

# 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

정해식  
류재린·이다미·한겨레

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## ■ 연구진

|       |     |                |
|-------|-----|----------------|
| 연구책임자 | 정해식 | 한국보건사회연구원 연구위원 |
| 공동연구진 | 류재린 | 한국보건사회연구원 연구위원 |
|       | 이다미 | 한국보건사회연구원 연구위원 |
|       | 한겨레 | 한국보건사회연구원 연구위원 |

연구보고서(수시) 2026-02

### 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

발 행 일 2026년 8월  
발 행 인 신 영 석  
발 행 처 한국보건사회연구원  
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전 화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인 쇄 처 (사)아름다운사람들

---

© 한국보건사회연구원 2026  
ISBN 979-11-7252-147-9 [93330]  
<https://doi.org/10.23060/kihasa.b.2026.02>

## 발|간|사

국민연금 노령연금 지급연령이 단계적으로 상향됨에 따라 국민연금 가입상한연령과 연금 수급 시점 사이에 발생하는 공백기가 길어지고 있다. 중고령 가구가 가구원의 일자리 이탈과 연금 수급의 지연으로 발생하는 소득공백기를 극복하는 방식에 차이가 있을 수밖에 없다. 그간 이 소득공백기가 1년 또는 2년으로 짧아서 정책적 관심의 대상이 되기 어려웠으나, 그 기간이 점차 길어지고 있다. 이에 소득공백에 대한 대응을 개인에게 맡겨둘 것이 아니라 정책적 개입이 필요한 지점이 어디에 있고, 그 방향을 어떻게 설정할지 검토할 필요가 있다.

이 연구는 중고령자의 일자리 참여, 가계의 소득과 지출, 자산과 부채의 변화, 중고령 당사자의 인식을 다각도로 파악하여 향후 풍부한 논의가 가능한 기초자료를 제공한다. 또한, 분석 결과와 연계한 정책 방향과 제언도 경청할 만하다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 정해식 연구위원이 책임을 맡고, 류재린 연구위원, 이다미 연구위원, 한겨레 연구원이 공동으로 참여하였다. 본 연구원의 김현경 연구위원과 경기대학교의 주은선 교수의 자문이 이 연구를 보다 내실 있게 만들었다.

마지막으로 이 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2026년 8월  
한국보건사회연구원 원장  
신 영 석



# 목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



|                                                  |           |
|--------------------------------------------------|-----------|
| 요약 .....                                         | 1         |
| <b>제1장 서론 .....</b>                              | <b>7</b>  |
| 제1절 연구의 배경 및 목적 .....                            | 9         |
| 제2절 연구의 구성 .....                                 | 13        |
| <b>제2장 제도적 소득공백기 개인의 일자리 참여를 통한 대응 .....</b>     | <b>19</b> |
| 제1절 제도적 소득공백기 일자리 참여 현황 .....                    | 22        |
| 제2절 제도적 소득공백기 지속 근로와 연금 수급 .....                 | 41        |
| 제3절 소결 .....                                     | 52        |
| <b>제3장 제도적 소득공백기 가구의 소득 활동과 지출 변화를 통한 대응 ..</b>  | <b>57</b> |
| 제1절 제도적 소득공백기 가구소득의 변화 .....                     | 59        |
| 제2절 소득이 유지된 가구와 줄어든 가구의 지출 대응 .....              | 68        |
| 제3절 소결 .....                                     | 77        |
| <b>제4장 중고령 가구의 제도적 소득공백기 전후 자산 및 부채 변화 양상 ..</b> | <b>81</b> |
| 제1절 들어가며 .....                                   | 83        |
| 제2절 중고령 가구의 자산 및 부채 구조 변화 .....                  | 84        |
| 제3절 제도적 소득공백기 전후의 자산 및 부채 변화 .....               | 94        |
| 제4절 소결 .....                                     | 105       |

---

|                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>제5장 제도적 소득공백에 대한 인식과 대응</b>                                  | <b>107</b> |
| 제1절 제도적 공백기 소득보장제도 이용 현황                                        | 109        |
| 제2절 은퇴(예정)자의 재무적·비재무적 대응 전략과 영향                                 | 115        |
| 제3절 소결                                                          | 138        |
| <b>제6장 결론 및 정책 제언</b>                                           | <b>143</b> |
| 제1절 연구 결과 요약                                                    | 145        |
| 제2절 정책 대응 방안                                                    | 150        |
| 제3절 연구의 한계 및 후속 과제                                              | 156        |
| <b>참고문헌</b>                                                     | <b>159</b> |
| <b>부록</b>                                                       | <b>163</b> |
| [부록 1] 제도적 공백기 진입 시 소득 분위·고용형태별 순자산 감소 가구<br>비율                 | 163        |
| [부록 2] 「중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안」<br>면접조사 설계 및 질의서 | 164        |
| <b>Abstract</b>                                                 | <b>169</b> |

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| 〈표 1-1〉 국민연금 노령연금 지급연령 연도별 조정 단계 .....                  | 9  |
| 〈표 2-1〉 연금수급연령 코호트 구분 .....                             | 22 |
| 〈표 2-2〉 코호트별 조사데이터 관찰 범위 .....                          | 23 |
| 〈표 2-3〉 코호트, 연금수급 단계별 고용률과 종사상 지위 분포 .....              | 25 |
| 〈표 2-4〉 제도적 공백기 취업자의 산업 대분류 상위 5개 .....                 | 28 |
| 〈표 2-5〉 제도적 공백기 취업자의 직업 대분류 상위 5개 .....                 | 29 |
| 〈표 2-6〉 코호트, 연금수급 단계별 임금근로자의 고용형태와 사회보험 가입 .....        | 32 |
| 〈표 2-7〉 코호트, 연금수급 단계별 고용형태와 사회보험 가입(전체 인구 대비) .....     | 33 |
| 〈표 2-8〉 코호트, 연금수급 단계별 임금 수준과 근로 시간 .....                | 35 |
| 〈표 2-9〉 코호트, 연금수급 단계별 취업자의 현재 일자리 근속 기간 .....           | 37 |
| 〈표 2-10〉 같은 만 나이 시점의 중위 근속과 재진입 일자리 비중 .....            | 37 |
| 〈표 2-11〉 제도적 공백기 취업자의 잔존·재진입별 구성과 일자리 질 .....           | 39 |
| 〈표 2-12〉 만 60~62세 노동 참여와 일자리 질의 연도별 추이: 2006~2025 ..... | 40 |
| 〈표 2-13〉 코호트, 연금수급 단계별 관찰 범위 .....                      | 42 |
| 〈표 2-14〉 코호트별 주된 일자리 퇴직연령과 잠재 소득공백 기간(만 60~64세 관측) .... | 43 |
| 〈표 2-15〉 코호트별 주된 일자리 퇴직 사유(만 60~64세 퇴직 경험자) .....       | 44 |
| 〈표 2-16〉 코호트, 연금수급 단계별 주된 일자리 기준 구성(2014년 이후 관측) .....  | 45 |
| 〈표 2-17〉 코호트, 연금수급 단계별 연금 수급률과 수령액 .....                | 47 |
| 〈표 2-18〉 제도적 공백기·수급 초기의 연금 수령 여부별 근로활동 특성 .....         | 48 |
| 〈표 2-19〉 제도적 공백기 연금 수령자와 비수령자의 근로 내용(C2~C4 코호트) .....   | 50 |
| 〈표 2-20〉 연금액 구간별 근로: 공백기와 수급 초기 시점 .....                | 52 |
| 〈표 3-1〉 코호트, 연금수급 단계별 관찰 범위와 표본 규모(가구주 연령 기준) .....     | 61 |
| 〈표 3-2〉 코호트, 연금수급 단계별 실질 가구소득 .....                     | 62 |
| 〈표 3-3〉 근로·사업소득의 주체 분해와 취업률 .....                       | 64 |
| 〈표 3-4〉 배우자가 있는 가구의 근로·사업소득 주체 분해와 취업률 .....            | 65 |
| 〈표 3-5〉 남편의 취업 상태와 아내의 취업 변화 .....                      | 66 |
| 〈표 3-6〉 남편의 취업, 소득 변화별 아내의 취업 진입과 신규 취업의 일자리 질 .....    | 67 |

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| 〈표 3-7〉 코호트별 소득집단 분포 .....                           | 69  |
| 〈표 3-8〉 소득집단별 지출 수준과 구성(공백기, C3·C4 합산) .....         | 70  |
| 〈표 3-9〉 제도적 공백기 기간 코호트별 소득집단의 소득과 지출 .....           | 71  |
| 〈표 3-10〉 제도적 소득공백기 가구 지출의 결정요인 .....                 | 72  |
| 〈표 3-11〉 소득집단별 인구사회학적 특성(제도적 소득공백기, C3·C4 합산) .....  | 74  |
| 〈표 3-12〉 소득집단별 조기 공적연금 수급(제도적 소득공백기, C3·C4 합산) ..... | 75  |
| 〈표 3-13〉 정년 전(만 55~59세) 소득·소비와 가계수지: 코호트 비교 .....    | 76  |
| 〈표 4-1〉 가구주 연령별 가구 자산·부채 .....                       | 87  |
| 〈표 4-2〉 연령대별, 소득 5분위별 가구 자산·부채 수준과 보유율(55~64세) ..... | 88  |
| 〈표 4-3〉 연령대별, 고용형태별 가구 자산·부채 수준과 보유율(55~64세) .....   | 89  |
| 〈표 4-4〉 2014년 기준연령별 평균 총자산 추이 .....                  | 92  |
| 〈표 4-5〉 2014년 기준연령별 평균 총부채 추이 .....                  | 92  |
| 〈표 4-6〉 2014년 기준연령별 평균 순자산 추이 .....                  | 93  |
| 〈표 4-7〉 2014년 기준연령별 평균 부동산 자산 추이 .....               | 93  |
| 〈표 4-8〉 2014년 기준연령별 평균 금융자산 추이 .....                 | 94  |
| 〈표 4-9〉 가구주 연령별 순자산액 감소 가구 비율 .....                  | 95  |
| 〈표 4-10〉 국민연금 지급개시연령 62세 집단의 제도적 단계별 변화 .....        | 96  |
| 〈표 4-11〉 제도적 공백기 진입 전후의 자산 및 부채 수준 .....             | 97  |
| 〈표 4-12〉 제도적 공백기와 자산·부채 변화의 GEE 및 LPM 추정 결과 .....    | 104 |
| 〈표 5-1〉 조기노령연금 신규 수급자의 가입 기간별 분포 .....               | 111 |
| 〈표 5-2〉 퇴직연금 수급 현황 추이(60~64세) .....                  | 112 |
| 〈표 5-3〉 퇴직연금 수급 형태 추이 .....                          | 113 |
| 〈표 5-4〉 연구 참여자 기본 정보 .....                           | 116 |
| 〈표 5-5〉 FGI 주요 질문: 소득공백 인식과 대응 현황 .....              | 119 |
| 〈부표 1〉 제도적 공백기 진입 시 소득·고용집단별 순자산 감소 가구 비율 .....      | 163 |
| 〈부표 2〉 국민연금공단 중앙노후준비지원센터 담당자: 1:1 심층면접 질문지 .....     | 164 |
| 〈부표 3〉 중고령자 그룹: FGI 질문지 .....                        | 166 |

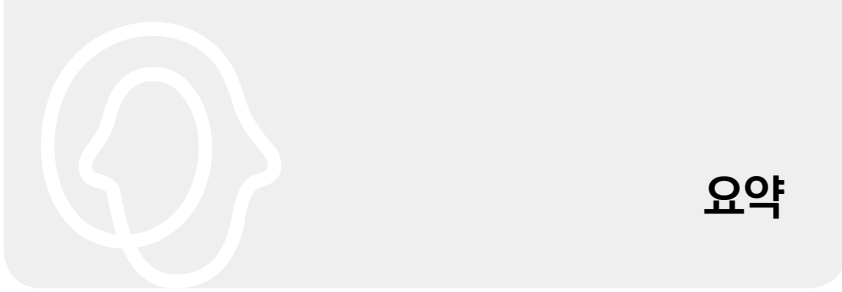
# 그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| [그림 1-1] 60~64세의 경제활동 참가율, 취업자 중 임금근로자 비율(2011~2025) ..... | 10  |
| [그림 2-1] 코호트별 연령별 고용률-전체 인구, 가구주, 성별 .....                 | 26  |
| [그림 4-1] 가계금융복지조사의 가구주 연령별 평균 순자산: 2020~2025년 .....        | 85  |
| [그림 4-2] 가계금융복지조사의 연령별 자산·부채 수준과 구성: 2020~2025년 .....      | 86  |
| [그림 4-3] 제도적 공백기 진입 전후의 총자산·총부채·순자산 경로 .....               | 98  |
| [그림 4-4] 제도적 공백기 진입 직전 대비 자산 유형별 변화 .....                  | 99  |
| [그림 5-1] 출생 연도별 조기노령연금 수급자 현황(2024년 12월 기준) .....          | 110 |
| [그림 5-2] 분기별 60~69세 연령집단의 실업급여 수급 현황 .....                 | 114 |
| [그림 5-3] 노후준비 상담서비스 프로세스 .....                             | 118 |





## 요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

국민연금 노령연금 지급연령이 단계적으로 상향됨에 따라 국민연금 가입상환연령과 연금 수급 시점 사이에 발생하는 제도적 소득공백기가 길어지고 있다. 이에 이 연구는 중고령 개인과 가구가 어떤 방식으로 제도적 공백기에 대응하고 있는지를 확인하고, 그 취약성을 파악하여 정책 방안을 제안하는 것을 목적으로 하였다.

이에 중고령 개인의 일자리 참여 특성과 일자리의 질, 중고령 가구주 가구의 소득 구성과 지출 조정, 중고령자의 자산과 부채의 조정을 통한 대응을 분석하고, 노후소득 지원제도의 현황과 소득공백을 경험하는 당사자의 인식과 대응을 살펴보았다.

### 2. 주요 연구 내용

#### 가. 제도적 소득공백기 개인의 일자리 참여를 통한 대응

제2장에서는 각 코호트가 제도적 공백기 연령을 거치는 동안 일자리 참여 측면에서 어떤 특성을 보이는지 확인하고자, 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 2006~2025년 자료로 각 코호트의 생애 단계별 고용률, 종사상 지위, 임금근로자의 고용형태와 사회보험 가입, 임금 수준과 근로 시간, 근속과 재진입 여부를 분석하였다. 이를 통해 공백기에 경험하는 노동의 양과 질을 파악하고자 하였다. 이어 경제활동인구조사 5월 고령층 부가조사 2006~2025년 자료로 주된 일자리 이탈의 시점과 사유, 재취업, 그리고 연금 수령과 근로 지속의 관계를 분석하였다.

## 2 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

분석 결과, 정년 전 고용률과 공백기의 고용률은 후속 코호트로 갈수록 높아지지만, 그 격차는 유지된다. 공백기의 고용 감소는 상용 임금근로의 이탈에서 발생하였다. 또한, 중고령층이 새로 진입하는 일자리의 주된 고용형태는 한시적·시간제였고, 기존 직장 잔존 집단과 재진입 집단에서의 일자리 질 차이가 뚜렷하였다. 공백기의 연금 수급은 일자리 참여를 대체하기보다 줄어든 근로·사업소득을 보완하는 기능을 수행하였다.

이에 따라 연금수급연령 조정에 발맞춰 정년 연장을 시행하고, 정년 연장의 영향권 밖에 있는 기업에는 재고용을 포함한 고용연장 형태의 접근을 병행하며, 계속고용장려금을 고용의 질을 고려하는 방식으로 재편하고, 양질의 시간제 일자리 공급을 위한 제도적·재정적 지원이 이뤄질 필요가 있음을 확인하였다. 아울러 60세 이상 실업자의 구직급여 수급 제한 사유 중 비자발적 사유의 축소, 공백기 임금근로자의 국민연금 가입 유도(사업장가입자부터 가입상한연령의 단계적 연장, 보험료 지원과 고용장려금의 연계)를 검토하고, 일정 연금액 이하 집단에 대해서는 감액된 전액을 일괄 수급하는 현행 방식 대신 필요한 만큼 받는 조기노령연금 수급 유연화 방안을 검토할 필요가 있음을 확인하였다.

### 나. 제도적 소득공백기 가구의 소득 활동과 지출 변화를 통한 대응

제3장에서는 제도적 공백기 가구의 소득과 지출이 어떻게 변화하는지, 그 영향은 어떤지를 확인하고자 가계동향조사 분기 자료를 분석하였다.

분석 결과, 가구소득은 연금수급 단계를 거치며 급격히 변하지 않지만 단계적으로 감소하였으며, 소득공백기에도 정작 가구소득의 중심은 근로와 사업을 통한 노동소득이었다. 임금 일자리 소득이 감소하고, 사업소득은 유지되며, 배우자의 노동 참여 등 가구 안의 소득 감소를 완충하는 다

른 장치는 크게 작동하지 않았다. 제도적 공백기의 소득이 정년 전 기준선의 절반 미만으로 감소하는 가구는 코호트별로 17.2%, 15.6%에 이르렀으며, 이들 집단은 재량지출을 줄이는 방식으로 대응하고 있었다. 제도적 공백기 연금 수급은 오히려 이 최약층 집단의 대응 수단이 아니었는데, 제도적 공백기 연금 수급 비율과 연금액은 집단 간 차이가 있었다.

이에 따라 공백기 소득보장의 기본 방향은 가구주 고용의 유지 가능성을 높이는 것이어야 하며, 정년 연장이 수급개시연령까지 이르지 못하더라도 공백이 더 길어지지 않도록 조정하는 것이 반드시 필요함을 확인하였다. 분석 결과를 바탕으로, 60세 이전에 경력 재구성을 중심에 둔 전환기 지원과 가구 단위 소득·자산을 고려한 노후설계 지원을 결합할 필요가 있고, 근로와 연금을 병행하는 가구를 위해 필요한 기간에 필요한 만큼 받는 부분연금제와 조기·연기·부분 수급의 선택권을 넓히는 유연한 수급 체계가 갖춰져야 함을 확인하였다. 한편, 취약한 중고령층의 일자리 참여를 위해 노인일자리인 노인역량활용사업의 참여 기준을 확대하여 연금 수급 전까지의 가교 일자리로 활용하는 방안을 제안하였다.

## 다. 중고령 가구의 제도적 소득공백기 전후 자산 및 부채 변화 양상

제4장에서는 중고령 가구의 공백기 대응 수단의 하나일 수 있는 자산의 처분이 실제 일어나는지 확인하기 위해, 가계금융복지조사 2020~2025년 자료로 중고령 가구의 자산·부채 수준과 구성, 소득분위·고용지위별 보유여건을 파악하고, 동일 가구를 추적할 수 있는 재정패널조사 8~17차 자료로 제도적 공백기 진입 전후의 자산·부채 변화를 분석하였다.

분석 결과, 중고령 가구의 자산은 부동산에 집중되어 있고 금융자산 비중이 낮아 공백기에 즉시 활용할 수 있는 자산이 제한적이며, 저소득 분

#### 4 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

위와 임시·일용근로자 가구의 자산 기반이 특히 취약함을 확인하였다. 그러나 연령별 비교와 동일 가구 추적, 모형 분석 모두에서 공백기 진입 전 후에 자산이 지속적으로 감소하거나 부채가 확대되는 일관된 흐름과 통계적으로 유의한 연관성은 확인되지 않았다. 이는 공백기에 경제적 어려움이 없었다는 뜻이 아니라, 가구가 자산 처분보다 근로 지속과 소득·지출의 조정으로 공백기를 지나고 있으며, 취약한 가구는 감소시킬 자산 자체가 적을 수 있음을 시사하는 것이었다.

이에 따른 정책 방안으로 중장기적으로 부동산 중심의 노후 자산 구조가 금융자산 중심으로 전환되도록 지원하고, 퇴직연금의 발전이 더디고 부동산 선호를 바꾸기 어려운 현실을 고려하여 주택연금 등 자산 유동화에 대한 지원을 확대할 것을 제안하였다.

#### 라. 제도적 소득공백에 대한 인식과 대응

제5장에서는 조기노령연금, 퇴직연금, 실업급여 등 공백기에 활용할 수 있는 공적 제도의 이용 현황을 행정통계로 확인하고, 만 55세 이상 은퇴자와 은퇴 예정자를 대상으로 한 초점집단면접(FGI)과 국민연금공단 노후준비 상담 담당자 대상 면접을 통해 소득공백에 대한 인지와 불안, 노후준비 수준, 재무적·비재무적 대응을 질적으로 분석하였다.

분석 결과, 조기노령연금과 퇴직연금은 근로 연령기에 충분한 소득활동을 한 중고령자가 제한적으로 이용할 수 있는 수단임을 확인하였다. 반면 실업급여는 공백기가 길어지는 상황에서 가교 역할을 하고 있었다. 초점집단면접을 통해서 중고령자가 노동 생애 경험에 따라 소득공백기를 인지하고 대응하는 방식에 차이가 있음을 확인하였고, 소득공백에 대한 개념적 인식과 실제 체감 사이에 간극이 있었으며, 제도 운영의 세부 사

항에 대한 정보 획득 정도와 그 대응 양상에서도 집단 간 차이가 있음을 확인하였다. 이런 상황에서 노후준비 관련 공적 지원제도 이용에서도 편차가 발생함을 확인하였다.

이를 바탕으로 노후준비 진단 및 상담의 조기 실시와 의무화, 중장년층에 대한 예방적 노후설계 지원, 전체 연금체계에 대한 통합적 진단이 필요함을 밝혔다.

### 3. 결론 및 시사점

이 연구를 통해 중고령층이 제도적 공백기를 경험하면서, 그 기간에 생활 유지 수단을 동원하는 것이 개인의 몫으로 남아 있고, 그 몫을 감당할 수단이 균등하게 주어지지 않음을 확인하였다. 일을 계속할 조건과 능력이 있는 사람, 연금을 조기에 받아도 충분한 연금 이력이 있는 사람, 자산의 여력이 있는 사람에게 제도적 공백기의 소득 감소는 완만한 내리막 길이 되지만, 그렇지 못한 사람은 소득 감소에 대응할 수 있는 수단이 제한적이고, 이들의 어려움은 기존 제도에서 충분히 포착되지 않는다.

이 연구는 특별히 취약한 이 집단을 “연금이 놓고 간 세대”라 명명하고, 정책 논의를 두 갈래로 정리하였다. 첫째, 대응 수단의 불형평을 좁혀야 한다는 것이다. 부분연금제 도입과 함께 건강보험료·기초연금과의 연계를 정비하여 수급 선택의 왜곡을 막고, 실제로는 일하고 있는 공백기를 가입상한연령의 단계적 연장 등으로 연금제도 안에 포괄하며, 일자리 참여가 어려운 취약층에는 공백기에 맞춘 보장을 확충하고, 취약성이 50대 초반의 일자리 이탈에서 시작되는 만큼 이 시기의 노후준비 지원 체계를 제도화해야 함을 밝혔다. 둘째, 중고령자의 취업 가능성을 확대해야 한다는 것이다. 주된 일자리의 고용 유지와 점진적 은퇴 경로를 설계하고, 재

## 6 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

취업 지원 방향을 알선 중심에서 경력 재구성 중심으로 바꾸어 가구 단위로 개입하며, 공백기 노동의 실제 형태에 맞는 양질의 시간제 일자리와 재진입이 어려운 집단을 위한 가교 일자리를 만들고, 기업 문화와 사회적 인식의 전환을 병행해야 함을 밝혔다.

주요 용어: 중고령층, 소득공백, 국민연금, 수급개시연령, 가입상한연령

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 구성



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

1998년 이뤄진 1차 국민연금 개혁은 국민연금 노령연금 지급연령을 2013년부터 2033년까지 5년에 1세씩 상향 조정하기로 하였다. 그렇지만 국민연금 가입 대상 연령은 18세 이상 60세 미만으로 하고 있어 국민연금에 가입도 하지 않고, 연금을 받지도 않는 제도적 공백기가 길어지고 있다. 2026년에 1961년부터 1964년 출생자의 노령연금 지급연령은 63세로, 이 경우 제도적 공백기는 60세부터 62세까지의 3년을 의미한다.

〈표 1-1〉 국민연금 노령연금 지급연령 연도별 조정 단계

| 출생 연도   | '52   | '53~'56 | '57~'60 | '61~'64 | '65~'68 | '69 이후 |
|---------|-------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 지급연령    | 60세   | 61세     | 62세     | 63세     | 64세     | 65세    |
| 적용개시 연도 | -     | 2013년   | 2018년   | 2023년   | 2028년   | 2033년  |
| 수급개시 연도 | 2012년 | 2014년   | 2019년   | 2024년   | 2029년   | 2034년  |

출처: 국민연금법을 바탕으로 저자 작성함.

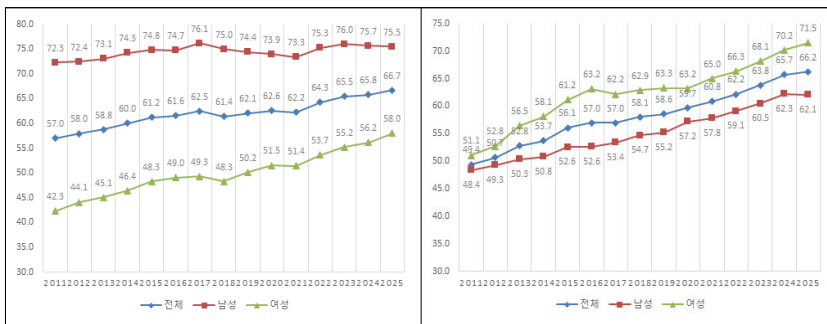
이 기간을 정년과 연금 수급 시기 사이의 연금공백기(김도현, 2022) 또는 제도적 소득 단절 기간(이승호 외, 2025), 가입 기간 공백기(이다미 외, 2021)로 연구자마다 달리 규정하고 있다. 이들 연구는 법정 정년 이후 연금공백기 경제활동의 특성, 연금공백기 경제활동이 가구소득에 미치는 영향에 관심을 가지면서 소득보장 수단의 제도적 보완 장치를 모색하거나, 이 기간에 소득활동을 한다면 국민연금에 가입하도록 하여 제도적 공백기를 축소하는 것에 관심을 가진다. 2011년 이후 제도적 공백기

## 10 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

를 경험하는 연령대 인구의 경제활동 참가율과 취업자 중 임금근로자 비율은 꾸준히 늘어나고 있다. 2011년 57.0%였던 60~64세 연령대 인구의 경제활동 참가율은 2025년 66.7%로 증가하였는데, 이 중 여성 경제활동 참가율이 같은 기간 42.3%에서 58.0%로 증가하여 해당 연령대 인구의 경제활동 참가율 증가를 견인하였다. 한편, 취업자 중 임금근로자의 비율도 2011년 49.4%에서 2025년 66.2%로 꾸준히 증가하고 있다.

[그림 1-1] 60~64세의 경제활동 참가율, 취업자 중 임금근로자 비율(2011~2025)

(단위: %)



출처: 국가데이터처. (2026). 경제활동인구조사 연간자료를 이용하여 분석함.

국민연금에 연금 수급개시연령을 조정하기로 한 이후 발생할 제도적 공백기는 명확했지만 이에 대한 마땅한 대응 수단이 마련되지는 않았다. 2005년 기존 퇴직금을 보완할 수 있는 퇴직연금이 도입되었고 양적으로 확대되고 있지만, 퇴직연금의 기능을 공백기를 메우는 가교연금(bridge pension) 형태로 하자는 주장, 퇴직연금이 국민연금의 낮아진 소득대체율을 보완하는 기능을 수행해야 한다는 주장이 제기되어 왔을 뿐, 제도적 공백기를 위한 수단으로서 실질적인 발전은 더딘 편이었다. 그나마 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(법률 제11791호)」에서 '정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다'고 한 규정을 2013년 개정

을 통해 60세 이상으로 하도록 의무화한 것이 정년과 연금 수급 사이의 제도적 공백기를 메우기 위한 노력의 전부이다. 이 법안은 유예 기간을 거쳐 300인 이상 사업장은 2016년에, 300인 미만 사업장은 2017년에 시행되었다. 그렇지만 정년제 운영 비중은 사업체 규모에 따라 큰 차이가 있어서, 2024년 기준으로 전체 사업체 중 정년제를 운영하는 사업체는 21.8%에 그치며, 그중 사업체 규모가 1~4인인 경우 12.1%, 5~9인인 경우 29.1%만 정년제를 운영하고 있다(이승호 외, 2025, p.11). 정년 연장을 통해 제도적 공백기를 줄일 수 있는 중고령자가 제한적일 수 있는 것이다.

중고령자의 노동시장 이탈이 정년 이전에 이뤄지고 있어서 국민연금 가입연령과 국민연금 수급연령 사이의 공백은 정년이 연장되지 않아서 발생한 문제라고 정의하기 어렵다. 그보다 본질적인 문제는 국민연금 지급연령을 상향 조정함에 따라 고령자가 더 일해야 하는 상황에 대한 특별한 정책적 대안 모색이 없었다는 점이다. 거칠게 표현하자면 제도적 공백기를 만들었음에도, 가구의 생활 유지 방안 모색은 철저히 개인에게 맡겨 두었다. 그래서 제도적 공백기가 발생한 지 10여 년이 지났고, 또 제도적 공백기가 3년까지 확장된 이 시점에 해당 연령집단이 어떤 방식으로 경제활동을 하고, 생활을 유지하는지 확인할 필요가 있다. 이것은 기존에는 연금을 받을 수 있었던 연령대의 사람들이, 이제 연금 수급을 기다리면서 근로활동을 연장하는 방식으로 생활해야만 하는 사실에 더 관심을 가져 보자는 의미이다.

현재 중고령층은 제도적 공백기에 발생할 소득 단절과 감소라는 경제적 위험에 개별적으로 대응하고 있다. 근로활동을 지속하거나, 조기노령 연금을 신청하거나, 다른 가구원이 근로활동에 참여함으로써 얻는 소득을 공유하거나, 가구 소비를 줄이는 방식이 대표적인 대응 수단이다. 그

렇지만 이러한 개별적 대응 수단은 활용 가능성에 있어 개인별 차이가 있다. 경제활동에 계속 참여할 수 있는지는 개인의 건강 상태에 따라, 취업 지속 가능성은 과거 직업 이력에 따라 차이가 있으며, 자산 보유 정도에 따라 자산을 처분하여 대응할 수단의 정도도 다르며, 건강 상태에 따라 소비 축소 전략에도 한계가 있을 수 있다.

제도 미비에 따라 발생할 소득공백기의 경제적 불안정성에 대해 여러 차례 문제 제기가 있었지만, 불안정성의 정도와 개선 방안의 효과는 충분히 다뤄지지 않았다. 또한 이용 가능한 대안 정책 수단 중 조기노령연금 수급, 정년퇴직자의 경우 실업급여 수급, 퇴직연금, 주택연금 등은 이용할 수 있는 집단이 제한적이다. 이에 제도적 공백 기간이 점차 늘어나고 있는 상황에서, 제도적 공백기 코호트별 대응 방식에서 변화가 있는지, 그 대안적 수단은 어느 정도 기능하는지 확인하여 정책 대응의 정교함을 높일 필요가 있다.

이 연구는 제도적 공백 기간이 늘어남에 따라 최근 은퇴 연령집단에서 근로활동의 지속 등 대응 양식이 달라지는지 확인하고, 정책 대응 방안 수립에 필요한 기초 자료를 확보하고자 한다. 특히, 제도적 공백기에 각 개인이 활용하는 대응 수단에서 이를 충분히 활용하지 못하는 취약 집단을 확인하고, 보완적 정책 대응을 제안하고자 한다. 이를 위해 먼저 제도적 공백기에 생활 수준 유지를 위한 자원 동원 방식의 집단 간 차이를 확인하고, 자원 동원이 어려운 집단의 경제적 어려움 정도를 확인한다. 다음으로, 제도적 공백기 기간이 늘어남에 따라 코호트별 자원 동원 방식에서 차이가 있는지 확인하여, 정책 대응 논의의 자료로 활용한다. 마지막으로, 제도적 공백 기간에 적용할 수 있는 정책 수단의 세부 내용을 확인하고, 개선 방안을 제안한다.

## 제2절 연구의 구성

### 1. 연구 내용

이 연구는 제도적 공백기에 가구소득의 감소가 예정되는 상황에서 가구가 동원할 수 있는 대응 수단을 중심으로, 그 대응 수단이 실제로 어느 정도 작동하는지를 축으로 본문을 구성한다. 중고령자 개인의 일자리 참여, 가구 단위의 소득 구성과 지출 조정, 자산과 부채의 조정을 통한 대응을 살펴보고, 이러한 전반적인 대응 수단의 이용과 인식을 살펴보고자 한다.

분석 전반에 걸쳐, 국민연금 노령연금 지급연령이 출생 연도에 따라 달라지는 점을 이용하여 연금 가입과 수급의 공백이 없는 코호트부터 공백이 3년으로 길어진 1961~1964년생까지를 구분하고, 정년 전(만 55~59세), 공백기(60세부터 수급 개시 전까지), 수급 초기(수급 개시부터 64세까지), 노년기(65세 이후)의 네 생애 단계를 구분하여, 그 기간 중 근로활동, 연금 수급, 가계의 소득과 지출, 자산의 처분을 비교해보고자 한다. 이러한 코호트 및 생애 단계 구분 접근을 통해, 제도적 공백이 점차 길어질 때 대응 방식이 어떻게 달라지는지도 각 장에서 반복하여 확인하고자 한다.

제2장에서는 제도적 공백기 개인의 일자리 참여를 다룰 것이다. 먼저 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 자료를 이용하여 코호트와 생애 단계별로 고용률과 종사상 지위, 임금근로자의 고용형태와 사회보험 가입, 임금 수준과 근로 시간, 현재 일자리의 근속과 재진입 여부를 확인함으로써 공백기 노동의 양과 질을 파악하고자 한다. 이어서 경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료를 이용하여 공백기의 근로가 어떤 배경에서 이루어지는지를 살펴보고자 한다. 주된 일자리에서 언제, 어떤 사유로 떠나며 그 뒤 재취업이 얼마나 이루어지는지를 확인하고, 연금 수령 여부와 연금액

수준이 근로의 지속과 어떻게 맞물리는지를 분석하여, 공백기의 노동이 연금의 공백을 메우는 수단으로 기능하는 정도를 살펴보고자 한다.

제3장에서는 소득공백기 대응 수단의 분석 단위를 가구로 옮겨서, 그 수단의 정도에 따라 어떤 변화가 나타나는지 살펴보고자 한다. 가계동향 조사 분기 자료를 이용하여 연금 수급이 늦어지는 동안 가구소득이 어떻게 변화하는지, 줄어드는 소득을 가구주와 배우자의 노동, 다른 가구원의 소득, 앞당겨 받는 연금 가운데 무엇이 메우는지를 확인할 것이다. 이어 공백기 가구를 정년 전 소득 대비 유지 정도에 따라 소득집단으로 나누어, 소득이 줄어드는 가구가 어떤 지출부터 줄이는지, 지출을 줄여도 수지가 맞지 않는 부담이 어떤 특성의 가구에 집중되는지를 분석할 것이다.

제4장에서는 제도적 공백기에 가구가 자산을 처분하거나 부채를 늘리는 방식으로 대응하는지를 확인하고자 한다. 동일 가구를 추적할 수 있는 재정패널조사 자료를 이용하여 중고령 가구의 자산·부채 수준과 구성의 연령별 차이, 개별 가구의 자산·부채 변화, 공백기 진입 전후의 경로를 살펴보고, 일반화추정방정식(GEE) 모형으로 공백기 해당 여부와 자산 감소·부채 확대 사이의 관련성을 검정한다.

제5장에서는 제도와 당사자의 시선에서 제도적 공백 문제를 다룬다. 조기노령연금, 퇴직연금, 실업급여 등 공백기에 활용할 수 있는 공적 제도의 이용 현황을 통계로 확인하고, 만 55세 이상 은퇴자와 은퇴 예정자를 대상으로 한 초점집단면접(FGI)과 국민연금공단 노후준비 상담 담당자 대상 면접을 통해 제도적 공백에 대한 인식과 불안, 개인과 가구 차원의 재무적·비재무적 대응 전략을 질적으로 분석한다. 이로써 통계자료에서 확인한 대응 양상이 당사자의 경험 속에서 어떤 선택과 제약으로 나타나는지를 보완한다.

제6장에서는 각 장의 결과를 요약하고, 제도적 공백기 대응 수단이 집단에 따라 불평등하게 배분되어 있다는 점과 취업 가능성 확대를 위한 지원 방향을 축으로 정책적 시사점을 논의한다.

## 2. 연구 방법 및 분석자료

이 연구에서는 문헌 고찰, 데이터 분석, 질적 조사를 병행한다. 먼저, 문헌 고찰에서는 중고령자의 근로활동 참여 요인과 제도적 공백기에 적용할 수 있는 제도적 대응 방안에 관한 선행연구를 검토한다.

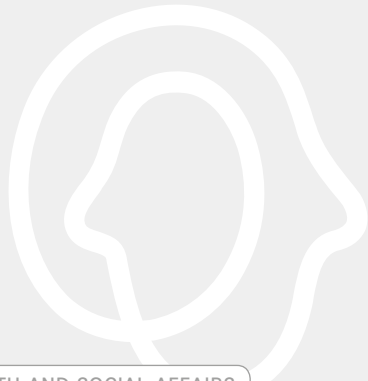
이 연구에서는 국민연금 지급개시연령이 출생 연도에 따라 다르게 적용되는 점을 이용하여 국민연금의 가입상한연령부터 지급개시연령에 도달하기 직전까지의 수급 공백 기간을 주로 ‘제도적 공백기’ 혹은 ‘제도적 소득공백기’로 표현한다. 이 시기에 실질적으로 소득공백이 발생하는 집단을 대상으로 하는 제도적 지원방안을 마련하자는 관점에서는 이를 소득공백기라고 정의하고, 소득공백을 경험하는 비율 및 정도를 파악하는데 중점을 둘 것이다. 그렇지만 이 연구는 제도적 공백 기간 동안에 코호트에 따라, 또 공백 기간이 늘어남에 따라 대응 방식이 어떻게 달라지는지를 살펴보고자 하는 것으로, 제도적 공백기 동안의 대응 방식을 살펴본다는 점에서 제도적 공백기 또는 제도적 소득공백기로 이를 명명하고 연구를 진행하고자 한다.

이 연구의 데이터 분석에서 활용하는 자료는 다음과 같다. 먼저 제도적 공백기에 중고령자가 참여하는 일자리의 양과 질이 어떻게 달라지는지를 확인하기 위해, 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 2006~2025년 자료를 이용하여 고용률과 종사상 지위, 임금근로자의 고용형태와 사회보험 가입, 임금 수준과 근로 시간을 국민연금 지급개시연령 기준의 출생 코호

트와 연금수급 단계별로 비교할 계획이다. 현재 일자리의 시작 시점을 이용하여 60세 이전부터 이어 온 잔존 일자리와 60세 이후 새로 진입한 재진입 일자리를 구분함으로써, 공백기 일자리의 질 차이가 어디에서 발생하는지도 확인한다. 다음으로 이러한 공백기 근로가 어떤 배경에서 이루어지는지를 파악하기 위해, 경제활동인구조사 5월 고령층 부가조사 2006~2025년 자료를 이용하여 주된 일자리를 그만둔 시점과 사유, 그 이후의 재취업 경로를 확인하고, 연금 수령 여부와 수령액 수준이 근로의 지속과 어떻게 맞물리는지를 분석할 계획이다. 이를 통해 공백기의 연금 수급이 일자리 참여를 대체하는지, 아니면 줄어든 소득을 보완하는지를 가늠한다. 이어서 분석 단위를 가구로 옮겨, 연금 수급이 낮아지는 동안 가구소득이 어떻게 변화하고 그 감소를 무엇이 메우는지를 확인하기 위해 가계동향조사 분기 자료 2019년 1분기~2025년 4분기를 이용할 계획이다. 가구소득을 가구주·배우자·기타 가구원의 노동소득과 연금 등 원천별로 나누어 살펴보고, 공백기 가구를 정년 전 소득 대비 유지 정도에 따라 소득집단으로 구분하여 소득이 줄어든 가구가 어떤 지출부터 줄이는지, 그 부담이 어떤 특성의 가구에 집중되는지를 분석한다. 반복 횡단자료로는 같은 가구의 변화를 추적할 수 없으므로, 가구주의 일자리 이탈에 배우자가 노동 참여로 대응하는지는 같은 부부를 추적할 수 있는 고령화연구패널조사 1~10차 자료의 부부 연결 분석으로 보완할 계획이다. 가구가 자산과 부채의 조정으로 공백기에 대응하는지를 확인하기 위해서는, 가계금융복지조사 자료로 중고령 가구의 자산·부채 수준과 구성, 소득분위와 고용지위에 따른 보유 여건의 차이를 파악한 뒤, 동일 가구를 추적할 수 있는 재정패널조사 자료를 이용하여 공백기 진입 전후에 자산 감소나 부채 확대가 다른 시기보다 두드러지는지를 분석할 계획이다.

마지막으로, 만 55세 이상 은퇴자와 은퇴 예정자를 대상으로 한 초점 집단면접과 국민연금공단 노후준비 상담 담당자 대상 면접을 통해 소득 공백에 대한 인지와 불안, 개인과 가구 차원의 재무적·비재무적 대응 전략에 대한 질적 조사 자료 수집과 분석을 실시할 계획이다. 이로써 통계 자료에서 확인한 대응 양상이 당사자의 경험 속에서 어떤 선택과 제약으로 나타나는지를 확인하고자 한다.





## 제2장

### 제도적 소득공백기 개인의 일자리 참여를 통한 대응

제1절 제도적 소득공백기 일자리 참여 현황

제2절 제도적 소득공백기 지속 근로와 연금 수급

제3절 소결



## 제2장

## 제도적 소득공백기 개인의 일자리 참여를 통한 대응

제2장에서는 중고령자가 제도적 소득공백기에 어떤 방식으로 일자리에 참여하는지 살펴본다. 중고령자가 주된 일자리에서 퇴직한 이후부터 연금을 수령할 수 있을 때까지의 기간이 1년, 2년, 3년으로 길어짐에 따라 제도적 소득공백 기간 동안 중고령층의 노동시장 참여 형태도 달라질 수 있다. 또한, 국민연금 수급개시연령의 연장이 가져올 수 있는 영향을 사전에 예측하고 은퇴 행동을 달리할 수도 있다. 따라서 제도적 소득공백기 기간 동안 중고령층의 일자리 참여 형태가 달라지고 있는지를 먼저 살펴보도록 한다.

이에 국가데이터처의 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 2006~2025년 자료를 이용하여 중고령층의 노동시장 참여 특성이 코호트별로 다른지 살펴보고, 이어서 국가데이터처의 경제활동인구조사 5월 고령자 부가조사 자료를 이용하여, 경제활동 참여 유지, 연금수급과 근로활동 유지의 관계를 살펴본다. 이에 더해 한국고용정보원의 고령화연구패널조사 자료를 이용하여 중고령 부부 가구의 노동 공급 특성을 확인하고자 한다.

## 제1절 제도적 소득공백기 일자리 참여 현황

### 1. 제도적 공백기 고용 현황과 특징

제1절에서는 중고령자의 일자리 참여 형태를 살펴본다. 여기서는 중고령자가 참여한 일자리의 질적 측면을 파악하기 위해 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 자료를 분석한다. 국민연금 노령연금 지급연령이 출생 연도에 따라 다르게 적용되는 점을 이용하여 <표 2-1>과 같이 네 개 코호트로 구분하고, 국민연금의 의무 가입 연령을 지나 본인 코호트의 지급연령에 도달하기 직전까지의 수급 공백 기간을 ‘제도적 소득공백기’(이하에서는 ‘제도적 공백기’를 혼용)로 정의한다. 따라서 분석 대상 기간 중 제도적 공백기는 코호트에 따라 없거나 최대 3년으로 나타난다.

<표 2-1> 연금수급연령 코호트 구분

| 코호트 | 출생 연도       | 노령연금<br>지급개시연령 | 제도적 공백<br>기간 | 비고                    |
|-----|-------------|----------------|--------------|-----------------------|
| C1  | 1949~1952년생 | 60세            | 0년           | 정년 전 관측<br>2006~2012년 |
| C2  | 1953~1956년생 | 61세            | 1년           | 공백기<br>통과(2013~2017년) |
| C3  | 1957~1960년생 | 62세            | 2년           | 공백기<br>통과(2017~2022년) |
| C4  | 1961~1964년생 | 63세            | 3년           | 현재 공백기 통과 중           |

출처: 저자 작성.

경제활동인구조사 부가조사 데이터는 출생 연도와 만 나이를 구분하여 제공하는데, 출생 연도 기준으로 구분된 코호트 내에서도 8월 조사 시점에 서 만 나이가 다를 수 있다. 이에 각 개인에게 조사 시점의 만 나이를 기준

으로 네 개의 생애 단계를 부여하였다. 첫째, 정년 전(만 55~59세), 둘째, 제도적 공백기(만 60세부터 본인 국민연금 지급개시연령 도달 전까지), 셋째, 수급 초기(지급개시연령 도달부터 만 64세까지), 넷째, 노년기(만 65세 이상)이다. 이때 제도적 공백기가 코호트별로 다르듯이 수급 초기로 정의한 기간도 코호트별로 달라진다. 한편, 우리나라 노후소득보장제도에서는 만 65세가 되면 기초연금을 수급받게 되는데, 이 경우 기초연금 선정 기준의 소득인정액 기준에 상시 근로소득이 포함되어 일자리 선택에 영향을 미칠 수 있다는 점, 그리고 노인일자리 사업 참여에 따라 근로형태가 크게 달라질 수 있다는 점을 고려하여 노년기를 별도로 구분하였다.

〈표 2-2〉 코호트별 조사데이터 관찰 범위

| 코호트             | 연금수급 단계       | 표본 수(명) | 관찰 연도(년)  | 만 나이(세) |
|-----------------|---------------|---------|-----------|---------|
| C1<br>(1949~52) | 정년 전(55~59세)  | 16,605  | 2006~2012 | 55~59   |
|                 | 수급 초기(60~64세) | 17,196  | 2009~2017 | 60~64   |
|                 | 노년기(65세~)     | 31,348  | 2014~2025 | 65~75   |
| C2<br>(1953~56) | 정년 전(55~59세)  | 21,469  | 2008~2016 | 55~59   |
|                 | 공백기           | 4,017   | 2013~2017 | 60      |
|                 | 수급 초기(61~64세) | 16,299  | 2014~2021 | 61~64   |
|                 | 노년기(65세~)     | 23,554  | 2018~2025 | 65~72   |
| C3<br>(1957~60) | 정년 전(55~59세)  | 24,739  | 2012~2020 | 55~59   |
|                 | 공백기           | 9,867   | 2017~2022 | 60~61   |
|                 | 수급 초기(62~64세) | 14,322  | 2019~2025 | 62~64   |
|                 | 노년기(65세~)     | 9,612   | 2022~2025 | 65~68   |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전(55~59세)  | 22,890  | 2016~2024 | 55~59   |
|                 | 공백기           | 11,704  | 2021~2025 | 60~62   |
|                 | 수급 초기(63~64세) | 2,797   | 2024~2025 | 63~64   |

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

먼저, 〈표 2-3〉은 각 코호트, 연금수급 단계별로 고용률과 종사상 지위 분포를 제시하고 있다. 정년 전 고용률, 공백기 고용률은 후속 코호트로 갈수록 점차 높아지고 있지만, 둘 사이의 격차는 어느 정도 유지되고 있다.

현재 3년의 제도적 공백기를 지나고 있는 1961년부터 1964년의 코호트 C4의 고용률은 66.5%로 정년 전 73.8%보다 7.3%포인트가량 낮다. 코호트 C4 중 취업자의 종사상 지위를 살펴보면, 제도적 공백기에 상용직 비중이 정년 전 46.2%에서 41.4%로 낮아지고 임시·일용직은 21.2%에서 24.8%로 늘어나고, 자영업 종사의 비중도 26.8%에서 27.8%로 커진다. 그러므로 공백기의 고용 감소는 주로 상용 임금근로에서의 이탈에서 발생한 것으로 해석할 수 있다.

한편, 제도적 공백기가 길어질수록 이 기간에 일자리를 참여하는 방식도 달라지고 있다. 취업자 중 상용직 비중은 공백 기간이 1년인 코호트 C2에서는 26.4%였지만, 공백 기간이 2년인 코호트 C3에서 34.4%, 공백 기간이 3년인 코호트 C4에서 41.4%로 높아지며, 자영업 비중은 각각 35.3%, 32.4%, 27.8%로 낮아지고 있다. 그렇지만 이는 공백 기간이 길어졌기 때문이라기보다 고령 취업의 가능성이 더 높아졌기 때문일 수 있다. 상용직 비중의 증가가 59세 이전 고용형태에서 이미 확인되는데, 그것이 60세 이후 노동시장 잔류, 상용직 일자리의 지속 가능성을 높였을 수 있다. 실제로 코호트 C1은 정년 전 상용직 비중이 24.2%에 그치고 자영업이 38.5%로 가장 많지만, 이후 코호트로 갈수록 정년 전 상용직 비중도 늘어나서 코호트 C2는 31.3%, C3는 38.3%, C4는 46.2%로 나타나는데, 이와 반대로 자영업 비중은 코호트 C2는 34.0%, C3는 30.4%, C4는 26.8%로 점차 낮아진다. 후세대로 갈수록 노동 이력이 자영업에서 상용직 임금근로 중심으로 옮겨 왔고, 그러한 상태로 더 긴 제도적 공백기를 경험하고 있는 것을 알 수 있다. 그러므로 임금근로 형태로 이 제도적 공백기를 넘길 수 있도록 지원하는 방안을 설계하는 것이 필요해 보인다.

