한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 57, No. 2, 2005. 5, pp. 375-403.

공무원연금의 지급정지제도가 가입자의 노동공급에 미치는 영향 및 지급정지제도의 발전방향 모색*

지 은 정
(한국보건사회연구원)

[요 약]

본 연구는 퇴직소득심사제도가 고령자의 노동공급에 미치는 영향에 대한 이론적 논의와 실증분석결과를 미국중심으로 고찰하고, 2005년 1월 기준 퇴직연금 혹은 장해연금을 수급하고 있는 178,363명의 공무원에 대한 공무원연금관리공단의 원자료를 통해 공무원연금의 지급정지제도가 노동공급에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 재취업한 공무원은 총 8,086명으로 전체 분석대상의 4.5%였으며, 지급정지된 공무원의 중위생존기간은 3.3년으로 나타났다. 또한 전액정지자의 중위재취업기간은 반액정지자에 비해 20개월 가량 짧고, 실제 회귀분석에서도 100% 지급정지자는 50% 지급정지자에 비해 재퇴직발생확률이 유의하게 높은 것으로 나타났다. 특히 현행 제도는 유급소득활동만으로도 지급정지하기 때문에 이를 피하기 위해 재취업노력조차 하지 않거나, 일시금수급을 선택할 가능성도 있다. 따라서 이를 분석에 포함한다면 그 영향은 더 클 것으로 예측된다. 이에 본 연구에서는 공무원연금 지급정지제도의 발전적 방향으로서, 지급정지제도를 연령과 소득에 따라 차등적용하되, 지연연금제도와 병행하거나 부분연금제도의 도입을 제안한다. 또한 효과적인 정책마련을 위해서는 심도 있는 실증분석이 뒷받침되어야 하므로 소득, 고용형태 등을 포함한 재취업특성에 대한 자료구축이 시급하며, 공무원연금관리공단의 관리체계 또한 강화해야 한다.

주제어 : 공무원연금, 지급정지제도, 노동공급, 재취업여부, 재취업기간, 재퇴직발생확률

1. 문제제기

공무원연금의 지급정지제도는 퇴직연금·조기퇴직연금 또는 장해연금 수급자가 연금이외의 소득이 있을 때 소득발생기간 동안 연금지급을 감액 혹은 정지하는 제도로서, 여러 차례 개정을 통해 적용기

* 본 연구를 위해 자료를 허락해주신 공무원연금관리공단의 최재식 실장님과 김정록 대리님, 그리고 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원님들께 깊이 감사드립니다.

관과 소득을 확대·강화하고 있다. 이와 같은 제도는 연금을 통해 노령기 소득경감 및 근로중단에 따른 소득상실을 보장한다는 근본취지에 비추어 볼 때 제도의 타당성이 인정되며, 연금과 근로의 2중 소득을 얻을 수 있는 고소득자의 급여를 감액함으로써 수급자간 형평성을 증진하고, 나아가 연금재정 안정화에 이바지할 수 있다는 측면에서 긍정적이다.

그러나 연금은 수급자의 자산(asset)이나 부(wealth)의 일부로서[1](Casey, 1997), 지급정지제도를 통한 급여감액은 근로에 대한 세금으로 간주되어, 제도 적용자들의 반발이 있어 왔다. 특히 지급정지제도를 통한 소득심사는[2] 고령근로자의 유급노동에 대한 반대유인(disincentive)을 제공함으로써 근로시간 축소 및 임금소득 저하를 유발하는 것으로 받아들여져(OECD, 1998; Gruber and Orszang, 2000; Thompson, 1998; BlÖndal and Scarpetta, 1999 외) 최근 OECD 국가의 연금개혁의 주요 논의사항[3]이 되고 있다(OECD, 2001). 또한 이와 같은 논의에는 과거와는 달리 전 생애 근로시간의 단축과 기대여명이 증가하면서 자신의 평생근로기간만큼 퇴직 후 시간을 보내게 된 점, 그리고 고령자의 재정적 상황이 다양해짐에 따라 공적연금에만 노후소득을 의존할 수 없기 때문에 연금이 근로유인을 저해하지 않는 방안에 대한 필요성 역시 영향을 미치고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 고령자들이 개별적 상황과 욕구에 적합한 다양한 소득재원을 얻을 수 있도록 지원하고, 구성원들의 노동참여기회 및 잠재력 극대화 정책을 통해 고령자의 근로유인을 저해하지 않는 것이 장기적인 노후소득보장제도로서 바람직한 방향이다. 특히 사회정책은 생산적이어야 한다는 점에서, 공적 사회보장정책을 통해 노동의욕을 감소시키지 않고 동시에 적절한 소득을 보장할 수 있도록 균형점을 찾는 것은 OECD 모든 국가의 과제이며(OECD, 2001) 우리나라 역시 예외일 수 없다(지은정·김동배·노인철·이익섭, 2003).

그러나 우리나라 공무원연금은 소득의 고저 및 연령과 상관없이 급여를 감액하여 외국에서 제기된 소득심사 면제금액 및 연령을 기준으로 한 근로시간 단축 혹은 임금저하를 유발하는 차원에 그치지 않을 것으로 예상된다. 오히려 유급 소득활동자체만으로도 급여가 감액되어 노동시장의 재진입단계부터 저해할 수 있다. 그럼에도 지금까지 지급정지제도가 제한적으로 이루어짐에 따라 주목받지 못하였

1) 연금수급권은 근로기간 중 가입자의 기여금을 재원으로 하는 개인저축의 성격도 지니고 있기 때문이다.

2) 대부분 OECD 국가에서 연금수급자가 근로소득이 발생할 경우 연금을 감액 혹은 정지하는 것을 소득심사제도(earnings test)로 명하고 있으나, 우리나라 공무원연금은 지급정지제도로 명명되고 있다. 이와 같은 차이는 외국의 경우 연금 외 소득에 대한 심사를 통해 금액 혹은 시간에 따라 감액하는데 비해, 우리나라 공무원연금은 소득발생여부만을 고려하였기 때문으로 보인다. 그러나 우리나라 역시 향후 지급정지제도를 근로소득외 사업소득으로까지 확대함으로써 소득심사제도의 성격으로 바뀔 것이다. 또한 미국의 경우 소득심사제도가 도입된 1935년에는 우리나라 공무원연금처럼 연령과 소득정도를 고려하지 않고, 소득이 있을 경우 급여를 지급하지 않아, 유사하였다. 따라서 본고에서 우리나라 공무원연금의 지급정지제도를 소득심사제도 유형의 하나로 간주하였다.

3) OECD 대부분 국가의 연금개혁은 첫째, 가입자들로 하여금 조기퇴직을 유인하는 인센티브를 감소시키는 것이며 둘째, 재정안정화에 집중되고 있다. 이를 위해 연금수급 연령을 상향조정하고 기여와 급여간의 연계를 강화함으로써 재정적 중립성을 증진시키고자 한다. 한편, 또 다른 일련의 개혁은 대안적 조기퇴직 경로(조기퇴직급여, 실업급여, 장해급여)에 대한 개혁을 추진하고 점진적인 퇴직으로의 이행을 지원할 수 있는 방안을 강구하는 것이다. 이를 위해 부분연금과 소득심사제도의 폐지 혹은 개선이 논의되고 있다(OECD, 2001).

고, 실제 노동공급에 미치는 영향에 대한 분석은 전무한 상황이다. 그러나 우리나라 공무원연금 역시 2000년 개정을 통해 소득심사제도의 면모를 띠게 되어, 2005년 본격실행을 앞두고 있다. 따라서 공무원연금이 사회보장제도로서 추구하는 위상정립과 목표달성을 증진시키기 위해서는 기존 지급정지제도의 영향을 분석하여, 그 기초를 마련함이 필요하다.

본 연구는 이와 같은 필요성에 따라 퇴직소득심사제도 실시국가의 특성을 우리나라 공무원연금과 미국의 사회보장제도 및 미국 공무원의 연금제도를 중심으로 검토한 후, 퇴직소득심사제도에 대한 이론적 논의와 실증분석결과를 살펴보았다. 나아가 공무원연금관리공단의 자료를 통해 지급정지제도가 가입자의 노동공급에 미치는 영향을 재취업여부, 재취업기간, 재퇴직발생확률을 중심으로 분석한 뒤, 끝으로 공무원연금 지급정지제도의 발전방향을 모색하였다.

2. 퇴직소득심사제도 실시국가의 특성

1) 우리나라 공무원연금의 지급정지제도

우리나라 공무원연금의 지급정지제도는 제도도입초기에는 공무원으로 재임용되었을 때만 100% 지급정지하도록 하였으나, 1975년 4월부터 정부투자기관, 재투자기관, 출연보조 등 재정지원기관의 임직원으로 재직하는 경우에도 50% 감액하도록 하였고, 1988년에는 제도간 신분이동시 연계가 되는 사립학교교직원연금법 대상자도 포함하였다. 또한 1995년 말 개정에서는 연금지급정지대상기관을 출연율 1/2이상의 정부투자기관과 재투자기관에서 출연율에 상관없이 모두 정지대상기관으로 하였고, 국·공유재산의 귀속, 무상양여, 무상대부에 의하여 설립된 기관, 법령의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 임원을 선임하거나 승인하는 기관까지 확대하였다. 그러다 2000년 개정을 통해 퇴직연금·조기퇴직연금 또는 장해연금 수급자가 연금이외의 소득이 있을 때 즉, 공무원, 군인 또는 사립학교교직원으로 복무할 경우 그 재직기간동안 급여 전액을 지급정지하며, 선거에 의하여 취임하는 공무원이나, 법 제47조 제2호 내지 제5호에 해당하는 기관의 임·직원으로 재직하고 보수 또는 이에 준하는 급여를 받게 된 경우 2분의 1을 정지하도록 하였다(최재식, 2001).

그러나 2003년 9월 25일 헌법재판소에서 공무원연금법상 연금지급정지대상기관에 재취업한 퇴직공무원에 대해 연금지급을 일률적으로 1/2로 제한한 구 공무원연금법 제47조 제2호 내지 제5호에 대해 위헌결정을 내려(www.gepco.or.kr), 이에 해당하는 재취업 퇴직공무원에 대한 반액정지는 중지되었다. 그러나 지급정지제도 자체는 합헌이기 때문에, 국회의원 등 선거에 의하여 취임한 공무원에게 50%감액하는 것과, 해당자에 대한 전액지급정지는 여전히 지속되고 있다. 또한 현재 2000년 법개정을 보완 추진하여 2005년 올해부터 대상자를 공공의 직에 국한하지 않고, 민영기업체 근로자뿐 아니라, 자영업자까지 확대하여 연금외 사업소득 및 근로소득이 있을 경우 지급정지할 예정이다.

2) 미국 사회보장(Social Security)의 퇴직소득심사제도

OECD 국가가운데 퇴직근로자를 대상으로 퇴직소득심사제도를 실시하는 국가[4]의 주된 특징은 〈표 1〉 과 같으며, 본 절에서는 미국 제도를 좀더 자세히 살펴보았다.

<표 1> OECD국가의 퇴직소득심사제도 실시국가 및 특징

국가	제도명	특징
일본	working pensioner	60~64세의 고령자가 근로를 지속할 경우 연금을 감액함. 즉, 월임금(A)과 연금의 80%(B)의 합(C=A+B)이 ¥220,000이하일 경우 20% 감액되고, 합(C)이 ¥220,000~370,000일 경우 ¥2의 소득당 ¥1만큼 감액됨. 또한 합(C)이 ¥370,000을 초과할 경우 ¥340,000을 넘는 임금의 100%가 감액됨**
미국	Retirement Earnings Test(RET)	62~65세의 고령자가 근로를 하여 그로 인한 소득이 일정금액 이상일 경우 연령 및 소득에 따라 감액함*
그루지야 (Georgia)	Earnings Test	가득소득활동을 하는 연금수급자에게 소득심사를 실시함**.
시리아 (Syria)	Earnings Test	연금과 현재의 소득 합이 퇴직 전 소득을 초과하거나 매월 500파운드를 초과할 경우(둘 중의 하나 더 큰 금액) 초과하는 만큼 연금이 감액됨**.
그리스		그리스의 노령연금은 수급자가 근로를 하거나 소득이 비숙련 근로자 최저임금의 50배를 초과하였을 경우 급여지급을 정지함***.

