

# 연금개혁 방향 선호 요인에 대한 연구 : 공론화 전후 변화 분석

한선화\* / 오서은\*\*

한국의 공적연금제도는 노후소득보장과 재정적 지속가능성 측면에서 중대한 한계에 직면해 있다. 그러나 이 두 목표 간의 상충으로 인해 연금개혁은 지속적으로 지연되어왔다. 이러한 논쟁적 정책 의제에서 갈등을 완화하고 사회적 합의를 도출할 수 있는 숙의민주주의의 도구로서 공론화가 주목받았으며, 이에 따라 2024년 연금개혁 공론화 과정이 진행되었다. 본 연구는 연금개혁 공론화에 참여한 시민대표단 설문조사 자료를 활용하여 연금개혁 방향에 대한 선호를 파악하고, 이에 대한 영향요인과 공론화 전후의 변화를 고찰하였다. 연금개혁 방향은 재정안정과 소득보장 강화라는 두 가지 목표를 중심으로, 보수개혁뿐만 아니라 구조개혁까지 포함한 다각적인 시각에서 접근하였다. 이를 바탕으로 자기이해 (self-interest) 및 정치 이념이 공론화 전후 각 개혁 방향 선호에 미치는 영향을 실증적으로 규명하였다. 분석 결과, 공론화 이전에는 소득, 성별, 고용지위 등 자기이해 요인이 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 공론화 이후 자기이해 요인의 영향력은 전반적으로 약화되었으며, 소득보장과 재정안정 모두에서 정치 이념의 영향력이 강화되는 양상이 나타났다. 이는 공론화 과정에서 개인의 사적 이해관계를 넘어 공익적 관점에서의 확장이 이루어지는 동시에, 정치 이념에 따른 선호의 양극화가 나타남을 보여준다. 이를 통해, 본 연구는 공론화가 논쟁적 정책의제에서 숙의적 관용을 증진시키는 데 기여할 수 있도록 향후 공론화 설계에 대한 실질적인 합의를 제공한다.

주제어 \_ 공적연금, 연금개혁, 공론화, 자기이해, 정치 이념

\* 연세대학교 행정학과 박사과정 (제1저자)

\*\* 연세대학교 행정학과 박사과정 (교신저자)

# Determinants of Preferences for Pension Reform Objectives: Analyzing Changes Before and After Public Deliberation

Han Seon-Hoe\* / Oh Seo-Eun\*\*

---

Amid changing socioeconomic conditions, South Korea's public pension system faces significant challenges in ensuring adequate retirement income and achieving fiscal sustainability. However, due to persistent conflicts surrounding these competing objectives, pension reform has been continuously delayed. In this contentious policy arena, public deliberation has gained attention as a deliberative democratic tool capable of mitigating conflicts and fostering social consensus. Against this backdrop, the pension reform deliberation process took place in 2024. This study analyzes the preferences for pension reform objectives, using survey data collected from a citizen panel that participated in the deliberation process. The study examines the factors influencing these preferences and how they change before and after deliberation. The objectives of pension reform is set with a focus on fiscal sustainability and income security, approached from a multifaceted perspective that incorporates both parametric and structural reforms. The study investigates the effects of self-interest and political ideology on preferences for each reform objective before and after deliberation. The analysis finds that, prior to deliberation, self-interest factors—such as income, gender, and employment status—played a significant role. However, after deliberation, the influence of self-interest factors generally weakened, whereas the effect of political ideology became more pronounced for both income security and financial stability. These findings indicate that while deliberation facilitates a shift from self-interests to a more public-oriented perspective, it also amplifies ideological polarization in reform preferences. Based on these insights, this study provides practical implications for designing future deliberative processes to enhance deliberative tolerance in contentious policy debates.

**Key words** \_ Public pension, Pension reform, Public deliberation, Self-interest, Political ideology

---

\* Ph.D. Student, Dept. of Public Policy and Management, Yonsei University(First Author)

\*\* Ph.D. Student, Dept. of Public Policy and Management, Yonsei University(Corresponding Author)

# I. 서론

한국 사회에서 공적연금제도는 더 이상 미룰 수 없는 개혁 과제로 여겨지고 있다. 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화, 노동시장 구조 변화, 경제성장률 저하 등 제도를 둘러싼 사회경제적 환경의 변화는 공적연금의 지속가능성에 심각한 정책적 도전을 제기하고 있다(류재린 외, 2022). 이러한 외부적 환경 변화와 더불어, 한국의 공적연금은 태생적으로 노후소득보장의 미흡과 재정적 지속가능성 부족이라는 두 가지 한계를 지니고 있으며, 이는 연금개혁 논의의 핵심 쟁점으로 자리 잡았다.

우선, 공적연금에서 중추적인 역할을 수행하는 국민연금은 최저 노후소득보장을 통한 노인빈곤 예방과 은퇴 전 소득수준 유지를 통한 소득평탄화 기능을 수행해야 하지만, 현실은 이와 크게 괴리되어 있다. 2014년 기초연금이 도입되면서 노인빈곤율이 다소 완화되었지만, 여전히 OECD 국가 중 최고 수준인 40%에 달하는 노인빈곤율은 국민연금이 노후 안전망으로서 적절히 기능하지 못하고 있음을 보여준다. 또한, 국민연금 평균 수급액은 월 67만 원에 불과하며(한겨레, 2025), 사각지대 문제도 지속적으로 발생하여 국민연금의 소득평탄화 기능 역시 충분히 발휘되지 못하고 있다.

재정적 지속가능성의 취약성 또한 지난 30여 년간 연금개혁 논의를 촉발해 온 주요 요인이었다. 현행 제도를 유지할 경우 국민연금 기금은 2055년경 소진될 것으로 전망되고 있다(김태일, 2024). 기초연금으로 인한 재정 부담도 우려된다. 정부 추계에 따르면, 기초연금에 필요한 예산은 2025년 약 26조 원에서 2050년 약 125조 원으로 증가할 것으로 예상된다(한국경제, 2024). 이는 현재의 제도가 유지될 경우 재정적 지속가능성에 대한 위협이 크며 후세대에 상당한 부담이 가중될 수밖에 없음을 시사한다.

공적연금의 소득보장 기능 강화와 재정안정성 확보를 동시에 달성하는 것이 바람직하지만, 두 목표는 상충되는 측면이 있어 균형을 맞추기가 쉽지 않다(류재린 외, 2022). 이러한 이유로 지난 20여 년간 한국 사회에서는 연금개혁의 방향을 둘러싸고 소득보장 강화를 중시하는 입장과 재정안정을 우선시해야 한다는 입장이 첨예하게 대립하면서 결과적으로 연금개혁 추진이 지연되는 악순환이 이어졌다.

이러한 가운데, 연금개혁의 해법으로 공론화가 주목받았다. 공론화는 다양한 세대, 계층, 그리고 이념적 배경을 가진 시민들이 참여하여 사회적 합의를 도출할 수 있는 장치로서, 정치인과 전문가 중심의 논의가 지닌 한계를 보완하고 연금개혁 추진에 새로운 동력을 제공할 것으로 기대되었다. 이에 따라, 21대 국회에서 설치한 ‘연금개혁 특별위원회(이하 연금특위)’는 2024년 1월 산하에 ‘연금개혁 공론화위원회(이하 공론화위)’를 출범시켰다. 공론화는 이해관계자로 구성된 의제숙의단과 500인의 시민대표단이 연금개혁안에 대해 논의하고 의견을 수렴하는 방식으로 같은 해 4월까지 진행되었다(국회 연금개혁 특별위원회 공론화위원회, 2024). 특히 연금개혁 공론화는 국민연금 보험료 인상 등 기존 제도의 틀을

유지한 채 일부 모수만 조정하는 모수개혁을 넘어, 국민연금을 기초연금 및 퇴직연금 등 다른 제도와 기능적으로 재구조화하는 구조개혁까지 논의의 범위를 확장함으로써 근본적인 제도 개혁의 토대를 마련하고자 하였다.

공론화를 통해 연금개혁에 대한 시민들의 선호를 체계적으로 파악하고 그 결과를 도출한 것은 중요한 성과로 평가될 수 있다. 그러나 공론화위가 발표한 공론조사 결과는 기술적(descriptive) 수준의 분석에 머물렀으며, 어떤 특성을 지닌 시민들이 어떤 개편안을 선호했는지, 그리고 공론화 전후 이들의 선호 변화에 어떤 특징이 나타났는지에 대한 실증적 분석은 아직 부족하다. 또한, 연금개혁 논의는 모수개혁과 구조개혁에 따른 개별 의제들을 각각 조망하는 방식으로 진행되었으며, 통합적인 관점에서 연금개혁의 방향성을 종합적으로 제시하는 데에는 미흡한 측면이 있었다. 이는 연금개혁에 대한 시민들의 선호를 보다 심층적으로 이해하고 정책적 함의를 도출하는 데 한계로 작용할 수 있다.

본 연구의 목적은 연금개혁 공론화 시민대표단을 대상으로 실시한 설문조사 데이터를 활용하여 연금개혁 방향에 대한 선호와 이에 영향을 미치는 요인, 그리고 공론화 전후 그 변화를 분석하는 것이다. 구체적으로, 본 연구는 재정안정과 소득보장 강화라는 두 가지 개혁 방향을 중심으로 시민대표단의 선호를 파악하며, 모수개혁뿐만 아니라 구조개혁 쟁점까지 포함하여 연금개혁 논의를 보다 다각적인 시각에서 조망한다. 또한, 선호 형성에 작용하는 요인으로 자기이해(self-interest)와 정치 이념에 주목하며, 이러한 요인들이 공론화 이후에도 지속적으로 영향을 미치는지, 혹은 그 영향력이 변화하는지를 실증적으로 검토한다. 이를 통해 본 연구는 공론화 과정에서 숙의민주주의의 실질적 효과를 평가하고, 이를 통해 연금개혁 논의의 진전을 도모하는 데 기여하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정책선호와 영향요인

정책선호(policy preference)는 정책지지(policy support) 또는 정책 태도(policy attitude)와 혼용되어 사용되기도 하지만, 일반적으로 정책선호와 정책지지는 유사한 개념으로 간주되며, 정책 태도는 이들을 포괄하는 상위 개념으로 정의될 수 있다(최희용·은재호, 2021). 정책선호의 개념을 명확히 하기 위해 먼저 태도의 개념을 살펴보면, 태도란 대상에 대한 평가적 판단(evaluative judgments)을 의미하며(안상훈 외, 2021), 감정(affective)·인지(cognitive)·행동(behavioral) 요소로 구성된다(Oskamp &

Schultz, 2005). 여기서 감정적 요소는 대상에 대한 긍정적 또는 부정적인 정서적 반응을, 인지적 요소는 개인이 대상에 대해 가진 신념·지식·생각을, 행동적 요소는 대상에 대한 행동 의도나 경향을 의미한다(박미경·조민효, 2016). 본 연구에서 논의하는 정책선호는 여러 정책 대안 중 상대적 호불호를 의미한다는 점에서 태도의 감정적 요소에 해당한다고 볼 수 있다(최희용·은재호, 2021).

