



2022.12.31.

국회미래연구원 | 기획연구보고서 | 22-06호

정년제도의 정책과정 : 한국과 일본의 비교사례 분석

정혜윤



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정년제도의 정책과정: 한국과 일본의 비교사례 분석

연구진

내부 연구진

정혜윤 부연구위원(연구책임)

- 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- 본 보고서의 내용은 연구원의 국회미래연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

한국은 빠르게 고령사회에 들어서며 2026년이면 65세 인구가 20%를 차지하는 초고령사회로 진입 예정이다. 그러나 한국의 고용체제는 ‘고령사회 친화적’이지 못하다. 일하는 대다수 시민은 40대부터 자신의 ‘주된 일자리’에서 퇴사를 강요당하지만, 노동시장에서 완전히 퇴장하는 실질 은퇴연령은 72.3세이다. 더욱이 우리의 공적연금 체계는 아직 노후소득을 확보하기에 충분하지 않다. 이에 ‘정년제도’를 비롯해 고용체제 전반에 개선이 필요하다는 논의는 그간 적지 않았고 다양한 해외 관련 제도가 소개되었다. 특히 우리보다 먼저 저출산·고령화를 경험했고 유사한 고용체제 조건을 가진 일본 사례는 학술영역뿐 아니라 시민사회·언론·관료 사회에서도 상당한 관심의 대상이었다.

그런데 나라마다 사회상황이 다른데 유사한 법과 제도만 도입한다고 같은 효과를 기대하기는 어렵다. 더욱이 고령자의 고용기한을 연장하는 제도는 기업과 노동자는 물론 중고령자와 청년노동자 간, 정규직과 비정규직 간 다양한 문제 상황에서 여러 가치와 이해관계가 충돌할 수 있어 행위자 간 고도의 조율과 타협의 기반이 취약하면 제도 작동은 어렵다. 기대한 효과는 발생하지 않는다. 해외제도 소개 이상으로 고용·노동정책 과정에 대한 이해가 필요한 이유이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 일본사례를 준거점으로, 한국에서 시행중인 ‘60세 이상 정년제’의 국회와 노사정협체의 논의과정을 비판적 관점에서 비교분석을 수행했다. 도출한 함의와 시사점을 토대로 국회 차원의 시의성 있는 대안을 제시하고자 했다.

이 보고서가 나올 수 있게 자문·세미나·인터뷰 등 큰 도움을 주신 한·일 노동정책 연구자, 일본과 한국의 국회·노사정회의체·노동조합 등 관계자 여러분께 진심으로 감사드린다. 국회 구성원 및 고령자정책의 개선방안을 고민하는 이들에게 가치 있게 활용되기를 기대한다.

2022년 12월
국회미래연구원장 김 현 곤

목 차

제1장 연구목적	1
제1절 연구목적	3
1. 무엇을 연구하려 했나	3
2. 왜 일본을 비교의 준거로 삼았나	4
제2절 연구방법	9
1. 연구질문과 연구범위	9
2. 연구방법	10
제2장 한국과 일본의 정년제 현황	17
제1절 60세 정년제 시행실태	19
1. 60세까지 고용보호 수준이 높은 일본의 60세 정년제	19
2. 수용성이 낮은 한국의 정년제도	21
제2절 기업규모별 60세 정년제 시행실태	22
1. 중소기업에서 활발한 일본의 고령인력 활용	22
2. 기업규모별 시행실태 격차가 큰 한국	23
제3절 소결	26
제3장 한국과 일본의 정년제 제도화 과정	27
제1절 정년정책과정의 역사와 특징	29
1. 일본의 단계적·점진적 정책과정	29
2. 한국의 불연속적·외재적 정책과정	32

제2절 대표체계에서 정책과정	36
1. 일본의 노사합의	36
2. 한국의 노사합의	41
제3절 정부의 역할	47
1. 일본정부의 정년연장 지원제도	47
2. 한국정부의 정년연장 지원제도	51
제4절 소결	54
제4장 결론	59
제1절 발견점	61
제2절 향후 과제	68
참고문헌	77
Abstract	83

표 목 차

〈표 1-1〉 한국과 일본의 고령화 및 정년 관련 지표 비교	6
〈표 1-2〉 연구 질문들	9
〈표 1-3〉 전문가 자문세미나	11
〈표 3-1〉 고령자고용안정법과 공적 연금제도의 주요 개정 내용	31
〈표 3-2〉 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 발의안	32
〈표 3-3〉 국회 법안심사 일지	33
〈표 3-4〉 60세 정년연장 및 인사노무관리 변화 사례	36
〈표 3-5〉 60~65세까지 고용제도	40
〈표 3-6〉 65세 초과자 고용제도	40
〈표 3-7〉 60세 정년제도 노사 합의 공식 회의체	42
〈표 3-8〉 고령자계속고용급부 제도	47
〈표 3-9〉 일본의 주요 고령자고용 지원제도	49
〈표 3-10〉 한국의 대표 고령자고용지원제도	51
〈표 3-11〉 한국과 일본의 정년정책 제도화과정의 특징	55
〈표 4-1〉 한국과 일본의 정년정책과정 비교	65

[그림 1-1] 주요국 고령인구 비율 비교(2021년)	5
[그림 2-1] 65세로 고령자고용확보조치의 실시상황(31인 이상 기업)	20
[그림 2-2] 기업의 60세정년 도달자 동향	20
[그림 2-3] 기업규모별 고용확보조치의 내용	22
[그림 2-4] 65세가 넘어도 일할 수 있는 제도를 가진 기업	23
[그림 2-5] 연도별 300인 이상 정년제 사업체 운영 비교	24
[그림 2-6] 연도별 300인 미만 사업체 정년제 운영 비교	24
[그림 3-1] 일본의 재직노령연금제도	50

1 서론

□ 연구목적

한국에서 2016(2017)년부터 실시된 ‘60세 이상 정년제’의 <정책과정>을 일본과 비교분석을 시도해, 정책위기를 <정치과정>의 문제로서 탐색

- 우리가 해외사례를 연구하는 이유는 지적 호기심을 채우려는 것만은 아님. 비교의 목적은 우리 자신에게 유익한 교훈을 찾기 위함. 인간의 체제에서 어떤 법과 제도라도 완전한 것은 없으며, 나라마다 사회상태가 다른 데 장기를 이식하듯 ‘제도 이전(institution transfer)’은 불가능.
- 정책은 정치에 의해 형성되고, 정책 집행의 피드백 효과는 행위자들의 선호·관심·의미에 영향을 미치기에 제도형성의 정치과정론도 중요함. 다양한 정책조합 -경제·사회·소득정책 등 조합- 은 선거·정당·의회·행정부로 이어지는 정치대표체제와 시장이익을 조정하는 기능대표체제가 상호보완적으로 영향을 미치고 변화를 가져옴. 선순환이 이루어지지 못하면 제도의 규범과 원칙, 시장 작동, 정치연합은 각각 별도 영역처럼 움직이고 행위자들은 예기치 못한 결과를 맞이할 수 있음.
- 고령자의 고용기한을 연장하는 제도는 기업과 노동자는 물론 중고령자와 청년노동자 간, 정규직과 비정규직 간 다양한 문제 상황에서 여러 가치와 이해관계가 충돌할 수 있어 행위자 간 고도의 조율과 타협의 기반이 취약하면 제도 작동이 어려움. 해외제도 소개 이상 고용·노동정책 과정에 대한 이해가 필요
- 우리와 유사한 고령화속도 및 고용체제 조건을 가진 일본 사례를 준거점으로 한국에서 시행중인 ‘60세 이상 정년제’가 국회와 노사정 협의체의 논의과정을 비판적으로 분석해 고령사회 미래 대응을 위한 제도·시행의 방법론을 모색

- ① 정년연장이나 폐지는 전세계적 현상이나, 복지체제가 비교적 늦게 형성되고 급격한 고령화를 경험하고 있는 한국은 유럽보다 일본과 비슷한 맥락이 존재
- ② 양국 고용체제는 연공임금체계, 기업별노조, 노동시장 이중구조가 기업 내외부로 형성된 점에서 공통분모가 있음.
- ③ 한일 양국의 법적 정년은 '60세'로 유사하나 시행실태의 차이가 큼.
- ④ 학술적으로 이해관계자 참여와 합의를 통해 이해 갈등 조정양식의 양상인 '네오 코포라티즘(neocorporatism)', 사회코포라티즘에서 양국 '정년 정책 과정' 논의를 추가해 새로운 발견을 꾀할 수 있음.

□ 연구방법

● 사례연구이자 질적 연구방법 사용

- 이하의 연구 질문을 토대로 연구를 수행

〈표 i〉 연구 질문들

양국의 정년제도 현황		(1) 양국 정년제의 법조항은 어떤 차이가 있는가 (2) 60세 정년제 등 제도에 대한 규범 수준은 어떠한가 (3) 기업규모별 제도시행의 차이는 어떠한가
정년제도화과정	대표체계는 어떻게 작동하는가	(4) 노-사-정(공)회의체와 국회에서 정년제 논의과정의 특징은 무엇인가 (5) 국회(정치대표체계)와 노사정 합의체(기능대표체계)의 관계는 어떠한가 (6) 정책과정의 속도는 어떠한고 영향력 있는 행위자는 누구인가
	정부의 역할	(7) 정부정책은 내재적 조정과 외재적 강제, 어디에 목표를 두는가 (8) 연금정책 등 다른 사회안전망과 정년정책은 어떻게 연계되고 고령자 생활 보호에 얼마나 기여하는가

- 위 연구질문을 토대로 연구를 수행. 각국의 학술연구 및 공공기관 자료, 국회 속기록·위원회 회의록이나 신문 등 자료 등의 문헌분석
- 한일 고용체제 전반을 파악할 수 있는 자문 등 전문가 세미나를 4번 실시

● 면접조사

- 일본 사례에 대해서는 일본 노동 연구기관의 교수, 일본 노동의 내셔널 센터인 일본노동조합총연합회 소속 정책담당자 2인을 대상으로 세미나와

질의응답 중심의 온라인 줌회의 2회를 실시하고 추가 서면 질의응답도 수행
한국 사례에 대해서는 2012~3년 ‘60세정년제’ 입법 과정 당시 국회나 노
사협의체에서 논의과정에 직접 참여해 논의를 이끌었던 노동조합 정책담당
자, 국회 보좌진, 노사협의체에 참석했던 전문가(교수)에 대한 질의응답 중
심의 각 4번의 온·오프 면접(서면·온라인 포함)조사를 실시

2 연구내용

□ 2장은 한국에 시사점을 가질만한 내용을 중심으로 양국 정년제도 현황의 차이를 비교분석

- 일본과 한국의 법적정년은 동일한 ‘60세이상’으로 범위반에 대한 규제수
준에서 차이가 있다고 보기 어려움. 그런데 실제 제도가 시장에서 작
동하는 수준이나 구성원의 수용 정도는 차이가 큼.
- 일본에서 ‘정년60세’는 60세까지 고용보호를 의미하고, ‘65세’까지 고용
확보조치에 의해 60세 이후에도 희망하는 노동자는 대부분 재고용됨.
중소기업은 대기업보다 고령인력 활용에 적극적
- 반면 한국의 실제 퇴직연령은 법적 정년과 10년 이상 차이가 있고, 법시행
이후에도 중소기업의 경우 정년제 자체를 도입하지 않은 사업장이 8할
에 가까움.

□ 3장은 양국 정년의 제도화과정 차이를 분석

□ 양국 제도 도입 역사와 특징의 차이

● 일본

- ▲ ‘노력의무’에서 ‘법적 의무화’, 대상자 ‘한정’에서 ‘확장’으로 단계적,
점진적 도입

- 60세 정년제 의무화까지 22년 소요
- 65세 계속고용의무제도도 22년 소요, 이후 13년의 경과조치 됨.
- 법적 의무화 이전 99% 이상 기업에서 실시

▲ 후생연금수급연령의 단계적 인상과 정년연령의 연계

- 정액부분부터 단계적 상향조치해 완료후, 임금생활자의 수급액 대부분을 차지하는 보수비례부분의 수급개시 연령을 상향조치. 여성은 남성보다 5년 늦게 조치

● 한국

▲ 60세 정년제는 국회에서 2012년에 논의 시작, 2013년 국회에서 통과 되고 2016(2017)년부터 실시되며 일본보다 정책결정 속도가 빠르고 전면적

- 17대국회에서 '60세정년제'가 처음 발의되었고 18대 국회에서도 법안이 발의되었으나, 논의가 거의 없이 폐기됨. 이후 19대 국회에서 여야 의원들이 5건을 발의하며 논의가 시작
- 박근혜후보의 대통령공약이자 2012년 4월 총선에서 양당 공약이 되며 추진 동력이 생김.

▲ 기업에게 권고조치가 있어도 실제 규범 수준이 낮았음

- 1991년에 일본의 '노력의무화'와 비슷한 '권고조치'가 법제화 되었으나 300인 이상 사업장의 20%가 제도 자체를 도입하지 않았음. 300인 미만 사업장은 정년제 자체가 없는 경우가 84%, 있어도 60세 정년제는 7%에 불과했음.
- 기업에게 '60세 정년'을 '법적의무'로 하는 대신 임금체계개편을 가능하게 해주면 노동자의 주된 일자리 기간이 늘어날 것이란 여야의 공통 기대가 존재

□ 대표체계에서 정책과정의 차이

● 일본

- ▲ 개별 노사가 자율적으로 제도를 시기와 방법을 다르게 도입, 대다수 사업장에서 제도를 실시후 법적 의무가 되어 법은 최종적, 선언적 의미
- 성장산업이고 정년연장 대상자가 많지 않은 기업은 1970년대에 60세 정년제를 실시하고 임금억제도 크지 않았음. 반면 고령자인건비 부담이 있는 사업장은 시기를 늦추거나 임금억제 형태로 1990년대 초에 도입

- ▲ 10인씩 노-사-공 동수로 구성된 심의회에서 삼자합의후 국회에서 이를 토대로 논의, 노사 정상교섭이 중심으로 공익위원은 발언이 적고 정부는 회의체 운영의 실무자로 회의 구성원은 아님.
- 파견법, 노동법의 규제완화과정과 비교시 회의체 파행 현상은 없음.
- 회의체가 수십년에 걸쳐 계속 운영되고 합의를 축적하며 후속대책을 논의

- ▲ 정부는 65세정년연장에 대한 의지가 있었지만 심의회 노사 합의에 의해 여러 선택지와 대상자를 단계적으로 포괄하는 형태로 합의해 제도를 실시
- 임금조정에 대해 법조문에서 명시하지 않았고 ‘임금피크제’라는 용어도 없으나 50대 중반 이후 임금이 정체, 정년 후 재고용시 임금조정은 자연스럽게 이루어짐.

● 한국

- ▲ 2012~2013년 세대간상생위원회에서 노-사-정-공간 18차에 걸쳐 회의가 열렸으나 합의안 도출에 실패
- 공식 위원회는 1회뿐이었고 이후 포럼이나 연구회 등도 있었으나 구성과 인원, 의제 조정에서 연속성이 없음.
- 합의는 물론 노사 간 인식을 공유할 시간이 적고, 논의체가 안정적이지 못해 후속대책이나 논의 진전이 어려움.

- ▲ 위원회 구성이 노-사 동수를 합친 인원보다 정부관계자와 공익위원의 숫자가 2배 이상 많음. 정부가 주도성을 가지고 방향 및 결정 등 영향력 행사가 용이할 수 있음.
- ▲ 국회는 노-사-정 합의(심의) 내용에 대한 구속력이 없음. 이를 토대로 논의하는 관행이 없는 등 아예 국회에서 심의가 새롭게 시작하고 연속성이 결여
- ▲ 노-사 협의체는 물론 국회 심사과정도 부처에 의존적이고 이들의 영향력이 절대적, 노사 스스로 상호 양보와 교섭보다 우호적 입장 가진 대통령실이나 관료와 접촉을 선호
- ▲ 사측에 정년연장을 노측에는 임금체계개편(임금피크제)을 수용하도록 법조문에 노사 간 정치적 교환을 아예 제도화(법조문화)했으나 실제 구성원의 수용성이 낮아 소송 등 계속 조직 내 분쟁 요소가 됨.

□ 정부 역할의 차이

● 일본

- ▲ 정년제도 정착화를 위해 노사가 상호 인센티브가 있는 제도를 개발
 - 고령자고용계속급부: 60세 이후 75% 이하로 임금이 떨어진 노동자 개인에게 임금을 보조해주는 제도로 노사가 가장 많이 알고 활용하는 제도, 기업은 고령노동자를 계속 고용하는 인건비 부담을 덜고 노동자는 갑작스러운 생활수준 하락을 방지
 - 재직노령연금: 후생연금과 임금을 동시에 수령시 그 합계액이 일정 액수 이상이면 연금 지급중지를 할 수 있음. 연금의 재분배기능 강화와 재정전전화를 시도
- ▲ 60대 고령자는 후생연금과 고령자계속고용급부 등 공적연금 소득이 임금수입보다 조금 더 높은 비율을 차지함. 수입도 지출보다 약간 높은 등 한국고령자보다 비교적 생활이 안정적

- 한국

- ▲ 정부가 노사에게 제도를 외재적으로 강제했지만 이를 수용하고 유인할 정책이 취약
 - 중소기업에만 고용을 촉진하는 지원금 제도가 있으며 지원액수가 낮고 다른 중소기업 지원금과 중복
 - 대기업은 고령자고용을 촉진하는 제도가 없음.
 - 노동자 개인이 정년관련 제도를 통해 직접 지원받는 제도가 없어 퇴직 후 생활에 대한 공적 보호수준이 낮음.

- ▲ 공공부문은 정년60세와 임금피크제를 일시에 강제하며 오히려 분쟁의 원인
 - 기관자율성 없이 노사 간 실질적 합의 수준이 낮음. 공공부문 '기관평가'와 예산억제를 이유로 제도를 일시에 강제하며 부작용이 발생
 - 구성원의 제도 수용성이 떨어져 민간과 시장을 유도할 모델을 제시하는데 실패

- ▲ 국민연금 수급연령과 정년연령이 연계되지 않아 정년퇴직 이후에도 소득이 없는 기간이 발생, 2033년에는 국민 전원이 최소 5년 이상의 소득 공백이 발생
 - 2012년에도 국회에서 정년제도 심의 중 연금연령에 대한 언급이 있기는 하나 별다른 쟁점이 되지 못함.

- ▲ 공적연금은 물론 개인연금을 포함해도 고령자 중 수급자도 66%에 머무르고 액수 수준도 낮아 고령자의 생활안정에 기여하지 못함.

3 발견점 및 과제

〈표 ii〉 한국과 일본의 정년정책 과정 비교

구분	일본	한국
제도 역사와 특징	<ul style="list-style-type: none"> - 구성원의 수용성을 고려해 단계적으로 법률 도입 - 법제화 이전에 이미 시장에서 대부분 실시 - 법은 최종 규율이자 규범으로 선언적 의미 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> - 권고조치의 효과가 낮아 '의무화' 도입, 빠른 시행 통해 효과 유도 - 법률 조문에 노사의 의무를 명시하는 등 외재적, 강제적으로 시장의 변화를 유도하나 효과는 한정적
대표체계의 특징	<p>기능대표체계의 특징</p> <ul style="list-style-type: none"> - 후생노동성 노동정책심의회에서 삼자(노-사-공) 합의 등 노사 정상 교섭이 중심 - 회의체 논의가 수십 년 지속되며 논의가 축적되기에 단계적 합의 가능. - 중앙의 협상안을 토대로 개별 노사가 도입 시기와 방법을 자율적으로 결정 - 중앙 합의가 개별 기업들의 활동에 영향을 미치기에 노사 교섭을 중시 	<ul style="list-style-type: none"> - 노-사-공-정 합의 문화가 약하고, 정부관계자와 공익위원의 역할이 상대적으로 중요 - 형식적 3자주의에 가까워 안정적인 회의체가 운영된 바가 없음. 합의는 진전되지 못하고 논의도 축적되지 못함. - 개별노사 관계에서 노사힘관계와 기업별 규모에 따라 합의 수준의 차이가 큼 - 노사 스스로 정상 간 교섭보다 우호적 입장 가진 대통령실이나 관료와 접촉 통해 입장관철을 선호
	<p>기능대표체계와 정치대표체계의 연관성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 양체계가 긴밀하게 조응해 움직임 - 심의회 노-사-공 합의안이 국회 심의의 토대를 이루고 대부분 존중 - 노사대화와 국회 합의가 모두 합의제에 가까움 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 합의를 토대로 국회에서 논의하는 문화가 없음 - 국회 정책결정은 여야합의 성격이 강하나 주로 선거 때 제기된 공약에 대해 동의를 이루어질 경우 집중 심의 후 후속조치나 평가 등 연속성 있는 논의가 부재 - 기능대표체계와 정치대표체계의 부조응
	<p>정부의 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노사 정상교섭을 중재하고 실무를 지원하는 주체 - 제도 정착을 위해 노사 상호 인센티브가 있는 제도 개발 - 다른 사회안전망 제도와 함께 포괄해 제도를 설계하고 집행 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사합의는 물론 국회 합의에서 실질적 주요 행위자 - 정부가 노사에게 제도를 외재적으로 강제했지만 이를 수용하고 유인할 정책이 취약 - 다른 사회안전망 제도와 연계성이 떨어짐
정년제도 시행 상태에서 가지는 과정의 의미	<p>(미시적) 코포라티즘</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙수준에서 점진적이고 단계적으로 합의해 제도를 형성, 하부단위 노사관계가 협력적이고 상호 공존의 규범이 존재 - 적어도 정년정책과정에서 일본의 정치대표체계와 이익대표체계는 합의제적, 이해관계의 절충이 필요한 정년과 고령노동문제 해결에 기여 	<p>(관치)코포라티즘</p> <ul style="list-style-type: none"> - 형식적 3자주의로 시장에서 이익이 조정되는 기능은 취약하고 국가가 강제조정자로서 역할을 수행 - 시장대표체계에서의 조정기능이 취약하니 선거-정당-행정부로 이어지는 정치대표체계와 선순환하지 못함 - 입법과 제도 시행과정에서 합의 수준이 낮아 시장에서 기대한 효과는 발휘되기 쉽지 않고 구성원의 수용성은 떨어짐. 시행 이후 이해관계자 간 정책에 대한 이해와 생각의 차이가 커 진전된 합의를 이루기 어렵고 사후 정책을 만드는 과정도 빈약

□ **상술한 결과를 토대로 이하의 과제를 제시함.**

과제1 : 국회 차원 정년제도 영향 분석 및 평가연구로 노사 간 이견 조정 토대 마련

- 60세 정년제 실시후 제도 효과를 비롯해 고령자와 청년층의 고용대체 효과, 임금피크제 효과 등 다양한 이견이 있음. 노사가 협력 기반을 넓혀 구성원이 제도를 수용하고 이견을 조정해 새로운 제도를 마련할 수 있는 심층 분석과 조사작업이 필요
- 현재 정부가 고용노동부를 중심으로 추진하는 고령노동정책을 촉진하거나 지원하는 정책의 예산, 수혜자 규모, 제도 효과 여부에 대해 포괄적 검토가 필요
- 노사 간 논쟁이 큰 연구이므로 협력 기반을 만들고, 부처의 정책을 비판적으로 검토하면서도 고용보험 등 개인 연구자가 접근이 어려운 자료 협조를 통해 보다 심층분석을 수행하려면 국회(상임위) 주도하는 연구도 고려 필요

과제2 : 국회 차원의 장기적 논의(혹은 거버넌스 구조) 마련

- 구성원 간 수용성을 꾀할 수 있고 논의를 축적할 수 있는 연속성 있는 노사정간 회의체(합의체)를 마련해 지속적으로 고령자 고용개선방안 마련 필요함. 이하 사항을 염두한 회의체의 운영이 필요
 - ① 노사정 협의체가 한시적이 아니라 장기적 위원회로 만들어져야 하고 의제, 위원구성의 지속성이 있어야 함.
 - ② 공적 명령을 뒷받침 할 수 있는 권위있는 보고서를 만들거나 합의를 도출하고, 권고문을 만들도록 위원회를 운영해야 함.
 - ③ 위원장과 위원 모두 노사는 물론 여야 정당에 권위가 있는 인물로 구성되어 해당 협의가 공적 결정으로서 의미가 있어야 함.
 - ④ 위원회에서 만들어진 권고문이나 합의안은 국회에서 존중되고 국회 심사의 근거이자 토대가 되어야 함. 논의는 축적되어 입법 후 효과를 관찰하고 추후 대책을 지속해 논의가 필요

- ⑤ 행정부주도가 아니라 노-사 교섭을 유도하고 촉진할 수 있는 방식으로 설계되고 운영되어야 함.

과제3 : 고령자의 생활보호라는 기준에서 국민연금과 고용보험 등 여타 사회안전망과 정년정책이 연계되어 이루어져야 함.

