 필요하다.²⁾

1) 정부보전액은 2009년 1조 9,748억 원에서 2014년 2조 4,854억 원으로 증가하였고, 공무원연금이 유지될 경우 2020년에는 최소 6조 2,518억 원이 될 것으로 예측되었다(동아일보, 2014.1.20).

2) 모수적 개혁(parametric reform)은 연금기여금을 인상하고 연금지급액을 낮춤으로써 연금재정의 수지 균형을 맞추는 개혁을 의미하며, 구조적 개혁은 연금의 근본적인 틀을 고치는 개혁을 의미한다.

따라서 이 연구는 재정적자 문제가 장기간 지속적으로 제기되어 왔음에도 불구하고, 공무원연금개혁이 비교적 단기간에 어떻게 가능했는지를 살펴보고자 하였다. 무엇보다, 공무원연금개혁이 우발적·비합리적인 과정을 거쳤다는 점에서 이 연구는 Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams framework)을 활용하여 연금개혁 논의의 시작부터 개혁안의 국회 의결까지의 과정을 분석해 보고자 하였다. 다중흐름모형은 정치적 상황에 따라 짧은 순간 정책의 창이 열리며, 이때 정책선도자(policy entrepreneur)의 역할에 의해 나타나는 정책변동의 비합리성을 설명하는 모형으로서(Jenkins-Smith & Clair, 1993; Kingdon, 1984; Nutley, Walter, & Davies, 2007) 강력한 정치의 흐름과 정책선도자에 의해 단기간에 비합리적인 과정을 통해 이루어진 공무원연금 개혁과정을 분석하는 데 적합한 모형이다. 그동안 공무원연금개혁에 대한 논의가 대부분 개혁 내용과 개혁 효과, 특히 연금재정의 변화 간 인과관계에 초점을 두고 있었다는 점에서, 이 연구는 시간적 흐름에 따른 이해관계자들의 인식 변화, 이를 통한 정책대안의 균형과 변화에 초점을 맞추므로써 공무원연금 개혁과정에 대한 해석의 다양성을 높이고자 하였다.

II. 이론적 논의

1. 기존의 주요 공무원연금개혁

그동안 공무원연금은 몇 차례의 개혁이 있었지만, 주요 개혁은 ‘연금제도 합리화를 위한 개혁(1996)’, ‘연금재정 건전화를 위한 개혁(2001)’, ‘연금제도 선진화를 위한 개혁(2010)’ 등 세 차례로 구분된다. 세 차례의 개혁은 모두 연금수급자 증가와 재직기간의 연장으로 인한 재정적자를 해결하기 위한 개혁이라는 공통점을 가지고 있다(행정안전부, 2012: 11-12).

먼저, ‘연금제도 합리화를 위한 개혁’은 1993년부터 시작된 연금기금의 적자에 대처하기 위해 부담률을 11%에서 15%로 상향 조정하고, 1996년 이후 신규 임용 공무원에 대해서는 연금지급 개시연령을 60세로 늦추는 조치가 포함되었지만, 실제 그 효과는 크지 않았다(최재식, 2008: 6-7). 이는 당시 공무원연금개혁은 공무원연금관리공단 등 연금운용 실무자들이 재정적자 문제를 인식하면서 시작되었지만, 공무원연금의 잠정적 수혜자인 관료들이 공무원연금개혁이 공론화되는 것을 꺼렸기 때문에 문제의 흐름이 비교적 약한 상태에서 개혁이 이루어졌다는 점(박지홍, 2012: 27-29)에 기인한다. 또한, 당시 행정부에 대한 시민사회 감시 및 정책과정 참여기회가 많지 않았으며, 재정적자는 연금기금에서 자체 충당하던 시기였기 때문에 국민들의 목소리 또한 강하지 않았던 점도 작용하였다.

이후 재정적자의 정도는 다소 완화되었지만, 적자는 계속되고 있었으며 1998년 정부의 구조조정으로 인해 추가 재정지출이 발생하자, 2001년 ‘연금재정 건전화를 위한 개혁’이 이루어지게 되었다. 당시 개혁은 부담률을 기존 15%에서 17%로 인상하고, 제도개선과 부담률 인상에도 불구하고 발생하는 부족분은 사용주인 국가와 지방자치단체가 보전하도록 하였으며, 연금지급 개시연령 적용대상도 기존의 규정에서 점차 확대하였다. 개혁과정에서 과거와는 달리 정부가 다양한 토론회·설명회·간담회 등을 개최하여 정치권과 공무원노조의 의견을 수렴하였고, ‘공무원연금제도 개선기획단’을 구성하여 타협안을 도출하는 등(최재식, 2008: 15-16; 행정안전부, 2012: 26) 연금재정의 불안정성을 알고 있었던 정책 실무자들이 의제설정에 적극적이었다. 1차 개혁과는 달리, 2차 개혁은 공무원들에게 공무원연금개혁의 불가피성을 이해시키려 하였다는 점에서 그 차이를 발견할 수 있다. 그러나 당시 여소야대의 상황때문에 강도가 완화된 개혁안이 국회를 통과하였지만, 이 과정에서 국민들은 공무원연금개혁에 많은 관심을 표출하지는 않았다(박지홍, 2012: 32-34).

앞선 두 차례의 개혁에도 불구하고, 공무원연금 재정문제는 여전히 심각한 문제로 남아 있었다. 이를 개선하기 위해 2010년 연금비용과 급여를 산정하는 기초보수를 ‘보수월액(총소득의 평균 65% 수준)’에서 과세대상 총소득에 해당하는 ‘기준소득월액’으로 변경하고, 평균보수 책정기준을 기존 ‘퇴직 3년 전 평균연봉’에서 ‘전체 재직기간 동안의 평균보수’로 개정하는 ‘연금제도 선진화를 위한 개혁’을 실시하였다(행정안전부, 2012: 27-28). 이전의 개혁에 비해 2010년의 개혁이 재정적으로 가장 효과적이었지만, 대부분의 개혁이 신규 공무원에 한정함에 따라 재정적자의 근본적인 해결책이 될 수는 없었다. 이는 당시의 개혁을 통해 부담금이 상승하는 효과가 바로 나타나 현재의 재정개선에는 효과적이지만, 연금을 지급해야 할 미래시점의 재정 개선효과는 거의 없었기 때문이다(최재식, 2010).

2. 공무원연금개혁에 관한 선행연구

선행연구들은 주로 공무원연금개혁의 쟁점을 분석하거나(예, 민효상·서정옥, 2013; 서원석·최무현, 2010; 윤석명, 2007; 장요섭, 2014 등) 또는 재정효과에 초점을 맞추고 있다(예, 이용하·김원섭, 2015). 먼저, 서원석·최무현(2010)은 공무원연금개혁에 대한 국민과 공무원의 인식조사를 통해 향후 개혁과정에서 발생할 수 있는 쟁점에 대한 합의가능성을 분석하였다. 분석 결과, 국민연금과 공무원연금의 통합 또는 연계 여부에 대해서는 합의가능성이 낮은 반면, 연금수급을 위한 재직기간 축소, 연금 고액수급자에 대한 상한액 설정에 대해서는 합의가능성이 높은 것으로 나타났다. 장요섭(2014)은 공무원연금의 문제점을 연금수급자 및 평균 기대수명의 증가라는 사회·인구학적 원인과 낮은 기여금 부담이라는 제도적 원인에서 찾고 있

다. 특히, 과거 정부들이 민간 근로자에 비해 공무원에게 낮은 보수를 지급하는 대신, 연금 혜택을 지속적으로 증가시키면서 수지균형 부담률에 비해 법정 부담률을 장기간 낮게 정한 문제를 지적하고 있다.

한편, 윤석명(2007)은 공무원연금개혁의 쟁점 중 국민연금과 공무원연금의 차이를 공무원 집단의 특수성에서 찾았다. 즉 국민연금과의 차별성에 대한 논란은 노후보장을 위한 국민연금과는 달리 공무원연금을 신분과 소득을 보장하는 사회보험제도로 보는 시각 때문이며, 높은 윤리기준 및 신분상 제약으로 인해 국민연금과의 차이를 단순히 '소득대체율'에 의해 판단할 수는 없음을 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고, 이 연구는 소득비례기능이 있는 공무원연금과 소득재분배 기능이 있는 국민연금을 동일한 소득비례가치로 환산하여 비교한 결과, 실제 소득 대비 각각 128.2%, 72%라는 두 연금 간 차이로 인해 더 강한 수준의 공무원연금개혁의 당위성을 제시하고 있다(윤석명, 2007: 79-81).

민효상·서정욱(2013)은 우리 사회에서 오랫동안 권위주의 정권이 유지될 수 있었던 것은 관료에 대한 신분보장과 경제적 보상이 있었기 때문이며, 공무원 임금과 퇴직 후 연금에 대한 통제는 반응이 바로 나타날 수 있는 중요한 관료제 통제장치라고 분석하고 있다(민효상·서정욱, 2013: 9). 결국, 모든 정부에서 공무원 임금 및 연금을 활용하여 공무원의 혜택을 보전해 주려는 노력들이 있었으며, 이 과정에서 공무원이 주요 포섭의 대상이었다. 하지만 이 연구는 공무원연금 개혁과정에서 발생한 대립에 대해 설명하고 있지는 못하다.

마지막으로, 이용하·김원섭(2015)은 박근혜정부의 공무원연금개혁의 재정효과를 재정안정화, 연금제도 간 형평성의 측면에서 추계, 분석하고 있다. 재정안정화 측면에서는 보험률 인상을 통해 총 재정부담과 적자보전금이 줄어들었지만, 그것이 정부보전금의 소멸을 의미하는 것은 아니며, 오히려 향후 정부보전금은 다시 기하급수적으로 늘어날 수도 있을 것으로 보고 있다. 연금제도 간 형평성 측면에서는, 국민연금과 공무원연금의 지급률 수준을 같게 하자는 개혁 초기의 논의와는 달리, 급여 수준의 격차만 감소시킴으로써 연금개혁이 형평성 문제를 완전히 해소하지는 못했다고 보고 있다(이용하·김원섭, 2015: 836-837). 하지만, 이 연구는 공무원연금에 혼재되어 있는 '노후보장 성격'과 퇴직금이라는 '인사정책적 성격'이 제도의 투명성 제고 차원에서 분리되어야 하며, 연금의 재정적 지속가능성이 담보되는 범위 내에서 그 개혁이 이루어져야 한다는 논리를 제시했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다(이용하·김원섭, 2015: 839-843).