또한, 제도적 공백기 이후 수급 초기, 노년기 일자리 참여 방식의 변화도 코호트별로 확인된다. 수급 초기의 고용률을 살펴보면, 코호트 C1은

58.1%였던 데 비해서, C2는 59.5%, C3는 61.0%, C4는 64.0%로 후속 코호트일수록 점차 높아지고 있다. 65세 이후의 노년기 고용률도 코호트 C1은 45.1%였는데, C2는 50.2%, C3는 56.0%로 점차 높아지고 있다. 국민연금 지급개시연령이 점차 늦춰지는 상황에서 중고령층의 근로 능력은 높아지고 있고, 또 이들을 필요로 하는 일자리도 늘어난 결과로 유추할 수 있다. 따라서 이들의 근로 수행 역량을 더 키우고, 이들을 필요로 하는 일자리의 질적 수준을 제고한다면 길어진 제도적 공백기를 극복할 방안이 될 뿐 아니라 노후 빈곤에 대처하는 데도 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 2-3〉 코호트, 연금수급 단계별 고용률과 종사상 지위 분포

(단위: %)

| 코호트             | 연금수급 단계       | 고용률  | 종사상 지위 분포 |       |      |     |
|-----------------|---------------|------|-----------|-------|------|-----|
|                 |               |      | 상용        | 임시·일용 | 자영   | 무급  |
| C1<br>(1949~52) | 정년 전(55~59세)  | 66.0 | 24.2      | 27.5  | 38.5 | 9.9 |
|                 | 수급 초기(60~64세) | 58.1 | 21.6      | 29.5  | 39.3 | 9.7 |
|                 | 노년기(65세~)     | 45.1 | 19.5      | 34.7  | 36.4 | 9.5 |
| C2<br>(1953~56) | 정년 전(55~59세)  | 68.0 | 31.3      | 27.1  | 34.0 | 7.6 |
|                 | 공백기           | 62.6 | 26.4      | 30.5  | 35.3 | 7.8 |
|                 | 수급 초기(61~64세) | 59.5 | 26.3      | 30.4  | 34.9 | 8.3 |
| C3<br>(1957~60) | 노년기(65세~)     | 50.2 | 25.7      | 30.6  | 35.5 | 8.2 |
|                 | 정년 전(55~59세)  | 71.2 | 38.3      | 24.6  | 30.4 | 6.7 |
|                 | 공백기           | 63.2 | 34.4      | 26.2  | 32.4 | 7.1 |
| C4<br>(1961~64) | 수급 초기(62~64세) | 61.0 | 34.4      | 25.8  | 32.2 | 7.6 |
|                 | 노년기(65세~)     | 56.0 | 31.5      | 27.4  | 33.6 | 7.4 |
|                 | 정년 전(55~59세)  | 73.8 | 46.2      | 21.2  | 26.8 | 5.8 |
|                 | 공백기           | 66.5 | 41.4      | 24.8  | 27.8 | 6.0 |
|                 | 수급 초기(63~64세) | 64.0 | 38.4      | 25.8  | 29.6 | 6.2 |

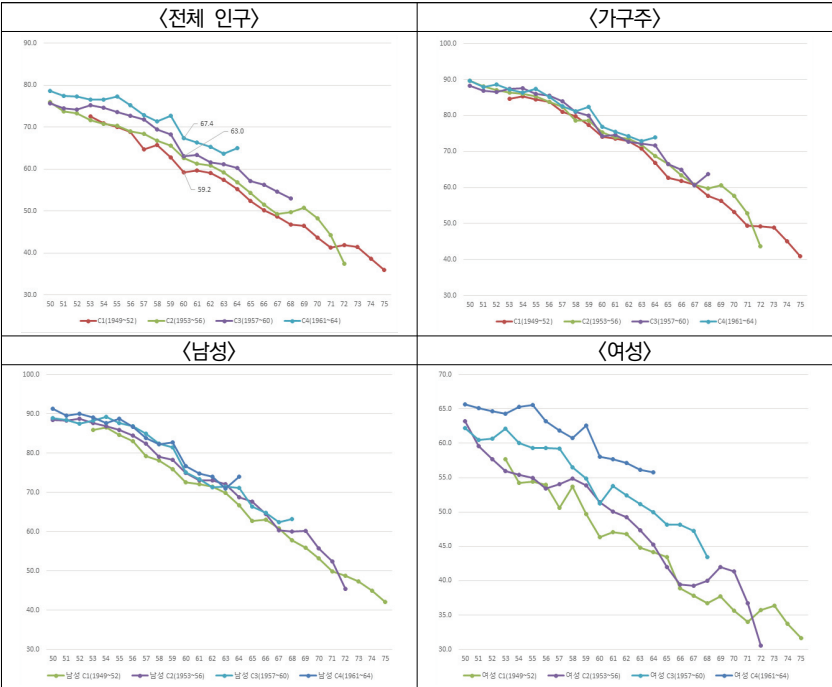
출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

후속 코호트의 고용률 상승이 어떤 집단에서 비롯되었는지 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 [그림 2-1]에서는 전체 인구, 가구주, 남성과 여성

을 구분하여 시기별 고용률을 비교하고 있다. 요약하면 이 기간 고용률 상승은 여성 고용률의 증가에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 만 60세 고용률은 전체 인구 기준으로 코호트 C1이 59.2%였는데, 코호트 C4는 67.4%로 8.2%포인트가량 높아졌다. 그러나 이를 이미 고용률이 높았던 가구주 개인으로 한정하면 코호트 C1의 고용률은 74.1%였고, 코호트 C4는 76.8%로 2.7%포인트 높아지는 데 그치고, 남성도 코호트 C1의 고용률이 72.5%, 코호트 C4가 76.7%로 4.1%포인트 높아지는 데 그쳐서 상승 폭이 크지 않았다.

[그림 2-1] 코호트별 연령별 고용률-전체 인구, 가구주, 성별

(단위: %)



출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

반면 여성의 경우 코호트 C1은 46.3%의 고용률을 보이는데, 코호트 C4의 경우는 58.0%로 11.7%포인트 높아졌다. 이런 점에 비춰보면 제도적 공백기가 길어진 세대의 고용률 상승은 가구주나 남성의 일자리 참여 연장 외에도 여성의 노동시장 참여 확대가 상당한 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 그래서 제도적 공백기 대응 수단을 마련함에 있어서는 여성이 참여할 수 있는 일자리 특성에 주목할 필요가 있다. 한국 사회에서 중고령 여성의 노동시장 참여는 다양한 의미가 있다. 여성 노동력의 활용은 사회서비스 제공형 복지국가의 방향과 맞닿아 있으며, 돌봄 확대를 위한 도구이기도 하다. 그러므로 중고령 여성의 노동시장 참여가 증가하는 상황에서 이들이 어떤 산업에 종사했는지도 관심을 가질 필요가 있다. 이를 위해 <표 2-4>와 <표 2-5>에서와 같이 제도적 공백기 기간 각 코호트의 취업자 집단이 주로 종사하는 상위 5개의 산업과 직업 분류를 확인하였다.

먼저 <표 2-4>에서 일자리의 산업 구성을 살펴보았다. 남성은 세 코호트 모두 건설업이 1위인 것으로 나타나는데, 그 비중이 코호트 C2에서 17.4%였다가 코호트 C4에서 18.7%로 늘어나고, 제조업 비중도 C2에서 18.4%로 커져, 건설·제조·운수 중심의 일자리 구성이 코호트가 바뀌어도 어느 정도 안정적으로 유지되는 것을 확인할 수 있다. 반면 여성은 제도적 공백기에 일자리의 산업 구성이 크게 바뀌었다. 코호트 C2와 코호트 C3에서는 숙박 및 음식점업이 19.2%와 18.0%로 1위였으나, 코호트 C4에서는 보건·사회복지서비스가 18.2%로 1위에 올라섰다. 보건·사회복지서비스 산업 일자리가 여성 고용에서 차지하는 비중은 코호트 C2에서 8.8%였는데, 코호트 C3에서는 16.4%, C4에서는 18.2%로 커졌다. 노인장기요양보험 등을 통한 돌봄 일자리가 2018년 이후 급팽창하면서 C3 코호트가 제도적 공백기를 경험할 시점에 여성의 주요 일자리가 된 것으로 보인다. 한편, 농림어업은 남녀 모두 꾸준히 비중이 낮아지고

있는데, 성별을 구분하지 않은 전체 기준으로 코호트 C2에서 10.9%로 2위 였으나 코호트 C4에서는 8%대로 낮아져 상위 5위 밖으로 밀려난다. 이러한 중고령층의 참여 산업 변화는 자영업 비중 축소, 무급가족종사자 비중 감소와도 관련되는 것으로 보인다.

〈표 2-4〉 제도적 공백기 취업자의 산업 대분류 상위 5개

(단위: %)

| 구분 | 순위 | C2(1953~56)              | C3(1957~60)        | C4(1961~64)       |
|----|----|--------------------------|--------------------|-------------------|
| 전체 | 1  | 제조업 (11.9)               | 도매 및 소매업 (12.6)    | 제조업 (14.9)        |
|    | 2  | 농림어업 (10.9)              | 제조업 (12.0)         | 건설업 (11.2)        |
|    | 3  | 건설업 (10.8)               | 농림어업 (10.9)        | 도매 및 소매업 (10.6)   |
|    | 4  | 도매 및 소매업 (10.6)          | 건설업 (10.7)         | 보건·사회복지서비스 (9.4)  |
|    | 5  | 숙박 및 음식점업 (10.4)         | 숙박 및 음식점업 (10.2)   | 숙박 및 음식점업 (8.7)   |
| 남성 | 1  | 건설업 (17.4)               | 건설업 (17.5)         | 건설업 (18.7)        |
|    | 2  | 운수 및 창고업 (15.0)          | 제조업 (15.1)         | 제조업 (18.4)        |
|    | 3  | 제조업 (13.6)               | 도매 및 소매업 (12.4)    | 운수 및 창고업 (12.4)   |
|    | 4  | 농림어업 (10.5)              | 운수 및 창고업 (12.1)    | 도매 및 소매업 (8.8)    |
|    | 5  | 도매 및 소매업 (9.1)           | 농림어업 (10.6)        | 농림어업 (8.5)        |
| 여성 | 1  | 숙박 및 음식점업 (19.2)         | 숙박 및 음식점업 (18.0)   | 보건·사회복지서비스 (18.2) |
|    | 2  | 도매 및 소매업 (12.5)          | 보건·사회복지서비스 (16.4)  | 숙박 및 음식점업 (15.5)  |
|    | 3  | 농림어업 (11.5)              | 도매 및 소매업 (12.9)    | 도매 및 소매업 (13.0)   |
|    | 4  | 협회·수리·기타<br>개인서비스 (10.2) | 농림어업 (11.2)        | 제조업 (10.4)        |
|    | 5  | 제조업 (9.7)                | 사업시설관리·지원·임대 (8.9) | 농림어업 (8.2)        |

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

다음으로 〈표 2-5〉에서 코호트별 직업 구성 변화를 살펴보았는데, 이 경우도 여성의 직업 변화가 두드러진다. 제도적 공백기 중 남성 취업자의 직업은 장치·기계조작·조립 종사자가 세 코호트에서 1위이고 기능원이 2위로 그 뒤를 따르고 있어서, 생산기능직 중심의 구성이 유지되는 경

향이 있다. 여기에 전문가 및 관련 종사자가 코호트 C2의 10.0%에서 코호트 C4에서는 13.7%로 늘어나 4위로 올라선다. 이에 비해 여성은 단순노무 종사자가 코호트 C2에서 34.2%였으나, 코호트 C4에서는 24.3%로 낮아졌다. 대신 서비스 종사자가 코호트 C2에서 23.8%였으나, 코호트 C4에서 29.2%로 늘어나 1위가 된다. 전문가 및 관련 종사자와 사무 종사자의 경우 코호트 C4에서는 각각 8.6%로 상위 5위 이내에 진입한다. 전체 집단에서 관찰되는 단순노무 일자리의 비율 하락은 남성과 여성 모두에게서 동일하게 나타나며, 남성에서는 전문가 및 관련 종사자의 비율 증가가 확인되며, 여성에서는 단순노무 일자리에서 서비스·돌봄 일자리로의 전환이 크게 드러나는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-5〉 제도적 공백기 취업자의 직업 대분류 상위 5개

(단위: %)

| 구분 | 순위 | C2(1953~56)         | C3(1957~60)         | C4(1961~64)         |
|----|----|---------------------|---------------------|---------------------|
| 전체 | 1  | 단순노무 (23.6)         | 단순노무 (21.5)         | 단순노무 (18.4)         |
|    | 2  | 장치·기계조작·조립 (15.3)   | 서비스 (14.5)          | 서비스 (15.0)          |
|    | 3  | 서비스 (12.7)          | 장치·기계조작·조립 (12.8)   | 장치·기계조작·조립 (14.2)   |
|    | 4  | 기능원 (11.7)          | 판매 (11.6)           | 기능원 (11.8)          |
|    | 5  | 농림어업숙련 (10.7)       | 기능원 (11.4)          | 전문가 및 관련 종사자 (11.5) |
| 남성 | 1  | 장치·기계조작·조립 (24.7)   | 장치·기계조작·조립 (21.0)   | 장치·기계조작·조립 (22.5)   |
|    | 2  | 기능원 (16.8)          | 기능원 (17.1)          | 기능원 (17.4)          |
|    | 3  | 단순노무 (15.6)         | 단순노무 (15.8)         | 단순노무 (13.9)         |
|    | 4  | 농림어업숙련 (10.8)       | 농림어업숙련 (10.5)       | 전문가 및 관련 종사자 (13.7) |
|    | 5  | 전문가 및 관련 종사자 (10.0) | 전문가 및 관련 종사자 (10.1) | 농림어업숙련 (9.0)        |
| 여성 | 1  | 단순노무 (34.2)         | 단순노무 (29.3)         | 서비스 (29.2)          |
|    | 2  | 서비스 (23.8)          | 서비스 (28.3)          | 단순노무 (24.3)         |
|    | 3  | 판매 (12.1)           | 판매 (13.6)           | 판매 (12.9)           |
|    | 4  | 농림어업숙련 (10.5)       | 농림어업숙련 (10.7)       | 전문가 및 관련 종사자 (8.6)  |
|    | 5  | 전문가 및 관련 종사자 (5.9)  | 사무 (6.3)            | 사무 (8.6)            |

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

## 2. 제도적 공백기 임금근로 일자리의 질

### 가. 제도적 공백기 일자리의 질: 고용형태와 사회보험

여기서부터는 중고령자가 제도적 공백 기간에 참여하는 일자리의 질을 임금근로자의 고용형태와 사회보험 가입 상태를 이용하여 살펴보고자 한다. 고용형태는 정규직·비정규직, 비정규직의 하위 유형인 한시적·시간제·비전형 근로로 구분하여 살펴보고, 사회보험 가입은 건강보험 직장가입과 고용보험 가입 여부를 확인하고자 한다. 국민연금의 경우에는 의무가입 연령이 만 59세까지로 정해져 있어서, 제도적 공백기 연령 구간에서 참여하는 일자리에겐 적용이 제외되므로 분석에 활용하지 않는다.

먼저, <표 2-6>은 이를 임금근로자에 한정해서 분석한 결과이다. 제도적 공백기 임금근로자의 정규직 비중은 코호트 C2에서는 46.4%였는데, 코호트 C3는 45.5%, C4는 48.3%로 등락이 있다. 그런데 이러한 현상에는 후속 코호트로 갈수록 제도적 공백기가 길어지는 점이 영향을 미친다. 코호트 C2는 공백 기간이 1년에 그치지만, 코호트 C3는 2년, 코호트 C4는 3년에 걸쳐 공백기가 이어진다. 같은 만 60세 시점의 공백기에는 코호트 C2의 정규직 비율이 46.4%, C3는 49.3%, C4는 53.6%로 점차 증가한다. 그렇지만 공백기가 길어지면서 정규직 비율이 하락하고, 그 결과 코호트 평균의 정규직 비율이 큰 변화를 보이지 못한 것이다. 정규직 일자리 참여가 후속 코호트로 갈수록 조금씩 증가하는 대신 비정규직 내부 구성은 변화하고 있다. 공백기 임금근로자 중 한시적 일자리의 비중은 코호트 C2의 경우 29.2%였는데, 코호트 C3에서는 30.8%, C4에서는 32.0%로 늘어나고, 시간제 일자리도 17.7%에서 20.0%, 21.9%로 늘어난다. 반면 파견·용역·일일·특수형태·가정 내 근로를 묶은 비전형 일자

리의 비중은 24.9%에서 22.9%, 16.5%로 줄어든다. 제도적 공백기 일자리의 근로형태별 특성은 한시적, 시간제 일자리가 주도하고 있다고 해석할 수 있다. 이러한 특성은 후속 코호트로 갈수록, 같은 코호트 내에서도 공백기 연령이 높을수록 두드러지는 것을 알 수 있다. 제도적 공백기가 길어지면서 확보하는 일자리의 주된 고용형태가 한시적, 시간제 일자리임을 알 수 있다.

다음으로, 사회보험 가입 여부로 확인하는 제도적 공백기 중 일자리의 질은 후속 코호트로 갈수록 개선이 뚜렷하다. 제도적 공백기 일자리의 건강보험 직장가입률은 코호트 C2의 56.4%에서 C3의 65.5%, C4의 72.7%로 높아지는 것을 확인할 수 있고, 고용보험 가입률도 각각 51.8%에서 62.9%, 71.1%로 높아졌다. 이는 60세 이후 재고용·신규 채용이 건강보험과 고용보험 적용을 받는 일자리를 중심으로 이루어지고 있음을 시사한다. 이들 일자리가 한시적, 시간제 일자리임을 고려하면 60세 이후 취업한 일자리에서 퇴직한 이후 실업급여 수급이 가능한 조건이 점점 더 갖춰지고 있음을 알 수 있다. 한편, 제도적 공백기 안에서 건강보험과 고용보험의 가입률은 연령 증가에 따라 감소하지 않고 유지되는 특징이 있다. 제도적 공백기 일자리의 질적인 변화는 사회보험 적용률과는 관련성이 낮고, 주로 근로형태와 관련됨을 확인하였다. 한편, 노년기에는 고용보험 가입률이 코호트 C1은 19.2%, C2는 28.6%, C3는 40.1%로 크게 낮아진다. 65세 이후에 새로 고용된 사람은 실업급여 적용에서 제외되는 고용보험의 제도 설계가 반영된 결과로, 노년기 임금근로 일자리의 상당수가 고용안전망 밖에 있음을 보여준다.

32 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

〈표 2-6〉 코호트, 연금수급 단계별 임금근로자의 고용형태와 사회보험 가입

(단위: %)

| 코호트             | 연금수급 단계        | 정규직  | 비정규직 | 비정규직 하위 유형 |      |      | 사회보험 가입          |          |
|-----------------|----------------|------|------|------------|------|------|------------------|----------|
|                 |                |      |      | 한시직        | 시간제  | 비전형  | 건강<br>보험<br>(직장) | 고용<br>보험 |
| C1<br>(1949~52) | 청년 전(55~59세)   | 50.3 | 49.7 | 28.7       | 9.2  | 26.5 | 59.6             | 50.7     |
|                 | 수급 초기(60~64세)  | 39.9 | 60.1 | 33.1       | 17.0 | 32.3 | 54.6             | 51.0     |
|                 | 노년기(65세~)      | 23.3 | 76.7 | 54.5       | 44.5 | 26.7 | 48.7             | 19.2     |
| C2<br>(1953~56) | 청년 전(55~59세)   | 56.3 | 43.7 | 23.6       | 10.4 | 22.8 | 62.4             | 52.5     |
|                 | 공백기(60세)       | 46.4 | 53.6 | 29.2       | 17.7 | 24.9 | 56.4             | 51.8     |
|                 | 수급 초기(61~64세)  | 40.3 | 59.7 | 34.8       | 22.6 | 26.4 | 60.8             | 56.8     |
|                 | 노년기(65세~)      | 24.6 | 75.4 | 52.2       | 40.6 | 24.1 | 58.6             | 28.6     |
| C3<br>(1957~60) | 청년 전(55~59세)   | 60.7 | 39.3 | 20.4       | 12.2 | 18.6 | 68.2             | 59.0     |
|                 | 공백기 전체(60~61세) | 45.5 | 54.5 | 30.8       | 20.0 | 22.9 | 65.5             | 62.9     |
|                 | └ 공백기(60세)     | 49.3 | 50.7 | 27.1       | 18.8 | 21.6 | 65.9             | 62.1     |
|                 | └ 공백기(61세)     | 41.8 | 58.2 | 34.3       | 21.2 | 24.2 | 65.1             | 63.6     |
|                 | 수급 초기(62~64세)  | 38.6 | 61.4 | 39.7       | 24.6 | 21.5 | 67.9             | 67.2     |
|                 | 노년기(65세~)      | 32.9 | 67.1 | 46.3       | 33.3 | 20.5 | 64.9             | 40.1     |
| C4<br>(1961~64) | 청년 전(55~59세)   | 61.9 | 38.1 | 20.5       | 13.5 | 15.5 | 74.9             | 67.1     |
|                 | 공백기 전체(60~62세) | 48.3 | 51.7 | 32.0       | 21.9 | 16.5 | 72.7             | 71.1     |
|                 | └ 공백기(60세)     | 53.6 | 46.4 | 27.0       | 19.1 | 16.0 | 72.4             | 71.8     |
|                 | └ 공백기(61세)     | 47.3 | 52.7 | 34.3       | 21.3 | 16.3 | 73.0             | 70.9     |
|                 | └ 공백기(62세)     | 41.5 | 58.5 | 36.6       | 27.0 | 17.6 | 72.7             | 70.4     |
|                 | 수급 초기(63~64세)  | 36.4 | 63.6 | 42.0       | 30.1 | 19.8 | 68.9             | 66.8     |

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

참고로, 〈표 2-7〉은 중고령자 중 임금근로자에 한정하지 않고, 해당 연령대 전체 인구 대비 비율로 재구성한 결과이다. 대체적인 변화의 경향은 위 〈표 2-6〉과 유사하다.

〈표 2-7〉 코호트, 연금수급 단계별 고용형태와 사회보험 가입(전체 인구 대비)

(단위: %)

| 코호트             | 연금수급 단계        | 임금<br>근로자 | 정규직  | 비정규직 | 비정규직 하위 유형 |      |     | 사회보험 가입          |          |
|-----------------|----------------|-----------|------|------|------------|------|-----|------------------|----------|
|                 |                |           |      |      | 한시적        | 시간제  | 비전형 | 건강<br>보험<br>(직장) | 고용<br>보험 |
| C1<br>(1949~52) | 정년 전(55~59세)   | 34.1      | 17.1 | 16.9 | 9.8        | 3.1  | 9.0 | 20.3             | 17.3     |
|                 | 수급 초기(60~64세)  | 29.6      | 11.8 | 17.8 | 9.8        | 5.0  | 9.6 | 16.2             | 15.1     |
|                 | 노년기(65세~)      | 24.4      | 5.7  | 18.7 | 13.3       | 10.9 | 6.5 | 11.9             | 4.7      |
| C2<br>(1953~56) | 정년 전(55~59세)   | 39.7      | 22.3 | 17.3 | 9.4        | 4.1  | 9.1 | 24.7             | 20.8     |
|                 | 공백기(60세)       | 35.6      | 16.5 | 19.1 | 10.4       | 6.3  | 8.8 | 20.1             | 18.4     |
|                 | 수급 초기(61~64세)  | 33.8      | 13.6 | 20.2 | 11.8       | 7.7  | 8.9 | 20.5             | 19.2     |
|                 | 노년기(65세~)      | 28.2      | 7.0  | 21.3 | 14.7       | 11.5 | 6.8 | 16.6             | 8.1      |
| C3<br>(1957~60) | 정년 전(55~59세)   | 44.8      | 27.2 | 17.6 | 9.1        | 5.4  | 8.3 | 30.5             | 26.4     |
|                 | 공백기 전체(60~61세) | 38.2      | 17.4 | 20.8 | 11.8       | 7.6  | 8.8 | 25.0             | 24.0     |
|                 | └ 공백기(60세)     | 38.0      | 18.7 | 19.3 | 10.3       | 7.1  | 8.2 | 25.0             | 23.6     |
|                 | └ 공백기(61세)     | 38.5      | 16.1 | 22.4 | 13.2       | 8.1  | 9.3 | 25.0             | 24.4     |
|                 | 수급 초기(62~64세)  | 36.7      | 14.2 | 22.5 | 14.6       | 9.0  | 7.9 | 24.9             | 24.7     |
|                 | 노년기(65세~)      | 33.0      | 10.9 | 22.2 | 15.3       | 11.0 | 6.8 | 21.5             | 13.3     |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전(55~59세)   | 49.7      | 30.8 | 18.9 | 10.2       | 6.7  | 7.7 | 37.2             | 33.4     |
|                 | 공백기 전체(60~62세) | 44.0      | 21.3 | 22.8 | 14.1       | 9.6  | 7.3 | 32.0             | 31.3     |
|                 | └ 공백기(60세)     | 44.9      | 24.1 | 20.8 | 12.1       | 8.6  | 7.2 | 32.5             | 32.2     |
|                 | └ 공백기(61세)     | 43.9      | 20.8 | 23.1 | 15.0       | 9.3  | 7.2 | 32.1             | 31.1     |
|                 | └ 공백기(62세)     | 42.9      | 17.8 | 25.1 | 15.7       | 11.6 | 7.5 | 31.2             | 30.2     |
|                 | 수급 초기(63~64세)  | 41.1      | 15.0 | 26.1 | 17.3       | 12.4 | 8.2 | 28.3             | 27.4     |

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

## 나. 제도적 공백기 일자리의 질: 임금 수준과 근로 시간

다음으로 〈표 2-8〉에서와 같이 중고령층이 제도적 공백기에 참여하는 일자리의 질을 임금 수준과 근로 시간을 이용하여 살펴보고자 한다. 여기서 임금은 최근 3개월 월평균 임금을 조사자료 내 전체 임금근로자의 연도별 평균임금 상승률을 이용하여 2025년 가치로 환산한 값을 이용하여

분석하고자 한다. 결과표에서 제시하는 저임금 일자리는 당해 조사의 전체 임금근로자 중위임금의 3분의 2 미만인 경우로 하였고, 중위임금은 함께 제시하였다. 근로 시간은 지난주 실제 총 취업 시간 값을 이용하여 살펴본다.

중고령자가 제도적 공백기에 참여하고 있는 일자리의 임금 수준은 후속 코호트로 갈수록 개선되고 있다. 제도적 공백기 기간 임금근로자의 평균 임금은 코호트 C2는 263만 원이었는데, C3는 285만 원, C4는 299만 원으로 높아졌으며, 중위임금도 각각 209만 원에서 234만 원, 250만 원으로 높아지는 것을 확인할 수 있다. 반면, 중위임금의 2/3 미만으로 정의한 저임금 일자리의 비중은 코호트 C2가 39.7%였는데, C3에서는 30.4%, C4에서는 24.8%로 낮아졌다. 임금 수준으로 살펴본 중고령층 일자리의 개선은 수급 초기와 노년기에서도 비슷하게 확인된다. 한편, 제도적 공백기 기간 중에서도 연령이 높아질수록 임금 수준은 낮아진다. 연령이 점차 늘어나면서 중고령층이 참여할 수 있는 일자리의 임금 수준이 낮아지기도 하고, 중고령층의 근로 시간이 짧아진 영향일 수도 있다.

〈표 2-8〉에서는 근로 시간도 함께 살펴보고 있는데, 시간제 일자리가 늘어나는 것을 고려하여 근로 시간을 중심으로 살펴보면, 제도적 공백기 임금근로자의 주당 평균 근로 시간은 코호트 C2에서는 41.0시간이었는데, C3에서는 37.5시간, C4는 34.8시간으로 점차 줄어드는 것을 알 수 있다. 다만, 근로 시간의 변화에는 이 기간 중 전체 임금근로자의 근로 시간이 줄어드는 경향도 고려하여 해석할 필요가 있다. 한편, 같은 공백기 안에서도 연령이 높아지면서 근로 시간이 점차 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 이에 따라 36시간 미만 근로하는 일자리의 비중이 점차 증가한다.

〈표 2-8〉 코호트, 연금수급 단계별 임금 수준과 근로 시간

(단위: %, 만 원, 시간)

| 코호트             | 연금수급 단계        | 임금(2025년 가치) |       |       | 근로 시간 |         |
|-----------------|----------------|--------------|-------|-------|-------|---------|
|                 |                | 저임금 비중       | 평균 임금 | 중위 임금 | 주당 평균 | 36시간 미만 |
| C1<br>(1949~52) | 정년 전(55~59세)   | 35.9         | 302   | 208   | 44.4  | 22.1    |
|                 | 수급 초기(60~64세)  | 47.5         | 236   | 182   | 40.9  | 33.8    |
|                 | 노년기(65세~)      | 59.8         | 163   | 155   | 31.4  | 56.6    |
| C2<br>(1953~56) | 정년 전(55~59세)   | 32.1         | 323   | 230   | 42.6  | 28.2    |
|                 | 공백기(60세)       | 39.7         | 263   | 209   | 41.0  | 33.4    |
|                 | 수급 초기(61~64세)  | 39.3         | 242   | 203   | 38.5  | 38.6    |
|                 | 노년기(65세~)      | 50.4         | 195   | 188   | 31.9  | 57.1    |
| C3<br>(1957~60) | 정년 전(55~59세)   | 25.9         | 335   | 257   | 39.9  | 34.9    |
|                 | 공백기 전체(60~61세) | 30.4         | 285   | 234   | 37.5  | 37.9    |
|                 | └ 공백기(60세)     | 28.5         | 302   | 239   | 37.8  | 37.0    |
|                 | └ 공백기(61세)     | 32.1         | 270   | 230   | 37.2  | 38.8    |
|                 | 수급 초기(62~64세)  | 33.3         | 252   | 223   | 35.9  | 46.6    |
|                 | 노년기(65세~)      | 40.6         | 221   | 205   | 33.0  | 56.1    |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전(55~59세)   | 20.3         | 354   | 277   | 37.9  | 39.4    |
|                 | 공백기 전체(60~62세) | 24.8         | 299   | 250   | 34.8  | 53.6    |
|                 | └ 공백기(60세)     | 22.8         | 311   | 256   | 35.5  | 50.0    |
|                 | └ 공백기(61세)     | 24.4         | 302   | 251   | 34.7  | 55.1    |
|                 | └ 공백기(62세)     | 28.5         | 277   | 245   | 33.8  | 57.2    |
|                 | 수급 초기(63~64세)  | 32.1         | 265   | 230   | 33.1  | 58.9    |

주: 임금은 조사자료 내 평균임금 상승률을 적용하여 2025년 기준으로 환산한 가치(만 원)이며, 저임금 일자리는 당해 전체 임금근로자 중위임금의 3분의 2 미만에 해당하는 경우로 정의함.

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

### 3. 제도적 공백기 임금근로 일자리의 근속과 재진입

지금까지 중고령층이 제도적 공백기에 참여하는 일자리는 한시적, 시간제 일자리의 비중이 높고, 근로 시간도 짧아지며, 임금 수준도 코호트 별로는 높아지지만 같은 코호트 안에서는 연령이 높아질수록 낮아지는

것을 확인하였다. 이때 제도적 공백기에 참여하고 있는 일자리가 정년 전부터 이어 온 일자리인지, 60세 이후 새로 얻은 일자리인지에 따라 일자의 질이 달라지는지도 확인해 볼 필요가 있다. 제2장에서 분석하고 있는 경제활동인구조사 자료는 횡단조사 자료로 근로 이력을 파악하기는 어렵지만, 현재 일자리에서의 근속 기간과 일자리 시작 연령을 통해서 이 일자리에 언제부터 참여했는지를 파악할 수 있다. 이를 이용하여 임금근로자의 직장 시작 연월과 비임금근로자의 사업 시작 연월을 현재 조사 시점과 비교하여 근속 기간을 계산했다. 현재 일자리를 60세 이후에 시작한 경우를 재진입으로, 60세 이전에 시작한 경우를 잔존으로 정의하여 두 집단의 일자의 질이 어떻게 달라지는지 살펴보도록 한다.

먼저, <표 2-9>는 코호트별로 취업자의 현재 일자리가 지닌 근속 특성을 제시하고 있다. 코호트별로 정년 전 연령 구간 취업자의 중위 근속 기간은 코호트 C2가 5.4년, 코호트 C4가 7.4년으로 후속 코호트로 갈수록 점차 길어진다. 그리고 공백기 연령 구간 취업자의 중위 근속 기간은 코호트 C2는 3.8년이었는데, C3는 5.4년, C4는 5.4년으로 후속 코호트일수록 공백기 시점의 일자리가 그 이전부터 계속되었을 가능성이 높다. 다만, 이 경우도 후속 코호트의 공백기 기간 자체가 길어지고 있음을 고려할 필요가 있다. 종사상 지위별로 보면 자영·무급은 중위 15년 안팎으로 장기 지속되는 일자리이고, 임시·일용직은 반년 안팎으로 조사 시점으로부터 약 4~6개월 전 확보된 일자리에 해당하는 것을 알 수 있다. 상용직의 경우에도 중위 근속 기간은 코호트 C4가 제도적 공백기 시점에서 5.3년으로 정년 전 시점의 9.4년과 차이가 상당하다. 그러므로 제도적 공백기에 상용직 취업자라고 하더라도, 그중 상당수는 생애 기간의 주된 일자리라기보다는 50대 이후 이직한 일자리에서 상용직 지위를 이어가고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2-9〉 코호트, 연금수급 단계별 취업자의 현재 일자리 근속 기간

(단위: 년)

| 코호트             | 연금수급 단계      | 근속 분포 |     |      | 종사상 지위별 중위 근속 기간 |       |       |
|-----------------|--------------|-------|-----|------|------------------|-------|-------|
|                 |              | p25   | 중위  | p75  | 상용               | 임시·일용 | 자영·무급 |
| C2<br>(1953~56) | 정년 전(55~59세) | 1.0   | 5.4 | 18.9 | 8.4              | 0.5   | 12.8  |
|                 | 공백기          | 0.6   | 3.8 | 14.9 | 4.7              | 0.6   | 15.4  |
| C3<br>(1957~60) | 정년 전(55~59세) | 1.2   | 6.2 | 18.2 | 8.8              | 0.5   | 13.1  |
|                 | 공백기          | 0.9   | 5.4 | 17.6 | 4.5              | 0.4   | 16.0  |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전(55~59세) | 1.6   | 7.4 | 19.8 | 9.4              | 0.5   | 12.9  |
|                 | 공백기          | 1.1   | 5.4 | 17.2 | 5.3              | 0.6   | 15.4  |

주: 1) 취업자 기준으로 작성하였음.

2) 비임금근로자의 사업 시작 연월은 2011년부터 수록되고 2014·2016년은 조사되지 않음. 분석에서 해당 연도 자료는 제외하고 정리하였음.

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

그렇지만 〈표 2-10〉에서와 같이 정년 직전까지 기존 일자리를 유지하는 경우는 후속 코호트에서 점차 많아지는 것으로 확인된다. 만 59세 시점의 중위 근속 기간은 코호트 C2의 4.4년에서 코호트 C3의 6.3년, 코호트 C4의 7.3년으로 늘어난다. 한편, 같은 만 나이에서 코호트별로 재진입 비중을 뽑아보면 후속 코호트의 경우 그 비율이 오히려 소폭 감소한다. 이를 바탕으로 최근 코호트일수록 기존 일자리를 유지하는 경향이 강해지고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-10〉 같은 만 나이 시점의 중위 근속과 재진입 일자리 비중

(단위: 년, %)

| 만 나이  | 중위 근속(년) |     |     | 재진입 비중(%) |      |      |
|-------|----------|-----|-----|-----------|------|------|
|       | C2       | C3  | C4  | C2        | C3   | C4   |
| 만 59세 | 4.4      | 6.3 | 7.3 | -         | -    | -    |
| 만 60세 | 3.8      | 5.8 | 5.6 | 9.3       | 7.6  | 6.8  |
| 만 62세 | 4.0      | 5.2 | 4.9 | 38.3      | 34.6 | 34.9 |
| 만 64세 | 6.2      | 5.2 | 6.1 | 41.6      | 44.4 | 42.5 |

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

〈표 2-11〉은 제도적 공백기에 재진입 일자리와 잔존 일자리의 질 차이를 제시하고 있다. 제도적 공백기 기간 코호트 C4의 잔존 취업자는 상용직이 43.8%이고, 정규직 비율은 59.0%, 건강보험 직장가입 적용률은 80.7%, 저임금 일자리 비중은 20.7%, 중위임금은 266만 원인 반면, 재진입 취업자는 임시·일용 일자리가 61.3%를 차지하고, 정규직 비율은 22.1%, 건강보험 직장가입 적용률은 53.0%에 그치며, 저임금 일자리 비중은 35.0%로 높아지고 중위임금도 220만 원에 머무는 것을 알 수 있다. 즉, 제도적 공백기 이전 일자리를 유지하는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해서 일자리의 질이 크게 양호하다. 기존 일자리에 남을 수 있는 능력이 일자리의 질에 영향을 미쳤다고 할 수 있지만, 중고령층이 재취업할 수 있는 일자리의 질이 낮은 경우가 많기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다. 그런데 재진입 일자리의 질도 후속 코호트로 갈수록 개선되는 것을 일부 확인할 수 있다. 재진입 취업자 중 상용직 비율은 코호트 C2에서는 5.4%였지만, C3에서는 21.8%, C4에서는 32.0%로 높아지고, 건강보험 직장가입 적용률도 8.7%에서 37.5%, 53.0%로 높아졌으며, 저임금 일자리 비중도 54.4%에서 44.1%, 35.0%로 낮아지고, 중위임금은 167만 원에서 203만 원, 220만 원으로 높아졌다. 재진입 일자리의 질은 잔존 일자리의 질에 비해서 낮은 편이지만, 그 수준이 점차 개선되고 있음을 알 수 있다. 따라서, 중고령층의 일자리 수요 증가에 맞춰 일자리 공급 측면의 질 개선을 병행하면 소득공백기를 일을 통해 어느 정도 메울 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

〈표 2-11〉 제도적 공백기 취업자의 잔존·재진입별 구성과 일자리 질

(단위: %, 만 원)

| 코호트             | 구분  | 비중   | 종사상 지위(취업자 대비) |       |       | 임금근로자 대비 |          |      | 중위 임금 |
|-----------------|-----|------|----------------|-------|-------|----------|----------|------|-------|
|                 |     |      | 상용             | 임시·일용 | 자영·무급 | 정규직      | 건강보험(직장) | 저임금  |       |
| C2<br>(1953~56) | 잔존  | 90.7 | 36.4           | 33.1  | 30.5  | 51.9     | 63.3     | 37.6 | 215   |
|                 | 재진입 | 9.3  | 5.4            | 92.6  | 1.9   | 8.5      | 8.7      | 54.4 | 167   |
| C3<br>(1957~60) | 잔존  | 82.5 | 37.0           | 16.3  | 46.6  | 55.7     | 75.9     | 25.2 | 245   |
|                 | 재진입 | 17.5 | 21.8           | 72.3  | 5.9   | 18.3     | 37.5     | 44.1 | 203   |
| C4<br>(1961~64) | 잔존  | 79.5 | 43.8           | 15.4  | 40.8  | 59.0     | 80.7     | 20.7 | 266   |
|                 | 재진입 | 20.5 | 32.0           | 61.3  | 6.7   | 22.1     | 53.0     | 35.0 | 220   |

주: 1) 중위임금은 2025년 가치(만 원)로 환산한 금액임.

2) C2의 재진입은 표본이 작아(188명) 해석에 유의할 필요가 있음.

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

참고로, 코호트별로 제도적 공백기 기간이 다르다는 점을 통제하기 위해 조사 시점별로 공백기 기간과 관계없이 만 60~62세 인구의 노동 참여와 일자리 질을 연도별로 살펴보면 〈표 2-12〉와 같다. 이를 통해 각 코호트가 연도별로 어떤 노동시장 국면에서 제도적 소득공백기를 맞았는지를 유추할 수 있다. 제도적 공백 기간이 없는 코호트 C1이 만 60~62세에 일 자리에 참여하던 2009년부터 2014년의 노동시장은, 취업자 중 상용직이 16.7~24.4%에 그치고, 임금근로자의 절반 가까이가 저임금이며, 건강보험 직장가입 적용률이 52~58% 수준이었다. 시간이 지나 같은 연령대의 코호트 C4가 참여하는 2021년과 2025년을 비교하면, 상용직 비중이 36.2%에서 44.2%로 높아지고, 건강보험 직장가입 적용률은 67.3%에서 76.0%로, 고용보험 적용률도 67.4%에서 74.0%로 높아졌으며, 저임금 비중은 32.9%에서 25.9%로 낮아졌다.

#### 40 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

〈표 2-12〉 만 60~62세 노동 참여와 일자리 질의 연도별 추이: 2006~2025

(단위: %, 만 원)

| 연도   | 고용률  | 상용직  | 정규직  | 한시적  | 시간제  | 건강<br>보험<br>가입 | 고용<br>보험<br>가입 | 저임금<br>비중 | 중위<br>임금 |
|------|------|------|------|------|------|----------------|----------------|-----------|----------|
| 2006 | 56.9 | 14.4 | 40.1 | 34.8 | 12.7 | 46.9           | 30.3           | 53.1      | 174      |
| 2007 | 57.6 | 15.9 | 38.3 | 35.8 | 10.1 | 48.6           | 39.7           | 52.4      | 165      |
| 2008 | 57.2 | 15.6 | 41.2 | 36.4 | 10.2 | 53.5           | 43.4           | 46.1      | 174      |
| 2009 | 57.3 | 16.7 | 37.2 | 43.1 | 11.9 | 55.7           | 52.1           | 49.3      | 173      |
| 2010 | 57.6 | 21.9 | 39.4 | 33.9 | 13.7 | 55.9           | 51.8           | 51.0      | 173      |
| 2011 | 59.2 | 20.8 | 38.7 | 33.4 | 12.5 | 52.8           | 46.4           | 49.7      | 186      |
| 2012 | 57.9 | 20.6 | 39.3 | 32.4 | 19.6 | 51.9           | 48.9           | 48.7      | 182      |
| 2013 | 60.1 | 23.5 | 45.6 | 30.2 | 17.5 | 57.5           | 50.4           | 40.1      | 190      |
| 2014 | 60.8 | 24.4 | 44.2 | 29.7 | 17.8 | 57.8           | 53.1           | 42.4      | 200      |
| 2015 | 62.4 | 25.7 | 44.9 | 30.6 | 18.4 | 55.5           | 52.7           | 46.4      | 195      |
| 2016 | 62.1 | 25.7 | 43.6 | 31.8 | 20.7 | 58.1           | 54.7           | 42.8      | 203      |
| 2017 | 62.1 | 27.0 | 44.4 | 30.0 | 18.5 | 58.5           | 54.6           | 33.8      | 211      |
| 2018 | 61.9 | 28.6 | 45.9 | 28.4 | 19.8 | 60.6           | 56.3           | 29.7      | 225      |
| 2019 | 62.5 | 31.4 | 42.5 | 34.4 | 19.8 | 64.1           | 60.4           | 32.2      | 230      |
| 2020 | 61.9 | 35.7 | 44.8 | 32.4 | 20.6 | 67.1           | 63.4           | 30.5      | 239      |
| 2021 | 62.2 | 36.2 | 41.2 | 36.1 | 21.3 | 67.3           | 67.4           | 32.9      | 234      |
| 2022 | 65.3 | 36.7 | 45.2 | 31.7 | 21.1 | 69.7           | 69.4           | 26.7      | 234      |
| 2023 | 66.5 | 39.9 | 48.8 | 31.2 | 21.5 | 71.7           | 70.5           | 23.9      | 245      |
| 2024 | 66.2 | 43.9 | 48.4 | 32.5 | 23.7 | 75.2           | 73.0           | 24.5      | 256      |
| 2025 | 66.5 | 44.2 | 47.7 | 34.5 | 22.4 | 76.0           | 74.0           | 25.9      | 250      |

출처: “경제활동인구조사 근로형태별 부가조사”, 국가데이터처, 2006~2025년(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 13. 인출)을 분석하여 작성함.

2006년부터 20년 기간을 비교하면, 60~62세 연령층의 고용률은 2006년 56.9%에서 2025년 66.5%로 9.6%포인트가량 높아지고, 취업자 중 상용직 비중은 14.4%에서 44.2%로 세 배가 되었다. 그렇지만 앞서 살펴본 코호트별로 일자리의 질적인 측면에서 취약함이 드러났던 부분은 유지되고 있다. 임금근로자 중 한시적 일자리의 비중은 2006년 34.8%에서 2025년 34.5%로 거의 유지되고 있으며, 시간제 비중은 12.7%에서 22.4%로 두 배 가까이 높아졌다.

## 제2절 제도적 소득공백기 지속 근로와 연금 수급

이상 제1절에서는 제도적 공백기 기간 참여하는 일자리의 질이 코호트 별로 어떻게 다른지를 살펴보았다. 제2절에서는 국가데이터처 경제활동 인구조사 5월 고령층 부가조사 2006~2025년 자료를 이용해, 제도적 공백기에 고령자가 일을 계속하거나 주된 일자리에서 퇴직한 이후 일을 다시 시작하게 만드는 요인을 살펴본다. 여기서 활용하는 경제활동인구조사 고령층 부가조사는 일을 그만둔 시점과 사유, 연금 수급 여부를 조사하고 있다. 이를 이용해서 어떤 경로로 제도적 공백기를 경험하면서 일에 참여하게 되는지(주된 일자리에서 이탈한 시점과 사유, 재취업), 연금 수급은 중고령층의 일자리 참여에 어떤 영향을 주는지를 살펴볼 수 있다.

이때 연금 수령 여부 및 금액은 고령층 부가조사의 ‘지난 1년간 공적연금, 사적연금 수령 여부’와 ‘월평균 연금 수령액’ 문항을 쓴다. 이 문항은 2008년 조사부터 추가되었는데, 국민연금·직역연금·기초연금 등 공적연금과 개인연금을 합친 값이라는 점을 유의할 필요가 있다. 제도적 공백기로 정의한 연령대에서 연금 수령이 있다면, 이는 국민연금 노령연금의 정규 수급이 시작되기 전이므로 만약 국민연금을 수급하는 것이라면 조기노령연금일 가능성이 높고, 그 외에 직역연금과 개인연금은 제도별로 수령 가능성이 있다. 다만 기초연금은 포함되지 않는다. 제도적으로 조기노령연금 이외의 연금 수급이 포함되기 때문에, 이 글에서는 이를 ‘공백기 연금수령’이라 지칭하고자 한다. 월평균 연금수령액은 2025년 가치로 환산하여 적용할 경우, 소수 수급자의 경제적 상황을 과다하게 해석할 오류가 발생할 수 있어 각 연도의 원자료 값을 사용한다.

경제활동인구조사 5월 고령층 부가조사의 코호트, 연금수급 단계별 관찰 범위는 <표 2-13>과 같다. 앞서 <표 2-2>를 작성한 근로형태별 조사

는 매해 8월에 조사가 이뤄지고, 이 고령층 부가조사는 5월에 조사가 이뤄져서 만 나이 기준 연령으로 구분한 표본 규모에 일정한 차이가 있다.

〈표 2-13〉 코호트, 연금수급 단계별 관찰 범위

| 코호트             | 연금수급 단계       | 표본 수(명) | 관찰 연도(년)  | 만 나이(세) |
|-----------------|---------------|---------|-----------|---------|
| C1<br>(1949~52) | 정년 전(55~59세)  | 17,078  | 2006~2012 | 55~59   |
|                 | 수급 초기(60~64세) | 17,109  | 2009~2017 | 60~64   |
|                 | 노년기(65세~)     | 31,015  | 2014~2025 | 65~76   |
| C2<br>(1953~56) | 정년 전(55~59세)  | 21,387  | 2008~2016 | 55~59   |
|                 | 공백기           | 4,046   | 2013~2017 | 60      |
|                 | 수급 초기(61~64세) | 16,318  | 2014~2021 | 61~64   |
|                 | 노년기(65세~)     | 22,555  | 2018~2025 | 65~72   |
| C3<br>(1957~60) | 정년 전(55~59세)  | 24,545  | 2012~2020 | 55~59   |
|                 | 공백기           | 9,836   | 2017~2022 | 60~61   |
|                 | 수급 초기(62~64세) | 14,231  | 2019~2025 | 62~64   |
|                 | 노년기(65세~)     | 8,515   | 2022~2025 | 65~68   |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전(55~59세)  | 22,847  | 2016~2024 | 55~59   |
|                 | 공백기           | 11,163  | 2021~2025 | 60~62   |
|                 | 수급 초기(63~64세) | 2,219   | 2024~2025 | 63~64   |

주: 1) 경제활동인구조사 고령층 부가조사에서 연금 수령 문항은 2008년부터 포함됨. 이에 따라 〈표 2-17〉 이후의 연금 관련 표는 2008년 이후 관측값을 사용한 결과임.