- 현재 '60세정년제'는 국민연금 수급연령 인상(2033년까지 65세로)과 연계되지 않음. 지금 정부에서 추진되는 국민연금 개혁의 '수급연령 68세' 논의 역시 근로소득을 안정적으로 획득할 방안에 대한 논의는 부재. 연금개혁은 재정건전성 뿐 아니라 정년연령 논의가 함께 이루어져야 함.
- 일본처럼 사회보험에서 고령자가 재고용 근로시 삭감된 임금 일부를 보존해주는 등 고령자의 급격한 노후생활 하락을 방지할 수 있는 체계를 갖추는 방안도 고려가 필요

제 1 장

연구목적

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제 1 절

연구목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 무엇을 연구하려 했나

이 글은 2016(2017)년부터 실시된 ‘60세 이상 정년제’의 정책과정을 일본과 비교를 통해 비판적으로 검토해 정책위기를 <과정>의 문제로 탐색한다. 제도화 과정에 대한 분석을 통해 정년제도를 설계하기 위한 정책과정의 방법론을 제시하고자 한다. 제도 자체나 효과 분석이나 구체적 제도 제언이 목적은 아니다. 연구가 충분하거나 필요하지 않아서는 아니다. 아직 ‘60세 정년 의무제’의 효과에 대한 평가는 엇갈린다.¹⁾ 정년제가 고령노동시장에 미친 영향에 대한 심층 분석과 평가가 있어야 안착과 대안도 논할 수 있다. 이는 전문가 그룹의 공식 의견이기도 하다.²⁾ 다만 연구설계가 인과관계를 중심으로 설정되면 효과 유무와 양적 수준만 논의되기 쉽다. 정책은 정치에 의해 형성된다. 한편 정책 집행의 피드백 효과는 행위자들의 선호, 관심, 의미에 영향을 미친다. 다양한 정책조합 -경제정책·사회정책·소득정책 등의 조합- 은 선거-정당-의회-행정부로 이어지는 정치대표체계와 시장의 이익을 조정하는 기능대표체계가 상호보완적으로 영향을 미치고 변화를 가져온다. 선순환이 이루어지지 못하면 제도의 규범과 원칙, 시장 작동, 정치연합은 각각 별도의 영역처럼 움직이고 행위자들은 예기치 못한 결과를 맞이할 수 있다(안재홍 2013, 21-22) 장기를 이식하듯 ‘제도 이전(institution transfer)’이 불가능한 이유이다. 더욱이 고령자의 고용기한을 연장하는 제도는 기업과 노동자는 물론 중 고령자와 청년노동자 간, 정규직과 비정규직 간 다양한 문제 상황에서 여러 가치와 이

1) 김준(2018)은 60세 이상 고령자의 계속근로 가능성을 높여 소기의 입법목적을 달성했다고 해석한다. 반면 남재량(2018)은 법 시행 법적 정년의 강제가 조기퇴직을 발생시킬 가능성 및 고용 자체에 부정적 영향을 미쳤다고 분석, 정진호(2022)는 60세 정년제가 일부 중소기업에서 고령층의 고용 확대를 가져왔으나, 2016년 법시행 이전 권고사직이나 조기퇴직 등 사전 고용조정을 실시해 전반적으로 기업 고용에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다고 설명한다. 한요셉(2020)은 고령층 고용은 증가한 반면 청년층에는 부정적 영향을 미친다고 분석하는 등 평가가 엇갈린다. 노사단체 연구원(정혜윤 외 2020; 유진성 2020)에서 수행된 연구도 평가는 엇갈린다.

2) 가장 최근(2021.9~2022.2)의 정년제도 관련 노사정 논의체는 경제사회노동위원회의 ‘고령사회대응연구회’가 있으며 노사 및 정부관계자와 전문가들이 참여했다. 최종적으로 6인(좌장 포함 7인, 경제학, 경영학, 법학, 사회복지학자)이 중심이 되어 현제에 대한 진단과 향후 과제 12개를 제시했다. 경제사회노동위원회(2022), 『고령사회대응연구회 활동보고서』, p.11-23.

해관계가 충돌할 수 있어 행위자 간 고도의 조율과 타협의 기반이 취약하면 제도 작동이 어렵다.

국회는 이해관계가 다른 세력 간 경합 끝에 새로운 제도를 기획하는 공간이다. 입법과 정책집행 후 노동시장의 기초를 구성하는 제도 재구성에 실패하거나 구성원의 부적응이 지속되면 정치과정에 대한 검토도 필요하다. 상대적으로 국회 소속연구원은 과정에 대한 접근이 용이하다. 이 글은 개별 정책의 효과 검증이 아닌 구성원의 수용성을 제약하는 의제화 과정과 속도, 입법 및 시행과정에 대한 비판적 검토를 통해, 고령사회의 미래 대응을 위한 제도 설계와 시행의 방법론을 모색한다.

이러한 문제의식에서, 1) 우리와 유사한 고령화속도 및 고용체제의 조건을 가진 일본 사례를 준거점으로 2) 한국에서 시행중인 '60세 이상 정년제'가 국회와 노사정 협의체의 논의과정을 살펴 3) '한국형 정년제도 과정' 모색에 의미 있는 함의와 시사점을 찾고자 한다.

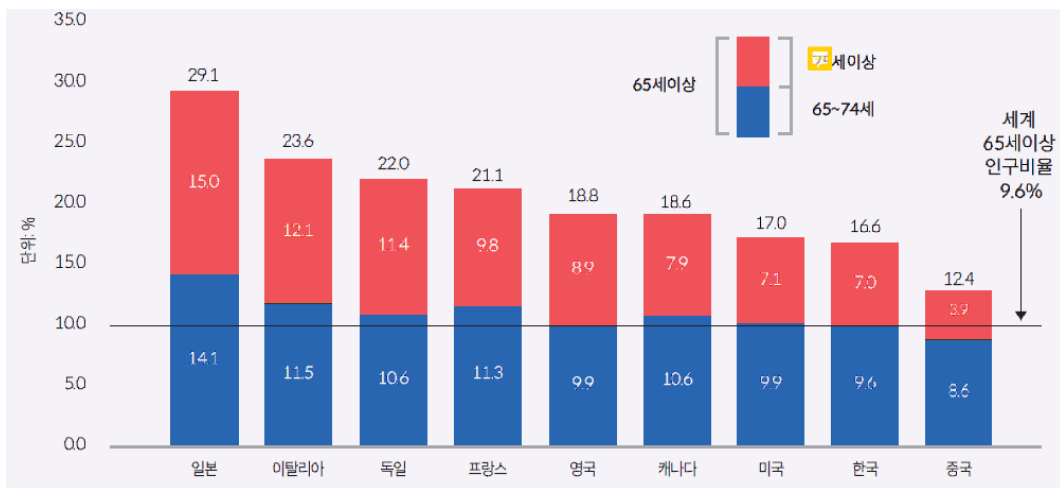
2 왜 일본을 비교의 준거로 삼았나

아리스토텔레스 이래 비교연구는 정치학에서 가장 오래된 방법 중 하나이다. 비교접근법의 장점은 명료하다. 다른 대상을 이해하는 것뿐만 아니라 우리 자신을 이해하게 된다. 즉 비교는 수단이고, 목적은 설명과 이해에 있다. 그간 급속한 인구고령화로 발생하는 문제를 해결하기 위해, 국내에도 다양한 해외 정년제도가 소개되었다. 그 중 일본을 한국의 비교 사례로 삼는 이유는 이하와 같다.

첫째, 정년연장이나 폐지는 전세계적 현상이나 한국과 유럽의 경험과 차이가 있다. 상당수 EU국은 1970년대 높은 청년실업을 세대 간 해결하기 위해 조기퇴직을 독려했다. 이후 저성장-복지재정 악화를 경험하며 연금개시연령을 높이고 정년연장을 추진했다 (Ervik&Lindén 2013; 김소영 2019; 선우덕 외 2012). 노동층이 오히려 연금수급을 늦추는 정년연장에 반대하기도 했다. 복지체제가 늦게 형성되고 비교적 재정이 건전했던 우리 상황과 차이가 있다. 반면 일본은 1990년대 초까지 완전고용상태에 가까웠으나, 어느 국가보다 빠른 고령화를 경험했다. 일본총무성의 2021년 조사에 의하면 65세 이상 고령자가 전체인구 중 차지하는 비율은 1950년(4.9%) 이후 일관되게 상승했다.

1985년 10%, 2005년에 20%를 넘어 2021년에 29.1%로 주요국 중 1위로, 2~3위 국가와도 격차가 크다. 75세 이상 인구도 전체 중 15.0%를 차지해 전세계 최고 수준으로 한국(7.0%) 대비 두 배 이상이다.

한국은 고령화 속도가 더 가파르다. 일본은 고령화사회(65세 이상 인구가 7%)에서 고령사회(65세 이상 인구가 14%)로 진입하는 데 24년이 걸렸고, 초고령화사회(20%)로 진입에 12년이 걸렸다. 한국은 2000년에 고령화사회가 되었고 고령사회가 되는 데에 17년이 소요되었다. 초고령사회 진입에 9년이 예상된다.



출처: 総務省(2021), 「統計からみた我が国の高齢者」, 『統計トピックス』 No.129.p.4.

[그림 1-1] 주요국 고령인구 비율 비교(2021년)

〈표 1-1〉 한국과 일본의 고령화 및 정년 관련 지표 비교

	일본	한국
고령화사회(65세 인구 7% 이상)	1970년	2000년
고령사회 (65세 인구 14% 이상)	1994년	2017년
초고령사회(65세인구 20% 이상)	2006년	2026년
고령자고용안정법제정	1971년	1991년
60세 정년 노력의무화 시행	1986년	1991년
60세 정년 법적 의무	1994년(1998년 시행)	2013년(2016년 시행)
65세 계속고용제 도입노력의무·단계적의무·법적 의무	2000·2004·2012년 (2000·2006·2012년 시행)	-

일본은 우리보다 좀 더 일찍 저출산고령화 문제를 고민하며 노동력 공급 부족을 넘어서 공동체 존속에 대한 위기감에서 정년연령을 높이고 있다는 점에서 중요한 참고 사례이다.

둘째, 우리 고용체제는 미국이나 유럽보다 일본과 유사한 부분이 있다(정이환, 2015, 31-41). ‘일본식 고용관행’은 종신고용, 연공임금, 기업별노조로 명명된다. 한국도 1970년대 이전부터 일본식 고용관행이 대기업 화이트칼라에 적용되기 시작했고, 1987년 이후 생산직 노동자까지 확산되었다. 일본보다 장기고용의 관행은 약하나, 임금 결정에서 연령이나 근속연수가 중요하고, 노동조건이 기업별 교섭에 따르는 부분은 비슷하다. 그런데 연공임금체제와 기업별노조라는 양국 공통분모는 고령자고용에 가장 큰 제약 요소이다. 고령자의 재직기간이 늘어나면 기업 인건비 부담이 늘어날 수밖에 없다. 정년을 둘러싼 노사 간 이해충돌이 불가피하다.

양국 노동시장이 기업 내·외부 이중구조로 발달한 부분도 비슷하다. 한일 노동시장은 기업 내 고용안정과 임금인상 및 기업복지의 혜택이 주어지는 1차 노동시장과 기업 외부의 하청, 비정규직 등 2차 노동시장으로 분절되었다. 기업별 노동조합은 노동조건을 균등화를 위해 노력했으나 혜택의 상당 부분은 기업담벼락을 넘지 못했다. 기업은 2차 노동시장을 확대하는 형태로 1차 노동시장에서 늘어난 비용부담을 전가해왔다. 지난 20~30년간 노동시장 분절은 심화되었고 한일 불평등 문제의 중심이 되었다. 미국도 기업 내외부 노동시장이 존재하나 기업 내 노동자의 정착이 높지 않다. 임금도 연령이나 근속연수보다 외부시장 직무급의 영향을 받는다. 유럽이나 스칸디나비아 국가의 경우 산별교섭으로 임금체제가 직무급에 가까워 근속연장이 바로 기업의 부담이 되지 않는다.

반면 한일 노동시장에서 정년연장이 단행되면 중고령자 정규직 노동자에게는 잔류기회를 늘려주는 대신, 청년이나 비정규직 노동자의 기회 박탈로 이어지거나 해석될 여지가 크다.

문제는 공적복지가 상대적으로 취약한 동아시아 복지국가에서 ‘고용’은 복지를 대체해왔다. 복지체제가 갑자기 전환되지 않는한 고령자의 고용연장은 불가피하다. 이해관계자 간 충돌이 심해도 사회적 과제라는 점에서 공통된다.

셋째, 한일 양국의 법적 정년은 ‘60세’로 같지만 시행실태의 차이가 크다. 본문에서 후술하겠으나 일본에서 정년은 실제 60세까지 노동자의 고용보호를 의미하고, 중소기업은 고령인력 활용에 적극적이다. 반면 한국에서 ‘주된 일자리 퇴직연령’은 49.3세로 법적 정년과 실제 퇴직 연령은 10년 이상 차이가 있다. 중소기업의 경우 정년제도 자체를 도입하지 않은 사업장이 80%에 이른다. 차이를 어떻게 설명할 수 있을까. 물론 양국 간 산업구조나 고용체제의 차이도 크다. 그러나 정책이 형성되고 조정되어 결정되고 도입되는 과정에서 그 차이를 발견할 수 있다는 점이 본 연구의 가설이다.

넷째, 학술적으로 이해관계자 참여와 합의를 통해 이해 갈등 조정양식의 양상인 ‘네오 코포라티즘(neocorporatism)’, 사회코포라티즘에서 양국 ‘정년정책 과정’논의를 추가해 새로운 발견을 꾀할 수 있다. 고령인력의 문제는 주로 경영학·경제학·노사관계 사회학에서 고령자의 생산성이나 중고령자들의 인력노무관리, 작업조직의 변화에 대해 다루어졌다. 이러한 논의들은 정책대안을 찾는 논의에는 적합하나 본 연구가 관심으로 삼는 정책과정 연구는 정치학의 사회적대화, 코포라티즘 이론에서 그 단초를 찾고자 한다. 정치학은 사회과학 분야에서 ‘권력’의 개념을 가장 직접적으로 다루며, 권력과 관련된 현상에 주목해 ‘누구에게 권력이 있는가’를 주된 연구영역으로 삼는다. 즉 정년정책 ‘과정’에서 권력의 작동방식과 주요 결정이 이루어지는 과정’이 본 연구의 관심이다.

통상 민주주의에서 시장의 이익을 조정하는 방식으로는 개별 집단 간에 경쟁적이고 조직이 없는 다원주의가 있으며, 이익집단 간에 조직이 있으면서 타협을 지향하는 조합주의, 혹은 코포라티즘으로 대조된다.

코포라티즘은 노사라는 이해관계자의 참여와 협의 및 합의를 통해 이루어지는 갈등 조정 양식으로, 노동의 참여를 전제로 하기 때문에 높은 노조조직률, 노사정상단체의 중앙집중화, 친노동정당의 힘이 촉진 요소이다. 노조조직률이 높지 않고 노사관계가 분권적이며 사민주의정당이 취약한 동아시아 국가에서 ‘코포라티즘’의 가능성은 항상 학술영역은 물론 현실의 쟁점이었다.

한국은 코포라티즘이라 불릴만한 노사정위원회가 1998년에 출발했을 뿐 아니라 이후에도 안정적 경험이 없어 ‘한국적 유형’을 논할만큼 논의가 진전되지 못했다. 오히려 한국에서 조합주의를 설립하려는 노력은 단명했고 한국의 이익집단 체제는 다원주의에 가깝다는 평가도 존재한다.³⁾ 더욱이 네덜란드 모델 등 유럽 코포라티즘에 대한 사례 조사나 비교연구는 있으나 상대적으로 일본 코포라티즘은 관심의 대상이 아니었다. 일본은 ‘노동 없는 코포라티즘(corporatism without labor: 펜넬·恒川)’론이 상징 하듯 노동권력은 취약해 일본식 코포라티즘의 가능성은 쟁점이었다. 1990년대 후반 이후 일본 노동시장의 규제완화가 본격화되고 그 과정에서 노-사-공 삼자합의가 약화되고 ‘다수결주의’로 정책결정이 변화했다는 평가가 많다.

일본 노동정치 선행연구는 주로 ‘파견법’이나 ‘노동기준법’ 등 노동시장 규제완화나 노동시장에 초점을 두어 제도 전반을 포괄하진 못한다. 그런데 정년제까지 분석대상으로 삼으면 2000년대 후반 이후 일본 노-사-공 삼자합의제가 약화되고 ‘다수결주의’가 강화되었다는 평가에 의문을 제기할 수 있다. 일본 정책결정과정은 분권적이지만 노동-자본 간 계급연합을 통해 노동이 고용안정성 등 실리를 취한다는 점에서 일본적코포라티즘이 작동한다는 쿠메(久米郁男 1998; 2000; 2005) 등의 주장은 여전히 유효할 수 있다. 역으로 한국정년제는 노사정위원회나 국회 여야 합의를 거치고 법조문 자체에 노사의 정치적 교환을 담고 있으나 합의제의 결과라 보기 어렵다. 정치적 조건의 변화로 갑자기 논의가 진전되면서도 행정부 주도로 결정이 특징이다. 실제 시장에서 제도를 실시하거나 수용하는 당사자의 이해를 반영하지 못하고 급격하게 이루어지니, 구성원의 수용성을 제약한다.

양국 노동정책과정 비교연구는 노동과 자본의 힘관계가 균형을 이루지 못한 상황에서 합의제에 비판적이다. 세계화 이후 노사의 협의는 사실상 상품공급자인 기업의 생산성 향상을 위한 국가개입, 이른바 공급 코포라티즘(supply corporatism), 혹은 신자유주의적 코포라티즘의 방식에 가깝다는 평가가 주류이다. 그런데 이 글은 오히려 코포라티즘이 일정하게 작동하는 일본과 시장에서 이익대표체계에서의 합의 과정이 취약한 한국 간 차이에 주목한다.

법과 제도가 만들어지는 과정의 차이가 효과의 차이로 이어질 수 있다고 본다. 즉 양국 비교를 통해 노동시장 정책의 ‘합의제방식’의 유효성을 검토한다.

3) A.Lijphart(2010) 1945-2010년 간 36개 민주주의국가에서 이익집단 다원주의 지표를 비교한 결과 한국은 다원주의 국가로 분류.

제2절

연구방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 연구질문과 연구범위

본고는 이하 연구질문에 의거해 연구를 수행하고자 한다.

물론 아래 연구 질문에 대해 충분히 다루기에는 정년 제도화과정을 다루는 연구가 극히 적어 자료획득이 충분하지 않았다. 제도 자체를 설명하거나 관련 연구를 통해 본 질문에 대해 알아보고자 했고, 간접적 정보를 통해 해석적 서술을 하기도 하였다.

〈표 1-2〉 연구 질문들

양국의 정년제도 현황		(1) 양국 정년제의 법조항은 어떤 차이가 있는가 (2) 60세 정년제 등 제도에 대한 규범 수준은 어떠한가 (3) 기업규모별 제도시행의 차이는 어떠한가
정년제도화과정	대표체계는 어떻게 작동하는가	(4) 노-사-정(공)회의체와 국회에서 정년제 논의과정의 특징은 무엇인가 (5) 국회(정치대표체계)와 노사정 합의체(기능대표체계)의 관계는 어떠한가 (6) 정책과정의 속도는 어떠한고 가장 영향력 있는 행위자는 누구인가
	정부의 역할	(7) 정부정책은 내재적 조정과 외재적 강제, 어디에 목표를 두는가 (8) 연금정책 등 다른 사회안전망과 정년정책은 어떻게 연계되고 고령자 생활 보호에 얼마나 기여하는가

분석대상은 한일 양국의 ‘정년 60세 이상 제도’를 비롯해 60세 이상 고령자의 고용 기간을 늘리려는 정책 과정 전반이다. 정년이란 생물학적 연령을 기준으로 해당 일자리 영위 기간을 ‘보장’하는 동시에 일자리 ‘퇴장 권한’도 법적으로 강제하여 노동시장의 세대적 이전(generational transfer)을 원활히 하는 이중적 의미가 있다. 한국의 ‘60세 이상 정년제’는 2016(2017)년⁴⁾에 법제화되었고 일본은 1998년에 의무화되었다.

4) 300인 이상 사업장은 2016년부터, 300인 미만 사업장은 2017년부터 시행.

한국의 60세 정년제는 2013년 국회 본회의에서 ‘연령에 대한 규정은 ‘고용상 연령차 별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률’(약칭 : 고령자고용법)이 개정되며 이루어졌다. 제19조1에 “사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야한다”라고 정하고 있다.

일본은 1986년「중고연령자 등을 위한 고용촉진에 관한 특별조치법」을 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」로 명칭을 변경해, 법률 제2장4에서 “사업주가 그 고용하는 근로자의 정년을 정하는 경우에 60세 미만으로 정해서는 안 된다”고 규정했다. 이후 2012년부터는 ‘65세까지 고용확보조치(정년연장, 정년제폐지, 계속고용 중 한 가지 선택해 65세까지 고용을 연장하는 제도)’를 의무화 했다. 일본제도는 60세를 넘으면 정년 연장뿐 아니라 계속고용제(일단 퇴직 후 재고용 등)를 시행하고 있어 엄밀한 의미의 정년제만을 의미하지 않는다. 선행연구가 ‘고용연장제’, ‘고령자고용 정책’ 등의 용어를 사용하는 이유이다. 다만 이 글은 일본과 비교를 통해 한국의 정년제를 분석하는 것이 목적이므로 일본 제도도 ‘정년제도’, ‘정년제’라는 용어로 통일한다.

2 연구방법

이 보고서는 사례연구이자 질적 연구방법을 택하고 있다. 사례분석의 장점은 소수 사례에 초점을 맞추어 조사를 집중해 다양한 요인이 특정 결과를 만들어내는 상호작용을 파악할 수 있다는 데에 있다. 양국 사례연구가 일반 통칙의 기초가 되거나 이를 부정할 근거가 되지 못한다. 그럼에도 보편명제 구축에 간접적으로 기여한다. 특히 한국과 일본은 아시아국가의 대표 사례로서 유의미할 뿐만 아니라 이른바 ‘일본형’ 혹은 ‘한국형 혼종형’ 등 이례분석(Deviant case studies) 혹은 이론논박용 사례분석(Theory-infirming case studies)로서 의미를 가진다.

이 글은 학술연구 및 각국 관련 연구 및 공공기관 자료, 국회 속기록·위원회 회의록이나 신문 등 자료 등의 문헌분석과 면접(서면·온라인 포함)조사를 수행했다. 한·일 고용체제 및 정년 관련 제도 전반에 대한 이해를 높이고자 연구자문에 가까운 전문가 세미나를 각 2시간에 걸쳐 4회 개최했다. 세미나 주제에서 알 수 있듯이 일본과 한국의 고용, 노동, 복지, 노동개혁 전반에 대한 이해를 넓히고자 하는 내용이었다.

〈표 1-3〉 전문가 자문세미나

연구 자문 세미나(한일)	2022.8.18. (2시간)	일본과 비교의 시각에서 본 고용과 복지체제 (송지연, 서울대학교 국제대학원 교수)
연구 자문 세미나(한일)	2022.8.18. (2시간)	일본 일하는 방식 개혁의 정치과정 분석 한국과의 비교 관점에서 (안주영, 류코쿠대학 정책학과 교수)
연구자문 세미나(일본)	2022.8.19. (2시간)	일본 노동시장, 사회정책, 그리고 조세정치 (권순미, 한국고용노동교육원 교수)
연구자문 세미나(한일)	2022.8.19. (2시간)	한국 고용체제 특성과 개혁전망- 일본과의 비교 (정이환, 서울과학기술대 인문사회교양학부 교수)

일본 사례에 대한 면접 조사는 세미나와 질의응답을 중심으로 온라인 줌회의로 2회 이루어졌고, 추가 문의는 서면을 통해 이루어졌다. 일본 노동 연구기관의 교수, 일본 노동의 내셔널센터인 일본노동조합총연합회 소속 정책담당자 2인을 대상으로 조사가 이루어졌다. 일본 사례에 대해서 한국과 비교의 시각에서 조망이 가능하도록 일본 제도의 성립 배경과 역사, 제도 자체에 대한 설명과 실태 및 현황, 그리고 노사협의체 논의 및 노동조합의 주요 대응과 추후 과제와 전망에 대한 질문이 중심이 되었다.

한국 관련 전문가 및 정책담당자에 대해 각 4번의 온·오프 면접 조사가 이루어졌으며 제도화과정에 대한 질의응답이 중심이었다. 2012~3년 ‘60세 정년제’ 입법과정 당시 노사협의체에서 논의과정에 직접 참여해 논의를 이끌었던 노동조합 정책담당자, 국회 보좌진, 노사협의체에 참여해온 전문가(교수) 3인에 대한 면접이 이루어졌다. 이 중 2인은 현재까지 10년 이상 고령정책 및 정년제도 회의체 전반에 계속 참여·관여하고 있다. 또한 2012~2013년에 직접 참여하지 않았으나 지난 10년간 노사정(공익)위원이 참여하는 협의체에 폭넓게 관여하고, 관련 연구회에서 회의를 주관하거나 협상을 중재 하던 정부측 담당자 1인에 대한 인터뷰도 이루어졌다. 총 4인에 대한 한국 관계자 면접은 객관적 정보만이 아니라 민감한 노사관계 및 정치과정에 대한 평가가 담겨있어 익명으로 처리한다. 한국 정년제의 제도 자체와 도입현황에 대한 소개는 기존 연구에서 충분히 다루어졌다고 보아, 주로 정년의 제도화 과정에 대한 질문이 중심이 되었다. 2012~2013년 당시 이해관계자 및 정당 등 고령자정책 및 정년제도에 대한 관심과 의제화의 동력, 정년제도 관련 주요 노사협의체의 구성과 의제 및 쟁점과 분위기, 국회에서 60세 정년제 통과 당시 주요 쟁점과 합의 과정, 국회와 노사정회의체 등의 관계, 전문가 및 이해관계자의 이후 정년제도에 대한 평가, 이후 필요한 과제에 대해 알아보았다.