자료: * 미국 사회보장청(Social Security Administration. SSA) 홈페이지
** "Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific", SSA a(2003)
*** "Social Security Programs Throughout the World: Europe", SSA b(2003)

미국의 퇴직소득심사제도(Retirement earnings Test. RET)는 조기노령연금수급연령(Early Retirement Age. ERA)부터 완전노령연금수급연령(Normal Retirement Age. NRA)까지를 대상으로 고령자가 근로활동을 하고, 그로 인한 소득이 면제소득(exempt amount)을 초과할 경우 급여를 감액한다. 즉, 퇴직소득심사의 주요 기준은 연령과 소득으로써, 퇴직연령이후 혹은 퇴직연령이 되는 달의 소득은 소득심사적용에서 제외된다. 소득기준은 전체 평균임금(national average wage)[5]에 따라 매

4) 기초연금을 지급하는 국가에서는 급여를 저소득자에게 지급하기 위해 소득조사(income-test. 캐나다 1층연금인 OAS pension, 덴마크, 아이슬랜드, 일본) 혹은 자산조사(호주, 칠레, 오스트리아, 스웨덴)를 실시하여, 소득이 일정금액이상일 경우는 급여를 지급하지 않는다(여기서 소득이라 함은 근로소득 외에도 공적/사적연금 등을 포함하며, 국가마다 소득범주에 차이가 있다). 즉, 이러한 소득조사 혹은 자산조사는 연금수급근로자(working pensioner)에게 실시하는 소득심사(earnings test)제도와는 성격이 다르기 때문에, 본고에서는 이와 같은 성격의 자산조사를 실시하는 국가는 제외하고 본래 소득심사의 목적을 연금수급고령근로자에게 두고 있는 국가로만 국한하여 정리하였다.

5) 2002년 국가평균임금은 퇴직소득심사 외에도 OASDI 기여금과 급여산정 등에도 적용된다. 한편, 퇴직시 급여수준산정을 위한 대상자의 소득은 2년 전 평균임금에 기초한다. 즉 2005년에 퇴직한 65세의 급여대상자의 급여는 2003년 국가평균임금을 따르게 된다(SSA 홈페이지).

년 달라지며, 2005년 이후 퇴직연령에 이른 사람의 경우 소득하한선은 연 $12,000이고 상한기준선은 $31,800이 된다(<표 2> 참고).

<표 2> 미국의 연도별 퇴직소득기준선

연도	소득하한기준선	소득상한기준선	국가평균임금 (national average wage index)
2000	$10,080	$17,000	$32,154.82
2001	$10,680	$25,000	$32,921.92
2002	$11,280	$30,000	$33,252.09
2003	$11,520	$30,720	$34,064.95
2004	$11,640	$31,080	-
2005	$12,000	$31,800	-

자료: 미국 사회보장청(SSA) 홈페이지, 2004.10.

즉 ERA~NRA에는 소득하한선 이상이면서 상한선 이하의 소득이 있을 경우 급여는 초과소득 $2마다 $1을 감액하고 65세가 되는 해부터 만 65세가 되는 달의 전까지 소득상한선 이상의 소득이 있을 경우에는 $3당 $1을 감액하여 지급한다(SSA 홈페이지, 2005).

한편, 미국의 평균임금(급여)이 2003년 기준 $34,064.95임을 볼 때(SSA 홈페이지), 소득하한선은 평균임금의 33.8%, 소득상한선은 90.2%임을 볼 수 있다.

3) 미국 공무원의 퇴직소득심사제도[6)]

미국의 FERS(Federal Employees Retirement System)는 1987년 1월 1일 이후 바뀐 것으로 1983년 12월 31일 이후 신규임용된 공무원에게 적용되며, 이에 해당하지 않는 공무원(Civil Service Retirement System. CSRS 등)은 FERS로 옮길 수 있다. FERS의 급여는 Social Security Benefits, Basic Benefit Plan, Thrift Savings Plan의 3가지로 이루어졌으며,[7)] Basic Benefit Plan은 연령과 재직기간에 따라 즉시급여(Immediate benefit),[8)] 조기급여(Early benefit),[9)] 연기급여(Deferred benefit)[10)]의 3가지 급여가 있다(<표 3> 참고).

---

6) www.opm.gov, 홈페이지

7) CSRS 급여는 5가지(optional/special optional/early optional/ Discontinued Service/Disability)가 있는데 연령, 재직기간, 특별조건(special requirement)에 따라 달라진다.

8) 즉시급여는 퇴직한 날로부터 30일 이내에 받을 수 있는 급여로서, 연령과 재직기간에 따라 달라진다. 여기서 재직기간이 10~30년으로 MRA에 이른 경우의 급여는 62세가 되기 전까지 매년 5%씩 감액한다.

9) 특별규정으로 조직개편, 강제감축 등과 같은 비자발적으로 퇴직한 경우에 해당한다.

10) 즉시급여를 수급할 수 있는 연령과 재직기간을 충족하지 못하고 퇴직한 경우에 해당되나, 최소 5년 이상 근속해야 한다. 이 역시 재직기간이 10~30년인 상태에서 MRA에 이르렀다면 급여는 62세까지 매년 5%씩 감액한다.

<표 3> 미국 공무원(FERS)의 Basic Benefit Plan 급여종류 및 수급요건

급여종류	연령	재직기간
즉시퇴직급여 (immediate retirement benefit)	62세	5년
	60세	20년
	MRA[1)]	30년
	MRA[1)]	10년
조기퇴직급여 (early retirement benefit)	50세	20년
	연령무관	25년
연기퇴직급여 (Deferred retirement benefit)	62세	5년
	MRA[1)]	30년
	MRA[1)]	10년

주 : 1) MRA = 최소퇴직연령(Minimum Retirement Age). 1948년 이전 출생자는 55세이며 1948년 이후 출생자는 매년 2개월씩 증가하여 1970년 이후 출생자는 57세가 됨.
자료 : www.opm.gov, 2005 자료 편집

한편, FERS[11)]에서 퇴직소득심사가 적용되는 급여는 Social Security Benefits로서, Basic Benefit Plan, Thrift Savings Plan은 제외된다. 한편 적용규정(Social Security Earnings Test[12)])은 앞서 살펴본 일반인에게 연령과 소득에 따라 차등적용하는 기준과 동일하다. 적용소득은 저축이나 투자(investment), 보험 등을 통한 소득은 제외되며, 임금(wage)과 자영업을 통한 소득[13)]만 해당된다. 또한 62세 이전에 FERS로 퇴직한 공무원에게 지급되는 Special Retirement Supplement[14)]에 적용받는 공무원에게도 동일한 규칙을 적용하며, 이때 소득기준은 62세에 적용되는 소득기준과 동일하다.

11) CSRS와 CSRS offset으로 사회보장급여 수급이 가능한 공무원도 소득심사에 적용된다. 물론 이 경우에도 CSRS급여는 해당하지 않으며 Social Security Benefit급여만 해당한다. 한편 여기서 CSRS offset라 함은 CSRS에 적용되는 공무원이면서 동시에 Social Security에 해당되는 경우로서, CSRS 급여를 수급하다가 Social Security를 수급할 수 있는 연령이 되면(62세 이후) Social Security의 급여는 감액된다.

12) 미국 공무원의 급여가 감액되는 경우는 소득심사 외에도 Windfall Elimination Provision, Government Pension Offset이 있다. 먼저 Windfall Elimination Provision은 CSRS에 속한 공무원의 특정상황에 불로소득을 취한 것으로 간주될 때 급여를 감액하는 것이며, Government Pension Offset은 FERS로 옮겼으나 FERS에 근속기간이 5년 미만일 경우에는 사회보장(Social Security)의 배우자급여를 감액하는 것으로서(www.opm.gov, 2005), 연금수급 근로자를 주요대상으로 하지 않는다.

13) 그러나 실제 근로소득이 있을 경우에만 해당되기 때문에, '자영업 순소득'에서 '자영업 순손실(net loss)'을 차감한 금액을 고려한다.

14) 30년 이상 재직하고 MRA에 이르거나 20년 이상 근속하고 60세가 된 경우에 해당한다.

3. 퇴직소득심사제도에 관한 이론적 논의 및 실증분석결과 검토

1) 퇴직소득심사제도에 관한 이론적 논의

퇴직소득심사제도에 대한 논의는 크게 반대논리와 찬성논리로 구분하여 볼 수 있다.

(1) 퇴직소득심사제도를 반대하는 의견

먼저 퇴직소득심사제도가 불공평하며 반생산적인 정책이라고 반대하는 근거는 개인적 차원과 경제·사회적 차원으로 구분할 수 있으며, 개인적 차원에서 소득심사제도의 부정적 측면은 9가지로 볼 수 있다.

① 개인적 차원

첫째, 연금가입자는 연금수급연령에 급여를 수급하기 위해 기여를 하였기 때문에 이를 수급할 권리를 지닌다. 그럼에도 많은 고령자들은 그들이 수급연령이후에 근로를 선택했다는 이유만으로 연금을 감액당하고 있다[15](Bartlett, 2000). 따라서 소득심사제도를 통해 급여를 감액하는 것은 이와 같은 가입자의 권리를 침해하는 것이다[16](Rejda, 1999; Suh, 2001 재인용).

둘째, 퇴직소득심사제도는 근로하는 연금수급자의 임금이 소득심사제도 면제금액보다 높을 경우 급여의 33%, 혹은 50%를 감액하기 때문에 매우 높은 세금이 된다. 또한 이처럼 급여는 삭감됨에도 불구하고 근로소득에 대한 사회보장세(Social Security tax)와 소득세는 계속 납부해야 되기 때문에 한계세율(marginal tax rate)이 더 높아진다. Suh(2000)에 의하면 1998년 기준 평균소득자가 소득심사제도를 받지 않을 경우 한계세율[17]은 62~64세는 17.55%, 65~69세는 18.79%이지만, 소득심사제도의 적용을 받은 62~64세 연금수급자의 한계세율은 80.76%, 65~69세는 66.81%로 급증한다.[18] 따라서 이처럼 높은 세율 하에서 고령자들은 근로유인이 저해될 수밖에 없다고 본다.

셋째, 퇴직소득심사가 적용되는 기준소득에 근접한 고령자가운데 일부는 급여가 감액되는 것을 피하기 위해 의도적으로 근로를 감소하거나 소득을 감소시킨다. 이와 같은 결과는 소득심사제도에 내재된 근로윤리(work ethic)와 또한 상충된다. 또한 신체적 근로능력이 있는 62~69세는 소득심사제도를 적용함으로써 근로유인을 감소시키고, 근로능력이 저하된 70세 이상자들의 근로유인을 촉진하고자 적

15) 사적연금이나 annuity는 연금수급연령 이후 근로를 지속하여도 감액하지 않는다(Bartlett, 2000).

16) 미국 사회보장청에 따르면 63~69세의 고령자 가운데 3천 5백만 명이 근로소득을 얻고 있으며, 이들은 70세 미만 전체 퇴직자의 37%이며, 1995년 65~70세의 743,000명의 근로자들은 소득심사제도로 인해 사회보장급여가 감액되었고, 이들은 전체 퇴직자의 8.5%였다. 또한 이렇게 감액된 급여는 43억에 이르며 수급자 1인당 3,596달러에 해당된다(Suh, 2001).

17) 연방정부와 주정부에 납입하는 소득세와 payroll tax, 사회보장급여의 감액율을 포함하였다(Suh, 2001)

18) 자영업자는 동일연령계층에서 한계세율이 각각 89.26%, 73.05%가 된다.

용대상에서 제외하는 것은 비합리적이다[19](Rejda, 1999; Suh, 2001 재인용).

넷째, 소득심사제도의 소득범위를 근로소득에만 한정하고 저축, 투자, 보험, 연금, 임대소득, 로열티 등은 제외시킴으로써 불공평하다(Rejda, 1999; Suh, 2001 재인용). 즉, 매년 이자수입과 배당금과 같은 자산소득을 받는 고령자들은 그 금액의 많고 적음과 무관하게 사회보장급여가 전혀 감액되지 않는다. 결국 재정적 자본(financial capital)보다 노동과 같은 인적자본(human capital)을 통해 근로를 지속하고자 하는 자에게 불이익을 주는 셈이 된다(Bartlett, 2000). 그러나 한편 이와 같은 자산소득은 노후소득으로서 저축유인을 제공하기 위한 목적이 있기 때문에 정당하며, 근로소득 외 소득에도 적용한다면 고령자들의 저축이나 자산소득이 감소됨으로써 노후의 경제적 여건이 더 악화될 것을 우려한다. 따라서 이와 같은 입장에서는 여전히 퇴직소득심사제도는 근로소득에만 적용되어야 한다고 주장한다(Rejda, 1999; Suh, 2001 재인용).

다섯째, 연금가입자 혹은 근로자가 퇴직소득심사제도의 적용을 받지 않기 위해 위장하거나 속임수를 쓰도록 조장하는 단점이 있다.

여섯째, 퇴직소득심사제도는 자산조사(means-test)성격을 띠어 대상자에게 불쾌감을 준다(Rejda, 1999; Suh, 2001 재인용).