출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

## 1. 주된 일자리 이탈과 재취업

〈표 2-14〉는 코호트별로 만 60~64세 응답자의 주된 일자리 퇴직 연령을 제시하고 있는데, 중고령자가 주된 일자리를 떠나는 시점은 정년, 국민연금 지급연령보다 빠르다는 것을 알 수 있다. 코호트별로 평균 퇴직 연령은 약 50.9~51.7세, 중위 퇴직연령은 55세로 크게 다르지 않다. 한편, 60세 이전에 퇴직하는 비율은 80% 언저리인 것도 크게 다르지 않다. 반면 이 기간에 국민연금 노령연금 지급연령은 60세에서 63세로 늦춰졌

다. 결과적으로 주된 일자리 이탈 시점과 국민연금 지급개시연령과의 차이를 '잠재 소득공백'이라고 할 때, 그 기간은 코호트별로 한 해씩 길어진다. 잠재적 공백은 제도적 공백(정년 60세부터 수급개시까지 0~3년)보다 이른 시점에 발생하고, 더 길어진 이 간격을 극복하는 것이 후속 코호트의 노후보장의 과제가 된다.

〈표 2-14〉 코호트별 주된 일자리 퇴직연령과 잠재 소득공백 기간(만 60~64세 관측)

(단위: 세, 연령, %, 년)

| 코호트             | 수급개시<br>연령(A) | 퇴직 연령 |       |     |      | 60세 미만<br>이탈률 | 잠재<br>공백(A-B) |
|-----------------|---------------|-------|-------|-----|------|---------------|---------------|
|                 |               | p25   | 중위(B) | p75 | 평균   |               |               |
| C1<br>(1949~52) | 60            | 48    | 55    | 59  | 51.7 | 80.3          | 5             |
| C2<br>(1953~56) | 61            | 47    | 55    | 59  | 51.2 | 79.7          | 6             |
| C3<br>(1957~60) | 62            | 48    | 55    | 59  | 51.6 | 75.5          | 7             |
| C4<br>(1961~64) | 63            | 46    | 55    | 59  | 50.9 | 78.4          | 8             |

주: 60세 미만 이탈률은 이미 퇴직을 경험한 사람 중 비율에 해당하므로, 현재 재직 중인 사람을 고려하지 않은 것으로 코호트 C4에서 이에 해당하는 집단이 있어 해석에 주의할 필요가 있음.

출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

조사 시점별로 만 60~64세인 사람들의 주된 일자리 퇴직 사유를 확인하면 〈표 2-15〉와 같다. 주된 일자리 퇴직 사유가 정년퇴직인 경우는 코호트 C1이 13.4%였는데, 후속 코호트에서 소폭 증가하여 코호트 C4에서는 14.5%로 나타났다. 해고·권고사직·명예퇴직, 사업 부진·휴폐업, 건강 악화를 합친 비자발적 사유의 퇴직은 코호트 C1에서 60.8%였고, 코호트 C4에서는 57.9%로 조금 감소하였다. 세부적으로 살펴보면, 해고·권고사직·명예퇴직의 사유가 코호트 C1에서 9.4%였는데, 코호트 C4에서는 11.6%로 조금 늘고, 건강 사유는 코호트 C1이 20.9%였는데 C4는 17.3%로 낮아졌다.

44 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

〈표 2-15〉 코호트별 주된 일자리 퇴직 사유(만 60~64세 퇴직 경험자)

(단위: %)

| 코호트             | 정년퇴직 | 소계   | 비자발적 사유  |          |      | 기타(가족·자발 등) |
|-----------------|------|------|----------|----------|------|-------------|
|                 |      |      | 해고·권고·명퇴 | 사업부진·휴폐업 | 건강   |             |
| C1<br>(1949~52) | 13.4 | 60.8 | 9.4      | 30.6     | 20.9 | 25.7        |
| C2<br>(1953~56) | 13.5 | 59.7 | 10.4     | 29.1     | 20.2 | 26.8        |
| C3<br>(1957~60) | 13.8 | 60.4 | 10.9     | 29.2     | 20.3 | 25.8        |
| C4<br>(1961~64) | 14.5 | 57.9 | 11.6     | 29.0     | 17.3 | 27.6        |

출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

이렇게 일찍 주된 일자리를 떠난 뒤 연금 수급까지의 잠재적 공백 기간에 재취업을 하고 그 일자리에서 60세를 맞이하게 된다. 코호트별로 살펴보면, 제도적 공백기에 주된 일자리에 그대로 남아 있는 잔존 비중은 코호트 C2가 32.7%, C3가 31.1%, C4가 32.8%로 엇비슷하다. 그렇지만 후속 코호트일수록 제도적 공백기가 길기 때문에 잔존 비중이 비슷하더라도 그 초기의 잔존 가능성은 더 크다고 해석할 필요가 있다. 퇴직 후 미취업 비율은 코호트 C2는 35.2%였는데, 코호트 C4는 31.3%로 줄어들고, 퇴직 후 재취업은 각각 32.2%에서 36.0%로 늘어난다. 주된 일자리에서 퇴직한 사람들로만 한정하면, 공백기 재취업률도 코호트 C2의 47.8%에서 C3가 49.4%, C4가 53.5%로 높아진다. 후속 코호트의 경우, 정년 이후 기간이 길어져서 정년 전 주된 일자리에 잔존하기 어려워지면서 재취업의 강도를 높여 대응하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-16〉 코호트, 연금수급 단계별 주된 일자리 기준 구성(2014년 이후 관측)

(단위: %)

| 코호트             | 연금수급 단계 | 주된 일자리 잔존 | 퇴직 후 취업(A) | 퇴직 후 미취업(B) | 퇴직자 재취업률 (A/(A+B)) |
|-----------------|---------|-----------|------------|-------------|--------------------|
| C1<br>(1949~52) | 수급 초기   | 27.2      | 33.7       | 39.1        | 46.3               |
| C2<br>(1953~56) | 공백기     | 32.7      | 32.2       | 35.2        | 47.8               |
|                 | 수급 초기   | 28.2      | 33.5       | 38.3        | 46.7               |
| C3<br>(1957~60) | 공백기     | 31.1      | 34.0       | 34.9        | 49.4               |
|                 | 수급 초기   | 27.4      | 35.4       | 37.2        | 48.7               |
| C4<br>(1961~64) | 공백기     | 32.8      | 36.0       | 31.3        | 53.5               |
|                 | 수급 초기   | 30.9      | 34.6       | 34.4        | 50.2               |

주: 1) 최장기 근로 직장 현재 근로 여부 문항(2014년부터 조사)에 응답한 사람 기준(평생 무직 제외)

2) 잔존은 주된 일자리에서 현재 근로 중, 퇴직 후 취업은 주된 일자리와 현재 일자리가 다른 사람, 퇴직 후 미취업은 현재 일을 하지 않고 있는 사람을 의미함.

출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

## 2. 연금 수급과 근로활동의 관계

제도적 공백기에 중고령층이 취약한 일자리에 참여하면서 부족한 소득을 연금을 통해 보충하는지, 아니면 충분한 연금을 확보하여 일자리 참여 자체를 줄이는지도 확인할 필요가 있다. 〈표 2-17〉은 코호트별, 연금수급 단계 연령별로 연금 수급률과 연금수령액을 제시하고 있다.

먼저, 제도적 소득공백기에 연금을 수령하는 경우는 코호트 C2, C3, C4에서 16.9%, 15.1%, 17.3%에 그친다. 후속 코호트일수록 제도적 공백기가 길어지는데, 그렇다고 해서 해당 기간에 조기노령연금을 신청하는 방식으로 공백기의 소득 축소에 대응하는 경향은 확인되지 않는다. 한편, 수급 초기 연령에 들어서면 후속 코호트일수록 수급률이 높아지는데, 코호트 C1은 37.7%, C2는 41.3%, C3는 50.1%, C4는 48.3%로 나타난다. 즉, 대체로 연금제도가 성숙한 시기에 수급연령에 진입한 이들의 수

급률 증가가 확인된다. 코호트 C1, C2, C3의 경우 노년기 연금 수급률은 82% 수준에 이르는데, 노년기의 이러한 값은 하나라도 연금을 받은 사람의 비율로서 기초연금을 포함하기 때문에 해석에 주의가 필요하다.

제도적 공백기 연금 수령자의 연금액은 상당한 편차를 보인다. 각 시점의 중위 수령액은 코호트 C2는 45만 원, C3는 50만 원, C4는 70만 원 수준으로 조금씩 증가하고 있다. 그렇지만 하위 25% 경계값의 수령액은 코호트 C2가 27만 원, C3가 28만 원, C4가 37만 원으로 크게 늘어나지 않고 있다. 이 공백기 연령의 연금이 주로 조기노령연금이라면 수령액이 적은 집단의 연금은 일자리를 대체할 만큼 충분한 수준이 아닌 불가피한 연금 수급이라고 이해할 수 있다. 한편, 상위 25% 경계값의 수령액은 코호트 C2가 108만 원, C3가 150만 원, C4가 200만 원 수준에 이른다. 이 경우 국민연금 조기노령연금, 개인연금, 고액의 직역연금 수령의 가능성이 혼재되어 있다고 해석할 수 있으며, 일과 연금 수급의 대체 관계가 있을 수 있는 수준이라고 해석할 수 있다.

제도적 소득공백기 내에서도 연령이 높아질수록 연금 수령률은 꾸준히 높아진다. 예를 들어, 코호트 C4의 공백기 연금 수령률은 17.3%이지만, 60세 13.4%에서 61세 18.5%, 62세 22.0%로 높아진다. 코호트 C3도 60세 13.2%에서 61세 16.9%로 높아진 바 있다. 이를 통해 제도적 공백기에 진입한 이후 시간이 경과할수록, 조기연금을 수령하는 사람이 조금씩 늘어난다고 해석할 수 있다.

〈표 2-17〉 코호트, 연금수급 단계별 연금 수급률과 수령액

(단위: %, 만 원)

| 코호트             | 연금수급 단계    | 수급률  | 수령액 |    |     | 평균    |
|-----------------|------------|------|-----|----|-----|-------|
|                 |            |      | p25 | 중위 | p75 |       |
| C1<br>(1949~52) | 정년 전       | 8.6  | 21  | 43 | 120 | 81.1  |
|                 | 수급 초기      | 37.7 | 24  | 35 | 70  | 65.5  |
|                 | 노년기        | 81.5 | 25  | 37 | 62  | 61.0  |
| C2<br>(1953~56) | 정년 전       | 7.5  | 21  | 47 | 130 | 88.2  |
|                 | 공백기(60세)   | 16.9 | 27  | 45 | 108 | 86.2  |
|                 | 수급 초기      | 41.3 | 30  | 45 | 90  | 78.7  |
|                 | 노년기        | 81.9 | 30  | 48 | 78  | 72.0  |
| C3<br>(1957~60) | 정년 전       | 5.2  | 24  | 50 | 150 | 98.1  |
|                 | 공백기        | 15.1 | 28  | 50 | 150 | 103.2 |
|                 | └ 공백기(60세) | 13.2 | 28  | 50 | 150 | 101.0 |
|                 | └ 공백기(61세) | 16.9 | 30  | 51 | 153 | 104.9 |
|                 | 수급 초기      | 50.1 | 35  | 58 | 102 | 88.3  |
|                 | 노년기        | 81.7 | 33  | 60 | 97  | 86.0  |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전       | 5.4  | 30  | 56 | 200 | 112.2 |
|                 | 공백기        | 17.3 | 37  | 70 | 200 | 126.7 |
|                 | └ 공백기(60세) | 13.4 | 34  | 69 | 200 | 122.7 |
|                 | └ 공백기(61세) | 18.5 | 36  | 72 | 200 | 125.3 |
|                 | └ 공백기(62세) | 22.0 | 40  | 76 | 200 | 132.1 |
|                 | 수급 초기      | 48.3 | 40  | 80 | 150 | 112.4 |

주: 연금 수령액은 공적연금과 개인연금을 합친 값이며, 연도별 평균임금의 증가율에 맞춰 2025년 기준값으로 재평가한 값임.

출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

〈표 2-18〉은 연금 수령 여부에 따라 제도적 공백기와 수급 초기 시점 중 근로활동의 특성을 제시하고 있다. 먼저, 제도적 공백기에는 연금 수령자가 비수령자보다 덜 일하는 경향이 모든 코호트에서 확인된다. 공백기의 고용률은 코호트 C2에서는 비수령자 64.3%, 수령자 54.1%, 코호트 C3에서 비수령자 65.0%, 수령자 55.4%, C4에서 비수령자 69.6%, 수령자 58.0%로 나타난다. 그런데 수급 초기에 들어서면 연금 수령 여부와 고용률의 관계가 반대로 바뀌어, 수령자 집단의 고용률이 비수령자 집

단보다 높다. 수급 초기 연령에 이르렀음에도 연금을 수급하지 못하는 비수령자는 생애 기간에 일자리에 참여하지 않았을 가능성이 높고, 이것이 해당 시점의 고용률에 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다. 이렇게 연금수령자가 더 일하는 경향은 특히 여성의 경우에 더 크게 나타났다. 예를 들어, 코호트 C4의 경우 수급 초기 비수령자의 고용률은 50.5%이지만 수령자의 고용률은 62.6%였다. 즉, 연금을 수급하는 사람은 생애 기간 중 근로활동을 통해 연금 수급 자격을 확보하였고, 그 근로활동의 영향으로 수급 초기 시점까지 취업의 가능성을 높였다고 해석할 수 있다.

〈표 2-18〉 제도적 공백기·수급 초기의 연금 수령 여부별 근로활동 특성

(단위: %)

| 단계    | 코호트         | 연금 수령<br>구분 | 고용률  | 경제활동<br>참가율 | 주당<br>취업시간 | 계속근로<br>희망 |
|-------|-------------|-------------|------|-------------|------------|------------|
| 전체    |             |             |      |             |            |            |
| 공백기   | C2(1953~56) | 비수령         | 64.3 | 65.9        | 45.9       | 73.6       |
|       |             | 수령          | 54.1 | 56.9        | 43.8       | 72.2       |
|       | C3(1957~60) | 비수령         | 65.0 | 67.6        | 41.9       | 77.2       |
|       |             | 수령          | 55.4 | 58.4        | 40.1       | 71.4       |
|       | C4(1961~64) | 비수령         | 69.6 | 71.5        | 40.3       | 80.3       |
|       |             | 수령          | 58.0 | 60.7        | 36.6       | 73.6       |
| 수급 초기 | C1(1949~52) | 비수령         | 57.1 | 58.7        | 45.1       | 65.4       |
|       |             | 수령          | 64.0 | 65.9        | 45.1       | 76.0       |
|       | C2(1953~56) | 비수령         | 57.4 | 59.2        | 42.7       | 67.9       |
|       |             | 수령          | 63.2 | 65.5        | 43.1       | 76.1       |
|       | C3(1957~60) | 비수령         | 56.4 | 58.4        | 40.3       | 70.2       |
|       |             | 수령          | 66.3 | 68.3        | 40.0       | 79.6       |
|       | C4(1961~64) | 비수령         | 60.3 | 63.0        | 38.9       | 72.6       |
|       |             | 수령          | 68.2 | 70.9        | 37.3       | 79.4       |
| 남성    |             |             |      |             |            |            |
| 공백기   | C2(1953~56) | 비수령         | 81.1 | 83.8        | 47.3       | 89.3       |
|       |             | 수령          | 57.6 | 61.8        | 46.7       | 76.3       |
|       | C3(1957~60) | 비수령         | 78.0 | 81.8        | 44.1       | 88.0       |
|       |             | 수령          | 56.9 | 60.4        | 41.5       | 75.0       |
|       | C4(1961~64) | 비수령         | 80.8 | 83.1        | 42.1       | 88.4       |
|       |             | 수령          | 61.7 | 65.2        | 38.2       | 77.8       |
| 수급 초기 | C1(1949~52) | 비수령         | 74.1 | 77.4        | 47.4       | 84.7       |
|       |             | 수령          | 70.9 | 73.3        | 46.6       | 83.2       |

| 단계    | 코호트         | 연금 수령<br>구분 | 고용률  | 경제활동<br>참가율 | 주당<br>취업시간 | 계속근로<br>희망 |
|-------|-------------|-------------|------|-------------|------------|------------|
|       | C2(1953~56) | 비수령         | 74.3 | 77.7        | 44.8       | 84.9       |
|       |             | 수령          | 70.1 | 72.9        | 44.9       | 82.6       |
|       | C3(1957~60) | 비수령         | 69.5 | 72.5        | 41.9       | 83.6       |
|       |             | 수령          | 72.5 | 75.0        | 41.7       | 85.1       |
|       | C4(1961~64) | 비수령         | 72.1 | 76.6        | 41.3       | 83.3       |
|       |             | 수령          | 72.9 | 76.1        | 39.3       | 83.5       |
| 여성    |             |             |      |             |            |            |
| 공백기   | C2(1953~56) | 비수령         | 51.1 | 52.0        | 44.2       | 61.3       |
|       |             | 수령          | 49.0 | 49.8        | 38.9       | 66.3       |
|       | C3(1957~60) | 비수령         | 53.2 | 54.8        | 39.0       | 67.4       |
|       |             | 수령          | 53.2 | 55.3        | 37.9       | 65.9       |
|       | C4(1961~64) | 비수령         | 59.3 | 60.9        | 38.2       | 72.9       |
|       |             | 수령          | 52.5 | 54.3        | 33.8       | 67.5       |
| 수급 초기 | C1(1949~52) | 비수령         | 46.7 | 47.2        | 42.9       | 53.4       |
|       |             | 수령          | 49.0 | 49.9        | 40.5       | 60.4       |
|       | C2(1953~56) | 비수령         | 47.2 | 48.2        | 40.7       | 57.6       |
|       |             | 수령          | 50.9 | 52.3        | 38.6       | 64.3       |
|       | C3(1957~60) | 비수령         | 47.7 | 49.0        | 38.7       | 61.3       |
|       |             | 수령          | 57.7 | 58.9        | 36.9       | 72.0       |
|       | C4(1961~64) | 비수령         | 50.5 | 51.7        | 36.0       | 63.6       |
|       |             | 수령          | 62.6 | 64.5        | 34.5       | 74.4       |

주: 주당 취업시간은 취업자 기준, 계속근로 희망은 해당 집단 전체 기준.

출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

다음으로, 제도적 공백기에 연금을 받으면서 일하는 사람들은 일을 그만두기보다 일의 강도를 낮추는 형태를 취하는 것을 알 수 있다. 코호트 C2, C3, C4 집단 전체를 놓고, 제도적 공백기 기간 중 연금을 수령한 사람과 수령하지 않은 사람의 경제활동 형태, 일자리 내용, 주된 일자리와의 관계를 분석한 결과가 <표 2-19>에 제시되어 있다. 연금을 수령한 사람 중 취업자는 56.5%로, 비수령자의 67.0%보다 10.5%포인트가량 낮다. 수령자와 비수령자의 종사상 지위 구성은 크게 차이가 나지 않는데, 주당 취업 시간을 살펴보면 수령자가 38.8시간으로 비수령자의 41.7시간보다 짧고, 주 36시간 미만 비중도 33.6%로 비수령 취업자의 25.6%보다 8.0%포인트가량 높다. 한편, 수령자와 비수령자의 차이가 두드러지는

것은 기존 일자리와의 관계다. 연금 수령자 중 주된 일자리 잔존은 17.3%로 비수령자 35.1%의 절반에 못 미치고, 퇴직 후 재취업(40.0%)과 퇴직 후 미취업(42.7%)이 대부분을 차지한다. 즉, 제도적 공백기 동안 연금 수령자 중 일을 하는 사람은 주된 일자리에서 내려온 뒤 시간을 줄여 다시 일하는 재진입형 근로이고, 이에 따른 소득 부족분을 연금 수령을 통해 충당하고 있음을 유추할 수 있다. 이러한 제도적 공백기 중 연금 수령이 조기노령연금이라면 연금 급여 감액도 이뤄진다. 이를 고려하면 제도적 공백기 중에 연금 수급을 하면서 일자리에 참여하는 경우는, 일자리의 질이 소득을 충분히 보장할 수준이 되지 않고, 이를 메우기 위해 불가피하게 급여 감액을 감수하고서라도 연금을 수령하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 2-19〉 제도적 공백기 연금 수령자와 비수령자의 근로 내용(C2~C4 코호트)

(단위: %)

| 구분                       | 전체   |      | 남성   |      | 여성   |      |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                          | 비수령  | 수령   | 비수령  | 수령   | 비수령  | 수령   |
| 경제활동 구성(전체 기준, %)        |      |      |      |      |      |      |
| 취업                       | 67.0 | 56.5 | 79.7 | 59.4 | 55.7 | 52.2 |
| 실업                       | 2.1  | 2.9  | 2.9  | 3.6  | 1.4  | 1.8  |
| 비경제활동                    | 30.8 | 40.7 | 17.3 | 37.0 | 42.8 | 46.0 |
| 계속근로 희망                  | 78.1 | 72.6 | 88.4 | 76.6 | 69.0 | 66.8 |
| 일자리 내용(취업자 기준, %)        |      |      |      |      |      |      |
| 상용직                      | 36.4 | 37.1 | 38.9 | 39.8 | 33.4 | 32.6 |
| 임시·일용직                   | 26.1 | 29.1 | 21.0 | 22.8 | 32.5 | 39.6 |
| 자영업                      | 30.2 | 30.9 | 39.2 | 37.1 | 18.6 | 20.4 |
| 무급가족종사                   | 7.3  | 2.9  | 0.9  | 0.3  | 15.5 | 7.4  |
| 주당 취업시간(시간)              | 41.7 | 38.8 | 43.6 | 40.6 | 39.3 | 35.9 |
| 주 36시간 미만                | 25.6 | 33.6 | 19.4 | 27.6 | 33.6 | 43.5 |
| 주된 일자리와의 관계(2014년 이후, %) |      |      |      |      |      |      |
| 잔존(주된 일자리 근로 중)          | 35.1 | 17.3 | 40.9 | 16.0 | 29.6 | 19.3 |
| 퇴직 후 취업(재진입)             | 33.7 | 40.0 | 39.1 | 43.9 | 28.6 | 34.1 |
| 퇴직 후 미취업                 | 31.3 | 42.7 | 20.0 | 40.1 | 41.8 | 46.6 |

출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

지금까지의 해석은 중고령자가 제도적 공백기 기간 중 괜찮은 일자리에 참여하지 못하고 주변부 일자리에 참여하면서, 소득 부족분을 연금으로 충당할 가능성을 보여준다. 이를 좀 더 명확히 하기 위해 연금액의 정도에 따라 일자리 참여가 어느 정도 줄어드는지 확인해보았다. <표 2-20>을 보면, 제도적 공백기에 연금액이 커질수록 고용률이 대체로 단계적으로 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 제도적 공백기 기간 중 연금 비수령자의 고용률 67.0%에 견주어 월 25만 원 미만 수령자는 62.8%, 25만~50만 원은 62.7%, 50만~75만 원은 57.4%로 완만하게 낮아지다가, 150만~200만 원에서 53.5%로, 200만 원 이상에서 44.1%로 급격히 낮아진다. 이에 비해서 수급 초기에는 연금 수령액과 고용률의 관계가 역U자형이다. 월 25만 원 미만의 소액 수령자는 고용률이 58.8%로 오히려 낮고, 50만~75만 원 구간에서 72.2%로 정점을 이룬 뒤 150만 원 이상에서야 낮아져 200만 원 이상에서 49.3%가 된다. 앞서 밝혔듯이 연금 수급 여부가 근로능력과 일정 부분 관련되기 때문으로 해석할 수 있다. 한편, 연금 소득이 상당 부분 증가한 시점에서 고용률이 감소하는 것은 소득을 충분히 확보하였기 때문으로 해석할 수 있으며, 그 외에 국민연금 노령연금의 소득 있는 업무 종사자 감액제도 등이 영향을 미쳤을 수 있다.

연금 수급액과 일자리 참여의 관계를 정리하면, 국민연금 평균 수령액 수준(2025년 가치 월 60만 원 안팎)의 연금은 근로를 대체하지 못하고 불가피한 일자리 참여와 병행하는 보조 소득원으로 기능하며, 근로가 눈에 띄게 줄어들기 시작하는 지점은 약 월 150만 원 부근이다. 이러한 결과는 일부 중고령층에게 조기노령연금 수급은 자유롭게 선택할 수 있는 선택지가 아니라 불가피한 선택지로 기능함을 보여준다.

〈표 2-20〉 연금액 구간별 근로: 공백기와 수급 초기 시점

| 단계    | 연금액 구간<br>(만 원) | 표본 수(명) | 고용률(%) | 경제활동<br>참가율(%) | 주당 시간<br>(시간) | 계속근로<br>희망(%) |
|-------|-----------------|---------|--------|----------------|---------------|---------------|
| 공백기   | 비수령             | 20,818  | 67.0   | 69.2           | 41.7          | 78.1          |
|       | 25 미만           | 597     | 62.8   | 64.5           | 39.3          | 72.9          |
|       | 25~50           | 1,142   | 62.7   | 65.2           | 40.1          | 75.7          |
|       | 50~75           | 597     | 57.4   | 60.3           | 39.5          | 74.1          |
|       | 75~100          | 284     | 56.6   | 60.8           | 41.0          | 80.3          |
|       | 100~150         | 421     | 59.5   | 62.9           | 37.4          | 76.1          |
|       | 150~200         | 226     | 53.5   | 59.0           | 40.2          | 81.0          |
|       | 200 이상          | 960     | 44.1   | 46.8           | 35.3          | 62.4          |
| 수급 초기 | 비수령             | 28,739  | 57.2   | 59.0           | 42.7          | 67.9          |
|       | 25 미만           | 3,420   | 58.8   | 59.9           | 41.6          | 70.5          |
|       | 25~50           | 7,364   | 68.0   | 70.1           | 43.3          | 79.4          |
|       | 50~75           | 3,697   | 72.2   | 74.1           | 43.2          | 83.0          |
|       | 75~100          | 1,617   | 69.5   | 73.0           | 43.1          | 82.3          |
|       | 100~150         | 1,814   | 64.3   | 66.9           | 40.5          | 80.2          |
|       | 150~200         | 865     | 61.1   | 64.3           | 39.6          | 79.9          |
|       | 200 이상          | 2,361   | 49.3   | 51.5           | 37.5          | 65.6          |

주: 연금액은 각 시점의 명목 값임.  
출처: “경제활동인구조사 고령층 부가조사”, 국가데이터처, 2006년~2025년(마이크로데이터통합 서비스(MDIS), 2026. 7. 15. 인출)을 분석하여 작성함.

제3절 소결

제2장에서는 제도적 공백기에 중고령자의 일자리 참여가 어떤 형태인지를 확인하였다. 중고령자가 주된 일자리를 60세 이전에 벗어나고, 만 60세에 도달한 이후 연금을 수령할 때까지의 기간이 1년, 2년, 3년으로 길어지고 있다. 이렇게 제도적 공백기가 길어지는 상황에서 중고령자의 노동시장 참여가 어떻게 달라지는지, 일자리의 양, 고용형태, 사회보험 가입 여부, 임금 수준과 근로 시간 등으로 살펴본 일자리의 질 차이를 확

인하고자 하였다. 아울러 기존 일자리에서의 잔존과 재진입, 연금 수급 여부에 따라 일자리 참여가 달라지는지 확인하고자 하였다. 이상의 연구 목적에 따라 수행한 제2장의 주요 분석 결과와 이를 토대로 한 정책 방안은 다음과 같다.

첫째, 제도적 공백기를 거치면서 중고령층이 참여하는 일자리의 특성 변화를 고려한 대응 방향 설계가 필요하다. 먼저, 산업별로 보면, 보건·사회복지서비스 산업 일자리가 여성 고용에서 차지하는 비중이 증가하고 있다(코호트 C2 8.8%, C3 16.4%, C4 18.2%). 한편 농림어업은 감소하고 있는데, 중고령층의 참여 산업 변화는 자영업 비중의 축소, 무급가족 종사자의 비중 감소와도 관련된다. 직업 구성에서도 전체적으로 단순노무 일자리의 비중 하락이 확인되고, 남성에서는 전문가 및 관련 종사자의 비율 증가가, 여성에서는 단순노무에서 서비스·돌봄 일자리로의 전환이 드러난다. 따라서 중고령층 대상의 근로 역량 강화 지원은 중고령층의 노동력을 필요로 하는 산업, 직업 분야에 대한 면밀한 관찰을 바탕으로 이뤄질 필요가 있다. 송민혜 외(2025)는 서울시 중장년 일자리 수요와 공급 분석을 통해 일자리 수요자와 공급자가 서로 원하는 일자리 내용이 맞지 않는 미스매치가 심하다고 지적한 바 있다. 중고령층 대상 노후준비서비스를 확대하고, 일정 연령을 거치면서 건강검진처럼 의무적으로 참여하게 하여 중고령자 대상 일자리 수요에 대한 정보를 사전에 제공하고 고령자 대상 일자리 지형을 인지하도록 하여 주된 일자리 은퇴 이후를 체계적으로 준비할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

둘째, 국가데이터처의 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 자료를 이용하여 살펴본 제도적 소득공백기 일자리 참여 현황과 이에 따른 정책 대응의 기본 방향은 다음과 같다. 먼저, 정년 전 고용률, 공백기 고용률은 후속 코호트로 갈수록 높아지고 있지만, 둘 사이의 격차는 계속 존재

한다는 사실을 확인하였다(코호트 C4의 경우, 정년 전 고용률 73.8%, 공백기 고용률 66.5%). 이러한 공백기 고용 감소는 상용 임금근로의 이탈에서 발생하므로, 연금수급연령 조정에 발맞춘 정년 연장 조치가 서둘러 시행될 필요가 있다. 다음으로, 제도적 공백기가 길어지는 후속 코호트일수록 상용직 취업자 비중이 증가하고(코호트 C2는 26.4%, C3는 34.4%, C4는 41.4%), 자영업 비중은 점차 감소하는 것을 확인하였다(각각 35.3%, 32.4%, 27.8%). 그러므로 자영업 종사는 이제 제도적 공백기의 대안이 되기 어렵다는 점을 주지하고, 임금근로 일자리에 대한 지원을 확대하여 제도적 공백기를 넘어서 수급 초기, 노년기에도 후속 코호트일수록 고용률이 높아지고 있음을 확인하였다(수급 초기 고용률 C1 58.1%, C2 59.5%, C3 61.0%, C4 64.0%이며, 노년기 고용률 C1 45.1%, C2 50.2%, C3 56.0%). 그러므로 중장기적으로 고령층의 근로 역량 강화를 지원하여 일할 능력을 키우고 이들에 대한 일자리 수요처를 개발한다면 제도적 공백기를 극복할 수 있을 뿐만 아니라 노후 빈곤에 대한 대처도 일부 가능할 것이다.

셋째, 후속 코호트로 갈수록 제도적 공백기 기간 중 정규직 일자리도 증가하지만, 새롭게 진입한 일자리의 주된 고용형태가 한시적, 시간제인 것이 확인되었다. 다만, 사회보험(건강보험, 고용보험) 가입률은 제도적 공백기 기간 증가에 따른 큰 차이는 없었다. 전체적으로 제도적 공백기 기간 중 기존 직장을 유지하는 집단과 새로운 일자리를 가지게 된 집단의 일자리 질 차이가 확인되었다. 이를 고려하면 기존 직장을 유지할 수 있도록 하는 정년 연장 조치 외에도 개별 기업 단위에서 재고용의 가능성을 높이는 것이 필요하다. 특히, 개별 기업 단위에서 정년 연장 조치의 대상 기업이 적고, 이를 적용받을 노동자도 많지 않다는 점을 고려해야 한다. 따라서

정년 연장의 영향권 바깥에 있는 기업들에 대해서는 재고용을 포함한 고용 기간 연장에 초점을 두고 정책을 펼 필요가 있다(이승호 외, 2020, 이병희 외, 2025, p.100). 다음으로 중고령층이 참여하는 비정규 일자리에서의 취업, 실직의 반복을 고려한 소득보장제도 연계가 필요하다. 60세 이상인 실업자의 구직급여 수급 제한 사유 중 비자발적 사유를 축소하는 것을 검토해야 한다. 제도적 공백기의 소득 활동자, 특히 임금근로자에 대해서는 노령연금 증액을 위해 국민연금 가입을 유도하는 것도 검토해 볼 수 있다. 이와 관련해서 이다미 외(2021)는 소득 파악이 쉬운 60세 이상 사업장가입자부터 가입상한연령을 단계적으로 연장하는 방안을 제안하였고, 한신실(2025)은 60대 초반 취업자의 임의계속가입 보험료 지원과 고령자 고용장려금-연금 가입의 연계를 제안하였다. 전자의 연구는 가입연령 상한 연장을 통한 사용자 대상 강제성의 확대를, 후자의 연구는 개별 기업의 선택에 재정적 인센티브를 부여하는 방식이다. 제도적 공백기가 점차 길어지면서 시간제 일자리 참여가 늘어나고 있어 정책적으로 양질의 고령 시간제 일자리를 만들 필요가 있고, 이를 위해 일자리 수요자 대상의 제도적, 재정적 지원이 필요하다. 일정 연령 이상의 중고령자에 대해 고용을 유지하는 기업에게 세제 혜택, 사회보험료 지원 등 인센티브를 제공하는 것(정혜윤, 2025)이 한 방안이 될 수 있다. 또한, 계속고용장려금을 고용 유지 여부가 아니라 고용의 질(직무, 근로 시간, 역할, 노동강도 등)을 고려하는 방식으로 재편하는 것(이승호 외, 2025, pp.197-198)이나, 정년제를 운영하지 않는 기업이라도 노사 간 합의를 통해 근로 시간 단축, 임금체계 개편, 직무 재설계 등 근로조건 조정이 이뤄지도록 지원하는 것(이병희 외, 2025, pp.114-115)을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 한편, 사회보험료 지원은 해당 고령층의 국민연금 가입 유도와 연계하면 효과를 발휘할 것으로 기대된다.

넷째, 제도적 공백 기간 중 연금 수급은 일자리 참여의 대체가 아니라 줄어든 근로, 사업 소득을 보완하는 것임을 확인하였다. 제도적 공백기에 연금을 받으면서 일을 하는 사람들은 일을 그만두기보다는 일의 강도를 낮추는 선택을 하고 있다. 한편, 조기노령연금 수급과 일자리 참여의 관계는 양극단의 집단으로 구분된다. 제도적 소득공백기에 연금을 받는 사람은 코호트 C3(1957~60년 생)의 경우 15.1%, 코호트 C4(1961~64년 생)의 경우 17.3%에 그치며, 받는 연금도 각각 중위 월 50만 원, 70만 원에 그친다. 연금 수급에 따라 근로를 줄이는 지점은 연금액이 월 150만 원을 넘어설 때이고, 중고령층의 고용률이 절반 아래로 내려가는 지점은 월 200만 원을 넘어설 때이다. 그러므로 조기·소액 연금은 근로 중단을 유발하기보다 불안정한 재진입 근로의 보조 소득원 역할을 하고 있다고 해석하는 것이 타당하다. 조기노령연금 수급을 세금 부담, 건강보험 자격 관리 등 다른 재정적 요인에 따라 결정하는 집단을 제외하고, 일정 연금액 이하 집단에 대해서는 조기노령연금 수급의 유연성을 확보할 필요가 있다. 현재는 수급 개시 시기에 따라 감액된 조기노령연금 전액을 수급하는 방식인데, 이를 일정 비율로 조정하는 것을 검토해 볼 수 있다. 이러한 제안은 기존 선행연구의 방향성과는 일부 차이가 있다. 예를 들어, 이승호 외(2025, pp.208-209)는 조기노령연금 수급이 고령자의 근로 유인에 영향을 미친다는 점을 고려하여 유연한 국민연금 급여 체계를 제안하고 있다. 이에 비해 본 연구는 저소득 중고령자가 소득활동을 하면서 최소한으로 필요한 금액만큼을 조기노령연금의 형태로 신청하는 것을 제안하고자 한다. 이러한 방식은 공백기 근로를 연금수급 단계의 이행으로 보고, 조기노령연금을 선택적으로 지원하여 일자리 참여가 실질적으로 제한되는 더 고령 시점에서 국민연금 노령연금을 최대한 확보할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 방안이다.



## 제3장

### 제도적 소득공백기 가구의 소득 활동과 지출 변화를 통한 대응

제1절 제도적 소득공백기 가구소득의 변화

제2절 소득이 유지된 가구와 줄어든 가구의 지출 대응

제3절 소결



## 제 3장

# 제도적 소득공백기 가구의 소득 활동과 지출 변화를 통한 대응

제3장에서는 중고령 가구주, 가구원의 소득 활동이 어떠한 경제적 배경에서 이뤄지는지를 살펴보고, 이러한 소득 활동이 가구 지출 변화와 관련이 있는지를 확인하고자 한다. 연금 수급이 늦어지는 제도적 소득공백기 동안 가구의 소득은 어떻게 변화하는지를 먼저 살펴보고, 이 제도적 공백기 기간을 가구가 근로의 연장, 다른 가구원의 소득활동 참여, 혹은 연금의 조기수령으로 메우고 있는가를 확인한다. 이어서 소득이 줄어든 가구는 지출을 어떻게 조정하며, 그 부담은 어떤 가구에 집중되는가를 확인하고자 한다.

### 제1절 제도적 소득공백기 가구소득의 변화

제3장의 분석에는 가계동향조사 분기 자료 2019년 1분기부터 2025년 4분기까지의 자료를 활용한다. 제3장에서 분석하고자 하는 대상은 가구주 연령이 만 50~75세인 가구이다. 소득과 지출은 생애주기의 변화에 따른 변화를 포착하고자, 분기별 소비자물가지수를 반영하여 2025년 연평균 가격 기준으로 조정한 값을 월 단위로 표시한다. 가구의 소득에 영향을 미치는 근로소득과 사업소득은 가구주·배우자·기타 가구원으로 구분하여 사용하고, 재산소득, 공적연금, 기초연금, 사회수혜금, 사적연금(개인연금과 퇴직연금 소득), 가구 간 이전 소득은 가구 단위로 구분하여 사용하였다.

제3장에서의 코호트 분류도 기본적으로 국민연금 지급개시연령의 구분 체계를 따른다. 분석에 활용한 가계동향조사 자료 기간에 따라 제3장에서도 C2(1953~56년생), C3(1957~60년생), C4(1961~64년생)로 구분하여 분석한다. 제2장에서 살펴본 코호트 C1(1949~52년생)은 가계동향조사 자료 2019년부터 2025년 자료에서는 모두 65세 이상이므로 분석에서 제외한다. 연금수급 단계의 구분은 제2장에서도 같이 정년 전(만 55~59세), 제도적 공백기(만 60세부터 본인 출생 연도별 국민연금 노령연금 지급개시연령 도달 전까지), 수급 초기(지급개시연령부터 만 64세까지), 노년기(만 65세 이후)의 네 단계로 나뉘었다.

가계동향조사 자료는 경제활동인구조사와 달리 각 가구원의 출생 연도를 확인하지 않고, 만 연령만 보고한다. 이러한 한계를 고려하여 제3장의 분석에서 출생 연도는 가공한 값으로, 조사 연도에서 만 나이를 뺀 값을 이용하였다. 그 결과 조사 시점에 생일이 지나지 않은 가구주는 실제로 1년 늦은 출생 연도로 배정되는 오차가 발생할 수 있다. 또, 자료의 시작이 2019년이므로 코호트별로 관찰되는 단계가 제2장과 다르다는 점도 확인해야 한다. 코호트별 관찰 범위와 표본 규모는 <표 3-1>과 같다.

이에 따라 분석 결과의 해석에 제약이 있을 수 있는데, 다음과 같다. 첫째, 코호트 C2의 제도적 공백기(만 60세)는 2013~2016년이어서 관찰되지 않으며, C2의 연금수급 단계는 수급 초기와 노년기만 나타난다. 둘째, 코호트 C3의 정년 전은 2019년의 1960년생(만 59세) 한 해에 해당하며, 593가구뿐이어서 C3의 정년 전 특성 해석에 한계가 있다. 셋째, 코호트 C3의 제도적 공백기는 2019~2021년으로 코로나19 시기와 겹치고, C4의 제도적 공백기는 2021~2025년으로 현재 진행 중이다. 코로나19 팬데믹 시기는 우리 사회의 고용이 크게 위축되었고, 특히 이 연구에서 주목하는 중고령층의 고용에도 더 큰 영향을 미쳤기 때문에 해석에 참고해야 한다.

〈표 3-1〉 코호트, 연금수급 단계별 관찰 범위와 표본 규모(가구주 연령 기준)

| 코호트             | 연금수급 단계       | 표본 수   | 관찰 연도     | 만 나이  |
|-----------------|---------------|--------|-----------|-------|
| C2<br>(1953~56) | 수급 초기(61~64세) | 1,535  | 2019~2020 | 63~64 |
|                 | 노년기(65세~)     | 12,985 | 2019~2025 | 65~72 |
| C3<br>(1957~60) | 정년 전(55~59세)  | 593    | 2019      | 59    |
|                 | 공백기(60~61세)   | 2,982  | 2019~2021 | 60~61 |
|                 | 수급 초기(62~64세) | 7,392  | 2019~2024 | 62~64 |
|                 | 노년기(65세~)     | 6,662  | 2022~2025 | 65~68 |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전(55~59세)  | 7,848  | 2019~2023 | 55~59 |
|                 | 공백기(60~62세)   | 7,110  | 2021~2025 | 60~62 |
|                 | 수급 초기(63~64세) | 2,351  | 2024~2025 | 63~64 |

주: 표본 수는 가중치 부여 이전의 가구·분기 관측 수를 의미함.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스 (MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

## 1. 제도적 공백기 가구소득의 구성

〈표 3-2〉는 연금수급 단계별로 가구소득을 제시하고 있다. 가구의 소득은 2025년 가격 기준으로 조정한 값이다. 이를 살펴보면, 연금수급 단계별로 가구소득이 급격히 변하는 것은 아니지만, 정년 전에서 제도적 공백기로, 제도적 공백기에서 수급 초기로 갈수록 가구소득이 감소하는 것을 알 수 있다. 그렇지만 후속 코호트일수록 같은 연금수급 단계에서는 더 많은 가구소득을 확보하는 것도 알 수 있다. 예를 들어, 제도적 공백기로 한정하여 가구소득을 비교하면, 코호트 C3의 월평균 경상소득은 521.0만 원이었지만, 코호트 C4는 539.6만 원으로 소폭 증가하였다.

제도적 공백기 기간에도 가구소득은 노동(근로와 사업)을 통한 소득으로 확보된다. 코호트 C4의 제도적 공백기 연령 가구의 근로, 사업소득은 447.8만 원으로 경상소득의 83.0%를 차지하며, 근로나 사업소득이 있는 가구가 90.9%에 이른다.

62 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

〈표 3-2〉 코호트, 연금수급 단계별 실질 가구소득

(단위: 만 원/월(2025년 가치), %)

| 코호트                | 연금수급 단계            | 경상 소득 | 처분 가능 소득 | 근로 사업 소득        | 재산 소득          | 공적 연금          | 기초 연금 금액       | 사적 연금 금액       | 가구 간 이전 금액     | 적자 가구 (%) |
|--------------------|--------------------|-------|----------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------|
| C2<br>(1953 ~1956) | 수급 초기              | 461.2 | 384.2    | 350.5<br>(87.6) | 7.2<br>(11.9)  | 62.2<br>(65.7) | 3.3<br>(11.0)  | 4.0<br>(7.4)   | 21.9<br>(43.5) | 32.5      |
|                    | 노년기                | 383.9 | 322.6    | 234.4<br>(79.5) | 10.8<br>(14.6) | 72.2<br>(73.4) | 24.9<br>(65.7) | 5.7<br>(8.7)   | 22.1<br>(47.2) | 38.6      |
| C3<br>(1957 ~1960) | 정년 전               | 495.6 | 400.1    | 435.6<br>(90.8) | 5.8<br>(10.3)  | 10.9<br>(11.4) | 2.2<br>(6.5)   | 3.8<br>(5.4)   | 15.7<br>(26.8) | 41.2      |
|                    | 공백기 전체<br>(60~61세) | 521.0 | 420.6    | 432.7<br>(89.4) | 10.2<br>(12.5) | 31.9<br>(20.4) | 2.8<br>(8.7)   | 5.4<br>(7.2)   | 16.7<br>(31.9) | 37.2      |
|                    | └ 공백기 60세          | 524.3 | 423.8    | 445.4<br>(89.1) | 8.6<br>(11.7)  | 21.3<br>(16.5) | 3.1<br>(9.2)   | 4.9<br>(6.6)   | 18.6<br>(32.9) | 38.6      |
|                    | └ 공백기 61세          | 518.5 | 418.1    | 423.0<br>(89.6) | 11.4<br>(13.2) | 40.1<br>(23.4) | 2.7<br>(8.4)   | 5.7<br>(7.6)   | 15.3<br>(31.1) | 36.2      |
|                    | 수급 초기              | 484.7 | 401.9    | 354.0<br>(87.0) | 11.3<br>(15.4) | 74.6<br>(64.6) | 3.3<br>(10.2)  | 7.7<br>(10.4)  | 18.0<br>(38.6) | 35.0      |
|                    | 노년기                | 463.1 | 386.9    | 311.2<br>(84.8) | 9.3<br>(16.2)  | 80.5<br>(74.9) | 21.3<br>(60.0) | 5.9<br>(9.8)   | 18.7<br>(40.4) | 35.6      |
| C4<br>(1961 ~1964) | 정년 전               | 583.7 | 461.3    | 523.0<br>(92.2) | 5.0<br>(8.3)   | 10.3<br>(7.9)  | 2.1<br>(6.2)   | 1.8<br>(2.7)   | 19.0<br>(30.2) | 40.2      |
|                    | 공백기 전체<br>(60~62세) | 539.6 | 434.4    | 447.8<br>(90.9) | 11.4<br>(14.6) | 36.8<br>(25.5) | 2.8<br>(8.3)   | 7.0<br>(8.8)   | 16.7<br>(32.4) | 36.8      |
|                    | └ 공백기 60세          | 579.0 | 462.7    | 496.5<br>(91.8) | 7.5<br>(10.9)  | 23.2<br>(16.8) | 2.6<br>(7.7)   | 4.5<br>(5.7)   | 20.5<br>(31.1) | 35.9      |
|                    | └ 공백기 61세          | 536.4 | 432.4    | 444.5<br>(91.8) | 13.5<br>(16.8) | 36.4<br>(25.3) | 2.5<br>(7.4)   | 8.4<br>(10.6)  | 16.1<br>(31.9) | 37.0      |
|                    | └ 공백기 62세          | 501.0 | 406.6    | 399.6<br>(89.0) | 13.1<br>(15.9) | 51.7<br>(35.1) | 3.3<br>(9.9)   | 8.0<br>(10.0)  | 13.1<br>(34.4) | 37.5      |
|                    | 수급 초기              | 499.7 | 415.6    | 359.9<br>(85.8) | 14.4<br>(16.4) | 78.6<br>(65.7) | 4.2<br>(13.0)  | 10.6<br>(10.5) | 18.7<br>(39.1) | 36.8      |

주: 1) 전체 가구 평균 금액(만 원/월)과 해당 소득이 있는 가구의 비율(보유율, 수급률)을 제시함.

2) 적자 가구는 가계지출이 처분가능소득을 초과하는 가구로 정의함.

3) 공적연금의 가구 단위 수급 정보를 이용하였음.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

코호트 C4를 기준으로 살펴보면, 가구가 수급하는 공적연금은 정년 전 10.3만 원에서 제도적 공백기에 36.8만 원으로 늘어나는데, 특히 가구주의 연령이 제도적 공백기에 이르면서 공적연금의 수급률이 16.8%에서 35.1%로 늘어나고, 수급 금액도 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 이는 가구 내 가구원의 연금 수급 가능성, 그리고 여러 가구원 중 수급 연령에 진입한 가구원이 있을 가능성 등이 결합된 결과이다. 제도적 공백기 기간 중 연령이 증가함에 따라 노동시장에서 은퇴하기 시작하면서 근로소득은 줄어들고, 조기연금 수급을 늘려가면서 가구소득을 메워가는 과정이라 할 수 있다. 이러한 점은 향후 이들 세대의 정규 수급연령 이후 노령연금 수급 시점에서 소득 보장에 문제가 될 여지를 남긴다. 제도적 공백기에 사적연금은 수급 금액이 7.0만 원에 수급 가구의 비율도 8.8%에 그쳐 존재감이 없고, 기초연금도 만 65세 이후에야 작동한다. 이런 이유로 가구는 제도적 공백기에 최대한 근로, 사업을 영위하는 방식으로 대응해 나가고 있는 것으로 보인다.

