「지방정부연구」 제23권 제1호(2019 봄): 391-415
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.1 (2019 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.1.16

정책형성의 과정에서 전략(strategy), 전술(tactic) 프레임과 프레이밍의 동태성(dynamics): 공무원 연금제도 개혁 사례를 중심으로

전 미 선*
조 원 희**

국문요약

본 연구는 전략(strategy), 전술(tactic) 프레임(frame)이라는 새로운 프레임 유형을 제시하고, 프레임의 동태적 특성을 '2015년 공무원 연금개혁' 사례를 통해 분석하였다. 전략(strategy) 프레임은 가치판단이나 이념, 이데올로기의 방향성을 나타내고, 전술 프레임(tactic frame)은 전문적인 용어나 구체화된 단어로 구성되어 전략프레임의 하위 요인으로 특징 지었다. 사례 분석을 위해 공무원연금개혁 특별위원회의 회의록과 종합일간지를 중심으로 하여 질적 내용분석(content analysis)을 이행하였다. 그 결과, 전략프레임으로 '보수적 재정운용', '확장적 재정운용', '제도의 특수성', '제도의 형평성', '당사자 중심 합의', '국민적 합의', '효율성 및 효과성', '민주성'이라는 프레임이 논의되었다. 그리고 '재정건전성'과 '노후소득보장', '공무원의 특수성'과 '국민과 형평성', '사회적 대타협'과' 정당민주주의', '개혁의 시급성'과 '충분한 합의 과정'이라는 전술적 프레임이 활용되고 있었다. 여당, 정부, 야당, 공무원 노조는 자신에게 유리한 전략프레임 관련 단어를 활용하는 것이 빈도수 분석에서 명확한 차이가 발견되었다. 또한 프레이밍의 동태성에서는 전략적(strategy) 프레임 보다 전술적(tactic) 프레임을 변화시키고 있음을 알 수 있었다. 본 연구는 기존의 프레임의 위계적 차원이 담겨있는 전략, 전술 프레임 유형을 도출했다는 의미를 갖는다.

주제어: 공무원연금개혁, 프레이밍, 전략적 프레임, 전술적 프레임, 프레이밍 동태성

Ⅰ. 서론

정책의 형성은 수많은 개개인의 의사결정(decision-making)의 총합으로 구성된다. 개인은 정보를 선택적으로 받아들이는 '인지적 절약자(cognitive miser)'라고 할 수 있다(Aronson, 1999). 즉, 최소한의 인지적 노력을 투입하여 자신의 원하는 산출을 이끄는 '경제적 합리성(economic rationality)'을 추구하는 것이다. 한편, 경제적 합리성에 관한 논의와 반대로 Tversky & Kahneman(1974)은 개인이 "일관되게 편향(bias)"된 행태를 보이며, 비합리성(Irrationality)'에 의해 지배당한다고 보았다. 이처

* 제1저자
** 제2저자

럼 개인은 의사결정과정에서 정보처리의 효율화를 추구하는 동시에 불확실성 하에 제한된 정보를 선택적으로 수용한다. 이러한 정보의 선택적 수용은 프레임(frame)의 구성과 그 내용에 따라 달라진다. 프레임은 문제 상황에 대한 이해의 체계와 해결방안을 제시하는 틀인 것이다.

정책과정의 직접적 행위자인 정책 엘리트들은 프레임을 통해 국민들의 정책 수용성에 영향을 미치고자 한다. 더욱이 '4차 산업혁명'으로 대두되는 급속한 기술 환경의 변화와 복잡성으로 인해 정책과정에 참여하는 행위자들의 이해관계가 복잡해지고 있다. 프레임에 대한 논의가 부재한 상황에서는 정책과정에 수반되는 갈등상황에 대한 이해와 문제해결을 위한 통합적 시각을 형성하기 어렵다. 이러한 맥락에서 이해관계자의 참여에 대한 정보공개의 수준과 의사결정의 시간 등 세부적인 절차에 대한 고려가 중요하게 여겨진다(김창수, 2015).

본 연구는 정책과정에서 프레임의 형성이 중요한 역할을 한다는 인식에서 출발하였다. 기존의 프레임이론에 대한 이론적 고찰을 통해 다양한 학문 분과에서의 프레임에 대한 연구를 살펴보고 행정학 분야의 연구들을 함께 검토하였다. 기존의 프레임 유형에 대한 논의는 갈등관계에서 등장하는 행위자와 행위자 간 갈등의 양상을 식별하고 묘사하는 것을 중심으로 이루어졌다. 그러나 갈등과정에서 특정 행위자가 '어떻게' 그러한 프레이밍을 활용하는지, 그리고 합의의 결과에 대해 특정 행위자가 '어떻게' 더 불만족 하는지 등을 프레이밍과 관련한 구체적 설명에는 한계가 존재한다.

따라서 본 연구에서는 전략(strategy), 전술(tactic) 프레임이라는 새로운 유형을 제시하여 각 행위자의 프레이밍 양상을 구체화하고, 프레이밍 과정의 동태성에 대한 논의를 기반으로 2015년 공무원 연금개혁과정에 대해 보다 구체적으로 설명하고자 한다. 프레이밍의 동태성은 프레임의 형성과 형성 이후 리프레이밍으로 나타나는데, 이를 전략 프레임과 전술 프레임이라는 프레임의 이중적 구조를 바탕으로 분석함으로써 개혁과정의 프레이밍 변화를 보다 구체적으로 묘사하고자 한다. 이를 바탕으로 단순 갈등 과정의 묘사뿐만 아니라, 합의 과정에서 '왜 어떤 행위자는 보다 적극적인지', '왜 어떤 행위자는 합의의 결과에 대해 불만족 하는지'까지 구체화하는 것을 목적으로 한다.

2015년 공무원 연금개혁과정은 1년 3개월이라는 비교적 짧은 기간에 이루어졌다. 그리고 그 과정 중에 정책의 직접적인 행위자로서 여당, 야당, 정부와 공무원 노조 각각의 입장을 반영하는 상이한 프레임간의 갈등(frame conflict)과 프레임의 통합, 재조정 등이 일어났다. 특히 관련 지식이 부족한 국민들에게는 공무원 연금 개혁의 전문적 지식이나 정보보다 각 행위자가 제시한 프레임에 근거해 정책에 대한 판단과 이해가 형성되었다. 즉, 공무원연금 개혁과정은 '현상을 이해하는 일정한 틀' 이라고 할 수 있는 프레임에 형성에 정책 행위자와 수용자가 민감하게 반응하였던 사례이다. 결론적으로 본 연구는 전략, 전술 프레임의 개념과 특징은 무엇인지 그리고 프레이밍의 동태성의 현상이 어떻게 나타날 수 있는지를 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구

1. 프레이밍의 개념 및 유형

프레임(frame)은 다양한 개념적 논의가 진행되어 왔다. 초기 프레임 연구의 대표 학자라고 할 수 있는 Bateson(1955)은 동일한 행동으로부터 원숭이들이 싸움과 놀이라는 서로 다른 개념적 해석이 가능하다고 보았다. 이후에 Goffman(1974)은 "상황에 대한 정의"를 통해 프레이밍이 의도적이고 전략적으로 활용될 수 있다고 하였다. 한편, 정치학 분야에서는 프레임은 권력집단 또는 지배엘리트들이 달성하려는 목표를 위한 하나의 수단으로 간주하기도 하였다. 예를 들어, Pan & Kosicki(2001)는 프레이밍을 '담론공동체(discursive community)'의 형성을 위한 전략적 과정으로 보았다. 또한 Chong(2000)은 '합리적 선택(rational choice)'의 일환으로 여론의 지지를 얻고자 프레임을 활용한다고 보았다.

한편, 프레이밍의 유형은 다양한 프레임의 특징을 종합하여 발전되어 왔다. 구체적으로 프레임의 유형은 크게 과정을 중심으로 살펴보는 종단적(longitudinal) 접근과 경쟁하는 복수의 프레임의 특성을 살펴보는 횡단적(cross-sectional) 접근으로 구분할 수 있다. 우선, 프레이밍의 과정을 중심으로 전개하는 종단적(longitudinal) 논의로는 Benford & Snow(2000)의 연구가 있다. 이 연구에서는 담론화 과정(discursive process), 전략적 과정(strategic process), 경합적 과정(contested process)을 통해 프레임이 발달 되거나 정교화 된다고 보았다. 담론화 과정(discursive process)은 관련된 이야기, 대화, 문서화된 소통을 포함하는 개념이다. 그리고 전략화 과정(strategic process)은 추구하는 목표를 달성하기 위해 연결(bridge), 증폭(amplification), 확장(extension), 변화(transformation)의 단계를 통해 프레임이 정치적 지지를 획득하는 측면이다. 마지막으로 경합적 과정(contested process)은 다양한 프레임이 존재함에 따라 대응되고 상반되는 활동이 발생하는 것을 중점적으로 본다. 이러한 경합적 프레임 중에서 더 포괄적이고 유연하며 신뢰성이 높은 프레임이 성공적으로 지배적 프레임이 될 수 있다고 하였다. 이와 비슷한 맥락으로 이동훈·김원용(2012)은 이슈의 잠재기, 점화기, 고조기, 쇠퇴기의 사안의 과정에 따라 프레임도 형성기, 경쟁기, 주도기, 쇠퇴기가 진행되다가 지배적 프레임이 등장하는 과정을 거친다고 한다.

프레임의 특정한 속성에 대한 나열을 하는 횡단적 논의는 다음과 같이 정리할 수 있다. Donnellon & Gray(1990)는 갈등관련 프레임을 실질적(substantive), 손익(loss-gain), 특징 부여(characterization), 과정(process), 결과(outcome), 기대(aspiration) 프레임의 6가지 종류로 세분화 하였다(심준섭·김지수, 2010; 심준섭, 2011). 이후 Lewicki et al.(2003)는 특징부여(characterization), 손익(gain-loss) 프레임 외에 정체성(identity), 갈등관리(conflict management), 사회적 통제(social control), 상황요약(whole story frames), 권력(power), 위험(risk)을 추가하여 8가지 프레임의 유형을 나열하였다. 한편, Benford & Snow(2000)는 프레이밍을 문제 진단적(diagnostic), 처방적(prognostic), 동기 유발적(motivational) 프레이밍으로 구분하였다. 진단적(diagnostic) 프레이밍은 특정 상황에 대한 자신의 입장을 구체화하고 문제를 파악하는데 영향을 미친다. 처방적(prognostic) 프레이밍은 문제의 해결의

방안에 대한 프레임을 의미한다. 마지막으로 동기 유발적(motivational) 프레이밍은 관련 행위자들을 동원하고 참여를 유도하도록 하는 속성을 가지고 있다.