일곱째, 퇴직소득심사제도는 고령자의 퇴직 후 무위(無爲)를 강요하게 됨으로써 건강과 자존감(self-esteem)에 부정적 영향을 미친다.

여덟째, 평균수명의 연장과 의학기술의 발달에 힘입어 고령자들이 더 이상 신체적 허약으로 인해 근로능력이 없다는 논리는 타당하지 않다. 오히려 세계 제2차대전시 40세보다, 현재 65세의 건강상태가 더 좋거나 거의 유사한 것으로 조사되었다. 물론 근로보다 여가를 선호하는 사람에게 근로를 강요할 수는 없을 것이나, 근로의사와 근로능력을 갖춘 자에게 불이익을 부여하는 것은 경제적 차원에서도, 사회구성원 개인에게도 좋지 않은 영향을 미친다.

아홉째, 퇴직소득심사제도는 수급자 개인의 연금을 감액할 뿐 아니라 가입자 연금의 50%를 지급받는 비근로 배우자와 자녀의 급여 역시 동반 감액함으로써, 그 가족에게도 영향을 미친다. 따라서 소득심사제도에 적용받는 사람은 수급자 개인에 그치지 않고 그 가족까지 포함된다. 실제 1995년 퇴직소득심사 적용을 받은 고령자는 806,000명이었고 그에 따라 154,000명의 가족구성원의 급여도 감액되었다. 따라서 총 대상자는 806,000명이 아닌 960,000명인 셈이다(Bartlett, 2000).[20]

② 경제·사회적 차원

다음 경제·사회적 측면을 고려하여 반대하는 의견은 아래와 같다.

첫째, 대공황기에는 퇴직소득심사제도를 통해 고령자들을 노동시장에서 퇴출시킴으로써 청년근로자의 일자리를 창출하고자 하였으나, 지금은 이와 같은 경제적 논리가 적합하지 않다. 오히려 현재 대부분의 국가에서는 '일자리의 부족'이 아니라 '근로자의 부족'이 문제되고 있다. 그럼에도 퇴직소득심

19) 1983년까지 70세 이상 고령자도 퇴직소득심사제도의 적용대상이었으나, 이와 같은 의견 등이 2000년 개정에 일부 반영되어 65~69세에 적용되던 소득심사제도를 폐지하였다(SSA 홈페이지, 2004).

20) Bartlett(2000)는 152,000명의 소득심사제도의 면제소득이상 소득자가 급여가 감액되는 것을 막기 위해 수급신청을 하지 않았을 경우를 고려하면 실제 적용자는 1,112,000명이 된다고 하였다.

사제도를 통해 근로를 희망하는 숙련된 인력을 사장시키고 있다(Bartlett, 2000).

둘째, 퇴직소득심사제도를 위해 행정비용이 많이 지출된다. 1992년 기준 소득심사제도를 위한 행정관리에 $200백만이 지출되어(SSA, 1992) 낭비적 요소가 있다(Rejda, 1999; Suh, 2001 재인용).

(2) 퇴직소득심사제도를 찬성하는 의견

한편 퇴직소득심사제도가 지속되어야 함을 주장하는 의견을 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 연금은 사회보장제도로서 퇴직 후 근로소득상실을 보장한다는 근본 취지와 목적에 부합하는 것이 더 중요하다. 이러한 논지에서 보면 소득이 상실되지 않았기 때문에 급여를 감액하는 것은 당연하다(Suh, 2001).

둘째, 만일 조기연금수급자(ERA~NRA연령의 고령자)에 대한 소득심사제도를 폐지한다면 고령자들의 빈곤율이 급증할 것이다. 미국의 경우 62세부터 연금을 수급한 사람들은 감액된 금액[21]을 여생 동안 지급받게 된다. 따라서 만일 완전노령연금수급연령 이전(62세)에 적용되던 소득심사제도를 폐지한다면, 조기연금수급권자 즉, 감액연금수급자가 증가할 것이다. 실제 Gruber and Orszang의 연구에서, 남편이 65세 이전에 연금을 조기수급한 배우자의 평균급여는 빈곤선에도 미치지 못하였다. 반면 완전연금수급연령에 수급을 시작한 남편 배우자의 평균급여는 빈곤선보다 약 $2,000가량이 더 높았다. 이를 통해 Gruber and Orszang은 이러한 평균급여의 차이가 연금수급시기에 따른 급여율의 차이라고 하였고, Greenstein(2000) 역시 대부분의 고령자들은 공적연금 외 다른 소득원이 없거나 여유자산이 없기 때문에 완전연금연령이전의 소득심사제도의 폐지는 빈곤고령계층만 증가시킬 것이라고 우려하였다.

셋째, 미국은 지연연금제도(Delayed Retirement Credit. DRC)[22]를 통해 수급시기를 연기한 경우 급여율을 증액하여 장기적인 측면에서 수리적으로 공정한 급여를 지급한다.[23] 따라서 DRC제도아래

21) 미국, 핀란드, 그리스, 스페인, 우리나라 국민연금 등은 조기노령연금을 지급하되, 급여를 감액하고 있으며(SSA b, 2004) 특히 미국은 퇴직시기부터 NRA이전까지 개월수마다(최대 36개월) 5/9씩 감액한다. 그러나 36개월을 초과하였을 경우엔 5/12를 감액하여 20%~30%가 감액된다. 예를 들어 퇴직시기는 62세이고, NRA는 66세인 남성의 경우 총 48개월을 조기수급하였다. 이때 감액률은 첫 36개월은 5/9씩 감액하고(20%), 남은 12개월은 5/12(5%)를 감액하여 총 25%가 감액된다(SSA 홈페이지, 2004)

22) 미국은 연금수급자가 소득이 있을 경우 급여를 감액하되, 수급시기를 늦출 경우 DRC를 통해 급여율을 증액함으로써, 수리적 공평성(fairness)을 제공하고자 도입되었다. DRC는 66~69세까지 크레딧 적립이 가능하며, 증액률은 출생시기에 따라 달라져, 1924년생은 3.0%이며 1943년 이후 출생자는 최고 8%까지 증액된다(SSA 홈페이지, 2004). 따라서 급여수급을 늦춤으로 인해 지금 당장은 손해를 본 듯한 느낌을 가질 수 있으나, DRC의 수리율이 공정하고 개인의 유동성제약(liquidity constraints)이 없고 경제적 위험이 없다면, RET는 인생전체의 시각에서 볼 때 세금이 되지 않는다. 따라서 이론적으로 DRC로 인해 퇴직소득심사제도의 폐지는 노동공급에 미치는 영향은 미미한 것으로 보인다. 그러나 사람들은 RET를 세금으로 인식하고 있으며, 사망시기에 대한 불확신과 경제적 위험, 유동성 제약 등으로 미래에 더 많은 급여를 받기보다는 더 적은 금액이라도 연금을 가능한 빨리 수급하고자 하는 경향이 있다. 따라서 DRC 적용자는 자발적으로 급여수급을 늦추는 경우도 있으나, 소득심사를 피하기 위해 비자발적으로 늦추기도 한다(Tran, 202).

23) 그 외에도 급여액은 35년의 재직기간동안 소득을 근간으로 하기 때문에, 만일 65세 이후 연소득이 전생애 근로기간 중 높은 시기에 해당한다면 연금급여 역시 더 많아진다.

에서 RET의 폐지를 반대한다(Bartlett, 2000).

2) 퇴직소득심사제도에 관한 실증분석 결과

본 연구에서 앞서 제시한 퇴직소득심사제도의 이론적 논의 각각에 대해, 실증분석을 실시한 연구는 없다. 그러나 일반적으로 퇴직소득심사제도가 고령자의 근로유인을 저해하는 것으로 받아들여지는 것과는 달리, 실증분석 결과는 대부분 영향이 미미하다는데 의견이 모아지고 있다. 그 내용을 요약·정리하면 다음과 같다.

(1) 퇴직소득심사제도가 노동공급을 저해한다는 연구결과

퇴직소득심사제도의 영향은 노동공급(labour supply)에 미치는 영향(소득, 근로시간, 고용지위)과 사회보장급여 수급시기 및 고령자의 안정된 삶(well-being)에 미치는 영향으로 나누어 볼 수 있다.

① 노동공급에 미치는 영향

가. 소득에 미치는 영향

소득에 미치는 영향에 관한 연구는 먼저 면제소득과 유사한 소득범위에 군집함을 밝힌 연구와 RET폐지가 소득변화에 미치는 영향연구로 나누어 볼 수 있다.

㉠ RET 면제소득기준미만의 군집

Burtless and Moffitt(1984), Friedberg(1998; 1999), Gruber and Orszang(1999), Toder et al.(1999)의 연구에서는 대다수의 수급자가 면제소득기준과 유사한 소득범주에 군집되어(clustering) 있는데, 이는 RET 적용을 통해 급여가 감액되는 것을 피하고자 소득을 감소시키는 것이다[24](Ratcliffe et al., 2003). 또한 Friedberg(2000) 역시 고령자들의 소득은 면제소득기준아래에 밀집되어 있음을 발견하였고, 면제소득기준이 변경될 때마다 고령자들의 소득이 밀집된 구간 역시 이동하여, 퇴직소득심사제도가 고령자들의 노동공급을 제한한다고 하였다. 또한 Suh(2001)도 사회보장급여를 수급하는 고령근로자와 비수급 고령근로자의 소득분포를 비교하였는데, 사회보장급여를 받는 근로자는 대부분 면제소득범주 내에 군집하여 있었으나, 비수급자의 경우에는 이런 군집이 나타나지 않았다.[25] 이에 Suh(2001) 역시 사회보장급여를 받는 고령근로자들은 소득심사 면제소득이하로 소득을 유지 혹은 축소하고자 하는 것으로 보인다고 하였다.

㉡ RET폐지가 소득변화에 미치는 영향

Friedberg(1999)의 연구에서는 RET 폐지의 영향이 소득계층에 따라 다르게 나타났다. Friedberg(1999)에 따라 소득기준을 4개로 구분하여 볼 때 먼저, 근로소득이 면제소득보다 낮은 고령

24) 그러나 이러한 군집이 RET 폐지를 통해 고령자들의 총 노동공급을 증가시킨다고 볼 수는 없다.

25) 1998년 기준 사회보장급여를 받지 않는 고령자 가운데 90%는 소득심사제도의 기준소득을 초과하였지만, 사회보장급여를 수급하는 고령근로자를 살펴보면 소득심사의 면제소득을 초과하는 자는 63~64세는 48%, 65~69세(2000년 개정 전에는 65~69세도 퇴직소득심사제도의 적용대상연령이었음)는 40%에 불과하여, 90%를 넘었던 비수급자의 절반에도 미치지 못한다(Suh, 2001).

자들은 소득의 변화가 없었지만, 두 번째 그룹인 근로소득이 면제소득의 10%범위 내에 있는 고령자들은 소득이 50%가량 증가하였다. 세 번째 면제소득보다는 높지만 소득상한선보다 낮은 고령자들은 소득이 18% 증가하였다. 끝으로 네 번째 근로소득이 소득상한선 이상이었던 근로자들의 소득은 4% 감소하였다. 또한 Hoing and Reimers(1989)의 연구 역시 소득이 면제소득보다 낮은 고령자들은 20% 임금소득이 증가하였고, 면제소득보다는 높지만 소득상한선보다 낮은 그룹은 13%, 소득상한선 이상인 고령자들은 1% 소득이 감소하였다. 또한 Burtless and Moffitt(1984)도 RET가 면제소득과 유사한 소득을 얻고 있는 고령근로자의 근로시간을 감소시킨다고 하였고, Ratcliffe et al.(2003)의 연구에서는 RET를 폐지할 경우 각 소득분위별로 총소득이 증가하는 것으로 나타났다. Gruber and Orszang(2000)은 RET 폐지는 남성에게는 영향을 미치지 않으나, 여성의 소득은 $1,072증가하였다(조사대상자의 평균소득은 $2,140였음). 또한 전반적으로 총 노동공급에 미치는 영향은 별로 없지만, 소득심사 면제소득과 비슷한 소득수준의 고령자는 노동공급을 증가시키고, 더 높은 소득자는 감소시켰다.

나. 근로시간에 미치는 영향

Friedberg(2000)는 65~69세 연금수급자들에 대한 퇴직소득심사제도의 폐지로 평균 근로시간이 5.3%증가될 것이라고 하였고, Tran(2002)이 1995~2002년 65~69세 고용률과 근로시간을 분석한 결과, 65~69세에게 적용되던 RET를 2000년에 폐지한 후, 65~69세 고령층의 근로시간이 증가된 것으로 나타났다. 반면 소득심사제도의 적용을 여전히 받는 62~64세의 젊은 고령층은 노동공급(근로시간)이 축소된 것으로 나타났다. 그 외에도 영국을 연구한 Disney and Tanner(2000)에 따르면 소득심사제도를 폐지한 후, 남성근로자는 주당 근로시간이 3~4시간 연장되고, 소득이 증가하였다.

