

고령화와 연금 관련 시민 인식에 대한 10개국 비교

A Comparison of Citizen Perceptions of Ageing and Pensions

이다미 한국보건사회연구원 빈곤불평등연구실 부연구위원

이 글에서는 한국을 포함한 10개국의 고령화와 연금 관련 시민 인식을 비교 분석하였다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 노인인구 증가가 경제에 미치는 부정적 우려는 한국에서 가장 높게 나타났다. 둘째, 정년연장이 청년 일자리에 미치는 부정적 영향에 대한 인식 수준은 한국의 경우 두드러지지 않았으며, 고령자의 노동시장 참여율이 낮은 이탈리아에서 가장 크게 나타났다. 셋째, 공적연금 급여 축소에 대한 인식에서 한국은 현재 가입자 외에 수급자까지 급여를 삭감하는 것에 대한 동의율이 높게 나타났다. 넷째, 퇴직연령 상향에 대한 요구는 한국에서 가장 높았는데, 이는 불안정한 노후에 대한 대안으로 더 오래 일하려는 욕구가 강하게 반영된 결과로 해석할 수 있다. 마지막으로, 조기퇴직에 대한 동의율은 한국에서 가장 낮았으며, 특히 노령연금의 감액 수준이 조기퇴직 결정에 별다른 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이상의 결과들은 고령화에 따른 연금제도 측면에서 대응 방식이 일국의 사회경제적 환경 변화에 따라 달라지며, 특히 한국에서는 연금제도 개선 외에도 고령 노동의 활성화 조치가 병행되어야 함을 시사한다.

1 들어가며

1970년대 중후반 복지국가 재편을 불러온 가장 큰 원인은 인구 고령화에 있었다. 부과방식(Pay-As-You-Go)으로 설계된 서구 국가의 공적연금

이 이미 약속된 기여율과 급여율을 보장할 수 없을 만큼 재정 부담이 커지면서 각국은 공적연금의 축소, 고령자 노동 공급 확대를 위한 전면적 조치들을 취하였다. 1990년대 중반 이후 유럽 사회정책에서 이른바 '활성화(activation)'가 강조되면서 과거 노

동축소(labour shedding)의 일환으로 적극 독려되어 온 조기은퇴는 점차 페널티를 받게 되고, 근로의욕을 높이기 위한 정책들이 적극 도입되었다(Kohli et al., 1991; Thane, 2006에서 재인용).

그로부터 수십여 년이 지난 지금 대다수 서구 국가들이 노동시장 정책 변화를 동반한 연금개혁을 통해 신사회적 위험에 대한 적응력을 높여 온 것과 달리 한국은 여전히 담보 상태에 머물러 있다. 국민 연금은 당초 기대했던 것만큼 노후소득의 상승을 견인하지 못하며, 여전히 상당수 노인들이 퇴직 후에도 열악한 일자리에서 근로를 이어 가고 있다. 고령화에 기민하게 대응하지 못한 채 노인 대상 제도들의 재정 불안정성 문제가 거세지고 있는 상황이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글에서는 한국을 포함한 10개국 시민을 대상으로¹⁾ 복지국가 환경 변화에 대한 인식을 파악하기 위해 실시한 설문조사 가운데 고령화와 연금을 주요 키워드로 한 내용들을 다루었다. 이 글에서 활용한 데이터는 한국보건사회연구원이 해외 4개 협력기관과 함께 수집한 것으로, 10개국의 성인 남녀 1500~2000명을 대상으로 6가지 주제에 관하여 인식 조사를 한 것이다.²⁾ 이에 기초하여 고령화 인식, 공적연금의 급여 삭감, 퇴직연령 조정(정년연장 등)과 같이 연금 개혁 시 모수 조정의 핵심이 되는 사안에 대한 각각의 시민 인식을 한국을 중심으로 비교하고 시사점

을 도출하고자 한다. 지금까지 고령화에 따른 영향, 그리고 고령 노동과 연계된 연금제도 관련 인식을 국가별로 비교 분석할 수 있는 조사 자료는 없었다. 따라서 이번 인식 조사는 현시점에서 한국을 포함한 해외 주요국의 고령화와 연금 관련 시민 인식을 다면적으로 비교하고, 이를 통해 제도 간 정합성 확보의 주요 근거로서 의미가 있다.

