



Ⅰ 정책보고서 2015-12

# 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

김헌수 · 유현경



## 머 리 말

정년 60세 의무화는 2016~2017년에 걸쳐 전 사업장으로 확대 실시 될 예정이다. 이는 노동시장과 공사적연금제도에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 우리나라는 저출산고령화로 인구절벽을 맞게 될 절박한 상황에서 정년 60세 의무화는 여러 가지 의미가 있다. 예를 들어, 노동시장 측면에서는 임금체계의 변화를 수반할 가능성이 있으며 청년층 고용에도 영향을 미칠 것이다. 공적연금제도 측면에서는 가입기간을 늘려 연금액을 상승시키는 효과를 낼 것이다. 이는 공적연금 재정에는 다소 부정적인 영향을 미칠 수 있으나, 노후소득의 적정성을 제고하므로 긍정적일 것이다.

본 연구는 이미 유사한 상황을 경험한 국가들의 정년제와 관련된 노동 시장 및 공적연금제도의 변화과정을 연구함으로써 최근 우리나라 정년 60세 의무화에 맞춰 고용정책이나 공사적연금제도 개선에 유용한 정책적 시사점을 제공해 줄 수 있다는 점에서 그 의미가 있다.

본 연구를 위해 공동연구에 노고를 아끼지 않으신 유현경 주임연구원, 이정화 박사에게 감사의 말씀을 전한다. 아울러 본 연구에 아낌없는 수고와 지원을 해 주신 연구원 관계자 분께도 감사드린다.

본 연구의 결과는 연구자 개인의 의견이며 국민연금공단 및 연구원의 공식의견이 아님을 밝혀둔다.

2015년 12월 31일

국민연금공단 이사장 문 형 표  
국민연금연구원 원 장 김 성 속



## 목 차 | Contents

요 약 .....	1
<b>I. 서 론 .....</b>	<b>33</b>
1. 연구 배경과 목적 .....	33
2. 연구 내용 .....	34
<b>II. 정년제에 관한 이론적 근거 및 논의 .....</b>	<b>37</b>
1. 정년제 운영의 논리 .....	37
가. Lazear의 장기고용계약이론 .....	38
나. 정년제 운영과 인적자본의 효율적 활용 .....	41
2. 정년제와 연금제도 .....	44
<b>III. 우리나라 인구구조, 고용정책 및 연금제도 변화 간의 관련성 .....</b>	<b>47</b>
1. 우리나라 인구구조의 변화 .....	47
2. 인구의 고령화가 연금제도 및 노동시장에 미치는 영향 .....	55
3. 우리나라 정년제의 변천 .....	57
가. 정년제 의무화 도입배경 .....	57
나. 정년제 의무화 추진과정 .....	64
다. 우리나라 정년제 현황과 문제점 .....	65
4. 정년제와 중고령자 고용시장 및 공적연금제도 변화 간의 연관성 · 70	
가. 임금체계 .....	70
나. 중·고령자의 고용시장 .....	70
다. 공적연금제도 개혁과정 .....	74

IV. 외국의 정년제와 노동 및 연금정책 변화과정 .....	77
1. 인구구조의 변화 .....	78
가. 조사대상국의 연령별 인구 구성비 추이 비교 .....	78
나. 조사대상국의 합계출산율과 노인부양비 추이 비교 .....	82
2. 정년연령과 정년제 .....	87
가. 정년연령, 평균은퇴연령, 그리고 노령연금 수급연령의 변화 .....	87
나. 정년제의 변천 .....	103
3. 정년제와 중고령자 고용 및 연금정책의 변화 .....	118
가. 독일 .....	119
나. 프랑스 .....	128
다. 일본 .....	139
라. 미국 .....	145
4. 점진적 은퇴제도 도입 사례와 경험 .....	153
가. 점진적 은퇴제도 도입배경과 개념 .....	153
나. 점진적 은퇴제도 도입 사례 .....	157
5. 소결 .....	170
V. 우리나라 국민연금제도와 노동시장 정책에 주는 시사점 .....	173
1. 정년제와 국민연금 .....	173
가. 국민연금 가입제도 개선의 필요성 .....	174
나. 국민연금 급여제도 개선의 필요성 .....	177
2. 점진적 은퇴제도 도입의 필요성과 가능성 .....	186
가. 정년연령과 임금체계의 변화 .....	186
나. 연금갭의 발생 .....	188
VI. 결 론 .....	195
참고문헌 .....	197

## 표 차례

〈요약 표-1〉 조사대상국의 노령연금 수급연령 및 향후 인상 계획	16
〈표 III-1〉 연령별·성별 인구구성 변화	48
〈표 III-2〉 우리나라 평균연령 및 중위연령의 변화와 전망	51
〈표 III-3〉 우리나라 인구성장률 및 노인부양비의 변화와 전망	53
〈표 III-4〉 고용연장지원 내용(2015년 현재)	65
〈표 III-5〉 정년 유형별 적용 현황	66
〈표 III-6〉 단일정년제 채택사업장의 정년 현황	66
〈표 III-7〉 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유(55~64세)	67
〈표 III-8〉 중고령층의 경제활동참가율(%)	71
〈표 III-9〉 중고령자의 최근 일자리와 생애 주된 일자리와의 관련성	72
〈표 III-10〉 중고령자의 일자리 선택기준	72
〈표 IV-1〉 독일의 출생년도별 조기노령연금 및 노령연금 수급연령	97
〈표 IV-2〉 프랑스의 출생년도별 노령연금 수급연령	98
〈표 IV-3〉 일본의 출생년도별 노령연금 수급연령(후생 및 공제연금)	99
〈표 IV-4〉 미국의 출생년도별 조기 및 노령연금 수급연령	100
〈표 IV-5〉 조사대상국의 노령연금 수급연령 및 향후 인상 계획	102
〈표 IV-6〉 미국의 고용차별금지법(ADEA) 변천과정	115
〈표 IV-7〉 정년제 실시 현황(2012)	142
〈표 IV-8〉 미국 실업자 수 및 장기실직자(2015년 7월)	150
〈표 IV-9〉 연도시작 시점에서의 Trust-Fund Ratio 추이	151
〈표 IV-10〉 점진적 은퇴를 선택한 신규 신청자 추이	159
〈표 IV-11〉 63세 이후 근로활동 지속 가능성에 대한 은퇴 근로자의 견해 (2011년)	163

〈표 IV-12〉 65세에서 68세까지 근로활동 지속에 대한 사용주의 견해 (2004년과 2011년 비교) .....	164
〈표 V-1〉 국민연금 노령연금 급여의 종류 .....	179
〈표 V-2〉 일본의 기업규모별 연령별 평균임금 분포(2014) .....	182
〈표 V-3〉 근로형태별 연령별 임금 및 근로시간(2014) .....	183
〈표 V-4〉 캐나다 CPP의 PRB제도 예시 .....	184

## 그림 차례

〈요약 그림 1〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(남성) .....	11
〈요약 그림 2〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(여성) .....	12
〈요약 그림 3〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(남성) .....	14
〈요약 그림 4〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(여성) .....	14
〈그림 II-1〉 조사대상국의 60~64세 남성의 노동시장참가율 추이 .....	43
〈그림 II-2〉 조사대상국의 65세 이상 노동시장참가율 추이 .....	45
〈그림 III-1〉 우리나라의 합계 출산율 추이 .....	49
〈그림 III-2〉 조사대상국의 합계출산율 추이 .....	50
〈그림 III-3〉 인구총조사 연령별 인구 구성비 추이 및 전망 .....	52
〈그림 III-4〉 조사대상국의 노인부양비 추이 .....	53
〈그림 III-5〉 조사대상국의 노인부양비 전망 .....	54
〈그림 IV-1〉 독일의 연령별 인구 구성비 추이 .....	79
〈그림 IV-2〉 프랑스의 연령별 인구 구성비 추이 .....	80
〈그림 IV-3〉 일본의 연령별 인구 구성비 추이 .....	80
〈그림 IV-4〉 미국의 연령별 인구 구성비 추이 .....	82
〈그림 IV-5〉 조사대상국의 은퇴 후 기대수명 추이와 전망(남성) .....	83
〈그림 IV-6〉 조사대상국의 은퇴 후 기대수명 추이와 전망(여성) .....	83
〈그림 IV-7〉 조사대상국의 합계출산율 추이 비교 .....	85
〈그림 IV-8〉 조사대상국의 노인부양비 추이 비교 .....	86
〈그림 IV-9〉 청년연령과 실질은퇴연령 비교(2007~2012년 평균, 남성) ...	90
〈그림 IV-10〉 청년연령과 실질은퇴연령 비교(2007~2012년 평균, 여성) ...	90
〈그림 IV-11〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(남성) .....	91
〈그림 IV-12〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(여성) .....	92

〈그림 IV-13〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(남성) .....	95
〈그림 IV-14〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(여성) .....	95
〈그림 IV-15〉 고용상태 및 연금수령 평균연령 분포(1993~1995년) .....	104
〈그림 IV-16〉 코호트별 실질은퇴연령 및 연금급여 청구연령 .....	107
〈그림 IV-17〉 후생연금보험 노령연금 수급연령의 단계적 인상 계획 .....	112
〈그림 IV-18〉 조사대상국의 정년제(Age legislation) 변천 과정 (2010년 현재) .....	117
〈그림 IV-19〉 EU 평균 연금수급가능연령의 연도별 추이 .....	118
〈그림 IV-20〉 주요 EU 국가들의 55~64세 고용률 추이 .....	122
〈그림 IV-21〉 연령별 취업률 추이 .....	142
〈그림 IV-22〉 미국 중·고령(55~64세)근로자 수 연도별 추이 .....	148
〈그림 IV-23〉 미국 중·고령자(55~64세) 경제활동참가율 추이 .....	149
〈그림 IV-24〉 미국 중·고령자(55~64세) 연도별 실업률 .....	149
〈그림 IV-25〉 점진적 은퇴제도의 기본 개념도 .....	156
〈그림 IV-26〉 연금종별 신규 수급자 분포(2000~2011년) .....	161
〈그림 IV-27〉 연령별 신규 노령연금수급자 분포 (조기노령포함, 2006~2010년) .....	162
〈그림 V-1〉 우리나라 근로자의 평균연령 및 근속년수 .....	176
〈그림 V-2〉 연금갭 발생가능성과 국민연금과 퇴직연금의 급여수준 비교	190

## 요 약

### I. 서 론

#### □ 연구 배경과 목적

- 우리나라는 2016~2017년에 걸쳐 근로자의 정년을 60세로 연장하도록 의무화할 예정.
- 독일, 프랑스, 그리고 일본은 오래전부터 정년연장을 의무화하였음. 미국은 1960년 중반부터 고용에 있어 연령차별을 금지하였으며 80년대 중반에는 정년제를 사실상 폐지하였음. 이러한 과정 속에서 해당 국가들은 공적연금제도를 개선해 왔음.
  - 인구구조의 변화에 따른 노동시장의 대응, 그리고 그것이 공적연금제도 개선에 직·간접적인 영향을 미쳐왔다고 할 수 있음.
  - 우리나라도 인구고령화를 본격적으로 경험하게 될 것이고, 그에 따른 노동시장의 변화와 연금제도 간에 밀접한 관련성을 가지게 될 것임.
- 이미 유사한 상황을 경험한 국가들의 정년제와 관련된 노동시장 및 공적연금제도의 변화과정을 연구하는 것은 최근 우리나라 정년연장 의무화에 맞춰 고용정책이나 연금제도 개선에 유용한 정책적 시사점을 제공해 줄 것임.

## II. 정년제에 관한 이론적 근거 및 논의

### □ 정년제 운영의 논리

- 기업이 정년제를 운용하는 이유에 대한 이론 중에 가장 잘 알려진 것은 Lazear(1979)가 주장한 강제퇴직제도(또는 장기고용계약이론)임.
- 많은 경험과 높은 숙련도를 쌓은 장기근속자들이 중요한 인적자원임에도 불구하고 특정연령이 되면 퇴직을 권고하는 것이 기업들의 일반적인 행태임.
- 그러나 의료기술의 발달, 사회의 고도화 및 산업화, 이로 인한 개인의 소비패턴 변화 등으로 개인은 지속적인 근로활동을 필요로 하였음. 이는 노동의 수요와 공급에 있어 노동자와 사용자 간 이해관계의 충돌을 야기함.
- 따라서 기업은 생산성이 하락하기 시작하는 장년층 근로자에 대한 일종의 강제퇴직제도를 도입하게 되었음. 이에 따라 정년은 주로 공적연금의 노령연금 수급연령과 연계되어 설정됨.
- 선진국에서 정년제는 인간의 평균수명, 공적연금의 수급연령, 사용자와 근로자 간 이해관계의 상호작용과 연계된 사회·경제적 현상(socioeconomic phenomena)이라고 할 수 있음(Gunderson and Pesando, 1980).

#### 가. Lazear의 장기고용계약이론

- Lazear(1979)는 기업은 고용초기 장기고용계약을 통해 젊어서는 근로자의 임금을 한계생산물가치(Value of Marginal Product: VMP)보다 빠르게 조정하여 일정액의 임금채권을 설정한다고 보았음. 이렇

게 설정된 임금채권은 장기근로를 통해 정년시점까지 상환해 나감으로써 근로자로 하여금 기업에 대한 충성심과 근면성을 유도한다고 본 것임(조준모, 2004).

- 만약 정년퇴직 시점(T)이 연장될 경우 임금의 현재가치가 VMP의 현재가치를 초과하게 되어 T시점에서 강제퇴직(mandatory retirement)이 이루어진다는 것임.
- 따라서 임금피크제와 같은 임금조정은 통해 T시점을 넘어 고용을 지속 하더라도 초과임금의 지불을 제한함.
- 이에 대해 정년제의 폐지나 연장에 반대하는 연구자들은, Lazear의 장기고용계약을 지탱하고 있는 자연보상체계와 정년제를 인위적으로 변경 또는 연장하거나 폐지할 경우, 장기적으로는 기업들에게 지속적인 효율성 감소를 가져다줄 것이라고 주장함(Kesselman, 2004).

## 나. 정년제 운영과 인적자본의 효율적 활용

- Levine(1988)은 기업이 경쟁적 노동시장구조 하에서 인적자본의 효율적 활용을 위해 정년제를 도입하였다고 주장함.
  - 즉 고령 근로자의 생산성은 젊은 근로자의 그것보다 낮는데 비해 임금이 높아 젊은 근로자들의 상대적 박탈감이 높아질 경우, 사용자는 이를 기업의 이윤창출에 바람직하지 않다고 판단한다는 것임.
- 우리나라의 정년제는 앞서 언급한 인적자본의 효율적 활용을 목표로 도입되기 보다는 단순한 비용절감-즉 신규채용이나 상대적으로 생산성이 높은 근로자들의 보상수준을 높여 생산성을 극대화하여 이익을 창출하려는 것이 아닌-차원에서 도입되었다고 주장(조준모, 2004).

#### 4 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

### □ 정년제와 연금제도

#### 가. 공적연금제도

- 유럽사회에서는 공적연금의 수급연령을 통념적으로 완전히 근로활동을 중단하는 나이로 받아들여지고 있으며, 이러한 사회적 통념은 기업의 정년연령 설정에 영향을 미침(Burkhauser, 1979, 1980; Quinn et al., 1990).
- 대부분의 유럽 국가에서는 정년연령과 노령연금 수급연령을 동일 시하고 있음. 따라서 안정된 고용이력을 가진 근로자의 경우, 정년에 도달하는 시점 혹은 그 이전에 은퇴를 하려는 동기가 강함.
- 이에 따라 연금제도(특히 공적연금)의 노령연금 수급연령과 급여수준이 고령 근로자의 노동공급과 은퇴결정에 미치는 주요 요인으로 인식되어 왔음.

#### 나. 기업연금제도

- 기업의 정년제가 퇴직연금제도에 기인한다고 보는 견해
- 기업이 정년제를 유지하려는 것은 숙련공이나 전문지식을 보유한 근로자를 장기간 고용하기 위한 목적임. 이를 위해 퇴직연금제도 활용한다는 것임(Gustman et. al., 1994; Ippolito, 1997).
- 예를 들어, 퇴직연금의 급여액을 Backloading되게 함으로써 근로자로 하여금 해당 기업에 오랫동안 근무하도록 유도함.

### Ⅲ. 우리나라 인구구조, 고용정책 및 연금제도 변화 간의 관련성

#### □ 우리나라 인구구조의 변화

- 2010년 현재, 10세 미만 아동의 수는 1960년보다 적고, 40대부터는 1960년 대비 3배 이상의 인구규모를 형성하고 있음. 이러한 격차는 고령인구일수록 더욱 현저한 차이를 나타내고 있음.
- 생산가능인구(15~64세)에 비하여 유소년인구(0~14세) 및 고령인구(65세 이상)의 비율이 높은 '인구 구조적 부담(demographic burden)'은 경제성장을 저해할 수 있음.
  - 특히 우리나라에서 확인되는 고령인구비율의 증가는 유소년인구의 증가보다도 더욱 부정적인 영향을 미칠 전망이다(이현훈 외, 2008).
- “합계출산율”이 80년대 초반까지 2.82명을 기록하여 인구가 증가할 여력이 있을 정도였으나 80년대 중반 이후, 인구증가가 중립적인 수준인 2.0 이하로 떨어졌음.
  - 2000년 이후부터는 합계출산율이 1.5를 넘지 못하고 있음. 조사대상국에 비해 2000년부터는 가장 낮은 수준을 기록하고 있음.
  - 이러한 급격한 합계출산율의 하락이 우리나라 사회 및 경제에 미치는 충격은 다른 국가들에 비해 상대적으로 클 수밖에 없음.

#### □ 인구의 고령화가 연금제도 및 노동시장에 미치는 영향

- 오늘날 한국의 인구는 생산가능인구가 감소하는 반면 노인인구가 증가하는 '인구학적 오너스(Demographic Onus)'의 양상을 보이고 있음.
- 따라서 조세수입이 지속적으로 감소하지만 공적연금을 비롯한 국가

## 6 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

재정지출이 급증하게 되고, 노동시장에서는 신규 노동력의 투입이 줄어들어 노동력 공급의 문제가 발생하게 됨(김태현 외, 2010; 최슬기, 2015). 이를 정년제 의무화의 측면에서 개략적으로 살펴보면 다음과 같음.

- 첫째, 국가의 인구구조는 공적연금제의 성숙도와 밀접한 연관을 맺음. 그러므로 고령화는 노령연금 수급자의 증가를 의미하며, 이는 곧 연금재정의 악화요인으로 작용하게 됨(윤석명·박성민, 2002:57).
- 둘째, 정년제는 고령자의 고용지위와 일할 권리를 보장하는 장치로써 기능할 뿐 아니라, 전문화된 숙련인력의 가치를 보호한다는 점에서 의미가 있음(김명중, 2010; 김진태, 2011; 노상현, 2012).
- 셋째, 우리나라의 실질은퇴연령과 공적연금(특히 국민연금) 수급개시연령과의 간극을 보이고 있음. 국민연금의 노령연금 수급연령을 단계적으로 상향조정하고 정년제를 의무화하여 이들 집단의 노후소득 공백(“연금갭”)을 축소할 여지는 있음. 그러나 현실적으로 노후소득공백 발생 가능성이 상존하는 것도 사실.

### □ 정년제, 중고령자 고용시장, 그리고 연금제도 변화 간의 관련성

- 사회적으로 정년연장의 필요성이 높아짐에 따라, 기업들도 점차 기존에 고수하던 60세 미만의 퇴직연령을 상승시켜 온 것으로 보임.
- 최근 조사에 의하면 조사대상 기업의 42.1%가 2008-2012년 사이에 정년을 연장한 경험이 있다고 응답함.
- 이 때 정년의 변화는 56.7세에서 58.7세로, 평균 2년 증가
- 대기업의 경우 정년을 연장한 기업 비율은 51.7%이며, 평균 1.8년(56.1세→57.9세)이 상승. 중소기업은 35.4%가 정년을 연장하였으며, 변화의 폭은 2.2년(56.9→59.1세)으로 조사되었음.

- 한편, 정년을 연장한 기업 중 56.4%가 임금피크제를 연계한 것으로 나타남(한국경영자총협회, 2013).
- 국민연금은 1988년 상시 근로자 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 시작하여 1995년에는 농어촌 지역주민으로, 1999년에는 도시 지역 주민으로 적용범위를 확대하였음.
  - 위와 같이 국민연금의 적용대상이 전 국민으로 확대되는 과정을 거치면서 국민연금은 1998년과 2007년에 큰 개혁을 단행함.
  - 국민연금의 노령연금 수급연령과 관련된 개혁은 1998년에 단행됨. 즉 우리나라도 1990년대 후반부터 인구고령화에 자유로울 수 없는 상황이었기 때문에 국민연금의 재정 안정성을 확보할 필요성이 있었음.
  - 국민연금의 노령연금 수급연령이 2008년부터 시작하여 5년마다 1세씩 증가하도록 하였음. 2013년 61세로 상승하였고, 2033년까지 65세로 증가할 예정
  - 2007년 개혁에서는 국민연금의 급여수준을 좀 더 삭감하도록 하였는데, 국민연금 소득대체율이 2028년까지 60%에서 40%로 낮아지도록 하였음.
  - 급여수준을 추가적으로 낮추는 2007년의 개혁은 노후소득의 급여 적절성에 대한 우려를 낳음, 2008년에 국민연금의 급여삭감에 따른 노후소득 보충차원에서 한시적으로 “기초노령연금” 제도를 도입함.
  - 2013년에는 “기초노령연금” 제도를 대신하여 보편적 성격의 “기초연금”이 도입되었으며, 2014년 7월 시행. 이때에도 연금수급연령은 “기초노령연금”의 수급연령과 동일한 65세였음.

## IV. 외국의 정년제와 연금정책 변화과정

### □ 인구구조의 변화

#### 가. 조사대상국의 연령별 인구 구성비 추이 비교

- 독일과 프랑스의 연령별 인구 구성비 변화추이를 보면, 65세 이상 인구가 늘어나는 추세가 유사하며, 일본에 비해 가파르지 않음. 그러나 미국과 비교하여서는 상대적으로 높게 증가
  - 독일과 프랑스는 1950년 65세 이상 인구가 전체인구대비 약 10%를 차지하였음. 독일은 2010년경에 그 비율이 20%로 늘어났으며, 프랑스는 2015년경 20% 수준에 도달
  - 일본은 OECD 국가 중에서 인구가 가장 빠르게 고령화되는 국가 중에 하나임. 이미 1990년대 중반부터 65세 이상 인구가 전체인구의 14%가 넘는 고령사회로 진입하였고, 불과 10여년 만에 65세 인구가 전체인구의 20%에 이른 초고령사회로 진입
  - 2000년대부터 독일과 프랑스의 65세 이상 인구는 전체인구 대비 20%에 도달하였지만, 미국의 전체인구대비 65세 이상 인구비중은 독일과 프랑스 수준보다는 낮은 수준이었음.
  - 미국의 65세 이상 고령인구 비중은 다른 조사대상국에 비해 높은 편이 아니며, 그 추세 또한 빠른 편이 아님.

#### 나. 조사대상국의 합계출산율과 노인부양비 추이 비교

- 조사대상국의 합계출산율과 노인부양비 추이를 비교해 보면 아래와 같음.
  - 독일의 인구고령화 문제가 프랑스나 일본에 비해 심각한 것은 기대수명의 변화는 다른 두 국가와 비슷하지만, 출산율이 두 국가에 비해

낮기 때문임.

- 합계출산율이 1990년대 초반 1.5이하로 내려온 이후, 1.5이상을 회복하지 못함.
- 프랑스는 독일과 다르게 합계출산율이 상대적으로 높은 편임. 오히려 합계출산율이 1990년대 중반부터 꾸준히 증가하여 2000년대에는 2.0 수준을 유지하고 있음.
- 그러나 기대수명이 1980년대 초반부터 급격히 증가하면서 조사대상국 중 기대수명이 가장 높은 수치를 기록할 것으로 예측되고 있음.
- 프랑스가 인구고령화를 사회적 문제로 인식하는 이유는 비록 2000년 이후 신생아들이 꾸준히 태어나고 있지만, 기대수명의 증가로 인한 고령인구 비중이 빠르게 늘어나고 있기 때문임.
- 일본은 우리나라와 더불어 조사대상국뿐만 아니라 전체 OECD 국가 중에서도 가장 심각한 저출산 문제를 안고 있음. 1990년대 말 부터 출산율이 독일과 유사한 수준으로 하락함. 따라서 노인부양비가 1990년대 말부터 다른 조사대상국에 비해 매우 가파르게 상승하고 있음.
- 인구구조의 변화에 있어서는 미국이 다른 조사대상국 중에 가장 안정적임. 1990년대 들어오면서 합계출산율이 약 2.0으로 상승하였으나, 2008년 이후 다시 하락하면서 약 1.8을 유지하고 있음.
- 따라서 노인부양비는 1990년대 초반 이후 가장 낮은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타남.

## 10 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

### □ 정년연령과 정년제(Age legislation)

#### 가. 정년연령, 평균은퇴연령, 그리고 노령연금 수급연령의 변화

○ 정년연령의 일반적인 정의는 은퇴에 대한 사회적 인식, 연금제도에서의 노령연금 수급연령, 그리고 근로활동에서 연령이 주는 미시적이고 거시적인 의미에 따라 국가마다 다소 차이가 있음.

- 예를 들어, 독일이나 프랑스의 경우, 실질적인 은퇴연령과 노령연금 수급연령에 차이가 없어, 사회통념상 정년연령이 실제은퇴연령 및 노령연금 수급연령과 동일한 개념으로 통용되고 있음.
- 일본의 법적 정년은 65세이며 노령연금 수급연령도 65세로 동일하지만, 법률적으로 그 개념이 구분됨.
- 그렇지만 일본도 프랑스와 독일처럼 정년연령이 실질은퇴연령 또는 노령연금 수급연령과 일치하고 그것이 사회적으로 동일하게 인식되는 과정에 있음.
- 본 연구에서는 논의의 편의를 위해 “정년연령”을 각 나라가 법으로 정한 정년으로 정의함. 즉 “정년연령(Mandatory retirement age or Statutory retirement age)”은 법으로 특정 연령까지 사용자가 근로자를 고용하도록 규정되며, 권고사항이 아닌 의무화된 연령임.
- 한편, 미국처럼 “Age Discrimination in Employment Amendments of 1986”에 의해 연령차별이 폐지된 국가에서 정년연령은 사용자와 근로자 간의 고용관계를 설명하는 데 있어, “양면의 칼날” 같은 의미가 있었음. 1986년 이전에는 정년연령이 특정연령에 도달하면 사용주가 근로자를 강제적 퇴직시킬 수 있는 연령으로 인식되기도 함.
- 반면, 유럽에서 정년연령은 본 연구에서 정의한 것처럼 사용자가 국가가 인정하는 특별한 사유를 제외하고 법으로 정한 특정연령까지

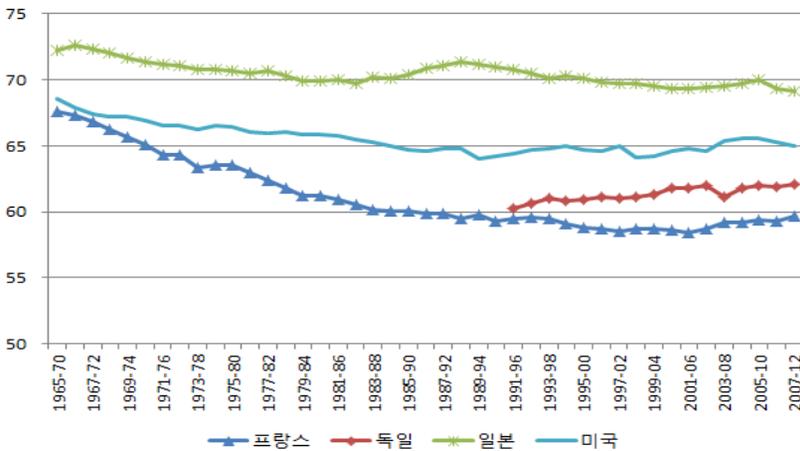
의무적으로 고용해야 하는 최소연령으로 인식되어 왔음.

- 따라서 정년연령을 강제퇴직연령으로 인식하는 국가에서는 이를 철폐 하려는 경향이 두드러짐. 미국과 영국은 고용에 관한 연령차별을 각각 1986년과 2011년에 폐지하였음.

### 1) 실질은퇴연령

- 평균실질은퇴연령(Average effective retirement age, 이하 “실질 은퇴연령”)은 근로자가 “주된 일자리”에서 퇴직하는 연령인 “실질퇴 직연령”과 구별하여 사용함.

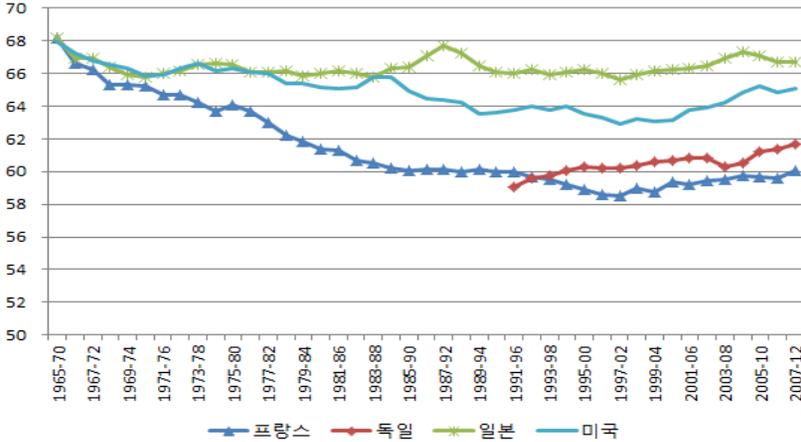
〈요약 그림 1〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(남성)



자료: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys, ([www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)). 저자 재구성

## 12 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈요약 그림 2〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(여성)



자료: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys, ([www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)). 저자 재구성

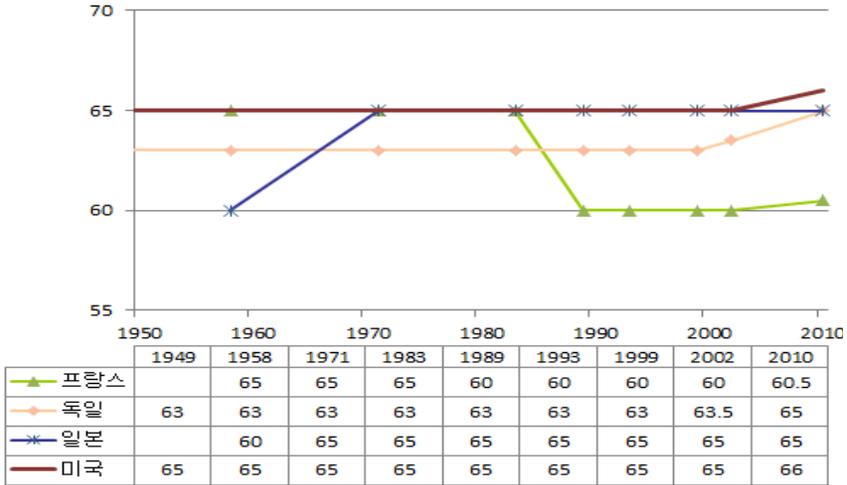
### 2) 연금수급가능연령

- OECD는 연금수급가능연령(Pensionable age)을 가입자가 조기퇴직 시 연금을 수령하고자 할 때, 연금액의 감액이 없이 받을 수 있는 연령으로 정의함.
- 이에 대해 우리가 흔히 사용하고 있는 “연금수급개시연령 또는 노령연금 수급연령(Normal retirement age)”의 정의와 대비하여 좀 더 자세히 언급할 필요가 있음.
- 예를 들어, 미국의 경우, 완전노령연금을 받기 위해서는 약 40쿼터의 가입기간이 필요하며, 급여감액이 없는 노령연금 수급연령은 66세임. 그러나 조기에 연금을 받고 싶다면, 연금수급권을 확보하였다고 하더라도 연금액이 감액됨. 따라서 OECD 정의에 의한 미국의 연금수급가능연령은 66세가 됨(2014년 기준).

- 프랑스나 독일은 최근 급여감액 없이 연금을 받을 수 있는 연금수급 가능연령을 각각 60세와 63세로 조정함(2014년 기준).
- 프랑스의 경우, 고된 육체노동을 필요로 하는 직업종사자나 18세부터 근로활동을 지속해 온 근로자 등이 특정요건을 갖춘 경우, 60세에 연금액의 삭감 없이 연금수급이 가능함. 따라서 OECD 정의에 따르면 프랑스의 연금수급가능연령은 60세가 됨.
- 그렇지만 이는 특별한 경우에 해당되는 것이므로 일반적인 연금수급 가능연령은 노령연금 수급연령인 62세와 동일하다고 해석할 수 있음.
- 이렇듯 비교적 정년연령과 실질은퇴연령의 개념이 사회적 통념이나 제도상 차이가 없는 유럽국가들 내에서도 프랑스이나 독일처럼 정년연령, 실질은퇴연령, 연금수급가능연령, 노령연금 수급연령이 연금제도에 따라 조금씩 달리 해석될 수 있는 여지가 있기 때문에 은퇴 및 연금수급과 관련된 연령요건의 개념을 명확히 구분할 필요가 있음.
- 결론적으로 본 연구에서는 “연금수급가능연령”과 “노령연금 수급연령”을 동일한 의미로 사용함. 만약 프랑스와 독일처럼 특정요건이 성립할 경우, “노령연금 수급연령” 처럼 급여 감액이 없지만 “노령연금 수급연령” 보다 먼저 연금을 받을 수 있는 연령으로 언급할 경우에는 구별하여 사용할 것임.
- <그림 3, 4>는 1949년부터 2010년까지 약 60년간 성별 연금수급가능연령의 변화를 보여줌.

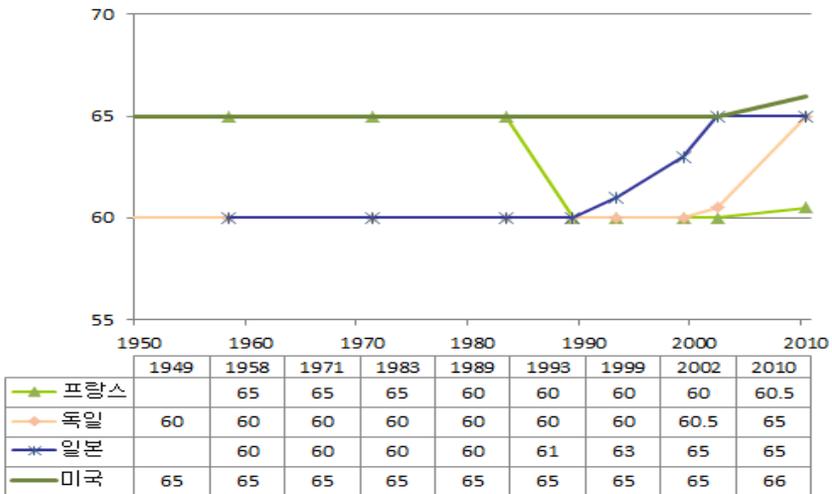
## 14 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈요약 그림 3〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(남성)



자료: “Pension at a Glance 2011,” OECD, 저자 재구성

〈요약 그림 4〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(여성)



자료: “Pension at a Glance 2011,” OECD, 저자 재구성

### 3) 노령연금 수급연령(Normal retirement age)

- 노령연금 수급연령은 공적연금제도에서 가장 많이 사용되는 개념임. 즉 연금수급권을 확보한 공적연금 가입자가 급여의 삭감 없이 연금을 받을 수 있는 연령임.

### 4) 소결 (<그림 1~4> 참조).

- 지난 60년간 조사대상국의 연금수급가능연령은 일본을 제외하곤 대부분 1980년대 이후 변화하기 시작함.
- 프랑스의 실질은퇴연령과 연금수급가능연령은 1980년대 심각한 청년 실업 문제와 이에 따른 정부와 사회의 조기은퇴 장려로 인해 하락하는 모습을 보임.
- 1980년대 중반 이미 정년제를 철폐한 미국의 연금수급가능연령은 남성과 여성 각각 65세로 변화가 없었지만 실질은퇴연령은 프랑스와 마찬가지로 하락하는 시기를 거침.
- 그러나 1980년대부터 본격적인 인구고령화를 경험하기 시작한 일본은 남성의 연금수급가능연령을 이미 1970년대 초반 65세로 높였음. 1980년대에 남성은 65세, 여성은 60세의 연금수급가능연령을 유지하였으며, 남성과 여성의 실질은퇴연령은 각각 70세와 66세에서 거의 변화가 없었음.
- 한편, 1990년대 중반을 거쳐 2000년 이후에는 연금수급가능연령과 실질은퇴연령의 변화가 조사대상국 모두에서 감지됨. 독일은 1990년대 이후 꾸준히 실질은퇴연령이 증가하는 모습을 보이고 있고, 미국과 프랑스의 실질은퇴연령은 1990년대 중후반부터 다시 서서히 상승하기 시작함.
- 일본은 1980년대 중반 이후 인구고령화와 경기침체를 겪어 오면서

## 16 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

다른 조사대상국과는 다른 모습을 보임. 남성의 실질은퇴연령은 감소추세를 보이거나 여성은 오히려 조금씩 상승하는 추세를 보임. 이에 따라 여성의 연금수급가능연령이 2000년 이후 증가하기 시작함.

- <표 1>은 2015년 기준 조사대상국의 성별 노령연금 수급연령과 향후 조정 계획을 보여 줌.

<요약 표 1> 조사대상국의 노령연금 수급연령 및 향후 인상 계획

국 가	노령연금 수급연령 (2015)		향후 인상 계획	
	남성	여성	남성	여성
독일	63세 3개월	63세 3개월	67(2031년)	
프랑스	65세	65세	67(2023년)	
일본	후생연금	61세	60세	65(2025년) / 65(2030년)
	기초연금	65세	63세	- / 65(2018년)
미국	66세		67(2027)	

자료: 핀란드 연금센터 (Finnish Center for Pensions, [www.etk.fi](http://www.etk.fi))

### 나. 정년제(Age legislation)의 변천

- 1960년대 이후 각국이 어떻게 정년제를 변화시켜왔고 그 변화의 요인이 무엇인가에 대해 논하고자 함.
  - 독일은 정년연령과 노령연금 수급연령과의 괴리가 가장 적은 국가로써 노동시장과 연금제도 간의 연계성이 긴밀함.
  - 이는 실질은퇴연령에 노령연금 수급연령을 연동시키려는 연금정책의 영향으로 풀이됨. 왜냐하면 독일은 이미 1972년 연금개혁에서 급여의 삭감 없이 연금수령이 가능한 남성의 “연금수급가능연령”을 63세로 정함.

- <그림 1>에서 보듯이 독일의 실질은퇴연령은 비록 1990년대 이후 추세를 보여주나, 63세 전후에서 거의 변화가 없는 것을 알 수 있음.
- 일본은 정년을 60세에서 65세로 다시 인상하는 조치를 취하기까지 불과 5년밖에 걸리지 않았음. 일본의 인구고령화 속도가 주된 원인임. 인구고령화 속도가 일본보다 빠른 우리나라도 유사한 경험을 할 가능성이 있음.
- 프랑스는 독일에 비해 상대적으로 정년연령의 변화가 컸던 국가인데, 정년제의 변화 이유가 비교적 분명한 특징을 지님.
- 1980년대 초반의 60세 정년은 청년실업 해소를 위해, 1990년대 후반 이후는 인구고령화에 대비한 노동의 수급 안정과 연금제도의 지속가능성을 위해 정년연령을 변화시켰음.
- 아직까지도 조기에퇴 문화가 프랑스 근로자들에게 자리 잡고 있어 정년연령의 변화는 사회적으로나 정치적인 이슈로 등장할 가능성이 높음.
- 우리나라도 청년실업에 대한 사회적 관심이 높아지는 가운데, 인구고령화에 대응한 노동시장에서의 임금체계 변화를 성공적으로 정착시켜야 하는 상황임. 따라서 프랑스처럼 정년연령을 선불리 낮추는 정책은 지양해야 할 것으로 판단됨.
- 우리나라가 미국처럼 정년제가 의미 없는 사회가 될지는 알 수 없음. 그러나 미국에서 정년제가 폐지된 주된 이유는 정년연령이 오히려 강제퇴직을 정당화하는 제도로써 인식되었기 때문이라고 할 수 있음. 지금까지 우리나라도 정년제가 강제퇴직 또는 권고퇴직 등을 정당화하는 수단으로 인식되어 왔던 건 사실임.
- 정년 60세 의무화 이후 노동의 수급, 근로자들의 은퇴에 대한 인식과 은퇴행위의 변화를 면밀히 관찰하고 분석할 필요가 있음.

## 18 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

### □ 정년제(Age legislation)와 중고령자 고용 및 연금정책의 변화

#### ○ 독일

##### 1) 노동시장 정책

- 2000년 이후 독일의 고용정책 방향은 인구고령화에 따른 중고령자의 노동공급을 능동적으로 대처하기 위한 제도적 기반을 마련하는 것이었음.
- 2002~2005년 사이 일련의 노동시장 정책 변화와 고용 관련법의 개정은 크게 7가지 분야로 나눌 수 있는데 그중에서 실질은퇴연령에 영향을 줄 수 있는 정책을 중심으로 논의함.
- 첫째, 실업급여의 축소 및 사회복지 급여 수급요건의 강화임. 즉 실업자들의 적극적인 구직활동을 유도하기 위해 실업급여 지급기간을 3년에서 2년으로 축소하였고, 적어도 마지막 12개월은 실업급여 청구에 대한 정당한 사유를 제출하도록 하였음(Arbeitslosengeld).
- 아울러, 고령자들의 실업급여 수급기간을 최고 32개월에서 24개월로 축소하였고 그 연령을 45세에서 50세로 상향조정 하였음.
- 둘째, 실업수당과 사회수당의 통합임. 실업수당(unemployment assistance; Arbeitslosenhilfe)은 실업급여의 지급기간이 종료된 후 소득조사를 통해 지급되는 사회복지제도임.
- 그러나 Hartz 개혁에서 이 제도가 폐지되고, 대신에 청년과 중년층 실업자에게 그들의 생활수준을 고려하여 최대 12개월의 대체급여를 지급하도록 하였음.

##### 2) 연금정책의 변화과정

- 노령연금 수급연령과 관련하여서는 1972년 개혁을 통해 수급연령이

변경되었음. 정년연령이 65세인 상태에서 가입기간이 35년 이상인 경우, 급여의 감액 없이 연금을 조기에 받을 수 있는 연령을 63세(남성)로 낮춘 것임.

- 그 이후 1992년에 다시 보다 광범위한 개혁을 단행함. 당시 연금재정은 지출대비 보험료 수입이 많았던 시기여서 큰 문제가 있었던 것은 아니었음. 이 때 개혁의 원인이 되었던 상황은 크게 다섯 가지로 분류됨; (1) 2000년 이후에는 연금수급자 대비 보험료 납부자 비율이 더욱 악화될 것이라는 점, (2) 실질은퇴연령이 낮았던 점, (3) 기대수명이 증가하고 있었던 점, (4) 고용관행이 변화하기 시작하였다는 점, (5) 출산율이 낮았던 점임.
- 기대수명 증가에 대한 대응책으로 노령연금 수급연령을 인상함. 남성(여성)은 2000년부터 2001(2006)년까지 단계적으로 63(60)세에서 65세로 인상
- 2000년 이후 연금개혁은 노동시장의 변화에 보다 밀접한 관련을 맺기 시작함. 왜냐하면, 인구고령화가 연금재정에 미치는 영향이 보다 분명해 지면서 장년층 이상 근로자들에 대한 근로활동을 장려해야 하는 상황에 직면하였기 때문임.

## ○ 프랑스

### 1) 노동시장 정책

- 프랑스는 지난 30년 동안 청년실업 문제를 해결하기 위한 노동시장 정책으로써 정년연령에 대한 변화를 모색해 왔음.
- 예를 들어, 1980년대 높은 청년실업 문제를 해결하기 위해 정년을 65세에서 60세로 앞당기는 정책을 시행했으나 정책적 효과를 보지 못하였음.

## 20 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

- 더군다나 2000년대 들어서는 청년실업 문제뿐만 아니라 인구고령화라는 탓에 길러 연금제도의 장기지속성 문제를 해결해야 하는 이중고를 겪게 됨.
- 그리하여 정년연령을 다시 62세로 연장함. 그러나 2008~2009년 세계 금융위기를 겪으면서 다시 정년연령을 변경하게 이룸.
- 프랑스 정부는 2003년부터 정책방향을 수정하려는 시도를 함(Guillemard, 2003). 즉 법정퇴직연령(legal or statutory retirement age)을 연장하거나 노령연금을 수급하기 위한 최소가입기간을 늘리는 것임.
- 결과적으로는 정책 간 상호연계성의 부족, 노조나 사용자 그룹에서의 정책수용 의지 부족 등으로 큰 효과를 보지 못하였음.

### 2) 연금정책의 변화과정

- 조기은퇴 장려정책의 제한과 관련된 연금개혁의 방향은 크게 두 가지 측면에서 이루어 졌음.
- 하나는 법정퇴직연령의 변동이며, 다른 하나는 완전노령연금 수급을 위한 가입기간의 조정이었음.
- 법정퇴직연령은 1982년에 큰 변화를 겪게 됨. 당시 미테랑 대통령이 이끄는 정부는 높은 실업률, 특히 높은 청년 실업률에 대한 해결책의 하나로써 노령연금 수급을 위한 최소가입기간(37.5년, 150쿼터)을 충족한 가입자의 노령연금 수급연령을 65세에서 60세로 낮췄음.
- 2010년 개혁의 주된 목적은 민간과 공공부문 근로자들의 법정퇴직연령을 높이는 것이었음. 주된 개혁내용은 법정퇴직연령을 60세에서 점진적으로 2017년까지 62세로 올리는 것임.

- 2014년 개혁에서는 2010년 개혁의 문제점을 보완하고자 이루어진 부분이 많았음. 예를 들어, 근로활동 기간이 긴 근로자에게 60세에 퇴직할 수 있는 가능성을 열어 둔 것임.
- 따라서 2010년 개혁에서 노령연금을 받을 수 있는 가입기간을 충족할 정도로 장기간 근로활동을 한 근로자에게 67세(2023년) 이전에 연금을 받을 수 있는 기회가 주어진 셈임.

## ○ 일본

### 1) 노동시장 정책

- 일본은 1999년 “고령자고용안정법”을 통해 2006년부터 2013년까지 단계적으로 정년을 65세까지 연장함. 법 개정 이후, 60~64세 근로자의 고용률이 증가하는 것으로 나타났음. 고용형태는 대부분 “재고용 형태”로 이루어졌음.

### 2) 연금정책의 변화과정

- 일본은 독일과 프랑스처럼 정년제를 유지하고 있지만, 정년연령과 노령연금 수급연령이 사회적 통념상 동일 시 되지 않았음.
- 1999년 “고령자고용안정법”을 통해 정년이 단계적으로 2013년까지 65세로 연장된 반면, 공적연금제도에서 노령연금 수급연령이 65세로 인상된 것은 1994년 연금개혁을 통해 이루어 졌음.
- 2004년 개혁: 1994년 개혁에서는 국민연금의 노령연금 수급연령이 상향조정되었으나 2004년 개혁에서는 후생연금보험 보수비례부분의 노령연금 수급연령이 상향조정되었음
- 남성은 2013년부터 2025년까지 60세에서 65세로 조정되고, 여성은

## 22 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

2013년부터 2030년까지 60세에서 65세로 조정됨.

- 일본의 정년연장은 연금정책의 변화에도 영향을 받은 것으로 판단할 수 있음. 연금개혁을 통해 노령연금 수급연령의 조정이 이루어진 후 정년연령과 관계된 노동 관계법이 5년 후에 개정된 것임.

### ○ 미국

#### 1) 노동시장 정책

- 미국의 정년제 변화가 중·고령자의 고용에 큰 영향을 미치지 않았음. 정년제가 제정된 1967년, 개정된 1978년, 폐지된 1986년 시기에 중·고령자의 고용의 큰 변화를 찾기 어려웠으며, 오히려 경제상황 등이 큰 영향을 끼친 것으로 판단됨.
- 정년제 보다는 오히려 40세 이상의 고령자를 고용할 때 정부의 보조금 지원정책이 상당히 효과적이라는 지적이 있음(유각근, 2011).

#### 2) 정년제와 연금정책의 변화과정

- 미국의 공적연금은 1935년 사회보장법의 제정으로 퇴직근로자 노령 연금이 도입된 이후 여러 차례의 개혁이 있었음.
- 1983년 대규모의 사회보장법 개혁이 이루어졌는데, 1980년대 초반 예상보다 높은 물가 상승과 낮은 임금 상승으로 인해 단기적인 재정 위기가 발생하였음.
- 재정안정화를 위해 고소득 노령연금 수급자의 연금급여 일부에 소득세를 부과하였고, 노령연금 수급연령을 65세에서 67세로 상향조정하였음. 또한 보험료율도 단계적으로 상향조정하였고, 한시적으로 국고를 투입 하기도 하였음.

## □ 소결

- 첫째, 조사대상국 중 정년제를 유지하는 국가, 즉 정년연령을 규정하고 있는 국가는 독일, 프랑스, 일본이며, 미국은 정년제를 폐지하였음.
  - 조사대상국 중 정년제를 유지하고 있는 국가 중 독일과 프랑스는 정년 연령, 실질은퇴연령, 그리고 노령연금 수급연령 간의 연계성이 밀접한 국가이며, 일본은 연계성이 강화되고 있음. 반면 미국은 세 연령 간의 연계성이 약한 국가임.
- 둘째, 인구고령화에 따른 공적연금제도의 지속가능성에 관심을 가진 시점은 각 국가가 처한 인구고령화 속도, 연금재정 상태, 사회 및 경제적 여건, 정치상황 등에 따라 차이가 존재함.
  - 노령연금 수급연령의 변화와 관련하여서는 독일은 1992년과 2007년, 프랑스는 2003년, 2010년, 일본은 1994년, 2004년에 중요한 제도 변화가 있었음.
  - 미국은 다른 국가들에 비해 상황이 달랐음. 노령연금 수급연령을 올린 것은 인구고령화의 문제라기 보단 경제상황에 의해 이미 1980년대 초 OASDI 재정에 심각한 위기가 발생하였기 때문임.
  - 미국의 경우, 공적연금제도의 재정안정성 문제가 인구고령화뿐만 아니라 다른 내·외부적 요인(특히, 경제적 요인)에 의해서도 발생할 수 있다는 점임. 거대 기금을 운용하고 있는 우리나라 국민연금은 이를 유념할 필요가 있음.
- 셋째, 1990년대 이전에는 미국처럼 프랑스도 인구고령화 문제 보다는 사회·경제적 사정에 의해 정년연령 또는 노령연금 수급연령이 변화되어 왔음.
  - 프랑스는 1983년 청년실업 문제를 해소하기 위해 정년연령을 65세에서 60세로 내렸음. 미국은 1983년 경제적 상황 때문에 노령연금

## 24 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

수급연령을 조정하였음.

- 넷째, 정년연령과 노령연금 수급연령의 변화를 일으키는 요인은 노동 시장 주도적인지 아니면 연금정책 주도적인지는 분명하지 않다는 점임.
  - 미국과 일본은 연금정책에서의 노령연금 수급연령 변화에 이어 노동 시장에서의 정년연령이 변한 경우임. 일본은 1994년 공적연금개혁 이후 1999년에 정년연령이 조정되었고, 미국은 1983년 사회보장 제도 개혁 이후 1986년 정년제가 폐지되었음.
  - 반면, 독일이나 프랑스는 노동시장에서의 변화에 이은 연금제도 변화의 흐름에 가깝거나 동시에 이루어진다고 볼 수 있음.
  - 독일의 경우, 정년연령과 노령연금 수급연령이 거의 동일하게 인식 되기 때문임. 1973~2006년까지 독일에서의 정년연령과 노령연금 수급연령의 변화가 한 예라고 할 수 있음.

## V. 우리나라 국민연금제도와 노동시장 정책에 주는 시사점

### □ 정년변화와 국민연금제도

#### ○ 국민연금 의무가입 연령의 조정 필요성

- 국민연금 의무가입 연령의 상향조정에 대해서 언급하는 것은 장기적인 관점에서 고려할 사항
- 다만, 출산율 같은 인구고령화 등의 인구사회학적 변수들이 일정한 추세를 갖기 시작하면 그 추세를 반대 방향으로 돌리기 위해서는 장시간의 시간이 소요됨. 따라서 국민연금기금이 소진되는 시점 2060년 이전에 연금제도의 장기 지속성을 고려한 연금제도의 개선은 불가피할 것임.
- 공적연금의 가입연령의 변화는 유럽이나 북미권 국가에서는 이미 시작되었다고 할 수 있음. 즉 연금개시연령이 올라가면서 보험료를 납부하는 연령도 자연스럽게 상승한 것임.
- 물론 가입연령이 자연스럽게 조정되는 것은 노동시장에서 근로자들이 해당 연령까지 근로활동이 가능하다는 점을 전제로 함.
- 좀 더 엄밀히 말하면, 노령연금 수급연령 이후에도 소득활동을 지속할 경우에는 특정요건을 충족한 자를 제외하곤 급여의 감액 없이 연금도 수령하고 소득활동에 따른 연금보험료도 납부하도록 하는 것임.
- 추가적으로 납부한 보험료에 대해서는 소득활동을 완전히 중단한 시점을 기준으로 연금액을 재산정하여 지급하도록 함.

## 26 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

### ○ 국민연금 급여제도 개선의 필요성

#### 1) 근로활동과 연금수급의 병행

- 노령연금 수급연령 이후에도 근로활동을 할 경우, 연금수급과 보험료 납부를 병행한다는 점에서 가입제도 개선에서 언급한 내용과 관련됨.
- 또한 근로활동과 연금수급의 병행은 후에 언급될 “점진적 은퇴제도 (A phased retirement program; progressive retirement scheme)”와 노후소득을 확보하기 위한 방편으로써 그 관련성이 있음.
- 현재 우리나라 국민연금도 근본적으로는 노령연금 수급연령 이후에도 근로활동을 제한하지 않고 있으나, 특정 소득이상(“소득이 있는 업무”)인 노령연금 수급권자에 급여를 삭감하는 것은 근로활동을 장려하기 보다는 연금의 재정안정성을 중요시한 측면이 있음.
- 즉 은퇴이후에도 경제적 여력이 있고 해당 연령까지 근로활동을 한다는 의미는 직업 안정성이 높을 가능성이 있다는 전제로 연금급여를 제한한 측면이 있기 때문임.
- 이는 근로활동을 장려하려는 목적을 지닌 급여제도는 아님. 그렇지만 우리나라 고령자가 근로하는 일반적인 이유는 소득수준이 낮거나 노후준비 부족 등으로 소득활동을 하지 않으면 안 되기 때문임.
- 따라서 최근 일부 국가들이 노령연금 수급연령이후 소득활동을 장려하기 위해 가능한 한 소득과 연금급여를 연계하는 방식으로 고용 및 연금정책을 개선하고 있는 점을 고려해야 함. 정년 60세가 의무화되고 고령근로를 장려해야 하는 우리나라로써는 국민연금 노령연금의 급여제도를 근로활동 친화적으로 개선할 필요가 있음.

