



National Assembly Research Service

# 60세 이상 정년 의무화의 입법영향분석



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



입법영향분석보고서 제30호

---

# 60세 이상 청년 의무화의 입법영향분석

---

김 준(사회문화조사심의관)

2018. 11. 9.



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

## 입법영향분석보고서는

국회에서 제·개정된 후 일정기간이 지난  
주요 법률의 입법영향을 분석하는 보고서로  
수시 발간되고 있습니다.



동 보고서는 아래와 같은 절차와 외부전문가의 자문을 거쳐 작성되었습니다.

구분	내용
주제 선정	2018. 2. 27.
초고 작성기간	2018. 4. 10. ~ 2018. 9. 12.
초안 검토	2018년 9월 19일(수) 오후 2시(국회입법조사처 제1세미나실) - 입법영향분석 세미나 발표 및 토론 김준 사회문화조사심의관(발표) 신현구 한국노동연구원 고용영향평가팀장(지정토론)
검토위원회 심의	2018년 10월 24일(수) 오후 3시(사회문화조사실장실) - 이신우 사회문화조사실장 조승래 환경노동팀장 한인상 환경노동팀 입법조사관
외부전문가 자문	1. 전문가: 신현구(한국노동연구원 고용영향평가센터 팀장) 2. 요청일: 2018. 9. 12. 3. 답변일: 2018. 9. 17.
간행물 심의위원회 의결	2018년 11월 1일(목) 오후 3시 - 위원장: 이내영 국회입법조사처장 - 위 원: 김영일 정치행정조사실장 고상근 경제산업조사실장 이신우 사회문화조사실장 박태형 기획관리관

## 요 약

국회는 2013년 4월 정년을 연장하기 위해 「연령상 고용차별 금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조와 제19조의2를 개정하였고, 이 개정 법률은 사업의 규모와 종류에 따라 2016년과 2017년부터 각각 시차를 두고 시행되었다. 이 개정 법률은 사업주가 정년을 정할 경우에는 60세 이상으로 정하도록 의무화하고, 정년연장에 따른 임금체계 개편 등의 의무를 노사에 부담시키는 한편 이와 관련한 정부의 지원제도의 법적 근거를 마련하였다.

그런데 이 법 개정 당시부터 60세 이상 정년 의무화가 고령근로자의 60세 까지 일할 가능성을 얼마나 높일 수 있을지, 그리고 청년고용 등에 부정적인 영향을 미치지 않는지 등을 둘러싸고 논란이 제기된 바 있다. 이 법률의 개정조항이 시행된 지 불과 2년여가 경과하였다는 점에서, 입법영향을 분석하기에 다소 이르다고 볼 수 있으나, 최근 정년을 추가로 연장하는 입법방안에 대한 논의가 시작되고 있기 때문에 이에 대한 참고자료를 제공하기 위해 입법영향분석을 시도하였다.

입법영향분석의 내용과 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기업의 정년제도 도입에 미치는 영향. 이 법 개정 이후 정년제도 도입 기업의 비중에는 큰 변화가 없어 이 법의 영향이 있었다고 보기 어렵다. 다만 정년제도의 유형과 관련해서는 단일정년 제도를 채택하는 기업의 비중이 증가하였는데, 이는 이 법이 다소 영향을 미친 것으로 보인다. 둘째, 정년연령에 미치는 영향. 이 법 개정 이후 정년제도를 운영하는 기업 중 정년을 60세 이상으로 정한 기업의 비중이 급증하여 2017년 94.8%에 이르렀기 때문에, 이 법률 개정의 1차적 목적은 거의 달성되었다고 볼 수 있다. 또한 이 법률 개정은 단일정년제 적용기업의 평균 정년연령을 약 2세 정도 상향시키는 효과가 있었던 것으로 분석된다. 셋째, 근로자의 실제 퇴직연령에 미친 영향. 현시점에서 이 법률 개정의

잠재적 수혜자인 1957년생과 1958년생 근로자가 55세 또는 57세에 도달한 이후 60세까지 계속 근로할 확률이 1952~1956년생 근로자에 비해 높다는 것이 확인된다. 넷째, 임금체계 개편 등에 미치는 영향. 300인 이상 기업을 중심으로 임금피크제를 도입한 기업의 비중이 2015년 이후 크게 증가하였다는 점에서 볼 때, 입법목적은 부분적으로 달성하였다고 볼 수 있다. 다섯째, 이 법률 개정의 잠재적 부작용으로 거론되었던 청년고용에 미치는 부정적 영향은 확인되지 않았다. 다만 이러한 결과가 나타난 데에는 정부의 공공기관 및 지방공기업을 대상으로 한 임금피크제 별도정원 제도, 청년의무고용제도 등이 영향을 미쳤을 가능성이 있기 때문에 현시점에서 판단하기에는 이르다.

이러한 입법영향분석이 시사하는 점은 다음과 같다. 첫째, 2018년 현재 시점에서 분석한 결과, 정년을 정할 경우 60세 이상으로 정하도록 의무화한 「연령상 고용차별 금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 개정 조항들은 정년의 60세 이상으로의 상향조정, 고령근로자의 60세까지의 계속근로 가능성 제고 등의 측면에서 일정하게 긍정적 영향을 미침으로써 입법목적은 부분적으로는 달성했다고 볼 수 있다. 둘째, 법 개정 당시에 우려되었던 청년고용 등에 미치는 부작용은 현재까지는 뚜렷이 관측되지 않고 있다. 셋째, 본 보고서의 분석대상은 아니었지만, 정년연장 만으로는 고령근로자들이 60세까지 계속 근로할 수 있는 가능성이 획기적으로 개선될 수 없다는 것 또한 분명하다. ‘생애 주된 일자리’를 퇴직하는 평균연령이 2017년 기준 49.1세라는 통계가 말해주듯이, 여전히 대다수 근로자가 40대 후반 또는 50대 전반에 ‘생애 주된 일자리’에서 퇴직하는 것이 현실이며, 이들에게는 정년연장이 실질적인 도움이 되지 않기 때문이다. 따라서 향후 추가적인 정년연장 또는 계속고용노력의무 부과를 검토할 때에는 중고령·고령 근로자들이 생애 주된 일자리에서 더 오래 머물 수 있도록 명예퇴직·희망퇴직 등의 관행, 연공형 임금제도, 인사제도, 직장문화 등 노동시장 제도와 관행을 개선하는 노력이 선행될 필요가 있다.

# 차 례

## □ 요약

### I. 입법영향분석의 배경과 필요성 / 1

1. 분석대상 법률의 개관 .....	1
가. 분석대상 법률 .....	1
나. 입법배경 및 목적 .....	2
다. 심의경과 .....	5
라. 주요내용 .....	7
2. 입법영향분석의 필요성 .....	8
가. 제도의 개요 .....	8
나. 분석의 필요성 .....	10
다. 자료와 분석방법 .....	12

### II. 관계부처 및 이해관계자의 의견 / 14

### III. 입법영향분석 / 19

1. 입법목적 달성여부 분석 .....	19
가. 기업의 정년제도 운용에 미치는 영향 .....	19
나. 정년연령에 미치는 영향 .....	22
다. 근로자의 실제 퇴직연령에 미친 영향 .....	26
라. 임금체계 개편에 미친 영향 및 정년연장 관련 지원 실적 .....	34
2. 그 밖의 영향에 대한 분석 .....	43

가. 청년의 고용에 미치는 영향 ..... 43

#### IV. 요약 및 결론 / 46

참고문헌

부록: 관계부처 및 이해관계자의 의견

## 표 차례

[표 1] 정년제도 유형별 비중의 추이(2012~2017년) .....	21
[표 2] 정년이 58세에서 60세로 연장된 경우의 연도별 수혜연령 집단 .....	27
[표 3] 연도별 출생연도별 근로자 수 추이(2008~2018년) .....	31
[표 4] 출생연도별 연령별 근로자 수 추이(1952~1958년생) .....	32
[표 5] 1952년생과 1958년생의 연령별 근로자 수 비교 .....	32
[표 6] 출생연도별 계속근로 확률 .....	33
[표 7] 입법영향의 양적 추산 .....	33
[표 8] 「고용보험법 시행령」 제25조제1항제2호(정년연장)에 따른 고령자 고용지원금 지원실적 .....	38
[표 9] 「고용보험법 시행령」 제28조 및 제28조의2에 따른 지원금 .....	40
[표 10] 임금체계 개편 등에 관한 컨설팅 실적(연도별 사업체수) .....	41
[표 11] 임금피크제 별도 정원 .....	44
[표 12] 공공기관 청년의무고용 이행 현황 추이 .....	45

## 그림 차례

[그림 1] 정년제도 운용기업의 비중 추이(2011~2017년) .....	19
[그림 2] 기업규모별 정년제도 운용기업의 비중 추이((2011~2017년) .....	20
[그림 3] 단일 정년제도 운용기업의 정년연령 분포 추이 .....	22
[그림 4] 단일 정년제도 운용기업(전체 규모) 중 60세 이상 정년설정 기업 비중의 실제와 가상의 추세(2012~2017년) .....	23
[그림 5] 단일 정년제 운용기업(300인 이상 규모) 중 60세 이상 정년설정 기업 비중의 실제와 가상의 추세(2012~2017년) .....	24
[그림 6] 단일정년제 적용기업의 규모별 평균 정년연령 추이 .....	25
[그림 7] 연령집단별 고령 근로자수 추이(300인 이상 기업의 정규직) .....	29
[그림 8] 300인 이상 기업 정규직 연령집단별 근로자 수 변동(2014=100) ...	30
[그림 9] 규모별 임금피크제 도입률의 추이(2013~2017년) .....	35
[그림 10] 규모별 임금피크제 도입계획 기업의 비중 추이(2013~2017년) .....	36
[그림 11] 300인 이상 기업의 청년 신규근로자수 추이 .....	43

## I. 입법영향분석의 배경과 필요성

### 1. 분석대상 법률의 개관

#### 가. 분석대상 법률

- 이 보고서의 분석대상 법률 및 조항은 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “「고령자고용법」”이라 함) 제19조(정년) 및 제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등)임
- 이 두 조 가운데 제19조는 2013년 5월 22일 전문개정되었으며, 제19조의2는 같은 날 신설되었음
- 이 두 조의 개정규정은 동법 부칙의 규정에 따라 유효기간을 거쳐 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 공공기관, 지방공사 및 지방공단에 대해서는 2016년 1월 1일부터, 그리고 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체에 대해서는 2017년 1월 1일부터 각각 시행되었음

**제19조(정년)** ①사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.

②사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.[전문개정 2013.5.22.]

**제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등)** ① 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주

나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.

- ③ 고용노동부장관은 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주 또는 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다.[본조신설 2013.5.22.]

**동법 부칙** 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제19조, 제19조의2제1항 및 제2항의 개정규정은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 시행한다.

1. 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단: 2016년 1월 1일
2. 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체: 2017년 1월 1일

## 나. 입법배경 및 목적

### (1) 입법배경

□ 우리나라는 2000년 고령화 사회(65세 이상 인구가 전체 인구의 7%를 상회)에 진입했고, 2018년에는 고령사회(65세 이상 인구가 전체 인구의 14%를 상회)에 도달하고, 2025년에는 초고령사회(65세 이상 인구가 전체 인구의 20%를 상회)에 진입할 것으로 예상되었음<sup>1)</sup>

□ 이처럼 빠른 고령화 진행속도는 노동시장만이 아니라 사회·경제 전반에 큰

1) 김준, 「고령자 일자리 정책의 현황과 개선 방향」, 현안보고서 제65호, 국회입법조사처, 2010. 2. 3.

충격을 줄 것으로 예상되었음

- 노동시장 측면에서는 2017년부터 생산가능인구(15~64세)가 감소세로 돌아서고, 2030년에는 생산가능인구 중 핵심생산층 인구(25~49세)가 차지하는 비중이 50% 아래로 떨어지는 것으로 예측됨<sup>2)</sup>
- 고령화는 또한 노인의 빈곤화, 연금재정 고갈, 노년부양비<sup>3)</sup>의 급격한 증대 등의 문제를 야기할 수 있음
- 그러나 2013년 단일정년 제도를 채택하고 있는 300인 이상 사업장의 평균 정년은 57.7세에 그치고 있었음<sup>4)</sup>
- 1991년 「고령자고용법」이 제정될 당시부터 정년을 설정할 경우 60세 이상으로 정하도록 노력할 의무를 사업주에게 부과하고 있었으나, 노력의무에 그쳐 많은 사업장이 55세 또는 58세 등을 정년으로 정하고 있었음
- 더 나아가 우리나라 취업자들이 생애 주된 일자리에 퇴직하는 평균 연령은 2013년 기준 49세에 불과한 상황이었음<sup>5)</sup>
- 반면 우리나라 노인들이 노동시장에서 완전히 은퇴하는 평균연령은 2013년 기준 71.6세로 OECD 국가 중에서 가장 높음<sup>6)</sup>

- 
- 2) 통계청, 「장래인구추계(2016년)」 (국가통계포털 다운로드: 2018. 11. 1.)
  - 3) 노년부양비란 노인인구(65세 이상)에 대한 생산가능인구(15~64세)의 경제적 부양 부담을 나타내는 지표로 계산식은 다음과 같음. 노년부양비 = 고령인구 ÷ 생산가능인구 × 100. 우리나라의 노년부양비는 2000년 10.1에서 2020년 21.8, 2030년 38.2로 급격히 높아질 것으로 전망됨
  - 4) 고용노동부, 「고령자고용현황」, 2013년.(국가통계포털 다운로드: 2018. 4. 24.)
  - 5) 통계청, 「경제활동인구 고령층부가조사」, 2013년 5월(국가통계포털 다운로드: 2018. 4. 24.)
  - 6) OECD, Ageing and Employment Policies: Statistics on average effective age of retirement (<http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm>, 다운로드: 2018. 4. 24.)

- 이는 우리나라 중고령자들이 근로능력과 무관하게 생애 주된 일자리에서 조기에 퇴직한 다음 부족한 생계비를 채우기 위해 늦게까지 변변치 않은 일자리를 전전한다는 현실을 반영함
- 이에 따라 법정 정년연장의 필요성이 2000년대 중반부터 제기되었는데, 그 근거 논리는 다음과 같음
  - 첫째, 평균수명이 약 80세로 연장되고 60대 전후 고령자의 건강상태가 과거와 비교할 수 없이 향상되었다는 점에서, 근로자가 일정 연령에 도달하면 일할 능력이나 의사와 관계없이 일률적으로 퇴직하게 하는 정년제도 자체의 합리성이 많이 약화되었음
  - 둘째, 정년제도에는 연령차별적 요소가 있어 주요 선진국은 이를 금지하거나 65세, 또는 70세까지 연장하는 추세임
    - 미국, 캐나다, 호주 등은 정년의 설정 자체를 금지하고 있고, 노르웨이는 70세, 영국은 65세를 각각 정년의 하한선으로 규정하고 있으며, 일본은 65세 이상의 정년 또는 고용확보조치를 의무화하고 있음
  - 셋째, 국민연금의 수급 개시연령이 60세에서 2013년부터 매 5년마다 1세씩 상향조정되어 2033년에는 65세가 될 예정이기 때문에, 이에 따라 발생할 수 있는 노후소득보장의 공백기간을 최소화할 필요가 있음
- 이에 따라 2010년 무렵부터 기업이 정년제도를 둘 경우 60세 이상으로 정하도록 의무화하는 방안이 정부·학계·노사단체 등에서 활발히 논의되기 시작하였음
- 국회에서도 제18대 국회 후반기부터 관련 법안이 제출되기 시작하였으며, 제19대 국회에 들어와서는 논의와 검토가 본격화됨

## (2) 입법목적

- 이 법률의 제안이유에 비추어 볼 때 입법목적은 다음과 같다고 할 수 있음
  - 첫째, 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 의무화함으로써 근로능력이 있는 근로자가 적어도 60세까지 일할 수 있는 기회를 보장하고자 하는 것임
  - 둘째, 노사에게 정년연장에 따른 임금체계 개편 등의 조치를 하도록 의무를 부과하고, 이러한 조치를 하는 사업주와 근로자에 대해 정부가 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있도록 함으로써, 정년연장이 사업주에게 부담이 되어 고용이 위축되거나 정년연장의 실효성이 약화되는 것을 방지하고자 하는 것임

## 다. 심의경과

- 제19대 국회에서 다수의 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 개정안이 발의·제출됨
  - 이 가운데 정년연장과 관련된 법률안은 다음과 같음
    - 2012년 7월 26일 이목희의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 일부개정법률안
    - 2012년 8월 1일 홍영표의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 일부개정법률안
    - 2012년 8월 14일 김성태의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 일부개정법률안
    - 2012년 8월 16일 정우택의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 일부개정법률안