2 고령화와 경제, 그리고 일자리에 대한 인식 비교

가. 노인인구 증가가 경제에 미치는 부정적 영향

‘노동 연령 인구 대비 노인인구의 증가는 경제에 위협이 된다’는 의견에 대하여 10개국의 평균 동의율은 44.8%로 나타났다(표 1). 이 중 한국은 동의율이 76.1%로 노인인구 증가가 경제에 미치는 부정적 인식 수준이 10개국 가운데 가장 높은 것으로 나타났다. 10개국 평균과 비교할 때 30%포인트 넘게 높은 수준으로, (10개국 중에서) 가장 빠른 속도로 이미 초고령사회에 접어든 한국에서 고령인구 증가가 경제성장 혹은 경제발전엔 위협이 되거나, 상당한 수준의 경제적 부담으로 이어질 수 있다는 사회적 인식을 보여 주는 결과이다. 이 의견에 대하여

1) 조사 국가는 영국, 덴마크, 이탈리아, 한국, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 독일, 폴란드, 미국이다.

2) 이 설문조사는 복지국가 환경 변화의 세부 주제로서 녹색 전환, 사회적 위험, 제도 신뢰, 디지털 소외, 이민과 민족성, 로봇화와 자동화를 포함하였다. Copenhagen Business School의 Caroline de la Porte 교수가 조사 전반을 총괄하였다. 설문조사에 관한 자세한 사항은 ‘기획의 글’을 참조하면 된다.

[표 1] 노인인구 증가가 경제에 미치는 부정적 영향에 관한 인식 비교

(단위: %)

구분	거의 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	보통	약간 동의함	매우 동의함	잘 모르겠음
영국	7.2	20.5	23.1	33.3	9.1	6.9
덴마크	8.0	17.7	28.6	30.4	4.8	10.6
이탈리아	6.4	12.3	29.0	33.3	14.6	4.5
한국	1.2	5.4	15.3	43.0	33.1	1.9
스웨덴	7.9	11.1	27.8	32.9	9.5	10.8
노르웨이	8.6	15.9	26.6	31.0	10.7	7.3
핀란드	5.2	11.8	19.5	42.3	15.8	5.3
독일	13.1	15.3	25.1	31.8	9.3	5.5
폴란드	7.1	12.8	24.5	33.2	12.4	10.0
미국	13.5	20.6	27.1	23.7	7.2	7.9
10개국 평균	8.3	14.9	24.9	32.6	12.2	7.2

주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '노동 연령 인구 대비 노인인구의 증가는 경제에 위협이 된다'에 관한 응답 내용임.
 2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

동의율이 가장 낮은 국가는 미국(30.9%), 덴마크(35.2%) 순으로 나타났다.

나. 정년연장에 따른 청년 일자리의 감소 우려

다음으로는 정년연장에 따른 젊은 근로자, 즉 청년 일자리의 감소 우려에 대한 동의 수준을 확인하였다(표 2). 한국의 경우에도 2013년 60세 법정 정년연장을 논의하던 당시 젊은 층의 일자리를 축소시킬 수 있다는 우려가 상당하였다는 점에서 정년연장은 사회적으로 중요한 쟁점 중 하나이다. 인식 조사 결과 정년연장으로 인해 청년 일자리가 감소

할 것으로 가장 크게 우려하는 국가는 이탈리아(70.5%)였다. 이어 영국(56.7%), 핀란드(50.3%) 순으로 나타났다. 한국은 나머지 9개국과 비교할 때 정년연장이 청년 일자리 감소에 영향을 줄 수 있다고 생각하는 비율이 39.9%로 10개국 평균(44.9%)에 근접하는 것으로 나타났다. 후술하겠지만 이탈리아와 같이 65세 이상 노동시장 참여율이 상당히 낮은 일부 국가를 제외하면 정년연장과 청년 일자리의 관계는 10개국을 통틀어 뚜렷한 일관성을 나타내지 않고 있다. 따라서 각국의 정년 기준과 연령대별 고용 특성에 차이가 있음을 유념하고 해석해야 한다.

[표 2] 정년연장과 청년 일자리 감소에 관한 인식 비교

(단위: %)

구분	거의 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	보통	약간 동의함	매우 동의함	잘 모르겠음
영국	3.0	14.7	20.3	39.4	17.3	5.4
덴마크	7.2	24.4	25.0	19.9	8.2	15.3
이탈리아	2.9	6.4	17.0	35.3	35.2	3.3
한국	4.6	19.0	33.3	30.4	9.5	3.2
스웨덴	4.9	12.4	23.6	28.2	21.7	9.1
노르웨이	7.3	19.6	26.1	26.1	10.4	10.6
핀란드	4.3	16.3	21.2	32.8	17.5	7.8
독일	13.4	22.3	25.1	22.5	9.8	7.0
폴란드	7.0	16.9	22.2	28.4	15.6	9.8
미국	7.5	17.1	26.5	28.5	12.9	7.6
10개국 평균	6.3	16.9	24.2	29.2	15.7	7.8

주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '근로자의 정년연장은 젊은 근로자의 일자리 감소로 이어진다'에 관한 응답 내용임.