## 2) 국민연금 노령연금 급여지급 방식의 개선

- 낮은 출산율로 인해 인구고령화가 급격히 진행되는 우리나라는 임금이나 고용체계에 상관없이 가능한 한 소득활동을 장려해야 하는 상황임. 연금제도로 인해 근로유인이 감소한다거나 소득활동을 중단한다면 국민경제 측면에서는 결코 바람직하지 않음. 따라서 소득활동시 지급률에 대해서는 개선의 여지가 있음.
- 조사대상국과 비교하였을 때, 노령연금 수급연령 이후 프랑스나 독일은 근로활동에 따른 연금지급에 제한이 없음. 다만, 프랑스는 부분연금인 경우 지급제한을 두고 있음.
- 프랑스는 노령연금 수급연령이후 소득활동으로 인한 소득수준이 일정수준을 넘어설 경우에는 근로시간에 따라 노령연금 급여액의 30~70%가 지급됨. 또한 합산소득(연금+소득)이 은퇴직전 소득을 넘지 않도록 하고 있음.
- 일본의 경우도 합산소득(연금+소득)에 따라, 소득활동에 따른 소득수준의 제한을 두고 있음.
- 우리나라의 경우 60세 이후 소득활동자의 대부분은 급여감액을 적용받게 될 가능성이 높음. 과거 이 제도의 근본 취지는 소득활동자와 비활동자 간의 급여 형평성을 고려한 동시에 재정 안정성을 도모하고자 한 것임. 현재 고령자의 근로유인을 강화해야 하는 시대적 상황에 비추어 보면 제도가 다소 역행적인 역할을 하고 있다고 할 수 있음.
- 우리나라 국민연금 최소지급률을 50%에서 향상 조정할 수 있을 것임. 이럴 경우, 소득활동에 따른 급여감액에 대한 근로의욕 저하 가능성을 다소 약화시키는데 도움을 줄 수 있음.
- 비록 지급률의 조정은 국민연금 재정안정성을 저해할 수 있으나 소득

## 28 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

활동 중에도 보험료 납부를 전제할 경우 국민연금기금의 고갈시점에 큰 영향을 주진 않을 것임.

### 3) 노령연금 수급연령 이후 소득활동에 대한 인센티브

- 지급률을 조정하는 것 외에 기존의 제도를 유지한 채 노령연금 수급연령 이후 근로활동을 장려한다는 취지에서 일종의 인센티브를 제공하는 것임.
- 캐나다 CPP의 Post-Retirement Benefits(PRB)와 유사한 형태의 급여제도 도입을 검토할 수 있음.
- 캐나다 CPP/QPP에서 PRB 제도의 근본취지는 노령연금 수급연령 이후의 근로활동을 장려하고 그에 대한 일종의 보상을 제공하는 것임.
- 이는 CPP 급여를 받는 중에도 근로활동을 한다고 해서 CPP급여를 감액하는 것이 아니라 근로기간 중 보험료 납부를 통해 추가적인 연금혜택을 제공함으로써 노후소득을 증대시키는 데 도움을 주는 것임.

## □ 점진적 은퇴제도와 국민연금

### ○ 점진적 은퇴제도 도입과 정년의 추가연장에 대한 논의

- 우리나라의 경우, 점진적 은퇴제도 도입과 그에 따른 부분연금을 지급하는 것이 현재 정년연장과 임금피크제 적용에 따른 퇴직연금의 수급과 국민연금의 조기수급과 어떠한 차이가 있는지를 검토할 필요가 있음.

- 그래야 우리나라에서에서 점진적 은퇴제도 도입의 당위성내지는 효용성을 논의할 수 있을 것임.
- 연금갭의 발생 가능성은 퇴직연금의 가입 여부와 퇴직연금의 수급시기 및 수급기간에 따라 달라짐. 만약 퇴직연금 가입이 부진하거나 낮은 수준이 지속된다고 한다면 점진적 은퇴제도의 도입은 어렵다고 할 수 있음.
- 왜냐하면 점진적 은퇴제도의 해외사례에서도 나타나듯이 점진적 은퇴기간 중에 부분연금의 지급은 퇴직연금에서 제공하는 것이 일반적이기 때문임.
- 점진적 은퇴제도가 성공적으로 안착하기 위해서는 적어도 다음 세가지 조건이 충족되어야 함.
- 첫째, 정부는 사용자와 근로자 사이에 점진적 은퇴제도가 정착될 수 있도록 제도적 뒷받침을 하는 역할에 충실해야 함.
- 예를 들어, 정부는 점진적 은퇴제도에 대한 기본지침을 산업의 특성이나 사업장의 규모, 근로의 성격을 고려할 때 사용자(또는 사용자단체)나 근로자(또는 노동조합)가 자율적으로 제도를 설계하도록 하되, 어느 한 쪽에 일방적으로 유리한 제도가 설계되는 것을 방지할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것임.
- 아울러 독일처럼 “Block” model같은 점진적 은퇴제도의 기본취지인 고령근로자의 근로활동 유인 및 청년층 고용 활성화, 그리고 정부의 사회복지비용 부담 완화 등을 달성하는 데 저해할 수 있는 변칙적인 점진적 은퇴제도가 만연되는 것을 방지하기 위한 관리감독체계를 갖춰야 함.
- 둘째, 점진적 은퇴제도에서 부분연금은 퇴직연금제도에서 제공하는 것이 전제되어야 하며, 점진적 은퇴제도를 선택한 근로자와 사용자

### 30 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

- 에게 세제혜택을 제공함으로써 제도 정착 및 활성화를 도모해야 함.
- 미국처럼 세법이 사용자로 하여금 점진적 은퇴제도 운영을 가로 막는 요소로 작용할 수 있기 때문임.
  - 셋째, 근로자로 하여금 경제 및 금융지식, 노후설계에 대한 기본적인 개념을 제도적으로 습득할 수 있도록 하는 것이 점진적 은퇴제도의 안정적인 정착에 중요한 요소로 작용함.
  - 그러기 때문에 관련 지식에 대한 공공재 성격의 교육이 중요함. 미국의 경우, 근로자가 점진적 은퇴로 인해 영향을 받게 되는 사항-근로시간 감축에 따른 건강보험 혜택의 축소내지는 중단 여부, 다른 퇴직연금 구좌에 미치는 영향-등에 사용자와의 정보 비대칭이 심한 것으로 나타나고 있음.

## Ⅵ. 결 론

- 본 연구의 목적은 인구고령화에 대비해 이미 고용정책과 공적연금제도 등을 변화시켜 왔고, 이에 따른 사회 및 경제에 미치는 영향을 경험한 국가들의 고용정책 및 공적연금제도 변화과정을 연구하는 것임. 아울러 향후 유사한 경험을 겪게 될 우리나라에 정책적 시사점을 제공하는 것임.
- 이를 위해 정년제를 운영하는 국가인 독일, 프랑스, 그리고 일본의 사례와 정년제를 폐지한 국가인 미국을 대상으로 정년연령의 변화와 그에 따른 고용정책이나 공적연금제도의 변화과정을 분석하였음. 이에 대한 분석결과를 아래와 같이 정리할 수 있음.
- 독일은 정년연령과 노령연금 수급연령과의 괴리가 가장 적은 국가로써 노동시장과 연금제도 간의 연계성이 긴밀함.
- 우리나라는 실질적으로 은퇴하는 시기와 국민연금을 받는 시기와의 차이가 제도적인 기반에서 발생한다는 점에서 이를 해소하기 위한 노동정책과 연금제도 간의 연계성을 강화할 필요성이 있음.
- 일본은 정년을 60세에서 65세로 다시 인상하는 조치를 취하기까지 불과 5년밖에 걸리지 않았음. 인구고령화 속도가 일본보다 빠른 우리나라도 유사한 경험을 할 가능성이 있음.
- 따라서 추가적인 정년연장에 대비하여 고용 및 임금체계, 그리고 공사적연금제도 개선에 대한 일본의 경험을 교훈삼아 보다 실효성 있는 노동 및 공사적연금제도 개선이 이루어지도록 해야 함.
- 본 연구가 제시한 정책적 시사점으로써 단기적으로 국민연금 급여제도의 개선을 제시하였음.

## 32 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

- 소득활동과 연금수급의 병행에 있어 근로유인적 요소를 강화하는 측면에서 소득활동 시 연금액이 감액되는 지급률을 높일 것을 제안하였음.
- 또는 소득활동 시에도 연금보험료 납부가 가능하도록 하고 보험료 납부에 대한 인센티브를 제공하여 고령근로 활성화에 도움을 줄 필요가 있음.
- 제도의 적합성과 운영상의 편의를 위해 장기적으로는 가입연령의 상향조정도 고려해야 할 것임.
- 마지막으로 현재 국민연금제도의 노령연금 수급연령 인상계획과 퇴직연금제도 상 연금갭 발생 가능성을 언급하면서 해외사례를 통해 “점진적 은퇴” 제도 도입의 필요성과 가능성에 대해 분석하였음.
- 해외사례를 볼 때, 실효성 있는 제도가 되기 위한 정부의 역할정립과 제도 내·외적 여건이 충분히 충족된다면, 퇴직연금제도를 통한 점진적 은퇴제도 도입을 검토할 수 있을 것임.
- 본 연구는 역사적 기술관점에서 정년제 변화에 따른 고용정책과 공적연금제도 변화 과정을 고찰하였음. 정년연령이나 노령연금 수급연령의 변화가 각 정책에 미치는 실질적인 영향력에 대한 정량적인 분석을 하지 않았음.
- 실증적인 연구를 통해 보다 통찰력 있는 정책적 시사점을 제공하는 것이 본 연구가 남긴 과제임.

# I. 서 론

## 1. 연구 배경과 목적

우리나라는 2016~2017년에 걸쳐 근로자의 정년을 60세로 의무화할 예정이다. 이에 따라 국민연금제도의 정년연장 효과에 대한 분석이 이루어지고 있으며, 향후 추가적인 연구가 활발히 진행될 것으로 보인다. 그러나 우리나라와는 달리 이미 인구고령화의 문제를 경험하고 있는 일본, 프랑스, 그리고 독일은 오래전부터 정년연장을 법제화하였으며, 영국과 미국은 정년제를 아예 폐지하였다. 이러한 과정 속에서 해당 국가들은 공적연금제도를 개선해 왔다. 즉 인구구조 변화에 따른 노동시장의 대응, 그리고 그것이 공적연금제도 개선에 직간접적인 영향을 미쳐왔다고 할 수 있다. 우리나라도 가까운 장래에 인구고령화를 본격적으로 경험하게 되고, 그에 따른 노동시장의 변화와 연금제도 간의 밀접한 연관성을 가지게 될 것이다. 그 연관성의 시작이 2017년 전 사업장으로서의 정년 60세 의무화일 것이다. 이로 인해 노동시장에서는 임금피크제 도입 등 임금체계의 변화를 수반할 가능성이 높다. 또한 중고령자의 노동수요와 공급, 그리고 청년들의 고용수준에도 변화가 예상된다.

그렇다면 이미 유사한 상황을 경험한 국가들의 정년제와 관련된 노동시장 및 공사적연금제도의 변화과정을 연구하는 것은 최근 정년연장에 따른 향후 우리나라 공사적연금제도 개선에 유용한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 이를 위해 본 연구는 먼저 “정년연령(Mandatory or Statutory retirement age)”, “실질퇴직연령”, “실질은퇴연령”, “연금수급가능연령(pensionable age)”, 그리고 “노령연금 수급개시연령(Normal retirement age)”의 개념을 좀 더 명확히 정의할 것이다. 왜냐하면, 정년과

## 34 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

관련하여 경제개발협력기구(Organization of Economic and Development; OECD)에서 사용하는 용어에 대한 정확한 이해가 선행되어야 본 연구에서 언급되는 내용을 쉽게 설명할 수 있기 때문이다.

예를 들어, 유럽에서는 “정년연령”의 기본개념은 근로자가 한 사업장에서 근로활동을 적어도 특정시점까지 할 수 있도록 법제화된 연령이라는 데는 큰 이의가 없다. 그러나 미국에서는 해당 개념이 과거 특정연령에 도달하면, 사용자가 근로자를 강제적으로 퇴직시킬 수 있는 연령으로 인식되기도 하였다. 또는 “연금수급가능연령”이나 “노령연금 수급연령”은 사회보험형식의 연금제도를 운영하는 국가에서는 연금을 수급하기 위한 가입기간이나 연령조건에 따라 두 개념이 동일 시 하거나 달리 해석되는 경우가 있다. 이러한 과정 속에서 관련 용어의 해석이 확대되거나 불분명해 지기도 한다. 이에 대해 본 연구는 위와 같은 용어들을 재해석하기 보다는 적어도 본 연구에서 언급되는 비교대상 국가들이나 국제기구(특히, OECD)가 사용하는 용어의 개념을 보다 명확히 정리하여 본 연구에 논의되는 내용들이 연구의 주된 목적과 부합되도록 한다.

이를 기초로 정년제, 고용 및 임금체계의 변화, 그리고 연금제도 변화과정 간의 연관성을 검토한다. 이를 토대로 정년 60세 의무화를 앞둔 우리나라 국민연금 및 퇴직연금제도 개선에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

## 2. 연구내용

본 연구는 크게 세 가지 측면에서 접근한다. 기본적으로 정량적인 분석보다는 역사적인 관점에서 세 변수들의 변화과정을 기술하고 조사대상국 간 공통점과 특이점을 구분하여 세 변수 간 연관성을 좀 더 객관적으로 파악할 수 있도록 한다.

이를 위해 먼저 노동시장 및 공적연금제도에 변화를 가져온 인구구조의 변화를 살펴본다. 조사대상국과 우리나라의 성별 연령별 인구분포의 추이, 인구고령화와 관련된 인구지표들의 추이 등을 살펴본다. 아울러 인구 및 노인부양비 전망을 통해 각 조사대상국의 인구고령화 진행정도를 파악한다. 이러한 정보를 통해 해당 국가들의 정년제, 노동시장, 그리고 공적연금제도 변화과정에 미칠 영향력을 가늠해 본다.

다음은 우리나라 정년제의 변화과정과 노동시장 현황, 그리고 국민연금을 중심으로 공적연금제도 변화과정을 살펴본다. 특히 정년 60세 의무화는 처음 적용되는 제도이므로 이 제도가 법제화된 과정에 나타난 이슈와 구체적인 내용들을 검토한다. 아울러 다른 국가들이 이미 경험한 정년제 변화과정과 공적연금의 변화과정을 보기 위해 주요 개혁내용 등을 검토한다.

위와 같은 내용을 독일, 미국, 일본, 프랑스 사례에서도 조사한다. 미국의 경우 정년제를 폐지하였는데 폐지하게 된 사회 및 경제적 상황과 정치권의 논의과정을 살펴본다. 이를 토대로 근로활동의 연령차별적 요소 폐지관점에서 우리나라에서의 적용 가능성을 점검한다. 한편, 독일, 프랑스, 그리고 일본은 법정 정년제를 유지하고 있는데, 예를 들어, 프랑스가 정년제를 유지하고 있는 이유가 무엇인지, 그리고 정년제가 프랑스 노동시장에 의미하는 바가 무엇인지를 고찰한다.

위와 같은 분석과 고찰을 통해 향후 우리나라가 지향해야 할 공적연금제도의 정책적 방향내지는 시사점을 도출한다.



## Ⅱ. 정년제에 관한 이론적 근거 및 논의<sup>1)</sup>

### 1. 정년제 운영의 논리

기업이 정년제를 운용하는 이론적 근거는 다양하다. 가장 잘 알려진 것은 Lezear(1979)의 강제퇴직제도 운영논리이다. 경험과 숙련도가 높은 장기근속자들이 중요한 인적자원임에도 불구하고 일정 연령이 되면 퇴직을 권고하는 것이 기업들의 일반적인 행태이다. 근로자의 노동 공급과 사용자의 노동 수요 결정에 관한 이론적 논의는 노동정책 및 근로유인적 공적연금제도의 변화를 이해하는 데 중요한 의미를 지닌다.

우리나라의 경우, 정년제의 역할은 정년까지 근로활동을 보장하기 보단 정년제(mandatory retirement)를 통해 정년이전에 퇴직을 유도하는 역할을 해 온 측면이 있다. 즉 정년제는 정년을 유도하기 위한 방편뿐만 아니라, 반대로 생산성이 높은 근로자의 장기근속을 유도하기 위해 연금제도 제공과 더불어 정년을 보장하는 형태로 운영된다는 점이다. 만약 초기 산업사회의 경우, 연령증가에 따른 노동력의 물리적인 한계가 뚜렷하였으므로 강제퇴직이나 정년제를 운용할 유인은 적었을 것이다. 그러나 의료기술의 발달, 사회의 고도화 및 산업화, 이로 인한 개인의 소비패턴 변화 등으로 개인은 더 많은 근로활동을 필요로 하게 되었다. 이는 사용자의 노동수요와 근로자의 노동공급에 있어 이해관계의 충돌을 발생시킨다. 따라서 생산성이 하락하기 시작하는 장년층 근로자에 대한 일종의 강제퇴직제도를 도입하게 되었고 정년연령은 주로 공적연금의 수급개시연령과 연계되어 설정되었다. 따라서 선진국에서의 정년제는 인간의 평균수명, 공적연금의 수급연령, 사용자와 근로자 간의 이해관계의 상호작용과 연계

---

1) 본 장은 방하남 외(2008)의 내용의 일부를 포함하고 있다.

## 38 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

된 사회·경제적 현상(socioeconomic phenomena)이라고 할 수 있다 (Gundersen and Pesando, 1980).

이러한 사회·경제적 현상에 대한 이론적 근거를 좀 더 미시적인-사용자와 근로자의 노동의 수요 및 공급 행위-차원에서 정리하고자 한다.<sup>2)</sup>

### 가. Lazear의 장기고용계약이론

Lazear(1979)는 사용자가 임금을 근로자의 한계생산물가치(Value of Marginal Product: VMP)과 일치하는 수준에서 결정할 것이라는 경제이론을 지지한다. 이러한 경제이론을 전제로 한다면, 사용자는 근로자의 VMP가 증가할수록 임금을 올리고 근로자의 VMP가 하락하기 시작할 때 자연스럽게 임금을 내리는 것이 합리적일 것이라고 주장한다. 그러나 현실적으로 사용자는 왜 근로자가 나이가 들면서 VMP하락 할 때 임금을 조정하기보다는 일정 수준의 연령에 이르렀을 때 고용관계 단절(정년 설정)을 통해 임금과 VMP의 차이가 발생하는 문제를 해결하려고 하는지에 대한 이론적 근거를 제시하고자 하였다.

우선 Lazear(1979)는 정년(mandatory retirement)은 다음과 같은 특성을 내포하고 있다고 보았다. 특정 시점( $T$ )에서 근로자가 일정한 임금( $\bar{W}$ )을 받는다고 할 때,  $T+\epsilon$ 시점에 사용자는 근로자를 임금( $\bar{W}$ )으로 지불할지라도 더 이상 고용을 하지 않게 된다는 특성을 지닌다고 보았다. 다시 말하면,  $T$ 시점에 사용자는 다른 근로자에게 그들의 VMP보다 더 많은 임금을 지불한다는 의미이기도 하다.

따라서 Lazear(1979)는 이 점이 사용자가 임금조정보다는 근로자와 고용관계를 단절하려는 필요조건이고 정년이 존재하는 근본이유라고 주장

---

2) 본 연구에서는 다양한 이론적 근거들 중에 논의의 편의를 위해 정년제 운영에 관한 경제학적 이론을 중심으로 언급한다.

한다. 그리고 그는 이러한 사용자의 행동(정년을 설정하는 행위)과 생애 근로 초기에 자신의 VMP보다 적은 임금을 받고 후에 더 많은 임금을 받는 임금계약을 체결하려는 근로자의 행위가 파레도 최적(Pareto Optimal)인 행위라는 것을 증명하고자 하였다.<sup>3)</sup>

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 다른 조건이 일정하다면 근로자는 생애근로기간 동안 자신의 임금이 VMP와 일치되도록 조정하거나 또는 각 시점별로 생애근로 초기 VMP의 현재가치(present value)보다 적은 임금을 현재가치를 받는 대신, 생애근로 후기 VMP의 현재가치보다 더 많은 임금을 현재가치를 받는 것과 무차별하고 가정한다. 마찬가지로 사용자도 동일한 논리로써 두 임금체계 간에 무차별하다고 가정한다. 그러나 만약 다른 조건이 현실적으로 일정하지 않다면, 사용자와 근로자는 생애근로기간 동안 근로자의 VMP를 증가시키는 쪽으로 고용계약을 체결할 유인이 생길 것이라고 예상한다. 즉 근로자의 VMP에 대한 보상-임금을 줄여서 자신의 VMP보다 적게 받고 나이가 들면서 임금을 많이 받는 고용계약을 통해 사용자는 근로자로 하여금 VMP를 높게 유지할 유인을 갖게 하고, 근로자도 이러한 고용계약을 선호하게 된다고 본 것이다.

만약 정년시점(T)이 연장될 경우 임금의 현재가치가 VMP의 현재가치를 초과하게 되어, T 시점에서 강제퇴직이 이루어진다는 것이다. 따라서 임금피크제와 같은 임금조정은 T 시점을 넘어 고용을 지속하더라도 초과임금의 지불을 제한한다. 이에 대해 정년제의 폐지나 연장에 반대하는 연구자들은 Lazear의 장기고용계약이론을 지탱하고 있는 지연보상체계와 정년제를 인위적으로 변경 또는 연장하거나 폐지할 경우, 기업들에게 지속적인 효율성 감소를 가져다줄 것이라고 주장한다(방하남 외, 2008).

3) 이를 다른 관점에서 설명하면, Lazear(1979)는 Feldstein(1976)이 제시한 증거, 즉 근로자는 사용자에게 생애기간 동안 자신의 근로를 제공하겠다는 의사를 사용자에게 표현함으로써 장기고용계약을 체결하고자 한다는 행위에 대한 설명을 자신의 가설을 증명하는 출발선으로 보았다.

## 40 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

한편, 현실적으로 직업의 이동률이 증가하고 성과와 보상간의 연계가 즉시적으로 이루어지는 성과급이나 연봉급체계가 근로에 대한 보편적인 보상체계라는 점을 고려할 때, Lazear의 장기고용계약이론에 대한 현실적 적합성에 의문을 제기하기도 한다. 예를 들어, 정년제를 실시하는 기업에서의 임금과 생산성의 차이가 정년제를 실시하지 않는 기업에 비해 크지 않다는 것이다(방하남 외, 2008).

Burkhauser and Quinn(1983)에 의하면 연령차별(age discrimination)을 금지하는 것 자체는 오히려 장기고용계약을 강화시키는 방향으로 작용하여 노동시장의 효율성을 증가시킬 수도 있다고 주장한다. 그렇지만, Gustman and Steinmeier(1986)는 실질적으로 정년 자체가 개인의 은퇴시점 선택에 있어서 결정적 역할을 하는 것은 아니라고 주장한다. 즉 연금의 제공 등을 통해 장기고용계약 및 개인의 은퇴시점을 선택할 수 있다고 본 것이다.<sup>4)</sup>

이는 프랑스와 같이 기업들이 정년 이전에 근로자들에게 다양한 인센티브를 제공하여 자발적 조기퇴직을 유도했다는 점과 미국처럼 연령차별금지법을 통한 정년제의 폐지가 기업과 근로자의 행위에 큰 영향을 미치지 않았다고 보는 것과 일맥상통한다(신동균, 2004). 또한 우리나라도 정년 이전에 명예퇴직의 형태로 여러 가지 금전적인 인센티브를 제공하면서 조기퇴직을 강요하고 있는 것이 현실상이라고 진단한다(신동균, 2004).

정년을 연장할 경우, 기업이 근로자에게 정년 이전 강제(또는 자발적) 퇴직을 유도하기 위해서는 추가보상을 해야 하고 그 비용이 크기 때문에 정년 이전에 퇴직을 유도하는 것이 상대적으로 감소할 수 있다. 그러나 계속고용을 통한 비용구조의 변화 없이는 실질적으로 기업들이 정년연장에 대한 구속력을 확보하기 매우 어렵다. 따라서 임금비용의 변화가 수반되지 않은 정년연장은 시장의 효율성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다.

4) 이 점에 대해 Lazear(1979)도 언급하였다.

따라서 새로운 형태의 임금체계 또는 비용구조를 사업자와 근로자 간 설정하지 않고서는 정년연장으로 인한 고용유발 효과를 크게 기대할 수 없을 것이다. 이런 점에서 2017년 이후 연령별 고용률의 변화를 추적하는 것은 매우 흥미로운 일이 될 것이다. 단기에 실질은퇴연령이 상승한다고 확신할 수 없으나 단체협약을 통해 임금피크제 도입이나 또는 새로운 임금체계로의 전환을 통해 근로자들의 실질은퇴연령은 높아질 것이다.

결론적으로 비자발적 조기퇴직이 빈번한 우리나라 노동시장 구조를 고려할 때, Lazear(1979)의 장기계약이론과 같이 미시적인 관점에서 기업의 경제적 효율을 강조한 고용정책에 의존할 수 없다는 논리도 존재한다. 다시 말하면, 경제 전체의 효율성을 증가시키는 차원에서 생산가능인구가 고령화되는 사실에 주목할 필요가 있으며, 이러한 사실(Fact)이 경제전체에 미치는 파장은 예측 가능하므로 장년층의 근로연장을 위한 제도적 변화가 필요하다는 주장이 설득력을 얻는다(방하남외 2008).

한편, 정년제를 사용자와 근로자 간의 임금결정 과정의 결과로 보는 관점 이외에 사용자의 인적자본 활용측면에서 정년제 존재이유를 설명하는 이론도 있다.<sup>5)</sup>

## 나. 정년제 운영과 인적자본의 효율적 활용

Levine(1988)은 기업이 경쟁적 노동시장구조 하에서 인적자본의 효율적 활용을 위해 정년제를 도입하였다고 주장한다. 즉 정년제를 통해 장기근속한 고임금자를 퇴직시킴으로써 상대적으로 임금수준이 낮은 저임금자의 인사적체 해소 또는 생산성 향상을 위한 인력대체를 가능케 한다고 주장한다. 젊은 근로자의 근로의욕을 고취시켜 생산성 향상에 기여한다고

5) 그 이외에 정년제의 존재 이유에 대한 다양한 가정과 이론들이 존재한다. 자세한 사항은 방하남 외(2008)를 참고한다.

## 42 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

본 것이다.<sup>6)</sup>

이러한 주장의 근거는 고령 근로자의 생산성이 젊은 근로자의 그것보다 낮는데 임금이 상대적으로 높은 경우, 사용자는 이를 기업의 이윤창출을 저해하는 요소라고 판단한다는 것이다. 따라서 사용자는 정년연령을 설정하여 일률적으로 고령인력의 적체를 해소할 유인을 갖게 된다는 것이다. 만약 정년제를 운용하지 않을 경우, 생산성을 고려한 적절한 평가시스템과 보상체계를 만들 수 있지만, 단체협약이라는 요소 때문에 임금체계를 기업의 경영상황에 맞게 변화시키는데 한계가 있다고 지적한다. 따라서 사용자는 정년제 운영을 통해 근로자와의 이견을 최소화하고자 한다. 더군다나 기술진보가 매우 빠르게 진행되는 상황에서 고령 근로자에 대한 재교육 비용을 지불하기 보다는 신기술에 대한 적응력이 상대적으로 뛰어난 젊은 근로자로 대체할 유인을 갖는다고 보았다.

그럼에도 불구하고 우리나라 기업들은 Lazear(1979)나 Levine(1988)의 주장처럼 효율적인 정년제 운용의 목적보다는 단순한 비용절감-즉 신규채용이나 상대적으로 생산성이 높은 근로자들의 보상수준을 높여 생산성을 극대화하여 이익을 창출하려는 것이 아닌-차원에서 정년제를 운용했다고 주장한다(조준모, 2004). 반면, 1990년대 프랑스에서의 자발적 조기퇴직 경향과 그럼에도 불구하고 청년실업이 만연한 현상에 대해서는 정년제 운영에 관한 기존의 주장과 일치하지 않는 것도 사실이다.

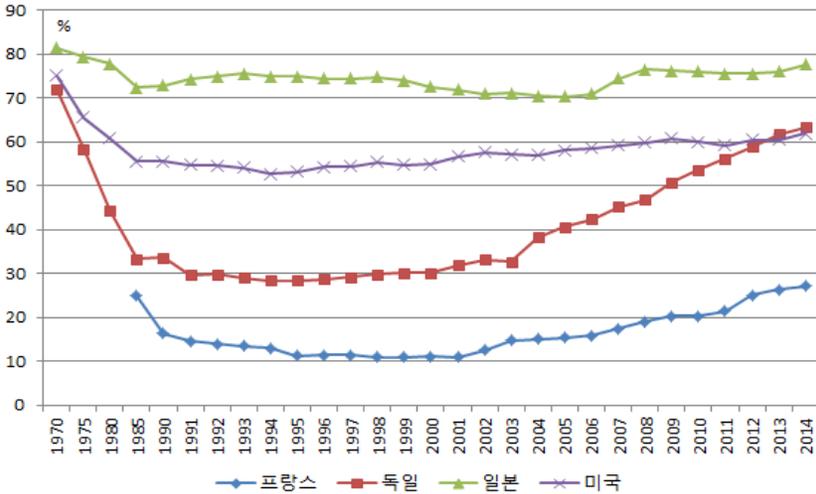
<그림 II-1>에서 보면, 조사대상국 고령자의 노동시장참여율의 장기적인 변화추이를 보여준다. 1970년 초 프랑스를 제외한 60~64세 남성의 노동시장참가율은 높은 편이었으며, 국가 간 차이가 크지 않았다. 그러나 1980년대 중반 이후부터는 국가 간에 차이가 존재하는 것을 알 수 있다. 일본과 미국은 유럽의 두 축인 프랑스와 독일에 비해 상대적으로 높은 노동시장참가율을 보이고 있다. 프랑스와 독일은 1980년대 중반부터 2000

6) 이는 Lazear(1979)의 이론적 설명과 동일하다.

년대 초반까지 낮은 노동시장참여율이 장기간 지속되었던 것을 알 수 있다. 프랑스는 추세적으로 볼 때, 2000년대 초반부터 노동시장참여율이 증가하기는 하였으나 전반적인 수준은 다른 비교국가들에 비해 현저히 낮다. 이는 후에 설명하겠지만 프랑스가 다른 유럽 국가들에 비해 조기퇴직 현상이 구조적이면서 관행적으로 이루어졌기 때문이다.

유럽 국가들 사이에 이러한 차이가 발생하게 된 데에는 은퇴경로로써 노령연금뿐만 아니라 장애연금, 실업급여, 그리고 조기퇴직연금 등의 제도적 요인들이 크게 작용한 것으로 보고 있다(방하남 외, 2008)

〈그림 II-1〉 조사대상국의 60~64세 남성의 노동시장참가율 추이



자료: OECD Statistics, OECD

## 2. 정년제와 연금제도

Burkhauser and Quinn(1983)는 임금과 한계생산물가치 간의 관계성을 중요 시 하여 생산성이 높은 근로자의 고용유지(job retention)나 장기근속을 유도하기 위해 연금을 제공하는 것이라고 주장한다. 즉 정년제가 존재하는 것은 기업이 근로자에게 제공하는 퇴직연금제도에 기인한다고 본 것이다. 일반적으로 기업은 숙련공이나 전문지식을 보유한 근로자의 장기근속을 유도하기 위해 퇴직연금을 제공한다는 것이다(Gustman et. al., 1994; Ippolito, 1997).

위와 같은 주장은 공사적연금이 발달한 유럽 사회에서 공적연금 수급연령은 개인의 은퇴결정에 간접적인 영향을 미친다는 점을 시사한다. 즉 공적연금제도와 정년연령이 연계된다.

이러한 관점에서 유럽 국가들에서의 정년연령은 연금수급을 받는 연령(노령연금 수급연령<sup>7)</sup>)과 동일 시 되는 것이다. 이에 대해 프랑스는 조기 퇴직 현상이 만연된 1980년 중반부터 1990년 말까지 법정퇴직연령, 노령연금 수급연령, 연금금액이 없는 완전노령연금 수급연령(“연금수급가능연령”) 등의 개념을 달리 사용하였지만, 대부분의 유럽국가와 북미권 국가들은 퇴직연령이 노령연금 수급연령과 동일하게 인식되었다. 유럽 국가들처럼 정년연령과 노령연금 수급연령이 동일 시 되고 안정된 고용이력을 가진 근로자들의 경우는 정년에 도달하는 시점 혹은 그 이전에 은퇴를 하려는 동기가 강화된다. 실제로 정년을 넘어서까지 임금근로를 지속하는 고령자의 비율은 낮다.

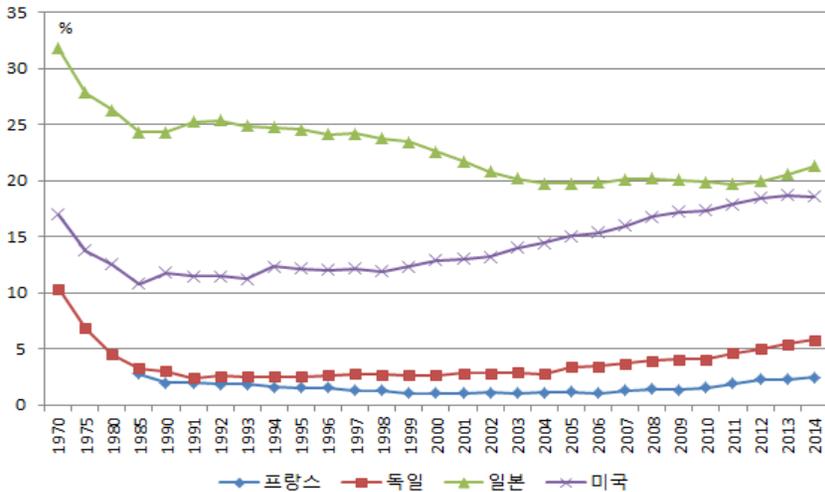
〈그림 II-2〉에서 보면, 65세 이상자의 노동시장참가율이 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 특히 독일과 프랑스는 일본과

7) “연금수급개시연령”과 동일한 개념이다. 본 연구에서는 용어 사용의 혼동을 방지하기 위해 “노령연금 수급연령”으로 통일하여 사용한다.

미국에 비해 현저히 낮은 수준의 노동시장참가율을 나타내는 것을 알 수 있다.

이에 따라 공적연금의 수급개시연령과 급여수준은 고령자의 노동공급에 영향을 미치는 주요 요인으로 보았고, 일반적으로 공사적연금의 노령연금 수급연령이 빠를수록, 그리고 급여수준이 관대할수록 고령자들의 경제활동참여율이 낮고, 조기퇴직확률이 높은 것으로 나타나고 있다(Anderson et al., 1997; Quinn et al., 1998).

〈그림 II-2〉 조사대상국의 65세 이상 노동시장참가율 추이



자료: OECD Statistics, OECD

개인들이 연금자산의 현재가치를 극대화하려는 의도를 가지고 노동공급을 결정한다는 기존 이론을 뒷받침하는 것으로 해석될 수 있다. 이에 대해 국내 연구들도 기존의 이론들과 부합한 결과를 보여 주었다(이승렬·최강식, 2007; 최승현, 2006).

사회 및 경제적 상황, 연금 및 고용 정책 등에 따라 국가 간 고령자들

#### 46 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

의 경제활동참여율은 달라진다. 예를 들어, 1990년 기준 프랑스의 65세 이상 노동시장참여율이 다른 국가들에 비해 차이가 큰 것은 공적연금제도와 고용정책에 기인한다고 할 수 있다.

Lazear(1979)의 이론은 강제퇴직제도를 없앨 경우, 생애주기별 연령대비 임금 수준이 보다 평탄하게 될 수 있다는 점을 보여준다. 그러나 Neumark and Stock(1999)의 실증분석에 의하면, 미국에서 강제퇴직제도를(즉 연령차별) 폐지한 이후, 생애주기별 연령대비 임금 수준이 평탄하지 않았으며, 이는 강제퇴직제도와 임금수준 간의 연관성이 크지 않음을 보여주었다.

Neumark and Stock(1999)의 연구결과는 Lazear(1979)의 주장처럼 미국 기업들의 강제퇴직제도 운영 논리로써 고령 근로자들의 임금수준이 생산성에 비해 과다하게 지불되는 것을 방지하지 위한 것 보다는 오히려 임금수준이 연령과 관계없이 생산성에 의해 결정되는 것으로 해석될 수 있다(Meadows, 2003). 즉 고령 근로자들의 생산성이 단순히 연령으로 인해 하락하지 않을 수 있다는 점을 보여 준 것이다.<sup>8)</sup> 따라서 강제퇴직제도가 합리적 임금체계의 필수적인 요소일 필요는 없다는 것이다.

연령과 생산성(또는 직업능력)과의 관련성에 대해서는 경험적 연구들이 모든 직군에서 연령이 증가할수록 생산성이 낮아진다는 속설이 적용되지 않을 수 있다는 점을 보여 주었다. 예를 들어, 재교육이나 직장 내에서의 인력재배치를 통해 기업 전체의 생산성이 고령 근로자 비중이 높아진다고 해서 급격히 하락하지 않는다는 점은 경험적으로 보여주고 있다(Kesselman, 2004).

---

8) 그러나 본 연구는 Lazear(1979)의 이론에 오류가 있다고 주장하지 않는다. 왜냐하면 실제로 연령 증가에 따른 생산성의 하락이 확인한 직종(생산성이 육체적 노동이 의존하는 산업)이 존재하기 때문이다.

### Ⅲ. 우리나라 인구구조, 고용정책 및 연금제도 변화 간의 관련성

#### 1. 우리나라 인구구조의 변화

2013년 4월 30일, “고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진법” 개정안이 국회를 통과하였다. 개정안은 2016년 300인 이상 공공기관 및 사업장을 대상으로 60세 정년을 의무화하고, 2017년에는 이를 전사업장으로 확대하도록 하였다. 법이 개정된 주된 원인은 우리나라는 고령화가 다른 어느 국가보다도 빠르게 진행되고, 출산율이 OECD 평균 2.1명(2012년)에 비해 약 1.3명으로 매우 낮아 생산가능인구를 일정수준 유지할 필요가 있기 때문이다. 또한 근로활동을 연장함으로써 개인의 소득획득 기회를 증가시켜 사회적 안정 도모할 필요가 있었기 때문이다.

따라서 우리나라 인구구조의 변화를 언급하는 것은 향후 논의되는 정년제 및 연금정책 변화 간의 연관성을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

과거 1960년부터 2010년까지 우리나라 인구구성의 변화를 살펴보면, 전체적인 인구규모가 지속적으로 증가하여 왔음을 알 수 있다. 20세 미만 아동의 수는 1970년대부터 1980년대 사이에 증가한 이후 감소하고 있으며, 동 집단이 성장한 1990년대와 2000년대 초반에는 20대부터 30대의 수가 증가세를 보이고 있다. 2010년 현재에는 10세 미만 아동의 수가 1960년보다 적고 40대부터는 1960년 대비 3배 이상의 인구규모를 형성하며, 이 같은 격차는 고령의 인구일수록 더욱 현저한 차이를 나타내고 있다. 생산가능인구(15~64세)에 비하여 유소년인구(0~14세) 및 고령인구(65세 이상)의 비율이 높은 인구구조는 경제성장을 저해할 수 있는데, 특히 우리나라에서 확인되는 고령인구비율의 증가는 유소년인구의 증가보

## 48 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

다도 더욱 부정적인 영향을 미칠 전망이다(이현훈 외, 2008).

〈표 Ⅲ-1〉 연령별·성별 인구구성 변화

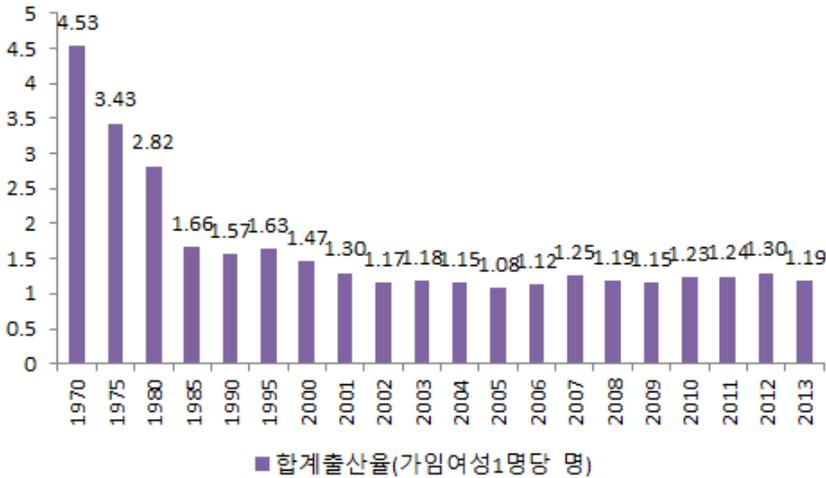
연령별	1960년		1980년		1990년		2010년	
	인구(천명)	성비	인구(천명)	성비	인구(천명)	성비	인구(천명)	성비
계	24,989	100.79	37,407	100.49	43,390	100.70	47,991	98.70
0-4세	3,550	105.27	3,795	107.28	3,280	111.20	2,219	106.10
5-9세	3,782	107.42	4,421	106.77	3,863	107.27	2,395	108.00
10-14세	2,822	110.31	4,440	106.83	3,992	106.04	3,173	109.00
15-19세	2,383	110.09	4,240	106.54	4,449	103.91	3,438	113.30
20-24세	2,279	106.50	4,054	104.12	4,396	109.15	3,055	113.70
25-29세	1,913	92.00	3,082	99.98	4,334	99.46	3,539	103.80
30-34세	1,556	87.68	2,519	105.53	4,208	103.77	3,695	102.00
35-39세	1,417	94.29	2,223	102.83	3,201	106.13	4,099	101.00
40-44세	1,187	101.74	2,132	102.78	2,539	107.44	4,131	100.60
45-49세	1,034	100.44	1,782	95.13	2,177	102.33	4,073	100.80
50-54세	885	100.91	1,326	84.99	2,010	97.93	3,798	98.80
55-59세	665	92.18	1,125	86.45	1,623	88.30	2,767	96.80
60-64세	567	83.28	822	83.15	1,157	74.73	2,182	93.90
65-69세	405	75.57	620	72.45	900	71.63	1,812	85.10
70-74세	297	69.67	425	61.49	595	64.48	1,566	75.30
75-79세	141	65.43	229	47.82	377	51.31	1,084	61.00
80-84세	68	60.30	118	36.40	195	39.06	596	45.40
85세이상	24	51.22	53	26.93	94	24.94	367	34.80

자료: 통계청, 「인구총조사」

간접적으로 노동시장과 연금제도의 변화에 영향을 준 것은 인구구조의 변화라고 해도 과언이 아니다. 이미 지적했듯이 이렇게 인구구조의 변화가 노동시장과 연금제도에 더 나아가 사회적으로 문제가 되는 것은 인구구조의 불균형적인 변화 때문이다. 대표적인 현상이 저출산율의 지속과 이에 따른 급속한 인구고령화이다.

〈그림 Ⅲ-1〉에서 보면, 가임기간 동안 여성이 출생하는 신생아 수를 의미하는 “합계출산율”이 80년대 초반까지 2.82명을 기록하여 인구가 증가할 여력이 있었다. 그러나 80년대 중반 이후, 인구증가 중립적인 수준인 2.0 이하로 떨어졌고, 2000년 이후부터는 합계출산율이 1.5를 넘지 못하고 있다. 즉 우리나라 합계출산율은 점차 감소하며 2013년 현재 1.187, 2010부터 2015년까지의 합계출산율은 1.23으로, 세계 및 유럽의 평균 출산율(2.50, 1.58)보다 낮은 수준이다.

〈그림 Ⅲ-1〉 우리나라의 합계 출산율 추이



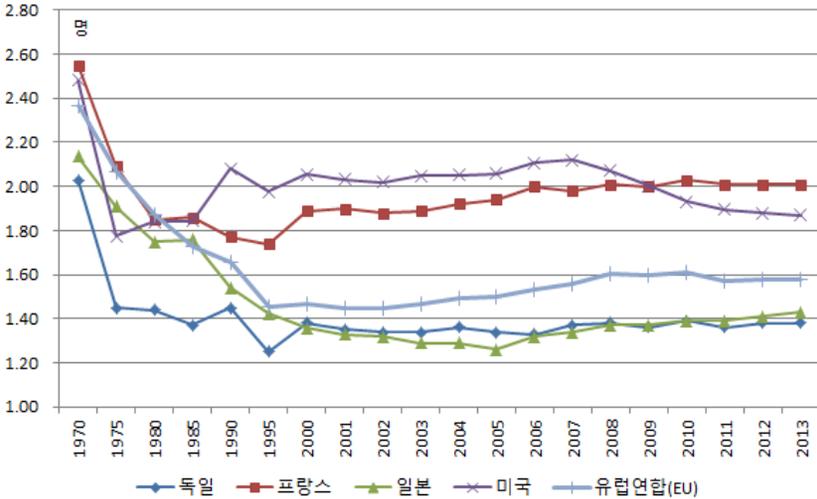
자료: e-나라지표, 통계청, 저자 재구성

합계출산율의 하락과 저출산 기조의 심각성을 좀 더 살펴보기 위해 〈그림 Ⅲ-1〉과 〈그림 Ⅲ-2〉를 비교해 보면, 80년 대 초반까지 우리나라의 합계출산율이 다른 조사대상국에 비해 월등히 높았다. 그러나 80년대 중반 이후 독일을 제외하고 합계출산율이 더 하락하기 시작하였고, 2000년부터는 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 이러한 급격한 합계출산

50 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

율의 하락이 우리나라 사회 및 경제에 주는 충격이 다른 국가들에 비해 상대적으로 클 수밖에 없을 것이다.

〈그림 Ⅲ-2〉 조사대상국의 합계출산율 추이



자료: World Bank, Database(fertility rate), 저자 재구성

한편, 〈그림 Ⅲ-2〉에서 보면, 프랑스의 합계출산율은 다른 조사대상국에 비해 높으며, 독일은 일본과 비슷한 수준으로 다른 조사대상국가에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다. 미국은 프랑스 보다 높은 수준을 유지하고 있다가 2008-2009년 세계금융위기 이후 프랑스와 역전되어 합계출산율의 하락세가 두드러진다. 이렇듯 조사대상국의 인구변화에 중요한 변수가 되는 합계출산율의 각기 다른 변화와 이에 따른 인구 고령화가 각국의 근로정년과 연금정책에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하는 것이 본 연구의 목적이다.

저출산 기조가 지속될 것으로 예상되고 기대수명의 증가로 고령인구가 전체인구에서 차지하는 비중이 높아질 것으로 예상되는 가운데 인구의 고

### Ⅲ. 우리나라 인구구조, 고용정책 및 연금제도 변화 간의 관련성 51

령화 정도를 파악해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 정년연령의 변화와 연금제도의 개정 등은 국가마다 사회·경제적 여건에 맞춰 이루어 졌지만, 2000년대 들어서 정년이나 연금제도의 변화에는 “인구고령화” 라는 인구구조의 큰 변혁이 중심에 있었기 때문이다. 따라서 우리나라와 인구고령화 정도를 비교함으로써 관련 정책의 시행 및 시점의 중요성에 대해 논의를 이어갈 수 있다.

2010년 통계청 인구총조사에 의하면, 2018년경 우리나라 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비중이 14%를 넘어서는 고령사회로 진입할 것으로 예측되고 있다. 그리고 2037년경에는 65세 이상 인구 비중이 총인구에서 20%를 차지하는 초고령사회로 진입할 것으로 예측되고 있다. 이는 2008(10.3%)년 이미 고령화사회로 진입한 이후 불과 30여년 만에 초고령사회로 진입할 만큼, 고령화 속도가 매우 빠르게 진전되고 있음을 짐작할 수 있다. 다른 선진국에 비해 유례가 없을 정도 빠른 속도라고 해도 과언이 아니다.

최근 통계청 자료(2015)에 의하면 우리나라의 기대수명은 81.3세로, 세계 평균연령인 70.0세보다 높은 수준이다. 또한 현재 노인인구의 비율이 높아지면서, 현재 40.3세인 중위연령 역시 2060년경에는 57.9세로 상승할 전망이다(〈표 Ⅲ-2〉 참조). 이는 곧 노인부양비의 상승으로 이어져, 생산가능인구 1백 명 당 고령인구의 수는 현재 2015년 17.9명에서 2060년에는 80.6명에 이를 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-2〉 우리나라 평균연령 및 중위연령의 변화와 전망

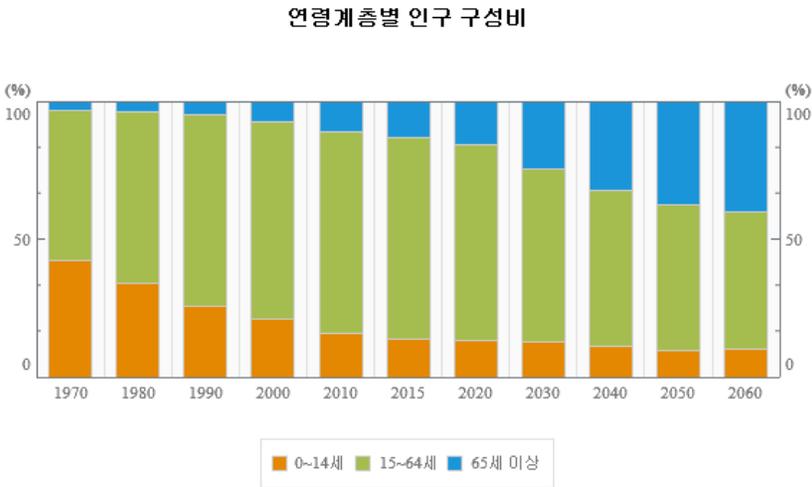
	1960년	1980년	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
중위연령(세)	19.0	21.8	31.8	37.9	43.4	48.5	52.6	55.9	57.9
평균연령(세)	23.1	25.9	33.1	37.9	42.4	46.2	49.7	52.4	53.5

자료: 통계청, 「장래인구추계」 중 「가정별 중위연령·평균연령」

## 52 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈그림 Ⅲ-3〉에서 보면, 유소년인구(0~14세) 감소세와 노령인구(65세 이상)의 증가추세에 따라 생산가능인구(15~64세)는 2016년을 정점으로 감소할 전망이어서, 고령인구의 증가가 본격적으로 시작될 것으로 전망된다. 이러한 우리나라 인구구조는 국가의 잠재성장력을 심각하게 저하시킬 것이라는 우려가 나올 정도로 급격하게 변화하고 있으며, 그 추세가 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다.

〈그림 Ⅲ-3〉 인구총조사 연령별 인구 구성비 추이 및 전망



자료: “2010 인구총조사,” 통계청

이렇듯 낮은 출산율의 지속과 더불어 고령인구의 증가는 연령별 인구 구성을 더욱 불균형하게 만든다. 〈그림 Ⅲ-4〉는 조사대상국의 과거 노인 부양비 추이를 나타낸다. 한국을 제외한 조사대상국의 노인부양비는 이미 해당 국가들의 고령화 정도에서도 나타나듯이 한국보다 높은 수준임을 알 수 있다. 일본의 노인부양비는 70년대 중반이후 한국과 2배 이상의 격차가 나고 있었다.

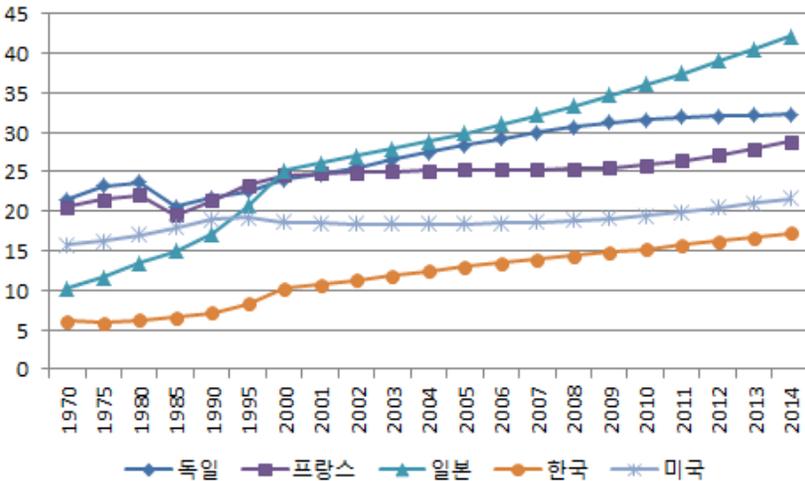
한편, 독일과 프랑스의 노인부양비 추이를 보면, 2000년대 전까지 두 국가 간 노인부양비는 거의 차이가 없었지만, 2000년대 이후부터는 독일의 노인부양비는 서서히 증가하는 반면, 프랑스는 정체되다가 최근에는 독일과 유사한 모습을 보인다. 이는 프랑스의 합계출산율이 독일에 비해 높은 것도 한 이유가 될 것이다.

〈표 Ⅲ-3〉 우리나라 인구성장률 및 노인부양비의 변화와 전망

	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
인구성장률(%)	-	2.2	1.6	1	0.8	0.5	0.3	0	-0.4	-0.8	-1
노년부양비	5.3	5.7	6.1	7.4	10.1	15.2	22.1	38.6	57.2	71	80.6

자료: 통계청, 「장래인구추계」 중 「가정별 중위연령·평균연령」

〈그림 Ⅲ-4〉 조사대상국의 노인부양비 추이

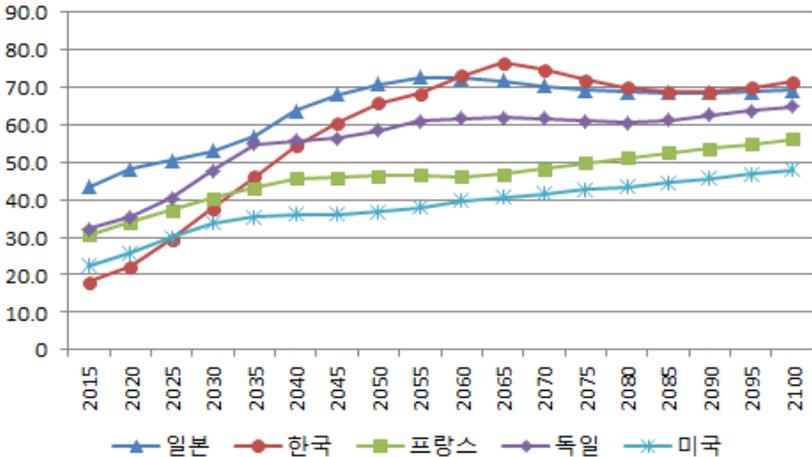


주: 노인부양비=15-64세 인구(생산가능인구) 100명 당 65세 인구  
 자료: UN, Database(World Development Indicators)

## 54 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

그러나 <그림 Ⅲ-5>의 향후 노인부양비에 대한 전망에서 보면 한국은 2025년부터 고령화가 급속도로 진전되면서 2060년 이후에는 일본과 유사한 수준에 도달할 것으로 전망되고 있다. <그림 Ⅲ-3>에서 우리나라 인구구조의 추이와 전망에서 볼 수 있듯이 65세 이상 인구의 비중이 2018년 이후 고령사회에서 2030년 후반에는 우리나라가 초고령사회로 진입할 것으로 전망되는 가운데, 2015년에는 생산가능인구(15~64세) 5.6명당 노인1명을 부양하지만, 2020년에는 4.5명당 노인1명, 2040년 1.7명당 노인1명, 2060년 1.2명당 노인1명을 부양해야 할 것으로 전망되어 인구고령화가 빠르게 진행될 것으로 예상하고 있다. 우리나라 생산가능인구와 전세계 생산가능인구에 비해 어느 정도로 급속하게 감소하게 되는 지를 쉽게 짐작할 수 있다.