- 2012년 8월 22일 이완영의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 일부개정법률안
  - 이 법안들은 제310회국회(임시회) 제2차 환경노동위원회(2012. 8. 27.)에 각각 상정되어 제안설명과 전문위원의 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법안심사소위원회에 회부됨
  - 이 법안들은 제311회국회(정기회) 제2차 법안심사소위원회(2012. 9. 18.)와 제4차 법안심사소위원회(2012. 11. 21.)에 각각 상정됨
  - 제315회국회(임시회) 제4차 및 제5차 법안심사소위원회(2013. 4. 22. 및 4. 23.)에서 이상 5건의 법률안을 함께 심사한 결과 5건의 법률안 내용을 반영한 위원회 대안을 마련함
- 법안심사소위원회 심사과정에서 주요 쟁점은 ①대상 기업 규모 및 시행 시기, ②정년 의무화 예외 사업·직종 설정 여부, ③정년연장에 따른 임금 조정 의무화 여부 등이었는데, 다음과 같이 합의함
  - 대상 기업 규모 및 시행시기: 300인 이상 기업과 공공기관, 지방공기업에 대해서는 2016년 1월 1일부터, 300인 미만 기업과 국가·지자체에 대해서는 2017년 1월 1일부터 적용하기로 함
  - 정년 의무화 예외 사업·직종: 설정하지 아니함
  - 정년연장에 따른 임금조정: 노사에게 사업장 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하도록 의무를 부과하되, 이와 관련하여 정부가 사업주와 근로자에게 필요한 지원을 할 수 있는 법적 근거를 마련함
- 제315회국회(임시회) 제4차 환경노동위원회(2013. 4. 24.)에서 법안심사소위원회에서 심사 보고한 대로 위 5건의 법률안은 본회의에 부의하지 않고, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」

(대안)을 제안하기로 의결함

- 이 위원회대안은 2013년 4월 30일 법제사법위원회의 체계자구 심사를 거침
  - 법제사법위원회의 체계자구 심사과정에서 제19조의2제2항을 둘러싸고 논의한 끝에 일부 수정이 이루어짐<sup>7)</sup>
- 이 위원회대안이 2013년 4월 30일 제315회국회(임시회) 제5차 본회의에서 가결됨
- 이 개정 법률은 2013년 5월 22일 공포되었으며, 동법 부칙의 규정에 따라 시차를 두고 시행됨
  - 제19조의2제3항은 2014년 5월 23일부터 시행되었음
  - 제19조와 제19조의2제1항 및 제2항은 사업체의 종류와 규모에 따라 각각 2016년 1월 1일, 또는 2017년 1월 1일부터 시행됨

#### 라. 주요내용

- 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 하며, 사업주가 60세 미만으로 정년을 정한 경우에는 60세로 정년을 정한 것으로 봄(제19조)
- 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)은 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 하고, 정부는 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자에게 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있도록 함(제19조의2 신설)

7) 국회사무처, 「제315회국회(임시회) 법제사법위원회회의록」, 제9호, 2013. 4. 30. 32~47쪽 참조

## 2. 입법영향분석의 필요성

### 가. 제도의 개요

#### (1) 60세 이상 정년 의무화

- 근로자의 정년을 정할 경우 60세 이상으로 정하여야 함(법 제19조제1항)
  - 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 간주함(법 제19조제2항)
  - ※ 따라서 근로자의 정년을 정하지 않은 경우에는 규제의 대상이 아님

#### (2) 정년연장에 따른 임금체계 개편 등 필요한 조치 노력의무

- 이 법 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 함(법 제19조의2제1항)
  - ※ 이 조항은 문언상으로는 사업주와 근로자 대표에게 임금체계 개편 등 필요한 조치를 할 의무를 부과하고 있으나, 이 의무 위반에 대한 제재나 불이익을 부과하는 규정이 없으므로, 실질적으로는 사업주와 근로자 대표에게 노력의무만을 부과하고 있다고 볼 수 있음

#### (3) 정년연장 기업에 대한 지원 제도

- 고용지원금 등의 지원
  - 고용노동부장관은 법 제19조의2제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있음

- 사업주에 대한 지원: 정년을 폐지하거나, 기존에 정한 정년을 60세 이상으로 1년 이상 연장한 경우에 상시 300인 미만을 고용하는 사업주에게 정년이 연장된 근로자 1인당 월 30만원의 고령자 고용연장지원금을 지원함. 다만, 정년 폐지 또는 정년연장 전 3년 이내에 해당 사업장의 정년을 폐지하고 정년을 새로 설정하거나, 기존에 정한 정년을 단축한 경우에는 고령자 고용연장 지원금을 지급하지 아니함(「고용보험법 시행령」 제25조제1항제2호)
- ※ 이전에는 정년을 폐지하거나 기존에 정한 정년을 58세 이상으로 연장한 모든 규모 기업이 지원대상이었으나, 이 조항 개정(2013.12.24.) 이후에는 정년을 60세 이상으로 1년 이상 연장한 기업 중 300인 미만 규모의 기업만이 지원대상이 됨
- 근로자에 대한 지원(임금피크제 지원금): 사업주가 근로자대표의 동의를 받아 정년을 60세 이상으로 연장하거나 정년을 56세 이상 60세 미만으로 연장하면서 55세 이후부터 임금피크제를 시행하고 이로 인하여 임금이 일정 비율(1년차 10%, 2년차 15%, 3년차 이상 20%) 이상 낮아지면, 고용노동부장관이 고시하는 비율에 따라 지원금을 지급함(「고용보험법 시행령」 제28조)
- ※ 이 제도는 2014년부터 도입되었으며, 동시행령 부칙 규정에 따라 사업체 규모 등에 따라 각각 2015년 말 및 2016년 말까지만 유효함. 다만 이 기간 내에 지급요건에 해당하게 된 근로자에 대해서는 유효기간이 지난 이후에도 계속 지급함
- 근로자에 대한 지원(정년을 60세 이상으로 정한 사업 또는 사업장에서의 임금 감액에 따른 지원금): 정년을 60세 이상으로 정한 사업 또는 사업장에서 55세 이후부터 임금을 감액하는 제도를 시행하는 경우 임금이 감소한 해당 근로자에게 임금을 감액하는 제도가 적용되는 날부터 2018년 12월 31일까지 지원금을 지급함. 다만, 해당 근로자의 고용기간이 2018년

12월 31일 전에 종료되는 경우는 그 고용기간 동안 지급함(「고용보험법 시행령」 제28조의2)

- 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 지원
  - 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주 또는 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있음(법 제19조의2제3항)

#### 나. 분석의 필요성

- 이 법률 개정 당시와 그 이후 이 법률 개정의 효과를 둘러싸고 상당한 논란이 제기된 바 있음
  - 기업이 설정하고 있는 정년에 도달하기 전에 희망퇴직, 명예퇴직 등의 형태로 근로자를 퇴직시키는 관행이 광범위하게 존재하기 때문에 법정 정년을 연장하더라도 고령근로자의 생애 주된 직장 은퇴 연령을 늦추는 효과가 크지 않을 것이라는 비판이 제기된 바 있음<sup>8)</sup>
  - 이 법률이 효과를 발휘하여 고령자의 계속고용 가능성이 높아질 경우에는 청년고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려 등이 제기된 바 있음<sup>9)</sup>
  - 이에 대해 기존의 실증연구에 의하면 고령자와 청년이 노동시장에서 대체관계가 아니라 보완관계이기 때문에 이 법률이 청년고용에 부정적인 영향을 미치지 않을 것이라는 반론도 제기된 바 있음<sup>10)</sup>

8) 황수경, 「정년연장 법안 통과 이후 남은 과제」, KDI FOCUS 통권 제33호, 2013.6.27; 어수봉, 「정년연장과 노동시장 효과: 전망과 과제」, 정년연장과 임금체계 개편 토론회 발표문, 한국노동경제학회, 2013.10.22.

9) 류기정, 「정년연장에 대한 경영계 입장: 쟁점과 대안」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 2012년 9월호.

- 한편 우리 사회 일각에서는 외국처럼 정년을 65세 등으로 추가적으로 연장할 필요성도 제기하고 있음
- 2017년 8월 몇몇 언론이 정부가 국민연금 지급개시 연령 연장에 맞추어 2033년까지 단계적으로 정년을 65세까지 상향조정하는 방안을 검토하고 있다고 보도함<sup>11)</sup>
  - 이에 대해 고용노동부는 보도해명자료를 통해 해당 방안을 “결정한 바 없음”이라고 해명하면서, 다만 「2017년 경제정책방향」(2016년 12월)에서 ‘정년-연금수급연령 조정 등에 대한 사회적 논의 본격화’와 ‘합의 도출 추진’을 제시한 바 있다고 밝힘<sup>12)</sup>
- 국회에서도 근로자를 65세까지 안정적으로 고용하는 방안 마련을 위한 법안이 발의된 바 있음
  - 서형수 의원 대표발의 「고용상 연령차별 금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 개정법률안」은 “사업주로 하여금 고령자인 근로자를 65세까지 안정적으로 고용하기 위한 조치를 마련하도록 노력의무를 정하고, 고용노동부장관은 사업주에게 필요한 지원을 할 수 있도록”하는 내용을 포함하고 있음(발의일자: 2018. 4. 23., 의안번호: 2013216)
- 따라서 60세 이상 정년의무화가 고령자고용 및 청년고용 등에 미친 영향을 분석함으로써 입법의 개선 필요성 등을 검토할 필요가 있음

10) 노진귀, 「정년연장에 대한 노동계 입장: 쟁점과 대안」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 2012년 9월호.

11) 국민일보, 「2033년까지 정년 65세로 늘린다. 연내 가이드라인 마련」, 2017.8.27.

12) 고용노동부, 「국민일보(8.27)의 “2033년까지 정년 65세로 늘린다. 연내 가이드라인 마련” 기사 관련」 보도해명자료, 2017.8.28.

다. 자료와 분석방법

□ 자료

- 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 각년도
- 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 각년도
- 그 밖의 고용노동부의 행정자료

□ 주요한 연구 질문

- 이 입법이 기업의 정년제도 운용에 어떤 영향을 미쳤는가?
  - 기업의 정년제도 운용 비중과 정년제도의 유형(단일 정년, 직급별 정년, 직종별 정년, 혼합형 정년)에 어떤 변화가 있었는가?
  - 기업이 정한 정년연령에 어떤 변화가 있었으며, 이 법률이 60세 이상 정년설정에 미친 영향은 어느 정도인가?
- 이 입법이 고령근로자가 60세까지 일할 수 있는 가능성을 얼마나 높였는가?
- 이 입법이 임금피크제 도입 등 임금체계 개편 등에 어떠한 영향을 미쳤는가?
- 이 입법이 청년층 고용에 부정적인 영향을 미쳤는가?

□ 분석방법

- 기업의 정년제도 운용에 준 영향의 분석
  - 고용노동부의 「사업체노동력조사 부가조사」 결과를 활용하여 기업의 정년제도 운용현황, 정년제도 유형별 비중의 추이, 단일정년 운용기업의 정년연령 분포의 변화 등을 분석함
  - 동일한 자료를 활용하여 단일정년제 운용기업 중 60세 이상 정년설정기업 비중의 실제 변화 추이를 과거의 추세를 반영한 가상의 추세와 비교

함으로써 이 법률의 영향을 추정함

- 동일한 자료를 활용하여 이 법이 단일정년제 적용기업의 평균 정년연령의 변화에 미친 영향을 추정함
- 정년제도 적용근로자의 실제 퇴직연령에 미친 영향의 분석
  - 고용노동부의 「고용형태별근로실태조사」 원자료를 활용하여 60세 이상 정년 의무화가 300인 이상 기업 정규직 56세~60세 연령집단 근로자수의 증가에 미친 영향을 추정함
  - 인구변동 효과를 통제하기 위해, 고용노동부의 「고용형태별근로실태조사」 원자료를 활용하여 출생연도별, 연도별 근로자수 변화를 분석함으로써 출생연도별로 근로자가 55세 또는 57세에 도달한 이후 60세까지 근로할 확률의 변화를 분석함
- 임금체계 개편 등에 미친 영향의 분석
  - 고용노동부의 「사업체노동력조사 부가조사」 결과를 토대로, 법개정을 전후하여 임금피크제 도입률의 변화 등을 분석함
  - 사업주 및 근로자에 대한 지원금 및 임금제도 개선 등을 위한 컨설팅 지원 등의 실적을 분석함
- 청년 고용에 준 영향의 분석
  - 고용노동부의 「고용형태별근로실태조사」 원자료를 활용하여 300인 이상 기업 정규직을 기준으로 정년연장 이후 청년신규근로자 수에 변화가 있었는지 분석함

## II. 관계부처 및 이해관계자의 의견

관계 부처 및 이해관계자의 의견조치 방법

의견조치 대상은 다음과 같음

- 고용노동부, 한국경영자총협회(한국경총), 한국노동조합총연맹(한국노총), 전국민주노동조합총연맹(민주노총)

의견조치 방법은 관계부처 및 이해관계자에게 다음과 같은 개방형 질문지를 보내 답변을 받는 방식으로 진행함

1. 개정법이 고령근로자가 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하는데 도움이 되고 있다고 보십니까?
2. (1의 질문과 관련하여) 도움이 되고 있거나, 도움이 되지 않고 있다면 그 이유가 무엇이라고 보십니까?
3. 이 법 개정 당시에 정년연장이 청년고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려가 제기된 바 있습니다. 혹시 실제로 개정법이 청년이나 그 밖의 다른 임금근로자 집단의 고용에 부정적인 영향을 미치고 있다고 보십니까?
4. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있습니까? 있다면 그 원인이 무엇이라고 보십니까?
5. 개정법의 재개정 필요성이 있습니까? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇입니까?

의견조치 경과

- 2018년 9월에 실시한 의견조치 결과, 고용노동부를 비롯한 4개 기관 및 단체로부터 답변서가 접수됨

질문 1(개정법이 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하는데 도움이 되는가?)에 대한 의견<sup>13)</sup>

13) 이하 관계부처 및 이해관계자 의견 부분은 각 기관 등이 보내온 의견서의 내용을

- 고용노동부는 ①정년제를 운영하는 기업의 정년연령이 60세 이상으로 연장되는 등 제도적인 여건이 마련되었고, 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하고 있는 고령근로자의 비중도 증가하는 등(2012년 34.8% → 2017년 36.4%) 실제효과도 있어 긍정적이라는 입장임
  - 노동조합의 의견은 크게 갈림
    - 한국노총은 “도움이 되고 있음”이라고 응답함
    - 반면 민주노총은 법 제19조의2 신설로 인하여 임금피크제나 취업규칙 불이익변경이 동반됨으로써 안정된 고용보장에 역행하고 있다는 이유로 “매우 부정적으로 평가”한다고 응답함
  - 경영자단체(한국경총)는 고용이 안정된 공공기관과 대기업의 일부 근로자에 대해서만 고용연장 효과가 있고, 그 밖의 대다수 기업 근로자에게는 효과가 있다고 보기 어렵다는 입장임
- 질문 2(도움이 되거나 되지 않는 이유)에 대한 의견
- 고용노동부는 자발적 퇴직, 경영상 해고, 희망퇴직, 폐업 등 다양한 사유로 정년 전에 이직하는 경우가 90%를 넘기 때문에 정년연장만으로는 한계가 있으며, 또한 여전히 임금체계의 연공성도 높아 고령근로자가 생애 주된 일자리에서 오래 일하는데 걸림돌이 되고 있다는 의견임
  - 노동조합은 이 부분에서도 서로 다른 측면을 지적함
    - 한국노총은 개정법이 고령자 고용안정의 법적, 제도적 토대를 마련했다는 점에서는 도움이 되지만, 여전히 50세를 전후하여 생애 주된 일자리에서 퇴직하는 실정이기 때문에 현실적으로는 한계가 있다는 입장임

필자가 요약한 것임. 각 기관 등이 보내온 의견서의 전문은 이 보고서의 부록을 참조

- 민주노총은 정년을 연장할 경우 임금체계 개편 등을 하도록 한 제19조의 2를 신설함으로써 공공기관 임금피크제 강제시행, 영세미조직 노동자의 촉탁 계약 전환, 정년을 지정하지 않던 노동자의 정년 신설, 계약 해지 등 정년연장에 따른 혜택보다는 정년에 임박한 노동자의 노동조건 후퇴 등 폐해가 급증했다는 입장임
- 경영자 단체는 대다수 기업에서 기업경영 악화, 연공형 임금체계 등으로 근로자가 정년까지 주된 일자리에 머물기 어려운 것이 현실이므로 법정 정년 연장이 효과를 거두기 어렵다는 입장임
- 질문 3(청년고용 등에 미치는 부정적 영향 여부)에 대한 의견
  - 고용노동부는 혹시 있을지 모를 부정적인 영향을 최소화하기 위해서 정부가 다양한 노력을 기울여 왔다는 입장임
  - 이와 관련해서는 양대 노동조합이 비슷한 의견을 제시함
    - 한국노총은 국내외의 연구를 인용하여 고령자와 청년이 노동시장에서 서로 대체하는 관계가 아니라 보완관계를 가지고 있다고 주장하며, ‘세대간 일자리 갈등’론은 경영계의 ‘프레임’일 뿐이라는 의견임. 또한 실제로도 정년연장 이후 청년고용에 대한 부정적인 영향은 전혀 나타나지 않았다고 봄
    - 민주노총은 새로이 취업하는 청년 대상의 일자리는 정년에 근접한 노동자의 직무를 대신하는 형태가 아니라고 봄
  - 경영자 단체는 300인 이상 기업에 대한 조사자료를 근거로 청년고용 등 신규인력 채용심리에 부정적인 영향을 미쳤다고 판단하고 있음
- 질문 4(개정법의 의도치 않은 부작용 여부)에 대한 의견

