

KDI FOCUS

KDI FOCUS 2023년 6월 7일(통권 제121호)

자료문의 KDI 홍보팀(044-550-4030) 집필자 김도현 연구위원(044-550-4026)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료임.

본 포커스의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.



국민연금 수급개시연령 상향으로 발생한 연금 공백기에 장년층들은 근로소득을 높여 부족해진 연금소득을 보완하는 것으로 나타났다. 연금 공백이 발생하지 않은 세대에 비해 연금 공백이 발생한 세대에서 해당 시점 근로소득이 증가하였고, 빈곤율이 증가하거나 소비지출이 감소하는 현상은 발견되지 않았다. 다만, 소비 대비 의료비 지출 비중이 높은 가구는 근로소득 증가폭이 작아 연금소득 감소를 보완하지 못했다. 향후 연금 수급개시연령이 지속적으로 상향되어 연금 공백기가 길어질 것이므로, 고령층 고용 추이의 면밀한 점검과 장기적 고용 지원 대책이 필요하다. 또한 단기적으로도 건강 문제나 돌봄 부담으로 노동 공급에 제한이 있는 가구에 대한 지원책을 강화해야 한다.

길어지는 연금 공백기에 대한 대응방안

김도현 | KDI 연구위원



I. 문제의 제기

국민연금 수급개시연령 상향은 국민연금재정의 지속가능성을 제고할 수 있지만, 연금 공백기 동안 소득 보장이 불충분할 경우 장년층들의 빈곤율을 높이고 삶의 질을 떨어뜨릴 수 있다.

국민연금의 재정 지속성 확보를 위해, 국민연금 수급개시연령은 2013년부터 2033년까지만 60세에서 65세로 5년에 1세씩 상향 조정되고 있다(1998년 연금개혁). 반면, 정년은 2016년 이후 60세로 고정되어 있는 데다 주된 일자리 퇴직연령은 평균 50대 초중반에 머무르고 있는 상황이다. 그 결과, 국민연금 수급연령과 퇴직연령 사이의 연금 공백기가 길어지고 있다. 최근에도 국민연금의 지속가능성 제고를 위한 연금개혁 방안으로 수급개시연령 상향 조정이 논의되고 있으며, OECD에서는 국민연금 수급개시연령을 2035년 이후에도 65세에서 67세로 점진적으로 상향할 것을 권고한 바 있다(OECD, 2022). 이러한 연금 수급개시연령 상향은 연금재정의 지속가능성을 제고할 수 있지만, 연금소득 부재 기간 동안 장년층의 빈곤율을 높이고 삶의 질을 저하시킬 수 있다.

본고에서는 연금 수급개시연령 상향으로 길어지는 연금 공백기 동안 장년층이 어떠한 방식으로 부족해지는 연금소득에 대응하고 있는지 살펴본다. 연금소득이 감소함에 따라 소득과 소비가 감소할 수 있지만, 다른 소득 원천으로 연금소득 감소분을 보충할 수 있다면 소득과 소비를 유지할 수 있을 것이다. 분석 결과, 연금 수급개시연령이 61세에서 62세로 상향 조정된 1957년생 가구주 가구는 1956년생 가구주 가구에 비해 61세 시점 연금소득이 감소하였지만, 근로소득을 증가시켜 부족한 연금소득을 보충하고 소비를 유지한 것으로 나타났다. 다만, 이들 중 의료비 지출 비중이 높은 가구는 근로소득을 충분히 늘리지 못하였다. 향후 연금 수급개시연령이 더 고령으로 연장될 예정이고 현재도 연금소득 감소분을 보완하지 못하는 가구가 있으므로, 다양한 시계에서 길어지는 연금 공백기에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있다.

II. 연금 수급개시연령 상향

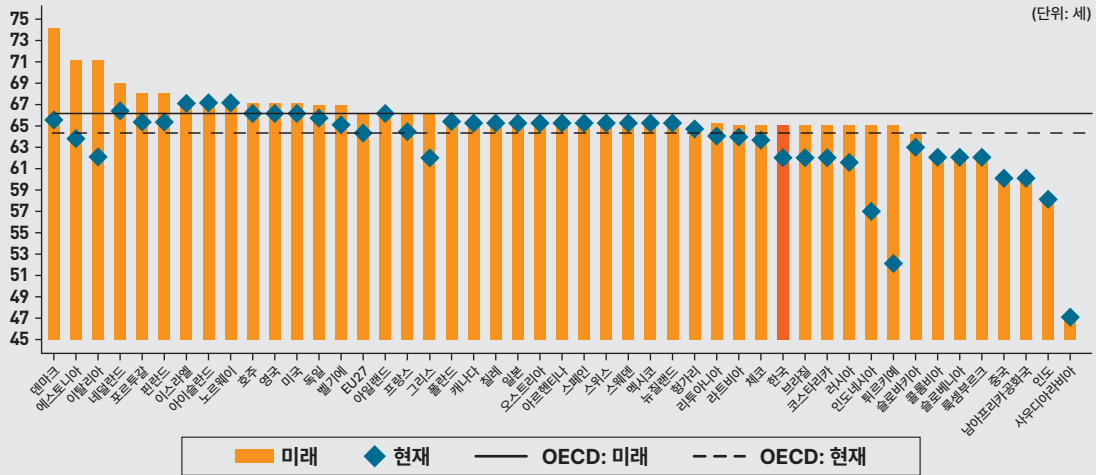
국민연금 수급개시연령 상향은 연금 수급 시점을 지연시켜 장기적인 연금급여지출을 줄이는 목적뿐만 아니라 고령층의 노동시장 참여를 촉진하는 목적도 가지고 있다.

