

공무원연금제도 개선방안에 대한 주관성 연구

A Subjectivity Study on the Improvement of Government Employees Pension System

신명주*, 이제영**

가톨릭관동대학교 공공행정학과*, 가톨릭관동대학교 광고홍보학과**

Moung Joo Shin(ssymbz@cku.ac.kr)*, Jei Young Lee(jylee1231@empas.com)**

요약

이 연구는 향후 제5차 공무원연금체제를 개선하기 위한 실질적인 제안을 하는데 그 목적이 있다. 이 연구를 당위성, 실현성, 능률성 차원에서 공무원들을 대상으로 하여 인식을 조사하였고, Q방법론을 사용하였다.

당위성 차원에서는 공무원연금체제의 가치와 수단을 검토하였고, 실현성 차원에서는 공무원연금체제의 과정과 참여자, 능률성 차원에서는 공무원연금체제의 기여율, 지급률, 대체율 등을 분석하였다.

집행조직과 정책대상 집단의 순응과 수용이 확보되지 않은 상태에서 정책은 성공할 수 없다. 따라서 다가올 제5차 공무원연금개혁은 정책집행 집단이면서 동시에 정책대상 집단인 공무원의 사고를 3가지 차원에서 고려할 때 공무원연금정책이 성공적으로 이루어질 수 있을 것이다.

■ 중심어 : | 정책변동 | 공무원연금제도 | 수용인식 | 당위성 | 실현성 | 능률성 | Q방법론 | 주관성연구 |

Abstract

The purpose of this study is to suggest practical ways to improve the 5th Government Employees Pension System(GEPS) in the near future. This article surveyed the civil servants cognition in three different levels(validity, feasibility, efficiency) by Q methodology.

The value and mean of GEPs in the validity level, procedure and participants of GEPs reform process in the feasibility level, and contribution rates, benefit rate, replacement rate of GEPs in the efficiency level were analyzed.

There is no successful policy without securing compliance and acceptance of implementation organization and target group. So next 5th GEPs reform could proceed successfully when it took into account civil servant's—who is the implementation group and target group—thought about variances of the 3 levels of GEPs.

■ keyword : | Policy Change | Government Employees Pension System | Acceptance Perception | Ought to | Feasibility | Efficiency | Q Methodology | Subjectivity Study |

I. 서론

정책은 여러 가지 이유로 의도적이든, 의도하지 않던 변화를 경험하는 경우가 많다. 이때 의도적인 정책변동

에는 바람직한 것도 있고 그렇지 못한 것도 있다. 정책 집행의 과정에서 평가결과의 환류를 통해 또는 정책 관련 집단의 정치적 활동을 통해 집행정책이나 전략, 절차 등이 변화된다[1]. 우리나라의 공무원연금개혁은 의

접수일자 : 2020년 07월 06일

수정일자 : 2020년 07월 30일

심사완료일 : 2020년 08월 18일

교신저자 : 이제영, e-mail : jylee1231@empas.com

도적인 정책변동으로 1960년 「공무원연금법」제정·실시 이후 지난 2015년 박근혜 정부에서 공무원연금개혁을 단행함으로써 지금까지 총 4차례의 연금개혁이 이루어졌다. 제1차(1995년), 제2차(2000년), 제3차(2009년), 제4차(2015년)에 걸쳐 연금개혁을 했음에도 불구하고 재정안정화나 국민연금과의 형평성 문제, 공무원연금 재원조달 방식의 세대 간 형평성 문제, 연금 급여의 적정성 등 해결해야 할 정책과제는 여전히 남아 있다. 그동안의 개혁 중 제1차, 제2차, 제3차 개혁은 각 과점마다 정부의 일방적인 개혁 추진으로 인해 관료사회의 반발을 불러왔지만 제4차 공무원연금개혁은 이전의 연금개혁 과정과 달리 사회적 합의 기구를 통한 여당과 야당, 공무원단체의 절충과 타협을 통해 이루어졌다는 점에서 차이를 보인다[3]. 이처럼 제4차 공무원연금개혁은 사회적 합의 기구를 통해 정당성을 부여한 개혁이나 개정된 내용적 측면에서는 타당성과 합리성을 확보하지 못한 개혁으로 여전히 개선의 필요성을 갖고 있다. 제4차 연금개혁 이후 현시점(2020 기준)에서의 주요 평가를 살펴보면 첫째, 공무원연금의 재정안정화 효과 여부가 미미하다. 둘째, 국민연금과의 형평성의 제고가 필요하다. 셋째, 초고령사회 진입으로 공무원연금 제도의 현실적인 개편안을 강구해야 한다는 것이다.

이와 관련한 전문가나 여러 학자들이 제4차 공무원연금개혁 이후 미흡한 부분에 대한 개선점을 분석하여 다양한 방안을 도출해왔다. 그러나 대부분의 분석 방향은 전문가의 관점에서 혹은 학자의 관점에서 논하고 있다.

이에 공무원연금제도 개선방안에 있어 실제 공무원 연금의 직접적인 이해당사자인 공무원의 관점에서 공무원연금제도 개혁의 내용을 어떻게 수용 인식하는지를 파악할 필요가 있다고 본다. 따라서 연구의 주제를 공무원연금제도 개선방안에 대한 주관성 연구로 선정하고, 이를 바탕으로 현행 공무원연금제도의 개선을 위한 고려 방안 분석을 목적으로 한다.

본 연구의 분석을 위해 공무원들의 정책 인식의 범주를 당위성, 실현성, 능률성 차원에서 분석해보기로 하고 그 분석방법으로는 Q방법론을 적용한다. Q방법론은 연구대상자의 인식유형을 구조화하고 주관성 경향을 분석함으로써 연구대상자의 주관적 견해의 다양성을 심층적으로 이해하고 내재적 정보를 제공하는데 유용

하게 적용되는 방법론이다. 공무원연금제도는 개혁의 지속 가능 특성상, 향후 급변하는 사회·정치적 환경 속에서 결국 어느 시점에는 정책변동이 나타날 수밖에 없다. 따라서 본 연구를 통해 가장 밀접한 이해 당사자인 공무원의 주관성 인식 분석을 바탕으로 정책변동 대안의 개선방안과 실질적·정책적 제언을 시사하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 공무원연금제도의 개요

공무원연금제도(Government Employees Pension System)는 사회보험의 일종으로 국가권력과 법률에 따라 강제적으로 시행되는 공적연금제도(public pension system)로 국가공무원법 및 지방공무원법, 그 밖의 법률에 따른 공무원과 대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원을 적용대상으로 한다. 우리나라는 1948년 8월 정부 수립 이후인 1949년 8월 12일 법률 제44호 「국가공무원법」이 제정되면서 퇴직한 공무원 및 그 유족의 생활 안정을 도모하고, 재직 중에 안심하고 직무에 전념할 수 있도록 공무원에 대한 재해보상과 연금에 관한 규정과 이에 따른 별도의 법률을 설치할 것을 규정하였다. 이는 당시 규정 내용으로 볼 때 공로 보상과 후불입금제 기능에 초점을 맞춰 대폭 고려한 것이라 할 수 있다. 그러나 건국 후의 내외여건과 6.25 전쟁과 국가 재정의 부족 및 화폐가치의 급격한 변동 등 사회·경제적인 원인으로 지연되다가 1959년에 일본의 은급제도와 공무원 공제조합제도 및 미국의 공무원연금제도 등 선진국의 제도를 참고하여 1960년 「공무원연금법」을 제정, 시행하여 연금제도의 효시가 되었다[4][10]. 또한, 1963년에 공무원연금제도에서 군인연금이 분리되었고, 1975년에는 사학연금이 새로 도입되어 특수직역에 대한 소득보장을 제공하는 제도로서 운영되었다[5].