2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

3 공적연금의 급여 축소 및 퇴직에 관한 인식 비교

서구 국가들은 공적연금의 재정적 지속가능성을 목표로 연금개혁을 통해 공적연금 급여를 축소하고, 더 오래 노동시장에 남게 하는 방식으로 퇴직제도를 변화시켰다. 인구 고령화라는 새로운 환경 변화는 근로연령총과 노령층 간 퇴직 계약을 유지하는 데 필요한 비용 증가를 어떻게 할당할 것인지에 대한 논의로 이어졌다(Myles, 2002). 그 결과 공적연금 급여를 삭감하고(retrenchment), 동시에 퇴직 시점 연장을 통해 고령기에도 납세자로서의 의무에 더 오래 충실하게 하는 등 연금제도와 노동시

장 양 측면에서 과거와는 다른 변화가 동반되었다.

가. 공적연금 급여 축소에 관한 인식 비교

10개국 시민 인식 조사에서는 저출산·고령화에 대한 정책 대응으로 공적연금의 급여 축소에 얼마나 동의하는지를 '현재 가입자(미래 은퇴자)에게 적용하는 경우'와 '현재 가입자와 수급자 모두에게 적용하는 경우'로 각각 물었다(표 3, 그림 1). 조사 결과 두 가지 급여 축소 방안에 대하여 10개국 평균 동의율은 각각 21.3%, 15.1%로 나타나 현재 가입자에 대한 급여 축소 방안의 동의율이 소폭 높게 나타났다. 다만 한국은 이와 관련하여 상당히 예외

적인 모습을 나타냈다. 한국을 제외한 나머지 국가들이 공적연금의 급여 삭감 대상에 수급자까지 포함하는 방안에 대한 동의율이 더 낮은 것에 반해 한국은 수급자까지도 급여를 삭감하는 것에 대한 동의율이 28.6%로 가입자에 한하여 급여를 삭감하는 것(24.7%)보다 다소 높게 나타났다.

연금개혁의 모수 조정 방안 중 하나인 급여 축소(삭감)는 꽤 오랜 이행 기간을 두고 점진적으로 적용된다. 특히 소득비례적 성격이 강한 공적연금을

운영하는 국가일수록 연금 급여의 재산권적 성격이 강하다는 점에서 수급자 급여를 직접 삭감하는 일은 드물다. 물론 이탈리아를 비롯한 남유럽 국가에서 2007년 금융위기로 국가 재정위기가 격화되면서 공적 소득비례연금의 급여 수준을 큰 폭으로 삭감하였는데, 이 같은 조치는 이미 수급이 시작된 기수급자에게도 유사하게 적용되었다(윤석명 외, 2021).

한편 한국에서 수급자까지 대상 범위를 넓혀 급여를 삭감하는 것에 대한 동의 수준이 높게 나타난

[표 3] 공적연금 급여 축소에 대한 인식 비교

(단위: %)

구분	거의 동의하지 않음		별로 동의하지 않음		보통		약간 동의함		매우 동의함		잘 모르겠음	
	현재 가입자에게만 적용	현재 가입자와 수급자 모두 적용	현재 가입자에게만 적용	현재 가입자와 수급자 모두 적용	현재 가입자에게만 적용	현재 가입자와 수급자 모두 적용	현재 가입자에게만 적용	현재 가입자와 수급자 모두 적용	현재 가입자에게만 적용	현재 가입자와 수급자 모두 적용	현재 가입자에게만 적용	현재 가입자와 수급자 모두 적용
영국	22.4	37.8	28.9	34.4	19.9	11.6	15.2	7.6	4.4	2.9	9.2	5.8
덴마크	18.5	37.4	23.8	28.8	23.1	12.7	16.7	7.5	3.8	2.3	14.1	11.3
이탈리아	17.4	23.2	25.1	30.3	28.3	20.3	14.2	13.5	3.7	3.6	11.4	9.1
한국	11.9	11.4	27.4	27.7	29.6	27.0	20.0	22.7	4.7	5.9	6.6	5.4
스웨덴	23.1	43.0	16.1	21.8	23.4	14.0	14.7	7.3	7.2	4.3	15.6	9.6
노르웨이	15.2	29.7	19.6	27.7	25.4	18.0	19.1	10.3	6.6	3.6	14.1	10.7
핀란드	18.5	31.2	24.5	27.5	24.2	15.6	15.4	13.1	6.5	4.9	10.8	7.7
독일	27.6	42.6	23.5	25.2	23.0	12.8	11.8	10.1	4.9	2.9	9.3	6.4
폴란드	15.4	28.4	19.2	30.7	29.4	17.1	12.5	8.2	4.5	4.0	19.0	11.6
미국	16.7	30.4	21.5	26.3	25.6	18.7	18.3	10.9	6.5	4.8	11.4	8.9
10개국 평균	18.6	31.5	22.9	27.9	25.2	16.9	15.9	11.1	5.3	4.0	12.1	8.6