한편, 개인의 정책선호가 무엇에 따라 형성되는가는 지금까지 많은 연구에서 다루어 온 핵심 질문이다. 선행연구들은 그 영향요인으로 자기이해(self-interest)와 상징 정치(symbolic politics)에 주목해왔다(Sears et al., 1979; Sears et al., 1980; Jæger, 2006). 먼저, 자기이해 관점에서는 개인이 합리성을 바탕으로 자신의 물질적 이익을 극대화하는 정책을 선택한다고 가정한다(Sears et al., 1980). 복지에 관한 연구들은 복지정책이 개인에게 직접적인 이익을 제공하는지가 복지 태도 형성에 중요한 영향을 미친다는 점에 주목해 왔으며, 초기 연구들은 계급과 계층에 따른 복지에 대한 이해관계의 차이를 강조하였다. 생산관계에서 구조적으로 불리한 위치에 있는 노동계급은 복지제도의 탈상품화와 연대와 결속력을 강화하는 효과로 인해 재분배 정책을 선호하는 반면, 자본가 계급은 복지 확대가 초래하는 재정적 부담과 시장 중심 질서의 변화 등으로 인해 복지정책에 반대하는 경향이 나타난다는 것이다(김영순·여유진, 2011).

그러나 점차 계급·계층만으로 복지 태도를 충분히 설명하는 것이 점차 어려워지면서, 신복지정치(new politics of welfare)에서는 전통적인 계급 구분 외의 요인에 주목하기 시작하였다(Pierson, 2001; Taylor-Goodby, 2001). 이에 따르면, 복지정책을 수급하는 집단이나 사회경제적으로 취약하여 향후 복지혜택을 받을 가능성이 높은 집단이 복지 확대를 더 지지하는 경향이 있다. 연구 별로 세부 변수의 결과는 다소 차이가 있지만, 국내 연구에서도 성별, 연령 등 비계급적 요인이 복지정책선호 형성에 중요한 역할을 한다는 점이 실증적으로 확인되어 왔다(주은선·백정미, 2007; 류만희·최영, 2009 참고).

한편, 상징 정치 이론은 생애초기에 형성된 상징적 태도가 성인기 이후에도 유지되며, 새로운 상황이나 문제를 직면했을 때 그 태도 형성에 영향을 미친다는 입장이다(Sears et al., 1980; Sears & Funk, 1991). 개인은 사회화 과정에서 특정한 상징에 대한 정서적 반응을 습득하며 이를 통해 '상징적 성향(symbolic predisposition)'을 형성한다(Sears & Funk, 1991). 이러한 성향은 성인이 된 후 유사한 상징을 접할 때 습관적인 정서적 반응을 유발하여 태도 형성에 영향을 미친다. 즉, 사람들은 기존의 성향과 일치하는 방식으로 반응하려는 인지적 일관성(cognitive consistency)에 영향을 받으며, 이는 단계적으로 개인의 이익을 극대화하는 방향으로 선호를 형성한다는 도구적 관점과는 차별화된다(Sears et al., 1980). 이러한 상징적 태도의 대표적 예로는 정당 일체감(political party identification), 진보-보수 정치 이념(liberal-conservative ideology orientation), 인종에 대한 편견(racial prejudice) 등이 있다(Sears, 1983; 금현섭·백승주, 2010).

## 2. 공론화 개념과 의의

공론(公論)의 사전적 정의는 “여럿이 의논함” 혹은 “공정하게 의논함”이다. Habermas(2001)에 따르면, 공론화는 사적 개인과 공적 의제를 매개하는 공론장(public sphere)의 형성 과정으로, 사회의 복잡한 문제와 갈등 상황에서 이해관계자, 전문가, 일반 시민 등 다양한 의견을 민주적으로 수렴하고, 균형 잡힌 정보 제공과 토의를 통해 정제된 의견을 도출하는 절차를 의미한다(연금개혁을 위한 공론화 홈페이지, n.d.). 이를 위해 공론조사, 시민배심원제, 시나리오 워크숍 등 다양한 방법이 개발되었으며, 공론화의 주제나 목적에 따라 여러 방식으로 활용되고 있다.

공론화는 대의민주주의의 선호 집합과 다수결 원칙에 따른 정책 결정의 한계를 보완하는 숙의민주주의의 이상을 구현하는 중요한 수단이다(이종혁 외, 2015). 대의민주주의가 고정된 선호의 집합을 통해 다수결로 결과를 확정하는 집합민주주의(aggregative democracy)에 의존하는 반면, 공론화는 합리적 토론을 통해 개인의 견해가 변화하고 합의를 도출할 수 있다고 보기 때문에 다수결 민주주의의 근본적 한계를 극복할 수 있다(문태현, 2010; Bächtiger et al., 2018). 즉, 공론화는 다양한 개인이 지닌 지식, 이해, 가치, 선호를 숙의적 접근을 통해 보다 타당하고 사회적으로 안정적인 집단적 결정으로 정제함으로써 숙의민주주의의 이상을 실현한다(김학린 외, 2020).

공론화를 활용한 정책 문제 해결은 가치와 실용성 측면에서 다양한 효용을 가진다(Fishkin, 2003; Mansbridge, 2010; 심준섭 외, 2018). 먼저, 정책 결정 과정에 시민 참여를 제도화하고, 숙의에 기반한 시민 의견 조사를 통해 참여민주주의와 숙의민주주의를 구현할 수 있다. 공론화는 대표성 있는 표본을 확보하고, 참여자들이 평등하고 안전하게 토의할 수 있는 공간을 제공한다(Mansbridge, 2010). 이를 통해 과거 엘리트나 전문가 중심으로 진행되던 정책 과정에서 벗어나 시민 참여 중심의 논의를 촉진할 수 있다. 또한, 참여자들에게 충분한 정보와 학습 기회를 제공하여 민주주의의 전제 조건인 시민의 관심과 이해를 높이고, 자유롭고 이성적인 토론과 학습을 유도한다(이종혁 외, 2015; 심준섭 외, 2018). 이러한 점에서 공론화는 단순한 여론조사를 넘어, 소수의 의견을 존중하고 정책 과정에서 권력과 정보의 비대칭을 줄여 민주주의 가치를 실현하는 데 기여한다.

뿐만 아니라, 공론화는 숙의를 통해 보다 합리적이고 관용적인 의사결정을 가능케 하며, 건강한 여론을 형성하여 결과적으로 이해관계나 신념에 따른 견해 차이가 큰 정책 결정의 정당성을 강화하고 실현 가능성을 제고할 수 있다(Gutmann & Thompson, 1996; Elster, 1998; Andersen & Hansen, 2007). 특히, 국민 대다수가 직접적 이해관계를 가지며 사회 전반에 지속적인 영향을 미치는 정책 사안의 경우, 의제를 둘러싼 복잡한 사회·윤리적 쟁점에 대해 다양한 견해를 공유하고 사회적 합의를 통해 정당성을 확보하는 과정이 필수적이다. 이때 공론화라는 민주적 절차를 거쳐 도출된 결정은 사회적 수

용성을 높일 수 있다.

정리하면, 공론화는 시민들의 정치 참여 욕구를 제도화하고, 엘리트 중심의 정책 결정과 ‘다수의 폭정(tyranny of majority)’이 정당화되는 것을 방지하는 역할을 한다(심준섭 외, 2018). 또한, 숙의를 통해 사회적 합의에 기반한 해결책을 도출하여 정책 결정의 정당성과 사회적 수용성을 제고한다(Elster, 1998; 문태현, 2010). 숙의 과정이 반드시 명확한 합의로 귀결되지 않더라도, 참여자들은 숙의를 통해 합리성을 높이고 의견을 형성해 나가며, 이해의 지평을 넓히고 관용적이고 합리적인 방향으로 선호가 변화하는 전환적 힘(transformative)을 발휘할 수 있다(Dryzek, 2002; 김학린 외, 2020).

### 3. 공론화 과정과 정책선호 변화

개인의 정책선호는 여러 요인에 의해 영향을 받으며 비교적 일관된 패턴을 보일 것으로 예상되지만, 이는 한 번 형성된 태도가 고정적으로 유지된다는 것을 의미하지 않는다. 공론화는 정책선호가 유동적이라는 전제하에, 충분한 정보와 논의의 기회를 제공함으로써 의견 변화를 경험할 수 있음을 강조한다(Fishkin et al., 2000; Fishkin & Luskin, 2005; 심준섭 외, 2018). 그리고 이러한 변화는 학습, 숙의적 관용, 그리고 양가성의 세 가지 메커니즘을 통해 설명할 수 있다.

우선, 정보제공과 토론을 통한 학습은 숙의과정에서 개인의 선호 변화를 설명하는 핵심적인 기제로 작용한다. 일반적으로 대중은 정치적 정보를 습득하는 데 높은 비용이 든다고 인식하기 때문에, 직접 정보를 학습하기보다는 직관적 판단이나 주변 의견에 의존하는 것이 더 합리적이라고 판단하는 경향이 있다(Fishkin, 2003). 그 결과, 충분한 정보를 갖지 못하거나, 정책에 대한 의견이 일관되지 않은 경우가 발생할 수 있다(Fishkin, 2003). 이에 공론화 과정에서는 정책과 관련된 전문적이고 객관적인 정보를 제공하고, 참여자들 간의 토론을 진행함으로써 논의되는 이슈에 대한 이해를 심화시킬 수 있으며(Zimmermann et al., 2018), 잘못된 인식이나 불완전한 지식을 수정할 기회를 갖게 된다. 결과적으로, 공론화는 참여자들에게 보다 숙고된 판단을 내릴 수 있는 환경을 제공하며, 이를 통해 정책선호의 변화가 발생할 수 있는 것이다(심준섭 외, 2018).

숙의 과정에서 형성되는 관용적 태도 역시 개인의 선호 변화를 이끌어낼 수 있다. 숙의 과정에서 개인은 다양한 의견과 논거를 접하면서 자신의 입장이 공적(public)인 기준에서 얼마나 정당화될 수 있는지 깊이 성찰하게 된다(Bohman, 2003). 만약 자신의 의견이 사적인 신념에 의존하여 많은 사람들이 수용할 수 있는 공적 논거(public reason)를 충분히 고려하지 못하고 있다고 판단될 경우, 기존 입장을 조정할 가능성이 높아진다(Bohman, 2003). 즉, 공론화에서 상대의 논거를 이해하고 수용하는 경험이 축적되면서, 관용적 태도가 강화되고 그에 따라 태도 변화가 나타날 수 있는 것이다. 아울러, 숙의 과

정에서 참여자들 간에 감정적인 교류가 이루어지면서, 타인의 입장에 대한 공감과 이해가 확장되는 맥락에서도 관용적 태도가 형성될 수 있으며(Mutz, 2002; 최윤정·이종혁, 2012), 이는 정책선호 변화로 이어질 가능성을 높인다.