이러한 형태의 공무원연금제도는 지금까지 공무원들의 노후소득보장 기능의 한 축으로서 큰 역할을 해오고 있다. 그럼에도 불구하고 공무원연금제도 시행 후 약 60여 년(2020년 기준)이 지나는 동안 사회·경제적 환

경이 크게 변화되어 공무원연금제도라는 특성상, 부담보다는 급여가 더 많은 불균형 수급구조의 형태가 장기간 지속되었고, 고령화 문제가 겹치면서 연금재정이 급속히 악화되는 상황을 맞이하게 된다.

2. 공무원연금개혁의 변천 과정

공무원연금제도는 1960년 공무원연금법 제정 이후 출금 흑자를 유지해오다가 이런 흐름이 정반대로 바뀐 것은 연금 지출이 수입보다 많아지며, 1993년 연금회계에서 처음으로 사실상의 적자 사태가 발생하였다.

1995년에 제1차 개혁은 수혜 위주의 연금정책을 재정안정지향적 정책으로 전환을 시도했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 개혁 내용의 미흡과 함께 장기적인 재정안정화에도 이르지 못했으며, 공무원연금제도가 안고 있는 구조적 문제의 해결도 달성하지 못했다[5][6].

2000년 제2차 개혁은 1990년대 말 IMF 외환 및 경제위기로 대량의 명예 퇴직자가 발생했고, 이후 저금리 시대를 맞아 연금선택률이 급증하여 대규모 재정적자가 다시 발생하여 재정위기가 고조되었다. 제2차 공무원연금개혁은 재직자·퇴직자·정부의 3자 고충 부담을 기본원칙으로 추진되었다[7]. 퇴직자의 연금액 조정기준은 보수인상률에서 국민연금처럼 물가인상률로 변경하였고, 근로소득과 사업소득 등이 많은 퇴직자의 경우에는 연금을 일부 정지하는 소득심사제도를 도입하였다. 더불어 재정적자로 인한 부족분 전액을 국고에서 충당하도록 하는 정부보전금제를 도입하였다.

2009년 제3차 공무원연금개혁은 2007년 국민연금 개혁의 시행으로 재정문제뿐만 아니라 국민연금과 공무원연금 간의 형평성 문제가 제기되면서 국민과 여론에 의한 사회적 논의로 확산되어 추진되었다. 2009년 개혁은 기여금과 급여의 산정기준이 보수월액에서 기준소득월액(과세소득)으로 변경되었고, 연금산정 기준 보수도 퇴직 전 3년 평균 보수월액에서 전(全)가 입기간 평균 보수월액으로 확대되었다. 기여율 및 부담률은 점진적으로 인상(2010년 6.3%→2011년 6.7%→2012년 7%)하였고 연금지급률 인하로 33년 재직 상한 기준 연금소득 대체율이 76%에서 62.7%로 하락하였다. 2010년 이후 신규임용자부터 연금수급개시연령이 60

세에서 65세로 연장되었고, 유족연금 지급률도 퇴직연금액의 70%에서 60%로 인하되었다[8]. 또한, 상위직급의 높은 연금수급을 방지하기 위해 전(全) 공무원 기준 소득월액 평균액의 1.8배 한도를 두는 기준소득월액 상한제도를 신설하였다. 2009년의 공무원연금개혁은 지급률을 76%에서 62.7%로 낮췄지만 2010년부터 공무원이 된 가입자에게만 적용하는 것으로 하여 실효성이 없다는 비판을 들었으며 이 또한 모수적 개혁에 머물렀다[9]. 2015년 제4차 공무원연금개혁은 2014년 2월 25일에 박근혜 대통령이 경제혁신 3개년 계획을 발표함으로써 촉발해 2015년 5월 28일 국회 본회의에서의 결되기까지 약 15개월로 최단기간에 이루어졌고, 주요 개정 내용의 특징은 '더 내고, 덜 받고, 더 늦게 받는 방식'으로 평가된다[10].

표 1. 2015년 제4차 개정법 요약 ('16.1.1. 시행)

구분	'15년 개혁 이전	'15년 개혁 이후
기여율 및 부담률 인상	기준소득월액의 7%	기준소득월액의 9% (단계적 인상)
연금지급률 인하	재직기간 1년당 1.9%	재직기간 1년당 1.7% (단계적 인하)
소득재분배 도입	없음	지급률 1.7% 중 1.0%(국민연금상당분)에 재분배요소 투입
소득상한강화	1.8배	1.6배로 하향 조정
연금수급요건	20년	10년
재직기간연장	33년	36년(단계적 연장)
연금지급개시 연령 연장	'09년 이전 임용자 60세 '10년 이후 임용자 65세	모든 공무원 65세로 단계적 연장
유족연금 지급률 인하	'09년 이전 임용자 70% '10년 이후 임용자 60%	모든 공무원 60% 적용 개정이후사유발생자부터
연금액 한시 동결	물가인상률 연동 조정	5년간 동결('16~'20년)
연금정지 제도 강화	공무원 군인·사학에 재입용 시 연금 전액 정지	선거직공무원과 정부 전액 출자·출연기관 재취업 고소득자도 연금전액 정지
	근로자 평균임금월액 기준으로 연금정지역 결정('14년 338만 원)	연금수급자 평균연금액 기준으로 연금정지역 결정('14년 224만 원)
	부동산임대 소득은 정지대상 소득에서 제외	부동산 임대소득도 정지대상 소득에 포함
분할연금 제도 도입	없음	혼인기간 5년 이상자 이혼시 해당기간 1/2 분할지급
비공무상장해연금도입	없음	비공무상장 장애로 퇴직 시 지급(공무상장해연금액 1/2)

자료: 2015 공무원연금개혁백서를 바탕으로 재구성[10]

3. 공무원연금제도 개선방안 선행연구

이정우·김희년(2018)은 2015년 공무원연금 개혁에 대한 비판적 평가와 개선방안에서 우리나라 공무원연금제도의 가장 근본적인 문제를 사회적 합의의 부재, 제도 운영과정의 정치적 개입의 여지, 세대 간, 세대 내, 가입자 간 공정성의 확보를 들었으며 이러한 것에 영향을 미칠 수 있는 사안들로 보험료율변경, 적립기금의 규모 및 운영, 연금급여의 재조정 등이 국가의 개입 없이 스스로 이루어질 수 있는 장치가 마련되어야 한다고 밝혔다[11]. 이용하, 김원섭(2015)은 2015년 공무원연금개혁의 평가와 향후 개편방안에 대해 분석하였다. 이 개혁은 큰 성과를 내지 못했다고 했으며, 분석결과 재정안정화와 형평성 문제가 거의 해소되지 않았다고 했다. 제도 구조적 투명성 면에서는 구조적 개혁이 기각되고 모수적 개혁이 채택됐다고 평가했다. 개편방안으로는 제도의 장기지속성과 급여의 적정성 간 조화를 이루는 범위 내에서 개혁이 이루어져야 하고, 공무원연금의 기능적 복합성을 분해해야 한다고 주장하며 현행 공무원연금에서 노후보장(사회보장연금) 성격과 퇴직금(인사정책적 성격)의 성격이 혼재된 부분은 제도의 투명성 제고 차원에서 분리되는 것이 바람직하다고 했다[7]. 정창률, 김진수(2015)는 2015 한국공무원연금개혁의 내용을 평가하고 발전방안을 연구했다. 2015 공무원연금개혁은 절차적 정당성을 통해 이루어진 개혁으로 과거 개혁보다 진일보했다고 봤으나 이러한 절차적 정당성은 개혁 내용의 합리성과 직결되지 않는다고 했다. 정부는 초반에 개혁에 대한 강력한 의지를 표명했지만 공무원연금 재정의 구조적인 문제는 해결되지 못했다고 봤다. 또한, 다양한 대안들로 나왔던 급여상한제, 기여기간 상한제, 기수급자 연금조정 등이 심도 있게 논의되지 못한 채, 기여율과 급여율 논의로 한정된 것을 이 개혁의 한계로 꼽았으며 제도 개선에서는 과소보장과 과잉보장의 혼재를 해결하지 못했다고 평가했다. 한국의 공무원연금개혁은 여전히 부족한 수준으로 평가하였으며 공무원연금에 임하는 정치권의 태도를 사회복지의 정치 종속화라는 우려를 보여주고 있다고 밝혔다[12]. 김대철, 박승준(2016)은 공무원연금개혁안을 정치적 의사결정 측면, 재정안정화 측면, 신규 공무