다. 고용지위에 미치는 영향

Zabalza, Pissarides and Barton(1980)의 영국연구에서는 소득심사제도를 폐지함으로써 남성의 부분근로에서 상용근로로의 이동이 증가하였고[26](Disney and Tanner, 2000), Gustman and Steinmeier(2004)의 연구에서는 RET가 폐지된다면 기혼남성의 급여신청율은 10% 증가하고, 62~64세의 기혼남성의 상용근로 비율은 10% 감소되는 것으로 나타났다.

② 사회보장급여수급시기에 미치는 영향

Gruber and Orszang(2000)의 분석에 따르면 RET폐지는 사회보장급여수급시기를 앞당길 것이라고 하였다. 남성은 5.2~13.5%, 여성은 6.8~20.0%까지 증가할 것이며 이는 비수급자와 비교할 경우 더 높다. 또한 Song(2002)의 연구에서도 조사대상자(65~69세)의 10%가 비수급자였는데, 이들 가운데 20%는 RET가 폐지된다면 급여를 수급하겠다고 응답하였다. 따라서 Song 역시 비록 RET가 노동공급에 미치는 영향은 적을지라도 궁극적으로 조기연금수급자를 증가시킬 것이라고 하였다(Gruber and Orszang, 2000).

③ 고령자의 안정된 삶에 미치는 영향

조기노령연금은 감액되어 지급되는데, 이렇게 감액된 급여는 남은 여생동안 지속된다. 따라서 RET

26) 그러나 여성은 유의미한 연구결과가 나타나지 않았다(Disney and Tanner, 2000).

를 폐지한다면, 조기연금수급자를 증가시킴으로써 퇴직고령자의 빈곤비율을 악화시킬 것이다. 실제 Azinick and Weaver(2000)가 ERA와 NRA에 각각 RET를 폐지하였을 경우를 가정하여 분석한 결과에 따르면, 완전노령연금수급연령에 폐지하는 것은 거의 영향이 없었다. 그러나 ERA에 RET를 폐지하였을 경우에는 빈곤율이 2% 더 높아졌고, 이러한 빈곤율은 여성과 홀로된 여성 혹은 홀로된 남성(widow/widower), 70~79세 사이에서 더 높게 나타났다. Ratcliffe et al.(2003) 역시 현재 시행중인 62~64세에게 적용되는 RET를 폐지할 경우 단기적으로는 사회보장급여를 포함한 소득이 증가할 것이나, 감액연금을 여생동안 수급함으로써 총소득은 감소할 것이라고 예측하였다. 한편, Packard(1990)은 젊은 근로세대는 소득심사제도에 적용받기 전에 목표한 소득과 저축을 이루고자 노력하는 등 노동공급을 증가시킨다고 하였다(Gruber and Orszang, 2000 재인용).

(2) 퇴직소득심사제도가 노동공급에 영향을 미치지 않는다는 연구결과

노동공급과 관련해서 Leonesio(1990)는 소득심사제도가 고령자의 노동공급에 미치는 영향은 미약하며, 오히려 개인연금과 사회보장의 급여수준, 건강, 직업기회, 가족상황, 개인의 선호 등이 퇴직시기에 더 결정적인 요인이 된다고 하였다. 특히 DRC제도의 급여가산이 소득심사제도로 인한 급여감액을 만회하기 때문에 RET의 영향은 거의 없으며, 제도적용을 받는 사람이 적을 뿐 아니라, 많은 근로자들은 노동시간을 조정하지 않는 등 단기적으로는 노동공급을 악화시킬 정도의 영향력은 없다고 하였다. 또한 Honig and Reimers(1993)가 퇴직소득심사가 노동공급에 미치는 영향을 살펴본 결과, 소득기준선을 상향조정하는 것은 고령자들의 노동공급에 자극을 주지만, 노동참여에 영향을 미치는 것은 아니라고 하였다. 한편 Gruber and Orszang(1999; 2000 재인용)의 연구에서도(미국) RET가 남성고령자의 근로결정여부, 근로시간, 근로소득이라는 측면의 노동공급에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그 외에도 Burtless and Moffitt(1985)은 사회보장급여는 연령이 증가할수록 퇴직확률에 영향을 미치지만 소득심사제도의 폐지는 근로시간에 큰 영향을 미치지 않는다고 하였고, Toder et al.(1999)는 RET 면제소득기준을 변경하더라도 개인의 근로확률에는 영향을 미치지 않았으며, Song(2000) 연구에서도 RET의 폐지가 고령자의 근로결정에 영향을 미치지 않는다고 하였다(Ratcliffe et al., 2003).

끝으로, 미국 사회보장청에 따르면 퇴직소득심사제도의 영향은 저소득자와 고소득자에게 다르게 나타났다. 대부분의 고소득자는 연금을 받는 것보다 근로를 통해 더 많은 소득을 얻을 수 있다. 또한 이들은 민간보험에 이중 가입하고 있어 사적연금 및 자산이 퇴직결정의 주요 요인이 되고, 공적연금의 소득심사제도가 근로유인에 미치는 영향은 크지 않다고 보았다. 반면 저소득자를 비롯한 대부분의 고령자는 소득심사 면제기준 금액이하의 소득을 얻기 때문에 근로를 하더라도 급여가 감액되는 비율이 적어(미국 10%) 근로유인을 저해한다고 보기 어렵다. 오히려 충분한 자산을 축적하지 못한 고령자가 많기 때문에 근로소득을 취하면서 연금을 수급하여 소득을 보완하는 긍정적 측면도 있다(SSA, 2002). 그러므로 퇴직소득심사제도를 폐지할 경우 저소득 혹은 중위소득의 근로자를 지원하기보다는, 오히려 실제 퇴직했다고 보기 어려운 고소득자의 소득만 증액시키는 결과가 될 것이다(OECD, 1998).

4. 연구방법

1) 연구자료 및 대상

(1) 연구자료 및 분석대상

본 연구는 2005년 1월 말 기준, 퇴직연금 혹은 장해연금을 수급하고 있는 178,363명의 공무원에 대한 공무원연금관리공단의 원자료를 분석하였다. 이 가운데 퇴직연금 지급정지자는 8,527건이며, 장해연금지급정지건수는 23건으로, 총 8,550건(8,115명)이다. 그러나 퇴직연금 지급정지자 가운데 지급정지기간이 잘못 입력된 사례가 29건 발생하여, 분석대상이 된 지급정지 공무원은 최종 8,086명이 되었다. 이 가운데 1번 정지된 사례는 7,707명, 2번 정지된 사례는 342명, 3번 정지된 사례는 30명, 4번 정지된 사례는 7명으로 발생 인원수는 8,086명이지만, 에피소드는 총 8,509건이다.

2) 변수의 측정

본 연구의 종속변수와 독립변수는 다음과 같다.

(1) 종속변수

본 연구의 연구문제에 따른 종속변수 및 측정방법은 <표 4>와 같다.

<표 4> 연구문제별 종속변수 및 측정방법

연구문제		종속변수	
		변수명	종속변수 측정방법
연구문제 Ⅰ	공무원연금수급자의 재취업결정요인을 분석한다.	재취업여부	지급정지여부
연구문제 Ⅱ	공무원연금 지급정지자의 재취업기간을 분석한다.	재취업기간	지급정지기간
연구문제 Ⅲ	공무원연금지급정지자의 재퇴직발생확률에 미치는 요인을 분석한다.	재퇴직발생확률(probability of re-retirement)	재취업한 공무원이 t시점까지 재취업하였다가 t시점 바로 직후에 재퇴직하는 hazard rate

분석자료 가운데 최초로 지급정지된 사례는 1980년 2월로, 연구문제 Ⅱ와 Ⅲ에서 그 이전에 재취업한 사례는 좌측절단(left-censoring)자료로, 관찰종료시기인 2005년 1월 말 당시에도 재취업중이었던

공무원은 우측절단(right-censoring)자료로 투입하였다.

(2) 독립변수 및 통제변수

연구문제 Ⅰ의 독립변수는 인구사회학적 특성인 성별과 연령을, 고용특성은 직종, 재직기간, 보수월액을, 퇴직특성으로 퇴직사유,[27] 그리고 급여특성으로 급여종류와 급여액을 투입하였다. 한편 연구문제 Ⅲ의 재퇴직발생확률에 미치는 요인을 분석하기 위해서는 재취업시의 고용특성 등의 자료가 필요한데, 본 연구자료의 고용특성 및 퇴직사유는 재취업당시의 고용특성이 아니라, 공무원으로서 퇴직당시 즉, 재취업 이전의 특성으로 재퇴직발생확률을 분석하기에 부적합하다.

<표 5> 변수의 정의 및 변수값

변수명				변수값
종속변수		연구문제 Ⅰ	재취업여부	미재취업 = 0, 재취업 = 1
		연구문제 Ⅱ	재취업기간	지급정지기간(개월)
		연구문제 Ⅲ	재퇴직발생확률	$\Theta_{(t)} = \lim_{\Delta t \to 0} \frac{P_r(t \le T < t + \Delta t \mid T \ge t)}{\Delta t}$
연구문제 Ⅰ	독립변수	인구사회학적 특성	성별	남성 = 0(기준변수), 여성 = 1
			연령	2005년 1월 기준 만 나이
		고용특성	직종	정무직/일반직/별정직/기능직/경찰·소방직/공안직/교육직/ 고용직+그 외(기준변수)
			재직기간	연속변수(연)
			보수월액	log 전환(십만원 단위)
		퇴직특성	퇴직사유	의원면직/명예퇴직/정년퇴직(기준변수)/당연퇴직/직권면직/그 외
		급여특성	급여종류	퇴직연금 = 0(기준변수), 장해연금 = 1
			급여액	log 전환(십만원 단위)
연구문제 Ⅲ	통제변수	인구사회학적 특성	성별	남성 = 0(기준변수), 여성 = 1
			연령	2005년 1월 기준 만 나이
		급여특성	급여종류	퇴직연금 = 0(기준변수), 장해연금 = 1
			급여액	log 전환(십만원 단위)
	독립변수	정지율		50% 감액=0(기준변수), 100% 감액=1

따라서 연구문제 Ⅲ은 연구문제 Ⅰ과는 달리 고용특성과 퇴직사유는 제외하였다. 또한 지급정지율의 순영향을 분석하기 위해 급여액, 급여종류, 성별과 연령은 통제변수로 삼고, 지급정지율만 독립변

27) 의원면직은 본인의 원에 의해 퇴직하는 것이며, 당연퇴직은 금치산자 또는 한정치산자, 파산자로서 복권되지 아니한 자, 금고이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년을 경과하지 아니한 자 등(국가공무원법 제 69조 및 제 33조)이며, 직권면직은 직제나 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 되었을 때, 휴직기간의 만료 또는 휴직사유가 소멸된 후에도 직무에 복귀하지 않거나 직무를 감당할 수 없을 때 등이며(국가공무원 법 제 70조), 해임이나 파면은 공무원의 비리사실이 발견되었을 시 징계위원회의 '징계양정규정'에 따라 퇴직하는 경우이다.

수로 투입하였다. 여기서 지급정지율은 연금급여가 반액정지(감액율 50%)된 경우는 0의 값을, 전액정지된 경우(100%)는 1의 값을 부여하였다.

3) 분석방법

본 연구는 Logistic-regression을 통해 재취업여부에 미치는 요인을 분석하고, 생존분석(survival analysis, event history analysis) 가운데, 생명표 분석(life table method)을 통해 지급정지자의 재취업기간을, Cox proportional hazard model을 통해 재퇴직발생확률에 미치는 요인을 분석하였다. 한편, event history analysis의 기본적인 모델은 단일 에피소드와 두 개의 상태(최초상태와 결과상태)로 구성되어 있으나, 본 연구에서는 퇴직과 재취업이 최대 4번까지 반복적으로 나타난다. 따라서 본 연구자료는 한 개인이 여러 번의 에피소드를 갖는 multi-state model이나, 재취업을 2회 이상 반복한 자의 비율이 지급정지자의 4.68%에 불과하여, 단일 에피소드를 가정하여 분석하였고, 여기서 재취업관련 특성은 가장 최근 자료를 사용하였다.[28]

5. 연구결과

1) 일반적 특성

본 연구에서 재취업한 공무원은 총 8,086명으로 전체 분석대상 178,363명의 4.5%이다.