2. 프레이밍 이론에 관한 선행연구

프레이밍 이론에 관한 행정학적 접근은 정책갈등을 중심으로 언론이나 미디어의 역할, 이해당사자간의 프레임간의 차이에 대한 강조 등을 통한 프레이밍 이론에 관한 논의가 이루어졌다. 예를 들어, Schon & Rein(1994)는 정책갈등은 프레임들 간의 갈등이라고 보았다. 그리고 하연섭(2010)에 의하면 프레임은 일반 국민들에 정책을 정당화하기 위해 정책엘리트들이 활용하는 상징이나 개념이며, 정책적 쟁점을 자신에게 유리하게 해석하도록 하는 과정임을 언급하였다. 본 연구에서도 이러한 맥락에서 프레이밍은 프레임(frame)을 형성하는 과정을 이며, 사건을 해석하고 조직화하는 정신적인 과정의 개념으로 보고자 한다(Snow et al, 1986; snow, 1988). Hulst & Yanow(2014)는 사회운동이론과는 구분되는 정책학적 의미의 프레이밍의 특수성을 강조하였으며, 정책과 관련한 프레이밍의 형성 과정을 'selecting', 'naming', 'storytelling', 'sense-making', 'categorizing'으로 구분하였다. 프레이밍은 자신 개인이 어떻게 되고 싶은지 등과 관련된 규범적 인식과 함께, 반응적(reflective) 성격으로 인한 동태적 특성이 있음을 강조하였다. 그리고 Schultz(2012)의 연구에서는 정책의 아젠다(agenda) 형성을 통한 전략적 프레이밍의 활용을 BP사의 멕시코만 기름유출 사건을 중심으로 의미론적 네트워크 분석을 통해 실증연구를 이행하였다. 마지막으로 Kangas et al.(2014)의 연구에서는 핀란드의 공공부조정책에 대한 지방정부와 연방정부를 옹호하는 4가지 프레임(Equity, Costs, Rightfulness, Specificity)에 대한 설문조사를 통해 실증연구를 분석하였다. 또한 프레이밍이 공중의 의견형성뿐만 아니라 정책에 영향을 주는 외부의 충격을 함께 살펴보아야 한다는 변증법적 탐색을 시도하였다.

국내에서는 2000년대 후반부터 프레이밍 이론을 본격적으로 정책 분야의 사례를 통해 설명하기 시작하였다. 강민아·장지호(2007)는 방사성폐기물처리장입지 선정과정과 관련된 정책결정에 있어서 정책결정자나 시민단체들이 자신들의 주장에 대한 수용성을 높이고자 프레이밍(framing)을 전략적으로 활용한다고 하였다. 프레이밍에 대한 담론분석을 통해 프레임 규명, 확대, 연장, 변형을 통해 대립되는 두 프레이밍을 유도하는 행위자들이 서로 다른 의미부여를 사례를 통해 구체적으로 분석하였다. 그리고 나태준(2009)은 지방자치단체 공무원과 민간 환경감시단의 배출업소 관리업무에 대해 즉, 동일한 정책내용에 대한 설문조사의 결과를 바탕으로 특수한 집단의 인식적 차이를 살펴보았다. 그리고 집단의 프레임이 개인의 프레임에 영향을 미치며 정책을 이해하고 정책에 대한 태도를 형성하는데 중요한 요인이 될 수 있음을 밝혔다. 또한, 하연섭(2010)은 정책의 성공과 실패는 정책에 대한 국민의 수용도에 큰 영향을 받으며, 복잡한 사회문제가 국민에게 전달되는 과정을 프레이밍을 통해 형성된다고 하였다. 이 연구는 정부와 언론의 프레이밍이라는 '이중의 틀 직기(dual framing)'라는 개념을 통해 교육정책사례를 중심으로 교육인적자원부의 보도 자료와 교육기사를 비교분석하였고, 특정 정책에 대해 정책의 유형별로 언론의 보도 경향은 상이하

게 나타났으며, 정부의 보도 자료가 특정 언론사의 시각에 따라 1면에 구성되거나 보도가 축소 또는 확대된다는 결론을 도출하였다. 마지막으로 심준섭·김지수(2010)의 경우, 청주시 화장장 유치 사례를 대상으로 갈등의 단계별로 당사자들의 프레임 특성과 변화과정을 분석하였다. 정책 갈등이 진행되는 과정에서 인식의 프레임이 변화되기도 하고 고정되기도 하였으며 갈등 당사자의 공통된 프레임 여부에 따라 갈등의 완화정도가 상이하게 나타남을 문헌분석과 인터뷰를 통해 살펴보았다.

결론적으로 국내 행정학의 연구에서는 프레이밍이 정책결정과 갈등의 과정에 미치는 영향의 중요성에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 특히, 프레이밍에 대한 담론적 접근을 중심으로 하나의 사례에 대한 두 가지 경쟁 프레임의 이분법적 구도를 중점적으로 살피고 있다. 따라서 프레이밍의 보다 다양하고 포괄적인 프레이밍 이론에 대한 접근과 함께 이분법적 구도를 넘어서는 시각의 경쟁프레이밍에 대한 분석이 요구된다.

3. 공무원 연금제도 개혁에 관한 선행연구

우리나라 공무원연금개혁에 관한 선행연구들도 공무원개혁의 개혁과정 속에서 등장하는 행위자(actor)와 행위자를 둘러싼 담론을 중심으로 이분법적 관점에서 분석이 이루어 졌다. 김선빈·장현주(2016)는 공무원연금의 재정적 문제에서 비롯된 개혁논의는 오랫동안 이어져온 반면, 개혁과정은 짧게 이루어졌다는 측면에서 우연성이 존재한다고 밝히고 있다. 이에 공무원연금 개혁과정을 kingdon의 다중흐름모형을 분석틀로 분석하였다. 공무원연금개혁 필요성에 대한 문제인식(문제의 흐름), 박근혜 정권 이후 국가적 분위기 전환(정치의 흐름), 정부와 여당 및 야당의 정책대안 내용(정책의 흐름)을 중심으로 분석하였다. 또한 공무원연금 개혁의 진전이 있을 수 있었던 원인을 강한 정책선도가의 존재(대통령 및 여당)로 지적하였다. 이창호(2017)는 대표적인 공적연금제도인 공무원연금과 국민연금의 개혁과정에서 보수와 진보 언론사의 논조와 프레임을 비교분석하였다. 보수언론의 경우 일관되게 연금개혁에 대해 신자유주의적 개혁안을 강조한 반면, 진보언론의 경우에는 개혁에 반대하거나 중립적인 성향을 바탕으로 해결방안을 모색하는 것으로 나타났다. 또한 전영준·장현주·권태형(2016)은 공무원연금 개혁과정에서 나타난 여러 행위자(actor) 간의 담론의 변화와 경쟁을 바탕으로 공무원 연금개혁의 지배적인 프레임을 분석하였다. 대표적으로 '모수 개혁론', '개혁 기피론', '개혁 속도론', '구조적 개혁론'과 같은 5개의 프레임이 도출되었으며, 개혁시기별 네트워크 분석을 실시하여 프레임 사이의 밀도의 변화를 살펴보았다. 분석 결과, 모수적 개혁에 그친 공무원연금개혁은 지배적 행위자와 그에 대항하는 행위자 간의 프레임 경쟁을 바탕으로 개혁초기의 구조적 개혁과 유사하게 귀결된 결과임을 도출하였으며, 담론분석결과에 네트워크분석이라는 양적 분석기법을 적용하여 분석범위를 확장하였다. 공무원연금 개혁과정에서 발생하는 불필요한 갈등상황에 대해 비판적으로 분석하였던 이정우·김희년(2018)을 제외하면, 크게 개혁찬성진영과 반대진영 사이의 담론에 집중하여 이분법적인 분석으로 귀결되고 있다.

따라서 본 연구에서는 프레이밍에 대한 유형을 포괄적인 의미와 이데올로기를 포함하는 전략

적 프레임과 보다 세부적인 근거를 토대로 형성되는 전술적 프레임으로 나누어 살펴보고자 한다. 이러한 프레이밍에 대한 이해는 단순히 정책에 대한 이분법적 대립을 넘어서 프레이밍의 개념의 층위에 대한 거시적 시각을 제시하는 새로운 유형을 이론적으로 제시하는 의의가 있다. 또한 이러한 프레이밍의 유형을 공무원연금개혁의 사례를 중심으로 적용하여, 프레이밍의 동태적 특성 또한 함께 살펴보고자 한다. 프레임은 한번 형성되면 정박 효과(anchoring effect)가 발생하며 쉽게 변화하기 어렵지만(Tversky & Kahneman, 1974) 갈등과정에서 상대방의 프레임에 대한 관찰과 상호대응으로 리프레이밍이 발생한다. 이러한 프레임의 형성 이후 리프레이밍 되는 현상을 프레임의 동태적 특성이라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 공무원 연금제도 사례 개요

1. 공무원 연금제도 의의

1949년 제정된 우리나라의「국가공무원법」제 27조는 “공무원으로서 상당한 연한 성실히 근무하여 퇴직하였거나 공무로 인한 부상 또는 질병으로 퇴직 또는 사망하였을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 연금을 지급한다.”고 명시하고 있다. 이에 근거하여 1960년 1월 1일「공무원연금법」이 공포되어 시행되었다. 공무원 연금제도는 사회보험(social insurance)의 원리를 기본으로 하며, 강제적 가입을 조건으로 하는 공적연금(public pension)의 하나이다. 그리고「공무원연금법」제1조에 의하면 "공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·장애에 대하여 적절한 급여를 지급함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 이바지“하려는 목적이 있다. 국가 공무원 재직 중의 사고나 퇴직 후의 소득상실을 보상하기 위한 사회보장적 측면측면과 인사 행정적 측면의 성격을 함께 지닌다. 사회보장적 측면은 사회보험의 원리를 의미한다. 이는 사회의 연대성(solidarity)에 의한 사회적 약자에 대한 법적 보장을 의미하며, 보험을 통한 위험분산(risk sharing)의 기능을 포함한다. 즉, 보험급여로서의 성질로 인해 피보험자인 공무원이 일정한 요건을 충족시키는 경우 본인이 사망할 때까지 연금을 수령할 수 있으며. 그 이후에는 유족연금형태로 받게 된다. 여기서 고용주로서의 국가는 연금 제공자(provider)로서의 역할을 수행한다.