3. Kingdon의 다중흐름모형

Kingdon의 다중흐름모형은 합리적인 구조보다는 아이디어들이 느슨한 형태로 모여 있는

구조를 가진 조직 내에서의 정책결정과정을 설명하는 쓰레기통모형(garbage can)에 그 토대를 두고 있다(Cohen, March, & Olsen, 1972; Parsons, 1995). 따라서 비합리적이고 모호한 문제상황 하에서(Pollitt, 2008: 127) 제한적인 정보를 얻는 인간이 특정 문제를 인식하고 그 문제 해결을 위한 정책의제설정과정을 설명하는 모형이다(Zahariadis, 1999: 74). 특히, 다중흐름모형에서는 많은 문제들 중 특정 문제를 인식하는 흐름, 이 문제를 해결하기 위해 독립적으로 형성되는 정책의 흐름, 그리고 이 모든 상황이 가능하게 되는 정치의 흐름이 존재하며, 이 세 가지의 흐름이 정책선도가에 의해 하나로 결합(coupling)될 때 정책의 창이 열리며, 이를 통해 정책의제설정이 이루어지게 된다(이동규 외, 2015; Crow, 2010; Houston & Richardson, 2010). 다중흐름모형은 세 가지의 흐름을 구분하고 있고, 특히 정치의 흐름과 정책선도가(policy entrepreneurs)의 역할을 중시한다는 점에서 쓰레기통모형과 구분된다(공병영, 2003; 김지수 외, 2012).

그러나 그동안 미국의 다원주의적 정치환경을 벗어난 사례에 대한 다중흐름모형의 적용가능성은 항상 논쟁의 대상이 되어 왔다(Chow, 2014: 50). 그렇지만 모든 정책결정과정의 합리적인 것은 아니며(Monaghan, 2011), 대립되는 목표를 가진 다수의 정책참여자 간의 복잡한 상호작용에 의해 항상 변화하는 정책결정 환경을 설명하기 위해서는 비합리성을 설명할 수 있는 대안의 모형이 필요하다는 논리(Ackrill & Kay, 2011; Cohen, March, & Olsen, 1972; Haas, 1992; Sabatier, 1988)가 더 중요시되고 있다. 무엇보다, 새로운 문제와 대안이 등장함에 따라 모호성이 커지는 정부개혁이 다중흐름모형의 좋은 적용사례라는 논리(Brunsson & Olsen, 1993; March & Olsen, 1983)를 고려할 때, 공무원연금 개혁과정을 해석하는 데 다중흐름모형의 유용성은 높은 편이다.

다중흐름모형을 구체적으로 보면, 먼저 문제의 흐름은 크게 지표(indicators), 극적인 사건(focusing events), 또는 위기(crisis) 등을 통해 확인할 수 있다(Kingdon, 1984: 108). 지표는 대개 정책결정자들에 의해서 파악되는데, 일상적인 지표의 모니터링을 통해 재정적자나 예산변동에 의해 정책변동이 예상되는 것을 의미한다. 지표들에 의해서 문제가 파악되지 않을 경우에는 대중과 정부의 관심을 끌 수 있는 극적인 사건이나 위기 등이 그 역할을 수행하게 되는데(Zahariadis, 1999), 사건, 사고, 테러 등이 이에 해당된다. 그러나 문제의 흐름에서는 여러 상황들이 존재한다고 해서 그것이 무조건 문제는 아니며 정책결정자들이 '무언가를 해야 한다(we should do something about them)'라는 생각을 하는 것을 문제로 인식한다. 따라서 문제의 흐름은 동시다발적으로 발생하는 많은 사회문제들 중에서 지각적 요소 또는 해석적 요소가 부각될 때 특정한 것을 문제로 인식하는 것부터 이미 정책결정자들의 주관이 개입되는 과정이라고 할 수 있다(최성락·박민정, 2012: 121; Kingdon, 1984: 115).

한편, 정책의 흐름은 많은 정책대안들이 모색되고, 기술적 실행가능성, 사회적 가치와의 부

합 여부, 정치적 수용가능성 등의 기준에 따라 대안들의 범위가 좁혀지는 과정을 의미한다(박윤영, 2013). 이때 정책공동체들이 서로 정책을 교류하면서 정책대안을 제안하는데(Kingdon, 1984: 121), 이 과정이 정치의 흐름과 비슷해 보일 수 있다. 그러나 정치의 흐름과는 달리, 정책공동체는 정치적인 것으로부터 분리되어 있고 그 대안들이 독립적으로 존재한다. 나아가, 대안들이 서로 경쟁하고, 소멸되기도 하며, 다른 대안과 합쳐지기도 하는데, 이러한 상태가 ‘정책의 원시적인 수프(primeval soup)’이며, 이것이 곧 정책의 흐름을 의미한다(최성락·박민정, 2012: 122). 이때, 생존하는 정책대안은 다른 정책공동체의 동의 과정을 거치면서 보완되기도 하며, 최종적으로 정책의 원시적인 수프에서 가장 위로 떠오르게 되는데, 이 대안이 정책결정자들이 최종적으로 고려하는 대상이 된다(Kingdon, 1984: 138-142). 결국, 다중흐름모형에서는 최적의 정책대안이 떠오를 때, 비로소 정책과정이 시작되는 것이다(Baumgartner & Jones, 1993: 29).

정치의 흐름은 크게 국가적 분위기(national mood), 조직화된 정치적 힘(organized political forces), 주요 정책참여자의 변화(turnover of key personnel) 등의 정치적 사건을 의미한다(이동규·양고운, 2012: 248; Kingdon, 1984: 146). 국가적 분위기는 대중이 특정한 공통된 생각을 공유하고 있으며, 이러한 분위기가 특정 시점에서 변화하는 것을 의미하는데, 강력한 리더십을 필요로 하는 사회운동과는 달리, 강력한 리더가 드러나지 않더라도 소수의 사람들에게 의해 나타날 수 있다(Kingdon, 1984: 153-156). 조직화된 정치적 힘은 이익집단들이 이익을 관철시키기 위해 상호 동의 또는 갈등과정을 거쳐 하나의 정치 흐름으로 결합되고, 각각의 조직화된 정치적 힘이 서로 균형을 유지하는 상태를 의미한다(Kingdon, 1984: 157-160).³⁾ 마지막으로, 행정부 또는 입법부의 주도 세력 변화를 통해 새로운 정책참여자가 나타나면 그들의 우선가치가 변하면서 정책의제에 영향을 미쳐 정치의 흐름도 바뀔 수 있다(Zahariadis, 1999). 실제로 대통령이나 행정부 혹은 입법부의 구성원이 변하는 정도는 정책의제설정에서 매우 강력한 효과를 가지고 있다.

세 가지의 흐름은 정책의 창이 열리는 짧은 순간 결합하여(coupling) 이를 통과함으로써 정책의제가 설정된다(Kingdon, 1984: 171-176; Zahariadis, 1999: 80-84). 정부의제로 인식되는 과정은 문제의 흐름이나 정치의 흐름만으로도 가능하지만(Jenkins-Smith & Clair, 1993: 152), 이러한 단독적인 흐름만으로는 정책의 창을 열지 못하고, 정책결정으로 이어지기는 어렵다. 하지만 세 흐름이 결합된다면 결정의제(decision agenda)가 되어 정책변동의 가능성이 높아지며, 하나라도 결여되면 정책의 창은 열리지 않거나 또는 열리더라도 매우 빨리 닫히게 된다(Kingdon, 1984: 171-176).

3) Zahariadis(1999)는 다중흐름모형의 일부를 재개념화하여 조직화된 정치적 힘을 ‘압력단체의 캠페인’으로 구분하고 있다.

이때, 장래의 기대수익을 위해 시간, 명성, 재원 등의 자원을 기꺼이 투자하는 정책선도가가 세 흐름들의 결합을 주도하는 역할을 한다. 정책의 창이 열리는 것은 예측하기 어렵기 때문에⁴⁾ 정책의 창이 열리면 정책선도가는 이를 기회로 자신이 옹호하는 정책대안을 입안시키기 위해 노력하는데(Crow, 2010; Houston & Richardson, 2000), 이를 위해 타인의 주목을 이끌 수 있는 언변, 권위, 협상력 및 인내력 등의 자질을 필요로 한다. 또한, 특정한 정책결정에 시간을 꾸준히 투자함으로써 해당 정책에 관심이 많다는 것을 보여주어야 한다(권오재, 2015: 20-21; Kingdon, 1984: 189-190). 정책선도가는 현실적으로 다수인 경우가 더 많은데, 이는 정책변동과정에 다양한 이해관계자가 존재하며, 이들이 정책변동을 통해 추구하는 이익이나 목표가 같을 경우에는 의견을 함께할 수 있기 때문이다. 또한 정책변동과정에서 의회 다수당의 변화, 대통령 등 정부부 권위자의 변화 등에 의해 정책변동 시기가 구분될 때, 시기별로 정책선도가가 바뀌는 경우도 존재한다.

선행연구들은 Sabatier(1993: 37)의 지적처럼 다양한 정책결정과정에서 대체로 정책의 창을 여는데 정치의 흐름을 중요시하거나 또는 정책선도가의 역할을 중요시하고 있다. 예를 들면, 임다희·권기현(2015)은 한국의 '대외원조개선 종합대책 수립·국제개발협력 기본법 제정'에 정치의 흐름이 정(+)의 영향을 미치고 있으며, 특히 정책의 흐름 혹은 문제의 흐름의 독립적인 영향력보다, 정치의 흐름과 결합(coupling)되어 정책결정에 미치는 영향력이 더 크다는 것을 지적하고 있다. 진상현·박진희(2012)도 한국과 독일의 원자력정책결정의 차이에 주목하면서 체르노빌 원전사고 이후 독일의 원자력정책이 변동된 것에 비해 후쿠시마 원전사고 이후 한국의 원자력정책이 전혀 변하지 않는 원인을 정치의 흐름이 형성되지 않았고, 활발한 정책대안의 흐름이 없었기 때문이라고 지적하고 있다.

