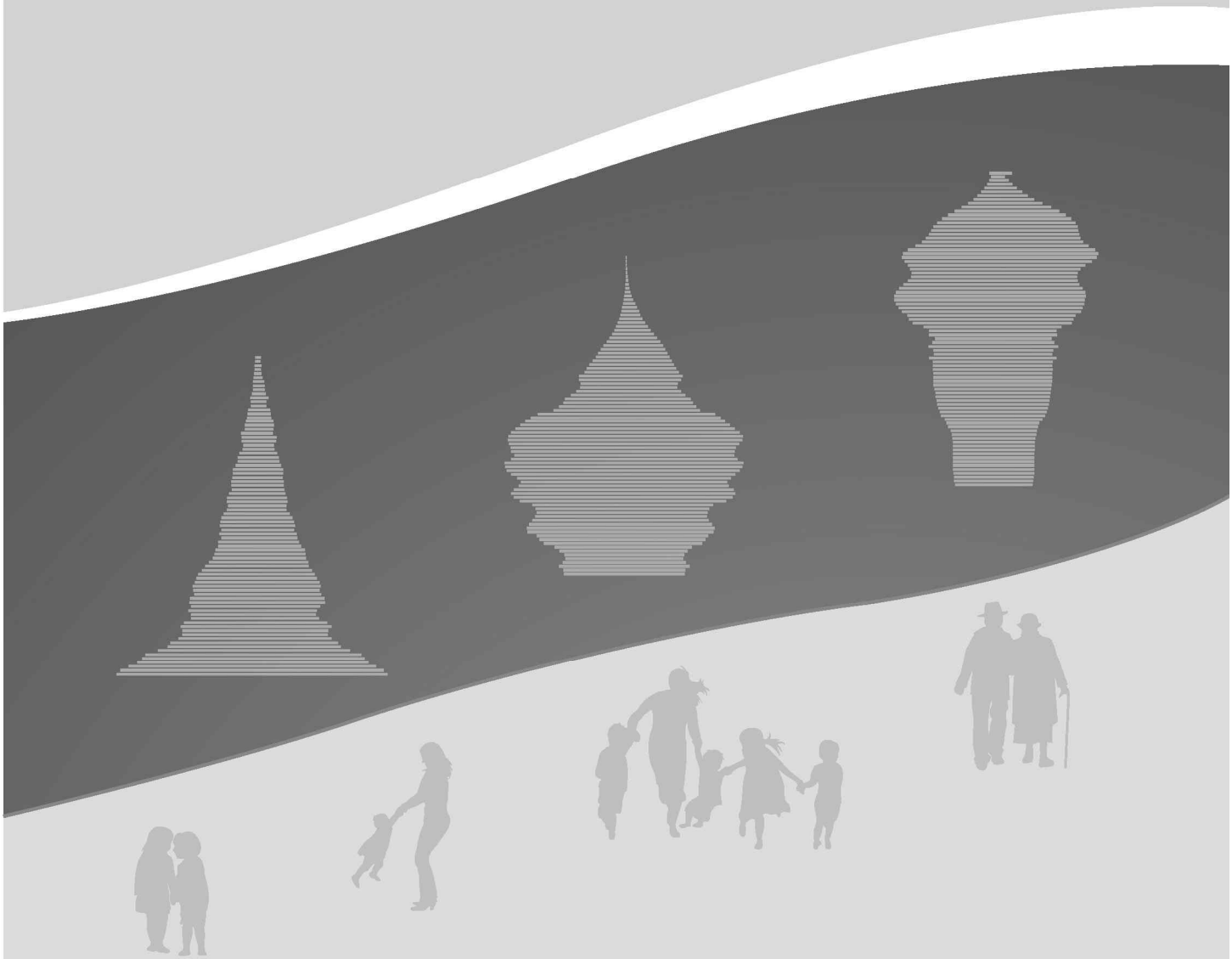
제7차 인구포럼
Korea Demography Forum

고령사회대책 토론회



보건복지부 MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

대통령직속 저출산고령사회위원회 Presidential Committee on Aging Society and Population Policy

KIHASA 한국보건사회연구원 Korea Institute for Health and Social Affairs

제7차 인구포럼

고령사회대책 토론회

행사일정

14:00 ~ 14:20	**개회식**
개회사	**김상호** 한국보건사회연구원 원장
환영사	**문형표** 보건복지부 장관
축 사	**김대일** 저출산고령사회위원회 간사위원

14:20 ~ 18:00	**주제발표 및 토론**
세션 I	100세 시대, '노인' 기준 어떻게 볼 것인가?
좌 장	**최진호** 아주대학교 사회학과 명예교수
발 제	고령자에 대한 기준 변화 및 사회적 파급효과 **정경희** 한국보건사회연구원 고령사회연구센터장
토 론 (가나다순)	**김동섭** 조선일보 보건복지전문기자 **백용천** 기획재정부 미래경제전략국장 **이규용** 한국노동연구원 노동통계연구실장 **이병순** 대한노인회 선임이사 **이호경** 한국노인종합복지관협회 회장 **임인택** 보건복지부 노인정책관 **최혜지** 서울여자대학교 사회복지학과 교수
세션 II	노후 불안 없고 일을 통해 활력 넘치는 고령사회
좌 장	**최진호** 아주대학교 사회학과 명예교수
발 제 1	안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제 **석재은** 한림대학교 사회복지학과 교수
발 제 2	은퇴 없는 사회를 위한 고용시스템 개선 방향 **배규식** 한국노동연구원 노사 · 사회정책연구본부장
토 론 (가나다순)	**구인회** 서울대학교 사회복지학과 교수 **김헌주** 보건복지부 인구아동정책관 **문기섭** 고용노동부 고령사회인력정책관 **원창수** 서울인생이모작지원센터 사무국장 **유정엽** 한국노동조합총연맹 정책본부 실장 **윤석명** 한국보건사회연구원 연구위원 **이상돈** 한국직업능력개발원 선임연구위원 **이상철** 한국경영자총협회 사회정책팀장
18:00 ~	폐 회

일시 | 2015년 7월 23일(목) 14:00~18:00

장소 | 대한상공회의소 중회의실B

목 차

세션 Ⅰ 100세 시대, '노인' 기준 어떻게 볼 것인가?

[발제1] • **고령자에 대한 기준 변화 및 사회적 파급효과** …… 09
정경희 한국보건사회연구원 고령사회연구센터장

[토 론] • **이병순** 대한노인회 선임이사 …… 39
• **이호경** 한국노인종합복지관협회 회장 …… 42
• **최혜지** 서울여자대학교 사회복지학과 교수 …… 45
• **이규용** 한국노동연구원 노동통계연구실장 …… 49
• **김동섭** 조선일보 보건복지전문기자 …… 53
• **백용천** 기획재정부 미래경제전략국장 …… 57
• **임인택** 보건복지부 노인정책관 …… 59

세션 Ⅱ 노후 불안 없고 일을 통해 활력 넘치는 고령사회

[발제1] • **안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제** …… 63
석재은 한림대학교 사회복지학과 교수

[발제2] • **은퇴 없는 사회를 위한 고용시스템 개선 방향** …… 93
배규식 한국노동연구원 노사·사회정책연구본부장

[토 론] • **유정엽** 한국노동조합총연맹 정책본부 실장 …… 133
• **이상철** 한국경영자총협회 사회정책팀장 …… 142
• **원창수** 서울인생이모작지원센터 사무국장 …… 147
• **구인회** 서울대학교 사회복지학과 교수 …… 149
• **윤석명** 한국보건사회연구원 연구위원 …… 153
• **이상돈** 한국직업능력개발원 선임연구위원 …… 159
• **문기섭** 고용노동부 고령사회인력정책관 …… 161
• **김헌주** 보건복지부 인구아동정책관 …… 163

세션 I

100세 시대, '노인' 기준 어떻게 볼 것인가?

세션 Ⅰ. 100세 시대. 노인 기준 어떻게 볼 것인가? – 발제 1

고령자에 대한 기준 변화 및 사회적 파급효과

정경희
한국보건사회연구원 고령사회연구센터장

고령자에 대한 기준 변화 및 사회적 파급효과

정경희 (한국보건사회연구원 고령사회연구센터장)

Ⅰ. 노인의 연령기준에 대한 검토의 배경

□ 고령화의 진행, 평균수명의 증대, 노인의 특성 변화 등에 따라 노인의 연령기준을 어떻게 규정하고 사회에서의 위상을 정립해 나가야 할 것인지에 대한 다양한 논의가 시작되고 있음.

○ 특히 최근 대한노인회 정기이사회 만장일치로 '노인연령 상향조정' 안건 통과(회장단과 이사 등 참석자 30여명), 지방연합회장들도 여론조사를 통해 의견 수렴했다고 발표(2015. 5. 7.)한 이후 집중적인 사회적 관심을 받음[1].

- 2015년 5월 27일에 리얼미터가 19세 이상 성인 500명을 대상으로 노인연령기준 상향조정에 대해 설문조사한 결과 올려야 45.3%, 현행유지 44.5%, 더 낮춰야 5.8%, 잘모름 4.4%로 팽팽하게 나타남.

○ 우리 사회 연령범주와 연령규범의 적절성에 대한 추상적인 논의부터 정책대상자를 규정하는 연령기준(65세)의 적절성에 대한 구체적인 논의까지 포괄하고 있음.

○ 급격한 고령화를 경험하고 있는 우리 사회의 지속가능성을 제고하기 위한 기회로 활용하기 위해 균형 잡힌 시각이 필요하다는 지적이 다수임.

1) 2011년에도 노인연령에 대한 사회적 논의가 있었으나 후속 논의로 이어지지 못하였음. 2015년 대한노인회가 '노인연령 상향조정' 안건을 정기이사회에서 통과시킴에 따라 다시 노인의 연령기준에 대한 사회적 관심이 재점화되었음. 이러한 맥락에서 2011년에 「건강한 100세를 위한 부문별 대응정책 개발」(한국보건사회연구원, 2011)에 이와 관련한 논의가 포함되어 기술된 바 있음. 본고는 그 내용을 그 동안의 변화를 반영하여 수정보완하였음.

Ⅱ. 노화 및 노인에 관한 이론적 검토

1. 노화의 가치중립성과 다층성

□ 노화는 인생에서 노년기라는 특정시기만을 지칭하는 표현이 아니라 인간이 출생하여 죽음에 이르는 전반적인 변화를 말하는 가치중립적인 용어임.

○ 노년기가 다른 단계와 구분되는 삶의 한 단계로 인식된 것은 20세기로, 산업화의 진전과 노령보험제도의 도입에 따름.

○ 은퇴와 사회보장수급 개시라고 하는 제도에 의하여 중년기와 노년기가 구분되기 시작함.

□ 노화는 생물학적 노화, 심리적 노화, 사회적 노화를 포함하는 다층적인 변화임.

○ 이러한 세 측면의 노화는 개인별 또는 개인 내의 진행속도가 다르기 때문에 개인 간 및 개인 내 차이 발생

2. 연령규범과 연령차별주의

□ 연령규범(age norm)이란 특정 연령대의 사람들에게 사회적으로 바람직한 것으로 기대되어지는 역할이나 행동을 의미함.

○ 복식, 품행 등 일상생활에 대한 행동양식 뿐만 아니라 수행해야 할 사회적 역할과 포기해야 할 사회적 역할을 제시

□ 연령차별주의(ageism)는 노인을 의존적인 존재로 보는 부정적인 스테레오 타입을 의미함.

○ 연령에 의한 차별을 지칭하는 연령차별주의는 인종차별이나 성차별과는 달리, 연령이 시간에 따라 변화하기 때문에 누구나 차별의 대상이 되고 차별의 가능성을 가짐.

○ 노인에 대한 부정적인 믿음과 태도는 특정한 집단을 역연령적(chronological age) 기준에 의해 사회로부터 배제시키는 상황을 초래하고 있음.

○ 사회와 시대에 따라 노인에게 기대되는 역할이 변화하고 사회나 가정에서의 지위나 대우도 변화하여, 존경의 대상이 되기도 하고 억압과 편견, 차별의 대상이 되기도 함.

Ⅲ. 관련 경험적 검토

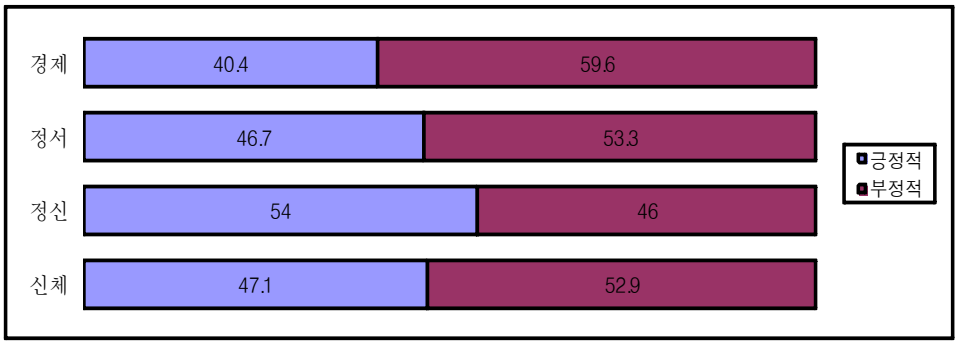
1. 사회적 인식: 연령규범, 연령차별주의, 노인연령

□ 일반국민의 노인에 대한 이미지

○ 노인에 대한 이미지는 사회구성원의 약 절반가량이 부정적임.

- 신체적인 측면에서 노쇠하다는 응답이 52.9%, 정정하다가 47.1%이며, 정신적인 측면에서는 현명하다는 응답이 54.0%이며 독단적이라는 응답이 46.0%로 현명하다는 응답이 더 많음.
- 긍정적인 이미지는 정신적인 측면이 가장 높아 54.2%이며 다음이 신체적 및 정서적 측면(낙천적 대 비관적)으로 47.1%와 46.7%이고 경제적인 측면(독립적 대 의존적)이 가장 낮아 40.4%에 머물고 있음.

〈노인에 대한 분야별 이미지〉



※ 2004년 「노인생활실태 및 복지욕구조사」가 전국민을 대상을 한 가장 최근 조사결과임.

□ 노인이 공유하고 있는 연령규범

○ 재혼 긍정(24.2%), 노인의 일하는 것 긍정(69.9%), 노인의 학습 긍정(72.4%), 노인의 외모 가꿈에 대해 긍정(62%)적임

<노인(65세 이상)의 연령규범>

연령규범	매우 좋아 보임	좋아 보이는 편	그저 그렇다	별로 좋아 보이지 않음	전혀 좋아 보이지 않음	계	(명)
노인의 재혼에 대한 태도	3.1	21.1	14.1	40.9	20.8	100.0	(10,278)
노인의 일하는 것에 대한 태도	10.2	59.7	15.9	13.0	1.2	100.0	(10,279)
노인의 학습에 대한 태도	10.1	62.3	17.4	9.5	0.8	100.0	(10,279)
노인의 외모 가꿈에 대한 태도	8.2	53.8	19.2	16.1	2.7	100.0	(10,279)

자료: 정경희 외, 「2014년도 노인실태조사」. 보건복지부·한국보건사회연구원. 2014.

□ 노인 연령기준

○ 일반국민이 생각하는 노인 연령기준

- 노인을 규정하는 연령기준으로 가장 많이 언급된 연령은 70~74세로 53.0%에 달하며 다음이 65~69세로 28.1%임. 반면 60~64세라는 응답

도 8.8%이며 나이와 상관없다는 응답도 2.7%임.

- 연령군별로 살펴보면 70세 이상이라는 응답이 30대는 54.2%, 40대는 62.3%, 50대는 59.0%, 60대는 61.8%, 70대는 74.2%임.

· 즉 정비례하는 것은 아니지만 연령이 높을수록 노인을 규정하는 연령을 높게 보는 경향이 있으며 특히 70대에서 그러한 현상이 두드러짐.

· 또한 나이와 상관없다는 응답율도 70대는 5.4%로 다른 연령군에 비하여 매우 높음.

〈연령군별 노인 기준연령 인식〉

(단위 : % , 명)

구분	60-64세	65-69세	70-74세	75-79세	80세 이상	나이와 상관없다	계	(명)
전체	8.8	28.1	53.0	4.6	2.8	2.7	100.0	(1,000)
30대	12.6	31.2	48.6	3.6	2.0	2.0	100.0	(253)
40대	9.1	27.0	52.6	6.9	2.6	1.8	100.0	(274)
50대	7.4	30.7	52.0	3.7	3.3	2.9	100.0	(244)
60대	7.4	27.2	57.4	0.7	3.7	3.7	100.0	(136)
70대	3.2	17.2	62.4	8.6	3.2	5.4	100.0	(93)

자료: 정경희 외(2013). 2013년 고령사회 포럼.한국보건사회연구원

주: 2013년 10월 18일~10월 24일 기간 중 30대~70대를 대상으로 실시된 「우리사회의 연령통합과 고령친화성」에 관한 전화 설문조사에 기초한 결과임.

○ 중고령자가 생각하는 노인연령 및 노인으로의 인식 계기

- 중고령자를 대상으로 스스로 노후라고 인식하는 시기를 조사한 결과, 50대 미만 66.4세, 50대 66.8세, 60대 67.6세, 70대 68.8세, 80대 이상 69.4세로 응답하여 연령대가 높아질수록 노후로 인식하는 연령이 높음.

- 주로 우리나라의 중고령자들은 '기력이 떨어지는 시기'부터 노후시기가 시작하는 것으로 인식하는 경향성을 보임

<중고령자가 생각하는 노인연령 및 주관적 노후시작 사건>

(단위: %,세)

응답자 연령	노인연령	주관적 노후시작 사건						
		근로활동중단	첫손자(손녀)	회갑이후	공적연금지급	기력이 떨어짐	자녀모두출가	기타
50대미만	66.4	30.4	1.7	4.7	8.6	48.9	5.4	0.5
50대	66.8	29.8	1.2	4.1	8.9	53.1	2.6	0.2
60대	67.6	26.4	1.9	3.3	7.6	57.6	3.0	0.2
70대	68.8	20.5	0.9	3.1	7.0	65.8	2.2	0.4
80대 이상	69.4	18.9	0.8	6.7	6.0	65.3	2.3	0.0

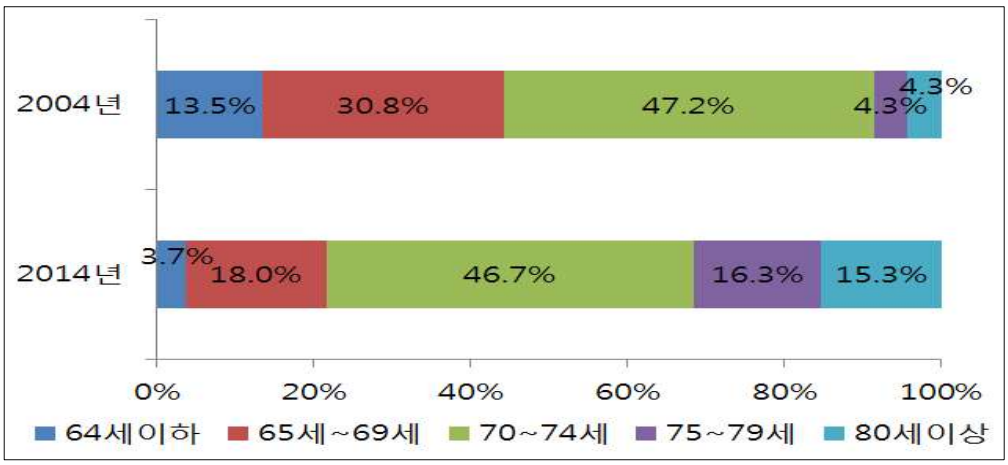
자료: 송현주 외, 「중.고령자의 경제생활 및 노후준비 실태」, 국민연금연구원, 2015.

○ 노인이 인지하는 연령기준 및 연령 규범

- 70세 이상이라는 응답이 78.3%

. 특히 75세 이상이라는 응답이 31.6%로 10년전의 8.6%에 비하여 급증

<노인 연령에 대한 인지 변화>



자료: 각 년도 노인실태조사

□ 사회구성원이나 노인이 생각하는 노인의 연령기준은 계속 높아지는 경향을 보임.

○ 이는 신체적 독립성이 있는 노인의 증대를 반영하는 측면과 동시에 노인에 대한 부정적인 사회적 인식으로 인하여 해당 연령집단에 속하고 싶어하지 않는 생각을 반영하는 것일 수 있음.

2. 노인의 특성 변화 및 생활현황

□ 노인의 교육수준에 많은 변화가 있어, 문맹노인의 비중이 2004년 19.2%, 2008년 15.3%, 2011년 10.9%에서 2014년 9.6%으로 지속적으로 감소하였음.

○ 반면 중고등학교 학력을 가진 노인의 비중과 전문대 이상 학력을 가진 노인의 비중은 증가하여 노인의 교육수준이 전반적으로 상향되었음.

- 노인 중학교 이상의 비중: 25.0%('04) → 28.9%('08) → 32.8%('11) → 37.6%('14)

□ 노인 중 23.0%가 독거이며, 44.5%가 노인부부, 자녀동거는 28.4%로 독거가구의 증가 및 자녀동거의 감소가 지속되고 있음을 확인할 수 있음.

○ 노인독거: 20.6%('04) →19.7%('08) → 19.6%('11) →23.0%('14)

○ 자녀동거: 38.6%('04) →27.6%('08) → 27.3%('11)→ 28.4%('14)

<연도별 노인(65세 이상)의 일반특성>

(단위: %, 명)

구분	2004년	2008년	2011년	2014년
도시거주율	67.9	65.7	68.0	76.6
교육수준				
무학(글자모름)	19.2	15.3	10.9	9.6
무학(글자해독)	20.9	17.8	20.7	20.9
초등학교	35.0	38.0	35.4	32.0
중고등학교	19.4	22.3	25.9	29.8
전문대학 이상	5.6	6.6	6.9	7.8
거주형태				
노인독거	20.6	19.7	19.6	23.0
노인부부	34.4	47.1	48.5	44.5
자녀동거	38.6	27.6	27.3	28.4
기타	6.4	5.6	4.6	4.0
전체	100.0 (3,278)	100.0 (10,798)	100.0 (10,674)	100.0 (10,451)

자료: 각 년도 노인실태조사

□ 주관적 건강상태의 경우 2014년 현재 노인의 36.9%가 동년배와 비교하여 자신의 건강상태를 긍정적으로 평가하고 있으며, 38.3%는 부정적으로 평가하고 있음.

○ 이러한 주관적 평가에서는 전체적으로 뚜렷한 경향이 나타나지는 않지만 대체적으로 양 극단(매우 건강하다와 매우 나쁘다)의 평가는 감소하는 것으로 나타났음.

- 이는 건강수준의 향상과 평균수명의 증대에 의한 후기노인 증대가 모두 작동한 결과로 이해됨.

<연도별 노인(65세 이상)의 동년배와 비교한 건강상태 평가>

(단위: %, 명)

년도	매우 건강하다	건강한 편이다	그저 그렇다	건강이 나쁜 편이다	건강이 매우 나쁘다	계	(명)
2004년도	8.3	25.4	27.8	26.8	11.7	100.0	(3,029)
2008년도	2.2	24.0	18.6	42.9	12.4	100.0	(10,756)
2011년도	3.4	35.7	25.8	29.7	5.3	100.0	(10,540)
2014년도	2.7	34.2	24.8	31.6	6.7	100.0	(10,279)

자료: 각 년도 노인실태조사

□ 2014년 현재 본인이 인지한 만성질환율은 90.4%이고, 만성질환을 2개 이상 지니고 있는 복합이환자는 72.2%임.

○ 의사의 진단을 받은 만성질환율은 89.2%이고 복합이환자가 69.7%이며, 평균 2.6개의 만성질환을 갖고 있음.

○ 전체노인의 33.1%는 우울증상을 지니고 있음.

□ 2004년도 이후를 비교해보면, 본인이 인지한 만성질환율은 꾸준히 높아졌지만 2개 이상을 갖고 있는 복합질환율에는 뚜렷한 경향이 없음.

○ 그러나 우울증의 경우 큰 폭은 아니지만 최근 상승하는 경향이 발견되었음.

<연도별 노인(65세 이상)의 일반년도별 만성질환 및 우울증상>

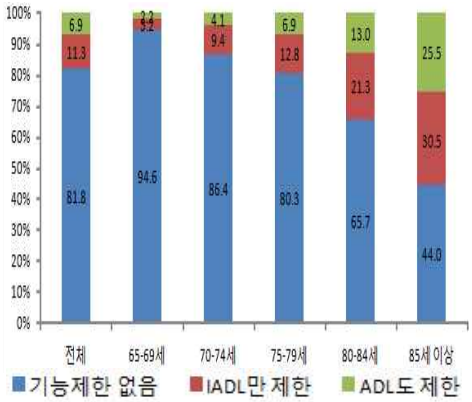
(단위: %, 명, 개)

년도	본인인지 만성질환				우울증상이 있는 비율	계	(명)
	없음	1개	2개	3개 이상			
2004년도	9.1	17.1	19.0	54.8	-	100.0	(3,209)
2008년도	18.7	25.4	25.2	30.7	30.8	100.0	(10,798)
2011년도	11.5	20.3	24.0	44.3	29.2	100.0	(10,544)
2014년도	9.6	18.2	22.8	49.4	33.1	100.0	(10,279)

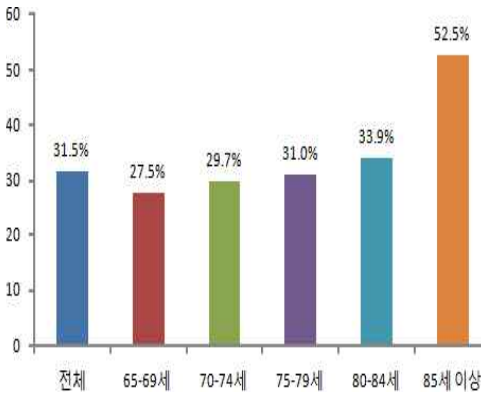
자료: 각년도 노인실태조사

□ 연령이 높을수록 신체적 기능 및 인지기능 상태의 저하가 뚜렷하게 나타나고 있음.

<노인(65세 이상)의 연령군별 신체적 기능>



<연령군별 인지 기능 상태>



자료: 정경희 외, 「2014년도 노인실태조사」. 보건복지부·한국보건사회연구원. 2014.

□ 2014년 현재 노인의 삶의 만족도는 건강상태의 경우 만족한다는 응답이 29.5%, 그저 그렇다가 26.2%, 만족하지 않는다가 44.2%이며, 경제상태의 경우 각 응답률이 15.2%, 30.8%, 53.9%로 건강상태에 비하여 만족도가 낮음.

○ 사회·여가·문화활동의 경우는 만족도가 34.8%로 건강이나 경제상태에 대한 만족도보다 높은 만족률을 보이고 있음.

○ 한편 다양한 관계에 대한 만족도를 살펴보면, 친구 및 지역사회의 경우는 만족도가 54.2%이며, 그저 그렇다가 33.9%, 만족하지 않는다가 12.0%임.

- 이는 건강, 경제, 참여활동 등 개인 생활과 관련한 만족도에 비해서는 높은 것이지만, 배우자의 만족도인 68.7%과 자녀의 69.8%에 비하면 낮은 수준임.

□ 건강이나 경제상태에 대한 만족도, 자녀에 대한 만족도는 낮아졌으며, 배우자에 대한 만족도는 큰 변화가 없음.

<연도별 노인(65세 이상)의 영역별 만족도>

(단위: %, 명)

년도	건강상태 만족도[1]	경제상태 만족도[1]	배우자와의 관계만족도[2]	자녀와의 관계만족도[3]	친구 및 지역사회 관계 만족도[1]	계	(명)
2008년도	-	24.7	-	-	-	100.0	(10,345)
2011년도	34.0	17.9	68.3	73.5	-	100.0	(10,541)
2014년도	29.5	15.2	68.7	69.8	54.2	100.0	(10,279)

주: a) 본인응답만 분석한 결과임.
1) 모든 응답자를 대상으로 한 결과임.
2) 유배우 노인만을 대상으로 한 결과임.
3) 자녀가 있는 노인만을 대상으로 한 결과임.
자료: 각년도 노인실태조사

□ 한국노인의 삶의 질을 국제적으로 비교해보면 자살률의 경우 80.3%로 OECD 평균 20.9%에 비하여 매우 높은 수준이며

○ 상대빈곤율의 경우도 49.6%로 OECD 평균 12.6%에 비하여 매우 높은 수준일뿐만 아니라 전체인구의 14.6%에 비해서도 월등히 높은 수준을 보이고 있음.

○ 교통사고 사망률의 경우도 노인인구 10만명당 34.5명으로 OECD 평균인 19.1명과 비교시 약 2배의 수준을 나타내고 있음.

○ 이러한 지표들은 한국 노인이 OECD국가의 노인에 비하여 전반적 삶의 수준이 낮고, 한국 내에서도 다른 연령층에 비하여 낮은 수준임을 보여주는 것임.

<노인의 삶의 질 현황 국제비교>

	자살율(명/10만명)[1]	빈곤율(%)[2]		교통사고 사망률(명/10만명)[3]
	65+	65+	전체	65+
한국	80.3	49.6	14.6	34.5
OECD 평균	20.9	12.6	11.2	19.1
미국	14.8	21.5	17.6	16.7
일본	27.9	19.4	16.01)	52.5

주: 1) 일본의 경우, 2011년도 통계자료임.

자료: 1) 진재현·고혜연 (2013), OECD, Pension at a Glance, 2013(2010년 통계), OECD국가와 비교한 한국의 인구집단별 자살률 동향과 정책제언. 보건복지포럼 제195호 141 ~ 154,

2) OECD(2015), In it together: Why less inequality benefits all(2013년 혹은 최근년도 기준)

3) 도로교통공단, 2014, OECD 회원국 교통사고 비교(2012년 통계).

3. 거시적인 변화

□ 2015년 현재 65세 이상은 662만4천명으로 전체인구의 13.1%이지만, 2026년에는 1,084만명으로 전체인구의 20%를 넘을 것으로 추계됨.

○ 이를 75세 이상인 기준으로 살펴보면 5.5%에서 8.2%로 증대, 80세 이상에서는 2.8%에서 4.6%로 증대하는 것으로 추계됨.

<인구구조의 변화 추이>

(단위: %, 명)

	2015	2026
전체인구	5,061만7천명	5,204만2천명
	662만4천명	1,084만명
고령화율(전체인구중 65세 인구의 비중)	13.1%	20.8%
고령화율(전체인구중 75세 이상 인구의 비중)	5.5%	8.2%
고령화율(전체인구중 80세 이상 인구의 비중)	2.8%	4.6%

자료: 통계청(2011). 장래인구추계:2010년 ~ 2060년

□ 평균수명은 81.44세('12)이지만[2] 건강수명은 73세('12)로 8.44년의 차이가 발생하고 있고, 이는 건강하지 못한 노년기 후반에 대한 특화된 관심이 필요함을 의미함.

<기대여명과 건강수명의 차이>

2011년 기준 연령	기대여명	건강수명	차이
평균수명(0세시 기대여명)	81.44	73	8.44
50	33.05	24.81	8.24
55	28.58	20.79	7.79
60	24.21	17.08	7.13
65	20.00	13.71	6.29
70	15.99	10.87	5.12
75	12.36	8.45	3.91
80	8.20	6.34	1.86
85	6.53	4.57	2.06

자료: 고숙자.정영호(2014), 우리나라의 건강수명 산출, 보건.복지 Issue&Focus 제247호 (2014-26).

2) 2013년 기준의 평균수명은 81.94세임. 건강수명 자료가 2012년기준이므로 그에 준하여 제시함.

□ 정부재정은 '15년 기준으로 볼 때 전년도 대비 5.5% 증가했으나 노인복지사업(기초연금 제외)은 3.4%, 장기요양보험은 6.7%, 기초연금은 46.3%의 증가율을 보이고 있음.

<정부재정 및 노인복지 예산 증가율>

(단위: 조원, 억원, %)

구분		연도		증가율
		2014(A)	2015(B)	
예산	정부 (단위:조원)	355.8	375.4	5.5
	보건복지부 (단위:억원)	468,995	534,725	14.0
보건복지부[2]	노인복지사업(단위:억원)[1]	11,432	11,823	3.4
	노인장기요양보험(단위:억원)	40,439	43,1523)	6.7
	기초연금(단위:억원)	51,827	75,824	46.3

주: 1) `대한민국 정부예산안 지침에 따라, '노인생활안정(기초연금제외), 노인의료보장, 장사시설확충' 포함됨
2) 보건복지부 내부자료.

자료: 국회예산처 게시자료 (2015. 7. 16. 반출); 예결산정보시스템(http://nafs.assembly.go.kr), 각년도 보건복지위원회 예비심사보고서; 대한민국정부, 각년도 예산안; 보건복지부 내부자료.

Ⅳ. 우리나라의 노인의 정의

□ 노인을 정확하게 제시하거나 노인의 의미로 받아들여질 수 있는 연령기준을 적시하고 있는 법령의 경우 대부분 65세를 노인으로 규정하고 있음.

○ 실정법상 연령기준은 복지서비스의 수혜대상을 제한하기 위한 기준, 제재나 처벌 또는 불이익 대상자를 확정하기 위한 기준, 고용관련 연령기준으로 제시되고 있음.

<법령에 나타난 노인의 연령 규정>

법령	대상자 기준
노인장기요양보험법	노인: 65세
도로교통법	노인: 65세
고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률	고령자: 55세 이상 준고령자: 50세 이상 55세 미만
기초연금법	정책대상자: 65세 이상
노인복지법: 경로우대 대상	65세 이상
한국농어촌 공사 및 농지관리기금법	65세 이상
5·18 민주유공자예우에 관한 법률	65세 이상
고엽제후유의증 환자지원 등에 관한 법률	65세 이상
국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률	65세 이상

○ 노인복지정책의 사업내용별 노인 연령기준은 대부분이 65세 또는 60세임.

<정책대상자로서의 노인의 연령 규정>

사업명		자격기준	
노인장기요양보험		65세 이상 (또는 65세 미만 노인성 질환자)	- 노인성질환 등으로 요양을 필요로 하는 자로서 등급판정결과 1~3등급에 해당하는 자
노인복지시설, 재가노인복지시설		65세 이상	- 노인성 질환 등으로 요양을 필요로 하는 자로서 노인장기요양보험법 제15조에 따른 수급자 - 기초수급권자로서 65세 이상의 자 (입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 경우 60세 이상)
건강보장	•치매상담센터 운영	60세 이상	- 치매노인과 그 가족
	•치매검진사업	60세 이상	- 60세 이상의 모든 노인(저소득층에 우선권 부여)
	•치매치료관리비 지원사업	60세 이상	- 60세 이상 치매질환자(F00 ~ F03, G30)
	•노인 안검진 및 개안수술	60세 이상	- (안검진) 모든 고령자를 대상으로 하되 저소득층을 우선 지원- - (개안수술) 전국가구 평균소득 50% 이상 가구원으로 백내장·망막질환·녹내장 등의 안질환을 진단받은 자

사업명		자격기준	
소득 보장	•기초연금	65세 이상	- 소득 및 재산인정액이 정부가 정하는 기준 이하의 자(노인의 약 60%)
	•노인사회활동 (노인일자리) 지원사업	65세 이상	- 노동이 가능한 신체 건강한 노인 (사업내용 및 노동강도에 따라 일부 사업은 60세 이상도 참여가능)
사회 서비스 제공	•노인돌봄서비스	65세 이상	- (기본) 소득수준, 부양의무자 유무 등에 상관없이, 실제 혼자 살고 있는 노인 - (종합)장기요양보험등급외 AB 노인으로 전국가구 평균소득 150% 이하 - (단기가사서비스) 독거노인 또는 고령노인부부가구(부부 모두 만75세 이상)로서 전국가구 평균소득 150% 이하
	•노인여가복지시설 - 경로당 - 노인복지관 등	65세 이상 60세 이상	-
	•결식우려노인 무료 급식 지원	60세 이상	- 결식이 우려되는 노인
	•경로우대제 (철도, 전철, 국·공립 공원 등)	65세 이상	-

Ⅴ. 노인 연령기준관련 국제 동향

1. 국제 기구

□ 국제기구에서 발표하고 있는 각종 통계자료와 발간물을 통하여 확인한 국제기구의 노인에 대한 연령기준은 65세임.

○ UN의 경우 20~64세 인구를 생산가능인구로, 65세 이상을 노인인구로 규정하고 있음.

<주요국 유년·노년·총부양비 (UN, 2010) (예시)>

(단위: 명)

구분	유년부양비	노년부양비	총부양비
전체	62.6	13.4	76.0
일본	30.6	38.3	68.9
한국	36.1	17.1	53.1
미국	45.2	21.8	67.0

주: 1) 유년부양비 : 유년인구(0~19세)/생산연령인구(20~64세)*100
2) 노년부양비 : 노년인구(65세이상)/생산연령인구(20~64세)*100
3) 총부양비 : 유년부양비 + 노년부양비

자료: UN(2010), World Population Prospects : The 2010, Volume Ⅱ:Demographic.

- 그러나 인구고령화가 많이 진행되지 않은 회원국을 고려하여 60세 이상에 대한 통계도 많이 제시하고 있음.

<인구전망(UN, 2012)(예시)>

구분	2013년 연령군별 인구비			
	0-14세	15-59세	60세이상	80세이상
UN				
전체	26.2	62.0	11.7	1.7.
한국	21.7	65.8	12.5	1.1
미국	19.5	60.7	19.7	3.7
일본	13.1	54.6	32.3	7.3

자료: UN(2012), World Population Prospects: The 2012 Revision; United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division

○ OECD, EU의 경우도 노인인구비율, 노년부양비, 빈곤율, 교통사고 사망률, 자살률, 장기요양 관련 등 많은 지표 산출에 있어 노인 인구를 65세 이상으로 정의하고 있음.

<OECD 노인 관련 주요 지표(예시)>

(단위: %, 명, 개)

구분		65세 이상			
		노인인구(%)[1]	노인빈곤율(%)[2]	노년부양비(명)[3]	장기요양병상(침상)수(개)[4]
OECD	전체	15.1	12.6	-	50.9
	한국	11.8	49.6	15.2	50.1
	미국	13.3	21.5	19.5	40.9
	일본	24.2	19.4	36.0	36.1

주: 1) 2012년 기준 수치임, 2) 2013년 기준 수치임 3) (생산가능인구 100명당 고령자수), 2010년도 기준 수치임 4) (병상수(침상수)/65세이상 인구 1,000명), 2012년 수치임

자료: OECD(2015), In it together: Why less inequality benefits all; OECD(2014), Society at a glance(2010년 통계); OECD(2014), OECD Heath Data, UN(2012), World Population Prospects: The 2012 Revision, 동아일보(2015.5.23.).「한국 노인빈곤율 49.6% OECD 1위」, 통계청(2013), 고령자통계

□ 고령화 관련 지표체계

○ 강조점에 따라 상이한 연령기준이 폭넓게 활용되고 있음.