2. 공무원 연금제도의 특징

1) 공무원 연금제도의 운영체계 및 현황

공무원 연금제도의 급여종류는 단기 보험사고에 대비하는 단기급여와 장기적인 소득보장을 목적으로 하는 장기급여로 나눌 수 있다. 장기급여 중 퇴직급여와 유족급여는 공무원과 정부가 공동으로 부담하며, 그 외의 급여는 국가 또는 지방자치단체에서 전액 부담하고 있다(공무원연금공단,

2013). 2000년 공무원 연금법 개정 이후, 정부나 지방자치단체가 부담하는 부담금(공무원연금법 제 1항 10호)과 피용자인 공무원이 부담하는 금액인 기여금(공무원연금법 제1항 9호)으로만 공무원연금이 조성되는 것이 아니라 추가적인 연금적자에 대해서는 부족분에 대해 정부보전의 기능이 강화되었다(최재식, 201). 그러므로 실질적으로 재정방식은 부분적립방식(Partial funded system)에서 2000년 이후부터는 사실상 부과방식으로 운영되고 있다(공무원연금공단, 2013). 공무원연금 재정은 1993년도에 처음으로 연금수지 불균형 문제가 발생하면서 재정안정화 문제가 대두되었다. 즉 연금제도가 성숙화 되고 고령화 사회가 도래하면서 연금기금의 악화와 미래세대의 책임부담 등의 문제가 가시화되고 있다.

2) 2015년 공무원 연금제도 개혁의 특성

2015년 공무원 연금제도 개혁과 관련된 중점 사건은 아래의 〈표 1〉과 같이 요약할 수 있다. 본 공무원 연금개혁은 약 1년 4개월(2014년 2월~2015년 5월) 이라는 짧은 기간 동안에 진행되었다. 그리고 오스트리아(1997년~2005년) 8년, 영국(2011년~2015년 현재 추진 중) 5년 이상, 일본(2012년~2015년 현재 추진 중) 등 외국의 경우 점진적으로 개혁이 진행된 것에 비해 단기간에 개혁이 완수되었다. 2009년 공무원연금 개혁에 4년(2006년~2009년) 동안 진행된 것에 비해서도 비교적 짧은 시간이라고 볼 수 있다(인사혁신처, 2015a).

〈표 1〉 2015년 공무원 연금개혁 개요

구분	내용
2014년	
2월 25일	- 박근혜 대통령의 공적 연금 개정 의사 표시(경제혁신 3개년 계획 발표: 공무원 연금 등 3대 직역연금 개혁)
4월	- 기획재정부의 국가결산시 연금충당부채의 보고, 새누리당 경제혁신특별위원회 공적연금 개혁분과 위원 임명
5월	- 정부에서 더내고 덜받는 공무원 연금 개혁안 준비
9월	- 한국연금학회의 공무원 연금 개혁안 공개
10월 17일	- 정부 '납입액 41% 올리고, 수령액 34% 삭감' 개혁 방안 여당에 보고
10월 23일	- 새누리당 공무원 연금 개혁 테스크 포스 가동
10월 27일	- 새누리당 개혁안 발표(재직 공무원 '기여율 10%, 지급률 1.25%', 신규 공무원 '기여율 4.5%, 지급률 1%')
12월 19일	- 여야, 공무원연금 개혁 특위 및 대타협기구 연내 구성 합의
12월 23일	- 여야, 공무원연금개혁 특별위원회 구성 합의
12월 29일	- 「공무원연금개혁 특별위원회 구성 결의안」, 「공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구 구성 및 운영에 관한 규칙」의 국회 본회의 의결
2015년	
1월 7일	- 국민대타협기구 첫 회의
1월12일	- 공무원연금특별위원회 첫 회의

2월 5일	- 정부, 재직 공무원 '기여율 10%, 지급률 1.5%' 기초안 제시
3월 10일	- 국민대타협기구 중간합의문 발표 "공무원 연금 개혁 필요성 같이 인식해"
3월 19일	- 공무원 단체, 소득대체율 30년 기준 60% 제시
3월 25일	- 새정치민주연합(야), '기여율 7% + α, 지급률 19% - β' 개혁안 제시
3월 26일	- 여당 추천 김용하 교수, '신-구 분리 포기 제안, 기여율 10%, 지급률 1.65%'제안
3월 27일	- 국민대타협기구 종료, 여야 실무기구 구성 합의
4월 9일	- 정부, 국민대타협기구 합의 재정추계 모형에 따른 재정분석겨로가 발표
4월 20일	- 일부 공무원단체 연금개혁안 제시(기여율 차등 적용 방식 등), 정부 '김용하안' 연금개혁 타협안으로 처음 제시
4월 30일	- 공무원 단체, 지급률 '1.75%'로 후퇴, 여당 1.75에서 1.7% 단계적 인하안 제시
5월 2일	- 여야 공무원연금개혁 잠정 합의만 도출 '기여율 9%, 지급률 1.7%' - 공무원연금 특별위원회 개혁안의 의결로 활동 종료됨 - 청와대 및 정부 "여야 국민연금 소득대체율 50%로 인상 합의는 월권" 이라고 비판
5월 6일	- 여·야 원내대표 '국민연금 소득대체율 50%' 국회 규칙안 명기 관련 협상 결렬, 공무원연금법 개정안 국회 본회의 처리 무산
5월 10일	- 청와대, '국민연금 소득대체율 인상 제외한 공무원연금 개혁안' 처리 촉구
5월 18일	- 조윤선 청와대 정무수석, 공무원연금 갈등 책임지고 사퇴
5월 22일	- 새정치연합, 문형표 복지부 장관 해임건의안 요구, 새누리당 반대로 협상 재교착
5월 26일	- 공무원연금 여야 간사(조원진-강기정) 합의안문 추인 ' 국민연금 명목소득 대체율 50% 논의, 사회적 기구 설치 ' 규칙안 명기, 새누리당 문형표 해임건의안 불가 확인
5월 29일	- 국회 본회의에서 공무원연금법 개정안 통과

자료: 공무원연금 일지 관련 기사 수정 및 보완

2015년 공무원 연금개혁은 기여율을 2009년 이후 7%에서 9%로 상향하며, 지급률은 1.9%에서 1.7%로 감소시키는 조정과 함께 재정건전성 제고를 위한 절감방안을 추진하였다. 공무원연금에 최초로 소득재분배 기능을 도입하였다. 공무원 개인 소득에 공무원 전체 평균소득의 50%를 반영하여 상위 직급 연금액 감액폭이 더 커지고, 하위 직급에 대해 보상을 유도하는 것이다. 즉, 국민연금과의 구조적 형평성을 달성하려는 '구조개혁적 모수개혁'에 해당한다고 보고 있다(인사혁신처, 2015b). 2015년 공무원연금법 개정안은 2016년 1월 1일부터 시행되었으며, 주요 내용은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 2015년 공무원 연금법 개정안 주요 내용

구분	종전	2015년 개정
기여율	기준소득월액의 7%	기준소득월액의 9% (2020년까지 단계적 인상)
지급률	재직기간 1년당 1.9%	재직기간 1년당 1.7% (2035년까지 단계적 인하)
연금지급 개시 연령	2010년 이후 임용자 65세, 2009년 이전 임용자 60세	임용시기 구분 없이 65세로 단계적 연장(1995년 12월 31일 이전 임용자는 종전 규정 적용)
연금액 인상기준	매년 소비자물가지수(CPI)에 따라 연금액 조정	향후 5년간 연금액 동결(2016년부터 2020년까지)
유족연금 지급률	2010년 이후 임용자 60%	전·현직 공무원 모두 60% (기존 유족연금수급자는 종전 지급률 유지)
소득상한제의 기준소득월액	전체 공무원 기준소득월액 평균액의 1.8배	전체 공무원 기준소득월액 평균액의 1.6배
연금수급요건 재직기간	20년 이상 재직,	10년 이상 재직
연금지급정지 요건	(전액 정지) 공무원 재임용시, (일부 정지) 소득심사기준 '근로자평균임금월액'	(전액정지) 선거직 및 정부 전액출자·출연기관 재취업한 고소득자 추가, (일부 정지) 부동산 임대소득 포함, '평균연금월액'으로 소득기준 하향
기타	-	연금지급률 1.7% 중 1%에 소득재분배 요소 도입

자료: 공무원 연금법(공무원연금공단, 2015. 05. 29.)

Ⅳ. 프레이밍을 통한 사례분석의 연구 설계

1. 연구모형과 분석방법

전략(strategy)과 전술(tactic)은 군사 용어로 많이 쓰이며, 경영학 분야에서도 많이 활용되고 있다. 전략은 장기적이고 근본적인 계획으로 전술보다 상위개념이다. 전술은 일정한 목적을 달성하기 위한 구체적인 수단이나 방법을 의미한다. 전략이 어떤 곳을 지향해야하는 방향성을 더 포함하며 전술은 상대적으로 단기적 관점을 내포한다. 이러한 전략과 전술의 개념을 프레임의 유형에도 적용이 가능하다.

전략 프레임과 전술 프레임의 개념에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선, 전략 프레임은 어떠한 제도나 현상에 대한 가치판단이나 이념, 이데올로기의 방향성을 포함하며 전술보다 거시적이다. 이러한 전략, 전술 프레임의 개별적 특징은 아래의 〈표 4〉와 같이 정리할 수 있으며, 이와 같은 특징을 바탕으로 다음의 논의가 가능하다.

첫째, 논의의 범위가 전략 프레임은 거시적이고 전술 프레임은 미시적이다. 앞서 언급한 전략과 전술 단어 자체의 특징에서 볼 수 있듯이, 전략 프레임은 어떠한 이데올로기나 가치관이 포함된 단어를 통하여 프레임을 형성한다. 이에 반해 전술 프레임은 전략 프레임에서 활용하는 단어 보다 구체화된 수준의 단어를 활용하여 미시적인 범위의 논의를 구성한다.

둘째, 전략 프레임에 근거하여 전술 프레임이 등장한다. 전략 프레임은 특정한 행위자가 근본적으로 내포하고 있는 가치를 반영한다. 갈등 또는 합의 과정에서 참여하는 행위자들은 개별적인 전략 프레임을 형성하며, 스스로가 바람직하다고 판단되는 결과를 도출하기 위해 전술 프레임을 활용한다. 협상의 과정에서 행위자들이 의도적으로 자신의 전략 프레임에 부합하는 단어들을 선택하여 스토리를 만들어 가는 행태가 전술 프레임으로 등장한다.