숙의 과정에서 나타나는 정책선호 변화는 양가성(ambivalence) 개념을 통해서도 설명할 수 있다(김혜경, 2019; 최희용·은재호, 2021; 백승호 외, 2023). 공론화에 참여한 개인은 자신과 다른 의견들을 접하고 이를 이해하는 과정에서 긍정적인 감정과 부정적인 감정을 동시에 느끼는 양가성을 경험하게 된다. 이러한 양가적 감정은 내적 갈등과 심리적 압력을 유발하며, 구성원들과의 갈등을 회피하기 위해서 기존 선호를 유지하기보다는 다른 입장을 선택하는 선호 변화가 일어난다(김혜경, 2019; 최희용·은재호, 2021).

결과적으로, 숙의 과정에 참여한 개인들은 자신의 기존 입장을 재검토하는 과정을 거치며, 보다 숙고된 판단을 내릴 가능성이 높아진다. 이는 개인이 성별, 세대, 계층, 노동 지위 등 자기이해나 정치성향을 뛰어넘는 의사결정을 할 수 있음을 시사하기도 한다. 실제로 다수의 공론화 사례에서 참여자들은 사적 이해관계에 기반한 주장을 줄이고, 공익(common good)을 고려하는 의사결정을 보여주었다. 다만 이러한 의사결정 질 제고는 공론화 절차에서 개방성, 투명성, 포괄성 등의 조건이 보장될 때 가능하다는 점 또한 유의해야 한다(Fishkin & Luskin, 2005; Andersen & Hansen, 2007).

### Ⅲ. 가설 설정: 연금개혁 공론화와 개혁 방향 선호

#### 1. 연금개혁 공론화 배경과 개혁 방향 선호

비록 한국에서 공론화의 역사는 길지 않지만, 신고리 5·6호기 건설 재개, 대입제도 개편 등 중대한 공공 갈등 해결 과정에서 활용되면서 다양한 정책 분야에서 핵심 의사결정 프로세스로 자리 잡았다. 특히 연금개혁 공론화는 국제적으로도 드문 사례로(김영순, 2024), 시민 참여 기반의 숙의 과정을 통해 복잡한 연금개혁 문제를 해결하려 했다는 점에서 새로운 접근법으로 평가된다.

연금개혁 공론화는 ‘시나리오 워크숍’과 ‘시민참여형 조사’로 구성되었다(국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회, 2024). 1단계 숙의 과정인 시나리오 워크숍은 정책결정자, 전문가, 이해관계자들이 참여하여 정리되지 않은 현안이나 미래 의제에 대해 의견을 조율하고, 이를 바탕으로 시나리오를 작성하는 과정을 의미한다(행정안전부, 2020). 연금개혁 공론화에서는 연금에 관련한 이해관계자 36인으로 구



성된 의제숙의단이 연금개혁의 7가지 주요 의제들에 대해 구체적인 대안을 도출하는 방식으로 진행되었다.<sup>1)2)3)</sup>

2단계에서는 500인의 시민대표단을 대상으로 시민참여형 조사가 실시되었다.<sup>4)</sup> 시민대표단은 시나리오 워크숍을 통해 구체화된 의제별 대안을 검토하며 3주간 자가 학습을 진행한 후, 총 4차례의 숙의토론회에 참여하였다. 자가 학습은 숙의자료집과 이러닝(e-learning) 영상 등을 활용하였으며, 숙의토론회는 학습한 정보를 공유하고 토론 및 전문가 질의응답을 통해 의제에 대한 이해를 심화하였다. 숙의토론이 종료된 후에는 각 의제에 대한 시민대표단의 최종적인 입장을 조사하였다.

본 연구는 이러한 과정을 통해 수집된 자료를 바탕으로 시민대표단의 연금개혁 방향 선호를 분석하고자 하였다. 앞서 설명한 바와 같이, 공론화에서는 모수개혁과 구조개혁을 포함한 7가지 의제가 논의되었는데, 본 연구는 그중 ‘국민연금의 보험료율과 소득대체율’과 ‘국민연금과 기초연금의 관계’에 주목한다. 전자는 모수개혁의 핵심 쟁점이며, 후자는 기초연금이 하위 70%의 노인들을 포괄하는 주요 노후소득보장제도로 기능함에 따라 국민연금과의 정합성 및 역할 분담을 둘러싼 논의가 구조개혁 이슈로 중요하게 대두되었기 때문이다.

시민대표단에게는 두 가지 의제에 대해 각각 소득보장 강화와 재정안정 강화의 입장을 반영한 대안이 제시되었다.<sup>5)</sup> 먼저, 모수개혁인 국민연금 보험료율 및 소득대체율 의제에 대한 대안을 개혁 방향에 따라 구분하면 <표 1>과 같다. 소득보장 강화안은 국민연금 소득대체율을 50%로 인상해 소득보장 기능을 강화하되, 보험료율을 13%까지 단계적으로 인상하는 안을 제안한다. 반면, 재정안정안은 소득대체율을 현행 40%로 유지하고, 보험료율을 10년에 걸쳐 12%까지 단계적으로 인상하는 방안을 제시한다(국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회, 2024).

1) 의제숙의단은 근로자 8인, 사용자 8인, 지역가입자 8인, 청년 8인, 수급자 4인으로 구성되었으나, 2명(소상공인연합회 1명, 중소기업중앙회 1명)이 불참하여 실제 참여자는 34명이다(국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회, 2024).

2) 모수개혁 의제로는 1) 국민연금의 보험료율과 소득대체율, 2) 의무가입 상한연령과 수급개시 연령, 3) 국민연금 사각지대 해소 방안이, 구조개혁 의제는 4) 국민연금과 기초연금의 관계, 5) 국민연금과 지역연금의 형평성 재고 방안, 6) 공적연금의 세대 간 형평성 재고 방안, 7) 퇴직급여제도 개선방안이 논의되었다. 해당 의제들은 연금특위 산하 16인 전문가로 구성된 민간자문위원회에서 구축해 온 개혁안을 종합하여 연금특위에서 선정한 것이다.

3) 의제숙의단이 대안을 설계할 수 있도록 공론화위 산하 11인의 전문가 자문단이 작성한 의제별 대안 초안이 제공되었으며, 해당 초안은 소득보장론과 재정안정론의 입장을 균형 있게 반영하였다(국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회, 2024).

4) 시민대표단 선발은 두 단계로 이루어졌다. 1단계로 연금개혁에 대한 여론 분포를 확인하기 위하여 RDD(Random Digit Dialing) 방식을 통하여 1만 명을 대상으로 기초조사를 실시하였다. 2단계에서는 응답자 10,063명 중 성별, 연령, 지역, 연금 개혁 입장 등을 고려한 비례할당추출을 통해 대표성을 확보하고, 불참석률을 감안하여 최종 550인을 선발하였다(국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회, 2024).

5) 설문 문항에는 각 개혁안이 ‘소득보장안’ 혹은 ‘재정안정안’에 해당하는지 명시되지는 않았다.

〈표 1〉 개혁 방향에 따른 모수개혁안(국민연금 보험료율과 소득대체율)

개혁 방향	세부안
소득보장	국민연금의 노후보장 기능 강화와 지속가능성을 위해 소득대체율을 현행 40%에서 50%로 인상하고, 국민연금 보험료율을 현행 9%에서 13%로 점진적으로 인상
재정안정	국민연금 기금의 재정안정과 미래세대의 부담을 고려하여 국민연금 보험료율을 10년 이내에 현행 9%에서 12%로 점진적으로 인상하고, 소득대체율을 현행 40%로 유지

구조개혁 의제인 국민연금과 기초연금의 역할 분담에 대안을 개혁 방향별로 정리하면 〈표 2〉와 같다. 소득보장안은 기초연금이 국민연금의 사각지대와 중하위 수급자의 소득을 보충하는 역할을 해야 한다고 보고, 기초연금의 준보편적 구조를 유지하면서 급여 수준 확대를 목표로 하는 개혁안을 제시한다(국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회, 2024). 반면, 재정안정안은 기초연금 수급 범위를 현행 70%에서 50%로 축소하고, 하위 소득자의 급여 수준을 인상하여 최저소득을 보장하는 ‘최저소득보장 연금안’을 제안한다(국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회, 2024).

〈표 2〉 개혁 방향에 따른 구조개혁안(국민연금과 기초연금의 역할 분담)

개혁 방향	세부안
소득보장	국민연금의 급여구조(재분배기능)와 기초연금의 수급 범위를 현행대로 유지하고 급여 수준 강화를 위해 노력
재정안정	국민연금의 급여구조(재분배기능)는 현행 방식을 유지하며, 기초연금은 수급 범위를 점진적으로 축소하고 차등급여로 하위 소득자에 대한 보호를 강화

이를 종합하여 연금개혁 방향을 재구성하면 〈표 3〉과 같다. 이러한 분류는 ‘소득보장(I)’과 ‘재정안정(IV)’과 같이 모수개혁과 구조개혁에서 일치하는 방향성을 가진 경우와 함께, 선호하는 개혁방향이 다를 수 있다는 점 또한 나타낸다. 본 연구에서는 그동안의 전반적 논의가 ‘소득보장 대 재정안정’이라는 구도 하에서 이뤄진 점을 고려하여 개혁방향에 대해 일치된 선호를 가진 ‘소득보장(I)’과 ‘재정안정(IV)’을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

〈표 3〉 연금개혁 방향 분류

		모수개혁	
		소득보장 (소득대체율 50%, 보험료율 13%)	재정안정 (소득대체율 40%, 보험료율 12%)
구조 개혁	소득보장 (기초연금 대상 현행 유지)	I 소득보장	III 국민연금 재정안정·기초연금 소득보장
	재정안정 (기초연금 대상 축소)	II 국민연금 소득보장·기초연금 재정안정	IV 재정안정

## 2. 가설설정

연금개혁에 대한 논의가 지속되어 왔지만, 시민들의 선호를 결정하는 요인에 대한 이론적 연구는 부족하며, 이를 실증적으로 검토한 연구도 드물다. 본 연구는 기존 복지태도 연구를 바탕으로, 자기이해(self-interest)와 상징적 태도를 중심으로 연금 개혁 방향 선호와 공론화 이후의 변화를 설명하고자 한다.