기대수명이 길어지고 노인인구 비율이 높아짐에 따라 연금재정 건전성이 악화되고 있다. 이러한 고령화에 대응하기 위하여 해외 주요국에서는 노령층의 은퇴를 지연시키고 근로유인을 높이는 정책들을 도입하고 있다. 이 중 대표적인 정책이 연금 수급개시연령 상향이다. 연금 수급개시연령 상향은 연금 수급 시점을 지연시켜 장기적인 연금급여지출을 줄이는 목적뿐 아니라, 연금을 수급하지 못하는 기간 동안 고령층의 노동시장 참여를 촉진하여 사회복지제도에 대한 의존도를 낮추고 근로소득세 수입을 증대시키려는 목적도 가지고 있다.

고령화를 우리나라보다 일찍 경험한 해외 주요국에서는 재정 지속성을 개선하고자 연금 수급개시연령을 지속적으로 상향시켰다. [그림 1]에서 보듯이, 2020년 기준 OECD 평균 연금 수급개시연령은 64.2세로 우리나라 연금 수급개시연령인 62세보다 높다. OECD 상위 소득 16개 국가들은 연금 수급개시연령이 이미 65세보다 높거나 현 수준보다 더 상향할 것을 논의 중이며, 이 중 5개 국가에서는 기대수명과 연동하여 자동적으로 연금 수급개시연령이 상향되는 자동안정화 장치를

* 본고는 김도현, 『국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과』 한국개발연구원, 2022 (간단 예정)를 토대로 작성되었다.

[그림 1] 해외 주요국들의 연금 수급개시연령



자료: OECD, Pensions at a Glance 2021, 2021.

도입하였다. 예컨대 덴마크는 2030년부터 2060년까지 연금 수급개시연령을 기대 수명과 연동시켜 68세에서 74세로 상향할 예정이다.

연금 수급개시연령 상향은 고령자들의 노동참여율을 높여 재정의 지속가능성을 높일 수 있지만, 해당 세대의 빈곤율을 높이고 삶의 질을 저하시킬 가능성이 있다. 예컨대 연금 수급개시연령이 65세에서 66세로 상향된 영국에서는 65세 시점에서 해당 세대의 근로소득이 이전 세대에 비해 증가하였지만 연금소득 감소분을 완전히 보완하지 못하여 빈곤율이 14%p 상승하였고, 특히 취약계층(저학력 가구, 1인 가구, 월세 거주 가구)에서 빈곤율이 더 큰 폭으로 상승하였다(Cribb and O'Brien, 2022). 호주의 경우 건강하지 못하고 생애소득이 낮은 계층은 상대적으로 연금 공백기 동안 노동참여율을 늘리기보다 장애연금이나 실업수당과 같은 사회복지제도에 의지하는 경향을 보였다(Staubli and Zweimüller, 2013). 이러한 결과들은 건강상태와 학력, 주거 형태와 같은 가구 특성에 따라서 이질적인 소득효과가 존재할 수 있음을 보여준다.

특히 우리나라는 중고령층의 연금 수급개시연령과 퇴직연령 사이의 괴리로 인해 퇴직 후 안정적인 소득원이 부족할 수 있는 연금 미수급 기간이 길어지고 있다. 1998년의 1차 연금개혁을 통해 2013년부터 2035년까지 연금 수급개시연령이 60세에서 65세까지 5년마다 1세씩 높아지면서 1953년 이전 출생자는 60세, 1953~56년생은 61세, 1957~60년생은 62세, 1961~64년생은 63세, 1965~68년생은 64세 그리고 1969년생 이후부터는 65세에 감액 없이 국민연금을 수급할 수 있게 되었다(표 1). 반면, 법적 최소보장 정년은 2016년부터 60세로 고정되어 정년과 연금 수급연령 사이의 간극이 벌어지고 있다. 게다가 우리나라는 정년 이전에 비자발적 조기퇴직의 비중이 높아 실제 소득 불안정 위험에 노출되는 기간이 더 길다.

<표 1> 우리나라의 연금 수급개시연령 상향 현황

출생연도	1952년 이전	1953~56년	1957~60년	1961~64년	1965~68년	1969년 이후
노령연금 수급연령	60세	61세	62세	63세	64세	65세
조기연금 수급연령	55세	56세	57세	58세	59세	60세
적용연도		2013년	2018년	2023년	2028년	2033년

많은 장년층들이 주된 일자리 퇴직 이후에 가교직업으로 재취업하고 있지만, 소득 수준과 고용안정성이 낮은 비정규직이나 일용직으로 이동하는 경향이 높다. 연금 공백기가 길어질수록 근로소득을 통한 보완이 불충분하거나 안정적이지 못할 우려가 있는 것이다. 따라서 연금 수급개시연령의 상향이 가구 소득과 소비지출에 미치는 효과를 분석하여 정부의 대응 필요성을 검토해 볼 필요가 있다.