셋째, 전략 프레임은 비교적 장기적으로 지속되는 반면, 전술 프레임은 상대적으로 단기적으로 지속되는 특성이 존재한다. 앞서 언급했던 것처럼, 전략 프레임은 특정한 행위자의 근본적인 가치를 반영하기 때문에 갈등 과정에서 변화가 이루어지기 어렵다. 전술 프레임의 경우, 최적의 협의 결과를 이끌어내기 위한 목적을 바탕으로 구체적 수준의 단어를 통해 구성되기 때문에 전략 프레임보다 상대적으로 짧게 지속되는 경향이 존재하며, 변화의 유동성이 높다.

넷째, 갈등과정에 참여하는 행위자들은 각자 최적의 합의(개혁의 결과)를 도출하기 위해 전술 프레임의 변화를 모색한다. 기존의 프레이밍 과정과 관련한 연구에서는 하나의 프레임이 어떻게 형성되고, 변화하는지(리프레이밍)에 주목하였다. 그러나 프레임을 전략과 전술이라는 이중적 구조를 가지는 개념으로 바라본다면, 이러한 리프레이밍은 좀 더 입체적인 의미를 가진다. 협의과정에서 행위자들의 전략 프레임은 상대적으로 고정적으로 잔류하고, 행위자들은 이러한 전략 프레임의 제약 속에서 전술 프레임의 변화를 통해 최적의 합의를 이끌어 낼 수 있도록 노력하는 것이 리프레이밍의 형태로 나타나는 것이다.

다섯째, 갈등의 결과가 모든 행위자들에게 만족스럽지 못할 가능성 또한 전략 및 전술 프레임을 통해 예측이 가능하다. 즉, 개혁의 결과가 특정한 행위자의 전략 프레임에 잘 부합하는 반면, 다른 행위자의 전략 프레임에는 부합하지 않는 경우를 의미한다. 결론적으로 프레임의 이중적 구조에 집중함으로써 프레임의 형성과 리프레이밍 과정을 보다 입체적으로 묘사하는 것을 넘어, 합의 결과에 대해 어떤 행위자가 더 납득하거나 그렇지 못하는지 그 근거 또한 설명이 가능하다.

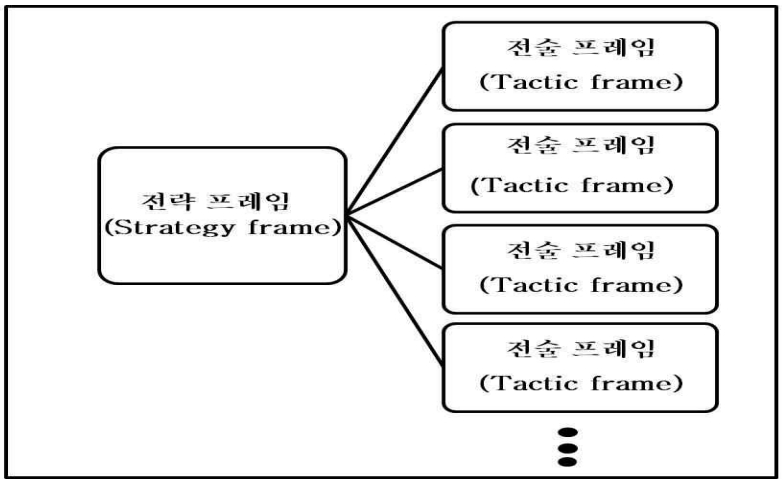
〈표 3〉 전략 프레임(strategy), 전술 프레임(tactic frame)의 특징

구분＼유형	전략 프레임(strategy frame)	전술 프레임(tactic frame)
가치	직접적	간접적
구체화 정도	낮음	높음
구성 언어의 성격	거시적 단어	미시적 단어와 수식어를 통한 강조
프레임의 지속성	장기적	단기적

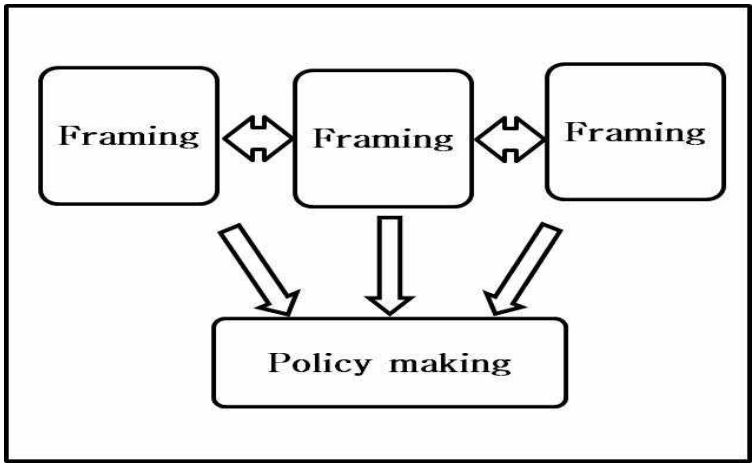
본 연구에서는 기존의 프레이밍 이론에 대한 이론적 탐색을 기초로 하여 전략 프레임과 전술 프레임에 대한 개념적 정의 및 공무원연금제도 개혁의 사례의 적용을 이행하고자 한다. 또한, 공무원 연금제도 개혁 내에서 각 정책관련 행위자들의 프레이밍의 동태적 변화에 대한 탐색을 함께 분석한다. 기존에 프레이밍 동태성에 관한 연구는 주로 리프레이밍에 주목했었다. 하지만 이러한 리프레이밍을 포함하면서 초기 프레이밍을 형성하는 논의까지 프레이밍의 동태성이라고 볼 수 있

다. 본 연구에서는 공무원 연금개혁의 프레이밍의 과정에 대해, 초기에 전략프레임에서의 프레이밍의 형성과, 이후 전술프레이밍에서 리프레이밍 과정이 수반되는 프레임의 동태성에 주목하였다. 즉, 프레이밍의 동태성을 구성하는 프레이밍의 형성과 리프레이밍이 전략과 전술 프레이밍에서 이를 전술 프레임과 전략 프레임이라는 프레임의 이중적 구조에 따라 분석하였다. 이러한 구체화를 통하여 개혁과정의 프레이밍 변화를 보다 구체적으로 묘사할 수 있다. 이상의 논의를 바탕으로 설정한 연구의 모형은 아래의 〈그림 1〉과 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 1〉 전략 프레임과 전술 프레임의 유형화



〈그림 2〉 프레이밍의 동태성



공무원 연금개혁 사례의 분석을 위한 자료는 공무원연금제도 개혁을 위한 국민대타협기구 와 공무원연금개혁 특별위원회의 회의자료, 정부의 '공무원 연금개혁' 홈페이지 자료, 정당 및 공무원단체의 보도 자료를 활용하였다. 또한 프레이밍의 동태성을 살펴보기 위해 한국언론진흥재단

(www.kpf.or.kr) 홈페이지를 통해 기사를 검색하여 살펴보았다.

분석 방법은 두 가지 연구모형에 따라 서로 다른 방법을 활용하였다. 우선 전략, 전술 프레임의 분석을 위해서 공무원 연금개혁의 주된 행위자들의 담론분석(discourse analysis)을 중심으로 진행하였다. 연금개혁을 위한 행위자로는 여당(새누리당), 정부(청와대, 대통령), 야당(새정치민주연합, 정의당), 공무원 노조(대한민국공무원노동조합총연맹, 한국노총 공무원연금특위, 공적연금강화를 위한공동투쟁본부, 한국교원단체총연합회)로 구분하였다. 국민대타협기구와 위원 구성은 아래와 같으며 이들이 중복적으로 공무원연금개혁 특별위원회 위원회의 회의에 참여하였으므로 프레임 형성의 주된 행위자로 이들을 상정하였다.

〈표 4〉 국민대타협기구 전체회의 위원 명단

구분	여당(새누리당)	야당 (새정치민주연합, 정의당)	정부(청와대)	공무원 노동조합
이름	조원진	강기정	김동원	안양옥
	김현숙	김성주	김성렬	류영록
	(여당 지명 전문가)	(야당 지명 전문가)	이태한	김명환
	김상호	김연명	황서종	김성광
	김용하	이병훈	이근면	
	김태일	정용건	김승호	
	양준모	정재철		

자료: 공무원연금개혁(http://www.gepr.go.kr) 홈페이지

전략, 전술 프레이밍 유형에 관한 분석을 위해 국민대타협기구 전체 회의록(1차-6차), 공무원연금개혁 특별위원회 회의록(1차-12차)에서 1차적으로 거시적인 전략 프레임을 도출했다. 전략프레임과 전술프레임을 도출 한 후, 주요 정책관련 행위자별로 회의록을 편집하여 '말셈 41' 프로그램의 활용을 추가적으로 이행하였다. 그리고 회의록 내에서 주요행위자들의 질의응답 및 정보취득 목적의 대화를 제외한 가치판단이 담긴 단어, 구, 문장 추출. 전술적 프레이밍(광범위하며 이념적)과 전략적 프레이밍(세부적이며 보다 가치판단 배제)을 구분했다.

프레이밍의 동태성 분석은 질적 연구를 기초로 하는 내용 분석(content analysis)을 활용하였다. '한국언론진흥재단' 홈페이지에서 '공무원연금 개혁'을 키워드로 하여 전국종합일간신문[1)]에서 사설 및 칼럼을 제외한 내용을 검색하였다. 검색의 기간은 2014년 2월 25일부터 2015년 5월 31일까지이며 총 885건이 도출되었다. 기사의 헤드라인이나 언론사의 사견이 들어간 사설이나 오피니언 부분은 배제하였으며, 각 공무원연금관련 행위자의 의견을 직접 인용하거나 내용을 전달하는 사항을 활용하였다. 동태성 분석을 위한 시기 구분은 공무원 연금개혁의 중요 사건이 되는 시점을 기준으로 하였다. 공무원 연금개혁을 위한 행위자의 적극적인 의견표명은 개혁안의 제시에 반영되어 있다고 생각하며, 분수령이 되는 사건을 아래의 〈표 5〉과 같이 제시하였다.