[표 1-4] 일본 정년제도 관련 면접자와 조사 내용

종류	일시	면접자 소속
전문가 세미나(일본)	2022.7.7. (온라인 줌, 2시간)	일본의 정년제도 형성과정의 특징(오학수, 일본노동정책연구·연수기구 총괄연구위원)
전문가 세미나(일본)	2022.7.21. (온라인 줌, 2시간)	60세 이후 일본 고령자 처우와 조치에 관한 대처 (일본노동조합총연합회 노동조건국 오오쿠보 아키코[大久保 暁子]국장, 노동법제국 하세가와 토모노리[長谷川 智則] 부장)
전문가 조사(일본)	2022.8.29. (서면)	추가 질의응답(일본노동조합총연합회 노동법제국, 하세가와 부장)
면접조사 주요 내용		
일본의 고령자고용 정책의 배경과 역사	<ul style="list-style-type: none"> • 일본의 고령화 추이 • 60세, 65세, 70세 정년제도의 역사 	
고령자 고용 정책과 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 고령자고용상황 • 정년연장에 따른 인사노무관리에서 미시노사관계적 대응 사례 • 정년연장 시 고령자 임금, 고용형태, 노동조건 등 변화 	
노사의 대응 및 노동조합의 대응과	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 노동조합의 정년제도 대응과 주요 쟁점 등 • 노사정협의체에서의 의제와 흐름 • 일본 고령자정책의 과제와 전망 	

[표 1-5] 한국의 정년제도 관련 면접자와 조사 내용

종류	일시	면접자 소속
전문가 면접(한국 A)	2022. 9.21. (1시간)	한국 60세정년 제도화 과정에서 노사정의 대응 (노동조합 정책담당 관계자)
전문가 면접(한국 B)	2022. 11.4. (1시간)	국회에서 60세 정년제도의 심사과정 (국회 보좌진)
전문가 면접(한국 C)	2022. 11.4. (1시간30분)	정년제도 관련 노사관련 거버넌스 운영과 노사 대응 (관련 회의체 주관 담당 전문가)
전문가 면접(한국 D)	2022. 11.8. (온라인 줌) (1시간)	정년제도 관련 거버넌스 경험과 인식 (관련 회의체 참여 전문가)
면접조사 주요 내용		
의제 설정과 논의 동력	<ul style="list-style-type: none"> • 2012~2013년 등 '60세 정년제' 법제화의 동력 • 당시 이해관계자나 정당 등의 분위기나 입법과정의 특징 	
노사정 회의체 및 국회의 주요 쟁점 및 정치과정	<ul style="list-style-type: none"> • 정년제도 관련 주요 노사협의체의 구성과 의제 및 쟁점과 분위기 • 국회에서 60세 정년제 통과 당시 주요 쟁점과 합의 과정 • 국회와 회의체 간 관계 	

제도 이후 평가와 전망	<ul style="list-style-type: none"> • 60세 정년제도에 대한 평가 • 이후 협의체 및 국회에서 후속 조치나 논의 상황 • 전망과 과제
--------------	---

이 글의 이론적 관심은 ‘코포라티즘’이고 일본적 코포라티즘의 유형 간 비교를 통해 우리 사례에 대한 설명에 있다. 한국은 서유럽과 같이 수요조절(사회)코포라티즘이 발달하며 케인스주의 복지국가를 형성한 경험이 부재하다. 김대중정부에서 출발한 노사정 위원회는 한국식 코포라티즘의 시작이었으나 ‘정리해고’ 등 신자유주의 정책을 위한 동원기제이기도 했다. 노사 간 신뢰를 쌓을만한 경험이 취약해 노동의 주요 축이 20년이 지나도 ‘노사정’ 협의를 거부하는 이유이다. 노사정위원회에 대해 코포라티즘론에 입각한 분석도 상당수 있었으나 최근에는 학술분석 자체가 많지 않다. 2018년 경제사회노동위원회로 재편 이후에는 학술적 논의보다 가능성과 당위성을 논하는 연구가 주류이다. 해외 사례연구도 네덜란드모델이나 서유럽의 코포라티즘에 대한 관심은 상당했으나, 상대적으로 일본식 모델은 관심 대상이 아니었다.

일본은 1990년대까지 노동이 허약하지만 부분적으로 합의제적 의사결정과정의 행위자라는 주장이 힘을 얻기도 했다.⁵⁾ 그러나 1990년대 후반 이후 일본노동정치 분석은 세계화이후 노-사-공 삼자합의제가 약화되고 ‘다수결주의’로 정책결정이 변화했다는 평가가 지배적이다(三浦まり 2002; 2007; 中北浩爾 2008; 2009; 2015; 中村圭介 2006; 2008, 神神林龍·大内伸哉 2008; 濱口桂一郎 2014). 일본 정책과정이 합의제가 유지된다 해도 노동조합이나 재계 및 정부가 정규직을 가능하면 보호하면서 비정규직의 희생을 묵인하거나 외부노동시장을 유연하게 만드는 보수적 코포라티즘(혹은 계급연합)이라는 분석도 있다. 사실상 노동의 희생을 정당화하기 위한 합의제, 이른바 공급코포라티즘에 가깝다는 평가이다(Yun JiWhan 2010; 송경숙 2014). 물론 양국에서 유사한 노동시장 개혁이 이루어졌지만 제도와 행위자들이 만들어낸 경로의존성에 의해, 일본은

5) 노동 없는 코포라티즘(corporatism without labor : Pempel, T. J., & Tsunekawa, K. 1979) 론이 상징하듯 협의적 노사 관계가 정착되었지만 상대적으로 조직화된 노동 권력의 영향력이 취약한 데에 초점을 두고 있는 논의가 대표적이다. 그러나 1980년대 후반이 되며 일본은 ‘노동 있는’ 코포라티즘 국가에 속한다거나 노동의 영향력이 강화되었다는 주장도 생겨났다. 온건한 행정 코포라티즘(稲上毅 1988), 레퍼런스 코포라티즘(篠田徹 1994), 반침투성 코포라티즘(辻中豊 1986) 등이 거시적 계급정치 차원에서 노사참가의 제도화가 이루어진다기보다는 개별기업 등의 노사협의 제도의 정착되며 노동의 이익 실현이 된다는 입장에 가깝다면, 쿠메(久米都男 1998; 2000; 2005)는 렌고 성립 이후 노동-자본 간 계급연합을 통해 고용안정성 및 임금 등의 측면에서 자신의 이익을 성공적으로 획득해왔으며 오히려 ‘일본 노동의 강력함’을 주장하기도 했다.

정규직 고용에 대한 보호가 가능했다면 한국은 이조차 불가능했던 차별적 효과에 주목한 연구도 있으나(Song Jiyeoun 2014) 드문 관점이다. 오히려 일본 노동조합이 합의제 시스템에서 추구하는 인사이드 전략(심의회나 우호정당을 통한 정책실현 같은 체제 내적 방법)보다 한국노동의 아웃사이드 전략(대중적 파업이나 투쟁 등의 체제 외적 방법)이 노동자 보호에 더 효과적이라는 분석도 있다(安周永 2013). 즉 1990년대 이후에는 일본노동정책 과정의 '합의제' 방식에 한계에 주목한 경우가 많다.

그런데 한국과 일본이 일견 제도나 조문은 비슷한 '정년제'를 분석대상으로 포괄하면 기존 연구가 주로 다루는 '파견법'이나 '노동기준법' 등 제도화 과정과 달리 또 다른 함의를 도출할 수 있다. 민주주의 정치와 자본주의 시장이 안정적으로 공존하기 위해서는 선거-정당-의회-행정부로 이어지는 정치대표체계와, 시장 이익을 조정하는 기능 대표체계가 상호 보완적으로 작동되어야 민주주의 정치는 안정적으로 발전하며 사회통합을 이루어낼 수 있다. 고령화시대에 연공금적 임금체계를 가진 한일 양국에서 정년제는 노사의 이해관계가 크게 엇갈린다. 그럼에도 제도의 속도 및 노사정 및 국회에서 합의제 수준에 양국 간 차이가 크다. 한일 노동정치 비교를 둘러싼 이론적 논쟁에 정년제도 사례를 추가함으로써 새로운 시사점을 도출할 수 있다.

2장은 제도화과정 논의를 들어가기 이전, 그 필요성을 밝히는 현황 분석이다. 시행실태 중 한국에 시사점을 가질만한 내용을 중심으로 비교한다. 3장에서는 양국 정년제의 제도화과정에서 차이를 분석한다. 한일의 제도 도입 역사와 특징, 노사정합의체 및 국회 등 대표체계에서 정책과정이 이루어지는 방식, 정부 역할의 차이를 살핀다. 다만 이 글은 탐색연구로 양국의 유형화 작업을 진전할 사례조사가 같은 수준으로 이루어지지 못했다. 양국 고용체제 전반에 대한 차이를 이해한 후, 일본에 대한 조사는 정년제도와 시행실태에 집중하며 정책 과정의 몇 가지 특징 포착에 집중했다. 상대적으로 노사정 및 국회 회의록에 대한 검토와 관련자 면접은 충분하지 못했다. 선행연구 중 일본 정년제도의 제도 자체나 그 효과를 다루는 연구는 상당하나 제도화과정을 다루는 경우가 드물거나 시간이 경과해 파악에 어려움이 있었다. 한국의 경우 도입과정 당시 회의체 기록과 국회 기록, 당사자 면접은 이루어졌으나 아직 조사가 광범위하지 않다. 양국에 대한 같은 수준의 비교연구라고 보기에는 분석틀이 정교하지 못해 주관적 서술의 위험도 있다. 다만 일본제도 도입과정의 몇 가지 측면에 집중해 우리 정년정책 과정의 문제를

명확히 하는 것이 목적이다.

그럼에도 이 글은 기존 정년제도에 효과나 해외제도 소개를 벗어나 제도화과정과 구성원 간 수용성의 문제를 논한다는 점에서 새롭다. 정책 실패를 정치세력의 의지나 진정성 부족, 정교한 제도나 프로그램의 부재로 단순화하지 않으려면 해외제도의 소개 이상의 과정에 대한 이해가 필요하다. 시간과 예산의 한계로 좀 더 충분한 조사를 수행하지 못했으나, 새로운 시각을 제시하는 탐색 연구로서 2023년도 한국형 코포라티즘체제 연구의 기초자료로 활용한다.

새로운 제도 대안, 이른바 정책대안을 목표로 하지 않는다. 우리 사회는 정년제 및 임금피크제의 효과, 정년과 청년채용의 대체 및 상보 관계 등에 논의가 집중되었다. 그런데 쟁점이 좁고 특정 제도의 효과만 강조하면 다양한 가능성은 배제되고 결과는 기대와 다를 수 있다. 좋은 제도만큼이나 구성원에게 수용성 있는 과정의 필요성을 밝히고, 그를 기획할 수 있는 대안을 일부 제시하고자 한다.

제2장

한국과 일본의 정년제 현황

제1절 60세 정년제 시행실태

제2절 기업규모별 60세 정년제 시행실태

제3절 소결

제 1 절

60세 정년제 시행실태

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일본은 2012년부터 ‘65세로 고용확보조치’를 의무화했지만, 한국과 일본의 법적 정년은 동일한 60세이다. 도입 시기는 일본은 1998년, 한국은 2016년으로 18년 정도 차이가 있으나, 법적의무화 이전 단계인 권고(노력의무)의 시행시기는 차이가 크지 않다. 일본에서 ‘노력의무화’가 시작된 것은 1986년, 한국은 ‘기업에 권고사항’이 된 것은 1991년이다. 그런데 시행 시기 차이를 감안해도 양국의 법제도의 시행실태는 차이가 크다. 일본 기업에서 정년은 실제 60세까지 노동자의 고용 보호를 의미한다. 반면 한국에서 제도의 수용 수준이 낮다.

1 60세까지 고용보호 수준이 높은 일본의 60세 정년제

일본 노동정책연구·연수기구의 2020년 3월 사업체조사⁶⁾에 의하면, 정규직 사원이 50대 이상 자사 내 근무를 계속할 비율은 50대 후반까지 10명 중 7명, 60대 전반도 4명이 근무하는 것으로 나타났다. 같은 기관의 2020년 60대 대상 조사⁷⁾에 의하면 수입을 위해 일하는 취업자는 59%이고, 남성의 60대 전반(60~64세)이 노동자의 80.8%가 취업 상태였는데, 60대 취업자의 근속연수는 평균 20.7년, 「31년 이상」근무한 경우가 31.4%로 가장 높은 비율을 차지했다.

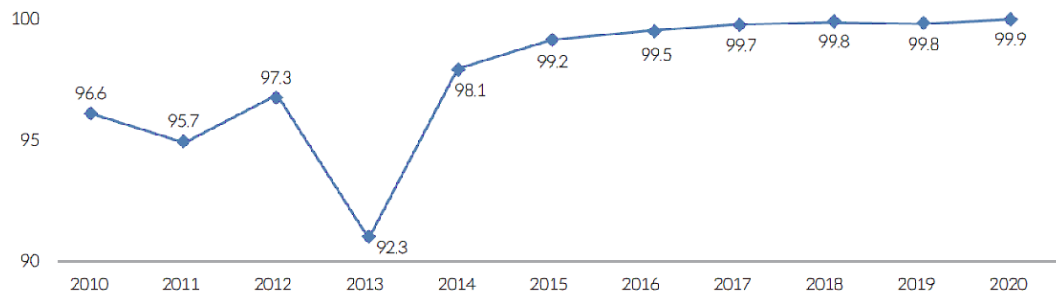
2012년부터 ‘65세로 고용확보조치’를 의무화하며 99%의 기업에 노동자가 65세까지 일할 수 있는 제도가 존재한다.⁸⁾ [그림2-1]

6) 한국의 노동연구원에게 해당되는 일본의 노동정책 전문 국책기관인 노동정책연구·연수기구의 조사로 50인 이상 사업장 2만 개를 대상으로 2019년 5월 20일부터 한 달 간 수행한 연구 『労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』, No.198.』

7) 상술한 기관의 2019년 6월 한 달간 60~69세 노동자 5,000명에 대한 조사임. 『労働政策研究・研修機構(2020), 『60代の雇用・生活調査 調査シリーズ』, No.199.』

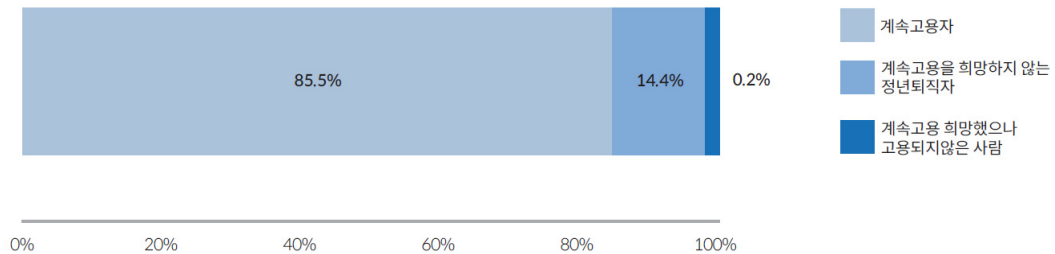
8) 이하 기업의 고령자고용 확보조치의 현황 조사는 일본후생노동성의 2021년 1월 8일 발표한 『令和2年「高齢者の雇用状況」』을 토대로 하고 있음.

실제 시장에서 '60세 정년'제가 작동한다. 노동자가 60세 정년을 넘겨 계속 일하길 희망하면 거의 전원이 재고용된다. 과거 1년간(2019년 6월1일부터 2020년 5월 31일) 60세 정년제를 실시한 기업에서 '정년도달자'의 선택을 조사한 결과, 동일 기업에 계속 고용된 노동자가 85.5%, 본인이 고용을 희망하지 않아 퇴직한 경우가 14.4%, 노동자가 계속 일하기를 희망했어도 못한 경우는 0.2%에 불과한 것으로 나타났다.



출처:厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』, p.3.

[그림 2-1] 65세로 고령자고용확보조치의 실시상황(31인 이상 기업)



출처:厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』, p.5.

[그림 2-2] 기업의 60세정년 도달자 동향

2 수용성이 낮은 한국의 정년제도

한국은 법적 정년까지 일하지 못하는 노동자가 많다. 2022년 한국통계청의『경제활동 인구조사 고령층 부가조사』에 의하면 55세부터 64세 고령층이 주된 일자리⁹⁾에서 퇴직하는 연령은 평균 49.3세이다. 법적정년과 실제 퇴직연령 간 10년 이상 격차 존재한다(남성 51.2세, 여성 47.6세). 55~64세의 가장 오래 근무한 일자리에서 평균 근속기간은 15년 4.7개월을 차지한다. 근속기간별로 보면 10~20년 미만 근속 비중이 30.3%로 가장 컸으며, 30년 이상 근속 비중은 16.4%를 차지한다.

2013년 ‘60세 정년제’와 통과되기 이전 2012년 5월 같은 조사를 보아도 ‘주된일자리’의 평균 퇴직연령은 동일한 49.3세이다.¹⁰⁾ 즉 법적정년 의무화 연령을 60세로 높였지만 ‘주된일자리 퇴직연령’은 큰 변화가 없다. 여전히 정년보다 훨씬 이른 나이에 퇴직하는 현상은 크게 달라지지 않았다고 보아야할 것이다. 물론 이는 법적 정년제의 문제만이 아니라, 일자리 수급과 공급, 기업의 인력운영 방식, 경제상황 등 다양한 요인이 작용한 결과일 것이다. 실제로 법적 정년의 연장결과가 노동시장에 어떤 영향을 미쳤는지는 더 분석이 필요한 내용이다. 다만 대기업의 경우 2016년 60세 정년제 시행 이전 권고사직이나 조기퇴직 등 사전 고용조정을 실시했다는 분석도 있다(남재량, 2018). 특히 비자발적 이유로 실업하는 노동자가 40%에 이른다. 직장을 그만둔 사유를 살펴보면 ‘사업부진·조업 중단·휴폐업’(30.9%), ‘권고사직·명예퇴직·정리해고’(10.9%)로 나타났다.

1990년대 이후 일본적 고용, 이른바 장기고용관행이 약화되었다는 논의가 많다. 그럼에도 한국과 비교하면 일본은 60세 정년제, 65세 계속고용제도를 거치며 1차 노동시장은 일정하게 유지된다 보아야 할 것이다.¹¹⁾ 법적 정년까지 고용보호 수준이 양국정년제 시행에서 가장 큰 차이이다(緒方桂子 2021).

9) 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사는 55세 이상 노동자에게 ‘50세 이전 가장 오랫동안 근무한 일자리’에 대해 질문하고 있음. 실제 생애기간 동안 가장 오래 일했는지 여부를 정확히 판단하기에는 다소 주관적 지표라는 지적도 있음. 다만 ‘주된 일자리’에서 이탈할 경우 소득 감소, 고령 빈곤과 직결되기 때문에 고령자 노동정책에서 ‘주된 일자리’근로 기간을 늘려 퇴직 연령을 낮추는 것을 중요 목표로 삼고 있어서 조사가 지속되고 있음.

10) 2012년 당시 통계청은 경제활동인구조사「고령층 부가조사」의 ‘주된 일자리 퇴직 연령’을 53세로 발표했다. 그런데 해당 조사는 2013년까지는 55~79세 연령층을 대상으로 조사해 집계한 결과를 발표한것으로, 2014년부터 55~64세까지 연령층을 대상으로 집계하고 있어 비교할 경우 주의가 필요하다. 2012년도 2022년과 같은 기준인 55~64세로 연령을 설정해 ‘주된 일자리 퇴직’연령을 확인하면 2012년이나 2022년이나 동일한 49.3세이다.

11) 가령 후생노동성의 2016년 조사에 의하면 대졸 정규직의 50%, 고졸 정규직의 30% 정도가 젊은 시기에 입사해 동일 기업에서 계속 근무하는 것으로 나타나기도 했다. 厚生労働省職業安定局(2016.6.29), 「我が国の構造問題・雇用慣行等について」, 『雇用政策研究会 第3回資料』, p.21.

제2절

기업규모별 60세 정년제 시행실태

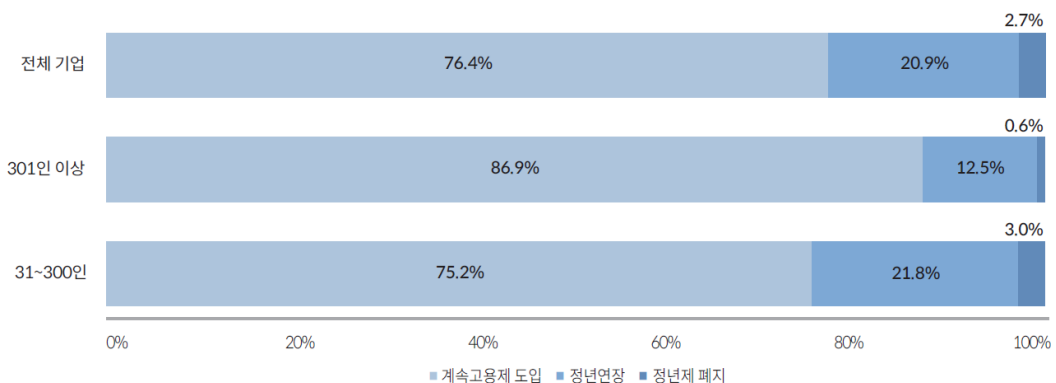
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중소기업에서 활발한 일본의 고령인력 활용

일본 중소기업은 대기업보다 고용연장에 적극적이다. 2012년부터 의무화된 ‘65세 계속고용제’를 갖춘 기업은 규모에 상관없이 99%의 기업에 존재한다. ‘65세 계속고용제’는 1) 정년제 폐지 2)정년연장 3) 계속고용제도(재고용) 중 선택할 수 있다. 계속고용제를 도입한 기업은 76.4%로 가장 높은 비율을 차지한다. 대기업은 중소기업보다 계속고용제도를 선호하며 정년제를 폐지한 경우가 거의 없다. 반면 중소기업의 1/5은 정년연장을 선택했고 노동력 확보에 적극적이다. [그림 2-3]

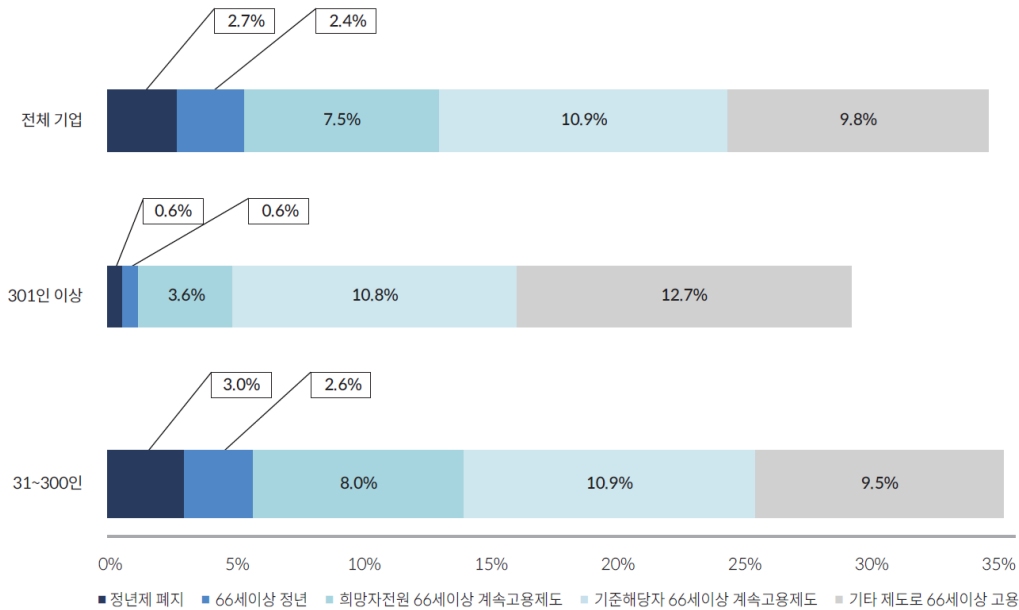
65세를 넘어 근무가 가능한 제도를 갖춘 기업도 중소기업 34%, 대기업 28.2%로, 중소기업에서 65세를 넘어도 일할 수 있는 경우가 많다. [그림2-4]

희망자 전원이 66세 이상 일할 수 있는 제도를 가진 기업, 70세가 넘어도 일할 수 있는 제도를 갖춘 기업도 중소기업의 비율이 높다.



출처: 厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』, p.4.

[그림 2-3] 기업규모별 고용확보조치의 내용



출처: 厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』, p.7.

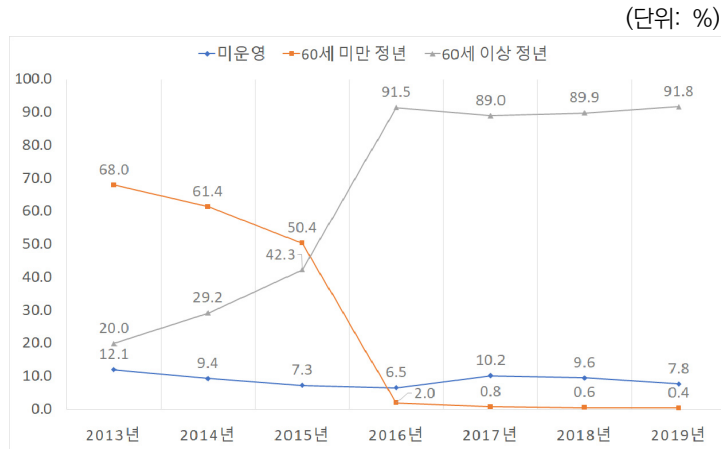
[그림 2-4] 65세가 넘어도 일할 수 있는 제도를 가진 기업

2 기업규모별 시행실태 격차가 큰 한국

2016년부터 300인 이상 사업체, 2017년부터 300인 미만 사업체에서 ‘60세 정년제’가 법적 의무가 되며 제도를 도입한 사업장은 크게 늘었지만 기업규모별 차이는 여전히 크다. [그림 2-5]에 의하면 300인 이상 사업체에서 60세 이상 정년제를 운영하는 사업체는 2013년 20.0%에서 2019년 91.8%로 약 71.8%p 증가한 반면, 60세 미만 정년제를 운영하는 사업체는 2013년 68.0%에서 2019년 0.4%로 약 67.6%p 감소했다. 정년제를 미도입한 사업장도 2013년 12.1%에서 2019년 7.8%로 약 4.3%p 감소하였다. 즉 법 시행 이후 대기업에서는 60세 이상 정년제가 보편제도가 되었다.