<표 6> 공무원의 재취업여부에 따른 특성

(단위: 명, %)

구분	성별		직종									퇴직사유					
	남성	여성	정무직	일반직	별정직	기능직	고용직	경찰·소방직	공안직	교육직	그외	의원면직	명예퇴직	정년퇴직	당연퇴직	직권면직	그외
재취업 ×	150,670 (95.4)	19,607 (96.3)	687 (72.0)	48,653 (92.0)	11,620 (97.2)	28,837 (92.4)	38 (95.0)	13,113 (98.0)	4,544 (97.1)	56,237 (99.4)	6,548 (98.0)	15,863 (85.1)	67,380 (97.3)	82,365 (99.3)	3,430 (97.7)	387 (12.2)	852 (98.0)
재취업 ○	7,339 (4.6)	747 (3.7)	267 (28.0)	4,208 (8.0)	336 (2.8)	2,388 (7.6)	2 (5.0)	269 (2.0)	136 (2.9)	343 (0.6)	137 (2.0)	2,769 (14.9)	1,890 (2.7)	551 (0.7)	80 (2.3)	2,779 (87.8)	17 (2.0)
소계	158,009 (100.0)	20,354 (100.0)	954 (100.0)	52,861 (100.0)	11,956 (100.0)	31,225 (100.0)	40 (100.0)	13,382 (100.0)	4,680 (100.0)	56,580 (100.0)	6,685 (100.0)	18,632 (100.0)	69,270 (100.0)	82,916 (100.0)	3,510 (100.0)	3,166 (100.0)	869 (100.0)
전체	178,363		178,363									178,363					

이에 재취업여부에 따라 성별과 직종, 퇴직사유별로 분포를 살펴보면(<표 6> 참고), 먼저 재취업공

28) 예를 들어 재취업경험이 4회로서, 첫 지급정지기간이 1992년 4월~1995년 3월, 두 번째는 1995년 8월~1997년 9월, 세 번째는 1998년 8월~2000년 5월, 네 번째는 2002년 2월~2003년 9월인 경우, 분석을 위한 지급정지기간은 4번째(period 1)→3번째(period 2)→2번째(period 3)→1번째의 순서(period 4)가 되어, 연구문제Ⅱ의 재취업기간분석은 4번째를 투입하였다.

무원의 수가 작기 때문에 모든 특성에서 재취업공무원은 10% 미만이지만, 정무직은 재취업공무원이 28%를 차지하며, 퇴직사유가운데 의원면직은 14.9%로 비교적 높았고, 특히 직권면직은 87.8%로 재취업공무원이 다수를 이루고 있었다. 나아가 재취업여부에 따라 공무원의 일반적 특성차이가 통계적으로 유의미한지 분석한 결과, 모든 변수에서 분포의 차이 혹은 평균차이가 유의미하게 나타났다(<표 7> 참고). 먼저, 성별에 있어서 재취업하지 않은 공무원가운데 남성은 88.5%였으나, 재취업한 공무원 가운데 남성은 90.8%였고, 여성은 9.2%였다. 연령은 평균 64세와 64.2세로 비교적 높았고, 2집단 모두 60~69세에 가장 높은 분포를 보였다.

<표 7> 재취업 공무원과 비재취업 공무원의 일반적 특성차이

(N = 178,363)

구 분		재취업하지 않은 공무원		재취업 공무원		집단간 차이검증(P값)	
		수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)	x^2	t-test
전체 사례수		170,277	95.5	8,086	4.5		
성별	남성	150,670	88.5	7,339	90.8	.000***	
	여성	19,607	11.5	747	9.2		
연령	30~49세	6,935	4.1	266	3.3	.000***	
	50~59세	35,725	21.0	1,434	17.7		
	60~69세	91,428	53.7	4,664	57.7		
	70~79세	33,549	19.7	1,696	21.0		
	80세 이상	2,640	1.6	26	0.3		
	평균(mean)	64.0세		64.2세(52.8세)[1]			.001**
직종	정무직	687	0.4	267	3.3	.000***	
	일반직	48,653	28.6	4,208	52.0		
	별정직	11,620	6.8	336	4.2		
	기능직	28,837	16.9	2,388	29.5		
	고용직	38	0.0	2	0.0		
	경찰·소방직	13,113	7.7	269	3.3		
	공안직	4,544	2.7	136	1.7		
	교육직	56,237	33.0	343	4.2		
	그 외	6,548	3.8	137	1.7		
재직기간	평균(mean)	362.8개월		321.4개월			.000***
보수월액	평균(mean)	2,232,697원		2,089,554원			.000***
퇴직사유	의원면직	15,863	9.3	2,769	34.2	.000***	
	명예퇴직	67,380	39.6	1,890	23.4		
	정년퇴직	82,365	48.4	551	6.8		
	당연퇴직	3,430	2.0	80	1.0		
	직권면직	387	0.2	2,779	34.4		
	그 외	852	0.5	17	0.2		
급여종류	퇴직연금	169,409	99.5	8,063	99.7	.000***	
	장해연금	868	0.5	23	0.3		
급여액	평균(mean)	1,702,316		1,646,534원			.000***

주 : **는 P <0.01, ***는 P <0.001

1)은 가장 최근(period 1) 재취업당시의 평균연령임.

또한 보수월액과 급여액은 재취업하지 않은 공무원은 각각 2,233천원, 1,703천원이며, 재취업 공무원은 각각 2,090천원, 1,647천원으로 재취업공무원이 상대적으로 낮았다. 재직기간도 재취업공무원은 평균 26.8년, 재취업하지 않은 공무원은 30.2년으로 통계적으로 유의한 평균차이를 보였으며, 이를 통해 재취업공무원의 평균재직기간이 상대적으로 짧음을 또한 볼 수 있다. 직종에 있어서는 재취업하지 않은 공무원가운데 일반직은 28.6%이나 재취업한 공무원가운데 일반직은 52%로 절반을 넘었고, 기능직은 29.5%로 재취업하지 않은 공무원가운데 기능직이 차지하는 비율 16.9%보다 상대적으로 높았다. 그러나 재취업하지 않은 공무원가운데 교육직은 1/3이지만, 재취업한 공무원가운데 교육직의 비중은 4.2%에 불과하였다. 또한 재취업하지 않은 공무원가운데 퇴직사유 중 정년퇴직은 48.4%, 명예퇴직은 39.6%로 정년퇴직과 명예퇴직이 88%의 다수를 차지하였다. 그러나 재취업한 공무원가운데 직권면직은 33.4%, 의원면직은 34.2%로 68.6%의 매우 높은 분포를 보인 반면, 정년퇴직과 명예퇴직은 30.2%에 불과하다.

2) 재취업여부에 미치는 요인분석결과

본 절에서는 재취업여부에 미치는 요인을 전진선택(forward stepwise)방식으로 Logistic-Regression으로 분석하였다. 분석결과[29] 연령을 제외한 모든 변수가 신뢰도 99.9%수준에서 재취업여부에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(교육직과 그 외 퇴직사유는 95%). 먼저 성별은 음(-)의 회귀계수를 나타내었고, 남성에 비해 여성의 재취업확률[30]이 26.3% 낮았다. 직종은 고용직 및 그 외 직종과 비교시 교육직을 제외하면 모두 양의 회귀계수를 보여 재취업확률이 증가하되, 기능직은 7.7배, 일반직은 7.0배, 정무직은 3.1배, 경찰·소방직은 2.8배 높게 나타났다. 그러나 교육직은 고용직 및 그 외 직종에 비해 재취업확률이 24.2% 감소하였다. 또한 보수월액이 많을수록 재취업할 확률은 높아졌고, odds ratio는 보수월액이 10만원 증가할 때 4.6배 높게 나타났다. 이는 보수월액이 연공서열 방식에 따라 직급이 높을수록, 재직기간이 길수록 많아짐을 고려할 때, 이들의 축적된 인적자원이 재취업에 유리하게 작용한 것으로 추측된다. 그 외, 퇴직사유에 있어서는 정년퇴직에 비해 의원면직은 18.6배, 명예퇴직 3.9배, 당연퇴직은 3.3배 더 높았고, 직권면직으로 퇴직한 공무원의 재취업확률은 840.4배로 매우 높았다. 이처럼 본인의 원에 의해 퇴직한 의원면직이 재취업할 확률이 높은 것은 재취업을 염두에 두고 퇴직하였을 가능성이 영향을 미쳤을 것으로 추측되며, 직권면직의 높은 재취업확률은 이들이 직제와 정원의 개폐 등과 같은 비자발적 요인에 의해 퇴직하고, 그 결과 정년퇴직과 비교시 재직기간이 더 짧고, 보수월액이 낮아[31] 생계 등의 이유로 재취업욕구가 더 높았을 것으로 추측된

29) 회귀분석에 앞서 변수간의 독립성을 분석한 결과 Tolerance가 가장 낮은 변수중심으로 살펴보면, 소득과 급여는 .28과 .24였고(VIF는 각각 3.5와 4.1이었음), 일반직과 기능직은 각각 Tolerance가 1.56과 1.47(VIF는 각각 6.41과 6.79)로서 다중공선성이 발생하지 않음을 확인하였다.

30) 이는 상대위험도(odds ratio)를 통한 결과이며, odds ratio는 독립변수 1단위 변화에 따라 종속변수의 odds가 변화되는 정도로서, logistic regression 회귀계수의 또 다른 표현이다(송경일·안재억, 1999).

31) 178,363명 가운데 직권면직 퇴직자의 평균 보수월액은 1,706천원이며 평균 재직기간은 293.6개월이

다.

<표 8> Logistic-regression 분석결과

		B	Std.Error	Sig	Exp(B)(Odds ratio)
연령				.331	
성별		-.304	.057	.000***	.737
직종	정무직	1.132	.119	.000***	3.102
	일반직	1.946	.097	.000***	6.999
	별정직	.546	.112	.000***	1.726
	기능직	2.048	.109	.000***	7.754
	경찰·소방직	1.040	.119	.000***	2.829
	공안직	.689	.129	.000***	1.991
	교육직	-.277	.111	.012*	.758
보수월액(log)		1.534	.124	.000***	4.636
재직기간		-.094	.004	.000***	.910
퇴직사유	의원면직	2.924	.053	.000***	18.611
	명예퇴직	1.360	.050	.000***	3.898
	당연퇴직	1.183	.124	.000***	3.265
	직권면직	6.734	.076	.000***	840.387
	그외	.577	.251	.022*	1.781
급여종류		-2.808	.273	.000***	.060
급여액(log)		1.122	.103	.000***	3.071
N = 178,363					Sig = .000

주: *는 p<.05, **는 p<.01, ***는 p<.001.

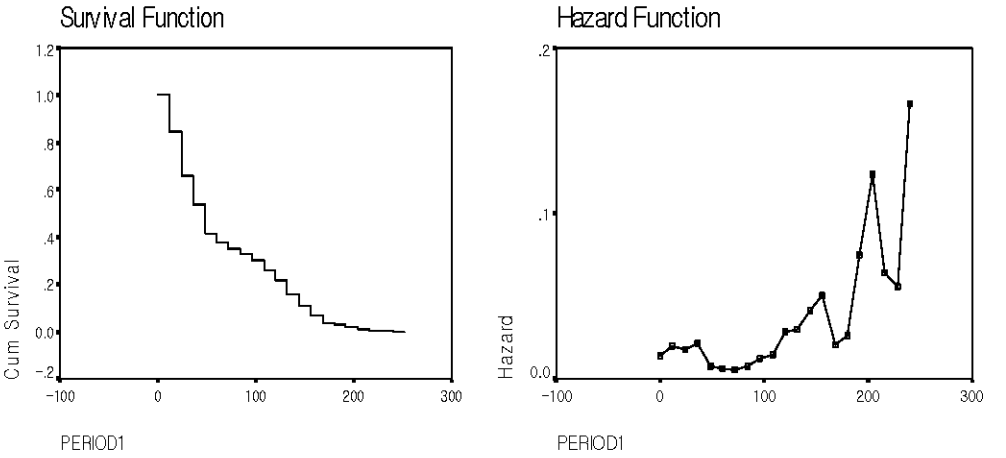
한편, 연금급여액이 10만원 증가할 때 재취업확률은 감소하여(상대위험도 99.4%), 일반적으로 연금급여가 높을수록 근로 반대유인(disincentive)을 제공한다는 논의와 일치한다(OECD, 2001). 끝으로 급여종류는 음(-)의 회귀계수를 보였고, 퇴직연금에 비해 장해연금수급자가 재취업할 확률이 94.0%로 매우 낮게 나타났는데, 이는 급여종류의 영향이라기보다는 신체적 근로능력이 저하되어 장해가 재취업을 저해한 것으로 해석하는 것이 더 적절하다.