- 고용노동부는 개정법의 긍정적 영향이 훨씬 크며, 뚜렷한 부작용은 없다는 의견임
- 이 점과 관련해서는 양대 노동조합이 비슷한 의견을 제시함
  - 한국노총은 “정년연장은 당연히 임금피크제를 수반해야 한다는 잘못된 프레임”이 설정되어 있다는 의견을 제시함
  - 민주노총도 질문 1~3에 대한 답변에서 제시한 신설된 법 제19조의2의 문체점을 지적함
- 경영자 단체는 개정법이 정년 60세와 더불어 그에 따른 임금체계 개편 의무도 함께 부여하고 있으나(법 제19조의2), 강행규정이 없어 임금피크제 도입 등을 둘러싸고 노사갈등이 발생하며, 이 규정의 실효성이 없다는 의견임
- 질문 5(법률 재개정 필요성 등)에 대한 의견
  - 고용노동부는 현재는 60세 정년 의무화가 전 사업장에 적용된 지 1년이 경과한 시점이므로 우선적으로는 60세 정년제의 실효성을 확보하는 것에 주안점을 두는 한편, 빠르게 다가오는 초고령사회를 대비하여 연금수급개시연령까지 고용을 연장할 수 있는 방안을 마련하여야 하는 시점이라는 의견임
  - 양대 노동조합은 이 부분에서도 약간 다른 의견을 제시함
    - 한국노총은 국민연금 수급개시 연령까지는 일할 수 있는 환경을 조성하기 위해 정년연령이 단계적으로 상향조정되어야 하며, 장기적으로는 연령차별금지제도와 연계하여 원칙적으로 정년을 폐지해야 한다는 의견임
    - 민주노총은 부작용을 낳고 있는 법 제19조의2를 삭제해야한다는 의견임
  - 경영자 단체는 법 제19조2항에 규정된 의무를 이행할 수 있도록 효력규정을 보완하는 등 법령의 실효성 확보를 위한 조치를 강구해야 하며, 더불어 임금

체계 개편을 지원하기 위해 근로조건 불이익 변경 판단 법리, 사회통념상 합리성 인정 기준 등을 명확히 정리하고 명문화하는 것도 필요하다는 입장임

- 더 나아가 한 직장에서의 종신고용을 전제로 하는 정년제도는 4차 산업혁명 시대의 노동시장에도 부합하지 않으며, 정년제도의 연령차별적 성격 때문에 이를 폐지하고 있는 선진국 사례를 고려할 때, 장기적으로는 “법상 정년연령 문구를 삭제”하는 것도 전향적으로 검토할 필요가 있다는 입장임
- 다만, 법률에서 정년연령과 관련된 문구를 삭제하자는 것이 정년제도 자체를 폐지하자는 의미인지는 불분명함

### Ⅲ. 입법영향분석

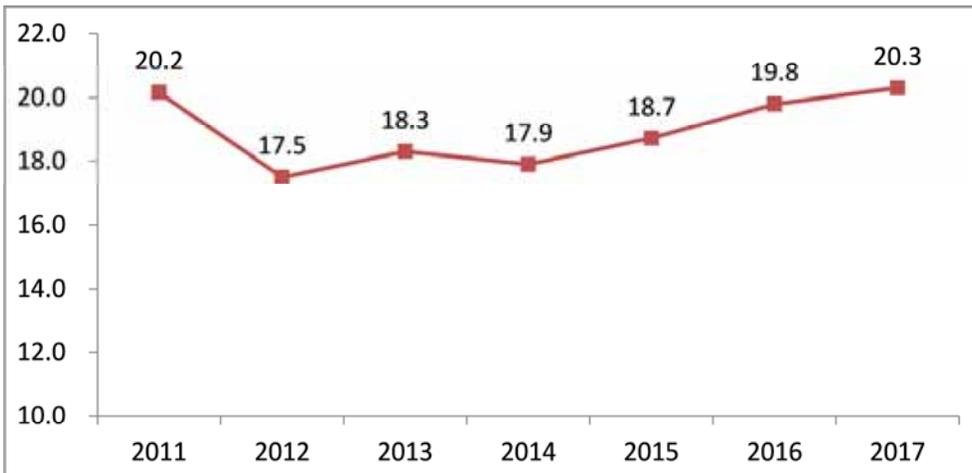
#### 1. 입법목적 달성여부 분석

##### 가. 기업의 정년제도 운용에 미치는 영향

- 정년제도를 운용하고 있는 기업의 비중은 2013년 이후 증가하는 추세임
- 정년제도를 운용하고 있다고 응답한 기업이 전체 기업에서 차지하는 비중은 2011년 20.2%에서 2012년 17.5%로 하락하였다가 이후 증가추세를 보여 2017년 20.3%를 기록함([그림 1])
- 고령근로자가 60세 이상까지 일할 수 있는 가능성을 열어주는 방법으로는 정년을 60세 이상으로 설정하는 방법 이외에도 정년 자체를 폐지하는 방법도 있으므로 정년제도 운용기업의 비중 변화만으로는 이 법의 영향을 판단하기 어려움

[그림 1] 정년제도 운용기업의 비중 추이(2011~2017년)

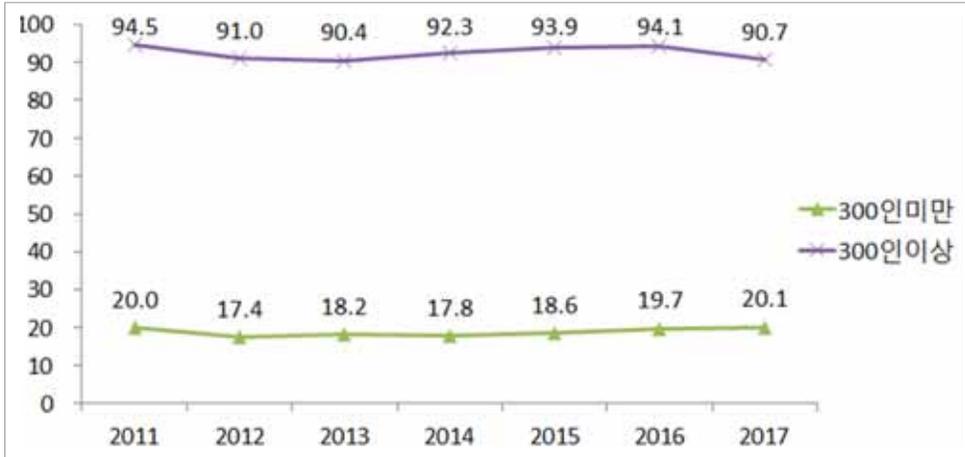
(단위: %)



주: 이 조사에서 정년제도 운용여부는 2011년부터 조사됨  
 자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 각년도

[그림 2] 기업규모별 정년제도 운용기업의 비중 추이((2011~2017년)

(단위: %)



자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사», 각년도

□ 정년제도 운용기업의 비중은 기업규모별로 격차가 매우 큼

- 300인 미만을 고용하는 기업(중소기업)은 약 20%만 정년제도를 운용하고 있는 반면, 300인 이상을 고용하는 기업(대기업)은 90% 이상 정년제도를 운용하고 있음

- 대기업 가운데 정년제도를 운용하는 기업의 비중은 2011년 94.5%에서 2013년 90.4%로 하락하였다가 2016년 다시 94.1%까지 증가하였으나 2017년 다시 90.7%로 하락함

- 정년제도를 운용하는 대기업의 절대적 숫자는 증가하는 추세이지만, 대기업의 숫자 증가추세에 미치지 못하고 있기 때문에 운용기업의 비중은 감소 또는 정체되는 현상을 보이는 것임

※ 참고로 고용노동부 「사업체노동력조사」에 의하면, 300인 이상 기업의 근로자는 이 기간에 전체종사자 기준으로는 전규모의 약 15%, 상용근로자 기준으로는 약 17~18%를 차지함

[표 1] 정년제도 유형별 비중의 추이(2012~2017년)

(단위: %)

연도	단일 정년	직급별 정년	직종별 정년	혼합형 정년
2012	85.6	8.8	3.3	2.2
2013	85.1	8.2	3.9	2.7
2014	89.1	6.1	2.9	1.8
2015	88.2	6.2	3.8	1.8
2016	90.2	4.9	3.2	1.7
2017	93.8	4.0	1.7	0.6

자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사», 각년도

- 정년제도를 유형별로 구분하여 보면, 단일정년제의 비중이 압도적임
  - 직급·직종에 관계없이 정년이 동일한 단일정년제도의 비중이 2012년 85.6%에서 2017년 93.8%로 증가함
  - 반면 직급·직종별로 다른 정년을 적용하거나 직급·직종을 혼합하여 정년을 적용하는 기업의 비중은 점점 줄어, 2017년에 이르면 미미한 수준임
    - 큰 차이는 아니지만 기업의 규모가 클수록 직급별 정년, 직종별 정년, 혼합형 정년 등을 운용하는 기업의 비중이 다소 높은 편임
  - ※ 2017년 1000명 이상 규모에서는 단일 정년 82.6%, 직급별 정년 3.5%, 직종별 정년 10.3%, 혼합형 정년 3.6%로 조사되었음

- 소결
  - 이 법률이 단일정년제도의 증가에 다소 영향을 미쳤을 것으로 추정됨
  - 그 이유는 직급·직종별로 정년을 차등화함으로써 특정 직종에 대해서는 60세 미만 또는 60세 이상의<sup>14)</sup> 정년을 적용하던 기업들이 이 법 시행을 앞두고 정년을 60세 이상으로 단일화하는 방향으로 움직였을 가능성이 있기 때문임

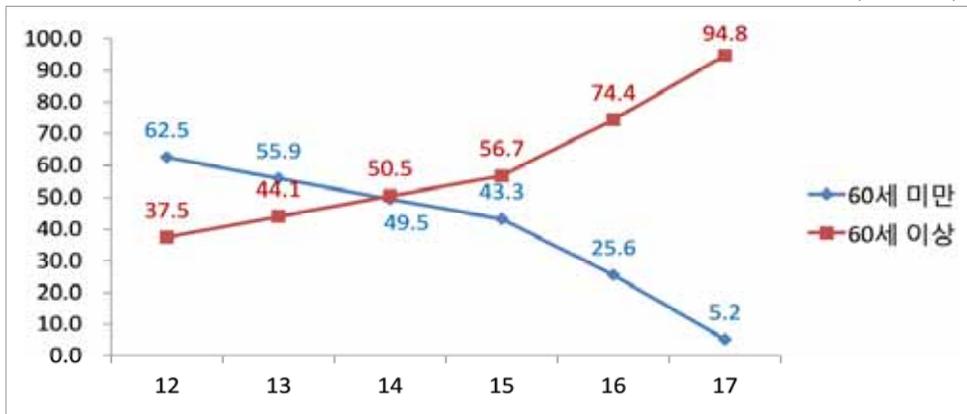
14) 일부 직종에 대해 65세 또는 70세 정년을 적용하던 기업들이 60세 쪽으로 하향단일화하는 사례들이 있었다는 점에 대해서는 부록의 민주노총 의견서 참조

나. 정년연령에 미치는 영향

- 이 법 개정이 단일 정년제도를 운영하는 대부분의 기업으로 하여금 정년연령을 60세 이상으로 조정하도록 영향을 미친 것으로 나타남([그림 3])
  - 2012년에는 정년을 60세 이상으로 설정하고 있는 단일 정년제도 운용기업의 비중이 37.5%에 그쳤으나 이후 빠른 속도로 증가하였으며, 특히 2016~2017년에는 증가속도가 더 빨라져 2017년에는 약 95%에 달함
  - 이는 이 개정법률 시행 이전에도 노사합의 또는 기업의 필요에 따라 정년을 60세 이상으로 정하는 추세가 진행되어 왔지만, 2016년과 2017년 이 법이 단계적으로 시행됨에 따라 그 경향이 급속히 가속화되었다는 것을 보여줌
- 따라서 기업이 정년을 정할 경우 60세 이상으로 정하도록 한다는 이 법 제 19조의 1차적인 입법목적은 거의 달성되었다고 볼 수 있음<sup>15)</sup>

[그림 3] 단일 정년제도 운용기업의 정년연령 분포 추이

(단위: %)



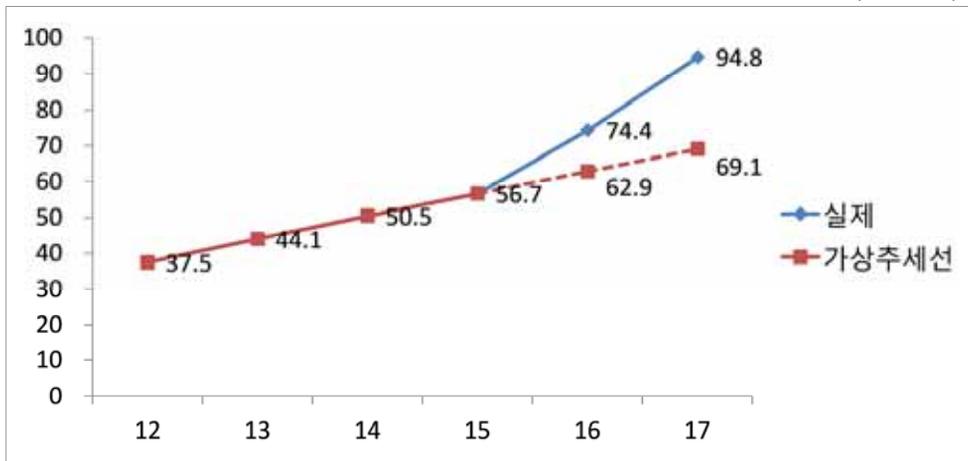
자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 각년도

15) 이 법 제19조제1항 위반에 대한 처벌규정이 없지만, 그 대신 “정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다”는 제19조제2항의 간주규정이 사업주들이 정년을 60세 미만으로 정할 수 없도록 봉쇄했기 때문이라고 볼 수 있으며, 이는 의무조항에 대한 처벌규정 없이도 입법목적을 효과적으로 달성한 좋은 입법례에 해당한다고 할 수 있음

- 이 법률이 60세 이상 정년설정에 미친 영향의 정도
  - 이 법 시행 이전인 2012~2015년 단일 정년제도 운용기업 중 정년을 60세 이상으로 설정한 기업의 비중은 연평균 약 6.2%p 이상씩 증가해왔음
  - 이 법률 개정이 없는 가운데 이 추세가 계속되었다고 가정한 추세선을 그리고, 이를 실제와 비교하면 2016년에는 약 11.5%p, 2017년에는 약 25.7%p의 차이가 있음
  - 따라서 이 법률 개정이 정년을 60세 이상으로 상향시킨 효과는 2017년 기준으로 최소한 약 26%p에 달한다고 볼 수 있을 것임<sup>16)</sup>

[그림 4] 단일 정년제도 운용기업(전체 규모) 중 60세 이상 정년설정 기업 비중의 실제와 가상의 추세(2012~2017년)

(단위: %)



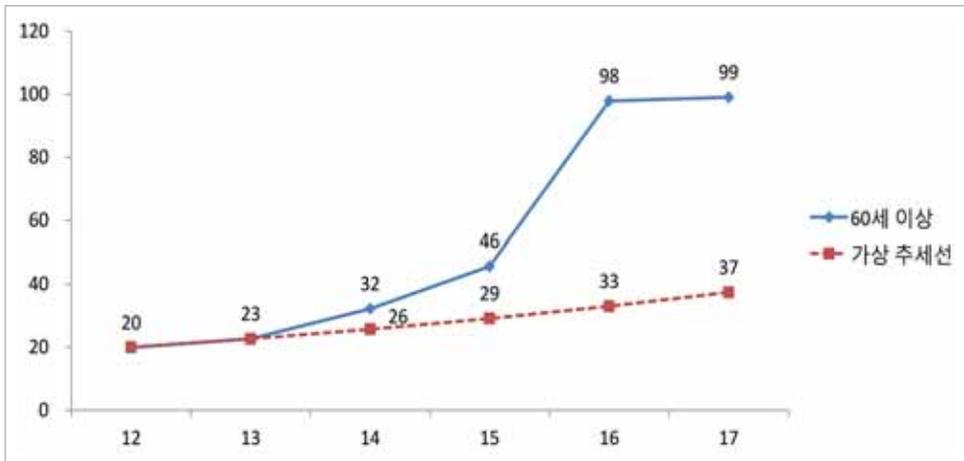
자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 각년도

16) 2013년 법 개정 이후 2016년 법 시행 이전까지의 기간에도 이 법 시행이 예정된 가운데 이를 미리 반영하기 위해 정년을 60세 이상으로 연장한 기업들이 일부 있었을 것이므로, 이러한 추정효과는 최소한이라고 볼 수 있을 것임

- 한편 300인 이상 규모 기업에 대해서 별도로 살펴보면, 2014년부터 정년을 60세 이상으로 설정한 기업의 비중이 빠르게 증가하였고, 이 개정법률이 시행된 2016년에는 급격히 증가하여 단일 정년제도를 채택하고 있는 거의 모든 300인 이상 규모 기업이 정년을 60세 이상으로 설정한 것으로 나타남
  - 따라서 이 법률 개정 이전인 2012~2013년의 추세(연간 약 13.3% 증가)가 계속되었다고 가정한 추세를 그리고 이를 실제와 비교하면, 이 개정 법률 시행 이전인 2014년과 2015년에도 각각 6%p, 17%p 정도의 차이가 있고, 이 개정 법률 시행 이후인 2016년과 2017년에는 각각 65%p, 62%p의 차이가 있음
- 결론적으로 단일 정년제도를 채택하고 있는 300인 이상 규모 기업에서는 이 법률 개정이 정년을 60세 이상으로 상향시킨 효과가 약 60%p 이상에 달한다고 볼 수 있을 것임