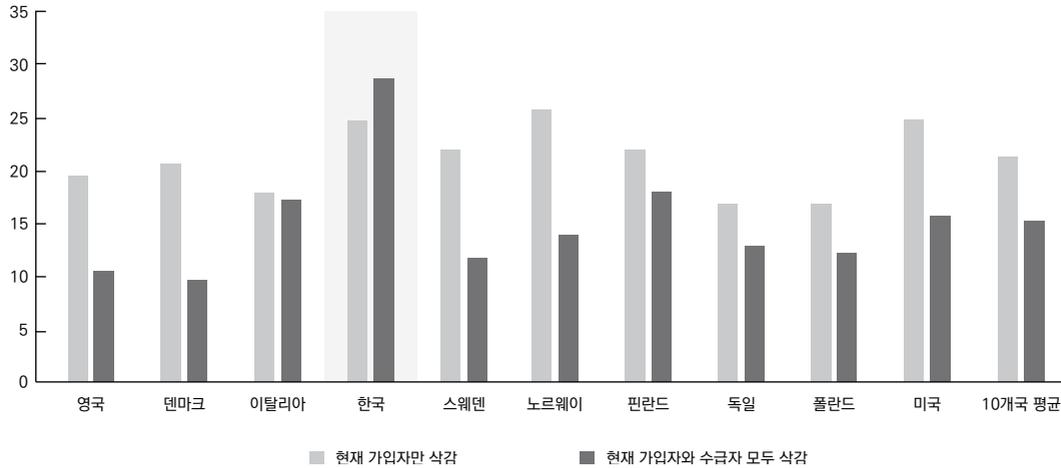
주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '현재 연금 수급자는 그대로 두고 향후 은퇴할 사람에게 대해서만 연금 혜택을 축소한다'에 관한 응답 내용임.

2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

[그림 1] 연금 급여 축소에 대한 인식 비교: 현 가입자에게만 적용 대(對) 가입자, 수급자 모두에게 적용

(단위: %)



주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '현재 연금 수급자는 그대로 두고 향후 은퇴할 사람에 대해서만 연금 혜택을 축소한다'에 '매우 동의함+약간 동의함'에 해당하는 비율만 표시하였음.

2) 소숫점 둘째자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

것은 신중한 해석이 요구되는 부분이다. 한국이 연금 수급자의 급여를 삭감한 사례는 2015년 공무원 연금 개혁 당시 급여 인상을 5년간 동결한 것이 유일한데(인사혁신처, 2016), 이 같은 정책 경험이 수급자까지 포함한 급여 삭감에 대한 지지로 이어졌다고 보기에 무리가 있다. 재정안정화에 방점을 두고 이미 두 차례 실시된 연금개혁으로 국민연금 소득대체율이 낮아지면서 후세대의 급여 하락에 대한 우려가 커지고 있는 현실을 고려하면 이 같은 결과에는 좀 더 심도 있는 분석이 필요하다.³⁾

나. (법정) 퇴직연령 상향에 대한 인식 비교

퇴직연령 상향에 대한 인식을 ①건강이 좋지 않은 사람 제외, ②육체적으로 힘든 직업 제외, ③모든 근로자에게 적용으로 구분하여 확인한 결과는 다음의 <표 4>, <표 5>와 같다. 한국을 제외한 나머지 국가들은 예외 없이 모든 근로자에 대하여 퇴직연령을 높이는 것에 대한 동의율이 그렇지 않은 경우에 비하여 압도적으로 높다는 공통점을 보인다. 이탈리아는 전체 근로자에 대한 퇴직연령 상향에

3) 10개국 시민 인식 조사에서는 저출산·고령화에 따른 대응으로 9가지 대안을 제시하였는데, 대안 각각에 대한 동의 수준을 물었다는 점에서 다소 신중한 해석이 필요하다.

[표 4] 퇴직연령 상향에 대한 인식 비교: 건강이 좋지 않은 사람 제외, 육체적으로 힘든 직업 제외

(단위: %)