우선, 자기이해 요인을 연금개혁에 적용하면 다음과 같은 양상이 예상된다. 모수개혁에서 소득보장안은 현재 재정적 여력이 있거나 향후 확대될 것으로 예상되는 시민들이 선호할 가능성이 크다. 이들은 현재 더 많은 보험료를 부담하더라도 미래에 더 많은 연금 혜택을 받을 것으로 기대하기 때문이다. 반면, 재정안정안은 소득보장안에 비해 보험료를 인상 폭이 낮아 당장의 재정 부담을 줄이고자 하는 이들에게 유리할 수 있다. 특히, 향후 국민연금 수급 가능성을 낮게 예측하는 시민들은 미래 연금 혜택이 충분하지 않을 가능성을 염두하여 현재의 비용 부담을 최소화하려는 전략을 선호할 가능성이 높다.

자기이해 관점은 구조개혁 측면에서도 적용될 수 있다. 소득보장안은 기초연금의 준보편적 지급을 유지하는 방향으로, 이는 현재 경제적 수준이 비교적 높거나 미래 소득 증가 가능성이 높은 이들에게 유리하다. 지급 범위가 유지되어야 자신들이 수급 대상에서 제외되지 않기 때문이다. 반면, 재정안정안은 지급 범위를 축소하는 대신 급여 수준을 높이는 방향으로, 현재 소득이 낮거나 향후 소득 감소 가능성이 있는 이들에게 더 매력적일 수 있다.

이러한 자기이해 요인에 따른 선호 형성은 개인의 사회경제적 특성과 상황에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 본 연구에서는 성별, 연령, 고용 지위, 공적연금 가입 및 수급, 재산 및 소득에 따른 이해관계가 연금개혁 방향 선호에 어떻게 작용하는지 다양한 각도에서 파악하고자 하였다.

먼저 성별의 경우, 남성은 여성보다 국민연금 가입 및 수급률이 높고(이다미 외, 2022), 현재나 미래의 경제적 안정성이 높을 가능성이 크다. 따라서 남성은 보험료 인상 부담이 크더라도, 모수개혁안에서 노후 혜택이 증가하는 소득보장안을 지지할 가능성이 높다. 반면, 여성은 출산과 양육으로 인한 경력 단절로 인해 국민연금 가입 기간이 짧아 실질적인 연금 혜택을 받기 어려운 경우가 많고(이다미 외, 2022), 남성에 비해 소득 안정성이 상대적으로 낮아 추가적인 보험료 부담에 더욱 민감할 수 있다. 이로 인해, 여성은 연금 혜택보다는 현재의 금전적 부담을 줄일 수 있는 재정안정안을 선호할 가능성이 크다. 구조개혁 측면에서도 마찬가지로의 논리로 여성은 지급 범위를 축소하더라도 기초연금 급여 수준을 높이는 재정안정안을 더 유리하게 평가하는 반면, 남성은 준보편적인 지급 유지가 자신에게 더 유리하다 판단할 가능성이 있다.

연령 역시 연금개혁 방향 선호 형성에 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 일반적으로 연령이 낮을수록, 즉 연금 수급 시점이 멀수록 연금 기금 고갈에 대한 우려가 클 가능성이 높다. 이에 따라 청년층은

모수개혁에서 보험료 인상 부담이 큰 소득보장안보다는 재정안정안을 선호할 가능성이 크다. 반면, 연령이 높을수록 노후소득보장 수준의 강화를 중시하는 경향이 있으며, 특히 기초연금의 경우 지급 범위 축소가 직접적 영향을 미치기 때문에 이에 더 민감하게 반응하기 쉽다.

고용 지위 또한 자기이해적 관점에서 연금개혁 방향 선호에 영향요인으로 작용할 수 있다. 우선, 상용직은 임시·일용직이나 비임금근로자에 비해 소득이 안정적이고 미래 국민연금 수급 가능성도 높다. 2018년 종사상 지위별 국민연금 가입률을 살펴보면, 상용직의 가입률은 97% 이상이었지만, 임시·일용직은 40~50%에 그쳤으며, 비임금근로자 역시 상용직의 가입률에 크게 미치지 못하였다(류재린, 2020).<sup>6)</sup> 이는 상용직이 모수개혁에서 장기적으로 더 많은 연금 혜택을 받을 수 있는 소득보장안을 지지할 것을 시사한다. 반면, 비임금근로자와 임시·일용직은 특히 보험료를 전액 본인 부담하는 지역가입자가 많아, 보험료율 인상이 당장의 경제적 부담으로 작용할 가능성이 크다. 또한 국민연금 가입률이 낮아 실질적 혜택을 받을 가능성이 제한적이므로, 현재의 부담을 줄일 수 있는 재정안정안을 선호할 가능성이 높다. 구조개혁 측면에서도, 미래 경제적 안정성이 비교적 높은 상용직은 준보편적 기초연금 지급을 유지하는 소득보장안을, 반면 노후소득 수준이 높지 않을 것으로 예상되는 비임금근로자나 임시·일용직은 기초연금의 차등급여 방식을 포함한 재정안정안을 선호할 가능성이 높다.

연금개혁안 선호 형성에 바탕이 되는 개인의 이해관계는 공적연금 가입 및 수급 여부에 따라서도 형성될 수 있다. 일반적으로 국민연금 가입자가 소득보장을 강화하는 개혁을 지지할 가능성이 크다. 경제적으로 안정적인 이들이 연금에 가입되어 있을 가능성이 높고, 이에 따라 미래 연금 급여 수준을 높이는 것이 자신의 물질적 이익에 부합한다고 판단할 수 있기 때문이다. 또한, 연금을 이미 수급하고 있거나 수급 시점이 가까운 이들일수록 연금제도에 대한 신뢰가 높고, 기금 고갈 문제에 대한 우려가 상대적으로 적어 비록 그 혜택에 직접적 관련이 없더라도 모수 및 구조개혁 모두에서 재정안정보다 연금 급여의 보편적 수준 강화를 더 중요한 개혁 목표로 평가할 가능성이 있다. 반면, 국민연금이 가입되지 않았거나 수급권이 없는 경우, 기초연금 의존도가 높아 기초연금의 최저소득보장 기능을 강화하는 것에 더 큰 경제적 유인이 있을 수 있다.

다음으로, 경제적 계층 관점에서 소득과 자산이 연금개혁 선호에 미치는 영향을 논의해 볼 수 있다. 복지논의가 본격화된 2010년 이후 국내 연구들을 살펴보면, 저소득층은 복지 확대를 지지하는 경향이 비교적 뚜렷하게 나타난다(손병돈, 2016). 다만 이것이 이들의 '중세 지지'를 의미하는 것은 아닌데, 증세는 경제적 부담을 증가시키기 때문이다. 국민연금 또한 기여(contribution) 기반 혜택을 원칙으로 하

6) 상용-정규직 99.5%, 상용-비정규직 97.6%, 임시·일용-정규직 53.8%, 임시·일용-비정규직 42.8%, 고용주 87.5%, 자영자 56.3%

므로, 경제적 하위계층은 모수개혁에서 소득대체율을 높이려 하기보다는 보험료율 인상에 저항할 가능성이 높다. 반면, 소득이나 자산 수준이 높은 계층은 보험료 인상이 부담이 되더라도, 현재보다는 노후에 더 큰 혜택을 받을 수 있는 소득보장안을 선호할 가능성이 높다. 구조개혁 측면에서도, 저소득층은 기초연금의 최저소득보장 기능이 자신들의 경제적 이익과 더 밀접하게 연관되어 있어 재정안정안을 지지할 가능성이 크다. 반면, 상위계층은 기초연금의 보편적 수급 범위가 유지되어야 자신들도 혜택을 받을 수 있으므로 소득보장 방향을 선호할 것으로 예상된다.

*H1. 공론화 이전에는 자기이해 요인이 연금개혁 방향 선호에 유의한 영향을 미칠 것이다.*

*H1-1. 남성의 경우 소득보장을 지지하는 반면(H1-1a), 여성의 경우 재정안정을 지지할 것이다(H1-1b).*

*H1-2. 연령이 높을수록 소득보장을 지지하는 반면(H1-2a), 연령이 낮을수록 재정안정을 지지할 것이다(H1-2b).*

*H1-3. 상용직에 종사하는 경우 소득보장을 지지하는 반면(H1-3a), 상용직이 아닌 경우 재정안정을 지지할 것이다(H1-3b).*

*H1-4. 공적연금 가입자 및 수급자의 경우 소득보장을 지지하는 반면(H1-4a), 공적연금 가입자 및 수급자가 아닌 경우 재정안정을 지지할 것이다(H1-4b).*

*H1-5. 소득수준이 높을수록 소득보장을 지지하는 반면(H1-5a), 소득수준이 낮을수록 재정안정을 지지할 것이다(H1-5b).*

*H1-6. 자산수준이 높을수록 소득보장을 지지하는 반면(H1-6a), 자산수준이 낮을수록 재정안정을 지지할 것이다(H1-6b).*

다음으로, 상징적 태도 요인은 이를 나타내는 대표적 지표인 정치 이념에 주목하였다. 기존 연구들에서는 진보적 정치성향을 가진 개인일수록 사회보장과 재분배를 선호한다는 점을 실증적으로 검증한 바 있다(Sears et al., 1980, Jæger, 2006). 이에 따라, 정치적으로 진보적 성향이 강할수록 현재 노인빈곤 문제를 중요하게 인식하며, 보편적인 소득보장을 강화하는 방향의 연금개혁을 지지할 가능성이 높다. 반면, 보수적 성향을 지닌 개인은 건전한 재정 운용과 선별적 복지 원칙을 우선시하는 경향이 있다. 따라서, 국민연금의 재정 건전성 강화를 중시하고, 기초연금을 저소득층에 집중하는 개혁안을 선호할 가능성이 높다. 이상의 내용을 종합하여 가설을 정리하면 다음과 같다.

*H2. 공론화 이전에는 상징적 태도가 연금개혁 방향 선호에 유의한 영향을 미칠 것이다.*

*H2a. 정치 이념이 진보일수록 소득보장을 지지할 것이다.*

*H2b. 정치 이념이 보수일수록 재정안정을 지지할 것이다.*

이상에서 논의한 바와 같이, 연금개혁 방향에 대한 개인의 선호는 다양한 요인에 의해 결정되지만, 이러한 태도는 고정적이지 않으며 내·외부적 요인에 따라 변화할 가능성이 있다. 특히, 이러한 변화는 단순히 개별 영향요인의 변화 때문만이 아니라, 공론화 과정 자체가 선호 형성 방식에 영향을 미칠 수 있다. 본 연구는 연금개혁과 관련하여, 자기이해와 상징적 태도를 기반한 선호 형성 양상이 공론화 전후로 변화를 나타낼 가능성을 제기한다. 이는 공론화의 속의 효과로 인해, 공론화를 거치면서 시민들이 사적 이익 혹은 정치적 이념을 넘어 공공성과 공익의 관점에서 각 개혁안을 평가할 수 있기 때문이다. 실제로, 최희용·은재호(2021)는 공론화 이후 기본소득 지지에 있어 자기이해의 영향력이 약화된다는 실증적 결과를 제시한 바 있다. 이에 따라 본 연구는 공론화 이후 자기이해와 상징적 태도의 영향력이 감소하거나 더 이상 유효하지 않을 것이라는 가설을 설정하였다.