Ⅲ. 연금 수급개시연령 상향이 가구 소득과 소비지출에 미치는 효과

연금 수급개시연령 상향의 효과를 살펴보기 위해 가계금융복지조사를 이용하여 1957년생과 1956년생 가구주의 61세 시점 가구 소득과 소비지출의 차이를 분석한다. 1957년생부터 정상 노령연금 수급 시점이 61세에서 62세로 상향되므로, 1956년생에 비해서 1957년생은 61세 시점에 평균 연금 수급률과 수금액이 단절적으로 감소한다.

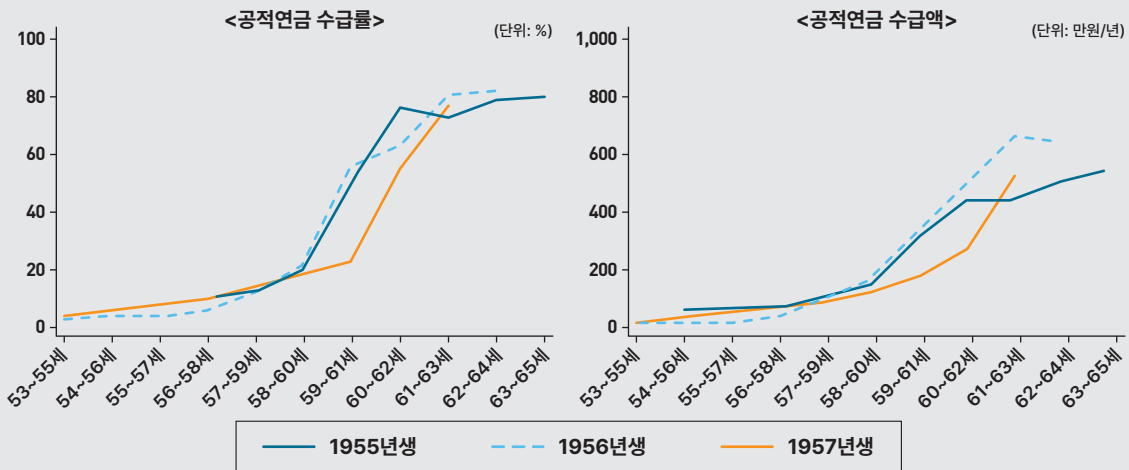
[그림 2]는 수급개시연령이 62세로 늦춰진 1957년생 가구주의 가구 단위 공적연금 수급률과 수금액이 1955~56년생 가구주에 비해 61세 부근에서 크게 낮아졌음을 보여주고 있다.¹⁾²⁾ 따라서 이하의 실증분석에서는 1957년생과 1956년생 가구주의 61세 시점 부근 가구 소득과 지출을 비교하는 세대적 단절방식(cohort-discontinuity)을 활용하여 연금 수급개시연령 상향이 가구 소득 및 소비지출에 미치는 효과를 측정하고자 한다.³⁾

- 1) 가계금융복지조사의 조사 시점은 3월 말이고 가구 소득과 소비지출에 대한 정보는 작년 한 해를 기준으로 한다. 따라서 조사 시점 기준 만연령이 x세인 가구주 가구의 작년 한 해 소득과 소비에는 x세와 x-2세 동안의 소득과 소비 값이 모두 더해졌을 것이다. 따라서 [그림 3]에서 x세 시점 작년 한 해의 공적연금 수급률과 수금액은 [x-2세, x세] 동안의 값으로 나타냈다. 그렇지만 비율적으로 x-1세 시점의 소득과 소비가 가장 많이 더해지기 때문에, 회귀분석에서 x세 시점 소득과 소비는 x+1세 시점에 조사된 작년 한 해 소득과 소비 값을 사용하였다.
- 2) 가계금융복지조사에서는 가구 및 개인 단위의 국민, 공무원, 군인, 사학 연금을 모두 합한 공적연금액을 조사하므로 국민연금액과 타 공적연금액을 구분할 수 없다. 하지만 1957년생에 대한 연금 수급개시연령 상향은 국민연금제도에 한하여 적용된 정책이기 때문에, 본고에서는 1956년생과 1957년생의 61세 부근의 평균적인 공적연금액 차이를 국민연금 수급개시연령 상향으로 인한 결과로 해석한다.
- 3) 연금 수급개시연령 상향이 가구 소득과 소비지출에 미치는 효과를 분석하기 위하여 1956년생과 1957년생의 각 연령별 시점의 종속변수를 비교하는 다음과 같은 세대적 단절을 이용하였다.

$$y_{it} = \sum_{a=0}^{\infty} 1(\text{연령} = a)(\lambda_a + \alpha_a \times 1957\text{년생}) + \beta X_{it} + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

여기서 종속변수 y_{it} 는 남성 가구의 소득과 소비지출을 나타내며, λ_a 는 만연령 효과, X_{it} 는 최종학력(초, 중, 고, 대학, 전문대, 4년대, 대학원), 혼인상태, 가구원 수 그리고 수도권과 비수도권의 실업률과 같이 가구 소득과 소비지출에 영향을 줄 수 있는 가구 특성 및 거시경제 상황을 포함한다. 연금 수급개시연령 상향의 효과를 나타내는 변수는 α_a 로 1957년생과 1956년생의 각 연령별 종속변수 차이를 나타낸다. 본고에서는 61세 시점의 결과만을 보고한다.

[그림 2] 1955년, 1956년, 1957년생의 가구 단위 공적연금 수급률과 수급액



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2012~21 자료를 바탕으로 저자 작성.

길어지는 연금 공백기에 연금 수급자들이 근로소득을 늘려 대응함에 따라 평균 가구소득이나 빈곤율은 별다른 영향을 받지 않았다.

1. 가구소득에 미친 효과

연금 수급개시연령 상향으로 길어지는 연금 공백기에 대응하여 고령층은 주로 근로 소득을 늘려 연금소득 감소를 보완하는 것으로 나타났다. <표 2>에 따르면 1956년생 가구주 가구 대비 1957년생 가구주 가구에서 61세 시점의 공적연금소득이 223만원 감소하였지만, 대신 근로소득이 513만원 증가하여 공적연금소득의 감소분을 충분히 보완하였던 것으로 나타났다. 따라서 시장소득(= 근로소득 + 사업소득 + 재산소득)과 이전소득(= 공적 + 사적)을 모두 포함하는 가처분소득의 감소폭(88만원)은 통계적으로 유의하지 않은 미미한 수준에 그쳤던 것으로 추정된다.⁴⁾⁵⁾

연금 수급개시연령 상향이 장애수당과 실업수당 등의 여타 공적이전소득이나 사적 연금 수급액을 유의하게 증가시키지도 않았던 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급된 호주의 사례에서 연금 공백기에 실업급여나 장애연금과 같은 공적이전소득이 증가한 것과는 상이한 결과이다. 또한 우리나라는 사적연금 관련 세제 혜택을 꾸준히 증가시켜 왔기에 사적연금을 통한 연금 공백기 대응 가능성을 확인해 보았으나, 사적 연금에서도 유의한 정도의 증가는 관찰되지 않았다.

4) 한편, 정년 연장은 근로자 수 300인 이상 기업을 시작으로 2016년에 시행되어 기존 정년이 59세인, 근로자 수 300인 이상 기업체에 근무하는 1957년생부터 영향을 받게 된다. 하지만 정년 연장이 시행되기 전 정년이 59세인 기업은 굉장히 적기 때문에 한요셉(2019)에서는 1957년생을 대조군으로, 1958년생을 비교집단으로 사용하였다. 김도현(2022, 근간 예정)에서는 정년 연장의 효과와 연금 수급개시연령 상향의 효과를 분별하기 위하여 연금 수급개시연령은 동일하지만 정년 연장 효과가 다른 1957년생과 1958년생을 비교하는 회귀분석도 시행하였으나, 근로소득이 증가하는 효과는 발견하지 못하였다.

5) 모든 분석에서 세대효과를 구별하기 위해 국민연금 수급개시연령이 같은 1954년생과 1955년생 그리고 1955년생과 1956년생을 비교하는 플라시보 효과를 측정하였는데, 근로소득 증가효과를 발견하지 못하였다.

<표 2> 연금 수급개시연령 상향이 연평균 가구소득에 미치는 효과

(단위: 만원)

변수	가처분소득	근로소득	사업소득	재산소득	
				전체	사적연금 외
1957년생 ×61세	-88 (179)	513*** (180)	-155 (141)	-124* (72)	0.4 (12)
관측치 수	2,986	2,986	2,986	2,986	2,986
변수	공적이전소득				사적이전소득
	전체	공적연금	장래수당	실업수당 외	
1957년생 ×61세	-213*** (53)	-223*** (51)	2 (3)	13 (18)	12 (12)
관측치 수	2,986	2,986	2,986	2,986	2,986

주: 1) 괄호 안은 이분산에 강건한 표준오차이며, ***, *는 각각 1%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

2) 통제변수로는 연령 더미, 교육수준 더미, 결혼상태 더미, 수도권 거주 여부 더미, 가구원 수 더미, 수도-비수도권별 30~59세 실업률을 사용하였음.

3) 소수점 이하 값을 반올림하여 보고하였음.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2012~21.

<표 3> 가구 단위 빈곤율

(단위: %)

변수	절대적 빈곤율	상대적 빈곤율
1957년생 ×61세	-1.9 (1.5)	-2.9 (1.9)
관측치 수	2,986	2,986

주: 괄호 안은 이분산에 강건한 표준오차임.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2012~21.

한편, 평균적으로는 근로소득 증가로 연금소득 부족분을 충분히 보완했다고 하더라도, 저소득층의 근로소득 증가가 충분하지 못해 빈곤지표가 악화되었을 가능성이 있다. 이를 확인하기 위하여 연금 수급개시연령 상향이 빈곤율에 미치는 효과를 살펴본 결과, 61세 시점 1957년생 가구주 가구의 상대적 및 절대적 빈곤율은 1956년생 가구주 가구에 비해서 전혀 악화되지 않았던 것으로 나타났다(표 3). 이는 아직 국민연금 급여액이 가구소득에서 차지하는 비중이 높지 않으며, 근로소득을 높여 연금 공백에 대응하고 있기 때문에 영국의 사례와 달리 빈곤율이 증가하지 않은 것으로 판단된다.

2. 가구 소비지출에 미친 효과

국민연금 수급개시연령 상향은 가구소득뿐 아니라 가구 소비지출도 유의미하게 감소시키지 않았던 것으로 나타났다(표 4). 총 연간 소비지출이 19만원 감소하였지만 통계적으로 유의하지 않았고, 세부 항목별로도 식료품, 주거비, 의료비 등 필수 지출 항목에서 유의한 감소를 찾지 못하였다. 이는 연금 공백기에 근로소득을 높여 공적 연금소득 감소를 보완함으로써 가처분소득이 감소하지 않았고, 이에 따라 소비가 유지되었기 때문인 것으로 보인다.

수급개시연령 상향은 가구 소비지출에도 별다른 영향을 미치지 않았다.

<표 4> 연금 수급개시연령 상향이 소비지출에 미치는 효과

(단위: 만원)

변수	총소비지출	식료품	주거비	의료비	교통비	통신비	기타소비지출
1957년생 ×61세	-19 (62)	-20 (22)	-3 (13)	-5 (14)	1 (12)	-3 (4)	-6 (31)
관측치 수	2,348	2,348	2,348	2,348	2,348	2,348	2,348

주: 1) 괄호 안은 이분산에 강건한 표준오차임.
2) 소수점 이하 값을 반올림하여 보고하였음.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2012~21.

<표 5> 연금 수급개시연령 상향이 비소비지출에 미치는 효과

(단위: 만원)

변수	총비소비지출	세금		총 공적연금 및 사회보험료	
		전체	소득세	전체	국민연금 기여금
1957년생 ×61세	121 (77)	73* (43)	83** (40)	37** (14)	21** (8)
관측치 수	2,986	2,986	2,986	2,986	2,986

주: 1) 괄호 안은 이분산에 강건한 표준오차이며, *, **는 각각 5%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

2) 소수점 이하 값을 반올림하여 보고하였음.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2012~21.

한편, 연금 수급개시연령 상향은 근로소득을 증가시켜 조세수입과 국민연금 기여금을 높이는 효과를 발생시켰다. <표 5>는 소득세 지출이 약 83만원, 국민연금 기여금이 약 21만원 상승하였음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 연금 수급개시연령 상향이 연금급여지출을 감소시킬 뿐만 아니라 근로소득 증가를 통해 조세수입과 국민연금 기여금을 높여 국가재정에 긍정적인 효과를 미친다는 점을 시사한다.

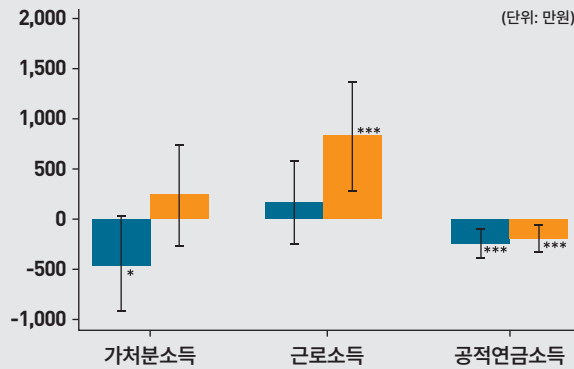
IV. 아픈 가구원이 있는 가구의 소득 대체

지금까지 연금 공백기에 발생하는 연금소득 감소를 근로소득을 높여 보완하였을 가능성을 살펴보았다. 그러나 가구주 및 가구원의 건강 상태가 좋지 않아 근로를 유연하게 늘리지 못하는 경우에는 소득 보완이 어려울 수 있다. 이에 가구 소비지출 대비 의료비 지출 비중에 따라 가구들을 그룹별로 구분하여 비교해 보았다.

가계금융복지조사에는 가구원의 건강 상태에 대한 직접적인 정보가 없어 가구 소비지출에서 의료비 지출이 차지하는 비중에 따라 연금 수급개시연령 상향이 가구소득에 미치는 효과를 나누어 분석하였는데, 그 결과가 [그림 3]에 제시되어 있다. 우선 공적연금의 경우에는, 의료비 지출 비중과 큰 관계없이 1957년생 가구주 가구의 소득이 상당폭 감소하였다. 근로소득의 경우에는, 의료비 지출 비중이 작은 가구(중위수준 이하)에서는 1956년생 가구주 가구에 비해 1957년생 가구주 가구의 연간 근로소득이 824만원이나 증가하였다. 반면, 의료비 지출 부담이 큰 가구(중위수준 초과)에서는 근로소득이 156만원만 증가하였다.⁶⁾

6) 이 차이는 통계적으로 유의하지 않았다.

[그림 3] 가구 소비지출 대비 의료비 지출 비중에 따른 그룹별 소득 비교



■ 의료비 지출 비중 중위수준 초과
 ■ 의료비 지출 비중 중위수준 이하
 ┆ 95% 신뢰구간

주: ***, *는 각각 1%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2012~21을 바탕으로 저자 작성.

**의료비 지출 비중이
 중위수준을 초과하는 가구는
 연금 공백기 동안 근로소득을
 늘리지 못해 공적연금소득
 감소를 보완하지 못하였다.**

결과적으로, 의료비 지출 비중이 중위수준을 초과하는 가구는 연금 공백기의 공적 연금소득 감소를 근로소득으로 보완하지 못하였고, 재산소득 및 사업소득의 감소와 함께 가처분소득이 444만원 감소하였다. 반면, 의료비 지출 비중이 중위 이하인 가구에서는 근로소득으로 공적연금소득 감소를 충분히 보완하여, 통계적으로 유의하지는 않지만, 가처분소득이 오히려 230만원 증가하였던 것으로 추정된다. 이러한 결과는 가구주가 아프거나 혹은 아픈 가구원에 대한 돌봄 부담이 높은 가구에서 노동 공급이 제한됨에 따라 감소된 연금소득을 보완할 여력이 부족할 수 있음을 보여준다.⁷⁾⁸⁾

V. 결론 및 정책제언

**연금 수급개시연령 상향의
 영향을 받은 세대는 그렇지 않은
 세대에 비해 근로소득을 높여
 연금 공백기에 대응하였으며,
 그 결과 빈곤율과 소비의 변화가
 없었다.**

연금 수급개시연령이 62세로 상향 조정된 1957년생과 61세로 유지된 1956년생 가구의 61세 시점 가구 소득과 소비지출을 비교한 결과, 국민연금 수급개시연령 상향에 따른 연금 공백기 동안 연금 수급 대상자들은 부족해진 연금소득을 근로소득을 높여 보완하는 것으로 나타났다. 결과적으로 빈곤율이 증가하거나 소비가 감소하는 현상은 발견되지 않았다. 하지만 향후 연금 수급개시연령이 65세까지 상향됨에 따라, 미래 세대는 64세까지 연금 공백을 경험하게 된다. 고령이 될수록 신체적 능력이 감퇴하고 노동시장에서 재취업할 확률이 낮아지기 때문에 연금 공백기가 길어질수록 연금 수급 대상자들이 근로소득을 높여 연금 공백기에 대응할 여력이 축소될 가능성이 있다(이성균, 2010; 백주희, 2012).⁹⁾ 따라서 향후 고령층 고용의 추이를 지속적으로 모니터링하여 연금 공백 현황을 지속적으로 살펴야 한다.

7) 위 분석은 조사 자료상 직접적인 건강지표를 사용하지 못했다는 점에서 한계가 있기 때문에 추후 직접적인 건강지표를 사용한 추가적인 분석이 필요하다.
 8) 연금 수급개시연령이 60세에서 61세로 상향되었음에도 노동 공급이 늘어나지 않았다는 기존 연구들이 있다(최요한, 2017; 김수현, 2020). 본고에서는 이와 반대로 연금 수급개시연령이 61세에서 62세로 상향될 때 근로소득이 증가하였다는 것을 발견하였다. 이 차이는 연금 수급개시연령이 추가적으로 상향됨에 따라 노후 자산에 대한 기대가 작아져 근로유인 효과가 더욱 커졌기 때문일 수 있다.

하지만 향후 연금 공백기가 더 길어질 것이므로, 고령층 고용의 추이를 지속적으로 모니터링하고 중고령층의 고용연장을 유도하며 재취업 지원 서비스를 개선해야 한다.

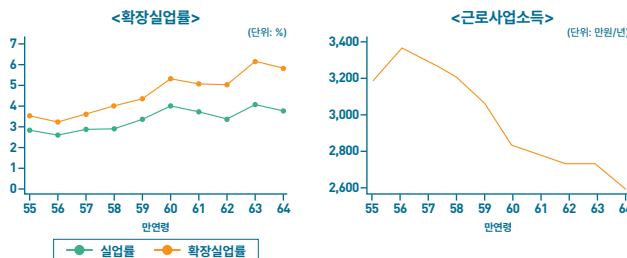
부분연금제도와 연계한 점진적 퇴직제도를 장려하여 장기근로를 지원할 필요가 있다.

한편, 재정 안정성 제고를 위한 방안으로 추가적인 연금 수급개시연령 상향이 논의되고 있으며, OECD에서는 67세까지 상향 조정할 것을 건의하고 있어 연금 공백기가 더 길어질 가능성이 있다. 게다가 우리나라의 경우 주된 일자리에서 퇴직하는 평균 연령이 50대 초반인바, 퇴직 후 안정적인 소득이 없는 기간이 더욱 길어질 수 있다. 따라서 직무 중심 임금체계 개편을 통해 고용연장을 적극 유도하는 한편, 변화하는 산업과 중고령층의 특성에 적합한 재취업 지원 서비스를 제공하여 주된 일자리 퇴직 후 안정적이고 만족도가 높은 가교직업으로 재취업할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

특히 장년층들이 연금 수급개시연령까지 불안정한 근로소득을 보완할 수 있도록 부분연금제도의 도입을 고려해 볼 수 있다. 부분연금제도는 기본연금액의 일부를 조기에 수급할 수 있게 하는 제도로서, 장년층이 은퇴 시기까지 점진적으로 근로시간을 줄여 나가거나(점진적 퇴직제도) 혹은 가교직업으로 이동할 때 부족해지는 근로소득을 보충하는 용도로 사용할 수 있다. 이 제도는 근로자가 경제활동 후반기에 개인의 신체적 능력과 선호도에 따라 다양한 근로방식을 선택할 수 있도록 지원함으로써 조기퇴직 유인을 억제하고 연금 수급 시점까지 노동시장에 잔류할 수 있도록 유도한다.¹⁰⁾ 또한 기업의 입장에서도 경기침체나 경영악화가 발생했을 시 고령층 인력 운영의 유연성을 증가시켜 인건비 부담을 줄일 수 있다. 유럽연합(EU) 회원국들 중 10개국에서 점진적 퇴직제도를 도입하였으며, 그중 독일에서는 기본연금액의 1/3, 1/2, 2/3에 해당하는 연금급여를 조기에 수급할 수 있는 부분연금제도와 연계하여 점진적 퇴직제도를 운영하고 있다(이정우, 2011). 또한 핀란드에서는 2017년도부터 연금 수급개시연령을 상향함과 동시에 부분연금제도를 도입하여 장년층이 다양한 방식으로 정상 노령연금 수급 시점까지 근로를 연장할 수 있도록 지원하고자 하였다(Nivalainen *et al.*, 2021). 현재 우리나라에도 조기연금제도가 존재하지만, 연금액의 일부가 아닌 전체를 조기에 수급해야 한다는 제약이 있어 근로자가 다양한 근로

9) 고령이 될수록 확장실업률(취업을 희망하는 비경제활동인구를 포함하는 확장된 실업률)이 올라가는 추세이고, 가구 내 근로사업소득이 감소하여 연금 공백 시점이 고령으로 연장될수록 근로를 연장하여 대응하는 여력이 줄어들 가능성이 있다.

[그림] 1950~55년생 남성(평균)의 연령별 확장실업률과 근로사업소득 추이



주: 1) 확장실업률은 경제활동인구 및 구직단념자의 합과 실업자 및 구직단념자의 합을 비율로 계산됨(오삼일·이중하, 2021).
2) 근로사업소득은 소비자물가지수(2020=100)와 가구원 수의 제곱근을 이용하여 실질 및 균등화된 값임.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 및 「경제활동인구조사」 자료를 바탕으로 저자 작성.

10) 부분연금제도의 고용효과는 연구자에 따라서 상이하게 나타났는데, 오히려 부분연금제도로 인해 전 시간 근무에서 시간제 근무로 전환하면서 근로시간이 줄어든 경우도 있었다(방하남 외, 2009). 하지만 덴마크의 회귀분석 결과는 전 시간 근무에서 시간제 근무로 전환된 효과보다 퇴직연령 이후 고용 연수가 증가한 효과가 더 커서 종합적으로 고용이 늘었다는 결과를 보여준다(Wadensjo, 2006).

**부상이나 질병으로 근로를
하지 못하는 계층의 소득
보완책을 강화하기 위하여
장애연금의 사각지대를
개선해야 한다.**

형태와 연계하여 사용하기 어려운 점이 있다.¹¹⁾¹²⁾

단기적으로는, 본인의 건강문제 혹은 아픈 타 가구원에 대한 돌봄 부담으로 노동참여 제약이 높은 연금 공백기 가구에 대한 소득 지원책을 마련해야 한다. 특히 부상이나 질병으로 연금 공백기에 노동시장 참여가 어려운 근로취약계층을 위하여 현 소득보장제도의 사각지대를 개선해 나갈 필요가 있다. 예컨대 장애연금의 장애등급 판정 기준인 의학적 기준과 근로능력 감소 정도와의 상관성을 높여 나가야 한다. 장애연금은 국민연금 가입기간 동안 부상이나 장애가 발생하여 근로능력을 상실한 경우에 노령연금을 미리 수급하도록 하여 소득을 보완해 주는 목적을 가지고 있다. 하지만 장애연금 수급자격에 필요한 장애등급(1~4급)은 「국민연금법」에서 명시한 의학적 기준에 따라 판정받고 있으므로, 근로능력을 상실하였음에도 현행 기준에 부합하지 못하여 장애연금을 수급받지 못하는 경우가 있을 수 있는바, 이를 줄여 나갈 필요가 있다(박진우, 2020; 이선우·오욱찬, 2020).¹³⁾

**아픈 타 가구원에 대한 돌봄
부담이 큰 장년층 가구에 돌봄
지원 서비스를 제공할 필요가
있다.**

또한 아픈 타 가구원에 대한 돌봄 부담으로 연금 공백기 동안 노동참여에 제약이 있는 장년층 가구에 적절한 돌봄 지원 서비스를 제공하여 노동 공급 제약을 완화해 주어야 한다. 특히 연금 공백 위험에 처한 60대 초중반의 장년층 가구를 대상으로 돌봄 지원 서비스에 대한 실태 조사를 실시하여 현 돌봄 지원제도의 충분성 및 사각지대를 검토하고, 적정 규모의 맞춤형 돌봄 서비스를 개발해 나갈 필요가 있다.¹⁴⁾ ■

- 11) 중소기업의 경우 인력난으로 인해 60세 이상 고령자를 계속 고용하는 기업이 많은바, 종고령층에 대한 조기 퇴출 문제는 대기업에서 더 큰 문제가 되고 있다. 따라서 대기업에서 정년 연장에 따른 인건비 부담을 덜어주는 임금피크제도에 대한 수요가 더 크다. 2019년 기준 근로자 수 300인 이상 기업의 54%가 임금피크제도를 도입한 반면, 근로자 수 10인 미만 기업의 경우 약 20%만 임금피크제도를 도입하였다. 이는 점진적 퇴직제도가 도입되었을 때 대기업 근로자에게서 근로기간 증가효과가 더 크게 나타날 수 있음을 시사한다.
- 12) 회사의 사정에 상관없이 개인의 이익만을 고려해 점진적 퇴직제도를 남용하는 경우를 방지하기 위해 벨기에, 네덜란드, 노르웨이 같이 노사 간 합의를 통해 산업별 및 기업 상황에 따라서 점진적 퇴직제도를 도입·운영하는 방법을 고려할 수 있다.
- 13) 장애연금이 근로참여의욕을 저해하지 않도록 장애연금 수급 판단 기준이 꼼꼼히 디자인될 필요가 있다.
- 14) 현재 장애인, 노인, 중증 질환자들을 대상으로 제공되는 돌봄 지원 서비스에 대한 돌봄 부담 완화 효과가 충분한지 검토할 필요가 있다. 예컨대 장애인 가구를 대상으로 돌봄 서비스를 제공하는 장애인 활동 지원 서비스의 비장애인 가구원에 대한 근로유인 효과는 발견되지 않았다(김송숙 외, 2021). 다만, 장애인 활동 지원 서비스는 2019년부터 대폭 확대되었기 때문에, 이에 대한 추가 분석이 필요하다.

참고문헌

- 김도현, 『국민연금 수급개시연령의 상황이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과』, 한국개발연구원, 2022(근간 예정).
- 김송숙 외, 「장애인활동지원서비스제도의 노동시장 참여에 대한 정책효과」, 『한국융합학회 논문지』, 제12권 제4호, 2021, pp.267~274.
- 김수현, 「국민연금 수급개시연령 상황에 따른 노동공급 효과 분석」, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2020.
- 박진우, 「장애인 소득보장 급여수준의 현황과 개선방향」, NARS 현안분석, 제130호, 2020.
- 방하남 외, 『점진적 은퇴와 부분연금제도』, 연구보고서, 한국노동연구원, 2009.
- 백주희, 「한국 중·노년기 은퇴 경험자들의 노동시장 재진입에 미치는 결정요인에 관한 연구」, 『한국노년학』, vol.32, no.1, 통권 제77호, 2012, pp.273~287.
- 오삼일·이종하, 「코로나 19와 실업률 하향편의」, BOK 이슈노트, 제2021-24호, 2021.
- 이선우·오욱찬, 「장애등급제 폐지와 근로능력평가 도입 방안」, 『사회보장연구』, 제36권 제4호, 2020, pp.57~83.
- 이성균, 「베이비붐 세대의 건강과 노동능력」, 『월간노동리뷰』, 제63호, 2010, pp.37~47.
- 이정우, 「독일 점진적 퇴직제도와 우리나라 고령자 고용 및 사회정책에서의 시사점」, 『한국사회』, 제12권 제1호, 2011, pp.135~171.
- 최요한, 「국민연금의 수급개시연령의 증가가 남성 고령자(58~60세)의 노동시장참여에 미치는 영향」, 『보건사회연구』, 제37권 제1호, 2017, pp.253~277.
- 한요셉, 『60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로』, 정책연구시리즈 2019-03, 한국개발연구원, 2019.
- Cribb, J. and L. O'Brien, "How Did Increasing the State Pension Age from 65 to 66 Affect Household Incomes?" IFS Report, No. R211, 2022.
- Nivalainen, Satu *et al.*, *Partial Old-age Pension: A Picture of Claimants in 2017-2020*, 2021.
- OECD, *Pensions at a Glance 2021*, 2021.
- _____, *OECD Reviews of Pension Systems: KOREA*, 2022.
- Staubli, S. and J. Zweimüller, "Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers?" *Journal of Public Economics*, Vol. 108, 2013, pp.17~32.
- Wadensjo, Eskil. "Part-time Pensions and Part-time Work in Sweden," IZA Discussion Paper, No. 2273, 2006.

자료

- 통계청, 「경제활동인구조사」, 2005~20.
- _____, 「가계금융복지조사」, 2012~21.

KDI FOCUS

세종특별자치시 남세종로 263

Tel: 044-550-4030