(그림 Ⅲ-5) 조사대상국의 노인부양비 전망



주: 노인부양비=15-64세 인구(생산가능인구) 100명 당 65세 인구  
 자료: UN, Database(World Development Indicators)

## 2. 인구의 고령화가 연금제도 및 노동시장에 미치는 영향

앞서 살펴본 바와 같이, 오늘날 우리나라의 인구는 생산가능인구가 감소하는 반면 노인인구가 증가하는 ‘인구학적 오너스(Demographic Onus)’의 양상을 보이고 있다. 따라서 조세수입이 지속적으로 감소하지만 공적연금을 비롯한 국가 재정지출이 급증하게 되고, 노동시장에서는 신규 노동력의 투입이 줄어들어 노동의 공급문제가 발생하게 된다(김태현 외, 2010; 최슬기, 2015). 이를 정년제 의무화의 측면에서 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가의 인구구조는 공적연금제의 성숙도와 밀접한 연관을 맺는다. 그러므로 이와 같은 고령화는 노령연금의 수급자 증가를 의미하며, 이는 곧 연금재정의 악화요인으로 작용하게 된다(윤석명·박성민, 2002: 57). 특히 2018년 즈음까지 은퇴를 이행하는 베이비붐 세대의 규모는 712만여 명으로 관측되며, 이는 국민연금 재정에 큰 부담을 지울 수 있다. 따라서 정년제 의무화를 시행함에 따라 개인의 보험료 납입기간이 늘어나는 효과를 낳게 될 것이다.

둘째, 연공임금체계를 적용하는 우리나라 노동시장의 현실에서, 연령 및 근속연수가 높은 장년층의 노동인력은 인건비 지출을 증대시키는 요인이 된다. 따라서 현재 관측되는 생산인구감소와 고령화의 가속화 추이는 중장년층의 고용과 관련한 기업의 부담을 심화시킬 전망이다.<sup>9)</sup> 그러나 가까운 미래에 대해서는, 베이비붐 세대의 퇴직과 관련한 노동시장의 우려도 제기된다. 일본에서 ‘단카이 세대(1947~1949년생)’의 은퇴가 숙련 기술을 요하는 산업분야의 경쟁력을 약화시키는 배경이 되었던 경험을 참고하면, 우리나라 베이비붐 세대의 퇴장 역시 이와 같은 파급효과를 미칠

9) 2015년 현재 13.1%인 고령인구의 비율은, 2060년경 40.1%까지 상승할 것으로 예측된다. 이처럼 고령인구의 비중이 증대됨에 따라, 우리나라의 생산가능인구 구성비는 2012년 73.1%를 정점으로 계속 감소하여 2060년에는 49.7%에 이를 전망이다(통계청, 2015).

가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 특히 이들 세대의 상용직 근로자가 높은 비중을 차지하는 산업을 중심으로 퇴직에 의한 인력감소가 두드러질 전망이다(장호성 외, 2010).<sup>10)</sup> 그러므로 정년제는 고령자의 고용지위와 일할 권리를 보장하는 장치로써 기능할 뿐 아니라, 전문화된 숙련인력의 가치를 보호한다는 점에서 의미가 있다(김명중, 2010; 김진태, 2011; 노상현, 2012). 노동시장 차원에서는, 정년제를 통하여 숙련인력이 당분간 노동시장에 잔류함에 따라 ‘국가총생산력(National Capacity)’의 재고효과로까지 이어질 것으로 전망되고 있다. 2017년부터 우리나라 생산가능 인구의 수가 감소세로 접어드는 현실에서, 가까운 미래에 직면할 노동공급 부족 현상을 완화시키는 방안이 될 수 있기 때문이다(정원석·김준환, 2015).

셋째, 우리나라의 실질은퇴연령은 평균 53~57세를 전후함으로 공적 노령연금 수급연령과의 간극을 보이고 있다. 퇴직 후 임금소득이 소실되는 상태에서, 공적연금의 지급시기까지 소득의 공백을 경험하게 되는 것이다. 더욱이 국민연금법이 노령연금 수급연령을 단계적으로 상향조정하고 있으므로, 지금까지의 실질퇴직연령<sup>11)</sup> 추이를 유지한다면 이와 같은 소득공백기간은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 2014년 현재 우리나라 노인층의 빈곤율은 48.6%이며 전체 인구 대비 빈곤율인 14.5%보다 3배 이상 높은 수치로서(OECD, 2014), 이는 빈곤층이 아니더라도 노후준비의 부족으로 인하여 은퇴 이후에 빈곤층으로 전락할 가능성이 높음을 시사하고 있다(정원석·김준환, 2015). 특히 은퇴를 시작하는 베이비붐 세대

10) 장호성 외(2010)에서는 특히 제조업에서 인력감소의 폭이 클 것으로 예상하였다. 자영업 비중이 높은 도소매업·숙박업 등이나 임시직·일용직 비율이 높은 건설업 등과 달리, 제조업의 경우 베이비붐 세대인 상용직 근로자의 비율이 상당히 높은 편이기 때문이다(2010년 28%).

11) “실질퇴직연령”은 주된 일자리에서 퇴직하는 연령을 의미하고, “실질은퇴연령”은 실질적으로 노동시장에서 완전히 이탈하는 연령을 의미한다. 본 연구에서는 두 개념을 구별하여 사용한다.

(1955년생~1963년생)는 부모부양과 자녀양육으로 인하여 본인의 노후소득대비가 매우 취약한 편이다(박창제, 2011; 백은영, 2011; 석상훈 외, 2011) 따라서 정년제 의무화를 통하여 이들 집단의 소득공백을 최소화함으로써, 노후소득을 보완하고 노인인구의 빈곤화 가능성을 완화시키는 효과가 기대된다.

이상의 내용을 통하여 노동시장뿐만 아니라 사회·경제정책 차원에서도 정년제가 지니는 함의를 발견할 수 있다. 그러나 국가적 차원에서 정년제의 이행을 강조하기 시작한 시점은 비교적 최근에 해당한다. 동 제도가 본격적으로 적용되기 시작한 60년대 말에는 노동시장(기업) 차원에서 보다 유용한 수단으로 인식되었으나, 인구·사회·경제를 둘러싼 제반 환경의 변화에 따라 정년의 보장을 제도적으로 명시하고 보호할 필요성이 대두된 것이다. 다음 단원에서는 우리나라 근현대사에서 노동시장 및 공적 연금제도와와의 관계를 바탕으로 정년제의 변천과정을 살펴보도록 하겠다.

### 3. 우리나라 정년제의 변천

#### 가. 정년제 의무화의 도입배경

본문에서는 우리나라 정년제의 역사는 개략적으로 동 제도의 성격과 제도적 필요성에 준거하여 두 시기로 구분하고자 한다. 이는 90년대를 기점으로 하는데, 정년제가 경제발전을 위한 보조적 수단으로 사용되었던 산업화 시기부터 90년대 초·중반까지의 시기와 이후 정년제가 사회정책적 차원에서도 필요성을 띠기 시작하는 시기로 정리할 수 있다. 앞으로 살펴볼 바와 같이, 정년제의 목적 및 성격은 두 종류의 시기에 대하여 상당히 차별화된 양상을 보이고 있다.

우리나라의 현대적인 정년제는 「근로기준법」이 제정된 1953년부터 시작된 것으로 볼 수 있으며<sup>12)13)</sup>, 정년제가 특정한 목적을 지니고 활용되

기 시작한 시기는 산업화기를 기점으로 한다. 일제강점기 이후 해방기에는 일본인의 기업문화를 모방하는 과정의 일부로 정년제를 수용하였으나, 1960년대 후반 산업화시기에 접어들기 시작하면서부터는 기업의 생산성을 도모하고 양질의 인력을 확보·유지하는 수단으로 활용되었다(방하남 외, 2012:93-94).<sup>14)</sup> 1970년대까지 취업규칙을 마련한 중소기업의 수가 많지 않았으므로, 당시 기업들은 정년이 보장된 환경을 제공함으로써 숙련된 기술과 전문성을 갖춘 생산인력을 확보할 수 있었던 것이다(김병숙, 2003; 방하남 외, 2012).

그러나 1970년대 이후부터는, 정부의 수출 주도적 경제성장 정책에 따라 대외경쟁을 위하여 기업의 내부적 효율성을 제고할 필요성이 대두되었다. 당시 중화학 공업화가 대기업을 중심으로 시작되면서 내부노동시장이 형성되었으며, 이에 발맞추어 대기업 중심의 사회보험이 등장하기 시작하였다(양재진, 2003). 이러한 추세에서 정년제의 도입이 급속도로 확산되었으며, 1980년대 말경에 대부분의 기업들은 정년제를 시행하게 되었다. 한국경영자총협회의 조사에 의하면, 622개 기업체 중 92.8%가 정년제를 시행하고 있으며, 정년제를 도입한 시기는 1970년대 44.3% 및 1980~90년대 34.6%로 나타났다.

1980년대에 접어들어서는 품질경쟁을 요하는 생산물 고도화단계로 진입하면서 숙련노동에 대한 수요가 심화되었으며, 그 결과 대기업 중심의 일본식 노사관계와 기업복지가 병행 성장한 것으로 분석된다(양재진, 2003).<sup>15)</sup>

12) 근현대사 이전으로 역사를 거슬러 올라가면, 고려시대의 정년은 70세였으며(평균 수명 40세), 이는 조선시대에도 치사(致仕)라는 제도를 통하여 그대로 유지되었다(김병숙, 2003: 305).

13) 이후 1961년에 제정된 「직업안정법」은 구직 및 취업과 관련한 사항을 규정하고 있다.

14) 일제강점기하에서 생겨난 민간기업들의 90% 이상은 일본인들의 소유하였기 때문에, 비록 초보적인 형태이지만 일본 기업들의 정년제가 한국인 근로자들에게도 적용되었던 것으로 보인다(박재록·김영수, 1993).

이러한 와중에 1987년 민주화선언으로 촉발된 노동자대투쟁은 노동조합 및 단체교섭 질서 활성화를 도모하는 계기로 평가된다. 이후 우리나라 기업들은 권위주의적이던 기존의 인적자원관리 방식을 가부장적인 방식으로 전환하였으며(이효수, 2001), 노조의 영향력이 증가함에 따라 임금 및 근로조건이 크게 개선되었다(송호근, 1995)<sup>15)</sup>. 이를 계기로 높은 임금인상이 이루어지면서, 정년제는 정년보장의 역할을 수행하기보다는 고용조정 수단으로 기능하였을 가능성이 있다. 즉, 1987년 이전의 우리나라 정년제는 정년보장을 제시함으로써 암묵적으로 고용을 보장하는 선물(gift)로서의 성격을 띠었다면, 그 이후에는 정년을 전후하는 고용계약의 단절에 방점을 찍는 속성이 강했던 것이다(조준모, 2004).

1980년대 후반 이후 제조업 분야를 중심으로 나타난 인력부족 현상이 1990년대로 접어들며 더욱 부각됨에 따라, 고령자 고용은 중요한 이슈로 부상하게 되었다(양재근, 1993:131). 당시 저연령층 신규노동력의 공급이 둔화되면서 진행된 노동력의 고령화 경향도 이에 일조하였다(방하남 외, 2012:103).

이와 같은 상황에서 1991년 12월 「고령자고용촉진법」이 제정되었다(1992년 7월 1일 시행). 동법에서는 고령자를 55세 이상으로 규정(제1조)하되, 사업주가 60세 이상의 정년을 설정하도록 노력할 의무를 명시한다(제19조). 그리고 정년을 현저히 낮게 사업주에 대해서는 노동부에 정년연장계획을 제출하도록 요구하며, 노동부에서 해당 계획의 변경을 권고할 수 있도록 규정하고 있다(제20조). 또한 정년에 도달한 고용자의 재고용을 권유하되, 임금 및 퇴직금에 대해서는 당사자 간의 합의를 전제로

15) 일례로 삼성전자에서는 1981년 55세의 정년제를 도입하였는데, 이는 은퇴 연령에 대한 사회적인 통념을 따랐다가보다는 식민지시대 이후 경험한 일본기업의 사례를 그대로 적용했을 가능성이 높다고 추정된다(이병하·박우성, 2008: 54).

16) 1986년에 276건이었던 노사분규 건수는 1987년에 3,749건으로 크게 증가하였다(김태기·윤봉준, 1988:49; 송호근, 2005 재인용).

하고 있다(제21조). 그러나 이 시기의 우리나라 노동시장은 개별 근로자의 임금수준을 유지시키면서도 회사 전체의 총 인건비를 통제할 수 있는 고임금저인건비 전략을 추구하였으므로(이병하·박우성, 2008:58), 고령자 고용과 관련한 사회적 압력, 분위기, 여론을 수용하면서도 기업의 생산성을 도모해야 하는 과제를 안고 있었던 상태로 볼 수 있다.

1997년 외환위기는 노동시장의 불안정성을 악화시키는 동시에 구조적 변혁을 강제한 주요 사건으로 꼽을 수 있다(김장호, 1999; 금재호·조준모, 2001). 이를 계기로 구조조정이 상시화 되면서 명예퇴직 및 조기퇴직이 일반화되었으며, 전체적인 고령자 고용수준 역시 하락하는 추세를 보였다(김병숙, 2003; 이규용·김용현, 2003). 더불어 근로조건 및 정년제에 대한 관심이 점차 높아지고 있었으나, 실제 사업장에서 정년에 관한 규정을 취업규칙에 포함하지 않거나 퇴직시점을 명확히 규정하지 않았다. 따라서 정년제를 둘러싼 분쟁이 빈번하게 발생하는 등 통일된 정년 규정에 대한 요구가 증대된 바<sup>17)</sup>, 노동부는 2000년 3월 「정년제 관련 업무 처리 지침」을 통하여 관련 쟁점사항들을 정리하였다. 동 지침은 정년시점에 대한 법적 해석을 밝히며, 정년연장에 대한 권고 등을 골자로 하고 있다. 이 같은 노력은 2000년대로 접어들며 국가 차원에서 정년에 대한 전면적이고 종합적인 검토를 시작하였다는 점에서 의미가 있다(김병숙, 2003).

한편, 외환위기는 어떠한 복지국가를 운영할 것인가에 대한 방향 설정을 재검토하는 시발점으로 평가할 수 있다(이호용·손영화, 2013). 이후 김대중 정부의 생산적 복지를 통하여 사회보장제도를 재정비하였으며, 참여정부에서 저출산고령화 대책을 주요 국정과제로 설정하면서 고령자 고용에 대한 국가적 관심이 더욱 고양되었다.<sup>18)</sup>

17) 정년의 시점과 관련한 1970~1990년대의 판례는 김병숙(2003:292-294)에서 기술하고 있다.

참여정부에서는 2004년 1월 19일 「저출산고령화 사회 대응을 위한 국가실천전략」을 발표하고, ‘정년연장형 임금조정 옵션제’ (2004년)를 통하여 정년을 연장하는 기업에 대해서는 임금을 조정하는 금액만큼 인센티브를 부여하는 지침을 마련하였다. 또한 해당 계획안의 일환으로서 연령차별을 금지하는 「고용평등촉진에 관한 법률」을 제정(2004년 제정, 2005년 시행), 채용 및 해고에서 고령자의 부당한 처우를 방지하고자 하였다. 이 법은 사업장에 정년연장과 관련한 계획서를 제출하도록 요구할 수 있도록 허용하며, ‘다년고용계획’을 장려하는 내용을 포함하고 있다. 특히 당시에는 2008년부터 정년 60세를 의무 규정으로 설정하는 한편, 이를 2033년 65세까지 상향조정하는 방안을 포함하였다.

정년제 의무화 제안은 같은 해 「제1차 저출산고령사회 기본계획」(2006년 6월 7일)에서 다시 논의되었는데, 여기서는 시행기간을 연장하여 2010년부터 임금피크제의 활성화를 동반하는 방안을 제시하였다. 그러나 인건비 부담 등을 우려한 재계와 노동시장의 여론 악화로 인하여, 이 같은 방안이 실제로 이행되지는 못하였다.

이후 정부는 저출산·고령사회에 대응한 고령자 고용정책을 추진하기 위한 「제1차 고령자 고용촉진 기본계획」(2006년 10월)을 발표하였다. 동 계획은 2021년까지 5년마다 연차별 전략적 목표를 재설정하도록 하며, 고용보험법상 고령자 고용촉진 장려금제도(고령자 다수 고용 장려금, 정년퇴직자 계속고용장려금)과 임금피크제를 실시하는 기업에 대하여 3년간 한시적으로 수당을 지급하는 방안 등을 포함하고 있다. 이는 2010년 「제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015)」(2010년 10월 26일)으로 발전되었으며, 고용연장은퇴준비 등의 계획들을 수립하였다.

18) 「인구·고령사회대책 T/F」가 확대·개편된 「고령화및미래사회위원회」를 설치하였다(2004년 2월). 이후 2005년 5월 「저출산고령사회기본법」을 제정하고, 같은 해 9월 ‘저출산·고령사회위원회’를 설치하였다.

## 62 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

또한 2007년에는 「고령자 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률(‘고용자촉진법’)」을 개정하고(2007년 9월 18일), 고용과 관련한 전(全) 단계에서 연령차별 금지를 포함하여 현행 제도 상의 문제점을 개선하고자 하였다. 그리고 2008년에는 이를 다시 한 번 개정하여(2008년 3월 21일), 동 법을 통하여 채용 및 해고의 과정에서 연령에 의한 차별을 금지하며, 이 같은 차별이 발생할 경우에 대한 벌금과태로 등의 처벌규정과 권리구제 절차를 마련하였다. 여기에는 연령차별 금지 조항에서는, 연령이 아닌 다른 기준을 적용하여 특정 연령집단에게 불리한 결과가 초래되는 간접차별의 경우도 포함된다. 또한 연령차별금지의 법제화를 2009년부터 단계적으로 도입하는 계획을 포함하고 있다.

2010년에는 고용노동부가 연두보고에서 베이비붐 세대를 포함한 장년 및 고령자 고용연장을 위한 협의체를 제안한 것을 계기로, 경제사회발전 노사정위원회에서 ‘중소기업 일자리 창출’과 더불어 ‘고령자 실업 예방’을 고용부문의 핵심 과제로 선정하였다. 그리고 ‘베이비붐세대 고용대책위원회’를 1년 간 한시적으로 설치하여, 60세 정년의 법제화를 검토하였다.<sup>19)</sup> 비록 합의의 도출에는 실패하였으나, 베이비붐세대 고용대책위원회에서 드러난 노동계·경영계·정부의 입장 차이는 정년제를 둘러싼 우리나라의 논쟁 지점을 명확히 반영하고 있다(김진태, 2011:829). 즉, 노동계는 근로자의 정년연장에 찬성하는 반면 경영계는 임금체계를 전제로 하는 점진적 정년연장에 찬성하고 있다. 또한 정부에서는 정년연장으로 인하여 청년고용의 위축이 발생하지 않도록 조율할 것을 주문하는 등, 삼자 간 입장의 차이를 보였다.<sup>20)</sup> 이듬해 발표된 「제2차 고령자 고용촉진 기본계

19) 이는 위원장과 노동계 3명(한국노총), 경영계 3명(한국경영자총협회·중소기업 중앙회대 한상공회의소), 정부 4명(고용노동부·기획재정부·보건복지부·지식경제부), 공익위원 대표 5명 등 모두 16명으로 구성되었다.

20) 한편 재계 및 노동계 내부적으로도 이질적인 견해가 공존하는데(이병훈, 2014:2), 재계 입장을 대변하는 대한상회의와 경총은 일관되게 정년의무화를 허용하는 법 개정 자체를 반대하고 있다. 그리고 노동계 내부에서는 정년연장에 따른 임금피크제의 수용여부에

획(2012~2015)」(2011년 12월 27일)에서는, 고령자 고용의 전략으로서 숙련인력의 공급에 초점을 맞추었다. 동 계획에서는 고령의 전문가들이 현장에서 경험·지식을 전수하는 등의 '세대 간 일자리 함께하기'를 지원하고, 조기 재취업 및 일자리에 대한 지원의 확대 등을 골자로 하고 있다. 이 때 제도적 차원에서 30인 이하 중소기업장에 대한 지원을 확대하여, 임금피크제의 시행에 따른 지원 요건을 완화하며 사업주의 퇴직연금 가입 책무를 강화하였다. 또한 고용보험제도의 가입자격을 유연화 하며, 고령자에 대한 고용기간이 연장될수록 그에 따른 지원금의 지원기간을 확대하도록 하였다. 또한 기존의 '고령자(55세 이상)' 및 '준고령자(50세~54세)'로 구분하여 사용하던 용어를 '정년'으로 변경·통일하였다.

이상으로 살펴본 바와 같이, 정년제는 60세 이상의 정년보장을 권장(고령자 고용촉진법 제19조)하는 수준에서 취업규칙이나 노사협약에 의한 단체협약에 의존하는 정도에 머무르고 있다. 그러므로 정년과 관련한 행정 지도의 성격에 머무를 뿐, 이를 촉진하거나 보장하는 역할을 수행하기에는 부족한 수준이다(조용만, 2006; 김진태, 2011). 역사적으로 우리나라의 정년제는 과학적 근거에 의거하여 개별 근로자의 경제활동 한계를 규정한 것이라기보다는, 당해기업 차원의 노무관리 운영상 근로관계가 존속할 수 있는 기간을 정한 것으로 볼 수 있다(박종희, 2006:120). 즉, 장단기 생산성의 측면에서 단기고용계약에 따른 사용자와 노동자의 불안정한 고용관계로부터 발생하는 부정적 효과를 최소화하기 위한 장치였던 것이다(안주엽, 2014:89).<sup>21)</sup>

---

대해 절충적인 협상태도를 보인 한국노총과, 거부의 의사를 밝히는 민주노총 간에 입장의 차이가 존재한다(이병훈 2014:2).

21) 단기고용계약으로부터 발생할 수 있는 '부정적 효과'로는 잦은 이직과 노동자의 교환에 따르는 생산과정의 불안정성, 노동자의 기업에 대한 귀속감이나 충성심의 부족 등을 꼽을 수 있다(안주엽, 2014:89).

## 나. 정년제 의무화 추진과정

2012년 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회는 김성태·정우택·이완영(새누리당) 의원과 홍영표·이목희(민주통합당) 의원이 각각 발의한 ‘고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안’을 심사하여 정년연장에 잠정 합의하였다. 그리고 2013년 4월 30일에 소위 ‘정년60세법’으로 불리는 「고령자고용촉진법 개정안」이 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회를 통과하였다.

그 과정에서 정년보장으로 인한 기업의 인건비와 관련하여 여야 간 논쟁이 있었는데, 여당은 정년연장에 따른 ‘임금조정’ 문구를 명시하도록 주장함으로써 정년연장과 임금피크제 도입이 동시에 이루어지는 방안을 주장하였다. 그러나 야당은 이를 노사협약에 맡기도록 해야 한다는 입장으로서 다소 포괄적인 ‘임금체제 개편’의 문구를 제시하였으며, 최종적으로는 ‘노사 양측이 임금체제 개편 등 필요한 조치를 취해야 한다.’ 라는 문구에 합의하였다. 따라서 정년의무화의 시행에 따른 기업의 인건비 부담은, 기업여건에 따라 ‘임금피크제’를 도입하는 등 임금체제의 개편이 가능하도록 하며 그와 관련한 분쟁이 발생할 경우 노동위원회의 조정 받을 수 있도록 하였다.

동 개정안은 300인 이상 사업장 및 공공기관의 경우 2016년 1월 1일부터, 300인 미만 사업장 및 국가지방자치단체는 2017년 1월 1일부터 60세 이상으로 정년을 의무화한다. 이에 따라 60세 이상으로 정년연장 시 노사에게 사업장 여건에 따라 임금체제 개편 등 필요한 조치를 의무화 하며, 사업자가 근로자를 60세 이전에 내보낼 경우 ‘부당해고’로 간주하는 벌칙 조항 포함하였다. 또한 임금체제 개편 등 필요한 조치를 한 사업주나 근로자에게 고용지원금 등을 지원하는데, 이는 기업이 정년연장으로 인하여 겪을 수 있는 단기적 충격을 완화하는 조치에 해당한다(정원석·임준환, 2015). 그 외 60세 이상으로 정년을 연장하는 사업주나 근로자

에게 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등을 지원하는 방안도 포함하고 있다. 2015년 현재 고령자의 고용과 관련한 정부의 지원내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-4〉 고용연장지원 내용(2015년 현재)

구직 및 직업능력개발 지원	사업주에 대한 지원
취업알선 및 정보제공 직업능력개발훈련 및 현장연수 임금피크제 지원금 지급	정년퇴직자재고용지원금, 정년연장지원금, 60세 이상 고령자 고용지원금, 고령자고용안정 컨설팅비용 지원, 고령자고용환경개선용자지원 사업

자료: 고용노동부 홈페이지

## 다. 우리나라 정년제 현황과 문제점

### 1) 정년제 개요 및 현황

우리나라에서 시행되는 정년제는 크게 모든 근로자의 정년이 동일한 단일정년제와 직종별 정년제 및 직급별 정년제로 분류할 수 있다. ‘단일정년제’는 직업의 성격이나 직급에 상관없이 일정한 연령에 도달하면 퇴직을 하는 제도이고, ‘직종별 정년제’는 직업의 성격(위험·노동의 강도 등)에 따라 정년이 결정된다. 그리고 ‘직급별 정년제’는 기업의 사정이나 고용구조 등을 고려하여 직급에 따라 정년을 정하는 제도로, 기업을 경영하는 CEO 등의 정년이 이 같은 방식을 적용한다.

현재 우리나라 대부분의 사업장에서는 단일정년제를 적용하는 것으로 나타났다. 정년유형에 관한 고용노동부의 통계조사에 따르면, 2013년 전체 사업장의 75.5%가 단일정년제를 시행하고 있으며, 이는 총 근로자의 77.9%에 적용되고 있었다. 그리고 해당 통계가 수집되기 시작한 2006년부터 지속적으로 단일정년제의 비율은 사업장 및 근로자 기준 모두에서

## 66 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

70%를 상회하고 있다. 또한 단일정년제를 적용하는 사업장에 기준하여, 평균 정년은 2013년 57.7세로 2006년의 56.9세보다 약 0.8세 상승하였다.

〈표 Ⅲ-5〉 정년 유형별 적용 현황<sup>1)</sup>

	사업장			근로자		
	단일정년제 (%)	기타 (%) <sup>2)</sup>	정년제 없음(%)	단일정년제 (%)	기타 (%)	정년제 없음(%)
2006년	73.0	22.7	4.3	77.4	19.6	3.0
2007년	71.7	23.8	4.5	77.5	20.1	2.4
2008년	70.9	23.9	5.2	74.3	22.7	3.0
2009년	72.1	22.1	5.8	75.7	21.5	2.8
2010년	71.6	21.9	6.5	75.2	21.0	3.8
2011년	72.4	21.8	5.8	74.2	22.7	3.1
2013년 <sup>3)</sup>	75.5	20.5	4.0	77.9	20.1	2.0

주: 1) 2012년 자료는 통계자료 상 누락되었음.

2) 기타 정년제의 유형에는 직급별 정년제, 직종별 정년제, 혼합형 정년제를 포함하고 있음.

3) 2013년은 '정년제 폐지' 사례를 포함하고 있음.

자료: 고용노동부, 「고령자고용현황」 중 「업종별규모별 정년유형」

〈표 Ⅲ-6〉 단일정년제 채택사업장의 정년 현황<sup>1)</sup>

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2013년
정년 (평균)	56.9세	57.0세	57.1세	57.2세	57.4세	57.4세	57.7세

주: 1) 2012년 자료는 통계자료 상 누락되었음.

자료: 고용노동부, 「고령자고용현황」 중 「단일정년제 채택사업장의 업종별규모별 평균정년」

그러나 실제 중고령자의 퇴직사유를 보면, 정년 연령에 도달함으로써 은퇴를 이행하는 비율은 낮은 것으로 나타났다. 통계청의 자료를 참고하면, 2015년 정년을 사유로 하여 주된 일자리를 떠난 은퇴자는 전체 퇴

직자집단의 8.1%에 불과하였으며 이는 2005년의 9.3%보다 감소한 수치이다. 이 때 여성의 정년퇴직 비율은 남성보다 훨씬 낮은 수준이나 과거보다 상승한 반면, 남성의 경우에는 정년퇴직률이 하락하는 한편 명예퇴직 등의 사유가 증가하고 있다. 한편 중고령 연령에 도달한 2015년의 인구규모가 2005년보다 증가하여 고령화 현상을 반영하고 있으며, 동일함코호트집단의 퇴직에 의한 파급효과가 과거보다 증대되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유(55~64세)<sup>1)</sup>

성별	2005년			2011년			2015년		
	전체 (천명)	정년퇴직 (%)	명예퇴직 등 <sup>2)</sup> (%)	전체 (천명)	정년퇴직 (%)	명예퇴직 등(%)	전체 (천명)	정년퇴직 (%)	명예퇴직 등(%)
계	2,591	9.3	9.6	3,331	8.2	9.5	4,077	8.1	10.5
남자	1,230	17.2	15.2	1,525	15.7	16.3	1,868	14.5	18.4
여자	1,362	2.2	4.6	1,807	1.8	3.7	2,209	2.8	3.8

주: 1) 표에서 제시된 이유 외의 항목은 '사업부진·조업중단·휴업·폐업', '가족을 돌보기 위해', '건강이 좋지 않아서', '일을 그만둘 나이가 되었다고 생각해서', '기타' 로 구성되었으며 본문에서는 제외하였음.

2) 권고사직, 명예퇴직, 정리해고에 해당함.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」의 「고령층 부가조사」 중 「성별 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유(55~64세)」

## 2) 우리나라 정년제 관련 문제점

현재 우리나라의 정년 연령은 암묵적으로 관례화되어 통용되고 있으며, 정년으로 규정된 연령까지의 고용을 보장하는 역할도 미미한 수준이다. 이 같은 속성으로 인하여, 우리나라 정년제는 그동안 제반의 환경 변화에도 불구하고 과거 산업화 시기의 기본구조를 유지하고 있다는 평가를 받는다(김병숙, 2003; 김진태, 2011).<sup>22)</sup> 게다가 정년에 준거한 조기퇴직

또는 명예퇴직이 일반화된 경향으로 자리하면서 근속단절의 명분을 제공 하는 ‘이중적 기능’(김병숙, 2003:306)을 지니게 되었다.

그 배경으로는 우선 우리나라 노동시장에서 일반적으로 적용하는 연공 임금체계를 꼽을 수 있다. 성과급여체계를 반영하는 사업장도 점차 증가 하는 추세이나, 우리나라 노동시장은 여전히 연공임금을 중심으로 한다. 최근 한국경영자협회에서도 노동시장에 대하여 기존의 연공중심 임금체계를 직무 성과 중심으로 개편할 것을 요구한 바 있다(2015년 7월 20일). 특히 우리나라 기업에서의 연공급여는 연령·경력·근속 간의 상관관계가 결합한 상태로서, 체계 자체의 문제이기보다 역사적으로 지속된 ‘짧은 정년’이 근속-임금-조기퇴직의 관계를 양산하였다는 방하남 외(2012)의 논지는 참고할 만하다. 통계자료를 통해서도 드러나듯, 근로자의 상당 수가 정년을 채우지 못하고 조기퇴직 및 명예퇴직의 형태로 은퇴를 하고 있다. 따라서 우리나라 중고령층은 연금을 받기 전 7~8여 년 동안 불안정한 고용을 유지하는 동시에, 5년~10년 정도의 ‘소득저하’ 내지는 ‘소득공백’ 기간을 경험하게 된다. 또한 퇴직연령 및 연금수급연령 간의 갭은 베이비붐세대에서 파장 더욱 클 것으로 관측된다(방하남 외, 2012).

이러한 상황에서 생산인구의 고령화는 고령자의 정년보장과 장기근속 가능성을 저해하는 주요한 원인이 된다. 이는 곧 기업의 임금 부담을 가중시켜 노동자에 대한 퇴직의 압박으로 이어지기 때문이다. 설문조사에 의하면, 60세 정년 의무화 시 우려되는 부정적인 효과는 ‘인건비 부담 증가’가 54.7%로 1위였으며, ‘고령화로 인한 생산성 저하’(52.6%), ‘인사적체 등 인사관리 부담’(44.2%)과 ‘신규채용 감소’(33.1%) 등이 뒤를 이었다(한국경영자총협회, 2013).

22) 이는 곧 기업에서의 정년제가 상당 부분 과거의 제도적인 요인들에 의해 고정된 것이며, 그동안 생산인구와 노동력의 구성변화에 대해서는 경직적이었음을 반증하는 증거이기도 하다(김진태, 2011:808)

한편 정부 차원에서 임금피크제 도입을 장려하고 있으나, 민간기업에서 이를 적용하기는 쉽지 않은 것으로 나타났다. 국회 환경노동위원회 소속 새누리당 권성동 의원이 2014년 10월에 발표한 자료(‘2013/14 임금피크제 규모별 지원 현황’)에 의하면 임금피크제 지원금의 대상은 대기업 등 1000인 이상의 규모가 큰 기업이 55.8%를 차지하며, 300인 이상 사업장 기준으로 보면 해당 비율은 76.6%에 달한다. 반면 영세중소기업(10인 미만)이 임금피크제 지원금을 적용받는 비율은 1.1%에 불과하였다. 따라서 해당 지원금이 대기업이나 공공기관 위주로 투입되고 있으며, 인력난을 겪는 등 실질적으로 임금피크제를 필요로 하는 사업장에는 지원되지 않고 있었다.

더불어 제도변화에 따른 노동시장(사업장) 차원의 변화도 수반될 필요가 있다. 정년연령과 공적 노령연금 수급연령의 상향조정은 고령화 사회에서 예상되는 노동인력 및 연금재정 문제를 해결할 수 있는 중요한 방안이나, 이와 같이 고령계층의 고용환경과 근로조건이 선행적으로 개선되지 않은 상태에서 단순히 연령만을 상향조정하게 될 경우 연금수급연령의 인상은 소득공백기간만을 확대시키는 부작용을 초래할 수도 있기 때문이다(이정우, 2005). 그간 기업들은 조기퇴직제도, 임금피크제, 전직지원제도, 재고용제도, 고령자적합직무의 개발 등을 통하여 생산인구의 변화(고령화)에 대응하여 왔으나 그에 따른 효과는 그리 높지 않은 것으로 볼 수 있다. 그러므로 사용자와 근로자 간의 재협상을 가능하도록 하는 법적·제도적 ‘인프라’를 구축하는 등의 노력을 통하여, 정년시점에 고용연장과 임금조정에 관한 개별협약이 사용자와 근로자간 상호 동의하에 이루어질 수 있도록 해야 한다(김진태, 2011:824). 또한 연공적인 임금체계나 연장자의 전문능력을 인정하되, 능력에 따라 대우함으로 기업 및 근로자 양측의 노동시장의 환경여건 조성도 동반되어야 할 것이다(고준기, 2007).

## 4. 정년제, 중고령자 고용시장 그리고 공적연금제도 변화와의 연관성

### 가. 임금체계

사회적으로 정년 연장의 필요성이 높아짐에 따라, 기업들도 점차 기준에 고수하던 60세 미만의 퇴직연령을 상승시켜 온 것으로 보인다. 최근 조사에 의하면 조사대상 기업의 42.1%가 2008~2012년 사이에 정년을 연장한 경험이 있다고 응답하였다. 이 때 정년의 변화는 56.7세에서 58.7세로, 평균 2년 증가하였다. 대기업의 경우 정년을 연장한 기업 비율은 51.7%이며, 평균 1.8년(56.1세→57.9세)을 상승시켰다. 중소기업은 35.4%가 정년을 연장하였으며, 변화의 폭은 2.2년(56.9→59.1세)으로 조사되었다. 한편, 정년을 연장한 기업 중 56.4%가 임금피크제를 연계한 것으로 나타났다(한국경영자총협회, 2013).

또한 2016년부터 시행되는 정년제 의무화를 계기로 하여, 노동시장에서도 대기업을 중심으로 변화를 보이고 있다. 삼성전자에서는 2014년부터 정년을 60세로 늘리는 대신, 55세부터 전년도 임금의 10% 감액하는 임금피크제를 도입하였다. 또한 SK계열사 중에서도 2014년부터 정년을 60세로 연장하고 58세부터 임금피크제를 적용하는 기업들이 늘어났다. 최근 2015년 8월 11일에는 현대자동차에서 정년 60세가 의무화되는 2016년부터 모든 계열사 직원(41개 계열사, 15만여 명)에 대하여 임금피크제를 도입하는 계획을 발표하였다.

### 나. 중·고령자의 고용시장

아래 <표 Ⅲ-8>은 1999년부터 2015년까지 중·고령층의 경제활동참가율을 약 5년 주기로 나타내고 있다. 동 자료에 의하면, 50대 및 60대 이상

집단의 경제활동참가는 대체적으로 증가하고 있다. 성별을 기준으로 살펴 보면 남성 중고령자의 참가율이 여성보다 약 1.5배 높은 편이며, 이는 15세 이상의 모든 연령대에서도 동일한 추이를 나타낸다.

〈표 Ⅲ-8〉 중·고령층의 경제활동참가율(%)

성별	연령계층별	1999년	2004년	2009년	2015년
계	계 <sup>a)</sup>	61.7	62.6	61.7	63.4
	50 ~ 59세	71.3	69.3	72.7	77.0
	60세 이상	40.2	38.2	39.4	41.8
남성	계 <sup>a)</sup>	75.5	75.4	73.9	74.7
	50 ~ 59세	86.8	85.3	87.7	89.8
	60세 이상	52.4	50.4	52.6	54.7
여성	계 <sup>1)</sup>	48.7	50.5	50.0	52.6
	50 ~ 59세	56.0	53.3	57.6	64.0
	60세 이상	31.6	29.2	29.3	31.7

주: 1) 15세 이상 모든 연령대 인구의 경제활동 참가율을 의미함  
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 중 「성·연령별 경제활동인구」

중·고령자의 취업현황을 보다 상세히 살펴보면, 우선 조사시점을 기준으로 1년 간 취업경험이 있는 개인의 수는 점차 증가하고 있으며 특히 2011년에서 2015년의 기간 동안 빠르게 증대하였음을 알 수 있다.

이들의 취업은 생애 주된 일자리와 전혀 관련이 없는 비율이 2005년 17.7%에서 18.3%로 소폭 증가하였으며, 매우 관련성이 높다는 응답도 같은 기간 동안 61.1%에서 59.5%로 다소 감소 감소하였다.

## 72 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈표 Ⅲ-9〉 중·고령자의 최근 일자리와 생애 주된 일자리와의 관련성

성별	2005년			2015년		
	취업 경험자 <sup>1)</sup>	관련성(%)		취업 경험자	관련성(%)	
		전혀관련없음	매우관련있음		전혀관련없음	매우관련있음
계	4,557	17.7	61.1	7,357	18.3	59.5
남자	2,558	17.8	60.2	4,164	18.0	60.4
여자	2,000	17.6	62.2	3,193	18.9	58.3

주: 1) 조사시점을 기준으로 최근 1년 간 취업경험자를 의미함(천명)  
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」의 「고령층 부가조사」 중 「성별 최근 일자리와 생애 주된 일자리와의 관련성」

또한 아래의 경제활동에 참여하기를 원하는 중고령자의 규모 역시 증가하는 추세로 나타나고 있다. 2005년 4,766천명의 근로희망자 중 절반 가량이 ‘임금수준’을 일자리 선택 기준의 1순위로 꼽았으나 2015년에는 7,224명의 23.2%만이 이를 가장 중요한 기준으로 꼽았다. 오히려 ‘일의 양과 시간대’가 27.7%로 임금수준에 대한 응답을 넘어서는 한편, 점차 중고령자의 일자리 선택기준이 다양화 되는 현상을 그와 같은 기준이 점차 다양화되었음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 중·고령자의 일자리 선택기준

		2005년			2015년		
		전체	남성	여성	전체	남성	여성
장래근로희망자(천명)		4,766	2,698	2,069	7,224	4,141	3,083
선택 기준 (%)	임금수준	50.6	47.3	54.9	23.2	25.4	20.2
	일의 양과 시간대	13.1	10.3	16.6	27.7	20.8	37.0
	일의 내용	7.2	8.2	5.8	13.5	14.5	12.0
	편리성	3.6	3.5	3.7	5.2	3.7	7.3
	계속근로가능성	14.3	16.7	11.1	18.0	20.4	14.8
	과거취업경험연관성	8.5	10.4	6.1	11.4	13.6	8.3
	기타	2.7	3.5	1.7	1.0	1.5	0.5

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」의 「고령층 부가조사」 중 「성별 일자리 선택기준」

한편, 정년제 의무화는 중고령자의 노후소득대비에도 기여할 것으로 예상된다. 개인이 임금소득을 획득하는 기간이 길어지면서 소득의 안정성이 상승하게 되고, 국민연금을 수령하는 시점이 연기시키고 보험료 납입 기간을 연장할 개연성이 높아지면서 개별 소득대체율이 상승하기 때문이다. 개인의 조기노령연금 신청에 있어서 경제적인 이유가 중요하게 작용한다는 점을 고려할 때(김헌수·김형수, 2012), 생애소득이 늘어남에 따라 노후소득대비를 할 수 있는 물질적·심리적 여유가 증대될 전망이다. 그와 더불어 개인연금 등의 사적연금에 대한 수요가 증가되는 효과도 예상된다(정원석·김준환, 2015). 특히 노동시장 환경의 변화가 중고령자의 은퇴 결정에 영향을 미친다는 점을 고려할 때(김헌수·한정림, 2010), 정년제 의무화를 계기로 공적연금제도와 개인의 은퇴행위 간의 관계를 탐구한 기존의 연구들(김헌수·한정림, 2010; 석상훈, 2011; 이기주·석재은, 2011; 우석진, 2010; 최옥금, 2011)이 재검증 될 것으로 기대된다.

한편 고령자의 고용문제는 청년고용의 문제와 함께 논의하기도 한다. 2010년의 ‘베이붐세대 고용대책위원회’가 청년고용의 문제를 제기하였던 것에 이어, 2012년에 조직된 ‘세대 간 상생위원회’에서도 청년층 고용문제를 아울러 논의한 바 있다. 정년연장이 청년층 일자리를 잠식하기 때문에 정년연장을 신중하게 추진해야 한다는 주장이 있는 한편, 이런 주장은 근거가 없는 것이라는 주장도 있다. 그러나 고령자 고용과 청년고용 간의 관계를 보완관계로 보는 시각에서는(안주엽, 2011 등), 고령층 정년연장을 통하여 경제의 생산성 유지와 개선에도 도움이 되는 긍정적인 효과를 획득할 수 있으며 청년층 일자리를 잠식하는 등의 부정적인 영향이 크지 않을 것으로 본다. 최근 정년의무화에 대응하여 임금피크제 시행계획을 발표한 현대자동차에서도, 임금피크제를 통하여 인건비 추가 부담이 줄어드는 만큼 연간 1천여 명을 채용할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 하지만 현재의 연공임금체계를 유지하는 상황에서는 기업의 인건비 부담이 상

## 74 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

쇄되지 않기 때문에 청년고용에 소극적일 가능성이 높다. 따라서 정년연장 또는 의무화가 청년층의 노동수요에 대하여 긍정적인 효과를 발휘하도록 유도하기 위해서는, 임금체계의 변화가 동반되어야 한다(김현수 외, 2014:49).

### 다. 공적연금제도 개혁과정

국민연금제도는 1988년 상시 근로자 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 시작하여 1995년에는 농어촌 지역주민으로, 1999년에는 도시 지역주민으로 적용범위를 확대하였다. 그리고 2003년 7월부터는 모든 사업장이 국민연금제도의 적용대상으로 포함되었다.

위와 같이 국민연금의 적용대상이 전 국민으로 확대되는 과정을 거치면서 국민연금은 1998년과 2007년에 큰 개혁을 단행한다. 국민연금의 연금수급연령과 관련된 개혁은 1998년에 있었다. 즉 우리나라도 1990년대 후반부터 인구고령화에 자유로울 수 없는 상황이었기 때문에 국민연금의 재정 안정성을 확보할 필요성이 있었다. 그것이 시작이 1998년 개혁이다. 이 때 국민연금의 노령연금 수급연령이 2008년부터 시작하여 5년 단위로 1세씩 증가하도록 하였으며, 2013년 61세로 상승하였고, 2033년까지 65세로 증가하도록 하였다. 국민연금 재정 안정화를 위한 또 다른 개혁조치로써 장기재정계산 제도가 도입되어 5년마다 국민연금의 재정 상태를 점검하도록 하여 인구고령화를 비롯한 제도 내외적인 요인이 재정에 미치는 영향 등을 파악하고 적절한 시기에 정적인 정책적 수단을 강구할 수 있도록 하였다.

2007년 개혁에서는 국민연금의 급여수준을 좀 더 삭감하도록 하였는데, 국민연금 소득대체율이 2028년까지 60%에서 40%로 낮아지도록 하였다. 이러한 급여수준을 낮추는 개혁은 노후소득의 급여 적절성에 대한 우려를 낳기에 충분하였고, 2008년에 국민연금의 급여삭감에 따른 노후

소득 보충차원에서 한시적으로 “기초노령연금” 제도를 도입하였다. 65세 이상 소득하위 70% 이하인 노인가구를 대상으로 연금을 지급하도록 하였다.

2013년에는 “기초노령연금” 제도를 대신하여 보편적 성격의 “기초연금”이 도입되었으며, 2014년 7월 시행되었다. 이때에도 연금수급연령은 “기초노령연금”의 수급연령과 동일한 65세였다. 이는 보편적 급여로써 일본의 국민연금 수급연령처럼 단계적으로 65세까지 인상되는 과정을 거친 것과는 대조적이다.



## IV. 외국의 정년제와 노동 및 연금정책 변화과정

인구고령화를 본격적으로 경험하기 시작하는 시기를 전후하여 조사대상국의 노동시장 및 정년제<sup>23)</sup> 변화를 살펴본다. 특히 해당 국가들은 1990년대 중후반부터 기대수명의 증가로 인한 인구의 고령화가 공적연금제도의 지속 가능성에 악영향을 미칠 것으로 예상되면서, 중고령자 근로자들의 노동시장에 가능한 한 오래 머물 수 있도록 정년제와 임금체계를 정비해왔다. 그와 더불어 공적연금제도에서는 노령연금 수급연령의 상향조정, 급여삭감, 보험료의 단계적 인상 등의 개혁을 단행하였다. 이러한 일련의 노동 및 연금정책의 변화는 개인의 은퇴행위와 그에 따른 실질적인 은퇴연령의 변화를 가져왔다. 본 장에서는 인구고령화, 정년연령, 그리고 연금제도 변화 간의 연관성에 대해 구체적으로 살펴본다.

조사대상국을 법적으로 정년제를 유지하고 있는 나라와 정년제를 폐지한 나라로 분류하였다. 전자는 독일, 일본, 프랑스이며 후자는 미국이다. 특히 미국은 1986년 연령에 대한 차별을 금지함으로써 정년제 자체를 폐지한 나라로 정년제와 노동시장, 그리고 연금제도 간의 연관성이 깊지 않을 수 있다. 그러나 인구고령화로 인한 공적연금제도의 개혁과정 속에서 나타난 노령연금 수급연령의 변화가 개인의 은퇴결정에 미친 결과로써 중·고령자의 고용 및 실질적인 은퇴연령에 간접적인 영향을 주었을 것이다. 영국은 2011년 정년제를 폐지하였고, 스웨덴은 61세 이후 본인의 은퇴시기를 선택할 수 있다. 비록 우리나라는 2016년부터 단계적으로 정년60세 의무화를 시행하지만, 향후 정년 의무화 연령이 추가로 늘어날지 아니면

---

23) 본 연구에서는 정년제의 변화를 좁은 의미의 법적 정년연령의 변화라고 해석하기로 한다.

미국이나 영국, 그리고 스웨덴처럼 정년연령의 개념이 사라지거나 은퇴시기를 본인이 자유롭게 결정할 수 있는 시기가 올지 알 수 없다. 다만 현재의 인구고령화 속도와 출산율 전망 등을 고려할 때, 정년연령은 두 가지 방향에서 결정될 가능성이 높다.<sup>24)</sup> 그런 관점에서 미국의 경험을 연구하는 것은 의미가 있을 것이다. 특히 노령연금 수급연령의 변화가 노동시장에 주는 영향력을 다른 비교국가들에 비해 좀 더 명확하게 관찰할 수 있을 것이다.

정년제를 폐지한 미국과 달리 독일과 프랑스는 정년제가 있고, 정년연령과 공적 노령연금 수급연령과의 연계성이 분명하다고 할 수 있다. 마지막으로 일본처럼 인구가 빠르게 고령화되고, 그에 따라 노동시장과 연금제도가 상호적으로 적응해 나가는 과정은 우리나라도 유사한 경험을 하게 될 것이라는 점에서 연구의 의미가 있다.

## 1. 인구구조의 변화

### 가. 조사대상국 연령별 인구 구성비 추이 비교

독일과 프랑스의 연령별 인구 구성비 변화추이를 보면, 65세 이상 인구가 늘어나는 추세가 크게 다르지 않으며, 일본에 비해 가파르지 않으나 미국과 비교하여서는 상대적으로 높게 증가하는 것으로 나타났다. 독일과 프랑스는 1950년 65세 이상 인구가 전체인구대비 약 10%를 차지하였는데, 독일은 2010년, 프랑스는 2015년경에 그 비중이 20% 수준으로 증가하였다. 두 나라는 65세 이상 인구 비중이 10%p 늘어나는데 약 55~60년이 소요된 셈이다. 다만 프랑스는 0~14세 인구의 비중이 거의 변화가 없으며 전체 인구대비 20%를 유지하고 있다. 이는 70년대 이후

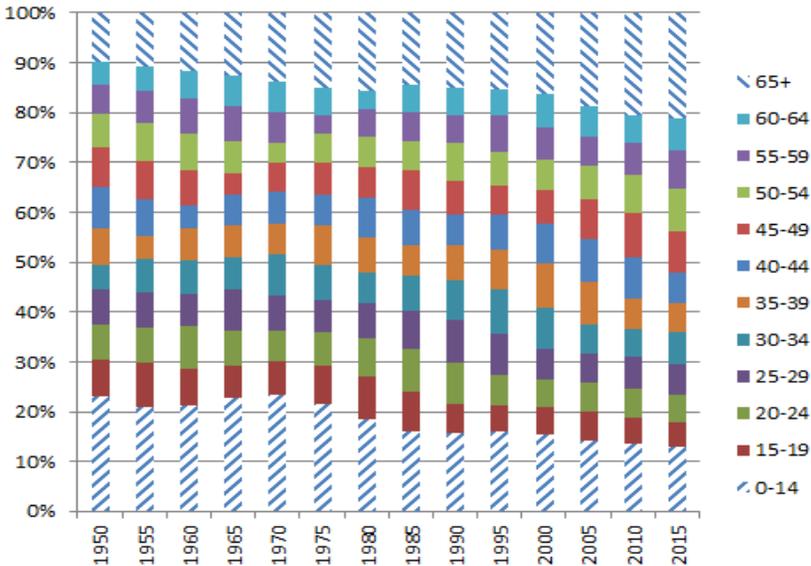
---

24) 일본처럼 장기적이고 단계적으로 정년을 연장하거나 스웨덴처럼 정년시기를 탄력적으로 정하는 방향이다.

독일의 0~14세 인구비중이 꾸준히 하락하는 것과 대조적이다(〈그림 IV-1, 2〉 참조).

일본은 OECD 국가 중에서 인구가 가장 빠르게 고령화되는 국가 중에 하나이다. 〈그림 IV-3〉에서 보듯이 이미 1990년대 중반부터 65세 이상 인구가 전체인구의 14%가 넘는 고령사회로 진입하였고, 불과 10여년 만에 65세 인구가 전체인구의 20%에 이른 초고령사회로 진입한 것을 알 수 있다. 이렇듯 인구 고령화의 심각성이 사회 및 경제구조에 미치는 영향이 적지 않았음을 짐작할 수 있다.

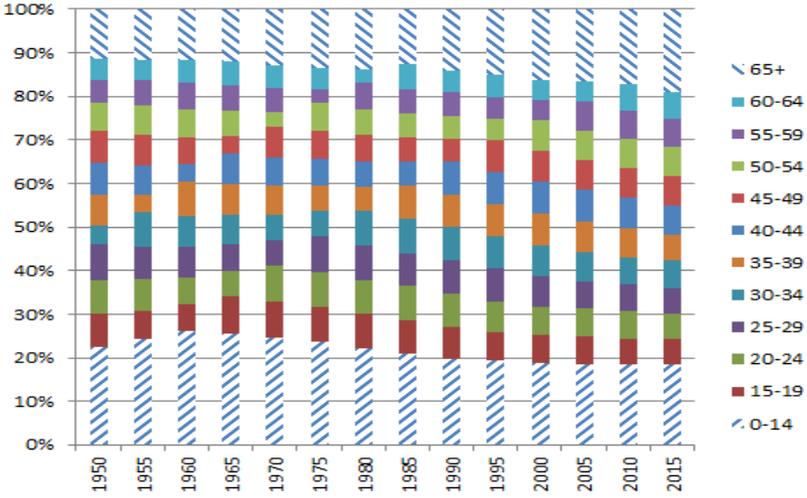
〈그림 IV-1〉 독일의 연령별 인구 구성비 추이



자료: World Development Indicators, World Bank

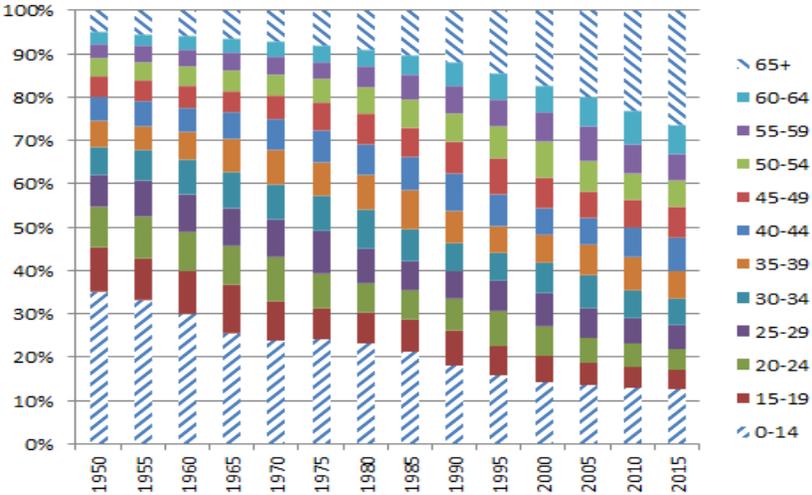
80 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈그림 IV-2〉 프랑스의 연령별 인구 구성비 추이



자료: World Development Indicators, World Bank

〈그림 IV-3〉 일본의 연령별 인구 구성비 추이



자료: World Development Indicators, World Bank

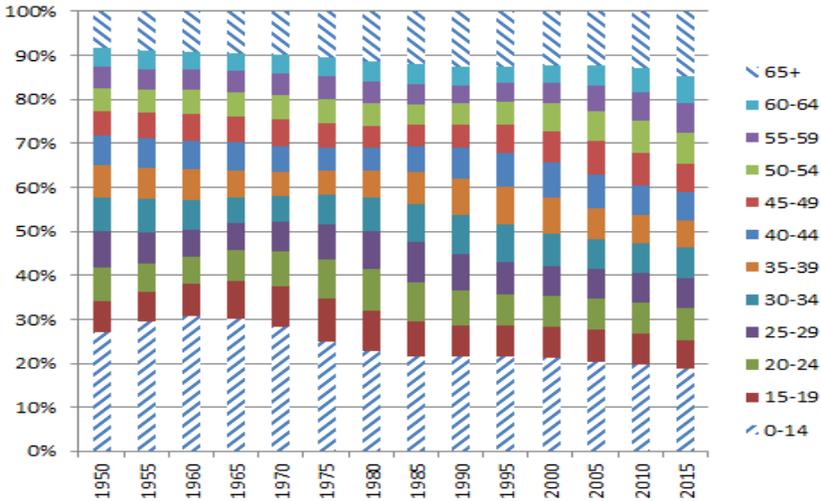
반면, <그림 IV-3>에서 일본의 14세 이하 인구비중은 꾸준히 하락하고 있는 것을 알 수 있는데, 일본은 조사대상국뿐만 아니라 OECD 국가 중에서 우리나라처럼 출산율이 지속적으로 감소하고 있다.