*H3. 공론화 이후에는 H1과 H2에서 제시한 요인의 영향력이 감소할 것이다.*

*H3a. 공론화 이후에는 자기이해 요인의 영향력이 감소할 것이다.*

*H3b. 공론화 이후에는 상징적 태도의 영향력이 감소할 것이다.*

## IV. 연구설계

### 1. 분석 자료 및 분석 방법

본 연구는 연금개혁 공론화에 참여한 시민들의 연금개혁 방향 선호 결정 요인을 탐색하고, 공론화 과정에서의 선호 변화를 실증적으로 분석하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 2024년 3월~4월에 걸쳐 연금개혁 공론화에서 실시된 시민대표단 설문조사 데이터를 활용하였다. 해당 설문조사는 공론화 이전(T1), 자가학습 이후(T2), 숙의토론회 이후(T3) 세 차례에 걸쳐 진행되었다.

1차 조사는 시민대표단 모집 후 자가 학습을 시작하기 전인 2024년 3월 말에 진행되었으며, 일부 불참을 고려해 정원(500명)의 110%인 550명을 모집하였다. 2차 조사는 3주 간의 자가 학습 후, 1차 숙의

토론회 직전에 실시되었고, 탈락자 발생으로 501명이 참여하였다. 3차 조사는 4차례의 숙의토론회 종료 직후에 진행되었으며, 총 492명이 참여하였다. 본 연구는 공론화 전후 개혁안 선호 요인의 변화를 분석하기 위해 공론화 이전 실시한 1차 설문조사(T1 시점)와 공론화 종료 후 진행된 3차 설문조사(T3 시점) 데이터를 활용하여 분석을 수행하였다.

분석 방법으로는 종속변수가 소득보장 및 재정안정 선호 여부를 나타내는 이분형(binary) 변수이므로, 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 적용하였다.

## 2. 분석 모형 및 변수 설정

본 연구는 연금개혁 공론화 시민대표단의 연금개혁 방향 선호 결정 요인을 탐색하고, 공론화 과정에서의 변화를 실증적으로 검토하기 위한 분석 모형을 설계하였다. 이를 위해 소득보장과 재정안정이라는 두 가지 개혁 방향에 따른 선호 유형을 개별 분석하고, 공론화 전후 변화를 비교하기 위해 시점을 구분하여 총 네 개의 분석 모형을 구성하였다. 구체적으로 살펴보면, Model 1은 공론화 전(T1) 시점에서 소득보장 선호 여부에 영향을 미치는 요인을, Model 2는 공론화 후(T3) 시점에서 그 영향요인을 분석하였다. 마찬가지로, Model 3과 Model 4는 각각 T1과 T3 시점에서 재정안정에 대한 선호 여부 결정 요인을 분석하였다.

변수 측정 방법은 다음과 같다. 종속변수인 연금개혁 방향 선호를 구성하기 위해, 모수개혁(국민연금 보험료율과 소득대체율)과 구조개혁(국민연금과 기초연금 관계) 관련 문항의 응답을 활용하였다. 응답자가 아래 제시된 두 문항에서 모두 ‘소득보장안(①)’을 선택한 경우 ‘소득보장’을 선호하는 것으로, 마찬가지로 모두 ‘재정안정안(②)’을 선택한 경우 ‘재정안정’을 선호하는 것으로 하여, 응답자의 소득보장 및 재정안정 각각의 선호 여부를 측정하였다.

문. 선생님은 국민연금의 보험료율과 소득대체율을 다음 중 어떤 방식으로 조정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 국민연금의 노후보장기능 강화와 지속가능성을 위해 소득대체율을 현행 40%에서 50%로 인상하고, 국민연금 보험료율을 현행 9%에서 13%로 점진적으로 인상한다.
- ② 국민연금기금의 재정안정과 미래세대의 부담을 고려하여 국민연금 보험료율을 10년 이내에 현행 9%에서 12%로 점진적으로 인상하고, 소득대체율을 현행 40%로 유지한다.
- ③ 잘 모르겠다.

문. 선생님은 국민연금과 기초연금의 급여구조와 수급범위를 다음 중 어떤 방식으로 개편하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 국민연금의 급여구조(재분배기능)와 기초연금의 수급범위를 현행대로 유지하고 급여수준 강화를 위해 노력한다.
- ② 국민연금의 급여구조(재분배기능)는 현행 방식을 유지하며, 기초연금은 수급범위를 점진적으로 축소하고 차등급여로 하위소득자에 대한 보호를 강화한다.
- ③ 잘 모르겠다.

독립변수 중 자기이해의 세부 변수로는 성별, 연령, 고용 지위, 공적연금 가입 및 수급, 소득, 자산을 선정하였다. 성별은 더미변수로 처리하였으며, 연령 '18~29세', '30~39세', '40~49세', '50~59세', 그리고 '60세 이상'의 5개 연령대로 구분하였다. 고용 지위는 8개의 범주로 측정된 응답자의 경제활동 참여 상태를 '상용직', '임시/일용/특수고용직', '비임금근로자', 그리고 '무직'의 4개 범주로 재구성하였다. 공적연금 가입 및 수급 여부는 현재 국민연금 또는 직역연금에 가입하거나 연금을 수급하는지에 따라 이분변수로 측정하였다. 50대 이하 응답자는 국민연금 또는 직역연금 가입 여부를 기준으로, 60대 이상은 국민연금 또는 직역연금을 수급 중이거나 수급 예정 여부를 기준으로 '공적연금 가입 및 수급 집단'으로 분류하였다. 소득은 총 가구소득 11개 범주의 중간값을 가구원수의 제곱근으로 나눈 가구균등화소득을 산출하여, 이를 '저소득', '중간소득', 그리고 '고소득'의 3개 집단으로 재구성하였다.<sup>7)</sup> 자산은 설문조사에서 제시된 9개 범주를 4개의 범주로 재구성하였다.<sup>8)</sup>

또 다른 독립변수인 정치 성향은 '선생님의 정치 이념(성향)을 선택해 주십시오'라는 문항을 통해 측정하였으며, '매우 진보'에서 '매우 보수'까지 5개 범주로 구성된 척도를 연속변수로 활용하였다.

통제변수는 교육 수준, 혼인 상태, 정책 이해도를 투입하였다. 교육 수준은 응답자의 최종 학력을 '고졸 이하', '대학 재학', 그리고 '대학 졸업 이상'의 3개의 범주로 재구성하였으며, 혼인 상태는 '기혼'과 '미혼 및 이혼/사별'로 이분화하였다. 정책 이해도는 한국의 연금제도에 대한 지식 및 이해 수준을 평가하는 10개 문항 중 정답 개수로 측정하였다. 해당 문항은 국민연금 가입자 월 보험료액, 국민연금 최소

7) 1. 월 50만 원 미만, 2. 월 50만 원 이상 100만 원 미만, 3. 월 100만 원 이상 200만 원 미만, 4. 월 200만 원 이상 300만 원 미만, 5. 월 300만 원 이상 400만 원 미만, 6. 월 400만 원 이상 500만 원 미만, 7. 월 500만 원 이상 600만 원 미만, 8. 월 600만 원 이상 700만 원 미만, 9. 월 700만 원 이상 700만 원 미만, 10. 월 800만 원 이상 900만 원 미만, 11. 월 1,000만 원 이상

8) 1. 1억 미만, 2. 1억 이상 3억 미만, 3. 3억 이상 5억 미만, 4. 5억 이상 7억 미만, 5. 7억 이상 9억 미만, 6. 9억 이상 11억 미만, 7. 11억 이상 13억 미만, 8. 13억 이상 15억 미만, 9. 15억 이상



가입기간, 국민연금 급여 유형, 급여 산정 방법, 국민연금 예상 기금고갈 시점, 크레딧 제도 등 제도와 관련된 기본적인 지식에 대한 질문으로 구성되었다. 이상 각 변수의 구체적인 측정 방법은 <표 4>에 제시하였다.

<표 4> 변수 측정 및 구성

변수		측정	
종속 변수	개혁 방향 선호	소득보장	선호하지 않음(0), 선호함(1)
		재정안정	선호하지 않음(0), 선호함(1)
독립 변수	자기이해	성별	남성(0), 여성(1)
		연령	18~29세(ref.), 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60세 이상
		고용 지위	상용직(ref.), 임시/일용/특수고용직, 비임금근로자, 무직
		공적연금 가입 및 수급	미가입자 및 미수급자(0), 가입자 및 수급자(1)
		소득	저소득(ref.), 중간소득, 고소득
	자산	1억 미만(ref.), 1억 이상 3억 미만, 3억 이상 5억 미만, 5억 이상	
	상징적 태도	정치 이념	1. 매우 보수 ~ 5. 매우 진보
통제 변수	교육 수준		고졸 이하(ref.), 대학 재학, 대학 졸업 이상
	혼인 상태		미혼/이혼/사별(0), 기혼(1)
	정책 이해도		연금에 대한 지식을 묻는 10개 문항 중 정답 개수

## V. 분석결과

### 1. 기초통계 결과

연구 대상자의 특성을 제시하면 <표 5>와 같다. 자기이해 변수 중 성별의 경우 여성의 비중이 51.14%로 남성(48.86%)보다 다소 높았다. 연령대는 60세 이상이 31.51%로 가장 많고, 50~59세 21.92%, 40~49세 20.55%, 30~39세 14.61%, 18~29세 11.42% 순으로 분포하였다. 고용 지위의 경우, 상용직이 42.69%로 가장 많았으며 무직 25.11%, 임시/일용/특수고용직 17.58%, 비임금근로자가 14.61%로 뒤를 이었다. 공적연금 가입 및 수급 여부의 경우, 가입자 및 수급자의 비율이 85.84%로, 미가입자 및 미수급자(14.16%)에 비해 높은 것으로 나타났다. 소득은 저소득, 중간소득, 고소득 세 집단 모두 유사하게 분포된 것을 확인하였다. 한편, 자산은 5억 이상 보유자가 31.51%로 가장 많았고, 1억

미만이 27.4%, 1억 이상 3억 미만이 22.6%, 3억 이상 5억 미만이 18.49% 순으로 나타났다. 5점 척도로 측정된 정치 성향 변수는 평균 3.04점으로, 응답자들의 정치 이념이 비교적 균등하게 분포하고 있음을 확인하였다.