원 간 형평성 측면, 국민연금과의 형평성 측면에서 분석하고 향후 발전 방향을 제시했다. 2015 공무원연금개혁안이 절충과 타협을 통한 국민적 합의를 끌어낸 최초의 방안이라는 점을 높이 평가했으며, 모수적 개혁에 그쳤다고 보고 향후 재정안정화와 국민연금과의 형평성 및 제도 구조적 통합성을 위해 1986년 일본의 개혁과 같이 소득재분배 기능이 작용하는 방향으로 모색할 필요가 있다고 했다[13]. 김용하(2014)는 공적연금 재정안정화를 위한 정책과제와 개선방안에서 2015년 공무원연금개혁이 수급부담구조 측면에서는 국민연금제도에 접근하였지만, 구조적 개혁은 하지 못하였다. 사학연금과 군인연금도 「공무원연금법」 개정예 준하여 재정안정화 조치가 필요하며, 중장기적으로는 특수직역 연금제도를 공적연금 성격 면에서는 국민연금과 유사한 구조로, 공로보상적 성격 면에서는 민간의 퇴직금(퇴직연금)제도로 전환시켜 제도의 형평성 제고와 함께 재정안정화를 동시에 이루어야 한다고 주장하였다[14].

이와 같은 선행연구는 주로 전문가 집단의 연구분석으로 재정안정화에 초점을 맞추어 공무원연금개혁의 형태나 형평성의 문제, 절차성 등의 범주에서 해결책을 모색하고 있다. 그러나 가장 중요한 것은 직접적인 이해 당사자인 현장 공무원들의 인식에서 그 제도적 개선방안을 예측해 볼 필요성이 있다. 이에 본 연구에서는 새로운 패러다임적 접근으로 Q방법론을 활용하고자 한다.

Q방법론을 활용한 공무원연금제도 관련 연구나 보고서는 전무하다. 이를 통해 공무원연금개혁의 당사자인 공무원들의 주관적 인식의 측면을 파악하고 해당 유형을 나눠 향후 공무원연금제도의 정책적 변동 시 개혁대안에 대한 수용적 차원에 좀 더 근접한 실질적 개선방안을 제시하고자 한다.

III. 연구체계

본 연구는 제4차 공무원연금개혁의 주요 내용에 대해 실제 이해당사자인 공무원 대상으로 인식조사를 함으로써 차후 공무원연금개혁에 필요한 실제적 자료를 획득하여 공무원연금제도 개선방안을 적시하는데 목적이

있다.

공무원연금제도는 1960년 「공무원연금법」이 제정·실시된 이래로 약 60여 년(2020년 기준)이 지나는 동안 사회적·경제적 환경의 변화에 따라 1995년, 2000년, 2009년, 2015년에 걸쳐 총 네 차례의 연금개혁이 이루어졌지만 각 과정마다 정부의 일방적인 개혁 추진으로 인해 관료사회의 반발을 불러온 바 있다. 하지만 2015년에 통과된 제4차 공무원연금제도 개혁은 이전의 연금개혁 과정과는 달리 사회적 합의 기구를 통한 여당과 야당, 공무원단체의 절충과 타협을 통해 이루어졌다는 점에서 큰 차이를 보인다. 그러나 공무원연금법은 공무원이라는 직업적 부분이 소멸되지 않는 한 앞으로 지속적으로 개정되어야 할 부분이기애 이러한 합의를 통한 개혁안을 과연 실제 직무를 수행하고 있는 공무원들은 어떻게 인식하고 있는지가 향후 추진될 연금개혁변수에 중요한 요인을 제공한다고 볼 수 있다.

이에 2015년에 이루어진 제4차 공무원연금개혁 이후 4년이 지난 현시점에서 연금개혁의 주요 내용에 대한 지방공무원들의 인식을 분석하는 데 적합하다고 판단하였다.

조사방법으로는 지방공무원을 대상으로 설문지법을 활용했으며 분석의 도구로는 Q방법론을 적용하였다. 조사대상은 강릉시 공무원이고 조사 기간은 2019년 8월 한 달간 실시하였다.

1. 분석방법

본 연구의 논의 핵심은 현행 공무원연금제도의 주요 내용과 그 실행집행의 방향성에 한계 및 개선의 여지가 요구된다는 사실에 착안하고 있다. 이와 같은 정책요구는 공무원연금제도에 대한 보다 합리적인 정책대안이 도입되어 공무원연금제도의 효과를 현실적으로 극대화할 정책적 수단의 역할을 해야 한다. 이에 논의의 배경을 먼저 고찰하고 수용 당사자들이 표출하는 다양한 의견들을 문제의식을 갖고 의도적으로 반추해 볼 여지가 있다.

정책은 구조적으로 당위성, 실현성, 능률성 등 세 가지 차원에서의 적합성이 확보되어야 한다[표 2]. 당위성 차원은 규범성을 검토하고 정책이 나아가야 할 올바른

방향을 설정하는 것이다. 실현성 차원은 정책이 추구하는 바가 현실적으로 가능한가, 현실 상황에 적합한가에 대한 검토다. 능률성 차원은 당위성, 실현성에 따른 정책을 능률적으로 수행하는 방법에 대한 고려다. 이 세 가지에 따라 정책 목표가 설정되고 실행할 대안과 방법, 시기 등이 결정된다. 이 중에서 어느 한 차원의 적합성이 상실되거나 집행과정 중 문제가 제기되면, 형성된 당시의 정책목표나 수단들을 바꿔야 하는 데 이를 정책변동이라 한다. 의도된 변동은 정책평가의 결과가 정책과정에 환류되어 반영된 결과로 나타나며, 정책환경의 변화에 따라 자연스럽게 변동을 겪게 된다[1].

표 2. 정책의 차원

분석 단위	차원	방향	내용
정책	당위성 차원	어디로 (where-to): 정책 (politics)	무엇을 해야하는가? - 형평성, 반응성, 적절성 (요소: 재분배정책, 형평성 등)
전략	실현성 차원	무엇을 (what-to): 전략 (strategies)	할 수 있는 것만을 목표로 설정 (요소: 개혁방법, 기구, 예산, 충당부채, 재정건전성 등)
전술	능률성 차원	어떻게 (how-to): 전술 (tactics)	목적이 주어져 있고 대안이 나와 있을 때, 그 대안 중에 가장 능률적인 것을 찾아내는 것 - 효과성, 능률성, 적합성 (요소: 기여율, 지급률, 적용대상, 소득대체율 등)

자료: Erich Jantsch, 1970.