○ EU의 Active Ageing Index(28개국 비교)에서는 65세를 기준으로 하되, 지표의 성격에 따라 55~74세군를 강조하는 경향이 있음.

○ 대표적인 국제 NGO인 Help Age의 Global Age Watch Index(91개국 비교)에서는 내용에 따라 다양한 연령기준을 혼용하여 지수를 산정하고 있음.

<고령화 관련 지표의 연령기준>

Active Ageing Index		Global Age Watch Index	
고용	55~59세군의 고용율 60~64세군의 고용율 65~69세군의 고용율 70~74세군의 고용율	소득 보장	연금소득범위 노인빈곤율(60세 이상) 노인의 상대적 복지(60세 이상) 1인당 국민총생산
사회 참여	55세 이상의 자원봉사활동 참여율 55세 이상의 자녀 및 손자녀 돌봄제공율 55세 이상의 노인 또는 장애인 돌봄율 55세 이상의 정치활동 참여율	건강 상태	60세의 기대여명 60세의 건강기대수명 심리적 안녕감(50세 이상)

Active Ageing Index		Global Age Watch Index	
독립적, 건강하고 안전한 생활	55세 이상의 운동실천율 55세 이상의 의료 및 치과치료 미충족율 75세 이상중 단독가구율 65세 이상의 상대적 중위소득65세 미만 대비) 65세 이상의 非빈곤위험 65세 이상의 非박탈경험 55세 이상의 안전감 55 ~ 74세의 평생교육참여율	능력 (고용과 교육)	노인고용율(55-64세군) 노인의 교육수준(60세 이상)
		우호적 환경	사회관계(50세 이상) 신체적 안전(50세 이상) 시민적 자유(50세 이상) 대중교통 접근성(50세 이상)

자료: UNECE/European Commission (2015). Active Ageing Index 2014: Analytical Report.
Help Age International(2015). Global Age Watch Index 2014.

2. 개별국가 동향

□ 제도화된 노년기를 대변하는 대표적인 잣대인 공적연금수급 개시연령과 은퇴연령은 국가별로 다양함.

<주요국의 공적연금수급 개시 연령>

연령기준	60세	룩셈부르크(40년 가입)
	65세	오스트리아, 벨기에, 독일, 일본, 네덜란드, 호주, 스위스(단, 여성 64세) 등 다수 국가
	67세	노르웨이, 아이슬랜드, 이스라엘(단, 여성 64세)
국가	스웨덴	61세(소득비례연금, 수익연금) 65세(보증연금)
	이태리	종사상의 지위, 성별로 차등화된 연령기준 적용중. 2018년까지 66세로 상향예정

자료: OECD(2013). Pensions at a Glance 2013.

○ 공적연금수급 개시연령과 은퇴연령은 평균수명과 같은 인구학적 요건보다는 각 국가의 재정상황, 노동시장 여건, 사회적 합의에 따라

결정되고 있기 때문

○ 노동시장으로부터 이탈하는 시점과 평균수명간에는 관련성이 없음.

※ OECD 국가는 평균적으로 남자는 18.1년, 여자는 22.5년간 은퇴 후 삶을 영위

□ 평균수명은 증가했지만 실제 퇴직연령은 오히려 낮아져 왔으며, 최근 들어서는 증가추세임.

○ 이는 은퇴가 사회적 합의와 제도화의 문제임을 보여주는 것임.

<OECD국가의 평균 은퇴연령과 평균수명(2012)>

(단위: 세)

구분	OECD 평균	
	남자	여자
실제 은퇴연령	64.2	63.0
공식과 실제 은퇴연령의 차이	-0.8	-0.4
(65세시 기대여명)	(17.4)	(20.8)
실제 은퇴시의 기대여명	82.2	85.5
은퇴 후 기간	18.1	22.5

자료: OECD(2014) Society at a Glance 2014.

<연도별 은퇴연령, 기대수명, 은퇴기간(남자기준)>

(단위: 년)

연도	중위 은퇴연령	기대수명	은퇴기간
1950	66.9년	65.5년	0년
1960	65.2년	66.8년	1.6년
1970	64.0년	67.0년	3.0년
1980	63.0년	70.1년	71.년
1990	62.6년	71.8년	9.2년
2000	62.3년	74.1년	11.8년
2005	61.7년	75.2년	13.5년

자료: 윤가현(2010). “사회학적 측면에서의 고령자의 정의”. 『고령자란』 심포지엄자료집. p. 45. 재인용.

□ 일본사례

○ 한국과 유사하게 급격한 고령화를 경험한 일본(2015년 기준 고령화율 26.8%)의 경우, 고령백서에서는 65~74세와 75세 이상으로 구분하여 통계를 제시하는 경향이 있으며 최근 노인의 연령기준에 대한 논의를 시작하였음.

○ 논의 상황

- 2013년 아사히 신문(2013.7)에 노인은 65세 이상이지만 신체능력으로 볼 때 75세 이상으로 보는 견해에 대한 재검토를 진행중이며, 의료제도 및 연금 등의 설계에도 영향을 미침으로 신중히 시간을 두고 검토할 예정임이 기사화됨.

- 2015년 6월 12~14(요코하마)에 개최된 제29회 일본노년학총회(주제: 고령자에 관한 정의의 재검토)에서는 6개 논문 발표후 관련 성명을 발표

. 발표논문이 대부분 경험적인 자료에 기초하여 노인의 건강상태가 좋아졌음을 밝히고 활동적 노화의 중요성을 강조하고 있음.

* 비공식 인터뷰에 의하면 워킹그룹을 형성하여 5년 정도 검토할 예정이며, 국민장수의료연구센터가 주축이 되고 있음.

* 노후생활보장체계 구축에 대한 자신감과 고령인구 증대에 따른 사회적 변화의 필요성에 대한 인식에 기초하고 있는 것으로 판단됨.

○ 논의를 위한 경험적 자료의 축적: 건강상태의 변화관련

- 10~20년 전에 비하여 노인의 건강상태가 5~10년 상향되었음을 보여주는 다양한 경험적 자료 축적

- 그러한 경험적 자료에 기초하여 사회참여가 가능한 노인이 증가하였고, 따라서 이들이 경제활동, 자원봉사활동 등 다양한 사회활동을 할 수 있는 사회를 구축하는 것이 초고령사회를 활기 있게 만드는데 있어 중요함을 강조

3. 학술연구에서의 노인연령

○ 노인에 대한 연구의 절대 다수는 65세를 노인의 기점으로 삼고 있으나, 노인 연령군 구분에는 학자간의 다양성 존재

- 전기/후기, 전기/중기/후기 등으로 구분, 분류기준 상이

예: Fourth Age: 성인기의 마지막 단계, 80세 이상, oldest old (Barnes, 2011).
Middle and Later Life: 40-70세 (MIDUS 자료를 활용한 연구)[3)]

Ⅵ. 정책적 함의

1. 사회적 파급효과

□ 적절한 대응시의 긍정적인 파급효과

○ 사회구성원의 자율성 제고

- 연령기준에 대한 논의는 획일적으로 연령에 의하여 개인의 선택과 기회가 제약되는 경직된 사회에서 벗어나 개인의 욕구에 따라 자유로운 활동(노동, 교육, 여가문화활동 등)의 선택이 가능한 자율적인 사회로의 전환

○ 노인에 대한 부정적 인식의 완화

- 특정 연령층에 대한 부정적 관점, 현실과 괴리된 편견인 연령차별주의(ageism)의 완화와 그를 통한 노인에 대한 부정적 인식의 완화

○ 인구고령화에 따른 제도의 친화력 제고를 통한 연착륙

- 욕구대비 정책의 정합성 제고를 통한 노인복지 제도의 효과성 제고

3) Greenfield and Reyes, ‘Continuity and Change in Relationship with Neighbors’, Jounals of Gerontology, Series B: 70(4). 607 ~ 618. August, 7, 2014.

및 정책의 사각지대 해소

- 맞춤형 노인복지를 통한 노인의 삶의 질 제고 및 우리사회의 지속가능성 제고

. 활기찬 노화(active ageing)의 구현이 가능한 제도적 기반 마련

. 노년기 생산적 활동의 확대 및 사회적 가치 인정

. 적절한 자원분배를 통한 재정적 지속가능성 제고

□ 부적절한 대응시의 부정적인 파급효과

○ 정책대상의 연령기준 (상향)조정에 앞서 기본적인 사회적 안전망이 마련되지 않을시 일정 규모의 노인이 사회적 보호의 사각지대에 놓일 가능성

○ 세대갈등 및 노노(老老)갈등의 가능성

- 언제 연령기준을 조정할 것인가를 둘러싼 현세대 노인과 미래노인 세대의 갈등 가능성

- 노인의 특성(예: 건강한 노인과 건강하지 않은 노인, 경제적 여유가 있는 노인과 그렇지 않은 노인 등)에 따른 개별 정책의 연령기준 변경에 대한 선호 발생 및 그에 따른 → 정책 조정의 우선순위를 둘러싼 노인 내부의 갈등 발생 가능성

2. 긍정적 파급효과 창출을 위한 기본방향

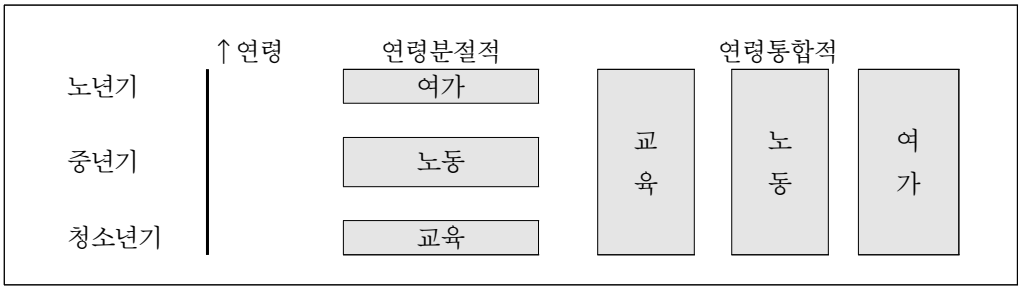
1) 논의의 틀: 우리사회의 연령통합성 제고

□ 지향성에 대한 사회적 합의

○ 노인연령에 관한 논의에 앞서 연령이 진입장벽으로 이용하지 않고, 상이한 연령층간의 상호작용이 이루어지는 연령통합적 사회로의 전

환이 필요하다는 사회적 합의의 도출이 필요함.

〈 사회구조의 이념형 〉



자료: Riley et als. (1994) *Age and Structural Lag*

□ 구조적인 연령장벽의 완화를 통한 사회참여 기회의 확대

○ '유연한 연령기준'을 가진 사회는 연령에 의하여 특정 사회적 역할로의 진입과 퇴장·수행여부가 결정되지 않는 사회 지향

- 교육, 일, 가족시간, 여가 등 다양한 활동을 개인의 선택에 의하여 생애동안 조정하여 배분이 가능
- 이를 위해서는 교육체계가 평생 동안 할 수 있는 평생교육의 개념으로 전환과 일터에서의 연령장벽의 유연화가 요구됨.

○ 노인에 대한 부정적인 태도에서 벗어나 노인을 자신이 갖고 있는 경륜과 능력을 발휘하여 사회에 기여할 수 있는 존재로 인식하고 노인의 경제적·사회적 기여를 증진할 수 있는 정책 마련 긴요

□ 상이한 연령층간의 상호작용 기회 확대

○ 노인과의 질적 교류가 이루어질 수 있도록 지속적이고 직접적인 경험을 제공할 수 있는 프로그램의 개발 및 실천 노력 필요

- 대중매체를 통한 노인의 긍정적인 삶의 부각, 교과목에서 연령차별적인 내용 삭제, 세대간 함께 할 수 있는 활동프로그램을 통한 다연

령간 접촉을 증대시키는 노력 등이 요구됨.

2) 정책방안 모색의 기본원칙

□ 연령보다는 '욕구'에 기초한 정책대상자 선정

○ 복지서비스를 제공함에 있어서 획일화되고 경직된 연령기준을 설정하기보다는 노화의 다차원성을 반영한 유연한 연령기준 설정이 필요함.

□ 노인의 삶의 현황, 노인의 특성 변화 및 노년기 관련 제도적 안전망 현황 등을 감안한 영역별 연령기준 변경안 검토

○ 복지서비스의 대상자를 제한하기 위한 연령기준 조정(상향 및 하향 등)시 노인의 특성변화와 영역별 안전망의 성숙 정도 및 우리 사회의 재정적 능력을 고려한 유연한 접근 필요

○ 현세대 노인과 미래노인에게 미치는 영향, 개인의 삶의 질 향상과 사회의 지속가능성에 대한 고려

○ 적용 대상 연령기준 설정에 대한 논의와 더불어 노인의 다양성을 반영한 특화된 정책개발에 관한 논의도 필요

- 지속적인 인적자본개발, 다양한 사회참여기회 제공, 기능저하노인에 대한 적절한 보호 등 정책목표에 따라서 적절한 연령기준이 상이할 수 있으며 맞춤형 정책이 마련되지 않은 경우도 있음.

○ 일본 사례

- 2000년부터 개호보험제도를 실시하여 65세 이상 요개호자 및 요지원자를 중심으로 서비스를 제공함.
- 2008년부터 도입된 장수의료제도(후기고령자의료제도)는 적용대상을 75세 이상의 후기고령자를 기준으로 함.
- 2012년부터 '고령자고용안정법'을 개정하여 정년퇴직 후 계속 근무

를 희망하는 근로자를 65세까지 의무적으로 고용하도록 고령자 고용정책을 총체적으로 재정비함.

- 도로교통법에 의해 고령운전자 운전면허 갱신기간 차등 및 고령운전자 표지부착제도를 70세를 기준으로 실시함.

□ 사회적 합의 도출에 기초한 정책대상자 선정 기준의 유연화

○ 어떠한 영역에서 어떠한 연령기준을 가져가는 것이 노인의 취약한 위상과 노화로 인하여 발생하는 욕구충족에 있어 적절한 것인지에 대한 활발한 논의 필요

○ 경험적 기반에 근거한, 다양한 연령층과 사회경제적 집단의 의견을 반영한 균형 잡힌 논의 필요

○ 연령기준의 유연화로 인하여 발생하는 복지서비스 대상자의 증가와 감소에 따른 재정적 변화에 대한 검토, 현재와 미래 노인의 삶에 미치는 영향 평가 등에 기초한 신중한 판단이 요구됨.

토 론

이병순 대한노인회 선임이사

이호경 한국노인종합복지관협회 회장

최혜지 서울여자대학교 사회복지학과 교수

이규용 한국노동연구원 노동통계연구실장

김동섭 조선일보 보건복지전문기자

백용천 기획재정부 미래경제전략국장

임인택 보건복지부 노인정책관

‘고령자에 대한 기준 변화 및 사회적 파급효과’ 토론문

이병순 (대한노인회 선임이사)

인구고령화 현상은 모든 연령층의 문제로 인식되고 있는 것이 세계적 추세이고, 특히 우리나라는 세계에서 유래 없이 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 이 시점에 “100세 시대 노인기준 어떻게 볼 것인가“라는 주제를 생각해 보는 것은 의미 있는 논의라 생각한다.

발표문은 현재 우리나라에서 쟁점화 되고 있는 노인의 연령기준에 대한 이론적 논의와 함께 사회적 파급효과를 긍정적으로 유도할 수 있는 연령기준 책정의 방향성에 대해 제시하고 있다.

본 토론자는 정경희 박사의 발표내용에 동의하면서 본 내용을 좀 더 보완하는 의미에서 몇 가지 사항을 제안 하고자 한다.

발표 내용에 따르면, 국제적으로는 65세가 노인의 보편적인 연령기준으로 채택되고 있으나 제도적인 노년기의 설정(특히, 공적연금개시 연령과 은퇴연령 등)과 관련해서는 사회적 합의를 통해 점차 연령 기준을 높여 적용하는 추세를 보이고 있다. 발표문은 전체적으로 다양한 측면에서 노인의 연령기준에 관한 논의를 포함하고 있지만, 선진 각국에서 연령기준의 변화가 고령화 과정의 어떤 시점에서 어떤 계기로 주로 일어나는지에 대한 내용이 포함되지 않은 점은 다소 아쉬운 부분이다. 아울러, 학술연구 등에서는 저자에 따라 연령기준에 대한 다양한 언급이 이루어지고 있다고 했는데 구체적인 내용이 제시되지 않아 추후 논의가 더 필요할 것으로 보인다.

발표문에서 다룬 일본의 사례는 주목할 만하다고 생각된다. 일본은 65세 이상의 인구를 세분하여 각종 통계자료를 축적하고 이를 토대로 노인에 대한 연령 기준의 변화를 적극적으로 논의하고 있음을 알 수 있었다. 단순히 기대수명이 늘어나고 있다는 것이 아니라 ‘10 ~ 20년 전에 비하여 노인의 건강상태가 전반적으로 5 ~ 10년 상향되었다’ 는 점을 핵심요소로 하는 경험적 자료를 내놓고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 이와 같은 실질적인 연구자료가 많이 제공되고 공론화 된다면 당사

자인 노인들도 사회적 합의 과정에 더욱 적극적으로 참여할 수 있을 것이다.

대다수의 노인이 만족할 수 있는 연령기준을 정하는 일은 쉽지 않다. 따라서, 발표문에서 제기된 바와 같이 연령기준은 사회적 파급효과 면에서 긍정적으로 작용하도록 타협이 이루어져야 할 것이다.

이와 관련하여 건강상태가 과거에 비해 좋아지고 있는 점(가령, 일본의 경우 과거 대비 5 ~ 10년 상향)을 중심으로 그 정도 만큼 연령기준을 상향조정 한다면 비교적 노인세대의 화합을 해치지 않는 선에서 긍정적인 사회적 파급효과를 도모할 수 있을 것으로 생각된다. 이것은 좋아진 건강상태를 바탕으로 활기찬 노화(active aging)를 추구하자는 의미로 해석될 수 있다. 단순히 복지혜택 부분을 확대하기보다는 노인들이 경제활동과 자원봉사활동(생산가능인구의 확대) 등 사회적으로 의미있는 활동을 할 수 있도록 정책적인 지원을 확대하는 것이 주요 내용으로 포함된다. 다시 말해서, 노인을 복지의 대상으로만 보는 것이 아니라 연륜과 지혜를 발휘할 수 있도록 사회의 구성원으로서의 제대로 된 역할을 맡겨 주어야 한다는 것이다.

발표문에서 일반국민의 노인에 대한 이미지조사에서 사회구성원의 약 절반가량이 부정적인 것으로 나타나고 있다. 노인에 대한 부정적 시각을 버리고 사회적 역할과 책임을 다하는 긍정적 시각의 전환이 필요하다. 노인을 의존적 존재로만 볼 것이 아니고 자립적 존재로 파악해야한다. 이러한 맥락에서 최근에 '부양받는 노인에서 사회를 책임지는 노인으로의 변화'를 지향하는 대한노인회가 노인에 대한 사회적인 인식이나 고령자들의 건강상태 등을 고려해볼 때 노인임을 판단하는 기준연령을 상향조정하는 것이 필요하다고 제안했다. 평균수명이 길어지고 정년이 늦춰지는 상황에서 노인들이 젊은 세대와 상생을 하겠다고 결심하고 청년을 위한 백년대계를 세워 청년세대의 미래를 위해 노인연령 상향조정이 필요하다고 제안한 것이다. 다만 전문가 집단의 토론과 정책 당국의 검토로 미비한 부분의 정책적 보완과 사회적 합의를 통해 점진적인 노인기준연령을 상향해야한다는 입장이다.

이와 관련하여 발표문에서는 노인세대도 교육, 노동, 여가에 모두 참여할 수 있도록 하는 '연령통합성'을 제고할 수 있는 정책이 강조되고 있다. 노년기에 교육과 노동에 대한 선택의 자유가 확대된다면 다양한 측면에서 긍정적인 사회적 파급효과가 클 것으로 보인다. 교육노동 현장에서 세대 간의 교류도 증가할 것이며, 최근 증가하고 있는 노인우울증(발표문: 2014년 65세 이상 노인의 33.1%)에도 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것이다.

복지혜택 면에서는 노인집단을 더욱 세분화하여 맞춤형 복지제도를 도입하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 기존의 국민기초생활보장제도가 개편되어 대상자별로 세분화됨으로써 수혜 대상층을 확대한 것과 같은 측면에서 노인복지제도도 개편 될 필요가 있다. 그러나 사회적 비용의 절감만을 목표로 노인연령기준 상향조정이 무리하게 추진되는 것은 바람직하지 않다고 생각한다. 사회적 합의를 통해 장기적인 계획을 마련하고 세대 간의 통합을 고려하면서 점진적으로 추진해야 할 매우 중요한 사안이기 때문이다. 결국 노인 연령기준의 조정은 '활기찬 노화에 대한 인식 확산'을 핵심 목표로 설정하고, 노인연령기준 상향에 따른 부작용을 각 제도별로 검토하고 점진적으로 조정하는 방안이 이루어졌을 때 제대로 성공할 수 있을 것이다.

“노인연령 상향조정의 사회적 파급효과” 토론문

이호경 (한국노인종합복지관협회 회장)

20여년 넘게 노인복지를 실천하는 현장실무자로 평소 고민했던 문제 중 하나가 현재 30여 년의 연령차가 있는 노인을 한 집단으로 분류하는 정책적 접근이었음. 때마침 대한노인회가 노인 연령을 65세에서 70세로 높이자고 제안해 노인복지 부문의 큰 파장이 예상됨.

4년마다 1세씩 늘려 20년에 걸쳐 70세로 조정하거나, 2년에 1세씩 늘리는 방안까지 제시함. 노인회는 100세 시대에 접어든 상황에서 65세부터 노인복지를 제공하는 것이 정부 재정에 부담이 된다는 이유를 내세웠음.

노인복지 실천가로서 토론자의 개인적인 소견은 고령사회를 향한 우리사회에서 충분히 생각해볼만한 제안이라고 생각하며 전적으로 동의함. 특히 이렇게 중요하고 민감한 사안을 당사자라 할 수 있는 대한노인회에서 제안해주신 점은 높이 평가받을 만 하다고 생각됨. 다만 노인연령을 상향조정하기 위해서는 중고령자 문제, 사회적 합의 등 몇 가지 전제되어야 할 사항이 있다고 사료됨.

본 토론자는 오늘 논의의 시발점이 고령사회 대비라는 큰 틀에서 하는 만큼 노인복지서비스 현장 실무자로 일하면서 평소 고민해오던 문제, 즉 미래사회 온전한 고령사회를 대비한 노인복지기본법 마련이 반드시 전제되어야 한다고 제안하고 싶음.

발제자께서도 언급한대로 이번 논의의 목적? 토론의 목적? 이 급격한 고령화를 경험하고 있는 우리사회의 지속가능성을 제고 하기위한 기회로의 활용이 되자면 본 토론자는 이러한 기회를 잘 살려 낼 수 있도록 지혜를 모으는 일에 여기 모이신 전문가들은 물론 국민모두가 함께 노력해야 한다고 말씀드리고 싶음.

발표 자료에도 나와 있듯이 지표상으로 볼 때 한국인의 삶의 질은 어찌 보면 OECD 국가라고 하기에 민망할 정도로 (자살률80.3% OECD평균 20.9% / 상대적 빈

곤율 47.2% OECD평균 12.8%) 각종지표에 낮은 수준을 기록하고 있어 역설적인 가르침을 주고 있음.

모두가 아시는 바와 같이 우리나라는 급속한 고령화에 따라 노인복지관련법들이 복잡 다양해지고 있지만 1981년 제정된 노인복지법은 제정 이후 주로 저소득 취약계층 노인을 대상으로 하는 복지정책법률로서 기능이 강해서 현재의 저출산 고령화를 둘러싼 사회적 현실을 제대로 반영하지 못하고 있고, 또한 급속히 증가하고 있는 노인복지수요에 효과적으로 대응하기 위한 법률로서 미흡하다는 주장이 학자들의 대체적인 견해임.

현재 노인복지를 위하여 제정된 법으로 노인복지법, 기초연금법, 노인장기요양보험법, 치매관리법, 저출산 · 고령사회기본법, 고령친화산업진흥법, 고용상연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률 등이 있는데 하나같이 복지수요에 따라 개별적이고 단편적으로 규율하고 있다는 문제를 가지고 있음.(김타한, 2013)

고령화 속도가 빠르게 진행되는 대응 과정에서 노인보호의 한계가 드러나고, 정치적 요인에 따라 노인복지관련 법률이 제정되어 온 결과 노인보호의 규범적 체계가 산재되어 있음. 노인을 대상으로 하는 개별 법률이 선언하고 있는 법의 목적이 모호하거나 중복성을 갖거나 개별법이 산재되어 있으며, 관련법간의 역할분담을 통한 연계성이 부족하였고, 각종 개별 법률이 제정되면서 규범의 목적과 범위가 명확하게 체계화되지 못했음.(김타한, 2013)

이는 고령화 사회 노인복지서비스에 제공에 중대한 장애로 작용하고 있음. 서두에도 이야기 했지만 현행 노인복지법은 모든 노인을 대상으로 하는 보편적인 복지가 아닌 저소득층 노인의 보건과 복지를 위한 공공부조적 형태의 노인복지서비스를 중심으로 규율하고 있음. 사회보장기본법 또한 모든 국민을 전제하고 있으므로 노인복지를 전문적으로 규율할 수 없고, 저출산 · 고령사회기본법은 기본법이라고 되어 있어 마치 노인보호에 관한 개별 법률과의 관계에서 기본법으로서의 역할을 하는 것으로 오인될 소지가 있지만(손미정, 2007)이 법 역시 고령사회로 국가의 책무와 정책방향만을 제시해놓은 정책법에 불과해 노인복지관련 기본법으로 보기 어렵다는 것임.

따라서 토론자는 이러한 국가 정책방향을 좌우하는 큰 틀의 논의에 있어 지금까지의 정책과 제도를 냉정하게 분석하고 진단하고 검토를 해 미래 고령사회에 맞는 노인복지기본법 제정의 절실함을 호소함.

그리고 무엇보다 오늘 주제가 “고령자에 대한 기준변화 및 사회적 파급효과”라는 논의에 붙인 노인연령 상향검토는 당사자인 노인에 관한 삶의 질을 최우선시할 수 있는 노인복지법제의 체계화 내실화가 전제되어야 한다고 생각함.

‘고령자에 대한 기준 변화 및 사회적 파급 효과’ 토론문

최혜지 (서울여자대학교 사회복지학과 교수)

1. 고령자 기준의 이중성

□ 보편적 이해

- 노인은 신체적 노화를 경험하는 사람을 의미하며, 따라서 노인의 기준은 신체적 노화의 정도와 밀접하게 관련되어 있을 것으로 이해됨
- 그러나 노인과 비노인을 구분하는 생물학적 기준에 대한 과학적 근거는 존재한다고 보기 어려움
- 즉 보편적 이해와 달리 노인에 대한 기준은 생물학적 준거에 의존하는 정도가 높지 않음
- 반면 노인에 대한 기준은 사회적으로 구성된 사회적 산물임

□ 사회정책적 의미

- 노인의 기준에 대한 기원은 정책 대상자의 선별로부터 시작됨
- 노인의 기준연령은 1884년 독일 노령연금의 수급자격이 65세 이상으로 정해진 것에서 비롯됨
- 우리나라도 경로우대 등 노인복지제도의 대상자 기준에 근거해 노인의 연령기준이 실재화 됨
- 이는 노인 기준연령은 노인을 대상으로 한 복지제도의 자격기준을 재단하는 정책수단으로서 실질적 의미를 갖게 됨을 뜻함

2. 우려되는 문제

□ 우리나라 노인빈곤의 현실

- 우리나라 노인의 상대빈곤율은 2013년 48.4%, 2014년 49.6%로 OECD 가입국 중 가장 높음
- 절대빈곤율 또한 2011년 36.1%, 2012년 34.8%로 최소한의 인간다운 삶을 유지하기 위한 소득조차 부족한 노인이 30% 이상임
- 우리나라 노인의 공적 이전소득 구성비는 19%로 OECD 평균 60%의 1/3에 불과함
- 낮은 공적 이전소득은 부실한 공적 연금제도에 기인한 것으로 우리나라 노인빈곤의 주요 원인임

<표 1> 노인빈곤율 추이

(단위: %)

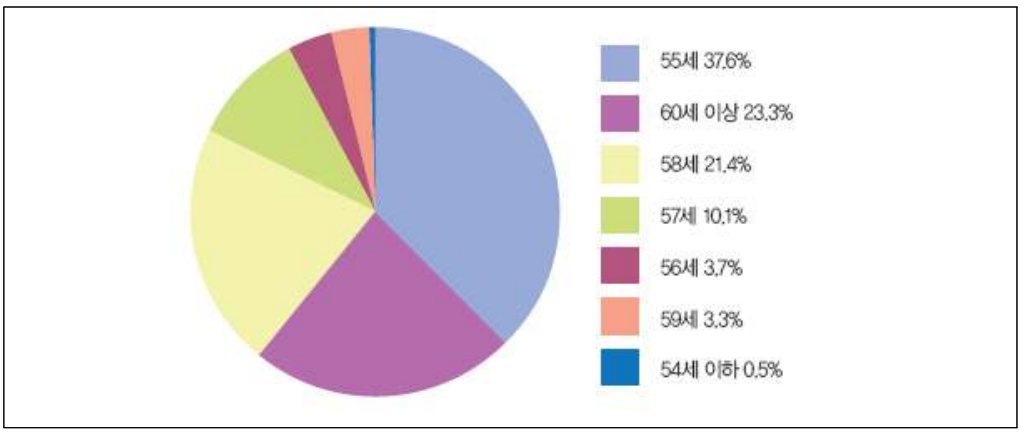
구분	2008	2009	2010	2011	2012
상대빈곤율	46.0	47.6	47.2	48.8	48.0
절대빈곤율	32.4	35.5	34.3	36.1	34.8

주. 가처분소득 기준

□ 소득 공백기의 확대

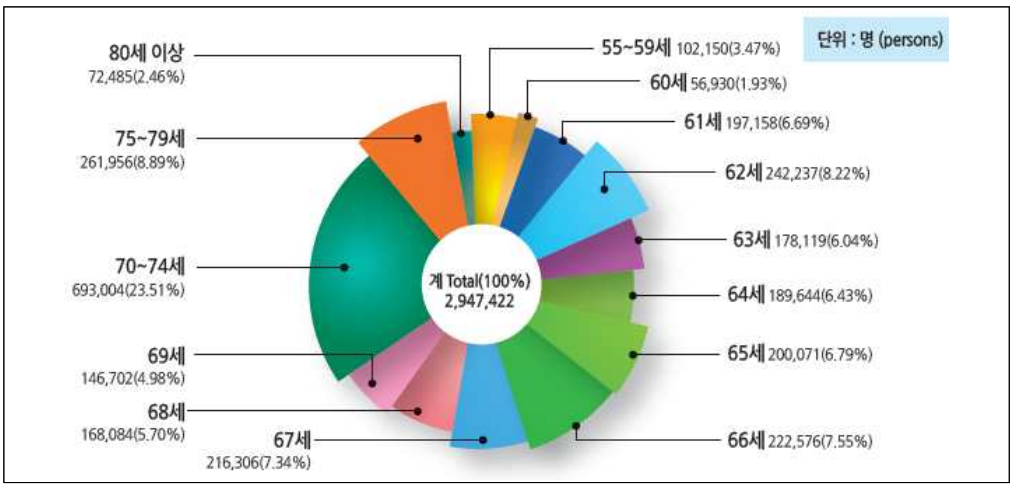
- 2015년 우리나라의 평균 은퇴연령은 53세로 국민연금 수급 개시 연령인 60세까지 약 7년의 소득절벽기가 존재함. 기초연금 수급 개시 연령인 65세까지는 약 12년의 시간차가 있음
- 94%(1998년 기준) 기업의 실질 정년이 60세인 일본의 경우 소득 공백기가 상대적으로 짧음

<그림 1> 우리나라 300인 이상 사업장의 정년 현황(2011년)



- 2014년 노령연금 수혜자는 60세가 59,930명, 61세가 197,158명, 62세가 242,237명, 63세가 178,189명으로 국민연금 개시 연령을 1세 높일 때마다, 약 200,000명이 소득 공백기가 1년씩 확대됨
- 노인 기준 연령이 65세에서 70세로 조정된다고 가정할 경우 2015년 65세에서 69세 사이에 있는 2,121,186명이 기초연금 수급권을 상실하게 됨
- 이와 같이 노인 기준 연령의 상향 조정은 소득 공백기를 확대하고 노인 빈곤을 악화 할 우려가 있음

<그림 2> 연령대별 노령연금 수혜자 수(2014년)



3. 고려해야 할 사안

□ 정책의 선후 관계

- 노인인구 증가에 따른 노인부양 비용의 확대로 연금 개시 연령을 상향 조정하는 사례가 증가함
- 선례 없는 인구 고령화 속도와 노인부양 비용의 증가를 경험하고 있는 현실상, 노인 기준 연령의 증가와 이에 연동한 연금 개시 연령의 상향 조정 등 제도 수정의 절박성을 간과하기 어려움
- 그러나 사회정책의 궁극적 지향은 국민의 삶의 질 증가임. 따라서 사회부담 완화 등을 명목으로 국민의 삶의 질 저하를 정당화 할 수 없음
- 이는 노인 기준 연령의 상향 조정이 앞으로 피하기 어려운 현실적 과제임을 부분적으로 인정함과 동시에 그에 앞서 노인 기준 연령의 상향 조정이 노인의 삶에 미치는 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 충분한 제도적 보완이 필요함을 강조하는 것임

□ 연착륙 정책의 예

- 일본은 1994년 60세 정년을 법제화 한데 이어 2013년 4월 '고령자 고용안정법' 개정을 통해 정년을 65세로 연장함
- 개정된 고령자 고용 안정법에 근거해 희망하는 근로자에게는 정년을 65세까지 의무적으로 보장하도록 함
- 교토시의 경우 98%의 기업이 계속 고용제도를 통해 근로자의 정년을 65세까지 보장하고 있음
- 일본은 연금 지급 시기를 60세에서 65세로 높이면서 확대된 소득 공백기에 대한 해법으로 정년 연장 정책을 우선 정착시킴
- 노인 기준 연령의 조정은 연계된 영향을 분석하고 부정적 영향을 완화할 수 있는 정책의 마련과 정착이 선결된 후 추진되어야 함

『고령자에 대한 기준 변화 및 사회적 파급효과』 토론문

이규용 (한국노동연구원 노동통계연구실장)

1. 검토 필요성

□ 고령인력 활용제고 및 고령자의 사회참여 확대

○ UN 추계(2012년)에 따르면 한국의 2060년 고령인구는 37.0%에 이를 것으로 전망되는 등 한국의 고령화는 매우 빠르게 진행

- 고령화의 원인은 저출산 및 고령자의 기대수명의 증가에 기인

○ 인구구조의 고령화는 경제의 부양 능력의 약화 및 경제성장에 미치는 부정적 영향이 커질 전망이어서 이에 대한 적극적인 대처가 필요

- 우리나라의 인구 총부양비는 1960년 82.6명에서 2010년 37.3명으로 증가하였으며 2060년에는 101명으로 증가할 전망(김정호:2015)

○ 고령자에 대한 정부 재정지출 압박은 재정수지에도 부정적인 영향을 미치게 됨

- 국민연금, 공무원연금, 건강보험, 기초노령연금, 장기요양보험, 기초생보 등 공적지출이 크게 증가할 전망

○ 한편, 인구구조의 고령화가 나타나는 배경 중 하나는 기대수명의 증가에 기인하며 이는 고령자의 건강상태가 이전보다 더 개선되고 있음을 의미

○ 성장잠재력 제고를 위한 고령인구의 적극적 활용 및 건강한 고령자의 사회참여 확대 수요는 고령사회의 시대적 요청

○ 이런 점에서 고령사회의 준거 기준인 연령에 대한 재검토는 매우 중요

2. 현실의 문제 : 고령자 고용률과 빈곤문제

○ 고령자 활용의 중요성을 논의하고 있지만 한국의 65세 이상 고용률은 다른 OECD국가에 비해 매우 높은 수준

- 산업구조의 영향도 있지만 고령자에 대한 사회안전망의 미비요인이 더 큼

<주요 국가 연령별 고용률>

연령	독일(2013)	일본(2013)	한국(2014)
15-29세	57.9	54.6	40.7
30-64세	78.6	77.1	75.8
65세 이상	5.4	20.1	31.3

자료 : OECD, 김정호(2045)에서 인용

○ 노인가구의 대분이 저소득층(KLIPS)

- 한국노동패널자료에 따르면 단독노인가구의 월평균 총소득은 2011년 68.6만원으로 부부노인가구 월평균 총소득의 50%인 약 95만원에도 미치지 못하고 있음

<분위별 전체가구 월평균 총소득의 기준에 대한 노인가구의 분포>

(단위: %)

	전체노인가구			단독노인가구			부부노인가구		
	7차 (2003년)	11차 (2007년)	15차 (2011년)	7차 (2003년)	11차 (2007년)	15차 (2011년)	7차 (2003년)	11차 (2007년)	15차 (2011년)
1분위	51.3	51.5	49.4	75.7	79.4	76.8	52.6	49.0	41.4
2분위	21.3	21.4	19.2	17.4	12.4	14.1	20.0	23.7	24.2
3분위	13.3	11.4	13.6	4.7	3.9	5.4	13.7	14.2	16.9
4분위	7.9	8.9	10.8	1.5	1.5	2.9	8.0	7.2	8.2
5분위	6.2	6.8	7.0	0.7	2.9	0.8	5.8	6.0	9.3

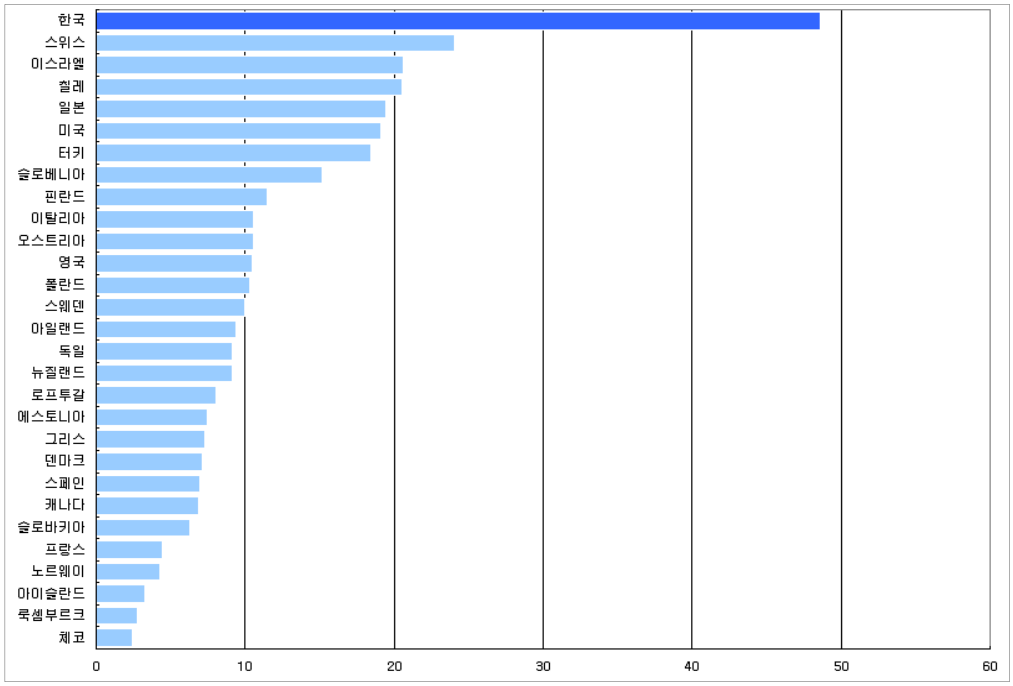
주: 분위수는 전체가구의 실질 균등화된 월평균 총소득을 기준으로 계산
자료: KLIPS 7, 11, 15차(2004, 2008, 2012년 조사) 공개용 자료, 이혜정(2015)

○ 노인 빈곤율

- 우리나라의 65세 이상 노인빈곤율은 48.6%로 OECD국가 중 압도적으로 높으며 65세 이상 1인 세대의 노인빈곤율은 2013년 74.0%로 나타나 노인빈곤이 1인 가구에 밀집

<OECD 회원국의 은퇴연령인구 65세 이상 인구의 빈곤율(2011년 기준)>

(단위 : %)



주 : 1) 상대적 빈곤율은 세후소득을 기준으로 한 것이며, 빈곤선은 중위소득의 50%임. 일본은 2009년 기준임.
2) 우리나라는 은퇴연령인구 66세 이상임(2013년 기준 노인빈곤율 49.6%임).
자료 : 「노동리뷰 2015년 3월호」, 한국노동연구원

3. 논의의 방향

○ 고령자의 연령기준에 대한 논의의 확산방향

- 연구자가 지적한 바와 같이 연령차별해소, 고령인력의 사회참여 확대 등

긍정적 정책 지향성을 중심으로 논의를 추진

- 특히 연령차별 금지에 대한 보다 적극적인 해석이 필요하며 이에 대한 보완책으로서 연령간 세대간 상생모델을 구축
- 사회안전망에 대한 논의는 연령기준보다는 '필요'를 기준으로 보완
- 연령기준변경의 우선순위를 마련하여 국민적 공감대를 형성하고 연령변경에 따른 마찰을 최소화

○ 고령인력의 사회(노동시장)참여 유인확대를 위한 일자리의 구조, 인적자본 투자의 방향 재정립

- 고령사회형 일자리 구조 및 작업장 혁신
- 연령과 관계없이 업무 능력에 따른 직무 부여 문화 확산
- 고령자 교육훈련 체계 재구축

○ 통계자료의 연령별 세분화

- 경제활동지표를 OECD통계와 같이 74세까지 확장하는 등 65세 이상에 대한 각종 통계자료를 연령구간별로 작성하고 이를 토대로 사회적 논의 및 정책방향의 자료로 활용

고령자 기준은 단계적으로 조정해야

김동섭 (조선일보 보건복지전문기자)

1. 노인 연령 조정의 한국적 특수성과 배경

□ 평균 수명의 증가

- 1950년 47.92세에서 2010년 79.97세로 60년간 32.05세 증가
- 한국보다 평균 수명이 증가한 국가는 선진국은 없고, 터키(41.01세→73.38세), 리비아(36.67세→74.18세), 오만(36.05세→74.94세) 부탄(29.52세→65.74세)에 불과할 정도로 전세계에서 유례없는 평균 수명의 증대
- 2010~2015년 한국인의 평균 수명은 세계 9위(81.37세).
- 2030~2035년 일본 홍콩에 이어 3위(85.78세) 2050~2055년은 일본을 앞질러 홍콩에 이어 2위(89.23세)에 등극

□ 노인 비율 증가보다 노인 수 증가가 문제

- 한국 인구 수는 2015년 세계 27위로 현재 노인 인구 비율은 현재 세계 51위(12%)에 불과. 하지만 노인 인구 수로만 따지면 세계 18위(647만명)
- 노인 인구 수 증가로 2030년은 세계 17위, 2050년은 세계 19위
- 노인 인구는 현재 662만명으로, 2032년은 1349만명으로 2배로 증가.