그 외 통제변수 중 먼저 교육 수준은 대학 졸업 이상이 64.16%로 가장 많았고, 고졸 이하 30.14%, 대학 재학 5.71%로 나타났다. 혼인 상태는 기혼이 62.79%, 미혼 또는 이혼/사별이 37.21%였다. 정책 이해도는 다른 인구사회학적 통제 변수와 달리 공론화 진행에 따라 반복 측정되었으며, 10점 만점 기준 T1 시점 평균 4.13점에서 T3 시점 평균 7.62점으로 상승해 공론화 과정을 통해 연금제도에 대한 객관적인 지식 수준이 향상되었음을 보여주었다.

〈표 5〉 연구 대상자의 특성

(N=438명)

변수명	N (Mean)	% (S.D.)	. (min)	. (max)	
성별	남성	214	48.86	.	.
	여성	224	51.14	.	.
연령	18~29세	50	11.42	.	.
	30~39세	64	14.61	.	.
	40~49세	90	20.55	.	.
	50~59세	96	21.92	.	.
	60세 이상	138	31.51	.	.
고용 지위	상용직	187	42.69	.	.
	임시/일용/특수고용직	77	17.58	.	.
	비임금근로자	64	14.61	.	.
	무직	110	25.11	.	.
공적연금 가입 및 수급	미가입 및 미수급자	62	14.16	.	.
	가입 및 수급자	376	85.84	.	.
소득	저소득	157	35.84	.	.
	중간소득	144	32.88	.	.
	고소득	137	31.28	.	.
자산	1억 미만	120	27.40	.	.
	1억 이상 3억 미만	99	22.60	.	.
	3억 이상 5억 미만	81	18.49	.	.
	5억 이상	138	31.51	.	.
정치 이념		3.04	0.94	1	5
교육 수준	고졸 이하	132	30.14	.	.
	대학 재학	25	5.71	.	.
	대학 졸업 이상	281	64.16	.	.

변수명		N (Mean)	% (S.D.)	. (min)	. (max)
혼인 상태	미혼/이혼/사별	163	37.21	.	.
	기혼	275	62.79	.	.
정책 이해도	T1	4.13	2.14	0	10
	T3	7.62	1.88	0	10

다음으로, 연금개혁 방향에 대한 응답자들의 선호를 공론화 전후(T1, T3)로 구분하여 살펴보았다(<표 6>). 공론화 이전인 T1 시점에서는 설문조사 참여자 중 모수 및 구조개혁안에서 모두 소득보장을 선호하는 응답자가 19.18%, 재정안정을 선호하는 응답자가 21.23%로 거의 유사하게 나타났다. 그러나 공론화가 진행된 이후인 T3 시점에서는 선호 양상이 다소 달라졌다. T1 시점에서 약 19%에 그쳤던 소득보장 선호가 T3 시점에는 36.76%로 증가하였다. 재정안정을 선호하는 사람의 비율도 26.03%로 소폭 증가하였지만, 증가의 폭이 소득보장보다는 크지 않았다.

<표 6> 시점(T1, T3)에 따른 연금개혁 방향 선호 변화 (T1, T3 각 N=438명)

		T1 시점		T3 시점	
		모수개혁			
		소득보장	재정안정	소득보장	재정안정
구조개혁	소득보장	I 84명(19.18)	III 97명(22.15)	I 161명(36.76)	III 65명(14.84)
	재정안정	II 66명(15.07)	IV 93명(21.23)	II 86명(19.63)	IV 114명(26.03)
잘 모르겠음		98명 (22.37%)		12명 (2.74%)	

## 2. 로지스틱 회귀모형을 통한 선호 요인 분석 결과

다음으로, 소득보장과 재정안정 개혁 방향 각각에 대한 선호에 영향을 미치는 요인과 공론화 전후 그 요인의 변화를 분석하기 위해 로지스틱 회귀 분석을 수행하였으며, 그 결과를 <표 7>에 제시하였다.<sup>9)</sup>

우선, Model 1과 Model 2는 각각 T1과 T3 시점에서 소득보장의 선호 요인을 분석한 결과이다. Model 1에서는 자기이해 변수인 성별, 고용 지위, 그리고 소득이 소득보장 선호에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저, 성별의 경우, 남성에 비해 여성이 소득보장을 지지할 가능성이

9) 로지스틱 회귀분석에 앞서, 각 분석에 활용된 변수들 간 피어슨 상관관계 분석 결과, 변수들 간 상관계수가 과도하게 높은 경우는 발견되지 않아 다중공선성의 문제가 없는 것으로 확인되었다.

유의하게 낮았으며( $\text{Exp}(B)=0.512$ ,  $p<0.05$ ), 고용 지위 측면에서는 상용직과 비교하여 비임금근로자가 이를 지지할 가능성이 유의하게 낮게 나타났다( $\text{Exp}(B)=0.329$ ,  $p<0.05$ ). 이로써 각각 가설 H1-1a와 H1-3a를 지지하는 결과를 확인하였다. 한편, 소득의 경우 저소득층과 비교하여 중간소득층이 소득보장을 지지할 가능성이 유의하게 낮았다( $\text{Exp}(B)=0.480$ ,  $p<0.1$ ). 이는 소득이 높을수록 소득보장을 더 지지할 것이라는 가설 H1-5a와 상반되는 결과로, 중간소득층보다 저소득층이 연금의 소득보장 기능 강화를 모수개혁과 구조개혁 모두에서 우선적인 목표로 인식하는 경향이 있음을 시사한다.

Model 2는 공론화 이후인 T3 시점에서 소득보장 선호 요인을 분석한 결과이다. 그 결과, Model 1에서 유의미했던 자기이해 변수들의 영향력이 사라지고, 정치 이념만이 통계적으로 유의한 영향요인으로 나타났다. 즉, 정치 이념이 진보적일수록 소득보장을 선호할 가능성이 유의미하게 높게 나타났다( $\text{Exp}(B)=1.625$ ,  $p<0.01$ ). 이러한 결과는 공론화 이후 자기이해 요인의 영향력이 감소할 것이라는 가설 H3a를 지지하지만, 다른 한편 정치 성향의 영향력이 약화될 것이라는 가설 H3b를 기각한다.

다음으로, Model 3과 Model 4는 각각 T1과 T3 시점에서 재정안정 선호 요인을 분석한 결과이다. Model 3에서는 정치 이념이 통계적으로 유의한 영향을 보였다. 구체적으로, 정치 이념이 진보적일수록 재정안정을 선호할 가능성이 낮은 것으로 나타났다( $\text{Exp}(B)=0.718$ ,  $p<0.05$ ). 그러나 Model 3의 카이제곱 검정 결과가 유의하지 않아 모형의 적합도가 충분히 확보되지 않았으며, 따라서 정치 이념의 영향력을 신뢰할만한 결과로 해석하기에는 한계가 있다.

Model 4의 결과는 공론화 이후 자기이해 및 상징적 태도의 영향이 감소할 것이라는 본 연구의 가설과 다소 상반되었다. 공론화 이후 성별이 재정안정 선호에 대한 유의미한 영향요인으로 등장하였고, 정치 이념의 영향력 또한 강화되는 경향이 나타났다. 우선, 성별의 경우 T1 시점에서는 유의미한 요인이 아니었으나, T3 시점에서는 남성과 비교해 여성이 재정안정을 지지할 승산이 약 1.9배 더 높게 나타났다( $\text{Exp}(B)=1.895$ ,  $p<0.01$ ). 이는 가설 H3a를 기각하는 결과로, 공론화 이후에도 재정안정 선호 형성에 자기이해 요인의 영향력이 지속적으로 작용할 수 있음을 시사한다.

정치 이념의 경우, T1 시점과 마찬가지로 T3 시점에도 재정안정 선호에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나 연구 가설 H3b를 기각하였다. 특히, 공론화 이후 정치 이념의 영향력이 더욱 강화된 점이 주목할 만하다. T1 시점에 정치 이념의 오즈비(Odds ratio)는 0.718였으나, T3 시점에서는 0.597로 감소하였다. 이는 진보성향이 강할수록 재정안정을 지지할 가능성이 더욱 낮아지는 방향으로 변화하였음을 의미한다. 다시 말해, 이는 공론화 과정을 통해 보수적 정치 성향을 가진 시민들이 재정안정을 더욱 선호하게 되는 경향이 강화되었음을 보여준다.

한편, 가설의 예측과 달리 연령, 공적연금 가입 및 수급 여부, 그리고 자산 변수는 분석에서 유의미한 영향요인으로 나타나지 않았다. 먼저, 연령의 경우 선행연구에서는 연금제도에 대한 신뢰도 및 개혁 필

요성 인식 등에 중요한 요인으로 작용한다고 보고되었으나(주소현, 2018), 본 연구에서는 세대 간 차이 보다는 다른 자기이해 요인들이 더 중요한 역할을 하는 것으로 확인되었다. 공적연금 가입 및 수급 여부의 경우, 응답자가 연금 수급자인지 가입자인지, 수급 예정자라 하더라도 수급 시점이 얼마나 가까운지에 따라 연금 개혁안에 대한 이해관계가 달라질 수 있다. 그러나 본 연구에서 사용된 공론조사 문항 설계상 이러한 세부적인 차이를 구분하지 못했기 때문에 해당 변수의 유의미한 영향력이 나타나지 않는 것으로 해석할 수 있다. 마지막으로, 소득과 달리 자산 변수는 연금개혁 방향 선호에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이를 통해 경제적 계층과 관련하여, 자기이해 기제가 자산보다는 소득과 더 밀접하게 연관되어 작동함을 유추할 수 있다.