최근의 선행연구들 중 정책선도가의 역할 또는 존재에 주목한 연구들도 있다. 예를 들면, 개인정보보호법의 입법과정을 비교한 성욱준(2013)은 노무현 정부에서는 문제의 흐름이 매우 강력했음에도 불구하고 정책선도가인 정부혁신지방분권위원회의 미흡한 역할로 인해 개인정보보호법 입법에 실패하였던 반면, 이명박 정부에서 입법에 성공할 수 있었던 요인을 지속적인 협상력을 발휘했던 행정안전부라는 정책선도가의 꾸준한 역할에서 찾았다. 이재무(2013)는 중소기업 공공구매정책의 변동과정에 주목하면서 대통령이 Kingdon이 정의하는 정책선도가의 조건에 완벽하게 부합하지는 않지만, 대통령의 정책선도가적 역할로 인해 정책의 창이 열렸다고 지적한다. 아동성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도를 분석한 김지수 외(2012)는 제도 도입기와 제도 강화기 모두 흐름들의 결합을 통해 정책의 창이 열렸지만, 열린 창을 기회로 잡고 법안이 의결된 것은 '대선' 및 '총선'의 영향 하에서 제도 도입기의 야당과 제

4) 정책의 창이 열린 이후에는 비슷한 분야에서 정책의 창이 조금 더 쉽게 열릴 수 있으므로, 이를 통해 예측성을 높일 수 있다(Kingdon, 1984: 184).

도 강화기의 여당의 역할이 있었기 때문이었음을 밝히고 있다.

한편, 전성욱(2014)은 기초지방선거에서의 정당공천제 폐지가 실패한 요인을 여론 등 문제의 흐름과 유관 단체들의 압력 등의 정치의 흐름이 강력했음에도 불구하고, 정책선도가가 없어서 세 가지 흐름이 결합되지 못했기 때문이라고 보고 있다. 김지원(2009)도 4대 사회보험 통합이 비록 세 흐름의 결합으로 정책의 창이 열렸지만, 정책선도가의 부재로 인해 그 기회가 금방 닫혀 정책결정이 이루어지지 않았다고 분석하고 있다.⁵⁾ 결국 선행연구들은 강력한 정책선도가의 존재 및 역할로 인해 정책변동이 가능했거나, 또는 비록 문제의 흐름, 정치의 흐름이 강했고, 세 흐름들이 결합되었음에도 불구하고 정책선도가의 역할 미흡으로 인해 정책변동이 실패한 점에 주목함으로써 정책선도가의 역할을 중요시하고 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구범위 및 자료수집

이 연구의 시간적 범위는 공무원연금개혁이 포함된 '경제혁신 3개년 계획'이 발표된 2014년 2월 25일부터 국회에서 공무원연금법 개정안이 통과된 2015년 5월 29일까지이다. 연구에 활용된 자료는 언론에 보도된 대통령의 발표문, 각 정당 및 정부 홈페이지에 게재된 브리핑 및 성명자료, 신문기사 검색엔진 카인즈 및 언론사 홈페이지를 통해 수집한 조선일보·중앙일보·동아일보·한겨레신문·경향신문 등 5개 중앙일간지에 게재된 사설 및 기사 등이다.⁶⁾ 특히, 다양한 언론매체 중 사실관계의 객관성을 유지하면서 관점 및 이념의 다양성을 확보하기 위해 대표적인 보수 성향 매체와 진보 성향 매체를 자료수집 대상 매체로 선정하였다.

2. 연구방법 및 분석틀

최근의 공무원연금개혁은 다양한 입장의 대립이 있었음에도 불구하고, 매우 빠르게 진행

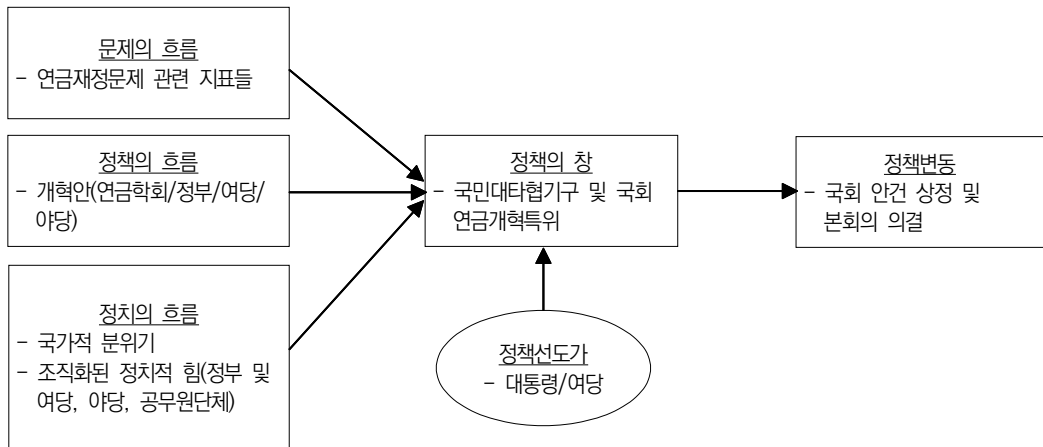
5) 노무현 정부에서 고령화 및 소득양극화 심화 등으로 인해 현안으로 부각된 4대 사회보험 통합이 여론과 언론의 우호적 분위기 속에서 2006년 11월 정부의 법률안 제출을 통해 결정의제화 되었다. 하지만 박재완 의원에 의해 대립되는 결정의제가 설정되면서 정치의 흐름에 변동이 생겼으나, 조정 능력을 가진 정책선도가가 나타나지 않아 결국 정책변동에 실패하였다(김지원, 2009).

6) 질적자료의 분석과정에서 연구자들은 공무원연금 개혁과정과 다중흐름모형에 대한 반복적 학습을 통해 이론적 민감성을 높이고자 하였으며, 사설 및 기사 내용을 교차로 검토, 수정하는 등 객관성을 최대한 확보하려고 하였다.

되었다는 우연성이 있다는 점에서 이 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 분석틀로 설정하였다. 이를 토대로 ‘공무원연금개혁 필요성의 인식’이라는 문제의 흐름, ‘박근혜 대통령 집권 이후, 국가적 분위기의 변화’라는 정치의 흐름, ‘정부, 여당, 야당이 제시한 정책대안의 내용과 합의 과정’이라는 정책의 흐름을 분석하였다. 나아가 각 흐름이 결합되어 정책의 창이 열리며 합의안 도출에 이르게 되는 과정 및 복수의 정책선도가의 역할 차이에 주목하였다.

각 흐름들의 구성요소와 관련하여, 선행연구들은 구성요소의 전부 또는 일부를 통해 흐름을 분석하고 있다. 예컨대, 김지수 외(2012)는 지표와 사건을 통해 문제의 흐름을 분석하고, 국가적 분위기, 조직화된 정치적 힘, 행정부 및 입법부 주도세력의 변동을 통해 정치의 흐름을 분석하였다. 이에 반해, 진상현·박진희(2012)는 우발적 사건을 통해 문제의 흐름을 분석하고, 국가적 분위기와 조직화된 정치적 힘을 통해 정치의 흐름을 분석하였으며, 다중흐름모형에 계량 분석을 적용한 임다희·권기현(2015)은 거시경제 지표를 통해 문제의 흐름을 분석하였고, 국제관계의 변화를 통해 정치의 흐름을 분석하였다. 이 연구도 신문기사와 사설 중심의 자료의 맥락을 고려하여 각 흐름의 구성요소의 일부를 활용, <그림 1>과 같이 분석틀을 구성하였다. 분석틀은 지표를 통해 문제의 흐름을 분석하고, 국가적 분위기와 조직화된 정치적 힘 중심으로 정치의 흐름을 분석한다는 점에서 다중흐름모형 원형과 차이가 있다.

〈그림 1〉 공무원연금 개혁과정 분석틀



IV. 분석 결과 및 논의

1. 문제의 흐름

주요 참여자들은 연금재정의 적자를 통해 공무원연금개혁의 정책문제를 감지하고 있었으며, 문제의 강도는 공무원연금 부양률, 공무원연금 의존도와 같은 지표들을 통해 인지하고 있었다. 특히, 2010년 공무원연금개혁 직후 정부보전금이 줄어드는 듯 보였지만, 2010년 이후에는 기하급수적으로 다시 증가하였으며, 2020년에는 정부의 법적 의무보전금 외 약 6조 원을 적자보전을 위해 지급해야 할 정도로 연금재정의 적자문제는 심각하였다(경향신문, 2014.9.17). 정부가 꾸준히 적자를 보전해 주는 것은 연금기금의 운용 효율성을 저해하는 동시에 다른 공적연금과의 형평성 논란을 초래할 수도 있다. 특히 국민 대다수가 국민연금 가입자라는 점에서 공무원연금재정에 사용자로서의 정부의 법적 의무지출 외 적자보전에 대해 국민들의 불만은 고조되고 있었다. 따라서 정부보전금을 포함한 정부의 총비용부담 상한선을 설정할 필요가 있다는 안이 제시되기도 하였다(예, 한국개발연구원, 2014).

연금수급자를 가입자로 나눈 값을 의미하는 공무원연금 부양률도 퇴직 공무원 수가 증가함에 따라 1982년 이후 계속 증가하고 있었으며, 2014년에는 36.3%로 역대 최고를 기록하였다(공무원연금공단, 2015). 증가하는 부양률은 현 세대 및 미래세대의 재정부담뿐 아니라 연금지출 증가의 주요 요인이 되어 왔다. 또한, 공무원연금 의존도도 꾸준히 상승하고 있었다. 공무원 퇴직 시, 퇴직 및 유족급여의 명목으로 일시금을 수령할 경우 그 수준이 민간기업의 퇴직금에 크게 미치지 못하고, 장기적으로 물가상승률이 반영되지 않기 때문에, 총액 관점에서 보면 연금으로 분할하여 수령할 경우 더 많은 금액을 수령하게 된다. 이로 인해 퇴직 시 연금선택률이 1990년 49.9%에서 2014년 95.5%로 크게 증가하였으며, 연금재정은 장기적으로 더 불안정해질 수밖에 없는 상황이었다(공무원연금공단, 2015).

이처럼, 과거 세 차례의 개혁에도 불구하고, 참여자들은 정부보전금 증가, 공무원연금 부양률 증가, 공무원연금 선택률 증가 등의 지표를 통해 오래전부터 공무원연금재정의 불안정성으로 인한 문제를 감지해왔던 것이다. 결국 세 차례의 개혁 이후에도 문제의 흐름은 커다란 변화 없이 유지되었던 것이다.