미국의 인구는 1950년 1억 5,781만명, 1980년 2억 2,958만명, 2000년 2억 8,289만명으로 지속적인 증가세를 보이며 2015년 3억 2,177만명에 달하고 있다(UN, Database). 한편, 인구의 연령별 구성비를 <그림 IV-4>에서 살펴보면, 독일과 프랑스는 2000년대부터 65세 이상 인구 전체인구 대비 20%에 달했지만 미국은 2000년 이후에도 65세 이상 인구의 비중이 20% 미만인 것을 알 수 있다.

0~14세 인구는 1960년대에 약 30%정도의 비중을 차지하며 증가하였으나, 이후 감소하여 약 20%를 유지하고 있다. 15~64세 인구는 1960년대에 약 60%의 비중을 차지하였으나, 이후 약 65%의 비중을 유지하고 있다. 따라서 미국은 다른 국가에 비해 고령인구의 비중이 매우 높은 편은 아니며, 그 추세 또한 빠른 편은 아니다.

다음 절에서 인구 고령화 정도에 대해 좀 더 자세히 알아보자. 만약 기대수명의 증가로 고령인구가 증가한다고 하자. 공적연금제도 운영관점에서 생각하면, 특히 부과방식(Pay-as-you-go)의 공적연금제도를 운영하는 조사대상국가가 현 노인세대의 연금지출비용을 감당할 만큼 현 근로세대가 충분하다면 큰 문제가 없다. 즉 출산율이 인구가 감소하지 않을 정도로 꾸준히 유지된다면, 부과방식의 공적연금제도를 운영하는데 큰 무리가 없을 것이다. 반대로 출산율은 일정수준을 유지하고 있더라도 어떤 요인에 의해 한 국가의 기대수명이 급격히 증가한다면, 마찬가지로 인구고령화 문제가 발생한다. 이 또한 한 국가의 공적연금제도 지속 가능성에 부정적인 영향을 미치게 된다. 이렇듯 인간의 기대수명과 출산율의 변화가 함께 고려된 노인부양비가 인구고령화의 심각성을 잘 반영한 지표라고 할 수 있다.

〈그림 IV-4〉 미국의 연령별 인구 구성비 추이



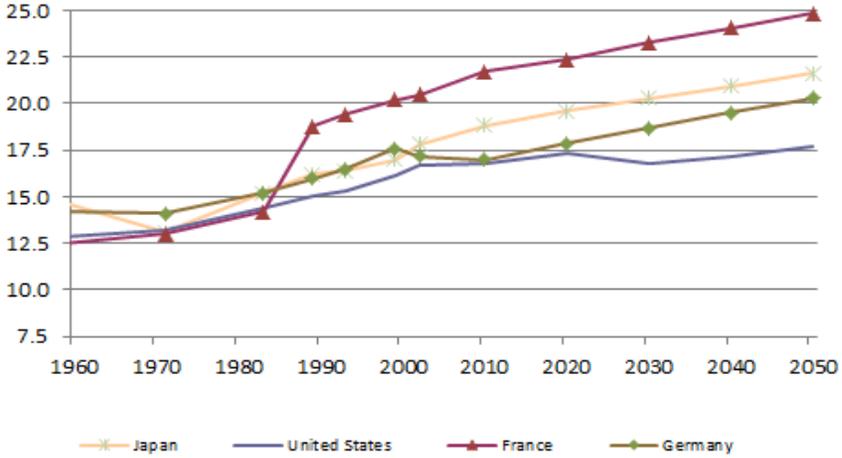
자료: World Development Indicators, World Bank

## 나. 조사대상국의 합계출산율과 노인부양비 추이 비교

전 절에서 조사대상국 간 연령별 인구구성의 추이를 비교하였는데, 인구 구성비의 변화요인은 크게 기대수명의 증가와 출산율의 저하 때문이다.

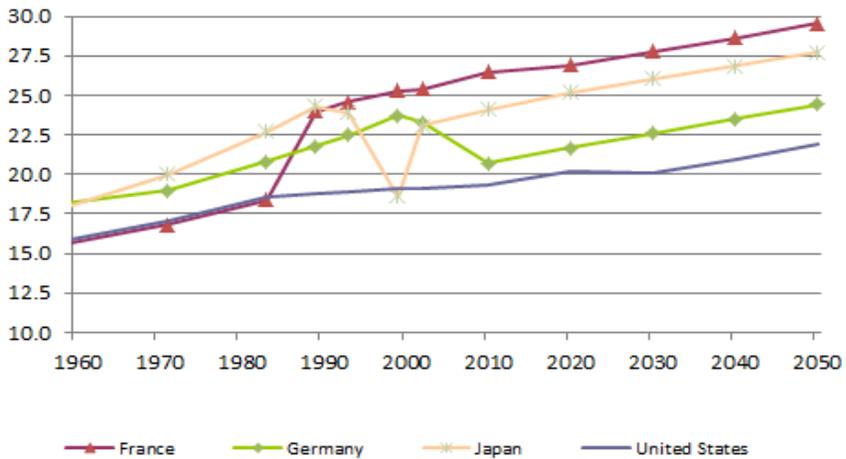
먼저 조사대상국 성별 기대수명은 1950년대 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보인다. 특히 프랑스는 1980년 중반 이후 남성과 여성의 기대수명이 급격히 증가한다. 또한 독일의 경우, 2000~2010년 사이 여성의 기대수명이 크게 하락한 모습을 보이다 다시 증가하는 것으로 나타났다(〈그림 IV-5, 6〉 참조). 2000~2010년까지 여성의 기대수명이 2.0p이상 하락한 모습이다.

〈그림 IV-5〉 조사대상국의 은퇴 후 기대수명 추이와 전망(남성)



주: “은퇴”는 pensionable age를 의미함.  
 자료: Pension at a Glance, 2011, OECD, 저자 재구성

〈그림 IV-6〉 조사대상국의 은퇴 후 기대수명 추이와 전망(여성)



주: “은퇴”는 pensionable age를 의미함.  
 자료: Pension at a Glance, 2011, OECD, 저자 재구성

한편, 조사대상국의 출산율 변화와 함께 노인부양비를 비교해 보면 아래와 같다(〈그림 IV-7, 8〉 참조).

독일의 인구고령화 문제가 프랑스나 일본에 비해 심각한 것은 상대적으로 기대수명의 변화가 상대적으로 낮지만, 출산율이 상대적으로 낮기 때문이다. 〈그림 IV-7〉에서 보면, 합계출산율이 1990년대 초반 1.5이하로 내려온 후 좀처럼 1.5이상을 회복하지 못한 것을 알 수 있다.<sup>25)</sup> 따라서 1990년 초 이후 노인부양비가 급격히 증가하는 모습을 보인다.

프랑스는 독일과 다르게 합계출산율이 상대적으로 높은 편이다. 오히려 합계출산율이 1990년대 중반부터 꾸준히 증가하여 2000년대에는 2.0 수준을 유지하고 있다. 그러나 기대수명이 1980년대 초반부터 급격히 증가하면서, 향후 조사대상국 중 기대수명이 가장 높게 증가할 것으로 예측되고 있다. 프랑스가 인구고령화를 사회적 문제로 인식하는 이유는 2000년 이후 신생아들이 꾸준히 태어나고 있지만 기대수명의 증가로 인한 고령인구 비중이 늘어나고 있기 때문이다. 〈그림 IV-8〉에서 보면, 프랑스의 노인부양비가 2000년 이후 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타난다.

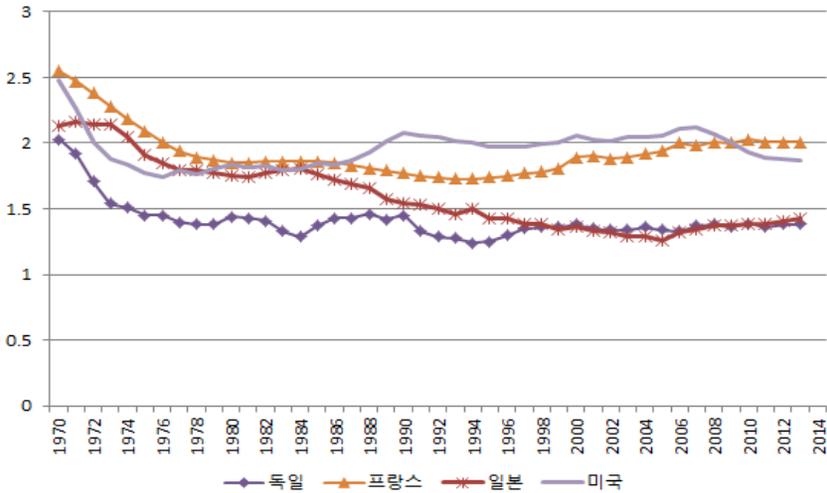
일본은 조사대상국뿐만 아니라 OECD 국가 중에 우리나라와 더불어 심각한 저출산율 문제를 안고 있다. 〈그림 IV-7〉에서도 나타나듯이, 1990년대 말 부터는 출산율이 독일과 유사한 수준으로 하락한 것을 알 수 있다. 따라서 노인부양비가 1990년대 말부터 다른 조사대상국을 훨씬 뛰어넘어 매우 가파르게 상승하고 있다. 이런 점에서 우리나라의 저출산고령화 문제에 대한 심각성을 짐작할 수 있다.

인구구조의 변화에 있어서는 미국이 다른 조사대상국 중에 가장 안정적이다. 합계출산율도 2008년 이후 하락하는 모습을 보이나 1990년대 초반부터 가장 높은 수준을 유지해 온 것을 알 수 있다. 즉 미국의 출산율은 1970년대 약 2.5이었으나 1970년대 중반 약 1.7로 하락하였다. 이후

25) 반면, 프랑스는 1970년대 이후 합계출산율이 1.5이상을 유지하고 있다.

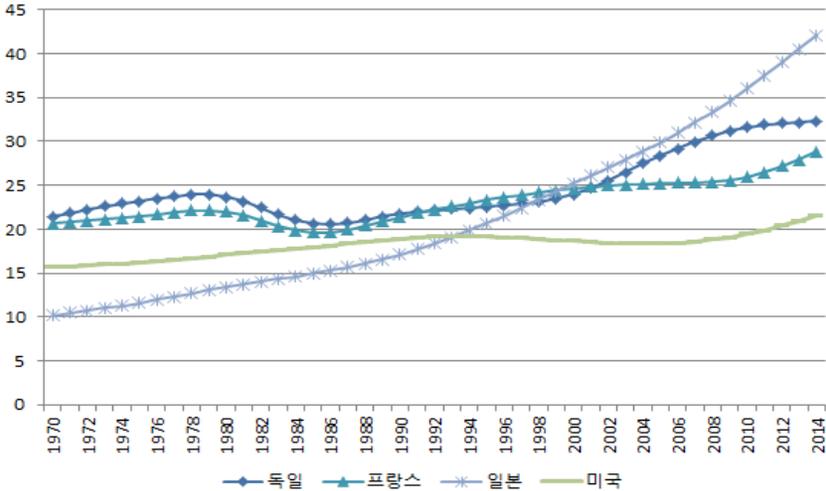
1990년대 들어오면서 약 2.0으로 상승하였으나, 2008년 이후 다시 하락하면서 약 1.8 정도를 유지하고 있다. 따라서 노인부양비는 1990년대 초반 이후 가장 낮은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 2008년 이후 노인부양비가 다시 상승하여 2014년 65세 이상 노인 1명을 약 4명이 부양해야 하는 상황이다.

〈그림 IV-7〉 조사대상국의 합계출산율 추이 비교



자료: World Bank, Database(fertility rate), 저자 재구성

〈그림 IV-8〉 조사대상국의 노인부양비 추이 비교



자료: World Development Indicators, World Bank, 저자 재구성

위와 같이 독일, 프랑스, 일본 그리고 미국의 인구 고령화 정도가 차이가 나고 있으나 미국을 제외한 출산율의 전반적인 하락과 기대수명의 증가로 인해 중고령자 고용의 변화를 수반할 수밖에 없었으며, 이는 다시 연금제도 개혁의 필요성을 증가시키는 요인으로 작용한다. 즉 노동시장 측면에서는 근로자들의 근로유인을 확대하고 사용자로 하여금 중고령자 고용을 늘리는 데 제도적 토대를 제공하는 것이고, 연금제도 측면에서는, 예를 들어, 연금제도의 지속가능성을 확보하기 위한 공적 노령연금 수급연령을 조정하거나 더 나아가 일부 국가(독일, 일본)들이 자동안정화 장치를 도입하기에 이른다. 이러한 변화를 비교적 분명하게 반영하는 것 중에 하나가 정년연령이나 노령연금 수급연령의 변화일 것이다. 향후 두 변수가 노동시장 변화나 연금제도 변화과정에서 서로 어떠한 연관성을 맺게 되는지를 검토하고자 한다.

## 2. 정년연령과 정년제(Age legislation)

### 가. 정년연령, 평균은퇴연령, 그리고 노령연금 수급연령의 변화

#### 1) 정년연령 정의

정년연령의 일반적인 정의는 국가들마다 은퇴에 대한 사회적 인식, 공적연금제도에서의 노령연금 수급연령, 그리고 근로활동에서 연령이 주는 미시적 또는 거시적인 의미에 따라 다소 차이를 보인다. 예를 들어, 독일이나 프랑스의 정년연령은 사회통념 상 실질적인 은퇴연령<sup>26)</sup>과 공적 노령연금 수급연령 간에 차이가 없다. 일본의 법적 정년은 65세이며, 노령연금 수급연령도 65세로 동일하지만, 법적으로 두 용어의 개념이 구별된다. 그렇지만 일본도 프랑스와 독일처럼 실질은퇴연령이 정년연령 또는 노령연금 수급연령과 일치되는 과정에 있고, 사회적으로 동일하게 인식되는 과정에 있다고 할 수 있다.

OECD(경제개발협력기구), World Bank(세계은행), ILO(국제노동기구) 등 국제기구도 정년제 또는 연금제도와 관련된 연령의 개념을 자체적으로 정의하고 있다. 따라서 연구자들은 정년연령과 관련하여 일관되고 통일된 정의를 내리기 어려운 측면이 있다. 본 연구에서는 논의의 편의를 위해 “정년연령”을 각 나라가 법으로 정한 정년에 이른 연령으로 정의한다. 즉 “정년연령(Mandatory retirement age or Statutory retirement age)”은 특정한 연령까지 근로자를 고용하도록 법으로 규정되며, 권고사항이 아닌 의무화된 연령을 지칭한다. 그러나 정년연령은 실질적으로 사용자와 근로자 간의 고용관계를 설명하는 데 있어, “양면의 칼날” 같은 의미를 지니기도 한다. 예를 들어, 미국은 1986년 이후 고용에 있어 연령 차별을 폐지하여 정년연령의 개념이 사용되지 않고 있지만 이전에는 정년

26) 본 연구에서는 더 이상 근로활동을 하지 않고 노동시장에서 완전히 탈퇴한 연령. 이에 반해 실질퇴직연령은 주된 일자리에서 퇴직한 연령으로 정의한다.

연령이 특정연령에 도달하면 사용주가 근로자를 강제적 퇴직시킬 수 있는 연령으로 인식되기도 하였다. 또 다른 의미로써 유럽에서 정년연령은 국가가 인정하는 특별한 사유가 없이는 법으로 정한 특정연령까지 사용자가 근로자를 의무적으로 고용해야 하는 최소연령으로 인식되어 왔다. 본 연구에서는 유럽에서 인식되는 개념으로 정년연령을 정의한다. 따라서 정년연령을 강제퇴직연령으로 인식하는 국가에서는 이를 철폐하려는 경향이 두드러진다. 미국과 영국은 고용에 관한 연령차별을 각각 1986년과 2011년에 폐지하였다.

## 2) 실질은퇴연령

평균실질은퇴연령(Average effective retirement age, 이하 “실질은퇴연령”)은 근로자가 주된 일자리에서 퇴직하는 연령인 “실질퇴직연령”과 구별하여 사용한다. 즉 노동시장에서 더 이상 근로활동을 하지 않는 연령으로 정의한다. OECD는 이를 후자의 의미로 사용하고 있다. 주된 일자리에서 퇴직한 연령이라기보다는 실질적으로 노동시장에서 근로활동을 완전히 중단하는 연령으로 정의한다. OECD에 의하면, 일본과 우리나라를 제외하고는 실질은퇴연령이 정년연령보다 낮은 경향을 보인다. 그러나 일본과 우리나라는 예외적으로 70세를 상회하는 것으로 나타난다. 이는 자영자 비중이 OECD 국가 중에 상대적으로 높는데 한 원인을 찾을 수 있으며, 특히 우리나라의 경우, 1980년대 이후 산업화 과정이 진행되면서, 가족의 핵가족화, 청장년 노동력의 탈농촌화 등의 영향으로 농촌지역의 노동연령이 급격히 상승한 것이 한 원인으로 지적된다. 우리나라에서 일반적으로 실질은퇴연령을 53~57세로 인식하는 경향이 강한데, 이는 주로 주된 일자리에서 퇴직하는 것이 노동시장에서 더 이상 근로활동을 하지 않는 것으로 인식하기 때문이다. 반면, OECD는 근로자 주된 일자리에서 퇴직하였다고 완전히 근로활동을 중단한 것으로 간주하지 않는다.

따라서 본 연구에서는 “실직퇴직연령”과 “실질은퇴연령”을 구분하여 사용하고, OECD의 정의를 따른다.

현재 미국은 고용에 있어 연령차별을 금지함으로써 정년제가 존재하지 않는다. 우리나라와는 달리 정년제를 연령차별로 간주하기 때문이다. 따라서 정년연령과 고용시장 및 공적연금제도 변화와의 관련성이 유럽 국가들에 비해 깊지 않지만, 공적연금에 대한 정부의 재정적 부담과 연관성 관련지를 수 있다는 점에서 “실질은퇴연령”과의 관련성은 유효하다.

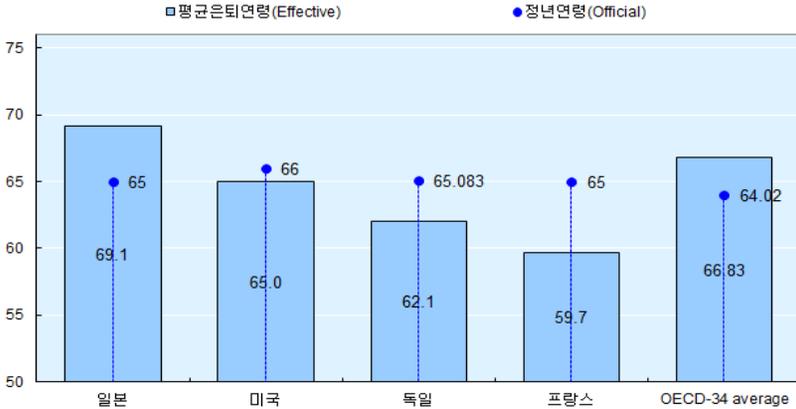
〈그림 IV-9〉는 2007년부터 2012년까지 5년간 남성의 평균 실질은퇴연령을 나타내는데, 조사대상국 중 실질은퇴연령이 가장 높은 국가는 일본이다. 반면 독일, 프랑스, 그리고 미국은 실질은퇴연령이 정년연령보다 낮다. OECD 34개국의 평균 실질은퇴연령이 정년연령보다 높게 나타나고 있다. 일본이나 우리나라와는 달리 점진적 은퇴제도와 같은 고령자의 근로유인을 높이기 위한 정책이나 연금정책(부분연금, 근로활동 중 연금수급이 가능한 정책 등) 등이 평균 실질은퇴연령을 상승시킨 것으로 판단된다.

한편, 독일과 프랑스가 실질은퇴연령과 정년연령과의 차이가 다른 조사대상국에 비해 상대적으로 크다. 독일은 약 3년, 프랑스는 5년의 차이가 발생하고 있다. 특히 프랑스의 경우, 조기은퇴 현상과 맞물려 광원처럼 육체노동의 강도가 심한 특정 직업 종사자나 일정한 가입기간 요건을 충족한 자가 60세에도 연금을 조기에 수급할 수 있기 때문에 나타난 현상이라고 할 수 있다. 프랑스는 지난 2012년 조기노령연금 수급연령을 60세에서 62세로 상향조정한 바 있다.

한편, 실질은퇴연령과 정년연령의 성별 차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 조사대상국 모두 남성과 여성의 생애근로기간 중 경력단절 시점은 다를 수 있지만 생애총근로기간에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다(〈그림 IV-9, 10〉 참조).

90 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

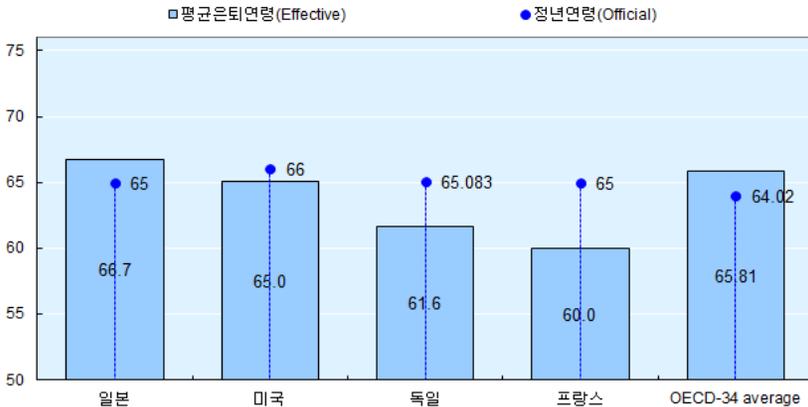
〈그림 IV-9〉 정년연령과 실질은퇴연령 비교(2007~2012년 평균, 남성)



- 주: 1) 우리나라 평균은퇴연령-71.1세(남성), 69.8세(여성), 정년연령-60세  
 2) 미국은 정년연령은 곧 노령연금 수급연령임.

자료: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys, ([www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)), 저자 재구성

〈그림 IV-10〉 정년연령과 실질은퇴연령 비교(2007~2012년 평균, 여성)

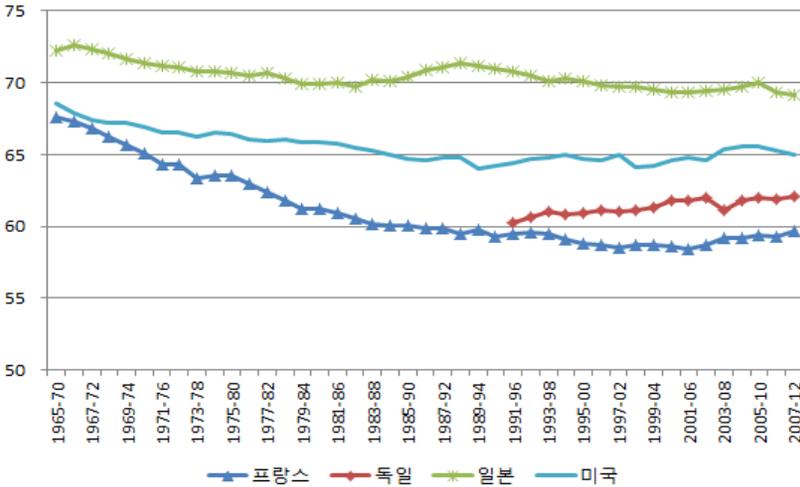


- 주: 1) 우리나라 평균은퇴연령-71.1세(남성), 69.8세(여성), 정년연령-60세  
 2) 미국은 정년연령은 곧 노령연금 수급연령임.

자료: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys, ([www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)), 저자 재구성

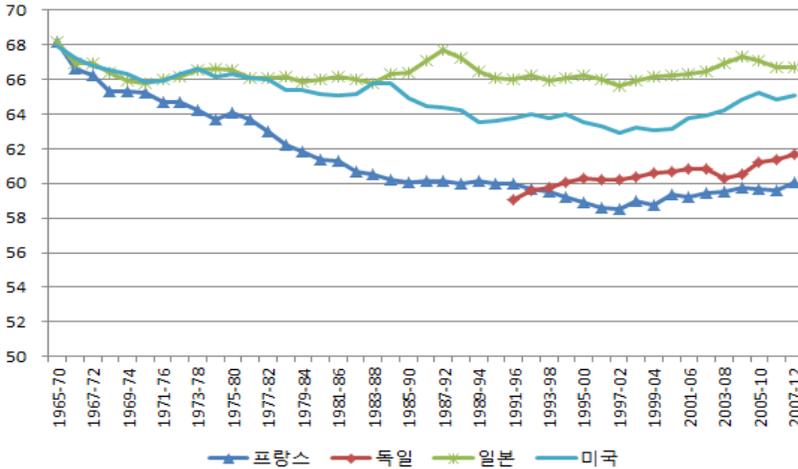
또한 실질은퇴연령의 장기적인 추세를 비교해 보면(〈그림 VI-11, 12〉 참조), 성별 국가별 차이가 존재한다. 일본의 경우, 남성은 조사대상국 중에서 실질은퇴연령이 가장 높지만, 1990년대 말 이후 인구고령화 문제가 사회적 이슈가 된 이후에도 서서히 감소하는 것을 알 수 있다. 여성의 경우는 남성에 비해 실질은퇴연령의 하락추세가 분명치 않지만, 장기적으로는 68세에서 66세로 하락한 모습이다. 반면, 일본이외의 다른 국가들은 평균 실질은퇴연령이 1960년대 중반부터 1990년 중후반까지 조금씩 하락하다가 1990년대 중·후반 이후 다시 서서히 상승한다.

〈그림 IV-11〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(남성)



자료: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys, ([www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)). 저자 재구성

〈그림 IV-12〉 조사대상국의 평균실질은퇴연령 추이 비교(여성)



자료: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys, ([www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)). 저자 재구성

### 3) 연금수급가능연령

OECD는 연금수급가능연령(Pensionable age)을 가입자가 조기퇴직 시 연금을 수령하고자 할 때, 연금액의 감액 없이 받을 수 있는 연령으로 정의한다. 이는 공적 노령연금 수급연령(Normal retirement age)이 우리가 흔히 사용하고 있는 “연금수급개시연령(즉 노령연금 수급연령)”의 정의와 대비하여 좀 더 자세히 언급할 필요가 있다. 예를 들어, 미국의 경우, 2014년 기준으로 완전노령연금을 받기 위해서는 약 40쿼터의 가입기간<sup>27)</sup>이 필요하며, 급여감액이 없는 노령연금 수급연령은 66세이다. 그러나 조기에 연금을 받고 싶다면<sup>28)</sup>, 연금수급권을 확보하였다고 하더라도 연금액이 감액된다. 따라서 OECD 정의에 의한 미국의 연금수급가능연령

27) 1년에 최대 4쿼터를 채울 수 있다. 따라서 미국의 연금수급권을 확보하기 위한 최소 가입기간은 10년이 된다.

28) 62세부터 가능하다.

은 66세가 된다.

한편, 프랑스나 독일은 최근에 노령연금 수급연령이나 조기노령연금 수급연령을 각각 60세와 63세로 조정하였다. 프랑스의 경우, 고된 육체노동을 필요로 하는 직업종사자나 18세부터 근로활동을 지속해 온 근로자 등 특정요건을 갖춘 경우, 연금 삭감이 없다. 따라서 OECD의 정의에 따르면, 연금수급가능연령은 60세가 된다.<sup>29)</sup> 그렇지만 이는 특별한 경우에 해당되는 것이므로 일반적인 연금수급가능연령은 노령연금 수급연령인 62세와 동일하다고 해석할 수 있다. 프랑스는 다른 유럽연합 국가들과는 달리 연금수급가능연령의 변화가 심한 국가에 속한다.<sup>30)</sup> 독일의 경우도 63세에 조기노령연금 수급이 가능하지만 급여감액이 이루어진다. 연금수급권은 5년의 가입기간이 필요하다. 만약 연금을 조기(63세)에 받고자 할 때, 최소 45년의 가입기간을 충족하고, 1953년 1월 1일 이전 출생자인 경우 조기수급에 따른 급여감액이 없다.<sup>31)</sup> 따라서 OECD 개념에 의하면, 연금수급가능연령은 63세가 되나, 이러한 경우도 프랑스처럼 특정 요건을 만족하는 경우에 해당 되므로, 일반적인 연금수급가능연령은 노령연금 수급연령인 65세 3개월이라고 할 수 있다.<sup>32)33)</sup>

이렇듯 비교적 정년연령과 실질은퇴연령의 개념이 사회 통념이나 제도상 차이가 없는 유럽국가들 내에서도 프랑스이나 독일처럼 정년연령, 실질은퇴연령, 연금수급가능연령, 노령연금 수급연령이 연금제도에 따라 조금씩 달리 해석될 수 있는 여지가 있다. 그러므로 은퇴 및 연금수급과

29) 2014년 기준

30) OECD(2011)의 자료에 따르면, 프랑스와 더불어 이태리, 뉴질랜드, 터키를 연금수급가능연령의 변화가 유사한 패턴을 지닌 국가로써 분류하였다.

31) 1953년 1월 이후 출생자이면서 가입기간이 45년인 경우는 수급연령이 상향조정되어 1964년생 이후는 조기에 연금을 받을 수 있는 연령이 65세로 높아진다. <표 IV-2> 참조

32) 2014년 기준

33) 독일은 오는 2029년까지 노령연금 수급연령이 67세로 조정되면서 궁극적으로 연금의 조기수급이 폐지된다.

## 94 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

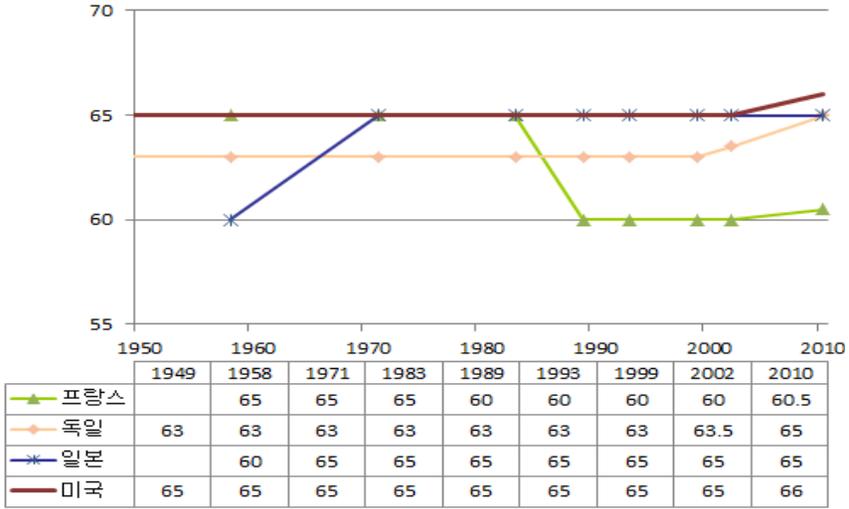
관련된 연령의 개념을 명확히 구분할 필요가 있다.

결론적으로 본 연구에서는 “연금수급가능연령”과 “노령연금 수급연령”을 동일한 의미로 사용한다. 만약 프랑스와 독일처럼 특정요건이 성립할 경우, “노령연금 수급연령” 처럼 급여 감액이 없지만 “노령연금 수급연령” 보다 먼저 연금을 받을 수 있는 연령으로 언급할 경우에는 구별하여 사용할 것이다.

〈그림 IV-13, 14〉는 1949년부터 2010년까지 약 60년간 성별 연금수급가능연령의 변화를 보여준다. 프랑스와 미국은 남성과 여성의 연금수급가능연령을 동일하게 변화시켜 온 것을 알 수 있다. 반면, 독일과 일본은 남성과 여성의 연금수급가능연령이 다르게 변화하였다. 조사년도 초기 독일의 연금수급가능연령은 남성의 경우 63세, 여성의 경우는 60세였다. 2002년까지는 남성과 여성의 연령격차가 존재하였는데, 2002년 이후부터 그 연령이 상승하면서 성별 격차가 줄어들기 시작하였다.

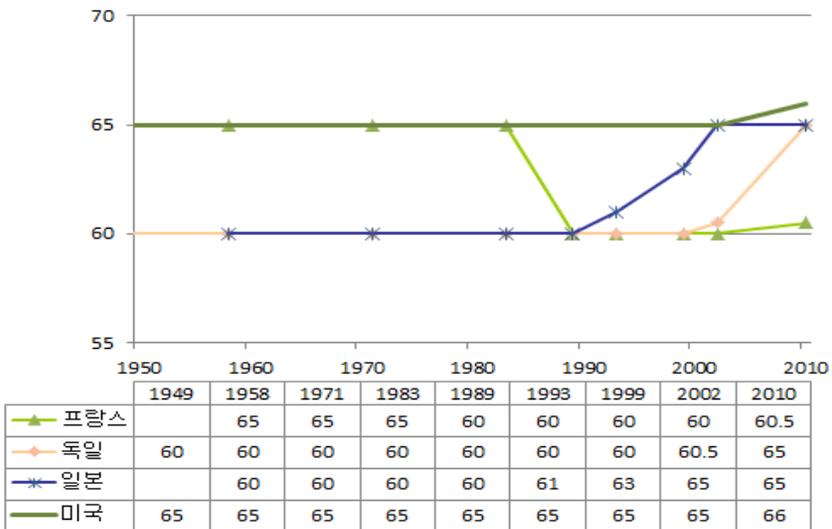
일본은 1960년에 연금수급가능연령이 60세로 남성과 여성이 동일하였으나 인구고령화로 인한 연금수급가능연령을 다르게 변화시켜왔다. 우선 남성의 연금수급가능연령을 65세로 높인 반면, 여성은 장기간에 걸쳐 60세로 유지하였다가 1990년대 초반부터 인상하기 시작하였다.

〈그림 IV-13〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(남성)



자료: “Pension at a Glance 2011,” OECD, 저자 재구성

〈그림 IV-14〉 조사대상국의 연금수급가능연령 추이(여성)



자료: “Pension at a Glance 2011,” OECD, 저자 재구성

이렇듯 연금수급가능연령을 각 국가의 사회·경제적 상황에 따라 변화시켰을 것이라는 점을 짐작할 수 있다. 그렇지만, 2010년에 이르러서는 연령이 성별에 관계없이 통일되는 경향을 보인다.

#### 4) 노령연금 수급연령(Normal retirement age)

노령연금 수급연령은 공적연금제도에서 가장 많이 사용되는 개념이며 통상적으로 이해되고 있는 개념이다. 즉 연금수급권을 확보한 공적연금 가입자가 급여의 삭감 없이 연금을 받을 수 있는 연령이다. 1990년대 말 이후 인구고령화로 인해 공적연금제도의 지속가능성에 대한 사회적 관심이 높아지면서, 연금을 오래 전부터 도입한 국가들을 중심으로 재정 안정성을 확보하기 위한 개혁이 진행되어 왔다. 그 일환의 하나로 노령연금 수급연령을 점진적으로 상향조정하기 시작하였다. 노령연금 수급연령의 조정은 출생코호트별로 일정기간의 간격을 두어 점진적으로 이루어진다.

##### (가) 독일

〈표 IV-1〉은 독일의 출생연도별 노령연금 및 조기노령연금 수급연령을 나타낸다. 조기노령연금 수급연령은 특정 수급요건 충족을 전제로 급여감액 없이 연금을 조기에 받을 수 있는 연령이다. 1953년 1월 1일 이전에 출생하고 45년의 가입기간이 충족되면 63세부터 연금을 감액 없이 조기에 수급할 수 있으나 그 이후 출생자부터는 〈표 IV-1〉과 같이 연령이 상향조정된다.

한편, 가입기간이 45년 미만인 자도 출생연도에 따라 조기에 연금을 받을 수 있으며, 이 때 급여는 감액된다. 그러나 조기노령연금은 2029년에 폐지될 예정이다. 결국, 특정 코호트의 장기가입자(45년)에 대해서는 조기노령연금 수급이 가능하다.

출생년도별 노령연금 수급연령의 조정은 2029년까지 점진적으로 이루어지는데, 2024년까지는 1년에 1개월씩, 2024년 이후 2029년까지는 1년에 2개월씩 수급연령이 증가한다.

〈표 IV-1〉 독일의 출생년도별 조기노령연금 및 노령연금 수급연령

출생연도	수급연령	
	조기노령	정상노령 <sup>1)</sup>
1953	63세 2개월	65세 2개월
1954	63세 4개월	65세 4개월
1955	63세 6개월	65세 6개월
1956	63세 8개월	65세 8개월
1957	63세 10개월	65세 10개월
1958	64세 0개월	66세 0개월
1959	64세 2개월	66세 2개월
1960	64세 4개월	66세 4개월
1961	64세 6개월	66세 6개월
1962	64세 8개월	66세 8개월
1963	64세 10개월	66세 10개월
1964	65	67세

주: 1) 단, 가입기간 45년 이상인 경우, 출생년도에 관계없이 63세부터 노령연금 수령 가능

자료: 독일연금공단 홈페이지(Deutsche Rentenversicherung-Häufige Fragen-Rente ab 63)

#### (나) 프랑스

프랑스는 2010년 사르코지 정부에 의해 노령연금 수급연령이 점진적으로 60세에서 62세로 인상하는 개혁을 단행한다. 즉 2011년 7월을 시작으로 1950년생부터 1년에 4개월씩 노령연금 수급연령이 증가하도록 하였다.

98 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈표 IV-2〉 프랑스의 출생년도별 노령연금 수급연령

출생연도	수급연령	
	조기노령	정상노령
1951 <sup>1)</sup>	60세 4개월	65세 4개월
1952.1.1.~1952.4.30. <sup>2)</sup>	60세 8개월	65세 8개월
1952.5.1.~1952.9.30	60세 12개월	65세 12개월
1952.10.1.~1953.2.28	61세 3개월	66세 3개월
1953.3.1.~1953.7.31	61세 7개월	66세 7개월
1954.8.1.~1954.12.31	61세 12개월	66세 12개월
1955.1.1.~	62세	67세

주: 1) 1950년 7월생-1951년 12월생  
 2) 1951년생부터 1954년 12월생까지 5개월 단위로 인상  
 자료: “CLEISS” 홈페이지, 저자 재구성

(다) 일본

일본은 1994년 연금개혁을 통해 먼저 기초연금격인 국민연금의 노령연금 수급연령을 조정하였다. 이후 2004년 개혁 때 후생연금보험의 노령연금 수급연령을 조정하게 된다. 〈표 IV-3〉은 그 조정계획을 출생연도별로 표시한 것이다. 국민연금의 경우, 남성의 노령연금 수급연령은 65세이지만, 여성의 경우는 2018년까지 단계적으로 60세에서 65세로 인상된다. 후생연금보험의 경우, 남성은 2025년까지 여성은 2030년까지 65세로 상향조정된다.

IV. 외국의 정년제와 노동 및 연금정책 변화과정 99

〈표 IV-3〉 일본의 출생년도별 노령연금 수급연령(후생 및 공제연금) (단위: 세)

생년월일	후생연금						공제연금	
	정액부분		보수비례부분		광부, 선원		일반	
	남성	여성	남성	여성	정액부분	보수비례부분	정액부분	보수비례부분
1932.1.1. 이전 생	60	55	60	55	55	55		
1932.4.2.~1933.4.1.	60	56	60	56	55	55		
1933.4.2.~1934.4.1.	60	56	60	56	55	55		
1934.4.2.~1935.4.1.	60	57	60	57	55	55		
1935.4.2.~1936.4.1.	60	57	60	57	55	55		
1936.4.2.~1937.4.1.	60	58	60	58	55	55		
1937.4.2.~1938.4.1.	60	58	60	58	55	55	60	60
1938.4.2.~1939.4.1.	60	59	60	59	55	55	60	60
1939.4.2.~1940.4.1.	60	59	60	59	55	55	60	60
1940.4.2.~1941.4.1.	60	60	60	60	55	55	60	60
1941.4.2.~1942.4.1.	61	60	60	60	55	55	61	60
1942.4.2.~1943.4.1.	61	60	60	60	55	55	61	60
1943.4.2.~1944.4.1.	62	60	60	60	55	55	62	60
1944.4.2.~1945.4.1.	62	60	60	60	55	55	62	60
1945.4.2.~1946.4.1.	63	60	60	60	55	55	63	60
1946.4.2.~1947.4.1.	63	61	60	60	56	56	63	60
1947.4.2.~1948.4.1.	64	61	60	60	56	56	64	60
1948.4.2.~1949.4.1.	64	62	60	60	57	57	64	60
1949.4.2.~1950.4.1.	65	62	60	60	57	57	65	60
1950.4.2.~1951.4.1.	65	63	60	60	58	58	65	60
1951.4.2.~1952.4.1.	65	63	60	60	58	58	65	60
1952.4.2.~1953.4.1.	65	65	60	60	59	59	65	60
1953.4.2.~1954.4.1.	65	65	61	60	59	59	65	61
1954.4.2.~1955.4.1.	65	65	61	60	60	60	65	61
1955.4.2.~1956.4.1.	65	65	62	60	60	60	65	62
1956.4.2.~1957.4.1.	65	65	62	60	60	60	65	62
1957.4.2.~1958.4.1.	65	65	63	60	60	60	65	63
1958.4.2.~1959.4.1.	65	65	63	61	61	61	65	63
1959.4.2.~1960.4.1.	65	65	64	61	61	61	65	64
1960.4.2.~1961.4.1.	65	65	64	62	62	62	65	64
1961.4.2.~1962.4.1.	65	65	65	62	62	62	65	65
1962.4.2.~1963.4.1.	65	65	65	63	63	63	65	65
1963.4.2.~1964.4.1.	65	65	65	63	63	63	65	65
1964.4.2.~1965.4.1.	65	65	65	64	64	64	65	65
1965.4.2.~1966.4.1.	65	65	65	64	64	64	65	65
1966.4.2.~1967.4.1.	65	65	65	65	65	65	65	65

주: 1) 1967.4.2. 생 이후 노령연금 수급연령은 65세

2) 조기노령연금의 최소수급연령은 코호트별 노령연금 연령에서 5년을 차감하면 됨  
 자료: 일본연금기구, 저자 재구성

(라) 미국

미국은 <표 IV-4>과 같이 출생연도별로 조기 및 노령연금 수급연령이 상향조정된다. 이러한 조정은 점진적으로 2027년까지 인상된다. 단, 미국의 경우, 조기노령연금 수급 시 급여가 감액된다.

<표 IV-4> 미국의 출생연도별 조기 및 노령연금 수급연령

출생연도	수급연령	
	조기	정상
1937 이전	62세	65세
1938	62세 2개월	65세 2개월
1939	62세 4개월	65세 4개월
1940	62세 6개월	65세 6개월
1941	62세 8개월	65세 8개월
1942	62세 10개월	65세 10개월
1943-54	63세	66세
1955	63세 4개월	66세 4개월
1956	63세 6개월	66세 6개월
1957	63세 8개월	66세 8개월
1958	63세 10개월	66세 10개월
1960 이후	64	67

자료: 미국 사회보험청(Social Security Administration) 홈페이지, Office of Chief Actuary

### 5) 소결

앞 절에서 정년과 관련된 연령들의 개념과 그 추이 등을 살펴보았다. 특히 <그림 IV-11~14>를 통해 한 가지 언급할 것은 조사대상국의 지난 60년간의 연금수급가능연령의 변화를 볼 때, 일본을 제외한 다른 조사대상국 해당 연령의 변화는 1980년대 이후 시작되었다는 점이다. 해당 연령이 변화되게 된 이유는 국가마다 상이할 것이다. 예를 들어, 프랑스는 1980년대 심각한 청년실업 문제에 직면하면서 정부와 사회가 조기은퇴를 독려했기 때문에 실질은퇴연령과 연금수급가능연령이 하락하는 모습을 보인다. 즉 이 시기에 인구구조의 변화가 두 변수에 미친 영향력은 분명치 않다. 1980년대 중반에 이미 정년제를 철폐한 미국의 연금수급가능연령은 남성과 여성 각각 65세 60세로 변화가 없었지만 실질은퇴연령은 프랑스와 마찬가지로 하락하는 시기를 거쳤다. 그러나 1980년대부터 본격적인 인구고령화를 경험하기 시작한 일본은 남성의 연금수급가능연령을 이미 1970년대 초반 65세로 높였다. 1980년대에는 남성은 65세, 여성은 60세의 연금수급가능연령을 유지하였으며, 남성과 여성의 실질은퇴연령은 각각 70세와 66세에서 거의 변화가 없었다. 일본의 경우, 인구구조의 변화와 경제상황이 두 변수에 영향을 미쳤을 것으로 추측할 수 있다.

그러나 1990년대 중반을 거쳐 2000년 이후에는 연금수급가능연령과 실질은퇴연령의 변화가 조사대상국 모두에서 감지된다. 독일은 1990년대 이후 꾸준히 실질은퇴연령이 증가하는 모습을 보이고 있고, 미국과 프랑스의 실질은퇴연령은 1990년대 중후반부터 다시 서서히 상승하기 시작한다. 그러나 일본은 1880년대 중반 이후 고령화와 경기침체를 겪어 오면서 다른 조사대상국과는 다른 모습을 보인다. 남성의 실질은퇴연령은 감소추세를 보이거나 여성은 오히려 조금씩 상승하는 추세를 보인다. 이에 따라 여성의 연금수급가능연령이 2000년 이후 증가하기 시작한다. 인구고령화가 두 변수에 영향을 준 것을 알 수 있다.

## 102 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈표 IV-5〉는 2015년 기준 조사대상국의 성별 노령연금 수급연령과 향후 조정계획을 보여 준다. 2020년 이후 일본(65세)을 제외한 공적연금의 노령연금 수급연령은 67세로 인상된다. 일본만이 남성과 여성의 연령조정 계획에 차이가 있지만 기초연금은 2018년 남녀 모두 65세에 노령연금을 받을 수 있으며, 후생연금은 2030년에 성별에 관계없이 65세에 노령연금을 받을 수 있다.

2015년 기준으로는 미국의 노령연금 수급연령이 가장 높이며, 다음으로는 일본 순이다. 미국의 경우, 인구고령화 문제가 다른 조사대상국에 비해 심각하지 않는데도 불구하고 해당 연령(66세)이 상대적으로 높다. 이는 OASDI의 지속 가능성관점에서 미국도 인구고령화에 대해 자유로운 상황은 아니라고 할 수 있다. 그런 관점에서 보면 일본의 연령인상이 비교적 빠르게 조정된다고 할 수 있다.

결국, 2000년 이후에는 독일을 포함한 모든 조사대상국가의 실질은퇴 연령과 연금수급가능연령이 증가하는 것을 볼 때, 인구고령화가 노동시장과 연금제도에 미친 영향을 짐작할 수 있다. 이는 인구고령화가 사회 및 경제에 광범위한 영향을 주기 때문일 것이다.

〈표 IV-5〉 조사대상국의 노령연금 수급연령 및 향후 인상 계획

국 가	노령연금 수급연령 (2015)		향후 인상 계획		
	남성	여성	남성	여성	
독일	63세 3개월	63세 3개월	67(2031년)		
프랑스	65세	65세	67(2023년)		
일본	후생연금	61세	60세	65(2025년)	65(2030년)
	기초연금	65세	63세	-	65(2018년)
미국	66세		67(2027)		

자료: 핀란드 연금센터 (Finnish Center for Pensions, [www.etk.fi](http://www.etk.fi))

## 나. 정년제(Age legislation)의 변천

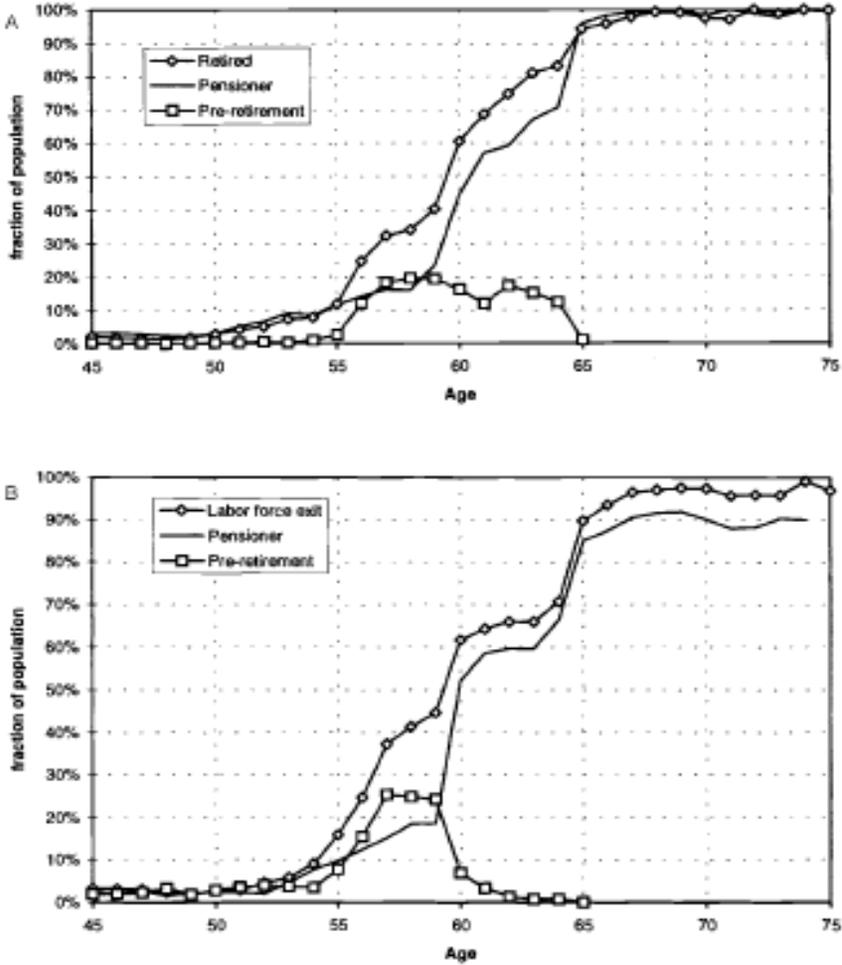
본 절에서는 1960년대 이후 각 조사대상국이 어떻게 정년제를 변화시켜왔고 그 변화의 원인이 무엇인가에 대해 논하고자 한다.

### 1) 독일의 정년제 변천과정

독일은 사회적으로 정년연령과 연금수급가능연령, 그리고 노령연금 수급연령에 있어 차이가 거의 없다. 그러나 본 연구에서 정의한 “정년연령”의 개념을 보다 엄밀히 적용할 경우, 독일의 정년연령은 2012년 전까지 줄곧 65세를 유지하였다고 하는 것이 더 정확한 표현일 것이다.

〈그림 IV-15〉에서 보듯이 근로활동을 중단하는 정년연령과 연금을 받는 연령과의 차이를 볼 수 있다. 그렇지만 65세 이후에는 그 차이가 거의 없는 것을 알 수 있다. 그러한 이유 때문에 독일은 정년연령과 노령연금 수급연령 간의 연계성이 잘 드러난다고 할 수 있다.

〈그림 IV-15〉 고용상태 및 연금수령 평균연령 분포(1993~1995년)



주: “A” -남성, “B” -여성

자료: Supan and Schnabel (Gruber and Wise, Ed, 1999)

가) 1972년 이전

1972년 이전까지 독일은 매우 엄격한 정년제를 유지하였다. 즉 65세

이전에는 연금수급이 매우 제한적이었다. 그러나 1972년 연금개혁을 통해 65세 이전에도 연금급여의 삭감 없이 조기에 연금을 받을 수 있도록 공적연금의 급여요건을 완화하였다. 당시에는 35년 이상의 가입기간이 있는 가입자의 경우, 남성은 63세부터 여성은 60세부터 연금수급이 가능하도록 하였다(Supan and Schanabel, 1999; OECD, 2005).

#### 나) 1972~2008년

1972년 개혁으로 인해 남성의 경우, 63세부터 은퇴를 하더라도 연금급여가 삭감되지 않았기 때문에 1972년 개혁이 개인의 은퇴결정에 상당한 영향을 미쳤다고 보고 있다(Supan and Schanabel, 1999). 그렇지만 독일의 정년연령은 1972년 이전과 마찬가지로 65세를 유지하였다. 다만, 공적연금 장기가입자에 대한 급여요건이 완화되면서 63세에서도 연금수급이 가능해 짐으로써 노동시장에 은퇴하는 연령이 다소 낮아지게 된다. 그리고 여성의 경우, 급여삭감 없이 연금수급이 가능한 연령을 2006년부터는 60세에서 2008년까지 63세로 단계적으로 상향조정 하였다.

#### 다) 2010년 이후

독일은 2007년 연금개혁을 계기로 줄 곧 유지해 왔던 65세 정년연령을 2012년부터 2029년까지 67세로 단계적으로 인상하도록 하였다. 인구고령화에 따른 공적연금제도의 지속 가능성이 위협받게 되자, 정년연령을 다시 67세로 조정한 것이다. 단, 1947년 이전 출생자의 정년연령은 여전히 65세이다. 그러다 최근 Merkel 총리가 이끄는 보수정당인 기독교민주당(CDP)과 야당인 사회민주당(SPD)이 1953년 이전 생이면서 45년 이상의 가입기간을 가진 가입자는 63세에 급여의 감액 없이 연금을 수급할 수 있도록 합의하였다. 이는 1973년에 취해진 조치와 유사한 성격의 정책적 변화라고 할 수 있다. 이렇게 다시 예외적인 조치가 취해진 것은

2007년 개혁당시 노동계의 거센 반발이 있었고, 이들을 기반으로 하는 SPD가 2010년 대연정의 파트너에서 야당으로 바뀌면서 정치적 지형이 변하였기 때문이다. 특히 노동계는 현실적으로 임금근로자 가운데 20% 정도만이 65세 정년에서 67세 정년이 가능하도록 고용관계가 전환되고 있을 뿐 대부분은 조기은퇴가 보편화되어 있다는 주장하면서 새로운 제도가 현실을 반영하지 못하고 있다는 점을 강조하였다(박명준, 2010).

결국, 2012년 개혁안의 적용을 앞두고 노동계의 반발이 거세지면서 SPD는 새로운 대안을 찾기에 이르렀으며, 독일의회는 2014년 5월에 새로운 개정안을 통과시켰다.