[그림 5] 단일 정년제 운용기업(300인 이상 규모) 중 60세 이상 정년설정 기업 비중의 실제와 가상의 추세(2012~2017년)

(단위: %)



자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 각년도

□ 평균 정년연령에 미친 영향

○ 단일 정년제도 적용기업의 전체 평균 정년연령을 보면 2013년 58.6세에서 2017년 61.1세로 증가하였지만, 이는 이 개정법률 시행 이전의 추세와 거의 동일하기 때문에 이 증가를 이 법률의 영향이라고 보기 어려움

※ 300인 미만 기업의 비중이 압도적이기 때문에, 300인 미만 기업의 평균 정년연령과 전규모 평균 정년연령은 거의 동일함

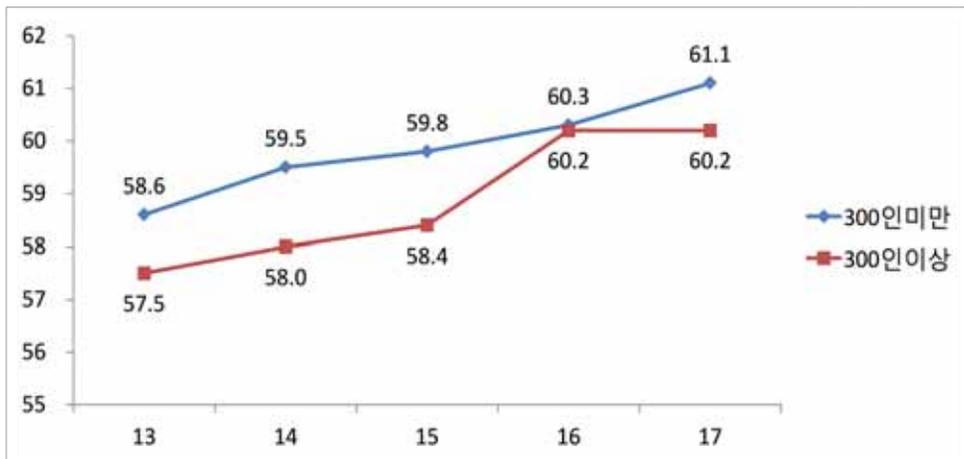
○ 한편 단일 정년제도를 적용하는 300인 이상 기업의 평균 정년연령은 2013년 57.5세에서 2017년 60.2세로 증가함

- 이 개정법 시행 이전부터 완만한 증가추세를 보였지만, 특히 2015~2016년 사이에 58.4세에서 60.2세로 약 1.8세 급증함

- 따라서 이 법률 개정이 300인 이상의 단일 정년제도 적용기업의 평균 정년연령을 약 2세 상향시키는 영향을 미친 것으로 추정됨

[그림 6] 단일정년제 적용기업의 규모별 평균 정년연령 추이

(단위: 세)



자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 각년도

다. 근로자의 실제 퇴직연령에 미친 영향

□ 잠재적 수혜근로자의 정의<sup>17)</sup>

- 잠재적 수혜근로자란 재직 사업장의 정년이 60세를 하회하여 이 법 개정이 없었다면 기존 정년에 따라 2016년 또는 2017년에 정년퇴직을 하였을 것인데, 이 법률 개정의 영향으로 정년이 60세 이상으로 연장됨으로써 해당 사업장에서 정년에 이를 때까지 더 일할 수 있는 가능성이 생긴 근로자를 가리킴
  - 즉 법제도적인 측면에서 이 법률의 직접적 혜택을 받은 근로자를 가리키며, 실제적 수혜 근로자를 포함하되 그 보다 더 넓은 범위임
  - 잠재적 수혜 근로자라고 할지라도 자발적, 비자발적 사유로 정년 이전에 해당 사업장에서 이직한다면 실제적 수혜 근로자에서는 제외됨

□ 실제적 수혜근로자의 정의

- 실제적 수혜근로자란 해당 사업장의 정년이 60세를 하회하여 이 법 개정이 없었다면 기존 정년에 따라 2016년 또는 2017년에 정년퇴직을 하였을 것인데, 이 법률 개정의 영향으로 정년이 60세 이상으로 연장됨으로써 해당 사업장에서 정년에 이를 때까지 실제로 더 일할 수 있게 된 근로자를 가리킴

□ 분석의 기본 가정

- 분석을 단순화하기 위해, 이 법률 개정으로 정년제도를 운영하고 있는 300인 이상 모든 기업의 정년이 58세에서 이 법률 개정조항의 시행 시점(2016년)에 맞추어 60세로 연장되었다고 가정함
  - 이는 단일정년 기업의 평균 정년연령의 추이를 반영한 것임([그림 6])

17) 이하의 수혜근로자 개념 및 추정방법은 한국비용편익분석연구원, 「정년연장이 기업에 미치는 영향 연구」, 고용노동부 연구용역보고서, 2013. 9의 pp.29~31쪽에서 사용한 추정방법을 참고하여 수정 적용한 것임

- 한편 300인 미만 기업의 경우에는 평균 정년이 2014년 59.5세에서 2017년 61.1세로 증가하였지만, 이 개정법률 시행(2017년) 이전에 이미 평균 정년이 사실상 60세에 도달하였으므로, 이 법률의 직접적인 영향은 없었다고 가정할 수 있으며, 따라서 분석에서 제외할 수 있음
  - 만약 있었다고 가정한다면 약 0.5세 정도의 영향일 것으로 보임
- 정년제도를 운용하고 있지 않은 기업의 경우에는 이 법률의 영향을 받지 않았다고 가정함
- 정년연령에서 정년시점을 정하는 방식이 기업마다 다르므로 이 분석에서는 만 60세에 도달하는 날이 속한 월말에 퇴직하는 것으로 가정함

□ 분석대상 기간

- 60세 이상 정년의무화의 잠재적·실제적 수혜 대상은 시간의 흐름에 따라 계속 늘어날 것이므로([표 2]), 기간을 한정하여 분석할 필요가 있음
- 분석대상 기간은 자료의 한계를 고려하여 2016~2017년으로 한정함

[표 2] 정년이 58세에서 60세로 연장된 경우의 연도별 수혜연령 집단

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	...
1956년생	59세	60세						
1957년생	58세	59세	60세	은퇴				
1958년생	57세	58세	59세	60세	은퇴			
1959년생	56세	57세	58세	59세	60세	은퇴		
1960년생	55세	56세	57세	58세	59세	60세	은퇴	
1961년생	54세	55세	56세	57세	58세	59세	60세	은퇴
연도별 수혜연령 집단		56년생+ 57년생+ 58년생	57년생+ 58년생+ 59년생	58년생+ 59년생+ 60년생	59년생+ 60년생+ 61년생	60년생+ 61년생+ 62년생	...	...

□ 잠재적 수혜 근로자 규모의 추정 방법

- 분석대상 기간을 2016~2017년으로 한정할 경우 잠재적 수혜 근로자는 정년제를 운용하는 300인 이상 기업의 1956~1959년생 근로자임
  - 기업의 평균정년이 58세였다면, 1958년생인 근로자는 2016년 중 자신의 생일이 속한 월의 말에 퇴직하여야 했을 것이지만, 정년연장으로 인하여 2018년 중 자신의 생일이 속한 월의 말에 퇴직하게 됨으로써 2년의 연장효과를 잠재적으로 얻게 됨
  - 이들 기업의 평균 정년이 58세였다면 1959년생인 근로자는 2017년 중 자신의 생일이 속한 월의 말에 퇴직하여야 했을 것이지만, 정년연장으로 인하여 2019년 중 자신의 생일이 속한 월의 말에 퇴직하게 됨으로써 2년의 연장효과를 잠재적으로 얻게 되지만, 우리의 분석대상 기간인 2016~2017년 기간에는 1~12개월의 연장효과를 잠재적으로 얻게 됨

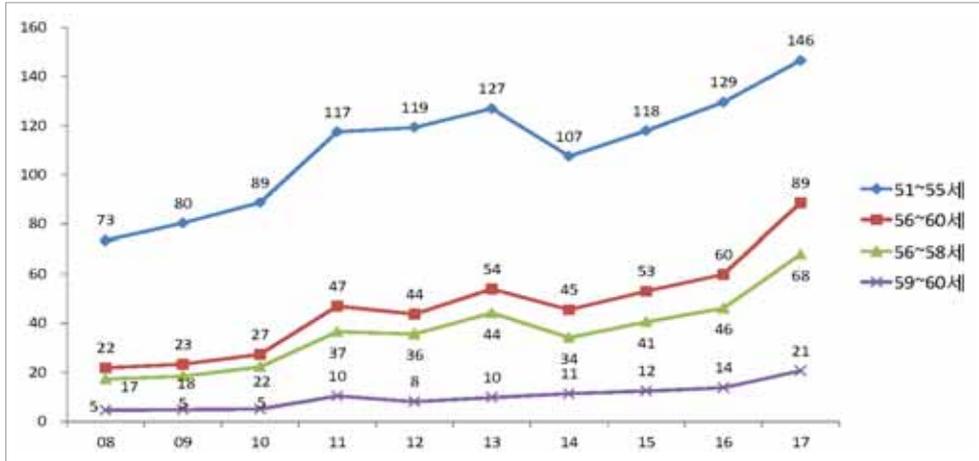
□ 분석대상은 300인 이상 규모 기업의 정규직 근로자로 한정함

- 300인 이상 규모 기업으로 한정된 이유는 다음과 같음
  - 분석 시점과 관련한 자료의 한계: 300인 미만 기업의 자료는 제도 시행 이후 자료가 2017년 한 해의 자료뿐임
  - 300인 미만 기업의 경우 이 제도 시행 이전에 이미 평균 정년연령이 60세를 넘어섰기 때문에 이 법률의 효과를 분석해내기 어려움
- 정규직 근로자로 한정된 이유는 정년제도의 속성상 비정규직 근로자에게는 정년제도 자체가 의미를 갖기 힘들기 때문임

□ 고용형태별 근로실태조사 자료에 기초하여 60세 정년 의무화의 효과를 계산한 결과 다음과 같은 잠정적 결과를 얻음

[그림 7] 연령집단별 고령 근로자수 추이(300인 이상 기업의 정규직)

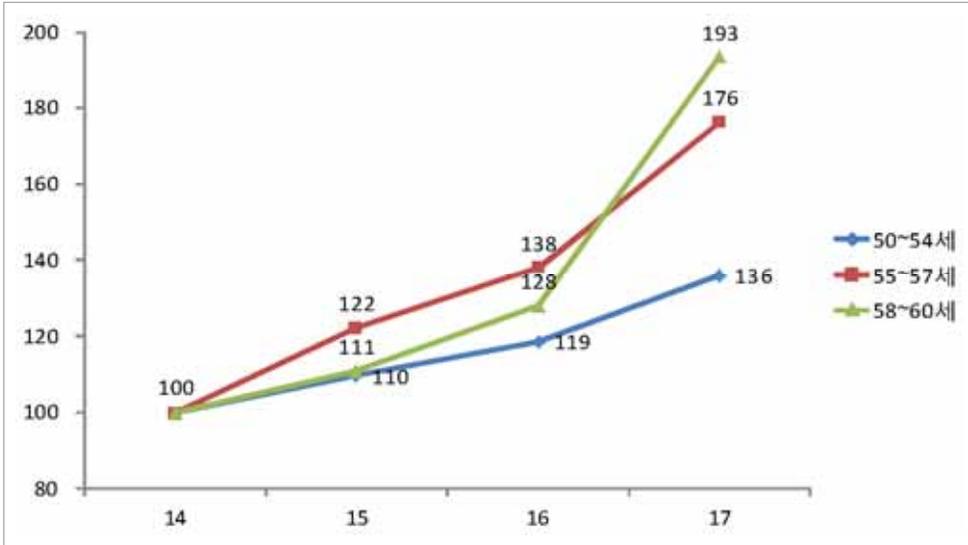
(단위: 천명)



자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료에 기초하여 필자가 계산함

- 각 연령집단별로 볼 때 2014년 이후 50세 이상 근로자의 증가추세가 확인됨
  - 59~60세 근로자집단의 증가, 더 넓게는 56~58세 근로자집단의 증가에는 이 법률의 영향과 인구변동 효과가 섞여 있다고 볼 수 있음
  - 위 그림에서 2017년의 경우 이 곡선의 기울기가 달라진다는 점에서 이 법의 영향이 어느 정도 있었을 것으로 추정 가능함
  - 연간 인구변동효과는 2014~2016년 기간의 연령집단별 근로자수 변동에 비추어 추정해볼 때, 56~60세 집단의 경우 약 7.5천명(=(60-45)/2), 56~58세 집단의 경우 약 6천명(=(46-34)/2), 그리고 59~60세 연령집단의 경우 약 1.5천명(=(14-11)/2)이라고 볼 수 있음
  - 따라서 2017년 기준으로 보면, 정년연장 입법의 영향은 56~60세 집단의 경우 약 21.5천명(=29-7.5), 56~58세 집단의 경우 약 6천명(=12-6), 59~60세 연령집단의 경우 약 5.5천명(=7-1.5)일 것으로 추정됨

[그림 8] 300인 이상 기업 정규직 연령집단별 근로자 수 변동(2014=100)



자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료에 기초하여 필자가 계산함

- 300인 이상 기업 정규직 근로자 가운데 중·고령 근로자를 대상으로 2014~2017년 기간 동안의 각 연령집단 근로자 수의 증가율을 살펴보다라도 정년연장 입법의 효과가 비교적 뚜렷이 관측됨
  - 이 기간에 50~54세 근로자는 약 36% 증가한 반면, 55~57세 근로자는 약 76%, 58~60세 근로자는 약 93% 증가함
  - 특히 2016년 대비 2017년의 증가율을 보면 이 법률의 영향을 거의 받지 않는다고 볼 수 있는 50~54세 집단의 증가율은 15%에 그친 반면, 간접적 영향을 받는다고 볼 수 있는 55~57세 집단은 28% 증가하였고, 이 법률의 영향을 직접 받는 58~60세 집단은 무려 51%나 증가함
  - 58~60세 집단의 2015년도, 2016년도의 증가율이 각각 11%, 15%에 그쳤던 것을 고려하면, 2017년도 증가율 51%p 가운데, 약 10~15%p는 인구변동에 따른 것이며, 나머지 35~40%p는 이 법률의 영향이라고 추정할 수 있음

[표 3] 연도별 출생연도별 근로자 수 추이(2008~2018년)

(단위: 명)

	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18
52년생	7,911	6,497	5,184	6,684	3,064						
53년생	10,375	8,398	7,447	9,181	5,064	3,220					
54년생	12,662	10,733	9,609	11,059	7,759	6,589	4,124				
55년생	16,164	15,864	14,458	16,320	13,024	10,614	7,237	4,961			
56년생	15,871	17,045	15,376	16,709	14,801	14,895	8,981	7,486	5,046		
57년생	18,325	17,429	17,409	20,787	16,717	18,618	11,423	10,086	8,715	6,694	
58년생	19,839	19,246	19,520	23,649	20,671	19,409	13,715	13,873	12,248	13,967	10,728

주: 1) 근로자의 출생연도가 조사되지 않았기 때문에, 예를 들어 2017년도에 60세인 근로자는 1957년생으로 간주함. 이 조사가 매년 6월 이루어지기 때문에, 불가피하게 실제 출생연도와 이 표에서의 출생연도 사이에는 체계적인 차이가 있음

2) 2018년의 1958년생 근로자 10,728명은 59세인 근로자가 60세까지 근무할 확률을 76.8%(1957년생의 확률)로 가정하여 추산함

자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료에 기초하여 필자가 계산함

○ 60세에 도달할 때까지 근무하는 근로자 수가 크게 증가함

- 1952년생은 그 숫자가 3,064명에 불과했으나 1957년생은 6,694명, 1958년생은 10,728명으로 증가함

[표 4] 출생연도별 연령별 근로자 수 추이(1952~1958년생)

(단위: 명)

	55세	56세	57세	58세	59세	60세
52년생		7,911	6,497	5,184	6,684	3,064
53년생	10,375	8,398	7,447	9,181	5,064	3,220
54년생	10,733	9,609	11,059	7,759	6,589	4,124
55년생	14,458	16,320	13,024	10,614	7,237	4,961
56년생	16,709	14,801	14,895	8,981	7,486	5,046
57년생	16,717	18,618	11,423	10,086	8,715	6,694
58년생	19,409	13,715	13,873	12,248	13,967	10,728

자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료에 기초하여 필자가 계산함

- 1952년생에서 1958년생으로 올수록 55세 이상 모든 연령에서 근로자 수가 증가한 것으로 나타나는 바, 이는 인구변동의 효과가 있음을 보여주는 것임

[표 5] 1952년생과 1958년생의 연령별 근로자 수 비교

(단위: 배)