본 논문은 이러한 측면을 고려할 때, 일선 현장에서 실제로 응답자들이 공무원연금제도의 여러 가지 사안에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 Q방법론을 통해 알아보려 한다. Q방법론은 구성원들의 일상적이고 주관적 이미지에 대한 분석을 통해 구성원들의 자아구조(schema) 내에 잠재하는 요인들까지도 파악할 수 있게 해주며, 더욱이 기존 연구들의 일반적 접근방식인 연역적 가설의 도출이 아닌 새로운 가설의 발견에 특화된 획기적인 접근법으로 알려져 있다. 또한, 공무원연금제도의 직접 수혜자인 공무원들은 향후 정책변동의 주요한 영향요인의 변수로 작용한다. 이러한 점에서 Q방법론을 통한 정책변동의 수용적 인식의 차원을 밝히는 것은 당사자의 중요성이 강조되는 최근의 논의 경향에 있어 매우 적합하다 할 것이다.

요약하면, 본 연구에서는 Q방법론을 적용하여 다음

과 같은 연구과제들을 해결하는 데에 연구의 초점을 맞춘다.

첫째, 공무원연금제도의 개선방안에 관한 구성원들의 인식유형과 일치점을 확인하도록 한다.

둘째, 취합된 인식유형별로 그 구체적 특징들의 결과에 대해서 비교 논의하도록 한다.

2. 논의설계

본 연구의 일차적 목적은, Q방법론을 활용하여 현 공무원연금제도의 정책적 영역에 관한 구성원들의 인식을 유형화하고, 유형별 특성들을 비교 및 분석하는 데에 맞추었으며 구체적인 연구 진행 절차는 다음과 같다.

표 3. 연구진행 절차

단계 성과	제 1단계 Q Sample 의 구성	제 2단계 P Sample 의 선정	제 3단계 Q Sorting	제 4단계 자료 처리, 분석
진행 절차	1. 기존 연구 분석(구조화 방법) 2. 응답자들의 의견을 종합함. - In-Depth Interview	- 사전 연락을 통해 연구에 동의한 응답자들을 중심으로 Recruiting	- Q 카드 제작(4 X 9 cm) 하드보드 - Q 분포도 작성 - 면접용 설문지 작성 : Q의견을 재정리함.	- PC 용 QUANL 프로그램으로 자료 처리 및 분석
OUT PUT	- Q 모집단 범주화를 통해 18개의 최종 Q Sample 도출	- 설문조사(연구)에 동의하고, 분석에 적합한 행정직공무원 => 최종 P Sample 23명 선정	- Q 분류 - 직접 만남은 E-mail을 통한 조사 및 분석 - Q 카드 : 찬성, 중립, 반대 강제분류	- 각 3개의 Type 도출 - 각 Type의 비교 분석 - 최종 연구 논문 작성 - Implication 도출

1) Q표본(Q-sample)의 구성

본 연구를 위한 Q표본은 공무원연금개혁안에 관한 진술문들로 구성되었다. 이를 위해 이 논문에서는 주제 관련 개념적 고찰을 정확히 하고자 선행연구들에 대한 심층적 문헌 고찰을 통하여 Q모집단을 구성하고 이로부터 논문 주제 관련 가장 대표성 있는 진술문들(Q-statements)을 임의선택방법(유사한 것은 범주화하는 방법을 포함)에 의해 추출하여 Q표본을 구성한다.

이 논문은 앞서 연구 및 실험되어 온 다양한 측정 도구들을 종합적으로 검토하여 진술문의 배치와 구성에 중점을 두어 Q표본을 추출하고 있다. 또한, 이 과정에서 그 의미가 모호하거나 중복되거나 하는 진술문은 최대한 배제하였고, 최종적인 추출 Q표본은 [표 5]에 제시하였다.

표 4. 진술문의 범주화 가이드라인과 Q표본 수

성향	범주화 가이드라인		진술문 수
	긍정 의견	부정 의견	
	공무원연금의 정책적 방향(당위성)		6
	공무원연금의 전략적 방향(실현성)		8
	공무원연금의 전술적 방향(능률성)		4

표 5. Q표본 분류내용

1	공무원의 연금수급요건이 20년에서 10년 이상으로 조정된 것은 적절하다.
2	공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세).
3	공무원의 최저생계비 이하 인류금지로 월 150만 원 기준은 사회적 형평성에 맞다.
4	공무원의 비공무상 장해연금이 공무상 장해연금의 1/2 수준은 적절하다.
5	공무원연금 지급률이 재직기간 1년당 1.9%에서 2035년까지 1.7%로 하향되는 것은 부당하다.
6	공무원연금 기여금이 기준소득월액의 7%에서 2020년부터 9%로 상향되는 것은 부당하다.
7	공무원연금 지급률 1.7% 중 소득재분배 요소로 1%(국민연금상당분) 반영률은 추후 확대되는 것이 바람직하다.
8	공무원연금 지급액에서 선거직 및 정부 전액 출자·출연 기관에 재취업한 경우 연금 전액을 정지하는 것은 바람직하다.
9	공무원연금 지급액에서 부동산 임대소득을 사업소득에 포함하여 연금 일부 정지하는 것은 바람직하다.
10	공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다.
11	공무원연금 유족연금 지급률 60%는 인상해야 한다.
12	공무원연금 분할연금제도 도입(혼인기간 5년 이상자 이혼 시 해당 기간 1/2 분할지급)은 불필요하다.
13	공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다.
14	공무원연금은 수급액이 적어지더라도 국민연금처럼 납입 상한액 도입이 필요하다.
15	공무원연금은 차후 국민연금과 통합하여 연동된 보험료, 급여의 형태로 운영되어야 한다.
16	공무원연금은 노후소득보장의 기능을 충분히 한다고 본다.
17	공무원연금제도 개혁 시 재정적자 해소를 위해 가수급자의 기득권 포기는 불가피하다.
18	공무원연금제도 개혁 시 국민이나 전문가보다 공무원노조의 협의가 가장 중요하다.

2) P표본(P-sample)의 선정

Q방법론은 개인 간의 차이가 아니라 개인 내의 중요성의 차이를 다루는 것이므로, 일반적인 R방법론과는 달리 표본의 수에 아무런 제한을 받지 않는다. 또한, Q

방법론의 목적은 표본의 특성으로부터 모집단의 특성을 추론하는 것이 아니므로 P표본의 선정에서도 확률적 표집 방법을 따르지 않아도 무방하다[15-20]. 하지만 이 논문에서는 연구목적이 공무원연급제도와 개혁안에 관한 수용 유형을 응답자들의 주관성 경향을 분석하는 데에 있으므로 외생변수들을 통제하는 것이 매우 중요한 작업이라는 가정하에 한 개의 유사한 근무처와 업무에 종사하는 응답자들로부터 P 표본을 설정하였다.

3) Q분류작업(Q-sorting)과 자료처리

Q표본 및 P표본의 선정이 끝나게 되면 P표본으로 선정된 응답자들에게 일정한 규칙 하에 Q표본을 분류토록 요구하는데, 이를 Q분류작업이라 부른다. 이러한 Q분류작업은 응답자들이 복잡한 주제나 이슈 또는 상황에 관한 자신의 태도를 스스로 모형화하는 과정으로서, 각 응답자는 각 진술문들을 자독(自讀)하면서 [그림 1]과 같은 형태로 강제적으로 분류하게 된다. 예를 들어 Q표본의 수가 18개인 경우의 Q분류작업은 다음과 같은 논리에 의해 진행된다.