2. 고령화로 한국 복지제도 문제

- 집단 고령화를 겪는 첫 세대
- 나이 때문에 직장에서 쫓겨나는 세대

- 노인의 절대 숫자 증가로 노인에게 지원하는 복지제도는 흔들
- 기초연금은 현재 전체 노인의 70%에게 지급. 현재 463만명에서 2025년 723만명으로 1.5배 늘고, 2031년
- 지하철 무료도 마찬가지
- 노인 장기요양보험도 고령화와 고령에 따른 치매·암 등 질병으로 인한 비용 증대

3. 대한 노인회의 노인 연령 기준 조정 시사점

- 한국 복지제도에서 노인 복지 개편을 위한 주요한 시사점
- 특히 연금제도 개편에서 이익집단의 고집과는 다른 시사점
- 세대간의 갈등을 미연에 방지할 시사점

4. 노인 연령 기준에 대한 고찰

- 노인이 인지하는 연령기준은 70세 이상이 평균 78.3%
- 노인 연령 기준을 높게 생각하는 것은 노인의 신체적 연령을 말하는 것이 대부분.
- 문제는 노인의 경제적 문제를 고려해야
- 한국처럼 조기 퇴직하는 사회에서 작년 한국인들의 주요 직장(직업)에서 퇴장하는 연령은 53세.
- 현재도 소득없이 살아야 하는 기간이 53세부터 65세까지 12년 암흑기 존재

5. 건강보험제도의 문제점

- 60세 이상에서는 건강보험료를 내는 사람이 10%에 불과.
- 2031년 인구 감소기를 앞두고 이미 20·30대는 가입자가 감소하기 시작
- 보험료 내는 사람보다 혜택 받는 사람이 늘어나는 문제

- 건강보험 미래가 없다
- 장기요양보험은 보험료를 더 올려야

6. 선거에서 노인의 힘 발휘

- 노인인구 증가로 현재 전체 유권자의 16.1% 차지
- 2017년 대통령선거에서 유권자 비율 17%, 2022년 대선 20.7%, 2027년 대선 26%, 2032년 30.8% 돌파
- 노인들의 투표율이 높아 앞으로 17년 뒤인 2032년은 노인 표가 대선 좌우.
- 노인들의 복지 욕구 발산과 정치권의 수렴의지 강해질 듯.
- 노인들의 복지 폭발 이전에 조정 필요

7. 한국사회에서 노인 연령 조정은

- 조기 퇴직하는 한국 사회에서 노인 연령을 일시에 조정하는 것은 문제
- 치매나 노인 건강은 신체적 건강을 고려해 현재처럼 60세로 유지
- 경로당은 65세, 노인복지관은 60세 이상이지만 모두 70세 이상인 상황
- 기초연금과 지하철 무료 승차에서부터 조정 가능
- 그러나 단기간내에 조정보다 10년 기간동안 매년 0.5세씩 조정해야

8. 노인 연령 조정과 함께 조정되어야 할 의료·복지제도

- 중년 노인(60~70세)을 위한 사회복지기관·레크레이션 센터 등 시설을 대폭 만들어야
- 80세 이상 노인과 100세 노인을 위한 새로운 의료 복지 제도 필요

토 론 문

백용천 (기획재정부 미래경제전략국장)

토 론 문

임인택 (보건복지부 노인정책관)

세션 II

노후 불안 없고 일을 통해 활력 넘치는 고령사회

세션 II. 노후 불안 없고 일을 통해 활력 넘치는 고령사회 – 발제 1

안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제

석재은

한림대 사회복지학과 교수

안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제[1)]

석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)

Ⅰ. 서론

초고령사회를 불과 10년 앞둔 시점에서 노령층에게 '안정적 노후소득을 보장하는 지속가능한 체계'를 구축하는 것은 매우 중요한 과제이다. 특히 한국은 저성장 경제시대에 초고령사회를 직면하게 되어 노령층에 대한 안정적 노후소득 보장은 더욱 어려운 도전이 되고 있다. 저성장으로 자원이 제약된 상황에서 노령층과 근로연령층 간 자원배분의 재편이 필요하기 때문이다.

1990년대 이후 선진복지국가에서 이루어져 온 복지재편의 역사는 연금개혁을 통한 노령층에 대한 자원배분의 축소가 그 중심을 차지하고 있다. 세대 간 자원배분의 공평성 관점에서 복지국가 확대기에 약속했었던 노령층에 대한 관대한 자원배분 규칙을 축소 변경하라는 압박 때문이다. 에스핑앤더슨(Esping-Andersen, 2002)은 그가 편저한 저작 [*Why we need a new welfare state*]에서 새로운 사회적 계약의 필요성을 언급하는 가운데, 특히 세대 간 정의(intergenerational justice)의 관점에서 새로운 세대 간 계약(new intergenerational contract)에 입각한 연금개혁의 필요성을 지적한 바 있다. 최근 OECD(2013) [*Intergenerational Justice in Aging Society*] 보고서에서는 종합적인 세대 간 정의 지수(index)를 개발하여 국가들의 세대 간 정의를 평가하면서 세대 간 정의의 관점에서 노령층에게 편향된 자원배분을 수정하자는 데 초점이 맞추고 있다.

그러나 한국의 현 노령층은 선진국의 풍요로운 연금을 누리는 노인과는 사뭇 다른 상황이다. 한국은 노령층 소득보장을 지원하는 연금제도의 역할이 미흡하여, 노인 2명 중 1명이 빈곤할 정도로(노인빈곤율이 OECD 국가들 중 최고수준인 48% 수준) 노령층에 대한 자원배분이 매우 미흡한 상황이다. 그 결과 한국의 노인빈곤율

1) 석재은(2015) 연금과 세대공생. 한국사회의 세대갈등과 세대공생 세미나. 한림대학교 고령사회연구소; 저출산고령사회위원회 삶의 질 보장분과(2015) 논의자료 등을 참조, 발췌하여 작성되었음을 밝힙니다.

은 아동빈곤율의 4배 수준이다(석재은, 2012).

이와 같이 인구고령화는 노령층의 부양부담을 둘러싸고 현대 복지국가에게 커다란 도전적 과제를 던져주고 있다. 그러나 마일스(Myles, J., 2002)는 인구고령화에 의해 제기되는 주요한 정책도전은 인구의 문제 혹은 경제적 문제로 접근하기 보다는 분배(distribution)의 문제로 다루어야 한다고 지적한다. 즉, 인구 5-6명 중 1명이 노령층인 인구고령화로 사회가 감당해야 할 부양비용이 상승하고 저성장사회이기 때문에 부양부담이 큰 것은 사실이지만, 이 문제를 인구 및 경제문제로 접근하면 위기론만 증폭될 뿐이다. 따라서 노령층과 근로연령층 간에 자원배분의 조정, 그리고 노령층 내 계층간 , 젠더 간 자원배분의 조정 등 세대 간 및 세대 내에서 어떻게 자원배분의 정의를 실현할 것인가의 분배 문제로 풀어야 한다는 것이다. 다시 말해, 인구고령화에 직면하여 현대 복지국가에게 주어진 과제는 세대 간 공평성(equity)과 세대 내 연대(solidarity) 원리를 만족시키기 위한 전환(transition)의 문제를 어떻게 해결할 것인가를 모색하는 것임을 의미한다.

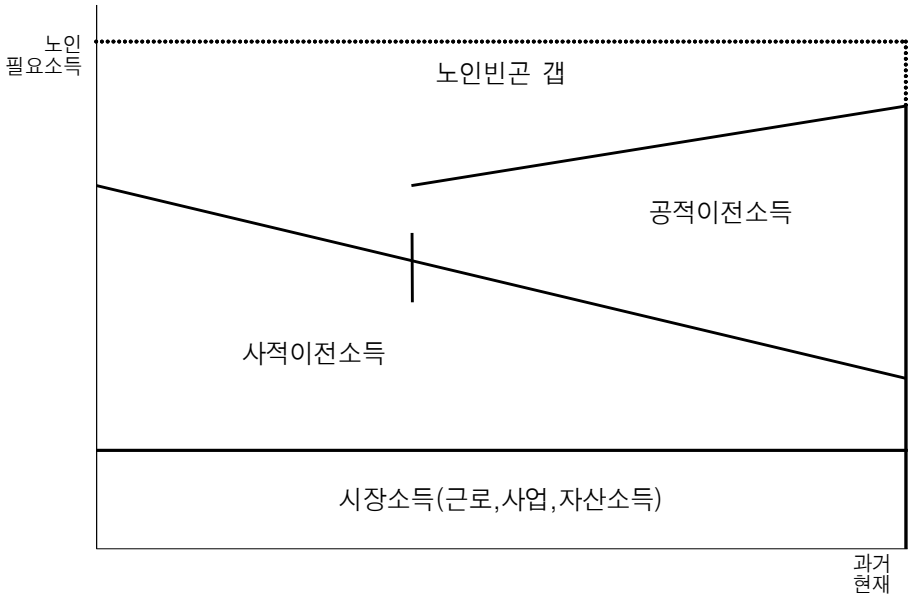
이와 같이 노령층의 빈곤을 최대한 방지하면서 세대 간 공평한 자원배분과 세대 내 정의로운 자원배분을 모색하는 것이 우리에게 주어진 과제라 할 수 있다. 따라서 이 글에서는 합리적이고 공평한 자원 배분의 관점에서 초고령사회에 대응한 지속가능한 안정적 노후소득보장체계 구축의 과제를 수행하기 위한 정책방안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 연금과 자원배분

연금제도의 도입을 통해 노인부양의 패러다임이 자녀가 부모를 부양하는 '사적부양' 에서 자녀세대가 부모세대를 부양하는 '사회적부양' 으로 전환되었다. 근로연령 자녀세대가 노령 부모세대를 부양하기 위해 자녀세대의 연금보험료로 노령세대의 연금급여를 지급하는, 즉 자녀세대로부터 노령세대로 세대 간 소득이전(intergenerational transfer)이 이루어지게 되었다. 이와 같이 자녀부양을 사회적 부양으로 제도화하여 자녀세대로부터 노령세대로 소득이전이 이루어지는 세대 간 이전은 공적연금의 역사적인 본질적 특성이라 할 수 있다.

〔그림 1〕 사적이전과 공적이전의 변화: 한국의 경우



그러나 최근 세계적으로 고령사회로의 진전과 국가재정 적자에 대응하여 이루어지는 연금개혁은 연금의 역사적 본질이라 할 수 있는 세대 간 이전을 축소하는 데 초점이 맞춰져 있다. 인구고령화로 근로세대가 노령세대를 부양하는 부담이 가중되고, 저성장시대로 접어들면서 국가재정 적자가 증가함에 따라 세대 간 공평성(intergenerational equity), 세대 간 정의(intergenerational justice)의 차원에서 세대 간 이전의 축소가 필요하다는 것이다(Esping- Andersen, 2002; Myles, 2002). 따라서 국가마다 연금개혁의 구체적 형태와 내용은 달라도 연금급여율 삭감, 연금수급연령 인상, 연금급여산정 기준소득의 변화, 연금급여 연동기준의 변화 등을 통해 노령세대의 연금급여를 축소함으로써 저성장 인구고령화 시대 세대 간 자원배분의 새로운 균형을 모색하고 있다.

세대 간 이전을 축소하는 연금개혁과 함께, 또 다른 연금개혁의 축은 세대 내 분배의 공평성(intra-generational equity)을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 세대 간 자원배분의 공평성과 더불어 세대 간에 총량적으로 분배된 자원을 세대 내 소득계층 및 젠더 집단별로 어떻게 정의 원리에 부합되도록 할당할 것인가도 중요하다. 퇴직자 간 세대내 배분 문제는 퇴직연령이나 수급연령을 상향할 경우 공적연금 의존도

가 높은 저소득층이나 저임금층이 상대적으로 불리하므로 모든 사람에게 최소연금을 보증하고 기여체계에서 선별적 개인 간 이전을 확대해야 하며, 여성은 소득기간 짧고 수명은 길기 때문에 자녀양육 등 돌봄에 대한 충분한 보장이나 제도적 배려가 없다면 소득이나 기여와 급여를 연계시키는 개혁은 여성에게 불리하다는 점을 감안해야 한다.

따라서 세대 간 이전이 이루어지는 연금혜택에서 배제되거나 불공평한 위치에 있었던 여성, 저소득층을 위해 연금에서의 젠더 공평성(gender equity)과 저소득층 기초보장(basic security)을 강화하여 세대 간 이전의 공평성(equity of intergenerational transfer)을 제고하여야 한다(Esping-Andersen, 2002; Myles, 2002; 석재은, 2007). 이러한 맥락에서 양육 및 간병 연금크레딧 확대, 최저보증연금 도입, 저소득층 소득비례연금 강화 등의 연금개혁 조치들을 통해 여성이나 저소득층들이 경제활동 취약성으로 연금을 통한 세대 간 이전에서 배제되거나 낮은 수준의 세대 간 이전을 받아 왔던 불공평을 개선하는 노력이 나타나고 있다.

2. 다층노후소득보장체계를 통한 노후기초보장전략

WorldBank, OECD 등 국제기구들은 연금개혁 방향과 관련하여 이념적 스팩트럼에 관계없이 다층노후소득보장체계를 권고해 왔다(WorldBank, 1994; OECD, 2005). 다층노후소득보장체계 구축이 필요한 핵심적 배경은 다음과 같다.

첫째, 저성장시대로 접어들고 국가재정 적자로 국가의 재정여력이 제한된 상황에서 국가가 노후소득보장을 전적으로 담당하는 것은 가능하지도 않을 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 따라서 노후소득보장에서 국가 역할의 한계를 인정하고 사적보장과의 역할분담을 하는 다층노후소득보장체계의 구축이 필요하다. 이 때 공적보장과 사적보장의 바람직한 역할분담의 원칙은 공적보장은 기초보장을 충실화하는 데 선택과 집중을 하고, 사적보장은 기초보장 이상의 욕구에 대응하여 적정 보장하는 것이라 할 수 있다.

둘째, 인구구조 및 거시경제 변수 등 불확실한 사회변화에 대응하여 유연하게 적응해나갈 수 있는 제도체계가 다층노후소득보장체계이다. 다층체계는 모든 층이 노후소득보장에 기여한다는 점에서 공통점을 가지지만, 각 층마다 독특한 제도적 기능을 분담하여 각 층마다 제도의 목표, 재원, 적용대상, 급여결정 방식이 상이한 기능을 담당하도록 구성되는 것이 바람직하다. 예컨대, 0층은 최저연금을 보장하여

빈곤을 방지하는 층이며, 1층은 세대 간 이전을 담당하는 층이고, 2층은 공적(의무) 소득비례연금을 보장하는 층이며, 3층은 사적(자발적) 추가연금을 보장하는 층과 같이 서로 다른 목표를 가지는 것이 바람직하다. 왜냐하면 각각 제도층마다 상이한 제도적 기능과 목표로 구성이 되어야만 직면하게 되는 사회변화에 대응하여 인과관계가 투명하게 연결되는 대응이 가능하다.

예컨대, 세대 간 이전을 담당하는 층의 경우 고령화로 인한 부양부담이 악화되면 세대 간 공평성 차원에서 세대 간 이전을 축소 조정하는 방향의 대응이 가능하며, 소득비례연금을 담당하는 층은 적립금 운용과 관련하여 물가상승율, 이자율, 경제성장율 등 경제상황 변화에 대해 민감하게 대응할 수 있다. 여러 가지 제도적 기능이 하나의 제도층에 복합적으로 결합되어 있으면 모든 사회적 변화에 대해 모든 제도층을 변화시켜야 하지만, 제도층마다 독특한 기능에 따른 역할이 잘 분담되어 있는 경우에는 명확하고 투명한 인과관계에 따라 하나의 제도만 변화시키는 것이 가능하다.

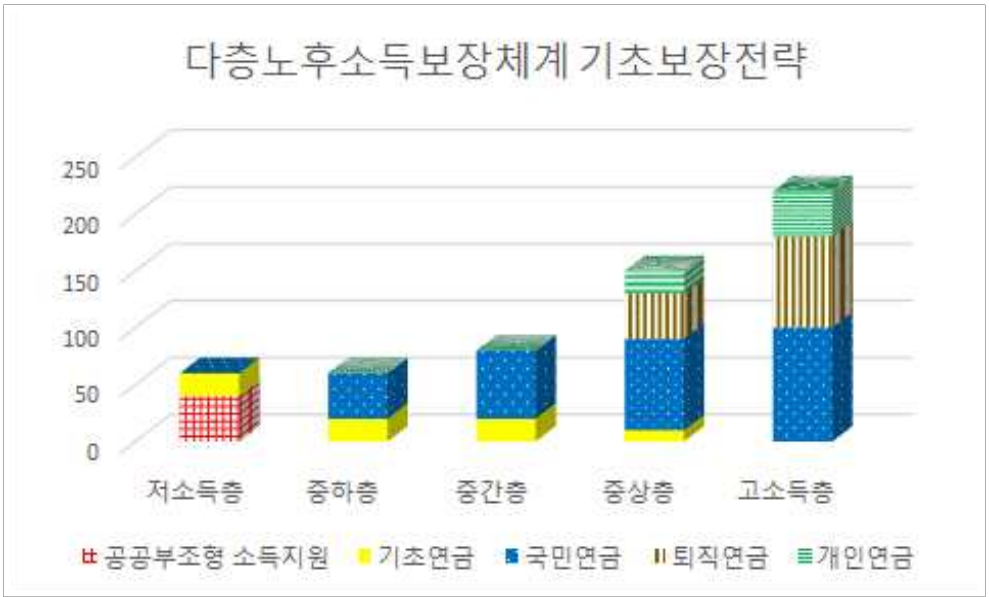
이러한 제도층의 명확한 역할 분리와 투명한 대응은 사회경제적 변화에 대응한 연금제도 개혁에 있어서도 국민적 이해를 구하고 정치적으로 설득하는 작업을 훨씬 용이하게 한다. 결과적으로 변화에 대한 유연한 대응이 훨씬 용이하다. 다층체계의 강점은 연금을 움직이기 힘든 무거운 코끼리가 아니라 움직이기 쉬운 다양한 작은 동물로 나누는 것이다. 이와 같이 다층체계 구축은 변화에 대한 유연한 대응능력을 제고함으로써 제도의 지속가능성을 높이는 데 기여할 수 있다.

셋째, 다층체계 구축은 최소한의 비용으로 최적의 노후소득보장이 가능하다. 소득계층별로 다층체계를 통해 필요한 노후소득을 보장받는 전략은 상이하다. 빈곤층은 다른 연금층의 역할이 미흡하므로 빈곤을 방지해주는 별도의 0층 제도를 통해 최소한의 필요소득을 맞출 수 있다. 따라서 빈곤층의 필요소득을 기준으로 세대 간 이전층이나 소득비례연금을 설계할 필요는 없다. 고소득층의 경우 소득비례연금과 사적연금으로 기본소득 보장 이상을 조달할 수 있다. 중간소득층의 경우 세대 간 이전층과 공적(의무) 소득비례연금층을 중심으로 기본소득이 달성될 수 있도록 다층체계 구축이 필요하다. 이와 같이 국가가 보장해야 하는 노인의 기본소득을 소득계층에 따라 각각 상이한 제도들의 최적의 조합으로 보장하는 전략을 채용할 수 있기 때문에 비용효율적으로 국가의 기본보장 책임을 완수할 수 있다. 만약 하나의 제도로 노인필요 기본소득을 보장해야 한다고 하면, 하나의 제도에 부과되는 책임과 무게가 상당하여 비용효율적인 제도설계가 어렵다. 빈곤층에게는 필요한 만큼이

지만, 다른 연금층의 역할을 통하여 노후소득보장이 가능한 일반 소득계층에게는 비효율적인 자원배분일 수 있기 때문이다.

예컨대, 50만원이 기초보장수준이라고 할 때, 소득계층별로 공사 다층노후소득보장을 통해 기초보장수준을 달성하는 전략은 상이하다. 저소득층은 기초연금 외에 기초보장수준에 미달하는 부분을 공공부조형 지원책으로 보충하는 반면, 중하층, 중간층의 기초보장은 기초연금과 국민연금 등 공적연금을 통해 달성된다. 중상층, 고소득층은 소득보장에서 사적연금의 역할이 두드러진다. 공적연금을 통해 기초보장수준을 전적으로 포괄하려면 최소 공적연금 수준은 기초보장 필요수준에 맞춘 급여수준이 필요하겠지만, 다층적 전략으로 공공부조형 지원체계를 통해 공적연금의 각층이 기초보장을 구성하는 하나의 요소로서만 역할하게 된다. 각각의 역할을 담당하는 다층 노후소득보장체계 요소들이 소득계층별로 모듈(module)방식으로 결합하면서 기초보장과 적정보장을 만들어내는 것이 지속가능한 안정적 노후소득보장체계 구축이라는 사회정책 목표를 효율적으로 달성해낼 수 있는 방안이다.

〔그림 2〕 다층노후소득보장체계 기초보장전략



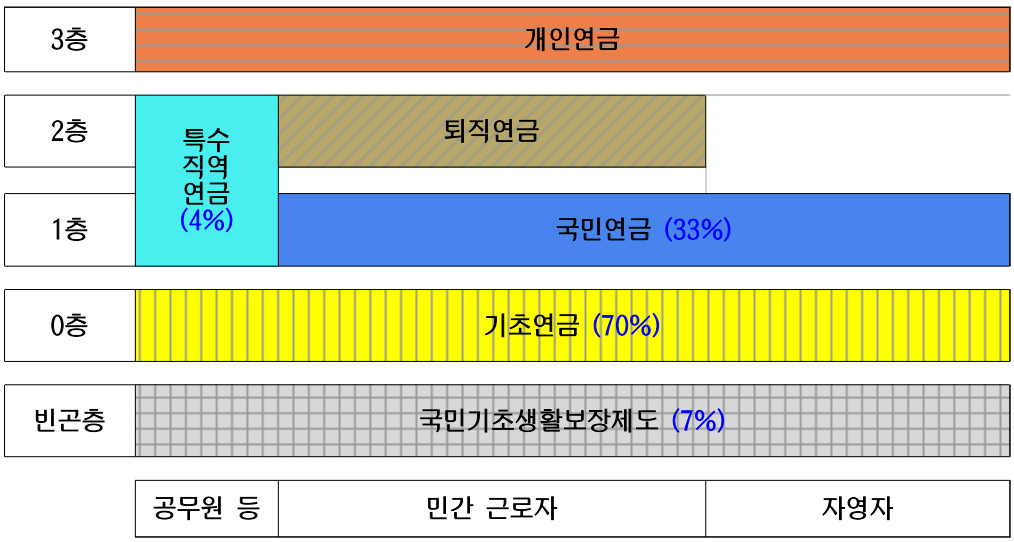
Ⅲ. 한국의 다층노후소득보장 현황과 문제점

1. 다층 노후소득보장체계의 구성 및 개요

한국의 현행 다층적 공사 노후소득보장체계는 다음과 같이 구성되어 있다(그림 3 참조). 공적 노후소득보장제도로 중상층 30%를 제외한 모든 노인에게 무갹출연금을 보장하는 기초연금, 갹출에 기반하여 소득활동을 하는 모든 국민의 노후를 보장하는 대표적 공적연금인 국민연금과 공무원연금 등 공적직역연금이 있다. 그리고 사적연금으로는 근로자를 위한 (의무)퇴직(연)금과 모든 국민이 임의로 가입할 수 있는 개인연금이 있다. 그리고 공적, 사적 모든 소득의 활용에도 빈곤한 가구의 노인에게는 국민기초생활보장제도를 통해 최저생계를 보장한다.

불안정 노동시장의 확대 속에서 국민연금 사각지대 해소를 위한 획기적 방안이 난망한 상황에서, 2014년 기초연금 도입으로 1인 1연금의 시대를 본격적으로 열게 되었다. 2008년 기초노령연금 도입으로 제도의 모호한 정체성으로 불완전하게 실현되었던 1인 1연금체계가 2014년 기초연금의 도입으로 최소한 1인 1연금은 실현되게 되었다.

〔그림 3〕 한국의 현행 다층 노후소득보장체계



그러나 기초연금은 세대 간 이전에 의한 최소한의 정액연금이므로 국민연금의 1인 1연금 실현을 위한 목표는 여전히 중요하다. 국민연금, 기초연금, 공무원연금에 관한 제도개요는 <표 1>, <표 2>, <표 3>과 같다.

<표 1> 국민연금제도 개요

구분	내용
적용대상	18-59세 소득활동자, 단 임의가입 가능. 2013년 현재 20,744천명 가입
급여	40년 가입 평균소득자 기준 1988-1997년 70%, 1998-2007년 60%, 2008년 50%, 2009년 이후 2028년까지 20년간 매년 0.5%p 삭감하여 2028년 이후 40% <기본연금액 산식> BP=[2.4(A+0.75B)*P1/P + 1.8(A+B)*P2/P + 15(A+B)*P3/P.....+1.2(A+B)*P5/P]* (1+0.0(n-20)) A=3년간 전가입자 평균소득 B=전가입기간 가입자평균소득 P: 가입기간 P1: 1988-1997년 가입기간, P2: 1998-2007년 가입기간, P3: 2008년, P4(1-19): 2009-2027년 가입기간, P5: 2028년 이후 가입기간
보험료	1988-1992년 3% 1993-1997년 6% 1998년 이후 9%
연금수급연령	2013년 이전 60세. 2013년부터 5년 간격 1세씩 상향하여 2033년 이후 65세

<표 2> 기초연금제도 개요

구분	내용
수급권자	65세 이상 중하위 70%, 단, 공적직역연금 수급권자 및배우자제외
급여	- 기준연금액(보건복지부장관 고시, 매년 전국소비자물가변동률 반영) - 부가연금액은 기준연금액의 ½ - 국민연금수급권자(국민연금 및 직역연금연계수급권자)는 기준연금액에서 국민연금 소득재분배금액에 2/3을 곱한 금액을 제한 금액을 기초연금으로 지급 - 단, 국민연금 중복급여 금지로 지급 정지된 노령연금 수급권자 및 분할연금 수급권자, 장애인연금법에 수급권자, 국민기초생활보장법에 따른 수급권자는 기준연금액을 기초연금으로 지급 - 특례(법 제6조): 국민연금액 등이 기준연금액 150% 이하인 경우 기준연금액을 기초연금으로 지급 - 부부감액(법 제7조): 부부 모두 기초연금 수급권자인 경우각각의 기초연금액에서 각각 20%를 감액 지급
재원	국가와 지방자치단체 책임 조달, 단, 국민연금기금에서 조달은 금지 2015년 기준 10조원

<표 3> 공무원연금 개정내용 개요

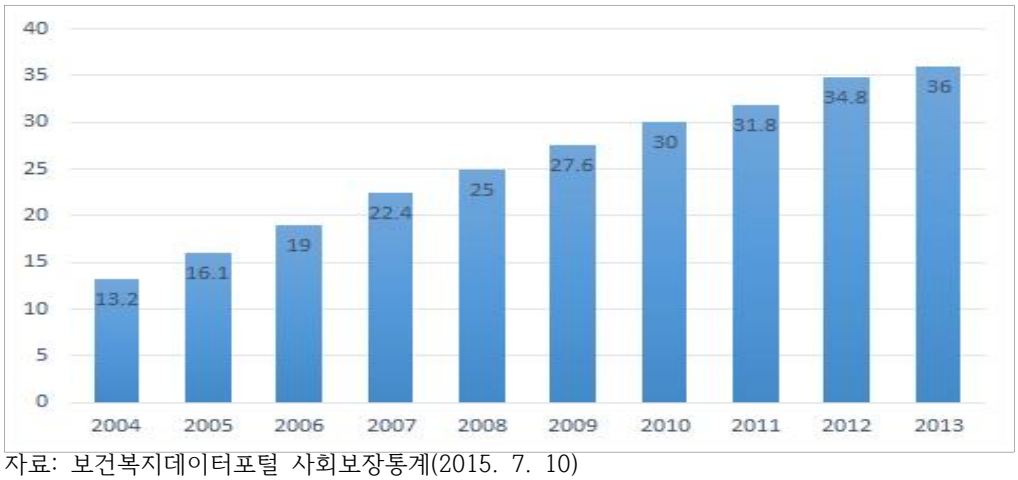
현행	공무원연금법 개정내용
기여율(7%)	9%(단계적 인상) * 16년8% → 17년8.25% → 18년8.5% → 19년8.75% → 20년9%
지급률(1.9%)	1.7% (5+5+10년간 정률 인하) * 16년1.878% → 20년1.79% → 25년1.74% → 35년1.7%
퇴직수당(민간39%)	현행 유지
소득재분배(없음)	국민연금 상당분(지급률 1%)에만 도입
소득상한(1.8배)	1.6배
수급요건(20년)	10년
기여금 납부기간(33년)	36년(단계적 연장)
연금지급 개시연령 (09以前60세 / 10以後65세)	모든 공무원 65세로 단계적 연장 * 22년61세→ 24년62세 → 27년63세 → 30년64세→ 33년 65세
유족연금 (09以前70% / 10以後60%)	모두 60%
연금액 인상률 (물가인상률)	5년간 동결 (’16 ~ ’20)

자료: 김용하(2015) 공무원연금 개혁안의 분석과 쟁점.

2. 공적 노후소득보장의 포괄범위와 사각지대

65세 이상 노인의 공적연금 수급율은 36%이다. 10년 전 13.2%였던 것에 비해 공적연금수급율은 23%p 높아졌다. 그러나 과반을 훨씬 넘는 약 2/3에 이르는 노인은 국민연금 및 공적직역연금 등 공적연금을 수급하지 못하는 것으로 나타났다.

〔그림 4〕 65세 이상 노인의 공적연금 수급율 추이



자료: 보건복지데이터포털 사회보장통계(2015. 7. 10)

현 근로연령층 중 잠재적 공적연금 수급권자도 50%가 채 되지 않는다. 현 근로연령층이 노령층이 되는 시점에도 잠재적 공적연금 사각지대가 50%를 상회한다는 의미이다. 이 자료는 특정시점에 보험료 납부자를 기준으로 파악한 것을 기준으로 하고 있어 사각지대에 대한 정확한 추정이라 할 수는 없다. 그러나 동태적인 가입행태를 기준으로 공적연금 수급권자 및 사각지대를 추정한 연구한 보고서에서도 거의 비슷한 결과를 나타내고 있다.

〔그림 5〕 18-59세 공적연금 잠재적 수급권자 및 사각지대(2013)

<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 총인구 32,316천명 (100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경제
활동인구
9,732천명</td><td colspan="5">경제활동인구 22,584천명 (69.9%)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">공적연금
비적용자
630천명</td><td colspan="4">공적연금적용대상 21,954천명 (67.9%)</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금 적용대상 20,540천명
(63.6%)</td><td rowspan="3">공적특수직역
연금
1,414천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부
예외자
4,639천명</td><td colspan="2">소득신고자
15,902천명 (49.2%)</td></tr>
<tr><td>장기
체납자
1,253천명</td><td>보험료
납부자
14,648천명</td></tr>
<tr><td>30.1%</td><td>2.0%</td><td>14.4%</td><td>3.9%</td><td>45.3%</td><td>4.4%</td></tr>
<tr><td colspan="4">잠재적 사각지대
16,254천명
(51.8%)</td><td colspan="2">잠재적 수급권자
16,062천명
(48.2%)</td></tr>
</table>

자료: 석재은(2014).

현 근로연령층 중 여성과 남성의 공적연금 잠재적 수급율 및 사각지대를 비교해보면, 여성의 연금수급율 전망이 훨씬 어둡다. 여성의 국민연금 및 공적직역연금 수급율은 41%에 불과한데 비해, 남성의 수급율은 58%로 예상되고 있어 연금수급율에서 젠더 간 큰 격차를 보이고 있 다. 따라서 여성의 경제활동 및 출산,양육 등 재생산 활동의 특성을 잘 파악하여 여성의 공적연금 사각지대를 해소할 수 있는 정책방안을 모색하는 것이 사각지대 해소대책에서 중요하다.

〔그림 6〕 여성 18-59세 공적연금 잠재적 수급권자 및 사각지대(2013)

<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 여성 인구 15,757천명 (100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경제
활동인구
6,332천명</td><td colspan="5">경제활동인구 9,425천명 (59.8%)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">공적연금
비적용자
344천명</td><td colspan="4">공적연금적용대상 9,081천명 (57.6%)</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금 적용대상 8,657천명
(54.9%)</td><td rowspan="3">공적특수직역
연금
424천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부
예외자
2,097천명</td><td colspan="2">소득신고자
6,560천명 (41.6%)</td></tr>
<tr><td>장기
체납자
528천명</td><td>보험료
납부자
6,031천명</td></tr>
<tr><td>40.2%</td><td>2.2%</td><td>13.3%</td><td>3.4%</td><td>38.3%</td><td>2.7%</td></tr>
<tr><td colspan="5">잠재적 사각지대
9,302천명
(59.0%)</td><td>잠재적 수급권자
6,455천명
(41.0%)</td></tr>
</table>

자료: 석재은(2014).

〔그림 7〕 남성 18-59세 공적연금 잠재적 수급권자 및 사각지대(2013)

<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 남성 인구 16,559천명 (100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경제
활동인구
3,399천명</td><td colspan="5">경제활동인구 13,160천명 (79.5%)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">공적연금
비적용자
287천명</td><td colspan="4">공적연금적용대상 12,873천명 (77.7%)</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금 적용대상 11,883천명
(71.8%)</td><td rowspan="3">공적특수직역
연금
990천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부
예외자
2,542천명</td><td colspan="2">소득신고자
9,342천명 (56.4%)</td></tr>
<tr><td>장기
체납자
725천명</td><td>보험료
납부자
8,617천명</td></tr>
<tr><td>20.5%</td><td>1.7%</td><td>15.3%</td><td>4.4%</td><td>52.0%</td><td>6.0%</td></tr>
<tr><td colspan="5">잠재적 사각지대
6,952천명
(42.0%)</td><td>잠재적 수급권자
9,607천명
(58.0%)</td></tr>
</table>

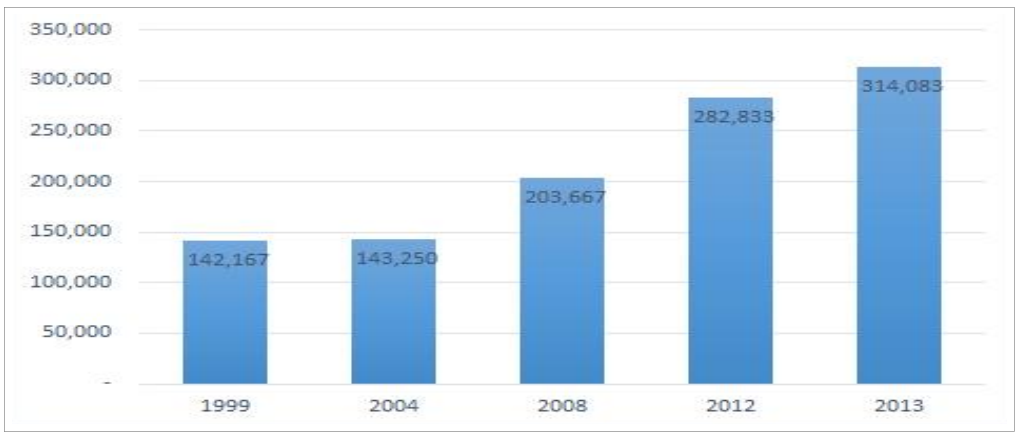
자료: 석재은(2014).