	55세	56세	57세	58세	59세	60세
58년생/52년생	n.a.	1.7	2.1	2.4	2.1	3.5
58년생/53년생	1.9	1.6	1.9	1.3	2.8	3.3

주: [표 4]에서 58년생 56세 근로자 수 13,715명을 52년생 56세 근로자 수 7,911명으로 나누어 1.7배를 산출하는 방식으로 계산함

자료: [표 4]를 바탕으로 재구성함

- 인구변동의 효과를 제외한 정년연장의 순수한 효과를 추정하기 위한 예비적 작업으로 1952(또는 1953)년생과 1958년생의 연령별 근로자수를 비교해보면, 55~58세에서는 1958년생이 약 1.3~2.4배 많지만, 60세에서는 약 3.3~3.5배 많은 것으로 나타나 인구변동의 효과를 감안하더라도 정년연장의 효과가 있었음을 추정할 수 있음

[표 6] 출생연도별 계속근로 확률

(단위: %)

	55세→60세	57세→60세	55세→59세
52년생	n.a.	47%	n.a.
53년생	31%	43%	49%
54년생	38%	37%	61%
55년생	34%	38%	50%
56년생	30%	34%	45%
57년생	40%	59%	52%
58년생	55%	77%	72%

자료: [표 4]를 바탕으로 재구성함

- 1957년생과 1958년생인 근로자가 55세, 또는 57세에 도달한 이후 60세까지 계속 근로할 확률이 1952~1956년생인 근로자에 비해 높으며, 특히 1958년생의 경우 현저히 높다는 것이 확인됨
- 이 표는 출생연도별 계속근로 확률을 보여준다는 점에서 인구변동 효과가 어느 정도 통제된 것이라고 볼 수 있으며, 따라서 1956년생과 1957년생 또는 1958년생의 60세까지 근로할 확률의 차이가 바로 이 법률의 입법 영향이라고 볼 수 있을 것임

[표 7] 입법영향의 양적 추산

(단위: 명)

출생연도	60/55세비율이 30%로 유지되었을 경우 60세 근로자수	실제와 가정의 차이 (60세)	59/55세 비율이 45%로 유지되었을 경우 59세 근로자 수	실제와 가정의 차이 (59세)	실제와 가정의 차이 합계(59세 +60세)
57년생	5,048	1,646	7,490	1,225	2,871
58년생	5,861	4,867	8,696	5,271	10,138

자료: [표 4]와 [표 6]을 바탕으로 재구성함

라. 임금체계 개편에 미친 영향 및 정년연장 관련 지원 실적

(1) 임금체계 개편에 미친 영향

- 법 개정을 통해 신설된 「고령자고용법」 제19조의2제1항은 사업주와 근로자대표에게 정년연장과 관련하여 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 할 의무를 부과하였음
- 법률의 문언상으로는 ‘임금체계 개편 등 필요한 조치’가 무엇을 의미하는지 불분명하지만, 법안심사과정에서 정년연장과 ‘임금조정’을 연계시키려는 논의가 있었다는 것을 고려하면, 이것이 주로 임금피크제의 도입을 의미하는 것이라고 볼 수 있음<sup>18)</sup>
  - 실제로 박근혜 정부는 이러한 관점에서 60세 이상 정년연장 의무화 입법에 대한 후속대책으로 공공기관과 지방공기업에 대해 임금피크제 도입을 의무화하였고,<sup>19)</sup> 이에 따라 2015년 말까지 모든 공공기관과 지방공기업이 임금피크제 도입을 완료한 바 있음
- 따라서 이하에서는 이 법 개정 이후 임금피크제 도입률 등에 어떠한 변화가 있었는지 살펴봄

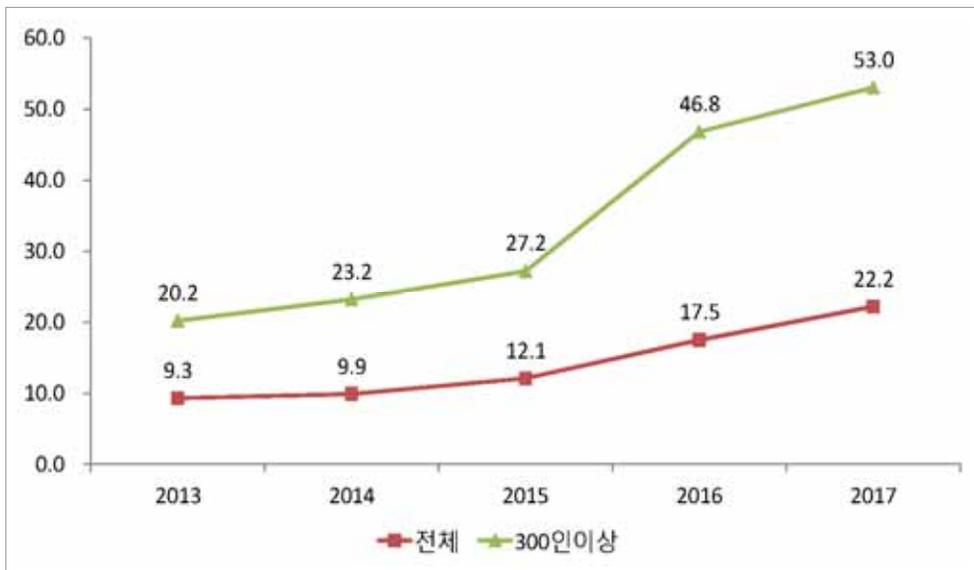
18) 국회사무처, 「제315회국회(임사회) 법제사법위원회회의록」, 제9호, 2013. 4. 30. 32~47쪽 참조

19) 기획재정부는 2014년부터 공공기관 예산편성 지침을 통해 임금피크제 도입을 권고해왔으나 도입률이 18%에 불과하여 효과가 없자, 2015년부터는 보다 강력한 압박 정책을 펼쳤으며, 행정자치부도 지방공기업에 대해 2015년 7월 15일 지방공기업정책위원회 심의를 거쳐 「지방공기업 임금피크제 권고안」을 확정하는 등 임금피크제 도입을 강력히 권고하였음. 당시 정부는 공공기관과 지방공기업이 2015년 말까지 임금피크제 도입을 완료하지 못할 경우 경영평가 반영, 임금인상률 반영 등을 통해 제재를 가하고, 이행할 경우 상생고용지원금 등을 지원하겠다는 채찍과 당근을 함께 제시하였음

- 임금피크제 도입 기업의 비중이 급격히 증가하였으며, 기업 규모에 따른 편차가 크게 나타남
- 전체 기업의 임금피크제 도입률은 2013년 9.3%에 머무르고 있었으나 2015년부터 비교적 빠른 속도로 증가하여 2017년 22.2%에 이름
- 특히 300인 이상 기업의 임금피크제 도입률은 2013년 20.2%에서 2015년 27.2%로 비교적 완만히 증가하다가 2016년 46.8%, 2017년 53.0%로 급격히 증가함
- ※ 「사업체노동력조사 부가조사」에서 300인 미만 기업의 비중이 99%를 차지하기 때문에, 300인 미만 기업의 임금피크제 관련 통계수치는 전체와 사실상 동일함

[그림 9] 규모별 임금피크제 도입률의 추이(2013~2017년)

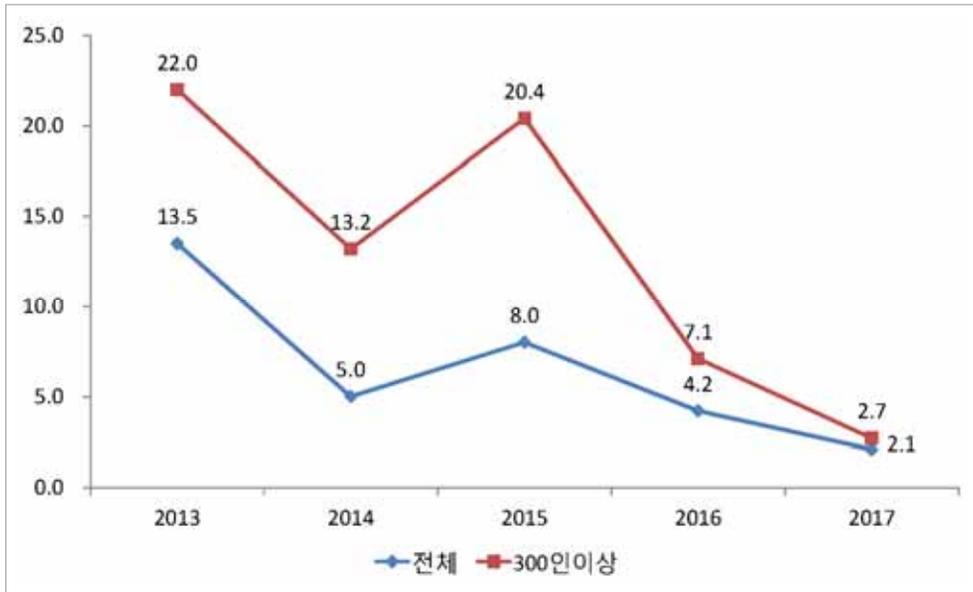
(단위: %)



자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」 결과표(각년도 6월 기준)

[그림 10] 규모별 임금피크제 도입계획 기업의 비중 추이(2013~2017년)

(단위: %)



자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」 결과표(각년도 6월 기준)

- 임금피크제 미도입 기업으로서 도입계획이 있다고 응답한 기업의 비중(전체 기업 대비)은 등락을 보였으나, 2017년 조사에서는 약 2% 수준인 것으로 조사되어 향후 추가적인 확산 가능성이 낮은 것으로 조사됨
- 임금피크제 도입계획이 있다고 응답한 기업(전체규모)의 비중은 2013년 13.5%에서 2014년 5.0%로 줄었다가 2015년 8.0%로 반등하였으나 다시 줄어드는 추세를 보여 2017년 2.1%를 기록함
- 한편 300인 이상 기업에서는 임금피크제 도입계획이 있다고 응답한 기업의 비중이 2013년 22.0%에서 2014년 13.2%로 줄었다가 2015년 20.4%로 반등하였으나 다시 줄어드는 추세로 전환하여 2017년 2.7%를 기록함

- 이러한 조사결과는 임금피크제를 도입할 의사가 있거나 도입할 여건이 되는 사업체들은 2016~2017년 60세 이상 정년 의무화 입법의 연차적인 시행을 계기로 대부분 임금피크제를 도입하였다는 것을 보여줌
  - 이는 2017년 기준으로 아직도 임금피크제를 도입하지 않고 있는 기업(전체규모 기준으로는 77.8%의 기업, 300인 이상 기준으로는 47.0%)의 기업의 대부분은 이 조사를 통해서 알 수 없는 어떤 사정으로 인하여<sup>20)</sup> 가까운 시일 내에는 임금피크제를 도입할 계획이 없다는 의미이기도 함
- 이러한 자료를 종합하여 보면 이 법률 제19조의2제1항의 입법목적은 부분적으로만 달성되었다고 볼 수 있음
- 그러나 앞서 언급하였듯이, 이 조항이 문언상으로는 사업주와 근로자 대표에게 임금체계 개편 등 필요한 조치를 할 의무를 부과하고 있으나, 해당 조치를 하지 않더라도 이에 대한 제재나 불이익을 부과하는 규정이 없어서, 실질적으로는 사업주와 근로자 대표에게 노력의무만을 부과하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음
- 이를 감안하면, 입법자들이 정년연장으로 인한 기업의 인건비 부담 완화, 청년고용에 미칠 부정적인 영향의 축소 등을 고려하여 주로 주목하였을 300인 이상 규모의 기업들과 관련해서는 입법목적이 상당히 달성되었다고 볼 수도 있을 것임

20) 그러한 사정으로는 임금피크제 도입에 대한 노동조합의 반대가 있거나, 이미 충분히 유연한 임금제도가 도입되어 있어서 굳이 임금피크제를 도입할 필요성이 없다는 사정 등이 있을 수 있음

(2) 정년연장 관련 지원금 지원 실적

- 정년연장에 따른 고령자고용지원금(사업주 대상) 지원 실적
  - 정년연장에 따른 고령자 고용지원금 제도는 정년을 폐지하거나, 기존에 정한 정년을 60세 이상으로 1년 이상 연장한 상시 300인 미만을 고용하는 사업주에게 지원하는 제도임(「고용보험법 시행령」 제25조제1항제2호)
    - 정년을 폐지하거나 1년 이상 3년 미만 연장하면 1년 동안, 3년 이상 연장하면 2년 동안 해당 근로자 1인당 매월 30만원씩 지원함<sup>21)</sup>

[표 8] 「고용보험법 시행령」 제25조제1항제2호(정년연장)에 따른 고령자 고용지원금 지원실적

(단위: 건, 개소, 명, 백만원)

연도별	예산	사업장수	지원인원	사업장당 지원인원	지원액	1인당 지원액
2013년	61,039	645	7,780	12.1	19,231	2.5
2014년	57,705	678	7,267	10.7	15,710	2.2
2015년	48,058	708	8,096	11.4	20,241	2.5
2016년	30,477	695	6,569	9.5	15,536	2.4
2017년	11,700	627	3,988	6.4	10,411	2.6
2018년 8월	8,211	1,093	2,466	2.3	6,542	2.7

자료: 고용노동부 제출자료(2018. 9. 8.)를 필자가 가공함

- 이 사업의 예산은 지원대상 기업의 감소와 예산집행 부진에 따라 2013년 약 610억원에서 2017년 117억원으로 감소함

21) 고령자 고용연장 지원사업 (<https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/eb/ebEntrprBnef/retrieveEb0402Info.do>) (2018. 9. 8. 방문)

- 지원받은 사업장 수는 2017년까지 약 600~700개소에 머물렀으나, 2018년에는 8월까지만 1,093개소가 될 정도로 급증함. 한편 지원대상 인원 수는 2013~2015년에는 약 7천~8천명 선이었으나, 이후 급격히 감소함
  - 이에 따라 사업장당 지원인원도 2013~2015년도에는 10명을 상회하였으나, 이후 급격히 감소하여 2018년에는 약 2명에 불과함
  - 한편 1인당 지원금액은 연도별로 220~270만원 수준임
- 종합하면, 이 지원금의 지원실적은 지원대상을 축소하는 제도변경\*으로 인하여 모든 면에서 축소되는 경향을 보였고, 특히 한시적으로 지원해주는 제도의 속성상 정년연장을 통해 이 지원금의 혜택을 받을 수 있는 기업들이 소진되어가는 경향을 보임에 따라 축소가 가속화되고 있다고 볼 수 있음
- ※ 2013년에는 정년을 폐지하거나 정년을 58세 이상으로 연장한 모든 규모 기업이 지원대상이었으나, 이 조항 개정(2013.12.24.)에 따라 2014년부터는 정년을 60세 이상으로 연장한 300인 미만 기업으로 지원대상이 축소됨
- 임금피크제 대상 근로자에 대한 지원실적
- 사업주가 근로자대표의 동의를 받아 정년을 60세 이상으로 연장하거나 정년을 56세 이상 60세 미만으로 연장하면서 55세 이후부터 임금피크제를 시행하고 이로 인하여 임금이 일정 비율(1년차 10%, 2년차 15%, 3년차 이상 20%) 이상 낮아지면, 고용노동부장관이 고시하는 비율에 따라 지원금을 지급함(「고용보험법 시행령」 제28조)<sup>22)</sup>
- ※ 이 제도는 2014년에 도입되었으며, 동시행령 부칙 규정에 따라 사업체 규모 등에 따라 각각 2015년 말 및 2016년 말까지만 유효함. 다만 이 기간 내에 지급요건에 해당하게 된 근로자에 대해서는 유효기간이 지난 이후에도 계속 지급함

22) 지급기준 등에 대해서는 고용노동부의 「임금피크제 지원금액등 고시」 참조

- 법 제23조에 따라 정년을 60세 이상으로 정한 사업 또는 사업장에서 55세 이후부터 임금을 감액하는 제도를 시행하는 경우 임금이 감소한 해당 근로자에게 임금을 감액하는 제도가 적용되는 날부터 2018년 12월 31일까지(해당 근로자의 고용기간이 2018년 12월 31일 전에 종료되는 경우는 그 고용기간 동안) 지원금을 지급함(「고용보험법 시행령」 제28조의2)<sup>23)</sup>
- 이 지원금 사업의 예산은 2013년 114억원에서 2018년 771억원으로 급증하였으며, 지원인원의 수도 2013년 약 2,400명 수준에서 2018년 8월 현재 1만 3천명 수준으로 급증함
  - 세부적으로 보면 시행령 제28조에 따른 지원이 사업장 수 기준으로는 250~570개소 수준에 머무르고, 지원인원도 연간 최대 4천여명에 그쳤던 것에 비해, 시행령 제28조의2에 따른 지원의 경우에는 2018년 8월까지의 집계임에도 불구하고 사업장 수 기준으로 최대 1,199개소에 이르고 지원인원도 최대 1만명을 넘어섰다는 점에서 볼 때, 60세 이상 정년 의무화 이후 임금피크제 활용이 크게 증가한 현실을 반영한다고 할 수 있음

[표 9] 「고용보험법 시행령」 제28조 및 제28조의2에 따른 지원금

(단위: 개소, 명, 백만원)

연도별	예산	제28조				제28조의2			
		사업장 수	인원	지원 금액	1인당 지원액	사업장 수	인원	지원 금액	1인당 지원액
2013년	11,448	255	2,407	9,985	4.1				
2014년	29,066	299	2,712	12,494	4.6				
2015년	28,899	378	3,258	14,536	4.5				
2016년	34,857	574	4,256	21,958	5.2	234	2,425	8,822	3.6
2017년	53,170	413	3,093	16,373	5.3	742	6,592	36,477	5.5
2018년 8월	77,111	253	2,206	10,997	5.0	1,199	10,663	67,509	6.3

자료: 고용노동부 제출자료(2018. 9. 8.)를 필자가 가공함

23) 지급기준 등에 대해서는 고용노동부의 「임금피크제 지원금액등 고시」 참조

□ 임금체계 개편 등에 대한 컨설팅 실적

- 고용노동부장관은 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주 또는 근로자에게 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있음(「고령자고용법」 제19조의2제3항)
  - 이 사업은 노사발전재단이 고용노동부로부터 위탁받아 수행하고 있으며, 세부적으로는 ‘장년친화직장 만들기’, ‘60세+ 정년 서포터즈’, ‘장년고용안정(일터혁신)’ 등으로 구성되며, 2015년부터 개시되었음
- 장년친화직장 만들기 컨설팅은 ①장년친화 인사제도 도입, ②장년근로시간 단축, ③장년적합직무 발굴, ④숙련전수 시스템 도입 ⑤임금피크제 도입 등 총 5개 분야에 대해 시행되었으며, 지원대상 기업을 공모 및 심사를 거쳐 선정하고, 정해진 예산범위 내에서 소요비용을 지원하는 방식으로 진행됨
  - 이 사업에는 2015년 15억원, 2016년 19억원의 예산이 배정되어 각각 50개 기업, 63개 기업에 대해 지원하였음<sup>24)</sup>

[표 10] 임금체계 개편 등에 관한 컨설팅 실적(연도별 사업체수)

(단위: 개소, 백만원)

연도	2015		2016	2017
	장년친화직장	60서포터즈	장년친화직장	장년고용안정(일터혁신)
예산	1,500	500	1,900	1,200
집행	1,500	486	1,900	1,200
실시 업체수	50	41	63	150

주: 2015년부터 실시함

자료: 고용노동부 제출자료(2018. 9. 8.)