3) 재취업기간분석

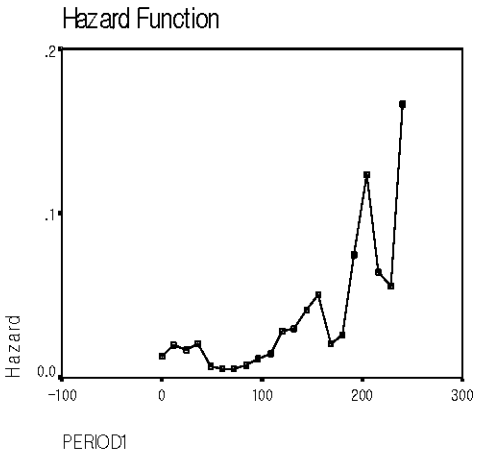
재취업기간을 life table method로 분석한 결과, 지급정지된 공무원의 중위생존기간(median survival time)은 39.64개월로 전체 지급정지자의 절반정도는 3.3년동안 재취업한 것으로 나타났다. 이를 재퇴직발생확률(hazard rate)로 살펴보면, 12개월과 36개월에 .02에서 감소하다가 120개월에 다시 .028로 높아진 뒤, 156개월에 .05, 204개월에 .12로 높아진다(<그림 1> 참고).

었고 정년퇴직자는 2,310천원이며 평균 재직기간은 380.8개월이었다. 한편 직권면직 퇴직자는 평균연령이 66.49세, 정년퇴직자는 66.99세로 0.5세 낮기 때문에 연령이 영향을 미쳤을 것으로 추측되지는 않는다.

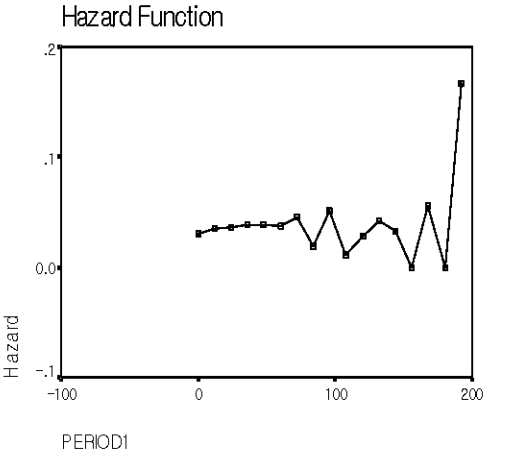
<그림 1> 지급정지기간 1



〈그림 2〉 반액정지자의 퇴직발생확률곡선



〈그림 3〉 전액정지자의 퇴직발생확률곡선



이를 지급정지율에 따라 구분해 보면, 전액정지자는 72개월까지 평균 .0373의 비교적 높은 hazard rate을 보였으나, 반액정지자[32]는 동일시기에 .0125에 불과하고 오히려 12년 이후 .04이상의 재퇴직발생위험률을 보여, 지급정지율에 따라 재퇴직발생확률의 증가시점이 다르다(<그림 2>와 <그림 3> 참고).

또한 중위생존기간은 전체 지급정지자 가운데 전액지급정지된 재취업공무원의 중위생존기간은 21.55개월이었고, 반액정지된 공무원의 중위생존기간은 41.08개월이다. 즉, 지급정지율이 높은 재취업공무원의 중위재직기간이 19.53개월 더 짧음을 볼 수 있다(<표 9> 참고). 이와 같은 경향은 재취업경

32) 헌법재판소의 위헌결정에 따라 2003년 10월 이후에는 반액정지자가 선거에 의하여 취임하는 공무원으로 제한되어 그 이전보다 축소되었다.

험이 1회인 공무원과도 유사하다.

<표 9> 지급정지율에 따른 중위생존기간

(단위: 명, 개월)

구분		50% 감액된 공무원		100% 감액된 공무원	
지급정지경험	사례수	사례수	중위생존기간	사례수	중위생존기간
전체	8,086	7,627	41.08	459	21.55
지급정지 1회자	7,707	7,279	42.37	428	21.48

4) 재퇴직발생확률에 미치는 요인분석결과

분석결과[33] 지급정지율이 높을수록 재퇴직발생확률이 높을 것이라는 일반적 추측은 통계적으로도 입증되었다(신뢰도 99.9%). 이는 재취업기간분석에서 100% 지급정지자가 50% 정지자보다 중위재취업기간이 약 20개월 더 짧고, 재퇴직발생확률이 50% 정지자는 12년 이상에서 높았던 것에 비해, 전액정지자는 6년 이하에서 높았던 연구결과와도 일맥상통한다.

통제변수가운데 급여종류는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았지만, 연령과 성별, 급여액은 신뢰도 99.9%수준에서 유의한 영향을 미쳤다. 먼저 통계적으로 유의한 변수를 상대위험도와 함께 살펴보면, 성별은 양의 회귀계수를 나타내어 남성에 비해 여성의 재퇴직발생확률은 증가하였다(상대위험도는 1.44배). 이를 통해 여성은 상대적으로 재취업확률도 낮고(<표 8> 참고), 재취업하였더라도 재취업기간이 짧음을 볼 수 있다. 한편 연령은 1세 증가할수록 상대위험도는 4.1% 감소하였는데, 상대위험도가 1에 가까우면 그 변수는 생존과 무관하다는 점에서(송혜향 외, 1999) 영향력은 미약한 것으로 보인다.

<표 10> Cox-regression 분석결과

	B	Std.Error	Wald	Sig	Odds ratio
지급정지율	.304	.051	35.967	.000***	1.355
성별	.363	.040	82.450	.000***	1.438
연령	-.042	.002	404.660	.000***	.959
급여종류	.081	.230	.124	.724	1.084
급여액(log)	.088	.002	1849.025	.000***	1.091
N=8,086					Sig=.000

주: **는 p<.01, ***는 p<.001

또한, 급여액도 양의 회귀계수를 나타내어 급여가 증가할수록 재퇴직발생확률이 높아져 급여가 10만원 증가할 때 재퇴직발생확률의 상대위험도는 1.09배 높아졌다. 즉, 연금액이 높을수록 재취업확률

33) 회귀분석에 앞서 상관관계분석을 실시한 결과 다중공선성이 발생하지 않았으며, 분석모델의 유의성은 -2LogL을 통해 살펴보았는데, -2LogL의 변화가 독립변수를 투입하기 전과 후에 통계적으로 유의하게(.000) 나타남으로써 분석모델의 적합성을 또한 확인하였다.

은 높지만(<표 8> 참고), 재취업기간은 짧은 것으로 보여진다.

6. 결론 및 정책적 제언

연금은 제도적 규정과 재정적 유인을 통해 가입자들의 노동시장참여에 지대한 영향을 미치며(OECD, 2001; 지은정 외, 2003 재인용), 그 가운데 연금수급연령, 조기퇴직연금, 소득대체율, 퇴직소득심사제도는 주된 요인으로 주목받고 있다. 특히, 퇴직소득심사제도는 연금수급연령 이후의 근로활동을 통해 소득과 연금을 동시에 수급하지 못하도록 제한하거나 일정한도 이상의 가득소득을 감액하는 제도로써 근로유인을 감소시키는 주된 요인으로 간주되어왔다(OECD, 1998; Gruber and Orszang, 2000; Thompson, 1998; BlÖndal and Scarpetta, 1998 외). 물론, 외국의 선행연구에서도 소득심사제도가 노동공급에 미치는 영향은 다소 불명확하거나 미미하다는데 의견이 모아지고 있으며(Gruber and Orszang, 2000), 최근에는 퇴직소득심사제도를 개혁하거나 혹은 폐지(영국[34])하고 점진적 퇴직으로의 이행을 지원하는 방향으로 전환되고 있다.

이에 본 연구는 OECD국가에서 논의되고 있는 퇴직소득심사제도가 노동공급에 미치는 영향에 대해 이론적 논의 및 실증연구를 고찰한 뒤, 2005년 1월 말 기준 퇴직연금 혹은 장해연금을 수급하고 있는 178,363명의 공무원을 분석대상으로, 지급정지제도가 노동공급에 미치는 영향을 재취업에 미치는 요인과 재취업기간, 재퇴직발생확률에 미치는 요인을 중심으로 분석하였다. 분석결과 재취업한 공무원은 총 8,086명으로 전체 분석대상의 4.5%였으며, 지급정지된 재취업공무원의 중위생존기간은 3.3년으로 나타났다. 또한 전액정지자의 중위재취업기간이 반액정지자에 비해 20개월 가량 짧고, 실제 회귀분석에서도 100% 지급정지자는 50% 정지자에 비해 재퇴직발생확률이 유의하게 높은 것으로 나타났다. 특히 현행 제도는 유급 소득활동만으로도 지급정지하기 때문에 이를 피하기 위해 재취업노력조차 하지 않거나, 일시금을 선택할 가능성도 있다. 따라서 이들을 분석에 포함한다면 그 영향은 더 클 것으로 예측된다.

한편 미국 역시 1935년 제도 도입당시에는 연금수급자가 정규근로(regular employment)를 할 경우 연령 및 소득정도에 상관없이 급여를 정지하였었다. 그러나 1950년 이와 같은 "all or nothing"이 지나치다는 비판이 거세졌고,[35] 완전상용근로(full-time work)에서 파트타임근로를 통해 완전퇴직(full

34) 영국의 소득심사제도는 1989년 이전까지 65~69세의 남성과 60~64세 여성이 연금을 수급하면서 일정 수준이상의 소득이 있을 경우 소득심사를 실시하여 연금액을 감액하였다. 완전연금을 수급할 수 있는 조건은 근로를 하지 않거나, 근로를 하지만 소득(세금포함)이 일정한도보다 적거나 많을 경우, 근로를 하지만 간헐적으로 일하거나, 주당 12시간미만인 경우 "inconsiderable extent", "not inconsistent with retirement"정규 노동시간의 제약으로부터는 자유롭지만 유사한 근로를 하는 경우에만 지급되었다.

한편, 하한액과 상한액사이의 감액율은 50%였으나 상한액을 초과하면 100% 감액하였다. 1989년 기준 소득심사의 하한액은 주당 £75이었고 상한액은 £79이었으며, 기초연금은 £43.60이었다. 그러나 근로자의 고용을 증진시키기 위해 1989년 9월에 폐지하였다(Disney and Tanner, 2000).

35) 퇴직하지 않은 고령자가 지속적으로 근로를 할 경우 급여를 받아보지도 못하고 사망하는 경우도

retirement)으로 이전하는 고령자에게는 좀더 단계적인 급여감액이 적합하다는 의견이 일어났다. 이에 여러 차례 개정을 거치면서 연령기준과 면제소득기준을 도입하여 현재는 연령과 소득에 따라 차등적용하고 있다.[36] 따라서 본 연구에서는 우리나라 역시 지급정지기준[37]을 연령과 소득에 따라 차등적용할 것을 제안한다.[38] 연령에 있어서는 조기노령연금수급시점[39]부터 완전노령연금수급연령[40]까지로 하여, 완전노령연금수급연령 이후 근로활동에 대해서는 패널티를 부과하지 않아야 한다. 또한 소득에 따라 차등적용하되, 지연연금제도와 병행함으로써 고소득자는 DRC제도를 통해 수리적으로 공정한 급여를 취하여 부정적 영향을 축소하고, 연금재정안정화에도 기여할 수 있을 것이다. 또한 중·저소득 연금수급자에게는 근로소득이 연금을 보완하도록 하여 근로유인을 지속적으로 제공할 뿐 아니라, 노

있었다(SSA 홈페이지, 2004)

36) 1954년부터 75세 이상 수급자들은 RET의 적용에서 제외하였고, 그 후 적용면제대상 연령을 점차 하향조정하여, 2000년 개정을 통해 퇴직연령(Normal Retirement Age. NRA)이후 고령자들에 대한 소득심사제도를 또한 폐지하였다. 한편, NRA는 1937년 이전에 태어난 사람은 65세이며 연도마다 2개월씩 조정되어 1960년 이후 출생자는 퇴직연령이 67세가 된다. 또한 1956년 장애인을 RET 적용대상에서 제외하고(SSA 홈페이지, 2004), 1960년에는 감액률을 더 낮추었다.

37) 논의를 지급정지제도의 존폐로 한정한다면 제도는 지속되어야 한다고 생각한다. 그 이유는 첫째, 사회보장제도인 연금의 목적이 노후 소득 상실로 인한 소득보장이므로, 일정소득이상의 근로소득이 있을 경우 급여를 지급하는 것은 주된 취지에 위배된다. 둘째, 공무원연금은 이미 2001년 8,600억원이 국고로 지원되었고 앞으로도 재정적자는 더욱 악화될 것이다(최재식, 2002; 지은정 외, 2003 재인용). 즉, 국민세금을 통해 고소득 재취업자를 지원할 타당성이 부족하며, 재정안정화를 위해서도 전액지급하는 것은 무리이다. 셋째, 우리나라 공무원연금은 연금수급개시연령을 늦게 도입하여, 대부분 OECD 국가의 수급연령이 대부분 60세 이상인데 비해, 86.9%가 60세 이전에 연금수급을 개시하여(2001년 기준) 조기연금수급자가 절대 다수였다(지은정 외, 2003). 따라서 노후의 소득보장을 목적으로 하는 연금이 이처럼 근로능력이 있는 중·고령자를 지원하는 것은 바람직하지 않다. 또한 Gruber and Orszang(2000; Tran, 2002 재인용)와 Gustman and Steinmeier(2004)도 RET의 폐지는 조기연금 수급자만 증가시킨다고 하였다. 넷째, 국민연금제도의 재직노령연금수급자 및 조기노령연금수급자로서 재취업하여 65세 까지 연금을 받지 못하는 고령자와의 형평성을 위해서도 제도는 존속하되 수정·개편되어야 한다.