사실 국민연금 사각지대가 정책적 쟁점으로 제기된 것은 1997년 연금제도개선기획단에서였고, 정치적 아젠다로 부각된 것은 2003년 국민연금재정계산 결과를 바탕으로 연금재정 안정화를 위한 연금개혁이 모색되면서 부터이다. 연금재정 안정화도 중요하지만 연금 사각지대 해소대책이 병행되어야 한다는 국회의 권고가 있었다. 국민연금 사각지대 해소를 위한 정치적 합의의 산물이 2008년 기초노령연금이 제정이었고, 다시 불완전하고 정체성이 모호한 기초노령연금을 대체하는 기초연금이 박근혜대통령 대선공약으로 제안되어 2014년 도입되었다. 사실 2008년 기초노령연금, 2014년 기초연금 도입으로 사실상 1인 1공적연금의 틀은 만들어졌다고 볼 수 있다. 그러나 기초노령연금은 9만원, 기초연금은 20만원에 불과하기 때문에 기초연금만을 수급하는 경우 공적연금 사각지대가 해소되었다고 평가하기 어려운 상황이다. 따라서 국민연금의 수급율을 높일 수 있는 정책방안 마련을 통한 국민연금 사각지대 해소대책은 여전히 중요한 정책과제이다.

3. 노후소득보장 수준의 적절성

현재 국민연금의 평균 월연금액은 31.4만원에 불과하다. 낮은 연금액의 기본적 원인으로는 국민연금 적용확대가 마무리된 1999년 이후 20년이 채 안되었기 때문에 아직 국민연금은 성숙과정에 있기 때문이라 볼 수 있다.

〔그림 8〕 국민연금 노령연금 평균 월연금액 추이



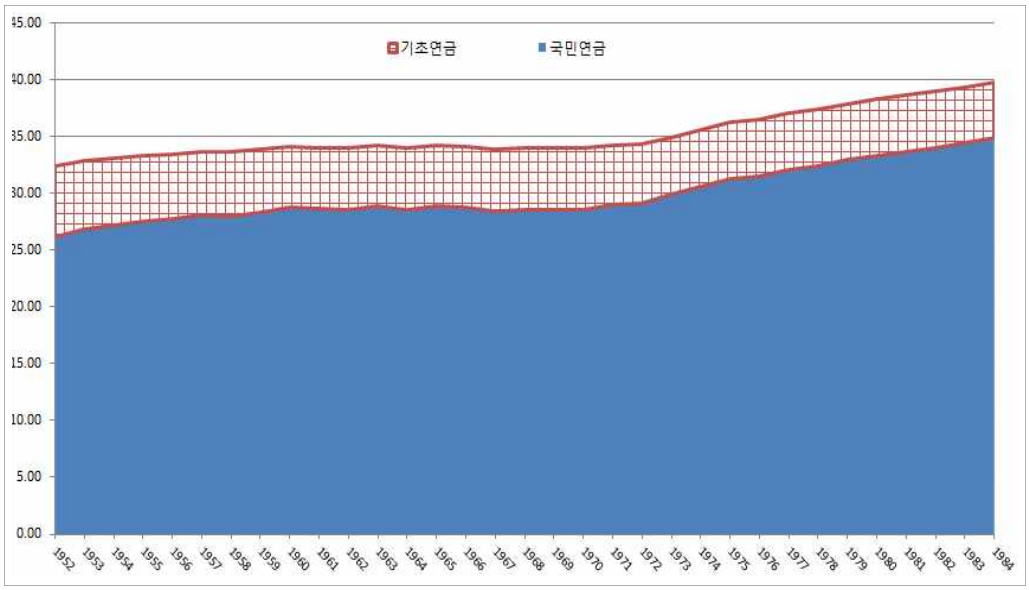
자료: 보건복지데이터포털 사회보장통계(2015. 7. 10)

그렇다면 국민연금제도가 성숙하게 되면, 국민연금 급여액은 안정적 노후소득을 보장할만큼의 수준이 될 수 있을까? 국민연금연구원 우해봉,한정림(2013)에서국민연금 DB 가입자료를 활용하여 현실적인 국민연금가입기간을 도출한 것에 기반하여 국민연금 소득대체율을 분석한 결과에 기초연금 소득대체율을 합산하여 총소득대체율을 산출하였다.

세대별 국민연금의 소득대체율을 살펴보면, 1952년생은 26.3%인데 비해 1984년생은 34.9% 수준이다. 소득대체율은 후세대로 갈수록 약간씩 높아진다. 그러나 후세대의 경우 가입기간이 10년 이상 길어진 것을 감안하면 소득대체율의 증가폭은 높지 않다. 급여삭감 효과가 반영된 것이다. 한편, 2014년에 도입된 기초연금을 국민연금액에 따른 기초연금액으로 계산하고, 전체, 남성, 여성의 평균소득수준에 따라 소득대체율로 전환하였다. 기초연금 소득대체율을 보면, 1952년생의 경우 6.2%, 1984년생의 경우 4.96%이다. 성별 소득대체율을 보면, 1952년생 남성은 4.46%, 여성은 9.65%이고, 1984년생 남성은 4.34%, 여성은 6.25% 이다. 국민연금 가입자의 경우 세대 간 이전부분 중 일정부분을 감하여 지급하므로 가입기간이 오래될수록 세대 간 이전분이 커져서 기초연금액 차감액이 커지기 때문에 기초연금 소득대체율이 낮아지게 된다.

국민연금과 기초연금을 합한 공적연금 소득대체율이 세대별로 얼마나 되는가는 매우 중요한 관심사이다. 1952년생의 경우 공적연금 소득대체율은 32.5%, 1984년생의 경우 공적연금 소득대체율은 39.9%이다. 후세대로 갈수록 소득대체율이 아주 조금씩 높아지지만, 32년후 소득대체율은 7.4%p 증가했다. 동기간 동안 국민연금 소득대체율은 8.6%p 증가하였지만, 기초연금 소득대체율은 1.24%p 감소했다. 성별 공적연금 소득대체율은 1952년생의 경우 남성은 30.4%인데 비해 여성은 37.2% 였으며, 1984년생의 경우 남성은 34.9%, 여성은 45.7% 였다. 52년생과 84년생 세대 간에 남성의 소득대체율은 6.8%p 증가하였으며, 여성은 11.8%p 증가하였다. 이렇게 볼 때, 세대별로 소득대체율은 남녀 공히 높아졌으며 노후소득보장수준은 개선되었다고 할 수 있다(석재은, 2015).

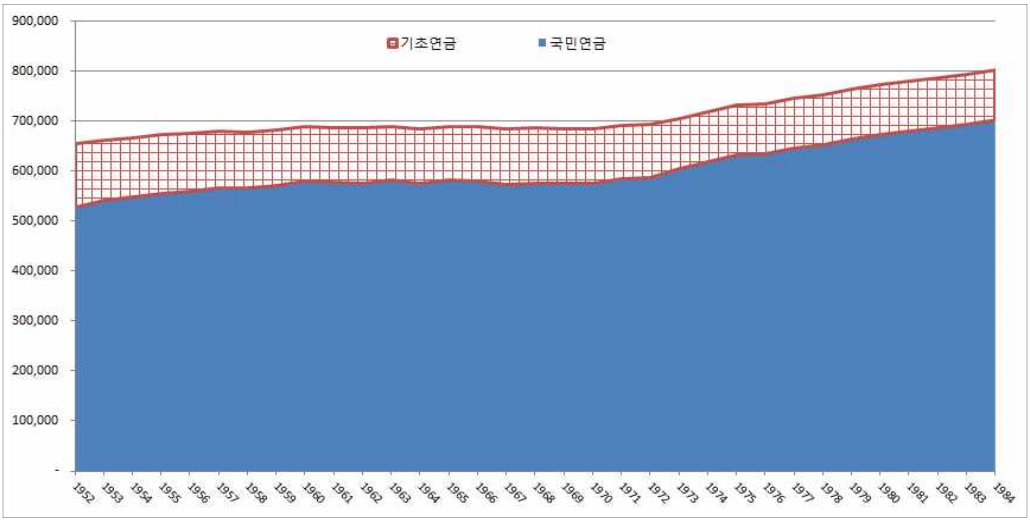
〔그림 9〕 출생연도별 공적연금 소득대체율(전체)



자료: 석재은(2015): 우해봉,한정림(2013) 국민연금 소득대체율 자료 참조.

국민연금 급여추정액은 2014년 금액기준으로 1952년생의 경우 53만원, 1984년생의 경우에도 70만원 수준에 불과하다. 2015년도 보건복지부가 적용하는 최저생계비 1인 기준이 61.7천원인 것을 감안하면, 1952년생의 경우는 최저생계비 수준에 미달하고, 1984년생의 경우는 약간 상회하는 수준이다. 성별 국민연금 급여추정액은 1952년생의 경우 남성은 59.7만원, 여성은 44.1만원으로 15.6만원 정도의 큰 젠더 격차를 보인다. 1984년생의 경우 남성은 70.4만원, 여성은 63.2만원으로 7.2만원 정도 차이로 줄어든다. 즉 후세대로 갈수록 남녀 연금급여수준 격차는 감소할 것으로 예상된다. 국민연금 급여액에 기초연금을 더한 공적연금 급여추정액은 1952년생의 경우 65.5만원이었으며, 1984년생의 경우 80.5만원 수준이다. 성별 공적연금 급여추정액은 1952년생의 경우 남성은 70.0만원, 여성은 59.5만원으로 10.5만원 정도의 격차를 보였다. 1984년생의 경우 남성은 80.4만원, 여성은 73.2만원으로 나타나 7.1만원 정도의 격차를 보였다. 국민연금액이 낮은 여성의 경우 1952년생의 경우는 기초연금액을 남성보다 5만원 정도 더 받을 것으로 예상되어 연금격차를 줄이는 데 기여하게 될 것으로 나타났다. 그러나 1984년생의 경우에는 남녀 모두 가입기간이 오래되고 연금액이 일정수준(총연금 60만원, 균등급여 30만원)을 넘어서게 되어 보편적 연금액 10만원씩을 동일하게 받게 된다(석재은, 2015).

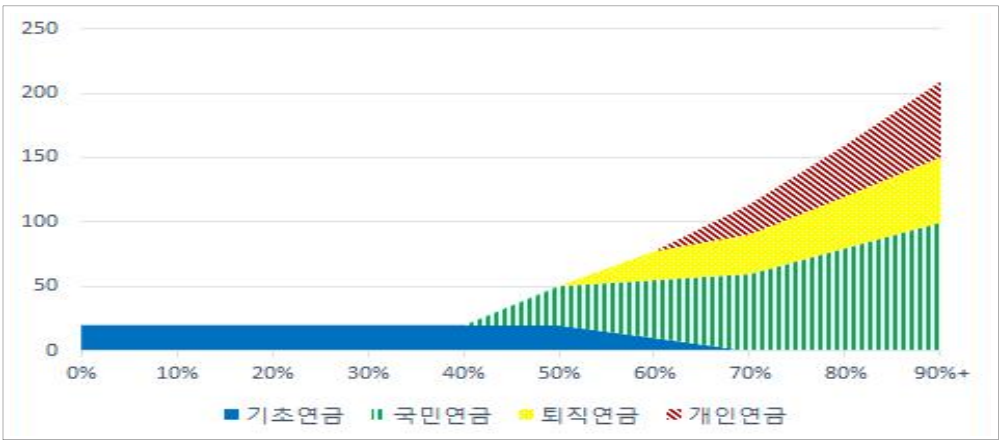
〔그림 10〕 출생코호트별 성별 공적연금급여액(전체)



자료: 석재은(2015): 우해봉,한정림(2013) 국민연금 소득대체율 자료 참조.

노년이 임박한 베이비붐세대는 물론 미래 노년세대조차 국민연금 급여수준이 기대에 미치지 못하고, 기초연금을 합한 연금급여수준도 충분치 않아보인다. 그러나 노후기초소득보장은 공적연금뿐만 아니라 퇴직연금, 개인연금 등 사적연금을 포함하여 완성된다. 퇴직연금은 퇴직연금 수급기간 설계에 따라 급여율이 달라지지만, 6분위 이상의 중상층은 퇴직연금과 개인연금이 소득보장에서 역할을 수행할 수 있을 것이다. 5분위 미만은 기초연금만을 수급하는 경우가 많을 것이다.

〔그림 11〕 베이비붐 세대의 소득계층별 총연금액 추정

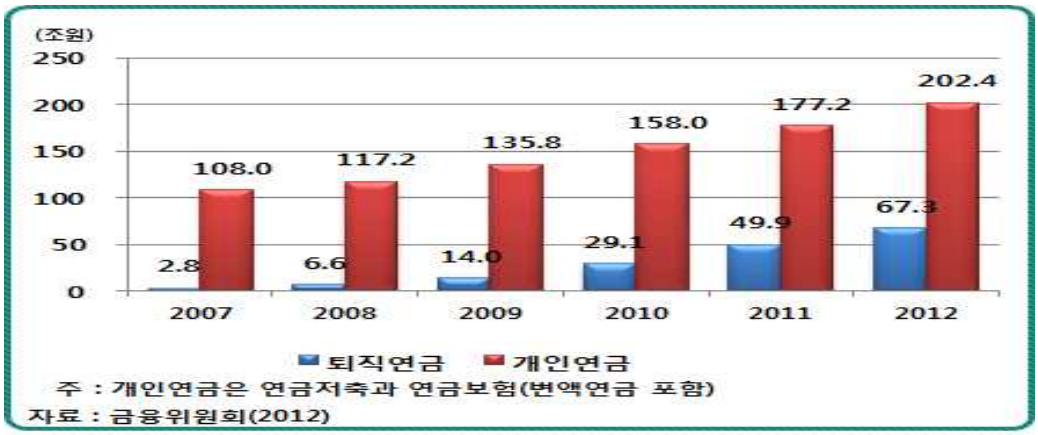


자료: 필자 작성

4. 퇴직연금 및 개인연금 가입현황[2)]

사적연금 현황을 살펴보면, 사적연금 적립금 규모는 2007년 110.8조에서 2012년 약 270조원으로 증가하였다. 그 중 퇴직연금 적립금 약 67조, 개인연금적립금 규모 약 202조를 차지한다.

〔그림 12〕 퇴직연금 및 개인연금 적립금 규모

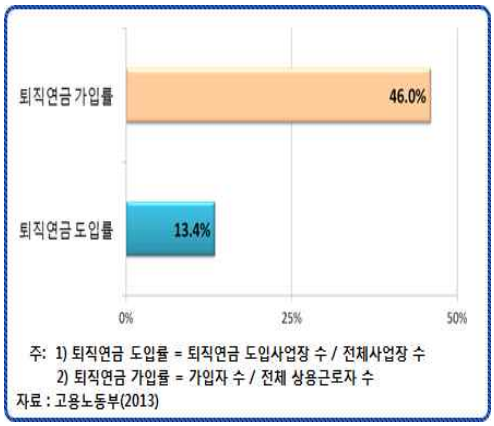


자료: 류건식(2013) 사적연금의 역할과 정책방향

퇴직연금 도입률(전사업장대비)은 13.4%에 불과하고, 퇴직연금 가입률은 46.0% 수준이다. 개인연금 가입률은 점진적으로 하향 추세이다(2008년 31.8% 2012년 21.4%).

2) 류건식(2013) 사적연금의 역할과 정책방향 원고를 참하여 발췌, 정리하였다.

〔그림 13〕 퇴직연금 가입자수



〔그림 14〕 개인연금 가입율(%)

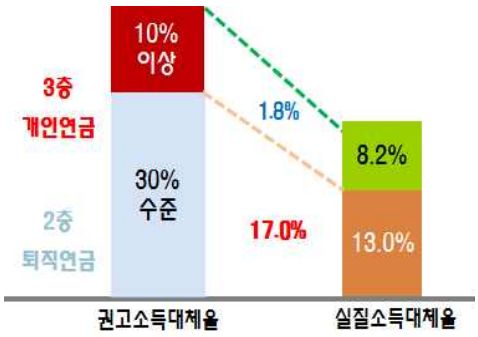
자료: 류건식(2013) 사적연금의 역할과 정책방향

퇴직연금의 연금선택율은 매우 낮으며, OECD 등 국제기구 권고 사적 연금 소득 대체율은 40%인데 비해 한국은 21.2%에 불과하다.

〔그림 15〕 퇴직급여 연금선택 현황

	일시금수령		연금수령		합 계	
	수급자수	금 액	수급자수	금 액	수급자수	금 액
'13.1/4분기(비중)	48,532	15,689	1,489(3.0)	17(0.1)	50,021	15,706
'12.4/4분기(비중)	35,553	4,200	1,362 (3.7)	19(0.5)	36,915	4,219
증가액	12,979	11,489	127	△2	13,106	11,487

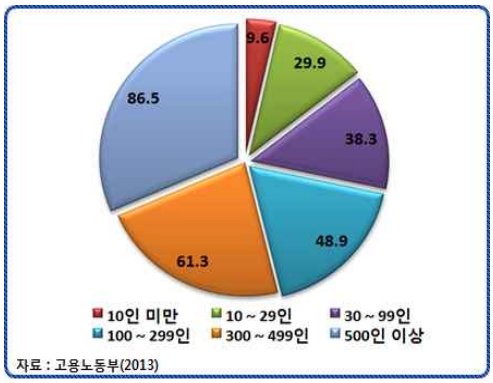
〔그림 16〕 사적연금의 실질 소득대체율 (35년 가입기준)



자료: 류건식(2013) 사적연금의 역할과 정책방향

소득의 양극화 등으로 저소득 계층 사적연금 가입율이 저조하다. 10인 이하 사업장 퇴직연금 가입률은 9.6%이며, 1,200만원 이하 계층 개인연금 가입률은 8.3%에 불과하다.

〔그림 17〕 사업장규모별 퇴직연금 가입율(%)



〔그림 18〕 소득계층별 개인연금 가입율(%)

자료: 류건식(2013) 사적연금의 역할과 정책방향

Ⅳ. 정책방안

1. 공적연금의 사각지대 해소방안: 1인 1국민연금 만들기

1) 문제상황 분석

2014년말 기준 국민연금 가입자 2,113만명 중 보험료를 내지 않는 납부예외자 457만명, 1년 이상 장기체납자 112만명 등 569만명 규모의 사각지대가 존재한다. 또한 전업주부 등 국민연금 적용제외자 1,084만명 역시 국민연금의 사각지대로 존재한다. 국민연금 가입연령 해당 인구 3,766만명 중 적용제외자 1,084만명, 납부예외자 457만명, 장기체납자 112만명 등 총 1,653만명 43.8%의 사각지대가 존재한다.

국민연금 사각지대는 크게 두가지 이유로 발생한다. 첫째, 저소득, 불안정 근로집단에서 국민연금 사각지대가 높게 발생하고 있다. 임금수준이 낮을수록, 종사상 지위가 임시일용인 경우국민연금 가입율이 낮다. 둘째, 국민연금 적용제외자의 경우 임의가입하지 않는 한 국민연금 혜택에서 제외된다. 여성의 국민연금 가입율이 남성에 비해 낮다.

<표 4> 국민연금 가입률(2014)

가입률 (계)	① 임금 수준				
	100만원미만	100~200만원	200~300만원	300~400만원	400만원~
	15.0%	60.7%	82.3%	92.1%	96.6%
68.9%	② 종사상 지위		③ 성 별		
	상용	임시·일용	남성	여성	
	96.9%	17.3%	74.1%	62.2%	

자료: 통계청(2015) 사회보험 가입실태(2014.12 기준).

2) 목표

첫째, 일하는 저소득층을 위한 국민연금 수급권 확보를 지원한다.

둘째, 실직자를 위한 국민연금 수급권 확보를 지원한다.

셋째, 출산,육아 등 재생산활동을 하는 여성의 국민연금 수급권 확보를 지원한다.

3) 정책방안1: 일하는 저소득층을 위한 국민연금 수급권 확보 지원

첫째, 일용직·시간제 근로자에 대한 국민연금 사업장 가입 확대를 위해 가입기준을 현행 월근로시간 및 근로일에서 국세청에서 확인 가능한 월소득기준으로 변경하여, 사용자를 통해 원천징수하는 방안을 검토한다.

둘째, 저소득근로자에게 지원하는 EITC와 사회보험 가입을 연계하여 사회보험 미가입자의 경우 사회보험료 공제 후 지원하는 방안을 검토한다. 이 때 해결이 필요한 문제가 있다. 연금은 소급납부형태로 가능하나, 다른 사회보험(예컨대, 건강보험의 경우 지역가입자 등 방식으로 보혐료를 기지불, 고용보험의 경우도 포함할 것인지 여부)과의 관계에서 부담과 급여와 직접적으로 연계되는 연금과 부담과 급여의 연계관계가 느슨한 사회보험 적용 간에 형평성 문제가 발생할 소지가 있다.

셋째, 특고직 근로자도 국민연금 사업장가입자로 편입하여 계약자-특고직 근로자가 보험료 균분 부담을 하는 방안을 검토한다.

넷째, EITC가 자영업자까지 확대('15.9월)됨에 따라, EITC를 받는 영세 자영업자에게 연금보험료 50% 정부지원을 검토한다.

다섯째, 저소득근로자에 대한 두리누리 사회보험료 지원방식에 대한 보완책을 검토한다.

4) 정책방안2: 실직자를 위한 연금수급권 확대 방안

노동시장 진입경험이 없는 청년실업자를 포함하여 실직자를 위한 연금크레딧 도입을 검토한다. 선진국의 경험을 참조하여 실업자에 대한 보험료 지원 제도 도입을 검토함으로써 연금수급권 확보와 연금급여수준의 적정수준 확보를 도모한다.

5) 정책방안3: 여성의 연금수급권 확대 방안

첫째, 출산연금크레딧을 확대한다. 현행 둘째 아이 출산부터 지원되는 것을 첫째 아이 출산부터 지원한다.

둘째, 무소득 배우자 추납을 확대한다. 연금보험료를 유소득 배우자가 대신 납부하는 대납제도를 신설하고, 대납한 배우자 소득에서 세액공제 혜택은 EITC 수급자 등 저소득층에 한정하는 방안을 검토한다.

셋째, 일하는 여성이 출산으로 종전보다 소득이 감소한 경우 일정기간 동안은 (종전 소득 - 감소한 소득) 부분에 대해 정부에서 보험료 지원하는 방안을 검토한다(여성 소득보전 크레딧).

2. 빈곤층 기초보장을 위한 소득보장 개선

1) 문제상황 분석

한국의 노인빈곤율은 중위소득 50% 기준 49% 수준으로 OECD 국가 중 최고수준이다. 다층노후소득보장체계를 통해 기초보장을 달성하고자 하지만, 저소득층의 경우 연금소득이 매우 낮아 여전히 빈곤하다. 2014년 기초연금의 경우에도 5-6% 정도의 빈곤율 감소효과는 있지만, 20만원 급여수준으로 노인빈곤을 크게 감소시키는 것은 한계가 있다. 다층노후소득보장체계를 통한 기초보장전략에서도 언급한 바와 같이 저소득층 기초보장을 위해서는 공공부조제도를 충실화하는 것이 비용효율적인 기초보장방법이다.

2) 목표

다층적 연금소득에도 불구하고 빈곤한 노인들을 표적집단으로 포함하는 공공부

조제도를 정비한다.

3) 정책방안

첫째, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화: 현 제도(2015.7월 시행 맞춤형급여) 내에서 빈곤노인가구가 수급을 받지 못하는 가장 큰 두 가지 원인은 부양의무자 기준과 재산기준이다. 따라서 부양의무자 재산기준 중 기본재산액을 중위재산 수준 상향 조정하고, 간주부양비, 추정소득의 현실화 방안을 마련한다.

둘째, 국민기초생활보장제도와 공공형 역모기지 연계 방안: 부양의무자 기준이나 수급자 재산기준 완화가 단기간 노인 빈곤 사각지대를 크게 줄일 것으로 기대하기는 힘든 상황에서 대안적으로 가구 자산을 활용한다는 전제 하에 기초보장 수급과 연계시키는 공공형 역모기지제도 도입을 검토한다. 소득이 최저생계비 미만인 비수급자이나 자가인 노인 가구의 경우, 독신가구의 평균 주택가격은 8천만원, 부부가구의 평균 주택가격은 12천만원에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이들 주택을 담보로 생계급여, 의료급여 등을 매칭하여 제공하되, 사망 후 주택 처분을 통해 일정 정도 환수하는 방안이다. 예컨대, 소득이 최저생계비 50% 미만이면서 부양의무자 기준을 충족하나, 거주주택 가액으로 인해 수급탈락한 65세 이상 노인 가구를 대상으로 주택을 담보로 실제 소득과 생계비 간의 차액을 지급한다.

3. 적정보장과 은퇴 후 소득크레바스(Crevasse) 대응을 위한 사적연금 활성화

1) 문제상황 분석

사적연금은 적정 소득보장 역할을 담당하여야 한다. 또한 퇴직 후 공적연금 수급 이전기간(소득 Crevasse) 소득을 보전하여야 한다. 그러나 다음과 같은 과제를 갖고 있다.

첫째, 퇴직연금의 경우 퇴직연금 도입율은 16.3%인데, 도입율이 300이상 대기업 78.8%, 10인미만 소기업 11.7%로 기업규모 간 격차가 매우 크다(표 5). 정부에서는 중소기업의 퇴직연금 확대도입을 위해 기업규모별 단계별 도입 의무화(표 6), 중소기업 퇴직연금기금 제도 도입을 추진하고 있다.

<표 5> 사업장 규모별 퇴직연금 도입률

10인 미만	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	합 계
11.7%	39.9%	46.3%	58.7%	78.8%	16.3%

자료: 금융감독원

<표 6> 퇴직연금 도입 의무화 일정(상시근로자수 기준)

기한	2016.1.1.	2017.1.1.	2018.1.1.	2019.1.1.	2022.1.1.
대상 사업장	300인 이상	300~100인	100~30인	30~10인	'0인 미만

<중소기업 퇴직연금기금 제도>

▶ **中企 퇴직연금기금제도 출범시**부터 **3년 이내**에 **기금에 가입**하는 **사업주**에 대해 **3년간** 재정지원

① 저소득 근로자(30인 이하 사업장에 근무, 월소득 140만원 미만)를 위한 **사업주 부담금의 10%*** 지원

* 사업주 부담금이 연 100만원인 경우 사업주는 90만원만 부담

② **사업주**(30인 이하 사업장)가 부담하는 **자산운용수수료*의 50%** 지원

* 현행 근로복지공단 퇴직연금사업 기준 0.4%

둘째, 퇴직연금 IRP((Individual Retirement Pension)는 부분 해지가 불가하여 부분 인출의 경우에도 해지시만 가능하게 되어 있다.

셋째, 개인연금의 경우 선진국과 비교시 가입률이 저조하고 계약 유지율 또한 미흡하다. 또한 서민·취약계층은 가입여력이 적다. 근로자 16.3백만명 중 개인연금저축 가입자수는 27.5만명으로 16.87%(2013 근로소득 기준, 국세청 통계연보), 연금저축 10년 유지율 58.5%이다. 2014년부터 연금저축에 대한 세제혜택이 소득공제에서 세액공제로 전환됨에 따라 중산층의 연금시장에서의 이탈 우려가 있다. 실제로 세액공제가 적용된 2014년부터 세제적격 개인연금보험 수입보험료 감소세가 나타나고 있다.

<표 7> 개인연금가입률 비교

영국	미국	독일	한국
18.1%	24.7%	35.2%	12.2%

자료 : OECD(2014)

<표 8> 연금저축 경과년도별 계약유지률

1차년도	3차년도	5차년도	10차년 도
95.5%	86.0%	72.4%	52.4%

자료 : 금융위원회(2014)

2) 목표

첫째, 퇴직연금 및 개인연금 등 사적연금 활성화로 노후 안정적 소득보장을 지원한다. 특히 소규모 사업장근로자 등 저소득 취약계층에 대한 사적연금 혜택 강화방안을 모색한다.

둘째, 사적연금 활성화로 소득 크레바스를 보전하는 역할을 담당한다.

3) 정책방안1: 퇴직연금 활성화

첫째, 중소기업 퇴직연금 가입확대 지원방안: 중소기업의 퇴직연금 가입확대를 위한 대책에 대해서는 좀 더 적극적인 대책이 필요하다고 판단된다. 특히 전체 사업장수의 85%를 차지하고 있는 10인미만 소규모기업(1,436천개)에 대한 적극적인 지원 확대가 필요하다.

둘째, 연금운영 및 지급방식을 다양화한다: 실적배당형, 최저이율보증형, 체증·체감형 등

셋째, IRP(Individual Retirement Pension) 유지율 제고를 위해 현행 특정사유 중도인출 규정을 사유에 관계없이 일부인출 가능 규정으로 개선한다. 부분해지를 인정하되 일정한도내에서만 가능하도록 한다. IRP 의무이전 금액(150만원 이상)을 상향조정하여 소액 생활자금이 필요한 근로자 수요에 부응하는 대신 실질적으로 IRP가 지속 유지될 수 있도록 유도한다. 현재는 퇴직연금제도 가입사업장에서 퇴직급여 지급시 IRP로 의무이전토록 하고 있으나, 이를 퇴직금제도 운영 사업장으로 확대한다. IRP간 계좌이동을 간소화한다.

4) 정책방안2: 개인연금 활성화

첫째, 연금상품 개발: 중증 및 만성질환자, 고령층 등 다양한 계층이 연금을 통해 노후소득을 보장받을 수 있도록 틈새상품·신상품 지속적으로 개발한다. 만성질

환자 등 건강이 좋지 못한 사람들에게 건강인에 비해 높은 연금액을 제공하는 상품을 개발한다.

둘째, 취약계층 지원: 노후준비가 미흡한 저소득층 및 베비이부머의 연금 가입이 확대될 수 있도록 세제·금융 지원방안을 검토한다. 예컨대, 저소득층 연금가입시 매칭으로 보조금 지원(독일 리스터 사례), 베이비부머의 세액공제 한도 확대(미국 catch-up policy)를 참조한다.

5) 정책방안3: 은퇴연령과 공적연금 수급연령 간극으로 인한 소득크레바스와 사적연금의 역할

노동시장 은퇴연령과 연금 수급연령 간 공백으로 인한 소득 크레바스(crevasse)를 사적연금을 통해 개선할 수 있도록 사적연금의 상품설계를 다양화한다. 2016년 및 2017년 단계적으로 60세 정년연장이 적용된다. 공적연금 수급연령은 국민연금제도 수급연령의 단계적 상향조정(2013년부터 61세, 2033년 65세 5년간격 1세씩 상향), 조기노령연금 수급연령(2013년부터 56세, 2033년 60세), 기초연금 수급연령 65세이다. 정년연장으로 국민연금 수급연령과의 간극이 크지 않지만, 정년연장의 혜택을 보는 집단이 베이비붐세대의 경우 25% 수준에 머물 것이라는 추정(최아영 · 석재은, 2014)을 감안하면 여전히 소득크레바스는 해결해야 할 과제이다. 따라서 퇴직연금 및 개인연금을 실질적 퇴직연령부터(예, 55세) 수령할 수 있도록 하여 소득크레바스를 메우는 역할을 담당하도록 하는 방안이 필요하다. 그러나 퇴직연금 및 개인연금 역시 현재로서는 상위소득계층 중심으로만 활용가능한 연금이어서 소득크레바스를 해결하는 사적연금 역할 역시 제한적일 것으로 전망된다. 그러므로 중저소득층의 소득크레바스를 해결하는 사적연금의 역할을 강화하는 정책의 지원이 필요하다.

Ⅴ. 결론

연금의 목표는 노후소득보장이다. 이러한 노후소득보장 목표가 세대 간에 걸쳐 실현될 수 있도록 해야 한다. 이것이 연금의 재정건전성, 보험료 부담의 수용가능성이라 불리는 제도목표의 다른 한축이다. 즉 연금제도는 노령세대 소득보장과 근로연령세대 부담의 수용가능성을 동시에 고려해야 한다. 세대 연금수익비가 1이상

유지하는 것은 연금의 지속가능성, 세대 간 부양계약 유지를 위한 실질적 필요조건이다. 이 두 목표는 상충적이면서 동시에 긴밀히 연계되어 있다. 두 목표 중 어느 하나도 포기될 수 없다. 따라서 이 두 목표 간 균형이 요체다. 한쪽에 무게 중심이 쏠리는 순간 균형은 무너진다. 두 목표간 균형을 예민하게 맞추는 것, 그것이 연금정치의 과정이어야 한다. 따라서 연금정책의 경우 정치 이해적 프레임을 넘어서 세대 공생의 프레임에서 미시정치 차원에서의 합리적이고 이성적인 정책공학적 접근이 필요하다.

한국 사회는 이제 국민연금, 공적직역연금, 기초연금 등 공적연금체계와 퇴직연금 및 개인연금 등 사적연금체계 등 다층 노후소득보장체계의 틀을 갖추었다. 소득계층별로 다층노후소득보장체계를 통한 노후기초보장 모듈 전략을 잘 활용하는 것이 초고령사회에 비용효율적인 소득보장전략이 될 것이다. 이것이 다른 국가보다 높은 고령화속에서 지속가능한 안정적 노후소득보장을 달성해 나갈 수 있는 방법이다. 이러한 견지에서 국가가 직접적 혹은 간접적으로 책임지고 달성해야 하는 안정적 노후기초보장 목표를 달성해나갈 미시적 세부전략이 필요하다.

초고령사회를 10년 앞둔 시점에서 고령사회 대비 안정적 노후소득보장체계 구축의 과제로 크게 세가지를 제안하고 있다. 첫째는 국민연금 수급자를 넓혀서 1인 1국민연금을 실현하자는 것이다. 기초연금 도입으로 1인 1연금의 형태는 갖추었지만, 연금액으로 볼 때 실질적인 1인 1공적연금은 1인 1국민연금이 확보될 때 가능하다. 따라서 국민연금 수급자를 확대할 수 있는 정책노력을 다각적으로 실행해야 한다. 여기에서는 저소득 근로자, 실직자, 출산육아 재생산활동으로 인한 여성의 취약한 연금수급권 확보방안 등을 제안하였다.

둘째, 다층노후소득보장체계는 구축되었지만 여전히 빈곤노인 비율은 OECD 회원국 최고수준이다. 하나의 제도로 빈곤문제를 해결하는 것은 도덕적 해이 등의 부작용을 낳게 되고 비용 비효율적이다. 따라서 여러 제도가 각자의 몫을 하면서 기초보장의 목표를 조금씩 채워나가는 가운데 결과적으로 노인빈곤이 해결되는 모습이 바람직하다. 그러나 현실에서는 다층노후소득보장체계가 구축되어도 빈곤노인에게는 기초연금만이 허락될 뿐이다. 빈곤이 확인되면 국민기초생활보장제도의 일반적 공공부조제도가 작동하게 된다. 따라서 노인빈곤문제 해결을 위해서 국민기초생활보장수급자 선정시 부양의무자 재산기준 완화, 국민기초생활보장제도와 공공형 역모기지제도 도입 등을 제안하였다.

셋째, 다층노후소득보장에서 국가는 기초보장에 선택과 집중을 하고 사적연금을

통해 적정보장을 담당할 수 있도록 퇴직연금 및 개인연금 등 사적연금 활성화 전략을 제안하였다. 2014년 8월 사적연금 활성화 대책이 마련된 이후 여전히 과제로 남아 있는 과제를 중심으로 제안하였다. 또한 정년연장의 의무화라는 정책환경 변화와 연금수급연령의 인상이라는 정책의 변화속에서 근로소득과 연금소득 간의 소득크레바스를 메우는 데 사적연금이 역할을 할 수 있다는 점을 제안했다. 그러나 이 역시 사적연금의 활성화가 전제되어야 기획과 실질적인 역할분담이 가능하다는 점을 고려하였다.

참고문헌

김용하, 임성은(2011). 베이비붐 세대의 규모, 노동시장 충격, 세대 간 이전에 대한 고찰. 보건사회연구. 31(2): 36-59.

박경숙 외(2013). 세대 갈등의 소용돌이: 가족·경제·문화·정치적 메커니즘. 다산출판사.

박길성(2014). 사회는 갈등을 만들고 갈등은 사회를 만든다. 고려대학교출판부.

박종훈(2014). 세대전쟁. 21세기북스.

석재은(2003). 노령계층의 소득계층별 필요소득수준 연구. 한국인구학. 26(1): 79-113.

석재은(2012). 한국의 노령여성은 왜 특별히 가난한가?. 사회복지조사연구. 36: 61-102.

석재은(2015). 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성. 보건사회연구 35(2):

석재은(2015). 연금과 세대공생. 한국사회의 세대갈등과 세대공생 세미나 자료집. 한림대 고령사회연구소.

석재은,김봉근,임병인(2015). 세대 간, 계층 간, 젠더 간 정의 관점에서 노령층에 대한 소득배분의 국제 비교. 미간행논문.

우해봉,한정림(2013). 국민연금 가입자의 가입이력과 급여수준 분석. 국민연금연구원.

저출산고령사회위원회 삶의 질 보장분과(2015) 노후소득보장 논의자료.

한림대고령사회연구소(2014). 고령화와 세대공생 인식조사 기초분석보고서.

한정림,박주완(2014). 우리나라 다층노후소득보장체계의 연금소득 추정. 국민연금연구원.

Bolini, Giuliano. and Toshimitu Shinkaw. (2005). *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countires.* Edward Elgar.

Esping-Anderson, Gosta et al. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.

Myles, John. (2002) "A New Social Contract for Elderly" in Gosta Esping-Anderson et al. 2002. *Why We Need a New Welfare State.* Oxford University Press: 130-172.