〈표 7〉 로지스틱 회귀분석 결과

변수명		소득보장				재정안정			
		Model 1 (T1)		Model 2 (T3)		Model 3 (T1)		Model 4 (T3)	
		B (S.E.)	Exp(B)	B (S.E.)	Exp(B)	B (S.E.)	Exp(B)	B (S.E.)	Exp(B)
성별 (ref. 남성)		-0.670** (0.26)	0.512	-0.295 (0.22)	0.744	0.112 (0.25)	1.119	0.639*** (0.24)	1.895
연령 (ref. 18~29세)	30~39세	0.098 (0.52)	1.103	-0.189 (0.43)	0.828	-0.049 (0.48)	0.952	0.640 (0.48)	1.897
	40~49세	-0.158 (0.55)	0.854	0.269 (0.44)	1.308	-0.567 (0.51)	0.567	0.166 (0.51)	1.181
	50~59세	-0.298 (0.58)	0.742	-0.229 (0.46)	0.796	-0.483 (0.52)	0.617	0.225 (0.52)	1.253
	60세 이상	-0.037 (0.61)	0.963	-0.596 (0.49)	0.551	-0.476 (0.55)	0.621	0.518 (0.54)	1.679
고용 지위 (ref. 상용직)	임시/일용/ 특수고용직	-0.387 (0.42)	0.679	0.284 (0.33)	1.329	0.138 (0.39)	1.148	0.179 (0.36)	1.196
	비임금근로자	-1.113** (0.50)	0.329	-0.028 (0.34)	0.973	0.105 (0.39)	1.111	-0.092 (0.38)	0.912
	무직	-0.073 (0.41)	0.930	-0.237 (0.35)	0.789	0.255 (0.38)	1.291	-0.079 (0.36)	0.924
공적연금 가입 및 수급		0.768 (0.50)	2.156	-0.226 (0.35)	0.797	0.462 (0.41)	1.587	0.008 (0.36)	1.008
소득 (ref. 저소득)	중간소득	-0.734* (0.38)	0.480	-0.071 (0.29)	0.932	-0.544 (0.34)	0.581	-0.334 (0.32)	0.716
	고소득	-0.367 (0.40)	0.693	-0.184 (0.33)	0.832	-0.320 (0.37)	0.726	-0.126 (0.35)	0.882
자산 (ref. 1억 미만)	1억 이상 3억 미만	-0.065 (0.37)	0.937	0.105 (0.31)	1.111	-0.199 (0.36)	0.819	-0.376 (0.35)	0.687
	3억 이상 5억 미만	0.059 (0.40)	1.061	-0.076 (0.34)	0.927	-0.356 (0.40)	0.700	0.053 (0.36)	1.055
	5억 이상	-0.153 (0.38)	0.859	0.114 (0.31)	1.121	0.030 (0.35)	1.031	0.123 (0.33)	1.131
정치 이념		0.109 (0.14)	1.115	0.486*** (0.12)	1.625	-0.331** (0.13)	0.718	-0.516*** (0.13)	0.597
교육 수준 (ref. 고졸 이하)	대학 재학	1.104* (0.62)	3.015	0.526 (0.52)	1.691	-1.041 (0.82)	0.353	0.593 (0.57)	1.809
	대학 졸업 이상	0.604* (0.35)	1.830	0.304 (0.28)	1.356	0.147 (0.31)	1.159	0.304 (0.31)	1.356
혼인 상태 (ref. 미혼/이혼/사별)		0.218 (0.34)	1.244	0.446 (0.29)	1.562	-0.053 (0.31)	0.949	-0.112 (0.30)	0.894
정책 이해도		0.080 (0.06)	1.083	0.031 (0.06)	1.031	0.094 (0.06)	1.099	0.101 (0.07)	1.106
cons		-2.408*** (0.90)	0.090	-2.219*** (0.82)	0.109	-0.586 (0.81)	0.556	-1.000 (0.87)	0.368
LR Chi-square		30.03*		44.47***		21.71		36.35***	
-2 Log Likelihood		398.153		531.634		431.207		465.895	

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05 \*\*\*p<0.01

## VI. 결론

공적연금은 대다수 국민을 포괄하는 공적 사회안전망으로서, 연금제도의 개혁은 다양한 이해관계가 얽힌 복잡한 정책과제이다. 이러한 특성으로 인해 연금개혁의 구체적인 방향과 실현 가능성은 각 사회 집단이 제도 및 개혁에 대해 가지는 인식과 선호에 크게 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 연금개혁이 지속적으로 사회적 논쟁의 중심에 있음에도 불구하고, 실제로 어떠한 특성을 가진 시민이 어떠한 개혁안을 선호하는지에 대한 분석은 충분히 이루어지지 않았다.

나아가, 공론화는 시민들의 정책선호 변화에 중요한 영향을 미치는 기제로 작용한다. 공론화 과정에서 시민들은 연금개혁과 관련된 정보를 습득하고, 토론을 통해 쟁점에 대한 이해를 심화하며 다양한 시각을 접하게 된다. 이러한 과정은 정책 문제를 개인적 차원을 넘어 확장된 관점에서 조망할 기회를 제공하며, 개인의 기존 입장을 재검토하는 계기로 작용한다. 특히, 공론화를 통해 시민들은 단순한 물질적 이해관계(self-interest)나 정치적 이념에 기반한 선호에서 벗어나, 보다 공공의 관점을 반영한 정책 태도를 형성할 가능성이 있다.

이에 본 연구는 국민연금 공론화 시민대표단의 연금개혁 방향 선호에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 규명하고, 공론화 전후의 변화를 확인하였다. 본 연구의 주요 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공론화 이전에는 주로 자기이해 요인이 개혁안 선호에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로, 성별, 고용 지위, 소득과 같은 자기이해 요인이 소득보장에 대한 선호에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다만 소득의 경우, 가설에서는 소득이 증가할수록 소득보장을 선호할 것으로 예측했으나, 실제 분석에서는 저소득층이 중간소득층에 비해 소득보장을 더 지지하는 경향이 관찰되었다. 이러한 결과는 다양한 측면에서 해석이 가능하다. 먼저, 공론화 이전에 저소득층은 국민연금 보험료율 인상으로 인한 부담보다 소득대체를 인상으로 연계 될 물질적 이익을 더 중요하게 평가했을 가능성이 있다. 일반적으로 저소득층은 개인연금 등 사적연금에 가입하지 못한 경우가 많기 때문에 국민연금이 중요한 노후소득 재원이 된다. 따라서 보험료 부담이 증가하더라도 미래에 더 많은 노후소득을 받을 수 있는 소득보장안을 선호했을 가능성이 높다.

구조개혁 측면에서도 이러한 결과는 여러 방식으로 해석될 수 있다. 우선, 설문조사 문항 설계와 연금개혁에 대한 이해도 부족이 응답자의 판단에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 공론조사에서 제시된 구조개혁 재정안정안 문항에서는 기초연금의 지급 범위를 하위소득자로 축소한다고만 설명하였을 뿐, 구체적인 수치를 명시하지는 않았다. 이러한 모호성으로 인해 연금개혁에 대한 이해도가 높지 않던 공론화 이전(T1 시점)에서 저소득층은 현행과 같이 준보편적인 지급을 유지하는 안을 선택함으로써 자신들

이 제도적 혜택에서 배제될 가능성을 방지하고자 하는 자기이해가 작용했을 수 있다.

나아가, 소득계층에 따른 유의미한 차이가 저소득층과 중간소득층 사이에서만 발생하였다는 점은 중간소득층의 주관적 계층 인식 관점에서 추가적인 해석이 가능하다. 개인이 주관적으로 인지하는 계층에 따라 사회·정치적 태도 및 행동이 달라질 수 있는데, 한국의 중산층은 자신이 속하였다 인식하는 계층과 실제 객관적 계층 위치가 불일치하는 경향이 있다(이종희, 2017). 이러한 경향은 시민대표단 사이에서도 발견된다. 본 공론화 조사에서 10점 척도로 조사된 주관적 계층 귀속의식 문항의 응답 결과를 객관적 소득수준과 비교한 결과, 중간소득층의 46.53%가 자신을 하위층(1~4), 43.06%가 중간층(5~6), 10.42%가 상위층(7~10)에 속한다고 인식하고 있음을 확인하였다.<sup>10)</sup> 이는 중간소득 집단에서 자신을 다른 계층으로 의식하는 이들이 다수 속해있음을 시사한다. 따라서 개혁안을 평가할 때도 저소득층에 비해 중간소득층은 계급적 이해관계에 기반하기보다는 각자의 주관적 계층의식에 따라 개혁안을 골고루 선호하여, 결과적으로 중간층이 저소득층에 비해 소득보장 또는 재정안정을 선호할 가능성이 유의하게 낮게 나타나는 것으로 해석해 볼 수 있다.

둘째, 공론화 이후 각 개혁방향의 선호에 영향을 미치는 요인에 변화가 나타났는데, 특히 자기이해 요인의 영향력이 전반적으로 약화된 것으로 확인되었다. 소득보장의 경우, T3 시점에서는 성별, 고용지위, 소득수준의 영향이 더 이상 유의미하게 나타나지 않았다. 이는 공론화 과정이 물질적 이익을 추구하는 경향을 완화하는 데 기여하였음을 시사한다. 다만, 공론화 이후 자기이해의 영향력이 완전히 사라진 것은 아니었다. 재정안정의 경우 공론화 이전에는 성별이 선호에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 공론화 이후에는 여성이 이를 지지할 가능성이 유의미하게 증가한 것으로 나타났다. 이러한 변화는 일부 집단에서 자가 학습과 토론을 통해 연금제도에 대한 이해와 관심이 증대됨에 따라, 오히려 자신의 이해관계를 반영한 선택을 하게 되었을 가능성을 보여준다.

셋째, 가설의 예측과 달리, 소득보장과 재정안정 모두에서 정치 이념은 공론화 이후 그 영향력이 더욱 강화되는 양상이 나타났다. 이는 공론화를 거치면서 진보적 정치이념은 소득보장으로, 보수적 정치이념은 재정안정으로 결집한 결과로 이해할 수 있다. 이처럼 공론화 이후 정치 이념에 따라 선호가 양극화되는 경향은 황수경 외(2020)의 연구에서도 유사하게 확인된 바 있다. 연금개혁 공론화에서 나타난 이러한 경향은 공론화의 논의 구조 및 외부 정치적 환경의 영향을 고려하여 해석해 볼 수 있다.

먼저, 연금개혁 공론화위 자문단에는 소득보장론과 재정안정론 각 입장을 대변하는 전문가들이 동수로 참여하여 학습자료를 제작하고 전문가 발제와 질의응답 등을 진행하여 시민대표단이 각 의제의 주

10) 해당 설문 문항은 다음과 같다: “한국 사회를 10개 층으로 나눈다면, 현재 선생님의 가정은 어느 계층에 속한다고 생각하십니까? ‘낮다’면 1, ‘높다’면 10으로 1에서 10까지 사이의 숫자를 선택해 주십시오.”



요 내용과 쟁점을 보다 전문적으로 학습할 수 있도록 기여했다. 그러나 동시에, 연금개혁에 대한 명확한 입장을 가진 전문가들이 참여함으로써 숙의의 전반적인 진행과 결과가 이들의 관점에 상당 부분 영향을 받을 가능성도 존재했다. 이에 따라 시민대표단의 논의 과정 또한 양측 입장이 더욱 선명하게 대립하는 양상으로 이루어졌을 수 있다.