1) 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보, 아시아투데이

〈표 5〉 공무원 연금개혁의 동태성 분석을 위한 시기 구분

구분	시기	내용
1기	2014. 02. 25 ~ 2015.2.5	대통령의 공무원 연금개혁 의지 공식적 표명 ~ 공무원 연금개혁 정부안 발표
2기	2015. 02. 6. ~ 2015. 3. 26.	~ 공무원 연금개혁 야당안 발표
3기	2015. 3. 27. ~ 2015. 5. 2.	~ 공무원 연금개혁 여야합의안 발표
4기	2015. 5. 3. ~ 2015. 5. 31.	~ 공무원 연금개혁 개정안 국회본회의 통과

Ⅴ. 프레이밍과 공무원 연금제도 개혁 사례 분석 결과

1. 공무원연금제도의 전략, 전술 프레임 분석

공무원연금제도 개혁 사례를 통해 전략 프레임과 전술 프레임을 구분해서 분석한 결과는 아래의 〈표 6〉과 같다. 이는 정책관련 행위자(여당, 야당, 정부, 공무원 노조)가 회의에 직접적으로 언급한 담화내용을 근거로 구성하였다.

우선, 공무원연금개혁의 방향성에 있어서 재정건전성과 노후소득보장의 강조점에 따라 구체적인 전술프레임이 상이하게 나타났다. 재정건전성의 프레임 안에는 매년 누적된 적자, 수지균형의 문제 등 국가재정위기의식을 야기 하는 경제적 관점이 포함되었다. 국가 재정 위기는 과도한 복지지출과 국제적 경제위기(2008년 금융위기), 해결하기 어려운 사회문제에 대한 정책적 비용 등으로 인해 세계적으로 심각해지고 있다. 이러한 맥락에서 공무원 연금에 대한 불균형적 수지 구조와 정부 보전금의 증가가 연금개혁의 필요성을 야기했다. 특히, '연금 충당부채(Accrued Pension Liability)'[2]의 용어의 정의와 활용과 관련된 논란이 공무원 연금 특별위원회(이하, 연금 특위) 회의 기간 동안 자주 발생하였다. '연금 충당부채'에 대한 정확한 이해와 합의에 이르기까지 논쟁의 범위가 확산되었다. 그리고 정부 보도 자료나 연금 개혁을 위한 홍보 자료에서 국민들에게 부정확한 판단을 야기한다는 주의가 있었다. 즉, 정부와 여당이 '연금 충당부채'를 '빚'과 '적자'개념으로 개혁의 정당성과 시급성, 재정적 측면을 강조한 프레임에 대해 야당과 공무원 노조의 비난과 이에 따른 갈등이 회의 내에서 자주 등장하였다.

- 공무원 연금특위 제2회 강○○: 기재부 자료가 '연금 충당부채는 모든 국민의 세금으로 부담해야 하는 부채가 아님', 그런데 대통령이 뭐라고 하냐 하면 '2089년 연금 충당부채 484조, 1인당 915만 원 모두 국민의 세금으로 부담해야 되고, 1인당 빚이 915만 원이다', 박근혜 대통령 신년 기자회견이 이래요. 이러니까 공무원들이 돌아 버리려는 거 아닙니까. 왜 속입니까,

2) '연금 충당부채(Accrued Pension Liability)'는 연금가입자가 현재까지 보험료를 납부한 기간에 대해 향후 지급해야 할 연금급여의 총액을 말하며, 공무원 연금의 경우 이미 퇴직한 수급자의 향후 연금과 재직자의 현재까지 근무로 발생한 연금을 포함하는 개념이다(공무원연금관리공단, 2013).

국민들한테?
- 공무원 연금특위 3회 강○○: 대통령부터 모두가 마치 915만 원이 세금으로 내야 할 빚처럼 불안감을 조성..
- 공무원 연금특위 제4회 정○○: 가장 기본적인 재정방식에 대한 이해가 없으셔서 이것을 섞어 쓰다 보니까 충당부채와 연금 적자를 마구 마구 섞어 써서, 의도적인 것인지 의도적이지 않은 것인지 먼저 딱 때리기를 484조 또는 1175조라고 하는 이름표 없는 어마어마한 천문학적 숫자만 인터넷에 돌아다니고..
- 공무원 연금특위 8회 김○○: 충당부채를 갑자기 여기다 집어넣어 가지고 충당부채 때문에 나라가 망하게 되었다 이렇게 얘기를 하면 이게 도대체 무슨 말이에요?
- 공무원 연금 특위 8회 배○○: 그런데 결국은 언론 등을 통해서 충당부채를 국민들이 엄청나게 부담해야 되는 것처럼 또 호도하고..

이에 반해 사람들의 노후시기에 소득을 보장하는 것이 연금의 중요한 기능임을 강조하는 입장이 대립하고 있었다. 이러한 진영에서는 고령화 사회에서 노인빈곤, 노인자살, 노후소득이슈를 고려해야 하는 국가적 책임을 언급하고 있었다. 이러한 프레임을 활용하는 행위자로는 주로 야당과 공무원 노조 중심 이 프레임이 활용되고 있었다.

- 공무원 연금특위 5회 김○○: 국가는 국민의 노후를 책임지지 않음, 무작정 연금제도를 깎아서 하향평준화 시키는 것만이 과연 정말 올바른 방법인가 하는 것
- 공무원 연금특위 12회 강○○: 공무원들은 노후생활에 대한 또 다른 불안을 간직할 수밖에 없습니다. 따라서 이런 결과는 공직사회의 부정과 비리 근절이라는 또 다른 사회적 비용이 필요한 상황

두 번째로 국민연금과의 관계를 바라보는 전략 프레임은 제도의 특수성 또는 제도의 형평성 차원에서 나타났다. 이를 기반으로 하는 전술 프레임은 공무원의 특수성과 국민과 공무원의 형평성으로 살펴볼 수 있었다. 공직의 특수성과 인사행정적 측면에서의 직업공무원제도, 공무원에 대한 일방적 비난 프레임에 대한 감정적 호소가 나타났다. 한편, 국민연금과 공무원연금의 형평성 측면에서는 공무원 보수의 향상에 따른 공무원연금의 관대한 지급, 국민연금과의 통합을 유도하는 OECD의 권고 등을 전술프레임으로 활용하고 있었다. 예를 들어, 공무원의 보수 기준을 100인 기준 사업장의 근로자와 비교하는 경우와 300인 기준 근로자와 비교하는 입장에 따라 공무원의 낮은 보수에 대한 은급(恩給)적 성격이나 국민과의 형평성에 대한 인지과정이 상이한 프레임 아래 논의가 진행되었다.

- 공무원 연금특위 4회 황○○: 공무원의 특수성은 공무원연금말고도 다른 인사제도들을 통해서 많이 지금 보완이 되고 있다고 저희들은 생각합니다.
- 공무원 연금특위 4회 이○○: 조세 부담, 재정적인 문제가 있으니까 이런 특수성을 전연 무시해서라도 하여튼 조세 균형을 일치시켜 나가는 게 맞다라는 그런 주장이십니까?

- 공무원 연금특위 5회 권○○: 적어도 공무원과 비교하려면 여러 가지 교육수준이라든지 경력 이런 걸 고려해 봤을 때는 300인 이상 민간기업체가 합당한 것이 아닌가 이렇게 생각돼서 비교를 했고요. 그럴 때 단순하게 비교하면 2013년도 평균임금이 300인 민간기업체는 445만 원이고 반면에 공무원은 435만 원입니다. 그런데 만일에 여기서도 공무원의 교육수준과 연령을 감안 한다 라면 공무원의 월평균 소득은 민간보다 굉장히 낮을 겁니다 .
- 공무원 연금특위 5회 김○○: 100인 을 준거집단으로 하는 것이 훨씬 더 보편적이지 않나 민간 100인 이상의 상용근로자에 비해서는 높은 것으로

세 번째로 개혁의 합의방식에 있어서 전략 프레임은 당사자 중심의 합의 중시와 국민적 합의 중시로 구분할 수 있었다. 이를 바탕으로 사회적대타협주의와 정당민주주의로 전술적 프레임을 구성하였다. 사회적 대타협주의는 정부와 공무원노조의 합의를 통한 사회적 연대를 중시하였다. 그리고 정당민주주의 프레임에서는 2009년 개혁 사례를 들어 당사자 참여로 인한 소위 '셀프 개혁'의 효과성이 미비했다는 측면이 강조되었다.

- 공무원 연금특위 3회 강○○: 셀프 개혁이어서 국민들의 반대, 셀프 개혁이라는 비판이 있어서 이제는 정부가 안 하고 국회로 바로 넘겼다 이것은 말이 안 되는 이야기이고요.
- 공무원 연금특위 4회 강○○: 2009년도 공무원연금개혁 평가와 ... 절차상 문제.. 공무원, 직접적인 당사자가 많이 영향력을 행사할 수 있는 구조가 아니었나, 이런 측면에서 전체적으로 운영절차상의 문제를 한번 되짚어 볼 수 있겠다.
- 공무원 연금특위 4회 윤○○: 일본 같은 경우는 연금제도를 운영할 때 이해당사자를 다 빼고 정부가 만든 뒤에 유식자조사라고 그래서 관련 분야 전문가 100인 또는 사안의 중대성에 따라 150인의 의견을 청취한 뒤 법안으로 그냥 만들어서 국회에서 통과시킵니다.

마지막으로 개혁의 시간과 관련해서 효율성 또는 효과성을 강조하는 전략 프레임과 민주성을 강조하는 전략 프레임을 구분할 수 있었다. 이는 시급성을 강조하는 전술 프레임과 충분한 합의 과정이 중요하다는 전술 프레임으로 나타났다. 시간적 제약을 강조하는 입장은 하루에 드는 지출이나 세금규모를 통해 위기감을 조성하고 국민의 부담이 늘어난다며 공무원 연금 개혁 처리를 서둘러야 한다는 정당성을 전술적 프레임을 통해 부여하고 있다. 한편, 이러한 시간제약보다 충분한 합의와 개혁 내용에 대한 심사숙고가 더 중요하며 밀어붙이는 식의 개혁을 비난하는 전술적 프레임이 존재한다.

- 공무원 연금특위 6회 김○○: 비용이 눈덩이처럼 늘어난다고 하면서 왜곡된 자료를 바탕으로 만들어진 정부의 공무원연금 개혁 광고는 국민들에게 공무원연금제도에 대한 불신과 재정적자의 공포심을 불러일으키는 허위·공포 마케팅..
- 공무원 연금특위 11회 강○○: 개혁을 뒤로 미룰수록, 뒤에서 개혁하는 순간 하루에 들어가는 부담금의 숫자가 선제적으로 하지 못했기 때문에 뒷부분의 부담이 더 많아지기 때문에 하루가 더 시급..