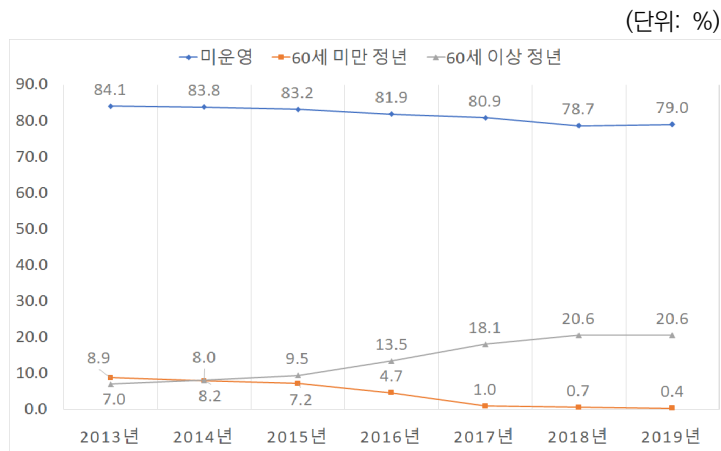
300인 미만 사업체의 경우 60세 이상 정년제를 운영하는 사업체는 2013년 7.0%에서 2019년 20.6%로 약 13.6%p 증가했다. 그럼에도 정년제 자체를 운영하지 않는 사업장은 여전히 79.0%에 이른다. 즉 ‘60세 정년 의무화’ 제도의 효과가 300인 미만 사업

장에서는 다소 한정적이다. 물론 정년제도가 없다고, 반드시 실제 퇴직연령이 낮거나 고용이 불안하다는 의미는 아니다. 그럼에도 제도 자체가 없을 정도로 기업 운영이 취약하면 노동자의 고용보호 효과를 장담하기 어렵다.



*자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사」 부가조사

[그림 2-5] 연도별 300인 이상 정년제 사업체 운영 비교



*자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사」 부가조사

[그림 2-6] 연도별 300인 미만 사업체 정년제 운영 비교

사실 한국에서 기업규모별 정년제도 시행실태에 격차가 커 정년연장의 혜택이 공공 부문이나 대기업 등 특정 계층에만 집중될 것이란 비판은 경영계만의 주장만은 아니다. 오히려 정년연장이 노동시장 이중구조를 심화시킬 것이라는 문제제기가 있어¹²⁾ 65세로 정년연장 논의에 동력이 떨어지는 이유 중 하나이다.

아직 ‘정년 60세 법제화’에 대한 효과에 대해 충분히 밝혀지지 않았다. 각주1에서 선술한 바와 같이 효과에 대한 분석의견은 다소 엇갈린다. 고령고용을 증가시키는 효과가 있지만 대기업 및 남성근로자에게 집중되었다고 밝히는 연구도 있는 반면, 일부 대기업은 2016년 이전 사전 대응으로 명예퇴직·권고사직 등 조기퇴직이 증가하는 경향도 나타나 고용연장에 직접적 영향을 미치지 못했다는 해석도 있다. 선술한 것처럼 중소기업은 정년제도 자체가 없는 경우가 많지만, 2017년 이전 사전 대응 여력이 부족하고 지속적 구인난이 있어 오히려 고령노동자의 근로기간이 확대되었다는 연구도 있다. 고령층과 청년층 고용의 대체관계 여부에 대한 평가도 엇갈린다. 정년제도화가 대다수 노동자에게 혜택을 제공했다고 볼 근거는 없다. 명확한 효과를 논할 수 있는 노동자는 공공기관 종사자 정도일 텐데 후술하겠지만, 임금피크제를 강제하며 제도에 대한 수용성이 높지도 못하다. 무엇보다 60세 정년 의무화 이후에도 전체노동자들의 실제 퇴직연령은 높아졌다고 볼 수 없으며, 정년으로 인한 퇴직 비율은 여전히 낮다. 정확한 실태와 이유를 파악할 필요가 있다.

12) 석재은·이기주(2016)는 ‘60세 정년연장’이 고학력, 남성, 공공정부기관 정규직, 100인 이상, 有노조 사업장 노동자에게 그 혜택이 집중될 것이라고 지적하였다. 시사N의 2021년 4월 31일 기사(전혜원, 「정년연장은 왜 사회정의가 아닌가」는 다양한 사례와 전문가들의 의견을 종합해 비슷한 맥락의 의견을 제시하고 있다.

제3절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일본에서 정년은 60세까지 고용보호를 의미하고, '65세'까지 고용확보조치에 의해 정년 후 일하길 원하는 노동자는 대부분 재고용된다. 중소기업은 대기업보다 고령인력 활용에 적극적이다. 반면 한국도 법적 정년은 동일한 60세이지만 실제 퇴직연령은 10년 이상 차이가 있고, 법 시행 이후에도 중소기업은 정년제 자체를 도입하지 않은 사업장이 8할에 가까운 등 시장에서 구성원이 수용하는 수준에서 차이가 크다.

법조문 자체나 법원 해석상 차이만으로 보기 어렵다. 양국 모두 정년제를 도입하면 '60세 이상'으로 하도록 정하고 있으나 정년제 미도입이 위법사항이 아니다. 2013년 법 개정 당시 한국 고용노동부의 설명도 비슷하다. 당시 [고용노동부의 30문30답]은 정년제도를 운영하지 않아도 연령과 관계없이 원하는 만큼 일할 수 있는 고용환경이 조성된 사업장은 정년제도를 신설하지 않아도 된다고 밝히고 있다. 또한 "사업주에게 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하도록 노력 의무를 부과한 것에 불과할 뿐 법령으로 정년을 정한 것으로 볼 수 없다"(부산지법 2016.3.24.선고20115구합24605)는 판례도 있다. 즉 60세정년이 법적 의무이지만 처벌이나 제재조항이 있는 강제사항은 아니다.

일본도 '60세 이상 정년제 설정'은 의무지만, '정년제' 도입 자체가 법령은 아니다. 다만 '65세까지 고용확보조치 의무'를 달성하지 않으면 고령자고용안정법 위반이다. 공공직업안정소를 통해 실태를 조사하고 필요에 따라 조언·지도·권고·기업명의 공표 등의 조치가 가능하다는 행정처분 규정만 존재한다. 즉 양국의 차이는 법제도만으로 현장 실태를 설명하기 어렵다. 정년제 도입과 제도화과정의 차이를 살펴볼 필요가 있다.

제3장

한국과 일본의 정년제 제도화 과정

제1절 정년정책과정의 역사와 특징

제2절 대표체계에서 정책과정

제3절 정부의 역할

제4절 소결

3장 1절에서는 양국 정년정책의 역사와 특징을 살펴본다. 2절에서는 노사합의의 수준과 이것이 국회에서 다루어지는지 과정에 주목해 양국 제도화의 차이를 분석한다. 제3절에서는 제도화과정에서 정부 역할 차이를 살펴본다. 4절에서 3장의 내용을 요약한다.

제 1절

정년정책과정의 역사와 특징

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 일본의 단계적·점진적 정책과정

일본 정년제도는 ‘노력’의무에서 ‘법적 의무화’, 대상자 ‘한정’에서 ‘확장’으로 단계적, 점진적으로 도입되었다.

일본 정년제도는 1940년대에 시작되며 민간기업에서는 장기고용시스템과 함께 급속하게 정년제가 보급되기 시작했고 전후부터 1970년대까지 기업의 정년은 55세가 상당수였다. 1950년대 후반부터 노동조합은 정년연장을 요구하고 ‘정년 60세로 연장’ 운동을 전개한다. 이후 1971년 중고령자고용촉진법이 제정되었고, 1973년 고용대책법을 제정하며 55세 정년이 의무화되었다. 또한 “60세를 목표로 정년연장을 추진한다”고 각 의에서 결정해 처음으로 60세 정년제도가 논의가 시작된다(堤健造 2020).

가. 60세 정년제

‘60세 정년제’는 1976년 [제3차 고용대책 기본계획]에서 본격 논의되기 시작한다. 이후 ‘중고령자고용촉진법’을 1986년 ‘고령자고용안정법’으로 명칭을 변경하고 60세 정년제를 ‘노력의무화’하기로 결정했고, 1994년에는 1998년부터 ‘의무화’를 시행하기로 한다. 정부가 60세 정년제에 관한 기본계획을 만든 이후 모든 사업장에서 ‘60세 정년’을 의무화하기로 결정될 때까지 총 22년이 소요되었다.

나. 65세(70세) 계속고용제도

‘65세 계속고용제’는 정년연장을 포괄해 재고용 등 고용기한을 65세까지 연장할 수 있는 제도이다. ‘65세’ 연장제도는 ‘60세 정년제’보다 도입 속도가 느리다. ‘60세 정년제’가 전면 의무화되기 이전 1986년에 65세까지 계속고용조치를 ‘노력의무화’하기로 결정한다. 1994년에는 ‘정년퇴직자는 65세까지 재고용을 위해 노력한다’는 조항도 도입했다.

2000년에는 ‘65세까지 고용확보조치’를 ‘노력의무화’하기로 결정했으며, 2004년 ‘단계적 의무화’, 2012년 ‘희망자전원 65세까지 계속 고용 의무화’로 점진적으로 확대해 2025년에 완전히 ‘의무화’될 예정이다.

즉 65세 계속고용제도는 1990년에 처음 제기되고 ‘노력의무화’에서 ‘의무화’로 22년 소요되었을 뿐 아니라 이후 13년의 경과조치를 두었다. 2020년에는 ‘70세까지 취업확보 노력의무화’ 제도가 2021년부터 시행하기로 결정했고 단계적 실시중이다.

다. 연금 수급연령의 단계적 인상과 정년연령의 연계

60세 정년제가 의무화되는 시점에 맞추어 한국의 국민연금에 해당되는 후생연금보험 법도 개정되며 수급 연령도 단계적으로 상향된다. 일본의 후생연금은 정액부분과 보수 비례부분으로 되어있다. 정액부분은 우리 노령연금에 가까워 전체 국민이 수령한다. 보수비례부분은 우리 국민연금과 비슷해 임금생활자의 수급액 대부분을 차지한다. 임금생활자에게 타격이 적은 후생연금의 정액부분부터 수급개시 연령이 65세로 단계적으로 늘어난다. 정액 연금은 1998년 60세 이상 정년 법적 의무화 이후, 3년 후 2001년부터 1년씩 연장되어 2013년까지 65세로 조정된다. 여성의 수급연령 상향조치는 남성보다 5년 늦게 이루어진다. 일본여성은 경제활동인구가 아니거나 파트타임 노동자인 경우가 많아 수급연령이 상향되면 생활에 타격이 클 수 있어서다. 임금생활자가 수령하는 보수 비례 연금은 60세에서 2013년부터 1년씩 상향 조정, ‘65세 계속고용제도’가 완전히 의무화되는 2025년에 65세로 연금수급 연령 상승도 완료된다.

〈표 3-1〉 고령자고용안정법과 공적 연금제도의 주요 개정 내용

년도	고령자고용안정법 (중고령자고용촉진법에서 1986년 명칭 변경)	관련 정책
1971	중고령자고용촉진법 시행 - 45세 이상의 중고령자 직종별 고용률 설정	
1973	각의 결정("60세를 목표로 정년연장을 추진한다")	고용대책법 개정 - 정년연장을 위한 지원시책 개시
1976	55세 이상의 고령자고용률 제도 창설	
1986	- 60세 정년을 노력 의무화(1986년 10월 시행)	
1990	65세까지 계속 고용조치의 노력의무화	
1994	- 60세 정년 의무화(1998년 4월 시행), 정년자는 65세까지 재고용 노력	후생연금보험법 개정 - 후생연금의 정액 부분의 수급개시 연령을 65세로 단계적 인상 (남성만 2000년 60세 → 2012년 65세로, 여성은 5년 늦게)
2000	- 65세 고령자고용확보조치 도입 노력 의무화 (정년폐지, 65세까지 정년연장 혹은 계속고용 제도의 도입, 2000년 10월 시행)	후생연금보험법 개정 - 후생연금의 보수비례 부분의 수급개시 연령을 단계적으로 인상(2013년 60세 → 2025년 65세)
2001		고용대책법 개정 - 채용에서 연령차별 금지를 노력의무화
2004	- 65세 고령자고용확보조치의 단계적 의무화 (노 사협정을 통한 대상자 한정 가능 , 2006년 4월 시행)	
2007		고용대책법 개정 - 채용에서 연령차별 금지를 원칙 금지
2012	- 65세 고령자고용확보조치의 의무화 (노사협정을 통한 대상자 한정금지 ¹³⁾ , 2025년까지 경과조치 有)	노동계약법 개정 - 유기계약노동자의 불합리한 노동조건 금지
2020	70세까지 취업기회확보의 노력의무화	

출처: 이호창(2021,11-12);堤建造(2020,2-3);오학수(2018,488)로 재구성

13) 60세 정년 이후 무연금·무수입의 상황이 발생하기 때문에 '대상자한정'을 금지해야한다고 보아 2012년 법을 개정함. 아직 70세까지는 조건을 붙여 대상자 한정이 가능하다는 의미임(렌고 노동법제국 하세가와 토모노리(長谷川 颯則), 2022년 8월 29일, 서면 질의응답)

2 한국의 불연속적·외재적 정책과정

가. 19대 국회에서 논의의 동력

국회에서 ‘60세 정년제’ 논의는 2012년부터였으나 첫 발의는 17대 국회에서 있었다. 2007년 11월 7일 당시 한나라당 소속의 배일도의원 등 12인이 “국민연금 수급연령과 정년이 맞지 않으므로 권고조항을 의무화하자”는 내용의 고령자고용법 개정안을 발의했다. 법안심사소위원회의 기록을 확인하면 논의 자체가 몇 줄 되지 못할 정도로 쟁점이 되지 못한다. 노동부차관은 재계 설득에 성공하지 못했다고 답변했고 소위원장은 법안을 폐기하기로 결정했다.¹⁴⁾ 민주당이나 민주노동당은 물론 자당 의원도 별 다른 이의나 의견을 제기하지 않는다. 18대 국회에서도 2010년 2월 18일 자유선진당의 이재선 의원 등 10인, 같은 해 8월 16일 강성천의원등 10인이 60세 정년을 의무화 개정안을 발의했으나 역시 논의가 거의 없다. 법안은 국회가 종료되며 자동 폐기되었다.

‘60세 정년제’ 실질적 출발점은 2012년 19대 국회에 이르러서다. 19대 국회에서 정년연장에 관련된 의원발의안은 총 5건에 이른다. 민주당의 이목희, 홍영표의원만 아니라 새누리당 소속 김성태, 이완영, 정우택의원도 60세 정년 법제화를 위해 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 개정안을 발의했다.

〈표 3-2〉 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 발의안

발의 날짜	발의	결과
2012-07-26	이목희의원 등 10인	대안반영폐기
2012-08-01	홍영표의원 등 13인	대안반영폐기
2012-08-14	김성태의원 등 10인	대안반영폐기
2012-08-16	정우택의원 등 14인	대안반영폐기
2012-08-22	이완영의원 등 11인	대안반영폐기
2013-04-30	위원장 통합안	원안 가결

출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

14) 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록(2008년 2월 13일). pp.30-31.

17·18대와 달리 19대 국회에서 논의가 진전된 이유는 박근혜대통령의 공약이었기 때문이다. 18대 박근혜후보자 공약 〈고용안정과 일자리 지키기〉항목에는 ‘60세 정년’을 법제화와 임금피크제를 함께 실시하겠다고 약속하고 있다.¹⁵⁾ 이듬해 2012년 4월 19대 총선에서 민주당과 새누리당 양당 모두 ‘60세 정년제’를 공약으로 내세웠다. 실제로 국회 소위 논의에서는 민주당 홍영표의원은 박근혜대통령과 새누리당과 민주당의 공약이었다며 필요성을 강조한다.¹⁶⁾

새누리당의 정우택의원의 발의안은 정년을 지키지 않을 경우 3년 이하의 징역/혹은 3000만 원 이하의 벌금의 벌칙조항 두자는 내용까지 포함했으며, 같은 당 이완영의원은 1억 원 이하 벌금에 처하자는 등 벌칙이 있는 의무규정을 넣어 제출했다. 즉 보수당이 기업에 부담을 줄 수도 있는 강력한 제재규정을 넣어 법안을 제안했다. 전문의원은 “경제범죄에서 신체형과 자유형은 없어지는 추세”라고 밝혔고 처벌조항은 삭제되었으나, 여야 모두 ‘정년제’에 대해 의견 차가 크지 않다는 점을 알 수 있다.

나. 국회 심사의 특징

당시 국회기록을 보면 법안소위에서는 총 4번, 상임위에서 1번 심사를 거쳐 본회의에서 2013년 4월 30일 가결된다.

〈표 3-3〉 국회 법안심사 일지

논의 날짜	국회 회기	논의 장소
2012-09-18	제 311회 국회(정기회)	환노위 법안심사소위 2차
2012-11-21	제 311회 국회(정기회)	환노위 법안심사소위 4차
2013-04-22	제 315회 국회(임시회)	환노위 법안심사소위 4차
2013-04-23	제 315회 국회(임시회)	환노위 법안심사소위 5차
2013-04-24	제 315회 국회(임시회)	환경노동위원회 4차
2013-04-30	제 315회 국회(임시회)	본회의 가결

출처: 국회 회의록 검색(<https://likms.assembly.go.kr/record/>)

15) 행정안전부 대통령 기록관 제 18대 대통령당선인 박근혜(http://18park2013.pa.go.kr/policy/eyepledge_1.html) 중 정책 공약.

16) 환경노동위원회 고용노동법안심사 소위원회 회의록(2012년9월18일).p.27.

회의 내용에 의하면 여야 의원 모두 한국 조기퇴직(명예퇴직)이 심각하고, 인구고령화 속도에 따른 생산가능 인구 감소, 고령빈곤의 문제가 심각하다는 데에 대체로 동의한다.

사실 한국 역시 1991년부터 고령자고용촉진법이 제정되며 ‘60세 이상 정년제’가 기업의 권고사항이었다. 일본에서 1986년 ‘60세 정년제’가 노력의무화조치와 유사하지만 시장에서 작동은 차이가 있었다. 일본기업은 법제화 전부터 이미 ‘60세 정년제’를 90% 이상 도입했지만 한국의 ‘권고’조치는 그렇지 못했다. 국회에서 ‘60세 정년’의 의무화되던 2013년에도 300인 이상 사업장에서 이를 도입한 사업장은 20%에 불과했다. 300인 미만 사업장은 정년제 미도입 사업장이 84%에 이르렀고, 시행중 사업장 중 ‘60세 정년제’를 도입한 경우는 7.0%에 불과했다.

“법적 권고조항과 의무조항일 때 (기업이) 받아들이는 게 틀리지 않는가. 의무조항이 되면 기업도 조기퇴직 실시에 명확한 이유가 있어야 할 것”¹⁷⁾이란 발언에서 확인할 수 있듯이 여야 의원들은 권고보다 ‘의무’가 시장에 변화를 가져올 것이란 기대가 존재했다. ‘법적 정년연장’이 해결을 위한 최소한의 방법이란 생각이다. 고용노동부 차관은 ‘법적 의무화’가 꼭 조기퇴직 방지를 위한 근거가 되지 못한다고 답변하지만 더 이상 이에 대한 검토는 없다.

일부 위원 중에는 “한국 장기근속자의 비율이 낮고 사내하청 등 간접고용을 사용하는 등 기업의 인력관리시스템, 일자리 구조에 전반적으로 문제가 있으므로 이에 대한 논의가 필요하다”는 의견을 밝히기도 했으나 이 역시 논의가 진전되지 않았다.¹⁸⁾

오히려 의원들은 연공제에서 정년을 연장하면 기업에 부담이 되므로, ‘60세 정년’을 권고가 아니라 의무화하는 대신 임금체계개편의 여지를 열어두는 것이 낫다고 생각했다. 이후 쟁점은 ‘임금피크제 등 임금체계개편 등 조항’, ‘60세 정년제 시행 시기’, ‘기업 규모별로 시점 차이를 둘 것인가’에 대한 내용으로 전환된다.

즉 ‘권고’에서 ‘의무화’로 법이 바뀐다고 정년제가 없는 중소기업이나 명예퇴직이 대기업이 ‘법제도’가 바뀐다고 시장에서 작동할 수 있는지 여부는 관심사가 아니었다.

5개의 국회의원 발의안은 여야 조정으로 위원장안으로 통합되어 2013년 4월 30일에 국회를 통과한다. 3년 후부터 시행하기로 결정했다. 300인 이상과 미만의 1년의 경과

17) 환경노동위원회 고용노동법안심사 소위원회 회의록(2012년 9월 18일), p.27.

18) 환경노동위원회 고용노동법안심사 소위원회 회의록(2012년 9월 18일), p.26.

조치만 있었을 뿐이다. 앞선 일본 사례와 비교하면 우리 논의 속도는 상당히 빠르다.

2013년 국회 통과 이전 300인 이상 사업장에서 60세 정년제는 20% 밖에 실시되지 않았다. 더욱이 국회 논의도 과거부터 축적되었다 보기 어렵다.

즉 법적 의무로 만들면 기업에게 임금체계개편 등 인건비부담을 경감시키면 고령노동자의 근속기간이 늘어날 것이라는 다소 막연한 가정하에 논의가 급진전되었다.

제2절

대표체계에서 정책과정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 일본의 노사합의

가. 노사가 60세 정년에 자율적으로 합의형성

60세 정년제 기업별 도입현황을 살펴보면 기업상황에 따라 시행 시기, 임금이나 고령자 직무개발, 직책정년제 등 인사적체 해소 방안이 자율적으로 결정되었다.

〈표 3-4〉에서 확인할 수 있듯이 파나소닉(舊 마쯔시타 전기)이나 토시바(東芝) 같이 전기·전자 등 비교적 성장 산업에 속하고 정년연장 대상자가 많지 않은 기업은 인건비를 억제하지 않고, 정년연장도 이미 ‘노력의무화’ 규정을 명시한 1986년보다 훨씬 앞선 1970년대에 실시하기 시작했다. 반면 신일본제철(철강산업)과 같이 성숙산업에 접어든 기업은 고령자 인건비 부담이 있어 정년연장 시기를 늦추거나 임금을 억제하는 형태로 도입했다.¹⁹⁾ 그럼에도 신일본제철도 ‘60세 정년제’가 실시된 것은 1991년으로 일본에서 법적 의무가 되기 7년 전이다. 즉 일본의 정년연장은 행위자들의 조율을 도울 수 있도록 노력 의무를 부여하거나 경과조치를 충분히 가진다. 이후 대다수 노사가 이를 수용했을 때 ‘법적 의무’가 된다. 일본에서 ‘법적 의무’란 최종적이고 선언적 의미를 가진다.

〈표 3-4〉 60세 정년연장 및 인사노무관리 변화 사례

	60세 정년시행	임금	직책정년제	고령자용 직무개발
신일본제철	1981년부터 단계적 시행, 1991년 60세	정년연장자 기본급 평행	직책정년제 (55세)	출향 / 전직
후지쯔	1966년부터 단계적 시행, 1972년 60세	정년연장자 임금인상 억제	없음	없음

19) 해당 내용은 오학수(2014), “일본의 정년제와 중고령 인력 활용방안 연구”, 안종태 외, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 준비하자』, 호두나무, pp.64-95.에 자세히 소개되어 있다.

	60세 정년시행	임금	직책정년제	고령자용 직무개발
파나소닉 (구 마쯔타전기)	1955년부터 단계적 시행, 1972년 60세	특별한 조치 없음	없음	전직지원(6개월 유급휴가)
토시바	1968년부터 단계적 시행 1970년 60세	특별한 조치 없음	없음	자회사 설립 후 출향, 직종 전환
닛산자동차	1973년 60세 정년	55세 이후 정년연장자 정기승급 금지	직책정년제 (55세)	경미한 직무 변경/업무 부하 경감 설비투자
일본생명	1982년 60세 정년	연장자 임금 감소	직책정년제 (57세)	간단한 직무/희망직무 조사 후 배치 노력
아사히가세	1981년부터 단계적 시행 1984년 60세	정년연장 전 80%, 그 후 50세 이후 임금 커브 낮추어 정년연장자 감소 조치 폐지	직책정년제 미도입/직능자격 승격 속도 3년 늦춤	정년연장 전과 같은 업무/업무부담 경감 설비투자, 자회사 설립 출향
동경가스	단계적 연장, 1986년 60세	정년연장자 55세 임금과 동일	불명	불명

출처: 오학수(2022.7.7.), 『국회미래연구원 (비공개)세미나 발제문』.p.10.

개별 노사관계에서 점진적이고 합의적이며 자주적인 합의형성이 가능한 것은 애초에 노사정 합의가 개별 노사관계를 규율 할 수 있게 최종합의안은 선택지가 넓고 단계적이기 때문이다.