OECD. (2013). *Pension at a Glance.*

OECD. (2013). *Intergenerational Justice in Aging Societies: A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries.*

세션 II. 노후 불안 없고 일을 통해 활력 넘치는 고령사회 – 발제 2

은퇴없는 사회를 위한 고용시스템 개선방향

배규식

한국노동연구원 노사·사회정책연구본부장

은퇴없는 사회를 위한 고용시스템 개선방향

배규식 (한국노동연구원 노사・사회정책연구본부장)

Ⅰ. 문제제기

요즘 산업현장, 공공기관의 노사정 사이에서는 임금피크제 논란이 뜨겁다. 정년연장과 연계되어 임금피크제를 도입하는 것이 필요하느냐, 어떤 임금피크제를 도입하느냐, 어떤 절차를 거쳐야 합법적이냐, 임금피크제 다음은 무엇이냐 등을 둘러싸고 상호 불신 속에 논란이 거듭되고 있다.

이런 논란을 보면서 정년연장을 포함한 우리 고용시스템의 변화 방향에 대한 사회적 공감과 공론화가 거의 제대로 이루어진 적이 없음을 다시 한번 실감하게 된다. 사실 2016년부터 시작되는 60세로 법적인 정년이 연장되는 것은 고령화의 추세에 따라 당연히 필요한 조치이다. 이번 60세 법적인 정년연장은 일시적인 조치에 불과하고, 앞으로 10년 내에 법적인 정년은 65세로 연장될 수밖에 없으며 종국에는 정년 자체가 연령차별이라면 폐지될 것이다. 따라서 60세 법적인 정년연장과 연계되어 논란이 되고 있는 임금피크제도 사실은 일시적, 과도적 조치에 불과하다. 향후에는 각 직군, 직종, 직무에 맞는 형태로 임금체계를 바꾸어 생애임금을 재설계하고, 생애주기 동안 승진과 승급의 경로를 조정하며, 근로시간을 단축하되 생애주기의 필요에 맞게 조정하는 등 현 고용시스템을 개혁하는 것이 필요할 것이다. 더구나 우리의 현 고용시스템이 과거 고도성장시기에 형성되어 유지되어 왔으나, 이미 한국경제가 저성장 시대에 들어서 있어 '과거 기대와 추억'에 따른 고성장기의 승진, 임금인상, 호봉상승을 더 이상 유지할 수 없기 때문에도 고용시스템을 근본적으로 개혁할 필요성은 제기되어 왔다.

그러면 왜 우리의 현 고용시스템은 개혁되어야 하는지 그 배경을 살펴보자. 우리 사회는 세 가지 중요한 변화에 직면하고 있다. 하나의 중요한 변화는 기본적인 경제환경의 변화, 또 하나는 인구학적인 변화 그리고 마지막으로는 이미 일어난 중요한 변화로 노동시장의 변화라고 할 수 있다.

먼저, 경제환경 변화는 크게 세 가지로 요약할 수 있을 것이다. 하나가 한국경제가 과거 고도성장 시기를 지나 이미 저성장 시기로 들어선 것으로 고성장 시대에 익숙한 국민들의 의식, 기대, 가치나 고용관행 등이 저성장 시대에 적합한 형태로 변화되지 않은 채 '저성장 현실'과 '고성장 추억' 사이에 상당한 갭을 보이고 있다. 또한 고속성장기에는 가능했던 비교적 빠른 승진기회, 높은 임금인상률, 호봉승급 등이 저성장기에는 어렵게 된다. 생애주기로 보면, 회사 입사 후 과거에는 급하게 오르던 임금곡선의 기울기가 낮아져서 최근에 입사한 후배 사원은 10~20년 뒤에 10-20년 전에 입사한 선배 사원의 현재 월급 수준을 도저히 따라갈 수가 없게 된다. 무언가 중요한 변화가 필요하다.

다른 하나는 한국경제의 개방화, 동북아 중심의 국제분업질서의 형성과 세계적 가치사슬, 그리고 국내 임금인상의 결과로 과거와 같은 저임금, 장시간 노동에 기반한 경쟁으로는 더 이상 승산이 없다. 우리나라 수출의 30% 이상이 중국과 홍콩으로 전체의 50% 이상이 동아시아로 수출되고 있다. 중국과 동남아시아의 대규모 산업화 속에 오히려 세계적 가치사슬의 사다리를 부지런히 올라가야 하는 상황에 놓이게 되었다. 한계산업과 저임금산업에 대한 구조조정, 최저임금의 인상, 적극적인 노동시장정책을 통해 이들 산업에서 좀 더 부가가치가 높은 산업으로 인력의 재배치와 이동 촉진 등이 필요하다. 이와 더불어 연구개발, 신기술에 대한 투자, 각종 기술혁신 및 사회적 혁신을 위한 노력을 배가해야 할 것이다. 이를 뒷받침하는 고용노동정책을 펼 필요가 있다.

또 다른 하나는 산업구조의 양극화로 소수의 대기업들이 시장에서 독점적 지배력을 강화하는 가운데 아웃소싱, 사내외 하청, 비정규직 고용, 프랜차이스 등 다양한 방식으로 직접적인 고용을 최소화하고 간접고용이나 책임을 지지 않는 계약이나 사업방식을 통해 사업으로부터 오는 수익을 전유하는 반면, 그 부담을 외부화하고 있다. 우리의 기업별 노동조합들은 부지불식 간에 그와 같은 효과를 더욱 키우고 굳혀 왔다. 그 결과가 노동시장의 이중화나 양극화로 나타나고 있다.

두 번째 사회적 변화는 본론에서 길게 이야기할 우리 사회의 지형을 근본적으로 바꾸고 있는 급격한 고령화이다. 고령화는 평균 수명의 빠른 연장 속에 저출산률로 인해 가속화되어 왔다. 2040년 경에는 OECD국가 가운데 한국은 일본, 독일과 더불어 가장 고령화 정도가 높은 나라가 되어 있을 것이다.

세 번째 변화는 노동시장의 이중화로 이는 기본적으로는 산업구조의 이중화를 반영하면서도, 노동시장 내부에서 기업별 고용시스템으로 인해 산업이나 업종별로 임

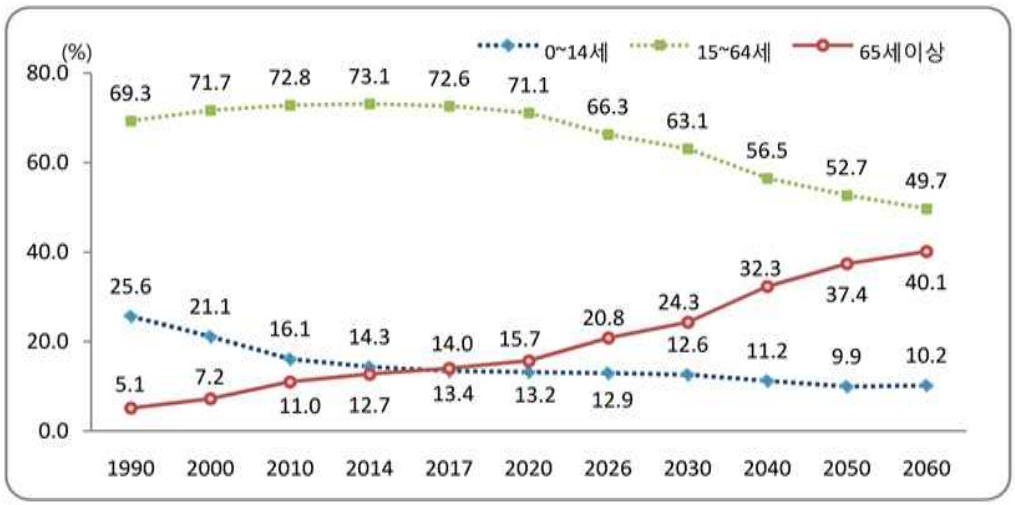
금, 근로조건의 표준화를 하지 못하고 기업 규모 간의 격차를 확대, 유지하는데 기여해 왔다. 더구나 노동시장 이중구조의 모순은 정규직 대 비정규직, 대기업 대 중소기업 사이에서만 나타나는 것이 아니라 왕성한 세대(25-54세)와 주된 일자리에서 퇴직하고 주변부 노동시장에서 일할 수 밖에 없는 중고령세대와 주변부 노동시장에서 일자리를 얻는 청년층 사이에 드러나고 있다.

우리가 복지문제에 접근할 때, 복지제도 개선이나 복지서비스의 전달체계 개선 등으로 접근하는 것과 달리 중고령자의 고용과 연계하여 복지에 접근할 때 많은 복지비용을 줄일 수 있을 뿐 아니라, 복지시스템을 지속가능하게 만들 수 있다. 서유럽의 여러 나라에서 고용의 정년연장 문제를 국민연금 개혁과 연계할 수밖에 없었던 것도 그 때문이다. 본고에서는 중고령자의 고용을 중심에 두고 논의할 것이다. 소위 고용연계 복지를 workfare라는 관점에서가 아니라 우리의 고용시스템이나 개인의 생애주기를 고용과 복지와의 연계라는 관점에서 살펴볼 것이다.

Ⅱ. 사회적 환경 변화 - 젊은 사회에서 고령사회로

우리 사회가 1990년대 초반까지의 젊은 사회에서 2010년대 고령사회로 빠르게 변화해 왔다. 이와 같은 고령화 속도는 2020년부터 2040년까지는 더욱 가속화될 전망이다.

〔그림 1〕 노동인력의 빠른 감소와 급격한 고령화 추세

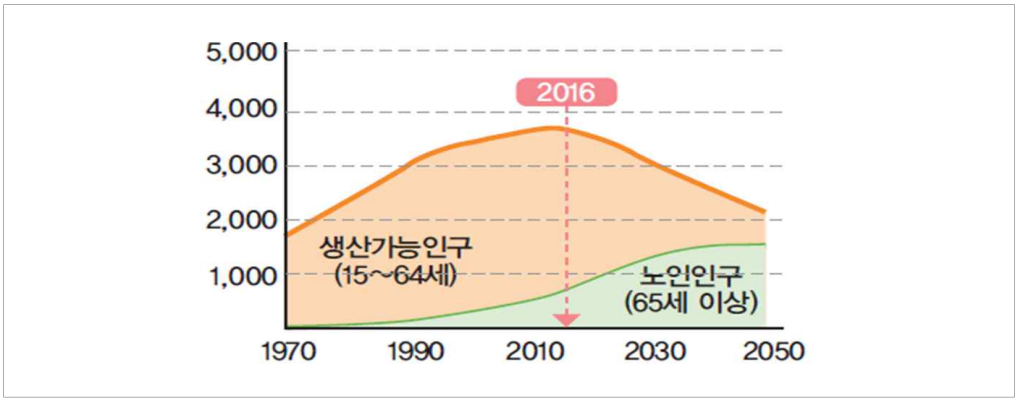


자료: 통계청. 2014. 2014 고령자 통계

위 그림에서 생산가능연령인 15~64세까지의 인구 비중은 2014년부터 줄기 시작하여 2020년부터는 빠르게 줄기 시작하여 2030년이면 63.1%로 감소하여 2014년과 비교하면, 16년만에 생산가능연령대의 인구가 10.0%p나 감소하는 것으로 나타나고 있다. 65세 이상의 고령인구는 2014년부터 2020년 사이에는 3.0%p 증가하지만, 2020년부터 2026년 사이에는 5.1%p의 속도로 급격하게 증가한다. 2010~2020년 사이에는 10년간 고령인구의 증가비율이 4.7%p이지만, 2020~2030년 사이 10년간은 그 증가비율이 8.6%p, 2030~2040년간은 8.0%p로 나타나 고령화 속도가 2020년 이후에는 고령화에 가속도가 붙는 것을 알 수 있다.

이와 같은 빠른 고령화는 전반적인 저출산 속 노동력의 고령화가 급속하게 진행되기 때문으로 특히 710만명에 달하는 베이비붐 세대가 주된 노동시장에서 점진적으로 퇴장하는 것으로부터 시작된다.

〔그림 2〕 생산가능인구와 노인인구의 비중 추이



자료: 통계청, '장래 인구추계'

급격한 고령화에 따라 커가는 고령인구의 규모에 비하여 생산가능인구의 규모가 축소됨으로써 복지비용은 빠르게 증가하는 반면, 복지에 기여할 수 있는 생산가능인구가 줄어들어 생산가능인구에 대한 부담의 증가와 더불어 복지비용의 누적적 증가라는 위기가 나타날 수 있음을 알 수 있다.

최대 인구그룹인 710만명의 베이비붐 세대가 점진적으로 노동시장에서 퇴직하고 은퇴하여 고령인력 대열에 합류함에 따라 고령인구가 늘어가는 한편, 실제로 일할 수 있는 젊은 노동인력의 점진적 감소가 임박하고 있다. 전체 인구 가운데 생산가능인구가 감소할 뿐 아니라 2016년부터는 절대 생산가능인구가 줄어들 것이다. 이와 같은 젊은 인력의 감

소에 따른 생산가능인력의 부족 현상은 그 자체로 경제성장에 투입을 줄임으로써 경제성장률을 저하시킬 뿐 아니라 구매력의 감소로 이어져서 경제의 활력을 크게 떨어뜨릴 것이다.

이와 같이 저출산으로부터 발생하는 젊은 노동력의 공급 감소로 인한 생산가능인력의 감소를 상쇄할 수 있는 방안으로는 1) 정년연장을 통해서 중고령 인력을 주된 일자리에서 더 오래 활용, 2) 고용률이 낮은 30대 기혼여성인력의 활용, 3) 사회진출이 늦은 20대의 빠른 사회진출을 가능케 하는 여건조성 4) 더 많은 외국인 인력의 수입 등이 있다. 여기에서 우리가 관심을 가진 것은 정년연장을 통해서 중고령인력이 주된 일자리에서 더 오래 일할 수 있도록 하는 방안이다.

이처럼 우리 사회가 과거 젊은 사회에서 고령사회로 전환함에 따라 우리 노동시장은 새로운 여러 가지 도전에 직면하고 있다.

Ⅲ. 고령화가 노동시장에 제기하는 근본적 도전

1. 고령화 속 생애주기의 요구 변화 - 노동시장의 구조와 부정합

우리의 현 고용시스템은 고령화 이전의 사회 즉 젊은 사회를 전제로 설계되었고 현재도 그 구조와 고용시스템 아래에서 운영되고 있어 고령사회에 대한 대비가 현저하게 부족한 실정이다. 우리 고용시스템은 아래와 같이 이루어져 있다.

1) 출생 ~ 27세 대학 졸업 시까지 부모 슬하의 성장과 교육의 시기
2) 26-28세 ~ 55세까지(28년~30년간) 고용의 시기
3) 55세 주된 일자리에서 퇴직 후 85세-90세 사망시까지는 다시 나뉘어 56~64세까지 제2의 고용기로서 주변 노동시장에서 허드렛일을 하면서 저임금을 받아서 생활하거나 65세 이후 20~25년간 은퇴의 시기

전체적으로 보면 우리의 현 고용시스템은 한 사람의 인생에서 1/3~2/5 가량만 제대로 일하는 시기를 보내고 인생의 3/5 ~2/3 이상을 일을 하지 않는 시기로 이루어져 있다. 빠르게 고령화되어 가는 사회에서 일생의 3/5~2/3 밖에 일을 하지 않는 낡은 고용시스템 아래에서는 삶은 지속불가능하다고 할 수 있다. 현 고용시스템은

근로자의 왕성한 시기(25 - 54세)까지 장시간 과중노동으로 일을 하도록 한 뒤 임금소득이 비교적 높아지는 중고령자가 되면 기업이나 조직에서 퇴출시키는 고용모델로 고령화시대의 근로자의 생애주기 요구(나이가 들어서까지 일을 하면서 일정한 수입을 올릴 수 있는 고용보장)와 심각한 부정합한 상태이다. 기업들은 근로자들이 왕성하게 일할 시기에 장시간 노동으로 일을 시킨 뒤에 중고령자가 되어서는 기업 외부로 그 부담을 떠넘겨 버리는 구조이다. 이것은 주로 중·대기업이나 공공부문의 노동시장 내부자들에 관한 이야기이다.

중소기업에서 일하거나 비정규직으로 일하는 노동시장의 외부자들은 임금의 연공성이 낮거나 노동시장 내부의 잦은 일자리 이동으로 근속연수가 짧아서 연공주의의 혜택을 받지 못하기 때문에 정년이 가까운 나이가 되더라도 청년 시기보다 높은 임금을 받을 가능성이 낮은 편이다. 노동시장의 외부자들은 육체적, 정신적 능력이 있는 한 정년까지 일할 수 있고, 기업들로서도 굳이 퇴직을 시킬 이유가 없다. 그러나 노동시장 외부자들은 생애 동안 잦은 직장이동, 낮은 임금과 처우 때문에 노후를 위한 저축도 부족하고 국민연금 가입도 단속적이어서 노후 대비가 잘 되어 있지 않다.

수명연장에 따라 베이비붐 세대(55년~63년생)는 주된 일자리나 직업에서 약 25~30년간 일한 뒤 55세를 전후한 시기에 퇴직한 뒤 85~90세에 죽기 전에 30년 고령생활 대책이 부족하거나 준비되지 않은 상황이다. 베이비붐 세대 가운데에는 국민연금 가입자 비율이 낮고 가입했다고 하더라도 국민연금 수급액이 적으며, 저축·자산이 부족한 상태에서 직계가족에 의한 노인 돌봄 감소로 인해 노후 생계대책이 막막하거나 매우 부족한 가구의 비율이 높다. 이에 따라 이들 퇴직한 베이비붐 세대는 영세자영업이나 각종 비정규직, 허드렛일자리를 얻어 주변 노동시장으로 재진입을 시도한다. 노후 준비부족, 노인복지 부족 상황에서 거대한 노인 빈곤층의 누적 가능성이 큰 가운데 노인빈곤으로 인한 노인복지수요가 크게 늘어날 수밖에 없을 것이다.

여성 인력의 고학력과 경제활동 증가에 따른 맞벌이의 증가에도 불구하고 현 고용시스템에서는 여전히 외벌이 모델에 기반한 노동시간, 고용관행, 직장 문화가 지배적이어서 자녀를 가진 여성들의 일·생활균형이 여전히 어렵다. 여성의 결혼에 따른 임신, 출산과 젊은 부부의 육아를 위한 보육시설 부족과 보육비 부담 및 자녀 가진 젊은 맞벌이부부의 일·생활균형를 고려하지 않는 기업의 장시간 전일제 노동규범으로 여성의 경력단절이 심각하며 여성들의 경력과 능력이 제대로 개발되고

이용되지 못하고 있다. 여성들의 경력단절과 낮은 고용률로 인해 남성 외벌이 모델이 지속되어 남성들이 가장으로서 가족들의 생계비를 벌어야 하는 부담 때문에 상대적 고임금요구가 나올 수밖에 없다. 여성들의 낮은 고용률, 남성 외벌이 모델도 고령사회에서 고령가구의 국민연금 수급액이나 고령여성의 빈곤률 확대를 낳고 있다.

2. 고령화 속 정년연장 요구 vs 기업에서의 조기 퇴출

1998년 금융위기 이후 우리 민간 중·대기업들에서는 정년이 있음에도 불구하고 정년이 되기 전에 조기퇴직, 명예퇴직, 권고사직 형식으로 중간간부나 인력들을 퇴출시키는 프로그램을 상시적으로 혹은 필요에 따라 운영해 왔다. 민간 중·대기업들에서 중고령인력의 조기퇴출이 기업들의 인사시스템중 하나의 중요한 관행으로 자리잡고 있다.

중·대기업들에서의 중고령인력의 조기퇴출은 나름대로 이유와 근거가 있다. 과거 고도성장 시기에는 기업들이 필요로 하는 숙련. 지식과 경험을 가진 인력이 부족하여, 이들 인력을 확보하고 유지시켜 주는 수단으로 빠른 내부승진, 기업특수적 숙련의 강조, 정년까지 평생직장 보장을 포함한 내부노동시장을 발전시켜 왔다. 그러나 1998년 금융위기 이후 기업들은 과거와 같이 고속성장하기 어려울 뿐 아니라, 구조조정을 해야만 했으며, 기업들이 필요로 하는 숙련, 지식, 경험을 가진 인력들이 비교적 풍부하게 공급되고 있었다. 기업들의 성장이 느려지면서 근속경력이 긴 중간간부들이 승진할 수 있는 자리는 매우 제한되거나 현재 자리를 가진 고위간부가 퇴직하거나 다른 곳으로 옮겨가지 않으면 승진할 자리가 없었다.

민간 중·대기업에서 피라미드형의 조직구조를 가진 곳에서는 위로 갈수록 승진자리가 적어지기 때문에 승진하지 못하는 중간간부들은 정년을 채우지 못하고 조기 퇴직할 수밖에 없다. 즉 중·대기업과 공공부문의 연공적 승진과 보상시스템은 근속연수가 긴 고령자에 대한 공공기관과 기업의 비용부담을 가중시키면서 동시에 점점 더 많은 직원들의 근속연수가 쌓일수록 승진기회는 없어지고 승진 적체현상이 두드러지게 된다. 기업 내 대부분 직군·직종의 일반직화로 일부 생산직이나 기능직을 제외한 거의 모든 직원들이 승진구조 내에 편입되어 있다. 승진 사다리를 올라가면 갈수록 승진할 수 있는 자리를 줄어들고 승진대상자들은 자리에 비해 많기 때문에 승진경쟁은 치열하고 고위관리자로 승진한 소수만 살아남고 승진에서

탈락한 다수의 중간간부들은 밑에서 승진을 기다리고 있는 후배들에게 밀려서 그만둘 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 이 경우에는 민간 중 중 · 대기업에서 40대 후반~50대 초반의 중간 혹은 고위관리자층의 조기퇴직은 불가피하게 된다.

그러나 공공부문에서는 희망퇴직이나 조기퇴직제도가 없거나 이를 실시할 재원이 부족하기 때문에 하급 및 중간관리자층의 승진적체 현상이 누적되어 알라딘 램프형의 인력구조를 낳으면서 여러 가지 인사문제, 노사관계의 문제를 파생시키고 있다.

그런데 이와 같은 기업들의 조기퇴직 관행은 우리 사회에서 인구의 고령화에 따라 더 오랫동안 일을 해야 한다는 근로자들의 요구, 즉 정년연장 요구와 정면으로 배치되는 것이었다. 2013년 국회가 법적인 정년을 60세로 연장하는 법을 제정한 것은 고령화에 따라 더 오래 일해야 하는 중고령자들의 사회적 요구를 반영한 것이다. 그러나 법적 정년을 60세로 연장한다고 해서 기업들의 조기퇴직 관행이 결코 없어지지는 않을 것이다.[1)]

아래 표는 한국에서 정년제도가 여전히 비공식적으로 운영되어 왔음을 보여주고 있다. 30인 이상의 다수의 사업체에서는 정년제도가 존재하고 있으나 30인 미만의 사업체에서는 정년제 자체가 없으며, 정년과 관계없이 근로자들이 일을 하고 있다는 것이다.

1) 2015년 국민은행에서 5,500여명에 달하는 중간간부들(임금피크제 대상 1,000명 + 45세 이상으로 장기근무한 사람 4,500명)을 대상으로 희망퇴직 실시하였는데 최종희망퇴직자는 1,212명이었고, 그중 임금피크제 직원이 450명이었다. 국민은행은 임금피크제 대상자로 분류된 만 55세 직원들에게 3가지 선택지를 부였다. 28개월치 월급을 미리 받고 희망퇴직, 기존 임금의 50%을 받으면서 일을 계속하던지, 영업현장에서 마켓팅업무를 하는 것이었다. 이에 앞서 농협은행도 2015년초에 20개월치의 퇴직금과 500만원의 전직지원급을 주고 270여명의 희망퇴직을 실시했다. 신한은행도 310명의 희망퇴직신청자(부지점장급 200명, 1969년 이전 출생자인 4급 차과장급 110명)들에게 24개월 ~37개월의 특별퇴직금(잔여정년과 직급별 평균임금), 자녀학자금(중학교 2학년 이하 자녀수 * 1천만원 혹은 고등학교 입학예정인 자녀 2명까지 최대 5,600만원), 전직창업지원금 1천만원, 3개월간 전직지원 컨설팅 및 9개월간 사후관리 등을 제공하고 있다. 은행권에서는 상당한 위로금을 지불하면서 희망퇴직을 실시하고 있으나, 이들 희망퇴직 신청자들이 실제로 퇴직을 희망해서가 아니라 더 일하고 싶으나 승진도 되지 않고, 주어진 선택지가 그렇게 유지하지 않기 때문에 어쩔 수 없이 희망퇴직을 선택하게 되는 것이다.

<표 1> 사업체 특성별 정년제

		정년제		사례수
		있음	없음	
전체		18.3	81.7	1,209,162
규모	1~4인	11.8	88.2	818,491
	5~9인	20.6	79.4	206,614
	10~29인	37.0	63.0	134,849
	30~99인	61.3	38.7	38,405
	100~299인	82.5	17.5	8,602
	300인 이상	90.4	9.6	2,201
업종	광업	30.0	70.0	846
	제조업	17.2	82.8	191,967
	전기, 가스, 증기 및 수도	76.5	23.5	1,044
	하수 · 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원	24.8	75.2	4,884
	건설업	5.8	94.2	62,857
	도매 및 소매업	11.8	88.2	267,191
	운수업	34.9	65.1	30,124
	숙박 및 음식점업	3.4	96.6	141,901
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	21.8	78.2	22,302
	금융 및 보험업	70.2	29.8	36,675
	부동산업 및 임대업	25.9	74.1	49,137
	전문, 과학 및 기술서비스업	12.8	87.2	57,074
	사업시설관리 및 사업지원서비스	24.3	75.7	28,276
	교육서비스	28.7	71.3	61,868
	보건 및 사회복지서비스	18.9	81.1	103,854
	예술, 스포츠 및 여가관련서비스	19.0	81.0	15,958
	협회 단체, 수리 및 기타개인서비스	28.3	71.7	133,204

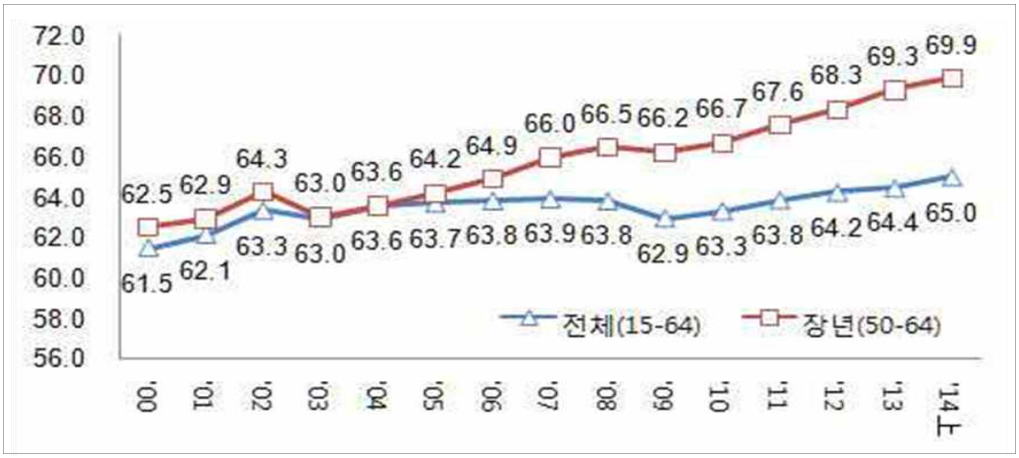
자료: 고용노동부. 2013. 사업체노동력 조사 부가조사

우리 고용시스템이 안고 있는 여러 가지 문제 즉 비교적 강한 연공주의, 근속에 비례한 단일 승진경로, 특정 직무나 직종별 전문가로서의 경력경로 부재 등이 남아 있는 한 법적 정년에도 불구하고 희망퇴직이나 조기퇴직 혹은 권고사직 형태의 조기퇴직은 지속될 것이다. 그리고 그로 인한 여러 가지 법적 분쟁발생 가능성도 점점 더 커질 수밖에 없어 보인다.

3. 중고령자들의 높은 고용률

〔그림 3〕 중고령자(50 ~ 64세) 고용률 추이(2014년 3월)

(단위: %)

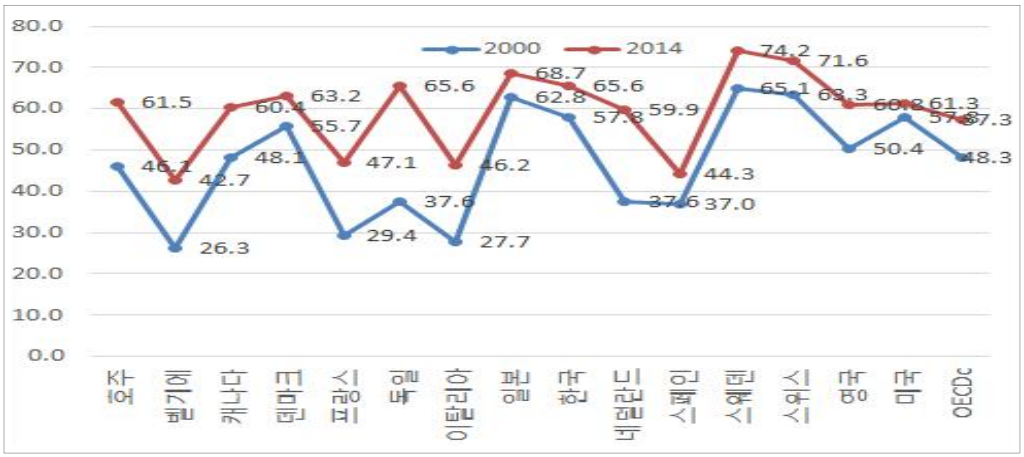


자료: 통계청. 2014. 3 경제활동인구조사 부가조사

위의 그림에서 보듯이 생산가능인구의 고용률이 서서히 상승하는 것보다 중고령자들의 고용률이 2007년부터 더 빨리 상승하여 그 격차를 벌리고 있다. 중고령자들이 주된 일자리에서 퇴직하는 평균연령이 55세 이하인데, 장년층(50~64세)의 고용률이 생산가능인구의 고용률보다 높은 것은 주된 일자리에서 퇴직한 뒤에 다시 일자리를 구했다는 것이다. 오히려 이들 장년층이 왕성한 세대(25 - 49세)보다 더 높은 고용률을 보이는 것은 장년층의 대다수가 국민연금 수급연령이 되지 않았고, 노후 준비가 되어 있지 않아서 일을 할 수밖에 없는 상황에 놓여 있기 때문이다.

[그림 4]에서 보듯이 OECD 주요국들의 중고령자 고용률이 2000년에 비교하여 2014년에 상당폭 상승한 것을 볼 수 있다. 이것은 OECD 주요국에서도 고령화의 부담으로 생산가능인구에 대한 부담이 커지면서 연금수급 연령이 늦춰지고 정년이 연장되면서 더 오랫동안 일을 하지 않을 수 없기 때문이다.

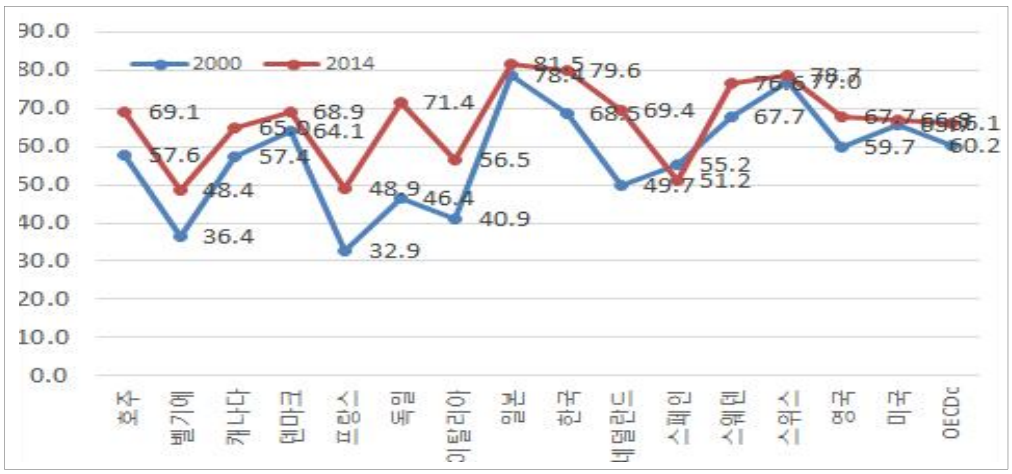
〔그림 4〕 OECD주요국 중고령자(55-64세)고용률(%, ' 14년)(2000, 2014)



자료: OECD. OECD Employment Outlook 2015. http://dx.doi.org/10.1787/888933240282

한국의 중고령자들의 고용률은 OECD평균보다 꽤 높은 수준이며, 스웨덴, 스위스, 일본 다음으로 높은 수준이며, 독일과는 같은 수준이다. 한국은 OECD 주요국보다도 실제 주된 일자리에서 정년이 더 짧고, 연금수급자 비중이 낮으며 연금수급액도 더 적은데다 노후를 위한 준비나 저축도 부족하여 중고령자들이 노동시장에 나올 수밖에 없는 사정을 반영한 것으로 볼 수 있다.

〔그림 5〕 OECD주요국 남성 중고령자(55-64세)고용률(%, ' 14년)



자료: OECD. OECD Employment Outlook 2015. http://dx.doi.org/10.1787/888933240282

[그림 5]에서 남성 중고령자들의 고용률을 비교해 보면, 한국 남성 중고령자들의 고용률은 일본 다음으로 OECD국가 중에서 가장 높은 수준이다. 2000년과 비교하여 10%p 이상 높아졌는데, 고령화 추세 속에서 노후준비가 되어 있지 않은 가정에서 남성가장으로서 가족의 생계를 책임져야 하는 부담을 계속 안고 있음을 보여주는 지표라고 볼 수 있다. 아래 [그림 6]에서 한국 여성 중고령자들의 고용률이 낮음에도 불구하고 [그림 4]에서 한국의 중고령자 고용률이 높았던 것은 남성 중고령자들의 높은 고용률 때문임을 알 수 있다.

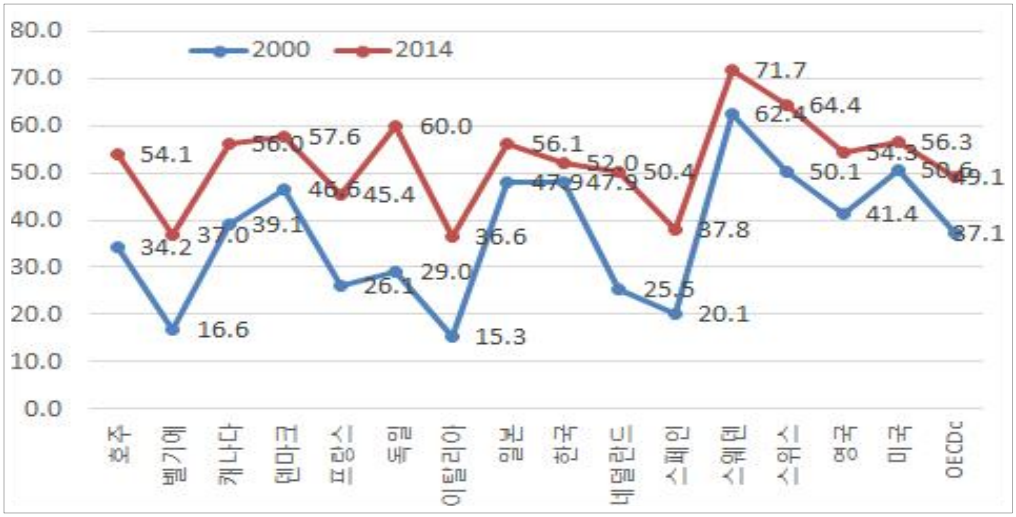
〔그림 6〕 OECD 주요국의 남성의 평균 실제은퇴 연령(Average Effective Retirement Age) (2000, 2012)

자료: OECD. Ageing and Employment Policies - Statistics on average effective age of retirement. http://www.oecd.org/els/emp/ageingandemploymentpolicies-statisticsonaverageeffectiveageofretirement.htm

실제로 한국 남성들이 노동시장에서 실제로 은퇴하는 연령은 71.1세로 세계에서 가장 높으며 일본보다도 1.0세나 더 높다. 늦은 나이가 되어서까지 열심히 일하는 것으로 유명한 스웨덴이나 스위스보다도 5년이나 더 일하고 있으며 OECD평균보다는 무려 6.8세나 더 늦은 나이에 은퇴를 하는 것으로 나타나고 있다.

한국 여성 중고령자들의 고용률은 OECD국가 여성 중고령자들의 평균 고용률을 약간 상회하는 수준이다. 그러나 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, 독일, 덴마크, 태나다, 호주 등 주요국가들의 여성 중고령자들의 고용률보다는 낮은 수준이다. 주로 라틴계 국가(프랑스, 이탈리아, 스페인)의 여성 중고령자 고용률이 낮으며, 벨기에, 네덜란드 등도 낮은 수준이다.

〔그림 7〕 OECD주요국 여성 중고령자(55-64세)고용률(%, ' 14년)



자료: OECD. OECD Employment Outlook 2015. http://dx.doi.org/10.1787/888933240282

한국의 중고령자들은 공식퇴직 이후에도 제2의 고용을 찾아서 일하기 때문에 노동시장에서 실제로 은퇴하는 연령과 법이나 회사 취업규칙 상 정년연장과의 사이에 상당한 괴리를 보이고 있다. OECD회원국 가운데 더 많은 국가에서 공식퇴직연령이전에 은퇴하는 중고령자가 많다. 그러나 한국에서는 이와는 반대로 공식퇴직연령이 60세(실제로는 55세)이지만, 노동시장에서 실제로 은퇴하는 연령과는 남성의 경우 71.1세로 11.1년 차이, 여성의 경우 69.8세로 9.8년의 차이를 보여 가장 늦게까지 일하는 것을 볼 수 있다.