## 2. 제도적 공백기 가구소득 영향 요인

제도적 공백기 가구의 경상소득 감소에는 가구주의 근로소득 감소가 영향을 미친다. <표 3-3>은 정년 전과 공백기를 확인할 수 있는 코호트 C3와 코호트 C4를 비교하고 있다. 코호트 C3에서는 공백기 가구주의 근로소득 감소가 두드러지지 않지만, 앞서 설명하였다시피 제한적으로 해석할 필요가 있다. 코호트 C4에서는 가구주의 근로소득이 243.3만 원에서 176.5만 원으로 66.8만 원 줄어드는 것을 확인할 수 있고, 가구주의 사업소득은 106.2만 원에서 104.5만 원으로 거의 유지된다. 그러므로 임금근로에서 이탈하는 것이 가구소득 감소를 이끌고, 비록 근로소득보다

금액은 적지만 사업소득은 소득의 항상성을 유지하는 경향을 보인다는 것을 확인할 수 있다. 가구주의 연령 기준으로 볼 때, 가구주 연령이 공백기에 들어서서 가구주 근로소득이 줄어든다고 하여 배우자의 근로소득이 크게 늘거나 하는 것은 확인되지 않는다. 다만, 배우자의 사업소득이 조금 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이러한 경향은 배우자의 취업률에서도 마찬가지로 나타난다.

〈표 3-3〉 근로·사업소득의 주체 분해와 취업률

(단위: 만 원/월, %)

| 코호트             | 단계   | 가구주<br>근로 | 배우자<br>근로 | 기타<br>근로 | 가구주<br>사업 | 배우자<br>사업 | 기타<br>사업 | 가구주<br>취업률 | 배우자<br>취업률 |
|-----------------|------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|------------|------------|
| C3<br>(1957~60) | 정년 전 | 155.5     | 49.8      | 94.6     | 106.3     | 14.8      | 6.4      | 82.6       | 37.8       |
|                 | 공백기  | 150.8     | 57.9      | 87.1     | 99.7      | 12.1      | 6.4      | 79.3       | 37.4       |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전 | 243.3     | 61.5      | 76.6     | 106.2     | 16.2      | 7.9      | 87.1       | 37.0       |
|                 | 공백기  | 176.5     | 50.1      | 73.6     | 104.5     | 18.6      | 9.7      | 83.2       | 31.8       |

주: 1) 배우자 취업률의 분모는 전체 가구(유배우 여부 무관).

2) C3 정년 전은 2019년 만 59세만 관찰되어 해석에 주의 필요.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

앞서 가구주의 근로, 사업소득이 줄어든다고 하여 배우자가 근로, 사업 소득 활동을 더 하는 것은 아닌 것으로 나타났다. 이를 배우자가 있는 가구로 한정하여 살펴본 결과가 〈표 3-4〉이다. 배우자가 있는 중고령 가구주 가구의 근로소득 수준은 더 높지만, 근로소득 감소와 배우자 근로소득 감소라는 방향은 전체 집단과 같다. 코호트 C4의 배우자 근로소득은 정년 전 102.9만 원에서 제도적 소득공백기에 84.4만 원으로 줄어들었고, 배우자의 취업률도 62.0%에서 53.6%로 낮아졌다. 이를 통해 부부 가구 안에서 가구주가 일자리에서 은퇴하면, 그 배우자도 함께 은퇴하는 경향이 있음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 배우자가 있는 가구의 근로·사업소득 주체 분해와 취업률

(단위: 만 원/월, %)

| 코호트             | 단계   | 가구주<br>근로 | 배우자<br>근로 | 기타<br>근로 | 가구주<br>사업 | 배우자<br>사업 | 기타<br>사업 | 가구주<br>취업률 | 배우자<br>취업률 |
|-----------------|------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|------------|------------|
| C3<br>(1957~60) | 정년 전 | 189.1     | 81.6      | 125.1    | 139.1     | 24.4      | 10.4     | 87.3       | 62.0       |
|                 | 공백기  | 178.1     | 90.2      | 110.7    | 128.6     | 18.8      | 8.6      | 85.5       | 58.2       |
| C4<br>(1961~64) | 정년 전 | 287.1     | 102.9     | 94.1     | 138.9     | 27.2      | 8.9      | 93.3       | 62.0       |
|                 | 공백기  | 200.1     | 84.4      | 87.8     | 132.2     | 31.4      | 13.3     | 87.2       | 53.6       |

주: 1) 〈표 3-3〉과 같은 항목을 배우자가 있는 가구로 한정하여 계산함.

2) 코호트 C3 정년 전은 2019년 만 59세만 관찰되어 해석에 주의 필요.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스 (MDIS), 2026. 4. 22. 인출)을 분석하여 작성함.

이러한 결과는 일견 제2장에서 확인한 중고령 여성의 고용률이 후속 코호트로 갈수록 단계적으로 상승하는 사실과 어긋나는 결과로 보인다. 그렇지만 두 결과는 모집단이 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 제2장과 달리 여기서 여성 배우자는 만 50~75세 가구주와 함께 사는 배우자로 한정된다. 그래서 여성 배우자도 대체로 같은 연령대여서 가구주와 함께 노동시장에서 동반 은퇴할 가능성이 있다.

그렇지만 반복 횡단자료인 가계동향조사에서는 같은 가구를 추적할 수 없으므로, 이상의 결과만으로는 가구주가 일에서 물러날 때 배우자가 일을 시작하는지, 가구주 소득이 줄어들 때 배우자가 일을 늘리는지를 확인하기 어렵다. 이를 보완하기 위해 같은 부부를 추적할 수 있는 고령화연구패널 1~10차에서 부부를 차수 간 연결하고, 남편의 연령을 정년 전에 해당하는 만 55~59세와 제도적 공백기에 해당하는 만 60~64세로 나누어, 남편의 취업 중단과 근로소득 하락을 전후로 아내의 취업 변화를 살펴보았다.

고령화연구패널을 이용한 종단분석 결과, 중고령 아내의 취업은 남편의 연령대에 따라 다르게 나타난다. 남편이 만 55~59세일 때는 남편이 일자리를 중단할 때 아내의 일자리 참여 증가가 확인된다. 해당 연령대의 남편이 취업을 중단한 부부의 아내 취업률은 직전 조사 49.7%에서 당기

조사 52.8%로 높아지고, 직후 조사에도 50.3%를 유지한다. 직전에 일하지 않던 아내가 새로 취업하는 비율은 22.2%로 남편이 취업을 유지한 부부의 12.5%보다 10%포인트가량 높다. 그렇지만 남편이 만 60~64세일 때는 아내의 추가적인 일자리 참여 신호는 확인되지 않는다. 남편이 일을 중단한 부부 중 아내 취업률은 직전 조사 41.5%에서 당기 조사 39.5%로 낮아지고, 직후 조사에서는 30.4%로 낮아진다. 또한, 남편이 만 60~64세일 때 일을 중단한 경우 미취업 아내의 취업 진입률도 11.7%로, 남편이 일자리를 유지한 부부 중 아내의 취업 진입률 13.2%와 큰 차이가 없다. 이상의 결과를 두고, 부부의 연령 차이가 크지 않다면, 남편의 정년 전 연령대에서 일자리 이탈에 대응해 아내가 일자리 참여를 통해 소득을 보충할 가능성이 있지만, 제도적 공백기에 이르러서는 그 가능성이 낮아진다고 해석할 수 있다. 다만, 추가적으로 부부 고정효과 회귀분석을 실시한 결과, 두 연령집단 모두 남편 비취업의 효과가 유의하지 않아 55~59세에 남편의 취업 중단에 따른 아내의 취업 진입도 유의한 수준이라고 해석하기는 어렵다.

〈표 3-5〉 남편의 취업 상태와 아내의 취업 변화

(단위: 명, %)

| 남편<br>연령 | 남편 취업<br>상태 | 관측 수  | 아내 취업률<br>직전(t-1) | 아내 취업률<br>당기(t) | 아내 취업률<br>직후(t+1) | 미취업 아내<br>관측 수 | 미취업 아내<br>진입률 |
|----------|-------------|-------|-------------------|-----------------|-------------------|----------------|---------------|
| 55~59세   | 유지          | 2,094 | 52.1              | 50.8            | 49.1              | 983            | 12.5          |
|          | 중단          | 163   | 49.7              | 52.8            | 50.3              | 81             | 22.2          |
| 60~64세   | 유지          | 2,228 | 47.6              | 47.5            | 45.0              | 1,165          | 13.2          |
|          | 중단          | 352   | 41.5              | 39.5            | 30.4              | 205            | 11.7          |

주: 1) 고령화연구패널 1~10차의 부부를 연속으로 연결하여 분석함.  
2) 남편의 취업 중단은 직전 조사에서 취업 상태였다가 당해 조사에서 비취업 상태로 변화한 것을, 취업 유지는 두 조사에서 연속 취업한 것을 의미하며, 아내의 취업률은 각 조사 시점(t-1, t, t+1)의 취업 비율(%)을 의미하며, 진입률은 직전 조사에서 일하지 않던 50세 이상 아내가 당해 조사에서 취업한 비율임.  
3) 가중치는 부여하지 않음.  
출처: “고령화연구패널(KLoSA),” 한국고용정보원, 1-10차(고용조사분석시스템, 2026. 6. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

한편, 중고령 남편의 미취업, 소득 감소를 보충하기 위해 아내가 불가 피하게 일자리에 진입했다고 한다면, 그 일자리의 질도 담보하기 어려울 가능성이 크다. 그 가능성을 확인하기 위해 남편의 취업 상태와 신규로 취업한 아내의 일자리 질을 비교해 본 결과를 <표 3-6>에 제시하였다. 사례 수가 충분하지 않아 통계적 유의성은 확인하기 어렵지만, 남편의 연령대에 따라 아내가 취업한 일자리에서도 차이가 있다. 이것은 주로 자영업 일자리에서 아내의 참여 형태가 영향을 미치는 것으로 보이는데, 남편이 55~59세에 취업을 중단하면 아내가 이를 이어가는 경우가 상당한 것으로 보인다. 그래서 남편이 취업을 중단한 경우 아내가 참여한 일자리의 질이 남편이 취업을 유지한 상태에서 아내가 신규로 취업한 일자리보다 질적인 측면에서 낮다. 반대로 남편이 60~64세에 일자리를 그만둔 경우 아내의 취업 일자리는 상용직인 경우가 더 많고, 자영업 분야 참여는 더 적다.

<표 3-6> 남편의 취업, 소득 변화별 아내의 취업 진입과 신규 취업의 일자리 질  
(단위: 명, %)

| 남편 연령  | 남편 취업 구분 | 관측 수  | 진입 수 | 진입률  | 상용   | 임시   | 일용   | 자영   | 무급   | 미상  | 임금근로자 중      |       |
|--------|----------|-------|------|------|------|------|------|------|------|-----|--------------|-------|
|        |          |       |      |      |      |      |      |      |      |     | 시간제          | 월임금   |
| 55~59세 | 유지       | 983   | 123  | 12.5 | 32.5 | 16.3 | 12.2 | 17.1 | 19.5 | 2.4 | 33.3<br>(75) | 116.3 |
|        | 중단       | 81    | 18   | 22.2 | 27.8 | 22.2 | 22.2 | 27.8 | 0.0  | 0.0 | 23.1<br>(13) | 100.9 |
| 60~64세 | 유지       | 1,165 | 154  | 13.2 | 24.0 | 18.8 | 14.9 | 13.0 | 27.9 | 1.3 | 49.4<br>(89) | 107.0 |
|        | 중단       | 205   | 24   | 11.7 | 37.5 | 29.2 | 16.7 | 12.5 | 4.2  | 0.0 | 45.0<br>(20) | 116.2 |

주: 진입률은 직전 차수에 일하지 않던 50세 이상 아내가 당기에 취업한 비율(%)임.  
출처: “고령화연구패널(KLoSA),” 한국고용정보원, 1-10차(고용조사분석시스템, 2026. 6. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

## 제2절 소득이 유지된 가구와 줄어든 가구의 지출 대응

### 1. 소득집단별 지출 축소 특성

제2절에서는 중고령층이 제도적 공백기에 소득이 감소했을 때 어떤 방식으로 대응하는지를 확인하고자 한다. 여기서 활용하고자 하는 가계동향조사는 반복 횡단자료로 같은 가구의 소득 변화를 추적할 수 없다. 이에 각 코호트의 정년 전(만 55~59세) 균등화 경상소득의 중위값을 기준선으로 삼아, 제도적 공백기를 경험하는 가구의 균등화 경상소득이 그 기준선의 어느 수준에 있는지로 소득집단을 정의해 보았다. 코호트 C3의 경우 280.3만 원, C4의 경우 326.2만 원이 중위값에 해당한다. 두 값을 비교하여 가구주의 연령 기준 정년 전 중위값보다 소득이 유지·증가한 집단(기준선의 100% 이상), 소폭 감소한 집단(75~100%), 감소한 집단(50~75%), 절반 이상 감소한 집단(50% 미만)으로 네 집단을 구분하였다. 가구주의 연령이 증가함에 따라 가구주를 포함한 가구원이 노동시장에서 이탈하므로 가구소득이 유지되는 경우를 최상의 상태로 정의하고 자료를 구축하였다. 이때 소득은 앞서 제1절에서 정의한 바와 같이 물가인상을 적용하여 조정한 값이다.

이에 따라 그 비율을 살펴보면, <표 3-7>과 같다. 소득 변화의 특성을 살펴보면, 제도적 공백기 가구의 절반가량은 정년 전 중위 이상의 소득을 유지한다. 소득이 유지·증가한 집단의 비율은 코호트 C3가 52.8%였고, 코호트 C4는 48.5%이다. 그러나 나머지 절반은 소득이 소폭 감소하거나, 감소하거나, 대폭 감소하였다. 코호트 C3의 경우는 17.2%, 코호트 C4의 경우는 15.6%가 정년 전 중위의 절반에도 미치지 못하는 수준으로 가구소득이 하락하였다.

〈표 3-7〉 코호트별 소득집단 분포

(단위: %)

| 코호트         | 유지·증가<br>(100% 이상) | 소폭 감소<br>(75~100%) | 감소<br>(50~75%) | 절반 미만<br>(50% 미만) |
|-------------|--------------------|--------------------|----------------|-------------------|
| C3(1957~60) | 52.8               | 15.6               | 14.4           | 17.2              |
| C4(1961~64) | 48.5               | 18.0               | 17.9           | 15.6              |

주: 제도적 소득공백기 가구 기준, 가구 가중. C3의 제도적 소득공백기는 2019~2021년(코로나19 시기), C4의 제도적 소득공백기는 2021~2025년 관찰.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

이제 소득집단별로 구분하여 지출 행태가 어떻게 달라졌는지 살펴보는 데, 소득이 줄어든 집단이 어느 소비 영역에서 지출을 줄였는지에 주목하고자 한다. 이를 위해 지출 항목을 가계동향조사의 소비지출 비목을 기준으로 하여 필수지출, 재량지출, 기타 소비지출의 세 항목으로 구분하였다. 필수지출은 식료품·비주류 음료, 주거·수도·광열, 보건을 합한 것으로 생활을 유지하는 데 불가결하여 소득이 줄어도 줄이기 어려운 지출에 해당한다. 재량지출은 오락·문화, 음식·숙박, 의류·신발을 합한 것으로, 가구의 경제적 사정에 따라 미루거나 조정할 여지가 상대적으로 큰 지출에 해당한다. 지출 금액은 모두 2025년 평균 가격 기준의 월 만 원 단위이며, 가구 규모에 따른 차이를 통제할 필요가 있어서 모두 가구원 수에 따라 균등화하였다.

〈표 3-8〉은 소득집단별 지출 수준과 구성비를 제시하고 있다. 소득이 줄어든 집단에서 필수지출의 규모는 줄지만, 그것이 전체 소비지출에서 차지하는 비중은 증가하는 것을 알 수 있다. 소득이 유지·증가한 집단의 필수지출은 81.8만 원(34.8%)인데, 소폭 감소한 집단은 69.6만 원(41.8%), 감소한 집단은 65.2만 원(45.9%), 절반 미만으로 감소한 집단은 62.0만 원(50.0%)으로 나타난다. 한편, 이 소득집단 구분에 따라 재량지출과 기타 소비지출 항목도 유사한 차이를 보인다.

한편, 지출을 축소하였더라도 가계 수지가 적자인 가구는 소득 감소 가구에서 더 높은 비율을 차지한다. 적자 가구는 소득이 유지, 증가된 가구에서 23.4%였지만, 소폭 감소한 집단에서는 37.1%, 감소한 집단에서는 42.9%, 절반 미만으로 감소한 집단에서는 72.5%로 나타난다.

〈표 3-8〉 소득집단별 지출 수준과 구성(공백기, C3·C4 합산)

(단위: %, 만 원)

| 구분           | 유지·증가       | 소폭 감소       | 감소          | 절반 미만       |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 표본 수         | 4,764       | 1,730       | 1,767       | 1,831       |
| 가구 비중(%)     | 49.8        | 17.3        | 16.8        | 16.1        |
| 균등화 경상소득     | 519.7       | 274.8       | 198.4       | 94.8        |
| 균등화 소비지출     | 234.9       | 166.7       | 142.1       | 124.0       |
| 필수지출         | 81.8 (34.8) | 69.6 (41.8) | 65.2 (45.9) | 62.0 (50.0) |
| └ 식료품·비주류 음료 | 37.1 (15.8) | 30.5 (18.3) | 29.3 (20.6) | 26.9 (21.7) |
| └ 주거·수도·광열   | 25.4 (10.8) | 22.6 (13.6) | 21.7 (15.3) | 22.4 (18.0) |
| └ 보건         | 19.3 (8.2)  | 16.5 (9.9)  | 14.2 (10.0) | 12.7 (10.3) |
| 재량지출         | 61.6 (26.2) | 36.8 (22.1) | 29.6 (20.8) | 21.3 (17.2) |
| └ 오락·문화      | 14.5 (6.2)  | 6.3 (3.8)   | 5.2 (3.6)   | 4.2 (3.4)   |
| └ 음식·숙박      | 35.2 (15.0) | 23.5 (14.1) | 18.5 (13.0) | 12.7 (10.2) |
| └ 의류·신발      | 11.9 (5.1)  | 7.1 (4.2)   | 5.9 (4.1)   | 4.5 (3.6)   |
| 기타 소비지출      | 91.5 (39.0) | 60.2 (36.1) | 47.4 (33.3) | 40.7 (32.8) |
| └ 교육         | 4.3 (1.8)   | 2.1 (1.3)   | 2.4 (1.7)   | 1.3 (1.0)   |
| └ 교통         | 34.8 (14.8) | 20.7 (12.4) | 14.6 (10.2) | 11.2 (9.0)  |
| └ 그 외        | 52.4 (22.3) | 37.4 (22.5) | 30.4 (21.4) | 28.3 (22.8) |
| 적자 가구(%)     | 23.4        | 37.1        | 42.9        | 72.5        |

주: 모든 소득과 지출은 가구원의 제공된 값을 이용하여 균등화하였음.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)을 분석하여 작성함.

〈표 3-9〉는 각 코호트가 제도적 공백기 기간 소득과 지출을 어떻게 달리 하는지 소득집단별로 비교하여 제시하고 있다. 그렇지만 소득집단별 지출 구조는 코호트와 무관하게 유사하게 나타났다. 즉, 후속 코호트라고 하여 어떤 다른 방식으로 지출을 변화시키는 것은 확인되지 않는다. 코호트 C4

의 소득이 절반 미만으로 감소한 집단은 균등화 소비지출이 124.4만 원, 필수지출 비중 53.0%, 적자 가구 70.2%로, 코호트 C3의 같은 집단이 보이는 소비 123.2만 원, 필수지출 비중 53.6%, 적자 가구 77.2%와 크게 다르지 않다. 이러한 결과를 바탕으로, 후속 코호트가 소비 지출을 축소하는 방식으로 제도적 공백기를 거처나가는 새로운 수단을 가지지는 않았다고 해석할 수 있다. 물론 4~5년의 코호트 집단 교체를 경험하면서 우리 사회에 새로운 변화가 도입되기에는 짧은 기간이었고, 또 개별 가구 단위에서 특정한 항목의 지출을 급하게 변화시키기도 어려울 것이다. 이런 부분에 대해서는 제5장의 중고령자 FGI 결과를 통해서 보완하도록 하겠다.

〈표 3-9〉 제도적 공백기 기간 코호트별 소득집단의 소득과 지출

| 코호트             | 소득집단  | 표본 수<br>(명) | 균등화<br>경상소득<br>(만 원) | 균등화<br>소비지출<br>(만 원) | 균등화<br>재량지출<br>(만 원) | 필수지출<br>비중(%) | 적자<br>가구<br>(%) |
|-----------------|-------|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|-----------------|
| C3<br>(1957~60) | 유지·증가 | 1,473       | 491.8                | 214.8                | 54.5                 | 38.3          | 20.8            |
|                 | 소폭 감소 | 464         | 245.2                | 154.7                | 32.0                 | 44.1          | 41.5            |
|                 | 감소    | 446         | 176.9                | 128.7                | 25.7                 | 47.6          | 45.0            |
|                 | 절반 미만 | 599         | 84.5                 | 123.2                | 18.6                 | 53.6          | 77.2            |
| C4<br>(1961~64) | 유지·증가 | 3,291       | 533.1                | 244.5                | 65.0                 | 37.5          | 24.6            |
|                 | 소폭 감소 | 1,266       | 286.2                | 171.3                | 38.7                 | 43.2          | 35.4            |
|                 | 감소    | 1,321       | 206.0                | 146.9                | 30.9                 | 46.7          | 42.1            |
|                 | 절반 미만 | 1,232       | 99.9                 | 124.4                | 22.7                 | 53.0          | 70.2            |

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

이러한 가구 지출의 차이에는 가구주의 학력·가구원 수를 고려한 가구 형태·가구주와 배우자의 취업 여부·코호트·조사 연도의 영향이 있을 수 있다. 그렇지만 이를 통제해도 소득집단의 효과는 그대로 남는다. 소득이 절반 미만으로 감소한 집단의 소비지출은 유지·증가 집단보다 로그 기준 0.56 수준(약 43%)이며, 필수지출 비중은 11.0%포인트 높으며, 적자 가

구일 확률은 50.4%포인트 높다. 소득 하락이 다른 가구원 특성을 통제하더라도 지출 축소와 수지 악화로 이어지는 것이다.

다른 변수를 통제한 후에도 코호트 차이는 크지 않지만, 유의한 수준으로 확인된다. 코호트 C3의 소비지출이 코호트 C4보다 9%가량 낮은 정도이고, 필수지출 비중과 적자 확률에서는 유의한 차이가 없다. 즉, 후속 코호트로 갈수록 소비지출은 유의하게 늘리고, 필수지출은 유의한 수준은 아니지만 감소시키는 것이 확인된다. 한편, 같은 소득집단 안에서는 전문대 이상 가구주 가구의 소비가 18%가량 높으면서 적자 확률도 13.4%포인트 높아, 학력이 높은 가구는 소득이 줄어도 지출 수준을 유지하는 경향도 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 제도적 소득공백기 가구 지출의 결정요인

| 구분              | ln 소비지출  | 필수지출 비중(%p) | 적자 확률(%p) |
|-----------------|----------|-------------|-----------|
| 소득집단(기준: 유지·증가) |          |             |           |
| 소득 감소           | -0.26*** | 4.34***     | 15.06***  |
| 감소              | -0.40*** | 6.91***     | 20.93***  |
| 절반 미만           | -0.56*** | 11.03***    | 50.37***  |
| 학력(기준: 중졸 이하)   |          |             |           |
| 고졸              | 0.06***  | -1.86***    | 5.54***   |
| 전문대 이상          | 0.18***  | -3.22***    | 13.40***  |
| 가구형태(기준: 1인)    |          |             |           |
| 2인              | 0.07***  | -1.22**     | 3.18**    |
| 3인 이상           | 0.06***  | -4.13***    | -3.99**   |
| 배우자 취업          | 0.01     | -0.17       | 1.80      |
| 가구주 취업          | -0.03    | -3.73***    | -3.58**   |
| 남성 가구주          | 0.02     | -3.56***    | -0.55     |
| C3(기준: C4)      | -0.09**  | 1.22        | -0.53     |

주: 1) 연도 고정효과 포함하였음.

2) 소비지출 모형의 종속변수는 ln 균등화 실질 소비지출.

3) \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

## 2. 소득 감소 집단의 특성과 연금 수급

이제 확인할 것은 어떤 집단에서 특히 소득 감소가 두드러지는지에 대한 것이다. 이에 <표 3-11>에서 소득집단별 가구원의 특성을 확인하여 제도적 공백기 가구의 소득 변화의 원인을 대략적으로 유추하고자 하였다.

먼저, 가구주 학력을 살펴보면 소득이 유지 또는 증가한 집단은 가구주가 전문대 졸업 이상의 학력을 가지는 비율이 42.0%, 소득이 절반 이하로 감소한 가구는 가구주의 학력이 중졸 이하인 비율이 39.2%로 나타난다. 제도적 공백기 연령에 있는 가구주의 취업률이 89.9%와 50.2%로 크게 차이가 나는 것을 고려하면, 학력을 고려한 취업 능력과 일자리를 가지더라도 어떤 일자리를 가질 수 있는가가 각각 작용하여 가구소득의 저하로 연결되었다고 해석할 수 있을 것이다. 한편, 배우자 취업도 소득집단에 따라 차이가 있어서 소득이 유지 또는 증가한 집단에서 가장 높았다. 또한, 소득이 많이 감소한 가구에서 남성 가구주 비율이 감소하는 것도 확인된다.

연금수급 상태를 살펴보면, 공적연금과 사적연금을 수령하는 비율이 소득이 유지 또는 증가한 집단에서 미세하게 더 높고, 기초연금 수령은 소득이 많이 감소한 집단에서 그 비율이 더 높다. 제도적 공백기에 공적 연금이 소득이 유지 또는 소폭 감소하는 데 일정 부분 기여하는 것, 즉 소득을 보충하는 기능이 상대적으로 소득 상위 집단에서는 나타난다는 것을 알 수 있다. 이런 특성은 사적연금에서도 그 크기는 작지만 유사하게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 이와 반대로 어느 정도 수급 대상을 선별하는 기초연금의 경우는 반대 상황에 있음을 알 수 있다. 가구주의 연령이 제도적 공백기에 있는 가구를 기준으로 하였으므로, 기초연금의 경우는 가구주 특성보다는 타 가구원의 수급이 영향을 미친 것으로 해석하는

것이 타당하다. 이를 고려하면 가구주의 소득 감소가 기타 가구원의 기초 연금 수급 자격에 영향을 미쳐서 가구의 기초연금 수급률이 높아진 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-11〉 소득집단별 인구사회학적 특성(제도적 소득공백기, C3·C4 합산)

(단위: %, 세, 명)

| 구분          |            | 유지·증가 | 소폭 감소 | 감소   | 절반 미만 |
|-------------|------------|-------|-------|------|-------|
| 가구주 학력      | 중졸 이하      | 14.5  | 23.2  | 27.6 | 39.2  |
|             | 고등학교 졸업    | 43.5  | 48.6  | 47.8 | 42.4  |
|             | 전문대 이상     | 42.0  | 28.2  | 24.7 | 18.5  |
| 가구원 취업 상태   | 가구주 취업(%)  | 89.9  | 89.1  | 81.9 | 50.2  |
|             | 배우자 취업(%)  | 47.0  | 29.2  | 19.9 | 10.6  |
| 가구 유형       | 1인 가구(%)   | 14.3  | 28.3  | 33.5 | 49.2  |
|             | 남성 가구주(%)  | 79.6  | 67.1  | 57.1 | 56.7  |
| 연금 수급 상태    | 공적연금 수급(%) | 26.5  | 22.6  | 23.6 | 18.1  |
|             | 기초연금 수급(%) | 5.0   | 12.1  | 10.2 | 13.2  |
|             | 사적연금 수급(%) | 11.0  | 7.2   | 5.3  | 4.1   |
| 평균 연령(세)    |            | 60.8  | 60.9  | 60.9 | 60.9  |
| 평균 가구원 수(명) |            | 2.5   | 2.1   | 2.0  | 1.7   |

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)을 분석하여 작성함.

지금까지 가구주 및 가구원 취업의 가능성과 공적연금의 수급 가능성이 중고령층 가구의 소득집단에 어느 정도 영향을 미치는 것을 확인하였다. 여기에 더해 보다 구체적으로 제도적 공백기에 확보할 수 있는 연금이 소득 축소 가구에 유용하게 활용되는지 확인해보고자 한다. 〈표 3-12〉는 제도적 공백기에 소득집단별로 공적연금을 수급하는 경우와 그 금액을 제시하고 있다. 제도적 공백기의 공적연금 수급률은 앞선 표와 동일하다. 한편, 공적연금 수급 가구의 공적연금액은 소득이 유지·증가한 집단이 191.8만 원, 절반 미만으로 감소한 집단은 52.7만 원으로 약 3.6배 차이

가 난다. 그러므로 소득이 유지·증가한 가구가 소득을 보충하기 위해 연금을 신청했다고 보기보다는 이들 가구가 해당 연령대에서 공적연금에 더 접근성이 높다고 해석하는 것이 타당해 보인다. 즉, 제도적 공백기에 연금을 신청할 자격을 갖춘 비율이 더 높은, 그래서 소득이 어느 정도 있는 집단이 일자리 은퇴를 두고 선택하는 다양한 수단 중 하나가 연금 수급 신청이라고 볼 수 있다. 반대로 소득이 적은 집단은 연금에의 접근성이 낮고, 실제로 연금을 수급하더라도 공적연금액이 소득이 유지, 증가한 집단에 비해서 훨씬 적다. 연금을 당겨 받으려면 당겨 받을 연금이 많아야 하고, 이는 곧 두터운 가입 이력이 있어야 한다. 그러므로 제도적 공백기에 신청할 수 있는 조기연금은 이력이 두터운 가구가 감액을 감수하고 유동성을 앞당기는 선택에 가깝고, 정작 소득이 크게 감소한 가구는 조기연금을 신청할 가능성 자체가 낮은 것이라 해석할 수 있다.

〈표 3-12〉 소득집단별 조기 공적연금 수급(제도적 소득공백기, C3·C4 합산)

| 소득집단           | 표본 수<br>(명) | 수급 가구<br>(%) | 공적연금액<br>(전체 평균,<br>만 원) | 공적연금액<br>(수급 가구,<br>만 원) | 사적연금<br>(만 원) | 적자 가구<br>(%) |
|----------------|-------------|--------------|--------------------------|--------------------------|---------------|--------------|
| 유지·증가(100%+)   | 4,764       | 26.5         | 50.8                     | 191.8                    | 9.2           | 23.4         |
| 소폭 감소(75~100%) | 1,730       | 22.6         | 27.5                     | 121.7                    | 5.6           | 37.1         |
| 감소(50~75%)     | 1,767       | 23.6         | 21.9                     | 92.8                     | 3.4           | 42.9         |
| 절반 미만(<50%)    | 1,831       | 18.1         | 9.5                      | 52.7                     | 2.2           | 72.5         |

주: 수급 가구는 연금 수급액이 있는 가구의 비율이며, 수급 가구에 한정된 급여액을 별도로 제시함.  
출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

### 3. 정년 전 단계의 가계수지: 사전 조정의 신호가 있는가

마지막으로 확인하고자 하는 것은 가구 단위에서 점차 길어지는 제도적 공백기를 염두에 두고 가계지출을 조정해 가는지이다. 지금까지 제도적 공백기에 일자리 참여를 통해 소득을 확보하려는 것이 다수이고, 제도적 공백기에도 지출 조정은 쉽지 않다는 점을 확인하였다.

〈표 3-13〉은 정년 전 가계 수지를 두 코호트 간에 비교해 보았는데, 사전 조정의 신호는 아직 없다. 공백이 3년인 코호트 C4의 정년 전 소비성향은 50.7%로 코호트 C3의 54.9%보다 다소 낮지만, 적자 가구는 40.2%로 C3의 41.2%와 차이가 없다. 정년 전 단계에서 이미 열 가구 중 네 가구가 적자인 상태로, 제도적 공백기 진입 전에 저축 등으로 제도적 공백기를 넘어설 가교를 만들 여력이 있는 가구 자체가 제한적이다. 소득공백에 대한 대비를 개별 가구가 지출을 줄이거나, 사전 저축을 확대하는 방식으로 해놓기를 기대하기는 어렵다는 뜻이다.

〈표 3-13〉 정년 전(만 55~59세) 소득·소비와 가계수지: 코호트 비교

| 코호트         | 균등화<br>경상소득<br>(만 원) | 균등화<br>소비지출<br>(만 원) | 소비성향<br>(%) | 적자 가구<br>(%) |
|-------------|----------------------|----------------------|-------------|--------------|
| C3(1957~60) | 320.7                | 175.9                | 54.9        | 41.2         |
| C4(1961~64) | 377.7                | 191.5                | 50.7        | 40.2         |

주: 소비성향은 균등화 소비지출 평균/균등화 경상소득 평균으로 측정함.

출처: “가계동향조사”, 국가데이터처, 2019년 1분기~2025년 4분기(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 4. 22. 인출)를 분석하여 작성함.

### 제3절 소결

제3장에서는 제도적 소득공백기 기간 중 가구의 소득 변화에 영향을 주는 요소와 그에 따라 지출 수준이 어떻게 변화하고 있는지, 그 변화 속에서 가구는 어떤 수단을 동원하여 이를 극복하고 있는지를 살펴보았다.

분석 결과와 정책 제언에 앞서 제3장의 분석 결과는 제한적으로 해석할 필요가 있음을 먼저 밝힌다. 제3장에서 활용한 가계동향조사는 가용 데이터 기간이 짧아서 코호트 간 비교가 정확하다고 보기 어렵다. 즉, 최근 코호트에서 나타나는 변화를 짚어보기보다는 해당 코호트 내에서의 비교에 더 적합하다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 고려한 요약과 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 제도적 공백기를 포함한 연금수급 단계를 거치면서 가구의 소득은 급격히 변화하지 않지만 단계적으로 감소하고 있다. 제도적 공백기에도 가구소득은 노동(근로와 사업)을 통한 소득으로 확보되었다. 다만, 제도적 공백기 기간이 길어지면서 연금을 수급하는 비율이 점차 증가하여 연금을 통한 소득 보충이 일부 기능하고 있다. 한편, 연금수급연령이 더 늦춰진 코호트는 일에 더 참여하여 앞 코호트보다 높은 소득을 확보하고 있다. 따라서 제도적 공백기 소득보장 정책의 방향은 중고령층 고용의 유지 가능성을 높이는 것이라 할 수 있다. 앞서 제2장에서는 이에 대해 정년 연장, 재고용 등 현재 일자리에 계속 남아 있을 수 있도록 하는 제도적 지원, 새롭게 취업한 일자리의 질적 수준 제고를 위한 인센티브 제공 등을 논의하였다.

둘째, 제도적 공백기의 소득 감소는 가구주의 일자리 소득이 감소한 결과이며, 가구 안의 다른 완충 장치는 크게 작동하지 않는다. 가구 단위에서 볼 때, 정년 전 단계에서 여성 배우자의 일자리 참여를 지원하는 것도

소득공백기 가구 단위 소득 감소에 대응하는 한 방안이 될 수 있다. 따라서 60세 이전 시점에서 재취업 경로를 넓힐 수 있도록 하는 지원, 가구주가 아닌 여성의 노동시장 재참여를 위한 지원이 필요하다. 재취업 일자리의 임금은 주된 일자리의 70% 수준에 그치고, 구직자의 선호 직종과 기업의 구인 수요가 어긋나 있으며(송민혜 외, 2025), 주된 일자리 상용직의 상당수가 임시·일용으로 내려가는 하향 이동이 확인된다는 점(정혜윤, 2025; 이병희 외, 2025)을 고려하면, 당장의 빠른 직업 알선이 아니라 경력 재구성을 중심에 둔 전환기 지원이 필요하다. 특히, 이러한 전환기 지원은 개인의 일자리 경력을 중심으로 설계하는 것도 필요하지만, 가구 단위의 상황을 파악하는 것도 필요해 보인다. 그러므로 경력개발 지원에는 가구 단위의 소득, 자산을 고려한 노후설계 지원이 함께 이뤄질 필요가 있다. 이와 관련하여 지자체 단위에서의 일자리지원센터 사업에 노후설계 서비스가 연계되는 것이 특히 필요하다.

셋째, 후속 코호트에서 점차 길어지는 제도적 공백기를 연 단위로 경과할 때마다 가구 경제 여건이 나빠진다. 코호트 C4의 경상소득은 제도적 소득공백기 60세에 579.0만 원에서 62세에 501.0만 원으로 낮아졌다. 공적연금 수급 가구는 16.8%에서 35.1%로 늘어나며, 적자 가구도 35.9%에서 37.5%로 늘어난다. 이렇듯 소득공백기가 1년 추가될 때, 가구는 근로의 연장과 연금의 조기 수령으로 버티게 된다. 그렇지만 현행 조기노령연금은 전액을 일괄 수급하는 방식이어서 연 6%의 감액을 평생 감수해야 한다. 이에 필요한 기간에 필요한 만큼만 받는 부분연금제의 도입(김도현, 2022; 이승호 외, 2025)과 조기·연기·부분 수급의 선택권을 넓히는 유연한 수급체계(한신실, 2025)는 가구가 생활 수준을 유지하면서 근로와 연금을 병행하도록 하는 제도적 대응이 될 수 있다.

넷째, 제도적 공백기를 경험하는 과정에서 취약 집단에 주목해야 할 필요가 있다. 제도적 공백기 기간에도 가구의 소득이 유지되는 집단이 있지만, 가구소득이 크게 감소하는 집단도 존재한다. 소득이 특히 감소한 특별히 취약한 가구에 대한 지원을 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 김도현(2022)은 의료비 부담이 큰 가구와 고졸 가구는 근로소득 증가가 연금 감소를 따라가지 못해 가처분소득과 소비가 줄었다면서, 근로 연장이라는 경로가 닫혀 있는 이 집단에는 노동 정책이 아니라 보장 정책이 필요하다고 밝혔다. 즉, 제도적 소득공백기에 한정하여 기초생활보장·실업급여 자격요건의 한시적 완화와 아픈 가구원을 돌보는 가구에 대한 돌봄서비스 확대가 필요하다고 밝혔다(김도현, 2022). 구직 시간과 정보가 부족해 지원의 문턱을 넘지 못하는 집단에게 찾아가는 접점을 만드는 일(송민혜 외, 2025)도 특히 취약한 집단을 대상으로 필요한 정책 방향이다. 이들 가구가 소비지출을 줄이더라도 불가피한 필수지출은 유지하고 있으므로, 주거비 지원, 에너지 이용 비용 지원 등을 통해 기본생활을 유지할 수 있도록 지원하는 방안을 검토해야 한다. 한편, 국민연금의 수급연령에 이르지 못했고, 기초연금의 대상도 되지 않는 이들 제도적 소득공백기 연령 집단을 대상으로 하는 특별한 일자리 지원 방안 등을 고민해볼 필요도 있다. 이와 관련하여 현재의 노인일자리 사업의 일부 확대가 필요하다. 현재 사회서비스형 노인일자리인 ‘노인역량활용사업’은 원칙적으로 65세 이상을 대상으로 하되 일부 사업에는 60세 이상도 참여할 수 있는데, 참여자는 돌봄, 교육, 안전, 공공행정, 디지털 지원 등 사회적으로 필요한 서비스를 제공하고 있다. 이 사업을 정년 이후 연금 수급 전까지의 가교 일자리로 활용할 수 있도록 참여 기준을 확대하는 것을 검토해야 한다.

다섯째, 조기연금 수급은 이 최약층이 사용할 수 있는 완충 장치는 아닌 것으로 나타났다. 제도적 공백기의 연금 수급은 소득 유지·증가 집단

에서 26.5%로, 절반 미만 집단의 18.1%보다 더 높았고, 수급 가구의 연금액도 월 191.8만 원과 52.7만 원으로 크게 차이가 있다. 정규 지급개시 연령에 비해 감액되는 조기연금은 가입 기간과 연계한 높은 급여액이 확보될 때 효과가 있다. 그래서 단지 조기연금제도 접근성을 유연화하는 것만으로는 효과가 크지 않을 수 있다. 따라서 국민연금 가입 단계에서 가입 기간을 늘릴 수 있는 정책인 실직·휴직기의 실업크레딧과 추후납부 유인, 저소득 가입자 보험료 지원(한신실, 2025)도 적극적으로 확대할 필요가 있다.

제도적 공백기 기간 가구의 소득확보 대응은 가구주의 노동에 달려 있고, 지출을 줄이는 대응은 불가피한 경우에만 작동한다. 그렇지만 배우자의 일자리 참여·조기연금 수급·사전 저축이라는 완충 장치는 작동하지 않거나 여유 있는 가구가 추가적으로 가질 수 있는 선택지에 그친다. 즉, 중고령층이 흔히 소득공백기에 가용할 수 있는 수단으로 소개되는 제도들의 활용 가능성이 집단별로 다르다. 이를 고려하면 정책 구성은 크게 세 유형으로 구분된다. 제도적 공백기를 노동으로 버텨야 하는 다수에게는 고용 유지와 재취업 일자리의 질을 높이는 정책을, 근로와 연금을 병행하는 가구에는 부분연금 등 유연한 수급의 선택지를, 그마저도 불가능한, 즉 일자리 참여가 어려운 취약층에는 길어진 제도적 소득공백기에 맞춘 소득보장을 확충하는 것이 필요하다.



## 제4장

### 중고령 가구의 제도적 소득공백기 전후 자산 및 부채 변화 양상

제1절 들어가며

제2절 중고령 가구의 자산 및 부채 구조 변화

제3절 제도적 소득공백기 전후의 자산 및 부채 변화

제4절 소결



## 제4장

# 중고령 가구의 제도적 소득공백기 전후 자산 및 부채 변화 양상

### 제1절 들어가며

현행 법체계에서는 법정 정년과 국민연금 노령연금의 지급연령 사이에 시차가 존재하므로, 중고령층 가구는 생애 기간 동안 제도적 공백기에 직면할 수밖에 없다. 이에 대한 대응 방식은 다양하다. 앞서 살펴본 근로활동의 지속이나 지출 조정 외에도 보유 자산을 활용하거나 차입을 늘리는 방식으로 소득 감소에 대응할 수 있다. 제4장에서는 이 중 자산과 부채를 활용한 재무적 대응에 주목한다.

소득 감소에 대응하여 자산을 활용하는 행태의 이론적 근거는 생애주기 가설에서 찾을 수 있다. 생애주기 가설에 따르면 가계는 근로기에 자산을 축적하고, 은퇴 이후 근로소득이 감소하면 축적한 자산을 활용하여 생애 전체의 소비를 평활화한다(Modigliani and Brumberg, 1954). 이에 따라 은퇴 이후에는 저축률이 낮아지거나 음(-)의 저축(dissaving)이 나타날 수 있으며, 자산의 일부가 소비 재원으로 전환될 수 있다. 이러한 관점에서 보면 제도적 공백기에도 근로소득 감소를 보완하기 위해 자산을 활용하거나 부채를 확대하는 재무적 조정이 나타날 수 있다.

다만 노년기 자산 감소 여부와 속도는 일관된 양상을 보이지 않는다. 장수 위험과 의료비 부담에 대한 불확실성은 고령기에도 자산 보유를 지속하게 하는 요인이 될 수 있으며(De Nardi et al, 2010), 자산 유형에 따라 조정 경로도 다르게 나타날 수 있다(Poterba et al, 2011). 국내 연구에서도 자산 유형과 분석 기간에 따라 은퇴 이후 자산의 변화 양상이 달라진다는 결과가 보고되고 있다(유경원 외, 2020; 박명호, 2025). 이는

제도적 공백기 진입 전후의 재무적 변화를 분석할 때 총자산의 증감뿐 아니라 자산 유형별 변화 양상도 함께 살펴볼 필요가 있음을 시사한다.

이러한 맥락에서 제4장의 연구 목적은 중고령 가구가 자산과 부채의 조정을 통해 제도적 공백기에 대응하는 양상을 파악하는 데 있다. 다만 자산 처분이나 차입의 동기와 목적을 직접 확인하기 어렵다는 점을 고려하여, 제도적 공백기 진입 전후에 자산 감소 또는 부채 확대가 다른 연령이나 시기보다 두드러지게 나타나는지를 핵심 연구 질문으로 설정한다. 이를 위해 가계금융복지조사를 이용하여 최근 중고령 가구의 자산·부채 수준과 보유율을 파악하고, 이러한 보유 여건이 소득분위와 고용지위에 따라 어떻게 다른지 살펴본다. 이어 재정패널조사를 이용하여 동일 가구의 자산·부채가 장기간에 걸쳐 어떻게 변화하는지 살펴보고, 제도적 공백기 진입 전후의 변화를 분석한다.

이 장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 중고령 가구의 자산·부채 수준과 구성을 살펴보고, 소득분위 및 고용지위별 보유 여건을 비교하며, 동일 가구의 장기적인 자산·부채 변화를 확인한다. 제3절에서는 재정패널조사를 이용하여 제도적 공백기 진입 전후의 자산·부채 변화를 살펴보고, 제도적 공백기와 자산 감소 및 부채 확대 간의 연관성을 분석한다. 제4절에서는 주요 분석 결과를 요약하고 시사점을 제시한다.

## 제2절 중고령 가구의 자산 및 부채 구조 변화

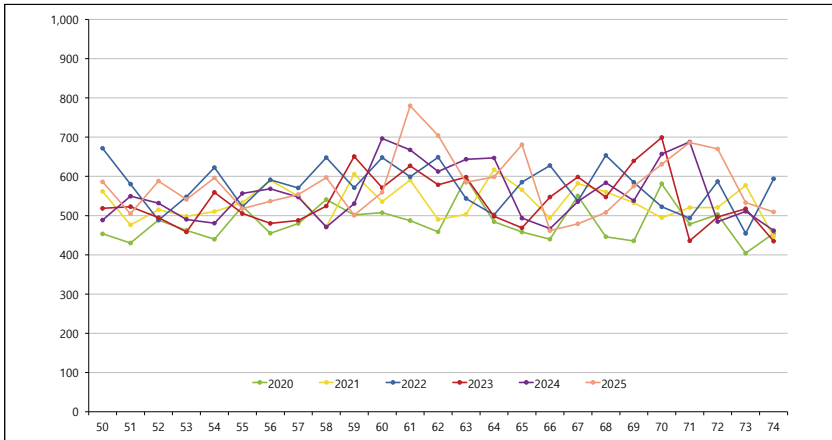
### 1. 연령별 자산 및 부채 수준과 구성

먼저 가계금융복지조사 2020~2025년 자료를 이용하여 가구주 연령별 자산·부채 수준과 자산 구성을 살펴보았다.<sup>1)</sup> [그림 4-1]은 2020~2025년

가구주 연령별 평균 순자산 수준을, [그림 4-2]는 평균 자산·부채 수준과 자산 유형별 구성을 보여준다. 이를 살펴보면, 분석 기간 동안 평균 총자산과 순자산은 연도와 연령에 따라 등락하였으나, 60세 전후에 급격히 감소하는 패턴이 모든 연도에서 일관되게 나타나지는 않았다. 자산 유형별로는 모든 연도에서 부동산 자산이 총자산의 가장 큰 비중을 차지하였다. 2025년 가구주 연령별 자산·부채 수준과 구성비를 제시한 <표 4-1>에서도 이러한 부동산 중심의 자산 구성이 유사하게 나타났다. 이처럼 중고령 가구의 자산이 부동산에 집중되어 있다는 점은 제도적 공백기에 활용할 수 있는 자산의 유동성이 총자산 규모에 비해 제한적일 가능성을 시사한다.

[그림 4-1] 가계금융복지조사의 가구주 연령별 평균 순자산: 2020~2025년

(단위: 세, 백만 원)



주: 1) 가구주 연령 50~74세의 1세별 결과임.

2) 금액은 2025년 기준 실질 백만 원으로 환산함.