38) 실제 미국에서 수급자격이 있음에도 수급하지 않는 43%는 RET 기준소득의 3배에 달하는 고소득자였고(Ratcliffe et al., 2003), Suh(2001)에 의하면 1998년 기준 사회보장급여를 받지 않는 고령자 가운데 76%는 기준소득의 200%이상의 고소득자였다. 즉 이들은 소득심사제도에 대해 잘 알고 있으며 RET로 인한 패널티를 피하기 위해 아예 DRC로 연금수급시기를 연기함으로써 현재 높은 근로소득을 취하고, 나중에 급여증액에 따른 이득을 또한 취하고자 하는 것으로 보인다. 반면, 사회보장급여를 수급하는 고령자는 절반 이상이(각각 52.4%, 57.2%) 면제소득 이하의 저소득자로서, 근로소득과 사회보장급여를 이중으로 취하고 있었다(Suh, 2001).

그러나 본 연구의 제안대로 미국처럼 소득과 연령기준을 도입하더라도 미국 사회보장의 급여수준과 노동정책 및 경제여건 등이 우리나라와 다르기 때문에 제도효과는 다르게 나타날 수 있다.

39) 2000년 개정을 통해 조기퇴직연금은 20년 이상 재직하고 60세미만으로 퇴직하였을 때 연금지급개시연령에 미달하는 연수 5년에 한해 1년당 5%씩 감액지급하도록 하였다(최재식, 2001).

40) 공무원연금은 1960년 도입당시 지급개시연령을 60세로 규정하였으나, 2년만에 폐지하여 제도도입 초기부터 퇴직급여를 지급함에 있어서 연령제한이 없었다. 그러다 1995년 개정에서 1996년 이후 임용된 자는 60세부터 지급하도록 하고, 2000년 개정을 통해 1995년 이전 임용자에 대해서도 적용하도록 하였다. 그러나 다양한 예외규정과 1995년 이전 임용공무원에 대한 경과조치로 완전한 연령규정적용은 1995년 이전 임용자는 2021년, 1995년 이후 임용자는 2029에야 실시될 것으로 예측된다(지은정 외, 2003). 따라서 조속한 시일 내에 시행이 어렵다면, 연금수급연령과 동일선상에서 시행될 수 있도록 제도를 구비해야 한다.

령기 적정소득에 보탬이 될 수 있을 것이다. 물론 소득기준을 도입할 경우 면제소득을 중심으로 고령자들로 하여금 소득을 감소시킬 유인을 제공할 소지는 있다. 그러나 소득을 감소시키고자 하는 노력이 노동공급자체를 차단하도록 영향을 미칠 가능성은 적으며,[41] 현행처럼 저소득 연금수급자까지 적용함으로써 노후소득을 위협하는 것은 더더욱 바람직하지 않다.

둘째, 지연연금제도(Delayed Retirement Credit)[42]의 도입을 또한 신중히 고려해야 한다. 즉 소득심사제도를 완전노령연금수급연령이전으로 제한하고, 연금수급시기를 완전노령연금수급연령 이후로 늦출 경우 급여율을 증액함으로써, 가입자의 퇴직시기 선택을 다양하게 할 뿐 아니라, 재취업자의 경우 지급정지제도의 적용을 받지 않으면서 급여가 증액되도록 하여 재정적 불이익을 최소화하는 것이다. 물론 미국의 경우 DRC로 인해 급여가 증액될 수 있음에도 RET에 매우 민감하다고 하였고(Tran, 2002), DRC가 노동공급을 증가시키는데 직접적 영향을 미치지 않을 수도 있다. 그러나 제도는 중립적 성격을 띠어야 한다는 측면에서, 그리고 퇴직시기에 따른 수리적 공평성을 제공하고 가입자의 퇴직시기 결정의 선택권을 부여하기 위해서라도 DRC 제도 도입은 고려될 가치가 있다. 한편 증액률에 있어서는 Pingle(2002)의 논의처럼[43] 증액률이 높을수록 수급시기를 늦출 것으로 예측되나, 증액률은 수리적 공평성, 평균수명, 연금재정 등을 고려하여 결정하여야 한다.

셋째, 부분연금(Partial Pension)제도의 도입을 고려할 수 있다.[44] 부분연금은 근로에서 퇴직으로의 점진적 이전(gradual transition)을 돕기 위한 방안의 하나이며,[45] 이는 강제퇴직연령(statutory retirement age)이전에 소득상실 없이 근로시간을 줄일 수 있도록 감소된 소득을 부분연금을 통해 일정부분 보상하는 것이다(Kalisch and Aman, 1998). 물론 부분연금을 통해 점진적 퇴직과 근로와 연금의 이중소득을 받을 수 있도록 제도적으로 지원하더라도 제도의 원활한 시행을 위해서는 노동시장 여건이 활성화되어야만 가능하다. 실제 스웨덴에서는 부분연금제도를 근로시간 단축으로 소득이 감소한 고령자에게 소득의 일부분을 급여로 지급하며, 조기노령연금 수급연령이후에도 근로를 지속하는 등 점진적 퇴직으로 이행할 수 있도록 지원하기 위해 1976년부터 실시하였다. 그러나 이런 기대와는 달리 고령자의 파트타임 근로율은 증가하지 않아 정책의 실효성이 미미한 것으로 평가되었다(Kalisch

41) 면제소득이상의 소득이 있을 경우에만 면제소득이하의 소득으로 줄이기 위해 근로시간을 축소할 뿐, 이로 인해 노동시장으로부터 완전히 철회할 이유는 되지 않는다(Honig and Reimers, 1993). 또한 영국에서는 소득심사 면제소득기준과 비슷한 소득수준을 유지하던 고령자 가운데, 소득심사가 폐지된 후 근로시간이 더 증가되기도 하지만, 오히려 더 낮아지거나 연금수급을 연기한 것으로 보고되어, 면제금액이상 고령소득자가 그 이하로 소득을 낮추고자 근로의 강도와 시간을 축소한다고 단정하기 어렵다(Zabalza, Pissarides and Barton, 1980; Disney and Tanner, 2000 재인용).

42) 지연연금제도를 실시하는 국가의 현황을 살펴보면, Belarus은 수급을 연기한 기간(2개월)마다 소득의 1%을 증액하며(소득상한선 제외), 독일은 65세 이후 1개월마다 0.005%증액하고 있다. Isle of Man의 SERPS와 영국의 기초연금은 65~70세의 남성(여성은 60~65세)이 연금수급을 지연시킨 경우(최소 7주이상) 매주 연금의 1/7%씩 증액한다. Laos는 60세 이후 연기한 매달마다 0.5%를, 터키는 연기한 1년마다 1%를 증액한다(SSA, a; b, 2003).

43) Pingle(2002)은 1985년부터 1996년까지의 패널자료를 통해 분석하였는데 65세 전후의 고령자에게 DRC의 변화는 노동공급에 영향을 미치며, 증액률이 8%에 이르면 그 영향은 더 커진다고 하였다(Tran, 2002).

44) 부분연금은 새로운 퇴직경로를 강화하기 위한 일환으로 실시되고 있으며(OECD, 2001), 부분연금 실시국가의 특징을 간략히 살펴보면 <표 11>과 같다.

and Aman, 1998. Latulippe and Turner, 2000. OECD, 2001 재인용). 또한 명목확정각출제도(Notional Defined Contribution)를 도입하면서 자동적으로 수급시기에 따라 급여율이 조정되었기 때문에, 기존의 부분연금 수급자들도 2004년까지만 받게 되었다(Normann and Mitchell, 2000). 따라서 이와 같은 외국의 선례를 볼 때, 연금정책만으로는 목표를 달성하는 것은 한계가 있으며, 부분근로의 대부분은 파트타임근로 및 저임금근로와 불안정고용의 증가로 연결될 가능성이 높고, 그나마도 고령자에 대한 노동수요가 없을 경우는 이루어지기 어려운 점을 감안하여, 제도적 차원에서 점진적 퇴직을 지원할 수 있는 방안을 마련하되, 노동시장정책과 병행할 것을 제안한다.[46]

〈표 11〉 OECD국가의 부분연금제도 실시국가 및 특징

국가	제도명	특 징
알바니아	Partial Pension	
아제르바이잔 (Azerbaijan)	Partial Pension	재직연금수급자(working pensioner)는 연금의 50%만 수급할 수 있음*.
핀란드1)	Part-time Pension	소득연계연금으로서 58세(2003년 1월 1일부터)~64세의 고령자 가운데 지난 15년 동안 최소 5년이상 보험에 가입되어있었으며, 지난 18개월 가운데 최소 12개월 이상 상시고용이었을 경우에 해당됨. 근로시간이 주당 16~28시간으로 감소되고 소득이 완전고용의 35~70%일 경우에 해당되며, 급여는 이전의 상시고용과 파트타임고용소득과의 차이의 50%가 지급됨**.
덴마크	Universal Partial Early Retirement Pension	최근 20년 가운데 최소 10년동안 상시고용이었던 사람으로서 주당 12~13시간 근로를 지속할 경우 지급됨. 최대급여는 근로를 주당 12시간까지 감소하였을 경우 연 86,892kroner임**.
독일	Partial Retirement	65세 미만 연금수급자가운데 부분퇴직하였을 경우로서 소득이 월 325Euro 이하일 경우 완전연금이 지급되고 소득이 월 325Euro 이상일 경우 부분연금이 소득수준에 따라 2/3, 1/2, 1/3이 지급됨**
룩셈부르크	Partial Pension	파트타임 근로의 경우 부분연금을 수급할 수 있음**

주: 부분연금(partial pension)을 리히텐슈타인(Liechtenstein), 몰도바(Moldova), 폴란드, 루마니아, 스위스, 우크라이나, 벨로루시(Belarus. 최소 부분연금은 최저연금의 50%이며 5년 미만가입자는 지급하지 않음)에서는 완전연금의 기여조건을 충족하지 못하였을 경우에 지급되는 급여를 지칭하며, 알바니아는 근로기간에 따라 지급되는 감액급여를 지칭한다(SSA b, 2003). 따라서 본 연구에서 근로시간 혹은 임금이 감소되었을 경우 지급되는 부분연금과는 그 성격이 다르기 때문에 논외로 하였다.

1) : 핀란드는 완전실업이나 장해급여보다는 part-time pension을 수급하도록 유인을 제공하며, 최소수급연령은 1994년 60세에서 1998년 56세로 점차 낮추었다. 그 결과 part-time pension수급자 가 1999년 장해연금 수급자보다 더 많아졌다(OECD, 2001).

자료: * "Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific", SSA a(2003)
** "Social Security Programs Throughout the World: Europe", SSA b(2003)

45) 간혹 '퇴직소득심사제도의 폐지'와 '부분연금'을 동일한 취지를 지닌 것으로 이해되는 경우도 있다. 그러나 퇴직 후 근로활동을 저해하는 퇴직소득심사제도의 폐지는 고령자들의 근로활동을 위한 대안으로 추진되었으나, 부분연금은 엄밀한 의미에서 노령기에 근로를 지속하도록 유인을 제공하는 데 활용되기보다는 점진적 퇴직(gradual retirement)을 지원함을 주된 취지로 한다(OECD, 2001).

46) 부분연금제도는 아니지만, 호주에서는 근로에서 퇴직으로의 점진적인 이전을 권장하고 있으며, 벨기에는 50세 이상 고령자들의 부분근로를 통해 근로에서 퇴직으로의 원활한 이전을 돕고 있다. 특히 네덜란드는 근로자들이 주당 근로시간을 더 연장키거나 단축시킬 수 있도록 법률로 규정하여, 고용주들은 근로자들이 근로시간을 탄력적으로 원할 경우 이를 받아들일 의무가 있으며, 이로써 고령자들에게 고용의 기회를 제공하며 유연한 연금(flexible pension)제도를 실시하여 고령자들의

넷째, 효과적인 정책마련을 위해서는 심도 있는 실증분석이 뒷받침되어야 하므로, 재취업기관에 대한 특성 특히, 재취업시 소득 및 고용특성(상용직/임시직 등)에 대한 자료를 구축하여 이에 대한 분석을 통해 지급정지제도를 구체화하여야 할 것이다. 이를 위해 현행 신고방식을 과세소득에 따라 적용하도록 변경하고, 단시일 내에 변경하기 어려운 점을 감안하여, 정직(正直)신고를 유도할 수 있는 인센티브를 부여해야 한다.