〈표 6〉 공무원 연금개혁 사례의 전략(strategy), 전술(tactic) 프레임

프레임의 내용	전략 프레임 (strategy frame)	전술 프레임 (tactic frame)	전술 프레임의 표현
개혁의 방향성	보수적 재정운용	재정건전성	매년 누적된 적자, 국가재정건전성의 심각, 재정 파탄, 재정적자의 급격한 증가, 재정 지속 가능한 제도, 수지균형, 엄청난 부채, 부담해야 할 세금이 눈덩이 처럼, 국민의 혈세가 낭비, 미래세대의 부담
	확장적 재정운용	노후소득보장	고령화사회, 노인빈곤문제, 노인자살률, 퇴직 후의 생활보장, 공적연금의 기능인 노후소득보장, 국가는 국민의 노후를 책임, 단순한 숫자놀음과 경제적 수치놀음, 재정 적자의 공포심 유발, 재정언급만 함, 금액으로 국민 호도
국민연금과 관계	제도의 특수성	공무원 특수성	공무원 희생과 공헌 양보, 공무원을 공공의 적, 세금탈취자, 세금도둑으로 몰음, 공무원의 권위와 중립성, 신분보호, 공무원의 사기가 땅바닥, 공무원으로서 사기와 긍지 저하, 직업공무원제도의 장점, 공무원연금과 국민연금의 태생자체 차이 존재
	제도의 형평성	국민과 형평성	일반국민에 비해 공무원 급여수준 좋음, 공무원연금 국민연금에 비해 관대함, 국민연금과 공무원연금 통합은 OECD 의 권고, 공무원연금 말고 다른 인사제도를 통해 공무원 특수성 보완
합의 방식	당사자 중심 합의	사회적 대타협	당사자주의로써 정부와 공무원노조의 합의 중요, 사회적 합의와 당사자의 설득, 사회적 연대 원칙, 절차적 민주성, 당사자인 공무원 제외 시 과거 독재 방식
	국민적 합의	정당(대의)민주주의	국민의 동의를 위해 국회에서 안을 다루자, 정부와 공무원단체만 맡기는 경우 개혁의 성과 부족, 셀프개혁의 한계
개혁의 속도	효율성 및 효과성	시간적 시급성	기회비용만 하루에 300억씩 지출되는 현상, 눈덩이 적자의 시급성, 하루에 100억씩의 세금이 보전금으로 나감, 개혁이 늦어질수록 국민의 부담 증가
	민주성	충분한 합의 과정	밀어붙이는 식, 일방적 추진, 충분한 재정추계의 필요, 당사자인 정부와 노조의 충분한 대화, 호떡집에 불난 것 처럼, 연내 처리에 대한 홍보 전략과 비용 문제, 합의과정의 절차적 민주성

전략, 전술프레임에 관한 위의 논의를 행위자별 '말셈 41' 프로그램을 활용하여 프레임 단어를 분석한 결과는 아래의 〈표 7〉과 같다. 여당과 정부는 공무원 연금개혁의 재정건전성을 노후소득보다 더 강조했으며, 야당과 노조는 반대의 특성을 보였다. 즉, 여당과 정부는 재정, 부담, 보전금 등의 단어 사용빈도가 제일 많았으며 야당과 노조는 노후가 많았다. 특정 단어를 더 많이 언급했다고 해서 그 프레임이 강화되는 절대적인 기준은 아니지만, 개혁의 방향, 목적에 대한 수단으로서의 전술적 프레임과 관련된 단어를 더 강조하였다.

단어가 활용된 맥락을 함께 참고해서 살펴보면, 여당과 정부는 보수적 재정운용, 제도의 형평성, 국민적 합의 중시, 효율성 및 효과성이라는 전략 프레임을 형성하고 있었고, 이를 바탕으로 재정건전성, 국민과의 형평성, 정당민주주의, 개혁의 시급성의 전술프레임을 활용하였다. 한편, 야당과 공무원 노조는 확장적 재정운용, 제도의 특수성, 당사자 합의 중시, 민주성을 강조하는 전략 프레임을 형성하고 있었고, 이를 바탕으로 노후소득보장, 공무원의 특수성, 사회적 대타협주의, 충분한 합의 과정의 목적을 포함하는 전술 프레임을 활용하고 있다는 것을 알 수 있었다.

〈표 7〉 공무원 연금개혁 행위자별 프레임 차이

여당	빈도 수	정부	빈도 수	야당	빈도 수	노조	빈도 수
문제	22	부담	8	노후	28	노후	22
재정	22	국민	8	문제	27	재정	15
부담	16	재정	7	개혁	22	당사자	14
하루	13	구조	6	충당부채	17	대한민국발전헌신	12
보전금	13	지속 가능성	6	재정	17	노후 소득보장	10
지속 가능성	12	사용자	5	합의	16	신뢰	9
미래세대	10	수급	5	당사자 합의	15	특수성	7
노후	9	특수성	4	사회적대타협	10	공무원사기	6
형평성	9	형평성	4	신뢰	9	재정적자	5
건전성	7	보전금	4	노후 빈곤	8	노인	5
수지	6	특수성	4	보장	8	개악	5
충당부채	5	지급률	4	부채	6	일방적	5
균형	4	-	-	재정 적자	6	가슴(비수, 후벼파는)	5
노인	4	-	-	특수성	5	도둑	4
				인사정책	4	적자	4
				구조	4	미래	4
				고령화	4	고통분담	4

2. 공무원 연금 개혁 프레이밍의 동태성 분석

공무원 연금제도 개혁의 프레이밍의 동태성을 살펴보기 위에 앞서 언급한 개혁의 1기(프레임의 형성)부터 4기(리프레이밍 과정)까지의 기사검색을 통하여 주요 행위자별로 각 프레임의 제시와 변화에 대해 분석하였다. 위에서 분석과 전략과 전술프레임의 내용을 기준으로 프레임을 선택하여 살펴보았다. 즉, 개혁의 1기에서 형성되는 전략 프레임과 전술 프레임을 살펴보고, 개혁 2기, 3기, 4기에 걸쳐 합의를 위한 리프레이밍(전술 프레임의 변화)과정에 대해 분석하고자 한다. 형성된 전략 프레임의 각 행위자의 주요 프레이밍의 동태적 변화는 아래의 〈그림 3〉을 참고할 수 있다.

우선, 첫 번째 시기인 대통령의 공무원 연금개혁 의지에 대한 공적 의견표명부터 '정부 기초 안' 제시(2014년 2월 25일 ~ 2015년 2월 5일)까지 행위자별 프레임 내용을 살펴보았다. 정부는 국가재정위기에 대하여 구체적인 적자액을 근거로 위기감을 조성하였으며, 미래세대와 국민의 부담 및 공무원의 양보를 도덕적, 감정적 차원으로 호소하는 프레이밍을 활용하였다. 여당은 구체적으로 공무원연금개혁안의 제도설계의 합리성을 주장하면서 '하후상박' 구조로 인한 상급자와 하급자간의 형평성, '더내고 덜받는' 연금 개혁의 효율성으로 인한 적자 금액의 감소를 언급하였다. 또한 당사자 제척원칙을 국민의 대표로써 국회의 기능(대의민주주의)을 강조하며 주장하였다. 이러한 여당의 프레임에 대응하는 야당의 프레임은 여당의 공무원연금 개혁안은 '하박상박'으로 상급자와 하급자 공무원 모두에게 지급의 하향평준화를 야기한다고 하였다. 공무원 연금은 노후소득보장의 측면이 노인빈곤사회 문제와 함께 공무원 인사의 특수성을 고려하여 '더내고 더받는' 프레이밍을

제시하였다. 또한 사회대타협주의의 원칙에 의한 당사자인 공무원과 정부의 직접적인 참여를 강조하였다. 한편, 노조는 이러한 정부와 여당의 공무원 연금개혁의 내용은 '개악'이는 단어, '공무원 죽이기' 라는 표현을 통해 개혁에 대한 반대 프레임을 형성하였다.

두 번째 시기인 공무원 연금개혁 '야당 안' 발표까지의 기간(2015. 02. 6. ~ 2015. 3. 26.)에는 우선 여당은 야당의 사회적 대타협 원칙을 받아들였다. 그리고 연금 개혁에 있어서 장기적으로 국민연금과 공무원 연금을 통합하는 구조개혁(fundamental or structural reform) 방식을 주장하였다. 야당은 연금 구조는 그대로 두고 기여율, 지급률 등을 변화하는 모수개혁(parametric reform) 방식을 주장하면서 개혁으로 인한 연금의 사회보장적 측면을 우려하였다. 즉, 연금개혁의 방향성에 있어서 재정건전성과 노후소득보상의 사회보장 전략 프레임의 차이로 인한 갈등이 계속되었다. 정부는 1기 프레임과 비슷하게 계속적으로 개혁의 정당성을 재정적 측면과 함께 강조하고 있으며, 여당안과 비슷한 구조개혁적 정부기초안을 제시하였다. 공무원 노조는 이러한 야당과 정부안의 구조개혁적 내용을 비판하면서 연금개혁자체에 대한 반대에서 공무원 연금의 특수성을 강조하는 프레임을 제시하기 시작하였다. 공무원연금 재정위기에 대한 프레임의 관점을 수용(perspective taking)이 이루어진 것이다.