24) 이 사업에 대한 보다 구체적인 사항은 고용노동부, 『장년친화직장만들기 우수사례집』, 2016. 9. 참조

- 60세+ 정년 서포터즈 컨설팅 사업이란 전문가 그룹, 컨설팅 기관 등이 공동 참여하여 임금피크제 관련 노사 간 쟁점 등 현황 파악, 제도 설계, 과정관리, 실행 등을 지원함으로써 임금피크제 현장 확산을 지원하는 사업임
  - 이 사업은 2015년 5억원의 예산이 투입되어 41개 업체에 대한 지원이 이루어졌고, 2017년 이후에는 일터혁신 컨설팅 지원사업으로 통합됨
- 장년고용안정(일터혁신) 컨설팅 사업은 60세 정년제가 실질적인 장년근로자의 고용안정과 기업경쟁력 제고로 이어질 수 있도록 기업의 자율적인 제도 개편을 지원하기 위한 컨설팅 사업임
  - 세부내용은 장년친화 인사제도 정비(승진, 직무, 직무체계 등), 장년근로 시간 단축, 장년적합직무 발굴, 숙련전수 시스템 도입(멘토제), 임금피크제 도입 등임
  - 세부내용을 통해 알 수 있듯이 이 사업은 기존의 장년친화 직장 컨설팅 사업과 60세+ 정년 서포터즈 컨설팅 사업을 통합한 것으로서, 2017년부터 일터혁신 컨설팅 사업의 일부로서 진행되고 있음
  - 이 사업은 노사발전재단이 고용노동부로부터 위탁받아 진행함
  - 2017년 기준으로 이 사업의 예산은 12억원이며, 150개 사업체에 대해 컨설팅이 이루어짐
- 종합하여 보면, 60세 이상 정년 의무화에 따라 임금체계 개편 등을 지원할 목적으로 신설된 법 제19조의2제2항 및 제3항에 따른 지원제도는 입법목적에 맞게 시행되고 있다고 볼 수 있음
- 다만, 이러한 지원사업이 전반적으로 우리나라 기업을 ‘장년친화적 직장’으로 만들어가고 있고, 60세 이상 정년 의무화의 안착에 기여하고 있는지 여부를 판단하기에는 다소 이른 것으로 보임

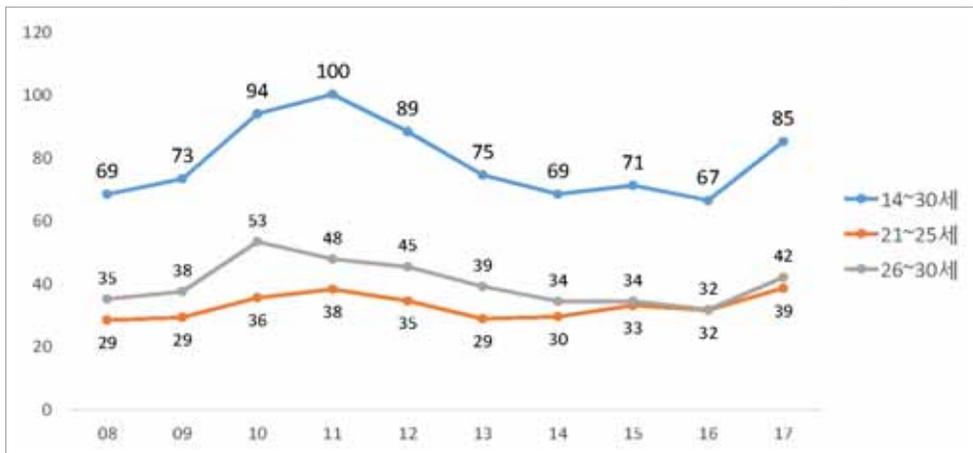
## 2. 그 밖의 영향에 대한 분석

### 가. 청년의 고용에 미치는 영향

- 이 법 개정 당시에 정년연장이 청년 신규고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려가 있었음
- 그러나 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료에 기초하여 분석한 결과, 300인 이상 기업에 정규직으로 신규채용된 근로자의 수가 2017년 큰 폭으로 증가한 것으로 나타남
  - 신규채용된 청년근로자의 수는 2012년~2016년에는 감소하는 추세를 보였으나 2017년에는 증가로 반전되었음
- 따라서 일견 청년 신규고용에 부정적인 영향이 없는 것으로 볼 수도 있음

[그림 11] 300인 이상 기업의 청년 신규근로자수 추이

(단위: 천명)



주: 청년 신규근로자는 청년으로서 조사시점에 근속년수가 1년 미만인 근로자를 가리킴  
 자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료에 기초하여 필자가 계산함

- 그러나 이는 임금피크 별도정원 제도 및 공공부문 청년고용의무제도의 영향일 수도 있음
- 먼저 임금피크 별도정원 제도의 영향에 대해 살펴보면 다음과 같음
  - 박근혜 정부는 60세 이상 정년연장 의무화 입법에 대한 후속대책으로 공공기관과 지방공기업에 대해 임금피크제 도입을 의무화하였고, 이에 따라 2015년 말까지 모든 공공기관과 지방공기업이 임금피크제 도입을 완료하였음
  - 박근혜 정부는 이어서 2015년 5월 7일 발표한 「공공기관 임금피크제 권고안」 등을 통해 공공기관과 지방공기업으로 하여금 임금피크제 운영과 관련하여 매년 청년 신규채용 목표를 설정하도록 함
    - 이와 관련하여 청년 신규채용을 위해 임금피크제 관련 별도정원을 인정하고, 별도정원 인건비는 임금피크제 절감재원으로 충당하도록 하였음<sup>25)</sup>
    - 이에 따라 공공기관에서는 2016년 약 4,300명, 2017년 약 7,500명, 2018년 상반기 약 8,000명이 임금피크제 별도 정원으로 신규채용됨<sup>26)</sup>

[표 11] 임금피크제 별도 정원

(단위: 명)

	2015	2016	2017	2018
정규직	0	4,266	7,482	7,944
무기계약직	0	39	77	75

자료: 공공기관 경영정보공개시스템의 통계검색(<http://www.alio.go.kr/statisticsSearch.do>) 페이지를 통해 추출한 자료를 필자가 가공함

25) 이는 공공기관과 지방공기업의 정원, 인건비 등이 정부의 관리·통제를 받기 때문임  
 26) 지방공기업 통합공시(클린아이)는 임금피크제 별도 정원에 대한 정보를 제공하지 않기 때문에 파악할 수 없음

- 다음으로는 청년고용의무제도에 대해 살펴보기로 함
  - 2014년부터 시행된 「청년고용촉진특별법」 제5조에 따라 공공기관과 지방 공기업에게 매년 정원의 3% 이상을 청년미취업자로 채용할 의무가 부과됨
  - 이에 따라 연평균 3%대에 머물던 공공기관의 정원대비 청년신규채용률이 2014, 2015년에는 4.8%대로 높아졌고, 2016, 2017년에는 5.9%대로 높아짐
    - 다만 2014, 2015년에 비해 2016, 2017년에 청년신규채용 인원이 약 4~5천명 높아진 것은 임금피크제 별도정원의 영향이 있는 것으로 보임<sup>27)</sup>

[표 12] 공공기관 청년의무고용 이행 현황 추이

(단위: 개소, 명, %)

	2014	2015	2016	2017
기관수	391	408	409	412
정원(A)	300,472	323,843	326,774	322,647
청년고용(B)	14,356	15,576	19,236	18,956
B÷A×100	4.8	4.8	5.9	5.9

자료: 고용노동부, 「'17년 공공기관 청년고용의무 준수율 79.4%」, 보도자료, 2018.4.10.

- 따라서 앞의 [그림 11]에서 21~25세, 26~30세 연령층의 청년신규근로자 수가 2017년에 전년대비 각각 1만명씩 증가한 것으로 나타남에도 불구하고, 이와 같은 제도 변화 등을 고려하면 60세 이상 정년연장이 청년고용에 부정적인 영향을 미치지 않는다고 결론을 내리기에는 아직 이르며,<sup>28)</sup> 향후 추세를 관찰할 필요가 있음

27) 이와 관련해서는 고용노동부도 유사한 해석을 하고 있음. 고용노동부, 「'16년 공공기관 청년의무고용 준수율 80%로 '15년 대비 증가」 보도자료, 2017.3.30.을 참조

28) 한국경총이 회원사들을 대상으로 조사한 바에 의하면 신규인력 미채용 및 축소의 주요 이유 중 하나로 정년연장을 꼽는 비중이 상당했음(부록의 경총 의견서 참조)

## IV. 요약 및 결론

### □ 분석의 배경

- 정년을 60세 이상으로 연장하기 위해 개정된 「고령자고용법」 제19조와 제 19조의2는 사업의 규모와 종류에 따라 2016년과 2017년부터 각각 시차를 두고 시행됨
- 이 법 개정 당시 이 법률이 고령자가 생애 주된 일자리에서 60세까지 일할 가능성을 얼마나 높일 수 있을지, 그리고 청년고용 등에 부정적인 영향을 미치는지는 않을지 등을 둘러싸고 논란이 제기된 바 있음
- 따라서 이 법률의 개정조항이 시행된 지 2년이 경과한 시점에서 이 법률의 입법영향을 분석하고자 하였음
  - 이 법률의 개정조항이 시행된 지 불과 2년이 경과하였다는 점에서, 입법 영향을 분석하기에 다소 이르다고 볼 수 있으나, 최근 정년을 추가로 연장하는 입법방안에 대한 논의가 시작되고 있기 때문에 이에 대한 참고자료를 제공하기 위해 입법영향분석을 시도함

### □ 분석 내용 및 결과

- 기업의 정년제도 도입에 미치는 영향: 이 법 개정 이후 정년제도 도입 기업의 비중에는 큰 변화가 없어 이 법의 영향이 있었다고 보기 어려움
  - 다만 정년제도의 유형과 관련해서는 단일정년 제도를 채택하는 기업의 비중이 증가하였는데, 이는 이 법이 다소 영향을 미친 것으로 보임
- 정년연령에 미치는 영향: 이 법 개정 이후 정년제도를 운영하는 기업 중 정년을 60세 이상으로 정한 기업의 비중이 급증하여 2017년 94.8%에 이룸
  - 따라서 이 법률의 1차적 목적은 거의 달성되었다고 볼 수 있음

- 또한 이 법률 개정은 단일정년제 적용기업의 평균 정년연령을 약 2세 정도 상향시키는 효과가 있었던 것으로 분석됨
- 근로자의 실제 퇴직연령에 미친 영향: 현시점에서 이 법률 개정의 잠재적 수혜자인 1957년생과 1958년생 근로자가 55세 또는 57세에 도달한 이후 60세까지 계속 근로할 확률이 1952~1956년생 근로자에 비해 높다는 것이 확인됨
- 임금체계 개편 등에 미치는 영향: 300인 이상 기업을 중심으로 임금피크제를 도입한 기업의 비중이 2015년 이후 크게 증가하였다는 점에서 볼 때, 입법목적의 부분적으로 달성하였다고 볼 수 있음
- 청년고용에 미치는 영향: 이 법률 개정의 잠재적 부작용으로 거론되었던 청년고용에 미치는 부정적 영향은 확인되지 않음
- 다만 정부의 공공기관 및 지방공기업을 대상으로 한 임금피크제 별도정원 제도, 청년의무고용제도 등의 영향이 상당히 있었던 시기이기 때문에 현시점에서 판단하기에는 이름

#### □ 결론

- 2018년 현재 시점에서 분석한 결과, 정년을 정할 경우 60세 이상으로 정하도록 의무화한 「고령자고용법」 관련 규정들은 기업의 정년연령의 60세 이상으로의 상향조정, 고령근로자의 60세까지의 계속근로 가능성 제고 등의 측면에서 일정하게 긍정적인 영향을 미침으로써 소기의 입법목적의 부분적으로는 달성하고 있는 것으로 나타남
- 아울러 법 개정 당시에 우려되던 부작용도 현재까지는 뚜렷이 관측되지 않고 있음
- 다만 본 보고서의 분석대상은 아니었지만, 정년연장 만으로는 고령근로자들이 60세까지 계속 근로할 수 있는 가능성이 획기적으로 개선될 수 없다는 것

또한 분명함

- 통계청의 「경제활동인구조사 고령층부가조사」 결과에 의하면 우리나라 고령층(55~64세) 인구가 “가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 연령”의 평균은 2006년 50.3세에서 계속 낮아져 2017년 49.1세(남자 51.4세, 여자 47.1세)
- 이 통계가 의미하는 바는 대다수의 근로자들이 40대 후반 또는 50대 전반기에 ‘생애 주된 일자리’에서 퇴직한다는 것이며, 이들에게는 60세 이상으로의 정년연장이 실질적인 도움이 되지 않는다는 것임
- 따라서 법적 규제 이전에 (중)고령 근로자들이 생애 주된 일자리에서 더 오래 머물 수 있도록 임금제도, 인사제도, 직장문화 등 노동시장 제도와 관행을 개선하는 노력이 선행될 필요가 있음<sup>29)</sup>

29) 이와 관련해서는 김준, 「고령자 일자리 정책의 현황과 개선 방향」, 현안보고서 제65호, 국회입법조사처, 2010.2.3.; 김세움, 『조직내 세대 간 일자리 공존 가능성 분석』, 한국노동연구원, 2012.; 김준, 「정년연장의 의의와 입법 및 정책과제」, 이슈와 논점 제660호, 국회입법조사처, 2013. 5. 27.; 황수경, 「정년연장 법안 통과 이후 남은 과제」, KDI FOCUS 통권 제33호, 2013.6.27.; 어수봉, 「정년연장과 노동시장 효과: 전망과 과제」, 정년연장과 임금체계 개편 토론회 발표문, 한국노동경제학회, 2013.10.22.; 이병훈, 「법정 정년연장에 따른 노사갈등 이슈와 정책과제」, 『산업관계 연구』, 제24권제1호, 한국고용노사관계학회, 2014.3. 등을 참조

## 참고문헌

- ALIO : 공공기관 경영정보 공개시스템([www.alio.go.kr/](http://www.alio.go.kr/))
- 클린아이 지방공기업 경영정보 공개시스템([www.cleaneye.go.kr/](http://www.cleaneye.go.kr/))
- 고용노동부, 「고령자고용현황」, 2013.
- 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 원자료, 각년도.
- 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 결과표, 각년도.
- 통계청, 「경제활동인구조사 고령층부가조사」 (국가통계포털 다운로드: 2018. 9. 11.)
- 고용노동부, 『장년친화직장만들기 우수사례집』, 2016. 9.
- 국회사무처, 「제315회국회(임시회) 법제사법위원회회의록」, 제9호, 2013. 4. 30.
- 김세움, 『조직내 세대 간 일자리 공존 가능성 분석』, 한국노동연구원, 2012.
- 김준, 「고령자 일자리 정책의 현황과 개선 방향」, 현안보고서 제65호, 국회입법조사처, 2010.2.3.
- 김준, 「정년연장의 의의와 입법 및 정책과제」, 이슈와 논점 제660호, 국회입법조사처, 2013. 5. 27.
- 노진귀, 「정년연장에 대한 노동계 입장: 쟁점과 대안」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 2012년 9월호.
- 류기정, 「정년연장에 대한 경영계 입장: 쟁점과 대안」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 2012년 9월호.
- 어수봉, 「정년 연장과 노동시장 효과: 전망과 과제」, 정년연장과 임금체계 개편 토론회 발표문, 한국노동경제학회, 2013.10.22.
- 우광호, 「임금피크제의 비용절감 규모 및 시사점」, 임금피크제의 비용절감 규모 및 시사점, KERI Brief 15-13호, 한국경제연구원, 2015.6.23.
- 이병훈, 「법정 정년연장에 따른 노사갈등 이슈와 정책과제」, 『산업관계연구』, 제24권제1호, 한국고용노사관계학회, 2014.3.