나. 노-사-공 심의회에서 정책결정

일본의 노동법제는 노·사·공 3자로 구성되는 ‘심의회’의 합의 절차를 거친다. 1970 년대가 되며 노동성이 학자들 중심의 <연구보고회>를 만들어 노사가 교섭할 안전을 상 정하고, 노사공(공익위원) 각 10명씩 30명이 협의하는 시스템이 자리를 잡게 되었다. 국회는 삼자 전원일치 과정을 그대로 추진했고, 1990년대 이전까지 노동정책의 결정 장소는 심의회였다. 노동성 심의회는 일종의 단체교섭의 장이라는 평가도 있었다. 일본 이 코포라티즘 국가에 속한다는 주장들은 심의회 등을 통한 노동권력의 영향력 행사를 중요한 요소로 평가했다(稻上毅 1988; 篠田徹 1994; 辻中豊 1986; 久米郁男 2000). 그러나 1990년대에 들어서며 심의회가 아니라 수상직속 ‘위원회’들이 정책결정 과정을

주도하기 시작하며 노사합의주의는 변용된다. 심의회의 ‘합의제’적 정책과정이 수상 관저 위원회가 주도하며 국회의 ‘다수결주의’로 변화했다는 분석이 2000년대 이후 일본 노동정책과정을 설명하는 주류이다(三浦まり 2002; 2007; 中北浩爾 2008; 2009; 2015; 中村圭介 2006; 2008, 神神林龍·大内伸哉. 2008; 濱口桂一郎 2014). 다만 위 분석은 모두 1990년대 후반부터 이루어진 파견법과 노동기준법의 법제 변경과정에 초점을 두고 있어 다른 법제 과정까지 검토하지 않는다.

일본 노동정책심의회는 심의 사항의 성격에 따라 7개의 분과회(노동조건·안전위생·직업안정·장애자고용·고용환경균등·근로자생활·인재개발)와 그 아래 16개의 부회로 나누어져 있으며 고령자정책은 직업안정분과회의 ‘고용대책기본문제 부회’에서 다루어진다. 후생노동성 홈페이지에는 성청재편으로 후생노동성이 새롭게 출발한 후 제 16차 회의(2004년 9월 8일)부터 101차 회의(2021년 2월 26일)까지 속기록과 위원명단과 의제, 관련 참고 자료가 있다. 해당 회의체가 고령자정책만 논의하진 않으나 중요 입법 사항을 결정할 때에는 집중 심의가 시작된다. 가령 2012년 ‘65세로 계속고용제’에 대해 국회에서 논의되기 이전 43차(2011년 9월 12일)부터 51차(2012년 10월 2일)까지 9회에 걸쳐 논의되었다. 법률 통과 이후에도 시행령을 만들거나 시행상황을 점검하는 회의가 간간히 이어진다. 그런데 정년제를 논하는 심의회에서 파견법처럼 노동계가 불출석하거나 노동기준법 변경때처럼 국회 힘대결로 심의회 결정이 수정되는 현상을 찾기 어렵다.²⁰⁾

물론 일본관료의 일정한 정책방향을 가지지 않은 것은 아니다. 다만 그 과정이 노사 합의라는 원칙을 버리거나 일방적 결정은 아니다. 가령 ‘65세 정년’이 합의되기 이전 2003년 고이즈미 2차 내각에서 7월 후생노동직업안정국장은 간담회에서 “단계적으로 정년을 연장해야한다”는 보고서를 정리했고, 사카구치 치카라(坂口 力さかぐち ちから) 후생노동상은 12월 21일 강연에서 “현행법은 60세 정년이지만, 생활불안을 막으려면 연금개시에 맞추어 정년은 원칙적으로 65세로 의무화하고, 할 수 없을 때에는 이유를 명시하도록 해야한다”고 공개적 의견을 밝히기도 했다.

20) 일본후생노동성 심의회 및 연구회 등 일정 및 회의록(https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei_126982.html)

경영계는 정부의견에 “개별기업의 노력에 맡겨야한다”며 정년연장을 법제화에 반대했다. 일본도 65세까지 재고용조치가 청년고용에 악영향을 줄 것이라는 의견이 엄연히 존재했다. 실제로 경단련이 551개 회원사를 대상으로 수행한 조사에 의하면 기업들은 ‘65세로 계속 고용’의무를 부여할 경우 약 40%의 기업들이 청년채용 감소에 영향이 있을 것이라 밝히기도 했다.²¹⁾

이후 노동정책심의회 부회에서 논의가 거듭되며 2004년 1월 20일 기업측도 65세 계속고용제도를 법적 의무로 하기로 합의한다. 노사 모두 연금지급개시 연령이 단계적으로 65세까지 연장되기 때문에 일하는 기간을 늘려 수입 공백 기간을 최소화해야 한다는 데에 동의했기 때문이다.

다만 최종 합의는 기업의 인건비부담을 고려해 ‘65세로 정년연장’이 아니라 ‘고용연장’이었고, 세가지 사항 - ① 65세로 정년연장 ② 65세로 계속고용제도(재고용제·근무연장제 등)를 도입 ③ 정년제 폐지 - 중 하나를 선택할 수 있게 되었다. 또한 노사협의를 통해 ‘재고용 대상자 한정’도 가능하다는 예외조치도 허용하기로 했다. 이에 경영계는 예외조치 등으로 자율성이 있어 환영했지만 노동계는 희망자 일부만 고용되는 재고용제도에 대해 우려를 표했다.²²⁾

이후 심의회는 논의를 거듭하며 2011년 12월 28일 노사는 대상자를 한정하지 않고 ‘희망자전원’에게 65세까지 고용 기회를 확보하기로 합의했다. 해당 법안은 2012년 국회를 통과한다. 다만 2025년까지 경과조치를 두어 준비 기간을 가지도록 했다.

2020년에 국회를 통과해 2021년부터 시행되는 ‘70세까지 고용연장조치’도 ‘노력의 무화’ 조치이다. 65세 계속고용 도입처럼 점진적이고 다양한 노사의 선택지가 가능했다. 70세정년제는 5개의 선택지가 존재한다. 고용 관련 조치는 3가지가 있는데 ① 70세로 정년연장, ② 정년제 폐지, ③ 70세로 계속고용제도를 선택할 수 있다. 다만 이는 노사 협의나 과반수 노동조합의 동의를 얻는 것이 바람직하지만 의무는 아니고 기업이 대상자도 한정할 수 있다. 이외에 비고용 조치 2가지 - ④ 70세까지 업무위탁계약 체결 ⑤ 70세까지 사업주가 실시하거나 위탁, 출자하는 단체 사회공헌사업 종사 - 의 경우 과반수 이상의 노동자로 구성된 노동조합의 동의를 반드시 얻어야 한다. 특히 ④, ⑤는

21) 아사히(朝日)신문. 2003년 10월 22일.

22) 아사히(朝日)신문. 2004년 1월 20일.

노동기준법, 최저임금법, 위생안전보건법 등 개별노사관계법에 적용받지 않는다.

상술한 내용을 정리해 일본의 60세에서 65세까지 고용제도는 '60세 정년제'와 '65세까지 고용확보조치'로서 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 60~65세까지 고용제도

- **60세 미만의 정년금지(고령자고용안정법 8조)**
 - ▶ 사업주가 정년을 정할 경우, 정년연령은 60세 이상으로 해야한다.;
 - **65세까지의 고용확보조치(고령자고용안정법 9조)**
 - ▶ 정년을 65세 미만으로 정한 사업주는 이하의 3가지 조치(고령자고용확보조치) 중 선택해 조치를 해야 한다.
 - ① 정년을 65세까지 연장
 - ② 65세까지 계속고용제도(재고용제·근무연장제 등)를 도입
 - 2012년 개정에 의해 2013년 이후 제도 적용자는 원칙적으로 희망자 전원, 단 노사협정에 의한 2025년 까지 경과조치 존재
 - ③ 정년제 폐지
- ※ 어떤 조치의 제도든 도입할 의무가 있으나, 개개인 노동자의 고용의무는 아님²³⁾

출처: 2022년 국회미래연구원 『고령자 고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』(탐색연구) 중
日本労働組合総連合会(이하 '렌고')와 비공개 세미나(2022.7.21.) 발제문. P.6.

또한 65세를 넘겼을 때의 고용제도는 <표 3-6>로 정리할 수 있다.

<표 3-6> 65세 초과자 고용제도

● 70세까지의 취업확보고용(고령자고용안정법 10조2)	
▶ 65세의 고용확보와 더불어 이하 중 조치(고령자취업확보조치)를 강구해야함	
① 70세까지의 정년연장	
② 정년제의 폐지	
③ 70세까지의 계속고용제도(재고용제도)의 도입	<u>고용</u>
- 대상자를 한정할 수 있으나 노사 간 충분한 협의, 과반수 노동조합의 동의를 얻는 것이 바람직	
④ 고령자가 희망할 때, 70세까지 계속 업무위탁 계약 체결 제도 도입	<u>비고용</u>
⑤ 고령자가 희망할 때, 70세까지 계속 이하 사업	과반수 노동조합 등의 동의를 얻어야 도입 가능)

23) 65세까지 일하는 것을 원하지 않는 노동자를 고용하지 않아도 일단 위의 3가지 조치를 취하면 의무를 달성한 것이라는 의미임 (렌고 노동법제국 하세가와 토모노리(長谷川 智則), 2022년 8월 29일, 서면 질의응답)

에 종사할 수 있는 제도 도입 a) 사업주가 스스로 실시하는 사회공헌사업 b) 사업주가 위탁, 출자하는 단체가 하는 사회공헌사업	
---	--

출처: 렌고(2022.7.21.)와 비공개 세미나 발제문. P.8.

위와 같이 단계적으로 정년정책의 제도화가 가능한 이유는 노사 회의체 운영이 연속적이고 지속되어서 이유도 있다. 심의회부회에서 정년제도에 관련된 합의는 계속되고 있으며 시행 이후 후속대책과 논의가 지속된다.

2 한국의 노사합의

가. 노-사-정 대화체 합의 시도와 실패

한국에도 관련 노-사-정 간 논의공간은 있었다. 노사정위원회 본회의에서 2012년 3월 9일부터 2013년 3월 8일까지 1년간 총 18차에 걸쳐 노·사·공·정부가 격주로 2시간씩 회의를 진행했다. 명칭은 ‘세대간상생위원회’로 고령노동문제 뿐 아니라 청년실업도 함께 논의해 세대연대를 꾀한다는 목적이었다. ‘정년’ 문제를 사실상 공식적으로 노사가 논의한 회의체였고 주제별로 심도 있는 논의가 이루어졌다.

그러나 14차 논의에서 ‘청년고용 증진을 위한 노사정 합의문’은 도출되었지만 정작 ‘60세 정년’에 관한 합의는 불발된다. 경영계는 ‘60세 정년의무화’를 명기할 경우 합의 곤란하다고 밝혔고 마지막 18차 회의 때 ‘공익위원 권고문’만 나왔다. 권고문조차 노사 양측 동의를 받기에 원론적 내용에 머물렀다. “정년60세 도입이 불가피하다”고 서술할 뿐 “도입 시기는 종합고려”한다고 되어있다. 당시 회의에 참여했던 구성원 중 1인은 “긴 기간 동안 계속 만나 나름 노력도 많이 했는데 이것을 남기기 위해 그랬나 싶었다”며 아쉬움을 표하기도 했다.²⁴⁾

24) 인터뷰 참여자 D(2022년 11월 8일)

〈표 3-7〉 60세 정년제도 노사 합의 공식 회의체

회의체	노사정위원회 세대간상생위원회
일시	2012년 3월 9일 ~ 2013년 3월 8일 (총 18차)
구성	위원장1, 노 3인, 사3인 공익위원 8인, 정부관계자 5인 총 20인
결과	- 노사합의안 도출은 실패, - '세대간 상생고용을 위한 공익위원 권고문'만 있음

출처: 경제사회발전 노사정위원회(2013), 『세대간상생위원회 활동보고서』.

물론 노사 간 논의가 공식회체만은 아니다. 고용노동부가 주관해 2012년도 3월 28일부터 고용정보원에서 ‘고령사회 인력정책 포럼’이 전문가, 노사 관계자, 정부관계자가 참여해 열렸으며 1년간 지속했다.²⁵⁾ 국회에서 법안이 통과되는 시점에도 2013년 ‘장년 고용포럼’도 운영되었다. 공식 합의는 이루지 못해도 노사 상호 인식과 의견을 공유할 시간은 있었다. 그럼에도 일본 회의체에 비해 연속성이 없다. 노사 간 정년제도 합의가 가능한 회의체는 2013년뿐이었으며 이후 다시 공식 회의체는 발족하지 않았다. 2018년 경제사회노동위원회로 재편 이후에도 ‘회의체’가 아니라 2021년 ‘연구회’로 출범해 6개월 한시적 운영 후 종료되었다.²⁶⁾ 즉 한국에서 노사합의가 어려운 이유는 노사관계의 차이도 있으나, 합의는커녕 인식을 공유할 시간적 여유가 많지 않아서도 있다. 장시간 논의를 이어갈 안정적 운영체계도 취약하다.

상술한 회의체는 물론이고 포럼이나 회의 및 연구회는 노사가 들어간다는 점을 제외하고 인원 구성부터 의제선정까지 모두 연속성이 없다. 회의체가 만들어질 때마다 이름부터 새롭게 결정하고 의제 조정이 다시 시작되니 노사 상호 인식 공유를 확장하거나 합의를 지속해 법제도 실시 후 효과를 검토하거나 후속대책을 논의하기 어렵다.

나. 일본 노사정(공) 대화체와의 차이

회의 운영의 연속성이나 안정성의 문제만은 아니다. 한국의 노사정위원회가 일견 일본의 노동정책심의회와 비슷해 보이지만 그 구성과 운영방식, 국회에서 가지는 구속력이나 위상이 다르다. 이 차이는 노사 간 수용성과 양자의 교섭에 대한 유인의 차이를 가져올 수 있다.

25) 연합뉴스(2012년 3월 28일) “제1차 고령사회인력정책 포럼 개최”, 2022년9월21일(인터뷰 참여자 A)

26) 경제사회노동위원회 홈페이지 참고.

첫째, 인원구성에 차이가 있다. 일본의 심의회는 공익대표, 노동자대표, 사용자대표의 3자가 10인씩 동수로 구성된다. 또한 노사 간 ‘정상교섭’을 중시하기에 상대적으로 공익위원의 발언 자체가 적다. 노사는 대참자를 허용하나 공익위원은 어디까지나 전문가 개인 의견이라 보기에 대참도 불가능하다.²⁷⁾ 정부 측 관료는 회의를 운영하는 주체이지 회의 참석해 결정을 내릴 수 없다.

그런데 한국의 ‘세대간상생위원회’를 보면 위원장 포함 20인 위원 중 노사 대표자는 각 3인씩 총 6인뿐이었다. 정부위원이 5인이고, 공익위원이 8인, 위원장과 간사가 각 1인으로 구성되어 있었다. 정부는 대참도 가능했다. 회의체 구성 자체가 노사 간 정상 교섭보다 정부 주도로 결정을 내리거나 영향력을 발휘하기 용이했다. 지난 2018년 ‘노사 간 사회적 대화’를 표방하며 재편된 경제사회노동위원회의 경우, 본회의 18인 중 노사 대표는 각각 5인으로 10인, 공익위원이 4인이고 정부장관급 대표 2인, 경제사회노동위원회 위원장 및 상임위원 등 2인으로 구성되어 있다. 세대간상생위원회보다 경제사회노동위원회보다 나아졌지만 경사노위가 대통령사문기구 소속으로 위원장을 비롯해 회의에 참석하는 부처장관들이 행정부당파성이 강하다는 점도 고려할 필요가 있다. 회의체 구성 자체가 노사 간 당사자 정상교섭보다 행정권력 교체를 통해 자신들과 친화적인 정부 관료, 공익위원의 구성과 이들과 협력에 유인을 가지기 좋은 구조가 아닌가 고민할 필요가 있다.

둘째, 한국 국회 심의나 법안 발의는 노사 간 합의나 이들의 심의 내용을 토대로 삼는 관행을 찾기 어렵다. 일본 국회는 노사정심의회 결과를 토대로 국회에서 논의한다. 1990년대 이후 수상 직속 위원회가 주도하고 국회에서 삼자합의가 수정되며 ‘노사합의’가 약화되긴 했지만 그럼에도 아예 노사정 합의와 별도로 국회에서 논의하진 않는다. 노동성심의회가 ‘후생노동성’에게 자문을 취하는 합의를 거쳐서 ‘답신’을 만든 후 이를 토대로 국회에서 심의가 시작된다.

27) 諏訪康雄(2021), 「労働政策審議会—労働政策の形成過程における合議体の機能」『日本労働研究雑誌』2021年6月号(No.731). 물론 일본도 위와 같은 노사동수 심의회의 경우 일본도 노사합의가 쉽지 않다. 이에 일본도 노동시장 규제완화정책은 노동성 심의회를 우회해 수상 직속 규제완화 위원회를 만들고 노동대표는 소수만 참가시키기 시작했다. 규제완화위원회가 경연계 입장이 반영된 합의문을 만들어 다시 노동정책 심의회에 보내고 그 원안을 토대로 노동에게 불리한 합의를 강요하며 노동법 규제완화가 가능했다. 통상 1990년대 후반 이후 일본노동 정책결정 변화이자 노사정 대화의 약화로 거론된다.

그런데 우리 국회 기록을 검토하면 노-사간 공식 회의였던 ‘노사간세대대상생위원회’에 대한 언급이 없다. 노사정 회의체에 참여했던 전문가인 면접자D는 “노사합의안이 있었으면 국회에서 받아들이는 것이 좀 나았을 것이다”라고 밝히고 있으나 속기록에는 합의는커녕 노사 공식 이견조차 알 수 없다. 오히려 국회 기록에서 국회의원들은 “우리 노사가 그럴 수준이 아니다”, “노사자율로 맡기면 안 된다”는 발언을 하기도 한다. 즉 노사간 정상 교섭을 중요하게 여기지 않는다. 당시 국회 심의에 참여했던 보좌진(면접자B)도 노사정 협의 내용이 이슈가 되거나 국회 심사 근거가 되지 못했다고 설명한다. 결국 정년제도를 수용해 실제로 실시하는 노사 의견은 개별 국회의원이 약간씩 언급하는 수준이다.

국회 심의도 연속성이 없다. 2012년과 2013년 법 통과 당시 국회 심사가 집중되었을 뿐이고 이후 후속대책이나 효과를 검토하는 과정은 찾기 어렵다.

셋째, 정부영향력의 차이가 있다. 일본 노사공회의체에서 관료는 결정을 하는 주체가 아니고 사무국의 역할을 맡는다. 후생노동성 관료가 회의체 운영을 위해 일본의 재계와 노동 단체는 물론 정부 성청과 부서 내외 의견조정, 내각법제국의 의견조정, 여야 국회의원에게 설명하는 역할을 맡는다. 일본도 수상직속위원회를 통해 정부주도가 강력해진 것은 사실이다. 그럼에도 노동정책 심의회에서 관료들은 노사교섭을 중간에서 중재·조정하는 역할이 중요하다.

반면 한국 노사정협의체가 정부와 공익위원의 구성 비율이 높고, 국회 심의도 전적으로 고용노동부에 의존한다. 심의 상당 부분은 전문위원과 고용노동부 차관 등 관료 발제와 의견을 듣고 이에 대해 질문·의견 개선이 이루어진다. 그러다보니 노-사-정 회의체에 참여했던 노동조합 정책담당자도 관료의 역할을 중시한다.²⁸⁾

노사 스스로 정상교섭에 대한 유인이 낮다. 상호 양보하고 조정해 문제를 해결하거나 정치권과 공식채널도 중요하지 않다. 본인들에게 우호적 입장을 가질 수 있는 대통령의 당파성, 자기 입장에 우호적이고 주도적 관료와 비공식적 교섭이 정책결정과 집행에 유리할 수 있어서다.

28) 국회 심의 이전에 2011년 포럼을 주도하거나 법제화 이후 2013년 협의나 후속 조치를 마련한 고용노동부 관료의 이야기가 상당 부분을 이루었다.(2022년 9월 21일, 인터뷰 A).

일본은 세계 어느 나라보다 정책과정에서 ‘관료우위’ 국가로 분류된다. 일본정치학의 중요 쟁점은 일본을 통치하는 주체가 ‘관료인가 정치인인가’였고 1990년대 이후 일본 정치세력의 구호는 ‘(관료가 아닌) 정치주도’였다. 그런데 적어도 한국 정년제 과정과 비교하면 우리 행정부처의 영향력이 훨씬 강력하다.

다. 노사 간 정치적 교환을 법제도화

우리 법조문 자체의 문제는 아니다. 오히려 한국 법률은 노사 간 정치적 교환을 그대로 담고 있다. 노측에 유리한 조치인 “정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주”는 “그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.”라고 임금체계개편을 이른바 ‘임금피크제’를 명시한 것이다. 노동자가 고용연장 기회를 얻는 대신 사용자의 지불 능력 한계를 배려해 임금삭감을 허용하는 제도. 일종의 노사 간 ‘정치적 교환’을 제도화한 것이다. 물론 임금체계개편에 대해 아예 의무화하지는 주장에 대해 반대한 의원도 있었다. 그러나 노동계에 유리한 ‘정년연장’이 수용되는 대신, 경영계가 수용할만한 ‘임금체계개편’을 넣어야한다는 것이 여야 합의였다. 이것이 그대로 법률이 된 것이다.

흥미로운 점은 일본에 ‘임금피크제’라는 용어 자체가 없다.²⁹⁾ 법조문 자체에 임금체계개편을 의무화를 명시하지 않을 뿐 임금조정이 없다는 의미는 아니다. 일본 노동자의 임금은 50대 전반까지 임금이 상승하다 60세까지 횡보하는 등 조정이 있다. 즉 임금피크제는 없지만 고용연장과 임금삭감이란 노사 간 교환은 자연스럽게 이루어진다. 정년 전 삭감 수준은 60세 이전에 총액 대비 10~20% 수준이다. 60세 정년 이후 재고용 시점에는 임금이 30~40% 수준으로 대폭 하락한다.³⁰⁾ 한국의 임피제처럼 60세 정년 이전에 임금이 급격하게 저하되는 것은 아니다. 후술하겠지만 60세를 넘어 임금이 75% 이하로 하락하면 공적 급부를 통해 일정 부분 보존 받는 제도가 있어 노동자의 급격한 생활 하락이 방지된다.

한국도 고용보장 조건으로 임금감액 제도는 노-사 합의를 거치도록 되어있다. 그러나 현실에서 노사 간 합의 수준이 높지 않다. 법제화 시기에 맞추어 사용자가 정년제를 도

29) 이 점은 이호창(2015)의 연구는 물론 이번 연구작업의 일본전문가 오학수 전문가세미나에서도 똑같이 확인할 수 있었다.

30) 일본의 정년제 시행 이후 임금조정에 대해서는 이호창(2015) 연구에 자세히 서술되어 있다.

입하는 대신, 노동자에게 임금삭감을 강제한 경우가 많다. 임금삭감 연령도 56~57세 이고, 금융업의 경우 임금감액 수준이 30% 이상인 경우가 40% 이상이다.³¹⁾

임금피크제는 노동계에서 쟁점이 되었을 뿐 아니라, 제도시행 후 효과에 대한 의견도 엇갈린다. 임금피크제가 정규직의 평균 근로기간, 고령자의 구성 비율 등을 높이는 효과가 있으며(최혜지 외 2016; 임옥빈 외 2017; 장용선 외 2016), 정년연장만 하는 경우보다 정년연장과 임피제를 같이 이루어지는 경우가 청년층 고용에 부정적 영향을 미치지 않는다는 분석(김경수 2019)도 있다. 그러나 임피제 대상 노동자 개인의 정체성이 위협받고, 소외감을 가지는 등 직무만족도에 영향을 줄 수 있고, 사측이나 조직 내부에서도 임금피크대상 노동자를 잉여인력이나 곧 떠날 사람으로 인식하는 경향 등의 부정적 영향(허욱·구자숙 2019; 이수경 외 2018;2019)도 꾸준히 제기되었다.

구성원의 수용성이 떨어지니 임피제의 연령차별의 요소나 노사합의에 대한 절차적 정당성을 문제삼는 소송도 계속되었다. 금융권은 법제화 이전 노-사 합의로 정년연장과 임금피크제를 수용했으나, 이후 정년이 60세로 법제화되며 임피제 진입 연령인 56(57)세가 실제 퇴직연령이 되는 등 오히려 조기퇴직의 근거가 되고 있다. 현재 은행권을 중심으로 <시니어노조>를 비롯 제2 노조가 탄생하고 소송을 주도하고 있어 노-사뿐 아닌 노-노 갈등의 원인이기도 하다.³²⁾ 2022년 5월에는 대법원에서 처음으로 '임금피크제 무효' 판결이 있었고 이후 줄소송이 예고되는 등 더 많은 사업장에서 분쟁이 지속되고 있다.³³⁾

31) 고용노동부, 「사업체노동력조사」부가조사 2020년

32) 자세한 내용과 이를 다루는 참고문헌은 정혜윤 외(2021) 참고.

33) 연합뉴스(2022.5.27.) "노동부, 대법원판결, 정년유지형 임금피크제 모두 무효'아냐"

제3절

정부의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 일본정부의 정년연장 지원제도

가. 개인에게 지급하는 임금보조제도

일본정부는 정년제 정착화를 위해 노사가 상호 인센티브가 있을 제도를 개발해왔다. 노동자 개인에게 임금을 보조해주는 고령자고용계속급부가 대표적인 제도이다. 수급대상은 고용보험에 가입 기간이 5년 이상인 60~65세 노동자로, 60세 이후 임금이 60세 시점과 비교해 75% 미만인 노동자이다. 가장 많은 기업이 활용하는 제도이다.³⁴⁾ 기업은 고령노동자를 계속 고용해 인건비 부담을 덜 수 있고, 노동자도 일부 줄어든 임금 대신 보조금을 수령해 생활 안정을 도모하고 근로 의욕을 높일 수 있다. 즉 노사 모두 인센티브가 있다. 1995년에는 급부액은 임금의 25%였으나 2003년부터 15%로 줄었으며 2025년에는 10%로 축소 예정이다.