<표 2> OECD 주요국의 실제 은퇴연령과 공식퇴직연령 간의 차이

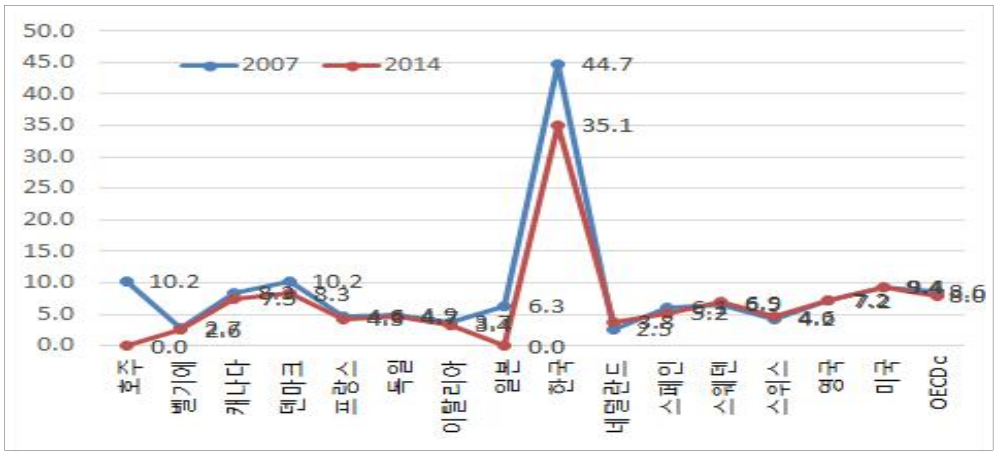
남성				여성			
	실제은퇴연령 (↘)	공식퇴직연령	차이		실제은퇴연령 (↘)	공식퇴직연령	차이
한국	71.1	60	11.1	한국	69.8	60	9.8
일본	69.1	65	4.1	일본	66.7	65	1.7
스위스	66.1	65	1.1	미국	65.0	66	1
스웨덴	66.1	65	1.1	스웨덴	64.2	65	0.8
미국	65.0	66	-1	스위스	63.9	64	0.1
호주	64.9	65	-0.1	영국	63.2	61.2	2
영국	63.7	65	-1.3	스페인	63.2	65	-1.8
네덜란드	63.6	65	-1.4	호주	62.9	64.5	-1.6

남성				여성			
	실제은퇴연령 (↘)	공식퇴직연령	차이		실제은퇴연령 (↘)	공식퇴직연령	차이
덴마크	63.4	65	-1.6	네덜란드	62.3	65	-2.7
스페인	62.3	65	-2.7	덴마크	61.9	65	-3.1
독일	62.1	65.083	-3	독일	61.6	65.083	-3.5
이탈리아	61.1	66	-4.9	이탈리아	60.5	62	-1.5
프랑스	59.7	65	-5.3	프랑스	60.0	65	-5
벨기에	59.6	65	-5.4	벨기에	58.7	65	-6.3
OECD평균	64.13	64.79	-0.66	OECD평균	63.16	64.13	-1

자료: OECD. 2015. http://www.oecd.org/els/public-pensions/ageingandemploymentpolicies-statisticsonaverageeffectiveageofretirement.htm

4. 한국 중고령자들의 질낮은 일자리

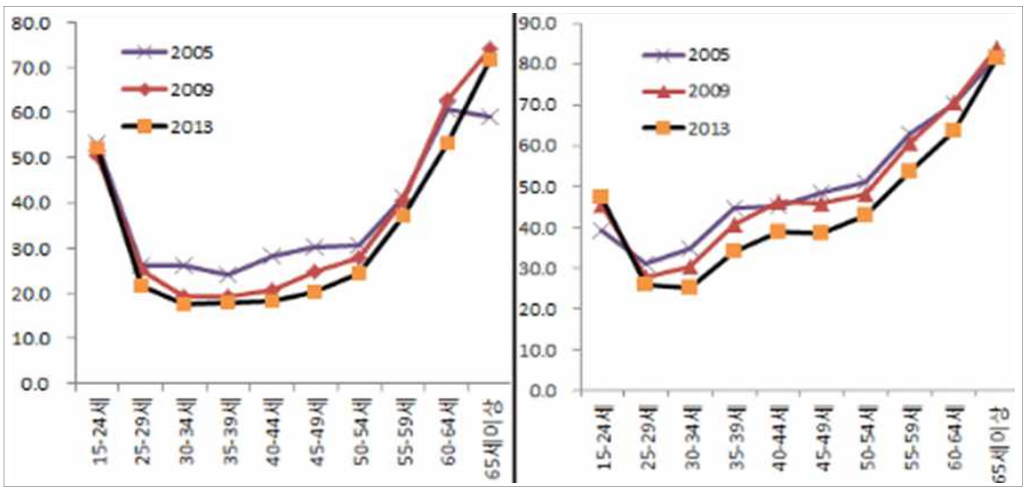
〔그림 8〕 OECD주요국 중고령자(55-64세)의 1년 미만 근속자비율(%, ' 14년)



자료: OECD. OECD Employment Outlook 2015. http://dx.doi.org/10.1787/888933240370

위 [그림 8]은 한국의 중고령자들의 고용기간이 1년 미만인 비율(즉 대부분 비정규직으로서 1년 이내에 일자리를 옮기는 비율)이 2007년에는 44.7%에서 2014년 35.1%로 줄기는 했으나 여전히 다른 나라에 비해 현저하게 높은 수준에 머물러 있다. 한국 근로자들의 고용기간이 1년 미만인 비율은 25세~54세 사이에서도 외국보다는 훨씬 높은 수준임을 감안하면, 한국 중고령자들의 1년 미만 근속자 비율이 높은 것은 놀랄 일이 아니다.

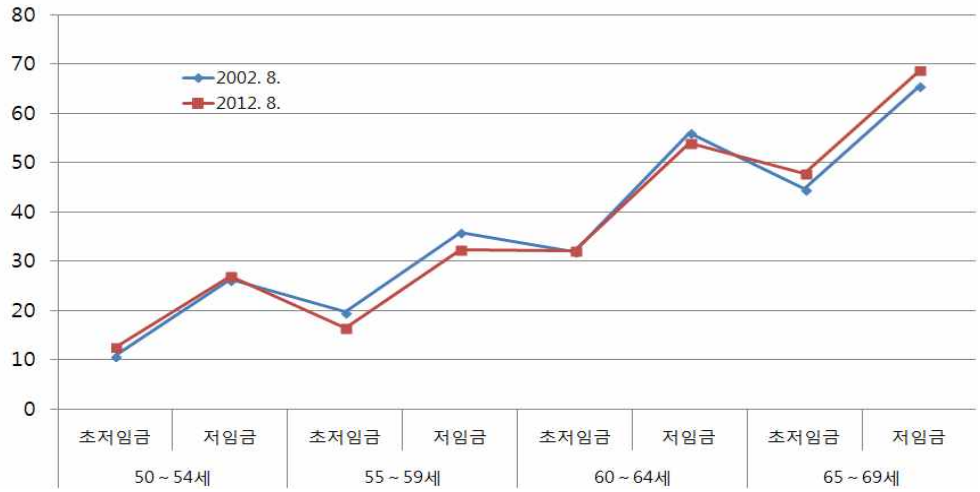
〔그림 9〕 고령자의 성별 비정규직 비중(남성 좌, 여성 우)



자료: 통계청,「경제활동인구조사」원자료, 각 연도.

위의 [그림 9]에서도 볼 수 있는 것은 남녀 모두 55세 이후에 얻게 되는 일자리 가운데 비정규직 비율이 급격하게 높아지고 있는 것이다. 60세가 넘어가면서 남성들의 경우 비정규직 비율이 55%를 초과하고 있으나 여성의 경우 60%를 훨씬 넘고 있다. 나이가 들수록 비정규직 비율이 높아지는 것은 그만큼 더 허드렛일자리 밖에 없다는 것이며, 임금이나 처우의 수준도 동시에 저하되는 것을 의미한다.

〔그림 10〕 고령화와 저임금



자료: 통계청. 2002. 2012. 경제활동인구조사 부가조사.

한국에서 중고령자들이 얻는 일자리 가운데에서도 나이가 들수록 임금수준이 낮아져, 초저임금과 저임금의 비율이 점차 높아지고 있다. 65세 이후에는 초저임금이 50%에 이르고 저임금 비율이 70%에 이를 정도로 높아지고 있다.

아래 <표 3>에서 한국 고령근로자들의 고용관련 점수표를 보면, 60~64세, 65~69세의 고용률이 EU회원국이나 OECD국가 평균보다 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 앞서 한국 남성고령자들의 실제 노동시장에서의 은퇴 연령이 71세라는 것에서 드러난 것과 일치하고 있다. 또한 임시직의 비율도 EU나 OECD국가들의 4~5배가 되고 있다. 25~54세 전일제 월평균소득에 대비하여 55~64세 전일제 월평균소득은 한국은 80% 수준에 머물고 있으나 EU나 OECD회원국에서는 1.1배가 되고 있어 한국과 EU 혹은 OECD 사이에 상당한 차이를 보이고 있다. 55세 때 가졌던 직장을 60세 이후에도 유지하는 비율도 19.8%로 EU나 OECD평균의 1/2 미만에 그치고 있다.

<표 3> 유럽연합, OECD와 비교한 한국고령근로자의 고용관련 점수표

	Korea		EU		OECD	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013
고용						
- 55-64세 고용률	57.8	64.3	40.7	49.5	47.2	54.9
- 55-59세	63.2	69.2	53.5	64.2	58.1	66.5
- 60-64세	51.8	57.2	25.5	33.6	34.0	42.2
- 55-64세 고용의 성별격차(남/녀비율)	1.56	1.54	1.83	1.36	1.75	1.40
- 65-69세 고용률	40.5	43.8	9.0	11.2	15.8	19.6
일자리의 질(55-64세)						
- 시간제의 비율	11.1	12.8	16.4	17.0	17.1	18.2
- 임시직의 비율	40.6	36.7	6.5	6.7	9.2	8.7
- 자영업의 비율	-	-	25.8	21.7	30.0	25.7
- 전일제월평균소득(55-64세/25-54비율)	0.78	0.82	1.13	1.12	1.08	1.08
동학(Dynamics)						
- 5년전과 비교한 60세이후 유지율a	-	19.8	36.9	39.7	38.2	41.2
- 실제 은퇴연령 - 남성	68.2	71.1	61.4	62.4	63.3	64.2
- 여성	66.4	69.8	59.8	61.3	61.3	63.1
실업						
- 55-64세 실업률	2.1	2.1	5.3	7.9	4.7	6.3
- 전체실업자중 55세이상의 장기실업률	0.2	0.9	53.0	57.0	42.7	46.6

	Korea		EU		OECD	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013
고용가능성(Employability)						
- 초대 이상 교육을 받은 55-64 비율	10.2	14.1	21.2	24.9	22.9	27.1

주: a: 2013년 현재 60-64세이며 5년 이상 근속한 모든 근로자들이 5년전(2008년) 55-59세된 전체근로자의 수로 나눈 비율

자료: OECD. Oct. 2014. Old Workers Scoreboard

위와 같은 여러 지표들을 종합해 볼 때 한국 중고령자들의 고용의 질은 EU, OECD회원국 평균보다도 낮은 수준에 머물고 있다.

5. 고령화 추세 속 임금과 승진의 연공성의 역기능

과거 고성장 시대에는 연공주의가 대기업과 공공부문에서 숙련인력의 확보와 유지, 기업특수적 숙련의 축적과 향상, 임금과 승진의 단계적 상승, 평생직장 등을 보장함으로써 순기능을 발휘했다. 내부노동시장의 발전과 연계된 연공주의는 젊을 때는 생산성이나 숙련보다 적은 임금, 나이 들어서는 생산성이나 숙련보다 높은 임금을 받아 지연해서 임금을 받는 식이었다. 우리나라에서 연공주의는 또한 높은 교육비, 자녀 취업과 결혼에 이르기까지 비용 부담에 따른 가구의 사회적 비용을 반영하여 형성되고 유지되어 온 측면이 있다.

그러나 연공주의가 발휘하던 순기능이 저성장시대로 들어서고 기업들의 노동력이 고령화됨에 따라 기업에 비용부담으로 작용하면서 승진할 기회가 없는 중장년층의 조기퇴직을 낳고 생애주기적 요구와도 정합성이 크게 떨어지고 있다. 중 · 대기업과 공공부문의 연공성은 숙련 · 책임 · 경험 · 능력이 동반될 때는 합리성이 있으나 숙련 · 책임 · 경험 · 능력 등의 상승이 없을 때는 연공주의가 약하거나 없는 중소기업이나 비정규직과 비교하여 사회적 정당성이 없다 또한 연공주의는 연공주의가 존재하는 중 · 대기업과 공공부문 그리고 근속기간이 짧아 연공주의가 미발달한 중소기업 간에 중고령층에서 임금 불평등 확대의 주요요인이 되어 왔다.

<표 4> 임금의 연공성 국제 비교(남성, 제조업)

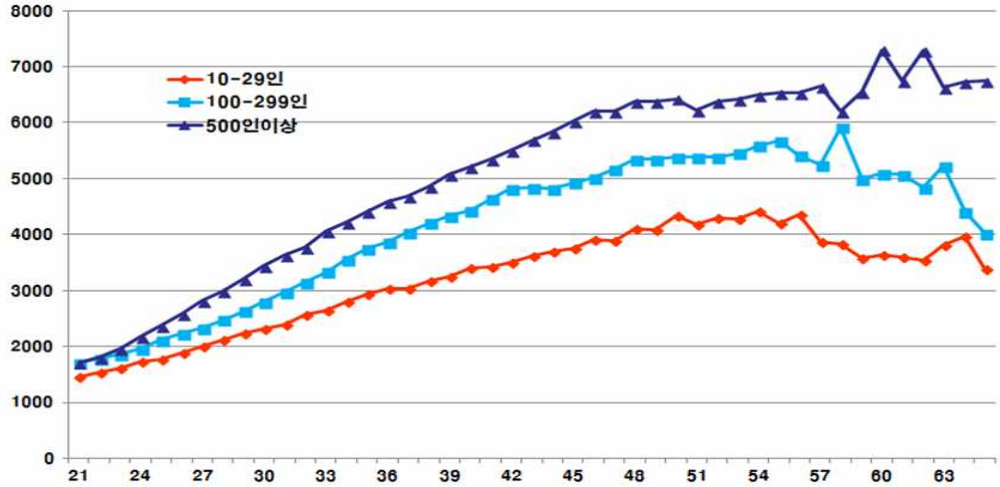
구분	근속기간	한국	스웨덴	프랑스	독일	영국	일본
관리사무 기술직	0-1년	100.0	100.0	100.0	100.0	100.9	100.0
	2-4년	130.2	110.0	110.8	105.9	107.0	120.1
	5-9년	152.6	112.3	124.9	111.3	112.0	127.7
	10-19년	178.8	127.5	126.1	119.2	113.5	162.6
	20년 이상	218.0	112.9	131.0	126.9	101.9	214.7
생산직	0-1년	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2-4년	133.1	111.6	116.1	105.8	107.7	119.7
	5-9년	163.9	110.6	122.9	111.7	112.9	135.1
	10-19년	205.6	109.5	133.5	119.8	118.0	163.9
	20년 이상	241.0	112.4	150.1	123.9	119.6	210.8

자료: 이병희편. 2008. '통계로 본 20년. 103쪽 한국노동연구원.
원자료. 고용노동부 '임금구조기본통계조사. 2005년 원자료. 일본. 2005. 임금센서스. 유럽국가. 1995. Structure of Earning Statistics

위에서 보는 바와 같이 한국의 관리 · 사무 · 기술직은 물론 생산직에서도 근속연수가 긴 경우, 일본과 더불어 임금의 연공성이 강하게 나타나는 것을 볼 수 있다. 한국 생산직의 연공성이 오히려 관리 · 사무 · 기술직에서보다 강하게 나타나고 있다. 이렇게 한국과 일본에서 연공성이 강하게 나타나는 것은 적어도 관리 · 사무 · 기술직에서는 승진까지 포함하여 장기근속하는 경우 임금이 상승한 것을 반영한 것이다. 그러나 생산직의 경우에는 서구와 달리 근속연수가 긴 경우에 숙련향상에 따른 직급(grade)상승이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 비교적 단순한 직급구조 아래에서 연공주의적 임금상승을 보이고 있다.

[그림 11]에서 사무 · 관리직에서 모든 사업체 규모에서 임금의 연공주의적 요소를 갖고 있으나, 500인 이상의 사업체에서 훨씬 강한 연공주의가 발견된다. 그런데 규모가 10-29인이 되는 사업체에서는 사무 · 관리직도 옮겨다니는 경우가 적지 않아 20대 초반에 입사하여 50대 초중반이 되도록 근무하는 수는 적을 것이다.

〔그림 11〕 사무관리직 사업체 규모별 연령-임금곡선 (단위: 연봉 만원)



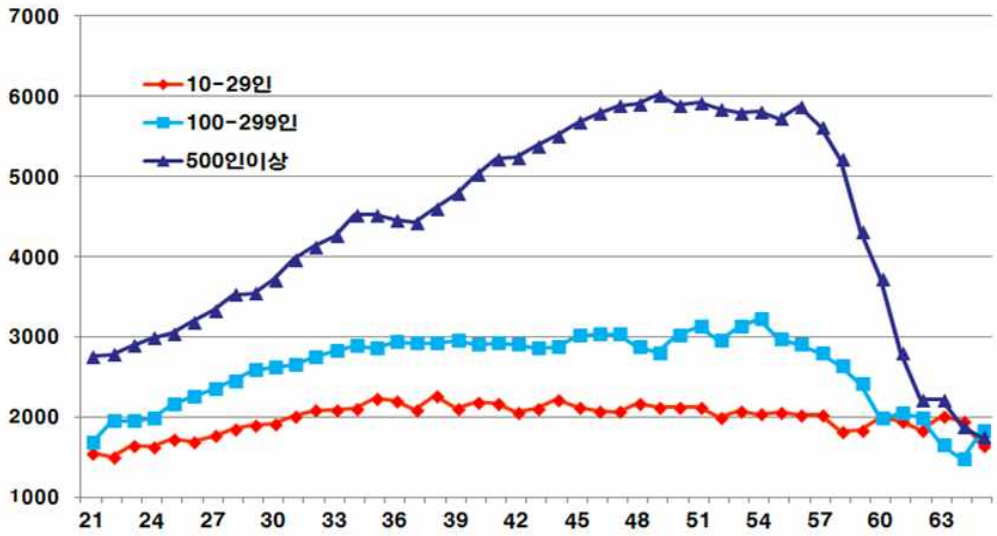
주 : 그림의 단순화를 위하여 30~99인, 300~499인 규모 삭제
자료 : 고용노동부, 『임금구조기본통계조사』, 2012년도에서 추출

10-29인 사업체에서는 근속이 긴 사무 · 관리직이 적을 것이고, 100-299인 사업체에서도 근속이 긴 사무 · 관리직이 500인 이상 사업체보다는 적을 것이다. 위 그림은 근속연수에 따른 임금의 연공주의가 아니라 나이에 따른 연공주의를 보여주고 있기 때문에 실제로 현실에서 적용되고 있는 임금의 연공주의를 나타나고 있다. 위의 사무 · 관리직의 연령 연공주의는 근속에 따른 연공주의와 일부 숙련, 지식, 경험, 책임에 다른 연공주의를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 사무 · 관리직에서 제조업 생산직보다 연공주의가 강하게 드러나고 있다.

마찬가지로 [그림 12]에서 보듯이 우리나라 제조업 생산직에서도 500인 이상 사업체에서는 위의 <표 4>를 확인시켜 주는 임금의 연공주의가 강하게 나타나고 있다. 대체로 노조가 잘 조직되어 있고 교섭력이 강한 대기업 생산직들은 근속연수가 길고 정년까지 일할 수 있는 경우가 많기 때문에 아래 그래프는 제조 대기업 생산직의 연공주의를 잘 보여주고 있다.

그러나 제조업 생산직에서도 100-299인 규모의 사업체에서는 임금의 연공주의가 있기는 하지만, 500인 이상의 제조업 대기업에 비하여 비교적 완만한 연공주의가 발전해 있는 것이다. 500인 이상의 제조업 생산직들은 20대 초반에 입사하여 50대 후반에 정년연령까지 일하는 경우가 많기 때문에 위의 연령-임금곡선은 사실상 그대로 근속연수-임금곡선이 될 수 있어 임금에서 강한 연공주의가 나타나고 있다.

〔그림 12〕 제조업 생산직 사업체 규모별 연령-임금곡선 (단위: 연봉 만원)



주 : 그림의 단순화를 위하여 30~99인, 300~499인 규모 삭제
자료 : 고용노동부, 『임금구조기본통계조사』, 2012년도에서 추출

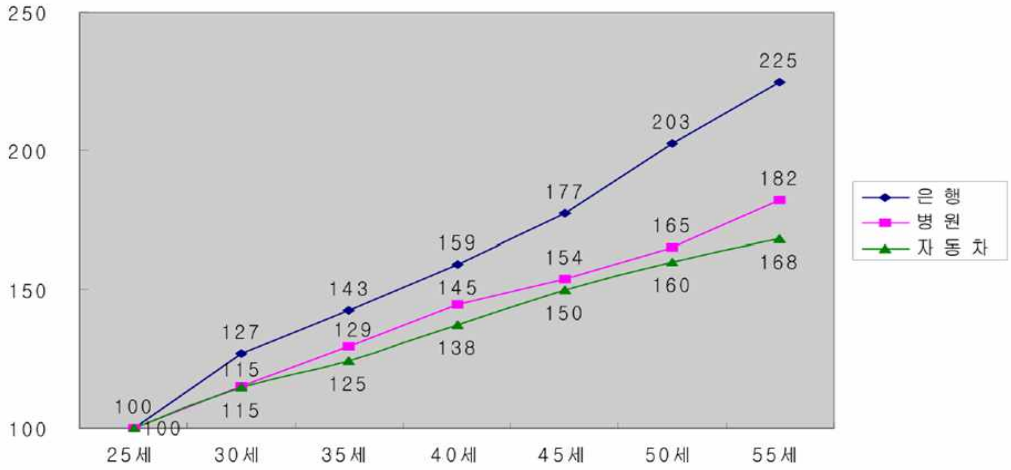
10-29인 제조업 사업체에서는 생산직 근로자들의 이직률이 높고, 자주 회사를 옮겨 다니는 경향이 있어서 임금의 연공주의가 거의 발전하지 못하고 있다. 이는 10-29인 제조업 사업체에서는 직군, 직종, 직무에 따른 노동시장이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

500인 이상 제조업 생산직의 경우 연령, 근속연수에 따른 임금 연공주의는 부분적으로는 숙련향상, 보다 큰 책임과 역할 등으로 설명될 수 있으나 대부분은 그야말로 사회적으로 합리적 근거나 기준에 의해 뒷받침될 수 없는 연공주의적 요소가 될 수 있다.

실제로 규모가 비교적 커서 근속연수가 긴 은행, 병원, 중·대기업이 많은 자동차부품회사에서 25세 입사를 기준으로 연령에 따른 연공주의의 추세를 살펴보니 은행에서 가장 강하게 나타났고, 병원이 그 다음 그리고 자동차가 연공주의가 비교적 낮게 나타났다. 이것은 위의 [그림 11]과 [그림 12]에서 볼 수 있었던 것 사무관리직의 연공주의가 제조업 생산직의 연공주의가 더 강한 사실을 다시 한번 확인시켜 주고 있다. 임금에서의 연공주의와 인사제도에서 승진 등 연공주의 이외에도 장기근속 근로자들이 생애 전체에 걸쳐 누리는 혜택은 각종 기업복지 등을 고려할

때 위의 임금 그래프에 나타난 것 이상으로 상당할 것이다.

〔그림 13〕 근속연령대별 상대임금 지수(25세 = 100)



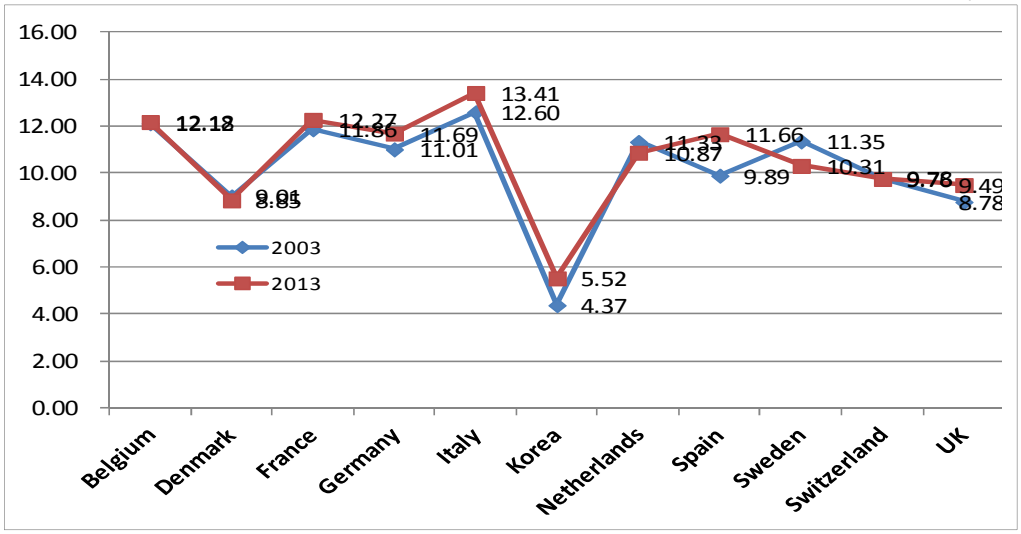
자료: 이장원. 2014. 정년연장과 임금체계 개편방향 - 업종별 접근

이와 같이 중 · 대기업과 공공부문의 연공주의 임금제로 연공주의의 적용을 받지 못하는 중소기업 근로자나 비정규직 근로자와의 임금격차가 더욱 확대되고 있다. 대기업과 공공부문과 중소기업 간 임금격차가 크게 남아 있는 한, 대기업들이나 공공부문에서는 그 임금격차를 이용하여 인건비를 줄이기 위해서 비핵심업무라고 간주되는 점점 더 많은 업무를 아웃소싱하거나, 비정규직 근로자를 사용함으로써 양질의 일자리 규모는 축소될 것이고, 대기업과 공공부문의 직접 고용비중도 줄어들 수밖에 없다.

그런데 연공주의는 일각에서 주장하는 것만큼 보편적인 것이 아니다. 아래 그림에서 보듯이 우리나라 근로자들의 평균근속연수는 2013년 현재 5.5년 밖에 되지 않아 다른 나라 근로자들의 평균근속연수의 1/2 수준에 불과하다. 근속연수도 이중화되어 있다. 즉 대기업과 공공부문 근로자들의 근속연수는 길고 점점 더 길어지며, 중소기업 근로자, 비정규직 근로자들은 잦은 이직 때문에 근속연수가 짧을 수밖에 없다. 한국의 평균근속연수는 대기업과 공공부문의 장기근속과 중소기업 근로자와 비정규직 근로자의 짧은 근속연수를 평균한 결과이다.

〔그림 14〕 각국별 평균근속연수 비교

(단위: 년)



자료 : OECD Stats.

<표 5> 각 나라별 평균근속기간과 근속연수 10년 이상자들의 평균근속년수와 비율

국가	2000(%)	2010(%)	2013(%)	2013: -10년 이상 근속자 고용 비율(%)
벨기에	11.48	12.27	12.18	44.32
덴마크	8.21	8.44	8.85	28.71
핀란드	10.05	11.12	10.77	37.10
프랑스	11.05	11.79	12.27	47.58
독일	10.33	11.40	11.69	43.24
이탈리아	11.97	12.80	13.41	50.00
한국	**NA**	**4.97**	**5.52**	**19.69**
네덜란드	NA	11.04	10.87	39.09
노르웨이	9.18	9.85	9.90	34.00
스페인	9.79	10.67	11.66	42.11
스웨덴	11.36	10.70	10.31	36.13
스위스	9.50	9.64	9.76	32.26
영국	8.24	9.27	9.49	33.49

자료: OECD Statistics. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TENURE_AVE

위 표에서 2013년 현재 10년 이상 근속자 고용비율을 보면, 한국은 19.7%에 불과하지만, 모든 서유럽국가들에서 10년 이상 근속자 고용비율은 한국의 1.5배 - 2배 사이가 될 정도로 장기근속자들이 많다.

[그림 14]와 <표 5>를 종합하면, 한국에서 10년 이상 장기근속자들의 비율은 낮은 수준이며, 주로 대기업과 공공부문에서만 나타나고 있는 부분적인 현상이다. 따라서 연공주의도 주로 대기업과 공공부문에 한정된 제도적 관행으로 볼 수 있다. 다만, 사무관리직의 경우 중기업이나 소기업에서도 부분적으로 연공주의가 발전하고 있음을 볼 수 있다.

연공주의가 강한 민간대기업에서는 근속연수가 긴 중고령 관리자들은 위로 올라갈수록 승진할 자리가 부족한데다 아래로부터 후배들에게 승진할 자리를 물려줘야 하기 때문에 정년까지 채우지 못하고 조기퇴직을 할 수밖에 없다. 민간대기업 경영진도 직급이 높으나 승진할 자리가 없는 중고령자들은 임금은 높은데 비해 할 기여하는 바가 적고 할 역할이 없기 때문에 퇴출대상이 되는 것이다. 고령화 추세 속에서도 여전히 강하게 남아 있는 조기퇴직 관행은 이런 현실을 반영하는 것이다. 과거에는 순기능을 발휘했던 연공주의가 저성장 시대, 고령사회를 맞아 정년이 되기도 전에 일하던 일자리에서 조기퇴직을 고무하는 제도로 남아 있다. 고령사회, 저성장 사회에서 정년까지 일하는 것을 보장받기 위해 연공주의, 기업의 인사시스템을 포함한 고용시스템의 대폭 개혁이 필요하다.

6. 왕성한 세대의 장시간 과중노동으로 일자리 나누기 부재

<표 6> OECD각국의 연간근로시간과 연평균임금(실질구매력지수)

	근로자 1인당 연평균노동시간			연평균임금(US달러 PPP)			2013년 시급(US Dollar)
	2000	2010	2013	2000	2009	2013	
호주	1,780	1,686	1,676	38,258	41,856	50,449	30.1
벨기에	1,545	1,551	1,570	41,585	43,561	48,082	30.6
캐나다	1,775	1,702	1,706	35,698	41,517	46,911	27.5
덴마크	1,581	1,542	1,411	37,010	42,904	48,347	34.3
프랑스	1,591	1,562	1,489	34,194	37,807	40,242	27.0
독일	1,473	1,419	1,388	37,695	38,251	43,682	31.5
이탈리아	1,861	1,778	1,752	31,920	32,406	34,561	19.7
일본	1,821	1,733	1,735	33,133	33,219	35,405	20.4
한국	**2,512**	**2,090**	**2,071**	**26,870**	**31,733**	**36,354**	**17.6**
네덜란드	1,435	1,377	1,380	41,541	45,832	47,590	34.5
스페인	1,731	1,663	1,665	31,720	33,908	34,824	20.9
스웨덴	1,642	1,624	1,607	31,828	36,766	40,818	25.4
스위스	1,688	1,632	1,585	45,276	50,155	54,236	34.2
영국	1,700	1,647	1,669	40,541	44,899	41,192	24.7

	근로자 1인당 연평균노동시간			연평균임금(US달러 PPP)			2013년 시급(US Dollar)
	2000	2010	2013	2000	2009	2013	
미국	1,836	1,778	1,788	49,981	52,256	56,340	31.5
OECD-전체	1,818	1,749	1,770	..	..	43,772	24.1

주: OECD weighted average.

자료: 2000, 2010년 통계는 OECD database, 2013년 통계는 OECD Employment Outlook2014

고령사회에 들어서면서 더욱 문제가 되는 것이 한국에서 여전히 강하게 남아 있는 장시간 노동이다. 위 표에서 한국의 근로자 1인당 연평균임금 수준은 실질구매력 지수(PPP)로 일본, 이탈리아, 스페인을 넘어서고 있다. 한국이 실질구매력 지수로 따져서 이제 더 이상 저임금국가가 아니며, OECD 선진국 대열에 들어서고 있는 것으로 보인다. 그러나 근로자 1인당 연간 노동시간을 살펴보면, OECD 평균보다 연간 300시간을 더 일하고 있으며, 주요 선진국들과 비교하면, 연간 400~500시간 가량을 더 일하는 것을 볼 수 있다. 시간당 임금(실질구매력지수)으로 따져서 한국의 임금수준은 OECD평균의 73% 수준에 머물러 있다. 그러나 OECD주요국가들이 연 소득 2만불에 도달했던 1980년대 초반에 이미 노동시간이 1700시간대로 줄어든 것을 고려하면, 한국의 노동시간은 소득증가에도 불구하고 여전히 너무 길다.

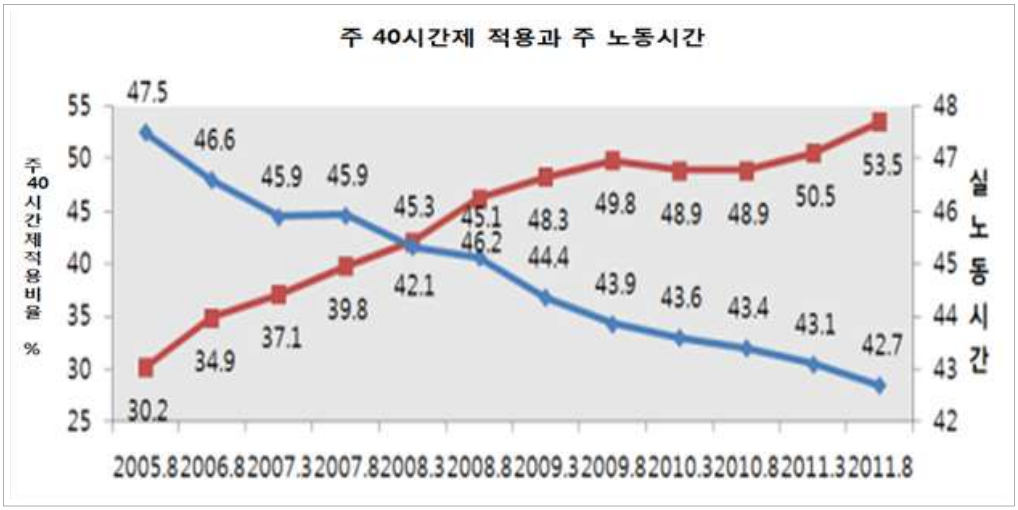
<표 7> 장시간 초과근로 실태

	전체 근로자	주52시간 이하	주 52시간 초과				
			전체	휴일근로없음		휴일근로 있음	
				주 12시간 연장근로		주 12시간 연장근로	
				이하	초과	이하	초과
전산업 근로자수	9,348 (100.0%)	8,153 (87.2%)	1,195 (12.8%)	84.0 (0.9%)	190.5 (2.0%)	60.7 (0.6%)	623.0 (6.7%)
주 근로시간	41.5		60.3	56.7	61.0	56.2	60.7
제조업 근로자수	2,843 (100.0%)	2,197 (79.2%)	646 (20.8%)	28.1 (1.0%)	108.2 (3.8%)	22.4 (0.8%)	468.2 (16.5%)
주 근로시간	45.8		60.3	55.5	61.3	55.9	60.5
서비스업 근로자수	6,469 (100.0%)	5,924 (91.6%)	545 (8.4%)	55.4 (0.9%)	81.5 (1.3%)	37.6 (0.6%)	153.0 (2.4%)
주 근로시간	40.1		60.3	57.0	62.0	56.2	61.1
제조업 휴일근로자수	1,092.8 (100.0%)	602.2 (55.1%)	490.6	0	0	22.4	468.2 (42.8%)
월 휴일 근로일수	3.8		4.8	0	0	3.1	4.8

자료: 고용노동부. 고용형태별 근로실태조사(2012)

우리나라 근로기준법에 의하면 당사자가 합의하는 경우 주 12시간 한도로 연장근로를 할 수 있다. 즉 주 52시간까지 근무를 할 수 있다는 말이다. 전체 조사대상 근로자를 934.8만명으로 놓고 볼 때 119.5만명(근로자의 12.8%) 가 주 52시간을 초과하여 근무하고 있다. 이 가운데에는 불법으로 주 52시간을 초과하여 근무하는 경우도 있으나, 합법적으로 주 52시간을 초과하여 근하는 경우도 많다. 대표적인 것이 근로시간 특례업종에 속해 있는 근로자들과 주중 연장근로시간은 12시간 이하이지만, 휴일근로를 하는 경우에도 여기에 해당된다. 여기에서의 장시간 노동은 필요할 때 일시적으로 하는 것이 아니라 상습적, 관례적으로 초과근로를 하는 것으로 그야말로 장시간 노동의 전형이라고 할 수 있다.

〔그림 15〕 주 40시간제의 적용 확대와 근로시간 단축



자료: 통계청 경제활동인구조사 부가조사

그러나 우리나라 장시간 노동이 과거부터 그대로 유지되어 온 것이 아니다. 주 40시간제 도입이라는 강력한 법제도적 변화와 주5일제 근무의 실현이라는 현장에서의 변화를 기반으로 2005년부터 2011년까지 6년간 비교적 빠르게 근로시간이 단축되어 왔다. 임금을 거의 낮추지 않고 이렇게 주 근로시간을 5시간가량 낮춘 것은 기업들이 어려움 속에서도 그만큼 근로시간 단축을 흡수할 수 있는 여력이 있다는 말이 될 수 있다.

이처럼 많은 산업부문에서 근로시간 단축이 이루어졌음에도 불구하고 여전히 제

조업을 중심으로 일부 서비스 업종에서도 여전히 장시간 노동이 유지되고 있다. 주 40시간제 시행으로 노동시간이 단축되었으나 제조업과 일부 서비스업종에서는 연장근로시간, 휴일근로시간을 늘려서 수당을 더 주는 방식으로 장시간 노동을 유지해 왔다.

우리사회의 장시간 노동이 고령사회와 관련하여 안고 있는 문제점은 왕성한 세대(25-54세)들이 장시간 과중노동으로 노동시간을 독점하고 있어서 사회적으로 노동시간의 재분배를 통한 일자리 나누기가 되지 않고 있다는 것이다. 이것은 취업한 왕성한 세대와 청년 세대 간 그리고 왕성한 세대와 중고령 세대간의 세대 간 일자리 나누기가 되지 않고 있다는 것이다. 또한 장시간 노동으로 일 · 생활불균형이 지속되어 취업한 여성들이 출산을 꺼리거나 경력단절을 겪음으로써 저출산에 기여하고, 남성외벌이 모델을 존속시켜서 고령사회를 가속화할 뿐 아니라 가구의 소득에도 부담이 되고 있다.

기존 정규직 일자리에서 근로시간을 단축하는 노력만이 아니라 개인이나 가정의 필요(육아, 환자, 노인, 장애인돌봄의 필요, 개인학습과 휴가의 필요)에 따라 기존 정규직 전일제에서 정규직 시간제로 전환하여 근무할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 이를 통해 양질의 정규직 시간제 일자리를 만들어 일자리 나누기도 하고, 일 · 생활균형도 달성할 수 있다.

이와 같이 근무일수를 줄여 근무하는 정규직 시간제 일자리는 중고령자들의 점진적 퇴직수단으로 사용될 수 있고, 시간이나 하루의 임금을 낮추지 않고도 사실상 임금피크제의 효과를 볼 수 있을 것이다.