2. 정책의 흐름

공무원연금 개혁과정은 여러 정부에 걸쳐 일어나는 정책변동과정들에 비해 정책의 창이 열리고 정책이 결정되는 시기까지의 시간이 비교적 짧기 때문에 정치의 흐름과 정책의 흐름이

형성되는 시기가 크게 차이 나지 않는다. 정책의 흐름은 다양한 정책대안들이 어느 한쪽으로 치우치지 않으면서 서로의 의견이 균형을 맞추는 상황을 의미한다. 정책대안들은 ‘한국연금학회 개혁안’, ‘정부 개혁안’, ‘새누리당 개혁안’, ‘새정치민주연합 개혁안’으로 구분된다.

첫째, 한국연금학회는 2014년 9월 22일 개혁안을 발표하였다(중앙일보, 2014.9.22). 개혁안은 재직자의 부담률을 7%에서 2026년 10%로 점진적으로 증가시키는 대신, 2016년 신규임용자부터는 국민연금과 동일하게 개인부담률과 정부부담률을 4.5%로 조정하고, 재직기간 상한을 33년에서 40년으로 늘이는 것을 제안하고 있다(한국연금학회, 2014). 또한 퇴직 시 수령할 연금이 재직 중 부담하였던 금액과 동일하도록 연금지급률을 현재 1.35%에서 2026년에 1.25%까지 점진적으로 인하하고, 신규 공무원의 경우 소득대체율이 국민연금과 동일하도록 연금지급률을 2028년까지 1.0%로 조정하는 계획도 포함되었다. 유족연금은 퇴직연금의 70%에서 60%로 인하하고, 지속적으로 부양률이 증가하는 것을 반영하여 연금액을 물가인상률 보다 하향 조정하여 지급할 것을 제안하였다(한국연금학회, 2014). 이를 통해 현행 공무원연금에 비해 333.8조원을 더 절감할 수 있으며, 이는 약 26%정도의 기금 절감효과를 의미한다(한국연금학회, 2014). 비록 당시 공무원연금 개혁안에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 않던 상황에서, 주요 참여자가 아닌 한국연금학회가 가장 먼저 개혁안을 제시함으로써 정책대안의 흐름을 활성화시킨 역할을 한 것은 분명하다.

둘째, 정부는 약 한달 뒤 개혁안을 발표하였다. 정부의 개혁안은 대체로 한국연금학회와 비슷하지만, 2년 안에 부담률 2% 증가를 계획하는 등 더욱 급진적인 연금개혁을 제시하였다. 뿐만 아니라, 정부는 평균연금액의 2배 이상을 수령하는 사람에 한하여 10년간 연금을 동결하고, 정부출연·출자 공공기관 취업 시 연금수급을 전액 정지하는 등 연금수급을 더욱 제한하였다(장요섭, 2014: 30-32). 정부는 2015년 2월 5일 수정안을 다시 발표하였는데, 재직공무원의 연금지급률을 현행 1.9%에서 1.5%까지만 낮추고 퇴직공무원에게 연금액에 따라 2~4% 부과하는 재정안정화기금은 철회하는 대신, 퇴직공무원의 연금수령액을 2016년부터 2020년까지 5년간 동결하는 내용을 제시하였다. 또한, 2016년부터 부담률을 4.5%, 지급률을 1.15%로 국민연금 수준과 동일하게 하자는 새누리당의 안을 수용하였다. 정부에서는 기존의 급진적인 정부안과 새누리당안에 대해 반발하는 공무원노조와 야당의 의견을 최대한 수용하여 완화된 수정안을 발표한 것이었다(동아일보, 2015.2.5).

셋째, 2014년 10월 27 발표된 새누리당의 개혁안은 대체로 정부안 및 한국연금학회의 안과도 비슷하지만, 기여금 납부기간과 퇴직자의 재정안정화기금에 변화를 주었다. 즉 기여금 납부기간을 최대 40년까지 연장하는 것은 동일하나, 2029년부터 1년씩 단계적으로 상향 조정하였다. 또한, 정부의 수정안과 달리, 연금수급자 금액별로 상위 4%, 중위 3%, 하위 2%의 재정안정화기금을 차등 납부하도록 제안하였다(새누리당, 2015).

넷째, 새정치민주연합은 공무원연금대타협기구의 활동 시한이 3일 남은 2015년 3월 25일 개혁안을 발표하였다. 새정치민주연합의 개혁안이 정부안 또는 새누리당의 안과 다른 점은 재직자와 신규 임용자 사이에 차별을 두지 않았다는 점이다. 그러나 개혁안에는 ‘추후 공무원노조와의 합의’ 등 불명확한 표현이 많으며, 개혁 항목들도 상대적으로 적다. 하지만 새정치민주연합이 유보적 입장에서 벗어나 늦게라도 개혁안을 제시함으로써 정부와 여당은 야당 및 공무원노조와의 합의가능성을 가늠할 수 있게 되는 등 개혁은 더욱 가속화되었다.

3. 정치의 흐름

1) 국가적 분위기

당시 두드러진 국가적 분위기는 공공부문 개혁의 필요성에 대한 공감대 확산에서 찾아볼 수 있다. 대통령이 2013년 ‘비정상적 정상화’를 표명하며 정부의 적극적인 자세를 주문하면서부터 공공부문 개혁의 필요성에 대한 국가적 분위기가 형성되기 시작하였다.⁷⁾ 무엇보다, ‘경제혁신 3개년 계획’의 공공부문 개혁과제로서 공무원·군인·사학연금 개혁 및 공공기관의 방만 경영 해소가 제시되자, 긍정적인 여론이 조성되기 시작하였다.

공공부문 개혁 필요성이 더욱 확산된 계기는 2014년 4월 16일 발생한 세월호 사고였다. 세월호 사고는 충분히 예방할 수 있었던 인재였고(동아일보, 2015.1.1), 당시 사고원인으로 가장 많이 지적된 것은 화물 과적이었으며, 이 과정에서 해양수산부와 산하 단체, 해운업계의 유착이 밝혀졌다(한겨레신문, 2014.5.11). 이로 인해 소위 ‘관피아’로 대표되는 공직사회 및 공공부문에 대해 비판적인 사회분위기가 급격히 확산되었다. 이 과정에서 공무원의 역할 및 책임감 등에 비해 공무원연금의 과도한 혜택과 연금재정에 대한 정부보전금의 급증에 대해 부정적 여론이 형성되어 정치의 흐름뿐 아니라 문제의 흐름을 더욱 크게 부각시켰다. 특히, 국민연금과 단순 비교했을 때, 공무원연금이 지닌 관대한 혜택에 대해 사회적 관심이 집중되었는데, 가장 큰 관심사는 소득대체율이었다. 2007년 개혁된 국민연금의 경우, 2008년 50%의 소득대체율에서 2028년 기준 40%로 축소하였지만, 2009년 개혁된 공무원연금의 소득대체율은 62.7%였다(이정희, 2011: 116-118). 공무원연금의 가입기간이 최소 20년, 국민연금은 최소 10년이라는 차이도 있었으나, 사회적 관심은 소득대체율에 주로 집중되었으며, 이는 공무원연금개혁의 필요성에 대한 대중의 관심을 촉발시키는 기제가 되었다.

7) 동아일보에서 2014년 12월 28일~29일에 진행한 설문조사에서 공공기관의 방만한 운영을 개선하기 위한 경쟁체제 도입 혹은 민영화에 대해 응답자의 약 70%가 찬성하는 등 공공부문 개혁의 필요성에 대한 국민들의 인식이 높은 상황이었다.

2) 조직화된 정치적 힘

공무원연금 개혁과정에서는 정책의 흐름이 형성되자마자, 정치의 흐름이 시작되었다. 특히, 정치의 흐름에는 선거라는 정치적 이벤트가 중요하게 작용한다는 점에서 2016년 4월에 예정된 20대 총선을 주목할 필요가 있다. 그러나 많은 정책변동 사례에서는 선거 자체가 정치의 흐름에 영향을 미쳤으나, 공무원연금개혁은 오히려 당분간 선거가 없다는 점이 정치의 흐름에서 중요하게 작용하였다. 공무원연금개혁에 대해 공무원노조는 그동안 공적연금의 하향평준화 및 공무원집단 내부의 갈등 가능성을 이유로 반대의 입장을 고수해왔기 때문에(전영준 외, 2016: 526) 정부와 여당은 가급적 당분간 선거가 없을 때 개혁을 시급히 마치고자 하였다. 즉 2015년 말까지는 다수당의 변동에 영향을 줄 수 있는 선거의 영향이 약했기 때문에 오히려 공무원연금개혁 추진이라는 정치의 흐름이 강하게 나타난 것이다. 따라서 공무원연금개혁을 강력하게 추진했던 여당은 2015년 5월 국회에서 개정안을 시급히 통과시키려 한 반면, 야당은 뒤늦게 자체 개혁안을 제시하고, 협의 속도를 조절하는 모습을 보이는 등 다가올 선거를 둘러싼 정치적 이해관계가 서로 다르게 작용을 했던 것이다.

이러한 정치의 흐름을 둘러싸고 각 정치집단의 조직화된 정치적 힘은 크게 세 가지로 나뉘어졌다. 공무원연금개혁을 빠른 시간 내에 완료하려는 정부와 여당, 시간을 늦추고 소통하면서 완화된 개혁을 이루어내려는 야당, 그리고 개혁에 대해 반대하는 공무원집단이 있었다. 이러한 시각차는 보수매체와 진보매체의 기사와 사설 제목에도 내포되어 있다.