〈표 3-8〉 고령자계속고용급부 제도

	2003년 개정 이전 (95년 7월 4일 생김)	2003년 개정 이후 (같은 해 5월 시행)
급부율	임금의 원칙적으로 25% ※ 임금과 급부액의 합계가 60세 임금 대비 • 80-85% : 급부액은 반감 • 85% 이상 : 지급하지 않음	임금의 원칙적으로 15% ※ 임금과 급부액의 합계가 60세 임금 대비 • 70-75% : 급부액은 반감 • 75% 이상 : 지급하지 않음

출처: 렌고(2022.7.21.), 『국회미래연구원 (비공개)세미나 발제문』, p.29.

34) 78%의 기업이 제도를 인지하고 있으며, 63.6%가 이용함. 労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』, No.198. P.94.

나. 처우개선의 한계를 보완하는 제도

위 제도가 중요한 이유는 일본 고령자 간 임금 격차나 처우개선에 한계가 있어서다. 60세 정년 이후 일하는 사람에게(근무형태를 구분하지 않음) 정년 전과 임금을 비교한 결과 ‘임금이 감소했다’가 71.5%로 7할을 차지. ‘임금이 별로 변화하지 않았다’가 21.0%를 차지한다. 특히 남녀별로 보면 남성은 ‘임금이 감소했다’ 78%로 8할 차지, 여성은 57.8%로 6할을 차지하는 것으로 나타났다.³⁵⁾

임금삭감 수준을 알아보면 41~50% 삭감된 노동자가 전체 4명 중 1명으로 제일 많고, 다음으로 21~40% 혹은 51~60% 정도 삭감된 노동자가 많은 것으로 나타났다.³⁶⁾

전체적으로 60세 넘어 일하는 노동자의 임금은 60세 시점(월급) 대비 평균 60~70% 수준인 것으로 나타났는데, 특히 정년연장보다 일단 퇴직해 재고용된 경우에 임금 하락 폭이 더 크다.

사실 일본에서 2019년부터 ‘동일노동 동일임금’(노동계약법제 21조, 균등대우규정)이 실시되고 있어 정년퇴직 후 재고용된 촉탁 사원에게 정규직과 임금이나 노동조건에서 차이가 있으면 법규위반의 소지가 발생한다. 수차례 소송이 이어지며 판결이 잇달렸는데 법원은 고령자와 재직자 간 임금 차별을 어느 정도 정당하게 여긴다. 최고재판소는 정년퇴직 후 재고용은 노동조건의 차이가 생기는 것 자체는 불합리하지 않으나, 퇴직 시기 임금의 60% 이하일 경우에 불합리하다 판결했다.³⁷⁾ 즉 정년 이후 같은 업무를 수행하는 고령자에게 60% 정도 이상 임금 지급이 마지노선이다.

그 밖에 65세 고령자를 계속고용을 촉진하기 위해 기업에게 제공하는 보조금 및 고령자고용을 촉진하기 위한 컨설팅 제도, 모범적으로 고령자고용을 실현하는 기업에게 표창하는 제도가 있다.

35) 労働政策研究・研修機構(2020) 『60代の雇用・生活調査 調査シリーズ』 No.199,p.46.

36) 労働政策研究・研修機構(2020) 『60代の雇用・生活調査 調査シリーズ』 No.199,pp.249-250.

37) (原昌登, 「相違に関する不合理性判断のあり方-名古屋自動車学校事件を手がかりとして-」, 『成蹊法学』 94, pp.189-209.

〈표 3-9〉 일본의 주요 고령자고용 지원제도

노동자 지원	고령자고용 계속 급부	- 60세 도달 시점에 과거 대비 임금이 75% 미만으로 감소할 경우 일정한 요건을 만족시키는 자에게 지급하는 보조금
기업 지원	특정구직자 고용개발 조성금	- 65세 이상 이직자를 헬로워크(공공 직업소개센터)에서 소개하도록 해, 사업주가 소개받은 노동자를 1년 이상 계속 고용할 경우 지급하는 보조금
	65세 초과 고용추진 조성금	- 65세 이상으로 정년을 연장하는 등 고령자의 고용 관리 제도를 정비하거나, 고령의 계약직을 무기고용으로 전환하는 사업주에게 지원하는 보조금
	노동이동지원조성금	- 재취업대상자가 이직 후 3개월 이내, 무기고용으로 계속 고용이 확실한 사업주에게 지급하는 보조금
컨설팅	고령·장애·구직자 고용지원기구의 고령자고용 여드바이저에 대한 상담과 조언	- 기업실정에 따라 정년제도·계속고용 제도의 제한 및 조건을 정비하고 지원하기 위해, 고령자고용에 전문적 실무능력을 가진 경영노무컨설턴트·중소기업진단사·사회보험노무사 등이 컨설팅하거나 상담 및 조언 - 도도부현 지부가 전국에 배치
표창	고령자고용 우량기업의 표창	각 현마다 모범적 '70세 현역 사회'를 실현하는 기업을 표창

출처: 일본후생노동성 홈페이지

다. 재직노령연금의 조정으로 연금의 재분배기능 강화

우리 국민연금에 해당하는 일본 후생연금의 수급연령은 정년과 연계되어 단계적으로 상승했다. 노동자의 노후생활의 급격한 하락을 방지할 수 있다. 그런데 단계적으로 수급연령 인상을 피하니 노동자 중 임금과 연금을 동시 수령하는 경우가 발생하는데 이를 '재직노령연금'이라고 한다. 정부는 임금과 연금을 이중으로 수령하는 노동자들에게 연금의 일부를 지급 정지하도록 하고 있다.

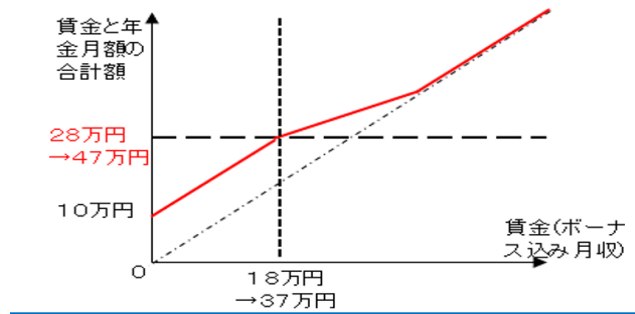
60세 이상 후생연금 수급권자가 재직 중일 경우, 임금(보너스 포함)과 연금의 합계 월수령액이 60대 전반에는 28만 엔, 65세 이상이면 47만 엔을 넘는 경우, 연금액의 전부 혹은 일부를 지급 정지하도록 제도가 설계되었다.

물론 '재직노령연금'이 연금수령액이나 임금이 높은 생활자의 근로 의욕을 떨어뜨릴 수 있다는 비판도 있다. 그럼에도 내각부의 조사에 의하면 60대 후반에 재직노령연금제도가 취업 선택에 미치는 영향이 적지 않고 폐지시 오히려 고소득자가 우대될 가능성도 있다. 또한 제도를 실시하는 편이 연금재정에서 60대 전반에는 약 4800억 엔, 65세 이

상은 약 4100억 엔을 절약할 수 있는 것으로 추계된다.

해당 제도는 연금의 재분배 기능을 강화하면서도 재정을 건전화하는 의도가 있다. 2022년 4월부터는 생활수준의 상승을 고려해 28만엔에서 47만 엔이 넘을 경우로 변경되었다. 아울러 제도 자체가 단계적으로 65세로 연금수급 연령 인상을 뒷받침하는 제도 이기에 2025년에 완료 예정이다.

※ 연금액을 10만엔으로 가정



출처: 렌고(2022.7.21.), 『국회미래연구원 (비공개)세미나 발제문』, p.30.

[그림 3-1] 일본의 재직노령연금제도

위와 같이 후생연금과 고령자계속고용급부 등 공적연금제도가 존재하니 일본 60대의 생계유지를 위한 주 수입은 임금수입보다 공적연금 제도가 조금 더 비율이 높다. ‘본인의 공적 연금’(63.5%), ‘본인의 임금 등 수입’(47.9%), ‘배우자의 공적 연금’(42.4%), ‘배우자의 임금 등 수입’(33.4%), ‘저축’(18.5%)(복수응답)으로 공적연금이 주요 부분을 차지한다.³⁸⁾

일본 고령자는 공적 연금과 근로 수입으로 한국에 비해 비교적 생활이 안정적이다. 60대 가구의(2019년 5월 기준) 평균 세대 수입은 35.5만 엔이고 생계비는 평균 25.6만 엔으로 나타났다.³⁹⁾

38) 労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査 (企業調査)』, No.198.P. 64.

39) 労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査 (企業調査)』, No.198.p.67.

2 한국정부의 정년연장 지원제도

가. 노사에게 유인이 낮은 정부 지원제도

한국도 중소·중견기업에게 고용을 촉진하고 장려하는 지원제도가 있다. 대표적으로 고령자계속고용장려금, 고령자고용지원, 신중년 적합직무고령장려금이다. 최대 월 30만원 수준으로 고령자고용을 촉진하기에 지원액수가 낮고⁴⁰⁾ 시행사업에 따라 중소기업 사업과 겹쳐 사업집행률이 떨어진다는 지적도 있다.⁴¹⁾ 그 밖에 고령자 일자리를 공적으로 소개하거나 인력 수급을 활성화하기 위한 사업으로는 중장년일자리희망센터, 생애경력설계서비스, 고령자인재은행, 신중년경력형일자리 등이 있으나 열악한 고령자일자리 시장을 개선하거나, 재취업을 위한 공급과 수요 조정에 큰 역할을 한다 보기 어렵다.

〈표 3-10〉 한국의 대표 고령자고용지원제도

고령자계속고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> - 중소·중견기업들이 정년 이후 계속고용제도를 도입하거나 시행하는 사업주를 지원하는 제도 - 1인당 월 최대 30만원으로 최대 2년 - 지원 규모가 다소 확대(21년, 2,274명 → 22년, 3,000명)
고령자고용지원금(신설)	<ul style="list-style-type: none"> - 60세 이상 고령자를 고용하는 중소기업에게 추가채용 인건비의 일부를 지원하는 제도 - 고령자 수가 이전 3년보다 증가하는 중소기업에 대해 1인당 분기별 30만원 지급 - 2020년 54억, 6000명에게 지급
신중년 적합직무 고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> - 만 50세 이상 구직자를 신중년 적합직무에 채용하는 사업주에게 인건비를 지급 - 노동자 1인당 최대 80만 원으로 최대 1년 지급

출처: 고용노동부 홈페이지 정년관련 정책 위주로 재구성

우리와 일본제도의 가장 큰 차이는 노동자 개인이 수급하는 제도가 없다는 점이다. 물론 일본의 급부제도도 5년 이상 가입해야 한다. 비정규직이나 근로기간이 짧으면 아예 수령하지 못한다. 기업이 재고용시 보조금을 고려해 임금을 깎는다는 비판도 있다. 그럼에도 기업은 인건비에 부담을 덜고 노동자는 퇴직 후 급격한 생활하락을 방지할 수

40) 2020년 6월 11일 중소기업중앙회의 실태조사에 의하면 '고령자계속고용장려금'에 대해 기업들은 적어도 1인당 월 58만원 정도 지급이 필요하다 답변함. 중소기업중앙회 보도자료 (2020년 6월 11일)

41) 서울신문 2020년 8월 10일

있다는 장점이 있다. 반면 한국 정부는 기업에게 정년연장을 외재적으로 강제했으나 특히 대기업은 고용 기간연장을 유인할 제도가 거의 없다. 노동자 개인도 퇴직 후 최소 생활을 보호할 수 있는 수단이 없다. 결국 정부가 사측은 정년연장을 노측에는 임금체 계개편을 받아들이도록 강제했지만 이들이 제도를 수용할 인센티브가 희박하다.

나. 공공부문에서 제도를 강제하며 분쟁 야기

한국 정부의 정책 성격을 알 수 있는 것은 공공부문에서 제도 실시 과정이다. 공공부 문이야말로 정년연장의 혜택이 주어지는 공간이다. 그런데 업종별로 그 실태를 비교하 면 오히려 구성원의 제도 수용성이 높지 않다(박명준 외 2015; 정혜윤 외 2020). 그 이 유는 2013년 법제화 이후 정부가 정년60세와 임금피크제 도입을 강제해서다. 구성원 이 결과를 수용하려면 절차공정성(Procedural fairness: Joel Brockner 2002; 허욱·구 자숙 2019)이 중요하다. 조직 구성원은 절차공정성이 높다고 인식할수록 결과를 받아 들 이는 반면, 떨어지면 수용하지 않을 가능성이 높아진다. 민간은 노사합의로 임피제를 수용하거나 아예 도입하지 않은 사업장도 많다. 사업장에 따라 제도취지에 맞게 노동자 는 고용기간을 연장하고 사용자는 인건비부담을 줄이며 노사가 서로 이득을 꾀한 경우 도 있다.

공공부문에서 불협화음은 정부의 제도 취지 자체의 문제만은 아니다. 고령자 정년을 연장하며 일부 임금을 깎고, 임금만 깎는 것은 차별의 요소가 있어 ‘임피제 적합 별도업 무’를 부여했다. 정년연장이 청년채용에 가져올 부작용을 최소화하고자 임피제로 절약 한 임금만큼 청년고용 비율을 지정했다. 문제는 이 모든 절차가 기관 자율성이나 충분 한 합의 시간 없이 일시에 강제했다는 점이다. 공공부문 중에는 이미 정년이 연장되거 나 60세를 넘는 사업장도 있었다. 그런데 정부가 제도를 강제하니 정년연장의 효과 없 이 임금삭감만 받아들인 경우도 있다. 국책은행같이 기관 특성에 따라 정년 전에 명예 퇴직해 인력순환을 유도한 곳도 더 이상 자율성을 발휘할 수 없었다. 단기간에 기관평 가를 위해 만든 ‘임피제 적합업무’는 조직에서 불필요한 업무인 경우가 많았다. 임피제 노동을 수행하는 당사자는 주변화된 직무수행으로 자존감이 하락하고 정작 조직의 실 무인력은 줄어들었다. 더욱이 기재부 총액인건비 예산이 묶여있어 청년채용 인원이 할 당되니 실무인력의 수당을 삭감하는 식으로 대응해야했다. 그로 인한 세대 및 노노 갈

등도 적지 않다.⁴²⁾ 정부가 사회 전체생산과 노동, 연금과 노후 빈곤 등의 전반의 문제로 이해하지 못하고 임금을 단순히 비용으로 인식해 물리적이고 경직된 대처를 했다는 평가는 타당한 부분이 있다.⁴³⁾ 정부는 오히려 공공부문에서 민간과 시장을 유도할 수 있는 모델을 제시하지 못했다. 제도 자체보다 정부가 이를 시행한 과정이 급격했고 일방적 지침에 의해 방침을 강요하며 구성원의 자율성이 떨어지기 때문이다.

다. 연금제도와 정년제도의 괴리

일본고령자에 비해 현재 한국의 고령세대는 공적연금(국민연금, 사학연금, 군인연금, 공무원연금, 기초연금 등)은 물론 개인연금 포함 연금소득의 비율이 낮고 액수도 낮다. 통계청의 2022년 5월 경제활동인구조사 중 고령층 부가조사 결과에 의하면, 60-79세 까지 연금 수령자 비율은 전체 고령자 중 66.1%(725만 9천명), 월평균 연금 수령액은 69만원, 월평균 25~50만 원 수령자도 44.4%에 이른다. 150만 원 이상 수령하는 사람은 전체 수령자 중 10.7%에 불과하다. 더욱이 해당 조사는 연금 종류를 구분하지 않은 조사이다. 65세 이상 고령자의 70%에게 지급하는 기초연금 수급자가 다수를 차지할 것이기에 전반적 공적 연금의 수준이 낮다고 볼 수 있다. 이는 우리 국민연금제도의 출발이 늦었기 때문이기도 하다.

그럼에도 더 큰 문제는 국민연금 수급연령 상향조치와 정년이 연계되지 않았다는 점이다. 현재 2014년부터 국민연금 수급연령이 60세에서 1년씩 단계적으로 늘어나 2033년이 되면 전 국민의 수급연령이 65세로 상승한다. 현재 60세 정년제를 지속할 경우 국민 전원이 '소득 크레바스(Income Crevasse)', 이른바 연금기간까지 소득이 없는 기간이 발생한다.

60세 정년제가 논의된 2012년 국회에서 연금수급 연령에 대한 언급이 있었다.

“이명박정권 초 정부는 연금수급연령과 정년을 맞추라는 의견을 보건복지부와 고용노동부가 가졌던 것으로 아는데, 왜 정년에 반대하는가, 연금수급연령과 맞추어야 한다.”⁴⁴⁾ 그러나 더 이상 논의는 진전되지 못했다.

42) 임피제의 고용연장 효과나 청년채용의 효과에 대해서는 논쟁이 분분하다. 그러나 임피제 경험에 대한 질적 연구는 거의 논쟁의 여지가 없을 정도로 유사한 문제를 지적하고 있다.

43) 인터뷰 참여자 B(2022년 11월 4일)

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한일 양국의 정년제도화 과정을 비교하면 차이가 분명하다.

일본의 정년제는 ‘노력의무’에서 ‘법적 의무’, 대상자 ‘한정’에서 ‘확장’으로 단계적·점진적으로 20~30년에 걸쳐 도입되었다. 후생연금도 수급연령 정년과 연계되어 단계적으로 늘어났다. 반면 한국에서 2012년부터 국회 심의가 집중되었고 2013년에 통과되어 3년 후 바로 실시되며 비교적 제도화 속도가 빠르다. 일본에서 법적의무가 되기 이전 ‘노력의무’과정에서 이미 기업에서 90% 이상 실시하고 있었지만 한국에서는 ‘권고조치’가 실제 작동하는 수준이 낮아 법으로 의무를 강제했다.

일본은 개별 노사가 단계적이고 자율적으로 시기와 임금조정 방식을 선택했다. 그 이유는 노-사-공 3자 합의체에서 노사의 상당한 정상교섭이 이루어져서다. 정부는 회의를 운영해 노사교섭을 중재하고 공익위원은 발언이 많지 않다. 회의체 자체가 수십 년에 걸쳐 연속되기 때문에 노사는 긴 시간 합의를 진행해 다양한 선택지를 단계적으로 허용하는 형태로 합의할 수 있었다. 한국도 노-사-정-공 합의체에서 논의가 이루어졌지만 합의문 도출에 실패했다. 뿐만 아니라 공식 합의기구는 2013년 뿐이다. 포럼과 연구회 등도 운영되었지만 구성과 의제가 계속 바뀌며 논의를 축적하지 못한다. 또한 위원회 구성부터 정부관계자와 공익위원의 숫자가 2~3배 많아 정부가 주도해 정책결정을 하기 쉽다. 국회 역시 노-사 합의를 토대로 심사하는 관행이 없다. 법조문 자체에 노사 합의를 조정하는 내용을 담고 있지만 일시에 강제하며 구성원의 수용성을 높이지 못했다.

일본 정부는 정년제도 정착을 위해 노사가 상호 인센티브를 가질만한 제도를 개발해 왔고, 대표적으로 정년 이후 임금이 75% 이상 삭감되는 노동자는 일부 수급을 받을 수 있다. 사용자는 인건비 부담을 줄이는 대신 노동자는 급격한 생활하락을 방지할 수 있다. 또한 후생연금을 임금과 동시에 수령해 일정 소득을 넘을 경우 일부 연금수급을 정지할 수 있다. 연금의 재분배기능을 강화하는 한편 재정 건전화에 위해서다. 일본의 고

44) 환경노동위원회 고용노동법안심사 소위원회 회의록(2012년9월18일), p.23.

령자는 공적연금과 임금소득을 통해 한국에 비해 안정적 생활을 영위할 수 있다.

한국은 정년의무화를 통해 사측에는 정년연장을 노측에는 임금피크제 등을 임금체계 개편을 강요했으나 외재적·강제적 제도로써 성격이 강하다. 노사가 수용할만한 유인이 있는 정부정책은 많지 않다. 중소기업에 지원하는 액수가 낮고 대기업은 아예 고령자고용을 촉진할 제도가 없다. 노동자 개인의 생활을 보호할 직접급부 제도도 없다. 정부는 공공부문에는 정년연장과 임피제의 형식과 내용을 기관자율성 없이 일시에 강제하며 조직 내 분쟁을 야기하기도 했다. 정부 시책은 민간과 시장에서 좋은 모델이 되지 못한 것이다.

종합하면 일본에서 정책은 노사 간 행위 조율을 돕는 내재적 기능을 하고 ‘법적 의무’란 일종의 최종 선언이다. 정부는 노사 간 안정적 합의를 유도하고 그 과정을 축적한다. 정책도 양자에게 양자의 합의를 유인할 만한 제도가 중심이다. 반면 한국에서 노사합의가 취약할 뿐 아니라 정부도 국회도 애초에 노사 간 정상 교섭을 중요하게 여기지 않는다. 법안에는 노사합의나 정치교환이 담겨있지만 조정보다 강제하려는 의도가 있다. 정부가 외재적 규율자로서 기능하고 그 부작용이 겪는 부분은 공공부문이다. 공공기관에서 경직되고 자율적이지 못한 제도 운영을 하며 민간에서 운영의 좋은 모델 제시에 실패하고 있다.

〈표 3-11〉 한국과 일본의 정년정책 제도화과정의 특징

제도의 역사와 특징	일본	<ul style="list-style-type: none"> ▲ ‘노력’의무에서 ‘법적 의무화’, 대상자 ‘한정’에서 ‘확장’으로 단계적, 점진적 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 60세 정년제 의무화, 65세 계속고용의무제도 모두 20~30년에 걸쳐 시행 - 법적 의무화 이전 99% 이상 기업에서 실시 ▲ 후생연금수급연령과 단계적 인상과 정년 연령의 연계 <ul style="list-style-type: none"> - 정액부분부터 단계적 상향 조치해 완료 후, 임금생활자의 수급액 대부분을 차지하는 보수비례부분의 수급개시 연령을 상향조치. 여성은 남성보다 5년 늦게 조치
	한국	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 60세 정년제는 국회에서 2012년에 논의 시작, 2013년 국회에서 통과되고 2016(2017)년부터 실시되며 일본보다 정책 결정 속도가 빠르고 전면적 <ul style="list-style-type: none"> - 17대와 18대 국회에서 ‘60세정년제’가 처음 발의되었으나 논의가 거의 없이 폐기 후 19대 국회에서 여야 의원들이 5건을 발의 - 박근혜후보의 대통령공약이자 2012년 4월 총선에서 양당 공약으로 추진 동력이 생김. ▲ 기업에게 권고조치가 있어도 실제 규범 수준이 낮음 <ul style="list-style-type: none"> - 1991년부터 일본의 노력의무화와 비슷한 ‘권고 조치’가 있었으나 300인 이상 사업장의

		<p>20%가 제도 자체를 도입하지 않았음. 300인 미만 사업장은 정년제 자체가 없는 경우가 84%, 있어도 60세 정년제는 7%에 불과했음.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기업에게 '60세 정년'을 '법적의무'로 하는 대신 임금체계개편을 가능하게 해주면 노동자의 주된 일자리 기간이 늘어날 것이란 여야 공통의 기대가 존재
대표 체계에서 정책 과정의 차이	일본	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 개별 노사가 자율적으로 제도를 시기와 방법을 다르게 도입했고, 대다수 노사가 이미 실시한 이후 법적 의무가 되어 법이란 최종적이고 선언적 의미를 가짐. - 성장산업이고 정년연장 대상자가 많지 않은 기업은 1970년대에 60세 정년제를 실시하고 임금억제도 크게 않았음. 반면 고령자인건비 부담이 있는 사업장은 시기를 늦추거나 임금억제하는 형태로 1990년대 초에 도입 ▲ 각각 10인씩 노-사-공 동수로 구성된 심의회에서 삼자합의 후 국회에서 이를 토대로 논의, 노사 정상 교섭이 중심으로 공익위원은 발언이 적고 정부는 회의체 운영의 실무 주체 - 파견법, 노동법의 규제완화과정에 비해 회의체 파행 현상은 없음 - 회의체가 수십 년에 걸쳐 계속 운영하며 합의를 축적하고 후속대책을 논의 ▲ 정부는 65세 정년연장에 대한 의지가 있었지만 심의회 노사 합의에 의해 여러 선택지와 대상자를 단계적으로 포괄하는 형태로 합의해 제도를 실시 - 임금조정에 대해 법조문에서 명시하지 않았고 '임금피크제'라는 용어도 없으나 50대 중반 이후 임금이 정제, 정년 후 재고용 시 임금조정은 자연스럽게 이루어짐
	한국	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 2012~2013년 세대간상생위원회에서 노-사-정-공간 18차에 걸쳐 회의가 열렸으나 합의안 도출에 실패 - 공식 위원회는 1회 뿐이었고 이후 포럼이나 연구회 등도 있었으나 구성과 인원, 의제 조정에서 연속성이 없음. - 합의는 물론 노사 간 인식을 공유할 시간이 적고, 논의체가 안정적이지 못해 후속대책이나 논의 진전이 어려움. ▲ 위원회는 20인 중 노-사 동수를 합친 인원보다 정부관계자와 공익위원의 숫자가 2배 이상 많음. 정부가 주도성을 가지고 방향 및 결정 등 영향력 행사가 용이 ▲ 국회는 노-사-정 합의(심의) 내용에 대한 구속력 없음. 이를 토대로 논의하는 관행이 없어 아예 국회에서 심의가 새롭게 시작하고 심의도 연속적이지 않음. ▲ 노-사 협의체는 물론 국회 심사과정도 부처에 의존적이고 이들의 영향력이 절대적, 이에 노사 상호 교섭보다 우호적 입장 가진 대통령실이나 관료와 접촉을 선호 ▲ 사측에 정년연장을 노측에는 임금체계개편(임금피크제)을 수용하도록 법조문에 노사 간 정치적 교환을 아예 제도화(법조문화)했으나 실제 구성원의 수용성이 낮아 소송 등 계속 조직 분쟁의 원인으로 작동
정부 역할	일본	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 정부는 정년제도 정착화를 위해 노사가 상호 인센티브가 있을 만한 제도를 개발 - 고령자고용계속급부: 60세 이후 75% 이하로 임금이 떨어진 노동자 개인에게 임금을 보조해주는 제도로 가장 노사가 가장 많이 알고 활용하는 제도, 기업은 고령노동자를 계속 고용하는 인건비 부담을 덜고 노동자는 갑작스러운 생활 수준 하락을 방지 - 재직노령연금: 후생연금과 임금을 동시에 수령하며 합계액이 일정 액수 이상이면 연금 지급중지를 피해 연금의 재분배기능 강화와 재정전전화를 시도 ▲ 60대 고령자는 후생연금과 고령자계속고용급부 등 공적연금 소득이 임금수입보다 조금 더 높은 비율을 차지함. 한국고령자보다 비교적 생활이 안정적