[그림 1]에서 보듯이, 본 연구의 Q분류작업 절차는 응답자들이 Q표본으로 선정된 각각의 진술문들이 적힌 카드를 읽어 가면서 자신이 긍정(+), 중립(0), 그리고 부정(-)하는 크게 3개의 그룹으로 분류하는 작업으로 시작된다. 이어 각각의 그룹에 대해 세부적인 분류작업을 한 번 더 행하게 되는데, 예를 들어 자신이 긍정한 진술문 그룹에 대해서는 그 가운데 자신이 가장 긍정하는 진술문의 순서대로 차례로 골라서 바깥에서부터(+3) 안쪽으로 분류를 진행하게 된다. 마찬가지로 자신이 부정한 진술문 그룹에 대해서도 진행한다. 그리고 긍정 및 부정의 양 끝에 위치한 각각 1개씩의 진술문에 대해서는 좀 더 상세한 코멘트(심층인터뷰)를 달도록 한다. 차후 Q요인(Q-factor)에 대한 해석에 있어 매우 유용한 정보를 제공해 줄 수 있기 때문이다.

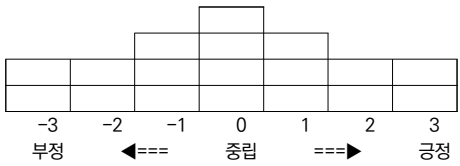


그림 1. Q표본 분포도

한편 Q표본에 대한 분류작업이 끝나면 그 결과는 [표 6] 같은 방식을 통해 각각의 진술문에 대해 일정한 점수를 부여하게 되는데, 그 구체적 방식은 다음과 같다. 즉 [그림 1]의 Q표본 분포도에서 가장 부정적인 경우(-3)를 1점으로 시작하여 2점(-2), 3점(-1), 4점(0), 5점(+1), 6점(+2), 그리고 가장 긍정적인 경우(+3)를 7점으로 부여하여 점수화하도록 한다[표 2]. 이 부여된 점수를 진술문 번호순으로 코딩하고, 이러한 자료를 PC용 QUANL 프로그램으로 Q요인 분석을 하여 그 결과를 얻는다.

표 6. 분포별 점수 및 진술문 수

분포	-3	-2	-1	0	1	2	3
점수	1	2	3	4	5	6	7
진술문 수	2	2	3	4	3	2	2

IV. 논의분석 및 결과

Q요인 분석의 결과는 다음과 같다. 우선 [표 7]에서 보는 바와 같이 총 3개의 요인이 도출되고 있는데, 각각 9명, 6명, 5명으로 구성되고 있으며, 전체변량의 약 52%를 설명하고 있다. 본 연구에서는 이미 지적인 바와 같이 외생변수들을 통제하는 것이 매우 중요한 작업이라는 가정하에 동일한 이슈 관련 기관에 근무하는 응답자들로부터 모든 P표본들을 선정하고 있다. 따라서 이러한 점이 작용한 결과로 판단된다.

표 7. 요인별 고유치 및 설명변량

	factor I	factor II	factor III
eigenvalues	7.3714	3.1186	1.3700
percentages of total variance	.3205	.1356	.0596
cumulative	.3205	.4561	.5157

[표 8]은 연구의 P표본들에 대한 인구통계특성과 인자가중치(factor weight)를 보여주고 있다. 인자가중치가 높을수록 그 사람이 해당 유형의 전형적인 속성들을 보다 많이 지니고 있음을 시사한다.

표 8. P표본의 인구통계특성 및 인자가중치

	ID	성별	연령	거주지	인자가중치
유형1 (N=9)	2	남	52	강릉	2.5296
	3	남	45	강릉	2.4976
	4	남	441	강릉	1.4475
	6	여	30	강릉	.8047
	7	남	40	강릉	1.6754
	11	남	40	강릉	3.4278
	12	여	30	강릉	2.5445
	15	남	30	강릉	3.7418
	20	남	40	강릉	1.4400
유형2 (N=6)	22	남	30	강릉	.9715
	23	여	30	강릉	1.4060
	10	남	40	강릉	.7752
	14	남	40	강릉	.8598
	16	남	50	강릉	.4924
유형3 (N=5)	17	남	30	강릉	1.2504
	18	남	40	강릉	3.3128
	19	남	50	강릉	.3179
	1	남	50	강릉	.9187
	5	남	40	강릉	1.5232
8	남	30	강릉	.3554	
9	남	50	강릉	.1307	
13	남	50	강릉	1.5372	
21	여	30	강릉	.4769	

표 9. 유형 간 상관관계

	유형 I	유형 II	유형 III
유형 I	1.000	-	-
유형 II	.084	1.000	-
유형 III	.366	.295	1.000

[표 9]는 도출된 세 가지 유형 간의 상관계수를 보여 주고 있는데, 유형 I과 유형 III이 가장 큰 상관성을 보였고, 유형 II와 유형 III은 그다음으로 높은 관련성을 보였다. 다만, 유형 I과 유형 II이 가장 낮은 연관성이 있음을 확인할 수 있으며, 이러한 유형들은 다음의 유형별 분석에서 볼 수 있듯이 상호 간 독립적인 의미를 보여 주고 있다.

1. 유형 I (n=9): 연금지급의 능률성 지향형

유형 I은 공무원연금제도의 개선과 관련하여 공무원 당사자들이 연금지급의 수혜자로서 기여율, 지급률, 소득대체율 등의 기능적인 면의 개혁안에 대한 인식범위이다. 이는 연금개혁에 있어 최종 방안인 구체적 수치상의 인식으로 수용과 불용의 모습을 파악할 수 있겠

다.

분석결과 유형 I에 속한 9명의 p-표본은 2번 진술문 [공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세)](표준점수=1.72)]과 6번 진술문[공무원연금 기여금이 기준소득월액의 7%에서 2020년부터 9%로 상향되는 것은 부당하다(표준점수=1.29)]에 상대적으로 가장 긍정적인 의견 일치를 보였다. 반면 불용의 형태는 진술문 16번[공무원연금은 노후소득보장의 기능을 충분히 한다고 본다(표준점수=-1.73)]과 진술문 13번 [공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다(표준점수=-1.76)]으로 나타났다. 이는 공무원연금제도가 근본적으로 제 역할을 하고 있지 못하다는 공무원들의 인식과 보다 현실적인 차원에서의 노후보장이 필요하다는 것을 알 수 있다. 따라서 공무원들의 노후보장과 퇴직금의 형태를 구분할 필요가 있으며 이에 대한 국가의 역할을 투명하게 하여 제공하는 것이 1차적으로 선행되어야 함이 강조된다. 따라서 이는 연금개혁의 기능적 대안을 어떻게 할 것인지에 대한 능률성 차원의 영역으로 보고 유형 I을 연금지급의 능률성 지향형으로 명명한다.

표 10. 유형 I의 표준점수 ±1.00 이상 진술문

	Q진술문	표준점수
긍정	2. 공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세).	1.72
	6. 공무원연금 기여금이 기준소득월액의 7%에서 2020년부터 9%로 상향되는 것은 부당하다.	1.29
	5. 공무원연금 지급률이 재직기간 1년당 1.9%에서 2035년까지 1.7%로 하향되는 것은 부당하다.	1.18
	10. 공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다.	1.02
부정	16. 공무원연금은 노후소득보장의 기능을 충분히 한다고 본다.	-1.73
	13. 공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다.	-1.76

2. 유형 II (n=6): 연금지급의 당위성 지향형

유형 II는 공무원연금제도의 개선과 관련하여 공무원 연금제도 자체의 근본적 가치와 수단으로서의 개념성을 중요시하고 있다.