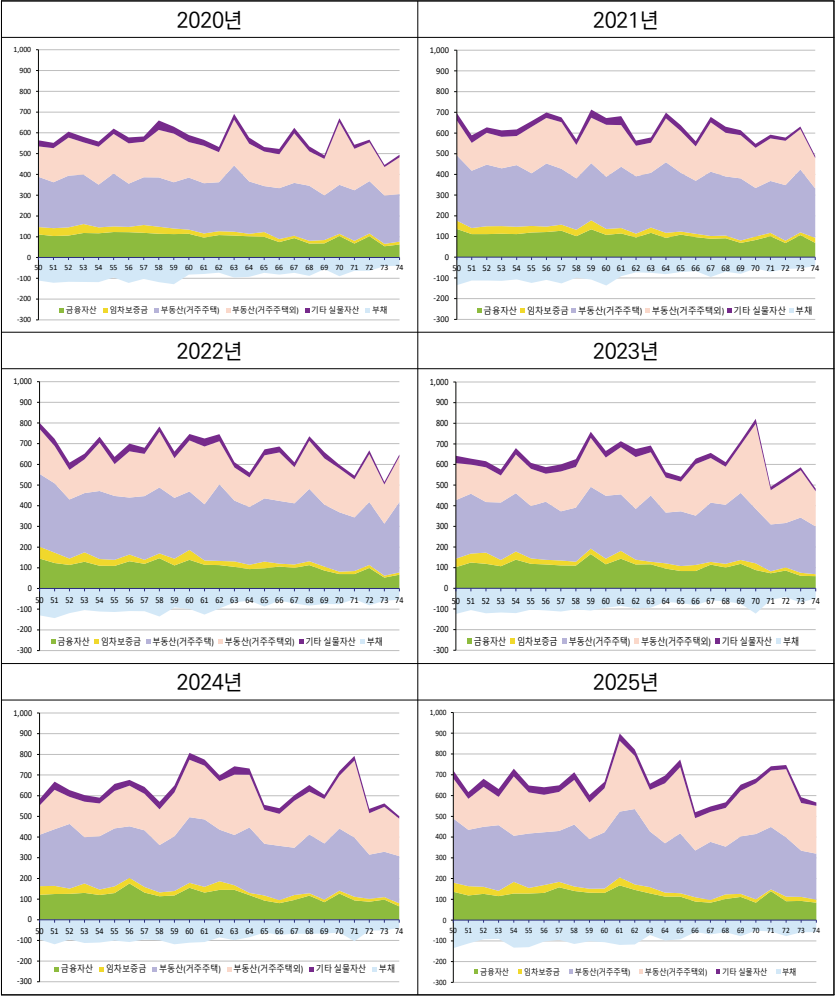
출처: “가계금융복지조사”, 국가데이터처·한국은행·금융감독원, 2020~2025년 가구자료(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

1) 여기서 자산과 부채는 가구 전체의 보유액을 의미하며, 가구주의 만 연령을 기준으로 분류하였다. 모든 금액은 소비자물가지수를 이용하여 2025년 실질가격으로 환산하였다.

86 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

[그림 4-2] 가계금융복지조사의 연령별 자산·부채 수준과 구성: 2020~2025년

(단위: 세, 백만 원)



주: 1) 가구주 연령 50~74세의 1세별 결과임.

2) 금액은 2025년 기준 실질 백만 원으로 환산함.

출처: “가계금융복지조사”, 국가데이터처·한국은행·금융감독원, 2020~2025년 가구자료(마이크로 데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

〈표 4-1〉 가구주 연령별 가구 자산·부채

| 가구주 연령  |                       | (2025년 기준, 단위: 백만 원, 배, %) |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |  |  |
|---------|-----------------------|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--|--|
|         |                       | 55                         | 56              | 57              | 58              | 59              | 60              | 61              | 62              | 63              | 64              |  |  |
| 금융자산    |                       | 127.6<br>(19.7)            | 131.3<br>(20.5) | 157.9<br>(24.3) | 140.2<br>(19.7) | 132.1<br>(21.9) | 131.4<br>(19.7) | 167.4<br>(18.6) | 145.7<br>(17.7) | 128.3<br>(19.5) | 113.0<br>(16.2) |  |  |
|         | 임차보증금                 | 27.4<br>(4.2)              | 37.4<br>(5.8)   | 26.7<br>(4.1)   | 22.1<br>(3.1)   | 19.1<br>(3.2)   | 20.2<br>(3.0)   | 38.7<br>(4.3)   | 26.1<br>(3.2)   | 30.7<br>(4.7)   | 19.6<br>(2.8)   |  |  |
| 부동산 자산  | 거주 주택                 | 262.3<br>(40.5)            | 254.8<br>(39.8) | 245.0<br>(37.8) | 297.8<br>(41.8) | 239.2<br>(39.7) | 272.0<br>(40.9) | 316.2<br>(35.2) | 363.5<br>(44.2) | 268.3<br>(40.9) | 237.5<br>(34.1) |  |  |
|         | 거주 주택 외 <sup>2)</sup> | 198.2<br>(30.6)            | 180.3<br>(28.2) | 188.3<br>(29.0) | 214.9<br>(30.2) | 176.4<br>(29.3) | 211.5<br>(31.8) | 341.4<br>(38.0) | 255.8<br>(31.1) | 200.6<br>(30.6) | 289.4<br>(41.6) |  |  |
|         | 소계                    | 460.6<br>(71.0)            | 435.1<br>(68.0) | 433.3<br>(66.8) | 512.6<br>(72.0) | 415.5<br>(69.0) | 483.5<br>(72.6) | 657.6<br>(73.1) | 619.3<br>(75.4) | 468.9<br>(71.4) | 526.9<br>(75.7) |  |  |
| 기타 실물자산 |                       | 32.7<br>(5.0)              | 36.3<br>(5.7)   | 31.0<br>(4.8)   | 37.2<br>(5.2)   | 35.8<br>(5.9)   | 30.6<br>(4.6)   | 35.4<br>(3.9)   | 30.5<br>(3.7)   | 28.7<br>(4.4)   | 36.7<br>(5.3)   |  |  |
| 자산 합계   |                       | 648.2                      | 640.1           | 648.9           | 712.1           | 602.6           | 665.7           | 899.0           | 821.6           | 656.7           | 696.2           |  |  |
| 부채 합계   |                       | 130.4                      | 103.3           | 95.1            | 115.0           | 101.7           | 106.3           | 119.2           | 117.5           | 71.8            | 97.6            |  |  |
| 순자산     |                       | 517.8                      | 536.8           | 553.8           | 597.2           | 500.9           | 559.4           | 779.8           | 704.1           | 584.9           | 598.5           |  |  |
| 자산/부채   |                       | 4.97                       | 6.20            | 6.82            | 6.19            | 5.93            | 6.26            | 7.54            | 6.99            | 9.14            | 7.13            |  |  |

주: 1) 가구 전체 자산·부채를 2025년 조사자료의 가구주 만 연령으로 분류함.  
2) '거주 주택 외'에는 거주 주택 외 부동산과 계약금·중도금 납입액이 포함됨.

3) 괄호는 구성비를 의미함.

4) 연한 하늘색은 제도적 공백기를 의미함.

출처: "가계금융복지조사", 국가데이터처·한국은행·금융감독원, 2020~2025년 가구자료(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 10. 인출률 분석하여 작성함).

다음으로, <표 4-2>는 가구주 연령대와 소득 5분위별 자산·부채 수준 및 보유율을 보여준다. 두 연령대 모두 소득분위가 높을수록 총자산과 순자산, 부동산 보유율이 대체로 높았다. 총자산은 55~59세에서 1분위 1억 3,740만 원, 5분위 12억 9,430만 원이었으며, 60~64세에서도 각각 1억 2,920만 원과 16억 720만 원으로 큰 차이를 보였다. 모든 분위에서 부동산이 자산의 가장 큰 비중을 차지하였으며, 저소득 가구일수록 제도적 공백기에 활용할 수 있는 자산 기반이 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 다만, 대부분 소득분위에서 60~64세의 자산이 55~59세보다 낮지 않아, 60세 이후 자산이 일관되게 감소하는 양상은 확인되지 않았다.

<표 4-2> 연령대별, 소득 5분위별 가구 자산·부채 수준과 보유율(55~64세)

(2025년 기준, 단위: 백만 원, %)

가. 55~59세

| 소득<br>분위 | 총자산     |          |           |       |      | 총부채   | 순자산     | 부동산<br>보유율 | 부채<br>보유율 |
|----------|---------|----------|-----------|-------|------|-------|---------|------------|-----------|
|          | 계       | 금융<br>자산 | 임차<br>보증금 | 부동산   | 기타   |       |         |            |           |
| 1분위      | 137.4   | 20.9     | 18.4      | 91.6  | 6.5  | 22.6  | 114.8   | 27.9       | 47.1      |
| 2분위      | 246.4   | 52.7     | 18.8      | 160.4 | 14.6 | 40.2  | 206.2   | 56.4       | 55.5      |
| 3분위      | 384.9   | 82.4     | 23.3      | 252.1 | 27.0 | 77.0  | 307.9   | 71.2       | 67.8      |
| 4분위      | 599.3   | 108.5    | 27.7      | 424.8 | 38.2 | 112.4 | 486.9   | 84.9       | 74.3      |
| 5분위      | 1,294.3 | 290.6    | 36.0      | 907.9 | 59.9 | 200.4 | 1,093.9 | 94.1       | 70.9      |

나. 60~64세

| 소득<br>분위 | 총자산     |          |           |         |      | 총부채   | 순자산     | 부동산<br>보유율 | 부채<br>보유율 |
|----------|---------|----------|-----------|---------|------|-------|---------|------------|-----------|
|          | 계       | 금융<br>자산 | 임차<br>보증금 | 부동산     | 기타   |       |         |            |           |
| 1분위      | 129.2   | 28.7     | 11.9      | 83.8    | 4.7  | 21.1  | 108.0   | 37.7       | 36.6      |
| 2분위      | 360.9   | 58.0     | 17.7      | 267.1   | 18.2 | 57.7  | 303.2   | 68.4       | 52.9      |
| 3분위      | 540.2   | 88.7     | 23.2      | 399.7   | 28.6 | 70.5  | 469.7   | 84.2       | 64.3      |
| 4분위      | 707.2   | 126.4    | 25.6      | 516.2   | 39.0 | 102.5 | 604.7   | 86.1       | 64.3      |
| 5분위      | 1,607.2 | 308.3    | 46.8      | 1,194.2 | 57.9 | 209.2 | 1,398.0 | 92.9       | 72.4      |

주: 1) 자산·부채 금액은 0을 포함한 가중평균이며, 보유율은 해당 금액이 0보다 큰 가구의 비율임.  
출처: “가계금융복지조사”, 국가데이터처·한국은행·금융감독원, 2020~2025년 가구자료(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

고용형태별로도 자산 보유 여건에 차이가 나타났다(〈표 4-3〉 참조). 두 연령대 모두 고용주의 총자산과 순자산이 가장 많고, 임시·일용근로자가 가장 적었다. 상용근로자의 자산 수준과 부동산 보유율도 임시·일용근로자보다 높았다. 한편, 비취업 가구의 자산은 상용근로자보다 적지만 임시·일용근로자보다 많아, 취업 여부만으로 자산 보유 여건을 단순히 구분하기는 어려웠다. 또한 모든 고용형태에서 60~64세 가구의 자산 수준이 55~59세보다 낮지 않아, 60세 전후에 자산이 일관되게 감소하는 양상은 확인되지 않았다.

〈표 4-3〉 연령대별, 고용형태별 가구 자산·부채 수준과 보유율(55~64세)

(2025년 기준, 단위: 백만 원, %)

가. 55~59세

| 고용<br>형태        | 총자산     |          |           |       |       | 총부채   | 순자산   | 부동산<br>보유율 | 부채<br>보유율 |
|-----------------|---------|----------|-----------|-------|-------|-------|-------|------------|-----------|
|                 | 계       | 금융<br>자산 | 임차<br>보증금 | 부동산   | 기타    |       |       |            |           |
| 상용근로자           | 722.0   | 166.8    | 31.5      | 500.2 | 23.5  | 112.3 | 609.7 | 80.3       | 67.2      |
| 임시·일용근로자        | 296.3   | 53.6     | 18.9      | 212.8 | 11.0  | 46.8  | 249.6 | 47.0       | 54.9      |
| 고용주             | 1,245.4 | 215.3    | 35.3      | 883.2 | 111.7 | 265.7 | 979.7 | 88.0       | 80.9      |
| 자영자·무급가족<br>종사자 | 581.1   | 109.5    | 18.4      | 389.6 | 63.6  | 112.9 | 468.2 | 78.2       | 72.1      |
| 비취업             | 469.8   | 99.0     | 22.1      | 333.4 | 15.2  | 57.0  | 412.8 | 48.8       | 46.8      |

나. 60~64세

| 고용<br>형태        | 총자산     |          |           |         |       | 총부채   | 순자산     | 부동산<br>보유율 | 부채<br>보유율 |
|-----------------|---------|----------|-----------|---------|-------|-------|---------|------------|-----------|
|                 | 계       | 금융<br>자산 | 임차<br>보증금 | 부동산     | 기타    |       |         |            |           |
| 상용근로자           | 868.2   | 165.7    | 37.7      | 640.6   | 24.1  | 122.0 | 746.2   | 80.6       | 61.7      |
| 임시·일용근로자        | 433.2   | 73.0     | 23.3      | 322.2   | 14.7  | 37.7  | 395.5   | 64.2       | 55.3      |
| 고용주             | 1,395.0 | 204.4    | 29.7      | 1,045.6 | 115.3 | 279.7 | 1,115.2 | 90.6       | 80.2      |
| 자영자·무급가족<br>종사자 | 722.2   | 119.1    | 20.4      | 529.0   | 53.7  | 92.2  | 630.0   | 84.3       | 67.7      |
| 비취업             | 640.2   | 137.0    | 19.6      | 467.7   | 16.0  | 82.3  | 557.9   | 68.9       | 48.4      |

주: 1) 자산·부채 금액은 0을 포함한 가중평균이며, 보유율은 해당 금액이 0보다 큰 가구의 비율임.  
출처: “가계금융복지조사”, 국가데이터처·한국은행·금융감독원, 2020~2025년 가구자료(마이크로데이터통합서비스(MDIS), 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

## 2. 개별 가구의 자산 및 부채 변화

앞선 분석은 연령별 가구 평균을 비교한 것으로, 동일 가구가 제도적 공백기에 진입하는 과정에서 자산·부채가 어떻게 변화하는지는 직접 보여주지 않는다. 이에 재정패널조사 8~17차 자료(2014~2023년)를 이용하여 동일 가구의 자산·부채 변화를 추적하였다. 분석 대상은 조사 기간 동안 가구주가 변경되지 않았고 모든 연도의 자산·부채 정보가 관측된 691가구이다.

〈표 4-4〉~〈표 4-8〉은 각각 총자산, 부채, 순자산, 부동산 자산 및 금융자산의 평균 보유액 변화를 보여준다. 각 표의 행은 2014년 가구주 연령을 기준으로 구분한 동일 가구 집단이다. 예를 들어, 2014년 가구주가 55세였던 코호트는 2023년에 64세가 된다. 이를 통해 조사 연도별 표본 구성 변화의 영향을 줄이면서, 동일 가구로 구성된 코호트가 연령 증가와 함께 제도적 공백기를 거치는 동안 자산·부채 보유액이 어떻게 변화했는지 살펴볼 수 있다.

먼저, 총자산은 일부 고령 코호트를 제외하면 관측 기간 동안 대체로 증가하였다(〈표 4-4〉 참조). 제도적 공백기를 경험한 2014년 기준 55~60세 코호트에서도 제도적 공백기 진입 이후 총자산이 지속적으로 감소하는 공통된 양상은 확인되지 않았다. 55~57세 코호트에서는 제도적 공백기 기간에도 총자산이 대체로 증가하였고, 나머지 코호트에서는 일시적인 등락이 나타났다.

총부채는 다수 코호트에서 감소하였으나 연도별 변동이 컸으며, 일부 코호트에서는 유지되거나 증가하였다(〈표 4-5〉 참조). 제도적 공백기 전후에 부채가 일관되게 확대되거나 축소되는 양상은 나타나지 않았다. 순자산은 총자산과 유사한 흐름을 보였다(〈표 4-6〉 참조). 총자산 증가와

부채 감소가 함께 나타나 순자산이 증가한 코호트가 많았으며, 제도적 공백기 진입 이후 순자산이 지속적으로 감소하는 양상은 확인되지 않았다. 이는 60세 전후의 평균적인 자산 감소가 뚜렷하지 않았던 앞의 횡단면 분석과도 대체로 일치한다.

자산 유형별로 보면 부동산 자산은 총자산과 대체로 유사하게 변화하였다(〈표 4-7〉 참조). 대부분의 코호트에서 2023년 보유액이 2014년보다 증가했지만, 일부 코호트에서는 감소하거나 정체되었다. 제도적 공백기 동안의 변화 방향도 코호트별로 달라, 제도적 공백기 진입 이후 부동산 자산이 일관되게 감소하는 양상은 확인되지 않았다.<sup>2)</sup> 금융자산은 부동산 자산보다 규모가 작고 연도별 변동성이 컸지만, 대부분의 코호트에서 2023년 보유액이 2014년보다 많았다(〈표 4-8〉 참조). 제도적 공백기 동안의 증감 방향은 코호트별로 엇갈렸으며, 금융자산이 지속적으로 감소하는 양상은 나타나지 않았다.

종합하면, 동일 가구로 구성된 코호트의 평균에서는 제도적 공백기 진입 전후에 자산 감소나 부채 확대가 일관되게 나타나지 않았다. 총자산과 순자산은 대체로 증가하고 부채는 감소하는 경향을 보였으며, 부동산 자산과 금융자산의 변화는 코호트별로 상이하였다. 다만 코호트 평균은 가구별로 상반된 변화를 상쇄할 수 있으므로, 이후 분석에서는 개별 가구의 자산·부채 변화와 제도적 공백기 간의 연관성을 살펴본다.

2) 다만 보유액 변화에는 자산가격 변동이 포함되므로, 이를 부동산의 취득이나 처분으로 직접 해석하기는 어렵다.

## 92 중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안

〈표 4-4〉 2014년 기준연령별 평균 총자산 추이

(단위: 백만 원, %)

| 기준<br>연령 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 연평균<br>증가율 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 55       | 450.1 | 478.8 | 479.6 | 481.7 | 549.9 | 565.9 | 677.2 | 689.2 | 694.6 | 648.6 | 4.1        |
| 56       | 506.5 | 498.8 | 561.7 | 563.7 | 586.3 | 601.2 | 780.8 | 730.0 | 711.3 | 712.8 | 3.9        |
| 57       | 478.0 | 505.6 | 509.5 | 553.7 | 570.8 | 562.5 | 636.3 | 688.2 | 651.7 | 627.0 | 3.1        |
| 58       | 416.8 | 463.8 | 447.0 | 505.1 | 493.4 | 553.0 | 672.7 | 627.3 | 607.6 | 610.2 | 4.3        |
| 59       | 528.2 | 550.0 | 547.6 | 589.0 | 624.8 | 627.8 | 693.3 | 702.7 | 662.0 | 671.1 | 2.7        |
| 60       | 556.2 | 522.4 | 579.1 | 601.0 | 554.3 | 614.7 | 747.1 | 712.4 | 720.7 | 667.7 | 2.1        |
| 61       | 379.3 | 378.9 | 378.5 | 385.6 | 410.8 | 421.6 | 529.1 | 530.6 | 511.5 | 518.4 | 3.5        |
| 62       | 384.7 | 367.3 | 327.4 | 354.6 | 417.9 | 335.5 | 459.0 | 455.7 | 342.2 | 370.9 | -0.4       |
| 63       | 401.3 | 391.4 | 389.4 | 407.5 | 424.6 | 472.6 | 476.9 | 445.7 | 433.0 | 441.0 | 1.1        |
| 64       | 394.8 | 391.6 | 440.0 | 566.3 | 441.4 | 502.1 | 486.5 | 477.7 | 454.2 | 483.6 | 2.3        |

주: 1) 재정패널 8~17차에 모두 관측되고 가구주가 바뀌지 않았으며, 자산·부채 정보가 전 기간 완전한 691가구를 대상으로 산출함.

2) 기준연령은 2014년 말 가구주 연령이며, 이후 연도에는 동일 가구주가 매년 1세씩 증가함.

3) 2014년 기준연령별 동일 가구의 평균임. 금액은 2025년 기준 실질 백만 원임.

4) 연평균 증가율은 2014~2023년 9년간의 연평균 변화율임.

5) 연한 하늬색은 제도적 소득공백기를 의미하며, 연한 노란색은 65세 이상을 의미함.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

〈표 4-5〉 2014년 기준연령별 평균 총부채 추이

(단위: 백만 원, %)

| 기준<br>연령 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 연평균<br>증가율 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| 55       | 76.0 | 70.1 | 89.7 | 53.1 | 80.7 | 69.2 | 68.5 | 64.4 | 64.5 | 51.2 | -4.3       |
| 56       | 86.1 | 64.0 | 64.8 | 73.4 | 57.1 | 39.2 | 76.0 | 55.5 | 66.2 | 87.7 | 0.2        |
| 57       | 51.9 | 54.3 | 57.7 | 48.9 | 49.0 | 53.7 | 59.7 | 75.0 | 52.9 | 48.4 | -0.8       |
| 58       | 38.5 | 28.4 | 28.7 | 40.4 | 36.7 | 18.1 | 32.2 | 23.2 | 18.2 | 18.5 | -7.8       |
| 59       | 53.4 | 71.9 | 39.3 | 72.8 | 78.6 | 57.1 | 74.8 | 75.2 | 56.1 | 55.9 | 0.5        |
| 60       | 62.3 | 44.3 | 75.4 | 71.1 | 64.8 | 46.2 | 49.8 | 67.0 | 55.8 | 42.9 | -4.1       |
| 61       | 35.6 | 50.7 | 46.9 | 45.8 | 37.4 | 45.2 | 45.7 | 56.0 | 32.3 | 36.7 | 0.3        |
| 62       | 37.2 | 50.0 | 21.6 | 20.5 | 16.0 | 17.6 | 22.9 | 20.8 | 23.2 | 18.6 | -7.4       |
| 63       | 63.1 | 86.3 | 63.2 | 49.3 | 34.3 | 27.7 | 77.1 | 25.4 | 53.6 | 22.0 | -11.0      |
| 64       | 67.1 | 59.4 | 63.5 | 69.1 | 79.0 | 71.6 | 89.0 | 75.5 | 54.1 | 68.7 | 0.3        |

주: 1) 재정패널 8~17차에 모두 관측되고 가구주가 바뀌지 않았으며, 자산·부채 정보가 전 기간 완전한 691가구를 대상으로 산출함.

2) 기준연령은 2014년 말 가구주 연령이며, 이후 연도에는 동일 가구주가 매년 1세씩 증가함.

3) 2014년 기준연령별 동일 가구의 평균임. 금액은 2025년 기준 실질 백만 원임.

4) 연평균 증가율은 2014~2023년 9년간의 연평균 변화율임.

5) 연한 하늬색은 제도적 공백기를 의미하며, 연한 노란색은 65세 이상을 의미함.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

〈표 4-6〉 2014년 기준연령별 평균 순자산 추이

(단위: 백만 원, %)

| 기준<br>연령 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 연평균<br>증가율 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 55       | 374.0 | 408.7 | 389.9 | 428.6 | 469.2 | 496.7 | 608.7 | 624.8 | 630.1 | 597.4 | 5.3        |
| 56       | 420.5 | 434.8 | 496.9 | 490.3 | 529.1 | 562.0 | 704.8 | 674.5 | 645.1 | 625.1 | 4.5        |
| 57       | 426.1 | 451.3 | 451.8 | 504.8 | 521.8 | 508.9 | 576.5 | 613.2 | 598.8 | 578.6 | 3.5        |
| 58       | 378.4 | 435.4 | 418.3 | 464.7 | 456.7 | 534.9 | 640.5 | 604.1 | 589.4 | 591.6 | 5.1        |
| 59       | 474.8 | 478.1 | 508.3 | 516.2 | 546.2 | 570.7 | 618.4 | 627.5 | 606.0 | 615.1 | 2.9        |
| 60       | 493.8 | 478.1 | 503.8 | 530.0 | 489.5 | 568.5 | 697.3 | 645.4 | 664.9 | 624.8 | 2.6        |
| 61       | 343.7 | 328.3 | 331.6 | 339.8 | 373.4 | 376.4 | 483.4 | 474.6 | 479.3 | 481.7 | 3.8        |
| 62       | 347.5 | 317.3 | 305.8 | 334.0 | 401.9 | 317.9 | 436.2 | 434.9 | 319.0 | 352.2 | 0.1        |
| 63       | 338.2 | 305.1 | 326.3 | 358.2 | 390.3 | 444.8 | 399.8 | 420.3 | 379.5 | 419.0 | 2.4        |
| 64       | 327.8 | 332.2 | 376.5 | 497.2 | 362.5 | 430.5 | 397.6 | 402.3 | 400.1 | 414.8 | 2.7        |

주: 1) 재정패널 8~17차에 모두 관측되고 가구주가 바뀌지 않았으며, 자산·부채 정보가 전 기간 완전한 691가구를 대상으로 산출함.

2) 기준연령은 2014년 말 가구주 연령이며, 이후 연도에는 동일 가구주가 매년 1세씩 증가함.

3) 2014년 기준연령별 동일 가구의 평균임. 금액은 2025년 기준 실질 백만 원임.

4) 연평균 증가율은 2014~2023년 9년간의 연평균 변화율임.

5) 연한 하늘색은 제도적 공백기를 의미하며, 연한 노란색은 65세 이상을 의미함.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

〈표 4-7〉 2014년 기준연령별 평균 부동산 자산 추이

(단위: 백만 원, %)

| 기준<br>연령 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 연평균<br>증가율 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 55       | 340.2 | 386.3 | 389.5 | 392.4 | 449.1 | 462.7 | 544.7 | 545.0 | 562.8 | 507.3 | 4.5        |
| 56       | 411.5 | 424.7 | 472.3 | 455.5 | 477.0 | 509.0 | 658.3 | 623.0 | 608.5 | 617.6 | 4.6        |
| 57       | 411.5 | 427.6 | 447.4 | 478.8 | 496.2 | 492.1 | 542.7 | 603.0 | 562.5 | 548.9 | 3.3        |
| 58       | 343.4 | 366.7 | 342.6 | 405.1 | 383.2 | 454.4 | 540.6 | 511.9 | 482.3 | 483.9 | 3.9        |
| 59       | 423.2 | 438.1 | 471.4 | 495.3 | 517.7 | 507.4 | 574.0 | 579.9 | 527.4 | 519.9 | 2.3        |
| 60       | 473.3 | 452.7 | 493.6 | 500.5 | 463.4 | 536.6 | 655.2 | 620.9 | 616.3 | 576.7 | 2.2        |
| 61       | 302.4 | 302.8 | 308.0 | 301.0 | 325.8 | 313.6 | 417.1 | 425.1 | 416.5 | 402.3 | 3.2        |
| 62       | 319.5 | 298.9 | 246.1 | 278.6 | 335.3 | 248.1 | 305.2 | 367.2 | 258.2 | 283.6 | -1.3       |
| 63       | 332.4 | 328.4 | 316.3 | 341.4 | 336.8 | 357.0 | 379.7 | 348.6 | 332.3 | 349.7 | 0.6        |
| 64       | 308.3 | 317.1 | 352.9 | 467.1 | 342.6 | 399.3 | 401.6 | 377.9 | 358.0 | 384.9 | 2.5        |

주: 1) 재정패널 8~17차에 모두 관측되고 가구주가 바뀌지 않았으며, 자산·부채 정보가 전 기간 완전한 691가구를 대상으로 산출함.

2) 기준연령은 2014년 말 가구주 연령이며, 이후 연도에는 동일 가구주가 매년 1세씩 증가함.

3) 2014년 기준연령별 동일 가구의 평균임. 금액은 2025년 기준 실질 백만 원임.

4) 연평균 증가율은 2014~2023년 9년간의 연평균 변화율임.

5) 연한 하늘색은 제도적 공백기를 의미하며, 연한 노란색은 65세 이상을 의미함.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

〈표 4-8〉 2014년 기준연령별 평균 금융자산 추이

(단위: 백만 원, %)

| 기준<br>연령 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020  | 2021 | 2022 | 2023  | 연평균<br>증가율 |
|----------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|-------|------------|
| 55       | 76.4 | 59.0 | 58.3 | 59.0 | 65.8 | 65.4 | 94.7  | 98.4 | 92.3 | 90.3  | 1.9        |
| 56       | 60.7 | 48.9 | 61.2 | 69.3 | 74.2 | 57.4 | 90.7  | 75.6 | 85.2 | 71.2  | 1.8        |
| 57       | 42.4 | 51.0 | 43.5 | 45.8 | 47.6 | 46.8 | 62.5  | 59.1 | 66.7 | 57.3  | 3.4        |
| 58       | 55.5 | 59.6 | 70.5 | 64.1 | 73.1 | 64.2 | 94.7  | 90.1 | 94.0 | 92.5  | 5.8        |
| 59       | 81.2 | 87.5 | 64.2 | 73.5 | 87.1 | 76.3 | 93.4  | 88.7 | 98.6 | 116.3 | 4.1        |
| 60       | 67.6 | 55.4 | 69.4 | 81.4 | 64.5 | 57.7 | 72.0  | 73.0 | 86.0 | 69.9  | 0.4        |
| 61       | 59.8 | 57.9 | 51.5 | 64.7 | 63.8 | 78.0 | 76.8  | 72.2 | 73.2 | 86.8  | 4.2        |
| 62       | 47.2 | 50.5 | 43.8 | 62.5 | 67.0 | 60.8 | 117.7 | 69.3 | 65.4 | 68.0  | 4.1        |
| 63       | 56.7 | 46.9 | 56.7 | 51.2 | 58.0 | 59.9 | 66.1  | 68.5 | 84.1 | 71.6  | 2.6        |
| 64       | 61.4 | 58.1 | 69.7 | 65.5 | 73.5 | 75.6 | 60.8  | 70.8 | 70.9 | 68.6  | 1.2        |

주: 1) 재정패널 8~17차에 모두 관측되고 가구주가 바뀌지 않았으며, 자산·부채 정보가 전 기간 완전한 691가구를 대상으로 산출함.

2) 기준연령은 2014년 말 가구주 연령이며, 이후 연도에는 동일 가구주가 매년 1세씩 증가함.

3) 2014년 기준연령별 동일 가구의 평균임. 금액은 2025년 기준 실질 백만 원임.

4) 연평균 증가율은 2014~2023년 9년간의 연평균 변화율임.

5) 연한 하늘색은 제도적 공백기를 의미하며, 연한 노란색은 65세 이상을 의미함.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

### 제3절 제도적 소득공백기 전후의 자산 및 부채 변화

#### 1. 제도적 공백기 진입 전후의 자산 및 부채 변화

여기에서는 재정패널조사를 활용하여 제도적 공백기 진입 전후의 자산 및 부채 변화를 살펴본다. 자산 감소와 부채 증가를 함께 반영하는 종합적인 재무상태 지표로 순자산을 사용하여, 큰 폭의 재무상태 악화가 특정 연령이나 제도적 단계에 집중되는지를 살펴본다.

먼저, 〈표 4-9〉는 50~69세 가구주 가운데 직전 연도 순자산이 양수인 가구를 대상으로, 순자산이 전년보다 일정 비율 이상 감소한 가구의 비율

을 산출한 것이다. 이에 따르면, 순자산 감소는 모든 연령에서 관찰되었으나, 법정 정년인 60세 전후나 제도적 공백기에 해당하는 60~62세에 감소 가구 비율이 뚜렷하게 높아지는 양상은 나타나지 않았다. 이러한 결과는 감소 기준을 달리 적용해도 유사하게 나타났다.

국민연금 노령연금의 지급연령이 62세인 집단을 제도적 공백기 이전, 제도적 공백기 및 지급개시연령 도달 이후로 구분한 결과도 이와 유사하였다(〈표 4-10〉 참조). 순자산이 20% 이상 감소한 가구의 비율은 제도적 공백기 이전 19.88%, 제도적 공백기 18.27%, 지급개시연령 도달 이후 19.85%로, 제도적 공백기에 특별히 높아지지 않았다. 다른 감소 기준에서도 같은 경향이 나타나, 제도적 공백기에 순자산 감소가 집중되거나 큰 폭의 감소가 더 빈번해지는 양상은 확인되지 않았다.<sup>3)</sup>

〈표 4-9〉 가구주 연령별 순자산액 감소 가구 비율

(단위: %)

| 구분        | 50   | 51   | 52   | 53   | 54   | 55   | 56   | 57   | 58   | 59   |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 20% 이상 감소 | 18.6 | 19.0 | 21.3 | 17.8 | 19.1 | 20.4 | 19.9 | 20.4 | 17.9 | 20.9 |
| 30% 이상 감소 | 13.6 | 13.7 | 15.3 | 12.2 | 12.8 | 14.6 | 14.2 | 14.6 | 12.2 | 14.7 |
| 40% 이상 감소 | 10.3 | 9.9  | 11.0 | 8.8  | 9.2  | 9.8  | 10.8 | 11.3 | 9.6  | 10.8 |
| 50% 이상 감소 | 7.6  | 6.4  | 8.8  | 6.2  | 7.2  | 7.1  | 7.2  | 7.4  | 6.7  | 8.5  |
| 구분        | 60   | 61   | 62   | 63   | 64   | 65   | 66   | 67   | 68   | 69   |
| 20% 이상 감소 | 18.1 | 21.1 | 21.6 | 20.1 | 22.3 | 22.2 | 21.4 | 22.9 | 19.0 | 22.8 |
| 30% 이상 감소 | 12.0 | 15.7 | 15.7 | 14.2 | 14.8 | 15.8 | 14.8 | 14.7 | 13.7 | 15.3 |
| 40% 이상 감소 | 8.1  | 10.4 | 10.8 | 9.7  | 10.1 | 11.5 | 9.4  | 9.9  | 10.6 | 11.5 |
| 50% 이상 감소 | 5.2  | 7.9  | 7.1  | 7.2  | 6.6  | 7.9  | 6.8  | 7.3  | 8.0  | 8.7  |

주: 1) 결과 연령은 귀속 연도 기준 가구주 연령이며, 해당 연령에 도달하기 전년부터의 변화를 뜻함.

2) 각 감소율의 분모는 전년도 순자산이 양수인 가구임.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

3) 제도적 공백기 진입 시점의 순자산 감소가 특정 집단에 집중되는지를 확인하기 위해, 진입 직전 순자산이 양수인 가구를 대상으로 소득 5분위 및 고용형태별 순자산 감소 가구의 비율을 산출하였다(〈부표 1〉 참조). 그러나 소득이 낮을수록 감소율이 높아지는 일관된 경향은 나타나지 않았으며, 고용형태별로는 자영자·무급가족종사자와 비취업 가구의 감소율이 다소 높았으나 집단 간 차이는 전반적으로 크지 않았다.

〈표 4-10〉 국민연금 지급개시연령 62세 집단의 제도적 단계별 변화

(단위: %)

| 제도적 단계       | 연령     | 순자산액<br>20% 이상<br>감소 | 순자산액<br>30% 이상<br>감소 | 순자산액<br>40% 이상<br>감소 | 순자산액<br>50% 이상<br>감소 |
|--------------|--------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 제도적 공백기 이전   | 55~59세 | 19.88                | 14.55                | 10.74                | 7.45                 |
| 제도적 공백기      | 60~61세 | 18.27                | 12.72                | 8.48                 | 5.56                 |
| 지급개시연령 도달 이후 | 62~64세 | 19.85                | 13.13                | 8.93                 | 5.36                 |

주: 1) 출생 연도별 법정 국민연금 지급개시연령이 62세인 집단임.  
 2) 실제 국민연금 수급 여부와 수급액을 확인한 결과가 아님.  
 3) 연령 구간의 길이가 서로 다르므로 각 구간에 포함된 연도 간 전환을 합산한 비율임.  
 출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)  
 를 분석하여 작성함.

정리하면, 앞서 코호트 평균에서 확인한 결과와 마찬가지로, 개별 가구의 연도 간 변화를 기준으로 보더라도 제도적 공백기에 순자산 감소 가구의 비율이 뚜렷하게 높아지는 양상은 나타나지 않았다. 다만 감소 가구의 비율만으로는 제도적 공백기 진입 전후 자산·부채의 수준과 변화 경로를 파악하기 어렵다. 이에 동일 가구의 관측치를 제도적 공백기 진입 시점을 중심으로 재배열하여 자산·부채의 변화를 살펴보았다.

구체적인 분석 방법은 다음과 같다. 먼저, 가구주가 60세에 도달한 귀속연도를 상대시점 0으로 설정하고, 개별 가구의 자료를 상대시점 -3부터 4까지 재배열하였다. 상대시점 -1은 제도적 공백기 진입 직전, 0과 1은 제도적 공백기, 2는 국민연금 지급개시연령 도달 시점이며, 3과 4는 지급개시연령 도달 이후에 해당한다. 분석 대상은 재정패널조사 8~17차 동안 가구주가 동일하고 상대시점 -3부터 4까지 자산·부채 정보가 모두 존재하는 281가구이다. 이들 가구는 모두 국민연금 지급개시연령이 62세로, 제도적 공백기는 60~61세의 2년이다.

〈표 4-11〉에 따르면 총자산과 순자산은 평균과 중앙값 모두 제도적 공백기 동안 증가했으며, 지급개시연령 도달 시점에도 증가세가 이어졌다.

평균 총부채는 제도적 공백기 동안 감소하였고, 지급개시연령 도달 시점에 다시 증가했지만 제도적 공백기 진입 직전보다는 낮은 수준이었다. 따라서 분석 대상 가구에서는 제도적 공백기 동안 자산이 지속적으로 감소하거나 부채가 확대되는 공통된 경로가 나타났다고 보기는 어렵다. [그림 4-3]에서도 총자산과 순자산의 평균과 중앙값은 대체로 동일한 변화 방향을 보였다. 이는 제도적 공백기 동안의 자산 증가가 일부 고액자산 가구의 변화만으로 나타난 결과라고 보기 어렵다는 점을 보여준다.<sup>4)</sup>

〈표 4-11〉 제도적 공백기 진입 전후의 자산 및 부채 수준

(단위: 만 원)

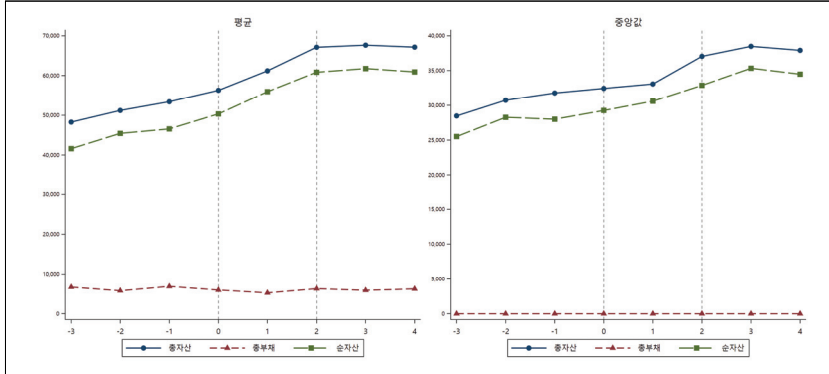
| 시점   | 가구주<br>연령 | 총자산    |      |        |      | 총부채   |       |     |     | 순자산    |      |        |      |
|------|-----------|--------|------|--------|------|-------|-------|-----|-----|--------|------|--------|------|
|      |           | 평균     | 변화율  | 중앙값    | 변화율  | 평균    | 변화율   | 중앙값 | 변화율 | 평균     | 변화율  | 중앙값    | 변화율  |
| t=-3 | 57세       | 48,274 | -    | 28,473 | -    | 6,682 | -     | 0   | -   | 41,592 | -    | 25,507 | -    |
| t=-2 | 58세       | 51,206 | 6.1  | 30,732 | 7.9  | 5,768 | -13.7 | 0   | -   | 45,439 | 9.2  | 28,273 | 10.8 |
| t=-1 | 59세       | 53,417 | 4.3  | 31,775 | 3.4  | 6,854 | 18.8  | 0   | -   | 46,563 | 2.5  | 28,001 | -1.0 |
| t=0  | 60세       | 56,280 | 5.4  | 32,435 | 2.1  | 5,949 | -13.2 | 0   | -   | 50,331 | 8.1  | 29,258 | 4.5  |
| t=1  | 61세       | 61,182 | 8.7  | 33,070 | 2.0  | 5,234 | -12.0 | 0   | -   | 55,948 | 11.2 | 30,598 | 4.6  |
| t=2  | 62세       | 67,117 | 9.7  | 37,047 | 12.0 | 6,282 | 20.0  | 0   | -   | 60,834 | 8.7  | 32,878 | 7.5  |
| t=3  | 63세       | 67,640 | 0.8  | 38,481 | 3.9  | 5,886 | -6.3  | 0   | -   | 61,754 | 1.5  | 35,333 | 7.5  |
| t=4  | 64세       | 67,147 | -0.7 | 37,906 | -1.5 | 6,232 | 5.9   | 0   | -   | 60,915 | -1.4 | 34,485 | -2.4 |

주: 1) 모든 시점의 표본은 동일한 281가구이며, 평균과 중앙값은 무가중으로 산출함. 금액은 2025년 기준 실질 만 원임

- 2) 전년비는 각 시점의 평균 또는 중앙값을 직전 시점의 해당 통계량과 비교하여 산출한 것으로, 개별 가구별 변화율의 평균이나 중앙값과는 다름.
  - 3) 상대시점 -3은 비교 가능한 직전 시점이 없어 전년비를 제시하지 않음. 총부채 중앙값은 모든 시점에서 0이므로 전년비를 산출하지 않음.
  - 4) 상대시점 0은 가구주가 60세에 도달한 제도적 공백기 첫해이며, 상대시점 2는 법정 국민연금 지급개시연령 62세 도달 시점임.
  - 5) 지급개시연령 도달은 법정 연령을 기준으로 하며 실제 국민연금 수급 여부를 뜻하지 않음.
- 출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

4) 다만 총부채의 중앙값이 모든 시점에서 0이라는 것은 표본의 절반 이상이 부채를 보유하지 않았음을 의미하며, 부채 보유 가구의 잔액에 변화가 없었다는 뜻은 아니다.

[그림 4-3] 제도적 공백기 진입 전후의 총자산·총부채·순자산 경로



주: 1) 상대시점 0은 제도적 공백기 진입, 2는 법정 국민연금 지급개시연령 도달 시점임.  
 2) 세로선은 상대시점 0과 2를 표시함.  
 3) 모든 시점의 표본은 동일한 281가구임.  
 4) 금액은 2025년 기준 실질 만 원임.  
 출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)  
 를 분석하여 작성함.

다음으로 [그림 4-4]는 자산 유형별 변화 방향을 비교하기 위해 제도적 공백기 진입 직전인 상대시점 -1의 보유액이 양수인 가구를 대상으로 산출한 자산지수를 보여준다. 각 가구의 기준시점 보유액을 1로 두고 이후 보유액의 변화를 지수화한 다음, 시점별 중앙값을 제시하였다. 기준시점의 보유 가구가 자산 유형마다 다르므로, 유형 간 지수의 크기보다는 각 자산 유형의 시점별 변화 방향을 중심으로 해석할 필요가 있다.

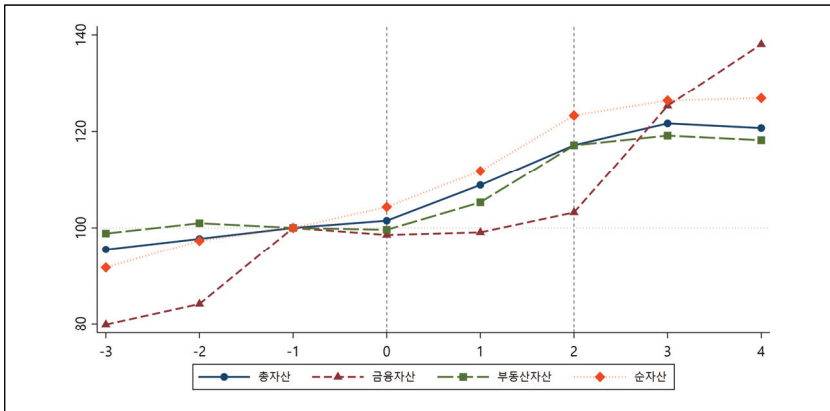
분석 결과, 총자산·부동산 자산·순자산 지수는 제도적 공백기 진입 이후 대체로 상승하였다. 금융자산 지수는 제도적 공백기 동안 진입 직전과 유사한 수준을 유지하다가 지급개시연령 도달 이후 상승하였다. 따라서 특정 자산 유형의 보유액이 제도적 공백기 진입과 동시에 공통적으로 감소하는 양상은 확인되지 않았다.

이러한 결과가 개별 가구에서 자산 감소나 부채 증가가 발생하지 않았음을 의미하는 것은 아니다. 평균이나 중앙값 같은 집계치에서는 가구별

로 서로 다른 변화가 상쇄될 수 있기 때문이다. 그럼에도 제도적 공백기 진입과 함께 평균과 중앙값이 악화하지 않았고, 큰 폭의 자산 감소나 부채 확대가 나타난 가구의 비율도 제도적 공백기 해당 연령대에서 특별히 높지 않았다는 점에서 앞선 연령별 분석과 대체로 일치한다. 다만 이 분석은 국민연금 지급개시연령이 62세이고 전체 상대시점에 걸쳐 관찰된 281가구를 대상으로 하므로, 다른 지급개시연령 집단이나 전체 중고령 가구로 일반화할 때에는 유의할 필요가 있다.

이상의 분석은 제도적 공백기 진입 전후의 자산·부채 변화를 평균, 중앙값 및 변화율을 중심으로 기술한 것으로, 가구 내 반복관측 구조와 연령·조사 시점 등 관련 요인을 동시에 조정한 결과는 아니다. 다음 항에서는 이러한 요인을 고려한 모형을 이용하여 제도적 공백기와 자산 감소 및 부채 확대 간의 조건부 연관성을 분석한다.

[그림 4-4] 제도적 공백기 진입 직전 대비 자산 유형별 변화



주: 1)  $t=-1$ 은 제도적 공백기 진입 직전이며,  $t=0$ 과  $t=1$ 은 제도적 공백기,  $t=2$ 는 법정 지급개시연령 도달 시점임.

2) 지수는  $t=-1$ 의 해당 자산 보유액이 양수인 가구에서 산출한 가구별 지수의 중위수임.

3) 세로선은  $t=0$ 과  $t=2$ 를 나타냄.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

## 2. 제도적 공백기와 자산 및 부채 변화의 연관성

### 가. 분석 방법

앞선 분석에서는 제도적 공백기 진입 전후의 자산·부채 수준과 변화 경로를 살펴보았다. 그러나 이러한 기술통계의 비교만으로는 연령과 조사 시점 등 관련 요인을 고려한 상태에서 제도적 공백기와 자산 감소 또는 부채 확대 간의 조건부 연관성(conditional association)을 확인하기 어렵다. 여기에서는 동일 가구가 여러 해에 걸쳐 반복 관찰되는 재정패널자료의 특성을 반영하기 위해 일반화추정방정식(Generalized Estimating Equations, GEE) 로짓모형을 적용한다.<sup>5)</sup>

분석에는 재정패널조사 8~17차 자료를 이용한다. 분석 단위는 동일한 가구주가 유지되는 인접 조사 연도 간의 전환이며, 분석 대상은 가구주 연령이 55~65세이고 17차 가구 종단가중치가 양수인 관측치로 제한한다.<sup>6)</sup> 또한 결과변수별로 필요한 변수가 모두 관찰된 표본을 사용한다. 모든 금액은 소비자물가지수를 이용하여 2025년 기준 실질가치로 환산한다.

종속변수는 총자산 30% 이상 감소, 부채 확대 및 순자산 30% 이상 감소 여부이다. 총자산과 순자산의 감소율은 직전 연도 보유액이 양수인 전환에서 산출한다.<sup>7)</sup> 기존 부채 보유 가구는 부채가 전년보다 30% 이상 증

5) GEE는 동일 가구의 반복관측 간 상관을 고려하면서 분석 대상 전체에서 나타나는 평균적 연관성을 추정하는 방법이다. 이론적 배경은 Liang and Zeger(1986), 구체적인 추정 방법에 대해서는 StataCorp(2025)를 참조하기 바란다.

6) 가구주가 변경된 전후의 관측치는 가구주 변경에 따른 구성 변화와 자산·부채 변화를 구분하기 어려우므로 분석에서 제외한다.

7) 총자산 및 순자산의 30% 이상 감소는 연도 간 일반적인 변동과 구분되는 큰 폭의 감소를 식별하기 위한 조작적 기준이다. 다만 30%가 유일하게 타당한 기준은 아니므로, 감소 기준을 20%, 40% 및 50%로 변경한 민감도 분석(sensitivity analysis)을 함께 실시하여 분석 결과가 임계값의 선택에 좌우되는지를 확인한다.