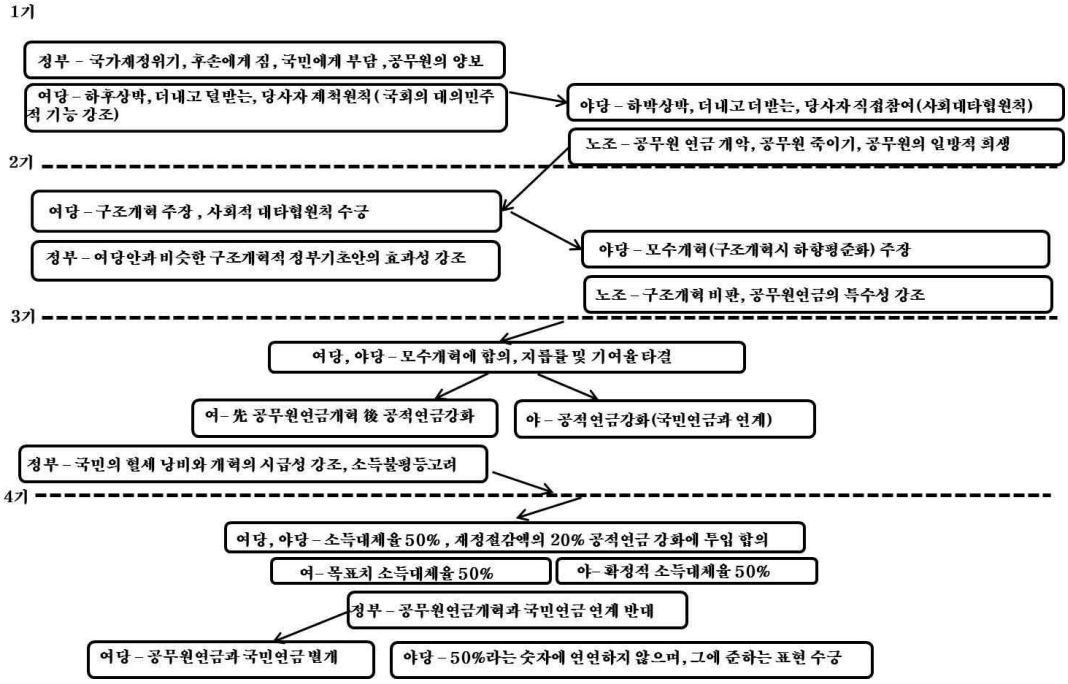
세 번째 프레임 분석 시기는 '여당과 야당의 공무원연금개혁 합의안'이 도출되기까지의 기간(2015. 3. 27. ~ 2015. 5. 2.)이다. 여당은 야당의 모수개혁을 받아들이고 지급률과 기여율을 타결하였다. 2015년 5월 2일 협상에서는 여당이 공무원연금 재정절감분의 공적연금 투입에 관하여는 동의를 하였으나 구체적인 투입 규모에 대해서는 서로 이견이 있었다. 이전에는 공무원연금 개혁을 통한 재정절감분인 잉여재원을 국민연금을 비롯한 다른 공적연금의 강화에 투입해야 한다고 보았다. 이에 여당은 공무원연금개혁안을 우선 처리한 후 공적연금 강화 방안을 따로 논의해야 한다는 반대 입장을 표명하였었다. 또한, 야당은 공무원연금 개혁안과 공적연금 강화방안에 대한 연계처리를 주장하였으나, 여당은 공무원연금부터 먼저 통과시킨 후 공적연금을 논의하자는 입장이었다. 정부는 지속적으로 국민의 혈세 낭비와 적자 부담으로 인한 개혁의 시급성을 강조하였으며, 소득불평등을 고려하는 개혁안을 도출할 것이라고 정책의 순응성을 확보하기 위해 노력하였다. 공무원노동조합총연맹은 여야 합의안을 수용하였으나, 전국공무원노동조합(전공노)과 전국교직원노동조합(전교조)은 국회 공무원연금개혁특별위원회에서 도출한 합의안 통과를 저지하겠다는 입장을 밝혀, 노조 안에서도 '반대'와 '수용'의 입장이 상이하게 나타났다.

마지막 시기는 여야합의안이 도출된 이후 국회본회의 의결을 통해 공무원연금법 개정안이 처리된 기간(2015. 5. 3. ~ 2015. 5. 31.)이다. 여당과 야당은 공무원연금개혁을 통한 재정 절감액의 20%를 공적연금 강화에 투입하고, 국민연금의 소득 대체율을 40%에서 50%로 올리는 방안에 합의하였다. 여당은 국민연금 명목 소득대체율의 50%인상과 관련해 '50%를 목표치로 한다.'는 내용을 주장하였으나, 야당은 '목표'라는 표현을 배제한 확정적 표현을 요구하였다. 여당과 야당이 국민연금과 공무원연금에 대한 연계처리의 세부 합의문에 관한 논쟁을 하는 과정 중에 대통령은 '공무원·국민연금 반대'입장을 표명하였다. 이러한 청와대의 입장을 받아들여 새누리당 유승민 원내대표는 공무원연금과 국민연금은 별개라고 언급하였다. 여당과 야당은 실무협상을 통해 '공적연금

강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구 구성 및 운영에 관한 규칙안'에서 50% 수치는 명시하나 이를 '이행 한다'거나 '목표로 한다.'는 등의 수식어를 제외하였다. 그 대신 '사회적 기구가 적정성 및 타당성을 검증 한다'라는 문구가 포함되었다. 이후 공무원 연금 개혁안이 국회 본회의를 거쳐 타결되었다.

종합적으로 살펴보면 여당, 정부, 야당, 공무원 노조는 상대방의 프레이밍을 부분적으로 흡수하거나, 반대로 대조적인 프레이밍을 형성하였다. 즉, 프레이밍은 과정별로 행위자간에 상호 작용하며 상대적으로 변화하지 않는 전략 프레임을 기반으로 합의를 위해 상대적으로 유동적인 전술 프레임이 변화(frame change)하거나 변형되는 동태적 특성을 확인할 수 있었다. 공무원 연금개혁안의 합의를 목표로 하는 여당은 적극적으로 야당이나 정부의 프레임을 적극적으로 수용하였으나, 공무원 노조는 상대적으로 다른 행위자에 비해 프레이밍의 고정성 즉, 정박효과가 강하게 나타났다.

〈그림 3〉 공무원 연금개혁의 동태적 프레이밍



Ⅵ. 결론

본 연구에서는 전략과 전술 프레임의 개념에 대한 탐색과 함께 프레이밍의 동태적 특성을 2015년 공무원 연금개혁 사례를 통해 살펴보았다. 분석을 통해 프레임의 갈등을 유발하는 주요 이슈별로 전략, 전술 프레임을 도출하였다. 전략프레임으로 '보수적 재정운용'. '확장적 재정운용'. '제도

의 특수성', '제도의 형평성', '당사자 중심 합의', '국민적 합의', '효율성 및 효과성', '민주성'이라는 프레임이 논의되었다. 그리고 '재정건정성'과 '노후소득보장', '공무원의 특수성'과 '국민과 형평성', '사회적 대타협'과' 정당민주주의', '개혁의 시급성'과 '충분한 합의 과정'이라는 전술적 프레임이 활용되고 있었다. 행위자별로 전술프레임과 관련된 단어의 활용에서 명시적인 차이가 나타났다. 또한, 공무원 연금개혁과 관련된 대통령 언급이 시작된 시기부터 국회본회의를 통해 개정안이 통과되기까지 전술 프레임 중심의 리프레이밍 동태성을 살펴볼 수 있었다. 즉, 여당, 정부, 야당, 공무원 노조 등 각 행위자들은 상대방의 프레임을 고려하여 프레임을 재정렬하거나 리프레이밍하는 것으로 나타났다. 이러한 프레이밍의 동태성에는 전략적 프레임보다는 전술적 프레임의 변화가 두드러졌으며, 공무원 연금개혁의 프레임이 합의·조정 되지 않고 전술적 프레임의 이동만이 분명하게 드러났다. 결론적으로 공무원 연금개혁에 관한 행위자들 간의 명확한 이념이나 철학에 대한 합의가 반영된 전략 프레임의 이동은 발견할 수 없었고, 이해당사자 간의 프레이밍의 동태적 변화의 양상은 전략 프레임보다 가시적인 전술 프레임 간의 갈등으로 나타났다.

본 연구는 다음과 같은 이론적, 정책적 함의가 있다고 판단된다. 우선, 기존에 프레이밍이론에 대한 체계적인 고찰을 통해 전략, 전술 프레임이라는 새로운 프레임 이론을 제시하였다. 기존에 프레이밍을 활용한 분석이나 담론분석에서는 프레이밍을 하나의 차원으로 바라보고, 한 가지 이슈에 대하여 이분법적 구도로 행위자를 중심으로 살펴보았다. 하지만, 본 연구에서는 전략과 전술이라는 상위, 하위 차원의 프레임 유형이 존재함을 제시하였다. 게다가 프레이밍의 동태성에 주목하여, 기존의 새로운 프레이밍이 형성되고 또 기존 프레이밍이 변화되는 리프레이밍에 대하여 서술하였다. 두 번째, 2015년 공무원 연금 개혁 사례를 중심으로 새롭게 제시된 프레임 유형과, 프레임 동태성의 특징을 적용하여 분석하였다. 특히 전략 프레이밍에서 리프레이밍으로 표현되는 프레이밍의 동태성의 특징이 더 두드러지게 나타났었다. 두 번째로, 이러한 프레이밍의 유형과 동태성을 주목함으로써 합의를 이끌어내는 것이 중요한 여러 갈등과 그 합의의 장기적 변화를 논의하는 후속 연구들의 논의에 도움이 될 것이라고 본다. 기존에 프레이밍을 활용한 분석이나 담론분석에서는 프레이밍을 하나의 차원으로 바라보았다. 그러나 이는 프레이밍이 단순한 합의를 위한 행위자 별 입장변화를 묘사하는 것 이상의 의미를 가지기 어렵다. 따라서 본 연구는 프레임을 상대적으로 고정적인 전략 프레임과 비교적 유동적인 전술 프레임이라는 위계적 구조를 가진 것으로 파악하고, 갈등의 주요 행위자와 행위자를 둘러싼 프레이밍 전개 과정을 분석하였다. 합의를 위해 기존에 형성된 프레임을 리프레이밍하는 것이 상대방의 전략 프레이밍에 완전하게 동의한다는 의미가 아니기 때문이다. 따라서 다양한 정책의사결정을 둘러싼 행위자별 가치의 갈등을 규명하고 해결하는데 기초적인 자료로 활용되는 학술적인 가치가 존재한다고 본다.

이를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다. 여러 행위자들이 갈등관계가 서로 엉켜있고 정부가 조정자로서 대안을 제시해야 하는 경우, 프레이밍에 대한 이분법적 사고가 아닌 유동적이고 계층화되는 특성을 고려한 정책적 접근이 가능해질 것이다. 이를 통해 갈등이 해결되는 과정에서 행위자들이 어떠한 전략과 전술 프레임을 형성하는지, 그리고 단순히 전술 프레임에 합의를 하고 장기적으로 봤을 때 또 다른 갈등이 다시 발생할 소지가 존재하는 지 등을 종합

적으로 살펴볼 수 있다. 즉, 특정 행위자가 사용하는 프레임과 더불어 합의 결과에 대해 '어떻게' 더 불만족 하는지 등을 논의하기 위한 합의의 방향이나 가이드라인을 제시하는 학술적인 가치가 존재한다고 본다.