표 11. 유형II의 표준점수 ±1.00 이상 진술문

	Q진술문	표준점수
긍정	18. 공무원연금제도 개혁 시 국민이나 전문가보다 공무원 노조와의 협의가 가장 중요하다.	1.47
	2. 공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세).	1.39
	1. 공무원의 연금수급요건이 20년에서 10년 이상으로 조정된 것은 적절하다.	1.31
	16. 공무원연금은 노후소득보장의 기능을 충분히 한다고 본다.	1.19
	10. 공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다.	1.11
부정	9. 공무원연금 지급액에서 부동산 임대소득을 사업소득에 포함하여 연금 일부 정지하는 것은 바람직하다.	-1.19
	8. 공무원연금 지급액에서 선거직 및 정부 전액 출자·출연 기관에 재취업한 경우 연금 전액을 정지하는 것은 바람직하다.	-1.29
	13. 공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다.	-1.33
	15. 공무원연금은 차후 국민연금과 통합하여 연동된 보험료, 급여의 형태로 운영되어야 한다.	-1.82

분석결과 유형II에 속한 6명의 p-표본은 18번 진술문 [공무원연금제도 개혁 시 국민이나 전문가보다 공무원 노조와의 협의가 가장 중요하다(표준점수=1.47)], 2번 진술문 [공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세)](표준점수=1.39)], 1번 진술문 [공무원의 연금수급요건이 20년에서 10년 이상으로 조정된 것은 적절하다(표준점수=1.31)], 16번 진술문 [공무원연금은 노후소득보장의 기능을 충분히 한다고 본다(표준점수=-1.19)], 10번 진술문 [공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다(표준점수=1.11)]의 순으로 긍정의 의견이 나타났다. 반면 진술문 9번 [공무원연금 지급액에서 부동산 임대소득을 사업소득에 포함하여 연금 일부 정지하는 것은 바람직하다(표준점수=-1.19)], 진술문 8번 [공무원연금 지급액에서 선거직 및 정부 전액 출자·출연 기관에 재취업한 경우 연금 전액을 정지하는 것은 바람직하다(표준점수=-1.29)], 진술문13번 [공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다(표준점수=-1.33)], 진술문15번 [공무원연금은 차후 국민연금과 통합하여 연동된 보험료, 급여의 형태로 운영되어야 한다(표준점수=-1.82)]의 항목 순으로는 강한 부정의 의견이 나타났다. 이는 공무원연금제도가 법률에 따라 보장하고 있는 근본적 가치인 일종의 사회보험, 재해보장, 안정된 직무를 위한 기본적 조치가 당사자들에게는 수혜금을 삭감한다든지 등의 이중적 잣대로 인해

연금의 형평성을 오히려 하향시키는 것으로 그 제도적 가치를 실효성이 없게 훼손하고 있는 부분으로 나타난다고 할 수 있겠다. 따라서 이는 공무원연금제도의 적절성, 반응성, 형평성 등 정책의 기본이념 형태로 유형 II를 연금지급의 당위성 지향형으로 명명한다.

3. 유형III (n=5): 연금지급의 실현성 지향형

유형III은 공무원연금제도의 개선 시 공무원연금개혁에 있어 개혁방법을 어떻게 할 것인가로 매우 중요한 요소들을 나타낸다. 이는 전략을 어떻게 짜고 무엇을 실행해야 할 지인데 실제 할 수 있는 것만을 목표로 설정하여 수용의 확률적 상황을 높일 수 있는 요소인 것이다.

분석결과 유형III에 속하는 5명의 p-표본은 2번 진술문[공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세)](표준점수=1.81)], 10번 진술문[공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다(표준점수=1.32)], 18번 진술문 [공무원연금제도 개혁 시 국민이나 전문가보다 공무원 노조와의 협의가 가장 중요하다(표준점수=1.29)], 3번 진술문[공무원의 최저생계비 이하 압류금지로 월 150만 원 기준은 사회적 형평성에 맞다(표준점수=1.00)]에 긍정적 일치를 보였다. 반면에 13번 진술문[공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다 (표준점수=-1.39)], 17번 진술문[공무원연금제도 개혁 시 재정적자 해소를 위해 기수급자의 기득권 포기는 불가피하다(표준점수=-1.94)]에서 보면 당사자인 공무원들은 공무원연금제도 실현의 방법에 있어서 일반적으로 국민연금 수혜자들이 생각하는 기준과는 달리 수급이 더 우수하다고 여기지 않는다는 것이다. 특히나 기존 수급자의 재직기간에 따른 기여 여부를 두고 보면 더 나은 혜택이 주어져야 함에도 적자 해소를 위한 책임을 공무원 스스로가 져야 한다는 것에 상당히 부정적 인식을 하고 있다는 것은 애초 공무원연금개혁을 실현하고자 했던 이유를 무색하게 하고 있음을 나타낸다. 따라서 이는 정책 대안의 적절성과 그에 따른 순응적 집행 확보의 문제로 인해 나타난 것으로 유형III을 연금지급의 실현성 지향형으로 명명한다.

표 12. 유형Ⅲ의 표준점수 ±1.00 이상 진술문

	Q진술문	표준점수
긍정	2. 공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세).	1.81
	10. 공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다.	1.32
	18. 공무원연금제도 개혁 시 국민이나 전문가보다 공무원 노조와의 협력이 가장 중요하다.	1.29
	3. 공무원의 최저생계비 이하 임금이므로 월 150만 원 기준은 사회적 형평성에 맞다.	1.00
부정	13. 공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다.	-1.39
	17. 공무원연금제도 개혁 시 재정적자 해소를 위해 가수급자의 기득권 포기는 불가피하다.	-1.94

4. 일치 항목 분석

본 연구에서 분석된 유형에서 동의성이 높은 진술문은 총 6개 항목으로 나타났다. [표 13]에서 보면 2번 진술문[공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세)(표준점수=1.64)], 10번 진술문[공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다(표준점수=1.15)], 11번 진술문[공무원연금 유족연금 지급률 60%는 인상해야 한다(표준점수=0.06)], 12번 진술문[공무원연금 분할연금제도 도입(혼인기간 5년 이상자 이혼 시 해당기간 1/2분할 지급)은 불필요하다(표준점수=0.03)]에는 긍정적 일치를 나타냈고, 14번 진술문[공무원연금은 수급액이 적어지더라도 국민연금처럼 납입 상한액 도입이 필요하다(표준점수=-0.45)], 13번 진술문[공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다(표준점수=-1.49)]에는 부정적 일치를 나타냈다. 이들 유형을 능률성, 당위성, 실현성 별로 제 구분하면 긍정적 인식에 능률성 1개 항목(2번 진술문), 당위성 1개 항목(10번 진술문), 실현성 2개 항목(11번 진술문, 12번 진술문)이고 부정적 인식에는 실현성 1개 항목(14번 진술문), 당위성 1개 항목(13번 진술문)의 일치가 나타났다. 이는 공무원연금제도 개혁에 있어서 가장 중요한 것은 당사자들이 실제 직면하게 되는 수치상의 개혁안을 얼마나 수용할 수 있을지에 대해 의미 있음을 부여한다. 또한, 한편으로는 정부의 제도개혁에 대한 부정적 차원의 인식이 불용의 상태로 지속될 수 있음을 의미한다. 즉, 공무원연금개혁은 그 제도의 지속성으로 인해 향후 계속해서 정책변동을 일으킬 수밖에 없는데 이와 같은 공

무원의 주관적 인식적 측면은 정부 신뢰도에 악영향을 미쳐 어떤 정책의 변화도 순응하기 어려워지게 되는 것이다. 이에 그 무엇보다도 우선해야 하는 것은 정부도, 전문가도, 노조 대표도 아닌 공무원 개별 당사자들의 충분한 의견수렴과 구조화된 체계에서의 지속적인 현장의 모니터링을 통한 파악 등과 끊임없이 소통하면서 추후 이를 바탕으로 한 협상과 조정이 필요함이 강조된다.