〈표 1〉 주요 5개 일간지 사설 및 기사 제목

일간지	주요 사설 및 기사 제목
조선일보	'공무원연금 개혁 별벌 떠는 與, 공무원 票만 무서운가' (2014.8.20) '공무원연금 개혁, 노조가 막으면 국민도 참지만 않을 것' (2014.9.23) '대통령·與, 공무원 연금 개혁에 정말 절박한 심정인가' (2014.11.18) '존재감 없는 野, 공무원 연금개혁마저 눈치보기 할 건가' (2014.12.13) '野·공무원노조, 연금개혁안도 안 낼 거면 논의서 빠지라' (2015.3.21) '공무원연금, 알맹이 빠진 개혁안 통과시켜선 안 된다' (2015.4.30)
중앙일보	'공무원연금 개혁 토론회 불발...공무원 노조 반발 거세'(2014.9.22) '공무원연금 개혁안 후퇴하나? 노조 반발에 정부 "다양한 의견 수렴할 계획"'(2014.10.2) '시민단체 "재정절감 효과 부풀린 눈속임", 공무원노조 "연금 산출과정 왜 공개 안 하나"'(2014.10.20) '공무원연금 개악 저지...전·현직 공무원 12만명 집결'(2014.11.2) '여야, 공무원연금 대타협기구·사자방 특위 연내구성 합의'(2014.12.10) '이원규, 공무원연금 개혁...야당안 나와야' (2014.12.12) '공무원연금 개혁, 내년 초까지 끝내야' (2014.12.13) '김무성, 4월 안에 반드시 공무원연금 개혁 매듭지을 것' (2014.12.29.) '공무원연금 개혁 이대론 어렵도 없다' (2014.12.31)

	<p>‘공무원연금 개혁, 시민성 발휘해야 성공한다’ (2015.1.5) ‘유승민, 공무원연금개혁안 5월 2일 처리 움직일 수 없는 일장’ (2015.3.13) ‘박근혜-문재인 공무원연금 개혁 필요성 공감, 뜻깊다’ (2015.3.18) ‘공무원연금 개혁에 너무 소극적인 야당’ (2015.3.25) ‘공무원연금 개혁에 일주일간 사생결단하라’ (2015.3.30) ‘그래도 개혁은 흔들림 없이 추진돼야 한다’ (2015.4.13) ‘이 정도로 공무원연금 개혁했다고 할 건가’ (2015.5.2)</p>
동아일보	<p>‘밀 빠진 독 공무원연금, 집권 후반기에 개혁 가능한가’ (2014.4.14) ‘퇴직 공무원들이 나라 망친다’ (2014.4.24) ‘공무원연금 최대 20% 삭감, 세월호 여파로 5년만에 개혁 검토’ (2014.5.21) ‘퇴직수당으로 연금 보전 개혁퇴색 논란’(2014.8.25) ‘공무원연금 개혁, 국민 눈속임 할 생각 말라’ (2014.8.26) ‘공무원연금 개혁 토론회 무산, 노조 500여명 피켓 들고 고성 저지’(2014.9.22) ‘공무원노조 등 악의적 비난 연금확화장 사임’(2014.9.27) ‘김무성, 공무원연금 개혁안 통과에 대표직 걸라’ (2014.10.28) ‘공무원 단체, 연금 개악 중단, 국민연금과 완전통합 하라’(2014.10.29) ‘공무원연금 끝장토론, 악수도 없이 30분만에 끝장’(2014.11.8) ‘상반기 ‘구조개혁 골든타임’ 놓치면 경제위기 올 수 있다’ (2015.1.6) ‘공무원연금개혁에서 구체적 수치 뺀 野, 국민을 바보로 아냐’ (2015.3.26) ‘[사설]연금 개혁에서 국민 등지고 공무원 편에 선 새정연’ (2015.4.1) ‘[사설]나랏빛 급증하는데도 공무원연금 개혁 미적멸 건가’ (2015.4.8)</p>
경향신문	<p>‘당·정·청, 공무원연금 개편 논의 본격 시작’ (2014.8.18) ‘공무원연금 깎는 대신 퇴직수당 인상안 대두...합산액 큰 변화 없어’ (2014.8.21) ‘[사설]공무원연금 개혁, 국민 눈속임 할 생각 말라’ (2014.8.30) ‘[사설]공무원연금 개혁, 합리적 대안 마련에 최선을’ (2014.9.23) ‘[술렁이는 공직사회]연금 30% 깎인단 말에 ‘멘붕’... 9급 출신 공무원들은 노후 어려워’(2014.9.26) ‘공무원연금개혁 반발, 공노총 ‘국가재정낭비신고센터’ 운영’(2014.9.29) ‘[사설]공무원연금 개혁, 국민 협의체 구성해 논의하자’ (2014.10.17) ‘[사설]새누리당, 공무원연금 개혁안 일방 강행 안된다’ (2014.10.27) ‘공노총 “공무원연금 투쟁기구 공투본 탈퇴 안한다”’(2014.11.24) ‘[사설]하루 만에 뒤집힌 연금개혁...이런 정부 어떻게 믿나’ (2014.12.23) ‘[사설]공무원연금 개혁 논의, 근본 취지 잊지 말아야’ (2015.3.29) ‘[사설]노동개혁 이전에 노동계와 소통 방식 개혁해야’ (2015.4.13)</p>
한겨레신문	<p>‘“3대 연금 개혁 어디까지 손낼까’ (2014.2.26) ‘[사설] 사회적 대화로 풀어야 할 공무원연금 문제’ (2014.9.22) ‘[사설] 공무원연금 개편, 졸속으로는 안 된다’ (2014.10.17) ‘[사설] 공무원연금 개편안, 내용·절차 모두 잘못됐다’ (2014.10.27) ‘[사설] 공무원연금 상·하한제, 대화의 실마리로 삼자’(2014.11.2) ‘[사설] 공무원연금 개편, 인내심과 지혜로 대타협을’ (2015.3.25.)</p>

〈표 1〉을 보면, 조선일보, 중앙일보, 동아일보는 ‘골든타임’, ‘일주일간 사생결단’ 등의 용어를 통해 대체로 여당이 주장하는 공무원연금개혁의 시기를 강조하고 있음을 알 수 있다. 동아일보의 사설(2015.4.8)에서 “야당이 공무원 노조의 눈치를 보며 국회 공무원연금개혁특위 가동을 막고, 여당도 적당히 연금개혁을 몽겐다면 국민과 미래 세대에 죄를 짓는 일임을 알아야 한다”고 기술된 것에서 알 수 있듯이, 보수매체들은 개혁을 하지 않는 것을 ‘죄’라고 표현하면서 야당을 비판하고, 여당으로 하여금 개혁을 서두르도록 압박하였다. 여당은 총선을 앞두고

연금개혁을 가급적 2015년 내에 완료하려는 의지가 강했으며, 시한을 정해둔 계획 때문에 야당의 참여를 촉구하는 모습이 뚜렷하게 나타났다. 이는 야당의 참여가 적극적이지 않을수록 개혁은 총선이 있는 2016년으로 넘어갈 가능성이 많았기 때문이었다.

이에 비해, 진보매체인 경향신문과 한겨레신문의 사설에서는 여당의 빠른 공무원연금개혁 처리방식을 비판하며 야당의 시각을 옹호하는 경향이 뚜렷하게 나타났다. 빠르게 진행되는 개혁 처리를 보고 ‘졸속’이라고 표현하였으며, ‘대화’가 부족하다는 점을 지적하는 등 개혁 내용을 포함하여 그 과정이 잘못되었음을 지적하는 내용이 주를 이루었다.⁸⁾

한편, 공무원노조는 여당이나 정부와의 대화 자리, 설명회 등에 비협조적인 자세를 보이는 등 ‘협상’ 혹은 ‘조율’의 입장이 아닌 완강한 반대의 입장을 내보였다. 2014년 9월 22일, 한국연금학회가 개최한 ‘공무원연금 개혁을 위한 정책토론회’ 무산(동아일보, 2014.9.22), 2014년 11월 1일 ‘100만 공무원·교원 총궐기대회’를 통한 연금개혁 반대 등 공무원집단의 반발은 2014년 하반기에 최고조에 이르렀다(한겨레신문, 2014.11.1). 11월 11일에는 ‘공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부’가 진행한 공무원 대상 공무원연금개혁 찬반 투표 결과, 98.64%가 반대하였고, 이를 토대로 ‘공적연금강화 범국민 사회적 합의체’ 구성 및 새누리당의 공무원연금개혁 법안 철회를 요구하는 기자회견을 가졌다(경향신문, 2014.11.11). 이러한 과정에서 공무원노조의 완강한 반대를 줄이기 위해 여당과 정부는 기존의 개혁안을 수정하게 되었다.

4. 정책의 창, 정책선도가 및 정책변동

1) 흐름들의 결합과 정책의 창

공무원연금개혁은 크게 국회 공무원연금개혁특위와 국민대타협기구의 두 과정으로 진행되었다. 국회 공무원연금개혁특위는 여당과 야당으로 구성되었으며, 국민대타협기구는 여당, 야당, 정부, 전문가, 공무원노조 및 시민단체로 구성되었다. 2014년 12월 29일 가동되기 시작한 두 기구는 국민대타협기구가 2015년 3월 말까지 연금개혁안을 발표하고 공무원연금개혁특위가 5월 초까지 이를 심의·의결할 예정이었으며, 여당 역시 이러한 계획을 지속적으로 주장하였다(경향신문, 2014.12.28; 중앙일보, 2014.12.29). 하지만, 야당이 국민대타협기구의 활동기한이 얼마 남지 않은 3월 25일에 개혁안을 제시함으로써 합의안을 만들기에는 시간이 부족하였다. 이에 공무원연금개혁특위가 4월 7일부터 5월 2일까지 합의안을 만들기 위해 활동을 재개하였고, 국민대타협기구를 대체할 실무기구가 4월 7일부터 함께 활동을 시작하였다(경향

8) 경향신문 사설(2014.10.27)은 “천문학적 공무원연금 적자를 해마다 국가재정으로 충당하는 상황에서 연금개혁의 당위성을 부인할 사람은 없다. 하지만 그 명분을 앞세워 이해당사자를 배제·압박하는 전략으로 연금개혁을 밀어붙이겠다는 발상은 위험천만하다”라며 소통부족의 문제를 지적하였다.

신문, 2015.4.1; 중앙일보, 2015.4.3).