구분	건강이 좋지 않은 사람 제외						육체적으로 힘든 직업 제외					
	거의 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	보통	약간 동의함	매우 동의함	잘 모르겠음	거의 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	보통	약간 동의함	매우 동의함	잘 모르겠음
영국	26.9	31.1	17.9	16.2	3.3	4.6	25.5	31.5	18.8	15.1	4.0	5.2
덴마크	21.3	27.8	21.5	16.4	3.9	9.3	21.4	25.8	22.8	17.4	3.3	9.3
이탈리아	26.9	32.1	19.0	12.6	3.8	5.5	23.2	28.8	18.6	18.4	5.9	5.1
한국	3.5	12.0	29.0	39.1	11.7	4.8	3.9	15.1	31.7	34.5	9.3	5.5
스웨덴	26.3	18.3	22.6	19.2	5.1	8.5	24.5	18.0	21.6	21.8	6.2	7.9
노르웨이	13.1	18.2	25.2	29.1	7.6	6.9	12.2	18.0	27.0	28.5	6.9	7.5
핀란드	18.2	24.6	22.2	24.5	4.2	6.2	17.2	25.3	23.3	23.5	4.7	6.0
독일	29.8	23.9	19.5	16.8	5.7	4.4	27.9	23.3	19.4	18.4	6.3	4.7
폴란드	19.2	25.2	21.8	18.0	6.5	9.4	18.4	24.3	21.9	18.5	6.6	10.3
미국	21.2	23.5	22.0	19.5	6.3	7.5	20.4	24.2	23.0	18.9	5.8	7.7
10개국 평균	20.9	23.8	22.0	20.8	5.8	6.8	19.7	23.7	22.7	21.1	5.9	7.0

주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '건강이 좋지 않은 사람을 제외하고 퇴직 연령을 늘린다', '육체적으로 힘든 직업을 가진 사람을 제외하고 퇴직 연령을 늘린다'에 관한 응답 내용임.

2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

[표 5] 퇴직연령 상향에 대한 인식 비교: 예외 없이 모든 근로자에게 적용

(단위: %)

구분	거의 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	보통	약간 동의함	매우 동의함	잘 모르겠음
영국	36.4	33.6	14.9	8.6	2.1	4.5
덴마크	38.6	29.9	16.0	5.1	1.9	8.5
이탈리아	38.1	33.1	15.3	6.0	2.6	5.0
한국	3.9	18.8	30.7	28.6	12.6	5.5
스웨덴	37.8	23.6	18.9	8.6	2.9	8.2
노르웨이	26.1	31.2	22.6	9.6	3.5	7.0
핀란드	27.8	35.9	19.9	8.0	2.1	6.4
독일	43.6	24.7	16.9	7.2	3.2	4.5
폴란드	26.5	29.4	19.7	9.5	5.0	10.0
미국	29.6	24.6	20.6	12.0	5.8	7.5
10개국 평균	30.9	28.1	19.5	10.5	4.3	6.8

주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '예외 없이 모든 직원의 퇴직 연령을 늘린다'에 관한 응답 내용임.

2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

반대하는 비율이 무려 71.2%에 달하는데, 이는 앞서 정년연장이 청년 일자리를 감소시킬 것이라는 우려가 이탈리아에서 가장 높았던 것과 맥을 같이 한다. 또한 건강상의 이유, 직업적 특성과 무관하게 모든 근로자에 대하여 퇴직연령을 높여야 한다는 동의율은 한국이 41.2%로 가장 높게 나타났다. 해당 수치는 10개국 평균(14.8%)의 약 3배에 달하는 것으로, 한국에서는 그만큼 나이가 들어서도 일자리에 더 오래 머무르려는 욕구가 상당히 큰 것을 보여 준다.

한편 퇴직연령 상황과 관련해 건강이 좋지 않은 사람을 제외하는 경우(50.8%), 육체적으로 힘든 직업을 제외하는 경우(43.8%)는 모든 근로자에게 보편적으로 적용하는 경우(41.2%)보다 동의율이 다소 높게 나타났다. 이를 연령대와 소득수준으로

나누어 살펴보면 연령대가 높을수록, 대체로 소득이 높을수록 모든 근로자에 대하여 퇴직연령을 상향해야 한다는 동의율이 높게 나타났다(표 6). 여기서의 '퇴직연령'은 '법정퇴직연령'을 의미하는 것으로 은퇴 시점이 가까워질수록 퇴직연령 상향에 대한 욕구가 크고, 소득수준이 높을수록 일자리 유지 가능성이 대체로 높다는 점에서 퇴직연령 상향에 대한 동의율이 높은 편이다.

2023년 기준 한국에서 주된 일자리 평균 퇴직연령은 49.4세로 50세가 채 되지 않은 것에 반해 완전 은퇴연령은 72.3세로 둘의 차이는 무려 22.9년에 달한다(통계청, 2023). 경제활동을 하는 상당수가 주된 일자리에서 퇴직 후에도 20여 년 가까이 어떤 방식으로든 근로를 계속 이어 가는 것이다. 이 같은 현상은 OECD 국가에서 유일하며, 한국의 가

[표 6] 한국의 퇴직연령 상황에 대한 인식 비교(연령별·소득수준별): 모든 근로자에게 적용

(단위: %)

구분		동의하지 않음	보통	동의함	잘 모르겠음
연령별	18~34세	27.3	24.2	36.1	8.4
	35~54세	22.3	32.9	38.9	5.9
	55세 이상	19.6	30.2	47.2	3.0
소득수준별 (연소득)	2500만원 미만	22.3	30.3	38.6	8.7
	2500만~3500만원	22.5	32.1	41.7	3.7
	3500만~4500만원	21.1	32.9	42.5	3.5
	4500만~6000만원	23.9	29.6	43.0	3.5
	6000만원 이상	24.5	27.7	45.4	2.3
전체		22.7	30.7	41.2	5.5

주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '예외 없이 모든 직원의 퇴직 연령을 늘린다'에 관한 응답 내용임.