- 한국비용편익분석연구원, 「정년연장이 기업에 미치는 영향 연구」, 고용노동부 연구용역보고서, 2013. 9
- 한국비용편익분석연구원, 「60세 정년제가 노동시장에 미치는 영향」, 고용노동부 정책연구용역보고서, 2014. 4.
- 황수경, 「정년연장 법안 통과 이후 남은 과제」, KDI FOCUS 통권 제33호, 2013.6.27.
- 太田聰一, 「雇用の場における若年者と高齢者-競合關係の再検討」, 『日本労働研究雑誌』, No. 626, 2012.
- OECD, Ageing and Employment Policies(<http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm>)

## 부록: 관계부처 및 이해관계자의 의견

(의견조회에 대한 회신서가 도착한 시간 순서대로 게재함)

### 가. 고용노동부의 의견

#### 1. 개정법이 고령근로자가 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하는데 도움이 되고 있다고 보십니까?

- 사업주가 60세 이상으로 정년을 정하도록 한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 2013년 5월 22일에 개정된 것으로, 2016년 1월 1일부터 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 공공기관, 지방공사 및 지방공단에 적용하였고, 2017년 1월 1일부터 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체에 적용되고 있습니다.
- 고용노동부는 매년 6월에 실시하는 ‘사업체노동력조사 부가조사’를 통해서 상시 근로자 1인 이상 사업장의 정년제 운영 현황을 조사하고 있는데, 그 결과를 보면 정년제를 운영하는 기업은 법 개정 전인 2012년 17.5%에서 법 시행 후 2016년 19.8%, 2017년 20.3%로 늘었습니다. 또한 단일정년제를 가지고 있는 기업의 평균 정년연령은 법 개정 전인 2012년 58.6세에서 법 시행 후 2016년 60.3세, 2017년 61.1세로 늘었습니다. 따라서 법·제도적인 측면에서 고령근로자가 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일할 수 있는 여건을 마련하였다는 측면에서 의의가 있습니다.
- 또한 매년 5월에 실시하는 통계청 ‘경제활동인구조사 고령층부가조사’에서는 생애 주된 일자리에서 여전히 일하고 있는 경우가 2012년에 34.8%였는데 2016년은 35.9% 2017은 36.4%로 나타나는 등 고령근로자가 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하는데 도움이 되고 있는 것으로 보입니다.

2. (1의 질문과 관련하여) 도움이 되고 있거나, 도움이 되지 않고 있다면 그 이유가 무엇이라고 보십니까?

- 정년제를 운영하고 있는 기업은 전체의 20% 정도로 정년제만으로 고령근로자의 고용안정을 담보하기는 어렵습니다. 또한 건강상 또는 가족돌봄 등을 이유로 하는 자발적인 퇴직, 경영상 해고, 희망퇴직, 폐업 등 다양한 사유로 생애 주된 일자리에서 이직하는 경우가 90%를 넘습니다.
- 최근 우리나라는 경제성장률이 둔화 추세에 있고, 조선업 등 고용위기지역에서는 구조조정도 상시화되고 있습니다. 또한 4차 산업혁명에 따른 노동수요의 감소 등으로 고용이 어려운 상황입니다. 또한 법 개정 시 시행일까지 3년의 기간을 둔 것은 그동안 노사 간의 합의를 통한 자율적인 노력을 통해 임금체계 개편 등을 통해 고령근로자의 고용을 연장할 수 있는 여건을 만들 준비기간을 주자는 취지였으나 여전히 임금체계의 연공성도 강한 편입니다. 이 모든 것이 각 개별 기업에 복합적으로 작용하여 고령근로자가 생애 주된 일자리에서 오래 일하는데 걸림돌이 되는 것으로 보입니다.

3. 이 법 개정 당시에 정년연장이 청년고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려가 제기된 바 있었습니다. 혹시 실제로 개정법이 청년이나 그 밖의 다른 임금근로자 집단의 고용에 부정적인 영향을 미치고 있다고 보십니까?

- 당시에 그런 우려가 있었던 것은 임금의 연공성이 강한 기업에서 고령근로자의 정년을 연장할 경우에 인건비 부담이 가중되어 신규 고용이 축소될 것으로 보았기 때문입니다. 정부는 혹시 있을지 모를 부정적인 영향을 최소화하기 위해서 원하는 기업에게는 직무급 또는 성과급 도입 등의 임금체계 개편, 고령근로자의 직무재설계 및 재배치 등 전문가 컨설팅을 지원하고 있습니다. 또한 정년을 연장하는 기업의 노사가 합의하여 임금피크제를 도입하는 경우에 근로자 임금감소분을 연 1,080만원 한도로 정부가 보전해주는 등의 노력도 병행하였습니다.

#### 4. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있습니까? 있다면 그 원인이 무엇이라고 보십니까?

- 동 개정법은 긍정적인 점이 훨씬 크다고 봅니다. 동 개정법은 2017년 1월 1일부터 전사업장에 적용된 것으로 현장에서 60세 정년 의무화가 실천되고 있는 상황입니다. 이를 통해 연령과 관계없이 근로자가 안정적으로 일을 해야 한다는 인식이 사회에 확산되고 있습니다.

#### 5. 개정법의 재개정 필요성이 있습니까? 있다면 개선해야 할 사항은 무엇입니까?

- 60세 정년 의무화가 전사업장에 적용된지 1년이 경과한 시점에서 우선적으로는 60세 정년제의 실효성을 확보하는 것에 주안점을 두는 한편, 빠르게 다가오는 초고령사회를 대비하여 연금수급개시연령까지 고용을 연장할 수 있는 방안을 마련하여야 하는 시점입니다.
- 우리나라는 올해 고령사회로 진입하였고 불과 8년 후인 2026년에는 인구의 20%가 65세 이상인 초고령사회가 될 예정입니다. 그런데 연금수급개시연령은 단계적으로 상향되어 2033년에는 65세까지 늦춰질 예정이어서 고령자의 급격한 소득단절이 우려됩니다. 따라서 초고령사회에 대비하여 고용이 연장될 수 있도록 법·제도적인 지원이 필요합니다.
- 서형수의원이 지난 4월 23일에 제출한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 일부개정안에는 ‘65세까지의 고령자 고용노력의무’가 포함되어 있습니다. 이 개정안을 토대로 60세를 초과하여 계속고용을 할 수 있는 방안을 마련하기 위한 사회적인 논의가 이루어져야 할 것으로 보입니다.

나. 한국경영자총협회의 의견

1. 개정법이 고령근로자가 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하는데 도움이 되고 있다고 보십니까?
2. (1의 질문과 관련하여) 도움이 되고 있거나, 도움이 되지 않고 있다면 그 이유가 무엇이라고 보십니까?

(두 개의 질문을 하나로 묶어 응답함 - 인용자)

- 정년 의무화가 대다수 고령근로자의 주된 일자리 유지에 효과가 있었다고 보기는 어렵다고 판단됨.
- 정년 의무화의 전면적 시행(2017.1.1.) 이후 1년여 밖에 지나지 않은 시점에서 입법효과를 확인하기에 다소 무리가 있음.
- 그러나 통계를 살펴보면 정년 60세 의무화가 대다수 고령근로자의 생애 주된 일자리 유지에 별다른 효과가 없는 것으로 나타남.
  - 통계청 조사에 따르면 정년(60세)에 근접한 55세 이상 근로자 중 36.3%만이 주된 일자리에 남아있었고 상당수는 이미 퇴직

< 표 1. 고령층(55~64세) 근로자 일자리 현황(2017년) >

구분	주된 일자리 지속	이직 후 재취업	이직 후 미취업	취업경험 없음
근로자수(천명)	2,629	2,314	2,088	202
비율(%)	36.3	32.0	28.9	2.8

자료 : 통계청, 경제활동조사 고령층 부가조사(관계부처합동, 제3차 고령자 고용촉진 기본계획, 2017.12에서 재인용)

- 또한 55~64세 근로자가 가장 오래 근무한 일자리를 그만둘 당시 평균연령도 49.1세로 정년 의무화 시행 전과 큰 차이가 없음.

< 표 2. 가장 오래 근무한 일자리(55~64세) 퇴직시 평균연령 >

2013	2014	2015	2016	2017	2018
49.4세	49.4세	49.0세	49.0세	49.1세	49.1세

주 : 2013년 법개정, 2016년 300인 이상 사업장 적용, 2017년 300인 미만 사업장 적용  
 자료 : 통계청, 경제활동조사 고령층 부가조사, 2018.5

- 다만 정년 법제화 논의 당시 이미 정년제도가 운영되어 어느 정도 고용이 보장되던 일부 공공기관이나 대기업에 속한 일부 근로자의 경우 정년 의무화로 인한 고용 연장 효과가 있었을 것으로 예상

< 표 3. 정년제 운영 상황(2013년도 당시) >

300인 미만	100인 미만	300인 이상
	18.2%	

자료 : 고용노동부, 사업체노동력조사 부가조사, 2013

- 기업경영 악화, 연공형 임금체계 등으로 근로자가 정년까지 주된 일자리에 머물기 현실이 주원인
- 대다수 근로자가 60세 정년 도달 이전에 주된 일자리에서 이탈하고 있으며, ‘사업부진, 조업중단, 휴업·폐업’이 가장 큰 원인
- 즉, 근본적으로 기업이 생존하지 못하면 일자리에서 떠나게 되어 정년제도 자체가 무용하므로 경영환경이 급변하는 산업 혹은 중소기업에 소속된 근로자는 법 개정의 혜택을 누리기 어려움.

< 표 4. 가장 오래 근무한 일자리(55~64세) 퇴직 이유 >

(단위 : %)

이유	2013	2014	2015	2016	2017	2018
사업부진, 조업중단, 휴업, 폐업	34.4	34.8	34.1	30.6	31.0	31.9
건강이 좋지 않아서	21.0	19.4	19.6	19.9	19.2	19.5
가족을 돌보기 위해	14.5	15.6	16.0	13.0	15.6	15.8
권고사직, 명예퇴직, 정리해고	8.9	10.1	10.5	9.6	11.9	11.2
정년퇴직	7.8	7.6	8.1	8.2	7.9	7.5
일을 그만둔 나이가 되었다고 생각해서	3.0	2.6	2.6	8.5	4.1	2.3
기타	10.4	9.9	9.1	10.2	10.3	11.7
계	100	100	100	100	100	100

주 : 2013년 법개정, 2016년 300인 이상 사업장 적용, 2017년 300인 미만 사업장 적용  
 자료 : 통계청, 경제활동조사 고령층 부가조사, 2018.5

- 한편, 연공급 임금체제로 인해 사업장에서 정년 연령까지 근로자를 유지하기 어려운 것도 작용
  - 근속연수에 따라 자동적으로 임금이 상승하는 연공급 임금체제는 생산성과 임금 간 괴리를 발생시킴.

< 표 5. 연령대별 상대임금과 상대생산성 >

구분	34세 이하	35~54세	55세 이상
상대임금	100	173	302
상대생산성	100	105	60

주 : 34세 이하 근로자의 임금과 생산성을 기준(100)으로 할 때의 상대임금과 생산성  
 자료 : 한국노동연구원, 「연공임금을 다시 생각한다」, 『노동리뷰』 통권 제2호, 2005

- 우리나라는 연공급형 임금체제로 인해 발생하는 근속연수별 임금격차가 다른 나라에 비해 매우 크기 때문에, 기업이 장기간 인력을 보유하는데 큰 부담을 느낄 수밖에 없음.

< 표 6. 근속연수별 임금격차 국제비교 >

구분	한국	일본	독일	영국	프랑스	스페인
1년 미만	100	100	100	100	100	100
30년 이상	328.8	246.4	210.2	160.1	158.7	190.6

주 : 1년 미만을 100으로 봤을 때의 상대임금, 10인 이상 비농 전산업 기준(2010년)

자료 : 한국노동연구원, 『임금 및 생산성 국제비교 연구』, 2015

- 이에 어느 정도 경영 여건이 양호한 공공기관, 일부 대기업 근로자를 제외한 대다수는 60세 정년 시점까지 주된 일자리에 남아있는 것 자체가 어려워 정년연장의 효과가 미미
    - 경총은 정년 60세 법제화가 논의될 당시에 정년 의무화 혜택이 일부 기득권 근로자에게 돌아갈 가능성이 크다는 점을 지적한 바 있음
3. 이 법 개정 당시에 정년연장이 청년고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려가 제기된 바 있었습니다. 혹시 실제로 개정법이 청년이나 그 밖의 다른 임금근로자 집단의 고용에 부정적인 영향을 미치고 있다고 보십니까?
- 정년 의무화가 기업의 청년고용 등 신규인력 채용심리에 부정적인 영향을 미쳤다고 판단
    - 경총의 『신규인력 채용동태 및 전망조사』에 따르면 신규인력 채용계획이 없다고 응답한 기업이 '13년 9.1%에서 '17년 21.0%까지 증가
      - 정년 의무화는 청년층에 대한 기업의 채용심리 위축의 주요 요인 중 하나인 것으로 조사됨
    - 특히 동 조사에 따르면 300인 이상 기업에서 정년 의무화가 신규채용을 어렵게 하는 주요 요인으로 나타남

- 그런데 300인 이상 기업의 경우 청년이 선호하는 일자리인 경우가 많아 해당 규모 기업의 신규인력 채용 심리 악화는 청년 채용에도 일부 부정적 영향을 미쳤을 것으로 판단

< 표 7. 신규인력 미채용 및 축소 주요 이유 >

(단위 : %)

이유	2016			2017		
		100-299	300인~		100-299	300인~
경기침체에 따른 경영실적 악화	41.6	45.3	31.4	46.6	46.8	42.0
대내외 불확실성 증가	19.1	18.4	20.9	21.2	22.1	15.9
정년60세 시행에 따른 신규채용여력 축소	15.6	12.8	23.3	14.0	10.4	21.7
잉여인력 해소	12.8	11.5	16.3	7.6	8.1	5.8
사업재편, 조직축소	4.4	5.1	3.5	5.3	5.9	4.4
투자규모 동결축소	5.0	4.7	4.7	3.4	3.6	8.7
기타	1.6	2.1	-	1.9	3.2	1.5

자료 : 경총, 2017년 신규인력 채용동태 및 전망조사 결과, 2017.4

#### 4. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있습니까? 있다면 그 원인이 무엇이라고 보십니까?

- 임금체계 개편 의무가 제대로 이행되지 못해 기업부담만 가중
  - 개정법은 합리적 정년 의무화를 위해 정년 60세와 더불어 그에 따른 임금체계 개편 의무도 함께 부여(제19조의2)
  - 그러나 이에 대한 과도기적 단계라 할 수 있는 임금피크제 도입에서마저도 소모적인 노사갈등이 발생
    - 사업주가 규정 변경 등 별도의 조치를 취하지 않더라도 법이 정한 시점이 되면 정년이 60세로 자동연장되기 때문에 근로자 입장에서는 직무·성과급, 임금피크제 등 임금체계 개편에 동의할 유인이 사실상 없음.

- 이에 개정법 시행 이전에 유연한 임금체계를 도입하려는 기업과 근로자 간 필연적으로 갈등이 발생할 수밖에 없는 구조였으며,
- 법이 이미 시행되어 정년이 60세가 된 현 시점에는 임금체계 개편이 더욱 어려워질 수밖에 없는 상황

### < 표 8. 임금피크제 도입 갈등 사례 >

(전략) 임금피크제를 도입하지 않은 사업장에서는 도입을 원하는 사측과 조건 없는 정년 연장을 요구하는 노측 사이에 갈등이 깊어질 전망이다. 임금피크제가 이미 도입된 은행에서도 노사 간 갈등 소지는 남아 있다. 노조 측은 개정법상 정년이 58세에서 60세로 늘어나는 만큼 임금피크제 적용 시점을 늦추거나 정년을 62세로 추가로 2년 연장하는 방안을 요구한다는 방침이다.

(연합뉴스, 은행권 임단협 시작...정년연장·임금피크제 쟁점, 2014.12.10.)