결국 두 기구 내에서 각각의 이익을 반영한 다양한 정책대안들이 제시, 논의되면서 정책의 흐름이 강하게 형성되고 있었다. 무엇보다도, 연금개혁에 반대하는 공무원노조의 오랜 장외투쟁을 통해 2014년 내내 제도권 밖에 있던 연금개혁 논의가 여야 합의로 두 기구가 구성되고, 공무원노조가 2015년 1월초 국민대타협기구에 참여하면서 제도권 안에 진입하자 비로소 정책의 창이 열리게 되었다. 국민대타협기구의 활동기한 종료 이후 대체 실무기구를 통해 합의안이 만들어졌다는 것은 공무원연금 개혁과정에서 국민대타협기구와 공무원연금개혁특위가 정책의 창을 열었다는 것을 의미한다. 정책의 창은 최초 기구의 활동기한이 다가올 때까지 합의안을 도출하지 못하여 시급히 닫힐 수 있었으나, 기한 내 개혁을 완료해야 한다는 대통령 및 여당의 강력한 정책선도가의 역할로 다소 오래 열려 있었던 것이다.⁹⁾ 이는 정책의 창은 대체로 순간적으로 열렸다가 닫히게 되는 다중흐름모형의 일반적인 경향과는 다른 양상이며, 이는 정책변동으로 이끌기 위한 정책선도가의 강력한 의지가 정책의제설정과정에 투영되었기 때문인 것으로 보인다.

2) 정책선도가의 역할

공무원연금 개혁과정에서 정책선도가는 대통령과 여당이라고 할 수 있다. 대통령은 ‘경제혁신 3개년 계획’을 발표하면서, 공무원연금 개혁의 필요성을 강조한 이후, 국민대타협기구의 활동기한이 얼마 남지 않은 시점까지 대국민 담화, 여야 대표 회동, 국회 시정연설 등을 통해 꾸준히 문제의 심각성을 일깨워 주는 역할을 하였다.¹⁰⁾ 동시에 연금개혁이 2014년 또는 늦어도 2015년 내에 완료되어야 한다는 개혁의 당위성과 시급성을 수차례 강조하였다. 이 과정에서 개혁의 필요성을 국민에게 알리고, 추진상황을 점검하는 등 권위에서 나오는 ‘자신의 의견을 경청하게 하는 능력’과 ‘인내력’을 가지고 정책선도가의 역할을 한 것으로 보인다. 또한, ‘공무원연금 개혁을 통한 재정안정’이라는 장래의 기대수익을 위해 정부 자원을 투입한 정책선도가의 역할을 수행한 것으로 해석될 수 있다.

9) Kingdon은 정책의 창을 문제를 빨리 해결하기 위해 열리는 ‘문제의 창(problem windows)’과 정치적 흐름에서 큰 변동이 생길 때 발생할 수 있는 ‘정치의 창(political windows)’으로 구분하였다. 공무원연금 개혁과정에서 열린 정책의 창은 두 가지의 성격을 모두 지니고 있었다. ‘문제의 창’은 문제의 흐름과 맥락을 같이 하는데, 증가하는 정부보전금과 공무원연금 부양률, 연금선택률, 국민연금과의 형평성 문제 등은 대통령으로 하여금 공무원연금을 시급히 개혁하도록 만드는 강력한 문제들이었으며, 이를 통해 ‘정치의 창’을 빨리 열기 위한 정책선도가로서의 역할이 나타날 수 있었다.

10) 여야 대표와의 회동뿐 아니라, 2014년 11월 21일 새누리당 지도부와의 회동에서 대통령은 공무원연금법 연내 통과가 필요하다고 강조하였으며(중앙일보, 2014.11.21), 2014년 10월 21일 국회 시정연설에서 공무원연금의 빠른 개혁을 촉구하기도 하였다(경향신문, 2014.10.29).

여당 역시 정책선도가의 역할을 수행하였지만, 이는 대통령의 강력한 개혁의지로 인한 것이다. 대통령은 공무원연금 개혁과정에서 여당에 빠른 시일 내에 개혁을 완성할 것을 촉구해 왔으며, 이로 인해 여당은 자발적인 개혁의지보다는 강력한 정책선도가의 개혁의지의 영향을 더 크게 받아 온 것이 사실이다. 이 과정에서 한국연금학회, 일부 대학교수 등 연금개혁 전문가 집단이 비록 새누리당 내에 존재하지는 않았으며 정책대안의 경쟁구도에도 주도적인 역할을 못하였지만, 외부에서 재정추계를 통해 구조적 개혁의 당위성을 주장하고, 국민연금과의 형평성 문제로 인해 여론은 지속적으로 구조적 개혁을 지지함으로써 대통령과 여당은 강력한 정책선도가의 역할을 수행할 수 있었다. <표 2>에서 알 수 있듯이, 여당은 공무원연금개혁을 시급히 이루어내기 위해 야당에 대해 합의 촉구 등을 지속적으로 해왔음을 알 수 있다. 특히, 동일한 사실관계에 대해 보수매체들은 ‘재논의’, ‘회동 제안’, ‘골든 타임’, ‘설득’, ‘담판’과 같이 국민에게 개혁의 당위성을 강조하는 단어들을 주로 사용한 반면, 진보매체들은 ‘나라 운명’, ‘연내 처리’, ‘근본개혁’, ‘다음이란 없다’, ‘매듭’과 같이 다소 급진적인 단어들을 사용하여 개혁에 대한 여당의 추진의지를 비판하기도 하였다. 표현의 차이에도 불구하고, 기사를 보면 당시 세월호 사고로 인해 촉발된 대통령의 공무원연금개혁에 대한 강력한 의지로 인해 여당이 대국민 호소를 통한 여론 조성, 타협, 설득, 여야 지도부 담판 등 여러 정치적 수단을 사용하여 공무원연금개혁을 기한 내 추진하려는 모습을 확인할 수 있다.¹¹⁾ 결국 야당과의 협상과정에서 여당은 정치적 노하우와 기술적 전문성, 그리고 협상기술 등을 가진 정책결정자(Guldbrandsson & Fossum, 2009)로서 자신들이 가진 자원을 투자하여 자신들이 원하는 연금 개혁을 이루기 위해 노력한 정책선도가였다.

〈표 2〉 새누리당의 정책선도가 역할 관련 주요 일간지 기사

일간지	주요 기사 제목
조선일보	‘김무성, 공무원과 등지더라도 연금改革 해야’ (2014.9.19) ‘김무성, 차대통령이 직접 연금개혁 설득을’ (2014.10.24) ‘공무원연금법 개정안... 與, 의원 전원 서명 발의’ (2014.10.29) ‘김무성, 年金개혁 담판 짓자’ (2015.4.24)
중앙일보	‘김무성, 4월 안에 반드시 공무원연금 개혁 매듭지을 것’ (2014.12.29) ‘공무원연금 개혁 정부안 나와야 타협 ... 새정치권 재촉’ (2015.3.20)
동아일보	‘공무원연금 개혁... 두 달이 골든타임’ (2014.11.11) ‘이한구, 공무원연금개혁, 이번에 못하면 40조 이상 축나’ (2014.11.19) ‘김무성, 박원순 발원 공무원 연금개혁에 어깃장...박원순, 심기 불편’ (2015.2.26) ‘김무성, 野 공무원개혁안 비공개 비겁한 짓 맹비난’ (2015.3.24) ‘김무성, 野 공무원연금 개혁안, 역시 예상한대로 모호’ (2015.3.25)

11) 김무성 대표는 “당에서 개혁을 추진하면 모든 공무원과 등을 저야 하지만 해야 한다”(동아일보, 2014.9.19), “안전행정부 장관도 직을 걸고 하겠다는 결기를 보이라”(경향신문, 2014.10.24)는 발언을 통해 공무원연금개혁에 대한 강력한 의지를 표명하였다.

	'與, 연금개혁 실무기구 파행땀 특위서 처리' (2015.4.2) '김무성, 지도부가 공무원연금 담판, 여야 2+2 회동 제안... 새정치聯 거부' (2015.4.23) '與, 공무원연금개혁은 유효, 野, 원점 재논의' (2015.5.7)
경향신문	'새누리당, 공무원노조에 공무원연금개혁, 건설적 대안 내 달라' (2014.9.25) '이한구, 이 시기를 놓치면 나라 운명이 위험해진다' (2014.9.29) '몸단 여권, 공무원연금 개혁, 연내 처리' (2014.10.21) '김무성, 공무원연금, 국민모두의 문제...근본개혁해야' (2014.10.22) '김무성, 안전행정부 장관도 직 걸어라...연금개혁, 오늘 내일 당안 확정될 것' (2014.10.24) '김무성, 공무원연금 개혁 관련, 당이 손해봐도 십자가 져야' (2014.10.28) '김무성, 선거 때 손해 보더라도 연금개혁 필요' (2014.11.8) '김무성, 공무원연금 개혁 등 현안에 집중해야' (2014.12.3) '김무성, 내년엔 다음이란 없다 각오로 총력 다해야' (2014.12.29)
한겨레신문	'공무원연금 개편 마음 급한 청와대, 여당은 속도조절론' (2014.10.21) '김무성, 4월 안에 반드시 공무원연금 개혁 매듭지을 것' (2015.1.14)

3) 정책변동

2015년 5월 1일 공무원연금개혁특위와 실무기구는 합의안을 도출하였는데, 합의안은 한국연금학회, 정부, 새누리당, 그리고 새정치민주연합이 제안하였던 방안 중 어느 하나에 치우치지 않았다. 임용시기에 따라 차별화되어 있던 기존 개혁안 대신, 모든 공무원들이 임용시기와는 상관없이 동일한 개정 내용을 적용받게 되었다. 연금부담률은 현행 7%에서 최종 9%까지 단계적으로 인상하며, 지급률은 2035년까지 1.7%로 순차적으로 조정하기로 하였고, 연금수급 지급요건이 10년 이상 재직으로 완화되었으며, 최저생계비 이하 연금압류를 금지하는 규정은 신설되었다. 또한 비공무상 장애로 퇴직하게 될 경우 지급되지 않았던 연금에 대해서도 1/2를 지급할 수 있도록 규정을 신설하였다(조선일보, 2015.5.1).

합의안은 5월 6일 국회 본회의 의결이 예정되어 있었지만, 여야 간 국민연금의 소득대체율에 대한 협의가 끝나지 않아 결국 법안이 통과되지 못하였다. 법안 통과가 실패로 끝나고 나서 합의안에 대한 재검토 논란이 촉발되기도 하였다. 정부와 여당에서는 개혁 강도가 당초 계획보다 약하지만 개혁시기가 늦어져서 시급히 처리해야 한다는 입장이었고(한겨레신문, 2015.5.12), 야당은 국민과의 소통이 더 필요하며 공무원의 기득권을 그대로 인정해주는 미봉책에 불과하기 때문에 보완이 더 필요하다는 입장이었다(동아일보, 2015.5.7).