한국	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 정부가 노사에게 제도를 외재적으로 강제했지만 이를 수용하고 유인할 정책이 취약 <ul style="list-style-type: none"> - 중소·중견기업에만 고용을 촉진하고 지원금 제도가 있으며 지원액수가 낮고 다른 중소기업 지원금과 중복 - 대기업은 고령자고용을 촉진할 제도가 없음. - 노동자 개인이 정년관련 제도를 통해 직접 지원받는 제도가 없어 퇴직 후 생활에 대한 공적 보호수준이 낮음 ▲ 공공부문의 경우는 정년60세와 임금피크제를 일시에 강제하며 오히려 분쟁의 원인 <ul style="list-style-type: none"> - 제도 자체보다 기관 자율성이나 합의시간 없이 공공부문 '기관평가'와 예산억제를 이유로 제도를 일시에 강제하며 부작용이 발생 - 구성원의 제도 수용성이 떨어져 민간과 시장을 유도할 모델을 제시하는 데에 실패 ▲ 국민연금 수급연령과 정년연령이 연계되지 않아 법적 정년퇴직 이후에도 소득이 없는 기간이 발생해 2033년에는 국민전원이 최소 5년의 소득 공백이 발생 <ul style="list-style-type: none"> - 2012년에도 국회에서 정년제도 심의 중 연금이 있기는 하나 사회안전망과 정년제도의 연계는 별다른 쟁점이 되지 못함. ▲ 공적연금은 물론 개인연금 포함해도 고령자 중 수급자도 66%에 머무르고 액수 수준도 낮아 고령자의 생활안정에 기여하지 못함.
----	--

제4장

결론

제1절 발견점

제2절 향후 과제

제 1 절

발견점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회는 시민을 대신해 법률을 제정하고 행정부를 감시 견제하는 기능을 수행한다. 하지만 생활세계를 비롯한 시민생활을 모두 법률로 다루기 어렵다. 법제정을 위해 다양한 이해관계를 수렴하고 정당 간 협상을 해야하나, 다루는 분야가 방대해 세부 사항을 모두 국회에서 결정할 수 없다. 아예 법률제정 범위 밖이거나 의회에 관할권이 없거나 국회 일정에 맞추기보다 시장에 맞춘 빠른 대응이 필요한 문제도 있다. 정부가 행정적으로 문제를 해결할 부분도 있으나 관료 역시 행정 업무에서 전문가이지 이해관계자의 이익을 수렴하고 조정하는 정치 행위에 한계가 있다(정병기·도모연, 2015, pp.19-20). 이럴 때 이해관계자들이 직접 문제 해결에 참여해 공동으로 정책을 결정하고 집행하는 기제가 바로 ‘코포라티즘 정치’이다. 코포라티즘이란 이해관계자 민주주의로 시장이나 민간기업의 효율성의 논리를 위해 참여에 의한 민주적 수렴보다 효율성 있는 민간행위자에게 분권화로 문제를 해결하려는 거버넌스(governance)이론과 구분된다. 코포라티즘은 시민사회의 자발적으로 조직된 이해관계자들에게 일종의 대표성과 권한을 부여해 이해관계자들이 직접 참여와 협의 및 합의를 보장하는 결사체 민주주의이자 합의민주주의이다.

고령화 속도가 빠르고 공적 복지가 상대적으로 취약한 아시아국가에서 고령자 고용 기간 연장은 공동체 전체의 문제이자 노사나 청년이나 고령자 간 이해관계가 충돌할 수 있는 쟁점이다. 그러므로 이해관계자가 직접 문제 해결에 참여해 공동으로 정책을 결정하는지 여부는 코포라티즘이란 주제에 적합한 의제이다.

이 글은 2016(2017)년부터 실시된 정년제도의 효과나 구성원 수용성을 제도자체만 아니라 정책과정에 있다고 간주하고 일본과 비교분석을 수행했다. 그 일환으로 양국의 현행 ‘60세 정년제’의 고용 보호 수준과 기업규모별 시행 수준의 차이를 알아보고, 제도화 역사와 특징, 정치대표체계와 이익대표체계에서 정책과정, 정부 역할의 차이를 검토했다.

첫째, 일본의 정년제는 제도 도입과 시행 속도가 느리고 점진적이다. 60세(65세, 70세)정년제는 노사 상호 선택지를 가질 수 있는 형태로 단계적이고 점진적으로 진행되었다. 노-사-공 회의체에서 지속해 논의되고 합의되면 정책안이 국회에서 수렴되는 형태로 정책과정이 진행되었다. 제도를 논의하는 노-사-공 삼자 협의체가 노사 간 정상교섭을 유도하도록 운영될 뿐 아니라 장기간 의제를 다루니 합의가 진전되고 후속대책이 논의된다. 정년제도는 따라서 제도가 법적 의무가 되기 전 기업 상당수는 이미 제도를 수용하고 법률제정은 최종 선언의 의미를 가진다.

반면 한국 정년제는 도입과 시행속도가 일본에 비해 빠르고 논의과정은 불연속적이다. 노사합의 수준이 낮고 여야가 법조문 자체에 양자를 조정하는 조항을 명시했다. 노사정 논의가 있기는 했으나 합의가 불발되었을 뿐 아니라 회의체가 연속성이 없고 국회도 노사정 논의를 존중하는 문화가 없다. 이후 2012년 대통령과 양당의 선거공약으로 등장하며 1년 내 국회에서 심의가 이루어졌고 본회의 통과 3년 후부터 실시하기로 해 일본에 비해 논의과정이나 시행 속도가 빠른 편이다. 법조문 자체에 노사합의를 조정하려는 의도가 있으나, 제도 자체를 강제하며 오히려 분쟁 요소가 된다.

둘째, 일본보다 한국 정부의 정책영향력이 강하다. 일본 정부도 정책방향을 가지고 있지만 노사 간 정상교섭이 우선이다. 최종합의문은 선택지가 다양하고 단계적이다. 정부는 노-사 간 상호 인센티브가 있는 제도를 운영한다. 대표적으로 '고령자계속급부'제가 있다. 사용자는 인건비 부담을 덜며 고령자는 고용기간을 늘릴 수 있고 노동자는 줄어든 임금을 일부 보존 받아 생활의 안정을 꾀할 수 있다. 또한 연금수급연령과 정년연령을 연계해 운영하고 있다. 임금과 후생연금을 이중으로 수령해 일정 소득이 이상일 경우 일시적으로 일부 연금지급이 중지되는 '재직노령연금'제도도 있다. 고령자의 생활보호뿐 아니라 연금의 재분배 기능을 강화한다. 반면 한국 노사정합의체는 운영부터 구성까지 노사교섭보다 정부의 방향이 중요하다. 국회심의도 부처 영향력이 막강하다. 중소기업에게 지원금제도를 실시하고는 있으나 정부는 내재적 조정보다 외재적 강제자에 가깝다. 그 부작용이 드러나는 곳은 공공부문이다. 정부가 오히려 정년연장과 임금피크제를 강제하며 구성원의 수용성이 낮아 민간과 시장에 더 나은 모델을 제시에 성공한다 보기 어렵다.

셋째, 상술한 바와 같이 양국 제도화과정의 차이는 구성원이 수용하는 수준과 차이가 크다. 조문이나 법제도의 차이만은 아니다. 양국의 정년은 동일한 60세이지만 일본에서 정년까지 고용보호를 의미하는 반면, 한국에서 법적 정년과 실제 퇴직연령과 10년 이상 차이가 있다. 일본은 대기업보다 중소기업에서 고령자 고용기한 연장에 적극적이지만, 한국은 제도 실시 후 정년제 자체를 도입하지 않은 사업장이 7할을 넘어 제도 규범 수준이 낮다. 물론 양국 산업구조는 차이가 있고 그 형성 경로 역사도 다르다. 그럼에도 양국 고용체제와 노사관계는 유사한 부분이 있고, 급속한 인구고령화를 겪으며 고령자 고용이 공동체의 문제이지만 노사 간 이해관계가 엇갈린다는 점에서 공통된다. 그런데 정년제도가 정해지는 과정은 차이가 있다. 여전히 일본의 정상교섭은 유효하고, 개별 기업의 합의를 이끄는 데 효과가 있다. 제도는 시장에서 효과를 발휘한다. 2000년대 이후 정부주도성이 강해졌어도 노-사-공 삼자 합의관행, 관료가 노사합의를 조정하고 논의를 축적하는 전통에는 연속성이 있다. 정부는 내재적 조정자로서 노사 자율 선택이 가능한 정책을 시행하고 제도를 설계한다.

이에 비해 한국의 정책과정은 급격하고 불연속적이다. 이해관계자 간 합의 전통도 취약하다. 노사관계의 차이만을 원인으로 보기는 어렵다. 애초에 노사정 회의체가 대통령 소속 자문기구로서 행정부당파성을 피하기 어려우며, 정부와 공익위원이 영향력을 행사하기 상대적으로 용이하다. 회의체도 연속성이 없으니 논의도 축적되지 않는다. 국회는 노사정대화를 존중하는 문화가 없으니 합의안이 나와도 변동 가능성이 높고 노사가 합의할 유인도 낮다. 국회 심사도 선거 등 정치적 조건이 변화하며 갑작스럽게 이루어져 논의가 축적되지 않는다. 법제화 과정은 빠르지만 제도 시행 후 효과를 검토하거나 시장에서 수용성을 높일 방법을 논의하는 경우는 드물다. 결국 중요 행위자는 부처이다. 이들 노사정합의는 물론 국회 심의과정에서 가장 큰 영향력을 발휘한다. 노사는 정상단체 간 상호 양보나 자율 교섭할 유인이 낮아진다. 정부나 관료와 직접 논의하거나 비공식적 경로를 통해 다른 이해관계자의 힘을 억제하고 자기 입장을 관철시키는 방법을 선호한다.

일본은 기업별 체제로 산별교섭 등 거시수준 노사협력체계가 발전하지 못했다. 일본 적코포라티즘이 작동한다는 논리도 개별 기업 내 노사가 분권적으로 고용보호를 피한다는 주장에 가까웠다.

사실 노동권력이 취약한 아시아국가에서 코포라티즘의 가능성은 논쟁적이다. 특히 일본적 코포라티즘은 한국에서 중요 모델로 다루어지지 않았다. 2000년대 이후 일본의 노동정책이 수상 관저, 수상직속 위원회가 주도하며 노사정 회의체의 합의제적 성격이 약화되었고, 협의과정에 참여하는 일본 노동행위자는 투쟁이나 파업 등 제도 외적 방법으로 압력(pressure)과 억지(deterrence)의 동원능력을 발휘하지 못해 노동의 이익을 보호하지 못한다는 점에서 비판의 대상이 되었다. 그런데 상술한 분석의 함의는 다소 맥락을 다르게 파악할 수 있는 부분이 있다. 여전히 일본 하부단위 노사관계가 협력적이고 상호 공존의 규범이 존재할 수 있는 이유는 느슨한 중앙수준의 노사정심의회에서 노사가 단계적이고 점진적이며, 합의제에 가깝게 제도를 만들기 때문으로 볼 수 있다. 정부가 특정 제도에 도입에 의지를 가지나 노-사 양자 이해관계 조정이 우선이다. 최종 결정된 제도 자체가 개별 노사에 충분한 자율성을 가지도록 선택지가 있고 충분한 유예 기간을 두거나 단계적으로 실시한다. 이런 점에서 일본은 유럽의 강·중성 코포라티즘 국가와 구분되지만 한국과 비교하면 합의제 국가에 속한다고 분류할 수 있겠다. 특히 정년제 경우 삼자합의안을 토대로 논의가 이루어지고, 국회도 다수파 주도로 합의가 강요되기보다 삼자합의안이 그대로 통과되는 것으로 나타났다. 적어도 정년정책 결정과정에서 일본의 정치대표체제와 이익대표체제는 합의제에 가깝다. 그렇기에 이해관계의 절충이 필요한 정년과 고령노동문제가 진전이 있다고 할 수 있겠다.

한국은 민주화 이전 노동 배제와 억압을 특징으로 강한 국가행위자를 특성으로 하는 ‘국가코포라티즘’으로 규정한 바 있었다. 문재인정부 출범 이후 ‘사회적 대화’와 ‘경제사회노동위원회’가 출범하며 ‘한국형 코포라티즘’의 가능성은 관심의 대상이었다. 그러나 유의미한 경로를 만들지 못했고, 새정부 출범 이후 사실상 중단 상태이다. 일본사례와 비교해보면 한국은 개별노사가 느슨한 수준에서 규범을 준수할 중앙수준의 노사정 합의 시스템 자체가 취약하다. 국회나 정당에도 입법 심사 직전에 노동시장의 이해당사자의 축인 노사의 이해를 반영해 논의하는 관행이 없다. 노-사-정 논의보다 의제나 형식부터 연속성이 없을 뿐 아니라, 노사 정상교섭이 아닌 조직 구성 자체에 정부주도성이 강하다. 이런 점에서 한국코포라티즘은 노사 양측이 아니라 관료적 결정에 구색을 맞추기 위한 ‘관치코포라티즘’에 가깝다는 비판은 ‘정년제’과정을 설명하는 데에 큰 문제가 없어 보인다. 국회도 노사의 중앙교섭을 존중하는 문화가 없고 부처의 행정적 판단을 가장 존중한다. 노사합의나 합의를 피할 자원이 빈약하니 국회는 일단 법제도를

빨리 실시해 문제를 해결하고 입법과 예산을 편성해 정책을 지원한다.

사실 한국 정치대표체계는 다수파주의와 합의제적 성격을 모두 가지고 있다. 안건을 조정하고 소위-상임위-법사위를 넘어가는 과정에서 전원 합의를 원칙으로 하기에 대부분 법안은 여야 통합을 거치고, 본회의에 상정되는 법안은 여야 합의 대안이다. 물론 소위-상임위-법사위에서 다수파주도로 정책이 이루어지기도 하지만 극소수 여야 쟁점법안을 제외하고는 대부분 합의안으로, 본회의에서는 찬성으로 가결되는 법안이 절대 다수를 차지한다. 그런데 한국에서 시장이익을 조정하는 기능대표체계는 이익집단이 각자의 정책영향력을 행사하는 미국식 다원주의도 아니고 그렇다고 코포라티즘이라 하기 어렵다. 전반적으로 시장에서 이익이 조정되는 기능은 취약하고 국가가 강제조정자로서 역할을 수행한다. 정당과 노사단체 간 관계도 연계가 강하지 않아 국회심의도 노사정대화 와 별도로 이루어진다. 또한 국회 논의도 연속성이 없다보니 국회다수파보다는 관료의 역할이 중요하고, 정책은 행정부당파성에 좌우되기 쉽다.

시장대표체계에서 조정기능이 취약하니 선거-정당-행정부로 이어지는 정치대표 체계와 선순환하지 못한다. 입법과 제도 시행과정에서 합의 수준이 낮으니 시장에서 기대한 효과는 발휘되기 쉽지 않을 수 있고 구성원의 수용성은 떨어질 수 있다. 정책은 기대한 효과를 가져오지 못하고 여러 파열음은 계속된다. 시행 이후 이해관계자 정책에 대한 이해와 생각의 차이가 크니 진전된 합의를 이루기 어렵고 사후 정책을 만드는 과정도 빈약하다. 현재 제도의 규범과 원칙, 시장 작동, 정치연합의 각각 별도의 영역처럼 움직이며 선순환 한다고 보기 어려운 것이 우리의 현재이다.

〈표 4-1〉 한국과 일본의 정년정책과정 비교

구 분	일본	한국
제도 역사와 특징	<ul style="list-style-type: none"> - 구성원의 수용성을 고려해 단계적으로 도입 - 법제화 이전에 이미 시장에서 대부분 실시 - 법은 최종 규율이자 규범으로 선언적 의미 가짐. 	<ul style="list-style-type: none"> - 권고조치 등 효과가 낮아 법제도 도입 후 빠른 시행 통해 효과 유도 - 법률 조문에 노사의 의무를 명시하는 등 외재적, 강제적으로 시장의 변화를 유도하나 효과 낮음.

구 분	일본	한국
대표 체계의 특징	<ul style="list-style-type: none"> - 후생노동성 노동정책심의회에서 삼자(노-사-공) 합의 등 노사 정상 교섭이 중심 - 회의체 논의가 수십 년 지속되며 논의가 축적되기에 단계적 합의 가능 - 중앙의 협상안을 토대로 개별 노사가 도입 시기와 방법을 자율적으로 결정 - 중앙 합의가 개별 기업들의 활동에 영향을 미치기에 노사 교섭 중시 	<ul style="list-style-type: none"> - 노-사-정-공 합의 문화가 약하고, 정부관계자와 공익위원의 역할이 큰 편 - 형식적 3자주의에 가까워 안정적인 회의체가 운영된 바 없음. 합의는 진전되지 못하고 논의도 축적되지 못함. - 개별노사 관계에서 노사힘관계와 기업별 규모에 따라 합의 수준의 차이가 큼. - 노사 스스로 양자의 정상교섭보다 우호적 입장 가진 대통령실이나 관료와 접촉 통해 입장 관철 선호
	<ul style="list-style-type: none"> - 양체계가 긴밀하게 조응해 작동 - 심의회 노-사-공 합의안이 국회 심의의 토대를 이루고 대부분 존중 - 국회도 노사공시스템도 합의제적 과정에 가까움 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 합의를 토대로 국회에서 논의하는 문화가 없음. - 국회의 정책결정은 여야합의 성격이 강하나 주로 선거 때 제기된 공약에 대해 동의를 이루어질 경우 집중 심의 후 후속조치나 평가 등 연속성 있는 논의가 부재 - 기능대표체계와 정치대표체계의 부조응
	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 정상교섭을 중재하고 실무를 지원하는 주체 - 제도정착을 위해 노사 상호 인센티브가 있는 제도를 개발 - 다른 사회안전망 제도와 함께 포괄해 제도를 설계하고 집행 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사합의는 물론 국회 합의에서 실질적 주요 행위자 - 정부가 노사에게 제도를 외재적으로 강제했지만 이를 수용하고 유인할 정책이 취약 - 다른 사회안전망 제도와 연계성이 떨어짐
정년제도 시행 실태에서 가지는 과정의 의미	<p>(미시적) 코포라티즘</p> <ul style="list-style-type: none"> - 느슨한 중앙수준에서 합의가 점진적이고 단계적인 제도 형성, 하부 단위 노사관계가 협력적이고 상호 공존의 규범이 존재 - 적어도 정년정책과정에서 일본의 정치대표체계와 이익대표체계는 합의제적, 이해관계의 절충이 필요한 정년과 고령노동문제가 해결에 기여 	<p>(관치)코포라티즘</p> <ul style="list-style-type: none"> - 형식적 3자주의로 시장에서 이익이 조정되는 기능은 취약하고 국가가 강제조정자로서 역할을 수행 - 시장대표체계에서의 조정기능이 취약하니 선거-정당-행정부로 이어지는 정치대표 체계와 선순환하지 못함. - 입법과 제도 시행과정에서 합의 수준이 낮으니 시장에서 기대한 효과는 발휘되기 쉽지 않고 구성원의 수용성은 떨어짐. 시행 이후 이해관계자 간 정책에 대한 이해와 생각의 차이가 커 진전된 합의를 이루기 어렵고 사후 정책을 만드는 과정도 빈약

일본 사례에서 참고할 수 있는 교훈은 그들이 특별한 제도를 도입하거나 법조문 자체의 완결성으로 제도 효과를 논할 수 없다는 점이다. 같은 제도를 도입해도 단계적이고 점진적으로 도입했고, 논의과정이 장기적으로 축적되며 노사가 상호 합의해 자율성을 발휘할 수 있다는 점에도 주목할 필요가 있다.

정년제 및 고령자고용은 우리사회가 풀어야 할 중요 과제이다. 그리고 법제도효과에 대한 엄밀한 분석도 더 이루어져야 한다. 그러나 특정 법제도만 국회 심사 기간에 논의되고 조사가 이루어지면 쟁점은 협소해지고 법제화 이후 효과는 기대와 다를 수 있다. 정책 논의를 풍부하게 만드는 길은 새로운 정답을 강제하기보다 이를 운영하고 적용하는 당사자가 논의에 참여해 연속성 있게 합의를 만들어가는 것이다. 국회가 법안심사 때만 아니라 노사정 합의를 독려하고 이를 존중해 심의에 반영할 필요가 있다. 회기가 끝나면 다시 새 법안을 발의하는 것이 아니라 앞선 심사와 연속성 있는 법안을 발의하고, 논의가 축적되어야 문제 해결에 다가갈 수 있을 것이다. 이제 우리에게 좋은 입법, 효용력 있는 정책의 방법론을 숙고할 때이다. 이를 위해 정년제도 등 고령자정책 전반을 논의할 수 있는 위원회 등을 제시하고자 한다. 물론 분석결과를 토대로 한 아이디어에 가까운 제언으로, 추후 더 많은 논의가 필요할 것이다.

제2절

향후 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

‘60세 정년제도’ 개선은 정부당파성을 넘어서 역대 정부의 공통 관심사였다. 문재인대 통령은 2020년 2월11일 부처 업무보고에서 ‘고용연장’을 본격적으로 검토할 때가 되었다고 발언했고, 당시 이재갑 고용노동부장관도 정년 후 계속고용 지원정책을 추진하도록 지시했다.⁴⁵⁾ 최근 윤석열행정부도 2022년 12월 12일에 발표한 <미래노동시장연구회>의 권고문에서 ‘60세 이상 계속고용을 위한 임금체계 등 관련 제도의 개편 모색’을 제안하고 있다.

그런데 본 연구에서 밝힌 바와 같이 정부가 기업에는 ‘정년연장(계속고용)’을 법으로 강제하고 노동자에게 ‘임금피크제 등 임금체계개편’을 강제하는 방식만으로 고령자고용 연장의 효과는 불분명하다. 인건비 부담을 느끼는 대기업은 정년 전 명예퇴직 등 조기 퇴직을 독려할 가능성도 있으며, 중소기업은 정년제도 자체가 없는 경우가 많아 효과 자체를 확인하기 어려운 사업장도 상당수이다. 정부는 공공부문을 중심으로 계속고용제와 임금피크제를 강제할 가능성이 높지만 지난 제도에서 경험한 부작용이 반복되지 않으리란 법이 없다. ‘60세 정년제’에 대한 업종별 노동자들의 조사결과에 의하면, 정년이 보장되는 공공부문이 오히려 다른 업종에 비해 ‘정년제’ 등 제도 신뢰가 낮은 편이었고 정년연장이나 계속고용 가능성에 대해 부정적이었다(정혜윤 외, 2020). 공공부문의 노사거버넌스가 후진적이기 때문에 정부는 기관자율성 없이 동일한 형태의 형식적 제도를 강제했고, 조직 구성원은 세대 갈등 등 다양한 후유증을 겪어야 했다. 특히 2022년 5월 대법원에서 ‘임금피크제 무효’판결이 이루어지며 더 많은 사업장에서 소송이 이루어졌는데, 노동자에게 같은 업무를 수행하게 하면서 임금삭감 방법은 법적으로 ‘고령자 차별’의 요소가 있다. 노사 간 합의 수준이 낮기에 관련 소송 등 분쟁이 이어질 가능성이 높다.

45) “이재갑 고용노동부장관 정년 이후 계속 고용 자율적 확산 지원”(연합뉴스 2020년 2월 17일)

이에 앞선 연구를 토대로 최대한 사회적 갈등 비용을 줄이고 실제 고령자고용연장의 효과를 발휘하도록 세 가지 차원의 대안을 제시하고자 한다. 1) 국회 차원 정년제도 영향 분석 및 평가로 노사 간 이견 조정 토대 마련 2) 장기적 노사정논의(혹은 거버넌스 구조) 마련 3) 국민연금과 고용보험 등 사회안전망과 정년정책의 연계이다.