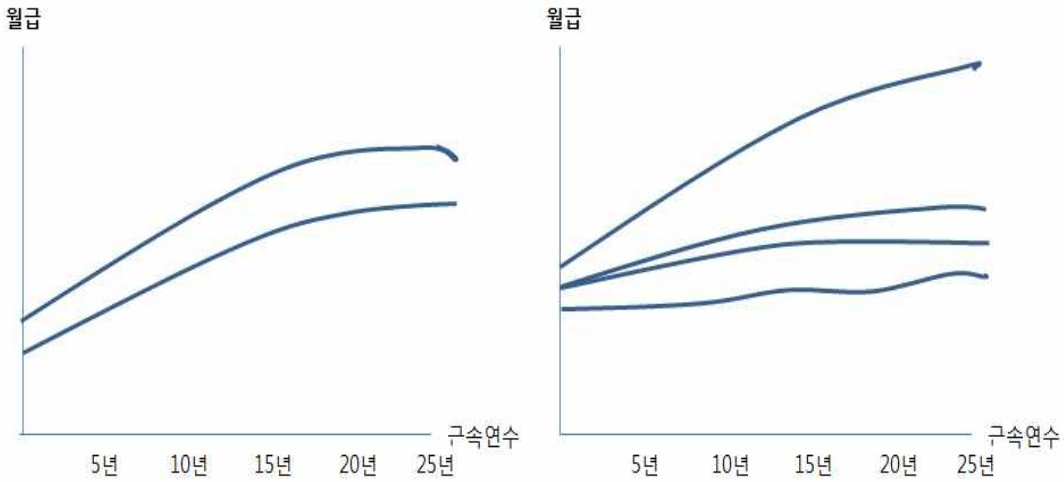
Ⅳ. 고령사회에 적합한 고용시스템 개혁방향

1. 굵고 짧은 생애경로를 가늘고 길게

그동안 우리 고용시스템에서는, 특히 민간 중 · 대기업에서는 주된 일자리에서는 비교적 빠른 승진, 연공주의 임금 아래 혜택을 받아왔으나, 동시에 저성장 시대가 되면서 승진기회가 적어지고 연공주의의 부담이 커지자, 기업들에서 조기퇴직을 고무하거나 사실상 강제하는 관행들이 자리잡아가고 있다. 이로 인해 민간 중 · 대기

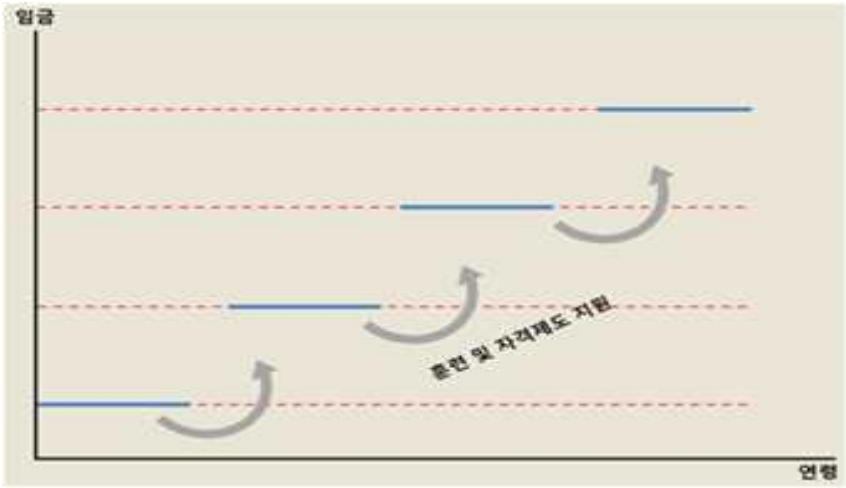
업의 사무 · 관리 · 기술직 사이에서는 주된 일자리를 제공하는 기업에서 생애는 40대 후반이나 50대 초반에 퇴직을 해야 하는 굵고 짧은 경로를 갖게 된다. 이제 저성장시대와 고령사회에 적합할 수 있도록 기업에서 근로자들의 생애경로를 재설계할 필요가 있다. 즉 주된 일자리를 제공하는 기업에서 근로자들의 생애경로가 조기퇴직으로 끝나고 주변 노동시장에서 제2의 직업을 다시 찾아 나설 것이 아니라 주된 일자리나 직업에서 정년 때까지 길게 일할 수 있는 시스템으로 개혁되어야 한다. 이렇게 정년 때까지 길게 일을 할 수 있으려면, 현재까지 우리 기업들에 존재했던 직제시스템, 승진시스템을 포함한 인사관리시스템의 혁신이 필요하다. 모든 고졸, 대졸자로서 기업에 입사한 사람들이 수행하는 업무에서 요구되는 숙련도, 지식, 전문성, 경험, 책임과 관계없이 최고 경영자까지 승진할 수 있는 가능성이나 기회를 부여할 필요는 없다.

〔그림 16〕 기존의 임금커브(왼쪽), 향후 재설계된 임금커브(오른쪽)



그렇게 되기 위해서는 위 그림의 오른쪽 그래프에서 보이는 바와 같이 매우 느린 승진, 점진적인 임금인상, 숙련 · 책임 · 지식 · 경험 등 객관적인 근거가 없는 호봉승급이나 연공주의의 대폭 완화 혹은 철폐, 기업 내 직종, 직무의 세분화와 경력경로의 다양화 등이 필요하다.

〔그림 17〕 숙련이나 자격의 상승에 따른 승급이나 승진을 통한 임금인상



연공주의를 개혁하는 것이 승급이나 승진을 배제하는 것은 아니다. 근로자들이 수행하는 직무에서의 숙련의 향상이나 자격등급의 상승에 따라서 승급이나 승진을 통해서 임금이 인상되는 것은 자연스럽다. 숙련의 향상이나 자격등급, 지식, 전문성, 책임 등의 상승이 없이 근속연수만을 채우면 자동적으로 임금인상이 되는 연공주의를 문제로 본 것이다.

2. 경력경로의 다양화, 직종, 직무의 세분화와 기업 내 합리적 차등인정

향후에는 기업들에서 모든 대졸자, 초대졸자들이 경영자로까지 승진기회가 부여되어 있는 승진경로에 들어가 있을 필요가 없다. 소수의 대졸자 혹은 능력과 자격을 가진 인력들이 최고경영자에까지 오를 수 있는 일반적인 승진경로에 편재되어 이들은 별도로 관리되며, 능력이나 책임이 부족할 때에는 중간에 퇴직을 할 수밖에 없도록 해야 할 것이다.

압도적 다수의 고졸, 대졸자, 각종 자격을 가진 직원들은 자기들이 가진 전문성을 기초로 하여 각 직종과 직무에 편입되어 그 직군, 직종, 직무영역에서 승급과 승진이 이루어지는 시스템으로 되어야 한다. 가령 대졸자라고 하더라도 영업직, 총무와 인사관리직, 자재와 구매직, 재무회계직, 법무직, 생산관리직, 연구개발직 등등으로 직종별로 나누어 배치되며 같이 입사를 했다고 해서 꼭 같은 임금을 줄 필요도 없

다. 또한 승진이나 승급도 같은 대졸동기들끼리 같을 필요도 없고 임금인상도 꼭 같을 필요도 없다. 각 직종과 직무에서 요구되는 직무의 난이도, 전문성, 숙련도, 경험, 책임성 등을 고려하여 합리적 차등을 인정하는 것이 필요하다.

이렇게 직종, 직무 별로 인사시스템을 개혁하는 경우 최고경영자에까지 승진기회가 보장된 소수의 핵심간부이외에는 다수의 직종, 직무에서 전문성을 갖고 일하는 경우, 현재의 수준으로 보면, 과장이나 차장급으로 정년퇴직을 하는 식으로 승진, 승급이 매우 제한적이고 느릴 수밖에 없을 것이다. 저성장시대, 고령사회에서 정년까지 가늘고 길게 일하려면, 빠른 승진이나 승급은 불가능하며, 연공주의적 임금도 지속가능하지 않다. 연공주의적 임금은 오직 숙련, 지식, 전문성, 책임과 경험에 의해 뒷받침될 때 인정될 수 있을 것이다.

3. 연공주의의 개혁과 임금피크제

앞서 지적한 바와 같이 고도성장기를 배경으로 발전되어 온 연공주의가 저성장시기 그리고 고령사회에서 가늘고 길게 일해야 하는 시기에는 더 이상 지속가능성이 없다. 정년연장과 연계되어 현재 논란이 되고 있는 임금피크제는 저성장 시대, 고령사회에 적합한 형태로 임금체계가 재설계되어 가는 과정 속에 과도기적인 조치에 불과하다. 현재 정부와 경영계에서는 연공주의 임금체계의 개혁을 서두르면서 우선 임금피크제를 실시할 것을 강조하면서 정부는 공공부문에서부터 임금피크제를 강력하게 실시하겠다고 발표를 했다. 그러나 여기에 대해 노동계가 강하게 반발을 하고 있어서 저성장 시대, 고령사회에서 연공주의 개혁을 포함한 고용시스템 개혁의 방향에 대한 제대로 된 토론과 공론화도 되기 전에 당장의 이익을 놓고 격돌부터 하고 있어서 안타깝다.

연공주의 개혁과 임금피크제의 실시는 앞서 서술한 기업 내부의 승진과 승급 개혁은 물론 직종, 직무 중심의 직제개편 등 인사시스템 개혁, 더 나아가서는 고용시스템 개혁의 일부로 이루어져야 하며, 중장기적인 전망과 비전을 공유하는 가운데 이루어져야 한다. 그럴 때 노사가 눈앞의 손익을 두고 대립하거나 격돌하는 사태를 줄이고 새로운 환경에 적합한 지속가능한 임금체계를 재설계할 수 있다. 정부와 경영계가 현재의 임금체계를 직무성과급으로 개편하자는 주장도 잘못된 이해에서 출발한 것으로 많은 오해를 낳고 있다. 임금체계를 직무급으로 개편하는 것과 성과급의 비중을 늘리자는 것은 전혀 다른 것인데, 이를 직종이나 직무와 관계없이 무

차별적으로 주장하는 것은 우리 직제의 문제점과 임금체계가 갖는 문제를 정확하게 진단하고 해결책으로 제시되는 것이 아니다. 일반 생산직이나 육체노동자들에게 업무성과에 기초한 개별 성과급을 실시하는 기업들은 부분적으로 있으나 전반적으로 그렇게 하는 나라들은 거의 없다. 노동계도 연공주의 개혁이 노동시장의 이중구조 완화, 정년의 실질적 보장을 위한 조치로서 가진 의미를 무시해서는 안 될 것이다.

또한 연공주의 개혁과 임금피크제도 근속연수가 짧거나 연공주의가 거의 발전하지 않는 민간 중소기업이나 비정규직들에게는 해당되지 않는다. 연공주의 개혁과 임금피크제는 민간대기업과 공공부문에 해당될 뿐이다.

4. 기업별 복지시스템을 보편적 복지로

우리의 기업별 복지시스템은 대기업과 공공부문 등 기업성과나 독점력을 가진 곳에서 발전하였다. 민간중소기업들이나 비정규직 근로자들은 기업 복지시스템의 혜택을 거의 받지 못하고 있다. 대기업을 중심으로 기업복지비용이 전체 인건비의 1/3 수준에 달한다는 것은 대기업이나 공공부문이 연공주의로 임금만 높은 것이 아니라 자녀 학자금, 건강검진 비용, 복지포인트 지급, 기타 복지혜택 등으로 기업복지도 상당한 수준에 있음을 말해준다. 기업복지시스템이 노동시장의 이중화에 기여하고 있는 것이다.

대기업 정규직들이 높은 기업복지 혜택을 누리는 한 그들은 기업복지로 커버되는 복지영역에서 보편적인 복지를 주장할 가능성은 크게 떨어진다. 기업들도 인건비의 1/3 가량을 차지하는 정규직 사용에 따른 기업 복지비용의 증가에 따른 부담을 줄일 수 있다면, 좀 더 인력채용에 적극적일 수 있을 것이다. 기업별 복지를 보편적 복지로 돌리는 노력을 통해서 복지에서 기업 간 격차를 줄일 수 있을 것이다. 이렇게 기업간 복지격차를 줄일 수 있을 때 퇴직한 뒤 노후의 차등도 아울러 줄일 수 있게 될 것이다.

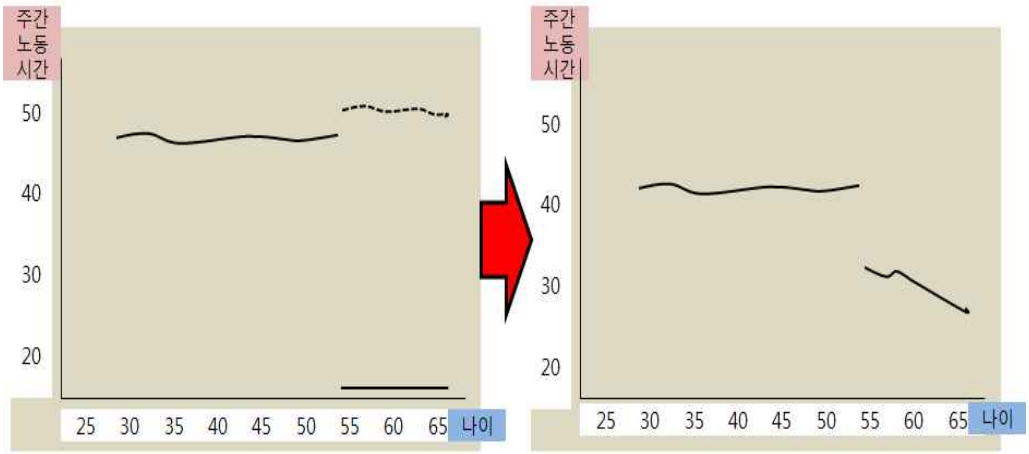
5. 장시간 노동 단축을 통한 세대간 일자리 나누기

장시간 노동을 줄이면 여러 가지 새로운 가능성이 만들어질 수 있다. 현재 현 27세- 55세의 장시간노동에 기반한 고용모델의 근본적 개혁과 생애주기를 근본적으로 개혁하여, 일 · 생활균형과 삶의 질 개선에 적합한 노동시간과 고용체제를 재

설계할 필요가 있다. 27세~54세 노동시간을 주 40시간으로 단축하고, 55세 - 60세까지 노동시간을 30시간대로 줄이고 65세 이후에는 주 20 미만의 시간제 노동 도입으로 세대 간 노동시간 배분, 사회적 노동시간을 배분하는 것이 합리적 대안이 될 수 있다.

아래 그림은 왕성한 세대인 25-54세의 장시간 노동을 줄여서 주된 일자리에서 55세 이후 중고령 세대가 일할 수 있는 일자리를 만들되 이들 중고령자들은 노동시간을 주 30시간 안팎으로 줄여서 근무할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

〔그림 18〕 근로시간 단축을 통한 세대간 일자리 나누기



6. 같은 산업·업종 간 임금·근로조건의 표준화를 통해 노동시장 이중구조 완화

고용이 고용되어 있는 기간은 물론 그 뒤로도 가장 큰 복지가 될 수 있도록 하려면, 우리 노동시장에서 이미 구조화되어 있는 이중구조를 개혁해야만 한다. 노동시장의 이중구조는 같거나 유사한 일을 하는 같은 산업이나 업종에 속한 근로자들이 어떤 기업에 근무하느냐, 정규직으로 일하느냐 비정규직으로 일하느냐에 따라 임금이나 근로조건, 복지 등에서 심각한 격차가 존재하는 것을 말한다. 기업 내부의 격차나 차별에는 대단히 민감한 우리 근로자들이나 노동조합들이 기업 간의 심각한 격차와 차별에는 대단히 무관심한 것도 이례적이고 위선적이지만, 기업별 고용시스템이 발전해 왔기 때문에 이해는 될 수 있다. 이와 같은 노동시장의 이중구

조는 중 · 대기업, 공공부문의 정규직으로 일하는 근로자들이 누리는 생애소득과 대우와 중소기업 근로자나 비정규직 근로자들이 누리는 그것과의 격차는 단지 고용되어 있는 기간으로 끝나는 것이 아니다. 노후를 위한 저축, 국민연금 수급액의 차이 등으로 노후에도 지속적인 영향을 미칠 것이다. 중소기업에서 일하거나 비정규직으로 일하면서 젊은 시절을 보낸 근로자들은 노후에도 노인빈곤에 빠질 가능성이 높아서 노인복지 수요와 부담을 크게 높일 수 있을 것이다.

이와 같이 노동시장의 이중화로 예상되는 시나리오를 바꾸기 위해서는 같은 산업, 업종 간 같은 직종, 직무에서 일하는 근로자들의 임금과 근로조건을 숙련에 따라 표준화하는 것이 필요하다. 같은 직무를 수행하는 근로자들은 대기업에서 근무하든 중소기업에서 근무하든 같은 수준의 임금과 대우를 받도록 하자는 것이다. 이와 같이 기업 간 임금과 근로조건의 표준화를 달성하려면, 산업이나 업종에 따라 직종과 직무를 분류하고 같은 직종과 직무를 수행하는 근로자들에게 같은 수준의 임금과 처우가 보장되도록 지속적인 기업간 노력, 정부의 정보제공 등이 필요하며 노동이동 시에도 이런 기준에 따라 임금이 책정될 필요가 있다. 그러나 이런 변화는 상당한 시일이 소요되고 우리 현실에서는 여러 가지 거부감을 낳을 수 있다. 이렇게 같은 산업과 업종에서 같은 직종과 직무를 수행하는 근로자들 사이에 기업 간 임금과 근로조건의 표준화를 통해 격차가 줄어들 때 기업들이 대기업과 중소기업 간의 임금격차를 이용하기 위해 사용해온 아웃소싱의 원인도 약화되거나 없어질 것이다.

또한 이렇게 기업 간 임금과 근로조건의 표준화가 진행될 때는 기업 내부에서는 같은 대학졸업자라고 하더라도 서로 다른 직종, 직무간 임금격차를 인정해야 한다. 기업 내부적으로 직종, 직무의 성격과 내용에 따른 합리적인 격차를 인정하되, 기업 간에는 직종, 직무가 같은 경우에 임금과 근로조건을 표준화하는 노력을 통해 노동시장의 이중구조를 해결할 수 있는 중요한 기반을 구축할 수 있을 것이다.

7. 대기업의 독점과 원하청관계의 규율 강화

우리 노동시장의 이중구조와 그에 따른 심각한 격차는 단순히 노동시장 내의 재분배 문제만이 아니다. 오히려 노동시장 이중구조는 우리 산업의 이중구조 즉, 독점대기업과 원하청기업으로 구분되어 양자간의 관계가 갑을관계로 되어 있는 특수한 구조의 산물이라고 할 수 있다. 노동시장 내의 재분배도 이중화된 산업구조를 바꾸지 않고는 해결될 수 없다. 그러나 산업의 이중구조로부터 비롯되는 독점대기

업과 원하청기업 간의 교섭은 단순히 시장경쟁에만 맡겨서는 교섭의 지형 자체가 대기업에 유리하게 기울어 있기 때문에 대등한 교섭을 하는 것을 기대하는 것이 원천적으로 불가능하다.

결국 비스듬히 기운 운동장을 평평하게 할 수 있는 것은 정부, 특히 공정거래위원회 등의 정책적 개입을 통한 독점규제, 약탈적 가격설정에 대한 제한 등 보다 세부적이고 전문적인 규율을 통해 강자가 지배하는 시장 질서를 약자도 공정한 게임을 벌일 수 있는 질서로 바꾸어야만 한다. 기존의 대기업과 중소기업의 상생협력과 동반성장을 강조해 왔으나 대기업이 지배하는 시장 질서를 바꾸지는 못했다. 좀 더 근본적인 처방이 필요한 것이 아닌가 한다.

8. 고용관계의 공식화

앞에서 본 바와 같이 소기업이나 영세기업에는 정년제도 자체가 없다. 그뿐 아니라 근로계약서를 작성하지 않는다든지 혹은 임금체계, 임금을 지급하는 기준, 근로시간의 계산과 연장근로시간의 인정, 보너스 지급기준 등도 없으며 무엇보다도 고용관계가 비공식화되어 있는 상황에서는 3대 보험 가입이 제대로 되어 있지 않거나 보험료 납부가 매우 불투명하게 이루어지고 있다. 영세기업, 소기업일수록 그리고 비정규직의 경우에는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험의 가입률이 낮고, 보험료도 제대로 산정되어 납부되지 않고 있다. 더구나 당장 현금소득이 부족한 근로자들과 때로는 '담합'하여 3대 보험에 아예 가입을 하지 않거나 보험료를 제대로 납부하지 않는 경우가 적지 않다. 그 결과는 나중에 퇴직한 뒤 퇴직국민연금의 수급 시 소기업이나 영세기업 혹은 비정규직으로 근무하면서 보험에 아예 가입하지 않았거나 보험료를 낮게 된 경우 그만큼 국민연금 수급액이 적어 노인빈곤을 악화시킬 수 있다.

Ⅴ. 고용시스템 개선을 위한 실행방안

1. 고용시스템 개선에 관한 총론적 통합적 접근 필요

경제사회발전을 위한 노동시장구조개선 특위에서 고용시스템 개혁과 노동시장 구조개혁을 위한 노사정 대화를 통한 노력이 무산된 이후 정부가 정부 주도로 노동시장 구조개혁을 추진하려는 움직임을 보이고 있다.

그러나 경제사회발전 노사정위원회 노동시장구조개선 특위에서 다루었던 그렇게 많고 중요한 과제들을 2014년 9월부터 시작하여 2015년 4월까지 7개월 만에 개혁하기로 합의할 것을 기대한 것이 좀 성급한 기대가 아니었나 생각된다. 오히려 노동시장 구조개선특위에서의 논의를 통해 이제부터 국민적 공론화가 필요한 시점이며, 왜 고용시스템 개혁이 필요한가 향후에 고용시스템을 개혁한다면 어떤 방향으로 개혁해야 하는지에 대한 국민적 공감대를 기반으로 중기에 걸쳐서 추진해야 할 것이다. 특히 개별개혁과제에 대한 손익계산으로부터 비롯되는 찬반이 아니라 보다 총론적이고, 통합적으로 우리 환경변화와 기존 고용시스템의 위기와 역기능, 고용시스템 개혁의 방향 등에 대해 논의를 할 필요가 있다.

2. 고용시스템 개혁에 대한 사회적 공론화

그동안 경제사회발전을 위한 노사정위원회의 노동시장 구조개선특위에서의 논의가 노사정 상층부와 전문가 중심으로 이루어져 왔다. 이제는 변화된 외부환경과 현 고용시스템의 순기능적 정합관계의 쇠퇴와 고용시스템 개혁 필요성에 대한 인식이 공유되어야 노동시장 구조개혁에 대한 국민적 동의를 얻을 수 있을 것이다. 노동시장 구조개혁의 배경과 환경변화에 대한 사회적 공감대가 보다 크고 넓게 형성될수록 노사정위원회를 통한 노동시장 구조개혁에 관한 사회적 대화를 탄력을 받을 수 있을 것이다. 그런 점에서 정부가 직접 수행할 수 있는 개혁과제는 추진하더라도 좀 더 중요하고 논란이 되는 과제들은 좀 느리더라도 좀 더 많은 사회적 공론화과정을 통해 고용시스템의 개혁방향에 대한 국민적 합의나 공감을 형성해 나가는 것이 중요하며 이것이 미래의 추진동력이 될 것이다.

3. 노동시장 이중구조 개혁을 균형되게

노동시장 이중구조 개선을 위해서는 한편으로 대기업과 공공부문의 연공주의를 개혁해야 하지만, 동시에 중소기업과 비정규직의 임금과 처우를 보다 크게 개선해야만 한다. 이번에 정부와 경영계가 추진하는 임금피크제와 최저임금인상 논의를 보면서 노동시장의 이중구조를 개혁하는 것이 전자나 후자에만 초점을 맞추면 매우 불균형되게 진행될 수 있을 것이라는 우려를 자아내고 있다. 오히려 좀 더 큰 무게 중심을 노동시장의 아래에 있는 외부자들의 임금과 처우를 개선하는 과정에서 동시에 대기업과 공공부문의 연공주의 등을 개혁하는 과제를 동시에 제기하고 수행할 수 있을 것이다.

4. 정부만이 아니라 경영계도 스스로 노력해야

경영계는 노동시장 구조개혁을 주장하면서도 정부만 쳐다보고 있는 경우가 적지 않다. 그러나 경영계도 스스로 개혁할 수 있는 것을 찾아서 노력할 필요가 있다. 가령 현재 대기업과 공공부문의 연공주의가 문제가 되고 있다면, 각 기업과 기관에서 임금테이블을 공개하고 비교하여 어떻게 연공주의가 문제가 되는지를 제대로 상세히 밝혀서 문제점을 있는 그대로 드러내야 한다. 또한 경영계가 직무급을 도입하자면서, 각 회사의 직제, 직군, 직종 간의 임금정보를 공개하지 않고 있다. 스스로 수행해야 하는 과제를 위한 초보적인 정보공개도 하지 못한다면, 경영계에 무슨 개혁적 의지를 기대할 수 있겠는가.

5. 노동계도 저성장시대, 고령사회의 큰 환경변화를 수용해야

노동계도 특히 대기업과 공공부문의 노조들이 자주 현재의 눈앞의 이익을 지키는 데 집착하여 우리 사회의 큰 변화 그리고 노동시장의 이중구조를 개선하기 위한 논의와 노력을 진지하게 기울여 왔다고 볼 수 없다. 대기업과 중소기업의 연대나 정규직과 비정규직의 연대를 위한 실질적인 노력을 구체화하지 못하고 기업별 노조들이 자기중심적으로 각자 이익을 지키는 것에 가장 주된 힘을 써왔다고 볼 수 있다.

참고문헌

고용노동부(2014). 신고용노동시스템 구축을 위한 미래 노사관계 비전연구, 한국노동연구원

배규식(2015). 신고용시스템으로의 개혁. 국가미래전략.

厚生労働省(2013). 日本的雇用システムと今後の課題. 「労働経済の分析」중 chapter 2.

産業構造審議会 新成長政策部会(2011). 雇用システム改革について

OECD(2014). *OECD Employment Outlook*

토 론

유정엽 한국노동조합총연맹 정책본부 실장

이상철 한국경영자총협회 사회정책팀장

원창수 서울인생이모작지원센터 사무국장

구인회 서울대학교 사회복지학과 교수

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

이상돈 한국직업능력개발원 선임연구위원

문기섭 고용노동부 고령사회인력정책관

김헌주 보건복지부 인구아동정책관

‘노후불안 없고 일을 통해 활력 넘치는 고령사회’ 토론문

유정엽 (한국노동조합총연맹 정책본부 실장)

Ⅰ. ‘안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제’ 관련

1. 우리나라의 노후소득보장체계의 개요 및 문제점

□ 개요

- 현재 우리나라에서 국민들의 노후에 닥칠 소득감소 또는 상실에 대비하여 운영되고 있는 ‘연금제도’는 몇 가지로 구분할 수 있는데 여기서 개인연금 등 사적연금을 제외하고 국가가 개입하고 있는 공적연금은 기초노령연금, 국민연금임. 그리고 2005년에 퇴직연금제도가 도입되면서 준)공적연금으로 퇴직연금을 포함시킬 수 있음.
- 이 연금 제도들은 국민들의 노후소득을 보장하는 목표를 갖고 있으나 각각 급여와 대상, 작동방식은 상이하고 그 역할이 달라, 중첩되지 않고 위로 쌓아올려 ‘다층체계(Multi-pillar System)’를 구축하여 안전한 노후를 대비할 수 있도록 함.
- 아래 그림과 같이 현행 우리나라의 노후보장체계는 1층제도로서 국민연금 등 공적연금, 2층제도로서 퇴직(연)금 그리고 3층제도로서 개인연금 등으로 구성되어 있음.

□ 현황 및 개선방향

- 3층의 노후소득보장 제도들은 기초연금을 제외하고는 소득활동과 기여금의 납부를 전제로 급여를 제공하게 되므로, 생애기간 동안 소득활동을 하지 않았거나 소득이 적은 사람은 제도로부터 소외되어 노후에 빈곤에 빠지는 경우가 발생함.

- 현재 소득에 기반한 연금제도로 인해 소득 수준에 따라 저소득층은 1층 보장 중심으로, 중간소득층은 1층+2층, 고소득층은 1층+2층+3층의 연금층을 쌓게 되어 국민들의 노후를 위한 연금 제도가 오히려 노후소득 양극화를 부추기는 모순이 발생함.
- 핵심은 공적연금의 가입율과 소득대체율을 제고해 1층 연금을 두텁게 형성하는 데 있음.
- 전체 노인들이 기본적인 노후생활을 유지하여 빈곤을 예방할 수 있도록 공적연금을 적극적으로 개선해야 하고, 그 위에 개인의 상황에 따라 추가적으로 2층, 3층 연금제도를 쌓아야 함.
- 임금노동자는 기존의 퇴직금을 퇴직연금제도로 전환하여 장기적으로 2층 연금의 역할을 할 수 있도록 설계함. 특히 중소영세사업장의 노동자일수록 예측 가능하고 원금 보장 및 일정 수익률을 보장하는 준공적 연금형태의 퇴직연금제도를 설계 및 유도하고, 이를 정부가 지원하는 형태가 되어야 함.

2. 공적 연금의 광범위한 사각지대 및 낮은 소득대체율

□ 광범위한 사각지대

- 보험료 납부를 기반으로 하는 국민연금은 보험료를 미납하거나 적게 납부하면 혜택이 없음. 현재 우리나라에는 보험료를 납부하지 않은 사각지대가 광범위하고 국민연금에 가입해도 최저가입 기간인 10년을 채우지 못하면 연금수령이 불가능함.
- 국민연금 지역가입자는 본인이 신고한 소득을 기준으로 보험료를 책정하는데, 국민연금 통계에 의하면 2012년 현재 소득신고자는 390만명이고, 소득이 없어 보험료 납부 예외를 신청한 사람이 466만명임.
- 국민연금 전체 가입자 203만명 중 납부예외 신청자와 미납자를 모두 합하면 6백만명에 이를 것으로 추정되고 있음. 이들은 최저가입기간을 충족시키지 못할 가능성이 매우 높은 집단이기 때문에 사실상 노후에 국민연금의 혜택을 받지 못하고 노후빈곤층으로 전락할 가능성이 큼.
- 납부예외자의 대부분은 소득이 낮아 보험료 납부가 어려운 비정규직노동자, 소득

이 없는 실업자, 영세자영업자 등으로 취약계층임. 특히 임금노동자 중 비정규직의 국민연금 사각지대 규모는 54.4%로 매우 심각함.

□ 낮은 소득대체율

- 소득대체율이란 가입기간 평균임금 대비 연금 수급자가 퇴직 후 받는 연금액을 말하며, 노후 보장의 수준을 보여주는 척도로 사용됨. 현재 국민연금은 40년 가입기간을 다 채울 경우 소득대체율이 40%가 되도록 설계되어 있음.
- 1988년 국민연금 제도 시행 당시 소득대체율은 70%였으나, 1998년에 60%로, 2007년에 60%→40%(2028년까지)로 삭감되었음. 국민연금 제도가 노후빈곤 예방의 역할을 하기 위해 도입되었는데 재정안정화, 후세대 부담을 핑계로 용돈연금으로 전락하고 있음.
- 특히, 법으로 정해진 소득대체율이 아닌 실제 수급자의 가입기간에 따라 적용되는 실질소득대체율은 훨씬 낮음. 2012년 말 현재 국민연금 수급자의 평균 가입기간은 15.1년이며, 실질소득대체율은 조사기관에 따라 상이한데 국제 기준을 적용해 분석한 수치는 16.0%에 불과하여 노후소득보장 기능이 거의 실종됨.

□ 개선대책

- 40년은 가입하더라도 소득대체율이 40% 밖에 안되는 국민연금의 소득대체율은 재정고갈을 이유로 더 이상 낮아져서는 아니 되며, 국민연금의 소득대체율은 45% 이상으로 제고되어야 하며, 지금 가입자들의 가입기간이 짧아 실질소득대체율이 매우 낮으므로 가입 유인을 부여하여 국민연금 가입기간을 늘려주어야 함.
- 가입자의 기여에 기반을 둔 국민연금, 조세에 기반을 두면서 보편성을 강조하는 기초연금이 각각 제도의 목적에 맞도록 기능하기 위해서는 기초연금의 급여대상을 보편적으로 확대해야 함. 이에 국민연금 급여수준과 연계한 기초연금 급여삭감 조치를 폐지하고, 기초연금의 현재 가치보장을 물가상승률 방식이 아닌 소득상승률(A값 인상률) 방식으로 개편해야 함.
- 또한 국민연금 사각지대를 해소하기 위해 보험료 지원 사업장 규모와 소득금액 기준을 완화하여 대상자를 확대하고, 양육크레딧 도입 등 여성의 가입을 유도하는 지원책을 마련함.

3. 사적 연금 활성화 대책의 문제 및 개선방향

□ 개요

○ 최근 정부는 사적 연금 활성화로 공적 연금의 취약성을 보완한다는 명목하에 △기존 퇴직금제도를 단계적으로 퇴직연금제도로의 전환 △30인 이하 중소영세사업체로부터 중소기업퇴직연금기금제도 도입 △소정근로시간 변경시 퇴직금 산정 특례 규정 신설 △△위험자산을 제외한 개별자산의 투자한도 폐지 및 DC· IRP의 총 위험자산 투자한도 상향조정 등 자산운용 규제완화 등을 골자로 하는 퇴직연금 제도개편을 추진하고 있음.

○ 정부는 사적연금 활성화 필요성을 언급하며 밝혔듯이, 우리나라 공적연금의 근간 제도인 국민연금은 수급권 및 급여수준에서 심각한 문제가 있는 상태로서, 공적 연금의 급여현실화 문제를 도외시하고 사적연금을 활성화로 이를 보완하겠다는 것은 본말이 전도된 것임

- 국민연금 가입률이 50% 수준에 불과하고 실질 소득대체율이 20% 수준인 등 공적연금의 기능부전이 심각한 상황에서 정부가 앞장서 사적연금 활성화를 추진하는 것은 부적절함.
- 노후소득 보장문제가 야기된 것은 재정안정화를 명분으로 국민연금법 및 기초노령연금 등 공적 연금제도를 개악해온 정부의 잘못된 정책이 원인임.

○ 우선 공적 연금의 기초적인 노후소득보장 기능을 강화하고, 공적 연금의 사각지대를 해소하는 조치가 우선한 후 사적 연금 활성화 대책이 논의되어야 함.

□ 국회 계류중인 퇴직급여보장법 관련 입장

○ 1년 미만 기간제 등 비정규직에 대한 퇴직급여 적용

- 1년 미만 근로자에 대해 퇴직급여를 확대 적용이 필요하며, 비정규직 등 1년 미만 근로자에게까지 퇴직급여를 확대하는 마당에 3개월 미만 근속한 근로자에 대해선 퇴직급여 설정의무를 배제할 이유 없음.
- 여타 공적 연금이나 사회보험 등의 적용제외 대상인 “1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)“에 한정하여 적용제외 하는 것이 타당함.

○ 퇴직연금 전환 의무화 관련

- 기존 퇴직금제도의 퇴직연금 전환 의무화는 퇴직금 또는 퇴직연금 설정의무에도 불구하고 이를 이행하지 않거나 기업도산 등으로 퇴직금 체불이 빈번하게 발생하는 중소영세사업장부터 퇴직연금 전환을 의무화해야 할 필요성이 있음.

○ 퇴직금 산정방식의 특례 : 재직중 시간제근로 변경시

- 일·가정 양립, 모성보호 등을 위하여 시간제선택제일자리, 육아휴직을 장려하는 정부정책에 부합하도록 퇴직금 산정의 특례는 퇴직전 3개월 평균임금을 기준으로 산정하되, 특정사유에 의한 소정근로시간 감소되는 기간 및 해당 기간중 지급된 임금은 평균임금산정액에서 제외하는 방식이 되어야 함.

○ “중소기업 퇴직연금기금제도“ 도입

- 중소기업 퇴직연금기금제도 설정운영은 부도 위험 및 퇴직금 체불우려가 큰 100인 이하 사업장부터 중소기업노동자들의 노후소득보장 및 퇴직급여 수급권 보호 차원에서 우선 설정하도록 하는 것이 바람직함.

- 공공기관인 공단에 퇴직연금위원회 설치되고 있고, 30인 미만 신설 사업장의 경우 우선기금제도 설립 의무가 부여되고, 정부대표, 노사대표 등의 공적 신분의 제3자들에 의하여 자산운영이 결정되는 점, 국가가 사용자 및 가입자의 부담금의 일부, 운영비 등의 지원하는 점 등 중소기업 노동자들의 안정적 퇴직급여보장이란 공적 연금의 성격이 있는 만큼 다른 나라의 경우 원금보장 뿐만 아니라 최소수익률 보장하는 제도를 두고 있음.[2)]

- 연금학회에서도 고용노동부 연구용역에서 이를 제안하고 있는 바 중소기업퇴직연금제도 신설시 최소수익률 보장규정이 신설되어야 함.

2) 한국연금학회, 퇴직급여제도 체계 개편방안 연구(고용노동부 연구용역 보고서), 114~141쪽 등 참조, 2013. 12. 31

Ⅱ. ‘안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제’ 관련

1. 개요

- 평균수명의 연장과 노동시장의 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있음에도 불구하고 노동자가 주된 직장에서 조기 퇴직하는 관행 및 문화가 정착되어 있음.
- 주된 일자리에서 퇴직연령이 53세 불과, 조기퇴직한 대다수 노동자가 공적 연금을 통한 노후보장이 미흡함에 따라 자영업, 비정규직 등으로 노동시장에 잔류함으로써 고령자의 고용률은 높고, 빈곤율 또한 높은 상황
- 고령자고용정책은 크게 고용유지, 고용창출, 노후소득보장 등으로 분류 할 수 있음.

2. 고용유지(안정)정책

○ 고령자의 경제활동참가율이 높고, 빈곤율도 높음. 이를 개선하기 위해서는 주된 직장에 계속 남도록 하는 정책 필요함. 고령자 고용유지정책으로는 법제화를 통한 기업 정년연령 연장, 임금피크제 도입과 고령자고용연장지원금을 통한 고용연장정책, 중고령노동자에게 적합한 과업 및 직무 개발로 나누어 볼 수 있음.

□ 정년 60세 의무화에 따른 후속 대책

- 정년 60세 의무제는 기업 차원에서는 근로기간의 연장과 함께 다양한 차원의 제도 및 관행의 변화를 촉발할 것
- 무엇보다, 실질정년(53세)에서 근로기간(약 7년) 연장은 장년층 노동력의 급증 가능성을 의미, 따라서 장년 노동력의 효과적인 활용방안이 조속히 마련되어야...
- 그러나 정년이 있더라도 정년까지 도달하여 퇴직하는 비중은 10% 수준에 불과한 실정. 따라서, 정년 60세 의무화가 시행되더라도 고용안정성이 담보되지 않는 한 소위 ‘무늬만 정년60세’가 될 가능성 높음. 이에 고령자의 고용안정 및 고용보호를 위하여 ▲유예기간 중 퇴직자에 대한 보호방안 강구, ▲경험요율제 도입, ▲정리해고 요건 강화 등 수반되어야...
- 나아가 장기적으로는 연령상 고용차별에 해당하므로 정년제도는 폐지되어야 함.