표 13. 유형 간 일치되는 진술문

	일치 진술문	표준점수
긍정	2. 공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세).	1.64
	10. 공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다.	1.15
	11. 공무원연금 유족연금 지급률 60%는 인상해야 한다.	0.06
	12. 공무원연금 분할연금제도 도입(혼인기간 5년 이상자 이혼 시 해당기간 1/2 분할지급)은 불필요하다.	0.03
부정	14. 공무원연금은 수급액이 적어지더라도 국민연금처럼 납입 상한액 도입이 필요하다.	-0.45
	13. 공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다.	-1.49

V. 결론

1. 분석의 요약

본 연구의 목적은 공무원연금의 실제 수혜자인 공무원들이 변동된 공무원연금제도에 대해 어떻게 수용하고 있는지에 대한 주관성 인식 경향을 Q방법론을 통해 파악하고 개선방안을 제시하는 데 있다. 행정직 공무원 100명을 대상으로 18개의 Q-표본으로 분류한 설문지를 배포하여 총 23부가 회수되었다.¹ Q분석결과 본 연구에서 유형화된 형태로 ‘연금지급의 능률성 지향형’, ‘연금지급의 당위성 지향형’, ‘연금지급의 실현성 지향형’으로 명명한 3가지 유형이 도출되었으며 이에 대한 함의는 다음과 같다.

첫째, 유형 I은 연금지급의 능률성 지향형으로 주관적 인식 경향이 동일한 범위 안에서 긍정이든 부정이든 결국은 구성원들이 서로 일치하는 인식 관계를 나타내

¹ 연구대상 모집단 100명(행정직 공무원)을 대상으로, ‘Q방법론을 활용하는 설문조사’를 설명하였으며, 정확히 이해하고 올바르게 설문에 응답한 23부를 회수하여 분석에 적용하였음.

고 있다. 이는 애초 공무원연금제도의 개혁 목적에 적합한 대안인지의 여부이다. 공무원 당사자들의 기여율이나, 지급률, 소득 대체율, 신·구세대 적용의 적절성에 대한 수용 여부를 보여준다. 그 중 진술문 2번[공무원의 정년과 연금지급개시 연령을 일치시켜야 한다(현행 정년60세-연금지급 개시 65세)]은 유형 I, II, III 전체 긍정 인식 중 가장 높은 비율인 표준점수 1.81을 나타냄으로 공무원들이 퇴직 후 연금지급 공백 기간에 대한 경제적 영역에 대한 불안감을 나타낸다. 박현숙·임정도(2012)의 표본조사에 의하면 공무원들이 '공적연금의 충족 정도가 부족하다'는 응답자가 56%(응답자 409명 대상)로 나타난 바 있다[21].

따라서 무엇보다 공무원연금개선 방향에 있어 우선시 되어야 할 부문으로 공무원들은 당사자 개인의 수혜적 상황을 극대화할 수 있는지를 중요하게 고려한다는 것으로 그 대안을 실질적 차원에서 모색할 필요가 있다.

둘째, 유형 II는 연금지급의 당위성 지향형으로 이는 형평성과 적절성에 대한 인식이다. 특히 진술문 18번[공무원연금제도 개혁 시 국민이나 전문가보다 공무원 노조와의 협의가 가장 중요하다.]은 긍정의 가장 높은 표준점수(1.47)를 나타냄으로 향후 공무원노조의 역할이 과거보다 더 비중 있게 부각 되어야 할 필요성을 보여준다. 이로 인한 공무원들의 인식은 공무원연금개혁이 적절했음을 수용하게 될 것으로 본다. 또한, 진술문 10번[공무원연금 기금고갈로 인한 정부보전금제는 당연하다(표준점수=1.11)]과 진술문 13번[공무원연금은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다(표준점수=-1.33)]에서 보면 공무원들은 해당 수혜수준에 있어서 타 공적연금과의 형평성의 문제에 대해 크게 인식하지 않는 거로 나타난다. 실제 우리나라 국민연금은 기금고갈 시 정부가 지속적으로 지급보장을 하겠다는 명문화되어 있는 부분이 없다. 즉, 공무원연금의 정부보전금제도와 같은 부분이 없기 때문에 늘 형평성의 문제가 대두되고 있음에도 불구하고 인식의 범위가 한정되어 있음을 의미한다고 볼 수 있겠다. 따라서 연금지급의 당위성과 관련한 부분을 좀 더 확대하여 살필 필요가 있고 당사자인 공무원들의 주관적 인식의 범주에서 타 공적연금의 제도적 맥락에 대한 이해도를 높일 필요

가 있다. 이는 근본적으로 공적연금이라는 틀 안에서 본다면 공무원연급에 한정해서만 수용의 문제를 볼 것이 아니라 타 공적연금과의 맥락도 살펴봄으로써 수혜 당사자의 연금 혜택의 효율성을 좀 더 높이고자 한다면 반듯이 고려해야 할 부분이다.

셋째, 유형 III은 연금지급의 실현성 지향형으로 공무원 연금개혁을 왜 해야 했는지에 대한 근본적 정책변동의 상황을 공무원들이 어떻게 인식하고 있는지 나타난다. 진술문 18번 [공무원연금제도 개혁 시 재정적자 해소를 위해 기수급자의 기득권 포기하는 불가피하다.(표준점수=-1.94)]과 [공무원연급은 국민연금과의 수혜수준 비교 시 훨씬 더 이상적이다.]라는 진술문 13번은 각각 부정과 긍정의 범주에 있으나 결국은 노후소득보장 강화를 위한 측면을 본다는 것이다. 즉 이는 공무원연금 개혁을 통한 재정건전성의 문제를 해결하기 위해 공무원연금개혁을 실시했지만 과연 당사자들의 고충을 담보로 한 공무원연금개혁이 향후 효과를 나타내는 실효성이 있을지를 드러내는 부분이다. 또한, 공무원들이 수급액 삭감으로 충당부채에 과연 얼마나 기여하게 될지에 대한 인식이 불분명하기 때문에 더욱이 노후소득보장 강화에만 초점이 맞춰진다고 볼 수 있겠다. 공무원 연금개혁을 위한 방법의 문제 등을 고려했을 때 전략적으로 그 목적에 부합했는지에 대한 주관적 인식의 부분으로 볼 수 있으며 이는 수혜당사자들이 공무원연금개혁 단행 목적에 대해 얼마나 깊이 있게 인지하고 있는지의 여부를 파악할 수 있는 부분이라 하겠다.

넷째, 유형 I, 유형 II, 유형 III의 분석된 결과의 상관관계를 보면 공무원들의 공무원연금제도에 대해 인식하는 범주가 구체적으로 나타난다. 공무원연금제도 개선을 위한 긍정 및 부정적 의견을 조합하여 3가지 유형이 도출되었으며 유형 I, 유형 II, 유형 III에는 상호 독립적이며 긍정적인 상관관계가 있으므로 나타났다. 이는 공무원들이 공무원연금제도에 대한 인식의 방향에 대체적으로 명확한 특성을 나타낸다는 것을 의미하는바, 유형별로 나타난 주관적 인식의 상태를 바탕으로 보면 결국 공무원연금제도 개선방안에는 당사자인 공무원들에게 수용의 영역에서 정책효과가 나타나도록 함이 요구된다는 것이다. 이때 정책에 있어서 수용이란 공무원들이 정책의 내용, 집행 행동, 집행 성과 등을 내면적·심

리적으로 받아들이는 것을 말하는데 공무원연금제도 개혁안에 대한 수용성이 높아지면 정책효과가 높아지나, 반대의 경우에는 정책효과가 낮아지는 정도를 지나 수용거부 현상이 나타나 정책효과가 없는 집행으로 전락하니[22] 각 유형 간의 분석결과에 따른 유기적 조화를 고려하여 공무원연금제도 개선방안을 모색해야 할 것이다.