2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

장 특징적인 근로 양상 중 하나라고 볼 수 있다. 한편 모든 근로자에 대하여 퇴직연령을 상향하는 것에 대한 동의율이 가장 낮은 국가는 덴마크(7.0%), 이탈리아(8.6%)의 순으로 나타났다. 실제로 이탈리아의 65세 이상 노동시장 참여율은 5.2%에 그치는 것에 비추어 보면(OECD, 2023), 퇴직연령 상향에 대한 기대나 요구 역시 낮을 것으로 추측된다.

다음으로는 은퇴 시기 연장을 위한 경제적 인센티브 제공에 대한 동의 수준을 확인하였다(표 7). 퇴직 연장에 대한 경제적 인센티브는 고령자(재)고용 시 재정 지원, 공적연금 지급 연기 시 급여 가산 등이 대표적이다. 이에 대한 동의율은 핀란드(67.4%)에

서 가장 높았고, 이어서 독일(66.0%), 영국(61.6%) 순으로 나타났다. 대표적으로 독일은 1980년대 중반 이후 공적연금 재정안정화 개혁의 일환으로 퇴직연령을 점차 높여 나갔고(Häusermann, 2010), 고령 노동의 활성화를 위해 ‘Initiative 50 Plus’에서 2007년부터 4년에 걸쳐 고령자 고용 촉진, 조기퇴직 축소, 고령자에 대한 직업훈련 제공 확대 등을 실시한 바 있다(정인영, 2019, p. 239).

한편 한국은 이에 대한 동의 수준이 58.4%로 10개국 평균(55.4%)에 근접하는 것으로 나타났다. 이탈리아는 응답자의 39.1%만이 은퇴 시기 연장을 위한 경제적 인센티브 제공에 동의하였는데, 이는 전술한 정년연장, 그리고 퇴직연령 상향에 대

[표 7] 은퇴 시기 연장을 위한 경제적 인센티브 제공에 관한 인식 비교

(단위: %)

구분	거의 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	보통	약간 동의함	매우 동의함	잘 모르겠음
영국	4.4	8.2	21.2	48.8	12.8	4.5
덴마크	9.3	11.2	20.9	29.5	11.8	17.3
이탈리아	11.6	17.2	26.5	30.3	8.8	5.5
한국	2.4	9.6	24.4	42.6	15.8	5.3
스웨덴	6.9	5.5	24.2	36.2	16.6	10.7
노르웨이	3.9	4.2	23.6	40.4	17.4	10.4
핀란드	3.6	6.5	16.6	45.7	21.7	5.9
독일	4.3	5.2	19.7	44.8	21.2	4.8
폴란드	4.7	8.2	21.9	35.6	17.9	11.6
미국	4.8	7.2	23.5	41.2	15.2	8.1
10개국 평균	5.6	8.3	22.3	39.6	15.8	8.3

주: 1) 가중치를 적용한 결과로 ‘늦게 은퇴할 수 있도록 경제적 인센티브를 제공해야 한다’에 관한 응답 내용임.

2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: “Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)”, de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

한 부정적 인식이 이탈리아에서 유독 높았던 것과 연결되는 내용이다. 이탈리아는 강도 높은 연금개혁을 실시하였음에도 여전히 관대한 수준의 연금급여가 제공되고 있기 때문에 은퇴 시기를 연장하여 노동시장에 오래 머물러는 욕구가 특히 낮은 것으로 풀이된다.

다. 연금 급여 감액과 조기퇴직에 대한 인식 비교

마지막으로, 조기퇴직을 받아들일 수 있는 연금

급여의 감액 수준(감액률)과 (급여 감액과 무관하게) 조기퇴직 의향이 있는지를 물었다(표 8). 이미 다수의 국가에서 고령 노동 활성화를 위해 조기퇴직에 대한 페널티로 수급 개시 연령 도달 전에 노령 연금 수급 시 급여를 감액 지급하고 있다. 재정안정화에 방점을 두었던 서구 연금개혁은 과거보다 조기 연금 감액률을 높이는 방향으로 제도를 개편하였다(이다미 외, 2021).