다섯째, 지급정지대상을 공공의 직에 재취업한 경우에 한정하지 않고 민영기업체 근로자뿐 아니라 자영자까지 포함시킴으로써(최재식, 2001), 우리나라 역시 퇴직소득심사제도로 성격이 바뀔 것이다. 그러나 이를 위해서는 소득파악 및 관리체계가 정비되지 않고서는 정확한 제도시행이 이루어지지 못할 뿐 아니라, 제도적용자들의 반발이 우려된다. 따라서 이에 대한 공무원연금관리공단의 소득파악능력 및 관리체계를 강화해야한다.

끝으로 본 연구는 다음과 같은 자료의 한계, 선행연구검토의 한계, 분석 및 연구결과의 한계를 지니며, 후속연구에서는 이에 대한 보완이 필요하다.

1) 자료의 한계

(1) 재취업자의 과소포착

지금까지 공무원연금의 지급정지제도는 제한된 소득과 기관 및 대상자에게 적용되었고 무엇보다 행정체계의 미비로 인해 실제보다 과소포착되고 있어, 본 연구 역시 이와 같은 한계를 지니고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 재취업 기준은 공무원연금법에 따라 퇴직연금·조기퇴직연금·장해연금수급자에 제한함으로써 퇴직일시금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 장해보상금 수급자는 지급정지제도적용에서 제외되었다. 따라서 본 연구에서는 연금수급자만 포함할 수밖에 없었는데, 만일 일시금 수급자를 포함했다면 재취업자도 더 많고, 노동공급에 미치는 영향 역시 더 컸을 것이다.

둘째, 추적조사시 재취업기관이 공무원·군인 또는 사립학교교직원으로 복무하는 경우와 선거에 의하여 취임한 공무원이나 법에서 규정한 기관의 임·직원으로 재직하고 보수 또는 이에 준하는 급여를 받는 경우로 제한되었다. 따라서 민간기업과 자영업 등을 통한 연금 외 소득발생자는 제외되어 상당부분 축소되었으리라 판단된다.[47]

셋째, 공단에서 파악한 지급정지자는 국세청에서 조사한 유(有)소득자 집계와 비교시 극히 일부분에 불과하기 때문에,[48] 공무원연금관리공단의 원자료를 분석한 재취업자수는 상당부분 누락되었을

노동시장참여를 증진시키고자 한다. 또한 룩셈부르크에서는 부분연금 외에도 1998년 고령자들이 근로시간을 단계적으로 감축할 수 있도록 부분근로(부분퇴직)를 통해 근로에서 퇴직으로의 원활한 이전을 도모하고 있다. 한편, 이런 고용형태의 고령자들의 갹출금은 정부가 지원한다(OECD, 2001).

47) 민간기업과 사업소득은 2000년 개정에 따라 포함되고 본격적인 적용은 2005년에야 가능하기 때문에, 본 연구에서는 포함되지 못했다.

48) 1999년 12월 말 기준 국세청에서 파악한 유소득자는 퇴직연금수급자 가운데 27,535명, 장해연금

것으로 보인다.

그럼에도 현행 자진신고에 의한 지급정지자 관리는 한계를 지닐 수밖에 없으며, 특히 소득파악의 한계가 개선되기 전에는 근본적인 해결이 요원하기 때문에, 본 연구는 이와 같은 제약과 자료접근성을 고려하여 공무원연금관리공단의 자료를 사용하였다.

(2) 제한된 자료로 인한 분석의 한계

첫째, 고령자의 노동공급에 미치는 요인은 공적 소득보장체제 뿐 아니라 사적연금, 퇴직전 생활수준 및 자산축적정도, 건강상태 등이며(Kalish and Aman, 1998), 사적이전소득 및 자녀와의 동거여부도 주요 요인으로 분석되었다(OECD, 2001; 지은정 외, 2003 재인용). 또한 개인의 근로와 퇴직에 대한 선호, 근로동기(특히, 현행 제도는 유급소득활동만으로도 지급정지하기 때문에 이를 피하기 위해 재취업노력조차 하지 않는 경우), 가치관 역시 주요 요인으로 예측됨에도 이 논문은 다양한 인구사회학적 요인 등을 분석에 포함하지 못하였다.

둘째, 자료의 한계로 인해 노동공급분석에서 근로시간, 소득, 고용지위 등의 고용특성 등은 포함하지 못하고, 재취업여부, 재취업기간, 재퇴직발생확률로 국한하여 더 다양한 노동공급측면을 살펴보지 못했다. 나아가 동일한 맥락에서 재퇴직발생확률에 미치는 영향은 재취업시 소득과 고용형태 등과 같은 고용특성이 주요 변인으로 예측됨에도, 분석하지 못하였다.

2) 선행연구검토의 한계

선행연구로서 우리나라처럼 특수직역연금을 실시하는 여러 국가의 지급정지제도가 노동공급에 미친 영향을 살펴보아야 할 것이나, 본 연구에서는 퇴직소득심사제도의 실증분석결과를 미국 중심으로 논하였다. 이는 미국 역시 소득심사제도도입당시에는 우리나라처럼 “all or nothing”이었다가 변천되어 현재와 같은 제도가 되었기 때문에 미국제도의 변화와 특성, 그 영향을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있기 때문이다. 또한 일본 등 지급정지제도를 실시하는 국가에서는 실증분석결과가 별로 없는 반면, 미국에서는 논의가 활발히 이루어지고 있기 때문이며 둘째, 공무원에 국한하지 않고 사회보장에 적용되는 모든 사람을 대상으로 한 연구를 제시한 것은 미국의 공무원연금이 완전 분립제도가 아닌 부분통합제도로서(www.worldbank.org), 공무원의 3가지 급여가운데 Social Security의 급여는 소득심사제도를 적용하고 지급정지기준 역시 일반인과 동일하기 때문이다. 그럼에도 공무원만을 대상으로 실시한 실증분석결과를 제시하지 못한 점은 한계로 남는다.

114명이나, 실제 공단에서 지급정지한 대상자는 퇴직연금수급자 1,445명, 장해연금수급자 63명에 불과하다.

3) 분석 및 연구결과의 한계

첫째, 경제여건, 실업률, 고령자 취업에 대한 사회적 인식 등 사회·경제적 요인도 재취업 및 재퇴직발생확률에 영향을 미칠 것으로 판단되지만, 본 연구에서는 이를 분석에 포함하지 못함으로써, 연구결과 해석시 제한적이다.

둘째, 본 연구에서 지급정지율이 재퇴직발생확률에 유의한 영향을 미쳤는데, 현행 제도는 재취업기관에 따라 달리 적용하여 지급정지율 외에도 재취업기관의 특성이 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 그럼에도 본 연구에서는 이를 통제하지 못한 한계를 지닌다.

셋째, 회귀분석에서 제시한 상대위험도는 표준화된 계수는 아니지만, 생존에 미치는 두 변수간의 관련성을 나타내는 지수로서, Cox model은 생존율의 차이를 odds ratio라는 수치로 계량화해 줄 수 있는 장점이 있다. 그러나 여러 변수들을 상대적으로 비교하는 표준화된 계수가 아니기 때문에 본 연구에서 제시한 상대위험도를 통한 연구결과는 제한적이다.

참고문헌

송경일·안재억. 1999. 『spss for windows를 위한 생존분석』. 서울 : SPSS 아카데미.

송혜향·정갑도·이원철. 1996. 『생존분석』. 서울 : 청문각.

지은정·김동배·노인철·이익섭. 2003. "공무원연금이 가입자의 퇴직결정에 미치는 요인분석". 『사회보장연구』 19(2): 1~34.

최재식. 2001. 『공무원연금법 해설』. 공무원연금관리공단.

법제처. 『국가공무원법』, http://www.moleg.go.kr

Anzick, Michael A and David A. Weaver. 2000. "The Impact of Repealing the Retirement Earnings Test on Rates of Poverty". *Social Security Bulletin* 63(2). http://www.ssa.gov

BlÖndal, SveinjÖrn and Stefano Scarpetta. 1999. "Early Retirement in OECD Countries: The Role of Social Security Systems". *OECD Economic Studies*. No 29. 1997/Ⅱ. 7-54. http://www.oecd.org

Bartlett, Bruce R. 2000. "Statement on the Social Security Earnings Test". National Center for Policy Analysis. Idea House. http://www.ncpa.org

Casey, Bernard. 1997. "Incentives and Disincentives to Early and Late Retirement". OECD Social Policy Division. *Aging Working Paper*: Maintaining Prosperity In An Aging Society: the OECD study on the policy implication of aging.

Disney, Richard and Sarah Tanner. 2000. "The Abolition of the Earnings Rule for UK Pensioners". The Institute for Fiscal Studies WP 00/13. http://www.issa.org

Greenstein, Robert. 2000. "Social Security Earnings Test-Testimony". Center on Bidget and Policy Priorities. http://www.cbpp.org

Gruber, Jonathan and Peter Orszang. 2000. "Does the Social Security Earnings Test Affect Labor Supply and Benefits Receipt?". NBER Working Paper 7923. http://www.nber.org

Gustman, Alan L. and Thomas L Steinmeier. 2004, "THE EARNINGS SECURITY RETIREMENT EARNINGS TEST, RETIREMENT AND BENEFIT CLAIMING", National Bureau of Economic Research(NBER) Working Paper 10905, http://www.nber.org

Kalish, David W. and Tetsuya Aman. 1998. "Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries". OECD Publish Division. *Aging Working Paper*: Maintaining Prosperity in an Aging Society: the OECD Study on the Policy Implication of Aging

Normann, Göran and Daniel J. Mitchell. 2000. "Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers". The Heritage Foundation Backgrounder. No 1381. http://www.heritage.org

OECD. 1998. "The Retirement Decision". OECD Social Policy Division. *Aging Working Paper*: Maintaining Prosperity In An Aging Society: the OECD study on the policy implication of aging

OECD. 2001. *Aging and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD countries.* Paris: OECD publication

Social Security Administration(SSA). 2002. "Retirement Earning Test". http://www.ssa.gov

_____(SSA a). 2003. "*Social Security Programs Throughout the World : Asia and the Pacific*". Geneva. Social Security Administration

_____(SSA b). 2003. "*Social Security Programs Throughout the World : Europe*". Geneva. Social Security Administration

Suh, Jingyo. 2001. "THE EARNINGS TEST AND EFFECTS OF THE LABOR SUPPLY OF OLDER MEN". http://www.ssa.gov

Tran, Bac V.. 2002. "THE EFFECT OF THE REPEAL OF THE RETIREMENT EARNINGS TEST ON THE LABOR SUPPLY OF OLDER WORKERS". http://www.ssa.gov

http://www.heritage.org

http;//www.issa.org

http://www.gepco.or.kr

http://www.moleg.go.kr

http://www.nber.org

http://www.ncpa.org

http://www.oecd.org

http://www.opm.gov

http://www.ssa.gov

http://www.worldbank.org

Effect of the Civil Servant's Suspension of Pension Payments on the Labor Supply and Suggestions on Developmental Alternatives of Suspension of Pension Payments

Ji, Eun-Jeong
(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This Study reviews theoretical argument about the effect of retirement earnings test on the labor supply of the aged which is controversial issue in OECD countries and analyze the effect on the incidence of re-employment, re-employment period of suspended officials and the possibility of re-retirement through Government Employment Pension Corporation data. It consists of 178,363 public officials who received pension benefit or disability pension in January 2005. The main result of this research shows that public officials re-employed were 8,086 which is 4.5% of total retired, and median survival time of suspended pension payments is 3.3 years. Also the median re-employment period of 100% suspended officials is about 20 month shorter than that of 1/2 suspended officials and it is shown in regression analysis that the possibility of re-retirement by 100% suspended officials is statistically significant higher than those of 50%. It specially expects greater influence if includes in case taking lump-sum or no making effect of re-employment because current system withhold pension payments even by earned income itself. Therefore, this analysis suggests suspension of pension payment properly applied according to the age and income together with "Delayed Retirement Credit" or "Partial Pension" for developmental alternatives of civil servant's suspension of pension payments. Futhermore, It is urgently needed that distinctive quality data about re-employment including earnings to perform deep-empirical research for effective policy. Lastly, it is extremely necessary to reinforce management system of Government Employment Pension Corporation.

Key words: civil servant's pension, suspension of pension payment, labor supply, incidence of re-employment, period of re-employment, probability of re-retirement

[접수일 2005. 3. 2. 게재확정일 2005. 5. 2.]