그러나 무엇보다 합의안이 보류되는 과정에서 정부, 여당과 야당 간 쟁점이 변화되는 양상이 나타났다. 야당은 공무원연금개혁을 계기로 공적연금의 노후소득보장을 강화하기 위해 국민연금 개혁논의도 자연스럽게 시작하고자 하였다. 그러나 총선을 앞둔 정부와 여당은 대상집단이 광범위한 국민연금의 개혁논의로 연계하는 것에는 정치적 부담을 갖고 있었기 때문에 공무원연금개혁만을 시급히 마치는 것에 주력하였다. 정부와 여당 입장에서는 공무원연금의 대상집단이 비교적 작고, 동질적임에도 불구하고, 연금개혁이 예상보다 오래 걸렸기 때문에 공

적연금 전체의 개혁논의로 확대하는 것에 부담을 느꼈던 것이다. 아울러, 경제활성화법안 등 산적인 현안에도 불구하고 향후 논란이 더욱 클 것으로 예상되는 공적연금개혁에 매달리면 자칫 충선을 앞두고 국민들에게 정치적 피로감을 줄 수 있었기 때문이다.

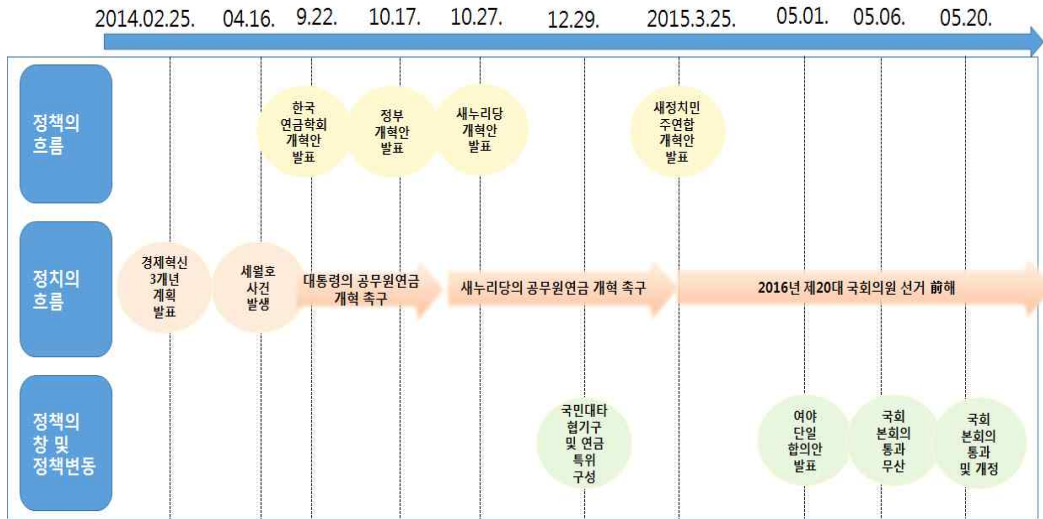
합의안의 국회 본회의 통과 무산 이후, 이처럼 대립되는 정치적 압력은 <표 3>에 제시된 주요 일간지의 사설 제목을 통해 나타나고 있다. 보수매체들은 ‘공무원연금 개혁안 통과가 이득’, ‘미흡하지만 실기해선 안 된다’, ‘일단은 통과시키자’ 등의 표현을 통해 개혁안의 내용이 미흡하지만, 시급히 개혁을 완료하는 것이 중요하다는 입장을 견지하고 있었다. 이와는 대조적으로, 진보매체들은 야당의 연금개혁 담론의 변화와 유사하게 ‘공적연금개혁’, ‘국민연금개혁’과 같이 공무원연금개혁 논의를 점차 국민연금 중심의 공적연금 개혁논의로 확대하려는 입장을 표명하고 있었다. 이 과정에서 동아일보가 개혁안의 미흡함을 비판하면서 재논의를 촉구하는 등 다른 보수매체들과 미묘한 입장 차이를 보였다는 점이 특이하다.

<표 3> 합의안의 국회 본회의 의결 무산 후 주요 일간지 사설 제목

일간지	주요 사설 제목
조선일보	‘필름 개혁 종착지는 결국 ‘공무원연금 해체’ 갈등 될 것’ (2015.5.8) ‘年金 개혁, 국회에만 떠맡기지 말고 대통령의 존재 드러내야’ (2015.5.9)
중앙일보	‘공무원연금 개혁도 소화 못한 한심한 대한민국’ (2015.5.6) ‘낮 뜨거운 당·청 간 공무원연금 네 닢 공방’ (2015.5.8) ‘아쉽지만 공무원연금 개혁안 통과가 이득이다’ (2015.5.9) ‘공무원연금 개혁, 미흡하지만 실기해선 안 된다’ (2015.5.19) ‘공무원연금 개혁안 일단은 통과시키자’ (2015.5.26)
동아일보	‘공무원연금 ‘맹당 개혁안’ 통과시켜 미래세대에 죄지를 댄가’ (2015.5.6) ‘국회문턱 못 넘은 공무원연금 개혁안 다시 논의하라’ (2015.5.7) ‘공무원연금 개혁안 국민 눈높이에 맞춰 다시 만들라’ (2015.5.11)
경향신문	‘여야와 청와대, 대타협 정신으로 돌아가야’ (2015.5.7)
한겨레신문	‘국민연금 제대로 개혁하는 계기 삼아야’ (2015.5.4) ‘집권세력의 무책임한 ‘사회적 대타협’ 파기’ (2015.5.7) ‘불씨 되살려야 할 공무원연금·국민연금 개혁’ (2015.5.14) ‘공적연금 개혁, 여야 주도로 결실 거두길’ (2015.5.17) ‘공무원연금으로 첫발 댄 공적연금 개혁작업’ (2015.5.29)

결국, 야당의 국민연금 소득대체율과 관련한 주장에 대해 여당은 우선적으로 50% 정도 선에서 잠정적으로 합의하였고, 5월 29일 공무원연금 개혁안은 국회 본회의를 통과하였다. 이렇듯, Kingdon의 다중흐름모형으로 본 공무원연금 개혁과정을 요약하면 <그림 2>와 같다. 문제의 흐름은 1990년대 중반 이후 오랫동안 지속되어 왔다는 점에서 제외하였다.

〈그림 2〉 공무원연금 개혁과정



V. 결론

이 연구는 공무원연금 개혁과정을 다중흐름모형을 통해 들여다봄으로써 정책의 창이 열릴 때 나타나는 정책변동의 우연성 또는 비합리성에 주목하고 공무원연금 개혁과정에 대한 해석의 다양성을 높이고자 하였다. 분석결과는 다음과 같은 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 공무원연금의 재정문제가 오래전부터 제기되었으나, 그동안의 공무원연금개혁이 이를 근본적으로 해결하지 못했다는 점에서 문제의 흐름이 오랜 기간에 걸쳐 형성되어 왔음을 알 수 있었다. 이번 공무원연금 개혁과정에서는 예상보다 사회적 갈등이 두드러졌고, 원래 계획했던 구조적 개혁을 달성하지는 못했지만, 문제의 흐름이 오랜 기간동안 제기된 것에 비해 비교적 짧은 기간에 개혁이 이루어졌다. 이는 문제의 흐름과 정치의 흐름이 강했고, 확실한 정책선도가가 정책변동의 촉진자 역할을 했기 때문이며, 이는 곧 선행연구들(성옥준, 2013; 이재무, 2013; 임다희·권기현, 2015; 진상현·박진희, 2012; Sabatier, 1993)과 유사한 발견이다. 과거 개혁이 실패한 것은 문제의 흐름이 약하거나(박지홍, 2012), 공무원노조의 강한 저항으로 인한 협상형 개혁 때문이라는 점(민효상, 2011)에 비추어 볼 때, 이는 강한 문제의 흐름 속에서 강력한 정책선도가가 존재할 경우 정책변동이 나타날 수 있음을 의미한다.

둘째, 정책선도가였던 대통령이 공무원연금개혁을 정책의제로 내세우고, 세월호 사고를 계기로 개혁이 짧은 기간 안에 이루어지다 보니, 정치의 흐름과 정책의 흐름 형성 시기가 뚜렷

하게 구분되지는 않았다. 이 과정에서 특이한 점은 타 정책사례를 분석한 선행연구들과는 달리 다양한 정책공동체가 형성된 후 정책대안이 유지되는 과정이 다소 단축되었다는 점이다. 즉 한국연금학회의 개혁안이 발표되면서, 정책의 흐름에 다양성이 나타나는 것처럼 보였으나, 학회의 개혁안이 활발한 정책대안의 경쟁 및 균형의 구도에 들어가지 못하고, 오히려 정치의 흐름에 의해 여당 및 정부의 정책대안에 흡수되었다. 또한, 공무원노조의 개혁안도 정책대안의 균형구도 안에 들어오지 못했다는 점에서 이번 개혁이 대통령의 강력한 의지 하에서 이루어진 하향식 개혁이었음을 알 수 있다. 이러한 발견은 흐름들이 독립적이지 않고 하나의 흐름이 다른 흐름의 변화를 촉진하여 정책의 창에서 흐름들 간 결합의 효과가 달라질 수 있다는 비판(이동규·양고운, 2012; Bendor, Moe, & Shott, 2001; Mucciaroni, 1992)¹²⁾과 유사하다.

셋째, 선거 자체가 정치의 흐름을 형성하여 정책의 창을 여는 주요 기폭제가 되는 것(권오재, 2015; 김지수 외, 2012; 성욱준, 2013; Kingdon, 1995)과는 달리, 선거를 앞둔 정치적 이해관계가 정치의 흐름으로 강하게 일어났다. 이를 통해 다중흐름모형에서 선거라는 정치적 이벤트가 정치의 흐름에 작용하는 논리를 더욱 구체화할 수 있었다. 이는 만약 2015년 내 공무원연금개혁이 완료되지 않았을 때 제20대 총선에서 유권자들로부터 여야가 감당해야 할 비판이 클 것이라는 점 때문이었다. 특히, 강한 문제의 흐름 때문에 여당은 개혁이 지연되었을 경우 총선에서 야당보다 더 큰 어려움에 처할 것을 예상했기 때문에, 초기에 대통령의 개혁의지에 맞추어 정부안보다 강도 높은 개혁안을 제시하는 등 여당이 대통령과 더불어 정책선도가가 되는 것은 불가피한 것이었다. 여당은 총선 전 개혁완료를 위해 당초 개혁안보다 강도가 약한 합의안을 도출하는 등 정책변동의 목표달성을 위해서는 전략을 바꿔야 하는 정책선도가(Zahariadis, 1999: 74)가 될 수밖에 없었던 것이다. 결국 정책의 창은 비교적 짧은 순간 열리기 때문에 정책선도가는 자신이 선호하는 정책의제를 설정하기 위해서 상황에 따라 차선의 대안도 고려하는 전략을 갖출 필요가 있다.