OECD, ‘한국 사회정책보고서(2011)’에서 “기업이 60세 미만의 의무적 퇴직연령을 설정하지 못하도록 하고, 의무 정년제도 폐지를 고려”할 것을 권고

□ 임금피크제 도입시 정년연장형 추진

- 고임금이 기업에 부담이 될 수 있기 때문에 임금피크제를 실시하는 방법을 고려할 수는 있으나, 모든 산업부문에서의 업종과 직무특성에 관계없이 일괄적인 임금피크제 도입을 정책적으로 강제하는 것은 반대
- 임금피크제 도입 시 정년연장형이 도입되어야 하며, 특히, 60세를 초과하는 정년연장시 고려할 수 있음.

□ 고령자 고용연장지원금을 통한 고용연장정책

- 정년연장 유인방안으로서 현행 정년연장지원금을 규모별, 연장기간별로 차등화하여 지원수준을 인상하고, 정년연장계획을 세운 기업 가운데 신규채용을 실시한 경우 별도 장려금 지급

□ 중고령노동자에게 적합한 과업 및 직무 개발

- 고령자고용정책의 가장 효율적 방안은 퇴직인력의 재취업 촉진 보다는 퇴직예정인력의 고용연장 즉, 전직방지가 우선되어야 함. 이를 위해 고령자가 갖고 있는 숙련 및 경험, 신체적 조건 등을 고려하여 고용을 연장할 수 있는 적합 직무가 개발되어야 함.

3. 고용창출정책

□ 고령자 일자리 확대 및 다양화

- 최근 취업자 증가세가 꾸준히 유지되고 있는데 그 원인은 50대 이상 중장년층 취업자 증가(전체 취업자 중 90%이상 차지)에 따른 것으로서 대체로 ‘저임금 단기 일자리’라 할 수 있음. 양질의 일자리 증가로 전환하기 위해서는 비정규직 관련법(기간제법 및 파견법)상 사용기간 제한 예외연령(현행 55세)의 조정 등 제도개선이 요구됨.

- 또한, 일회적 공공근로 또는 비정규직 형태의 일자리가 아니라 공공사회서비스 확충 및 협동조합, 사회적기업 활성화를 통해서 지속가능한 일자리가 제공되어야 함. 은퇴한 고용전문가의 취업지원서비스 인력활용, 유아돌보미 등 저출산과 관련된 일자리, 스쿨존 아동(폭력)안전 보호, 노인간 멘토링 사업과 독거노인 돌봄 등의 일자리 마련을 위한 노인유료자원봉사단 구성, 지역문화 발굴, 유지관리, 홍보 등의 활동을 전개하는 지역문화재 발굴·관리단 등 다양한 노인일자리가 마련되어야 할 것임.

□ 고령자 고용서비스 확대

- 고령자 고용촉진을 위한 지원서비스기관은 고용지원센터(83개소)가 가장 대표적이고, 그 외 고령자인재은행(50개소), 중견전문인력 고용지원센터(1개소)가 있음. 그러나, 고령층 구직자에 비해서 상담인력이 턱없이 부족하여 심층상담, 적성검사 등 고령자에 특화된 취업지원서비스가 이루어지지 않음. 퇴직 고령자의 전직-재취업을 지원하는 고령자 고용안정서비스인프라 구축 및 공공 고용지원서비스의 전담인력이 확보되어야 함. 고령자 고용안정지원서비스로서 고령자 대상의 구직, 창업, 귀농 등에 대하여 직업훈련-일자리알선-구직활동 상담 등에 대해 맞춤형 지원서비스 제공되어야 함.

□ 고령자 직업훈련 내실화

- 연령별 직업능력개발훈련 참여현황(2006년)을 보면 30세~50세 연령대는 연간 100명중 20명 정도가 훈련에 참여하는 반면, 50세~54세는 10명, 55세~59세는 5.5명, 60세 이상은 1.7명으로 고령자의 참여율이 현저히 떨어짐. 실직자 직업훈련도 20~40대가 전체 훈련의 87.4%를 차지하고 있으며 50대 이상은 6%대로 매우 저조함. 65세 이상 노인들의 평생교육 경험율도 13.3%로 나타남.
- 중·고령 인력은 채용뿐만 아니라 경력개발이나 훈련기회에서 배제되어 재직 근로자 중심으로 이루어지고 이직이나 퇴직 예정자에 대한 지원은 거의 없음. 특히 은퇴시기에 직면한 고령층을 위한 기업내 전직지원 프로그램과 중고령자를 위한 특화된 훈련과정은 매우 미미한 수준
- 고령층 인적자원개발을 위한 교육훈련 프로그램은 노동부와 보건복지부 산하 기관을 중심으로 운영(고령자 인재은행, 고급인력정보센터, 노인취업알선센터, 노인인력지원기관, 노인공동작업장, 서울시 고령자 취업알선센터 등). 이들 기관들은

대부분 교육훈련보다는 취업알선을 중심에 두고 있으며, 훈련 역시 취약계층을 위한 주차관리원, 경비원, 건물 환경관리원 등 단순노무직에 집중되어 있음.

- 이를 개선하기 위해서는 재직자 훈련, 전직 훈련, 경력단절 고령 실직자 재취업 훈련, 은퇴교육 등 근로자 생애주기를 고려한 평생능력개발수립 및 종합적인 지원시스템 구축 필요

□ 중장년층 전직지원서비스 확대

- 300인 이상 대기업의 사업주로 하여금 정년퇴직이나 경영상 이유에 의한 해고 등으로 인한 비자발적 이직자에게 재취업, 창업교육 및 취업알선 등 전직지원서비스를 기업 자체적으로 제공하도록 의무를 부과하는 고령자 고용촉진법 개정안이 2012년 국무회의를 통과하였으나 실시되지 않고 있음.
- 정부가 추진하다 중단된 300인 이상의 사업체의 전직지원 서비스가 의무화되면 재취업지원서비스 시장이 크게 확대될 것인바 이에 대한 공공전직지원기관, 민간서비스기관간의 역할 분담, 정부의 민간서비스 기관에 대한 관리체계 확보, 프로그램 제공, 메뉴얼 개발 및 보급, 상담인력 양성, 모니터링 등이 수반되어야 함.

‘고령사회대책 토론회’ 토론문

이상철 (한국경영자총협회 사회정책팀장)

□ 우리나라의 노동시장 현실을 고려한 노동시장-연금정책의 조화 필요

○ 베이비부머의 노후준비를 위해 **다층 노후소득 보장체계를 구축 등 노동시장 정책과 균형있는 제도 개선을 도모**해야 함

- 국민연금(1층)의 성숙과 더불어 퇴직연금(2층), 개인연금(3층)으로 구성된 중층 노후소득 보장체계를 구축하여, 일차적으로는 **베이비부머 스스로 노후를 준비할 수 있도록 유인**해야 함

※ 발제(석재은 교수)에서는 저소득층의 경우 기초연금 및 국민연금, 중산층 이상은 퇴직연금과 개인연금을 중심으로 노후소득을 마련할 것으로 전망

○ 한편 중소사업장 근로자의 임금 등 근로조건이 대기업보다 상대적으로 취약함에도 불구하고 퇴직연금 도입률은 오히려 저조한 바, **중소사업장의 퇴직연금 가입지원 필요**

- 퇴직연금 제도 도입 확산 이후에는 가입자들의 퇴직이후 이를 연금으로 수령할 수 있도록 유인하는 것이 바람직

<표 : 사업장 규모별 도입현황>

(단위: 개소, %)

구 분	10인미만	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인이상	합 계
(A)도입 사업장수	168,217	72,706	25,731	6,683	1,013	1,197	275,541
(B)전체 사업장수	1,435,703	182,026	55,552	11,390	1,468	1,337	1,687,476
도입비율 (A/B,%)	11.7	39.9	46.3	58.7	69.0	89.5	16.3

* (도입률) 300인 이상(대기업) 78.8%, 300인 미만 16.2%, 30인 미만 14.9%
* 2010.7월부터 사업장 통계는 퇴직연금사업자 계약건수로 집계

□ **고령화에 따른 노동시장 개혁은 임금체계 개편과 고용유연성 확보가 전제돼야 함**

○ 연금제도 개편을 통한 **노후소득 문제해결 등은 단기간에 개선될 수 없기 때문에, 우리나라의 경우는 주로 노동시장 정책을 통해 접근하는 경향**이 있음

- 임금체계 개편 및 사업장의 제도 수용성 등의 여건이 형성되지 않은 상황에서, **고령화에 대한 대응차원으로 60세 정년의무화 법안을 서둘러 통과시키는 등 노동시장 內 제도 개편을 통해 문제를 해결하려는 경향**이 있음

※ 우리나라보다 일찍 고령화에 직면한 일본의 경우, 1998년 60세 정년의무화 법안이 시행된 시점에는 60세 정년 기업 비율이 이미 93.3%에 이르는 등, 임금제도를 정비하여 정년연장 기반을 조성한 후 제도 도입

○ 청년 실업이 심각한 노동시장 현실을 고려할 때 베이비부머를 비롯한 **장년 근로자들의 고용연장을 도모하기 위해서는 고용유연성 제고, 임금체계 개편 등이 전제되어야 함**

- 60세 정년의무화('16년 300인 이상, '17년 전 사업장)가 시행 예정이나, **발제자는 그 수혜계층이 25%에 머물 것으로 추정(발제 1 p.80)하고 있어, 이에 대한 개선이 시급**

※ 발제 2에서도 노동시장의 대기업, 공공부문 중심의 연공성 등 양극화 문제 지적

- 이를 위해 **대기업, 공공부문 중심의 노동시장 경직성을 완화하고, 이들을 중심으로 연공급적 임금체계를 성과·직무중심의 임금체계로 개편할 필요가 있으며, 우선적으로 60세 정년의무화와 임금피크제를 연계**할 필요가 있음

※ 우리나라의 경우 20년 이상 근속자의 임금이 1년 미만 신입직원의 2.83배에 이르러 외국에 비해 임금의 연공성이 높음

<표 : 근속연수별 임금격차(제조업) 국제비교>

	한국	독일	스페인	프랑스	이탈리아	네덜란드	스웨덴	영국	일본
1년 미만	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1~5년 미만	143.7	128.7	120.9	108.0	120.8	108.7	108.2	113.1	129.6
5~10년 미만	185.0	153.6	135.7	117.6	128.5	110.8	112.4	126.4	148.0
10~15년 미만	217.4	161.5	149.8	123.3	135.5	115.9	113.7	134.4	177.4
15~20년 미만	249.5	174.1	170.1	134.4	144.3	121.2	113.3	138.8	208.7
20~30년 미만	283.2	188.0	176.1	134.8	151.9	130.7	113.0	149.8	254.8

주 : 한국 10인 이상 사업체 상용근로자 월정액급여 기준.
출처 : 노동연구원(2011),『노동력 고령화와 임금체계 혁신』

□ 다양한 계층의 수요를 충족하기 위해 중층적 노후소득보장체계 마련이 필요하다는데 공감하나, **제시된 정책방안(발제1) 가운데, 사업장의 혼란을 초래할 가능성이 높은 제도들이 있음**

○ 국민연금 사업장 가입기준인 근로시간 월 60시간 이상 등은 국민연금뿐만 아니라, 건강보험, 고용보험에도 공통적으로 적용되는 것으로,

○ 이를 **근로시간(근로일)이 아닌 국세청 월소득기준으로 변경할 경우 영세사업장을 중심으로 사회보험 가입·부과·징수와 관련한 혼란 초래 우려**

- 월 60시간 미만 초단시간 근로자에 대한 사회보험료 부담 및 일용근로자에 대한 사회보험 부담 증가 등으로 자영업자, 영세사업장 등의 부담 가중

○ 또한, 특수형태종사자의 경우 근로자가 아닌 자영업자 인데, 이를 사업장 가입자로 편입시켜 사용자 부담분을 계약자에게 분담시키는 방안은,

○ **계약자에게 국민연금 보험료를 분담시킬 근거를 찾기 어려우며, 계약자의 부담증가로 특수형태종사자의 경제활동이 크게 위축될 것으로 예상**

○ 이 밖에 **실직자 연금크레딧(실업크레딧) 및 출산크레딧의 경우 기존 국민연금 재원이 아니라 전액 국가지원이 타당할 것**임

- 현재 정부가 추진되는 실업크레딧의 경우 고용보험/국민연금/정부일반회계/실직자 본인이 각각 보험료의 25%씩을 부담하는 형태로, 고용보험, 국민연금이 왜 실업크레딧에 활용되어야 하는지 이해하기 어려움

  ※ 고용보험, 국민연금 가입자가 다른 가입자를 지원하는 형태로, 이는 기존 사회보험 가입자가 아닌 국가가 지원해야 할 부분임

- 출산크레딧의 경우 첫째아이부터 출산크레딧을 인정할 경우 지나치게 대상이 확대되어, **다자녀 출산제고 효과를 기대하기 어려울 뿐만 아니라, 상대적으로 남성 및 비출산 여성과의 형평성 문제도 발생할 수 있음**

□ **빈곤층에 대한 지원의 경우 현재의 복지전달체계와 저소득층의 소득 파악을 통해 복지재원의 효율적 배분을 도모할 필요(발제1)**

○ 발제 1에서는 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 등을 제안하고 있으나,

○ 공공부조인 기초생활보장제도 등의 경우 **최근 감사원 감사를 통해 드러난 바에 따르면 복지전달체계의 문제 등으로 소득파악 등이 제대로 이뤄지지 않아, 복지누수가 4,400억원에 이르는 것으로 조사됨**

※ 감사원 감사결과, 2015. 7. 8「복지사업 재정지원 실태」

- 예를 들어, 기초생활보장제도의 경우 관계부처 자료공유 미비 등으로 기초생활급여 314억 과다지급

※ 국민건강보험 및 국민연금에 가입하지 않고 고용·산재보험에만 가입한 기초생활수급자 4,077명을 표본조사한 결과 1,387명에게 급여 49억여원 과다지급 적발 등

○ **복지 재정누수를 점검하여 한정된 재원을 보다 효율적으로 활용할 경우 국민부담을 경감하고 실제 빈곤층에 대한 지원 확대 가능**

- 단순히 부양의무자기준 등 **복지기준 만을 완화할 경우 부정수급이 더욱 확대되고 투입되는 재정에 비해 기대하는 효과는 적을 것으로 예상**

- 우선적으로는 **현행 제도의 잘못된 제도운영체계를 개선하여 국민들의 부담을 경감하는 한편, 빈곤층에 대한 지원을 더욱 강화하는 방안을 모색하는 것이 바람직함**

토 론 문

원창수 (서울인생이모작지원센터 사무국장)

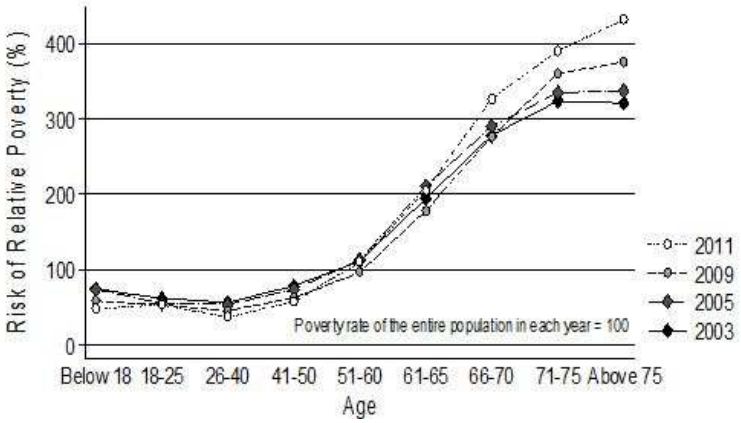
노인빈곤의 실태와 대책을 중심으로

구인회 (서울대학교 사회복지학과 교수)

석재은 교수님의 “안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제”와 배규식 박사님의 “은퇴없는 사회를 위한 고용시스템 개선방향”은 폭넓은 시각에서 노후를 둘러싼 복지와 고용 문제와 대처방향을 잘 정리해주고 있다. 이 토론문에서는 두 발표문에서 제시된 내용에 기초하여 노인빈곤 문제에 대해 검토한다.

1. 개인과 가족 특성, 소득원천으로 본 노인빈곤 실태

우리나라 노인의 상대빈곤율은 매우 높아서 대략 45-50%의 범위에 있다. <그림 1>에서는 전체인구의 빈곤위험을 기준(100%)으로 보았을 때 노인의 빈곤위험이 연령대별로 어떻게 높아지는지를 보여준다. 51-60세까지는 상대빈곤위험이 100% 주변에 있으나 61-65세에는 200% 정도로 크게 오르고 다시 66-70세에는 300% 수준으로 오른다. 장기적으로 공적연금 수급연령이 65세로 조정되고 있는 점이 시사하듯, 60대 전반의 빈곤위험 증가에는 고용대책의 접근이 필요하고 60대 후반 이후의 빈곤위험 증가에는 소득보장적 접근이 적절한 것으로 볼 수 있다.



[그림 1] 2003-2011년 연령대별 상대빈곤위험 추이변화

노인의 빈곤위험이 높아진 데에는 자녀와 동거하는 노인이 빠르게 줄고 노인가구주 가구 특히 단독가구가 높아지는 세대구성의 변화가 영향을 미친다. 2011년 현재 노인이 거주하는 가구 중 근로세대가 가구주인 가구는 24.6%에 불과하다. 노인 독립가구의 빈곤율이 높아 2011년 기준으로 부부가구는 빈곤율이 45%, 단독가구는 76%에 달한다.

<표 1> 노인가구의 가구유형, 2003-2011

	2003	2005	2009	2011
노인가구원 가구				
노인 단독가구	23.4	24.3	31.3	33.7
노인 부부가구	27.1	28.6	29.6	29.0
비노인 동거가구				
노인 가구주	14.7	14.9	15.9	12.7
비노인 가구주	34.8	32.2	23.2	24.6

노인가구주 가구를 대상으로 소득구성의 변화를 보면 빈곤악화의 이유를 가늠할 수 있다. 노인이 고령화함에 따라 근로소득의 비중이 감소세를 보이고 자녀, 친지로부터의 사적 이전소득도 감소세를 보인다. 연금, 공공부조, 기초연금 등 공적이전소득이 증가하였으나 빈곤감소를 이루기에는 크게 모자란 수준인 것을 알 수 있다.

<표 2> 노인가구주 가구 소득원천별 구성, 2003-2011

	2003	2005	2009	2011
가처분소득(중위)	541.6	654.8	898.8	994.2
소득원천별 비율				
근로소득	31.0	28.1	28.7	26.2
재산소득	8.2	8.4	7.7	8.1
사적이전소득	38.8	40.6	36.5	37.1
가족이전소득	-	-	(34.0)	(34.7)
공적이전소득	21.9	22.8	27.1	28.6

<표 3>에서는 노인빈곤이 개선되지 않는 요인을 2003년에서 2011년의 기간을 대상으로 간단히 분석한 결과를 담았다. 이 기간 노인가구주 가구의 상대빈곤율은 2003년 56.7%에서 55.7%로 단지 1.05%p 감소하여 높은 수준을 유지하였다. 이 기간 공적이전소득 증가가 빈곤율을 5.2%p 감소시키고 (조세를 포함하면 4.5%p 감소) 시장소득도 1%p 감소시켰다. 그러나 노인가구의 가구유형과 근로능력의 변화, 사적이전소득 감소가 4.5% 정도 빈곤율을 증가시켰다. 결과적으로 공적이전 증가가 사적이전 감소와 가구유형 변화로 인한 빈곤위험 증가를 크게 역전시키지 못한 것을 높은 노인빈곤 증가의 원인이라 볼 수 있다.

<표 3> 2003-2011년 노인가구주 가구 상대빈곤율 변화의 기여분 분해

상대 빈곤율 변화	상대빈곤율 변화의 기여분				
	A	B	C	D	E
	시장소득	사적 이전소득	공적 이전소득	조세	가구유형 + 근로가구원 수
−1.05	−1.06	+2.81	−5.19	+0.7	+1.69

2. 노인빈곤 대책은?

앞에서 언급했듯이 60대 전반의 빈곤에 대해서는 고용정책을 중심으로 대응하는 것이 필요하고 60대 후반부터의 빈곤에 대해서는 소득보장적 접근이 적절하다. 배규식 박사님의 고용시스템 개선에 관한 논의는 60대 노인빈곤과 큰 관련을 가진다. 특히 노동시장의 주변부 일자리에서 일하게 되는 중고령자에 대한 임금과 고용을 개선하는 과제가 정책적 우선순위를 가져야 할 것이다. 또한 60대 후반부터는 공적연금 등 노후소득보장제도의 개선이 중요하다. 특히 2010년 현재 전체 인구의 4% 가량을 차지하면서 빈곤위험이 매우 높은 75세 이상의 고령노인의 경우는 더욱 그러하다.

노후소득보장대책의 기본은 공적 연금의 강화에 있다. (퇴직연금이나 개인연금은 노인빈곤의 해법이 되기는 어려울 것으로 보인다.) 그런데 석재은 교수의 발표문에 따르면 공적연금의 사각지대 해소가 미흡하고 소득대체율은 빨라도 1970년대 초반 출생자까지 큰 개선이 이루어지지 않는 것으로 보인다. 이들의 은퇴가 이루지는

2030년대 전반까지는 (향후 20년 정도) 조세에 기반한 기초연금이나 공공부조의 획기적 강화 없이는 현재의 높은 노인빈곤이 개선되기는 어려울 것으로 보인다. 결국 앞으로 20년 가량은 근로세대의 연금수급권 확대를 위해 적극 노력하면서 노인세대에 대한 정부의 소득지원을 크게 확대하는 대책을 병행하여야 한다. 노후소득지원의 개선은 기초연금의 급여수준 향상과 국민기초생활보장제도의 지원확대의 두 가지 방안을 중심으로 이루어질 수 있다. 국민기초생활보장제도의 경우에는 지원확대의 제약요인으로 되어온 부양의무자 조항을 개선하는 것이 중요하다. 부양의무자 조항의 부분적 개선보다는 원칙의 전환이 필요한 것으로 보인다. 노인에 대해서 선가족부양의 원칙에서 정부와 가족의 공동부양 원칙으로 전환하여 부양의무자 존재 여부와 상관없이 정부가 일정부분의 소득지원(가족분담분 제외)을 모든 빈곤노인에게 제공하는 것이 검토되어야 한다. 이러한 정책을 고령노인부터 도입하는 것으로 출발할 수 있을 것이다.

“안정된 노후를 위한 소득보장정책의 과제” 와 “은퇴없는 사회를 위한 고용시스템 개선방향” 토론문

윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)

1. 전반적인 평가

안정된 노후를 위한 소득보장의 정책과제를 도출하기 위한 현실진단과 정책 방향의 큰 틀에 대해 토론자도 상당부분 동의하는 바임. 그러나 노후소득보장 현실에 대한 진단, 공적연금 사각지대 규모, 공적연금 소득대체율에 대한 장기 전망, 소득크레파스 해결수단으로서의 사적연금 활용에 대해서는 적지 않은 이견도 존재함. 이하에서는 왜 이러한 이견이 존재하는 지에 대한 논거 제시 및 이를 바탕으로 한 효과적인 정책 방향을 제시해 보고자 함.

2. 세부 사안별 평가

먼저 “세대간 이전이 이루어지는 연금혜택에서 배제되거나 불공평한 위치에 있었던 여성, 저소득층을 위해서 젠더 공평성(gender equity)과 저소득층 기초보장(basic security)을 강화하여 세대간 이전의 공평성(equity of intergenerational transfer)을 제고하여야 한다” 기술 내용과 관련하여 코멘트하고자 함.

이러한 내용 기술은 자칫 현재 공적연금에서 공공연히 전개되고 있는 과도한 세대간 이전(후세대에게 과도한 부담을 떠넘기고 있는 제도 운영)을 고착화시키면서, 상기 언급된 취약계층도 공적연금의 혜택을 보고 있는 집단과 유사한 수준의 세대

간 이전을 받아야 할 것이라는 논지로 읽혀질 가능성이 있음.

향후 전개될 저출산고령사회에 효과적으로 대처하는 방향은 후세대에게 과도한 부담을 넘겨주지 않는 것임. 독일, 일본, 스웨덴 등 우리가 본받아야 할 많은 선진국들은 이미 저출산고령사회에 대처하기 위해 저출산장수저성장 리스크를 연금제도에 자동 반영하는 자동안정장치를 도입하였음. 이러한 조치가 시사하는 바는 **세대간 과도한 이전이 발생할 가능성 자체를 차단하는 것임.** 우리의 경우 지속 가능한 제도로 적기에 제도를 손보는 대신, 어떤 계층의 혜택을 다른 계층에게도 확대 적용하자는 주장들이 난무하는 상황임. 상기 언급된 기술 내용은 **자칫 제도의 지속 가능성 확보에 대한 노력보다는 무책임한 제도 확대의 논거로 활용될 수 있다**는 점에서 신중한 기술이 요구됨.

대책으로 언급되고 있는 "양육 및 간병 크레딧 확대, 최저보증연금 도입, 저소득층의 소득비례연금 강화 등의 연금개혁 조치들을 통해 여성이나 저소득층들이 경제활동 취약성으로 연금을 통한 세대간 이전에서 배제되거나 낮은 수준의 세대 간 이전을 받아왔던 불공평을 개선하는 노력이 나타나고 있다." 라는 기술과 관련하여, 이러한 조치의 필요성에는 공감할지라도 **구체적으로 어떻게 운영하느냐가 더 중요한 정책과제**가 될 수 있음. 부여하면 취약계층 공적연금 강화 차원에서 "양육 및 간병 크레딧" 을 확대한다고 할 경우, 지금처럼 소요재원 100%를 현 세대가 부담하는 것이 아니라 일부만 부담하면서 부담 대부분을 후세대로 넘겨버릴 경우, 전체 공적연금제도 뿐 아니라 추가되는 정책수단들 역시 후세대 부담을 가중시킬 것이라는 점에서, 매우 신중한 접근이 요구됨. 사회정책적인 측면에서 꼭 필요한 조치라면 **현 세대가 소요재원 전부를 부담하는 형식으로 제도를 운영**하여야 할 것임.

다음으로 공적 노후소득보장의 포괄범위와 사각지대에 대해 언급하고자 함. 발제문 <그림 5> ~ <그림 7>에서는 공적연금 잠재적 수급권자 및 사각지대를 남녀 및 전체로 구분해서 수급권자 및 사각지대를 파악하고 있음. 이러한 접근방법이 수급권자 및 사각지대 추이 파악에 적지 않은 시사점을 제공하기는 하나, 동시에 **상당한 한계가 있다**는 점도 부인하기 어려움. 이러한 접근은 동태적인 접근이라기 보다는 특정 시점(2013년)을 기준으로 한 **정태적인 접근이라는 점에서 초장기간에 걸쳐**

운영될 공적연금의 실상을 제대로 파악하기 어렵다는 문제를 내포하고 있음.

일례로 국민연금 납부예외자 4,639천명(2013년 기준)는 일생동안 동일한 국민연금 가입 대상자에게 해당하는 것이 아니라, **특정시점에 나타나는 숫자일 뿐**이라는 것임. 예를 들면 홍길동이라는 가입자가 2013년 시점에 실직하거나 사업 실패로 인해 소득이 없다보니 납부예외자 상태에 있으나, 그동안 가입 이력이 있었고 다시 직장을 가지게 되면 보험료 납부자로 전환될 수도 있다는 것임. 이러한 가능성을 받아들일 경우 **국민연금 가입 대상자 중에서 항상 납부 예외자로 남아있는 사람은 4,639천명(2013년 기준)보다는 훨씬 적게 될 것임**. 실직과 구직 행태가 반복되다 보니 평균적으로는 이러한 숫자의 납부 예외자가 있으나 개인 입장에서 볼 때는 이와 다른 현상이 나타날 수 있다는 것임. 토론자가 파악하기에도 평생 납부 예외자로 남게 될 국민연금 가입 대상자는 이보다 훨씬 적은 것으로 알고 있음.

여성의 경우에도 2013년 당장에는 남성에 비해 비경제활동인구가 많으나, **장기적인 관점에서는 이같은 현상이 상당히 완화될 수 밖에 없을 것**임. 이미 20대 후반 30대 초반의 경우 여성의 경제활동인구 비율이 남성에 비해 결코 뒤지지 않는 것으로 나타나고 있음. **초장기 속성 공적연금의 특성 상 특정시점을 기준으로 하는 사각지대 분류는 장기적인 관점에서 나타날 실제 행태와 상당한 괴리가 있을 수 있음.** 이러한 가능성을 소홀히 하며 지금 당장 눈 앞에 보이는 현상을 기준으로 장기적인 정책방향을 결정하는 것은 잘못된 정책방향 설정으로 인한 또 다른 비효율을 초래할 수 있다는 점에서 매우 신중한 접근이 요망됨.

다음으로 노후소득보장의 적절성 문제를 언급하고자함. 출생연도별 공적연금소득대체율이 국민연금 기준으로는 25%에서 30% 초반, 기초연금까지 합할 경우에도 소득대체율이 40%를 넘어가지 않을 것이라는 연구결과를 제시하고 있음. <그림 7>을 통해 1970년대 코호트의 실제 소득대체율이 25%를 조금 상회하고, 1984년 코호트도 30% 선에 머무는 것을 보여주고 있음. 이러한 추정 결과를 바탕으로(본 발제문에 그러한 내용이 기술되어 있지 않으나) 적지 않은 연금분야 전문가나 이해관계자들이 **장기적인 관점에서도 국민연금 실질 소득대체율이 낮으니 국민연금 소득대체율을 도로 50%로 올려야 하는 것 아니냐하는 주장의 기초 자료로 활용되고 있는**

실정임.

현재 시점에서 추정할 때 우리나라 국민연금 실질소득대체율이 25~30%에 머무를 것이라는 추정 결과가 잘못되었다고 보기도 어려울 것임. 그러나 중요한 논점은 **이 같은 추정치는 우리나라 국민연금과 노동시장이 현재 상태를 유지한다는 전제 하에서 도출된 추정 결과**라는 것임. 노동시장에서 조기 퇴직하는 것이 영원히 지속된다는 전제 하에서 도출된 결과라는 것임. 그러나 이같은 추정치가 향후 도래할 저출산·고령사회에서 얼마나 허황된 것일지를 되새겨봐야 할 때인 것 같음. 1960년에 비해 우리나라 국민의 평균수명이 30년 증가한 상황에서 과거와 동일한 노동행태를 보인다면, 공적연금 뿐 아니라 우리나라 전체가 유지되기 어려운 상황에 내몰리게 될 것임.

인생 100세 시대가 눈 앞에 도래했음에도 과거와 같이 조기퇴직을 염두에 두면서 국민연금의 장기 전망을 시도한다면 새로운 세상 도래를 제대로 반영한 전망치로 보기 어려울 것임. 이미 **독일의 경우 남성 근로자의 국민연금 평균 가입기간이 35~40년에 달하고 있음**. 오래 가입하다보니 과거 70%였던 국민연금 소득대체율을 **43%로 내리고도**(2030년 경 40%로 내려갈 예정) 독일 국민연금제도는 낮은 소득대체율과 관련하여 큰 논란 없이 운영되고 있음. **현재 우리나라 국민연금 소득대체율은 독일보다도 높은 46.5%이며**, 2028년이 돼서야 40%로 낮아지게 됨. 2030년 이전까지 우리나라 국민연금의 평균 소득대체율(명목 소득대체율 기준)이 독일보다도 높음. 이러한 사실이 시사하는 바는 **국민연금 실질 소득대체율과 관련된 진짜 문제는 소득대체율 수준이라기보다는 노동시장 참여기간과 이를 바탕으로 한 국민연금 실질가입기간에 있다**고 볼 수 있음.

독일과 한국의 평균수명이 엇비슷한 상황에서 우리나라만 30~50년 뒤에도 노동시장 참여기간이 20~25년에 그친다면 **국민연금 뿐 아니라 우리나라 자체가 지탱하기 어려운 지경이 될 것**임. 노동시장 개편, 고령근로 장려, 장기간 노동 단축을 통한 세대간 일자리 나누기, 굵고 짧은 생애경로를 가늘고 길게 가져가는 노동시장 개편을 통해 국민연금 가입기간을 늘려간다면 국제 수준으로 볼 때도 우리 국민연금 소득대체율이 결코 낮지 않을 것임(**OECD회원국 공적연금 평균소득대체율 40.6%**). 이러한 노동시장 개편 방향이 **"은퇴없는 사회를 위한 고용시스템 개선방**

향” 의 기본적인 접근이라는 점에서 충분히 실현 가능성 있는 접근방식이며, 초고령 사회에 대처하기 위해서는 다른 선택의 여지가 없다는 점에서 **우리나라 국민연금의 실질 소득대체율이 장기적으로도 매우 낮을 것이라는 주장에 대해서는 동의하기가 어려움**.

다음으로 <그림 11>의 베이비붐 세대의 소득계층별 총연금액 추정이 시사하는 바를 제대로 이해할 필요가 있음. <그림 11>을 통해 알 수 있는 것처럼 소득계층 상위 50% 이상부터 총연금액이 빠르게 증가함. **노후소득 다원화 차원에서 추구하고 있는 다층소득보장체계 활성화가 자칫 부익부·빈익빈을 심화시킬 수도 있음**을 잘 보여주는 사례임. 노후소득 다원화 차원에서 다층 노후소득보장제도 활성화는 우리가 가야할 정책 방향임에는 틀림이 없으나, 다층노후소득보장체계로 인해 중산층 이상이 공적연금과 사적연금 모두를 독식하는 구조로 고착화되어서는 안 될 것임. 향후 정책 방향 설정에 있어 이러한 우려가 불식될 수 있도록 매우 신중한 접근과 함께, **대상자별로 매우 잘 조준되는(well-targeted) 정책수단 확보**가 절실함.

특히 우리가 통상 알고 있는 노후빈곤 문제에 대한 시각 교정이 필요해 보이는 시점인 것 같음. 전통적인 사적 부양체계가 붕괴되었으나 공적인 노후소득보장제도 도입 초기 단계이다보니 현 노령세대의 노인 빈곤율이 높은 것인데, **이러한 추세가 장기적으로도 유지될 것이라는 우리의 일반화된 상식에 대한 재검토가 필요**하다는 것임. **높은 노인 빈곤율에 시달릴 세대가 노인층이 아니라 오히려 청년층이 될 것이라는 최근 OECD 연구결과(In It Together: Why Less Inequality Benefits All, 2015)를 참고**하여 노후소득보장체계 구축에 대한 기존의 접근방법을 재검토할 필요가 있음. 우리나라의 경우 평균적으로는 노인 빈곤율이 높은 것으로 나타나지만, **같은 노인 집단 내에서의 소득 불평등이 매우 심하고 금융 자산이 아닌 부동산 보유 비중이 높아** 여타 OECD 회원국과 비교시 노인 빈곤율이 높게 나타나고 있다는 점도 감안한 접근이 필요한 상황임.

마지막으로 **“은퇴 후 소득크레바스(Crevasse) 대응을 위한 사적연금 활성화”** 라는 정책 방향은 **다층노후소득보장체계의 기본 취지와 부합되지 않는 것 같음**. 공적

연금제도의 지속 가능성이 약화되다 보니, 재정안정화를 통해 공적연금을 축소하는 대신 **부족한 노후소득원을 사적연금을 통해 보충하라는 것**인데, 사적연금을 단지 공적연금 수급 전에 가교 역할을 담당하는 수단으로 활용하자는 정책 대안은 **장기적으로 적절한 정책 방향이 아닌 것 같음**. 소득 크레바스 문제는 **점진적 퇴직, 부분연금과 부분근로 등을 통해 해결**할 수 있도록 노동시장과 노후소득보장체계가 재구축되어야 할 것임.

“은퇴없는 사회를 위한 고용시스템 개선방안” 토론문

이상돈 (한국직업능력개발원 선임연구위원)

1. 발제문은 고령화에 따른 사회적 변화로 인한 고용시스템 개선방향을 제시하고 있음
   - 고령화에 따른 생산가능인구의 감소는 정년연장을 통해 중고령인력을 더 오래 활용해야 할 당위성을 부여

2. 고령사회로 변화하는 과도기 속에서 우리 사회의 문제
   - 현 고용시스템 하에서 생애주기와 임금소득의 불일치
   - 강한 연공주의 문화로 인한 기업의 고용유연성 하락 → 기업의 비정규직/아웃소싱 양산으로 인한 고용의 양극화 심화
   - 핵심생산가능인구의 과중노동으로 일자리 나누기 부재
   - 발제문은 위의 문제점들을 제기하면서, 신뢰성 있는 통계자료를 적절한 근거로 제시

3. 발제문이 제시하는 고령사회에 적합한 고용시스템 개혁방향
   - 주된 일자리에서 정년 때까지 길게 일할 수 있는 시스템으로 개혁
   - 경력경로의 다양화와, 기업 내 합리적 차등 인정
   - 연공주의의 개혁
   - 기업별 복지시스템을 보편적 복지로 변화
   - 장시간 노동 단축을 통한 세대간 일자리 나누기(정규직 시간제 일자리)
   - 기업 간 임금과 근로조건의 표준화
   - 대기업의 독점과 원하청관계의 규율 강화
   - 고용관계의 공식화

□ 제시하는 고용시스템 개혁에는 생산성에 따른 임금설정을 수용하는 사회적 분위기 조성과 생산성의 합리적인 측정방안에 대한 고찰이 필수적

- 삼성경제연구소(2011)에 따르면, 고령층 근로자들은 지식과 기술변화를 빨리 따라가지 못하므로 50세 이상 취업자 비중의 상승은 생산성에 부정적인 영향 - 50세 이상 취업자 비중이 1%p 상승하면 노동생산성은 0.21% 하락 (삼성경제연구소, 2011, 고령화에 따른 노동시장 3S 현상 진단)
- 물적 생산성은 현장에, 가치적 생산성은 경영층에 친숙한 개념으로, 이러한 친숙도의 차이와 외부환경요인 등으로 표준화된 생산성 측정이 이루어지지 않게 되면, 구성원들 간에 불필요한 오해와 갈등 유발
- 근로자 입장에서는 생산성에 대한 필요성을 공감하면서도 노동 강화가 수반되고, 생산성향상 성과의 공정 분배문제 등으로 생산성향상 활동에 소극적일 수 있으므로, 노사안정과 신뢰문화는 효율적인 사회시스템 구축을 위한 필수적인 요소

토 론 문

문기섭 (고용노동부 고령사회인력정책관)

토 론 문

김헌주 (보건복지부 인구아동정책관)