한국을 제외하면 급여 감액률이 낮을수록 조기퇴직을 받아들일 것이라는 경향성이 나타났다. 급여 감액률이 어떠한 조기퇴직 의향이 있다고 응답한

[표 8] 조기퇴직을 받아들일 수 있는 연금 급여 감액 수준

(단위: %)

구분	조기퇴직을 받아들일 수 있는 급여 감액 수준(감액률)						조기퇴직 의향 없음	잘 모르겠음
	조기퇴직 시 매년 2% 감액	조기퇴직 시 매년 3% 감액	조기퇴직 시 매년 4% 감액	조기퇴직 시 매년 5% 감액	조기퇴직 시 매년 5% 초과 감액	연금 급여 감액 시 조기퇴직 의향 있음		
영국	24.0	6.6	4.6	6.7	5.0	47.0	24.7	28.4
덴마크	24.1	11.6	4.6	5.5	6.2	52.1	0.0	47.9
이탈리아	29.4	8.2	4.8	7.0	7.1	56.5	17.7	25.8
한국	8.8	8.3	5.3	10.7	8.7	41.7	44.8	13.5
스웨덴	21.1	7.0	5.4	7.1	7.4	48.1	23.4	28.5
노르웨이	18.6	6.9	6.5	7.1	6.0	45.1	28.0	26.9
핀란드	25.5	10.3	5.2	6.1	6.1	53.1	21.1	25.8
독일	26.0	8.9	5.5	9.3	5.0	54.7	27.4	18.0
폴란드	21.6	7.8	4.6	9.5	5.4	48.8	27.1	24.1
미국	17.4	8.8	8.7	7.8	5.8	48.4	27.8	23.8
10개국 평균	21.1	8.5	5.8	7.8	6.3	49.4	25.0	25.6

주: 1) 가중치를 적용한 결과로 '다음 중 연금 혜택이 매년 어느 정도 감소한다면 조기퇴직을 받아들일시겠습니까?'에 관한 응답 내용임.

2) 소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)", de la Porte et al., 2024, 원자료를 바탕으로 저자 분석.

비율은 한국이 41.7%로 가장 낮았고, 조기퇴직의향이 없다고 응답한 비율은 44.8%로 가장 높았다. 현재 한국은 국민연금에서 법정 수급 개시 연령보다 일찍 노령연금을 수급할 경우 1년마다 6%의 감액률을 적용하고 있다.⁴⁾ 여전히 응답자의 절반 가까이 조기 수급 시 감액률과 무관하게 조기퇴직을 선택할 것이라고 답하였다. 나머지 절반 가까이 조기퇴직을 원하지 않고 정년(수급 개시 연령)까지 출근 일하기를 원하는 모습이 두드러진다. 한국처럼 공적연금 급여 수준이 현저히 낮은 경우에는 급여 감액이 조기퇴직 결정 시 크게 영향을 미치지 못하기 때문에 해석할 수 있다.

4 나가며

지금까지 살펴본 고령화와 연금에 대한 10개국의 시민 인식 조사 결과는 국가별로 유사한 경향성이 나타남과 동시에 한국과 일부 국가들을 중심으로 뚜렷한 차이를 보여 주고 있다. 전반적으로 한국의 경우 급속한 고령화로 인한 경제적 우려 및 부담을 보여 주는데, 정년연장에 대한 사회적 요구가 가장 높은 것으로 확인된다. 이는 이례적으로 빠른 속도로 진행된 인구구조 변화와 저성장에 대한 불안, 그리고 국민연금 재정불안정성에 대응하기 위한 방안들이 연금제도 변화에 그치지 않고, 고령 노동의 활성화를 위한 조치와 병행되어야 함을 보여 준다.

특히 한국은 노인인구 증가가 경제에 미치는 부정적 우려가 가장 컸으며, 정년연장이 곧 청년 일자리를 축소시킬 것이라는 우려는 10개국 평균에 근접한 수준으로 그리 높지 않았다.

한편 공적연금 급여 축소에 대한 인식에서 한국은 가입자 외에 수급자까지 급여를 삭감하는 것에 대한 동의율이 특히 높았다. 국민연금 재정불안정성에 대한 우려가 크고, 이를 개선하기 위한 방안 중 하나인 급여 삭감에 대한 높은 인식 수준을 보여 준다. 후세대에 대하여 일방적으로 급여를 삭감하기보다는 선세대도 함께 분담해야 한다는 인식이 높은 것에 주목하여야 한다. 다만 현재 OECD에서 가장 높은 노인빈곤율을 기록하고 있는 만큼 수급자에 대한 급여 삭감은 신중하게 결정할 사항이다. 재정안정화 조치로 가장 효과적인 방안은 아니라는 것에 유의해야 한다. 퇴직연령 상향에서도 한국이 가장 높은 동의율을 나타냈는데, 아직까지 공적연금만으로는 노후소득의 적정성을 담보하기 어려워 더 오래 일하려고 하는 의지가 강하게 반영된 결과이다.