과제1 : 국회 차원 정년제도 영향 분석 및 평가연구를 토대로 노사 간 이견 조정 토대 마련⁴⁶⁾

2016년부터 실시된 ‘정년 60세 의무화’가 고령 노동시장에 미친 영향에 대한 평가는 엇갈린다. 보다 엄밀하고 심층분석과 평가가 선행되어야 60세 정년연장을 안착시키고 실효성 있게 추가적 고용연장을 추진하는 방안을 마련할 수 있다. 특히 고용연장에서 고령자와 청년층의 고용대체 효과가 존재하는지, 부작용을 줄이기 위해 임금체계개편이 선행되어야하는가에 대한 의견은 크게 엇갈린다. 경영계나 정부측은 생산성과 괴리를 줄이기 위해 직무와 성과를 반영하는 임금체계 개편의 필요성을 피력해왔다. 반면 노동계는 고령층의 높은 임금은 과거 근로 노력에 대한 지연된 보상 성격인 점을 강조하며 임피제의 청년고용 창출 효과에 대해 의문을 제기하고, 조직 내 분쟁의 요소가 된다는 점을 강조해왔다. 사실 해당 논쟁은 2013년 정년제 도입 논의 시기에도 있었던 내용으로 당시에 노사 간 이견은 좁혀지지 않았다. 그럼에도 지금은 훨씬 많은 사업장에서 실시되고 있으므로 제도 평가가 조금 더 용이하다. 이에 보다 노사가 협력 기반을 넓혀 구성원이 제도를 수용하고 이견을 조정해 제도대안에 협력하기 위해서는 현재 정년연장의 효과를 폭넓게 밝힐 수 있는 심층 분석과 조사작업이 필요하다.

더욱이 정부는 고용노동부를 중심으로 계속고용 확대 정책, 노동이동 촉진 등 재취업 지원 활성화, 기술창업 지원, 직무역량 및 고용안전망 강화, 고령자 고용인프라 확충을 위해 다양한 정책을 추진해왔는데 그 효과에 대해 종합적으로 검토된 바가 없다.⁴⁷⁾ 특히 2020년 5월부터 1000인 이상 사업장에서 의무화된 ‘재취업지원서비스 의무화 정착

46) 해당 내용은 선술한 정년제도 관련 노사정 논의체는 경제사회노동위원회의 ‘고령사회대응연구회’에서 제안한 향후 과제 12개 중 <과제 1, 2번> 내용으로, 이 내용에 국회 차원의 연구 필요성을 첨언하였다. 경제사회노동위원회(2022), 『고령사회대응 연구회 활동보고서』, p.16-17.

47) 국정감사에서도 고령자고용정책이 사업집행률이 떨어지는 등 효과적인 정책이지 못하다는 지적이 있어왔다. 가령 만 50세 이상 구직자를 ‘신중년 적합직무’에 채용하는 사업주에게 인건비 일부를 지급하는 ‘신중년 적합직무 고용장려금’ 사업의 집행률이 60.8%로 떨어졌다(서울신문.2020년8월10일). 2020년에도 코로나 영향 및 다른 기타 중소기업 사업과 대상자가 겹치며 집행률이 낮아 2021년 예산이 일괄 10% 삭감되기도 했다 이렇게 국정감사 등에서 일부 지적이 있기는 하지만 고령자고용정책 전반을 검토하거나 사업의 효과 유무를 검토하는 연구나 조사는 존재하지 않는다.

지원'을 제외하고는 상당수 정책이 중소기업 정책이지만, 실제 얼마나 많은 기업이 혜택을 누리고 있으며 고령자고용에 효과가 있는지 밝혀진 바가 없다. 대기업에서 의무화된 '재취업지원서비스'도 2021년 실태조사에 의하면, 아직 의무대상 기업 중 절반에 해당하는 기업에서 실시했고, 약 3할에 못 미치는 노동자들이 재취업지원서비스를 제공받은 것으로 나타났다.⁴⁸⁾ 전반적으로 고령노동을 촉진하거나 지원하는 정책의 예산, 수혜자 규모, 제도 효과 여부에 대한 보다 포괄적인 검토를 통해서 정부 지원책이 효과적으로 재구조화되어야 미래 고령자노동정책도 설계가 유용할 것이다.

다만 상술한 연구는 국책연구기관이나 특정 연구자가 연구를 주도할 경우 연구진행과 그 결과에 대해 역시 노사 간 논쟁이 커 협력기반을 만드는 데 기여하기 어려울 수 있다. 또한 부처정책을 비판적으로 검토하는 데에 자료협조에 한계가 있을 수 있다. 이에 행정부처에게 자료협조도 용이하고 이해관계자를 조정하는 국회(상임위) 주도하는 연구를 적극 고려할 필요가 있다.

연구자 개인이 접근할 수 없는 정보도 필요하다. 정부의 고용보험 자료를 확보할 수 있다면 사업체패널 등과 연계해 정년연장 안착 정도의 개인·업종·사업체 특성별 차이에 대한 충실한 분석과 평가가 가능하다. 이를 토대로 인력공급 전망과 연계해, 업종별, 사업체별 특성에 따른 보다 효과적 맞춤형 정책을 추진할 수 있을 것이다.

과제2 : 장기적 노사정 논의체(혹은 거버넌스 구조) 마련

선술한 조사를 토대로 노사 양자가 수용할 수 있는 제도를 만들 수 있도록 회의체가 필요하다. 국회 논의도 지속되어야 하나 모든 구체적 의제를 다룰 수는 없다. 구성원 간 수용성을 꾀할 수 있고 논의가 축적될 수 있는 연속성 있는 노사정간 회의체(합의체)가 마련되어야 지속적 고령자고용 개선방안과 구성원에게 수용성 있는 대안을 마련할 수 있다. 그런데 선술한 노사정위원회나 경제사회노동위원회의 방식은 개선이 필요하다. 이에 이하 원칙을 고려해 회의체를 개선하거나 새로 구성할 필요가 있다.

① <세대간상생위원회>와 같은 노사정 협의체가 한시적이 아니라 장기적 위원회로 만들어져야 하고 의제, 위원구성의 지속성이 있어야 한다. 물론 해당 체계가 현재 경제

48) 고용노동부(2022.0915). 『재취업지원서비스 의무화 운영 결과 발표(고령사회인력정책과)』

사회노동위원회에서 이루어져야 할지 고민이 필요하나, 입법 때 법안을 처리하는 단기 위원회가 아니라 지속적 논의 체계가 필요하다.

② 행정부가 공적 예산을 투여해 위원회나 연구회를 만들면 그 역시 공적 명령을 뒷받침 할 수 있는 권위 있는 보고서를 만들거나 합의를 도출하고, 권고문을 만들도록 위원회가 운영되어야 한다. 현재 우리 위원회는 정권과 부처의 정책을 정당화하고 당파성 높은 전문가들의 네트워크를 관리하는 별도기관처럼 운영된다. 2020년 이은주의원실 국정감사결과에 의하면 중앙부처 위원회만 585개로 1년에 회의가 2번도 열리지 않는 위원회도 상당수다.⁴⁹⁾ 대통령의 힘이 실리는 위원회조차 레임덕이 시작되면 기능부전에 빠져 작동이 불가능하고 정권이 바뀌면 위위원장과 위원이 전면 교체된다. 가령 면접자D는 저출산고령사회위원회 같이 다양한 의제를 다루는 위원회의 경우 의제만 산발적으로 나열될 뿐 중요 정책이 결정되거나 합의되지 않는다며 아쉬움을 밝히기도 했다. 그러므로 위원회가 구성되어도 최저임금위원회처럼 위원의 업무를 명시하고 주기적 협의와 논의를 이어가는 방법을 강구해야 한다. 즉 중요 문제를 다루는 위원회로서 공적 명령이 유효할 수 있는 체제 구축을 위한 고민이 필요하다.

③ 위원장과 위원 모두 노사는 물론 여야 정당에 권위가 있는 인물로 구성되어 해당 협의가 공적 결정으로서 의미가 있어야 한다. 가령 영국에서 1970부터 2년간 운영되며 영국의 산업재해를 획기적으로 감소시키는 것은 물론 전세계 노동안전 문제에 중요한 가이드라인으로 제시한 것으로 평가받는 로벤스위원회(The Committee on Safety and Health at Wo)는 노사와 보수당, 전문가 등 총 6명의 위원으로 구성⁵⁰⁾되었는데, 위원회 출범은 노동당정부에서 했지만 보수당정부가 적극 뒷받침해 운영되었다. 위원장인 로벤스 경(Lord Robens)은 노동자출신으로 노동운동가-노동당 하원의원-노동부 장관도 역임했으나 이후 1960년부터 국영 석탄공사 이사장직을 보내며 기업가(10년간 석탄공사 이사장직을 수행하며 노사는 물론 노동당-보수당의 폭넓은 신뢰를 받음)에 가까운 인물이었다. 만약 한국 특성상 행정부 소속위원회에서 독립적이고 책임 있는 논의가 어렵다면 국회 소속위원회로 출범해 정치인 위원장을 두고 논의하는 방법도 고민할 수 있다.

49) 2020년 이은주의원실 국정감사 보도자료(“거버넌스(협치)하자더니 그들만의 리그, 지자체 각종 위원회 50대·남성·교수·사장님들만”)

50) 위원회는 1970부터 2년간 영국 일터의 안전보건에 대한 분석, 진단, 개선 방향을 담은 보고서(1970~1972년)를 작성함. 로벤스보고서의 배경과 주요 내용 및 현재적 의미에 대해서는 이은주의원실 2022년 정책보고서『산업안전보건 관련법제 및 행정조직 선진화를 위한 로벤스 보고서 번역 및 해재』 및 관련 발간『50주년 기념토론회(2022.12.14.)』 자료집 참고.

④ 위원회에서 만들어진 권고문이나 합의안은 국회에서 존중되고 국회 심사의 근거이자 토대가 되고, 논의는 축적되도록 해야 한다. 특히 노사합의사항일 경우 국회에서 존중하도록 규범이 만들어져야 노-사-정 논의가 유의미하게 지속될 수 있다. 국회는 입법 후 시간을 두고 효과를 관찰하고 추후 대책을 연속성 있게 논의해야 한다. 이 역시 위원회 논의를 토대로 이루어지는 것이 합리적이다.

⑤ 다른 국가보다 노-사 정상교섭 경험이 빈약하고 상호신뢰가 부족한 한국에서 위원회 운영은 국가주도가 아니라 노-사 교섭을 유도하고 촉진할 수 있는 방식으로 설계되고 운영되어야 한다. 지금까지처럼 노사가 상대 집단을 우회해 관료나 공익위원과 협상에 더 많은 인센티브가 있다고 인식하면 정책은 행정부당파성에 좌우되기 쉽다. 그럴 경우 노사는 공통 지점을 만들기보다, 자신들과 친화적인 행정부가 등장했을 때 제도나 정책을 승자의 전리품처럼 바꾸려 하기 쉽다. 패자는 새 법과 제도, 정책을 수용하기보다 적대를 쌓기 쉬우며 정권이 교체되면 법률을 재개정하거나 행정부지침을 활용해 제도 논의를 처음부터 시작하는 등 무위로 돌아갈 확률이 높다.

과제3 : 국민연금과 고용보험 등 사회안전망과 정년정책의 연계

현재 '60세정년제'의 문제점은 국민연금 수급연령 인상과 연계되어있지 않다는 점이다. 해외 사회보장제도 연구자들은 하나같이 법적 정년연령과 연금수급연령이 일치하지 않는 나라를 찾아보기 어렵다 입을 모은다. 그런데 지금 추진되는 정부의 국민연금개혁 방향 역시 재정문제를 이유로, 수급연령을 68세로 늦추는 방안만 논의되고 있을 뿐, 정작 68세까지 안정적 근로소득을 영위할 방법에 대해서는 논의가 부족하다. 실제 법적 정년까지 근무하지 못하고 주된 일자리에서 40대 후반이나 50대 초반에 퇴직하는 것도 문제이지만, 설령 법적 정년까지 일해도 연금소득을 수령하기까지 소득 공백의 발생은 노후의 위협요인이 아닐 수 없다. 그러므로 현재 보건복지부에서 논의하는 국민연금 개혁은 정년제 등 안정적인 근로소득 영위 방안과 함께 논의되어야 한다.

아울러 일본처럼 사회보험에서 고령자가 재고용으로 근로 시 삭감된 임금 일부를 보조해주는 공적체계를 갖추는 방안도 고려할 필요가 있다. 그간 한국의 고용보험의 개혁 방향은 주로 '전국민고용보험'을 목표로 플랫폼노동자나 예술인 등 이들의 적용 범위를 넓히는 방향이었고 실업급여가 중심이 되었다. 그런데 고용보험 급부가 단순히 완전 실

업상태에 수령하는 방안만이 아니라, 주된 일자리 퇴직후 근로하며 생활수준이 지나치게 하락하지 않도록 급부를 수령하는 방법도 고려가 필요하다. 물론 이는 전반적 고용보험 등 사회보험 재정과 운영 원리에 대한 고민 속에 이루어져야 할 것이다. 현재 정부가 공적연금과 사회보험 통합재정추계에 들어간 만큼 전반적으로 노후생활의 개편 방안에 대해서도 폭넓게 고려될 필요가 있을 것이다.

결국 핵심은 정년제도가 고령자의 생활보호라는 보다 폭넓은 기준과 함께 논의되어야 한다는 점이다. 즉 현재 국민연금, 노령연금 등 노후에 수령할 수 있는 현금소득과 다른 사회보장제도와의 연계 속에 함께 정년제도개편이 맞물려 이루어져야 한다. 지금 보다 노동시장제도와 사회안전망이 연계되어 종합적 대책이 마련되어야 노동자들의 노후생활을 보장하는 한편, 고령화로 발생하는 다양한 사회적 문제에 적극적 해결에 나설 수 있을 것이다.

참고문헌

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 경제사회발전 노사정위원회(2013), 『세대간상생위원회 활동보고서』.
- 경제사회노동위원회(2022), 『고령사회대응연구회 활동보고서』.
- 김경수(2019), 「정년연장과 임금피크제의 고용효과」, 『NABO 산업동향&이슈 통권제 25호 2019년 10월호 국회예산정책처』, 29-37.
- 김윤영(2022.5.11.), 『이슈&진단, 증가하는 노인노동, 일하는 노인의 권리에 주목할 때』, 경기연구원.
- 김명중(2020), 「일본정부의 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점」, 『국제노동브리프 1월호』, 7~26.
- 김소영(2019), 「고령사회에서의 정년연장의 쟁점과 외국의 입법 및 정책동향」, 『한국법제연구원 Global Legal Issues』, 19(4), 1-88.
- 김정환(2017), 「한국의 임금피크제 정착 방안에 대한 연구 - 일본과의 비교를 중심으로」, 『한국산학기술학회 논문지』, 18(4), 224-234.
- 김준(2018), 『60세 이상 정년 의무화의 입법영향분석』. 국회입법조사처.
- 김철(2019), 「공공기관 임금피크제 도입 4년, 그 쟁점과 개선방안」, 『[국회 공공기관 정책토론회 자료집] 공공기관 임금피크제 현황과 문제점(2019, 8.27)』
- 남재량(2018), 『정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구』, 한국노동연구원.
- 박명준·김주현·노광표·이호창·임상훈·Heike Schroeder(2015), 『노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응 - 양상과 과제』, 한국노동연구원.
- 박철우·이영민·정동열 편(2018), 『한국의 장년고용』, 화산미디어.
- 선우덕·김세진·모선희(20120), 『선진국의 고령사회정책: 유럽국가의 활기찬 노후정책을 중심으로』, 한국보건사회연구원.

- 석재은·이기주(2016), 「베이비붐세대와 정년연장 혜택의 귀착」, 『한국사회복지학』, 68(2), 107-130.
- 송경숙. 2014. “세계화시대 일본적 노사관계의 지속과 노동시장제도의 변화 - 노사 간 계급연합의 정치동학을 중심으로 -.” 성균관대학교 박사학위논문.
- 손동기(2015), 「고령자사회 프랑스의 고용정책에 관한 고찰 - 중고령자(55-64세) 중심으로」, 『유럽연구』, 33(3), 351-378.
- 안재홍. 2013. 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편』. 서울: 후마니타스.
- 이병훈(2014), 「법정 정년연장에 따른 노사갈등 이슈와 정책과제」, 『산업관계연구』, 24(1).
- 이수경·민현주·윤재희(2018), 「임금피크제가 근로자의 퇴직 태도 및 준비에 미치는 효과 분석 - 공기업을 중심으로」, 『취업진로연구』, 8(3), 8(3), 129-150
- 이수경·민현주(2019), 「임금피크 근로자의 퇴직인식 연구: 공기업을 중심으로」, 『한국 심리학회지: 산업 및 조직』, 32(2), 163-194.
- 이호창(2015), “고령화에 대한 한국 기업의 대응양상 : 기업체 설문조사분석”, 박명준·김주현·노광표·이호창·임상훈·Heike Schroeder, 『노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응 - 양상과 과제』, 한국노동연구원. pp.95-121.
- _____.(2022), “일본의 고령자 고용정책”, 경제사회노동위원회, 『고령사회대응연구회 활동보고서』, pp.197-236.
- 임옥빈·김봄이·박선규(2018), 「공공기관 임금피크제 시행 실태 분석: 임금피크 대상자 적합직무 관리를 중심으로」, 『글로벌경영학회지』, 15(3), 175-204.
- 오학수(2014), “일본의 정년제와 중고령 인력 활용방안 연구”, 안종태 외, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 준비하자』, 호두나무, pp.64-95.
- _____(2018), “일본 사례를 통해 미래를 보다 : 일본의 고령자 고용정책과 효과.”, 박철우·이영민·정동열, 『한국의 장년고용』, 화산미디어, pp.522-523.
- _____(2022.7.7.), 『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』, 비공개 세미나 발제문.
- 유진성(2020), “정년연장의 비용 추정과 시사점”, 『KERI Brief 20-04』, 한국경제연구원.
- 정병기·도묘연. 2015. 『코포라티즘 정치』. 파주: 아카넷.

- 정이환(2015), 『한국 고용체제론』. 후마니타스.
- _____ (2022.8.19.), 『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』, 비공개 세미나 발제문.
- 정진호(2022), “60세 정년 의무화의 고용효과”, 경제사회노동위원회, 『고령사회대응연구회 활동보고서』. pp.159-174.
- 정혜윤·박명준·홍종윤(2020). 『인구고령화와 정년제도 개선 방안 연구』, 한국노총 중앙연구원.
- _____·권혜원·이종수(2021). 『금융권 임금피크제도 현황과 정년연장 방안 연구』. 한국노총 중앙연구원.
- 통계청(2022.7.26.), 『2022년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과』.
- 한요섭(2020), 『정년 연장이 고령층과 청년층 고용에 미치는 효과』, KDI한국개발연구원.
- 허욱·구자숙(2019), 「임금피크제 인식이 직무만족에 미치는 영향: 정체성 위협의 매개 효과 및 절차공정성, 조직기반자존감의 조절효과」, 『조직과 인사관리연구』, 43(4), 125-154.
- 이은주의원실(2022.12.14.), 『(로벤스 보고서 발간 50주년 기념 토론회) 의회정치와 안전보건, 로벤스 보고서의 한국적 수용에 대해』.
- Lei Delsen(2020), 「네덜란드의 점진적 은퇴」, 『국제노동브리프 1월호』, 27-38.
- Ervik, R., & Lindén, T. S. (Eds.). (2013). The making of ageing policy: theory and practice in Europe. Edward Elgar Publishing.
- Lehmbruch, G.(1982). “Introduction: Neo-corporatism in comparative perspective.” G, Lehmbruch and P. C. Schmitter, eds., Patterns of Corporatist Policy-Making, 1-28. London: Sage Pub.
- Schmitter, P. C.(1974). “Still the century of corporatism?” The Review of politics 36:1, 85-131.
- Jiyeoun Song.(2014). Inequality in the Workplace Labor Market Reform in Japan and Korea. Cornell University Press.
- Traxler, F.(2010). “The long-term development of organised business and its

implications for corporatism: A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980-2003”, *European Journal of Political Research* 49, pp.151-173.

Yun, J. W.(2010). “Unequal Japan: Conservative corporatism and labour market disparities.” *British Journal of Industrial Relations*, 48:1, 1-25.

安周永(2013).『日韓企業主義的雇用政策の分岐：権力資源動員論からみた労働組合の戦略』. 京都：ミネルヴァ書房.

五十嵐仁(1998).『政黨政治と労働組合運動：戦後日本の到達点と二十一世紀への課題』. 御茶の水書房.

_____.(2005).「久米。。『労働政治—戦後政治のなかの労働組合』.」大原社会問題研究所雑誌. No562-563, 74-78.

久米郁男.(1998).『日本型労使関係の成功：戦後和解の政治経済学』.有斐閣. 2000. 「労働政策過程の成熟と変容 (特集 労働政策の形成過程).」『日本労働研究雑誌』42:1, 2-13.

_____.(2005).『労働政治』. 中公新書.

鈴木玲.(2009).「連合政策の展開の分析—政治・経済・組織問題をめぐる対軸の視角から」石田光男・願興寺浩之編,『労働市場・労使関係・労働法』, 66-191, 明石書店.

中北浩爾.(2008).「脱組織化」する政治と労働組合『労働調査』463, 4-7.2008b. 「連合と政治」『生活経済政策』553, 19—27.

_____(2009).「日本の労働政治—民主主義体制の変容と連合」新川敏光・篠田徹編,『労働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較』, 14-30. ミネルヴァ書房.

_____.(2015).「労働政治の変容と第二次安倍政権」『労働調査』,542,10-13.

仲村圭介.(2006).「改革の中の逸脱—労働政策.」東京大学社会科学研究所 編,『失われた一〇年』を超えて [III] 小泉改革への時代』, 251-277. 東京大学出版会.

_____(200).「逸脱?それとも変容?—労働政策策定過程をめぐって.」『日本労働研究雑誌』571, 17-24.

花見忠・山口浩一郎・濱口桂一郎.(2008).「鼎談 労働政策決定過程の変容と労働法の未来 (特集 近時の労働立法をめぐって) .」『季刊労働法』222, 4-26.

- 濱口桂一郎.(2014).「労働政策過程をどう評価するか(特集アベノミクスの労働政策を点検する).」季刊労働法, 245, 70-87.
- 原昌登,「相違に関する不合理性判断のあり方 - 名古屋自動車学校事件を手がかりとして -」, 『成蹊法学』 94, pp.189-209.
- 緒方桂子(2021),「日本における高齢者の雇用政策と法的課題」, 『노동법논총』(51), pp.1-35.
- 三浦まり.(2002). 「労働規制: 新しい労働政治と拒否権」樋渡展洋・三浦まり, 『流動期の日本政治.「失われた十年」の政治学的検証』, 259-277.東京大学出版会.
- _____.(2006).「連合の政策参加」仲村圭介・連合総合生活開発研究所 編, 『衰退か再生か: 労働組合活性化への道』, 169-192. 勁草書房.
- 堤健造(2020.3.5.), 「高齢者雇用の現像と課題一定年制と継続雇用制度を中心に」, 国立国会図書館, 『調査と情報-ISSUE BRIEF』, No. 1091.
- 厚生労働省職業安定局(2016.6.29), 「我が国の構造問題・雇用慣行等について」, 『雇用政策研究会 第3回資料』.
- 厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』.
- 労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』, No.198.
(2020), 『60代の雇用・生活調査 調査シリーズ』, No.199.
(2021), 『70歳就業時代の展望と課題—企業の継続雇用体制と個人のキャリアに関する実証分析—労働政策研究報告書』, No.211.
- 総務省(2021.3.19.), 「統計からみた我が国の高齢者」, 『統計トピックス』 No.129.
- 原昌登,「相違に関する不合理性判断のあり方 - 名古屋自動車学校事件を手がかりとして -」, 『成蹊法学』 94, pp.189-209.
- 日本労働組合連合会(2020.9.17.), 「改正高齢者雇用安定法を踏まえた労働組合の取り組みについて」, 『第12回中央執行委員会確認』.
- 日本労働組合総連合会(2022.7.21.), 『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』, 비공개 세미나 발제문.
- 日本労働組合総連合会 長谷川智則(2022.8.29.), 「서면 추가 질의 응답」.
- T.J.ペンペル・恒川恵市.1984.「労働なきコーポラティズムか: 日本の奇妙な姿」.P.シュミッター・G.レーンブルッフ. 山口定監訳, 『現代コーポラティズム I』, 23-293. 木鐸社.

Abstract

Policy process of the retirement age system - Analysis of Comparative Cases in Korea and Japan

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Korea is rapidly becoming an aging society, and by 2026, it will become a super-aged society, with 65-year-olds accounting for 20% of the population. There have been many discussions about the need to improve the employment system in general, including the retirement system, and various overseas-related systems have been introduced.

However, compared to research on the system itself, comparative research on systems from other countries on the process of creating policies for the elderly has been rare.

Although the social conditions differ from country to country, it is difficult to expect the same effect if only similar laws and systems are introduced. Furthermore, the system of extending the employment period of the elderly may cause conflicts of interest in various situations between companies and workers, between elderly workers and young workers, and between regular and non-regular workers. If the foundations of high-level coordination and compromise between actors are weak, the system will be difficult to sustain and the desired effects will not occur.

This research compares and analyzes the institutionalization process of the retirement system for those over 60 years old enforced in Korea with the case of Japan. Japan is a good example because it has experienced a declining birthrate and aging population before South Korea, and the conditions of the employment system are similar.

I will examine the differences in the process of discussion and decision by the Diet and corporatism such as the process of passing bills, and the

speed of enforcement through Japanese cases and make comparisons to our system. Based on the results of the analysis, the alternatives of the decision process of Korea's retirement policy are suggested at the level of the National Assembly.

정년제도의 정책과정: 한국과 일본의 비교사례 분석

인	쇄	2022년 12월 26일
발	행	2022년 12월 31일
발	행	인 김현곤
발	행	처 국회미래연구원
주	소	서울시 영등포구 의사당대로 1, 국회의원회관 222호
전	화	02)786-2190
팩	스	02)786-3977
홈	페이지	www.nafi.re.kr
인	쇄	처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-982065-5-8 (95330)

새로운 희망을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE