

정년제도와 개선과제

정혜윤 부연구위원(혁신성장그룹)

정년제도 논의, 왜 필요한가

■ 고령자의 고용연장제도는 당파성을 넘어서는 우리사회의 공통 관심 사항

- 2023년 1월 27일 고용노동부는 고령자고용촉진기획계획을 발표하며 정년연장을 포함해 '계속고용로드맵'을 만들기로 결정, 문재인정부도 비슷한 논의를 진행했었음
- '60세 이상 정년제(이하 '60세정년제')'가 2013년 국회에서 통과, 2016년부터 시행되며 효과를 검토하고 대안 마련이 필요한 시점

[표 1] 고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률(2013. 4. 30.)

제19조	사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 하며, 사업주가 60세 미만으로 정년을 정한 경우에는 60세로 정년을 정한 것으로 봄
제19조2	정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)은 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 하고, 조치한 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자에게 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있도록 함

■ 고령사회 친화적이지 못한 우리 고용체제

- 노동자의 '주된일자리' 퇴직연령은 49.3세(2022년), 노동시장 실제 은퇴연령은 72.3세(OECD 평균은 64.5세), 노인빈곤율은 37.6%(OECD 국가 중 1위)
- 현재 '60세정년제'는 국민연금의 수급 연령과 괴리 발생

※ 2033년이 되면 국민 전원의 연금 수급 연령이 65세로 변경, 최소 5년 이상 소득 없는 기간(Income Crevasse)이 발생

[표 2] 국민연금 수급연령 변경 대상과 개시연도

수급 연령	대상 세대의 출생 연도	수급 개시 연도
61세	1953, 1954, 1955, 1956	2014, 2015, 2016, 2017
62세	1957, 1958, 1959, 1960	2019, 2020, 2021, 2022
63세	1961, 1962, 1963, 1964	2024, 2025, 2026, 2027
64세	1965, 1966, 1967, 1968	2029, 2030, 2031, 2032
65세	1969, 1970, 1971, 1972	2034, 2035, 2036, 2037

※ 2013, 2018, 2023, 2028, 2033은 수급연령이 각각 1~5세씩 증가하는 첫해이므로 노령연금 및 반환일시금(60세도달) 수급권자가 발생하지 않음

■ 기간 다양한 고용연장 방식이 논의되었으나, '60세정년제' 효과에 대한 인식차가 커 해법 모색에 어려움이 존재

‘60세정년제’
효과를
둘러싼 논쟁,
어떻게
보아야할까

▪ 60세정년제의 효과는?

효과 있음	효과 낮음(한정적)
<ul style="list-style-type: none"> 고령노동자의 계속 근로 가능성을 높임 실질 퇴직 연령도 2~3년 정도 상승 인건비부담이 적은 중소기업은 고령층 고용 확대의 효과가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 인건비 부담을 느낀 기업에서 조기퇴직 등 사전고용 조정을 실시해, 고령자고용 증진에 부정적 청년채용에 악영향 중소기업은 정년제가 80% 이상 없을 정도로 공공부문 · 대기업 · 有노조 사업장 등 일부 계층만 혜택

65세 정년연장 등 고용연장 제도 필요 VS 60세 이상의 고용연장 제도는 신중해야

▪ 임금체계개편(임금피크제) 조치의 효과는?

효과 있음	효과 낮음(한정적)
<ul style="list-style-type: none"> 임금피크제가 정규직의 평균 근로기간, 고령자의 구성 비율을 높인 효과가 있음 정년연장과 임금피크제를 같이 실시한 경우 청년층 고용에 부정적 영향을 상쇄 임금피크제와 정년연장을 노사가 잘 합의해 서로 상생한 사업장도 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 강제 · 일괄 실시한 사업장일수록(공공부문, 금융권 등) 조직 내 분쟁 경험 - 임금피크제노동자의 조직 내 불필요한 업무 수행으로 당사자와 실무인력 간 갈등 2022년 5월 대법원의 ‘임금피크제 무효 판결’로 소송의 급증 등 갈등 격화 공공부문에서 청년채용 효과도 한정적

고용연장은 임금체계개편과 함께 실시 필요 VS 조직 분쟁 요소로 폐지 필요

▪ 분석 의견

- 60세로 정년연장이 고령자고용을 증가시킨 효과가 있었음
- 조기퇴직 등 고용조정을 실시한 기업도 있어 고용개선 효과 일부가 상쇄되며 노동시장 전반에 미친 효과는 한정적
- 노동자의 주된 일자리 퇴직 연령은 **49.3세**(2022년)로 법제화 이후에도 여전히 정년보다 훨씬 이른 나이에 퇴직
- 중소기업은 제도 규범 수준이 낮음(300인 미만 사업체는 정년제 미도입 비율이 **79%**)
- 고령자의 고용 증가가 청년고용 총량에 부정적 영향이 발견되나 업종·사업체 특성에 따라 격차가 큼
- 임금조정은 필요하나 강제조치는 구성원의 수용성을 낮추는 분쟁 요소
- ⇒ 인식 차를 좁히는 포괄적·연속성 있는 조사 + 제도 및 지원책의 실효성에 대한 종합 검토 토대로 정책 진행 필요
- ⇒ ‘직무성급급 토대 정년연장(계속고용제)’ 등 제도를 일방적으로 설계하고 입법을 서두르면 60세정년제(임금피크제) 사례처럼 제도 효과는 낮거나 기대와 다를 것

법과 정책의
역할
(일본 사례참고)

※ 일본은 우리보다 더 먼저 고령화 문제를 경험했고, 유사한 고용체제와 사회·문화적 요소를 갖추고 있어, 정년제도의 비교사례로서 종종 제시

▪ **같은 정년60세, 다른 실태와 정책 과정**

[표 3] 일본 정년제의 특징

제도 도입 시기	1998년 60세정년제 의무화, 2012년 65세계속고용제 의무화
도입 현황	• 60세정년제, 65세계속고용제는 <u>기업 규모와 무관하게 99% 기업에 존재</u>
시행 실태	<ul style="list-style-type: none"> • 60세 정년은 실제 60세까지 노동자의 고용 보호를 의미 • 60세 정년 넘어 계속 일하길 희망하면 거의 전원을 재고용 • 중소기업이 제도 도입 및 고령인력 활용에 더 적극적
도입 속도	<ul style="list-style-type: none"> • ‘노력’의무에서 ‘법적 의무화’, 대상자 ‘한정’에서 ‘확장’으로 단계적, 점진적 도입 - 60세 정년 의무화까지 22년이 소요 - 65세 계속고용제 도입에 22년이 소요, 추가 13년의 경과조치 - 법적 의무화 이전 99% 이상의 사업장에서 실시 • 연금수급 연령 인상과 정년연령의 연계
합의 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 노-사-공 3자 합의로 20~30년에 걸쳐 논의와 합의안 마련 • 개별 사업장 상황에 따라 시행 시기, 임금 조정 등 자율성이 높음
정부의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 제도 정착을 위해 노사 상호 인센티브가 있는 제도를 개발 - 60세 넘어 계속 고용시 임금이 75% 이하로 하락한 노동자는 임금보조를 받을 수 있음. 기업은 인건비 부담을 덜고 노동자는 급격한 생활하락을 방지 ※ 한국은 입법후 3년후부터 비교적 빠르게 실시했으나, 노사에게 유인책은 약함 - 중소·중견기업에만 고용을 촉진하는 지원금 제도가 있으나 액수가 낮고 다른 중소기업 지원금과 중복되어 효과가 불분명 - 대기업은 고령자고용을 촉진할만한 제도가 없음 - 개인이 직접 수급해 생활안정을 꾀할 수 있는 제도는 없음

⇒ 일본의 정년60세는 시장에서 실제로 작동하는 규범으로 작동, 법률은 사회적 행위자 간 조율을 돕는 내재적, 최종적 기능

vs 한국의 정년60세는 제도 효과가 한정적, 법률은 행위자에게 외재적·구속적이지만, 엄밀한 규율이 되지 못함

- 제도화의 속도와 합의 수준은 구성원의 수용성, 제도 효과에 영향
- 단계적이고 점진적인 제도 도입, 이를 위한 지속적 논의 시스템이 필요

대안

■ **과제1: 국회 차원 정년제도 영향 분석 및 평가를 토대로 노사 간 이견 조정 토대 마련**

- 노동시장 제도는 실제 기업을 운영하는 사용자와 일하는 구성원인 노동자의 수용성이 낮으면 잘 작동하지 않음. 추후 입법과 제도 설계를 위해 이해관계가 첨예한 시민이 합의할만한 심층 분석과 조사로 근거를 마련

■ **과제2: 장기적 정년정책 노사정 거버넌스 구성과 국회 심사의 유기적 연계**

- 구성원이 합의하고 논의가 축적될 수 있는 연속성 있는 회의체가 필요
- 국회는 노사 정상 논의와 합의를 토대로 논의를 지속해야 함

[표 4] 한일 정년제도 논의시스템 비교

구분	한국	일본	
노사정회의체	명칭	<ul style="list-style-type: none"> 경제사회발전노사정위원회의 '세대간상생위원회' * 이후 비정기적으로 열린 관련 포럼·연구회는 회의체명이 계속 바뀜 	<ul style="list-style-type: none"> 후생노동성 노동정책심의회 직업안정분과회 '고용대책기본문제'부회
	기간	<ul style="list-style-type: none"> 한시운영 - 2012년 3월 9일~2013년 3월 8일 (총 18차) 	<ul style="list-style-type: none"> 상시운영 - 1970년대부터 논의 지속, 2001년 성청재편 이후 2004년부터 2021년까지 101차 회의 개최 입법 시기 5~10회 집중 회의
	구성	<ul style="list-style-type: none"> 17~20인인 중 노사는 각각 3인이고 정부관계자와·공익위원의 숫자가 많음. 행정부 주도가 용이 	<ul style="list-style-type: none"> 30인(노사 각각 10인, 공익위원 10인) * 행정부는 회의체 실무자이지 회의 구성원이 아님. 노사합의가 중심
	결과	<ul style="list-style-type: none"> 노사합의안 도출 실패, '세대간상생공용을 위한 공익위원 권고문'만 있음 후속대책을 논의하는 공식 회의체는 없음 * 비정기적으로 열린 포럼·연구회는 구성 및 운영, 의제선정에 연속성이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 고령자 정책 전반을 논의해 합의문을 도출, 이후 후속대책을 논의
국회	<ul style="list-style-type: none"> 2007년 1건, 2010년 2건 발의된 법안은 입기만료폐기 2012년 여야 의원이 법안을 5건 발의해 집중 심사, 2013년 4월 30일 통합안 통과 * 18대 대통령선거 박근혜후보자의 공약이자 2012년 4월 총선에서 양당 공약으로 입법 동력 발생 국회는 노사정 논의(합의)를 존중하거나 근거로 심사하지 않고 별도로 논의 2016년 시행 후 '60세정년제' 효과를 검토하거나 후속대책을 논한 적이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 1970년대부터 노사정 합의 내용을 토대로 국회에서 심사해 대부분 수용해 입법 심의회 논의를 토대로 국회에서 계속 입법하고 논의함 	
논의 특징	<ul style="list-style-type: none"> 노-사-정 회의 및 국회 심사 모두 <u>입법 시기에만</u> 집중되고, 이후 단절. 후속대책이 마련되거나 정부 정책을 점검하기 어려움 국회는 노-사 합의와 무관. <u>행정부</u>가 정책을 주도 	<ul style="list-style-type: none"> 50년 동안 노-사-정 회의나 국회 심사가 지속, 내용이 축적되어 합의가 진전 국회와 노사정회의체 모두 <u>노사합의가</u> 우선되거나 중심 	

* 보다 자세한 내용은 국회미래연구원 『정년제도의 정책과정: 한국과 일본의 비교사례 분석』(정혜윤, 2022) 에서 확인하실 수 있습니다