가하면서 증가액이 2025년 실질가치 기준 1,000만 원 이상인 경우를 부채 확대로 정의한다. 직전 부채가 0원인 가구는 부채가 1,000만 원 이상 신규로 발생한 경우에 부채 확대로 분류한다.<sup>8)</sup>

구체적인 분석 방법은 다음과 같다. 가구  $i$ 의  $t$ 년도에 사건 유형  $k$ (총 자산 감소, 부채 확대, 순자산 감소)가 발생할 확률을  $\mu_{it}^k$  라고 하면, 제도적 공백기 해당 여부와 사건  $k$ 의 발생 확률 사이의 관계는 (식 4-1)과 같이 표현할 수 있다.

$$\mu_{it}^k = P(Y_{it}^k = 1 | G_{it}, X_{it}), \quad (\text{식 4-1})$$

$$\log\left(\frac{\mu_{it}^k}{1 - \mu_{it}^k}\right) = \beta_0^k + \beta_G^k G_{it} + X_{it}' \beta^k$$

여기서  $G_{it}$ 는 가구주가 법정 정년인 60세 이상이면서 출생 연도별 국민연금 지급개시연령에는 도달하지 않은 제도적 공백기에 해당하는지를 나타낸다.  $X_{it}$ 는 모형에 포함하는 통제변수이다. 기본 모형은 가구주 연령, 조사 차수 및 국민연금 지급개시연령을 범주형 변수로 포함한다. 확장 모형은 여기에 가구주 성별, 직전 연도 가구원 수 및 로그 변환한 직전 연도 실질 가구 경상소득을 추가한다. 직전 연도의 가구원 수와 소득을 사용하는 것은 현재 시점의 값이 제도적 공백기 진입 이후의 가구 조정을 반영할 가능성을 줄이기 위해서이다. 두 모형을 비교하여 관측 가능한 가구 특성을 추가로 고려한 뒤에도 추정치의 방향과 크기가 유지되는지를 살펴본다. 이때, 동일 가구의 연도별 관측치는 서로 관련될 수 있으므로, 가구 내 관측치 간 상관성이 동일하다고 가정하는 교환 가능(exchangeable) 작업상관 구조를 적용한다. 또한 가구 내 반복관측을 고려한 강건 표준오

8) 이러한 기준은 소액 잔액의 변동과 직전 부채가 0원인 경우의 변화율 문제를 줄이면서 일정 규모 이상의 부채 증가를 식별하기 위한 것이다.

차를 산출하고, 모든 모형에 17차 가구 종단가중치를 적용한다.

한편,  $\beta_G^k$ 는 로그오즈 척도의 계수이므로 사건 발생 확률의 차이로 직접 해석하기 어렵다. 이에 주된 결과는 제도적 공백기 여부의 평균한계효과(Average Marginal Effect, AME)로 제시한다. 평균한계효과는 각 관측치의 다른 특성을 관찰값으로 유지한 채 제도적 공백기 여부만 0과 1로 달리 적용하여 산출한 예측확률의 차이를 가중 평균한 값이다.<sup>9)</sup>

GEE 결과가 비선형 모형의 선택에 좌우되는지를 확인하기 위해 선형 확률모형(Linear Probability Model, LPM)을 함께 추정한다. LPM은 각 GEE와 동일한 표본, 통제변수, 종단가중치를 사용하고, 표준오차는 가구 단위로 군집화한다. LPM에서 제도적 공백기 변수의 계수는 사건 발생 확률의 평균적인 차이로 직접 해석할 수 있으므로, GEE 평균한계효과와 LPM 계수의 방향과 크기를 비교하여 결과의 안정성을 점검한다.

전술한 분석의 결과는 다음과 같은 한계를 고려하여 해석할 필요가 있다. 첫째, 제도적 공백기 여부는 가구주 연령과 국민연금 지급개시연령의 조합으로 결정되므로, 동일한 연령과 지급개시연령 집단 안에서 제도적 공백기 가구와 비공백기 가구를 직접 비교한 결과가 아니다. 둘째, 평균한계효과 역시 실제 관찰된 두 집단의 단순한 확률 차이가 아니라 모형에 기초한 예측확률의 차이이다. 셋째, GEE는 가구 내 반복관측의 상관을 고려하지만 관찰되지 않은 가구별 특성을 제거하는 가구 고정효과모형은 아니다. LPM을 이용한 비교도 이러한 한계를 해소하지는 않는다. 따라서 추정치는 제도적 공백기가 자산 감소나 부채 확대를 초래한 인과효과가 아니라, 모형에 포함된 특성과 반복관측 구조를 고려한 조건부 연관성으로 해석해야 한다.

9) 예를 들어, 평균한계효과가 3%p이면, 모형에 포함된 특성을 고려할 때 제도적 공백기에 해당하는 경우의 사건 발생 확률이 그렇지 않은 경우보다 평균 3%포인트 높게 추정된다는 의미이다.

## 나. 분석 결과

〈표 4-12〉는 자산 감소와 부채 확대의 기준을 20%에서 50%까지 달리 하여, 제도적 공백기와 자산·부채 변화 간의 조건부 연관성을 GEE와 LPM으로 추정한 결과를 보여준다. 주 분석인 GEE에서는 모든 기준과 결과변수에서 통계적으로 유의한 연관성이 확인되지 않았다. LPM에서도 순자산 30% 이상 감소의 기본 모형과 확장 모형만 10% 수준에서 유의하였으며, 나머지 추정치는 모두 통계적으로 유의하지 않았다. 5% 유의수준에서는 분석 방법과 기준값에 관계없이 모든 추정치가 통계적으로 유의하지 않았다.

점추정치를 살펴보면, 총자산 감소의 추정치는 2.49~3.29%p, 순자산 감소의 추정치는 4.10~5.45%p로 모두 양(+)의 방향을 보였다. 30% 기준에서 GEE 평균한계효과는 총자산 감소가 기본 모형 3.10%p, 확장 모형 3.04%p였으며, 순자산 감소는 각각 5.45%p와 5.37%p였다. 반면 부채 확대의 추정치는 전체 기준에서 -0.56~0.45%p로 0%p에 가까웠고 기준값에 따라 부호가 달라졌다. 기본 모형과 확장 모형, GEE와 LPM 사이에서 추정치의 방향과 크기는 대체로 유사하였다.

다만 순자산 감소의 30% 기준에서 나타난 LPM의 제한적인 유의성이 GEE 또는 다른 기준값에서는 재현되지 않았다. 따라서 제도적 공백기와 자산 감소 또는 부채 확대 사이의 연관성이 통계적으로 일관되게 확인되었다고 해석하기는 어렵다. 결과변수의 기준값과 모형의 함수 형태를 달리하더라도 통계적으로 유의한 연관성을 확인하기 어렵다는 주된 결론은 달라지지 않았다.

〈표 4-12〉 제도적 공백기와 자산·부채 변화의 GEE 및 LPM 추정 결과

| 구분        |     | 총자산 감소         |                | 부채 확대           |                  | 순자산 감소          |                 |
|-----------|-----|----------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|
|           |     | 기본             | 확장             | 기본              | 확장               | 기본              | 확장              |
| GEE       | 20% | 2.73<br>(3.51) | 2.72<br>(3.51) | 0.12<br>(3.35)  | 0.11<br>(3.33)   | 4.22<br>(4.07)  | 4.16<br>(4.07)  |
|           | 30% | 3.10<br>(3.13) | 3.04<br>(3.12) | 0.01<br>(3.24)  | -0.001<br>(3.22) | 5.45<br>(3.63)  | 5.37<br>(3.63)  |
|           | 40% | 3.22<br>(2.79) | 3.13<br>(2.78) | -0.55<br>(3.12) | -0.56<br>(3.11)  | 4.36<br>(3.47)  | 4.18<br>(3.46)  |
|           | 50% | 2.60<br>(2.68) | 2.49<br>(2.66) | 0.43<br>(3.20)  | 0.41<br>(3.18)   | 4.52<br>(3.48)  | 4.28<br>(3.44)  |
| LPM       | 20% | 2.75<br>(3.52) | 2.75<br>(3.52) | 0.17<br>(2.98)  | 0.14<br>(2.97)   | 4.21<br>(3.79)  | 4.19<br>(3.79)  |
|           | 30% | 3.09<br>(2.97) | 3.08<br>(2.96) | 0.04<br>(2.93)  | 0.02<br>(2.92)   | 5.28*<br>(3.08) | 5.26*<br>(3.08) |
|           | 40% | 3.29<br>(2.67) | 3.28<br>(2.66) | -0.38<br>(2.90) | -0.40<br>(2.89)  | 4.41<br>(2.85)  | 4.34<br>(2.85)  |
|           | 50% | 2.63<br>(2.57) | 2.62<br>(2.56) | 0.45<br>(2.86)  | 0.44<br>(2.85)   | 4.16<br>(2.55)  | 4.1<br>(2.54)   |
| 관측치(전환) 수 |     | 7,541          |                | 7,622           |                  | 7,336           |                 |
| 가구 수      |     | 1,443          |                | 1,450           |                  | 1,430           |                 |

주: 1) GEE 평균한계효과와 LPM 계수는 모두 제도적 공백기 여부에 따른 사건 발생확률의 차이를 나타내며, 단위는 %p임.

2) 결과변수별 GEE·LPM 기본·확장 모형은 동일한 완전 사례 표본과 17차 가구 종단가중치를 사용함. 괄호 안은 GEE의 가구 내 반복관측을 고려한 강건 표준오차와 LPM의 가구 군집 표준오차임.

3) 총자산·순자산 감소는 직전 보유액이 양수인 경우의 기준(20%, 30%, 40%, 50%) 이상 감소를 뜻함. 부채 확대는 각 변화율 기준을 충족하면서 증가액이 1,000만 원 이상인 경우로 정의하며, 직전 부채가 0원인 경우에는 1,000만 원 이상 신규 발생한 경우를 포함함.

4) 기본 모형은 가구주 연령, 조사 차수, 국민연금 지급개시연령을 통제한 결과이며, 확장 모형은 기본 모형에 가구주 성별, 직전 가구원 수, 직전 실질 가구 경상소득을 추가한 결과임.

5) \* p<.10, \*\* p<.05, \*\*\* p<.01.

출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)를 분석하여 작성함.

## 제4절 소결

제4장에서는 중고령 가구의 자산·부채 보유 여건을 살펴보고, 법정 정년 이후 국민연금 지급개시연령에 도달하기 전까지의 제도적 공백기에 자산 감소나 부채 확대를 통해 대응하는지를 분석하였다.

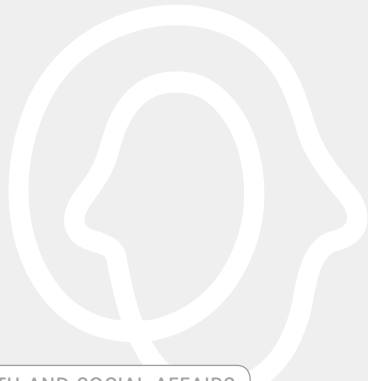
분석 결과, 중고령 가구의 자산은 부동산에 집중되어 있고 금융자산 비중은 낮아, 제도적 공백기에 즉시 활용할 수 있는 자산이 제한적일 가능성이 나타났다. 자산 보유 여건은 소득분위와 고용지위에 따라서도 차이를 보였으며, 특히 저소득 분위와 임시·일용근로자 가구의 자산 기반이 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 그러나 연령별 비교와 동일 가구 추적 분석 모두에서 제도적 공백기 진입 전후에 자산이 지속적으로 감소하거나 부채가 확대되는 공통된 흐름은 관찰되지 않았다.

가구 내 반복관측 구조와 관련 요인을 고려한 일반화추정방정식(GEE) 분석에서도 제도적 공백기 해당 여부와 총자산 감소, 부채 확대 및 순자산 감소 간에 통계적으로 유의한 연관성은 확인되지 않았다. LPM과 20~50% 기준값 민감도 분석에서도 결과는 대체로 유사하였다. 순자산 30% 이상 감소의 LPM 결과에서만 10% 수준의 제한적인 유의성이 나타났으나, 5% 유의수준에서는 모든 추정치가 통계적으로 유의하지 않았다. 종합하면, 자산 감소나 부채 확대가 중고령 가구의 공통적이고 즉각적인 제도적 공백기 대응이라고 볼 만한 일관된 통계적 근거는 확인되지 않았다.

다만 이러한 결과를 제도적 공백기에 경제적 어려움이 발생하지 않았다는 의미로 해석해서는 안 된다. 중고령 가구는 근로 지속이나 재취업, 다른 가구원의 소득, 공적·사적 이전소득, 사적연금 또는 소비 조정 등 다른 수단을 활용하여 제도적 공백기에 대응하고 있을 수 있다. 또한 자산 보유 여건이 취약한 가구에서는 감소시킬 자산 자체가 적을 수 있으므로,

자산 감소가 관찰되지 않았다는 사실을 충분한 대응 여력이 있다는 의미로 해석해서는 안 된다. 부동산 중심의 자산구조로 인해 생활비로 즉시 활용할 수 있는 금융자산이 제한적일 수 있으며, 자산과 소득이 모두 적은 가구는 추가 차입 여력도 부족할 가능성이 있다. 따라서 평균적인 자산·부채 수준이 악화되지 않았거나 제도적 공백기와 자산·부채 변화 간에 통계적으로 유의한 연관성이 확인되지 않았다는 사실만으로, 제도적 공백기의 생활 수준이나 유동성 문제가 크지 않다고 판단해서는 안 된다.

마지막으로, 본 장의 분석은 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 가계금융복지조사의 소득분위·고용지위별 결과는 조사 시점의 가구 간 차이를 보여주는 것으로, 동일 가구의 변화나 고용지위 자체의 효과로 해석할 수 없다. 둘째, 재정패널조사의 자산과 부채는 기준시점의 평가액 또는 잔액이므로 그 변화가 실제 취득·처분이나 차입·상환에 따른 것인지, 자산가격 변동에 따른 것인지 구분할 수 없다. 자산 처분과 차입의 목적도 직접 확인할 수 없다. 셋째, 제도적 공백기는 법정 정년과 국민연금 지급개시 연령을 기준으로 정의한 것으로, 실제 퇴직이나 소득 감소 또는 연금수급 여부와 일치하지 않을 수 있다. 마지막으로, 동일 가구의 변화를 추적한 분석은 계속 조사에 참여한 가구에 한정되어 표본 선택의 영향을 받을 수 있고, 평균 중심의 분석은 가구별 대응의 이질성을 충분히 보여주지 못한다. 일반화추정방정식(GEE) 역시 관찰되지 않은 가구 특성을 제거하는 모형이 아니므로, 분석 결과를 제도적 공백기의 인과효과로 해석해서는 안 된다. 향후 연구에서는 실제 퇴직과 연금 수급, 소득·고용·소비 및 자산 거래 정보를 함께 분석하여 제도적 공백기에 활용되는 대응 경로와 집단별 차이를 구체적으로 확인할 필요가 있다.



## 제5장

### 제도적 소득공백에 대한 인식과 대응

제1절 제도적 공백기 소득보장제도 이용 현황

제2절 은퇴(예정)자의 재무적·비재무적  
대응 전략과 영향

제3절 소결



## 제 5장

# 제도적 소득공백에 대한 인식과 대응

### 제1절 제도적 공백기 소득보장제도 이용 현황

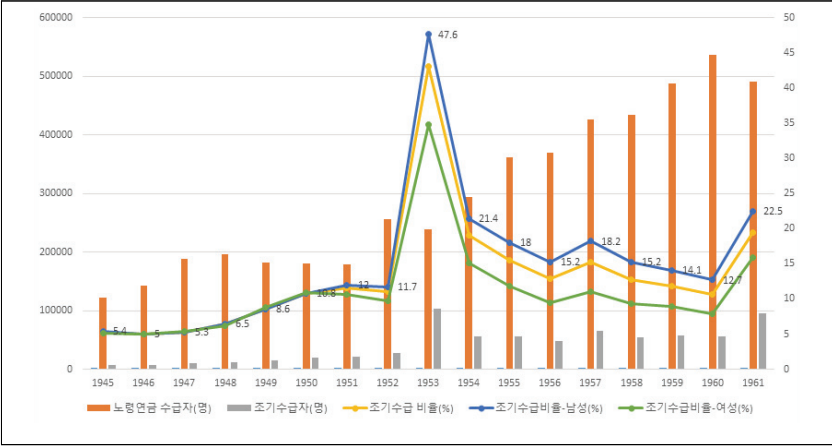
#### 1. 조기노령연금 이용 현황

국민연금제도는 연금수급 연령을 조정한 이후, 수급 시점까지 각 개인이 주체적으로 이 제도적 공백을 메워나갈 것이라고 판단하였다. 지금까지 분석한 바에 따르면 저소득 중고령층은 불가피하게 연금 수급 이전까지 일을 해야만 했고, 충분하지 못한 연금액으로 인해 연금을 받더라도 일을 할 수밖에 없는 상황이다. 평생 일해왔던 직장에서 퇴직하고, 아직 연금은 받지 못해서 발생하는 급격한 소득절벽은 고소득 근로자, 또는 정년을 보장받을 수 있는 사람에 한정된 이야기에 해당한다. 그렇다면 연금 수급연령에 아직 이르지 못하는 못했지만, 노동시장에서 더 일을 하기 어려운 경우에 어떤 선택을 할까? 조기노령연금이 한 대안이 될 수 있다. 조기노령연금은 국민연금 수급개시연령 5년 전부터 수급을 신청할 수 있지만, 수급개시연령 이전 수급 시 1년마다 6%씩의 연금 감액을 적용받는다.

조기노령연금의 선택에도 두 가지 방향이 있다. 먼저, 조기노령연금을 소득의 보충 수단으로 활용하는 경우이다. 조기노령연금을 받고, 연금수급개시연령 이전에도 일을 하고 이후에도 일을 하면서, 65세가 넘어서 이후 기초연금을 수령하는 조합이 있다. 다음으로, 조기노령연금을 노후소득의 여러 조합 장치 중 하나로 활용하는 경우이다. 조기노령연금을 신청하여 연금액을 줄임으로써 연금 수급과 관련된 건강보험료 부담을 회피하는 조합에 해당한다. 전자가 불가피하게 노동을 계속해야 하는 상황에

처한 사람이 하는 선택, 후자가 상당한 연금액을 확보한 사람이 하는 선택에 해당한다.

[그림 5-1] 출생 연도별 조기노령연금 수급자 현황(2024년 12월 기준)



출처: 보건복지부. (2026). 국회연금개혁특별위원회 민간자문위원회 제출자료.

[그림 5-1]은 2024년 12월 기준 출생 연도별 조기노령연금 수급자 현황을 제시하고 있다. 조기노령연금의 수급 신청 가능 기간은 지급개시연령 5년 전부터이므로, 위 그림의 1961년생은 더 이상 조기노령연금을 신규로 신청할 수 없다. 그래서 그림에서 제시한 조기 수급자 수는 각 출생 연도별 조기 수급자의 확정값이라 할 수 있다. 그렇지만 연금 수급은 더 늦게 시작할 수 있어서 수급률은 확정값이라고 하기 어렵지만, 그 경향이 바뀌기는 어려울 것이다. 그림에서 보면 1953년생은 노령연금 수급자 중 조기노령연금 신청자가 43.1%로 압도적이다. 1953~57년생은 원래 55세부터 조기노령연금을 받을 수 있는데, 수급연령이 조정되기 전인 2013년 이전에 이미 조기노령연금 수급이 가능한 연령인 55세에 도달하므로 조기노령연금을 신청할 수 있었다. 이들이 2013년이 되면 지급개시연령 61세

상향을 처음 적용받게 되기 때문에, 조기 수급을 1개월만 하더라도 실제로는 최대 13개월 일찍 연금을 받게 되므로, 다수가 조기노령연금을 신청하였다. 이후 법 개정에 따라 적용 개시 연도별로 지급개시연령을 조정하는 것이 아니라 출생 연도별로 지급개시연령을 조정하기로 하였다. [그림 5-1]을 보면 지급개시연령이 조정되는 코호트의 첫 출생 연도 집단에서 조기노령연금 수급률이 높아지는 것을 알 수 있다. 1953년생, 1957년생, 1961년생이 그에 해당한다. 특히, 1961년생은 22.5%가 조기노령연금을 신청한 것으로 나타나는데, 이들은 지급개시연령 63세가 적용되는 첫 집단이다. 이들 연령대에서 제도적 공백기가 길어짐에 따라 불가피하게 조기노령연금을 신청했을 가능성이 높다. 즉, 지급개시연령이 63세로 조정되면서, 59세 가입 종료 이후에 최대 3년을 수급 대기해야 하는 집단이 조기 수급으로 진입하는 가능성이 커졌다고 해석할 수 있다.

한편, 1961년생이 연금을 수급하게 되는 이 시점부터 국민연금 급여가 건강보험료 부과에 영향을 미치는 등의 결과로 조기 수급이 늘어난 영향도 있을 수 있다. <표 5-1>을 보면 조기노령연금 신규 수급자(출생 연도는 파악할 수 없음)는 2014년 40,257명에서 2024년 112,031명으로 증가하였고, 이 중 20년 이상 가입한 이력이 있는 사람의 비율은 남성의 경우 2014년 47.4%에서 2024년 77.2%까지 증가하였고, 여성의 경우 16.2%에서 34.7%까지 증가한다.

<표 5-1> 조기노령연금 신규 수급자의 가입 기간별 분포

(단위: 명)

| 연도   | 남성     |        | 여성     |        |
|------|--------|--------|--------|--------|
|      | 20년 미만 | 20년 이상 | 20년 미만 | 20년 이상 |
| 2014 | 15,263 | 13,781 | 9,396  | 1,817  |
| 2015 | 13,964 | 17,133 | 9,913  | 2,437  |
| 2016 | 9,790  | 16,055 | 7,958  | 2,361  |
| 2017 | 9,756  | 15,585 | 8,827  | 2,501  |

| 연도      | 남성     |        | 여성     |        |
|---------|--------|--------|--------|--------|
|         | 20년 미만 | 20년 이상 | 20년 미만 | 20년 이상 |
| 2018    | 10,892 | 19,209 | 10,503 | 2,940  |
| 2019    | 11,632 | 24,950 | 12,391 | 4,634  |
| 2020    | 9,746  | 25,129 | 11,731 | 5,277  |
| 2021    | 8,080  | 23,738 | 10,532 | 5,357  |
| 2022    | 8,752  | 28,832 | 14,206 | 7,524  |
| 2023    | 15,731 | 52,307 | 29,620 | 14,373 |
| 2024    | 14,398 | 48,616 | 26,984 | 14,320 |
| 2025.7. | 8,413  | 27,415 | 15,948 | 9,123  |

출처: 보건복지부. (2026). 국회연금개혁특별위원회 민간자문위원회 제출자료.

2. 퇴직연금 수급 현황

현재 한국의 다층 노후소득보장 체계 논의는 중고령층이 활용할 수 있는 노후소득보장 수단으로 퇴직연금을 제도적 공백기를 버티기 위한 중요한 도구로 소개하고 있다. 그렇지만 퇴직연금은 아직까지 충분한 노후 소득보장 수단으로 활용되지 못하고 있다. 2023년 기준 60~64세 퇴직연금 수급자 수는 5만 9천 명에 그치며, 해당 연령대 인구 중 수급률은 2023년 1.4%에 그친다.

〈표 5-2〉 퇴직연금 수급 현황 추이(60~64세)

(단위: 천 명, %, 천 원)

| 시점   | 수급 연령별   | 퇴직연금   |     |           | 개인연금   |     |           |
|------|----------|--------|-----|-----------|--------|-----|-----------|
|      |          | 연금 수급자 | 수급률 | 월평균 수급 금액 | 연금 수급자 | 수급률 | 월평균 수급 금액 |
| 2021 | 60~64세   | 27     | 0.7 | 1,522     | 273    | 6.8 | 552       |
| 2022 | 60~64세   | 39     | 1.0 | 1,494     | 299    | 7.3 | 610       |
| 2023 | 60~64세   | 59     | 1.4 | 1,431     | 321    | 7.7 | 537       |
|      | - 60~62세 | 38     | 1.5 | 1,662     | 196    | 7.9 | 554       |
|      | - 63~64세 | 20     | 1.2 | 991       | 124    | 7.5 | 509       |

출처: 국가데이터처. (2026). 연금통계-연금종류별 연금 수급자.

그렇지만 퇴직연금을 연금 방식으로 수령하는 비율은 2025년 16.5%까지 증가하고 있다. 금액 기준으로는 2025년 61.6%까지 증가하는데, 연금수령 계좌의 평균 적립금이 약 1.49억 원으로, 일시금 수령 계좌의 0.18억 원과 큰 차이를 보인다. 즉, 퇴직연금은 상당한 수준의 퇴직적립금이 쌓일 수 있는 상황에 있던 중고령자들에 한정한 활용 수단에 가깝다. 앞서 살펴본 조기노령연금의 경우와 마찬가지로 제도적 공백기에 이용할 수 있도록 설계된 제도들이 대체로 근로활동기의 소득 불평등의 양상을 그대로 이어받는 경향이 크다고 해석할 수 있다.

〈표 5-3〉 퇴직연금 수급 형태 추이

| 구분   | 퇴직연금 수령 개시 계좌(만 55세 이상) |           |          | 금액 기준 |           |          | 계좌당 연금수령액 |        |
|------|-------------------------|-----------|----------|-------|-----------|----------|-----------|--------|
|      |                         | 일시금<br>수령 | 연금<br>수령 |       | 일시금<br>수령 | 연금<br>수령 | 일시금 수령    | 연금 수령  |
|      | 만 좌                     | %         | %        | 조 원   | %         | %        | 만 원       | 만 원    |
| 2020 | 37.4                    | 96.7      | 3.3      | 8.3   | 71.6      | 28.4     | 1,643     | 18,998 |
| 2021 | 39.7                    | 95.7      | 4.3      | 9.3   | 65.7      | 34.3     | 1,615     | 18,858 |
| 2022 | 45.7                    | 92.9      | 7.1      | 12.1  | 58.1      | 41.9     | 1,652     | 15,550 |
| 2023 | 53.0                    | 89.6      | 10.4     | 15.5  | 50.3      | 49.7     | 1,645     | 13,976 |
| 2024 | 57.3                    | 87.0      | 13.0     | 19.2  | 43.0      | 57.0     | 1,654     | 14,694 |
| 2025 | 60.1                    | 83.5      | 16.5     | 23.9  | 38.4      | 61.6     | 1,832     | 14,891 |

출처: 고용노동부·금융감독원. (각 연도). 퇴직연금 적립금 운용현황 분석.

### 3. 실업급여 수급 현황

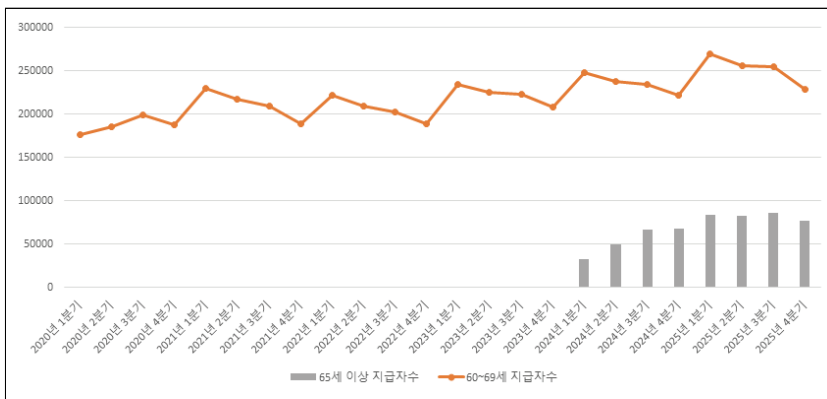
중고령 퇴직자는 정년퇴직 등의 사유로 퇴직한 경우에 실업급여를 수급할 수 있다. [그림 5-2]는 중고령 퇴직자 중 실업급여 수급자를 제시하고 있는데, 실업급여 수급자는 2020년 1분기 이후 꾸준히 증가하고 있는 추세를 보인다. 2024년 1분기 이후부터는 65세 이상자를 제외하고 60~64세 수급자를 파악할 수 있는데, 그 규모는 분기마다 조금씩 달라서

15만 2천여 명에서 21만 6천여 명가량이다.

실업급여 수급은 국민연금의 제도적 공백기를 메우는 중요한 수단이 된다. 실업급여는 최대 9개월간 수급이 가능하므로, 제도적 공백기가 짧은 시기에는 실업급여 수급 이후 국민연금 수급으로의 단계적 이행이 가능하였다. 그렇지만 제도적 공백기가 점차 길어지는 상황이 되므로, 실업급여 수급 이후 다시 재취업과 실업을 반복하는 경향이 발생할 수 있다. 이병희 외(2025, pp.59-61)에 따르면, 59세에 고용보험 피보험 자격 상실을 경험한 사람들 중 근속이 5년 이상이었던 사람은 72.6%가 재취업하고, 5년 미만이었던 사람은 84.2%가 재취업하는데, 두 집단 모두에서 절반 이상이 실업을 경험하고 재취업하는 것이 나타난다. 이병희 외(2025)는 근속 기간이 5년 이상이었던 사람이 실업을 거치지 않고 재취업하는 경향이 조금 더 높은데, 이것은 인적 네트워크나 경력을 활용해 새로운 일자리를 찾을 가능성이 크기 때문이라고 해석하였다.

[그림 5-2] 분기별 60~69세 연령집단의 실업급여 수급 현황

(단위: 명)



출처: 한국고용정보원. (2026). 고용행정통계-실업급여 지급현황(분기) 자료를 이용하여 저자 작성.

## 제2절 은퇴(예정)자의 재무적·비재무적 대응 전략과 영향

앞서 제1절에서는 중고령 퇴직자가 제도적 공백기에 활용할 수 있는 사회보장제도에 대해 간략히 살펴보았다. 제2절에서는 만 55세 이상 은퇴자와 은퇴 예정자의 제도적 공백기에 대한 재무적, 비재무적 대응 전략을 질적 분석을 통해 확인하고자 한다. 면접조사를 통해 중고령층의 국민연금 수급 전 발생하는 제도적 소득공백에 대한 인식과 불안, 노후준비 정도를 파악하여, 제도적 공백기 기간에 개인과 가구가 활용하는 재무적, 비재무적 대응 방식을 확인하는 데 목적이 있다.

중고령층의 은퇴와 연금 수급 사이의 소득공백에 관한 인식과 대응, 이것에 따른 영향을 심층적으로 파악하기 위해서는 질적 자료 수집과 분석이 가장 적합한 연구 방법으로 판단된다. 중고령층의 제도적 공백기에 대한 인식과 불안, 노후준비 정도, 제도적 소득공백 개선을 위해 이들 집단의 정책 요구가 어떠한지 구체적으로 파악·비교하기 위해서는 인지 및 동의 여부를 단순 질문하는 설문조사 방식이 아닌, 면접조사 방식의 접근이 효과적이다. 이하에서는 질적 자료 수집의 연구 방법을 정리하고, 분석 결과를 살펴보도록 하겠다.

### 1. 연구 방법

#### 가. 연구 참여자

본 연구는 은퇴(예정)자의 재무적, 비재무적 대응 전략을 살펴보기 위해 국민연금공단 노후준비 상담 담당자와 은퇴(예정)자를 대상으로 FGI를 실시하였다. 국민연금공단은 노후준비 서비스를 제공하고 있는데, 상담 담당자들은 이 서비스를 제공하는 실무자이다.

〈표 5-4〉 연구 참여자 기본 정보

| 구분                      |            | 참여자 정보 |              |               |                                    | 국민연금<br>가입 기간 |
|-------------------------|------------|--------|--------------|---------------|------------------------------------|---------------|
| 그룹                      | 참여자        | 성별     | 연령<br>(만 나이) | 은퇴 여부         | 재직 일자리 또는<br>은퇴 직전 일자리             |               |
| 국민연금공단<br>노후준비상담<br>담당자 | C1<br>(탐장) | 여      |              |               |                                    |               |
|                         | C2         | 여      |              |               |                                    |               |
|                         | C3<br>(탐장) | 남      |              |               |                                    |               |
|                         | C4         | 남      |              |               |                                    |               |
|                         | C5         | 남      |              |               |                                    |               |
|                         | C6         | 여      |              |               |                                    |               |
| 55세 이상<br>남성 중고령자       | M1         | 남      | 62           | 임금근로<br>이후 은퇴 | 건물관리, 사무직                          | 20년<br>이상     |
|                         | M2         | 남      | 62           | 임금근로<br>이후 은퇴 | 정보통신회사 사무직                         | 30년<br>이상     |
|                         | M3         | 남      | 61           | 임금근로<br>이후 은퇴 | 철강제조업(대기업)<br>사무직 이후 (계약직)<br>감사업무 | 30년<br>이상     |
|                         | M4         | 남      | 59           | 재직            | 무역회사 영업직                           | 25년<br>이상     |
|                         | M5         | 남      | 55           | 재직            | 산업용 의자<br>제조업체 사무직                 | 20년<br>이상     |
|                         | M6         | 남      | 56           | 재직            | IT 회사 사무직                          | 30년           |
|                         | M7         | 남      | 58           | 재직            | 자동차회사(대기업)<br>사무직                  | 30년           |
| 55세 이상<br>여성 중고령자       | F1         | 여      | 62           | 임금근로<br>이후 은퇴 | 공기업 사무직                            | 15년           |
|                         | F2         | 여      | 62           | 임금근로<br>이후 은퇴 | 약국 보조                              | 15년           |
|                         | F3         | 여      | 55           | 재직            | 법무법인 사무직                           | 20년           |
|                         | F4         | 여      | 58           | 재직            | 분양대행사 사무직                          | 15년<br>미만     |
|                         | F5         | 여      | 55           | 재직            | IT 부품 회사 사무직                       | 20년<br>이상     |
|                         | F6         | 여      | 56           | 재직            | 청소년수련관 사무직                         | 28년           |

출처: 저자 작성.

노후준비 상담 담당자는 지역 간 편차를 고려하여 수도권 지역과 비수도권 지역으로 나누었고, 이들 6명 가운데 2명은 팀장급 관리자였다. 이들은 국민연금 가입자와 은퇴 예정자를 대상으로 노후준비 및 재무 관련 상담을 수행해 온 실무자들로, 상담 과정에서 관찰한 제도적 소득공백 실태를 파악하기 위해 연구 참여자에 포함하였다. 한편, 55세 이상 중고령 참여자는 남성 7명, 여성 6명으로 성별, 은퇴자와 은퇴 예정자를 혼합하여 구성하였다. 남성 참여자들의 경우, 대부분 국민연금에 20년 이상 가입한 이력이 있었고, 일부는 30년 이상 장기 가입한 사례도 확인되었다. 이와 같은 참여자 구성은 제도적 소득공백 경험과 대응 방식의 차이를 다방면으로 파악하는 데 적합한 방식으로 이루어졌다(〈표 5-4〉 참조).

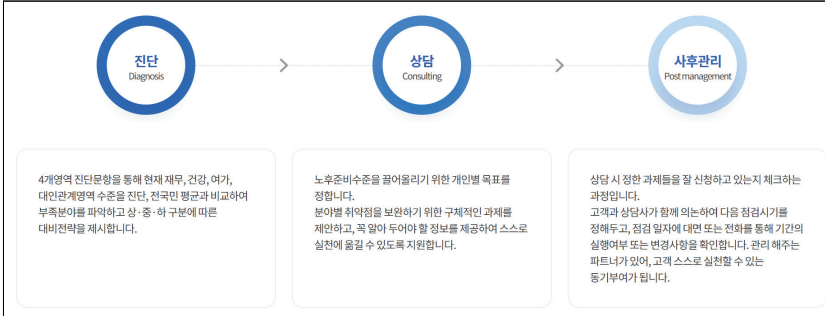
## 나. 조사 내용 및 방법

초점집단면접(FGI)은 반구조화된 질문지에 기초하여 2026년 6월 23일 ~ 7월 9일 사이에 실시되었다. 국민연금공단 노후준비 상담 담당자와의 인터뷰(수도권 지역)를 먼저 수행한 뒤, 이어서 55세 이상 남성 중고령자 7인, 여성 중고령자 6인 순으로 그룹 단위의 면접을 진행하였고, 가장 마지막으로 비수도권 지역 담당자 인터뷰를 수행하였다.<sup>10)</sup> 현재 국민연금공단은 「노후준비 지원법」(2015.12.23. 시행)에 따라 재무, 건강, 여가, 대인관계 영역에 대한 진단, 상담, 교육, 관계기관 연계, 사후관리 서비스 등을 제공하고 있다(〈그림 5-3〉 참조).<sup>11)</sup>

10) 국민연금 가입 기간이 10년 이상으로 수급권을 확보한 대상자를 섭외하였다.

11) 진단서비스의 경우 '노후준비 종합진단지'(4개 영역, 37개 문항)를 작성한 후 상담하게 되며, 전국 40개 지사에서 신청할 수 있다.

[그림 5-3] 노후준비 상담서비스 프로세스



출처: 국민연금공단 중앙노후준비지원센터 홈페이지(<https://csa.nps.or.kr/ohkb/dscsngdnc/UHKB0601M0.do>) (2026. 7. 15.접속)

연구 참여자에게는 간단한 자기소개 후 노동 관련 생애사적 특성(백락), 제도적 공백기에 대한 인식과 불안, 제도적 공백기에 예측되는 또는 경험하고 있는 경제적 영향, 제도적 소득공백 대응 방식, 지출 축소에 대한 인식과 경험, 노후준비 상담을 비롯한 공적 지원제도 이용 경험, 제도적 공백 개선을 위한 정책 요구의 순으로 질문하였다(〈표 5-5〉 참조).<sup>12)</sup>

FGI는 사전에 연구진 회의 및 전문가 자문회의를 거쳐 구성한 가이드라인에 기초하였고, 약 1시간 30분 내외로 진행하였다. 면접은 조사 전문업체에서 마련한 별도의 회의실에서 진행하였으며, 면접 시작 전에 연구의 목적과 내용을 설명하고, 연구 참여자의 권리, 개인정보 보호, 비밀유지 원칙에 대해 서면 동의를 얻는 ‘고지된 동의(informed consent)’ 절차를 따랐다. 면접 내용은 녹음하고, 그 음성파일을 전사한 녹취록을 바탕으로 질적 내용 분석(qualitative content analysis)을 수행하였다(Weber, 1990). 질적 내용 분석을 위한 부호화(coding) 과정을 연구진 간에 상호 검토함으로써 동료검증을 통한 분석의 타당도(validity)를 확보

12) 인터뷰에서 활용한 세부 질문지(안)는 〈부표 2〉, 〈부표 3〉을 참조할 것.

하고자 하였다(이다미 외, 2024). 연구의 전 과정은 「한국보건사회연구원 생명윤리위원회 제2026-037호(2026. 6. 5.)」에 의해 참여자 모집을 포함한 면접 방법에 관한 IRB 승인을 받았으며, 승인받은 절차에 따라 진행하였다.

〈표 5-5〉 FGI 주요 질문: 소득공백 인식과 대응 현황

| 구분                 | 주요 질문                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 자기소개               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이름 및 나이, 은퇴 여부, 현재까지의 일자리 경험</li> <li>- 국민연금 가입·수급상태 및 총 가입 기간</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 노동 관련 생애사적 맥락      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지금까지 어떤 일을 해오셨습니까?</li> <li>- (은퇴 전이라면) 퇴직 또는 은퇴 시점</li> <li>- (이미 은퇴한 경우) 은퇴 이후 다시 일한 경험</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                  |
| 소득공백에 대한 인지와 불안 수준 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득공백, 국민연금 수급개시연령에 대한 인지</li> <li>- 소득공백에 대한 불안감</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 소득공백기의 경제적 영향      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 은퇴 전/후, 소득공백기의 가구소득 변화 여부와 변화 가능성 예측</li> <li>- 소득 감소 시 가장 부담이 큰 것으로 예상되는 지출</li> <li>- 소득 감소를 경험하면서 발생한 생활상의 변화</li> <li>- 가구 내에서 소득공백을 보완할 수 있는 자원</li> <li>- 소득공백으로 인한 심리적 부담이나 생활 불안정 경험 여부</li> </ul>                                                                                                                            |
| 소득공백 대응 방식         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금 수급 전 생활비 마련 계획 또는 생활비 마련 상황</li> <li>- 일을 계속하거나 재취업 고려 여부</li> <li>- 은퇴 이후 재취업 시 일자리 형태</li> <li>- 조기노령연금 수급 고려 여부와 제도 인지</li> <li>- 은퇴 후 실업급여 수급 경험, 수급 고려 여부</li> <li>- 국민연금 외 다른 노후소득 수단 활용 여부 및 계획</li> <li>- 자산을 활용한 생활비 마련 의지</li> <li>- 대출이나 가족지원을 통한 소득공백 대응 가능성</li> <li>- 소득공백의 여러 대응 방식 중 가장 선택 가능성이 높은 수단</li> </ul> |
| 지출 축소에 대한 인식과 경험   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지출 축소를 통한 소득 감소 시기의 대응 가능성</li> <li>- 지출 축소가 어렵거나 반드시 유지해야 하는 항목</li> <li>- 지출 축소가 사회관계 유지, 건강, 여가, 삶의 질에 영향을 준 경험</li> </ul>                                                                                                                                                                                                         |
| 공적 지원제도 이용 경험과 한계  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노후준비 상담, 전직지원서비스, 재교육 등 공적 지원제도 이용 경험</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 정책 요구 및 개선 방향      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정년과 국민연금 수급개시연령 간 차이에 대한 인식</li> <li>- 소득공백 축소를 위해 가장 필요한 지원</li> <li>- 소득공백 대응을 위한 실업급여 개선 방향</li> <li>- 은퇴 전 노후설계에 대한 상담 요구</li> </ul>                                                                                                                                                                                              |

출처: 저자 작성.

## 2. 중고령자의 소득공백 인식과 대응

### 가. 연구 참여자의 노동 관련 생애사적 특성

FGI 참여자들의 노동 생애는 한 직장에 장기 근속한 경우와 이직을 자주 반복한 경우로 크게 구분되었다. 남성 중고령자 다수는 30년 이상의 국민연금 가입 이력을 확보하였고, 이것은 하나의 회사에서 장기근속한 결과이기도 했다. 이와 같은 장기근속은 이들이 ‘퇴직’을 예측하지 못한 예외적 사건으로 인식하게 하였고, 다가올 소득공백을 제대로 인지하지 못하는 주요 배경을 구성한다. 한편, 여성 중고령자들의 노동 이력은 출산·육아로 인한 경력 단절 이후 재취업, 잦은 이직으로 나타난다. 대체로 여성 참여자의 노동 생애는 단절과 노동시장 재진입이 반복되는 경로를 보여주며, 이것은 남성과 비교할 때 국민연금 가입의 잦은 단절로 이어졌다. 다만 이러한 양상은 출산과 양육 책임이 전적으로 여성에게 전가된 결과로, 이 분석에서 관찰된 경향 중 하나로 이해하는 것이 적절하다.

일부 인터뷰 참여자에게서 국민연금을 반환일시금으로 정산한 경험이 있었다. 국민연금 제도 시행 초기에 운영되었던 이 제도를 이용해서, 과거 납부 금액을 일시금으로 받아 이미 사용한 경험이 일부 참여자에게서 확인되었다. 이러한 경험은 짧은 국민연금 가입 기간과 이에 따른 낮은 연금 수급액의 원인이 된다. 근로활동기 제도에 대한 이해 부족이 결국 노후소득에 부정적 영향을 준다는 점을 보여준다.

일 자리를 바꾼 게 아니라 90 몇 년도에 나라에서 일괄적으로 중간 정산한 적이 있어요. 선택할 수 있었잖아요. 그때 당연히 저는 중간(정산)... (중략) 왜냐하면 그때만 해도 국민연금에 대해서 너무 저랑 먼 얘기라고 생각했기 때문에, 지금 와서는 정산하지 말 걸, 후회하죠. (F4, 재직)

## 나. 소득공백에 대한 인지와 불안

소득공백에 대한 인지는 ‘개념’과 ‘체감’ 차원에서 뚜렷한 차이를 나타냈다. ‘크레바스(crevasse)’라는 용어를 즉각적으로 떠올린 참여자가 있는가 하면, 다수는 솔직히 생각해 본 적도 없었다며 퇴직 후 연금 수급까지의 제도적 공백을 전혀 예상하지 못했다고 진술하였다. 인지 여부와 무관하게 소득공백은 대체로 퇴직 이후에야 통장 잔고의 급격한 감소를 눈으로 확인하며 체감하게 된 것이다.

삼십 몇 년 동안 했던 거에서 벗어나서 좀 쉴 수 있겠다 해서 굉장히 좋았는데, 한 1년 정도 하다 보니까 문제가 어디서 나오냐면 월급만 받았잖아요. 수입이 다른 뭐가 없거든요. **통장에 뒤에서 0(자)가 점점 없어지는 거예요. 아차 싶은 상황이더라고요.** (M2, 은퇴)

작년까지는 출근은 안 했지만 고문 계약을 해서 수입은 있었고요. 실질적으로 통장에 이게 안 들어오기 시작한 거는 올 1월부터인데, **수입이 없고 숫자가 빠져나가는 게 눈에 보이고, 이거 뭐지 하는 착잡한 느낌도 들고요.** (M3, 은퇴)

국민연금 수급개시연령에 대한 인지 역시 차이가 드러났다. 참여자 상당수는 자신의 수급 시점을 인지하고 있었으나, 일부는 더 일찍 수급할 수 있지만 당연히 65세가 되어야만 수급이 가능한 것으로 오인(吳璘)한 경우도 확인되었다. 또한 조기노령연금 감액률과 같이 제도 세부 사항에 대한 인지는 더욱 부정확하여 일부는 감액 폭을 연 6%가 아닌 0.6% 또는 70%로 오인하기도 했다. 이는 국민연금에 대한 정확한 정보가 (과거) 가입자였던 이들에게 충분히 전달되지 않았음을 시사한다.

**조기 신청하면 70%인가 깎아서 안 준다고 그래서,** 저는 국민연금 많지도 않은데 거기서 더 깎이면 안 될 거 같아요. 솔직한 말로 내 돈인데, 내 돈 갖고 있으면서 그거를 깎고 주거나 이자를 많이 주는 것도 아니고. (M2, 은퇴)

소득공백에 대한 불안은 은퇴 여부와 성별에 따라 다른 형태를 보였다. 아직 재직 중인 인터뷰 참여자에게 소득공백은 막연한 불안의 형태이다. 은퇴한 인터뷰 참여자에게 소득공백의 불안은 경제적 차원을 넘어 정체성 차원으로 확장되었다. 은퇴 후 실업급여를 받을 당시에는 장기간 임금 근로자로 살아오다가 현재 무직 상태가 되면서 느끼는 무력감을 드러내기도 하였다. 한 여성 참여자는 본인과 배우자의 연이은 건강상의 문제를 겪으며 자발적이지 않고, 의도치 않았던 소득공백을 경험하였는데, 이는 건강 문제가 예측하지 못한 소득 단절을 발생시킨다는 점에서 불안의 또 다른 차원을 형성하고 있었다.

그냥 약간의 막연함도 있고 또 내가 해왔던 일들을 퇴직 이후에 비슷하게 할 수 있는 부분도 사실은 좀 확신이 없어요. 불안감만 있는데 거기에 대한 뭔가 준비라든지 이런 부분을 이제 해야 될 그런 단계다 보니까, **이거를 몇 년 전에 준비를 해왔던 부분도 아니고 그때는 그런 생각을 아예 가져보지도 못했고.** (M7, 재직)

늘 불안감이 항상 있죠. 그래서 항상 뉴스에 국민연금 나이는 계속 높아지고 조건도 달라지고, **그런 거 볼 때마다 솔깃솔깃 불안감이 항상 엄습하죠.** (F5, 재직)

## 다. 소득공백 시기를 겪으며 경험하거나 예측되는 경제적 영향

소득공백에 따른 경제적 영향은 예상했던 대로 소득 부족, 소득 하락, 소득 결핍의 모습으로 나타나며, 특히 연로한 부모님의 의료비와 계속 지출할 수밖에 없는 식비가 줄이기 어렵고, 통제하기 어려운 지출 항목으로

지목되었다. 소득 측면의 경향을 살펴보면, 첫째, 소득 부족은 수급개시 연령에 도달하여 국민연금 수급이 시작되더라도 쉽게 해소되지 않을 것으로 예측되었다. 국민연금 예상 수급액이 220만 원으로 비교적 높은 편인 참여자조차 이를 충분하다고 보지 않았고, 또 다른 참여자는 연금이 “용돈일 뿐이지 생활비 자체는 안 될 것 같다”고 인식하였다. 둘째, 소득 하락은 주된 일자리 은퇴 후 노동의 질 자체가 크게 저하되는 문제로 이어졌다. 예를 들어, 철강 대기업에서 30년 넘게 근속했던 남성 참여자는 퇴직 후 이전 직장에서는 계약직으로 일했지만 소득이 예전 같지 않았다고 말하였다. 셋째, 소득 결핍은 은퇴자에게서 가장 구체적으로 확인되었다. 장기간 공기업에서 근속한 후 은퇴한 여성 참여자는 개인연금과 연금저축, 남편의 연금급여로 생활하며, 또 다른 여성 참여자는 은퇴 후 적자 생활을 하고 있다고 현 상황을 정리하였다.

아주 크게 적자가 발생하지는 않는데, **그래도 조금씩 조금씩 가랑비 젖는다고 조금씩 조금씩 빼 쓰고 있고 그렇게 되더라고요.** 기간이 오래되면... (중략) 지금은 큰 데미지가 없지만 저희가 그걸 계속 빼 쓸 수는 없잖아요. (F1, 은퇴)

**저는 사실 냉정하게 따지면 지금 적자생활을 하고 있는 거죠.** 그동안 했던 거를 까먹고 있으니까요. (중략) 부모님이 다 돌아가시면서 남긴 건덕지가 좀 있어서 (중략) 지금 냉정히 보면 저는 (그걸) 까먹고 있는 거예요. (F2, 은퇴)

남녀 모두 공통적으로 지출 측면에서 가장 부담이 크고, 지출이 통제되지 않는 항목으로 의료비를 꼽았다. 주목할 점은 자신의 의료비 외에도 점차 나이가 들어가는 부모님의 의료비가 가장 먼저 언급되었다는 점이다. 한 남성 참여자는 자신의 의료비보다도 고령의 부모 의료비 증가 폭이 더 크다고 부담감을 토로하였다.

다른 거는 어떻게든 줄일 수 있더라고요. A급 먹던 거 조금 떨어지는 거 먹는다든가, 집을 줄일 수도 있고, 아이한테 주는 용돈도 줄일 수 있다든가 다 가능한데, 의료비 부분은 (어떻게) 할 수가 없는 거예요. 엄마도 아프시고 시어머님도 90세이신데 파킨슨이셔서 양쪽에 들어가는 병원비는. (중략) 다른 건 다 줄여도 되는데 **이거는 계속해서 늘어날 수밖에 없는 거구나...**라는 새로운 경험을 하는 시기예요. (F4, 재직)

식비 역시 최근 물가 상승으로 인해 좀처럼 줄어들지 않는 ‘준고정비’로 인식되었으며, 학령기 자녀가 있는 경우에는 가계 총지출에서 교육비 비중이 여전히 큰 상황임을 이야기하였다. 부채에 따른 부담 역시 확인된다. 아직 재직 중인 남성 참여자는 신용대출을 언급하며 퇴직에 따라 대출이 중단될 수 있음을 이야기하며, 소득 단절이 곧장 대출 상환 및 연장 불가로 이어지는 최악의 상황을 우려하였다. 생활비 마련을 위해 주택담보대출까지 알아보았으나 대출한도가 턱없이 적다는 것에 놀라며, 신용상의 어려움이 발생하는 것을 크게 걱정하였다. 이처럼 제도적 공백 시기의 경제적 영향은 소득 감소와 지출 축소의 어려움, 부채상환 부담이 함께 맞물리며 가계 재정의 어려움을 가중시키는 것으로 확인되었다.

(자녀가) 아직 어리다 보니까 (교육비가) 한 60, 70% 되는 것 같아요. 그리고 (중략) 제 의료비가 아니라 부모님 의료비가 많이 나오다 보니까, 부모님은 감당 못하시니까 형제 세 명이 계속 나눠내고는 있는데 그것도 꽤 크게 들어가고 있고. (M4, 재직)

## 라. 소득공백 대응 방식

소득공백에 대한 대응은 주로 일을 계속하거나(노동 지속), 자산 활용, 가족자원, 제도 활용의 네 가지로 나타났고, 그것의 우선순위는 참여자의 건강 상태, 자산 수준, 가족의 경제적 상황에 따라 달라졌다.

첫째, 일을 계속하는 것으로 대응하는 것은 특히 남성 참여자들이 가장 선호하는 방식이었다. 남성은 노동 자체를 위험부담이 가장 낮은 선택지로 보는 반면, 여성은 체력 한계로 인해 노동 지속보다는 지출 축소가 현실적이라는 상반된 입장을 내비쳤다. 남성 참여자들은 사업이나 주식 투자보다는 노동을 최적의 선택지로 보고 있지만, 노동을 지속할 의지가 있음에도 불구하고 연령 제한, 경력, 노화에 따른 건강 문제로 인해 좌절되는 경우가 일반적이었다. 노인일자리 같은 노인 대상의 일은 아직 연령이 도달하지 않아 제외되었고, 일부는 구직 과정에서 과거 자신이 수행했던 업무와의 이질성이 커서 구인처에서 거절하는 경우도 있었다. 특히 사무직으로 오래 일한 경우, 지금까지 쌓아온 경력은 활용하지 못하면서, 동시에 육체노동은 일거리가 비교적 자주 있음에도 지속하기 어려운 문제를 경험하고 있었다.

**저는 노동을 한다는 게 제일 위험 부담이 적은 거거든요. 다른 사업을 투자한다는 건 너무 어렵고, 주식도 마찬가지로 너무 많이 올랐기 때문에 불안하고, 어떻게든 노동을 할 수 있는 거를, 금액이 적더라도 그거를 찾을 수 밖에 없는 것 같아요. (M1, 은퇴)**

성남에 있는 레토르트 음식 (제조)공장에 이력서를 갖고 갔어요. 딱 보더니 “왜 이런 일 하시던 분이 여기 들어오려고 그래요? 할 수 있겠어요?” 딱 두 마디 물어봐요. 그렇게 **나이하고 기존에 하던 일이 아니면 사회적으로 힘들다는 거죠. (M2, 은퇴)**

둘째, 자산 활용은 주로 여성 참여자들에게서 구체적으로 검토되는 소득공백 대응의 선택지였다. 주택 규모를 줄이는 다운사이징을 적극적으로 고려하는 반면, 주택연금은 남녀 모두 ‘대출’이면서 ‘손해’로 인식되어 선택하지 않는 것으로 나타났다. 조기노령연금 역시 감액을 이유로 대체로 기피하였으나, 자신의 기대여명 인식에 따라 선호도가 달랐다.

**(주택연금) 그것도 대출이에요.** 나도 좀 찾아보고 스테디를 해보니까, 중간에 그만두게 되면 받았던 거 다 토해내야 된다는 기본 전제가 깔리고, (중략) 나중에 내가 욕할 거 같아서 그거 안 하겠다고 했던 거고. (M2, 은퇴)

저도 별로 안 받고 싶었는데, 제 주위에 이른 나이에 돌아가시는 분들 있잖아요. 그런 분들 보니까 뭐하러, **아끼다 뚱되겠다. 그래서 빨리 받아 버릴까?** 그런 생각이 들더라고요. (F6, 재직)

저는 생각은 해보고 시뮬레이션도 돌려봤는데, 말씀하신 대로 **그 사람의 수명하고도 관련이 있고 지금 현재 부동산 가격을 생각한다면 과연 이게 현명한 선택인가 하는 생각이 들어서, 저는 선택지에서 지웠습니다.** (M5, 재직)

셋째, 가족자원은 소득공백에 대한 제한적 보완 수단에 그쳤다. 대개 외벌이였던 남성 가장 가구에서 배우자의 단시간·시간제 일자리 진입이 확인되나, 은퇴를 앞둔 부모라고 하더라도 자녀는 부모로서 지원해야 하는 대상이지 지원받을 수 있는 자원은 결코 아니었다.

넷째, 여성 중고령자 그룹에서는 체력적인 한계로 인해 노동을 지속하기보다는 지출을 축소하는 것으로 소득공백 시기를 견뎌내는 경향이 관찰되었다.

**지금 현실적으로 다 아시겠지만 날 도와줄 수 있는 가족도 없을뿐더러, 그 가족도 힘든 상황에서 날 돕는 것도 어렵고요.** 자식도 마찬가지, 제가 30대 자식 있는데 회사에서 지금 상황이 힘들어요. 내가 도와주면 도와줘야 되지, 도움받는 것도 어려울 것 같아요. (M1, 은퇴)

지금 애가 대학교 4학년이거든요. (중략) 자기가 (용돈을) 메우려고 아르바이트 하더라고요. 그 부분이 제일 미안해요. (중략) **내가 수입이 없으니까 와이프가 가끔 가다가 아르바이트(를 하는데), 자기가 불안한 거죠.** (M2, 은퇴)

일을 계속한다는 게 거의 불가능하기 때문에, **솔직히 현실적으로는 지출을 줄이는 게 맞는 거 같아요. 지출 줄이고 줄이다가 그것도 힘들면 2순위로 처분을 하겠죠.** (F5, 재직)

다섯째, 제도 활용에 있어서 조기노령연금의 경우 대체로 급여 감액이 합리적이지 않다고 생각하지만 기대여명이 길지 않을 것으로 예상하며 조기 수급을 진지하게 고민한 경우도 있었다. 실업급여의 경우, 수급 경험자는 금액이 적더라도 일정 기간에 크게 도움이 되었다고 평가하지만 자발적으로 퇴직하거나 비공식 고용에 따른 계약으로 인해 퇴직 후 실업 급여를 수급하지 못한 사례도 존재하였다.

사실 (조기연금)을 고려하고 있어요. 계산해 봤거든요. (중략) 보니까 84세 이상 넘게 살면 늦게 받아야 이익인 거고, 그전에 죽으면 빨리 받는 게 이익이라고 계산서에 나오더라고요. 그래서 내가 80까지 살 수 있을까? 그 고민으로 아직 결정을 못 내렸어요. (M1, 은퇴)

큰 도움이 되죠. 그거는 적은 금액이라도 큰 도움이 되는 거예요. 수익이 전혀 없는 거보다는 (중략) 없는 사람 입장에서는 (결코) 작은 금액은 아닙니다. (M1, 은퇴)

## 마. 지출 축소에 대한 인식과 경험

지출 축소는 소득공백에 대한 대응 방식의 하나이자, 동시에 참여자들이 가장 즉각적으로 실행하고 있는 보편적인 대응이었다. 공통된 지출 축소 항목으로 언급된 것은 경조사비, 외식·여가, 품위유지비였다. 그러나 지출 축소는 직장생활을 거둬하며 만들어 온 사회적 관계 위축을 동반한다는 점에서 단순한 절약 이상의 함의를 지닌다. 어느 참여자는 “나이가 먹으면서 자산도 정리하지만 사람도 정리할 때가 됐다”(F1, 은퇴)며, 모임을 의도적으로 축소했다고 밝혔다. 이는 은퇴 후 소득공백이 경제적 문제를 넘어 사회적 고립과 자존감 위축으로 연결될 수 있음을 시사한다.

저는 그냥 다 줄일 것 같아요. 예를 들어서 여가비, 외식비, 경조사비 이 세 가지를 저는 확 줄일 것 같아요. 그러니까 지금처럼 여가 활동 거의 못 할 것 같고, 솔직히 말씀드리면 외식도 못 할 것 같고요. 경조사도 진짜 말씀하신 대로 한 달에 50만 원 이렇게 나갈 때 많거든요. 그런 거 다 줄이면 거의 100(만 원)을 줄일 거 같거든요. (F5, 재직)

(경조사비를) 많이 할 때는 5만 원, 10만 원도 한 달에 50만 원 나가는 달이 있고 그랬는데, **그거를 일단 (줄였고), 그 다음에 보험을 정리를 조금 해 봤어요.** (중략) 식료품이나 아이한테 들어간 교육 이런 거는 줄일 수가 없으니까 저는 그런 거 위주로 하고 있는 거 같아요. (F1, 은퇴)

경조사 날아오면 덜 친해도 그냥 들고 갔는데 **이제는 고민을 하게 되는 거죠.** (중략) 얼마 전에 공무원 퇴직한 친구들 세 명이 나보고 외국 놀러 가 재요. “나 돈 없어”, 옛날 같으면 돈 없어라는 말 자체를 안 했어요. (중략) “싫어. 나 자존심 상해, 안 가” 그랬거든요. (M2, 은퇴)

아무래도 그런 친구 만나는데 부담이 좀 크거든요. 그러니까 **내가 진짜 만날 친구 아니면 안 만나고, 사회적으로 어떤 관계 때문에 만나는 그런 친구는 자주 줄어들게 되죠.** (M1, 은퇴)

지출 축소는 명확한 한계도 분명히 존재하였다. 의료비와 식비는 줄여야 하지만 결코 ‘줄일 수 없는’ 항목으로 계속 언급되었고, 특히 식비는 물가 상승으로 인해 절감이 쉽지 않은 것으로 나타났다. 은퇴한 남성 응답자는 소득공백을 인정하며 지출을 관리하는 것을 유일한 전략으로 제시했다. 이것은 노동을 지속하는 방식으로 과거와 같은 수준의 소득수준을 회복하는 것이 어려운 상황에서 가구 내 지출을 통제하는 것이 마지막 방어선으로 기능하고 있음을 보여준다. 다만 가족 상황에 따라 지출 축소의 체감은 조금씩 다르고, 자녀가 이미 독립하여 부양 부담이 해소된 경우에는 경제적으로 더 나아졌다는 입장을 밝혔다(F2, 은퇴).

제가 볼 때는 우리가 자꾸 지출을 줄이는 연습을 해야 될 것 같아요. (중략) 많이 더 벌 수는 없잖아요. 나이가 들어가면 갈수록 내 스스로 노동력으로 벌어진다는 것도 힘들거든요. **그래서 지출을 어떻게 해서든 줄여가는 방법을 자주 연구해야 되는 것밖에 없는 것 같아요.** (M1, 은퇴).

## 바. 노후준비 상담을 비롯한 공적 지원제도 이용 경험

노후준비에 관한 공적 지원제도를 경험한 경우는 많지 않았으나, 경험자의 경우 서비스 유형에 따라 평가가 크게 엇갈렸다. 긍정적으로 평가된 것은 국민연금공단 노후준비 상담서비스와 서울시50플러스재단 등의 프로그램이었다. 다만 이러한 긍정적 평가는 우연히 관련 정보를 접하면서 서비스를 이용하게 된 경험에서 비롯되었고, 여전히 많은 수가 이와 같은 서비스의 존재를 전혀 몰랐다고 언급하였다. 다수가 이와 같은 공적 지원제도를 알지 못했다는 점에서 홍보 부족과 낮은 접근성이 공통적인 문제로 확인된다.

반면 고용노동부 소속 고용센터, 내일배움카드 등 중고령자의 재취업 지원과 직업훈련 프로그램은 형식성과 실질적인 취업 연계 미흡 등을 이유로 부정적인 평가가 일반적이었다. 주로 요양보호사, 경비원 등 전혀 생각해 보지 못한 일자리 소개에 그치는 것에 불만이 있었고, 한 여성 참여자는 가까운 지인의 경험을 들어 프로그램의 실효성을 비판하였다. 내일배움카드에 대해서는 연령별로 평가가 달랐는데, 교육 자체는 의미가 있지만 교육 내용을 바탕으로 활용할 일자리를 찾기 어렵다는 점에서 형식적 수준에 그치고 있다고 지적하였다.

저는 제 지인이 “비참하다” 그런 얘기를 하더라고요. 거기 가서 듣는데 100명이 모였는데 5명이 취업이 됐대요. (중략) **거기 앉아 있는 내가 ‘나 너무 비참하다’ 이 생각이 들어서 절대 가지 말라고 그렇게 얘기를 하더라고요.** (F6, 재직)

(청소년수련관에서) 같이 근무하는 한 분은 65세고 또 한 분은 62세예요. 두 분 다 정년퇴직을 하고 공백이 있다가 입사를 했는데, 회원들이 오셔서 자기들도 어르신이시면서 “여기 청소년재단인데 일하는 사람이 너무 늙지 않았냐” 이런 식으로 얘기하시는 거예요. 본인이 이용하는 거는 되지만 일하는 사람은 나이 든 사람은 안 된다, 이런 식으로 얘기를 하더라고요. (F6, 재직)

종합하면, 참여자들은 상담과 교육 프로그램의 실효성에 대해 대체로 회의적인 입장이었으나 이것은 제도의 부재보다는 정보 전달, 일자리 연계, 연령 부적합성 문제로 인식되었다. 그럼에도 노후준비 상담에 대해서는 잠재적인 수요가 있으며, 정보 접근성이 그만큼 높아져야 함을 강조하였다.

## 사. 소득공백 개선을 위한 정책 요구 방향

참여자들의 정책 요구는 정년과 수급개시연령의 제도적 공백 개선, 점진적이면서 이전 직장에서의 경력과 연계된 이행 지원, 고령기 일자리의 질 개선, 사회적 인식 전환으로 수렴되었다. 첫째, 정년과 국민연금 수급개시연령의 격차를 국가의 책임으로 규정하며 신속하게 결정할 것을 요구하였다. 둘째, 완전한 은퇴가 아닌 단계적이고 경력과 연계된 이행을 가능케 할 것을 요구하였다. 특히 근로 시간을 점진적으로 줄여나가는 방식, 다시 말해 어느 정도의 소득을 보전하면서 은퇴하는 과정을 강조하였다.

**일단 공백이라는 거는 나도 메꿔야 하는 노력이 있어야겠지만 이 공백을 만든 거는 결국 정부거든요.** 내가 그 공백을 만든 게 아니고 정부가 그 공백을 만든 거기 때문에, 정부가 그 공백을 줄여주는 노력을 내가 하는 노력에 몇 배는 더 해야 된다는 거죠. (M2, 은퇴)

정부 정책이 자주 늦어지기 때문에, 결정이 늦어지니까 직장이 3, 4년 남은 저 같은 사람들이 그런 부분에 굉장히 본의 아니게 매달리게 되는 거예요. 사실 내가 매달린다고 정책이 바뀌는 건 아닌데, (중략) 직장인 한 사람으로서 진짜 아쉬운 거예요. (M7, 재직)

사람들이 그동안 해왔던 일이 있잖아요. 그거에서 연계할 수 있는 거를. (중략) 급여나 소득이 문제가 아니고 월급을 정말 조금 받더라도 그 사람이 하던 일을 계속 하는 자체가 되게 좋은 거거든요. 그런 것들을 좀 발굴해서 연결시켜주면, 나이가 많다 그래도 분명히 그 일을 찾는 데가 있을 거거든요. (M6, 재직)

저도 60세부터 시간 단축을 하면서, 우리가 8시간 근무했으면 60세 되면 6시간 근무, 그다음 4시간 근무 이렇게 단계적으로 하면서 일을 계속 했으면 좋겠어요. (중략) 60세 딱 끝내는 게 아니라 단계적으로 조금씩 (줄이면) 우리 여자들도 너무 힘에 부치지 않고 하지 않을까. (F2, 은퇴)

그런 부류를 직원으로 채용하는 기업에 인센티브를 줘가지고, 현직에 있을 때 받은 금액만큼은 아니더라도 70% 정도의 생활 수준을 유지하게 해준다면, (중략) 그거 이상 좋은 제도가 없는 거거든요. 그러면 힘도 나고, 원가 가장으로서 (중략) 국가 경제적으로도 굉장히 보탬이 되거든요. (M7, 재직)

셋째, 주된 일자리 퇴직 후 재취업 일자리의 질과 진입 방식의 개선이 요구되었다. 어느 여성 참여자는 일본 사례를 언급하며 ‘허들을 낮추는’ 방식의 시간제 일자리 매칭을 제안하였다.

마지막으로, 제도 개선 못지 않게 사회적 인식과 기업 문화 역시 바뀌어야 한다는 입장을 내비쳤다. 제도가 기업 현장에서 긍정적으로 작동하기 위해서는 당연히 인식 전환이 선행되어야 한다는 것이다. 다만 이와 같은 요구를 정책적으로 실현할 때는 정년 연장이 안정적인 집단(노동시장 내부자)에게만 귀결되지 않도록 해야 한다는 의견들이 동반되었다.

큰돈이 아니라도 내 시간 될 때 할 수 있는 노동 앱인데 너무 좋더라고  
요. (중략) 내가 원하는 시간에 앱을 켜면 그 동네에서 3시간 동안 **나를 필요로 한다면 가서 일을 해 주고 최저시급 받고**, 그렇게 하는데 굉장히 잘 되어 있는 거예요. 80대 노인부터 60대 여자들까지 왔다 갔다 걷는 운동 하면서 3시간씩 일하는데, 운동도 되고 사회활동도 하고. (F5, 재직)

### 3. 노후준비 상담사가 관찰한 소득공백 대응의 모습

앞서 언급했던 내용들이 중고령 당사자의 자기 진술에 기초하였다면, 이제부터는 상담 현장에서 직접 이들을 대면하는 국민연금공단 노후준비 상담 담당자의 관점에서 우리 국민이 소득공백에 대응하는 양상을 다뤄보겠다. 상담사는 다수의 다양한 사례를 반복적으로 접하기 때문에 개별 당사자가 스스로 인식하기 어려운 경향과 지역·계층 간 차이를 포착할 수 있는 위치에 있다는 장점이 있다. 이 연구는 수도권과 비수도권의 담당자들을 각각 심층면접하여 중고령자의 제도적 공백기 대응 양상이 지역과 소득·자산 수준에 따라 어떻게 달라지는지를 비교하여 확인하고자 하였다.

#### 가. 소득공백 대응의 계층 간 격차

상담 담당자들이 공통적으로 언급한 것은 다가올 소득공백기에 대한 대응 방식과 역량이 개인의 소득과 자산 수준에 따라 크게 차이가 난다는 점이었다. 일반화하긴 어렵지만 상담 현장을 방문하는 사람들은 이미 노후준비에 대한 설계를 마친 집단, 노후준비에 대한 인식 자체가 부재한 집단으로 구분되며, 이 둘의 편차는 매우 크게 나타난다. 예를 들어, 수도권 지역의 경우 민간 금융사에서 이미 노후를 위한 재무 포트폴리오를 짜 놓고도 공적 부문에서 의견을 듣고 싶어 방문하는 경우도 있었다(C1). 소

득과 자산 수준이 높은 지역에서는 상담 대상자 대부분이 퇴직연금과 개인연금을 포함하여 소위 다층 노후소득보장체계 내에서 노후소득이 구성되는 반면<sup>13)</sup>, 비수도권 지역에서는 상담 대상자가 공적연금 외에는 사적 영역에서 노후를 준비하지 못한 경우가 많았다.

하나 주목할 점은 이 격차가 단순히 가구 내 보유 자산 수준에 그치지 않고, 제도에 대한 이해와 활용 능력의 격차로 재생산된다는 것이다. 담당자들은 어느 정도 소득과 자산이 있는 집단일수록 국민연금을 비롯한 공·사 연금제도를 정확하게 이해하고 적극 활용한다고 밝혔다. 이 경우 정보량이 많기 때문에 오히려 노후 불안에 민감하게 반응하여 상담을 원하는 반면, 정작 심각한 소득공백을 경험할 것으로 예상되는 집단은 제도 자체를 알지 못하거나 생계활동에 쫓겨 상담할 여유조차 없다고 지적하였다. 이는 앞 절에서 참여자들이 지적한 정보와 홍보 부족의 문제가 상담 현장에서는 정보를 이미 선점한 집단이 실질적인 혜택을 누리는 더 큰 차원의 격차로 이어지고 있음을 보여준다.

왜 서울에는 상담하러 온 사람들이 자산이 높은 사람이 많으나 하면, **자산이 없는 사람들은 그 시간에 상담을 받으러 갈 수 없는 사람들이예요.** 다 노동을 하거나 누군가에게 서비스를 제공해서 급여를 받아야 하는 분들이다 보니까. (C3, 비수도권 지역 공단 담당자)

담당자들은 이러한 정보 선점이 현 중고령 세대를 넘어 자녀 세대까지 재생산된다는 점도 지적하였다. 서울 강남권에서는 자녀가 만 18세가 되자마자 국민연금에 임의가입시켜 가입 이력을 확보해 주거나, 연기연금을 적극 활용하는 사례가 많은 것에 반해, 그렇지 못한 집단은 이러한 제도의 존재조차 알지 못한다는 것이다.

13) 연간 900만 원의 세액공제 한도를 넘겨 개인연금에 납입하는 사례가 드물지 않았다.

## 나. 소득공백기의 재무적 대응 방식

담당자들은 소득공백기의 재무적 대응 순위를 크게 퇴직연금 인출, 조기노령연금, (여유가 있는 경우) 임의계속가입, 자산 유동화의 순으로 안내하고 있었다. 첫째, 세액공제를 받을 개인연금이 없는 경우, 퇴직소득세 감면 혜택을 이유로 퇴직연금을 연금 형태로 우선 인출하도록 권고하고 있었다. 부동산을 유동화하는 것보다는 심리적 수용성이 높기 때문이다. 둘째, 조기노령연금과 60세 이후 임의계속가입에 대한 인식은 변화하고 있었다. 과거에는 감액을 감수하고라도 조기 수령을 선택하는 경향이 강했지만 이제는 60세 이후에도 국민연금에 가입하는 것에 대한 인식이 긍정적으로 바뀌고 있다는 것이다. 다만 앞서 FGI에서 확인된 것처럼 조기노령연금 선택은 건강상태와 기대여명에 관한 인식에 따라 달라졌다. 셋째, 주택연금을 비롯한 자산 유동화는 지역을 불문하고 기피되는 방식이었지만 그 이유는 서로 달랐다. 서울 지역에서는 향후 자산가치 상승에 대한 기대와 상속 의향으로 인해, 반면 지방에서는 주택연금에 대한 이해 부족과 마지막까지 내 집 하나는 지켜야 한다는 인식으로 인해 주택연금을 꺼리고 있었다. 이는 앞서 참여자들이 주택연금을 대출이자와 손해로 인식한 것과 맥을 같이 한다.

**지방에서는 주택연금에 대한 인식 자체가 좋지 않아요. 왜 내 집을 힘들게 구했는데 이걸 연금 형태로 바꾸느냐...** (C5, 비수도권 지역 공단 담당자)

## 다. 공적 노후소득보장 사각지대와 부정합성

담당자 인터뷰에 따르면, ‘국민연금-기초연금-국민기초생활보장제도’ 간 관계 속에서 취약계층의 선택이 오히려 제도의 사각지대를 유발하게

나 근로 및 가입 유인을 약화하는 방향으로 가고 있었다.

첫째, 국민연금 급여액이 높지 않은 저소득층은 기초연금 연계감액을 우려하여 국민연금의 연속적 가입과 완전노령연금 수급을 기피하였다. 국민연금 급여액이 일정 수준을 초과하면 기초연금이 감액되어 두 급여의 합산 총액이 크게 달라지지 않는 구간이 있기 때문이다.

국민연금이 55만 원 정도를 초과하면 기초연금 수령 금액이 줄어들잖아요. (중략) 그러다 보니 **50~80만 원 정도에 머물려고 그렇게 맞춰서 조기연금으로 신청하는 분들이 많아요.** (C6, 비수도권 지역 공단 담당자)

둘째, 국민기초생활보장 수급자의 경우, 국민연금 월 급여액만큼 생계급여가 감액되기 때문에 가입 당시 납부한 보험료를 오히려 손해로 인식하고 있었다. 그 결과 국민연금을 일시금으로 청구하게 되는데, 이 경우 일시금은 소득으로 간주되지 않아 기초생활보장 수급에서 탈락하지 않는 제도상의 허점을 이용한 것이다. 또한 감액을 우려해 급여 지급 청구를 미루는 사례도 일부 확인되었다. 물론 국민연금 급여액 상승으로 인해 이와 반대 방향의 변화가 관찰되기도 한다. 국민연금과 기초연금 합산액이 생계급여 기준선을 넘어서면 국민기초생활보장 수급 대상에서 탈락하는데, 이것은 당초 제도가 정책적으로 의도한 결과이기도 하다. 그러나 급여액이 낮은 현재 고령층의 경우, 여전히 이러한 제도 문턱을 넘지 못한 채 그대로 사각지대에 놓이게 된다.

**기초생활 수급 받으시는 분들은 국민연금을 받는 급여만큼 기초생활 수급비가 깎이잖아요.** (중략) 이거 일시금 달라, 나 냈는데 이거 왜 돌려주지 않느냐, 나 탈락되니까 돌려달라, 이러시는 분들이 종종 있어요. (C5, 비수도권 지역 공단 담당자)

셋째, 이러한 (노후)소득보장 급여 간 관계는 근로 유인을 저해하는 문 제도 유발하고 있었다. 담당자들은 기초연금이나 국민기초생활보장 생계

급여를 받는 취약계층일수록 소득수준을 올려 노후를 준비하기보다는 수급 지위를 유지하기 위해 자신들의 근로활동을 제약하는 경향을 자주 관찰하고 있었다. 이는 타 제도의 특정 요건이 소득공백에 대한 적극적인 대응 자체를 포기하게 만드는 요인으로 작동하고 있음을 보여준다.

**수급 지위를 유지하려고 국민연금을 더 내지 않겠다, 이 정도만 받겠다고 하시는 거죠.** (종락) 오히려 받기 위해 나를 바꾸고, 그러다 보니 점점 더 일도 안 하게 되고 안타깝죠. (C4, 비수도권 지역 공단 담당자)

넷째, 상담 현장에서는 소득공백이 재무적 위기를 넘어 극단적 문제로 심화되는 경우들도 관찰된다. 수급개시연령 도달 전에 일시금을 청구하려 오거나, 간혹 극단적 선택 시도까지 이르는 경험들을 전하며 소득공백기의 문제가 단순히 빈곤 문제에 국한되지 않고 정신건강까지도 영향을 주고 있음을 지적하였다.

마지막으로, 담당자들은 현행 서비스가 정작 그것을 가장 필요로 하는 계층에게 도달하지 못하는 문제를 공통적으로 지적하였다. 이러한 문제의 배경으로 담당자들은 노후준비 지원체계에 대한 정책적 관심과 인력, 예산 부족을 꼽았다. 2015년에 제정된 「노후준비 지원법」에 근거하여 서비스가 제공되지만 진단과 상담이 의무가 아니며, 정부가 확대 중인 보험료 지원, 크레딧 등 지원제도만으로는 사각지대에 놓인 이들을 충분히 포괄하기 어렵다는 것이다.

**저희가 하는 좋은 서비스들이 있는데, 누리는 사람들 더 누리려고 하고 사각지대에 있는 사람은 더 늘어나고 있어요.** (C3, 비수도권 지역 공단 담당자)

## 라. 노후준비 담당자가 제안한 정책 요구 방향

담당자들은 현장의 경험을 바탕으로 다양한 정책 방안을 제시하였는데, 이는 앞서 참여자들이 제기한 요구와 상당 부분 맞닿아 있으면서도 현장에서의 경험에 기초하여 구체성이 더해졌다.

먼저, 담당자들은 노후준비 진단 및 상담의 조기 실시, 법적 의무화 필요를 강조하였다. 국민건강보험에서 제공하는 건강검진이 특정 연령과 사업장부터 단계적으로 의무화되어 정착된 것처럼, 노후준비 진단도 생애 이른 시기에 정기적으로 이루어질 수 있게 제도화하자는 제안이다. 특히 향후 행태 변화의 가능성이 높은 40~50대를 집중 대상으로 해야 한다는 점을 강조하였다.

**건강검진을 하듯이 노후준비 진단도 1년에 한 번쯤은 의무화하는 것을..**

(중략) 젊은 시기부터 자기가 노후준비를 진단할 수 있게 국민연금의 틀을 활용하는 건 어떨까 하는 생각을 많이 했어요. (C3, 비수도권 지역 공단 담당자)

다음으로, 담당자들은 기존 제도와 연계성을 통한 노후준비 체계화를 제안하였다. 예를 들어, 구직급여 수급자의 구직활동 인정 항목에 노후준비 진단을 포함하는 방식으로 연계하면 (실업으로 인해) 제도적 소득공백에 직면한 이들에게 상담을 자연스럽게 경험하게 한다는 것이다. 또한, 다층체계를 아우르는 통합적 노후소득 진단이 필요하다고 하였다. 대부분의 중고령 당사자들은 연금체계를 종합하여 소득 부족분을 스스로 정확하게 계산하기 어려운 상황이기 때문에 종합적으로 진단하는 것만으로도 다가올 소득공백기를 능동적으로 준비하는 데에 크게 기여할 수 있다는 것이다.

### 제3절 소결

제5장에서는 먼저 중고령자들이 제도적 소득공백 기간에 이용할 수 있는 소득지원제도 중 조기노령연금, 퇴직연금, 실업급여의 현황을 먼저 살펴보고, 공적 지원제도의 작동 방식을 검토하고, 그것이 노후 준비에 어떤 영향을 미치는지를 확인하고자 하였다. 현황 분석 결과, 조기노령연금과 퇴직연금은 이미 근로 연령기에 충분한 소득 활동을 한 중고령자가 제한적으로 이용할 수 있는 수단에 가까웠다. 다만, 실업급여가 제도적 공백기가 길어지는 상황에서 유용한 대안이 되고 있는 것을 확인하였다.

다음으로 만 55세 이상 은퇴자와 은퇴 예정자를 대상으로 실시한 초점 집단면접(FGI)을 통해 국민연금 수급개시연령 도달 전에 발생하는 제도적 공백 상태인 소득공백에 대한 인지와 불안, 노후준비 수준, 개인과 가구 차원의 재무적·비재무적 대응을 질적으로 분석하였다. 주요 분석 결과와 그 함의는 다음과 같다.

첫째, 참여자들의 노동 생애에 따라 소득공백기를 인지하고 대응하는 방식에 차이가 있었다. 장기근속 중고령 남성은 은퇴를 상상하지 못하고, 경력 단절을 경험하는 중고령 여성은 연금을 통한 노후 준비를 상상하지 못하였다. 구체적으로 보면 다음과 같다. 남성 중고령자 인터뷰에서 확인되는 장기근속은, 그것이 주는 근로 안정성으로 인해 퇴직을 모두에게 예정된 생애 후반의 이행 과정이 아니라, 자신에게는 쉽게 발생하지 않을 ‘예외적’ 사건으로 받아들여지게 하였다. 그 결과 중고령자는 소득공백기의 영향을 사전에 충분히 인지하지 못하게 되었다. 반면 여성 중고령자의 노동 이력은 출산·양육에 따른 경력 단절과 잦은 이직으로 특징지어졌고, 이는 국민연금 가입 단절의 반복으로 이어졌다. 출산과 양육의 책임이 계속 여성에게 집중되어 온 결과로 해석할 필요가 있다. 또, 반환일시금을

이미 수령하여 소진한 경험도 이들에게서 확인되었다. 이러한 영향으로 연금 급여가 충분하지 않아 연금을 통한 노후 준비를 상상하기 어려운 것으로 나타났다.

둘째, 소득공백에 대한 개념적 인식과 실제 체감 사이에 간극이 있었으며, 제도 운영의 세부 사항에 대한 정보 획득 정도에서도 집단 간 뚜렷한 차이가 나타났다. 이것이 불안을 더 키우는 현상이 확인된다. 일부 참여자는 ‘크레바스’라는 용어를 즉각적으로 떠올렸지만 상당수는 퇴직 이후 재무 상태가 악화되는 상황을 경험하고 나서야 비로소 소득공백을 현실의 문제로 인지하였다. 수급개시연령, 조기노령연금 감액률 등 제도 세부 사항에 대한 오인도 빈번하게 나타났는데, 이는 가입자가 자신의 가입 이력, 수급 요건, 그리고 선택 가능한 제도를 정확히 이해하고 선택할 수 있도록 충분한 정보가 제공되지 못했음을 보여준다. 소득공백에 대한 불안양상 역시 은퇴 여부와 개인의 상황에 따라 달랐다. 아직 은퇴하지 않은 재직자에게는 소득 중단 가능성에 대한 막연한 미래 불안으로 나타난 반면, 은퇴자에게는 경제적 어려움뿐만 아니라 일이 부재한 상태에서 비롯되는 정체성 상실과 무력감으로 현실 차원에서 구체화되었다. 여기에 본인이나 배우자의 건강 악화로 인해 기대했던 것보다 더 빨리 노동시장에서 이탈할 수 있다는 우려가 더해지면서 소득공백은 더욱 예측하기 어려운 위험으로 인식되고 있었다.

셋째, 소득공백의 경제적 영향은 소득 부족, 소득 하락의 형태로 나타났다. 참여자들은 국민연금 수급이 시작되더라도 연금만으로 생계를 유지하기에는 턱없이 부족하다는 점을 공통적으로 언급하였다. 주된 일자리에서 퇴직한 이후에는 재취업 일자리의 질도 크게 낮아져, 노동을 지속하더라도 이전과 같은 수준으로 소득을 회복하는 것은 사실상 불가능한 것으로 나타났다. 지출 측면에서는 본인 의료비 외에도 고령 부모의 의료

비 부담이 함께 증가하고 있었고, 물가 상승의 영향으로 식비 역시 쉽게 줄이기 어려운 항목으로 지목되었다. 또한 퇴직 이후 소득 단절에 따른 신용 하락과 기존 부채 부담이 더해질 경우, 가계 재정의 불안정성이 더욱 커지고 있었다.

넷째, 소득공백에 대한 대응 양상은 다양하게 나타났다. 다만 각 전략의 우선순위는 건강상태, 자산 수준, 가족의 경제적 여건에 따라 상이하였고, 성별 차이도 두드러졌다. 남성 중고령자들은 노동을 비교적 위험부담이 낮은 대응 수단으로 인식하여 가능한 한 일을 지속하려는 의지를 나타냈다. 그러나 실제 재취업 과정에서는 연령 제한, 경력과 일자리 사이의 미스매치, 노화에 따른 건강 및 체력 저하 등으로 인해 노동 지속이 좌절되는 경우가 많았다. 반면 여성 중고령자들은 체력적 한계를 고려하여 노동시장에 잔존하는 것보다 지출 축소를 상대적으로 현실적인 대응으로 받아들였고, 축적된 자산의 상당 부분을 차지하는 주택 다운사이징도 좀 더 구체적으로 검토하고 있었다. 주택연금과 조기노령연금은 각각 대출과 손해, 감액의 관점에서 이해되어 대체로 기피하는 방식으로 나타났다. 가족자원의 활용 역시 전업주부로 있어 온 여성 배우자의 단시간·시간제 노동 수준으로 제약되었고, 자녀는 경제적 지원을 받을 수 있는 자원이기보다 독립할 때까지 부모로서 여전히 지원해야 하는 피부양자로 인식되고 있었다.

다섯째, 지출 축소는 가장 즉각적이고 보편적인 대응이자 소득 회복이 불가능한 상황에서 가계 재정을 유지하기 위한 마지막 방어선으로 작동하고 있었다. 그러나 경조사비, 외식비, 여가비 등의 축소는 단순한 소비 축소에 그치지 않고 오랜 직장생활을 통해 형성해 온 사회적 관계 위축을 초래하였다. 이는 소득공백이 경제적 어려움을 넘어 사회적 고립과 자존감 저하 같은 삶의 정성적 측면의 하락으로 연결될 수 있음을 시사한다.

더욱이 의료비와 식비는 생계 유지에 필수적이고 물가의 영향을 크게 받기 때문에 쉽게 줄일 수 없는 항목이었다. 결국 지출 축소는 단기적으로 가계 재정 악화를 방어하는 데에 유효할 수 있으나, 필수지출이 계속 증가하는 상황에서는 근본적인 대응책이 되기 어렵다.

마지막으로, 노후준비 관련 공적 지원제도에 대한 인식은 서비스 유형에 따라 뚜렷하게 엇갈렸다. 서비스를 경험한 경우 대체로 긍정적으로 평가하였으나, 이들 대부분은 체계적인 안내를 통해서라기보다 우연한 계기로 정보를 접한 경우였고, 상당수는 해당 서비스의 존재 자체를 알지 못하였다. 반면 고용센터와 내일배움카드 등은 형식적인 운영, 실질적인 취업 연계의 미흡, 일부 직종에 편중된 일자리 제공(요양서비스, 기술직 등), 연령 및 경력과 맞지 않음 등의 이유로 부정적인 평가가 많았다. 다만 이러한 회의적 태도는 공적 지원제도 그 자체의 부재보다는 정보 전달, 일자리 연계, 연령 및 경력 적합성의 문제에서 비롯된 것으로 나타났다. 즉 노후준비 상담과 취업 지원에 대한 잠재적 수요가 적지 않으며, 서비스 접근성과 실효성을 제고할 필요가 있음을 보여준다.

한편 공단 담당자 인터뷰는 중고령자 인터뷰 결과를 현장 차원에서 보완한다. 담당자들은 소득공백기에 대한 대응 역량이 소득과 자산 수준, 지역에 따라 뚜렷하게 차이가 나고, 제도를 이해하고 정보를 선점한 계층일수록 혜택을 누리는 반면, 취약계층은 상담 문턱조차 넘지 못하는 현실을 지적하였다. 이들은 노후준비 진단 및 상담의 조기 실시와 의무화, 중장년층에 대한 예방적 노후설계 지원, 기존 제도와 연계, 전체 연금체계에 대한 통합적 진단의 필요성을 제안하였다. 이는 제도적 공백에 대한 대응이 거시적 차원에서 제도를 조정(개편)하는 것과 함께, 취약계층을 실질적으로 포착하는 진단 체계를 강화하는 것 역시 중요함을 보여준다.

노후 소득지원 프로그램 운영 현황 분석, 중고령 은퇴자 및 은퇴 예정자 대상의 인터뷰, 노후준비 상담사의 정책 제언들을 종합하면, 크게 네 가지 정책 방안을 제시할 수 있다. 이 정책 제언은 제2장, 제3장의 제언과 중첩되기도 한다. 첫째, 정년과 국민연금 지급개시연령 간의 격차를 개인이 감당해야 할 문제가 아니라, 국가가 책임 있게 조정해야 할 ‘책무’로 규정하고, 그 해소 방안을 조속히 마련할 필요가 있다. 둘째, 일정 연령에 도달한 이후 노동을 일시 중단하는 완전한 은퇴 방식에서 벗어나 근로 시간을 점차 줄여나가고 감소한 소득의 일부를 보전하면서 지금까지 축적한 경력과 역량을 활용할 수 있는 점진적 은퇴 경로를 마련해야 한다. 셋째, 중고령자 재취업 일자리의 질을 높이고 진입 방식을 개선하여, 중고령자가 수용할 수 있는 시간제 일자리 등을 통해 노동시장 재진입의 허들을 낮출 필요가 있다. 넷째, 제도 개선 외에도 고령 노동자 취업에 대한 기업 문화와 사회적 인식을 함께 전환해야 한다.



## 제6장

### 결론 및 정책 제언

제1절 연구 결과 요약

제2절 정책 대응 방안

제3절 연구의 한계 및 후속 과제



## 제6장 결론 및 정책 제언

### 제1절 연구 결과 요약

이 연구는 국민연금 지급개시연령의 단계적 상향과 국민연금의 가입상 한연령, 통상적인 노동시장의 정년 연령 간 차이로 인해 발생하는 제도적 소득공백기에 중고령 개인과 가구가 어떤 방식으로 대응하고 있는지를 개인의 일자리 참여, 가구의 소득 구성과 지출 조정, 자산과 부채의 조정, 제도 이용과 당사자의 인식이라는 네 가지 경로를 중심으로 확인하였다. 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 제도적 공백기에 개인의 일자리 참여가 어떤 형태인지 확인하였다. 먼저, 중고령자 일자리의 구성이 변화하고 있는데, 산업별로 보면 보건·사회복지서비스 산업 일자리가 여성 고용에서 차지하는 비중이 증가하고 있으며, 농림어업 참여자는 감소하고 있다. 전체적으로 단순노무 일자리의 비중 하락이 확인되고, 남성에서는 전문가 및 관련 종사자의 비율 증가가, 여성에서는 단순노무에서 서비스·돌봄 일자리로의 전환이 드러난다. 제도적 공백기 고용률과 정년 전 고용률은 후속 코호트로 갈수록 높아지고 있고, 상용직 취업자 비중은 증가하고 자영업 비중은 감소하고 있다. 후속 코호트에서 제도적 공백기 기간 중 정규직 일자리 참여 비중도 증가하지만, 새롭게 확보하는 일자리의 주된 고용형태가 한시적, 시간제 일자리인 것이 확인된다. 다만 사회보험(건강보험, 고용보험) 가입 여부에서는 제도적 공백기 기간의 증가가 큰 영향을 미치지 않았다. 제도적 공백기 기간 중 연금 수급은 일자리를 대체하는 방식이 아니라 줄어든 근로, 사업 소득을 보완하는 기능을 수행하였다. 제도적 공백기에 선택하는

연금 수급(주로 조기노령연금 수급)의 다수는 일을 그만두는 선택이 아니라 일의 강도를 낮추는 선택, 즉 불가피하게 일을 더 하기 어려운 경우의 선택에 가까웠다.

이상의 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책 방향을 제시하였다. 제도적 공백기에 이전의 주된 일자리에 계속 근무하는 것이 일자리의 질적인 측면을 담보할 가능성이 높다는 점을 고려할 때 정년 연장, 재고용 등을 통해 현재 일자리에 잔존할 수 있도록 노동시장 제도를 설계하는 것을 우선할 필요가 있다. 다음으로, 중고령자의 노동시장 참여 경향이 달라지는 점을 고려할 때 직업능력 개발 지원 등 역량 개발이 일자리 수요에 대응하는 방식으로 이뤄질 필요가 있고, 이와 더불어 일자리 중 중고령자의 취업 가능성이 높은 한시적, 시간제 일자리의 질적 개선도 필요하다. 한편, 조기노령연금 수급이 근로를 대체하는 경향도 일부에서 확인되어, 조기노령연금 수급을 통한 정책 대응은 집단별로 달리 대응할 필요가 있음을 확인하였다.

둘째, 제도적 공백기에 가구의 소득과 지출 변화의 형태와 원인, 그리고 그것이 가구에 어떤 영향을 미치는지를 확인하였다. 제도적 공백기를 포함한 연금수급 단계를 거치면서 중고령자의 가구소득은 급격히 변화하지는 않지만 단계적으로 감소하였다. 제도적 공백 기간 중에도 가구소득은 취업(근로와 사업)을 통한 소득이 중요한 원천이었다. 다만, 제도적 공백 기간이 길어지는 후속 코호트의 고연령 집단에서 조기에 연금을 수급하는 비율이 점차 증가하여, 이들 세대의 향후 연금 수급 시점에서의 소득 보장에 문제가 될 여지가 보였다. 가구소득이 감소하는 상황에서 다른 가구원의 노동 참여, 주로 배우자의 노동시장 참여 같은 완충 장치는 크게 작동하지 않았다. 제도적 공백기가 길어지는 후속 코호트에서는 공백 기간 내 경과 기간이 늘어남에 따라 가구 경제 여건이 나빠졌다. 제도적

공백기가 단계적으로 늘어났고, 이에 개인들이 어느 정도 대응을 해왔지만 이 제도적 공백기가 2년, 3년, 그리고 앞으로 더 길어질 경우에는 충분히 대응하지 못하는 개인이 더 많이 등장할 가능성이 엿보였다. 한편 제도적 공백기를 경험하는 과정에서 취약 집단이 명확히 드러난다. 제도적 공백기를 거치면서 약 15.6%(코호트 C4), 17.2%(코호트 C3)의 가구는 각 코호트의 정년 전 실질 균등화 경상소득의 가중 중위값에 미치지 못하는 수준으로 소득이 감소하고, 이 집단의 재량지출은 소득이 유지, 증가한 집단에 비해 1/3 수준에 불과했다. 한편, 조기노령연금은 이 취약층이 사용할 수 있는 완충 장치는 아니었는데, 오히려 소득 감소를 많이 경험한 집단의 수급률이 낮고 연금액도 적었다.

이상의 결과를 바탕으로 할 때 정책 방향은 다음과 같다. 먼저 제도적 공백기를 거치는 과정에서, 특히 그 공백 기간이 점차 길어지고 있는 상황에서 고용 유지 가능성을 높이는 지원이 필요하다. 정년이 국민연금 지급개시연령인 만 65세로 연장되지 못하더라도 제도적 공백기가 더 길어지지 않는 수준에서라도 정년을 조정하는 것이 반드시 필요하다. 또한, 제도적 소득공백기가 길어지는 상황에서 다른 가구원의 취업 가능성 확대를 위한 제도적 지원이 필요한데, 예를 들어 중고령 여성, 경력단절 여성의 재취업 지원이 그런 기능을 수행할 수 있다. 또한, 가구가 활용할 수 있는 수단인 조기노령연금의 유연한 선택에 대한 지원 방안이 필요해 보인다.

셋째, 중고령 가구의 자산·부채 보유 여건을 살펴보고, 법정 정년 이후 국민연금 지급개시연령에 도달하기 전까지의 제도적 공백기에 자산 감소나 부채 확대를 통해 대응하는지를 살펴보았다. 그 결과 중고령 가구의 자산은 부동산에 집중되어 있고 금융자산 비중은 낮아, 제도적 공백기에 즉시 활용할 수 있는 자산이 제한적일 가능성이 나타났다. 한편, 자산 보

유 여건은 소득분위와 고용지위에 따라서도 차이를 보였으며, 특히 저소득분위와 임시·일용근로자 가구의 자산 기반이 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 현재 우리나라 고령층의 부동산 중심의 자산 양극화 상황에서 자산을 활용할 여력이 있는 사람들도 자산을 이용하지 못하고, 자산과 소득이 모두 적은 가구는 추가 차입을 할 여력이 없는 상태이다. 이에 제도적 공백기의 경제적 부담이 자산 처분을 통해 완충되기보다는 소득과 지출의 조정으로 감당되는, 즉 일자리 참여의 방식으로 제도적 공백기를 지나고 있는 것이 확인된다.

그러므로 중장기적으로 부동산 자산 중심에서 금융 자산 중심으로 노후 자산의 중심 체계가 바뀌도록 지원해야 한다. 그렇지만 아직까지 퇴직연금의 발전은 더디고, 개인의 부동산 자산 선호를 바꾸기는 쉽지 않다. 그러므로 주택연금 등 자산의 유동화 지원이 확대될 필요가 있다.

넷째, 정년 전 및 소득공백기를 지나고 있는 중고령 당사자의 인식과 이들을 대상으로 상담 서비스를 제공하는 상담 담당자의 의견을 확인하였다. 중고령자는 노동 생애 경험에 따라 소득공백기를 인지하고 대응하는 방식에 차이가 있었고, 소득공백에 대한 개념적 인식과 실제 체감 사이에 간극이 있었으며, 제도 운영의 세부 사항에 대한 정보 획득 정도에서 집단 간 차이가 드러났다. 그 결과 소득공백에 대한 대응 양상에도 집단 간 차이가 드러나는데, 대응 수단 선택에는 건강상태, 자산 수준, 가족의 경제적 여건, 성별이 영향을 미쳤다. 이에 따라 일을 더 하려는 선택, 일을 줄이되 노동시장에 남으려는 선택, 지출을 축소하려는 선택 등이 나타났다. 이런 상황에서 노후준비 관련 공적 지원제도는 체계적인 안내가 이뤄지지 않아, 정보를 더 많이 가진 사람이 더 많은 혜택을 받는 현상으로 귀결되었다.

그러므로 노후준비 진단 및 상담의 조기 실시와 의무화, 중장년층에 대한 예방적 노후설계 지원, 전체 연금체계에 대한 통합적 진단이 필요하다. 노후 소득보장의 취약층의 취약점은 60세 시점에 발생하는 것이 아니라 그보다 훨씬 이른 50대 초반의 일자리 이탈에서부터 시작된다. 그러므로 이때 노후준비 상담 지원을 자동화·의무화하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 예를 들어, 50세 이후에 국민연금의 자격 상실이 발생할 경우 노후준비 지원을 연계하는 방법, 구직급여 수급 신청 시 노후준비 지원과 연계하는 방법 등을 생각해 볼 수 있다.

이상의 분석을 통해 확인한 사실은 제도적 공백기의 생활 유지는 사실상 개인의 몫으로 남아 있고, 그 몫을 감당하는 수단은 균등하게 주어지지 않다는 점이다. 특별히 더 취약한 이 집단을 “연금이 놓고 간 세대”라고 칭할 수 있을 것이다. 일을 계속할 조건과 능력이 있는 사람, 조기 수급을 해도 충분한 정도의 연금 이력과 수급액을 확보한 사람, 자산의 여력이 어느 정도 있는 사람에게 제도적 공백기는 완만해서 천천히 내려가도 괜찮은 내리막길이지만, 그렇지 못한 사람들에게는 지출을 줄여도, 겨우 일을 이어가도 메워지지 않는 적자가 가계 재정에 남는다.

따라서 정책 논의는 대응 수단의 불형평을 줄이는 방향과, 제도적 공백기 대응의 중심 수단인 노동의 지속 가능성과 일자리의 질을 높이는 방향의 두 갈래로 정리할 필요가 있다.

## 제2절 정책 대응 방안

### 1. 제도적 공백기 대응 수단의 불형평성 완화 방향

제도적 공백기를 버텨낼 수 있는 대응 수단이 집단에 따라 다르다는 것은 이 연구의 여러 부분에서 확인된다. 제3장에서 살펴보았듯이 제도적 공백기 연령의 연금 수급은 소득을 유지한 가구에서 비율이 더 높고, 연금을 받더라도 그 수급액은 정년 전과 비교해 소득이 유지·증가한 집단이 월 191.8만 원, 절반 미만으로 감소한 집단이 52.7만 원이었다. 조기노령연금 신청 현황을 살펴봐도 유사한 경향이 나타난다. 조기노령연금 신규 수급자는 2014년 4만 명 수준에서 2024년 11만 2천 명 수준으로 늘었는데, 그 가운데 가입 기간 20년 이상 이력자의 비율이 남성은 47.4%에서 77.2%로, 여성은 16.2%에서 34.7%로 높아져, 조기연금이 가입 이력이 두터운 집단의 선택지로 변모하고 있다. 퇴직연금은 60~64세 인구 대비 수급률이 1.4%에 그치는 가운데 연금 방식 수령 계좌의 평균 적립금이 약 1억 4,900만 원으로 일시금 수령 계좌의 1,800만 원과 큰 차이를 보여, 퇴직연금의 연금 수급은 상당한 적립금을 쌓을 수 있었던 중고령자에 한정된 수단에 가깝다는 것을 알 수 있다. 이렇듯 제도적 공백기를 극복할 수 있도록 설계된 제도들은 소득절벽에 대응하고 일자리를 그만둘 수 있는 여유 있는 집단에게는 기능할 수 있지만 그렇지 못한 사람들에게는 그 기능을 충분히 수행하지 못한다. 이에 따라 다음의 정책 대안을 고려해볼 수 있다.

첫째, 연금 수급의 형태를 유연하게 만들되, 제도 간 정합성을 고려할 필요가 있다. 조기노령연금은 감액의 부담 때문에 필요한 사람이 기피하고, 건강보험료 회피라는 별도 유인 때문에 여유 있는 사람이 선택하는

지금의 구조는 제도의 목적과 어긋난다. 또, 기초연금과의 연계 금액을 피하기 위한 조기연금 수급도 더 늦은 나이의 노후보장을 위해서는 피해야 할 선택지다. 이에 따라 필요한 기간에 필요한 만큼만 받는 부분연금제를 도입하는 한편(김도현, 2022; 이승호 외, 2025), 연금액이 건강보험료·기초연금 금액과 맞물리는 방식을 점검하여 수급 선택이 왜곡되지 않도록 제도 간 연계를 정비할 필요가 있다. 아울러 짧은 가입 기간과 이에 따른 낮은 연금 수급액으로 이어지는 문제는 실업크레딧·추후납부와 저소득 가입자 보험료 지원(한신실, 2025) 같은 이력 확충 장치가 필요함을 보여준다.

둘째, 실제로는 일하고 있을 가능성이 큰 제도적 공백기를 연금제도 안으로 포괄해야 한다. 제도적 공백기에 임금근로를 하고 있는 중고령층의 건강보험 직장가입률과 고용보험 가입률은 70%가 넘었지만 국민연금은 가입 상한이 만 59세로 이 기간의 노동시장 참여는 국민연금 기여 기간에서 제외된다. 그러므로 소득 파악이 쉬운 사업장가입자부터 가입상한연령을 단계적으로 연장하고(이다미 외, 2021), 임시·일용직·무급가족종사자의 적용 격차 해소(한신실, 2025)를 병행하면, 일자리 참여로 제도적 공백기를 버텨내고 있는 다수에게 수급 연령 이후 연금 급여액 확대가 가능하다.

셋째, 일자리 참여라는 경로를 이용하기 어려운 집단에게는 제도적 공백기에 맞춘 보장이 필요하다. 제3장에서 살펴본 바, 제도적 공백기 기간 최약층은 건강 제약과 비취업이 중첩된 가구였고, 질적 면접에서도 본인 의료비에 고령 부모의 의료비가 겹치는 이중 부담과 퇴직에 따른 소득 단절이 신용대출의 중단·연장 불가로 이어지는 금융 단절의 우려가 확인되었다. 제도적 공백기 동안 기초생활보장과 실업급여의 자격요건을 한시적으로 완화하고 아픈 가구원을 돌보는 가구에 돌봄서비스를 확대하는

방안(김도현, 2022), 기초연금·공공부조의 우선 확대(이승호 외, 2020)와 함께, 퇴직 전후 가계의 신용 접근을 잇는 장치도 검토 대상이 된다. 실업급여는 이미 제도적 공백기의 중요한 다리 역할을 하고 있으나, 60세 이후에 재취업과 실업을 반복하는 구조를 고려해야 한다. 제도적 공백 길이에 맞춘 수급 기간·반복 수급 구조의 정비와 실업급여-취업 지원의 결합(이병희 외, 2025)이 필요하다.

넷째, 제도적 공백기에 대응하기 위한 지원 체계를 제도화해야 한다. 제도적 공백기가 길어짐에도 이를 사전에 대비하는 가구의 재무적 상황 변화는 확인되지 않았다. 질적 면접에서도 확인하였듯이 다수의 고령자는 퇴직이 다가올 것을 알지만, 준비할 사건이 아닌 예외적인 사건으로 여긴다. 통장 잔고가 줄어들고서야 퇴직을 실감한다는 것은 충분히 대응할 시간을 가지지 못했음을, 심지어 이들이 연금 지급개시연령이 이미 늦춰지고 있는 세대임에도 준비하지 못했음을 말해준다. 이런 점에서 노후 준비 지원 사업이 확대될 필요가 있다. 이 연구에서 확인한 국민연금공단의 노후준비 진단·상담 서비스를 경험한 참여자의 평가는 긍정적이었으나 서비스 접촉은 대체로 우연한 계기였다고 밝혔고, 서비스 상담 담당자들은 정보를 선점한 계층이 혜택을 누리는 반면 취약계층은 상담의 문턱조차 넘지 못한다고 지적하며 진단·상담의 조기 실시와 의무화, 중장년층에 대한 예방적 노후설계 지원을 제안하였다.

## 2. 취업 가능성 확대를 위한 지원 방향

우리 국민이 제도적 공백기에 대응하는 핵심 수단은 일자리 참여였으며, 질적 면접을 통해 확인한 당사자들도 일자리 참여를 제도적 공백기를 넘어가는 데 있어 가장 위험부담이 낮은 대응 수단으로 꼽았다. 그렇지만

이러한 선호에도 불구하고 현실의 벽은 높다. 일자리를 지속할 의지가 뚜렷한 남성 참여자들이 연령 제한과 경력 불일치의 벽 앞에서 좌절하고, 여성 참여자들은 체력의 한계 때문에 일자리 지속보다 지출 축소를 현실적 대응으로 받아들이고 있었다. 그러므로 중고령자 대상 일자리 지원의 과제는 이른 연령에 일자리 이탈이 발생하지 않도록 하는 것과 중고령자의 일자리 재진입 문턱을 낮추고, 일자리의 질을 높이는 것이다. 이에 따른 세부 방안은 다음과 같다.

첫째, 주된 일자리에서의 취업을 유지할 수 있도록 하고 점진적 은퇴 경로를 설계하는 것이 필요하다. 연금 지급개시연령까지 주된 일자리에서 잔존할 가능성을 높이되, 완전 은퇴와 완전 고용 사이의 중간 경로를 만들어야 한다. 제2장에서 확인한 바와 같이 제도적 공백기의 고용률은 정년 전보다 낮아지고, 고용률 감소는 상용 임금근로의 이탈에서 발생하므로, 연금수급연령 조정에 발맞춘 정년 연장 조치가 서둘러 시행될 필요가 있다. 정년 연장 논의가 지급개시연령인 만 65세까지 이르지 못하더라도, 제도적 공백기가 더 길어지지 않도록 일정 수준에서라도 정년을 조정하는 것이 반드시 필요하다. 정년 연장이 고용이 안정된 내부자에게만 혜택이 되지 않도록 정년제 밖의 중소기업·비정규직에는 재고용을 포함한 고용 기간 연장 접근을 병행하는 것도 필요하다(이승호 외, 2020; 이병희 외, 2025, p.100).

아울러 질적 면접의 참여자들은 일정 연령에 노동을 일시에 중단하는 방식이 아니라, 근로 시간을 점차 줄이면서 감소한 소득의 일부를 보전받고 축적한 경력을 활용하는 점진적 은퇴 경로를 요구하였다. 즉, 이들 중 고령층은 근로 시간의 감소를 수용할 가능성이 크므로, 근로 시간을 줄이더라도 이들 대상의 일자리를 늘리는 것이 필요하다. 이에 대해 선행 연구에서도 고용 유지 기업에 대한 인센티브는 세제 혜택과 사회보험료 지

원의 형태로 제공하되(정혜윤, 2025), 계속고용장려금은 고용 유지 여부가 아니라 고용의 질 — 직무, 근로 시간, 역할, 노동강도 — 을 고려하는 방식으로 재편할 필요가 있다고 하였다(이승호 외, 2025, pp.197-198). 또한, 정년제를 운영하지 않는 기업이라도 노사 합의를 통해 근로 시간 단축, 임금체계 개편, 직무 재설계 등 근로조건 조정이 이뤄지도록 지원해야 한다고도 하였다(이병희 외, 2025, pp.114-115). 즉, 시간제, 기간제 등 일자리 수요자에 대한 지원을 통해서 중고령자가 제도적 공백기에 참여하는 일자리의 질적 수준을 제고하는 노력이 필요하다.

둘째, 경력 재구성 중심의 재취업 지원과 조기 개입이 필요하다. 재취업 지원 서비스를 알선 중심에서 경력 재구성 중심으로 바뀌되, 그 개입 시점을 앞당겨야 한다. 제2장에서 확인한 바와 같이, 제도적 공백기 취업자 가운데 60세 이후에 새 일자리로 진입한 재진입자의 비율이 증가하고 있는데, 재진입자의 일자리는 60세 전부터 이어 온 잔존자의 일자리와 질적인 수준에서 차이가 뚜렷하다. 그러므로 재진입이 불가피한 상황이라면 재진입 일자리의 질이 문제이므로, 당장의 빠른 직업 알선이 아니라 경력 진단과 재교육을 중심에 둔 전환기 지원이 필요하다. 한편, 재취업 지원의 개입 시점은 제도적 공백기에 이르러서가 아니라 그보다 앞당겨야 한다. 주된 일자리 이탈은 60세 이전에 시작되므로, 만 45세 무렵부터 경력 진단과 생애 전환 준비를 시작할 수 있도록 제도적 지원을 앞당길 필요가 있다. 또한 전환기를 준비하는 제도적 지원, 노후준비 지원 등은 개인 단위가 아니라 가구 단위로 설계되어야 한다. 전환기 지원은 가구 단위의 소득·자산 상황을 고려한 노후설계 지원과 결합하고, 지자체 일자리 지원센터 사업에 노후설계 서비스를 연계하는 방식 또는 노후준비서비스의 의무화 등을 통해 확대할 필요가 있다.

셋째, 제도적 공백기 일자리 참여의 실제 형태에 맞는 일자리 확대가 필요하다. 제2장에서 확인한 바와 같이, 제도적 공백기의 근로는 시간을 줄인 재진입 근로가 중심이었고, 새롭게 확보하는 일자리의 주된 고용형태는 한시적·시간제 일자리였으며, 질적 면접에서도 남녀 공통으로 전일제 복귀보다 수용 가능한 시간제 일자리를 요구하였다. 자영업 종사는 제도적 공백기 취업의 대안이 되기 어려우므로 임금근로 일자리를 지원하여 제도적 공백기를 넘어설 수 있도록 하는 것이 기본 방향이다. 이를 위해 고령 시간제 일자리자에 대한 제도적·재정적 지원과 함께, 차별금지와 사회보험 적용을 갖춘 양질의 시간제 일자리 제도화(정혜윤, 2025), 돌봄 등 수요가 많은 일자리의 처우 개선과 직무 재설계(송민혜 외, 2025)가 필요하다. 제도적 공백기 노동 확대를 견인해 온 여성이 돌봄 산업의 저임금 일자리에 집중되어 있다는 점에서 일자리의 질 제고는 성별 관점에서 함께 검토해야 한다. 한편 제도적 공백기 임금근로자에 대한 사회보험료 지원은 국민연금 가입 유도과 연계할 때 제도적 공백기 이후의 연금 급여 확충 효과까지 거둘 수 있다.

넷째, 민간 시장 일자리 재진입이 어려운 집단을 위한 가교 일자리가 필요하다. 노동시장 재진입이 어려운 제도적 공백기 연령 집단에는 공적 일자리의 가교 기능을 열어줄 필요가 있다. 국민연금 수급연령에 이르지 못했고 기초연금의 대상도 되지 않는 이 집단을 위해, 사회서비스형 노인 일자리인 노인역량활용사업 — 원칙적으로 65세 이상을 대상으로 하되 일부 사업에는 60세 이상도 참여 가능 — 의 참여 기준을 확대하여 정년 이후부터 연금 수급 전까지의 가교 일자리로 활용하는 것을 검토해야 한다. 아울러 비정규 일자리 취업과 실직을 반복하는 집단에 대해서는 60세 이상 실업자의 구직급여 수급 제한 사유 중 비자발적 사유를 축소하는 방안을 검토하고, 실업급여와 취업지원 서비스의 결합(이병희 외, 2025)을

통해 반복되는 재진입 과정이 소득 단절로 이어지지 않도록 해야 한다. 장기적으로는 고령층의 근로 역량 강화를 지원하여 일할 능력을 키우고 일자리 수요처를 개발하는 것이, 제도적 공백기 극복뿐만 아니라 노후 빈곤에 대한 대처로도 이어질 것이다.

마지막으로, 질적 면접 참여자들이 제도 개선만으로는 충분하지 않다고 지적했듯이 연령을 이유로 경력자를 돌려세우는 기업 문화와 사회적 인식의 전환이 병행되어야 한다. 이는 개별 지원 사업이 아니라 퇴직 전 고용 유지에서 전환기 지원, 재취업, 제도적 공백기 보장으로 이어지는 전체 경로의 재설계(정혜윤, 2025) 속에서 추진할 필요가 있다.

### 제3절 연구의 한계 및 후속 과제

이 연구는 중고령자의 제도적 공백기 대응을 일자리 참여, 가구 단위의 소득과 지출, 자산·부채의 변동이라는 세 층위에서 종합적으로 살펴보고자 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사와 5월 고령층 부가조사, 고령화연구패널조사, 가계동향조사, 가계금융복지조사와 재정패널조사를 함께 분석하였다. 여러 자료를 겹쳐 봄으로써 어느 한 자료로는 볼 수 없는 전체적인 추세 — 코호트별 고용률과 일자리 질의 변화, 가구소득 패키지와 지출 재편, 자산·부채의 움직임 — 를 확인할 수 있었다는 장점을 가진다. 그렇지만 이 연구에서 활용한 자료의 한계도 명확한데, 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 분석의 중심 자료인 경제활동인구조사 부가조사와 가계동향조사는 반복 횡단조사여서 같은 개인, 같은 가구의 변화를 추적할 수 없다. 이 연구는 출생 연도 코호트를 고정하고 생애 단계 간 단면을 비교하는 유사

패널 방식으로 이를 우회하였으나, 이 방식은 세대의 분포가 단계 간에 어떻게 이동했는지를 보여줄 뿐 개별 가구가 실제로 그 경로를 밟았는지를 알려주지는 못한다. 그러므로 이러한 한계는 향후 한국복지패널 등 패널 자료를 이용한 심층 분석을 통해 보완할 필요가 있다.

둘째, 자료별 가용 시기가 통일되지 않았다. 일자리 참여는 2006년부터 20년간의 시계열로 코호트 간 비교가 가능했던 반면, 가구 단위의 지출 대응을 살펴보기 위해 활용한 가계동향조사 자료는 2019년 이후만 활용할 수 있었다. 소득 및 지출 자료의 계열적 단절을 조정하여 2006년부터 시계열을 확장하면 지출 대응의 형태도 코호트별 비교가 가능할 것이다.

셋째, 경제활동인구조사 부가조사는 1년 중 특정 시점(8월, 5월, 분기)의 참여 현황만을 관측한다. 그러나 60세 이후의 노동은 취업과 실업, 단 시간 근로가 짧은 주기로 교차하므로, 연 단위 단면으로는 기간 중 일자리 참여가 변화하는 동태적 특성을 포착하지 못한다. 조사 시점의 만 나이를 기준으로 한 생애 단계 구분과 출생 연도 근사(조사 연도에서 만 나이를 뺀 값, 1세 내외의 오차)도 같은 형식으로 연구의 한계로 작동한다.

넷째, 자산과 부채는 기준시점의 평가액으로 관측되므로 그 변화가 실제 처분·차입에 따른 것인지 자산가격 변동에 따른 것인지 구분할 수 없다. 분석 기간이 주택가격 변동성이 컸던 시기와 겹친다는 점에서, 자산가격의 변동 효과를 통제하여 살펴볼 필요가 있다.

이상의 연구 데이터 및 분석상 한계를 보완하기 위해서는 중고령층 노동시장 이행을 파악할 수 있는 정보 기반 확충이 필요하다. 이 연구가 확인한 연 단위 변화를 넘어, 월 단위의 노동시장 이행 정보와 소득을 연계한 데이터 구축 작업이 뒤따라야 한다. 또한 기존의 노동시장 이행 정보를 소득·연금 정보와 연계하는 작업이 필요하다. 제도적 공백기 분석에서

는 연금 수급 시점에 대한 정보가 일자리 참여 시점에 대한 정보만큼 중요한데, 조사자료의 연금 정보는 수급 여부와 금액에 그쳐 수급 개시의 정확한 시점과 조기·연기 선택을 식별하기 어렵기 때문이다. 고용보험 가입 및 자격 상실, 국민연금 수급 행정자료의 연계를 통한 분석이 중고령층의 노동시장 참여에서 연금 수급으로 연결되는 동태를 파악할 수 있는 자료가 될 것이다. 이러한 자료의 활용을 통해 공백기 정책의 구체적인 설계 — 지원의 개입 시점, 급여의 지급 단위와 기간 — 가 가능해질 것이다.

이 연구에서는 다루지 못했지만, 다른 가용한 데이터를 이용한 추가 분석의 필요성도 명확하다.

첫째, 취업 상태 변화에 따른 가구 대응의 연계 분석이다. 이 연구는 개인의 일자리 참여(제2장)와 가구의 소득·지출(제3장)을 각각 확인하였으나, 반복 횡단자료의 제약으로 가구주의 취업 상태 변화 — 주된 일자리 이탈, 재진입, 실직의 반복 — 가 동일 가구의 소득과 지출 대응으로 어떻게 이어지는지는 직접적으로 연결하여 해석하지 못하였다. 한국복지패널과 같이 가구 단위의 소득·지출과 가구원의 경제활동을 함께 추적하는 패널자료를 이용한다면, 이 연구가 단편적으로 확인한 가구주 소득 급감·상실 가구의 높은 적자율을 동일 가구의 시간 경로로 검증할 수 있을 것이다.

둘째, 자산·부채 대응의 계층별 분석이다. 이 연구의 자산 분석은 중고령 가구 전체의 평균적 흐름에서 공백기 대응의 근거를 찾지 못하였는데, 자산 양극화가 심화되는 상황에서는 평균이 계층별로 상반된 움직임을 가릴 수 있다. 노동소득이 부족한 집단, 소득 하층에 한정된 자산 처분·차입 분석과, 분석 기간의 주택가격 변동을 통제한 민감도 분석 — 가격 변동이 없었다면 결론이 달라지는지 — 이 추가된다면, 자산이라는 완충 장치의 실질 가동 여부를 더 정확히 판정할 수 있을 것이다.



- 국가데이터처·한국은행·금융감독원. (각 연도). 2020~2025년 가계금융복지조사. 마이크로데이터통합서비스(MDIS). 2026. 7. 10. 검색, [https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=1004061&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2005&itemNm=%EC%86%8C%EB%93%9D%C2%B7%EC%86%8C%EB%B9%84%C2%B7%EC%9E%90%EC%82%B0&curMenuNo=UI\\_POR\\_P9210](https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=1004061&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2005&itemNm=%EC%86%8C%EB%93%9D%C2%B7%EC%86%8C%EB%B9%84%C2%B7%EC%9E%90%EC%82%B0&curMenuNo=UI_POR_P9210)
- 고용노동부·금융감독원. (각 연도). 퇴직연금 적립금 운용현황 분석.
- 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 제19조(정년), 법률 제 18921호 (2022).
- 국가데이터처. (2026). 경제활동인구조사 연간자료. 마이크로데이터통합서비스(MDIS). 2026. 4. 22. 검색, [https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=47&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2004&itemNm=%EB%85%B8%EB%8F%99&curMenuNo=UI\\_POR\\_P9210](https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=47&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2004&itemNm=%EB%85%B8%EB%8F%99&curMenuNo=UI_POR_P9210)
- 국가데이터처. (2026). 연금통계-연금종류별 연금 수급자. KOSIS 국가통계포털. 2026. 7. 13. 검색, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn\\_path%3DMT\\_ZTITLE%26list\\_id%3DG\\_004\\_001\\_004\\_001%26obj\\_var\\_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT\\_1PEN\\_064%26vw\\_cd%3DMT\\_ZTITLE%26itm\\_id%3D%26language%3Dkor%26lang\\_mode%3Dko%26orgId%3D101%26](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DMT_ZTITLE%26list_id%3DG_004_001_004_001%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1PEN_064%26vw_cd%3DMT_ZTITLE%26itm_id%3D%26language%3Dkor%26lang_mode%3Dko%26orgId%3D101%26)
- 국가데이터처. (각 연도). 2006~2025년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사. 마이크로데이터통합서비스(MDIS). 2026. 7. 13. 검색, [https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=47&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2004&itemNm=%EB%85%B8%EB%8F%99&curMenuNo=UI\\_POR\\_P9210](https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=47&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2004&itemNm=%EB%85%B8%EB%8F%99&curMenuNo=UI_POR_P9210)

- 국가데이터처. (각 연도). 2006년~2025년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사. 마이크로데이터통합서비스(MDIS). 2026. 7. 15. 검색, [https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=47&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2004&itemNm=%EB%85%B8%EB%8F%99&curMenuNo=UI\\_POR\\_P9210](https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=47&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2004&itemNm=%EB%85%B8%EB%8F%99&curMenuNo=UI_POR_P9210)
- 국가데이터처. (각 연도). 2019년 1분기~2025년 4분기 가계동향조사. 마이크로데이터통합서비스(MDIS). 2026. 4. 22. 검색, [https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=1006281&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2005&itemNm=%EC%86%8C%EB%93%9D%C2%B7%EC%86%8C%EB%B9%84%C2%B7%EC%9E%90%EC%82%B0&curMenuNo=UI\\_POR\\_P9210](https://mdis.mods.go.kr/ofrData/selectOfrDataDetail.do?survId=1006281&itmDiv=1&nPage=3&itemId=2005&itemNm=%EC%86%8C%EB%93%9D%C2%B7%EC%86%8C%EB%B9%84%C2%B7%EC%9E%90%EC%82%B0&curMenuNo=UI_POR_P9210)
- 국민연금공단 중앙노후준비지원센터 홈페이지. 2026. 7. 15. 접속, <https://csa.nps.or.kr/ohkb/dscsngdnc/UHKB0601M0.do>
- 김도현. (2022). 국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과. 정책연구시리즈 2022-04, 한국개발연구원.
- 박명호. (2025). 은퇴가 가구 자산과 부채에 미치는 동태적 영향: 이벤트 스터디 접근. 사회과학연구, 32(4), 366-386.
- 보건복지부. (2026). 국회연금개혁특별위원회 민간자문위원회 제출자료.
- 송민혜·김태일·이동선. (2025). 서울시 중장년 정책 발굴을 위한 데이터 기반 심층분석. 서울시50플러스재단.
- 유경원·서인주·정지수. (2020). 중·고령자가구의 은퇴 전후 자산보유 행태 분석. 소비자정책교육연구, 16(4), 1-27.
- 이다미·정해식·전지현. (2021). 국민연금 가입상한연령 연장의 적절성 연구(연구보고서(수시) 2021-04). 한국보건사회연구원.
- 이다미·한겨레·김근혜·남재욱. (2024). 1인 비임금근로자의 국민연금 가입 제고를 위한 기초연구: 의존적 계약자(dependent contractor)를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 이병희·이시균·박진희. (2025). 고령자의 노동시장 이행 연구. 한국노동연구원.

- 이승호·노세리·함선유. (2025). 고령 노동과 소득 크레바스. 한국노동연구파.
- 이승호·이원진·김수영. (2020). 고령 노동과 빈곤. 한국노동연구원.
- 정혜윤. (2025). 생애 주된 일자리 퇴직의 현실과 정책 과제. 국회미래연구원.
- 한국고용정보원. (2026). 고령화연구패널조사(KLoSA) 1~10차 원자료.
- 한국고용정보원. (2026). 고용행정통계-실업급여 지급현황(분기).
- 한국고용정보원. (각 연도). 1~10차 고령화연구패널. 고용조사분석시스템. 2026.
6. 22. 검색, <https://survey.keis.or.kr/klosa/klosadownload/List.jsp>
- 한국조세재정연구원. (각 연도). 8~17차 재정패널조사. 재정패널조사 홈페이지.
2026. 7. 10. 검색, <https://www.kipf.re.kr/panel/data/AllList/paData/list.do>
- 한신실. (2025). 중고령자 공적연금 적용 실태와 동향. 연금이슈&동향분석, 제 117호, 9-18. 국민연금연구원.
- De Nardi, M., French, E., & Jones, J. B. (2010). Why Do the Elderly Save? The Role of Medical Expenses. *Journal of Political Economy*, 118(1), 39-75.
- Liang, K.-Y., & Zeger, S. L. (1986). Longitudinal data analysis using generalized linear models. *Biometrika*, 73(1), 13-22.
- Modigliani, F., & Brumberg, R. (1954). Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data. In K. K. Kurihara (Ed.), *Post-Keynesian Economics*. Rutgers University Press, 388-436.
- Poterba, J. M., Venti, S. F., & Wise, D. A. (2011). The Composition and Drawdown of Wealth in Retirement. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 95-118.
- StataCorp. (2025). *Stata 19 Longitudinal-Data/Panel-Data Reference Manual*. College Station, TX: Stata Press.
- Weber, R. P. (1990). *Basic Content Analysis*. Newbury Park. London, New Delhi : Sage Publications.





## [부록 1] 제도적 공백기 진입 시 소득분위·고용형태별 순자산 감소 가구 비율

〈부표 1〉 제도적 공백기 진입 시 소득·고용집단별 순자산 감소 가구 비율

(단위: 가구, %)

가. 제도적 소득공백기 진입 직전 소득 5분위별

| 구분  | 가구 수 | 20% 이상 감소 | 30% 이상 감소 | 40% 이상 감소 | 50% 이상 감소 |
|-----|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 전체  | 588  | 19.6      | 12.9      | 9.0       | 5.8       |
| 1분위 | 88   | 22.7      | 11.4      | 9.1       | 6.8       |
| 2분위 | 96   | 12.5      | 11.5      | 8.3       | 5.2       |
| 3분위 | 118  | 22.0      | 16.1      | 11.9      | 8.5       |
| 4분위 | 121  | 17.4      | 9.1       | 5.8       | 3.3       |
| 5분위 | 165  | 21.8      | 15.2      | 9.7       | 5.5       |

나. 제도적 소득공백기 진입 직전 고용형태별

| 구분              | 가구 수 | 20% 이상 감소 | 30% 이상 감소 | 40% 이상 감소 | 50% 이상 감소 |
|-----------------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 전체              | 751  | 18.1      | 12.0      | 8.1       | 5.2       |
| 상용근로자           | 314  | 15.9      | 10.5      | 6.7       | 3.8       |
| 임시·일용근로자        | 115  | 15.7      | 8.7       | 7.8       | 5.2       |
| 고용주             | 34   | 11.8      | 11.8      | 2.9       | 2.9       |
| 자영자·<br>무급가족종사자 | 210  | 22.4      | 15.2      | 10.5      | 7.1       |
| 비취업             | 78   | 21.8      | 14.1      | 10.3      | 6.4       |

주: 1) 2015~2023년에 동일 가구주가 59세에서 60세로 이동한 전환을 풀링하여 산출한 결과임.  
 2) 각 비율의 분모는 해당 집단 중 제도적 소득공백기 진입 직전 순자산이 양수인 가구임.  
 3) 소득 5분위는 59세 시점의 균등화 가처분소득 구성값을 귀속 연도별 전체 개인 분포에서 구분한 것임.  
 4) 고용형태는 59세 시점 가구주의 경제활동 상태를 이용해 구분한 것임.  
 출처: “재정패널조사”, 한국조세재정연구원, 8~17차(재정패널조사 홈페이지, 2026. 7. 10. 인출)  
 를 분석하여 작성함.

## [부록 2] 「중고령층 소득공백(Income Crevasse)의 현황과 대응 방안」 면접조사 설계 및 질의서

〈부표 2〉 국민연금공단 중앙노후준비지원센터 담당자: 1:1 심층면접 질문지

| 구분    | 질문 예시                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 자기소개  | - 이름 및 나이, 소속, 담당 업무 및 기간                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 세부 질문 | <p>① 담당 업무 및 상담 현장 개요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재 담당하고 계신 업무와 상담 대상자의 주요 특성에 대해 간략하게 말씀해 주세요.</li> <li>○ 노후준비 상담에서 중고령층의 소득공백 문제가 얼마나 자주 다루어지고 있습니까?</li> <li>○ 상담 대상자들은 주로 어떤 계기로 소득공백 문제를 상담하게 됩니까?</li> </ul> <p>② 소득공백에 대한 인식과 상담 현장의 경험</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상담 현장에서 만나는 중고령층은 국민연금 수급 전 소득공백에 대해 어느 정도 인식하고 있습니까?</li> <li>○ 상담 대상자들이 본인의 국민연금 수급개시연령이나 예상 연금액을 충분히 알고 있습니까?</li> <li>○ 소득공백에 대한 불안은 주로 어떤 형태로 나타납니까?</li> <li>○ 소득공백을 미리 준비한 사람과 그렇지 못한 사람 간에 어떤 차이가 관찰됩니까?</li> </ul> <p>③ 상담 현장에서 관찰되는 소득공백 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상담 현장에서 자주 접하는 소득공백 사례는 어떤 유형으로 구분할 수 있습니까?</li> <li>○ 정년퇴직 이후 국민연금 수급 전까지 소득이 단절되는 사례는 얼마나 빈번합니까?</li> <li>○ 특정 집단에서 두드러지는 소득공백 문제가 있습니까?</li> <li>○ 주택이나 자산은 있으나, 현금소득이 부족한 사례가 상담 현장에서 나타납니까?<br/>- 이 경우 어떤 제도나 방법을 안내하고 있습니까?</li> </ul> <p>④ 소득공백 대응 방식과 우선순위</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상담 대상자들은 소득공백에 대응하기 위해 어떤 방법을 가장 많이 고려합니까?<br/>- 노동 지속, 재취업, 조기노령연금 수급, 실업급여, 퇴직연금, 주택연금, 자산 매각, 대출, 지출 축소 중 어떤 것이 많이 언급됩니까?</li> <li>○ 조기노령연금 수급을 고려하는 상담 대상자들은 주로 어떤 이유로 조기 수급을 생각합니까?</li> <li>○ 조기노령연금을 선택하는 사람들은 감액에 대해 충분히 이해하고 있습니까?</li> <li>○ 퇴직연금은 상담 대상자들의 소득공백 대응에 실제로 어느 정도 도움이 되고 있습니까?</li> <li>○ 주택연금에 대한 상담 수요와 실제 이용 가능성은 어떠합니까?</li> <li>○ 국민연금 외 다른 제도를 안내 또는 연계하는 과정에서 어려움이 있습니까?</li> </ul> |

| 구분 | 질문 예시                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>⑤ 연금 사각지대와 취약집단 특성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상담 현장에서 확인되는 대표적인 연금 사각지대는 무엇입니까?</li> <li>○ 소득공백기에 특히 취약하다고 판단되는 집단은 누구입니까?</li> <li>○ 자산이나 가족 지원이 부족한 상담 대상자는 소득공백에 어떻게 대응하고 있습니까?</li> <li>○ 제도적으로 지원이 필요하지만 실제로 지원받기 어려운 사례가 있습니까?</li> </ul> <p>⑥ 상담체계의 한계와 개선 필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재 공단의 노후준비 지원체계는 소득공백 문제를 다루기에 충분하다고 보십니까?</li> <li>○ 상담 현장에서 소득공백과 노후준비에 대한 정보를 제공할 때 가장 어려운 점은 무엇입니까?</li> <li>○ 국민연금, 실업급여, 퇴직연금, 주택연금 등 여러 제도에 대한 통합적 상담이 가능하다고 보십니까?</li> <li>- 어렵다면 어떤 부분이 보완되어야 합니까?</li> <li>○ 은퇴 전 단계에서 어떠한 방식의 상담이나 교육이 필요하다고 생각하십니까?</li> </ul> <p>⑦ 정책 요구 및 개선 방향</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득공백 대응을 위한 정보 제공, 상담, 제도 연계를 강화하기 위해 가장 우선적으로 개선해야 할 과제는 무엇입니까?</li> <li>○ 마지막으로, 중고령층 소득공백 문제와 관련하여 연구진이 고려해야 할 사항이 있다면 편하게 말씀해 주세요.</li> </ul> |

## 〈부표 3〉 중고령자 그룹: FGI 질문지

| 구분    | 질문 예시                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 자기소개  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이름 및 나이, 소속, 현재 하고 있는 일에 대한 간략한 소개, 국민연금 가입 유형 및 총 가입 기간, 국민연금 외 사적연금(퇴직연금/개인연금/주택연금) 가입 및 수급 여부</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 세부 질문 | <p>① 노동 관련 생애사적 맥락</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지금까지 주로 어떤 일을 해오셨습니까?</li> <li>- 생애 주된 일자리는 어떤 일이었습니까?</li> <li>○ (현재 은퇴 전인 경우) 언제쯤 퇴직 또는 은퇴를 예상하십니까?</li> <li>- 퇴직 후에도 계속 일할 계획이 있습니까?</li> <li>○ (이미 은퇴한 경우) 은퇴 이후 다시 일한 경험 있습니까?</li> <li>- 재취업이나 일자리 유지에 어려움이 있었습니까?</li> </ul> <p>② 소득공백에 대한 인식과 불안 수준</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연금 수급 전까지 일정 기간 소득이 줄어들거나 끊길 수 있는 ‘소득공백’에 대해 알고 계셨습니까?</li> <li>○ 국민연금을 언제부터 받을 수 있는지 알고 계십니까?</li> <li>○ 소득공백 문제를 본인의 노후생활에서 얼마나 중요한 문제로 생각하십니까?</li> <li>○ 국민연금을 받기 전까지 소득이 감소할 수 있다는 점에 대해 어느 정도 불안감을 느끼십니까?</li> <li>- 가장 크게 우려되는 사항은 무엇입니까?</li> </ul> <p>③ 소득공백기의 경제적 영향</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 은퇴 전/후, 소득공백기에 가구소득이 어떻게 달라졌거나 달라질 것으로 예상하십니까?</li> <li>○ 소득이 줄어들 경우 가장 부담이 클 것으로 예상되는 지출은 무엇입니까? (예: 생활비, 주거비, 의료비, 부채 상환 등)</li> <li>○ 실제로 소득 감소를 경험하신 경우, 생활에 어떠한 변화가 있었습니까?</li> <li>○ 배우자 소득, 자녀 지원, 친인척 도움 등 가구 내에서 소득공백을 보완할 수 있는 자원이 있습니까?</li> <li>- 이러한 자원이 소득공백 대응에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?</li> <li>○ 소득공백으로 인해 심리적 부담이나 생활 불안정을 경험하신 적이 있습니까?</li> </ul> <p>④ 소득공백 대응 방식</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민연금을 받기 전까지 생활비를 어떻게 마련할 계획이거나, 실제로 어떻게 마련하고 계십니까?</li> <li>○ 소득공백에 대응하기 위해 일을 계속하거나 재취업을 고려하신 적이 있습니까?</li> <li>- 일을 계속하려는 주된 이유는 무엇입니까? 일을 계속하기 어렵게 만드는 요인은 무엇입니까?</li> <li>○ 은퇴 이후 재취업 시 일자리 형태가 달라졌습니까? (예: 근로 시간 축소, 시간제, 자영업 전환 등)</li> <li>○ 조기노령연금 수급을 고려해 보신 적이 있습니까?</li> <li>- 고려하였다면, 혹은 고려하지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?</li> </ul> |

| 구분 | 질문 예시                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>○ 조기노령연금을 일찍 받으면 총연금액이 줄어든다는 점을 알고 계십니까?<br/>- 감액을 감수하더라도 조기 수급을 선택할 의향이 있으십니까?</p> <p>○ (은퇴 후) 실업급여를 수급한 경험이 있거나, 이것의 수급을 고려해 보신 적이 있습니까?<br/>- 실업급여 수급이 재취업이나 생계 유지에 얼마나 도움이 되었습니까?</p> <p>○ 퇴직연금, 개인연금, 주택연금 등 다른 노후소득 수단을 활용하고 있거나 활용할 계획이 있으십니까?</p> <p>○ 예금, 보험, 금융자산, 부동산 등 자산을 활용하여 생활비를 마련할 생각을 해보신 적이 있습니까?</p> <p>○ 대출이나 가족 지원을 통해 소득공백에 대응할 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까?<br/>- 가능하다면 어떤 방식으로 도움을 받을 수 있습니까? 어렵다면 그 이유는 무엇입니까?</p> <p>○ 소득공백에 대한 여러 대응 방식 가운데 본인이 가장 먼저 선택할 가능성이 높은 것은 무엇입니까?<br/>- 노동 지속, 조기노령연금, 실업급여, 퇴직연금, 주택연금, 자산 매각, 대출, 지출 축소 가운데 우선순위가 어떻게 됩니까? 그 이유는 무엇입니까?</p> <p>⑤ 지출 축소에 대한 인식과 경험</p> <p>○ 소득이 줄어든 경우, 지출을 줄이는 것으로 대응할 수 있다고 생각하십니까?</p> <p>○ 지출을 줄이기 어렵거나 반드시 유지해야 한다고 생각하는 지출은 무엇입니까?</p> <p>○ 지출을 줄이는 것이 사회관계 유지, 건강, 여가, 삶의 질에 영향을 준 경험 있습니까?</p> <p>○ 소비를 줄이는 것만으로 소득공백에 대응하는 것이 가능하다고 생각하십니까?<br/>- 그렇지 않다면 어떤 추가적인 지원이나 자원이 필요하다고 생각하십니까?</p> <p>⑥ 제도 이용 경험과 한계</p> <p>○ 노후준비 상담, 전직지원서비스, 재교육 등 공적 지원제도를 이용해 본 경험이 있습니까?<br/>- 이용했다면 도움이 되었습니까? 이용하지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?</p> <p>⑦ 정책 요구 및 개선 방향</p> <p>○ 법정 정년과 국민연금 수급개시연령 사이에 차이가 있는 것을 어떻게 생각하십니까?</p> <p>○ 소득공백을 줄이기 위해 가장 필요한 지원은 무엇이라고 생각하십니까?</p> <p>○ 실업급여가 소득공백 대응에 도움이 되기 위해서는 어떤 점이 개선되어야 한다고 생각하십니까?</p> <p>○ 은퇴 전에 노후소득, 국민연금 수급, 재무설계 등에 대한 상담을 받을 기회가 충분하다고 생각하십니까?<br/>- 부족하다면 어떤 방식의 상담이 필요하다고 생각하십니까?</p> <p>○ 마지막으로, 소득공백 문제와 관련하여 꼭 전달하고 싶은 의견이 있으십니까?</p> |





## Abstract

### **The Income Crevasse among Middle-aged and Older Adults**

: Current Status and Policy Responses

Project Head: Jung, Haesik

This study aims to examine how middle-aged and older individuals and their households cope with the institutional income gap period—the so-called “income crevasse”—which is lengthening as the pensionable age for the old-age pension under the National Pension scheme is raised in stages, and to identify vulnerabilities in these coping strategies in order to propose policy responses. To this end, this study analyzes, in turn, how they cope through labor market participation, adjustments to household income and expenditure, and the drawdown of assets and the use of debt, and also examines the use of old-age income support programs and the perceptions and responses of those experiencing the income gap.

First, this study analyzes how individuals cope through labor market participation (Chapter 2). The results show that employment rates both before the retirement age and during the gap period are higher among later birth cohorts, but the difference between the two periods persists, and the decline in employment during the gap period stems from exits from regular wage employment. The jobs that middle-aged and older adults

newly enter are mainly contingent and part-time, and there is a clear difference in job quality between those who remain in their existing job and those who re-enter the labor market. Pension receipt during the gap period supplements reduced earnings from employment and business rather than replacing labor market participation. Accordingly, this study confirms the need for an extension of the retirement age, measures for continued employment, including re-employment, employment subsidies that take job quality into account, and a supply of decent part-time jobs. It also confirms the need to ease the eligibility restrictions on job-seeking benefits for unemployed persons in the gap period, to promote continued participation in the National Pension, for example by adjusting the upper age limit for mandatory coverage, and to consider allowing more flexible claiming of the early old-age pension.

Next, this study analyzes how households cope through the adjustment of income and expenditure (Chapter 3). Household income declines step by step, rather than changing abruptly, as households move through the stages of pension eligibility, and even during the gap period the core of household income is income from employment and business. Wage income decreases while business income is maintained, and buffers within the household, such as the labor market participation of a spouse, play only a limited role. The share of households whose income during the gap period falls below half of their baseline before the

retirement age is 17.2% for households headed by those born in 1957–60 and 15.6% for those born in 1961–64, and these households cope by cutting discretionary spending. Pension receipt during the gap period does not, in fact, function as a coping mechanism for this most vulnerable group: both the rate of pension receipt and the benefit amount are higher among households with smaller income losses. These results confirm that the basic direction of income security for the gap period should be to increase the likelihood that household heads remain employed, and that, even if the extended retirement age does not reach the pensionable age, adjustments are needed to keep the gap from growing longer. As policy options, this study proposes, first, combining transition support centered on career redesign before age 60 with household-level planning for later life; second, introducing a flexible partial pension that allows individuals to adjust the timing and amount of benefit receipt according to their needs, and widening the choice among early, deferred, and partial claiming; and third, broadening the eligibility criteria of the Senior Skills Utilization Program, a component of the Senior Employment and Social Activity Support Program, so that it can serve as bridge employment.

This study then examines whether the disposal of assets and the use of debt actually serve as coping measures (Chapter 4). The results show that the assets of middle-aged and older households are concentrated in real estate, with a low share of financial

assets, so that few assets are readily available for use during the gap period, and the asset base of low-income households and of households headed by temporary and daily workers is particularly weak. However, comparisons by age, analyses following the same households over time, and model-based analyses reveal neither a consistent pattern of continuously declining assets or expanding debts around entry into the gap period, nor a statistically significant association. This does not mean that households face no economic hardship during the gap period; rather, it suggests that households get through the gap period by continuing to work and by adjusting income and expenditure rather than by drawing down assets, and that vulnerable households may have few assets to draw down in the first place. This study therefore proposes supporting a medium- to long-term shift in the structure of old-age assets from real estate to financial assets, and expanding support for asset liquidation such as the Housing Pension (reverse mortgage) scheme.

Lastly, this study examines the use of public programs available during the gap period and the perceptions of those concerned (Chapter 5). The use of the early old-age pension, retirement pensions, and unemployment benefits is reviewed using administrative statistics, and focus group interviews with retirees and prospective retirees aged 55 and older, together with interviews with later-life preparation counselors of the National Pension Service, are analyzed qualitatively. The early old-age

pension and retirement pensions are available only to a limited group of middle-aged and older adults with sufficient contribution histories and pension entitlement, whereas unemployment benefits serve as a bridge over the lengthening gap period. Depending on their working-life experience, middle-aged and older adults differ in how they perceive and respond to the gap period. There is a disconnect between the conceptual awareness of the income gap and the way it is actually felt. Differences across groups also appear in access to information on the programs and in the use of public support for later-life preparation. This study therefore points to the need for early and mandatory assessment and counseling for later-life preparation, preventive later-life planning support for the middle-aged, and an integrated assessment of each individual's overall pension entitlements.

Taken together, the results confirm that mobilizing the means to sustain a living during the institutional gap period is left to individuals, and that the means to cope with this burden are not evenly distributed. For those who have the conditions and capacity to keep working, those whose contribution history is sufficient even if they claim early, and those who have assets to spare, the decline in income during the gap period is a gentle downward slope. Those without such resources, however, have limited means of coping, and their difficulties are not adequately captured by existing programs. This study names this group "the generation the pension left behind" and organizes the policy

agenda along two lines. First, the inequity in the means of coping should be reduced. Along with the introduction of a partial pension, the linkages between pension claiming and National Health Insurance contributions and the Basic Pension should be streamlined so as to prevent distortions in claiming decisions, and the gap period, during which people are in fact working, should be brought within the pension system, for example by raising the upper age limit for mandatory coverage in stages. Protection tailored to the gap period should be expanded for the most vulnerable who have difficulty participating in the labor market, and, given that vulnerability begins with job exits in people's early fifties, support for later-life preparation at this stage should be institutionalized. Second, employment opportunities for middle-aged and older adults should be expanded. Pathways for employment retention in career jobs and for gradual retirement should be designed, and re-employment support should shift its focus from job placement to career redesign, with intervention at the household level. Decent part-time jobs that fit the actual forms of work during the gap period should be created, along with bridge jobs for those who have difficulty re-entering the labor market, and these efforts should be accompanied by changes in corporate culture and social perceptions.

**Key words:** Income crevasse, Pensionable age, Employment of middle-aged and older adults, Early old-age pension, Bridge employment