## 2) 프랑스의 정년제 변천과정

### 가) 1980~1990년대

1960년대 이후 프랑스는 정년연령의 변화를 두 차례 겪었다. 1983년 정년60세가 의무화 된 이후 줄곧 60세 정년을 유지해 오다, 2003년에 정년을 65세로 높였다.

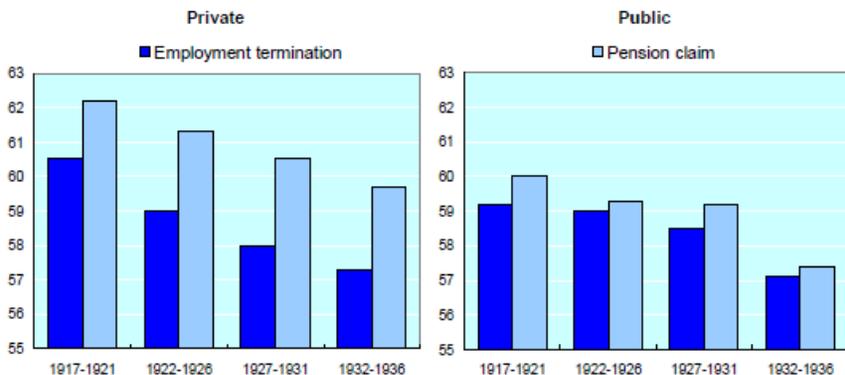
1983년 이전에는 앞 선 절에서 설명하였듯이 정년이 65세였다. 그러나 1980년부터 유럽경제가 저성장 기조에 접어들면서 프랑스에서는 청년 실업 문제가 심각한 사회문제로 대두되기 시작한다. 즉 정부, 경영자, 그리고 노동계가 조기은퇴 필요성에 대한 인식을 공유한 시기였기 때문에 정년연령의 인하가 가능했다.<sup>34)</sup> 예를 들어, 프랑스 정부는 1977~2003년 까지 거의 30년간 조기은퇴에 대한 강한 유인책을 시행해 왔다 (Guillemard, 2013). 조기은퇴에 대한 관대한 보상이 이루어지도록 하였으며, 그 재원은 소득세의 일부로 조성한 기금(the Fonds National del' Emploi)과 사회보험료에서 충당된 실업급여(e.g., the Special

34) 이에 대해서 추후에 좀 더 자세한 사항을 언급할 예정이다.

Redundancy Retirement Allowance) 등을 통해 조달되었다. 57세 이상의 임금근로자가 경제적 이유로 해고되거나 사직한 경우, 또는 이후 새로운 구직활동을 포기한 경우에는 실업급여를 지급하였다. 조기은퇴자의 연금액 중 30%는 실업급여에서 25%는 공적연금의 조기노령연금에서 충당되었을 정도였다(OECD, 2005). 그러한 보상은 1990년대 후반까지 지속되었다. 그럼에도 불구하고 중고령자의 조기은퇴에 대한 상응하는 조치로써 사용자는 새로운 고용을 하도록 한 정책은 큰 효과를 보지 못하였다.

〈그림 IV-16〉은 1996년 “Enquête Emploi”의 부가조사 결과인데, 출생연도가 늦어질수록 실업급여 및 연금신청연령이 민간부분이나 공공부분에서 모두 하락하는 모습을 보인다. 이러한 조기은퇴 및 실업급여연령이 하락하는 상황에서 상대적으로 민간부분이 공공부분에 비해 연금신청연령과 실업급여청구연령과의 차이가 큰 것으로 나타났다. 이는 비록 조기에 연금을 청구할 수 있다고 하더라도 연금갭이 존재하였다는 의미이다. 이러한 연금갭의 발생은 2003년 연금개혁 시 점진적 은퇴제도 및 그에 따른 부분연금제도 도입의 계기가 되었다고 할 수 있다.

〈그림 IV-16〉 코호트별 실질은퇴연령 및 연금급여 청구연령



자료: “Ageing and Employment Policies France,” OECD, 2005

## 나) 2000년대~현재

위와 같이 2000년대 이전 조기은퇴를 장려하는 정책의 핵심은 청년실업 문제를 해결하기 위한 것이었다. 그러나 그 성과가 예상보다 크지 않았다. 그런 상황에서 2000년대 들어서는 유럽의 인구고령화 문제가 프랑스에도 현실화되기 시작한 것이다. 특히 연금제도의 지속 가능성에 대한 우려가 제기되었던 것이다. 아울러 근로인구의 노령화가 진전되면서 이들의 늘어나는 노동공급을 흡수하는 문제도 프랑스 사회가 해결해야 할 중요한 사회경제적 이슈로 등장하였다(Guillemard, 2013).

프랑스 정부는 인구고령화에 대한 대책으로 조기은퇴에 대한 보상에 제한을 두기 시작하였으며, 2003년 공적연금제도 개혁을 통해 정년연령을 높인 것이다. 당시에는 단체협약에 의한 퇴직이나 해고이외에 정년을 60세에서 65세로 높였던 것이다. 그렇지만 정책적 효과가 나타나기 위해서는 시간이 필요한 만큼, 개혁 초기에는 조기은퇴 관행이 쉽게 바뀌지 않았다. 당시에는 정년 65세가 의무화되었다고 하더라도 이를 실질적으로 적용한 사업장은 많지 않았으며, 일부 대기업(e.g., Renault, Thale)만이 정년연장 조치를 취한 것으로 나타났다(Wood et. al., 2010). 그러나 시간이 경과하면서 개혁의 효과가 나타나 중고령자의 노동시장 참가율이 증가하기 시작하였다. 즉 실질은퇴연령이 상승하는데 영향을 미쳤다고 할 수 있다(<그림 IV-11~12> 참조).

## 3) 일본의 정년제 변천과정<sup>35)</sup>

### 가) 정년제 도입 초기

일본의 정년제 최초 도입 시기를 메이지(明治) 시대로 보는 견해가 있

35) 본 절은 “정년연장이 국민연금제도 미치는 영향 분석,” 김현수 외, 국민연금연구원 (2014)의 일부 내용을 재정리한 것이다.

다(김명중, 2010). 즉 일본에서 퇴직연령을 처음 정한 곳은 해군이 설립한 해군화약제소로 알려져 있다. 이 때 해군화약제약소는 “직공규정”을 제정하여 직공에 대해서는 만 55세로 정년을 규정하였다. 이어서 요코스카해군공창이 1889년에 “고용자해고규칙”을 정하여 퇴직연령을 50세로 정하였으나 다시 1896년에 55세로 인상하였다.

이 두 관영공장의 퇴직관련 규정의 특징은 당시에 기술수준이 뛰어난 숙련공인의 경우, 퇴직 후에도 재취업이 가능하도록 하였다는 점이다. 정년제가 도입된 초기에도 퇴직 후 재고용기회가 주어졌다는 점이다. 위와 같은 규정은 점차 다른 관영 공장 및 민간기업으로 전파되었다.

한편, 군인의 경우, 관직별로 퇴직연령을 차등화 하였는데, 공무원의 경우에는 1890년 관리은급법에 의해 60세에 도달하면 은급(恩給)<sup>36)</sup>을 받도록 하였다. 이 때 은급을 받는다고 해서 강제로 퇴직해야하는 것은 아니었다. 다만, 60세부터 은급을 받는다는 의미는 현업에서 일을 그만둔다는 의미로 해석되므로 실질적인 퇴직연령으로 작용하였을 것으로 보고 있다(김명중, 2010).

다이쇼(大正)시대<sup>37)</sup>에 들어서는 경제가 활성화되면서 공장의 규모가 커지고 종업원 수도 증가함에 따라 근대적인 인사노무관리체계 정비가 필요하였다. 정년제는 그 일환의 하나로서 산업 전체로 보급되기 시작하였다.

#### 나) 1945년 이후 정년제 변화

태평양전쟁 이후 일본에서는 정년제의 역할이 종업원의 장기근속을 유도하고 종업원의 숙련도를 높이기 위한 것이었다. 그러나 해고가 점점 어려워지는 제도적 환경의 변화로 정년제는 이를 해소하기 위한 불요불가결

36) 은급: 정부가 퇴직한 공무원, (구)군인, 또는 군속, 그리고 그 유족에게 지급하는 일시금 또는 연금을 일컫는다.

37) 1912년 7월 30일부터 1926년 12월 25일까지의 기간

한 수단으로 전환되기 시작하였다.

1963년 “직업안정법”을 개정하여 중고령자 실업자를 대상으로 고용촉진책을 시행하였는데, 이는 이들의 고용문제를 다룬 최초의 법적 조치로 알려졌다. 1960년대 이후 고도성장기에 접어들면서 노동력 부족현상이 나타나기 시작하였고, 1971년 “중고령자 등을 위한 고용촉진에 관한 특별조치법”을 시행하게 되는데, 1973년 1월에는 제2차 고용대책기본계획(1972~1976년)기간 동안 60세 정년연장을 추진하게 이른다. 1976년에는 전체 근로자에서 55세 이상 근로자의 비율이 일정수준 이상 되도록 “중고령연령자고용촉진법”에 고연령고용률제도(노력의무)를 도입하였다.<sup>38)</sup> 1986년에는 “고연령자등의고용안정등에관한법률”에 의해 정년연장, 계속 고용제도의 도입 등 고연령자의 고용촉진과 직업안정을 꾀하도록 하였다. 동 법 제2장 제4조에는 “사업주가 그 고용하는 근로자의 정년을 정하는 경우에 해당 정년은 60세 미만으로 정해서는 안 된다.”고 규정하였다. 단, 후생노동성령이 인정하는 업무에 종사하는 근로자에 한해 예외규정을 두어 60세 이전에도 정년을 설정할 수 있었다.

#### 다) 90년대 이후 정년제 변화

일본은 90년대 들어서면서부터 인구고령화에 대비해 왔다고 해도 과언이 아니다. 1994년 연금개혁이 이루어 질 때 후생연금보험 정액부분의 노령연금 수급연령이 65세로 연장되자 정부는 “고연령자고용안정법”을 개정하여 1998년 4월 시행을 목표로 기업이 정년을 60세 미만으로 정할 수 없도록 하였다. 좀 더 구체적으로 보면 “고령자등의고용안정등에관한법률”을 “고령자고용안정법(高齡者雇用安定法)”으로 개칭하고, 1998년 이후 정년을 60세로 연장할 것을 법제화한 것이다. 이후 1999년에 다시

38) 당시에는 사업주가 55세 이상 고령자를 전체 종업원의 6% 이상 고용하도록 권고였다.

“고령자고용안정법”을 개정하여 정년을 2006년부터 2013년까지 단계적으로 정년을 65세까지 연장하도록 하였다.

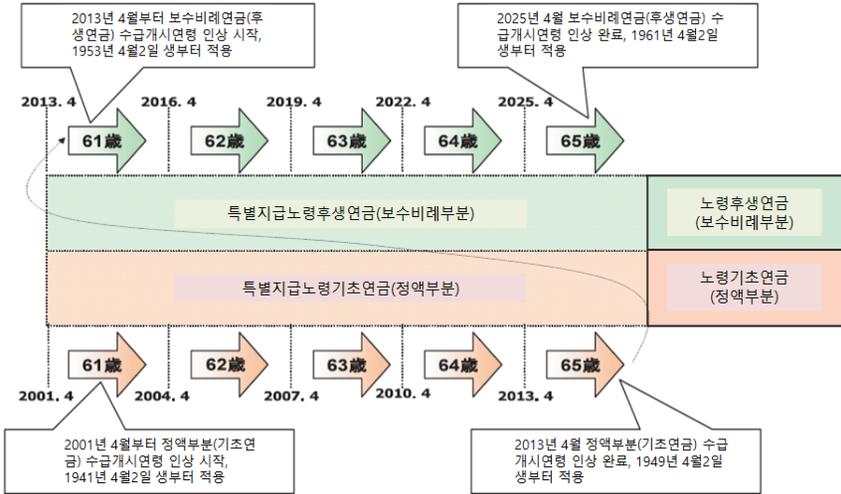
1999~2006년 사이에는 정년연장과 관련된 세부적인 사항들을 중심으로 법령이 개정되었는데, 2004년 12월 1일, “고령자고용안정법”은 60세 정년제를 정하는 기업의 경우, 사업주는 정년연장, 재고용, 또는 정년폐지 중 어느 한 가지를 도입하도록 의무화하였다(김현수 외, 2014).

이렇게 정년연장과 관련된 법의 개정이 1999년 이후 여러 차례 개정된 배경에는 저출산고령화에 따라 경제활동인구 감소에 대비한 고연령자의 노동력 활용이 노동정책의 중요한 과제가 되었고, 노령연금 수급연령이 단계적으로 높아짐<sup>39)</sup>에 따라 고연령자의 소득확보와 사회보장제도의 재정기반을 확보하기 위해서였다(〈그림 IV-17〉 참조). 2012년 8월에는 2013년 4월 1일부터, 새로 60세 정년을 맞이하는 직원들이 희망하면 그 전원을 재고용하도록 하여, 법률상 65세까지 고용을 의무화하도록 하였다.

다시 말하면, 90년대 이후 인구고령화와 정년제, 그리고 연금제도 변화 간의 밀접한 관련성을 갖기 시작하였다고 볼 수 있다.

39) 즉 1994년 연금개혁에서 특별지급의 노령후생연금의 기초부분과 보수비례부분의 연금 수급개시 연령이 각각 2001년부터 2013년, 그리고 2013년부터 2025년까지 단계적으로 인상되도록 하였다. “특별지급의 노령후생연금”은 1986년 연금제도 개정 시 후생연금의 가입기간이 1년 이상이고 노령기초연금의 연금수급 최소가입기간을 충족할 경우에는 60세에서 64세까지 노령후생연금을 특별히 지급하였다.

(그림 IV-17) 후생연금보험 노령연금 수급연령의 단계적 인상 계획



자료: 후생노동성, “65 세까지 정년 인상 등의 조속한 실시를” 설명자료(김헌수 외, 2014 재인용)

#### 4) 미국의 정년제 변천<sup>40)</sup>

미국에서는 정년제 자체를 연령차별로 간주한다. 즉 고용, 해고, 승진 등에 있어서 연령을 이유로 차별하는 모든 사항에 대해 금지하고 있다. 이는 고용에서의 연령차별금지법(ADEA: Age Discrimination in Employment Act)에 제시되어 있는데, 20인 이상의 근로자를 사용하는 사용자가 연령을 이유로 40세 이상인자에 대하여 차별하는 것을 금지한다는 내용이다.

미국의 연령차별금지법은 고용 및 해고에 있어서 차별을 금지하는 고용차별금지법들의 제정과 함께 이루어졌다. 1964년 제정된 미국의 공민권법(Civil Right Act)의 제7장은 인종, 성별, 종교 등을 이유로 하는 차별

40) 미국 노동부 홈페이지(<http://www.dol.gov>), 미국 고용기회평등위원회 홈페이지(<http://www.eeoc.gov>) 참조

에 대한 금지의 내용인데, 연령에 관한 내용이 부결되었다. 이후 연령에 대한 차별을 금지하는 별도의 법안을 만들었는데, 이것이 1967년 제정된 연령차별금지법이다.

연령차별금지법의 입법취지와 관련하여 1967년의 연령차별금지법에서 제시하고 있는 내용이 있다. 제2조에서 연령차별금지법 제정의 목적을 밝히고 있는데, 연령 이외의 능력에 근거한 고령자의 고용 촉진, 고용에 있어서 임의적 연령차별의 금지, 고용에 있어서 연령으로 인하여 발생하는 문제를 근로자와 사용자들에게 해결할 수 있도록 지원하는 것이라고 제시한다(29 U.S.C. § 621(b))<sup>41)</sup>.

1967년 연령차별금지법에서는 적용대상을 40세 이상 65세 이하로 한정하였으나, 1978년 개정에서는 적용대상을 40세 이상 70세 이하로 확대하였다. 이후 1986년 개정에서는 70세 이상으로 확대하여, 사실상 연령상한이 폐지되었다. 정년제는 폐지되었으나, 정년제가 허용되는 경우가 예외적으로 존재한다.<sup>42)</sup>

첫째, 65세에 도달하고 퇴직 직전 2년 기간 중에 진정행정관(a bona fide executive) 또는 고위 정책입안자(a high policy making position)의 지위에 고용된 자가 사용자로부터 연간 4만4천달러 이상의 퇴직연금을 즉시 수급할 수 있는 권리를 가지는 자에 대해서는 강제퇴직

41) 이와 관련하여 연령차별금지법의 제정을 위한 이유로 네 가지를 제시하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 생산성의 향상 및 풍요성에도 불구하고, 고령근로자가 고용을 유지하는 것이 어렵고, 해고되었을 때 재고용되는 과정에서 불이익을 당한다는 것이다. 둘째, 업무수행의 능력과는 상관없는 임의적인 연령제한의 설정이 일반적인 관행이 되었으며 특정 고용관행이 고령근로자에게 불이익을 줄 수 있다는 것이다. 셋째, 실업의 경우 특히 기술, 근로의욕, 사용자 만족도의 악화로 인한 경우, 젊은 근로자층에 비해 고령 근로자층의 장기실업률이 높아 그들의 고용문제가 중요하다고 본 것이다. 넷째, 연령으로 인한 고용상 임의적 차별의 존재가 통상 및 재화의 이동에 부담이 된다는 점을 제시한다(29 U.S.C. §621(a)(1)-(4)).

42) The ADEA는 연금제도에서도 적용된다. 즉 직업의 성격상 연령이 업무수행에 있어 중요한 요소인 직업(e.g., 파일럿, 대학교수, 육체적 노동의 강도가 높은 직업 등)

이 허용된다(29 U.S.C. § 631). 둘째, 연방공무원의 경우 다양한 직종에서 정년제가 허용되고 있다. 법에서 제시하는 예시로 항공관제관의 경우 퇴직연금의 수급자격(근속 25년 이상 또는 50세 이상으로 근속 20년 이상)을 가지고 있다면 56세에 정년이 허용되고, 수급자격이 없다면 근속 20년의 시점에 정년이 허용된다(5 U.S.C. § 8425, 5 U.S.C. § 8412).

셋째, 주의 경찰관과 소방관의 경우 일정한 요건이 충족되는 경우 강제 퇴직을 가능하게 하는 주의 법을 제정할 수 있다(29 U.S.C. § 623). 넷째, 민간기업의 항공기 조종사에 대해서는 60세 정년제가 인정되고 있다. 연방항공국(FAA: Federal Aviation Administration)의 규정에 의한 것으로 60세를 넘으면 심장발작의 가능성이 높아지는 등 항공기 운항의 안정성을 위한 규제이다(유각근, 2011: 270-271).

미국의 정년제 폐지는 인권운동가들과 고령자들의 연령차별주의를 없애기 위한 노력의 산물로도 볼 수 있지만, 또 다른 폐지의 배경에는 정부의 사회보장 재정부담 완화를 위한 것이다. 즉 미국의 공적 노후소득보장제도는 퇴직자들의 노후소득을 위한 재정의 부담을 민간으로 분산시키고자 하였던 것이다. 실제로 미국의 노후소득보장제도 중 공적연금은 연금수령 연령이 높고, 수령액이 많지 않아 고령자들은 민간연금에 대한 의존도가 높은 편이다(김주섭, 2014; 이재홍, 2010).

또한 1986년 정년제를 완전히 폐지할 당시 미국 의회의 입법취지는 특정연령에서의 강제퇴직은 사회보장시스템을 저해하는 것이며, 고기술·고기능을 가지고 있는 근로자들이 경제활동을 계속할 수 있도록 하는 것이 국가경제에 이익이 된다는 점을 제시하였다(한국노동연구원, 2008).

〈표 IV-6〉 미국의 고용차별금지법(ADEA) 변천과정

법 개정 연도	연령 범위	소관행정부서
1967	40~65세	노동부 <sup>1)</sup>
1978	40~70세	노동부
1979 <sup>3)</sup>	40~70세	EEOC <sup>2)</sup>
1986	40세 이상	EEOC

주: 1) Department of Labor

2) The US Equal Employment Opportunity Commission

3) 고용차별에 관한 소관부서가 노동부에서 EEOC로 이관됨.

자료: Bureau of Labor Statistics 홈페이지(www.bls.gov)

## 5) 소결

독일은 정년연령과 노령연금 수급연령과의 괴리가 가장 적은 국가로써 노동시장과 연금제도 간의 연계성이 긴밀하다는 것을 알 수 있다. 이는 노동시장에서 실질적으로 은퇴하는 시기와 공적연금인 국민연금을 받는 시기와의 차이가 제도적인 기반에서 발생하는 우리나라의 경우, 그 격차를 해소하기 위한 노동시장 정책과 연금제도 간의 연계성을 강화할 필요성이 있다는 점을 시사한다.

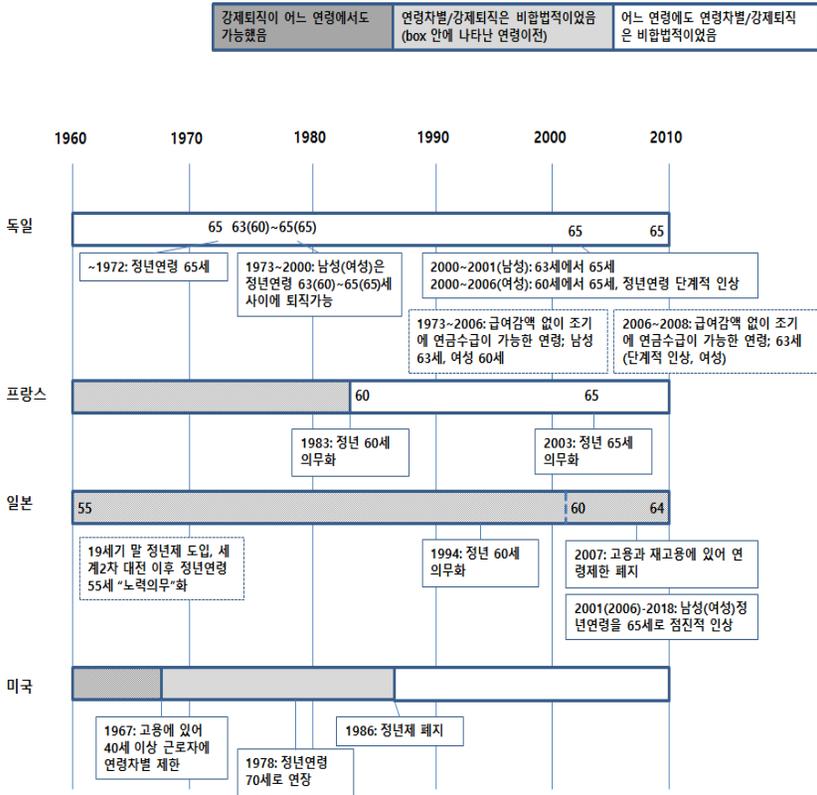
일본은 지리적으로 우리나라와 가깝고, 공적연금제도의 유사성, 그리고 정년과 관련된 노동시장 정책이 매우 흡사하다는 점에서 정년제 변화과정을 살펴보았다. 일본은 정년을 60세에서 65세로 다시 인상하는 조치를 취하기까지 불과 5년밖에 걸리지 않았다. 인구고령화 속도가 일본보다 빠른 우리나라도 유사한 경험을 할 가능성이 높다. 따라서 추가적인 정년연장에 대비하여 고용 및 임금체계, 그리고 공사적연금제도 개선에 대한 일본의 경험을 교훈삼아 보다 실효성 있는 노동 및 공사적연금제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

프랑스의 경우, 독일에 비해 상대적으로 정년연령의 변화가 컸던 국가

인데, 정년제의 변화 이유가 비교적 분명한 특징을 지닌다. 1980년대 초반 60세 정년은 청년실업 해소를 위해, 1990년대 후반 이후는 인구고령화에 대비한 고용시장에서의 노동수급 안정과 연금제도의 지속가능성 확보를 위해 정년연령을 변화시켰다. 조기은퇴 문화가 아직까지도 프랑스 근로자들에게 자리 잡고 있다는 점에서 사회 및 정치적 이슈로 등장할 가능성이 높다. 우리나라도 청년실업에 대한 사회적 관심이 높아지는 가운데, 인구고령화에 대응한 노동시장에서의 임금체계 변화를 성공적으로 정착시켜야 하는 상황에서는 프랑스처럼 정년연령을 선불리 낮추는 정책은 지양해야 할 것으로 판단된다.

결국 우리나라가 미국처럼 정년제가 의미 없는 사회가 될지는 알 수 없다. 그러나 미국의 정년제가 폐지되는 주된 이유는 정년연령이 오히려 강제퇴직을 정당화하는 제도로써 인식되었기 때문이라고 할 수 있는데, 우리나라도 정년제가 강제퇴직 또는 권고퇴직 등을 정당화하는 수단으로 인식되어 왔던 만큼, 정년 60세 의무화 이후 노동의 수급, 은퇴에 대한 인식, 그리고 근로자들의 은퇴행위의 변화를 면밀히 관찰하고 분석할 필요가 있다.

〈그림 IV-18〉 조사대상국의 정년제(Age legislation) 변천 과정 (2010년 현재)



주: 1) 독일은 기본적으로 65세 정년을 유지해 왔음. 다만, 공적연금 가입기간이 긴 근로자에 대해 예외적으로 급여삭감 없이 조기에 연금수급이 가능하도록 하였음.

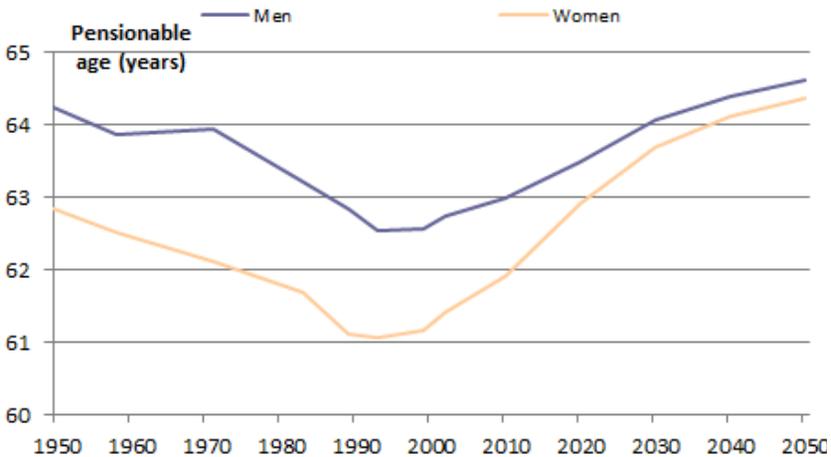
자료: Wood et. al.(2010), 저자 재구성

### 3. 정년제(Age legislation)와 중고령자 고용 및 연금정책의 변화

아래 <그림 IV-19>는 EU 평균 연금수급가능연령의 연도별 변화를 보여준다. 성별의 차이보다는 연도별 변화의 큰 흐름을 알 수 있다. 즉 1990년대 중반을 기점으로 이전에는 EU 국가들이 가능한 한 연금을 빨리 받도록 제도를 변화시켜왔던 반면, 2000년대 이후 EU 국가들은 정반대의 정책을 펴온 것이다. 그리고 향후에는 연금수급가능연령의 성별 격차도 줄어들 것이라고 예측되고 있다.

본 절에서는 독일과 프랑스를 중심으로 위와 같은 추세의 변화에 영향을 줄 수 있는 제도적 요인을 찾는다는 의미에서 노동시장 정책 및 연금 제도의 변화를 살펴보고자 한다.

<그림 IV-19> EU 평균 연금수급가능연령의 연도별 추이



자료: National officials, OECD calculations and Turner (2007).

일본과 미국의 경우도 <그림 IV-19>와 유사한 형태의 연금수급가능 연령의 변화가 추이를 보이지 않더라도 2000년대 이후 인구고령화가 노동시장 및 연금정책에 적지 않은 영향을 미친 만큼 정년과 관련된 노동시장 및 연금제도 변화과정을 살펴볼 것이다.

## 가. 독일

### 1) 노동시장 정책

본 절은 크게 2000년 이후 노동시장 개혁과 노동시장 관계법의 개정 간의 관련성을 논하고자 한다. 2000년 이후 독일의 고용정책 방향은 인구고령화에 따른 중고령자의 노동공급을 능동적으로 대처하기 위한 제도적 기반을 마련하는 것이었다. 즉 근로자들이 가능한 한 근로활동을 지속할 수 있도록 고용정책을 마련하는데 있다. 이는 직간접적으로 실질은퇴연령에 영향을 주게 된다(knuth, 2013).

2002~2005년 사이 일련의 노동시장 정책 변화와 고용 관련법의 개정은 크게 7가지 분야로 나눌 수 있는데 그중에서 실질은퇴연령에 영향을 줄 수 있는 정책을 중심으로 논의한다.<sup>43)</sup>

첫째, 실업급여의 축소 및 사회복지급여 수급요건의 강화다. 실업자나 예비실업자들이 의무적으로 적극적인 구직활동을 하도록 한 것이다. 이들의 적극적인 구직활동을 유도하기 위해 실업급여 지급기간을 3년에서 2년으로 축소하였고, 적어도 마지막 12개월은 실업급여 청구에 대한 정당한 사유를 제출하도록 하였다(Arbeitslosengeld).<sup>44)</sup>

43) 2000년대 초반에는 실업율과 고용률 간의 대체현상이 나타나지 않았는데, 그 이유 중에 하나는 중고령자들이 조기은퇴를 억제하기 위한 정책 시행에 앞서 조기은퇴하려는 현상(일종의 “last chance effect”)이 2004년 전후 나타났기 때문이다(Knuth, 2013).

44) 특정한 경우에는 연속적(장기간)으로 실업상태에 있는 경우, 실업급여 청구를 제한하기도 하였다.

아울러, 고령자들의 실업급여 수급기간을 최고 32개월에서 24개월로 축소하였다. 그리고 그 연령을 45세에서 50세로 상향조정하였다.

이러한 과정을 통해 독일은 비로소 규정된 실업급여 지급기간이 EU 15개국에 비해 중간수준에 이르게 되었고, 실질적인 실업급여 지급기간은 다른 EU 국가들에 비해 짧은 수준으로 변화하였다. 구직활동에 대한 가장 강화된 규정을 둔 나라로 변모하였다.

둘째, 실업수당과 사회수당의 통합이다. 실업수당(unemployment assistance; Arbeitslosenhilfe)은 실업급여의 지급기간이 종료된 후 소득조사를 통해 지급되는 사회부조제도이다. 그러나 Hartz 개혁에서 이 제도가 폐지되고, 대신에 청년과 중년층 실업자에게 그들의 생활수준을 고려하여 최대 12개월의 대체급여를 지급하도록 하였다. 또한 폐지된 실업수당은 경제활동인구(즉, 15세부터 노령연금 수급연령사이 경제활동인구)를 대상으로 소득조사를 통해 사회수당(social assistance)을 지급하도록 하였다.<sup>45)</sup> 신설된 보편적 사회수당은 다른 전통적인 사회수당과 같이, 수급자로 하여금 자구노력을 통해 사회수당 수급을 줄이도록 요구하고 있다.

셋째, 고용 관련법의 규제완화이다. 이것들의 핵심적인 내용은 크게 네 가지로 나뉜다. 먼저 해고에 대한 법적보호 장치를 적용하는 범위가 축소되었다. 즉 과거 5인 이상 사업장에서 10인 이상 사업장으로 확대된 것이다. 이로 인해 근로자의 약 10%가 해고에 대한 법적보호를 받지 못하게 되었다. 다음은 사용자에 의해 해지된 고용계약의 경우, 사용자에게 고용해지에 따른 고용인의 소송을 제한하는 대신 제공되는 일련의 법적보상을 고용인에게 제공할 수 있도록 허용하였다.<sup>46)</sup> 인력파견(labor leasing; Leiharbeit or temporary agency work)과 관련하여 최대

45) Unemployment benefit II (*Arbeitslosengeld II* 또는 ALG II)라고도 한다.

46) 이에 대해 Knuth(2013)는 이러한 조항이 실제 사용자와 피고용자 간 어느 정도 적용되고 있는지에 대해서는 알 수 없다고 밝혔다.

계약기간 설정뿐만 아니라 한시적 고용계약(fixed-term contract), 이중 계약(concurrent contract), 그리고 재고용에 대한 규제를 제고하였다. 아울러 유럽연합의 인력파견 지침서도 유럽연합의 “equal pay” 원칙에 보다 우선적으로 단체교섭권을 제공하도록 개정되었다. 즉, 독일노조연맹(German Confederation of Trade Union; DGB)에 속하지 않는 사용자 친화적 노조도 파견근로자에 대한 저임금 계약을 할 수 있도록 하였다. 마지막으로 정당한 사유가 없거나 특정 계약시한을 정하지 않더라도 한시적 고용계약을 할 수 있는 최소연령을 58세에서 52세로 낮췄다.<sup>47)</sup>

넷째, “Mini job” 등 한계적 근로자에 대한 공적연금 보험료 기여에 대한 규정의 개정이다.<sup>48)</sup> 세부적인 내용은 우선 1차 “red-green” 연정<sup>49)</sup> 시 부업(the second job)의 수입과 주된 일자리의 근로소득을 합산하여 연금연금 보험료를 부과하는 제도를 2차 “red-green” 연정 시에 폐지하였다. 반면, 주 15시간 근로시간을 기준으로 Mini job을 구분하던 것을 소득기준으로 전환하여 비록 근로시간이 15시간이 넘더라도 소득이 낮은 것을 경우 Mini job으로 간주하여 보험료를 부과하지 않도록 하였다.<sup>50)</sup>

이로 인해 개인에게 있어 Mini job은 매우 유용한 근로형태로 자리 잡을 수 있게 되었다. 왜냐하면 남성부양 중심의 가족관계에 있던 독일에서는, 예를 들어, 무소득배우자는 공적연금 가입의무가 없었고, 이들이 본인 또는 부모나 상대배우자가 연금수급권이 있을 경우, Mini job으로 인한 소득에 대해 연금보험료 납부를 하지 않아도 되기 때문이다. 더군다나 Mini job에서 발생한 소득은 과세대상에서 제외되기 때문에 가계재정

47) 그러나 위 조항의 적용은 유럽연합 재판소의 판결에 따라 4개월 이상 실업상태에 있는 사람이나 연속고용기간이 5년 이상인 고용계약으로 제한하였다.

48) 2003년 4월 1일부터 적용되었다.

49) 1999년 사회민주당(Sozialdemokratische Partel Deutchilands; SPD)과 녹색당(Green Party) 간의 연정

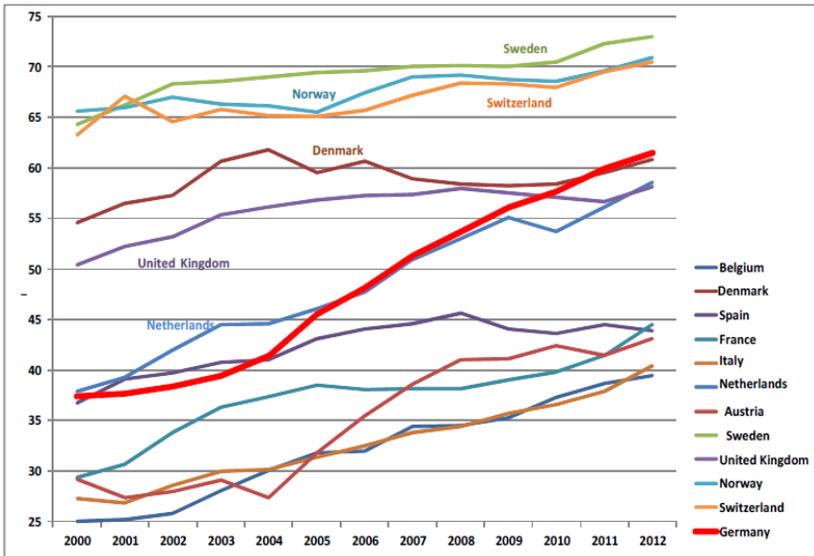
50) 2003년부터 기준소득이 주 400유로에서 2013년 주 450유로로 상향조정 되었다.

## 122 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

을 위한 부업으로써의 역할이 부각되었다. 또한 Mini job은 사회보장법이나 세법에서는 일종의 예외규정에 속하나 노동법에서는 저임금근로와 동일하게 취급되기 때문에 해고에 대한 법적보호가 한계적 근로자와 동일하게 적용된다.

Harzt 개혁의 핵심은 근로자의 근로유인 강화에 있다. 다시 말하면, 근로자가 가능한 한 노동시장에 근로활동을 연장내지는 지속할 수 있도록 제도적인 토대를 제공하는 데 있었으며, 연금제도 개혁과 함께 정년연령을 높이는데 간접적인 영향을 미쳤다는 점이다(〈그림 IV-20〉 참조).

〈그림 IV-20〉 주요 EU 국가들의 55~64세 고용률 추이



Source: Eurostat database

자료: Knuth(2014).

## 2) 연금정책의 변화과정

독일은 1957년 공적연금의 재정방식을 적립방식(funded)에서 부과방식(pay-as-you-go)으로 전환하면서 연금체계의 변화를 가져왔다. 노령연금 수급연령과 관련하여서는 1973년에 변화가 있었다. 정년연령이 65세인 상태에서 가입기간이 35년 이상인 경우, 급여의 감액 없이 연금을 조기에 받을 수 있는 연령을 63세(남성)로 낮춘 것이다.

그 이후 1992년에 다시 보다 광범위한 개혁을 하게 된다. 1989년 독일 의회를 통과하고 1992년 개혁법이 발효되기 시작하였는데, 이 과정에서 독일 역사에서 매우 중요한 사건이 발생한다. 즉 서독과 동독이 통일을 한 것이다. 이후 서독이 자신의 공적연금제도를 동독에 적용하는 과정에서 나타났던 부작용과 인구구조의 변화로 1997년 기독교민주당(Christian Democratic Union; CDU)의 사회부 장관인 Norbert Blüm이 개혁을 주도한다. 이듬해 총선에서 다수당이 CDU에서 사회민주당(Social Democratic Party)로 바뀌면서 개혁과제에 많은 변화가 생기거나 폐기되었다. 그럼에도 불구하고 일부 개혁과제에 대한 논의가 지속되면서 다시 1999년 개혁을 하게 된다.

### 가) 1992년 개혁

당시 연금재정은 지출대비 보험료 수입이 많았던 시기여서 큰 문제가 있었던 것은 아니었다. 그렇지만 고령화가 진전될 경우, 당시 상황에서는 연금재정이 악화될 것이라는 것을 쉽게 예상할 수 있었기 때문에 개혁을 단행한다. 이 때 개혁의 주요 요인이 되었던 상황은 대략 다섯 가지로 요약된다.; (1) 2000년 이후에는 연금수급자 대비 보험료 납부자 비율이 더욱 악화될 것이라는 점, (2) 실질은퇴연령이 낮았던 점, (3) 기대수명이 증가하고 있었던 점, (4) 고용관행이 변화하기 시작하였다는 점, (5) 출산

율이 낮았던 점이다. 이러한 요인들로 인해 개혁의 요구가 높아졌다.

기대수명 증가에 대한 대응으로 노령연금 수급연령을 인상하였다. 남성은 2000년부터 2001년까지 단계적으로 63세에서 65세로, 여성은 2000년부터 2006년까지 단계적으로 60세에서 65세로 인상하도록 하였다. 당시에는 노령연금 수급연령과 실질은퇴연령이 동일 시 되는 시기가 아니었고, 실질은퇴연령이 노령연금 수급연령보다 낮았다. 따라서 근로유인을 높이고자 연금을 조기에 받는 것에 대한 월감액률이 연금액의 0.3%로 인상되었고, 반대로 연금 수급을 늦춘 것에 대한 보상으로 월증액률이 연금액의 0.5%로 인상되었다. 그러나 독일도 근로유인적 연금정책이 실효성을 얻기 위해서는 노동시장의 변화가 선행되어야 했다(Rürup, 2002)

다음은 연금액의 조정을 총소득상승률에서 순소득상승률로 전환한 것이다. 이는 연금액의 “내제된 안정화 기제(built-in stabilizer)” 로 인식되었다. 왜냐하면 보험료율의 상승은 순소득의 감소로 이어지기 때문에 보험료율의 인상대비 연금액의 상승을 지연시키는 역할을 했기 때문이다. 그러나 이 점도 세대 간 형평성 측면에서는 공평하지 않는 것으로 인식되었다. 즉 연금 수급자의 연금액 증가율이 연금을 부담하는 세대의 연금액 증가율보다 높을 것이기 때문이다. 또한 연금액 증가율이 순소득증가율에 연동되는 것은 건강이나 실업보험료율의 증가에도 영향을 받게 됨으로써 연금수급자들이 간접적으로 사회보험에 세금을 부담하는 형식으로 영향을 미치게 되었다. 이러한 메커니즘이 사회적으로 정당하다고 인식된다면, 다른 직역(예를 들어, 공무원)의 근로자들이 공적연금 재정에서 배제되다는 것은 비합리적이라고 할 수 있다. 따라서 정부의 재정이 연금재정에 투입되는 것에 정책적 근거와 사회적 동의를 가능하게 된 것이다. 이는 궁극적으로 2030년까지 보험료 인상률을 1.7% 낮추는 효과와 동일한 것이었다(Rürup, 2002).

## 나) 1999년 개혁

1992년 개혁은 앞서 언급했듯이 독일의 통일이 이루어지기 전인 1989년에 독일의회를 통과하였고, 1992년에 발효된 것이다. 따라서 1992년 개혁이 불안정한 것으로 인식된 이유는 통일을 고려한 개혁이 아니었기 때문이다. 당시 가장 큰 문제는 동독의 높은 실업률과 재정의 흐름이 원활하지 않았다는 점이다. 이러한 원인을 제공한 결정적인 이유는 동독의 임금수준이 시장에 의해 결정되는 것이 아니라 정치적으로 서독 근로자의 임금수준과 맞추도록 결정되었기 때문이다(Burda, 1991). 이로 인해 하루아침에 동독지역의 사용자는 급격한 임금상승을 감당해야 했고, 이는 결국 사용자들에게 큰 부담으로 작용하였던 것이다.

독일정부는 연금정책과 조기은퇴 장려를 동독지역의 고실업률 해소책으로 이용하였다. 그 결과 노동시장에서의 문제점을 다소 완화한 것으로 평가되었다. 그렇지만 모든 것이 예상대로 전개된 것은 아니다. 예를 들어, 상대적으로 동독지역의 연금보험료 수입에 비해 연금 지출액은 일정 수준을 유지하였기 때문에 연금재정에 상대적으로 부정적이 영향을 미쳤다. 또한 조기은퇴를 장려하여 보험료 수입의 기반이 되는 청년고용을 활성화시키고자 하였는데 예상만큼 청년층 고용률이 증가하지 못하였다. 이는 결국 실업보험에 대한 정부의 부담을 간접적으로 연금재정으로 전가함으로써 1992년 개혁의 목적과 다른 방향으로 연금정책 효과가 나타났던 것이다. 이로 인해 1999년에 연금개혁이 단행된 것이다.

따라서 1999년의 개혁의 주요 요인은 (1) 통일시 임금 수준의 평준화에 대한 정치적인 결정과 그에 따른 동독의 높은 실업률 증가가 연금재정에 미친 영향, (2) 평균은퇴연령의 하락, (3) 저출산율 유지와 기대수명의 지속적인 증가로 집약된다.

따라서 1999년에는 1992년 연금액 조정 메커니즘에 도입된 순소득인상률에 덧붙여 인구학적 요소가 추가되었다. 즉 기대수명의 꾸준한 증가

## 126 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

로 인한 연금지출액을 줄이기 위해서 인구학적 요소를 연금액 산정에 추가한 것이다. 인구학적 요소가 추가되었지만 이에 대한 부담을 고액의 보험료 납부자와 연금수급자에 전가되도록 설계하였다.

$$R(t) = \sum_{a=0}^A IP_a \times AF \times cPV_t \times DF_t \quad \text{식(1)}$$

여기서,  $R(t)$   $t$ 기의 연금액은  $IP_a$ (소득조정계수),  $AF$ (접근계수),  $cPV_t$ (연금액의 현재가치),  $DF_t$ (인구학적 요소)의 함수이다.

$$DF_t = \left( \frac{\leq_{t-2} - 1}{\leq_{t-1}} \right) \cdot \frac{1}{2} + 1 \quad \text{식(2)}$$

아울러,  $DF_t$ 는 전기( $t-1$ )의 기대수명상승률에 영향을 받는 것을 알 수 있다.

또한 1999년에는 교육에 대한 크레딧이 1999년 이전에 비해 확대되었다. 그리고 장애연금의 조기수급을 억제하기 위해 장애와 실업상태에 대한 법적 기준을 보다 엄격하게 규정하였다. 예를 들어 하루 최대 3시간만 근로할 수 있을 경우, 장애연금을 전액 수령할 수 있었으며, 3~6시간 이내는 50%, 적어도 6시간 이상 근로가 가능할 경우, 장애연금을 받을 수 없도록 하였다. 더불어 장애연금의 수준을 60세에 받는 노령연금 수준과 일치하도록 하였다.

### 다) 2000년 이후 연금개혁

1998년 총선에서 사민당(SPD)이 다수당을 차지하자 당시에는 1999년부터 시행하기로 한 개혁안 중에 인구구조의 변화를 급여산식에 반영하도

록 한 안에 대해서 기존 수급자와의 형평성 문제가 제기되었고, 즉시 폐기되었다.<sup>51)</sup> 대신 다른 제도적 장치를 개선하려고 하였는데, 그 중 일부 자영업자, 즉 하나의 사업체를 운영하는 자영업자를 공적연금에 가입시키려고 하였다. 당시 기준으로는 월 630마르크 이하 자영업자를 제외하곤 공적연금에 가입하도록 한 것이다.

2000년 이후 연금개혁은 노동시장의 변화와 보다 밀접한 관련을 맺기 시작하였다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면, 인구고령화가 연금재정에 미치는 영향이 보다 분명해 지면서 장년층 이상 근로자들에 대한 근로활동을 장려해야 하는 상황에 직면하였기 때문이다. 즉 2000년 이후 연금 개혁 중, 장기적으로 연금급여 수준이 하락하도록 한 것은 소득점수로 표현되는 가입기간 평균소득 대비 연금액 비율을 하락시키는 원인이 되었다. 소득대체율의 하락을 부분적으로 보상받기 위해서는 근로자는 보험료 가입기간을 늘리는(근로활동을 연장하는) 수밖에 없는 상황이었다.

2000~2001년 사이에는 장애로 인해 장기실업상태에 있는 개인이 장애연금을 받은 후 근로활동 재개를 위한 프로그램을 회피할 수 있는 여지를 남겨두지 않도록 장애연금제도가 개정되었다. 이로 인해 독일에서는 장애연금제도가 노동의 공급에 있어 일종의 완충 역할을 할 만큼의 영향력을 발휘할 없게 되었다. 다시 말하면, 장애연금 수급을 통해 장기실업자가 지속적으로 근로활동을 회피하려는 동기나 유인을 장애연금 개혁을 통해 제거한 것이다.

또한 1996년부터 법정퇴직연령(statutory retirement age)<sup>52)</sup> 이전에 연금을 받을 수 있는 조기노령연금 수급요건이 축소되었다. 이는 조기노령연금 수령 유인을 감소시키려는 의도에서 연금제도가 개정된 경우이다.

51) 그러나 2004년 공적연금의 재정안정화 조치로써 자동조절장치가 도입되면서 다시 도입되었다. 이를 “지속가능성계수”라고도 한다.

52) 본 문에서 법정퇴직연령은 본 연구의 “정년연령”과 동일한 개념이다.

이후 2006년부터는 조기노령연금을 수급할 수 있는 최소연령이 법정퇴직연령에 이르도록 단계적으로 인상하도록 하였다. 결국, 이러한 조치는 개인에게 가능한 한 근로활동을 지속해야 할 유인을 점진적으로 증가시키는 효과를 낳았다. 왜냐하면 연금액의 감소를 감수하면서 법정퇴직연령 이전에 은퇴하여 근로소득의 대체수단으로써 연금을 더 이상 받기 어려운 상황이 되었기 때문이다.

## 나. 프랑스

### 1) 노동시장 정책

#### 가) 정년연령과 노동시장의 변화; 근로연장 정책

프랑스는 지난 30년 동안 청년실업 문제를 해결하기 위한 노동시장 정책으로써 정년연령에 대한 변화를 모색해 왔다. 예를 들어, 1990년대 높은 청년실업 문제를 해결하기 위해 정년을 65세에서 60세로 앞당기는 정책을 시행했으나 정책적 효과를 보지 못하였다. 더군다나 2000년대 들어서는 청년실업 문제뿐만 아니라 인구고령화라는 덫에 걸려 연금제도의 장기지속성 문제를 해결해야 하는 이중고를 겪게 된다. 그리하여 정년연령을 다시 62세로 연장하기에 이른다. 그러나 2008~2009년 세계금융 위기를 겪으면서 다시 정년연령을 변경한다. 이렇듯 정년연령이 변경의 주된 이유는 각 시대별로 다르게 나타난다. 향후 프랑스가 정년연령을 왜 변화시켰으며 그러한 변화의 원인이 되었던 인구 및 사회경제적 (socioeconomic) 상황을 살펴본다.

Guillemard(2003)는 1977년부터 2003년까지 고령인구의 경제활동 참가에 대한 분석에서 해당 기간 동안 프랑스는 상당수 근로자들이 55세에 조기은퇴하는 문화가 강하게 형성되어 왔다고 주장한다. 그것의 뿌리는 노동시장의 주된 참여자인 사용자, 노동조합, 임금근로자, 그리고 정부

당국 사이에 오랫동안 공유된 조기은퇴 문화에 있다고 주장한다. 즉 당시 청년실업 문제를 해결하기 위한 하나의 방편으로 정부와 노조 그리고 사용자 단체 간에 이해관계가 공유되었던 것이다. 사회가 제공할 수 있는 일자리를 모든 세대가 공유한다는 차원에서 “조기퇴직”을 장려하는 정책을 펼쳤던 것이다. 그러면서 정부가 조기은퇴 문화를 정착시키는 데 있어 필요한 자원마련에 있어 가장 큰 역할을 하였다고 주장한다.

2000년대 들어서는 인구고령화로 인해 연금제도의 장기지속성 문제를 해결해야 했다. 장년 및 고령층 근로자들이 좀 더 노동시장에 머물러야 하는 상황이지만, 1970년대부터 2000년대까지 정부의 “조기은퇴 (pre-retirement)” 장려정책으로 인해 장년 및 고령층 근로자들의 대량 조기은퇴 추세가 지속되었다.

한 예로 프랑스를 비롯하여 스페인, 이탈리아, 그리고 포르투갈 등의 남미 유럽 국가들의 55~64세 고용률이 2010년에도 유럽연합의 목표치인 50%에 미치지 못하였다. 반면, 핀란드, 네덜란드, 그리고 후발주자로서 독일 등은 보다 적극적인 장년 및 고령자 고용정책을 통해 지난 15년 동안 이들의 고용률이 크게 상승하였다.

프랑스에서 조기은퇴 문화는 인구가 고령화되고 기대수명의 비약적인 연장이 이루어지기 시작하면서 해결되어야 할 선결과제가 되었다. 문제 해결의 방편으로 노동시장에서 은퇴하는 연령을 연장하는 것이 주된 관심사가 되었다. 즉 근로연장은 공적연금제도 측면에서 근로자들의 보험료 기여기간을 늘리고, 인구고령화로 인한 정부의 사회보장급여 지출에 대한 재정적 부담을 덜어주는 일석이조의 효과를 낼 수 있다고 보았기 때문이다. 동시에 출산율이 다른 유럽국가들에 비해 안정적인 프랑스는 25세 이하 인구의 낮은 고용률<sup>53)</sup>을 개선해야 할 과제를 안게 되었다.

53) 25세 이하 연령층의 고용률은 2000년 이후 줄곧 30% 수준에 머물고 있다.

## 나) 조기은퇴를 해결하기 위한 정부정책

핀란드나 네덜란드는 1990년대부터 장년 및 고령층 근로자들이 노동시장에 가능한 한 오래 머물 수 있도록 제도적인 장치를 마련하기 시작하였으나 프랑스는 주요 연금정책의 변화를 수반한 2003년에 와서야 장년 및 고령층 근로연장에 적극적인 관심을 갖게 되었다.

2002년 유럽연합이사회(European Council)는 유럽고용전략(European Employment Strategy)을 통해 유럽연합 국가들이 55~65세 고용률을 2010년까지 50%로 높이는 것을 목표로 실질은퇴연령을 당시수준에서 평균 5년 연장하는 정책의 필요성을 강조하였다. 이를 계기로 프랑스도 장년 및 고령자 고용에 대한 관심을 갖게 되었으나 이는 법정퇴직연령을 5세로 높이는 것과는 전혀 다른 문제였다.

사실 프랑스 정부는 조기퇴직 현상을 완화하기 위해 1990년대 말부터 정책적인 수단을 강구하기 시작하였는데, 결론적으로는 실패로 돌아갔다. 왜냐하면, 당시에는 조기퇴직을 제한하려는 정책만 있을 뿐, 장년 및 고령층 고용을 함께 장려하는 정책이 없었기 때문이다.

프랑스에서는 정책을 수행하기 위한 비용의 대체현상, 예를 들어, 특정 복지비용의 감소는 다른 복지비용의 증가를 낳는 일명 “Instrument substitution” 현상이 많이 나타났다(Casey 1989). 조기은퇴현상을 완화하려는 정부정책에 대해 사회적 합의 당사자인 노조와 사용자 그룹은 새로운 조기퇴직을 돕기 위한 “실업보상기금(Unemployment Compensation Fund)”를 조성한 것이 대표적인 “Instrument substitution”의 예라고 할 수 있다.

이에 대해 프랑스 정부는 2003년부터 정책방향을 수정하려는 시도를 한다(Guillemard, 2003).<sup>54)</sup> 즉 법정퇴직연령(legal or statutory retirement

54) 실질적으로 프랑스 정부는 1990년대 초부터 인구고령화로 인한 공적연금제도의 장기 지속성 문제가 새로운 이슈로 대두시작하면서 정책방향을 수정하기 시작하였다.

age)을 연장하거나 노령연금을 수급하기 위한 최소가입기간을 늘리는 것이었다. 조기퇴직 장려정책의 억제와 법정퇴직연령의 조정이 프랑스 국민들의 은퇴에 대한 인식에 영향을 줄 수 있다고 본 것이다. 그러나 결과적으로 정책 간 상호연계성의 부족, 노조나 사용자 그룹에서의 정책을 수용하려는 의지 결여 등으로 큰 효과를 보지 못하였다.

부연설명하면 프랑스 정부는 기본적으로 본격적인 은퇴(즉 연금을 받기 시작하는 시점) 이전인 보통 55세에 근로활동을 중단할 경우, 실업급여, 사용자의 보상, 그리고 정부의 보조금 지급 등을 통해 근로활동 중단 이전소득의 상당부분을 보전해 주었던 것이다. 조기은퇴를 위한 재정적인 부담은 정부의 조세와 사용자 및 노조가 주축이 된 사용자 조기은퇴제도(company-based pre-retirement schemes)나 이미 언급한 “실업보상기금”을 통해 이루어졌다. 그러나 1990년대 중반 들어서면 조기은퇴를 위한 조건이 기업의 경제상황에 보다 밀접하게 연계되어 강화되었고, 그에 따른 보상도 축소되었다. 이는 조기은퇴자의 소득대체율은 낮아지고 사용자에게는 조기은퇴 비용의 부담이 낮아하는 것을 의미한다.

#### 다) 중·고령자의 근로활동 유인 정책과 실패요인

##### (1) 중·고령자 고용촉진을 위한 정부의 5개년 계획

프랑스는 중·고령자들의 조기은퇴 추세를 완화하기 위해서 연금제도와 법정퇴직연령을 변화시켜 왔다는 점을 이미 언급하였다. 그렇지만 보다 실질적인 정책적 효과를 발휘하기 위해 노동시장에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 근로활성화 정책도 동시에 수행하였다. 그럼에도 불구하고 정부가 의도한 만큼 중·고령자들의 근로활동을 유인하는 데 충분치 않았다는 평가가 지배적이다. 다음은 중·고령자들의 근로유인을 위한 정책은 무엇이었으며, 그 정책이 실패한 이유에 대해 알아본다.

프랑스 정부는 중고령자들의 근로유인 및 근로활동 연장을 위한 정책이 사회적 관심을 받기 시작한 시기를 2004년 관련법의 재정으로 보고 있다. 2004년 근로자의 숙련도를 체계적이고 제도적으로 인정하는 (Validation of acquired experience; VAE)법과 45세 이상 실업자들의 직업훈련 기회를 확대하기 위해 “Contracts of Professionalization”<sup>55)</sup> 법을 입법화하였는데, 주된 내용은 생애주기 근로활동에 근거한 중고령자들의 직업훈련을 강화하는 것이다. 중고령자들의 숙련도를 보다 효율적으로 활용하고 이들이 변화하는 노동시장 환경과 노동수요에 충족할 수 있는 기술의 습득을 원활히 할 목적이었다.

예를 들어, 프랑스 정부는 2005년에 2006년 6월 시행을 목표로 사용하는 45세 이상 근로자에게 향후 고용기회와 근로활동에 대해 근로자와 협의하도록 하였으며, 직업훈련의 기회를 제공하도록 하였다. 해당 법을 개정하거나 입법화할 당시에는 근로자들의 근로유인 확대와 근로연장에 있어 다음 세 가지 측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 예상하였다. 하나는 중고령자들의 급작스러운 퇴직과 그에 따라 전혀 다른 노동환경으로의 전환에 따른 부작용을 완화할 수 있다고 기대 하였다. 다음으로 이들의 실업문제를 사회적 이슈로 부각시키고 사용자와 노조들이 협상에 임하도록 독려하는 효과를 낼 수 있다고 본 것이다. 마지막으로 이들의 직업이동성을 높이는 효과가 있을 것으로 예상하였다. 그러나 해당 법이 노동시장에 미칠 수 있는 긍정적인 효과를 기대했음에도 불구하고 충분한

55) “The Contract of Professionalisation”는 기본적으로 16~25세 이하 청년들과 26세 이상 구인자들을 위한 전문직업능력 획득과 재습득을 돕기 위한 것이 주된 목적이다. 이 법안은 고용계약 시 기본적으로 6~12개월의 직업훈련기간을 포함하도록 하였고, 단체협약에 의해 24개월까지 연장할 수 있도록 하였다. 전체 고용계약 기간의 15%에 해당하는 기간을 직업훈련기간으로 설정하도록 하였다. 16~25세 이하 근로자의 경우, 훈련기간 중에는 연령, 직업훈련의 수준, 단체협약에 따라 적어도 최저임금의 55~80%에 해당하는 급여를 지급하도록 하였다. 다만, 16~25세, 45세 이상자의 직업훈련 기간 중에는 사용자로 하여금 사회보험료 부담을 면제해 주었다.

효과를 보지 못했다. 즉 해당 법을 적용하는 대상은 주로 50세 이상의 근로자들이 퇴직을 연장하는데 주로 적용되어, 광범위하게 중고령자들의 노동수요를 유발하거나 사용자로 하여금 이들의 생산성이나 근로능력에 대한 선입견을 바꾸게 하는데 큰 역할을 하지 못한 것이었다.

특히 해당 법안은 2009년까지 장기간 걸쳐 사회적 논쟁을 촉발시키는 계기가 되었다. 프랑스는 2003년 연금개혁을 통해 사용자로 하여금 근로자가 65세가 되면 권고퇴직이 가능하도록 하였기 때문에, “언제 근로자들이 은퇴시기를 결정해야 하느냐?” 라는 논쟁을 불러일으켰다. 이에 대해 2007~2008년 정부당국은 아무런 해답을 주지 못하였으며, 2009년에 가서 비로소 65세 이전에 강제퇴직하지 못하도록 하였으며, 현재는 근로자간 근로협약이 없는 한 70세 이전에 강제퇴직을 하지 못하도록 하였다.

## (2) 2009년 이후 중고령자 고용정책의 변화

2009년 프랑스 정부는 장년층 근로자들의 고용률을 높이기 위해 근로자 50인 이상 사업체로 하여금 2010년까지 장년층 근로자와 고용협약을 맺도록 의무화하였다. 만약 고용협약 체결에 실패할 경우, 임금의 1%를 과태료로 부과하기로 하였다. 이로 인해 약 8000개 업체와 80여개의 관련업체 계열사들이 55세 이상 근로자들을 대상으로 고용협약을 체결하게 이른다. 이에 대해 사용자와 노조 그리고 전문가들은 해당 결과에 대한 긍정적인 정부의 평가에도 불구하고 그 효과에 대해 회의적이었다. 왜냐하면 고용협약 기간이 불과 6개월 정도로 충분치 않았으며 부수적인 고용정책이 수반되지 않았기 때문에 정작 장년층 고령자들의 고용연장이나 신규고용에는 큰 영향을 미치지 않았다고 본 것이다. 실질적으로도 55~64세 고용률에 큰 변화가 없었는데, 그에 대한 이유로 전문가들은 두 가지를 지적하였다. 하나는 장년층 고용의 문제를 단기 정년연령의 변화에 의존하였다는 점이다. 정년연령의 조정뿐만 아니라 보다 미시적인

관점에서 산업별 특성을 고려한 추가적인 고용정책의 변화가 수반되지 않았으며, 청년실업 문제 등을 고려하지 않았다고 지적한다(OECD, 2011).

다른 하나는 정부의 정책이 정작 노동수요자들이 관심을 갖은 장년층 근로자들의 생산성을 향상시킬 수 있는 방향의 고용정책이 아니었다는 점이다. 즉 정부는 장년층 고용을 단지 연금재정의 안정화나 더 나아가 정부의 재정적자를 완화하는 데 필요하다고 주장할 뿐, 장년층 근로자를 고용할 경우, 사업체의 생산에 도움이 되거나 적어도 생산에 긍정적인 효과를 낳는 정책을 제시하지 않았다고 본 것이다. 오히려 새로운 고용협약의 의무부과가 보다 적은 비용으로 기존 고용계약에 대한 “합의파기”의 기회와 그동안 제한되었던 실업보상기금을 사용할 수 있는 기회를 제공하였다고 주장한다. 실제로 58~59세 근로자에 대한 위와 같은 현상이 최고조에 이르렀다고 지적하였다(OECD, 2011).

위와 같이 프랑스 정부의 고용정책이 실질적으로 큰 효과를 보지 못하자, 정부는 2013년 다시 고용정책을 개선하고자 하였다. 올랑드 대통령이 주도한 “세대 간 계약(Generational Contract)” 정책이 그것이다. 해당 정책은 청년들이 안정적인 일자리에 쉽게 접근할 수 있도록 하고, 장년층 근로자는 근로활동을 연장할 수 있으며, 장년층의 경험과 숙련도를 청년층에 전수될 수 있도록 제도적 뒷받침을 제공하는 것을 주된 목적으로 하였다. 이 정책은 청년층 고용과 장년층 고용을 동시에 고려했다는 점에서 단순히 정년연령을 변화시킨 사르코지 대통령의 정책과 차별화되었다. 아직까지 정책적 효과는 미미한 것으로 나타났으나 정책이 성공여부는 좀 더 시간이 필요한 것으로 판단된다.

## 2) 연금정책의 변화과정

### 가) 연금제도 개혁과 조기은퇴

공적연금 개혁은 프랑스 정부의 조기은퇴 장려정책의 방향전환을 알리는 계기가 되었다. 조기은퇴 장려정책의 제한과 관련된 연금개혁의 방향은 크게 두 가지 측면에서 이루어 졌다. 하나는 법정퇴직연령의 변동이며, 다른 하나는 완전노령연금 수급을 위한 가입기간의 조정이었다.

법정퇴직연령은 1982년에 큰 변화를 겪게 된다. 당시 미테랑 대통령이 이끄는 정부는 높은 실업률, 특히 높은 청년 실업률에 대한 해결책의 하나로써 노령연금 수급을 위한 최소가입기간(37.5년, 150쿼터)을 충족한 가입자의 노령연금 수급연령을 65세에서 60세로 낮췄다. 이로 인해 1980~1990년대에 고령자의 고용은 60세에 거의 단절되는 형태로 고령자에게는 고용 없는 복지혜택을 받아야 하는 상황에 놓이게 되었다 (Esping-Anderson, 1996).

이후 법정퇴직연령과 관련하여 2003년 공적연금 개혁이 단행된다.

### 나) 2003년 연금개혁

2003년에 공무원과 정부소유 기관 근로자를 제외한 공적연금 가입자에 적용되는 연금개혁을 단행하였다. 대표적인 개혁조치는 노령연금 수급을 위한 최소가입기간의 조정이었다. 1993년 Balladur 개혁 시에는 노령연금을 받기 위해 최소가입기간을 160쿼터(40년)로 정하였다. 그리고 2003년 개혁에서는 그 기간이 164쿼터(41년)으로 상향조정되었는데, 2012년까지 점진적으로 최소가입기간을 높이도록 하였으며, 이는 1956년생 이후부터 적용되었다.

2003년의 또 다른 개혁조치는 근로유인을 강화하도록 연금제도를 개정한 것이었다. 최소가입기간 상향조정에 따른 추가조치로써 퇴직하고 연금

을 수급할 경우에는 좀 더 다양한 선택권을 주도록 한 것이다. 예를 들어, 연금액의 증액과 감액은 연금급여 신청자의 기여기간에 영향을 받게 되는데, 연금액 감액율(*décote*)이 적용되는 경우는 노령연금 수급을 위한 최소가입기간보다 적을 때다.<sup>56)</sup> 반대로 노령연금 수급을 위한 최소가입기간보다 가입기간이 많을 경우 3%의 증액율(*surcode*)이 적용되었다. 그러나 연금액을 증액시키고자 하는 가입자가 많지 않자, 2007년과 2009년에 증액률을 5%로 인상하였다.<sup>57)</sup> 그러나 이러한 조치는 지방 및 중앙 정부 공무원처럼 안정적으로 법정퇴직연령까지 근로활동을 할 수 있는 근로자에게는 매우 유리한 제도였다. 그러나 민간부문의 근로자들은 40~41년간 연금보험료를 납부할 수 있을 만큼 근로활동을 지속할 수 없는 것이 일반적인이어서 연금 증액의 혜택을 받기 어려운 상황이었다.

근로자들의 근로유인을 높이기 위한 연금개혁의 또 다른 조치는 근로활동을 병행하면서 연금을 수급할 수 있도록 한 것이다. 이 제도는 1982년에 폐지된 조치였으나 2009년까지 한시적으로 운용되는 전제로 2003년 다시 부활되었다. 그러나 이 또한 노령연금 수급을 위한 가입기간 요건을 충족한 자에 한하여 적용되어 해당 제도에 혜택을 보는 사례가 프랑스에서는 많지 않았다.

세 번째 개혁조치는 “점진적 은퇴(*gradual retirement*)” 제도의 도입이다. 연금수급요건이 강화된 상태에서는 점진적 은퇴제도의 수혜자도 많지 않았다. 왜냐하면 일정한 연령과 가입기간 조건을 충족시켜야만 “점진적 은퇴”를 할 수 있기 때문이다. 비록 2013년에 해당 제도에 대한 규정이 완화되었으나 2003년 도입 당시에는 시간제(*part-time*) 근로를 원하는 가입자에게 적용되지 않았다.

56) 완전노령연금 최소가입기간보다 4쿼터가 모자랄 경우, 5%의 급여감액률이 적용된다.

57) 이로 인해 2006년에 연금 증액 신청자는 민간근로자의 6%에 불과하였으나 2012년에는 그 비율이 15%까지 상승하였다.

2003년 개혁의 특징은 공적연금의 재정안정화뿐만 아니라 개혁을 통해 근로자들이 근로활동을 좀 더 오래할 수 있는 유인을 제공하고자 한 것이다. 프랑스 정부는 특히 55~64세의 경제활동참여를 높이기 위해 연금개혁을 단행하였지만, 실질적으로 큰 효과를 보지 못한 것으로 보고 있다(OECD, 2014). 그 이유는 아직까지 50세 이상의 근로자의 경우 실업보상기금의 실업급여를 최대 36개월까지 수급할 수 있는데, 50세 이하 근로자의 실업급여 수급기간이 최대 24개월인 것에 비해 1년이 더 많고 이러한 요건은 다른 유럽 국가들에 비해 관대한 것이었다. 이로 인해 조기 은퇴 현상이 크게 개선되지 못하고 있다고 본 것이다. 한 개인이 59세에 퇴직하면 실업보상기금은 사용자와 협의를 통해 59세부터 급여를 받을 수 있도록 한 것이다. 이는 실업보상기금의 급여가 노령연금 수급연령인 62세까지 일종의 “bridge pension”의 역할을 하게 되어, 근로자로 하여금 60세 이전에 퇴직하는 유인이 되고 있다.

#### 다) 2010년 연금개혁

2010년의 연금개혁의 주된 목적은 민간과 공공부문 근로자들의 법정퇴직연령을 높이는 것이었다. 주된 개혁내용은 법정퇴직연령을 60세에서 점진적으로 2017년까지 62세로 올리는 것이다. 또한 연금액의 감액 없이 노령연금을 받을 수 있는 연령을 65세에서 67세까지 인상한 것이다. 즉 과거에는 65세에 노령연금 수급을 위한 최소가입기간(41년)을 채우지 못하더라도 연금을 신청하게 되면 연금액의 감액 없이 연금을 수급할 수 있도록 하였는데, 그 연령을 67세로 올린 것이다.<sup>58)</sup>

사르코지 대통령의 주도하에 이루어진 2010년의 개혁은 개혁과정에 있어 이해당사자 간 최소한의 사회적 논의를 거치지 않았다는 비난과 함께

58) 단, 일부 위험직종에 종사하는 근로자는 조기은퇴가 가능하도록 하였다. 그렇지만 조기 은퇴 조건은 매우 엄격하게 적용되었다.

다음과 같은 비판을 받았다. 첫 번째, 개혁이전이면 노령연금을 60세 이전에 받을 수 있었을 “Blue color” 노동자들이 62세까지 연금수급을 늦춰야 하는 문제를 낳았다. 두 번째는 여성 근로자의 연금수급권 보호에 부정적인 영향을 미쳤다. 왜냐하면, 여성의 경우, 노령연금을 받을 수 있는 기간까지 보험료를 납부할 가능성이 낮을뿐더러 67세까지 근로활동을 지속하는 것은 더욱 어렵기 때문이었다. 이는 여성의 노인빈곤율을 악화시키는 부작용을 낳을 수 있었다. 마지막으로 2010년의 개혁은 기존 연금수급자의 권리는 보호한 채 가입자인 근로자들에게만 근로연장의 노력을 부과한 셈이어서 세대 간 갈등을 확대시켰다는 비판을 받았다.

#### 라) 2014년 연금개혁

2014년의 연금개혁은 2010년 개혁의 문제점을 보완하고자 이루어진 부분이 많았다. 예를 들어, 근로활동 기간이 긴 근로자에게 60세에 퇴직할 수 있는 가능성을 열어 둔 것이다. 또한 노령연금 수급을 위한 가입기간으로 인정받을 수 있는 비근로활동 기간(예를 들어, 크레딧 기간)에 대한 조건을 완화하였다. 따라서 2010년 개혁에서 노령연금을 받을 수 있는 가입기간을 충족할 정도로 장기간 근로활동을 한 근로자에게 67세 이전에 연금을 받을 수 있는 기회가 주어진 셈이다.

반면, 1973년 이후 출생자에게는 노령연금을 받기 위한 최소가입기간을 2035년까지 점진적으로 169쿼터(43년)으로 늘리는 조치를 단행하였다. 프랑스는 노령연금 수급연령을 높이기보다는 노령연금 수급을 위한 최소가입기간을 늘리는 선택을 하였다.

## 다. 일본

### 1) 노동시장 정책

#### 가) 2000년대 이전 고령자 고용정책

정년제 변천 과정에서 설명하였듯이, 1970년대 이후 일본의 고용정책의 기초는 1980년대 유럽 국가들이 청년실업을 해결하기 위한 조기퇴직 정책을 수용하지 않은 대신, 장년층 근로자들의 고용을 연장하거나 지속하도록 하는 정책을 시행해 왔다. 그러한 정책적 기초를 유지한 주된 이유는 인구의 고령화와 저출산 기초의 지속 때문이다. 그에 대한 대표적인 대응책을 살펴보면, 일본은 1976년 민간 기업으로 하여금 한 사업체의 55세 이상 근로자를 전체 근로자의 6% 수준을 유지하도록 의무화하였다. 그러나 해당 정책은 큰 효과를 보지 못했다. 왜냐하면 일본의 경제상황은 1980년 들어서면서부터 부동산시장의 거품이 꺼지기 시작하였고, 장기 불황기에 접어들기 시작하였기 때문이다.

그 후 1986년에 고령자 고용정책의 변화가 있었는데, 민간기업의 고용정년을 60세 이상으로 설정하도록 노력의무를 법적으로 부과한 것이다. 그러나 이 조치는 법적인 구속력을 갖고 있지 않았다. 이러한 정책기조는 1994년에 다시 변화를 겪게 된다. 일본 정부는 1994년에 민간 기업으로 하여금 정년을 60세 이상으로 설정할 것을 의무화한 것이다. 즉 기업의 정년 60세 이상 설정을 노력의무가 아닌 의무조항으로 변경한 것이다.

#### 나) 2000년 이후 고령자 고용정책

일본은 1999년 “고령자고용안정법”을 통해 2006년부터 2013년까지 단계적으로 정년을 65세까지 연장하였으나, 당시에는 기업들에게 의무적으로 정년을 연장하기보다는 노력의 의무를 부여한 형태였다. 법 개정 이후, 60~64세 근로자의 고용률이 증가하는 것으로 나타났는데, 이들의 고

용형태는 대부분 “재고용(또는 계속고용) 형태<sup>59)</sup>”로 고용의 지위를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이들의 근무형태는 단축근무제<sup>60)</sup>가 주종을 이루고 있었다.

한편, 정년연장이 청년실업을 양산한다는 것에 대한 학계의 다양한 의견이 있음에도 불구하고, 20~24세 취업률이 1999년 이후 70%대에서 60%로 하락한 모습을 보인다.

이 후 2004년에는 고령자고용안정법을 다시 개정하여 민간 기업으로 하여금 정년을 65세 이상으로 설정하도록 의무화하였다. 아울러 민간 기업으로 하여금 정년을 아예 폐지할 수 있도록 하였으며, 재고용도 가능하도록 하였다. 이로써 민간 기업은 고령자 고용에 있어 탄력적인 인적자본 관리가 가능하였다.

이 때, 민간 기업들은 대부분 기존 근로자들을 재고용하는 형태로 정년을 보장하였다. 한 예로, 2011년 후생노동성의 고령자 고용현황에 따르면, 재고용을 선택한 기업이 조사대상 전체 기업 수의 82%를 차지하였으며, 정년을 65세 올린 기업은 15%, 그리고 정년을 아예 폐지한 기업은 3%로 조사되었다. 다만, 당시에는 절반 이상의 기업들이 근로자들을 계속고용하기 위한 요건을 자체적으로 설정하였으며, 이를 충족한 근로자를 대상으로 소득활동을 지속할 수 있도록 하였다(Mitani, 2012). 이러한 정책은, 이미 언급하였듯이, 근로자가 원할 경우, 모두 고용하도록 법을 다시 개정하기에 이른다.<sup>61)</sup>

59) 재고용은 임금을 평균임금의 60% 수준으로 삭감하고, 비정규직 고용형태로 이루어지는 것이 대부분이었다.

60) 주 2-3일 정도만 근로, 시간제 근무로 재고용하는 형태이다

61) 계속고용제도를 유지하기 위해서는 이론적으로 근로자의 한계생산물가지(Value of Marginal Product; VMP)가 일생동안 일정 수준을 유지하는 것을 전제로 한다. 즉 임금의 평활화(smoothing)를 통해 근로연장을 하게 되는데, 이때 VMP는 일정수준을 유지한다고 가정한다. 따라서 일본 정부가 근로자가 원할 경우 계속고용하도록 법을 개정할 당시 기업들로부터 강한 반발에 직면하였다. 왜냐하면 실질적으로 VMP가 일생동안 일정수준을 유지하기 어려울 뿐만 아니라 기업의 규모가 커질수록 이를 정확히

2011년 후생노동성의 고령자 고용현황에 따르면, 재고용을 선택한 기업의 경우, 자체적인 요건을 충족한 근로자를 재고용하는 비율이 기업규모가 커질수록 높아지는 경향을 보였는데, 31~50인 규모의 기업들은 재고용한 근로자 중에 요건을 충족한 근로자가 46%를 차지한 반면, 301인 이상 규모의 기업에서는 그 비중이 78%로 크게 높아졌다.<sup>62)</sup>

〈그림 IV-21〉에서 보면, 1994년 정책 변화이후 55~59세의 취업률이 서서히 상승한 것으로 알 수 있다. 또한 2004년 정책 변화 이후에는 60~64세의 취업률이 비교적 큰 폭으로 상승한 것을 볼 수 있다.

또한 〈표 IV-7〉에서 보면, 이미 대부분의 사업체들이 정년제 도입하여 실시하는 것으로 나타났는데, 그렇다면 실질적으로 고령자의 고용변화는 정년제 변화에 따라 영향을 받았을까? 고용의 변화는 단지 제도적 원인에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 경제상황, 고령자 고용에 대한 사회적 인식의 변화, 인구구조의 변화 등 다양한 요소들이 고령자 고용에 영향을 미쳤을 것이다. 예를 들어, 고령 근로자들의 취업률이 높아진 데에는 인구의 고령화가 자연스럽게 이루어지면서 나타난 이유도 있겠지만, 해당 연령대의 취업률이 정책변화 이후 다른 모습을 보였다는 점에서 정책효과가 반영되었다고 할 수 있다.

---

측정하기 어려운 측면이 있었기 때문에, 기업으로써는 근로자의 계속고용 의사를 전적으로 수용하기 어려울 것이다.

62) 예를 들어, 계속고용 형태로 근로를 지속한 근로자의 22%는 본인이 원하는 경우, 기업이 수용한 형태로 근로활동을 한 경우이다.

## 142 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

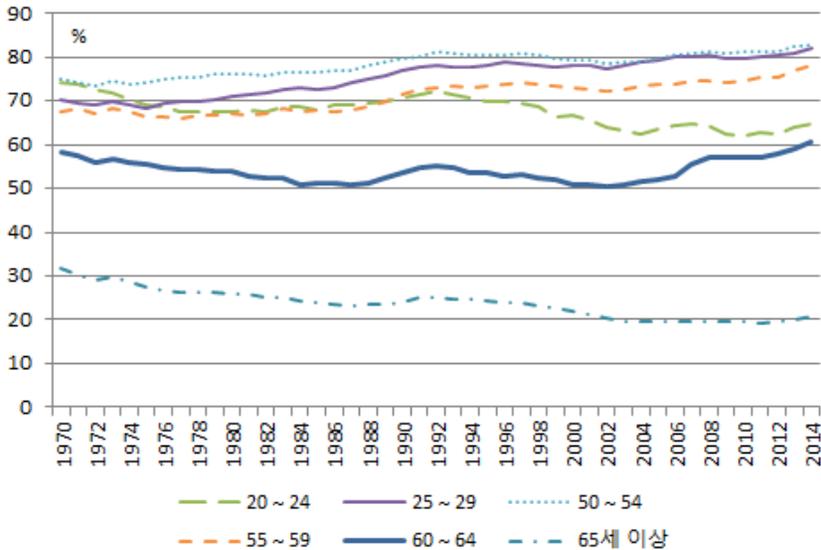
〈표 IV-7〉 정년제 실시 현황(2012)

(단위: 명, %)

기업규모	제도시행	제도 미시행	합계
31-300인	121,990	3,718	125,708
	97	3	100
31-50인	44,475	1,934	46,409
	95.8	4.2	100
51-300인	77,515	1,784	79,299
	97.8	2.2	100
301인 이상	14,5713	88	14,659
	99.4	0.6	100
31인 이상	136,561	3,806	140,367
	97.3	2.7	100
51인 이상	92,086	1,872	93,958
	98	2	100

자료: 김현수 외(2014) 재인용

〈그림 IV-21〉 연령별 취업률 추이



자료: “노동력조사” 장기시계열 data, 총무성 통계국

## 2) 연금정책의 변화과정

### 가) 1994년 연금개혁

일본은 독일과 프랑스처럼 정년제를 유지하고 있지만, 정년연령과 노령연금 수급연령이 사회적 통념상 동일시된 되는 나라는 아니었다. 정년이 1999년 “고령자고용안정법”을 통해 2013년 65세로 연장된 반면, 공적연금제도에서 노령연금 수급연령이 65세로 인상된 것은 1994년 연금개혁을 통해 이루어 졌다.

1994년도 개혁에서는 기초연금격인 국민연금과 후생연금보험의 정액부분의 노령연금 수급연령이 남성의 경우 2001년부터 단계적으로 2013년까지 65세가 되도록 하였으며, 여성은 2001년부터 단계적으로 2018년까지 65세가 되도록 하였다.

### 나) 2004년 연금개혁

1994년 개혁에서는 국민연금의 노령연금 수급연령이 상향조정되었으나, 2004년 개혁에서는 우리나라 국민연금과 유사한 성격의 공적연금인 후생연금보험 보수비례부분의 노령연금 수급연령이 상향조정되었다. 남성은 2013년부터 2025년까지 60세에서 65세로 조정되고, 여성은 2013년부터 2030년까지 60세에서 65세로 조정된다.

일본의 경우, 연금개혁을 통해 노령연금 수급연령의 조정이 이루어진 후 정년연령과 관계된 노동관계법이 5년 후에 개정된 것이다. 우리나라도 비록 연금제도의 성격이 다르긴 하나<sup>63)</sup> 이미 정년연령과 노령연금 수급연령의 조정이 일본과 유사한 과정을 밟고 있다. 우리나라는 1997년 연금개혁을 통해 노령연금 수급연령<sup>64)</sup>(“연금수급개시연령”) 2033년까지

63) 1994년의 일본 연금개혁에서서는 1층의 기초연금인 “국민연금”의 노령연금 수급연령이 조정된 반면, 우리나라는 기초연금이 아닌 2층의 준소득비례연금인 “국민연금”의 노령연금 수급연령이 조정된 점이 다르다.

## 144 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

65세로 상향조정되었으나, 정년 60세 의무화는 2016년부터 시작하여 2017년에 전 사업장으로 확대 적용된다.

우리나라는 노령연금 수급연령 변화이후 정년연령이 변화된 시기의 차이가 일본의 5년<sup>65)</sup>보다는 무려 17년<sup>66)</sup>의 차이가 난다. 다만, 일본의 후생연금보험과 성격이 유사한 것이 우리나라의 국민연금이므로 두 제도의 노령연금 수급연령 조정 시기를 비교하면 일본은 정년연령의 조정과 후생연금보험 보수비례부분의 노령연금 수급연령 조정시점간의 차이는 10년이 된다. 따라서 우리나라의 두 연령 간의 조정시점 격차는 17년이었는데, 이는 일본의 조정시점 격차(10년)보다 7년 늦게 정년연령의 변화가 수반된 셈이다.

결론적으로 정년연령과 노령연금 수급연령 변화에 대한 정책시행 시점의 격차가 중요한 것은 아닐지라도, 인구고령화 속도가 일본보다 빠른 상황에서 두 연령이 조정된 시점의 차이가 상대적으로 크다는 점을 주목할 필요가 있다. 더군다나 향후 우리나라는 노동시장에서의 실질은퇴연령과 노령연금 수급연령 간의 괴리가 불가피하다는 점에서 일본의 노동 및 연금제도 변화과정은 우리나라와 구별된다고 할 수 있다.<sup>67)</sup>

---

64) 우리나라 공적연금 관련 연구에서는 “연금수급개시연령”이라는 용어가 더 많이 사용되고 있다.

65) 1994년 연금개혁, 1999년 정년연령 변경

66) 1997년 연금개혁, 2014년 정년 60세 법제화, 2017년 전 사업장으로 전면 적용

67) 인구고령화, 저출산 기조, 및 경제의 저성장 기조 정착 등의 인구, 사회 그리고 경제적 환경변화에 대한 각 국 정부의 대응 속도가 구별된다는 의미이다.

## 라. 미국

### 1) 고령자 고용정책과 고용현황

#### 가) 고령자 고용정책

미국은 1980년대부터 고령화사회로 진입에 대비하여 정년제를 정비해 왔다. 이미 언급했듯이, 1986년에 고령자에 대한 연령차별을 폐지함으로써 근로인구의 고령화에 대응하였다. 김주섭(2014)에 의하면, 정년제 폐지로 인한 노동시장에의 부정적 영향이 크지 않았던 이유에 대해 영미식의 유연한 노동시장 제도, 고령 근로자자의 생산성 향상을 위한 재교육 프로그램의 정착, 그리고 노동시장의 변화를 무리하게 수용하기 보다는 시장 변화에 순응하면서 정책의 부작용을 최소화하는 방향으로 노동시장을 편 정부의 대응을 지적했다.

그 중에서 노동시장의 유연화가 우리나라 노동개혁에 있어 주된 쟁점사항이라는 점에서 주목할 만하다. 미국의 경우, “임의고용원칙”이 광범위하게 적용되는 나라이기 때문에 정년제 폐지에 따른 기업의 임금비용 부담을 덜어 줄 수 있었다(김주섭, 2014). 노동시장의 유연화가 우리나라 노동개혁의 가장 중요한 요소인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그러나 경직적인 고용제도를 유지하면서 정년연장에 따른 노동 수급의 불균형 해소나 고령자의 고용안정을 이룰 수 있을 지도 의문이다. 따라서 우리나라의 경우, 노사정이 이 부분에 있어서는 인내심을 가지고 충분한 협의와 사회적 합의과정을 통해 우리나라 노동환경에 부합한 노동시장 유연성을 확보해야 할 것이다.

따라서 미국의 고령자 고용정책에서 관심을 가져야 할 부분은 고령 근로자를 위한 재교육 프로그램의 성공적인 정착을 위한 기업과 정부의 역할일 것이다.

미국의 기업들은 고령자의 지속적인 근로활동을 지원하기 위해 다양한

형태의 근로환경을 제공하기 시작했다. 예를 들어, 유럽의 기업들처럼 유연근로제(flexible work arrangement), 퇴직자 재고용 프로그램, 그리고 단계적 퇴직제도(phased-in retirement) 등을 도입한 것이다. 특히 재고용 프로그램의 경우, 이미 1980년대부터 70%가 넘는 기업들이 고용조정 대상자들에게 전직 및 재취업지원서비스를 제공하기 시작하였다. 고용조정 대상자들이 항상 고령자일 수는 없을 것이다. 그렇지만 대부분의 고용조정 대상자는 고령 근로자일 가능성이 높을 것이다. 미국의 기업들은 크게 세 가지 유형의 지원프로그램을 운영하고 있는데; (1) 회사가 적극적으로 경력개발을 지원하는 형태, 즉 근로자에게 시장성을 높일 수 있도록 교육훈련의 기회를 제공, (2) 노동조합이 지원프로그램에 적극적으로 참여하는 형태, 즉 회사와 노조가 공동으로 지원프로그램을 운영하는 것으로 GM과 UAW(전미 자동차 노조)가 설치한 훈련개발센터가 대표적, (3) 노사정이 함께 참여하는 지원센터 운영하는 형태이다. 이는 지역을 기반으로 세 이해관계자들이 지원센터를 공동으로 운영하는데, 이 때 정부는 지원기금을 제공하면서 파트너로써 센터운영에 참여하게 된다(김주섭, 2014).

연방정부 차원의 고령자 고용정책은 아래와 같은 몇 가지 관련법의 제정 및 시행 통해 이루어 졌다.

미국의 직업교육 및 훈련 제도의 시작은 1961년 The Area Redevelopment Act(ARA)라고 보는 견해가 있다(LaLonde, 2003). 그리고 직업교육 및 훈련과 관련된 제도는 대부분 1960년대부터 시행되어 발전되어 왔다. 예를 들어 The Manpower Development and Training Act(MDTA)는 1965년대 제정되었는데, 이 법이 중요한 것은 지방 및 연방정부가 저소득 실직자나 구직자에게 교육 및 훈련 프로그램을 제공할 뿐만 아니라 소정 훈련비용을 지원하기 시작하였다는 점이다. 그리고 지급기간도 최대 52주까지 지원된다. 이는 Workforce Investment

Act(WIA)로 통합되면서 WIA의 근간으로 자리 잡았기 때문이다. 이렇게 직업교육 및 훈련 관련 법안이 1960년대 본격적으로 제정된 것은 소위 1958년부터 시작된 경제 불황의 영향이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 다른 조사대상국과는 인구고령화에 따른 인구구조의 변화에 대한 대응의 일환으로 고령자 고용에 대한 관심이 높아졌기 보다는 이미 자국의 경제 상황에 따라 고령 근로자의 실업이나 고용 문제를 해결하려 했다는 점이 다르다고 할 수 있다. 이후 1980년대 OASDI의 재정문제가 불거지면서 인구고령화에 대한 전문가와 정치권의 우려가 고령자 고용정책에 영향을 주었다고 할 수 있다. Job Training Partnership Act (JTPA)가 MDTA를 대체하고 후에 Workforce Investment Act(WIA)로 발전해 오는 과정이 그 예라고 할 수 있다(Heidkamp et. al., 2012).

현재 직업훈련 및 재고용 정책과 관련된 가장 대표적인 법이 Workforce Investment Act(WIA)이다. 이 법안은 Job Training Partnership Act (JTPA)를 대체한 것으로 1998년에 제정되었다. 법적 효력은 2000년 7월부터 발생하였다. 이 법안의 가장 큰 목적은 연방정부가 제공하는 각종 직업교육 및 훈련프로그램과 사회복지제도 간 연계성을 강화하고 통합하기 위함이다. 이 법 Title 1.B.5에 의하면, 18세 이상의 저소득자 및 구직자를 대상으로 각 주정부가 제공하는 직업교육이나 훈련<sup>68)</sup>을 위한 수당을 지급하도록 하고 있다.

다음은 Community Service Employment for Older Americans (CSEOA) 또는 The Senior Community Service Employment Program (SCSEP)라고도 한다. 이 법안은 기본적으로 Older Americans Act of 1965(OAA)의 Title V를 구체적으로 실천하기 위한 것이다. 55세 이상 저소득 고령 실직자(빈곤선의 125% 이하)를 대상으로 한 제도이다. 현재는 미 노동부 산하 Employment and Training Administration(DOLETA)

68) 해당 프로그램에 대한 승인은 미 노동부(Department of Labor)가 관장 한다

## 148 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

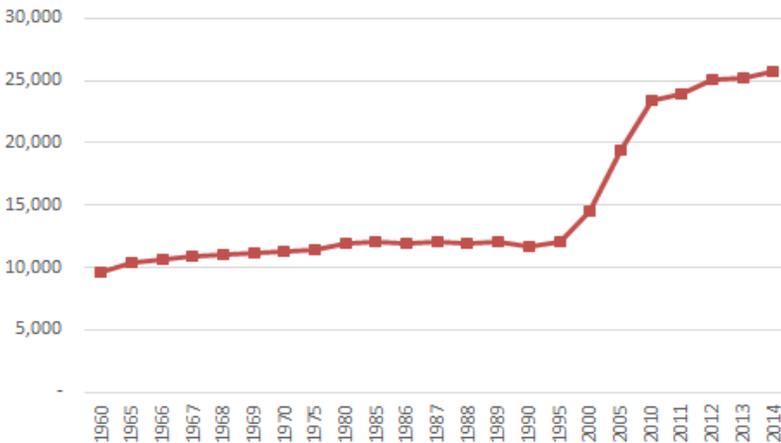
에서 권장하고 있다. 이 프로그램은 시행 역사도 깊을뿐더러 전국단위로 연방정부 주도하에 지원하는 유일한 제도라고 할 수 있다. 연방정부가 제공하는 서비스는 비영리단체 또는 공공기관에서 제공하는 단시간근로나 지역사회에 제공하는 서비스 프로그램에 참여하는 형태로 이루어진다.

### 나) 고령자 고용현황

미국의 중·고령자 경제활동참가율은 1980년대 중반까지 지속적으로 하락하였으나 이후 상승해왔다. 이는 공적연금 및 기업의 복지제도가 열악해짐에 따른 경제적인 이유뿐만 아니라 평균수명의 증가로 고령자들의 노동시장 참여욕구가 증가한 것 등도 주요 요인으로 보인다(이재홍, 2010: 46).

〈그림 IV-22〉 미국 중·고령(55~64세)근로자 수 연도별 추이

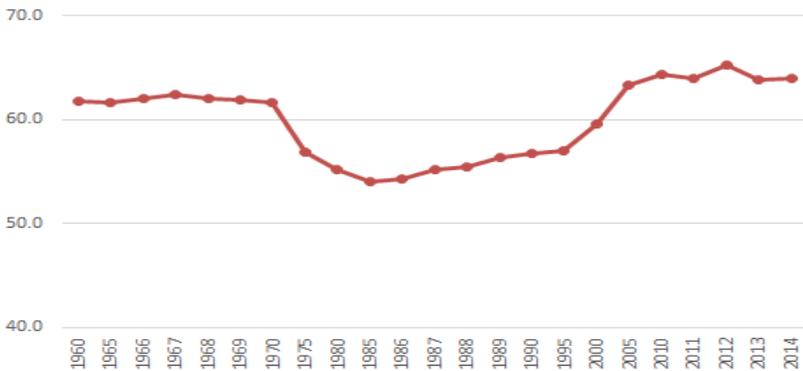
(단위: 천명)



자료: Bureau of Labor Statistics 홈페이지(www.bls.gov)

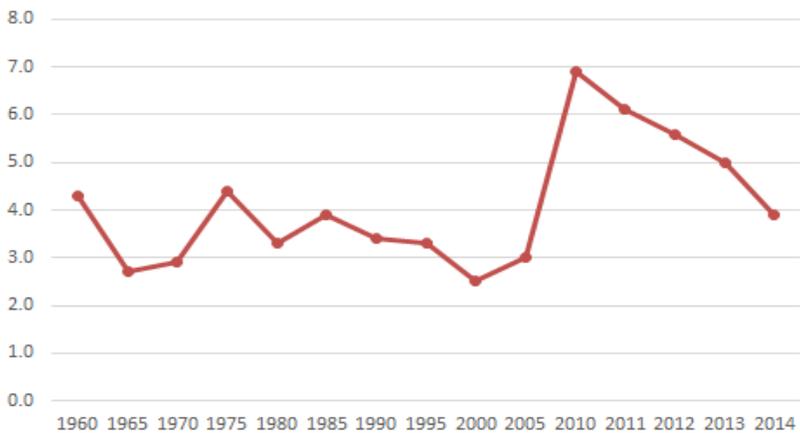
미국 중·고령자의 실업률은 비교적 낮은 수준을 유지하였으나 2000년대 후반 경제위기를 겪으면서 높게 상승하였다. 그러나 이후 다시 낮아져 2014년에는 3.9%로 이전 중·고령자 실업률과 유사해진 것을 볼 수 있다.

〈그림 IV-23〉 미국 중·고령자(55~64세) 경제활동참가율 추이



자료: Bureau of Labor Statistics 홈페이지(www.bls.gov)

〈그림 IV-24〉 미국 중·고령자(55~64세) 연도별 실업률



자료: Bureau of Labor Statistics 홈페이지(www.bls.gov)

## 150 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

미국 중·고령자 실업자는 2015년 7월을 기준으로 전체실업자의 11.4%를 차지하고 있는데, 이는 다른 연령대에 비해 큰 비중은 아니다. 그러나 55~64세 실업자의 평균 실직기간이 34.3주로 전체 실업자의 26.5주보다 높은 편이다. 또한 27주 이상의 장기 실직자는 55~64세의 실업자 중 34.6%로 다른 연령대의 비중보다 높은 것을 알 수 있다.

〈표 IV-8〉 미국 실업자 수 및 장기실직자(2015년 7월)

(단위: 천명)

	실업자 수	27주 이상 장기실직자	평균 실직기간
16세 이상 전체	8,805	2,196	26.5 주
16세 ~ 19세	1,172	122	12.5 주
20세 ~ 24세	1,657	326	20.9 주
25세 ~ 34세	1,936	484	25.8 주
35세 ~ 44세	1,374	421	33.5 주
45세 ~ 54세	1,316	403	31.2 주
55세 ~ 64세	1,007	348	34.3 주
65세 이상	343	91	36.0 주

자료: Bureau of Labor Statistics 홈페이지(www.bls.gov)

위와 같은 자료들을 통해 살펴볼 수 있는 것은 미국의 정년제의 변화가 중·고령자의 고용에는 크게 영향을 미치지 않는다는 것이다. 정년제가 제정된 1967년, 개정된 1978년, 폐지된 1986년 시기에 큰 차이점을 찾기 어려웠으며, 오히려 경제상황 등이 큰 영향을 끼친 것을 볼 수 있다. 정년제 보다는 오히려 40세 이상의 고령자를 고용할 때 정부의 보조금 지원정책이 상당히 효과적이라는 지적이 있었다(유각근, 2011).

## 2) 정년제와 연금정책의 변화과정

미국의 공적연금은 1935년 사회보장법의 제정으로 퇴직근로자 노령연금이 도입된 이후 여러 차례의 개혁이 있었다. 초기에는 사회보장의 규모가 매우 작았으므로 1930~60년대에는 제도 확대에 초점이 이루어져왔지만, 1970년대 이후 재정안정화 문제를 해결하기 위한 개혁의 방향으로 전환되었다. 이후 1983년 대규모의 사회보장법 개혁이 이루어졌는데, 1980년대 초반 예상보다 높은 물가 상승과 낮은 임금 상승으로 인해 단기적인 재정위기가 발생하였다.

〈표 IV-9〉 연도시작 시점에서의 Trust-Fund Ratio 추이

연도	OASI	DI	OASDI	HI	OASDI-HI
1970	101%	126%	103%	47%	96%
1971	94	140	99	54	93
1972	88	140	93	47	87
1973	75	125	80	40	76
1974	68	110	73	69	73
1975	63	92	66	79	68
1976	54	71	57	77	60
1977	47	48	47	66	50
1978	39	26	37	57	41
1979	30	30	30	54	34
1980	23	35	25	52	29
1981	18	21	18	45	23
1982	15	16	15	53	22

주: 1) OASDI- Old-age, survivors, and disability insurance, HI-Health insurance

2) Trust-Fund Ratio: OASDI 기금적립금대비 특정시점이후 12개월 간 급여 지출총액 비율

자료: "Greenspan Commission," report, Appendix J: Financial Status of the Social Security Program, SSA History.

“Greenspan Commission(1983)” 보고서의 의하면, 당장 1983년 7월 분부터 OASDI 급여를 지급할 수 없는 상황에 직면한 것으로 나타났다. <표 IV-9>에서 보면, OASDI Trust Fund의 재정건전성이 어떠한지를 보여준다. 당시 단기 재정건전성 지표로서 기금적립금대비 특정시점 이후 12개월 급여총액 비율(trust-fund ratio)이 최소한 8~9% 이상을 유지해야 만 월급여가 지급될 수 있는 상황이었는데, 1982년에 이미 OASDI의 경우 그 비율이 15%로 하락하여 재정건전성 마지노선에 근접한 수준에 이르렀다.

이를 해결하기 위해 레이건 행정부와 의회는 공화당과 민주당이 공동으로 참여하는 위원회(the National Commission on Social Security Reform)를 1981년 구성하고, 양당 간의 첨예한 논의를 거쳐 1983년 1월 원칙적인 합의에 이르고, 그해 3월 “Social Security Act 1983” 수정안(amendment)을 통과시켰다. 그 당시 수정안의 목표는 재정위기 해소를 위해 OASDI 급여를 삭감하고 향후 75년간 예상되는 OASDI 재정적자의 2/3를 감축하는 것이었다. 이에 따라 재정안정화를 위해 고소득 노령연금 수급자의 연금급여 일부에 소득세를 부과하였고, 노령연금 수급연령을 65세에서 67세로 상향조정하였다. 또한 보험료율도 단계적으로 상향조정하였고, 한시적으로 국고를 투입하기도 하였다.<sup>69)</sup>

1986년 이루어졌던 정년제의 폐지는 재정안정화를 위한 공적연금의 개혁과 연결될 수 있다. 실제로 1974년 제정된 퇴직근로자소득보장법(ERISA: Employee Retirement Income Security Act)은 근로자들의 연금수급권보장을 위한 제도적 개입으로, 이를 도입하면서 공적연금과 사적연금으로 노후소득이 보장되는 이중보장형태가 완성되었다. 다층의

69) 국민연금연구원 홈페이지 해외연금제도 자료([institute.nps.or.kr](http://institute.nps.or.kr)) 및 Kollmann et al. (2000) “Summary of Major Changes in the Social Security Cash Benefits program,” SSA, Legislative history, CRS legislative Histories 2 참조

노후소득보장체계가 도입된 후 단기적인 재정위기를 겪은 정부는 공적 연금의 개혁과 정년제의 폐지를 통해 고령자의 고용을 증가시켜 재정의 부담을 민간으로 분산시키고자 하였던 것으로 볼 수 있다.

## 4. 점진적 은퇴제도 도입사례와 경험

### 가. 점진적 은퇴제도의 도입 배경과 개념

#### 1) 도입배경

앞 선 절에서 논의했듯이 한 때 조기은퇴 현상이 만연하였던 유럽의 노동시장은 반대로 조기은퇴를 제한하기 위한 정책으로 전환하고 있다. 예를 들어, 스웨덴이나 핀란드처럼 근로연장을 유도하지만 개인이 60세에서 70세 사이에 은퇴시기를 자유롭게 결정하도록 하여 조기은퇴에 따른 급작스러운 소득감소를 보전하는 방식으로 노동시장의 유연성을 강화하는 정책을 도입하였다.

유럽이나 북미지역 일부 국가들이 점진적 은퇴제도를 도입하게 된 시기는 대체로 2000년대 초반부터 이다. 물론 스웨덴처럼 1960년대부터 점진적 은퇴제도를 도입한 국가들도 있지만, 1990년 중반부터 인구고령화 문제, 근로활동을 지속하고자 하는 근로자들의 욕구증가, 그리고 숙련공에 대한 재취업 및 고용 지속의 필요성 등으로 점진적 은퇴제도를 도입하기 시작한다. 미국의 경우에도 베이비붐 세대의 본격적인 은퇴를 앞두고 노동 수급의 불균형에 대한 문제가 제기되면서 2004년 도입하기에 이른다. 핀란드의 경우도 인구고령화에 따른 노동시장의 유연화와 고용형태의 변화가 불가피하였고, 그것의 한 결과로써 2005년 연금개혁을 통해 점진적 은퇴제도를 도입하였다.

## 2) 점진적 은퇴의 개념

인구가 고령화 되는 사회에서 고령인력의 활용방안은 중요한 사회적 정책적 관심사가 되고 있다. EU(2002)는 고령사회에 대비한 정책목표로써 ‘Active aging(활기찬 노령)’을 지향하는 노동정책과 소득보장정책을 필요성을 강조하였다. 이를 위해선 정부는 무엇보다도 고령근로의 특성을 이해하고, 고령 근로자 및 사용자 간의 노동의 수요와 공급 행태를 파악하여 이에 부합하는 근로정책을 제공하는 것이 중요하다(방하남 외, 2008).

최근 우리나라도 정년 60세 의무화 시행을 앞두고 임금체계 개편에 관해 많은 논의와 논쟁이 이루어지고 있다. 실질적으로 정년연장에 따른 임금비용 상승에 대한 사용자의 부담을 경감하고, 청년고용에 긍정적인 영향을 주기 위해선 임금체계의 개편이 수반될 필요가 있다. 우리나라의 경우, 임금체계 개편의 한 방편으로써 임금피크제를 광범위하게 도입하고자 하고 있다. 임금피크제를 반대하는 주된 이유는 소득의 감소 때문이다. 근로자는 임금피크제의 적용시점, 적용형태, 그리고 급여 감액률에 따라 임금감소에 민감할 수밖에 없다. 그리고 임금피크제가 오히려 고용불안을 조장한다고 주장한다.

즉 소득감소의 부작용과 임금비용 상승에 대한 사용자 부담을 완화하기 위한 방편으로써 대부분의 EU 국가들은 점진적 은퇴제도를 도입하게 된다. “점진적 은퇴”라는 개념은 퇴직연령에 도달하고 있는 근로자가 자신의 기존 근로시간을 단축하거나 시간당 임금을 축소하는 과정이라고 할 수 있다(Kantarci and Van Soest, 2007). 점진적 은퇴의 형태는 다양한데, 여러 학자들 간에 일치된 정의는 없지만, 점진적 은퇴 중에 고용관계에 따라 개념이 구분되는 것이 일반적이다. 예를 들면, “Phased retirement(단계적 은퇴)”는 근로시간이나 임금이 축소되나 동일한 직장에서 이루어지는 형태이다. 우리나라의 임금피크제는 “Phased retirement”과

유사한 형태라고 할 수 있다.<sup>70)</sup>

“Partial retirement(부분 은퇴)”는 반대로 직장이 다를 수 있다. 즉 기존의 직장에서 “Partial retirement” 중이라도 단축된 근로시간에 다른 직장에서 일을 할 수 있는 형태이다.<sup>71)</sup> 또한 미국 노동통계국(US Bureau of Labor Statistics)은 “Part-time retirement(시간제 은퇴)”를 임금 감소가 수반된 주 34시간 이하 근로나 연 1600시간 이하 근로라고 정의하고 이를 점진적 은퇴의 한 형태로 본다. 그러나 직장의 변동을 수반해야 하는 것은 아니다.

“Flexible retirement(유연 은퇴)”는 근로자가 특정 연령부터 시작하여<sup>72)</sup> 자신의 은퇴시기를 자유롭게 결정할 수 있으나 해당 연령이후 근로활동을 중단해야 한다는 점에서 앞 선 용어와 대비하여 사용되기도 한다. 따라서 본 연구에서는 “점진적 은퇴”의 개념을 정년연령에 도달하는 근로자가 근로시간이나 시간당 임금이 축소하면서 근로의 강도를 줄여가는 과정을 거쳐 정년연령에 도달하면 근로활동을 중단하는 의미로 사용한다. 아울러 “Flexible retirement(유연 은퇴)”의 개념도 포함한다.<sup>73)</sup> 또한 좀 더 한정된 의미로 근로시간 또는 시간당 임금 축소에 따른 소득 감소분을 보충하는 제도도 포괄한다.<sup>74)</sup>

70) EU 연합이나 OECD의 정의는 근로자가 은퇴를 결정한 시기(단계적 은퇴를 시작하는 시기)부터 근로시간을 단축하되 근로활동을 지속할 있으며, 동시에 부분연금을 받고 공적연금과 퇴직연금에 완전은퇴 시까지 보험료를 납부하는 과정 또는 상황으로 정의하고 있다. 그러나 부분연금을 받을 수 없는 경우도 발생한다.

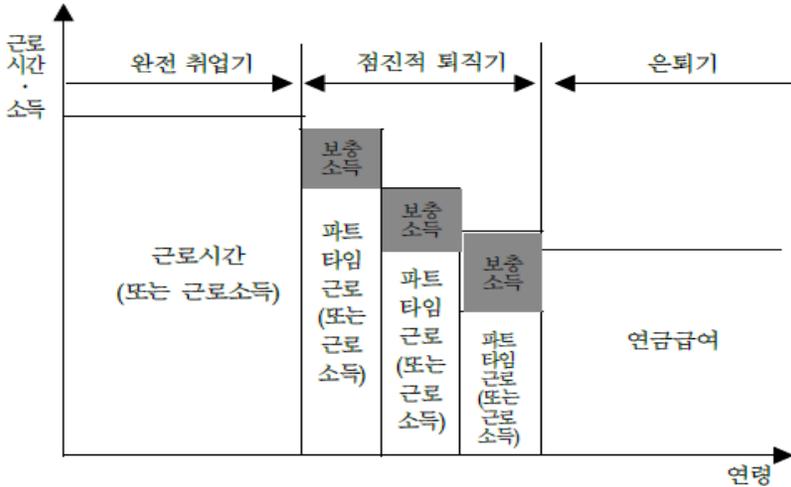
71) 그러나 학자들 간에 통일된 개념은 아니다. 일부 학자들은 “Partial retirement”의 의미를 “Phased retirement”의미로 사용한다(Gustman, 1985; Honig, 1985). 아울러 미국 노동부도 “Phased retirement”에 대해 명확한 정의를 내리지 못하고 있다.

72) 스웨덴은 61세에서부터 은퇴할 수 있으며, 정년연령에 제한이 없다. 핀란드는 63세에서 68세 사이에서 은퇴시기를 자유로이 결정할 수 있다.

73) 본 연구에서 “유연은퇴” 개념을 “점진적 은퇴”제도의 개념에 포함한 이유는 독일의 경우, 단계적 은퇴 형태로 점진적 은퇴제도가 운영되는데, 실질적으로 점진적 은퇴 전체기간 중 처음 2년 정도만 정규시간 근로활동을 하는 대신 나머지 기간에는 전혀 일을 하지 않으나 임금을 받는 것처럼 운영되기 때문에 스웨덴 제도와의 유사성을 가지고 있기 때문이다.

결국 점진적 은퇴제도는 고용연장을 위해 요구되는 일정한 소득의 감소 문제에 대해서 별도의 보전소득을 제공하는 소득보전 기능(income supplement function)을 포함하는 제도로 이해할 수 있다. 그래야 비로소 노동 및 노후소득보장정책 측면에서 의미가 있기 때문이다(〈그림 IV-25〉 참조).

〈그림 IV-25〉 점진적 은퇴제도의 기본 개념도



자료: 방하남 외 (2008)

국내에서도 점진적 은퇴제도에 대한 연구는 이미 여러 차례 이루어 졌다(이정우, 2011). 그러나 기존의 연구들이 진행된 시점에서 우리나라에 이를 도입하기 위해서는 시기적으로 다소 이른 감이 없지 않았다. 왜냐하면 정년 60세 의무화가 국회에서 통과된 2013년 이전에는 일부 유럽 국가들과 같이 실질적인 은퇴시기와 정년연령이 사회 통념적으로나 제도적

74) 미국을 비롯한 일부 유럽 국가들에서는 기업이 반드시 점진적 은퇴 기간 중에 소득보충제도(e.g., 부분연금)를 제공할 필요는 없다.

으로 유사하거나 일치되지도 않았고, 퇴직연금제도가 도입된 지 불과 10년에 지나지 않았다. 무엇보다도 노동시장에서 점진적 은퇴제도를 도입할 제도적 기반이 취약했기 때문이다. 근로자 개개인이 근로에서 은퇴로의 이행이 자신의 선택에 따라 유연하게 이루어질 수 있도록 지원해 줄 수 있는 정책적 프로그램(재교육, 중고령자 취업알선 시스템 등)이 제대로 정비되지 않은 상태에서 점진적 은퇴제도를 받아들이기 어려웠을 것이다.

## 나. 점진적 은퇴제도 도입 사례

### 1) “Flexible retirement(유연 은퇴)” 제도 사례와 경험

#### 가) 스웨덴의 도입 사례

스웨덴은 점진적 은퇴제도를 이미 1960년대 초반부터 부분적으로 도입하였다.<sup>75)</sup> 1976년부터 2000년까지는 일종의 특별부분연금제도가 60세부터 64세<sup>76)</sup> 근로자를 대상으로 실시되었다. 이 제도는 65세 은퇴 시 받는 연금액에는 영향을 주지 않았기 때문에 일종의 특별부분연금제도로 인식되었다. 그러나 이러한 제도는 2001년부터 2002년까지는 해당 제도를 운영하는 곳이 없었으나, 2003년부터는 60~64세 중앙정부 공무원을 대상으로 특별부분연금제도를 도입하였고, 2007년에는 지방정부 공무원으로 확대되었다.

Lachowska et. al.(2009)은 스톡홀름대학(Stockholm University)의 점진적 은퇴제도에 대한 사례조사(case study)를 통해 점진적 은퇴제도의 핵심인 부분연금(partial pension) 선택요인에 대해 연구하였다. 물론 그들의 결과를 스웨덴 전체 근로자들의 점진적 은퇴제도에 대한 선택(즉 부분연금을 받는)행위로 일반화시킬 수는 없지만, 점진적 은퇴제도에서

75) 스웨덴은 직역연금(Occupational pension)에만 부분연금제도가 적용된다.

76) 1995년에는 61세부터 64세로 변경되었다.

부분연금의 특성과 은퇴행위를 이해하는데 도움을 줄 수 있고, 이것이 우리나라에 적합한 제도인지에 대한 일련의 정보를 제공해 줄 수 있다.

2003년부터 스톡홀름 대학은 점진적 은퇴를 허용하였는데, 점진적 은퇴제도에 적용받기 위해서는 크게 여섯 가지의 기본원칙을 제시하였다.

첫째, 점진적 은퇴 적용대상자는 61~65세 교직원이며, (2) 근로자는 적어도 120개월의 퇴직연금 가입기간을 충족시켜야 한다, (3) 점진적 은퇴 적용 시 급여액 수준은 적용 전 수준의 50%만 지급한다, (4) 점진적 은퇴 시 부분연금액은 임금 삭감액의 60%를 제공하고 임금변화에 비례적으로 변한다, (5) 사용자는 부분연금 지급여부에 대한 선택권이 있다, (6) 부분연금을 지급하기 위한 재원은 사용자가 부담한다.

아래 <표 V-6>은 스톡홀름 대학 직원들의 2003년부터 2007년까지 점진적 은퇴제도 신규 적용자 추이를 나타낸다. 분석기간 초기에는 임금 삭감을 적게 하거나 아예 절반으로 줄이는 점진적 은퇴자들이 비슷한 수준이었으나 분석기간 후반으로 갈수록 임금삭감이 적은 점진적 은퇴제도를 선택하는 경향을 보인다. 점진적 은퇴기간 중 부분연금액은 급여 삭감분의 60%를 지원하는 것으로 되어 있다.

Lachowska et. al.(2009)의 사례연구에서는 여성은 대상자 중 20%정도가 남성은 50%가 점진적 은퇴제도를 선택한 것으로 나타났다. 스톡홀름 대학의 사례에서는 부분연금을 받는 비율이 근로자 자신의 선택에 의한 것인지 아니면 사용자의 재정상황 때문인지는 알 수가 없으나 부분연금에 대한 재원을 사용자가 부담하고 사용자가 근로자의 부분연금 신청에 대한 승인 여부를 결정하기 때문에 사용자의 재정 상태는 부분연금 지급 여부에 중요한 요소가 될 수 있다.

한편, Lachowska et. al.(2009)는 실질적인 분석대상(1,154명) 중 점진적 은퇴를 선택한 대상자의 근무시간 감소 외에 업무성격이나 직위의 변화는 거의 없는 것으로 나타났다. 약 28%만이 부분연금을 받는 것으로

나타났다. 여성이 남성보다 점진적 은퇴를 선택하는 경향을 보였고, 교수나 연구직이 일반직보다 점진적 은퇴제도를 선택하는 경향을 보였다. 그리고 근속기간이 길수록 점진적 은퇴제도를 선택하는 것으로 나타났으며, 점진적 은퇴를 선택한 대부분 근로자는 근로시간을 50% 감축하였다. 점진적 은퇴의 선택은 가능한 최초시점부터 이루어지는 것으로 나타났다.

스웨덴에서는 점진적 은퇴제도에 따른 부분연금제도가 가장 활발하게 적용되는 국가라고 할 수 있는데, 스웨덴은 61세부터 개인이 자유롭게 은퇴시기를 결정할 수 있고, 점진적 은퇴 기간 중에는 부분연금을 받을 수 있다. 개인의 은퇴결정에서 사업장마다 제공되는 점진적 은퇴제도의 형태가 중요한 요소로 작용할 수 있다.

또한 스웨덴에서는 둘 이상 사업장에 근무하는 것이 가능하다. 예를 들어, 점진적 은퇴를 한 사업장에서 하루 4시간을 근무한다면 나머지 4시간은 다른 사업장에서 근무하는 것이다. 단, 일부 직종은 점진적 은퇴 기간에 다른 일을 할 수 없도록 하는 경우도 있다. 정부 산하 공공기관의 경우, 점진적 은퇴 시간 중에 다른 일자리에서 근로활동 하는 것을 금지하고 있다.

〈표 IV-10〉 점진적 은퇴를 선택한 신규 신청자 추이

(단위: 명)

임금조정 범위	연도					총계
	2003	2004	2005	2006	2007	
20% 미만	719	680	895	1,000	1,212	4,506
21~49%	352	259	279	288	267	1,445
50%	956	798	662	570	559	3,545
총계	2,027	1,737	1,836	1,858	2,038	9,496

자료: Lachowska et.al.(2009)

스웨덴 공공기관의 점진적 은퇴제도 도입 사례를 살펴보았는데, 위의 사례는 우리나라 임금피크제 같은 “Phased retirement(단계적 은퇴)” 제도의 성격을 가진 제도는 아니다. 만약, 임금피크제 적용되기 이전이나 기간 중에 퇴직할 경우 근로자가 단체협약이나 사업주와 근로자 간 근로계약에 의하여 퇴직에 대한 보상(명예퇴직 수당 또는 부분연금, 또는 모두)을 받을 수 있다면, 근로자가 퇴직을 결정하는 메커니즘이 스웨덴의 “Flexible retirement(유연은퇴)” 제도와 유사한 형태라도 할 수 있다. 그러나 스웨덴은 61세 이후 점진적 은퇴제도를 이용하지 않는 한 은퇴를 결정하기 전까지 우리나라 임금피크제와 같이 급여가 삭감되는 것이 아니기 때문에 근본적인 차이가 있다. 그러므로 스웨덴처럼 “Flexible retirement(유연은퇴)” 제도를 도입하는 데는 은퇴에 대한 근로자들의 인식변화, 고용계약 체계의 변화, 그리고 퇴직연금제도의 변화가 요구된다. “Flexible retirement(유연은퇴)” 제도가 우리나라 상황에 적합한 제도인지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

#### 나) 핀란드의 경험

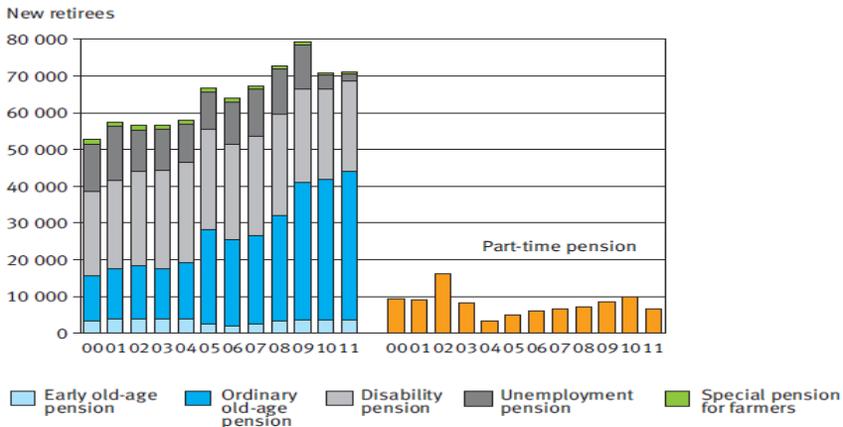
핀란드는 2005년 연금개혁을 통해 스웨덴과 동일한 “Flexible retirement(유연은퇴)” 제도를 도입하였다. 개혁이전에는 정년연령이 65세였다. 개혁 이후, 근로자는 63세부터 68세 사이에 은퇴시기를 자유롭게 선택할 수 있게 되었다. 만약 63세 이후에도 근로활동을 지속할 경우, 연봉의 4.5%만큼을 퇴직연금계좌에 적립해 주도록 하였고, 부분연금을 수령하면서 근로활동을 할 경우에도 해당금액을 새로운 연금계좌에 적립해 주도록 하였다.

핀란드와 스웨덴 제도의 차이점은 스웨덴은 61세 이후 은퇴시기를 자유롭게 결정할 수 있지만<sup>77)</sup> 핀란드는 근로자로 하여금 63세부터 68세 사이에 은퇴시기를 결정하도록 한 것이다.<sup>78)</sup>

한편, Tuominen(2013)은 2012년 Statistics Finland의 조사자료를<sup>79)</sup> 토대로 “Flexible retirement(유연은퇴)”에 대한 사용자와 근로자의 인식과 평가에 대해 분석하였다. 2000년부터 2011년까지 은퇴연령의 추이를 보면, 은퇴연령이 증가하였고 연금제도가 은퇴의 주된 경로로 자리 잡은 것으로 파악되었다. 예를 들어 <그림 IV-26>에서 보면, 2000년에는 신규은퇴자 중 노령연금 수급자 비중이 1/3에서 2011년에는 그 비중이 2/3로 증가한 것으로 나타났다.

<그림 IV-26> 연금종별 신규 수급자 분포(2000-2011년)

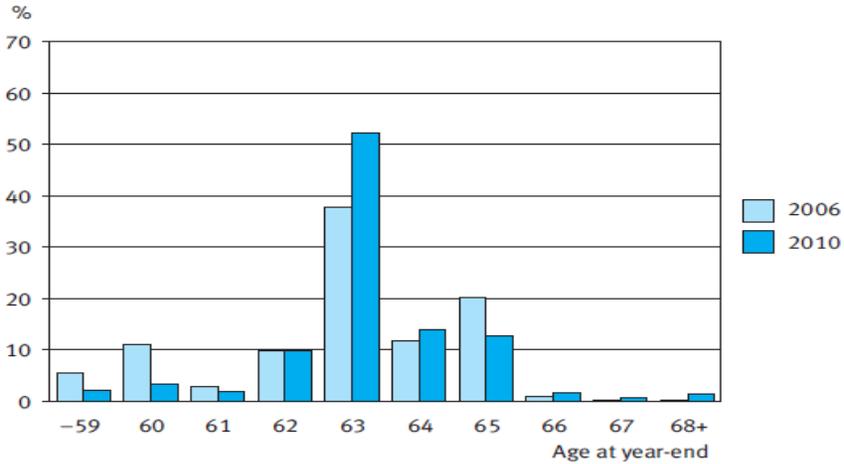
*New retirees in 2000-2011, by pension type.*



자료: Tuominen(2013)

- 77) 법적으로 제한을 두지 않지만 본문의 스웨덴 사례처럼 유연은퇴제도를 적용하는 개별 기업은 은퇴시기를 결정할 수 있는 기간을 정하는 것이 일반적이다.
- 78) Tuominen(2013)은 이외에 노르웨이, 이태리, 그리고 프랑스가 유사한 제도라고 주장한다. 그러나 프랑스는 62세부터 은퇴를 하고 연금을 받을 수 있으나 은퇴시기를 선택할 수 있는 기간이 3년에 불과하고 이는 조기은퇴의 성격을 가지고 있어서 유연은퇴(flexible retirement)의 의미가 다소 희석되었다고 할 수 있다.
- 79) 핀란드 통계청(Statistics Finland)는 2004년과 2010년 두 차례에 걸쳐 1인 이상 사업체의 고용담당자에게 “Job vacancies and recruitment in the workplace”라는 주제로 인터뷰를 실시하였다. 해당 사업체의 사용주와 근로자를 선정하여 The Finnish Centre for Pension가 2004년과 2011년에 “Flexible retirement(유연은퇴)”제도와 관련된 메일 조사를 실시하였다.

〈그림 IV-27〉 연령별 신규 노령연금수급자 분포(조기노령포함, 2006-2010년)



자료: Tuominen(2013)

2006년과 2010년의 실질적인 은퇴연령의 비중을 보면 두 년도에서도 63세 은퇴자 비중이 가장 높고, 이는 2010년에 더욱 높아진 것으로 나타난다(〈그림 IV-26〉 참조). 즉 은퇴자 연령이 63세 집중되는 현상이 관찰되었다.

Tuominen(2013)의 연구도 스웨덴의 연구와 유사하게 근로자가 근로를 지속할 것인가 아니면 은퇴를 할 것인가의 결정에 미치는 요인(개인의 특성, 직장 환경과 근로조건 등)을 분석하고자 하였다. 조사자료 분석에 의하면, 핀란드에서는 근로자의 10%는 자신이 근로활동을 지속하고 싶은 데도 불구하고 사업체의 고용구조나 재정상황에 따라 강제적으로 은퇴하는 것으로 조사되었는데, 대상자 중 59%는 63세에, 27%는 63세 이후에 14%는 63세 이전에 은퇴하는 것으로 나타났다.

한 가지 흥미로운 분석은 아래 〈표 IV-11〉에서 보면 사용자가 근로자의 근로활동을 지속하는 것을 허용하였다고 하더라도 근로자가 자발적으로 은퇴하는 비율이 매우 높다는 점이다. 즉 핀란드의 근로자들은 일단 63

세에 진입하면 근로활동이 지속할 수 있음에도 불구하고 대다수 근로자들은 은퇴를 고려한다는 점을 간접적으로 보여준다. 그러나 실질적으로 <표 IV-12>의 사용자 입장에서 65세에서 68세 사이 근로자가 은퇴 또는 근로활동 지속에 대한 견해는 다소 차이가 발생하는 것을 알 수 있다. 만약 63세 이후에도 근로활동이 가능한 직장에서 근로자가 65세까지 근로활동을 지속하고자 했다면 2004년과 2011년 절반 이상이 가능하였다. 그러나 68세까지 근로활동을 지속하고자 하였다면 2004년과 2011년 사용자의 대부분(70% 이상)은 동의하지 않았다는 점이다. 즉 핀란드에서는 비록 제도상으로 63세에서 68세 사이 근로자가 은퇴결정을 할 수 있더라도 실질적으로는 제도가 허용하는 연령대의 중간 연령(65세)에서 은퇴하는 경우가 경험적으로 나타날 가능성이 높았다는 점이다. 그럼에도 불구하고 시간이 흐를수록 68세에 은퇴할 가능성이 5%p 늘어났다는 점도 간과할 수 없다. 이는 핀란드의 은퇴에 대한 인식, 인구구조, 고용환경, 사업체의 재정상황, 그리고 거시경제 상황에 따라 근로자와 사용자의 은퇴와 계속고용에 대한 견해를 반영한다고 할 수 있는데, 제도가 일단 도입되면 사용자와 근로자는 제도에 적응하는 과정을 통해 제도를 이해하고 활용할 수 있다는 점을 보여 준다. 또한 2008~2009년 세계금융위기를 거친 후의 핀란드의 경제상황을 고려할 때 68세까지 근로활동을 지속할 수 있는 비율이 높아진 점은 인구구조의 변화와 점진적 은퇴제도가 노동시장의 고용환경에 주는 영향이 클 수 있다는 점을 짐작할 수 있다.

<표 IV-11> 63세 이후 근로활동 지속 가능성에 대한 은퇴 근로자의 견해 (2011년)

(단위: %)

사용자가 근로활동 지속을 받아들였는가?	근로자는 근로활동을 지속하고 싶었는가?	
	그렇다	그렇지 않다
그렇다	8	71
아니다	11	10

자료: Tuominen(2013)

## 164 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈표 IV-12〉 65세에서 68세까지 근로활동 지속에 대한 사용주의 견해  
(2004년과 2011년 비교)

(단위: %)

사용자	동의	동의하지 않음	모르겠음	계
직장에서 대부분의 근로자는 65세까지 근로활동 지속 가능				
2004	50	48	2	100
2011	58	40	2	100
직장에서 대부분의 근로자는 68세까지 근로활동 지속 가능				
2004	21	77	2	100
2011	26	72	2	100

자료: Tuominen(2013)

그럼에도 불구하고, Tuominen(2013)의 결론은 점진적 은퇴제도(도입 이후 실질적인 은퇴연령 상승은 서서히 진행되었다고 보았다. 이는 우선 근로자들이 “Flexible retirement(유연은퇴)” 제도가 도입되었다고 하더라도 사용자들의 계속고용에 대한 의지와 지원이 2004년과 2011년 사이 변화가 크지 않았다는 점과 무엇보다도 근로자들이 근로활동을 지속하려는 동기내지는 의지에 큰 변화가 없다는 점이다.

이러한 핀란드의 경험이 우리나라에 정년제에 주는 시사점은 점진적 은퇴제도 도입의 필요성이 있다하더라도 우리나라 고용구조와 임금체계, 그리고 경제상황에 맞는 점진적 은퇴제도를 설계해야 한다는 점이다.

이런 관점에서 “Flexible retirement(유연은퇴)” 제도가 우리나라에 적합한 제도인지에 대해서는 회의적일 수 있다. 왜냐하면 본 제도가 안정적으로 정착되기 위해서는 무엇보다도 노사관계가 경직적이지 않고, 퇴직연금제도가 활성화되어야 하는데, 아직까진 우리나라 노동시장이 다소 경직적이고 퇴직연금제도가 온전하게 정착되지 못하였기 때문이다.

## 2) “Phased retirement(단계적 은퇴)” 제도 사례와 경험

### 가) 미국의 사례

미국에서는 점진적 은퇴제도 중 “Phased retirement(단계적 은퇴)” 제도가 주를 이루는데, 보통 50세 이상 근로자에게 적용되며, 5년 이상의 근로연장을 제공하되 연 1,000~1,600시간 사이의 근로를 조건으로 한다. 이 때 임금수준은 감소하게 된다. 일부 사업체는 55세 이상 15년 이상 근속자에게 적용하기도 한다.

근로행태는 적용기간에는 대부분 근로시간을 감축하게 되는데, 적용기간 초기에 삭감된 임금으로 정규시간(full-time) 근로를 하되 나머지 기간은 근로활동을 하지 않고 고용계약을 유지하는 형태도 있다. 보상체계는 삭감된 임금외에 함께 퇴직연금의 부분연금을 제공하기도 하고 그렇지 않는 경우도 있다.

좀 더 구체적인 사례로써, 미국의 연방공무원에 대한 “Phased retirement(단계적 은퇴)” 제도에 대한 기본적인 지침<sup>80)</sup>을 보면, 단계적 은퇴를 선택은 근로자의 자유의사에 의하지만 사용자와 논의를 거치도록 하였으며, 적어도 최근 3년간은 정규 직원이었어야 한다. 단, 정년이 설정된 특정직군 경찰공무원, 소방공무원, 방사선 폐기물 취급자, 항공관제사, 그리고 일부 세관직원 등은 해당 제도에 적용받지 않는다.

한편, 단계적 은퇴를 선택한 근로자는 종전 정규시간의 50%만 근무하고, 연금의 50%를 받을 수 있도록 하였다(단, 유족연금은 해당되지 않음). 즉 단계적 은퇴기간 중에 social security tax 납부와 연금수령이 가능하고 완전은퇴 이후에는 점진적 은퇴 기간 중의 social security tax 납부액과 가입기간을 고려하여 연금액을 재산정하여 지급한다. 적어도 단

80) 2014년 8월, Office of Personnel Management(OPM)이 지침을 만들고 배포하였다. 2012년 6월29일 미국 의회는 연방공무원에게도 점진적 은퇴가 가능하도록 한 법안 (“Federal Employee Phased Retirement Act”)을 통과시켰다.

축된 근로시간의 20%는 동료들에게 기술전수 및 교육에 할애하도록 규정하고 있다.<sup>81)</sup> 이 때 단시간(part-time) 근로자의 대우를 받지만 연방건강보험제도의 보험료는 연방정부가 지원하도록 하였다. 또한 연방정부기관의 허가에 본인이 원할 경우 정규직원으로 복귀할 수 있다.

그렇다면 미국의 점진적 은퇴제도에 대한 평가는 어떠했을까? 이에 대해 미국 노동부(US Department of Labor)는 2008년 근로자 복지 및 연금제도에 대한 자문위원회(Advisory Council on Employee Welfare and Pension Benefit Plans)의 점진적 은퇴제도에 대한 조사 보고서를 발표하였다.

자문위원회는 아래와 같은 사항을 중심으로 점진적 은퇴제도의 효과와 실효성에 대해 조사하였다; (1) 현재 미국 근로자들이 가장 많이 이용하고 있는 제도는 무엇이며, 그 제도의 장단점은 무엇인가? (2) 사용자들이 주로 근로자들에게 제시하는 제도의 형태와 그 장단점은 무엇인가? (3) 근로자들이 과연 노령연금 수급연령 이상까지 근로활동을 하고 싶은 것인가? 어떤 업종의 근로자들이 본 제도를 필요로 하는가? 반대로 많은 사용자들이 계속 이들을 고용하고자 하는 의사가 있는가? 또한 어떠한 업종의 사용자들이 이들을 계속 고용하고 싶어 하는가? (4) 점진적 은퇴제도를 확대하는데 제약이 되는 정부의 정책은 없는가? 이러한 제약요소를 제거하기 위해서 선결되어야 할 과제는 무엇인가? (5) 제도 정착을 위해 도움을 줄 수 있는 특정기관이나 이를 달성하기 위해 필요한 조치들은 무엇인가?

당시 위원회는 전문가 그룹과 근로자 및 사용자 그룹의 대표자 및 관련자들의 다양한 의견을 청취하였으며, 아래와 같은 권고안을 제시하였다; (1) 점진적 은퇴제도와 관련된 법률은 제도를 활성화하는 방향으로 개선되어야 한다고 전제하고, 점진적 은퇴기간 중에는 401(k)를 포함한

81) 미 우체국 직원(US Postal Service)은 제외된다.

세계적격연금(tax-qualified pension plan)의 중도인출(in-service distributions or in-service withdrawals)이 가능하도록 제도 정비가 이루어져야 한다고 권고하였다.<sup>82)</sup> (2) 사용자와 근로자 간에 합의된 점진적 은퇴제도는 모두에게 합당하게 설계되도록 관련 부처 간의 협조체계 구축이 필요하다고 보았다, (3) 제도에 대한 정보가 근로자에게 보다 원활하고 명확하게 제공되도록 해야 하고, 제도에 대한 이해를 돕기 위한 교육프로그램을 확대해야 한다고 권고하였다. 이를 위해 관련 기관과 행정부처가 중추적인 역할을 수행할 것을 주문하였다.

해당 권고안은 당시 미국의 고용체계, 경제상황, 그리고 법률적인 장애요인 등이 반영되었기 때문에 만약 우리나라가 점진적 은퇴제도를 도입할 때 반드시 반영되어야 사항은 아니다. 그러나 권고안의 성격을 볼 때, 정부 역할의 중요성, 사용자의 점진적 은퇴제도 도입의 유인 제공, 그리고 근로자의 권리 보호의 중요성을 강조한다는 점에서 해당 권고안의 의미를 찾을 수 있다.

#### 나) 독일의 경험

독일의 점진적 은퇴(Altersteilzeit)제도는 1996년 도입되었는데, 당시에는 급작스러운 경력단절에 의한 은퇴가 개인 및 그 가족에 미치는 영향을 고려하여 은퇴가 순조롭게 이루어지도록 하는데 그 목적이 있었다.<sup>83)</sup>

독일형 점진적 은퇴제도의 일반적인 형태는 근로자는 자신과 사용자 간

82) 현재는 59.5세 이후에 중도 인출할 경우, 소득세가 부과되나 중도인출에 따른 10%의 추가세금을 내지 않는다. 또한 중도인출 금액을 6개월 이내에 개인형 IRA로 전환할 경우, 소득세 부가가 이연된다. 이는 개인으로 하여금 DC형 퇴직연금제도의 투자방안을 다변화할 수 있도록 한 조치이다. 즉 퇴직연금제도의 급여요건을 완화하여 사용자로 하여금 점진적 은퇴제도 도입을 유인하려는 정책의 일환으로 인식되고 있다.

83) 2010년부터 실질적으로 이 제도를 운영하는 사업체가 줄어들고 있다. 2010년 이전에는 점진적 은퇴기간 중 실업자나 청년을 고용할 경우 고용비용의 일부를 정부가 부담하였다. 그러나 2010년부터 정부 지원금이 중단된 것이 한 원인이었다.

의 개별적 근로계약 또는 단체협약을 통해 특정연령에 도달하면 점진적 은퇴제도를 선택할 수 있다. 그러나 점진적 은퇴제도에 대한 근로자의 법적권한은 없으며 마찬가지로 사용자도 근로자에게 점진적 은퇴제도를 강요할 수 없다. 다시 말하면, 개인이든 단체협약이든 사용자와의 협의를 통해 점진적 은퇴제도를 운영하게 된다.

일반적으로 점진적 은퇴기간 동안 평균적으로 급여가 종전의 50%수준이 되도록 임금을 삭감하게 된다. 또한 점진적 은퇴기간은 노령연금 수급연령까지 적용되고, 가장 빠르게 점진적 은퇴를 할 수 있는 연령은 60세부터이다.

1997년부터 2007년 사이, 연금액의 감액 없이 부분연금을 받을 수 있는 연령은 점진적으로 65세까지 연장되었는데, 60세부터 연금을 조기에 받을 경우, 65세까지 18%의 급여가 감액되었다. 그렇지만 2007년부터 2014년까지 급여감액 또는 급여감액에 상관없이 연금을 조기에 받을 수 있는 연령이 60세에서 63세로 상향조정되었다. 따라서 가장 빠르게 점진적 은퇴를 할 수 있는 연령은 63세이다.

만약, 출생연도가 1952년 이후 출생자는 점진적 은퇴제도 적용에 따른 연금의 조기수급을 받을 수 없다. 그리고 그들에게는 노령연금 수급연령이 2012년부터 2029년까지 65세에서 67세로 상향조정되게 된다. 다만, 가입기간이 35년 이상일 경우, 63세에 급여감액 없이 수급이 가능하다. 그러나 이러한 조항이 점진적 은퇴자에게는 반드시 적용되는 것은 아니다. 만약, 단체협약을 통해 점진적 은퇴제도 기간 중 평균임금이 종전 임금의 50%에 이르면 기간 연장도 가능하다.

실질적으로 제도가 도입취지에 맞게 정착되었는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 왜냐하면 본 제도를 근로자에게 제공하는 사용자는 많지 않는 것으로 나타났기 때문이다. 그리고 사용자가 점진적 은퇴제도를 근로자에게 제공하는 것은 “Block” model이 거의 90%에 이른 것으로 나타

나고 있다. “Block” model은 근로자가 실질적으로 점진적 은퇴기간의 절반은 정규시간으로 근무하되 나머지 절반은 근무를 하지 않는 형태의 점진적 은퇴제도이다. 그러나 서류상으로는 계속해서 65세까지 근무하는 것으로 되어 있으며, 그 기간 중에는 통계상으로 사회보험료를 납부하는 근로자로 인식된다. 따라서 사실상 조기은퇴자와 큰 차이가 없다. 또한 이 모델은 사용자로 하여금 점진적 은퇴기간 중에 급여지급을 위한 사적 적립을 필요로 한다. 왜냐하면 점진적 은퇴기간 중에 받는 임금은 후불적 성격을 가지로 있기 때문이다. 그러기 때문에 대부분 점진적 은퇴제도는 개인별 협약보다는 단체협약을 통해 이루어진다.

1996년 당시 점진적 은퇴제도 도입의 기본취지는 고령자 고용을 촉진하고 청년층과 실업상태에 있는 근로자들의 고용을 높이기 위한 것이었다. 이를 통해 신규고용을 창출하고, 실업보험이나 공적연금의 조기노령연금 지급에 따른 재정 부담을 완화하고자 하였다. 2006~2007년만 해도 약 50만명이 점진적 은퇴제도를 이용하였다. 반면 2008~2009년까지 신규고용에 따른 정부지원 대상은 약 10만 건에 불과하였다. 즉 예상보다 신규고용효과가 생각보다 크지 않았던 것이다. 이는 제도 자체의 문제이기 보다는 제도의 운영형태(e.g., Block model)에서 오는 요인이라고 할 수 있다. 대부분의 독일 기업들은 “Block model” 형태의 점진적 은퇴제도를 운용하고 있었고, 이는 조기은퇴를 조장하는 제도라는 또 다른 형태의 정년제도라는 인식이 팽배하였다.

독일의 점진적 은퇴제도는 55세 이상 근로자를 주로 적용대상으로 하였고, 부분연금은 사용자와 사적연금기관의 책임 하에 지급된다. 제도에 대한 전반적인 관리감독을 연방고용청(Federal Employment Agency)이 담당하고 있다.

독일의 점진적 은퇴제도의 정책적 효과에 대해서는 고령자 고용을 늘리는 데는 어느 정도 효과적이었다고 하지만, 실질적인 효과는 적용대상인

55세 이상 근로자의 약 20%(2007년 기준)정도가 제도에 적용받은 것으로 나타났고, 청년층 고용이나 실업자의 추가고용에는 큰 효과를 보지 못했던 것으로 평가받고 있다. 독일의 경험에 비추어 제도에 적용받는 근로자가 일정한 수준에 도달하면 추가적으로 확대하기 어려우며, 적용 연령에 매우 민감하여 전반적인 노동시장의 상황과 정년, 실제퇴직연령을 고려하여 결정할 필요가 있었다. 또한 점진적 은퇴기간 중에 회사가 보험료를 부담하지만, 연금수급에 대한 보험수리적 공평성(Actuarial fairness)을 담보하기 어려울 경우, 제도 확대에 한계가 있다고 지적하였다(Knuth, 2013).

## 5. 소결

본 절에서는 노동시장에서의 “정년연령(Statutory or mandatory retirement age)”과 “실질은퇴연령(retirement age which is actually exited from labor market),” 그리고 연금제도에서의 “노령연금 수급연령(Normal retirement age)”과 “연금수급가능연령(Pensionable age)”에 대한 개념 정리에서부터 조사대상국(독일, 프랑스, 일본, 그리고 미국)의 정년제 및 그와 관련하여 노동시장(고용)정책과 공적연금제도 변화과정에 대해 논의하였다. 이를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 조사대상국 중 정년제를 유지하는 국가, 즉 정년연령을 규정하고 있는 국가는 독일, 프랑스, 일본이며, 미국은 정년제를 폐지하였다. 정년제를 유지하고 있는 국가 중 독일과 프랑스는 정년연령, 실질은퇴연령, 그리고 노령연금 수급연령 간의 연계성이 밀접한 국가이며, 일본은 연계성이 강화되고 있는 국가에 속한다. 반면 미국은 세 연령 간의 연계성이 약한 국가이다.

둘째, 인구고령화에 따른 공적연금제도의 지속가능성에 관심을 가진

시점은 각 국가가 처한 인구고령화 속도, 연금재정 상태, 사회 및 경제적 여건, 정치상황 등에 따라 차이가 존재하였다. 특히 노령연금 수급연령의 변화와 관련하여서는 독일은 1992년과 2007년, 프랑스는 2003년, 2010년, 일본은 1994년, 2004년에 중요한 제도 변화가 있었다. 그러나 미국은 다른 국가들에 비해 상황이 달랐다. 노령연금 수급연령을 올린 것은 인구 고령화뿐만 아니라 경제상황에 의해 이미 1980년대 초 OASDI 재정에 심각한 위기가 발생하였기 때문이다.

셋째, 1990년대 이전에는 인구고령화 문제 보다는 각 국가의 내부적인 사회 및 경제적 사정에 의해 정년연령 또는 노령연금 수급연령이 변화 하였다. 예를 들어, 프랑스는 1983년 청년실업 문제를 해소하기 위해 정년연령을 65세에서 60세로 내렸다. 미국은 1983년 경제적 상황 때문에 OASDI 재정에 심각한 위기가 발생하면서 노령연금 수급연령을 조정하였다.

넷째, 정년연령과 노령연금 수급연령의 변화를 일으키는 요인은 노동 시장 주도적인지 아니면 연금정책 주도적인지는 분명하지 않다. 미국과 일본은 연금정책에서 이유가 어떻든 간에 노령연금 수급연령의 변화에 이어 노동시장에서의 정년연령이 조정된 경우이다. 일본은 1994년 공적연금개혁 이후 1999년에 정년연령이 조정되었고, 미국은 1983년 사회보장제도 개혁 이후 1986년 정년제가 폐지되었다. 반면, 독일이나 프랑스는 노동시장에서의 변화에 이은 연금제도 변화의 흐름에 가깝거나 동시에 이루어진다고 볼 수 있다. 독일의 경우, 정년연령과 노령연금 수급연령이 거의 동일하게 인식되기 때문이다. 1973~2006년까지 독일에서의 정년연령과 노령연금 수급연령의 변화가 한 예라고 할 수 있다.



## V. 우리나라 국민연금제도와 고용정책에 주는 시사점

### 1. 정년제와 국민연금<sup>84)</sup>

조사대상국의 정년연령 또는 노령연금 수급연령의 변화를 보면, 해당 연령과 관련된 사회적 논의와 법 개정 등을 통해 인구고령화나 각국이 처한 사회 및 경제적 여건 변화에 대비해 온 것을 알 수 있다. 물론 관련 정책의 유효성에 대한 논란도 있다. 예를 들어, 프랑스처럼 정년과 관련된 정책이 본래의 목적에 부합하게 청년실업을 완화하거나 조기은퇴 현상에 영향을 주지 못한 경우도 있다.

그럼에도 불구하고 인구고령화에 따른 중고령층의 경제활동참여율을 높이기 위해 정년연령이나 노령연금 수급연령을 변화시켜 왔으며, 이것이 노동시장과 연금제도에 영향을 미쳐왔다.

본 장에서는 노동시장에 대한 정책적 변화를 전제로 연금제도 개선의 필요성과 앞 선 장에서 논의된 내용이 국민연금에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

정년연령의 변화를 통해 조사대상국이 얻고자 한 정책적 목표는 시대적으로 국가마다 상이한 측면이 있다. 특히 2000년대 들어서면서 “인구고령화”라는 사회적 이슈가 미국을 제외한 조사대상국의 연금제도 개선이나 고용제도가 변화를 유발시키는 공통된 요인으로 작용하기 이전에는 조사대상국 마다 정년연령의 변화요인은 조금씩 달랐다. 우리나라도 “인구고령화”라는 인구학적 변수가 국민연금제도나 고용제도 변화의 원인이 되고 있다는 점은 다른 조사대상국과 다를 바 없다.

---

84) 본 장에서는 국민연금제도의 구체적인 개선방안을 마련하기 위한 것이 아니므로 제도 개선의 필요성과 방향성에 대해서만 언급한다. 따라서 개선방안의 정책도입 가능성 측면에서 국민연금 재정에 미치는 영향 등 정량적인 분석은 하지 않았다.

그러나 연금제도와 고용제도를 분리해서 생각해 보면, 우리나라가 정년 60세 의무화 과정은 일본의 정년연령 변화과정과 유사한 패턴을 가질 가능성이 높다. 독일은 정년연령과 노령연금 수급연령이 관습적으로나 제도적으로 동일 시 되는 국가였으며, 프랑스는 정년연령과 관련하여서는 다양한 형태의 개념을 포함한 국가이다. 미국은 정년을 정하는 것 자체에 대한 차별적 요소를 중시하는 사회적 분위기를 반영하여 정년제가 폐지되었으며, 정년과 노동시장, 그리고 연금제도 간의 연계성이 다른 조사대상국에 비해 약한 국가였다.

이런 점에서 우리나라는 일본의 법정정년의 법제화 과정을 통해 나타난 문제점과 사회경제적 여건을 면밀히 분석할 필요가 있으며, 인구고령화 및 출산율의 추이 등을 고려하여 우리나라 실정에 맞는 고용 및 연금제도 개선안을 마련해야 할 것이라고 판단된다.

### 가. 국민연금 의무가입 연령의 조정 필요성

국민연금 의무가입 연령의 상향조정에 대해서 언급하는 것은 장기적인 관점에서 고려할 사항이다. 그럼에도 불구하고 본 절에서 언급하고자 하는 이유는 2015년 현재 우리나라도 이제 적어도 노령연금 수급연령(61세)과 정년연령(60세)이 거의 동일한 체계를 갖추게 되었지만, 향후 고령화 진전속도와 출산율의 변화를 고려할 때, 노동시장에서의 제도 변화가 예상되기 때문이다.

물론 출산율의 향상으로 고령화 속도가 진정된다면 의무가입 연령을 올리는 것은 정책의 우선순위가 될 수 없을 것이다. 다만, 출산율이라든가 인구고령화 등이 일정한 추세를 갖기 시작하면 그 추세를 반대 방향으로 돌리기 위해서는 장시간의 시간이 소요됨으로 2060년에 국민연금기금이 소진되는 시점 이전에 연금제도의 장기 지속성을 고려한 연금제도의 개선은 불가피할 것이다. 아울러 2017년 정년 60세 의무화가 본격 시행된 후 장년

및 청년층의 경제활동참가율, 실질은퇴연령, 임금체계 등의 변화를 고려하여 국민연금의 의무가입 연령을 조정할 시기가 올 것으로 판단된다.

공적연금 가입연령의 변화는 유럽이나 북미권 국가에서는 이미 시작되었다고 할 수 있다. 즉 노령연금 수급연령이 올라가면서 보험료를 납부하는 연령도 자연스럽게 상승한 것이다. 물론 가입연령이 자연스럽게 조정되는 것은 노동시장에서 근로자들이 해당 연령까지 근로활동이 가능하다는 것을 전제로 한다. 좀 더 엄밀히 말하면, 노령연금 수급연령 이후에도 소득활동을 지속할 경우에는 특정요건을 충족한 자를 제외하곤 급여의 감액 없이 연금을 수령하고 소득활동에 따른 연금보험료 또한 납부한다. 그리고 추가적으로 낸 보험료에 대해서는 소득활동을 완전히 중단한 시점을 기준으로 연금액을 재산정하여 지급하도록 한다.

일본을 제외한 조사대상국뿐만 아니라 영국이나 스웨덴 등은 장년층의 근로활동이 생산능력의 급격한 저하만 아니라면 본인의 의사나 단체협약 등을 통해 노령연금 수급연령 또는 그 이상까지 근로활동을 할 수 있는 만큼 보험료 부담능력이 완전히 사라지는 것은 아니다. 이는 해당 국가들이 연금제도에서 노령연금 수급연령의 조정뿐만 아니라 고용제도도 동시에 변화시켜 온 결과이기도 하다. 그러나 우리나라는 노동시장에서 위와 같은 여건이 막 조성되는 시기이므로 국민연금 가입연령의 조정은 장기적인 관점에서 고려할만 하다.

우리나라 국민연금은 일본의 연금개혁 과정과 유사한 형태의 제도 변천 과정을 겪고 있다고 해도 과언이 아니며, 현재 국민연금의 노령연금 수급연령의 단계적 조정이 이루어지고 있다. 여기에 우리나라의 인구고령화 속도와 저출산 문제는 일본보다 더 심각하기 때문에 추가적인 정년연장의 필요성이 높아질 것이다. 특히, 2013년 국민연금의 연금수급개시 연령이 61세로 증가한 상황에서 특정연도 출생자는 연금수급을 1년 정도 늦춰야 하고, 이에 따라 제도 내 장애 및 유족연금 지급 상의 불일치가 발생하고

있다. 현재는 그 불일치를 해결하기 위해 예외규정을 두고 있지만, 제도의 적합성을 강화하기 위해서는 법 개정이 필요하다.

어쩌면 노동시장의 여건 변화를 유도해야 하는 상황이 올 지도 모른다. 즉 일본이 정년연령을 60세에서 65세로 조정하게 된 것과 유사한 경로를 거치게 될 가능성이 높다. <그림 V-1>에서 보면, 2013년 우리나라 근로자의 평균연령이 40.5세에 불과하지만 평균연령은 꾸준히 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 우리나라의 인구고령화 속도를 감안할 때, 상승세는 이어질 것이고 근속연수도 같이 상승할 가능성이 높다. 다만 의무가입 연령의 조정이 정책으로 실현되기 위해서는 이미 언급했듯이 정년 60세 의무화 이후 중·고령자 고용률이나 공적연금 가입자 수의 변화 등을 면밀히 관찰해야 한다. 따라서 정책결정까지는 다소 시일이 필요하다.<sup>85)</sup> 이점이 본 개선안의 한계이다.

<그림 V-1> 우리나라 근로자의 평균연령 및 근속년수

평균 연령 및 근속년수



자료: 통계청, e-나라지표, 부문별 지표

85) 2018년 제4차 국민연금 재정계산 장기재정전망에서 이를 논의할 수 있을 것이며, 정책 시행은 2020년에 이후에 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

장래에 정년연령을 다시 60세에서 60세 이상으로 올릴 경우, 현재의 일본처럼 공적연금 의무가입연령을 그대로 유지할 것인가에 대한 논의가 이루어질 것이고 이에 대한 사회적 합의과정도 필요할 것이다. 이런 점에서 일본의 공적연금제도와 고용구조의 변화를 면밀히 추적할 필요가 있다. 이를 바탕으로 우리나라의 정년연령도 사회적 정서, 노동시장 여건, 전반적인 경제상황 등을 고려하여 우리나라 실정에 적합하도록 변화해야 할 것이다.

## 나. 국민연금 급여제도 개선의 필요성

### 1) 근로활동과 연금수급의 병행

근로활동과 연금수급의 병행은 노령연금 수급연령이 지나서도 근로활동을 지속하면서 연금수급과 보험료 납부를 낸다는 점에서 가입제도 개선에서 언급한 내용과도 연관된다. 또한 근로활동과 연금수급의 병행은 후에 언급될 “점진적 은퇴제도(A phased retirement program; progressive retirement scheme)”와도 관련성이 있다.<sup>86)</sup>

국민연금의 노령연금 급여는 네 가지로 구분된다. 노령연금 수급연령 이전에 받을 수 있는 조기연금, 노령연금 수급연령에 도달해 연금을 받을 수 있으나, 가입기간이 20년이 미만이어서 급여감액이 적용되는 연금, 그리고 가입기간이 20년 이상인 노령연금, 그리고 노령연금 수급연령 이후에도 “소득활동”을 할 경우, 이를 감안하여 급여가 감액되는 연금이 있다.

본 연구에서 언급하고자 하는 것은 “소득활동”을 하는 경우, 급여가 감액되는 연금이다(〈표 V-1〉 참조). 왜냐하면, 인구고령화 시대를 맞이 하여, EU(2002)는 “Active aging” 정책을 권고하고 있고, 점진적 은퇴

86) 본 절은 후자의 개념을 중심으로 언급하고자 한다.

제도 도입 등 고령근로 활성화 및 근로유인적 연금정책의 필요성이 강조되고 있기 때문이다(김원섭 외, 2009). 우리나라 국민연금도 근로유인적 연금정책의 일환으로 연기연금의 지급률을 6%에서 2012년 7.2%로 인상하였다. 또한 2014년에는 연기연금의 활성화와 동시에 연기에 따른 노후 소득보전 측면에서 연기한 연금의 일부를 받을 수 있는 부분연기연금제도를 도입하였다.

현재 국민연금은 노령연금 수급연령 이후의 근로활동을 제한하지 않고 있으나, 특정 소득이상(“소득이 있는 업무”)인 노령연금 수급권자의 연금급여를 삭감하는 것은 근로활동을 장려하기 보다는 연금의 재정안정성이 강조된 측면이 강하다. 즉 은퇴이후에도 경제적 여력이 있고 해당 연령까지 근로활동을 한다는 의미는 수급자의 높은 직업을 전제한 측면이 있기 때문이다. 이는 근로활동을 장려하려는 목적을 지닌 급여제도는 아니다. 그렇지만 우리나라 고령자가 근로하는 일반적인 이유는 소득수준이 낮거나 노후준비 부족 등으로 소득활동을 하지 않으면 안 되기 때문이다.

따라서 최근 일부 국가들이 노령연금 수급연령 이후 소득활동을 장려하기 위해 가능한 한 소득과 연금급여를 연계하는 방식으로 고용 및 연금제도를 개선하고 있다. 정년 60세가 의무화되고 고령근로를 장려해야 하는 우리나라로써는 국민연금 노령연금의 급여제도를 개선할 필요가 있다.

〈표 V-1〉 국민연금 노령연금 급여의 종류

구분	급여요건	급여수준
노령연금	가입기간 10년 이상 20년 미만으로 60세에 도달한 자 (65세 미만이면 소득이 없는 경우에 한함)	가입기간 10년인 경우: 기본연금액의 50%+부양가족연금액 가입기간 20년 이상인 경우: 기본연금액 100%+부양가족연금액
	노령연금 수급권자가 65세 이전에 “소득이 있는 업무” 에 종사하는 기간	<’15.7.29 이전 수급권 취득자> 가입기간 10년, 60세인 경우: 기본연금액의 50%* × 50%** * 가입기간 1년 증가시 마다 기본연금액의 5%를 증액 ** 연령 1세 증가시 마다 연령별 지급률 10%를 증액(연령별 지급률: 60세 50%, 61세 60%, 62세 70%, 63세 80%, 64세 90%, 65세 이후 100%) <’15.7.29 이후 수급권 취득자> 가입기간 10년 이상, 60세 이상: 기본연금액의 50%* 가입기간 20년 이상, 60세 이상: “소득이 있는 업무” 의 소득기준의 초과소득월액 100만원 미만: 기본연금액-초과소득월액의 50/1000 - 초과소득월액이 100만원 이상 200만원 미만: 기본연금액-{5만원+(초과소득월액-100만 원)×100/1000} - 초과소득월액이 200만원 이상 300만원 미만: 기본연금액-{15만원+(초과소득월액-200만 원)×150/1000} - 초과소득월액이 300만원 이상 400만원 미만: 기본연금액-{30만원+(초과소득월액-300만 원)×200/1000} - 초과소득월액이 400만원 이상: 기본연금액-{50 만원+(초과소득월액-400만원)×250/1000} 단, 삭감액은 기본연금액의 1/2를 초과할 수 없음 ※ 부양가족연금액은 지급되지 않음

구분	급여요건	급여수준
조기노령	가입기간 10년 이상, 연령55세 이상인 자가 소득있는 업무에 종사하지 아니하고, 60세 도달전에 청구한 경우 (65세 이전에 소득있는 업무에 종사하면 감액된 연금 지급)	가입기간 10년, 55세인 경우: 기본연금액의 50%*×70%** + 부양가족연금액 * 가입기간 1년증가시 마다 기본연금액의 5%를 증액 ** 수급개시 연령 1세 증가시 마다 연령별 지급률 6%를 증액 (연령별 지급률: 55세 70%, 56세 76%, 57세 82%, 58세 88%, 59세 94%)
분할연금	가입기간 중 혼인기간이 5년 이상인 노령연금 수급권자의 이혼한 배우자가 60세 이상이 된 경우	배우자이었던 자의 노령연금액: (부양가족연금액 제외) 중 혼인기간에 해당하는 연금액의 1/2

자료: 국민연금공단 홈페이지, “연금정보” 및 저자 재구성

## 2) 국민연금 노령연금 급여지급 방식의 개선

노령연금 급여의 지급률(또는 감액률)과 정년연령과의 연관성은 소득활동과 가입기간에 따른 지급률의 차등적용일 것이다. 급여의 종류를 기준으로 보면, 가입기간이 10년 이상이면서 61세라는 조건은 동일하며 소득활동의 유무에 따라 급여의 종류가 분리된다. 소득활동을 하지 않을 시에는<sup>87)</sup> 가입기간이 10년 이상 20년 미만일 경우, 기본연금액의 50%를 지급한다. 이후 초과연수 1년당 5%씩 지급률이 상승한다. 만약 가입기간이 20년 이상인 경우는 기본연금액의 100%를 지급한다. 반면, 소득활동을 지속할 경우<sup>88)</sup>, 61세에 연금신청을 하면, 2015년 7월 29일 이전에 연금 수급권을 취득한 자는 기본연금액의 50%만 지급되며, 이후 1년마다 10%

87) 과거에는 “감액노령연금”이라고 하였다.

88) 국민연금법 상 “소득이 있는 업무”의 소득기준을 초과할 경우에 적용된다.

씩 지급률이 상승한다. 반면, 2015년 7월 29일 이후에 연금수급권을 취득한 자는 소득기준에 따라 급여감액이 차등적용 된다.

낮은 출산율로 인해 인구고령화가 급격히 진행되고 있는 우리나라는 임금이나 고용체계에 상관없이 가능한 한 소득활동을 장려해야 하는 상황이다. 따라서 연금제도로 인해 근로유인이 감소한다거나 소득활동을 중단한다면 국민경제 측면에서 결코 바람직하다고 할 수 없다. 따라서 소득활동 시 연금 지급률에 대해서는 개선의 여지가 있다.

조사대상국과 비교하였을 때, 프랑스나 독일은 노령연금 수급연령 이후 근로활동에 따른 연금지급에 제한이 없다. 다만, 프랑스는 부분연금인 경우 지급제한을 두고 있을 뿐이다. 노령연금 수급연령 이후 소득활동으로 인해 소득수준이 일정수준을 넘어설 경우에는 근로시간에 따라 연금액의 30~70%가 지급된다. 또한 합산소득(연금+소득)이 은퇴직전 소득을 넘지 않도록 하고 있다.

일본의 경우도 합산소득(연금+소득)에 따라, 연금액이 조정된다. 일본은 60~64세인 개인의 후생연금보험 연금액과 소득의 합계가 280,000엔<sup>89)</sup> 이하면 연금액이 감액되지 않는다. 만약 합산소득이 280,000엔 이상~460,000엔 이하면 280,000엔부터 초과된 금액의 50% 만큼 연금이 감액된다. 만약 합산소득이 460,000엔을 초과할 경우, 감액률은 더 상승한다. 또한 65~69세 개인의 합산소득(개인소득+연금액)이 460,000엔이 넘을 경우, 280,000엔 보다 높은 초과소득의 50%만큼 급여가 감액된다.

〈표 V-2〉에서 보면, 60~64세의 평균임금은 266,500엔이고 64~69세는 253,100엔으로 나타난다. 280,000엔은 60~64세 평균임금(266,500엔)의 약 5% 수준을 초과한 수준임을 알 수 있다.

89) 2014년 기준

## 182 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

〈표 V-2〉 일본의 기업규모별 연령별 평균임금 분포(2014)

(단위: 천엔)

구 분	기업규모	대기업	중기업	소기업	
전산업	연 령	299.6	347.2	284.4	262.4
	20 ~ 24歳	198.0	208.4	196.8	186.6
	25 ~ 29	230.3	248.1	224.6	212.3
	30 ~ 34	262.5	288.1	254.1	241.4
	35 ~ 39	295.9	334.0	283.2	266.7
	40 ~ 44	325.4	371.9	311.7	285.1
	45 ~ 49	357.7	428.0	333.6	292.1
	50 ~ 54	372.6	453.7	346.2	300.3
	55 ~ 59	360.8	439.2	338.7	300.6
	60 ~ 64	266.5	291.6	260.6	255.0
	65 ~ 69	253.1	303.1	252.3	238.0

자료: 일본 후생노동성, 통계국

만약, 우리나라 국민연금의 지급률을 조정한다고 할 때, 일본의 사례를 준용하여 재해석한다면, “소득이 있는 업무”의 소득기준이 국민연금 평균 소득월액(“A값”)은 일본의 60~64세 평균임금이라고 할 수 있다.<sup>90)</sup> 우리나라의 경우, 2014년 고용노동통계 근로형태별 연령별 임금수준을 볼 때, 60세 이상 평균월급여액은 1,739천원인 것으로 나타났다. 국민연금 소득활동에 대한 기준인 “소득이 있는 업무”의 소득기준은 평균소득월액(“A값”)인데 2014년 평균소득월액은 약 1,982천원<sup>91)</sup>이다. 그러나 국민연금의 소득활동에 따른 연금수급자는 전반적인으로 전문적이고 안정적인

90) 엄밀히 말하면, 우리나라의 평균소득월액보다는 우리나라 전 산업 60~64세 평균임금이 좀 더 상응하는 개념이다. 그러나 국민연금법 상 평균소득월액의 의미와 기능이 매우 중요하기 때문에 제도의 정합성 차원에서 평균소득월액의 개념과 다른 개념을 국민연금제도에 적용하는 것은 무리가 따른다. 그러기 위해서는 국민연금의 구조적 개혁이 필요할지 모른다.

91) 2014년 평균소득월액은 1,971,975원이었다.

인 직업을 가진 경우가 대부분이고 실제로 기준소득월액의 평균은 평균소득월액보다 높을 가능성이 높다(〈표 V-3〉 참조).

따라서 60세 이후 소득활동자의 대부분은 급여감액을 적용받게 된다. 과거 이 제도의 근본 취지는 소득활동자와 비활동자 간의 급여 형평성을 고려한 동시에 재정 안정성을 도모하고자 하는 것에 충실한 요건이지만, 현재 고령자의 근로유인을 강화해야 하는 시대적 상황에 비추어 보면 제도가 다소 역행적이라고 할 수 있다. 그렇다면, 우리나라 국민연금 최소 지급률을 50%에서 상향 조정할 수 있을 것이다. 이럴 경우, 소득활동에 따른 급여감액에 따른 근로의욕 저하 문제를 조금이나마 해소할 수 있을 것이다. 비록 지급률의 조정은 국민연금 재정안정성을 저해할 수 있으나 소득활동 중에도 보험료 납부를 전제할 경우 국민연금기금 고갈시점에 큰 영향을 주진 않을 것이다.<sup>92)</sup>

한편, 미국은 62~65세 사이에 소득활동을 할 경우, 연금을 수령할 수 있으나, 연금을 조기에 받는 만큼 연금액이 감소된다. 그러나 66세 이후 소득활동을 할 경우에는 연금액이 감액되지 않는다.

〈표 V-3〉 근로형태별 연령별 임금 및 근로시간 (2014)

(단위: 일, 시간, 천원)

고용형태	연령	총근로일 수	총근로 시간	월급여액	정액급여	초과급여
전체근로자	전체	20.1	165.5	2,353	2,200	153
	29세이하	19.6	158.3	1,700	1,563	136
	30-39세	20.4	170	2,537	2,367	171
	40-49세	20.3	167.6	2,718	2,549	169
	50-59세	20.1	165.8	2,492	2,335	156
	60세이상	19.2	158.6	1,739	1,679	60

자료: 고용노동통계, “근로형태별 연령별 임금 및 근로시간”, 저자 재구성

92) 국민연금 내부자료에 의하면 해당 대상자는 약 3만명 이내로 추정된다(2014년 말 기준).

비록 조사대상국마다 노령연금 수급연령 이후 소득활동에 따른 연금액의 감액을 적용하는 나라(일본, 프랑스는 부분연금에만 적용)와 그렇지 않는 나라(독일, 미국)가 존재하지만 우리나라 노동시장의 현실을 볼 때, “소득이 있는 업무”의 정의를 확대하여 소득활동에 따른 급여액의 지급률을 조정 (또는 합산소득을 고려한 급여감액율의 차등 적용)할 필요가 있다.

### 3) 노령연금 수급연령 이후 소득활동에 대한 인센티브

지급률을 조정하는 것 외에 기존의 제도를 유지한 채 노령연금 수급연령 이후 근로활동을 장려한다는 취지에서 일종의 인센티브를 제공하는 것이다. 캐나다 Canada Pension Plan(CPP)의 Post-Retirement Benefits(PRB)와 유사한 형태의 급여제도 도입을 검토할 수 있다.

캐나다 PRB 제도의 근본취지는 노령연금 수급연령 이후의 근로활동을 장려하고 그에 대한 일종의 보상을 제공하는 것이다. 이는 CPP 급여를 받는 중에도 근로활동을 한다고 해서 CPP 급여를 감액하는 것이 아니라 근로기간 중 보험료를 납부를 통해 추가적인 연금혜택을 제공함으로써 노후 소득을 증대시키는 데 있다. <표 V-4>는 PRB제도에 대한 예시이다.

<표 V-4> 캐나다 CPP의 PRB제도 예시

<Case> 제인은 2013년 CPP를 받고 있고, 65세이다. 그녀는 70세 까지 매년 C\$57,000를 받게 될 경우, 70세까지 내야할 보험료 수준과 급여액은 아래와 같음.

연도	연령	PRB에 납부해야 하는 보험료 총액
2013	65	\$2,356.20
2014	66	\$2,406.79
2015	67	\$2,458.39
2016	68	\$2,511.02
2017	69	\$2,564.71

〈PRB 급여수준〉

제인은 65세부터 CPP 급여를 받으면서, 소득활동을 하고 있으므로 위와 같은 보험료를 추가로 부담하게 됨. PRB의 특징은 보험료를 낸 다음 해부터 PRB 급여를 지급하고 동시에 보험료도 계속 납부한다는 점임. 2년째부터는 그 전에 받았던 PRB 급여에 새로운 PRB 급여가 더해져 지급됨. 만약, 제인이 87세에 사망한다고 할 때, 66세부터 87세까지 받게 되는 총 PRB 급여는 C\$40,493.61이며, 연도별 PRB 급여수준은 아래와 같음.

연령	신규 PRB 급여	총연간 PRB 급여	누적 PRB 급여액
66	\$337.15	\$337.15	\$337.15
67	\$371.99	\$709.14	\$1,046.30
68	\$408.02	\$1,117.16	\$2,163.46
69	\$444.10	\$1,561.26	\$3,724.71
70	\$481.46	\$2,042.72	\$5,767.43
71	\$0.00	\$2,042.72	\$7,810.15
72	\$0.00	\$2,042.72	\$9,852.86
73	\$0.00	\$2,042.72	\$11,895.58
74	\$0.00	\$2,042.72	\$13,938.30
75	\$0.00	\$2,042.72	\$15,981.01
76	\$0.00	\$2,042.72	\$18,023.73
77	\$0.00	\$2,042.72	\$20,066.45
78	\$0.00	\$2,042.72	\$22,109.16
79	\$0.00	\$2,042.72	\$24,151.88
80	\$0.00	\$2,042.72	\$26,194.60
81	\$0.00	\$2,042.72	\$28,237.31
82	\$0.00	\$2,042.72	\$30,280.03
83	\$0.00	\$2,042.72	\$32,322.75
84	\$0.00	\$2,042.72	\$34,365.46
85	\$0.00	\$2,042.72	\$36,408.18
86	\$0.00	\$2,042.72	\$38,450.90
87	\$0.00	\$2,042.72	\$40,493.61

주: 급여액은 물가수준이 반영된 것이 아님.  
 자료: Service Canada 홈페이지

다만, 연간 PRB의 급여최고액은 CPP의 급여최고액의 1/40 수준으로 제한된다. 만약 최대 보험료(9.9%-사용자 및 근로자 각각 4.95%씩 부담)보다 적게 기여할 경우, 보험료 납부액에 상응하는 만큼 급여가 지급된다. 예를 들어 9.9%의 절반만 보험료를 낼 경우, 최대 PRB 급여가 50%로 감소한다. 이 때 PRB에 기여된 기간은 CPP의 가입기간에 추가산입 되지 않으며, CPP 급여액을 높이지 못한다. 또한 PRB 급여에 대해서는 연금분할을 할 수 없다.

이렇듯 캐나다의 PRB제도는 근로유인을 향상시키면서 노후소득 보장을 좀 더 두텁게 하는데 유리한 제도라고 할 수 있다. 따라서 우리나라도 기존의 지급률을 유지하되 보험료 추가납부에 따른 보상을 함으로써 소득 활동에 따른 급여 감액에 대한 부정적인 인식을 완화시키고, 근로유인을 강화하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

다만 제도의 정합성 차원에서 법이 정한 가입연령과 차이가 존재한다. 그렇지만 임의계속가입제도가 운영되고 있는 만큼 제도 도입의 가능성은 있다고 하겠다.

## 2. 점진적 은퇴제도 도입 필요성과 가능성

### 가. 정년연령과 임금체계의 변화

2016년 정년 60세 의무화를 시행하기에 앞서, 노·사정 간 임금체계 개편을 위한 사회적 합의가 진행 중이다. 정년연장에 따른 사업장의 노동 비용 상승을 전적으로 사용자가 책임지는 것은 현실적으로 어렵다. 예를 들어, 국내 제조업의 노동비용이 차지하는 비중이 다른 선진국에 비해 높다는 것은 이미 많이 알려져 있다. 그러한 상황에서 정년이 연장되면 연공서열식 임금체계가 대부분인 우리나라 사업장에서는 그만큼 노동비용이 증가하게 된다.

이런 점을 고려할 때, 정년연장에 따른 임금비용 상승을 사용자에게 일방적으로 전가하는 것은 오히려 경제 활성화에 악영향을 끼칠 것이다. 그러기 때문에 사용자와 근로자가 모두 상생할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 그 중에 “임금피크제” 도입에 대해 많은 논의가 진행되고 있는 상황이다. “임금피크제”는 이미 일부 공공기관 및 일반 기업체들이 시행하고 있으나 제한적으로 적용되고 있는 실정이다.

물론 임금피크제 도입의 불가피성에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 고용비용 증가에 대한 사용자의 일방적인 비용부담내지는 전가는 바람직하지 않다. 왜냐하면, 우리 경제는 해당비용을 사용자가 감당할 수 있는 이익을 지속적으로 창출하거나 자금을 보유할 만한 능력을 가진 기업이 많지 않기 때문이다. 고용노동부 “2013년 사업체 노동실태현황”에 의하면 전체 사업체 수는 약 175만개소로 조사됐다. 그 중 비교적 규모가 크다고 할 수 있는 100인 이상 사업체 수는 약 14,700여개소로 그 비중이 0.84%에 불과하다. 규모의 경제와 안정적인 이익을 창출할 가능성이 높은 사업체가 많지 않다는 점이다. 따라서 정년연장에 따른 임금비용 상승에 대해서는 노사가 협력하여 상생할 수 있는 길을 모색하여야 한다.

일본의 경우, 1999년 ‘고령자고용안정법’ 시행에 따라 정년 후의 고용연장제도를 도입하게 되었으며, 정년 후 늘어난 고용기간의 인건비 배분방안의 하나로써 임금피크제가 운용되고 있다(허동한, 2005). 정년 60세가 사업체의 “노력의무”에서 “의무”로 바뀌면서 임금피크제가 도입되었던 것이다.

프랑스, 독일, 핀란드 그리고 스웨덴 등은 급작스러운 퇴직 또는 은퇴에 따른 개인과 가정, 그리고 사회에 미치는 부작용을 최소화하기 위해 점진적 은퇴가 가능하도록 임금체계와 고용구조를 변화시켜왔다.

그렇다면, 우리나라도 2016년부터 본격적으로 정년 60세가 의무화되므로 노동시장의 유연성과 고용 안정성을 강화하기 위해서는 임금체계의 개

편을 필요로 할 것이다. 그렇다면 어떠한 형태의 임금체계 개편이 이루어질 수 있을까? 현재 사회적으로 논의되고 있는 “임금피크제” 도입이외에 유럽이나 북미권에서 행해지고 있는 “점진적 은퇴(Phased, flexible, gradual retirement) 제도” 같은 또 다른 형태의 임금체계 도입이 필요하지 않을까? 본 절은 그 제도의 도입 가능성에 대해 논의하고자 한다. 사실 이에 대한 논의는 이미 거의 10년 전부터 연금 및 노동 분야 전문가들 사이에서 논의되기 시작하였다(이정우, 2005, 2011; 방하남 외, 2008).

## 나. 연금갭의 발생

우리나라는 1988년 국민연금이 처음 도입되었고, 2005년에 퇴직연금이 도입되었으며, 2014년에 기초연금을 실시하여 공·사적연금체계의 다층적 구조를 가지게 되었다. 그러나 제도가 시행된 역사는 그리 길지 않다. 따라서 아직까지도 노후소득에서 연금소득이 차지하는 비중이 높지 않다. 최근 공적연금의 재정 안정성도 중요하지만 노후소득의 적정성도 고려해야 한다는 의견이 연금전문가들 사이에서 활발하게 제기되고 있는 것도 그 때문이다. 그런 관점에서 연금갭(pension gap)의 발생 가능성은 개인의 생애주기 동안 받게 되는 연금소득에 영향을 주기 때문에 주목해야 할 현상 중에 하나이다.

본 연구는 연금갭을 노령연금 수급연령과 실질은퇴연령, 그리고 정년연령과의 괴리가 존재하여 연금수급의 일시적인 공백이 발생하는 경우와 퇴직연금 급여 수급 기간에 대한 개인의 선택에 따라 연금수급의 공백이 발생하지 않더라도 연금소득이 너무 낮아 안정적인 노후생활 영위가 어렵게 되는 현상이라고 정의한다.

〈그림 V-2〉에서 설명하면, 연금갭이 발생할 수 있는 두 가지 상황을 상정할 수 있다. 우리나라는 2013년부터 노령연금 수급연령이 5년마다

1세씩 증가하여 2033년에 65세로 증가한다. 현재는 61세에 국민연금을 받을 수 있다. 그리고 2016년부터 정년 60세가 의무적으로 적용되기 때문에 제도상으로는 최소 1년의 연금갭이 발생할 수 있다.<sup>93)</sup>

만약 개인이 퇴직연금에 가입되어 있다면, 현행 퇴직연금관련법상 55세부터 연금을 받을 수 있다. 따라서 국민연금과 퇴직연금과의 수급연령에 차이가 발생할 수 있다. 때문에 개인적으로는 국민연금을 받기 전 다른 저축수단이나 재산이 없다면 퇴직연금에 노후생활을 의존할 수밖에 없고, 따라서 전반적인 연금소득(월연금액)은 낮아질 것이다.

다음은 좀 더 심각한 상황으로 근로자가 퇴직연금에 가입되어 있지 않는 경우나 중간정산을 통해 연금적립금의 일부 또는 전액을 사용하여 퇴직연금소득이 전혀 없거나 매우 미미한 수준이라면 국민연금을 받기 전 까지 출생코호트와 퇴직연금 가입 여부에 따라 최대 5년의(2033년까지) 연금갭이 발생할 수 있다.

또 다른 상황은 설사 퇴직연금에 가입되어 있다고 하더라도, 개인이 55세부터 연금을 받되 연금수령을 최소 수령기간인 5년만 받는다고 할 경우, 61세 이후의 연금소득은 국민연금에만 의존할 수밖에 없다. 따라서 61세 이후 연금소득이 상대적으로 퇴직연금을 5년 이상 받는 경우보다 낮아진다. 이렇게 된다면, 많은 수의 은퇴자들이 안정적인 노후생활을 영위하기 어려운 상황에 직면할 수 있다.

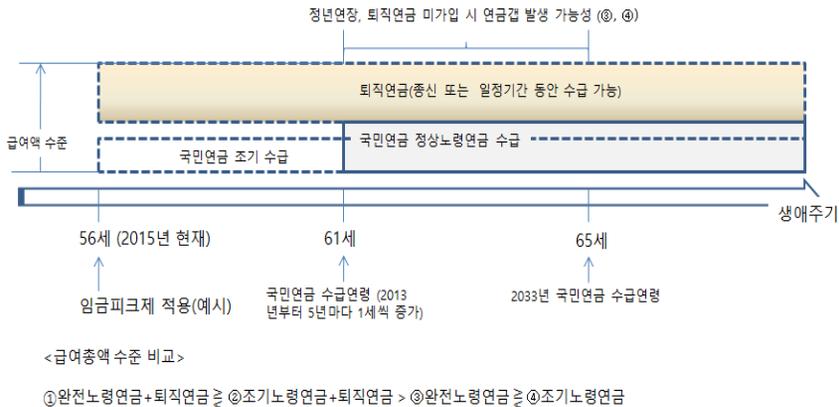
이렇듯 퇴직연금의 가입여부, 수령시기 및 수령기간에 대한 개인의 선택에 따라 노후소득의 수준은 달라질 것이고, 이에 따라 노후생활의 질적 차이가 발생한다.

결국, 자신의 매월 받게 되는 노후소득은 연금제도의 정책적 변화이외에 근로자들의 공적연금이나 퇴직연금의 수급시기에 대한 선택에 따라 영향을

93) 실질적으로 퇴직연령이 60세 이전 이루어지는 경우도 발생한다. 본 연구에서는 법정 정년 60세가 향후 대부분의 사업장에 정착될 것이라고 가정한다.

받게 된다. 그러므로 향후 근로자를 위한 금융지식 교육과 노후설계의 중요성이 더욱 부각될 것이다.

〈그림 V-2〉 연금갭 발생가능성과 국민연금과 퇴직연금의 급여수준 비교



자료: 퇴직연금연구회 회의자료(2010) 및 저자 재구성

#### 다. 점진적 은퇴제도 도입과 정년의 추가연장에 대한 논의

우리나라의 경우, 점진적 은퇴제도 도입과 그에 따른 부분연금 지급이 현재 임금피크제 적용에 따른 퇴직연금의 수급과 국민연금의 조기수급 간에 어떠한 차이가 있는지가 점진적 은퇴제도 도입의 판단기준이 될 수 있다. 이는 독일의 점진적 은퇴제도(“Block Model”)의 실패요인을 상기하면 쉽게 이해할 수 있다.

〈그림 V-2〉에서 보듯이 연금갭의 발생 가능성은 퇴직연금의 가입 여부와 퇴직연금의 수급시기 및 수급기간에 따라 달라진다. 만약 최악의 상황이라고 할 수 있는 퇴직연금 미가입시 점진적 은퇴 제도의 설정은 어렵다고 할 수 있다. 왜냐하면 점진적 은퇴제도의 해외사례에서도 나타나

듯이 점진적 은퇴 기간 중에 부분연금의 지급은 퇴직연금에서 제공하기 때문이다.

물론 독일처럼 공적연금제도에서 부분연금을 제공하는 국가도 있으나 연금의 지속 가능성이나 저연금자 발생 가능성 등으로 지급요건이 제한적이며, 무엇보다도 1952년 이후 출생자부터는 더 이상 부분연금을 지급하지 않고 있다. 현재 운영 중인 독일 공적연금의 부분연금제도를 좀 더 구체적으로 설명하면, 부분연금은 해당 가입자가 실업상태이거나 58세 6개월에 도달한 이후 적어도 52주간 연속하여 실업상태에 있었거나, 또는 Partial Retirement Act (Altersteilzeitgesetz)에 부합하는 점진적 은퇴 제도를 이용한 지 적어도 24개월이 지난 근로자에 대해 부분연금 수급자격이 주어진다.

한편, 1952년 이전 출생자는 적어도 15년의 가입기간을 충족한 상태에서 가입자가 63세에 도달할 경우에 지급된다. 아울러 임금근로자나 자영업자로 근로활동을 한 기간 10년 중 8년의 연금보험료 납부이력이 있을 경우에만 부분연금이 지급된다. 다만, 1946년 이전 출생자의 경우, 해당 조건을 충족할 경우, 60세에 부분연금을 신청할 수 있다.

공적연금에서 부분연금을 제공하는 데는 연금제도의 지속가능성이나 저연금자 발생 가능성 등으로 많은 제약이 따를 가능성이 높다.

한편, 퇴직연금에서 부분연금을 제공한다고 해도, “과연 부분연금제도가 필요한 것인가?”에 대한 의문이 생길 수 있다. 왜냐하면 퇴직연금 이미 55세부터 본인이 원하면 일시금이든 연금이든 선택할 수 있는 권리가 생기기 때문이다. 따라서 점진적 은퇴제도의 한 형태라고 할 수 있는 임금피크제가 적용되는 사업장의 경우, 부분연금제도의 필요성은 크지 않을 수 있다.

결론적으로 점진적 은퇴제도가 도입되더라도 부분연금제도가 근로자의 소득감소에 대한 소득보전 차원의 제도로써 운영되기 위해서는 적어도 퇴

직연금제도에서 부분연금이 지급되어야 하며, 일시금 수령보다는 연금을 받을 수 있도록 제도적 보완이 선행되어야 한다.

점진적 은퇴제도가 성공적으로 안착하기 위해서는 앞 선 해외사례의 예를 볼 때, 적어도 다음 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 정부는 사용자와 근로자 사이에 점진적 은퇴제도가 정착될 수 있도록 제도적 뒷받침을 하는 역할에 충실해야 한다. 예를 들어, 정부는 점진적 은퇴제도에 대한 기본지침을 산업의 특성이나 사업장의 규모, 근로의 성격을 고려할 때, 일률적인 제도 설계를 강요할 것이 아니라 사용자(또는 사용자 단체)나 근로자(또는 노동조합)가 자율적으로 제도를 설계하도록 하되, 어느 한 쪽에 일방적으로 유리한 제도가 설계되는 것을 방지할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이다.

아울러 독일처럼 점진적 은퇴제도의 기본취지인 고령근로자의 근로활동 유인 및 청년층 고용 활성화, 그리고 정부의 사회복지비용 부담 완화 등을 달성하는 데 저해할 수 있는 변칙적인 점진적 은퇴제도(“Block Model”)가 만연되는 것을 방지할 수 있도록 효율적이고 능동적인 관리 감독체계를 갖춰야 한다.

둘째, 점진적 은퇴제도에서 부분연금은 퇴직연금제도에서 제공하는 것이 전제되어야 하며, 점진적 은퇴제도를 선택한 근로자와 사용자에게 세 제혜택을 제공함으로써 제도 정착 및 활성화를 도모해야 한다. 미국처럼 세제제도가 사용자로 하여금 점진적 은퇴제도 운영을 가로 막는 요소로 작용할 수 있기 때문이다.

셋째, 근로자에 대한 전반적인 경제 및 금융지식, 노후설계에 대한 교육이 점진적 은퇴제도의 안정적인 정착에 중요한 요소로 작용한다. 그러기 때문에 관련 지식에 대한 공공재 성격의 교육이 체계적으로 근로자에게 제공되는 것이 중요하다. 미국의 경우, 만약 근로자가 점진적 은퇴로 인해 영향을 받게 되는 사항, 예를 들어, 근로시간 감축에 따른 건강보험

혜택의 축소내지는 중단 여부, 다른 퇴직연금 구조에 미치는 영향 등에 대한 사용자와의 정보 비대칭 문제가 심각한 것으로 나타나고 있다.

종합하면, 위의 세 가지 조건을 충족시키기 위해선 정부의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 왜냐하면 사용자와 근로자가 점진적 은퇴제도를 바라보는 시각은 각 자의 이해관계에 따라 매우 다양하기 때문에 서로가 만족할 만한 점진적 은퇴제도를 설계하는 것이 쉽지 않은 일이다. 이를 합리적이고 체계적으로 해결할 수 있는 권한을 가진 기관은 정부밖에 없다.



## VI. 결 론

1990년대 이후 저출산·고령화 추세가 국민연금의 재정 안정성을 저해할 정도 심각하자 국민연금은 1997년 개혁을 통해 노령연금 수급연령을 2008년부터 2033년까지 단계적으로 인상하였다. 또한 그 추세는 노동시장에도 영향을 미쳤는데, 생산가능인구의 감소가 예상되면서 중고령근로자들이 근로활동을 가능한 한 지속해야 하는 상황에 이른다. 이에 대한 하나의 정책적 대응이 정년 60세 의무화이다. 향후 “정년 60세 의무화”는 고용정책이나 노동의 수요공급, 개인의 은퇴결정, 그리고 공적연금제도 등에 광범위한 영향을 미칠 것이다.

본 연구의 목적은 인구고령화에 대비해 이미 고용정책과 공적연금제도 등을 변화시켜 왔고 이에 따른 사회 및 경제에 미치는 영향을 경험한 국가들을 연구하여 향후 유사한 경험을 겪게 될 우리나라에 정책적 시사점을 제공하는 것이었다. 이를 위해 정년제를 운영하는 독일, 프랑스, 그리고 일본의 사례와 정년제를 폐지한 미국을 대상으로 정년연령의 변화와 그에 따른 고용정책이나 공적연금제도의 변화과정을 분석하였다. 그 분석 결과를 아래와 같이 요약하였다.

독일은 정년연령과 노령연금 수급연령과의 괴리가 가장 적은 국가로써 노동시장과 연금제도 간의 연계성이 긴밀하다. 우리나라는 연금갭이 제도적인 기반에서 발생하기 때문에 이를 해소하기 위한 고용정책과 연금제도 간의 연계성을 강화할 필요가 있다.

일본은 공적연금제도의 유사성, 그리고 정년과 관련된 노동시장 정책이 우리나라와 매우 흡사하다. 일본은 정년을 60세에서 65세로 다시 인상하는 조치를 취하기까지 불과 5년밖에 걸리지 않았다. 인구고령화 속도가 일본보다 빠른 우리나라도 유사한 경험을 할 가능성이 높다. 따라서 추가

적인 정년연장에 대비하여 고용 및 임금체계, 그리고 공사적연금제도 개선에 대한 일본의 경험을 면밀히 분석하여 보다 실효성 있는 노동 및 공사적연금제도 개선이 이루어지도록 해야 한다.

한편, 우리나라가 미국처럼 정년제가 의미 없는 사회가 될지는 알 수 없다. 그러나 미국의 정년제가 폐지된 주된 이유는 정년제가 오히려 강제 퇴직을 정당화하는 제도로써 인식되었기 때문이다. 이에 우리나라도 정년제가 강제퇴직 또는 권고퇴직 등을 정당화하는 수단으로 인식되어 왔던 만큼, 정년 60세 의무화의 근본 취지에 부합한 추가적인 고용 및 연금제도의 개선이 이루어져야 할 것이다.

본 연구가 제시한 정책적 시사점으로써 단기적으로는 국민연금 급여제도의 개선을 제시하였다. 즉 소득활동과 연금수급의 병행에 있어 근로유인적 요소를 강화하는 측면에서 소득활동 시 연금액이 감액되는 지급률을 높일 것을 제안하였다. 또는 소득활동 시에도 연금보험료 납부가 가능하도록 하고 보험료 납부에 대한 인센티브를 제공하여 고령근로 활성화에 도움을 줄 필요가 있음을 강조하였다. 제도의 정합성과 운영상의 편의를 위해 장기적으로는 가입연령의 상향조정도 고려할 수 있다.

마지막으로 현재 국민연금제도의 노령연금 수급연령 인상계획과 퇴직연금제도 상 연금갭 발생 가능성을 언급하면서 해외사례를 통해 “점진적 은퇴” 제도 도입의 필요성과 가능성에 대해 분석하였다. 해외사례를 볼 때, 퇴직연금제도를 통한 점진적 은퇴제도 도입이 바람직하며, 실효성 있는 제도가 되기 위한 정부의 역할이 중요하다.

본 연구는 역사적 기술관점에서 정년제 변화에 따른 고용정책과 공적연금제도 변화 과정을 고찰하였다. 정년연령이나 노령연금 수급연령의 변화가 각 정책에 미치는 실질적인 영향력에 대한 정량적인 분석을 하지 않았다. 실증적인 연구를 통해 보다 통찰력 있는 정책적 시사점을 제공하는 것이 본 연구가 남긴 과제이다.

## 참 고 문 헌

- 고준기(2007), 「고령사회의 노동환경변화와 고용시스템의 문제점 및 법적 대응」, 아산재단 연구총서 제230집.
- 국민연금연구원(2008), 『공적연금의 이해』, 국민연금연구원.
- 금재호·조준모(2001), “외환위기 전후의 노동시장 불안정성에 대한 연구”, 한국노동경제학회, 24(1): 35-66.
- 김명중(2010), “일본의 정년제와 최근의 동향”, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원. 8(9): 31-53.
- 김병숙(2003), “우리나라 정년제의 도입배경 및 실시현황”, 노인복지연구, 19: 285-312.
- 김장호(1999), “경제위기와 노동시장정책”, 한국경제학회, 47(1): 323-355.
- 김주섭(2014), “정년제도 변화에 따른 기업의 대응과 정부정책의 해외사례: 미국과 영국을 중심으로”. 직업과 자격연구, 3(1): 61-85.
- 김진수·이운진(2013), “국민연금의 합리적 역할과 발전과제”, 한국사회보장학회, 29(4): 81-108.
- 김진태(2011), “고령자 고용촉진을 위한 정년제의 문제점과 법제화방안”, 동아법학, 52: 807-843.
- 김태기·윤봉준(1991), 『노사분규 연구』, 한국노동연구원.
- 김태현(2010), “우리나라 인구전개에서 베이비붐 세대의 의미”, 연금포럼, 37: 4-11.
- 김현수·김원식·권혁창·김형수(2014), 『정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석』, 국민연금연구원.
- 김현수·김형수(2012), 『중고령자 조기은퇴요인과 조기노령연금제도 개선 방안 연구』, 국민연금연구원.
- 김현수·한정림(2010), 『중고령자 노동시장 환경변화와 공적연금이 은퇴결정에 미치는 영향분석』, 국민연금연구원.

## 198 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

- 노동부(2000), 『정년제 관련 업무처리 지침』.
- 노동부(2011), 『제2차 고령자고용촉진계획』.
- 노상현(2011), “정년연장에 관한 논의와 평가”, 노동법논총, 28: 139-171.
- 박명준(2010), 『정년연장을 둘러싼 최근 독일에서의 연금개혁 정치』, 국제노동브리프 2010년 10월호, 한국노동연구원, 22-30.
- 박종희(2005), “고령화 사회에서의 노동법적 과제: 정년제 및 고령자 고용과 관련하여”, 노동법학, 20: 113-159.
- 박창제(2011), “베이비부머의 노후를 대비한 사적 재무적 준비에 미치는 영향”, 사회보장연구, 27(4): 327-351.
- 방하남·강석훈·신동균·안종범·이정우·권문일(2008), 『점진적 은퇴와 부분연금연구』, 한국노동연구원.
- 방하남·어수봉·유규창·이상민·하갑래(2012), 『기업의 정년실태와 퇴직관리에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 백은영(2011), “베이비붐 세대의 은퇴준비와 준비유형 결정요인 분석”, 사회보장연구, 27(2): 357-383.
- 보건복지부(2013), 『제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과』.
- 신동균(2004), 『연령차별의 경제학적 이슈들: 문헌연구』, 장지연 외, 『고령화 시대의 노동시장과 고용정책(II)』, 한국노동연구원.
- 장호성 외(2010), 『베이비붐세대 은퇴의 파급효과와 대응방안』, 삼성경제연구소.
- 석상훈·권혁창·송현주·이은영·오지연·신혜리·김균희(2011), 『우리나라 중 고령자의 노후준비 실태와 기대 I』, 국민연금연구원.
- 석상훈(2011), “고령은퇴자의 퇴직과정과 은퇴 후 소득 비교”, 응용경제, 13(3): 269-295.
- 송호근(1995), 『한국의 기업복지』, 한국노동연구원.
- 신경혜·권혁진·신승희(2013), 『고령자의 은퇴와 조기수급률에 관한 연구』, 국민연금연구원.
- 안주엽(2014), “합리적 정년연장과 정책과제”, 산업관계연구, 24(1): 87-108.
- 안주엽(2011), “세대 간 고용대체 가능성 연구”, 한국노동연구원.

- 양재진(2003), “한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원”, 한국정치학회보, 38(5): 85-103.
- 양재진(2011), “우리나라 노후소득보장제도의 역사, 문제점 그리고 대안의 모색”, 아세아연구, 54(2): 80-110.
- 우석진(2010), “한국 고령노동자의 부분은퇴와 노동시장 복귀”, 한국노년학, 30(2): 499-513.
- 윤석명·박성민(2002), “인구 고령화가 국민연금에 미치는 영향 분석”, 노동정책연구, 2(2): 51-67.
- 이기주·석재은(2011), “국민연금제도가 중고령 남성 임금근로자의 은퇴결정에 미치는 영향”, 사회보장연구, 27(1): 55-88.
- 이병하·박우성(2008), “기업인사시스템의 역사적 변화와 시사점: 삼성전자 사례를 중심으로”, 경영사학, 47: 45-76.
- 이승렬·최강식(2007), “국민연금이 중고령자의 은퇴행위에 미치는 영향”, 사회보장연구. 제23권 제4호.
- 이정우(2005), 『퇴직의사결정의 자율성을 보장하기 위한 연금수급제도의 개선방안』, 한국경제연구원, 14(1): 107-137.
- \_\_\_\_\_(2011), “독일 점진적 퇴직제도와 우리나라 고령자 고용 및 사회정책에 서의 시사점”, 한국사회, 12(1): 135~171.
- 이현훈·이영련·허현승(2008), “인구구조의 변화가 경제성장에 미치는 효과”, 경제발전연구, 14(2): 27-50.
- 이호용·손영화(2013), “한국사회의 구조적 변화와 사회보장정책”, 법과 정책, 13(4): 1469-1494.
- 임유진(2014), “정당경쟁과 국민연금개혁의 복지정치”, 한국정치학회보, 48(1): 99-118.
- 정원석·임준환(2015), 「정년60세 연장법의 의미와 시사점」, 『KIRI Weekly』. 보험연구원.
- 조준모(2004), 「한국의 정년제에 관한 경제학적 연구」, 『고령화시대의 노동시장과 고용정책(II)』, 79-132.
- 최슬기(2015), “한국사회의 인구변화와 사회문제”, 경제와 사회, 14-40.

- 최승현(2006), 「맞벌이 가구의 은퇴행태에 대한 실증분석」, 『노동경제논집』 제29권 제1호.
- 최옥금(2011), “우리나라 중고령자의 은퇴과정에 관한 연구: 생애주된일자리와 기교일자리를 중심으로”, 한국노년학, 31(1): 15-31.
- 통계청(2015), 「7월 11일 「인구의 날」에 즈음한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」.
- 허동한(2005), 『일본기업의 임금피크제 도입 동향과 시사점』, 일본 규수대학 국제경제학부.
- 한국경영자총협회(2013), 『기업 정년연장 실태조사』.

- Abel, Andrew B, “Will Bequests Attenuate the Predicted Meltdown in Stock Prices When Baby Boomers Retire?” The Review of Economics and Statistics, Vol. 83, No. 4, 2001, pp. 589-595.
- Anderson, Patricia M., Alan L. Gustman, and Thomas L. Steinmeier (1997), “Trends in Male Labor Force Participation and Retirement: Some Evidence on the Role of Pensions and Social Security in the 1970’s and 1980’s”, NBER Working Paper No. 6208.
- Boesch-Supan, A. and Schnabel(2010), “Early Retirement and Employment of the Young in Germany,” Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment, edited by J. Gruber and D. A. Wise, The University of Chicago Press, pp.147-266.
- Burkhauser, Richard V. and Joseph F. Quinn(1983), “Is Mandatory Retirement Overrated? Evidence from the 1970s,” Journal of Human Resources 18, pp.337~358.
- Card, D. and T. Lemieux(2001), "Can Falling Supply Explain the Rising Return to College for Younger Men? A Cohort Based Analysis," The Quarterly Journal of Economics 116, pp.705-746.

- Casey, B.(1989), 『Early retirement; The problem of instrument substitution and cost-shifting and their implications for restructuring the process of retirements』, in W. Schmahl (ed.), 『Redefining the process of retirement; An international perspective』, Berlin: Springer Verlag, pp.133-150.
- Commission of the European Communities(2002), 『Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy』, The Commission to the Council, The European Parliament, The Economic and Social committee and the Committee of the Regions, COM(2002) 416 final, Brussels.
- Esping-Anderson, G.(1996), 『Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy』, in G. Esping-Anderson (Ed.), 『Welfare states in transition: National adaptations I global ecomies』, London: Sage Publication, pp.66-87.
- A. M. Guillemard(2003), "France: Struggling to Find a Way Out of the Early Exit Culture," The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 28. No. 4, pp.558-574.
- A. M. Guillemard(2013), "The SAGE Handbook of Aging, Work and Society," edited by Field, John, Burke, Ronald J. and Cooper, Cary L., Sage UK.
- A. M. Guillemard(2015), "France; Working Longer takes a ling time to come, in spite of reforms for raising the retirement age," mimeo.
- G. E. Hebbink(1993), "Production Factor Substitution and Employment by Age Group," Economic Modelling 10, pp.217-224.
- Gunderson, Morely and James E. Pesando(1980), "Eliminating Mandatory Retirement: Economics and Human Rights," Canadian Public Policy-Analyse de Politiques 6.

- Gustman, Anan L. and Thomas L. Steinmeier(1982), "Minimum Hours Constraints and Retirement Behavior," National Bureau of Economic Research Working Paper No. 940.
- Gustman, Alan L. and Thomas L. Steinmeier(1986), "A Structural Retirement Model," *Econometrica* 54(3), pp.555~584.
- Gustman, Alan L., Mitchell, Olivia S., Steinmeier, Thomas L. The Role of Pensions in the Labor Market: A Survey of The Literature. *Industrial and Labor Relations Review*. 47, 417-438.
- Maria Heidkamp, William Mabe, and Barbara DeGraaf(2012), 「The Public Workforce System: Serving Older Job Seekers and the Disability Implications of an Aging Workforce」, May 2012, The NTAR Leadership Center.
- Ippolito, Richard A., *Pension Plans and Employee Performance*. University of Chicago Press, 1997.
- Kesselman, Jonathan R.(2004), "Challenging the Economic Assumptions of Mandatory Retirement," in C.T. Gillin, David MacGregor, and Thomas Klassen(eds.), *Ageism, Mandatory Retirement and Human Rights in Canada*.
- Matthias Knuth(2013), "Labor Market Reforms and The 'Jobs Miracle' in Germany," *European Economic and Social Committee Workers' Group*.
- Kalwij. A., Lateum. A. and K. D. Klaas(2009), "Early Retirement and Employment of the Young," *RAND Labor and Population, WR-47*, Utrecht University.
- Marta Lachowska, Annika Sundén, and Eskil Wadensjö(2009), "The Impact of a Phased Retirement Program: A Case Study", IZA DP No. 4284, *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Institute for the Study of Labor*.
- Jousten, A., Lefebvre, M., Perlman, S. and P. Pesieau(2010), "The

- Effects of Early Retirement on Youth Employment," edited by J. Gruber and D. A. Wise, The University of Chicago Press, pp.47-76.
- LaLonde, Robert J.(2003), 『Employment and Training Programs』, in Robert A. Moffitt(ed.), 『Mean-Tested Transfer Programms in the United States』, University of Chicago Press, NBER.
- Levine, Lyon Martin(1988), Age Discrimination and the Mandatory Retirement Controversy, Johns Hopkins University Press.
- Meadows, Pamela(2003), "Retirement Ages in the U.K.: A Review of the Literature," Employment Relations Research Series No. 18, Dept. of Trade and Industry, U.K.
- Naoki Mitani, "Employment Policies for Older Workers and Labor Demand in Japan," European Economic and Social Committee Employer's Group Conference on Ageing Populations and New Opportunities for Business in Europe and Japan, Presentation, Mar. 2012.
- Neumark, D. and W. Stock(1999), "Age Discrimination Laws and Labour Market Efficiency," Journal of Political Economy 107(5).
- OECD(2005), 『Ageing and Employment Policies, Germany』.
- OECD(2011), 『Pension at a Glance 2011』.
- Oshio, R., Shimizutani, S. and A. S. Oishi(2010), "Does Social Security Induce Withdrawal of the Old from the Labor Force and Create Jobs for the Young: the Case of Japan," Social Security Programs and Retirement around the world: the Relationship to Youth Employment, edited by J. Gruber and D. A. Wise, The University of Chicago Press, pp.217-242.
- Bert Rürup(2002), 『The German Pension System: Status Quo and Reform Options』, 『Social Security Pension Reform in Europe』, Martin Feldstein and Horst Siebert, Ed., NBER

Quinn, Joseph, Richard F. Burkhauser, Kevin V. Cahill, and Robert Weathers(1998), "Microeconometric Analysis of the Retirement Decision: United States," OECD Economic Department Working Papers, No. 203.

A. B. Supan and Reinhold Schanabel(1999), 『Social Security and Retirement in Germany』, 『Social Security and Retirement around the World』, Jonathan Gruber and David A. Wise, Ed., NBER.

Tuominen, Eila.(2013), 『Flexible retirement age in Finland』, Finnish Centre for Pensions, Working Papers 03/2013, Finnish Centre for Pensions.

Andrew Wood, Marisa Robertson and Dominika Wintersgill(2010), 『A comparative review of international approaches to mandatory retirement』, Research Report No 674, Department for Work and Pensions(DWP), UK

#### On-line Resources

<Canada>

[http://www.esdc.gc.ca/en/cpp/post\\_retirement/benefit\\_amount.page](http://www.esdc.gc.ca/en/cpp/post_retirement/benefit_amount.page)

<Finland>

<http://www.etk.fi/>

<France>

<http://www.cleiss.fr/>

<Germany>

<http://www.inspires-research.eu/innovativesocialpolicy/440-Gradual-retirement-Altersteilzeit-%3D-part-time-for-older-workers>

Deutsche Rentenversicherung-Häufige Fragen-Rente ab 63

<Japan>

<http://www.jmsc.co.jp/word/column/no92.html>

<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/dl/leaflet2.pdf>

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/hyouka\\_kansi\\_n/ketsuka\\_nendo/pdf/koureikoyou\\_kaitou.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/ketsuka_nendo/pdf/koureikoyou_kaitou.pdf)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000027435.html>

[http://www7a.biglobe.ne.jp/~justeye/kounenrei\\_top.htm](http://www7a.biglobe.ne.jp/~justeye/kounenrei_top.htm)

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100104.do?gaid=GL02100102&tocd=00450077>

<http://www.nenkin.go.jp/>

<OECD>

[www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)

<UN>

<http://www.un.org/en/development/desa/population/>

<US>

[http://www.edd.ca.gov/pdf\\_pub\\_ctr/de8324.pdf](http://www.edd.ca.gov/pdf_pub_ctr/de8324.pdf)

[https://www.socialsecurity.gov/OP\\_Home/ssact/title02/0204.htm](https://www.socialsecurity.gov/OP_Home/ssact/title02/0204.htm)

<http://www.dol.gov/sites/default/files/documents/general/budget/2016/CBJ-2016-V1-06.pdf>  
<http://www.dol.gov/ebsa/publications/2008ACreport2.html>

<https://www.doleta.gov/programs/factsht/wialaw.cfm>

<http://www.eeco.gov/>

<http://www.bls.gov/>

[http://www.dol.gov/odep/pdf/NTAR\\_Public\\_Workforce\\_System\\_Report\\_Final.pdf](http://www.dol.gov/odep/pdf/NTAR_Public_Workforce_System_Report_Final.pdf)

206 정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구

<World Bank>

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>

## 국민연금연구원 발간보고서 목록

### □ 2014년도

연구보고서 2014-01	가입기간별 기초율을 적용한 국민연금 장기재정전망(II)	박성민	2014.12
연구보고서 2014-02	공적연금 가입자 추계 방법 연구	박주완, 한정림	2014.12
연구보고서 2014-03	국민연금 이력자료에 의한 계층별 특성치의 통계적 추정	최기홍, 신승희	2014.12
연구보고서 2014-04	국민연금제도변수 중기 전망 연구	성명기, 최장훈	2014.12
연구보고서 2014-05	국민연금과 거시경제 모의실험모형 연구	성명기	2014.12
연구보고서 2014-06	국민연금 포트폴리오의 최적공분산 추정에 관한 연구	최영민	2014.12
연구보고서 2014-07	경제적불평등과 노후최저보장제도의 관계 및 시사점 -OECD국가를중심으로	이상봉, 서대석	2015.3
연구보고서 2014-09	국민연금의 재정평가 지표에 대한 비교연구	최기홍, 김형수	2015.3
연구보고서 2014-10	남부유럽 연금개혁 연구	권혁창, 정창률 외	2015.3
연구보고서 2014-11	독거노인의 생애노동이력과 이전소득 효과 연구	송현주, 성혜영 외	2015.3
연구보고서 2014-12	부도위험을 고려한 주식 포트폴리오 구성과 거래전략에 관한연구	강대일, 조재호 외	2015.3
연구보고서 2014-13	고연령 사망률 추정과 미래 사망률 전망방식 개선에 관한 연구	최장훈, 김형수	2015.3
연구보고서 2014-14	시간변동성 성과평가지표를 이용한 국민연금기금의 성과평가에 관한 연구	정문경, 황정욱 외	2015.3
연구보고서 2014-15	우리나라 다층노후소득보장체계의 연금소득 추정	한정림, 박주완	2015.3
연구보고서 2014-16	유족연금 및 중복급여 산출방법 개선방안	신경혜, 신승희	2015.3

연구보고서 2014-17	환경, 사회, 지배구조요인(ESG)을 이용한 투자 전략에 관한 연구	손경우, 주상철	2015.3
정책보고서 2014-01	국민연금 국내부동산 벤치마크 사용자지수 산출에 관한 연구	노상윤, 민성훈 외	2014.12
정책보고서 2014-02	국민연금기금의 액티브 외화관리전략에 관한 연구	주상철, 손경우	2014.12
정책보고서 2014-03	공적연금 리스크 관리체계의 국제비교	최영민, 박태영 외	2014.12
정책보고서 2014-04	국민연금 국내 인프라투자 벤치마크 지수 개선방안 연구	노상윤, 유승동 외	2014.12
정책보고서 2014-05	정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 연구	김한수, 김원식 외	2015.3
정책보고서 2014-06	2013년 국민연금 기금운용 성과평가 (공개)	강대일, 정문경 외	2015.3
정책보고서 2014-08	국민연금기금운용지침개선방안	박태영, 이정화	2015.3
정책보고서 2014-09	국민연금사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리개선방안연구	정인영, 김경아 외	2015.3
정책보고서 2014-10	노인기초보장제도와 국민연금 간 역할분담관계에 관한연구	이용하, 최옥금 외	2015.3
정책보고서 2014-11	단시간 근로자 실태와 국민연금 적용방안	최옥금, 조영은	2015.3
정책보고서 2014-12	연금교육 활성화를 통한 노후준비 수준 제고 방안	성혜영, 송현주 외	2015.3
정책보고서 2014-13	우리나라 노년층의 노후소득격차 발생요인 분석과 지원방안연구	김경아, 김한수 외	2015.3
정책보고서 2014-14	우리나라 중·고령자들의 노동시장 특성과 국민연금제도 가입확대방안	유호선, 박주완 외	2015.3
조사보고서 2014-01	유족연금제도의 국제비교 연구	유호선, 김경아 외	2015.3
조사보고서 2014-02	장애인 소득보장체계의 국제비교연구	이용하, 정인영 외	2015.3
조사보고서 2014-03	중·고령자의 경제생활 및 노후준비실태 -제5차(2013년도)국민노후보장패널(KReS)분석보고서-	송현주, 이은영 외	2015.3

용역보고서 2014-01	최적사회보장과 창조경제 -국민연금기금의 효율적 투자방안을 중심으로	임양택	2014.12
용역보고서 2014-02	1.독일연금통합의 전개과정 평가(고려대학교 산학협력단) 2.북한사회보장과 연금제도 운영실태 분석 (신한대학교산학협력단)	김원섭 이철수 외	2015.3
용역보고서 2014-03	국민연금 사각지대 개선방안 연구 (인제대학교 산학협력단, 충북대학교 산학협력단)	김재진, 이정우 외	2015.3
용역보고서 2014-04	반납·추납 보험료 대여사업 사업타당성 분석 및 수요도 조사(대구대학교 산학협력단)	전승훈	2015.3
용역보고서 2014-05	일반국민과 공무원의 노후보장체계 국제비교 연구	김상호, 배준호 외	2015.6
연차보고서 2014-01	2015년 국민연금기금의 자산배분 -ALM분석을 중심으로(비공개)	기금정책팀	2014.12
프로젝트 2014-01	OECD 주요 국가의 기초보장 급여적정성 평가방법	이용하, 최옥금 외	2015.3

## □ 2013년도

연구보고서 2013-01	소득계층별 국민연금 수급부담구조 분석	최기홍 한정림	2013.12
연구보고서 2013-02	주요 거시경제변수 동태적 전망모형 개발	성명기 박무환	2013.12
연구보고서 2013-03	고령화가 자산가격에 미치는 영향과 장기전망 연구	성명기	2013.12
연구보고서 2013-04	OECD 주요 국가들의 연금개혁의 효과성 연구	권혁창	2013.12
연구보고서 2013-05	시장구조에 따른 자산군 분류체계에 관한 연구	강대일 황정욱	2013.12
연구보고서 2013-06	국민연금 해외주식 포트폴리오의 변동성 활용에 관한 연구	최영민 주상철	2013.12
연구보고서 2013-07	가입기간별 기초유을 적용한 국민연금 장기재정전망( I )	박성민 신승희	2013.12

연구보고서 2013-08	중고령자의 은퇴와 조기 수급률에 관한 연구	신경혜 권혁진 신승희	2013.12
연구보고서 2013-09	국민연금 재정화 정책의 세대별 생애효과 분석	최기홍 김형수	2013.12
연구보고서 2013-10	국민연금 가입자의 가입이력과 급여수준 분석	우해봉 한정림	2013.12
연구보고서 2013-11	국민연금 국내주식 위탁운용규모와 수익에 관한 연구	정문경 박영규	2013.12
연구보고서 2013-13	우리나라 가구의 자산보유 실태와 자산형성 요인 분석	김현수 김경아	2013.12
연구보고서 2013-14	베이비부머세대의노후소득보장실태 및 지원방안 연구	김경아 김현수	2013.12
연구보고서 2013-15	자동조정장치에 의한 급여 결정방식에 관한 연구	최장훈 신승희	2013.12
정책보고서 2013-01	국민연금 보완제도로써 개인연금의 역할 정립 및 발전방향에 관한 연구	이용하	2013.12
정책보고서 2013-02	국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구	최옥금	2013.12
정책보고서 2013-03	연금개혁을 위한 사회적 합의 과정에 관한 연구	유호선	2013.12
정책보고서 2013-04	국민연금 국내부동산 벤치마크 지수개발에 관한 연구(1)	노상윤 태엄철	2013.12
정책보고서 2013-05	국민연금 국내 채권투자방식에 대한 정책대안 연구 -미국 OASDI 사례 중심으로	박태영 김영은	2013.12
정책보고서 2013-06	국민연금기금의 환위험 관리 개선방안	주상철 최영민	2013.12
정책보고서 2013-07	시장영향력을 고려한 기금운용방안 -주주권 행사를 중심으로-	김순호 김영은	2013.12
정책보고서 2013-09	국민연금법과 장애인복지법의 장애개념 및 장애판정체계 비교 연구	정인영 윤상용	2013.12

정책보고서 2013-10	공공영역 노후설계 서비스의 역할과 기능	성혜영	2013.12
조사보고서 2013-01	우리나라 중·고령자의 성공적 노후와 노인관련제도에 대한 인지 및 이용실태 -제4차(2012년도) 국민노후보장패널부가조사 기초분석 보고서 -	송현주 이은영 외	2013.12
용역보고서 2013-01	대위권 행사시 일시금 환산제도 도입방안 연구	전주대 산학협력단	2013.12
용역보고서 2013-02	신규복지사업 수익성분석에 대한 연구	한국비용편익 분석연구원	2013.12
연차보고서 2013-02	국민연금 중기재정전망(2014 ~ 2018)	박성민 신경혜 외	2013.12
Working Paper 2013-01	소규모 개방경제 DSGE모형을 이용한 통화정책의 거시경제 파급효과 분석	박무환	2013.12
Working Paper 2013-03	R 프로그램을 이용한 기금운용분석 - 국민연금 국내주식 위탁펀드의 현금유입이 펀드의 운용행태에 미치는 영향 분석	정문경	2013.12
Working Paper 2013-04	동아시아 국가의 연금제도 비교	성혜영	2013.12
Working Paper 2013-05	국민연금 자산이 노후소득에 미치는 영향 분석과 한국인의 은퇴준비정도 추정	김헌수 최기홍	2013.12
프로젝트 2013-01	주요 국외패널 비교연구와 국민노후보장패널에 주는 시사점	김헌수	2013.12
프로젝트 2013-02	국민노후보장패널조사(KRelS) 발전방안 연구	송현주	2013.12
프로젝트 2013-03	해외(미국, 일본) 재정추계 비교 연구	최장훈	2013.12
연구자료 2013-01	2013년 상반기 국민연금 기금운용 성과평가 보고서	황정욱 태업철	2013.12

□ 2012년도

연구보고서 2012-01	국민연금의 세대간 회계 : 방법론 및 모형개발	최기홍, 전영준 외	2012.12
연구보고서 2012-02	국민연금기금의 동태적 자산배분에 대한 연구	박태영	2012.12
연구보고서 2012-03	국민연금 국내주식 위탁운용의 성과평가에 관한 연구	정문경 외	2012.12
연구보고서 2012-04	패널회귀모형을 이용한 중요소생산성 추정 및 전망	박무환, 최기홍 외	2012.12
연구보고서 2012-05	가입자 소득분포의 재정추계 적용방안 연구	박성민, 신승희	2012.12
연구보고서 2012-06	국민연금 재정의 민감도분석 및 시뮬레이션	신경혜, 박무환 외	2012.12
연구보고서 2012-07	개방경제 DSGE모형을 이용한 GDP갭 추정 및 전망	박무환, 유병학 외	2012.12
연구보고서 2012-08	노후소득보장제도 유형별 연금제도 개혁 특성- 유럽연합 국가를 중심으로	유호선, 이지은	2012.12
연구보고서 2012-09	국민연금 대체투자 벤치마크의 프리미엄 설정에 관한 연구	노상윤, 황정욱	2012.12
연구보고서 2012-10	OECD국가의 노후최저소득보장 제도운영 현황과 시사점	우해봉	2012.12
연구보고서 2012-12	2012년 상반기 국민연금 기금운용성과 평가보고서	강대일, 황정욱	2012.12
정책보고서 2012-02	연금과세에 따른 실질 연금소득보장과 소득재분배 효과 분석	강성호, 권혁진 외	2012.12
정책보고서 2012-03	국민연금기금의 헤지펀드 투자 운용방안	주상철	2012.12
정책보고서 2012-04	국민연금 지급개시연령 상향조정방안 연구	이용하, 김원섭 외	2012.12
정책보고서 2012-05	국민연금의 임의가입 · 임의계속가입제도 운영방안 연구	최옥금, 이지은	2012.12
정책보고서 2012-06	취약 근로계층의 다층노후소득보장체계에 관한 연구 - 국민연금을 중심으로	김경아, 한정림 외	2012.12

정책보고서 2012-08	중고령자 조기은퇴 요인과 조기 노령연금제도 개선 방안연구	김헌수	2012.12
정책보고서 2012-09	국민연금 실물투자의 의의와 운용방안	김영은, 박성준	2012.12
조사보고서 2012-01	최근 운용환경 변화에 따른 해외주요연기금의 정책대응사례와 시사점	주상철, 김영은	2012.12
조사보고서 2012-02	제4차(2011년도)우리나라중·고령자의 경제생활 및 노후준비실태 -국민노후보장패널조사(KReLS)분석보고서-	권혁창, 송현주 외	2012.12
조사보고서 2012-03	해외 주요 연기금의 기금규모 및 운용현황	김영은	2012.12
용역보고서 2012-01	한국에 적합한 기부연금 도입방안	신기철, 이창수 외	2012.10
용역보고서 2012-02	장애인지원센터, 지방자치단체, 서비스제공기관과의 역할정립 및 연계방안 연구	이준우, 정지웅 외	2012.11
용역보고서 2012-03	해외 공·사연금제도	국민연금 연구원	2012.12
용역보고서 2012-04	국민연금기금이 국민경제 및 자본시장에 미치는 영향에 따른 장기기금운용방향	시장경제 연구원	2012.12
용역보고서 2012-06	SRI펀드의 사회책임요소 분석	숙명여대	2012.12
용역보고서 2012-07	산재보상과 보험과 국민연금의 중복 조정합리화 방안	공주대	2012.12
연차보고서 2012-01	2011년 국민연금 기금운용 성과평가	정문경, 노상윤 외	2012.10
연차보고서 2012-03	국민연금 중기 재정전망(2013-2017)	박성민, 신경혜 외	2012.12
정책자료 2012-01	국민연금 재정추계 수행조직 체계의 발전방안 연구	최장훈, 김헌수	2012.12
정책자료 2012-02	연금부채 산출방법 비교검토	최장훈	2012.12
working paper 2012-01	ALM을 사용한 국민연금 기금운용 통합관리 타당성 조사	강대일	2012.12

working paper 2012-02	물가·임금·금리 중기 예측 모형개발연구	성명기	2012.12
working paper 2012-03	다층 노후소득보장연구 -연금연구회 소공부모임 연구결과-	김경아, 권혁창	2012.12
프로젝트 2012-01	국민연금 장기재정추계모형2011	재정추계 분석실	2012.4

## 저자 약력

- 김 현 수

University of Texas at Dallas Public Policy and Political Economy, Ph.D.

현, 국민연금연구원 연구위원

〈주요 저서〉

- ▶ 『정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향 분석』, 국민연금연구원(공저), 2014.
- ▶ 『국민연금 자산이 노후소득에 미치는 영향 분석과 한국인의 은퇴 준비 정도 추정』, 국민연금연구원(공저), 2013.

- 유 현 경

고려대학교 사회학 석사

현 국민연금연구원 주임연구원

〈주요 저서〉

- ▶ 『우리나라 노년층의 노후소득 격차발생 요인분석과 지원 방안 연구』, 국민연금연구원(공저), 2014.
- ▶ 『우리나라 중·고령자들의 노동시장 특성과 국민연금제도 가입확대방안』, 국민연금연구원(공저), 2014.



정책보고서 2015-12

**정년제와 공적연금제도 변화과정에 관한 연구**

---

2016년 4월 일 인쇄

2016년 4월 일 발행

발행인 : 문 형 표

편집인 : 김 성 숙

발행처 : 국민연금공단

국민연금연구원

전북 전주시 덕진구 기지로 180(만성동)

TEL : 063-713-6780 / FAX : 063-715-6564

---

ISBN 978-89-6338-318-7