공무원연금 개혁결과는 재정문제에 대한 공감대 아래에서 짧은 기간안에 합의를 거쳐 이루어졌다는 정치적 의의는 있었지만, 사실 재정개선에 대한 실효성은 높지 않아 보인다. 개혁 초기에는 연금지급률을 최대 1.0%로 낮추고, 재정안정화기금을 통해 현 퇴직자의 연금수령액 감액을 통해 확실한 재정개선 효과를 계획하였다. 하지만, 총선을 앞두고 시급히 개혁을 마무리 지어야 했던 정부, 여당, 야당의 이해관계가 맞물리면서 협상과정에서 훨씬 완화된 수준으로 합의하게 되어 결국 재정개선 효과는 크지 않을 것으로 보인다.

공무원연금개혁은 공무원집단의 완강한 반대가 존재해왔던 정책의제이기 때문에, 공무원집단과의 갈등 조율이 개혁에 미치는 영향이 매우 크다. 하지만 세 흐름의 변화에 주목한 다중

12) 선행연구들은 다중흐름모형이 기초하고 있는 쓰레기통모형을 대상으로 흐름들의 독립성에 대해 비판을 제시하고 있다.

흐름모형의 기술적 분석의 한계로 인해 이 연구는 참여자들 간 갈등의 변화 양상과 상호작용을 깊게 분석하지는 못하였다. 또한, 주요 5개 일간지에 보도된 사실과 기사 외 인터뷰, 계량분석 등 다른 방법을 통해 관점의 다양성을 위한 방법론적 보완을 하지 못했다는 한계도 있다. 이러한 한계들은 옹호연합모형을 비롯한 타 분석모형과의 결합 또는 다중흐름모형을 실증적으로 분석한 임다희·권기현(2015)의 연구와 같이 방법론의 연계를 통해 향후 보완될 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 고원. (2015). 4차 공무원연금 개혁의 정치 과정과 개혁 결과에 대한 연구: 권력중심 행동이론의 관점을 중심으로. 『사회과학연구』, 28(1): 97-123.
- 공무원연금공단. (2015). 공무원연금 재정평가와 개인편익 분석.
- 공병영. (2003). 교원정년정책 변동과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 권오재. (2015). Kingdon의 다중흐름모형(MSF)을 통한 정부조직개편 연구: 정보통신부를 중심으로. 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김지수 외. (2012). 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 『한국정책학회보』, 21(1): 251-283.
- 김지원. (2009). 4대 사회보험 통합 정책의제설정과정에 관한 분석: Kingdon의 정책흐름모형 적용. 『서울행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 499-521.
- 김태일·박규성. (2014). 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.
- 민효상·서정욱. (2013). 공무원연금개혁과 공무원단체협약과정에서 나타난 공무원에 대한 국가의 노동통제 전략. 『한국행정학회 춘계학술발표논문집』, 378-395.
- 민효상·양재진. (2012). 무의사결정론의 재등장?: 2009년 한국 공무원연금개혁과정을 중심으로. 『현대사회와 행정』, 22(1): 127-150.
- 박유성·정민열. (2015). 공무원연금추계를 바탕으로 살펴본 공무원연금 지속가능성과 개혁방향. 『조사연구』, 16(2): 21-57.
- 박윤영. (2013). 사회복지사업법 개정과정 연구 : 2012년 1월 26일 개정법을 중심으로. <비판사회정책>, 40: 74-117.
- 박지홍. (2012). 공무원연금개혁의 정책결정과정에 관한 연구-월슨의 정책모형을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

- 새누리당. (2015). 보도자료: 공무원연금법 개정안.
- 서원석·최무현. (2010). 공무원연금제도 개편에 관한 국민과 공무원의 인식차이에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 9(1): 83-108.
- 성욱준. (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2): 151-179.
- 윤석명. (2007). 공무원연금개혁의 이상과 현실: '공무원연금발전위원회' 제도개선안에 대한 평가 중심으로. 「보건복지포럼」, 124: 64-86.
- 이동규·양고운. (2012). 소말리아 해적 사건에 대한 정부대응 변동 분석: 다중흐름모형을 중심으로. 「한국지방정부학회 춘계학술대회자료집」, 281-297.
- 이동규·우창빈·강민규. (2015). 다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 게임물등급위원회의 설립·폐지부터 게임물관리위원회로의 신설까지의 입법과정을 중심으로. 「GRI 연구논총」, 17(1): 71-105.
- 이용하·김원섭. (2015). 2015년 공무원연금 개혁의 평가와 향후 개편방향. 「응용통계연구」, 28(4): 827-245.
- 이재무. (2013). 다중흐름구조 모형을 응용한 한국 중소기업 공공구매정책의 변동과정 연구: 현행 중소기업공공구매 제도들의 도입과정을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(4): 567-592.
- 이정희. (2011). 「공적연금제도 개선에 관한 연구」. 한국행정연구원 연구보고서, 2011-32.
- 임다희·권기현. (2015). 정책결정에 있어서 Kingdon의 다중흐름모형의 실증적 접근: 한국의 대외원조 정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(1): 201-224.
- 장요섭. (2014). 공무원 연금제도개혁에 대한 쟁점분석. 고려대학교 석사학위논문.
- 전미선. (2015). 정책형성의 과정에서 전략(strategy), 전술(tactic) 프레임과 프레이밍의 동태성(dynamics): 공무원 연금제도 개혁 사례를 중심으로. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 1681-1708.
- 전성욱. (2014). 기초지방선거에서의 정당공천제 폐지 실패사례 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 149-175.
- 전영준·장현주·권태형. (2016). 담론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석. 「한국정책학회보」, 25(1): 523-549.
- 정창률·김진수. (2015). 한국 공무원연금 개혁 평가 및 발전방안. 「사회보장연구」, 31(4): 227-252.
- 진상현·박진희. (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(3): 265-289.
- 최성락·박민정. (2012). Kingdon 다중흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 「한국정책연구」, 12(1): 119-137.
- 최재식. (2008). 「연금개혁의 전략과 방법: 공무원연금개혁 정책결정과정 분석」. 공무원연금연구센터.
- 최재식. (2010). 「공무원연금제도 해설」. 공무원연금공단.
- 한국개발연구원. (2014). 「공무원연금제도 개선방안 연구」. 정책연구보고서.
- 한국연금학회. (2014). 공무원연금 개혁안 설명자료.
- 행정안전부. (2012). 「공무원 연금복지 이해」.
- Ackrill, Robert., & Kay, Adrian. (2011). Multiple Streams in EU Policy-Making: The Case of the 2005 Sugar

- Reform. *Journal of European Public Policy*, 18(1): 72-89.
- Baumgartner, Frank R., & Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Bendor, Jonathan, Moe, Terry M., & Shotts, Kenneth W. (2001). Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program. *American Political Science Review*, 95(1): 169-190.
- Brunsson, Nils., & Olsen, Johan P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Chow, Anthony. (2014). Understanding Policy Change: Multiple Streams and National Education Curriculum Policy in Hong Kong. *Journal of Public Administration and Governance*, 4(2): 49-64.
- Cohen, Michael D., March, James G., & Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Crow, Deserai A. (2010). Policy Entrepreneurs, Issue Experts, and Water Rights Policy Change in Colorado. *Review of Policy Research*, 27(3): 299-315.
- Guldbrandsson, Karin, & Fossum, B. (2009). An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena. *Health Promotion International*, 24(4): 434-444.
- Haas, Peter M. (1992). *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. L.A.: University of Southern California Press.
- Houston, David J., & Richardson, Jr., Lilliard E. (2000). The Politics of Air Bag Safety: A Competition Among Problem Definitions. *Policy Studies Journal*, 28(3): 485-501.
- Jenkins-Smith, Hank C., & Clair, Gilbert K. (1993). The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. In Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith. (ed.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 149-175. Boulder, CO: Westview Press.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *American Political Science Review*, 77(2): 281-296.
- Monaghan, Mark. (2011). *Evidence versus Politics: Exploiting Research in UK Drug Policy Making*. The Policy Press, University of Bristol.
- Mucciaroni, Gary. (1992). The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, 24(3): 459-482.
- Nutley, Sandra M., Walter, Isabel., & Davies, Huw T. O. (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. The Policy Press, University of Bristol.
- Parsons, Wayne. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, Paul. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of

- Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2): 129-168.
- Sabatier, Paul. A. (1993). Policy Change over a Decade or More. In Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith. (ed.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 13-39. Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, Nikolaos. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In Paul A. Sabatier (ed), *Theories of the Policy Process*, 73-93. Boulder, CO: Westview Press.

The Reform Process of Government Employees Pension in 2015 Revisited through Kingdon's Multiple Streams Framework

Kim, Sunbin & Chang, Hyunjoo

This article aims at explaining what streams have affected the reform by analyzing the reform process of government employees pension in 2015 through Kingdon's multiple streams framework even though it resulted in a parametric reform. Results show that the problem stream has been made for a long time because the problem of the budget deficit of government employees pension has appeared since 1990s, but prior reforms have failed to resolve it. In particular, time of development of politics and policy streams was not clearly divided despite all streams should be independent since the reform was done for a relatively short period of time upon the incident of the vessel 'Sewol'. Also, the process for alternatives to remain has been reduced since many policy communities appeared. A political burden that reform should be complete no later than 2015 prior to the general election scheduled in 2016, built a strong politics stream, and as a result, Saenuri Party inevitably became a strong policy entrepreneur with the president. The reasons for the reform, which was complete for a short period of time through compromises with multiple stakeholders, are that politics stream was strong and definite policy entrepreneurs facilitated a policy change.

[Key Words: Government Employees Pension Reform, Multiple Streams Framework, Policy Entrepreneur]