한편, 프레임의 논의를 살펴보기 위한 실증 연구방법의 적용의 한계로 인해 주로 질적 연구를 중심으로 진행하여 연구의 외적 타당성에 관한 한계가 존재한다. 후속연구에서는 다양한 실증 연구방법을 함께 보충적으로 활용하여 이러한 객관성의 한계를 보완할 수 있을 것이다. 예를 들어, 박주섭·홍순구(2016)의 연구처럼 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 프레이밍을 구성하는 표현들에 대한 보다 심층적인 분석이 가능할 것이다. 또한 전략, 전술 프레임이라는 분석틀을 보다 다양한 사례에 적용하여 유형의 일반화가 가능할 것이다. 이러한 과정이 축적되면서 프레임을 기초로 정책의 변화의 양상과 바람직한 정책의 방향성에 대한 규범적 논의를 진전시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

이동훈·김원용. (2012).「프레임은 어떻게 사회를 움직이는가」, 서울: 삼성경제연구소.

강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정 과정을 중심으로.「한국행정학보」, 41(2), 23-45.

공무원연금공단. (2013).「공무원연금의 이해」

김선빈·장현주. (2016). 2015 년 공무원연금 개혁과정의 재해석.「한국사회와 행정연구」, 27(3), 65-91.

김창수. (2015). 수자원갈등과 시간선택의 딜레마.「지방정부연구」, , 19(1), 303-328.

나태준. (2006). 정책인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석: 교육행정정보시스템 도입사례를 중심으로. 한국정책과학학회.「한국정책과학학회보」, 10(4): 297-325.

나태준. (2009). 이슈 프레이밍 분석을 통한 환경정책의 역량강화에 관한 연구.「한국지방자치학회보」, 21(2), 57-77.

박영환. (2012). 프레임들의 경쟁이 정치선택에 미치는 영향.「한국정당학회보」, 11(3), 155-186.

박원호·안도경,·한규섭. (2013). 제18대 대통령 선거의 경제민주화 쟁점에 대한 실험설문: 프레이밍 효과를 중심으로.「한국정치연구」, 22(1), 1-28.

박주섭·홍순구. (2016). 텍스트마이닝 기법을 활용한 부산시 지역혁신정책 동향분석.「지방정부연구」, 20(1), 1-20.

손혁상. (2013). 프레이밍이론으로 본 국제개발협력의 '원조효과성'과 '개발효과성'담론 경합에 관한 연구.「국제정치논총」, 53(1), 7-40.

심준섭. (2011). 언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임의 분석.「한국행정연구」, 20(2), 183-212.

심준섭·김지수 (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석.「한국행정학보」, 45(3), 173-202.

심준섭·김지수. (2010a). 갈등 당사자의 프레임과 프레이밍 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사

례.「행정논총」, 48(4), pp.229-261
심준섭·김지수. (2010b). 제 2 회의: 정책과정 분석; 갈등당사자의 프레이밍 변화에 관한 연구: 청주시 화장장 유치사례를 중심으로. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 단일호, 453-481.
윤태웅. (2012). 속성 프레이밍 효과.「광고연구」, (92), 300-331.
이상률·이준웅. (2014). 프레임 경쟁에 따른 언론의 보도 전략.「한국언론학보」, 58(3), 378-407.
이승조, 연보영 & 구세희. (2010). 국제 기아 돕기 캠페인의 효과에 미치는 긍, 부정 프레이밍과 관여도의 영향-상호작용을 중심으로.「감성과학」, 13(1), 147-162.
이은경. (2011). 성인지예산 제도에서 전략 프레이밍 (framing) 의 긴장: 통합주의 대 의제설정. 한국정책학회 동계학술발표논문집, 단일호, 215-233.
이정우·김희년. (2018). 2015 년 공무원연금 개혁에 대한 비판적 평가와 개선방향.「비판사회정책」, (58), 7-52.
이준웅. (2001). 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향.「한국언론학보」, 46(1), 441-482.
이준웅. (2005). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구.「한국언론학보」, 49(1), 133-162.
이창호. (2017). 공무원연금개혁과 국민연금개혁에 관한 언론보도 프레임 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
인사혁신처. (2015a). 공무원연금법개정내용 설명자료
인사혁신처. (2015b). 공무원연금개혁의 의의 및 주요 성과
전영준·장현주·권태형. (2016). 담론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석.「한국정책학회보」, 25(1), 523-550.
주소현·정용주. (2012). 연금퍼즐과 프레이밍. 한국소비자학회 2012년 춘계학술대회, 1-8.
최재식. (2010). 공무원연금제도 해설. 공무원연금공단
하민철·윤견수. (2010). 메타프레임으로서 녹색성장 (Green Growth) 정책-딜레마 대응 방안으로서 메타프레임 구성.「한국정책학회보」, 19(1), 101-126.
하연섭. (2010). 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로.「행정논총」, 48(2), 190-215.
허만형. (2018). 지방정부의 국민연금 급여와 수급율 수준의 비교연구.「지방정부연구」, 22(2), 253-279.
공무원 연금개혁 홈페이지(www.gepr.go.kr). 2015. 공무원 연금개혁을 위한 국민 대타협기구 회의록 자료, 공무원 연금개혁 특별위원회 회의록 자료
Bateson, G. (1972). *A theory of play and fantasy. In G. Bateson (Ed.),* Steps to an ecology of mind (pp. 150-166). San Francisco, CA: Chandler. (Original work published 1955)
Benford, R. D. (1997). An Insider's Critique of the Social Movement Framing Perspective. *Sociological Inquiry*, 67(4), 409-430.
Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 611-639.

Bertini, M., & Wathieu, L. (2006). The framing effect of price format. London Business School. Working paper.

de Vreese, C. H. (2004). The Effects of Frames in Political Television News on Issue Interpretation and Frame Salience. *Journalism & Mass Communication Quarterly*. 81(1), 36~52.

Donnellon, A., &Gray, B. (1990). *An interactive theory of reframing in negotiation. Unpublished manuscript, Center for Research in Conflict and Negotiation*, Pennsylvania State University, State College, PA.

Drake, L. E., & Donohue, W. A. (1996). Communicative framing theory in conflict resolution. *Communication Research*, 23(3), 297-322.

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Pardigm. *Journal of Communication*. 43(4), 51~58.

Gamson, W.A. & Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Society*. 95. 1~37.

Gitlin, T. (1980). *The Whole World Is Watching*. London, University of California Press.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Boston, M.A.: Northwestern Univ. Press.

Gray, B. & Donnellon, A. (1989). *An interactive theory of reframing in negotiation:* Pennsylvania University Press.

Gray, B. (1991). The framing of disputes: Patterns, processes, and outcomes in different contexts. In Annual Conference of the International Association for Conflict Management.

Gray, B., Lewicki, R., & Elliot, M. (2003). M*aking sense of intractable Environmental Conflicts: concepts and cases*. Island press

Van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From policy "frames" to "framing" theorizing a more dynamic, political approach. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112.

Kangas, O. E., Niemelä, M., &Varjonen, S. (2014). When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review*, 6(01), 73-92.

Levin, I. P., Schneider, S. L., & Gaeth, G. J. (1998). All frames are not created equal: A typology and critical analysis of framing effects. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 76(2), 149~188.

Levin, I. P., Gaeth, G. J., Schreiber, J., & Lauriola, M. (2002). A new look at framing effects: Distribution of effect sizes, individual differences, and independence of types of effects. *Organizational behavior and human decision processes,* 88(1), 411-429.

Oscar H. Gandy, August E. Grant(Reese, S.D. , Gandy Jr., O. H. & Grant, A. E. (2001). Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World. London: Lawrence Erlbaum Associates, 반현·노보경 옮김(2007). 프레이밍과 공공생활:

미디어와 사회 현실에 대한 이해. 한울아카데미.

Pollack, M. A., & Hafner-Burton, E. (2000). Main streaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 432-456.

Schultz, F., Kleinnijenhuis, J., Oegema, D., Utz, S., &van Atteveldt, W. (2012). Strategic framing in the BP crisis: A semantic network analysis of associative frames. *Public Relations Review,* 38(1), 97-107.

Snow, D. A. & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance and participant mobilization. International Social Movement Research, 1, 197-219.

Snow, D. A., Rockford Jr., B., Benford, R. D., & Worden, S. K. (1986). Frame alignment process, micro-mobilization and movement participation. *American Sociological Review*, 51, 464-481.

van Hulst, M., &Yanow, D. (2014). From Policy "Frames" to "Framing" Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *The American Review of Public Administration,* 0275074014533142.

Verloo, M. (2004). Understanding gender main streaming in terms of power. A*thena Working Group B*, 3.

Aronson, E. (1999). *The Social Animal. Worth Publisher,* 구자숙·김상기·김지환·김철수·박재호·안신호·이석재·이진환·이훈구 옮김(2010). 사회심리학: 사회적 동물. 탐구당.

전미선(全美宣): 연세대학교 경영학과, 연세대학교 행정학과 석사 및 박사 졸업 후 연세대학교 공공문제 연구소의 연구원으로 있다. 주요 관심 분야로는 지방복지, 지역고용 및 인사행정 등이 있다(jmiseon@yonsei.ac.kr).

조원희(趙元熙): 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야로는 정부예산, 사회보험 및 지방복지 등이 있다(whj9104@naver.com).

〈논문접수일: 2019. 4. 19 / 심사개시일: 2019. 4. 22 / 심사완료일: 2019. 5. 19〉

Abstract

Strategy, Tactic frame, and Dynamics of Framing in the Policy Formation Process: Focusing on The case of 'Civic Service Pension Reform'

Jeon, Mi Seon

Jo, Won Hee

The purpose of this study is to provide a tool for analyzing complex conflicts among actors in the policy formation process based on framing theory. we examined 'strategy' and 'tactic' framing as a new type of framing with the existing framing theory and analyze the case of 'Civic Service pension reform in 2015' by considering the dynamics of framing. The strategy frame represents the direction of value judgment and ideology, and the tactic frame is composed of professional terms and materialized words and is characterized by sub-factors of the strategic frame. In order to analyze the case, we conducted a content analysis on 'the Special Committee on Public Pension Reform' and the comprehensive daily newspaper. As a result, the framework of 'conservative financial management', 'extended financial management', 'institutional specificity', 'institutional equity', 'party consensus', 'national consensus', 'efficiency and effectiveness', and 'democracy' were discussed as a strategic frame. And the framework of 'financial soundness', 'old-age income guarantee', 'specificity of public officials', 'people and equity', 'social confusion', 'party democracy', 'urgency of reform' were discussed as a tactic frame. There was a clear difference in the frequency analysis that the ruling party, the government, the opposition party, and the civil service union use the words related to the strategic frame that is advantageous to them. In addition, the dynamics of framing are represented by changes in tactic frames rather than strategy frames. This study implies that we derive the strategy, tactical frame type that contains the hierarchical dimension of the existing frame.

Key Words: Civic Service Pension, Framing, Strategy Frame, Tactical Frame, the dynamics of framing