조기퇴직에 대한 인식에서 한국은 조기퇴직의향이 10개국 가운데 가장 낮았다. 조기퇴직을 수용할 수 있는 감액률이 크게 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 한국을 제외한 다수의 국가에서 대체로 감액률이 높아질수록 조기퇴직 의향이 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 조기퇴직을 해야 하는 경우에

4) 국민연금은 최대 5년 일찍 조기 수급이 가능한데, 이 경우 총연금액에서 30%가 감액된다.

는 감액을 수준과 무관하게 노동시장 이탈을 선택하게 되고, 그렇지 않은 경우에는 공적연금 감액과 무관하게 계속 일하기를 원하고 있었다. 따라서 한국에서 조기퇴직에 관한 인식이 다른 국가들과 다른 경향성을 나타내는 것은 앞서 퇴직연령 상향에서 언급한 것처럼 공적연금 급여 수준이 불충분하여 은퇴 후 공적연금만으로는 적절한 생계유지가 어려운 현실이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

이처럼 10개국의 고령화와 연금 관련 인식에서 발생하는 차이와 원인을 쉽게 예단하기 어려운 것은 고령화 자체에 대한 사회적 대응, 국가별 연금제도 구성에서 차이가 크기 때문이다. 따라서 이 조사 결과를 국가별로 비교할 때는 각국의 사회경제적 상황과 개별 제도들의 구성이 상이하다는 점을 염두에 두고 해석해야 한다. 그럼에도 이 인식 조사를 통해 확인할 수 있는 것은 공적연금과 고령자 노동시장 간 균형을 꾀하기 위한 정책 방안 모색의 필요성이다. 특히 퇴직연령과 같은 퇴직 계약은 지금보다 더 오래 노동시장에 남는 방향으로 재조정되어야 한다. 한국에서 고령화 문제는 단순히 인구구조 변화라는 사회 현상에 대한 단편적, 단기적 대응이 아니라 연금제도와 고령 노동시장 간 정합성을 높이기 위한 방향으로 접근해야 함을 시사한다. ㉔

참고문헌

윤석명, 곽은혜, 유호선, 정창률, Mika Vidlund, 홍성운. (2021). OECD ‘한눈에 보는 연금’의 주요지표

시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안. 한국보건사회연구원.

이다미, 정해식, 전지현. (2021). 국민연금 가입상한연령 연장의 적절성 연구. 한국보건사회연구원.

인사혁신처. (2016). 2015 공무원연금개혁 백서. 인사혁신처.

정인영. (2019). 독일의 고령자 고용촉진정책에 관한 연구: Initiative 50plus와 Perspective 50plus를 중심으로. **독일연구**, 42, pp. 219-258.

통계청. (2023). 2023년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301030200&bid=210&act=view&list_no=426398

de la Porte, C., Im, Z.J., Sacchi, S., O'Reilly, J., Shin, Y.K., Leschke, J., Citi, M., Ejrnæs, A., Hunt, W., Jensen, M.D., Sch?tze, C., & Verdin, R. (2024). *Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10)*.

Häusermann, S. (2010). *The politics of welfare state reform in continental Europe: Modernization in hard times*. Cambridge University Press.

Kohli, M., Rain, M., Guillemard, A. M., & Van Gunsteren, H. (Eds.). (1991). *Time for Retirement: Comparative studies of early exit from the labor force*. Cambridge University Press.

Myles, J. (2002): *A New Social Contract for the Elderly?* In: Esping-Andersen, G. -Gallie, D. - Hemerijck, A. - Myles, J.: *Why we need a New Welfare State*. Oxford University Press. pp.130-172.

- OECD. (2023). Participation rates and unemployment rates by age and sex: Italy. *in OECD Labour Force Statistics 2022*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1512cf9a-en>
- Thane, P. (2006). The History of Retirement. *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*(pp. 33-51). Oxford University Press.

A Comparison of Citizen Perceptions of Ageing and Pensions

Lee, Dah Mi

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In this article, I compared and analyzed public perceptions regarding population aging and pensions in 10 countries, including Korea. Several key findings emerged. First, the perception that an increasing elderly population negatively affects economic growth was strongest in Korea. Second, concerns about the impact of raising the official retirement age on youth employment were notably lower in Korea than in Italy, where labor market participation among older adults was the lowest. Third, there was broad agreement in Korea on the need for pension retrenchment for both current and future pensioners. Fourth, Korea had the highest level of support for raising the official retirement age, likely due to a stronger desire among Koreans to stay in work longer amidst uncertainties related to old age. Lastly, agreement with early retirement was lower in Korea than anywhere else, and the pension reductions incident to early retirement had a minimal effect on decisions about early retirement. These findings suggest that the ways in which different countries manage public pensions in response to population aging differ depending on their socioeconomic conditions and that, for Korea, efforts to improve pension schemes must be supplemented with measures meant to promote the labor market participation of seniors.