또한, 시민대표단의 의사결정이 외부 정치적 맥락의 영향을 받았을 가능성도 고려할 필요가 있다. 공론화 과정 동안 공론장 내에서 독립적인 논의가 이루어졌다 하더라도, 논쟁적 성격을 가진 사안의 경우 외부 여론이나 정치적 환경의 영향을 받을 수 있다. 특히, 연금개혁 논의는 재정안정안을 지지하는 정부 및 보수 여당과, 소득보장안을 지지하는 진보 야당 간의 정치적 대립 구도 속에서 이루어졌다(뉴스 1, 2024). 이러한 정치적 정쟁의 중심에서 진행된 공론화 과정은 숙의의 효과와는 별개로 개인의 정치적 성향이 판단에 더 큰 영향을 미쳤을 가능성을 시사한다.

2024년 4월 마무리된 연금개혁 공론화는 모수개혁과 구조개혁 모두에서 시민대표단이 소득보장안을 선호하는 결과로 마무리되었다. 그러나 공론조사 결과에 기반하여 개혁을 실행하려는 정치적 논의는 여전히 계류 중이다. 본 연구는 분석 결과를 바탕으로 성공적인 연금개혁 실현을 위해 지속적인 사회적 대화와 공론의 필요성을 강조한다. 특히, 공론화 과정에서 개인의 사적 이해관계를 넘어 공익적 관점에서의 확장이 이루어진 점은 긍정적인 성과로 평가된다. 그러나 동시에, 공론화 이후 나타난 정치 이념에 따른 입장의 양극화는 연금개혁 논의를 진전시키기 위해 상호적 대화와 열린 논의의 장을 설계할 필요성을 시사한다. 또한, 보다 개방적인 공론장이 마련될 경우, 창의적이고 대안적인 관점이 논의될 가능성도 열릴 수 있다.

한편, 본 연구에서는 주로 모수개혁과 구조개혁에서 일관된 개혁 방향을 선호하는 개인들에 주목하였지만, 상반된 개혁 방향을 동시에 지지하는 다면적 태도를 가진 시민들이 존재한다는 점 또한 발견하였다. 향후 연구에서는 이러한 시민들의 특징을 심층적으로 분석하고, 공론화가 이들의 선호에 미치는 효과를 탐구함으로써 연금개혁과 공론화 과정에 더욱 실천적인 함의를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

## ■ 참고문헌 ■

- 국회 연금개혁특별위원회 공론화위원회(2024). 『연금개혁 공론화 백서』.
- 금현섭·백승주(2010). “정치 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지”, 『행정논총(Korean Journal of Public Administration)』, 48(4): 201-228.
- 김영순(2024). “연금개혁과 공론조사: 일본 사례와 그 시사점”, 『비판사회정책』, 85: 209-243.
- 김영순·여유진(2011). “한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로”, 『경제와사회』, 91: 211-240.
- 김태일(2024). “연금개혁 공론화 과정 평가와 향후 국민연금 개혁 방향”, 『연금연구』, 14(1): 1-28.
- 김학린·전형준·황수경(2020). “공론화의 속의 효과에 대한 실증분석: 2022 학년도 대입제도개편 공론화 경험을 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 30(2): 67-93.
- 김혜경(2019). “공론조사의 의견 변경 메커니즘”, 석사학위논문, 서울대학교.
- 류만희·최영(2009). “복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해 (self-interest)의 영향을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 13(1): 191-210.
- 류재린(2020). “국민연금제도의 사각지대와 지역가입자의 관리강화 및 지원 필요성”, 연금 포럼, 77: 32-46.
- 류재린·이다미·이병재·신화연·신영규·권혁진·제갈현숙·주은선·정해식(2022). 『연금개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 문태현(2010). “심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계”, 『한국행정논집』, 22(3): 629-650.
- 박미경·조민호(2016). “잠재집단분석을 활용한 한국인의 복지태도 유형 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 26(4): 137-164.
- 백승호·송치호·서정희·김지선(2023). “속의 공론화와 복지태도의 변화에 관한 연구: 경기도 기본소득 속의적 공론진단 분석”, 『비판사회정책』, 81: 73-106.
- 손병돈(2016). “집단간 복지태도의 차이 결정요인: 복지확대 및 증세에 대한 찬성·반대를 중심으로”, 『보건사회연구』, 36(4): 5-34.
- 심준섭·정홍상·김광구(2018). “공론화 과정 참여자들의 속의 경험-프레임 분석의 적용”, 『한국정책학회보』, 27(2): 193-220.
- 안상훈·김영미·김수완(2021). “한국인의 복지태도: 균열구조의 형성과 변화”, 『한국보건사회연구』, 41(1): 42-60.
- 이다미·한겨레·남재욱·정해식(2022). 『성별 연금격차의 국가비교 연구』, 한국보건사회연구원.
- 이종혁·최윤정·조성겸(2015). “정치 효능감과 관용을 기준으로 한 바람직한 소통 모형: 참여민주주의

- 와 숙의민주주의를 위한 제언: 참여민주주의와 숙의민주주의를 위한 제언”, 『한국언론학보』, 59(2): 7-36.
- 이종희(2017). “한국 중산층의 계층귀속의식”, 『소비문화연구』, 20(2), 1-22.
- 주소현(2018). “국민연금 필요성에 관한 태도, 양가감정 및 개혁에 대한 의견과 관련 요인 탐색”, 『소비자학연구』, 29(2): 123-150.
- 주은선·백정미(2007). “한국의 복지인식 지형-계층, 복지수요, 공공복지 수급경험의 영향을 중심으로”, 『사회복지연구』, 34: 203-225.
- 최윤정·이종혁(2012). “인터넷 토론에서 이견(異見) 노출이 정치적 관용에 이르는 경로 분석: 의견 조정과 의견 공고화를 중심으로: 의견 조정과 의견 공고화를 중심으로”, 『한국언론학보』, 56(2): 301-330.
- 최희용·은재호(2021). “정책지지 결정요인과 공론화의 조절효과: 경기도 기본소득 공론화 사례”, 『한국정치학회보』, 55(4): 43-69.
- 행정안전부(2020). 『숙의기반의 주민참여 운영모델. 신고리 5·6호기 및 대입제도개편 공론화 백서』.
- 황수경·은재호·박재근(2020). 『공공선택에서 공론화의 역할 및 효과연구』, 한국개발연구원.
- Andersen, V. N., & Hansen, K. M.(2007). “How deliberation makes better citizens: The Danish Deliberative Poll on the euro”, *European journal of political research*, 46(4): 531-556.
- Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. E. (Eds.).(2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Bohman, J.(2003). “Deliberative toleration”, *Political theory*, 31(6): 757-779.
- Dryzek, J. S.(2002). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford University Press.
- Elster, J.(1998). *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Fishkin, J. S.(2003). “Consulting the public through deliberative polling”, *Journal of policy analysis and management*, 22(1): 128-133.
- Fishkin, J. S., Luskin, R. C., & Jowell, R.(2000). “Deliberative polling and public consultation”, *Parliamentary affairs*, 53(4): 657-666.
- Fishkin, J. S., & Luskin, R. C.(2005). “Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion”, *Acta politica*, 40: 284-298.

- Gutmann, A., & D. Thompson.(1996). *Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot be Avoided in Politics and What Can be Done About It*, Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, J.(2001). *The Postnational Constellation*, Cambridge: MIT Press.
- Jæger, M. M.(2006). “What makes people support public responsibility for welfare provision: Self-interest or political ideology? A longitudinal approach”, *Acta sociologica*, 49(3): 321-338.
- Mansbridge, J.(2010). “Deliberative polling as the gold standard”, *The good society*, 19(1): 55-62.
- Mutz, D. C.(2002). “Cross-cutting social networks: Testing democratic theory in practice”, *American Political Science Review*, 96: 111-126.
- Oskamp, S., & Schultz, P. W.(2005). *Attitudes and opinions(3rd ed.)*, New York: Psychology Press.
- Pierson, P.(2001). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Sears, D. O., Hensler, C. P., & Speer, L. K.(1979). “Whites’ opposition to “busing”: Self-interest or symbolic politics?”, *American Political Science Review*, 73(2): 369-384.
- Sears, D. O., Lau, R. R., Tyler, T. R., & Allen, H. M.(1980). “Self-interest vs. symbolic politics in policy attitudes and presidential voting”, *American Political Science Review*, 74(3): 670-684.
- Sears, D. O.(1983). “The persistence of early political predispositions: The roles of attitude object and life stage”, *Review of personality and social psychology*, 4(1): 79-116.
- Sears, D. O., & Funk, C. L. (1991). “The role of self-interest in social and political attitudes”, *Advances in Experimental Social Psychology*, 24: 1-91.
- Taylor-Gooby, P.(2001). “Sustaining state welfare in hard times: who will foot the bill?”, *Journal of European social policy*, 11(2): 133-147.
- Zimmermann, K., Heuer, J. O., & Mau, S.(2018). “Changing preferences towards redistribution: How deliberation shapes welfare attitudes”. *Social Policy & Administration*, 52(5): 969-982.

—인터넷 자료—

<https://pensionassembly.hrcglobal.com/about/what.asp>. 연금개혁을 위한 공론화 홈페이지

—신문기사—

뉴스1(2024. 4. 11.). “연금개혁 어디로…野 압승에 ‘소득보장’ 탄력 전망”. <https://www.news1.kr/society/welfare-hr/5381355>

한국경제(2024. 9. 3.). “기초연금 지출액, 17년새 4배…투입 예산 내년에만 2조 늘어”. <https://www.hankyung.com/article/2024090350101>

한겨레(2025. 1. 13.). “올해 국민연금 최고액 월 296만100원…평균 66만9523원”. <https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1176147.html>

---

원 고 접 수 일 | 2025년 1월 9일

심 사 완 료 일 | 2025년 2월 11일

최종원고채택일 | 2025년 2월 17일

한선희 seonhoehan@gmail.com

2022년 연세대학교 행정학과에서 석사학위를 취득하고, 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 관심 분야는 사회정책, 복지국가, 비교정책 등이다. 주요 논문으로 “Diversity within universality: Explaining pandemic universal cash transfers in East Asia”(2024), “Generation rent on the housing treadmill: A study on South Korea's housing allowance programmes and recurring precarity”(2023), “Who spends more to combat COVID-19 social risks and why?”(2022) 등을 발표하였다.

오서은 oseoeun537@naver.com

2023년 연세대학교 행정학과에서 석사학위를 취득하고, 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 사회정책, 사회적 고립, 돌봄 등이다. 최근 논문으로 “포스트 성장주의(post-growth) 태도의 영향요인 분석-환경 및 경제적 가치의 비교를 중심으로”(2023), “지방자치단체 자체복지사업 키워드 네트워크 분석을 통한 지역사회보장환경 분석: 지역 주민의 복지욕구에 대한 대응을 중심으로”(2024), “Can Social Policy Alleviate Loneliness Among Older Adults? A Comparative Analysis of OECD Countries”(2024) 등을 발표하였다.