2. 정책적 함의

본 연구는 Q방법론을 활용한 공무원연금제도 개선방안에 대한 주관성 인식 연구로 그 분석에 따른 내용을 바탕으로 다음과 같은 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 공무원연금개혁의 목표를 달성하기 위한 여러 가지 절차·방법·수단 등의 정책대안은 고정불변일 수가 없다. 이에 따라서 순응적 집행을 확보하기 위해서는 당위성과 실현성, 능률성 등에 문제가 없도록 해야 하는데 이는 무엇보다 수혜당사자인 공무원들의 요구 및 지지의 수준, 개혁 내용 등에 대해 긍정 인식이 확보되어야 성공적인 집행을 되는바 향후 정부는 지속적으로 점진적인 노력과 충분한 시간을 갖고 정책의 수정을 위한 관리를 해나가 실정과 변화에 맞춰 공무원들에게 실질적으로 충족되는 대안을 형성함이 모색되어야 할 것이다.

둘째, Q방법론을 활용한 분석방법은 공무원연금제도 개혁안에 대한 주관성 인식의 경향을 나타내는 데 있어 실제 수혜당사자들이 느끼는 기대와 요구를 면밀히 분석하는 유용함을 제공한다. 이를 바탕으로 대상 집단의 반응과 실질적 정책에 대한 요구와 기대 등을 파악함으로써 집행정책의 수정에 유용함을 제공할 것으로 본다.

본 연구는 Q방법론을 활용하여 행정직 공무원을 대상으로 공무원연금개혁 개선방안에 대한 주관적 인식 유형을 연구로 정한바 그 범주에 있어서는 한계가 있다. 향후 후속 연구에서는 첫째, 다양한 직군의 공무원을 대상으로 유형을 분류할 필요가 있고 또한 공무원연금개혁의 과정과 내용을 분리하여 해당 수혜자인 공무원들의 인식적 특성을 좀 더 세분화하여 고찰해 볼 필요가 있겠다. 둘째, 더불어 수용과 불용의 항목을 구분하여 인식적 특성을 구체적으로 파악하는 것이다. 이

두 가제의 분석이 함께 이루어진다면 공무원연금개혁의 진행 과정과 개혁 내용에 있어 수혜당사자들에게 좀 더 현실적인 순응의 정당성이 확보될 것이고 그 목적에는 더욱 부합하는 개선방안들이 도출될 것으로 본다. 그러나 공무원연금제도의 지속가능성을 놓고 본다면 좀 더 거시적인 차원에서 대처할 필요가 있다. 급변하는 세계에 제4차 산업혁명 시대를 맞아 초연결, 초융합을 지향하는 상황에서, 정부 정책의 재형성이 뒤쳐진 프로세스로 현재와 같은 상시적 개혁만을 실행해서는 안 된다.

따라서 정부는 Big Data나 AI 등을 활용한 시스템을 구축하여 적립기금의 규모, 기여율, 지급률, 운용 등이 변동상황에 따라 자동적으로 적용되도록 해야 한다. 이로 인해 형평성과 공정성을 확보하고 정치적 개입 등이 배제된다면, 집행에 대한 공무원들의 순응적 수용의 상태가 나타날 것이다. 또한, 공무원연금제도도 종신연금으로써의 제 역할을 실행할 수 있을 것이며, 그에 따라 공무원들의 정부에 대한 신뢰도도 상승할 것으로 기대한다.

참고 문헌

- [1] 박근후, 강근복, 김재관, 박정택, *정책학*, 서울 : 대영문화사, 2016.
- [2] E. Jantsch, "From forecasting and planning to policy sciences," Policy Sciences, American Elsevier Publishing Co. Vol.1, pp.31-47, 1970.
- [3] 신명주, "정책변동의 영향요인연구: 제4차 공무원연금개혁을 중심으로," 의정논총, 제14권, 제2호, pp.211-247, 2019.
- [4] <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1063286&cid=40942&categoryId=31713>
- [5] 배용수, 주선미, "제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석 : 복합흐름모형의 적용을 중심으로," 국정관리연구, 제11권, 제2호, pp.109-141, 2016.
- [6] 공무원연금연구센터, *연금개혁의 전략과 방법-공무원연금개혁 정책결정과정 분석*, 공무원연금관리공단, 2008.
- [7] 이용하, 김원섭, "2015년 공무원연금 개혁의 평가와 향후 개편방향," 응용통계연구, 제28권, 제4호,

pp.827-845, 2015.

[8] 행정안전부, *공무원연급제도의 현황과 이슈*, 2016.

[9] http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/24/2015032400976.html

[10] 인사혁신처, *2015년 공무원연급개혁백서*, 2017.

[11] 이정우, 김희년, “2015년 공무원연급 개혁에 대한 비판적 평가와 개선방향,” *비판사회정책*, 제58호, pp.7-52, 2018.

[12] 정창률, 김진수, “한국 공무원연급 개혁 평가 및 발전 방안,” *한국사회보장연구*, 제31권, 제4호, pp.227-252, 2015.

[13] 김대철, 박승준, “공무원연급 개정이 재정건전성 및 형평성에 미치는 영향 -2015년 개정법을 중심으로,” *제도와 경제*, 제31권, 제4호, pp.227-252, 2016.

[14] 김용하, *공무원연급개혁방안*, 한국연금학회 공무원연급개혁을 위한 정책 토론회 발표 자료, 2014.

[15] 김홍규, *Q방법론의 이해와 적용*, 서강대 언론문화연구원, p.45, 1990.

[16] 김홍규, “주관성 연구를 위한 Q방법론의 이해,” *간호학 논문집*, 제6권, 제1호, pp.1-11, 1992.

[17] 선우동훈, “Q방법론에 의한 소비자행동 연구,” *한국방송광고공사, 광고연구여름호*, 제11호, p.7, 1991.

[18] S. Brown, *Political Subjectivity: Applications of Q Methodology*, New Haven: Yale University Press. p.46, 1980.

[19] S. J. Simmon, “Health: A Concept Analysis,” *Int. J. Nurs. Study* Vol.26, No.2, pp.155-161, 1989.

[20] W. Stephenson, “Consciousness Out-Subjectivity,” In, *The Psychological Record*. p.18, 1968.

[21] 박현숙, 임정도, “공무원들의 노후생활에 대한 인식 및 준비정도,” *한국콘텐츠학회논문지*, 제12권, 제12호, pp.248-260, 2012.

[22] 허범, “새로운 공공정책의 모색: 민본행정의 이념과 과제,” *한국행정학회 제1차 국제학술대회발표논문집*, pp.100-133, 1988.

저 자 소 개

신 명 주(Moung-Joo Shin)

정회원



- 2018년 2월 : 가톨릭관동대학교 공행정학과(행정학박사)
- 2015년 9월 ~ 2020년 2월 : 가톨릭관동대학교 공공행정학과 초빙교수
- 2020년 3월 ~ 현재 : 가톨릭관동대학교 공공행정학과 조교수

〈관심분야〉 정책평가, 정부혁신 및 조사방법

이 제 영(Jei-Young Lee)

종신회원



- 2005년 2월 : 한국외국어대학교 신문방송학과 (정치학박사)
- 2005년 3월 ~ 2007년 8월 : (사)미디어미래연구소 책임연구원
- 2008년 3월 ~ 현재 : 가톨릭관동대학교 광고홍보학과 부교수

〈관심분야〉 : 광고영상, 미디어 및 커뮤니케이션