- 이는 임금체계 개편 이행에 대한 강행규정 미비가 원인
  - 개정법 제19조에 규정한 60세 정년의 경우 사업주가 별도 조치를 하지 않더라도 해당 시점이 되면 정년을 60세로 간주함으로써 실효성을 확보
  - 그러나 제19조2의 임금체계 개편은 의무를 이행하도록 할 방법이 사실상 전무하며, 이와 관련한 정부의 지원이나 다른 법제도 개편도 미비
    - 임금체계 개편이 노사합의를 거쳐야 하는 지난한 과정임에도 불구하고, 이를 신속하게 진행할 수 있는 법 개선 등 추가적 지원은 찾아보기 어려움

#### 5. 개정법의 재개정 필요성이 있습니까? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇입니까?

- 임금체계 개편 의무 이행을 촉구할 수 있는 효력규정 보완 필요
  - 저성장·고령화 시대에 임금체계 개편은 필수적 요소가 되었고 정년 의무화

와 함께 법률상 의무로 명시되었음에도 불구하고, 근로자의 반감 등으로 원활한 진행이 어려운 상황

- 그러나 근로자 고용안정과 일자리 창출 여력 확보를 위해서도 임금체계 개편은 반드시 필요하며, 노사에게 관련 의무가 부여된 것
  - 현재도 300인 이상 기업의 62.9%, 100~299인 기업의 59.6%가 호봉제를 운영하고 있어 임금체계 개편이 무엇보다 시급

< 표 9. 규모별 임금체계 현황(2017년) >

구분	호봉급	직능급	직무급	기타
100인 미만	19.1%	19.6%	10.6%	7.9%
100~299인	59.6%	32.6%	32.6%	15.6%
300인 이상	62.9%	33.4%	35.0%	17.4%

자료 : 통계청, 2017년 6월 기준 사업체노동력조사 부가조사 통계, 2018

- 이에 제19조2항에 규정된 의무를 이행할 수 있도록 효력규정을 보완하는 등 법령의 실효성 확보를 위한 조치를 강구해야 함.
  - 더불어 임금체계 개편을 지원하기 위해 근로조건 불이익 변경 판단 법리, 사회통념상 합리성 인정 기준 등을 명확히 정리하고 명문화하는 것도 필요
- 법상 정년 연령 문구 삭제도 전향적인 검토 필요
- 저출산·고령화가 급격히 진행되며 60세 이상이라도 계속 일하는 근로자가 현재보다 크게 증가할 것으로 예상되는 바, 일정 연령의 정년 제도는 사실상 큰 의미가 없어질 가능성이 큼
    - 현재도 취업 고령자(55~79세) 중 64.1%는 평균 72세까지 계속 일하기를 원하고 있어 법정 정년 연령과는 괴리가 크며, 이로 인해 오히려 60세 시점에 고용계약 단절 등의 문제를 가져올 우려

- 미국과 호주의 경우 정년제도를 오히려 연령차별이라고 간주하여 폐지하였으며, 캐나다 역시 정년제를 폐지하는 수가 늘어나고 있음
- 한편 한 직장에서의 종신고용을 전제로 하는 정년 제도는 4차 산업혁명 시대의 노동시장에도 부합하지 않음
  - 직장이 아니라 직업을 중심으로 개편될 노동시장 환경에서는 「주된 일자리」라는 개념 자체가 희박해질 가능성이 높음
  - 이에 따라 1개의 고정된 직장에서 일정 연령까지 고용을 보장하는 형태의 제도는 시대의 흐름과도 맞지 않는 상황
  - 중장기적으로 정년 연령을 법에 규정하지 않음으로써 산업환경 변화에 대응할 필요가 있음

다. 한국노동조합총연맹의 의견

1. 개정법이 고령근로자가 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하는데 도움이 되고 있다고 보십니까?

도움이 되고 있음

2. (1의 질문과 관련하여) 도움이 되고 있거나, 도움이 되지 않고 있다면 그 이유가 무엇이라고 보십니까?

- 한국은 OECD 국가들과 비교하여 65세 이상 고령자 고용률이 높은 편인데, 이는 50세 전후로 생애 주된 일자리에서 퇴직을 맞이하고 이후 실제 은퇴연령인 70세 초반까지 희망근로, 비정규직 등 저임금 단기일자리 위주로 반복적 재취업이 이루어지고 있기 때문임
- 정년을 60세로 의무화하는 개정법은 기존의 실질 퇴직 연령인 53세에서 7년

이상을 주된 일자리를 유지할 수 있도록 함으로써 장년 고용안정의 법적, 제도적 토대를 마련한 것임

- 또한 60세까지 주된 일자리를 유지함으로써 장년층의 소득을 보장하여 은퇴 이후의 삶을 준비할 수 있는 기회 확보 및 현재 65세인 국민연금 수급연령에도 실질적으로 가까워질 수 있도록 하여 노후소득 보장에도 도움이 되고 있음

3. 이 법 개정 당시에 정년연장이 청년고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려가 제기된 바 있습니다. 혹시 실제로 개정법이 청년이나 그 밖의 다른 임금근로자 집단의 고용에 부정적인 영향을 미치고 있다고 보십니까?

부정적인 영향을 미치지 않는다고 봄

- 지난 정부는 경영계의 주장대로 중고령노동자의 임금을 삭감해 청년 일자리를 만들어야 한다는 프레임을 설정해 세대 간 갈등을 조장한바 있음. 이 프레임을 근거로 임금피크제를 도입하면 청년신규채용이 증가할 것이라고 주장했으나, 이는 근거가 없을 뿐 아니라 영향을 미치지 않는 것으로 드러나고 있음

- 청년과 중고령자의 고용 간의 대체관계가 약하거나 도리어 보완관계에 있다는 다수의 연구결과가 있음

- 기업의 정년실태와 퇴직 관리에 관한 연구, 한국노동연구원 방하남 외 ('12)
- 안주엽(2011). 세대 간 고용대체 가능성 연구. 한국노동연구원.
- 김준영(2011). 고연령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체패널 자료를 이용한 분석. 노동경제논집, 34. 1.
- 이부형(2010). 일본 고령자 일자리 창출 사례와 시사점. VIP Report, 660. 현대경제연구원.

- 한국은행, ‘정년연장이 노동시장에 미치는 영향과 관련된 주요국 사례 보고서’, 10.11 : “경제협력개발기구(OECD) 22개국을 대상으로 고령층과 청년층 고용관계를 분석한 결과 두 계층 고용 간에는 대체관계가 성립하지 않는다”, “OECD국가를 대상으로 패널 분석을 실시한 결과 고령층(55~64세) 고용이 10명 늘어나는 경우 청년층(16~24세) 고용이 0.59명 증가하는 것으로 나타나 두 연령층의 고용은 대체관계보다는 보완관계를 나타내는 것으로 추정됨”, “주요국 사례와 선행연구를 종합적으로 보면 정년연장으로 고령층 고용이 확대되도 청년층 고용대체 등의 부정적 영향은 크지 않다”, “다만 청년층 고용도 함께 증대되기 위해서는 지속적인 경제성장을 통해 양질의 새로운 일자리가 끊임없이 창출될 수 있도록 성장동력을 확보해야 한다”고 함
- G. Hebbink(1993). Production Factor Substitution and Employment by Age Group. Economic Modelling, 10. 3. : 청년과 고령층 사이에 정(+ )의 대체관계는 발견되지 않았고, 두 계층 사이의 고용은 보완관계에 가까움
- A. Kalwij et al.(2010). Retirement of Older Workers and Employment of the Young. De Economist, 158. 4. : 유럽에서 조기퇴직으로 인한 고령층의 고용감소가 청년층의 고용증가로 이어진 증거는 없음
- “국회 입법조사처 ”임금피크제는 청년고용에 부정적“. 매일노동뉴스 2015.07.02 기사
- 실제로도 청년과 중고령자의 고용 사이의 대체관계는 전혀 나타나지 않고 있음

- 공공기관은 정부의 총액인건비제도와 정원통제 및 ‘정상화’ 정책으로 효과가 거의 없음
- 민간기업의 경우에는 임금삭감을 통한 임금피크제를 실시하였다 하더라도 기업들이 이를 청년고용에 쓴다는 보장도 강제할 수단도 없음
- 또한 기업이윤 증가에도 불구하고 고용이 감소하는 것을 볼 때, 임금피크제 도입으로 인한 노동비용 감소분을 고용확대보다는 재벌총수의 치부나 주주배당 등에 사용할 가능성이 매우 높음

#### 4. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있습니까? 있다면 그 원인이 무엇이라고 보십니까?

- 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) “...그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다”고 되어있을 뿐 ‘임금피크제’라는 임금삭감제도 도입을 명시적으로 규정한 바 없음
- 그럼에도 이미 현장에는 정년연장은 당연히 임금피크제를 수반해야 한다는 잘못된 프레임이 설정되어 있음. 임금피크제 도입이 실제 청년고용을 늘리지 않는다는 연구결과가 다수 있으며, 정년연장을 담보로 임금삭감 요구는 고령노동자의 저임금과 불안정노동을 야기할 것임
- 고령자는 생애주기 상 가장 많은 생활비용(의료비·교육비·경조비 등)이 요구되는 시기로 임금감액 없는 노동시간피크제를 도입해 단축된 근로시간을 교육훈련 등 평생고용을 위한 준비에 활용하고, 청년고용할당제 확대와 기업 이사·CEO 등 임금 적절성 여부 등 임금상한제가 논의되어 고령자의 생존권과 삶의 질 향상을 제고해야 할 것임

5. 개정법의 재개정 필요성이 있습니까? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇입니까?

정년연장으로 인한 효과

- 노동력 부족 방지 : 고령층이 노동시장에 안정적으로 오래 머물게 함으로써 향후 직면하게 될 숙련 또는 노동력 부족에 대비
- 노후생활 보장 : 퇴직연령과 연금수급 연령 불일치 및 사회안전망 취약으로 퇴직 후 ‘소득 없는’ 생활고에 시달릴 것으로 예상되는 상황, 정년고령층이 경제활동을 계속하게 됨으로써 개인적으로는 생활안정 도모와 사회적으로는 부양부담을 절감시키는 효과가 있음
- 조세부족 방지 : 정년연장으로 인해 조세부족을 막고 정부 재정 악화 방지
- 기업 및 국가경쟁력 제고 : 숙련노동자의 노동력 계속 활용으로 기업과 국가의 경쟁력 높임
- 연금재정 악화 방지 : 정년을 연금지급 시점과 연계할 경우 노동인구 감소로 인한 연금재정의 악화 방지

정년과 국민연금 수급연령 일치로 고령자 고용안정 및 노후생계 대책 강화

- 정년연장이 적어도 국민연금 수급개시 연령까지는 일할 수 있는 환경을 만들어야 함
- 일본을 비롯한 대다수 OECD회원국은 정년연령을 연금 수급연령과 연동하여 조정하고 있음. 우리나라는 국민연금 수급연령이 2013년부터 2033년까지 5년마다 61세에서 65세로 상향조정됨
- 정년이후 연금 수급 이전까지는 소득이 없는 상태로 방치되는 결과가 초래함. 특히, 우리나라의 노인빈곤율이 OECD 회원국 평균대비 3배이상 높은 점

을 감안할 때 정년연령은 단계적으로 국민연금법의 노령연금 수급개시 연령과 연계하여 정년을 65세로 연장하고, 장기적으로는 선진국과 같이 연령차별 금지제도와 연계하여 원칙적으로 정년을 폐지해야 함

라. 전국민주노동조합총연맹의 의견

1. 개정법이 고령근로자가 60세 이상까지 생애 주된 일자리에서 일하는 데 도움이 되고 있다고 보십니까?

매우 부정적으로 평가함

○ 고령자고용법 제19조의 개정으로 이전 ‘노력하여야 한다’로만 규정하던 정년을 최소 60세까지 의무적으로 보장하는 취지로 법률 개정이 논의되었으나 제19조 2의 신설로 인해, 안정된 고용의 연장보다는 정년 시까지 임금을 삭감하는 임금피크제나 기간제 촉탁직 등 계약형태를 변경하는 취업규칙 불이익변경이 동반됨으로써 안정된 고용 보장의 효력을 발휘하지 못하고 있음

2. (1의 질문과 관련하여) 도움이 되고 있거나, 도움이 되지 않고 있다면 그 이유가 무엇이라고 보십니까?

정년연장에 따른 혜택보다는 정년에 임박한 노동자의 노동조건 후퇴 등 폐해가 급증함

○ 개정 법률안은 최소 60세까지 안정된 고용을 보장하도록 한 것이나 법률의 취지는 사업장별 취업규칙(근로계약)이나 단체협약 등을 통해서 적용 됨. 즉 60세에 미달하여 정년을 규정한 취업규칙이나 단체협약의 효력을 부인함으로써 근로계약 상의 정년을 최소 60세 이상으로 적용하도록 한 것임

○ 하지만 정년을 연장할 경우 임금체계 개편 등을 하도록 한 제19조의 2를 신

설함으로써 정년에 임박하는 노동자들을 대상으로 한 취업규칙 불이익변경이 현장에 만연하게 되는 계기가 되었음. 정년연장에 따른 혜택보다는 정년에 임박한 노동자의 노동조건 후퇴 등 폐해가 급증함

□ 공공기관 임금피크제 강제 시행

- 공공기관 경영평가 지침에 따라서 정년연장법 시행에 따른 임금피크제 강제 시행이 공공기관 전체 사업장을 대상으로 진행됨. 공공기관 임금피크제 지침과 매뉴얼을 통해서 313개 모든 공공기관을 대상으로 임금피크제를 강제 도입함
- 공공기관 임금피크제 강제도입 과정은 고령자고촉법 제19조의 2항 신설을 명분으로 진행됐으며, 공공기관 임금피크제 강제도입 과정은 취업규칙 불이익변경절차를 위반한 임금피크제나 임금체계 개편 확산의 계기가 되었음
- 공공기관임금피크제 도입은 명목상 정년 연장으로 늘어난 장기근속 노동자의 임금 부담을 축소하여 청년 노동자의 취업기회를 확대하겠다는 것이었으나 현실에서는 공공기관 임금편성지침에 따라 기관별 임금 총액을 고정된 상태에서 진행됨. 이로 인해 기관별 준고령자 등의 임금 삭감은 진행됐으나 신규채용은 발생하지 않는 등 정책적 부작용과 노사관계 갈등을 확산시킴
- 공공기관 임금피크제 강제도입 과정에서 확산된 ‘사회통념상 합리성’논리는 지난 정부에서 작성한 불법 2대지침 중 하나인 ‘취업규칙불이익변경지침’의 배경이 되기도 함. 이른바 ‘사회통념상합리성’이라는 불명확한 기준으로 노동조건을 결정하는 취업규칙 변경과정에서 불이익변경의 판단 근거로 작용함

□ 영세 미조직 노동자의 촉탁 계약 전환

- 노동조합이 없거나 노동조건에 관한 집단적인 협의 관행이 없는 사업장에서는 일방적인 취업규칙 불이익변경은 물론, 당사자 동의나 협의 과정이 생략된 일방적인 근로계약 변경 확산 원인이 되기도 함

- 상용직 노동자의 경우, 60세 정년을 2~4년 앞두고 사용자의 일방적인 결정에 따라서 축탁직(기간제, 임금삭감 동반) 근로계약으로 변경이 된 사례들이 민주노총 소재 상담실로 다수 접수됨

<사례>

인천 ○○통신에서 13.12.31부로 정년퇴직 후 계속근무. 사측이 임의로 4월부터 파견사 소속으로 변경시키고 임금 절반 수준으로 줄음. 4~5월 건강보험 지역가입자로 통지되고 미납 보험료 독촉 받음. 파견사와 근로계약서 미작성

- 정년을 지정하지 않던 노동자의 정년 신설, 계약 해지
  - 환경미화 노동자와 같이 고령 여성 노동자가 주로 일하고 협력업체를 통해서 근로계약이 이루어지는 노동자의 경우, 고령자고촉법 개정 이후에 취업규칙에 정년을 60세 정년을 신설하는 사례들이 다수 발생함. 이는 정년을 60세 이상으로 정하도록 한 법률의 취지와 달리 법률을 최저선으로 하는 노동조건 결정 관행이 결합 된 결과이기도 함
  - 협력업체를 통한 근로계약 노동자, 즉 간접고용 노동자의 경우 기간제 근로계약 관행에 따라서 정년을 정하지 않은 근로계약을 체결하는 것이 통례였음. 특히 고령 여성 노동자들이 다수인 환경미화 노동자의 경우, 무기계약직이나 정규직 전환과정에서 정년을 정한 상용직 취업규칙과 충돌한다는 이유로 정년을 신설하여 정규직 전환 대상에서 제외되거나 계약되는 문제가 발생하기도 함. 정년 신설에 따른 계약해지 처분에 대해 권리 구제를 요청하는 사건이 노동위원회에서 다수 접수됨
  - 특히, 직무에 따라 취업규칙을 달리하는 사업장 노동자 사건에서 정년을 정하지 않은 노동자의 정년을 60세로 해석하여 정년 도달에 따른 퇴직처리를 하는 사례들도 발생함. 해당 사례는 방송사와 같이 다양한 직무 특성을 가진

노동자별로 별도 취업규칙을 정하는 경우임에도 다른 직무의 정년 규정과 고령자고촉법 제정에 따른 ‘사회 통념’에 따라서 부당해고 구제신청 심판 과정에서 정년이 있는 것으로 간주하여 부당해고 구제신청을 기각

3. 이 법 개정 당시에 정년연장이 청년고용에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려가 제기된 바 있었습니다. 혹시 실제로 개정법이 청년이나 그 밖의 다른 임금근로자 집단의 고용에 부정적인 영향을 미치고 있다고 보십니까?

- 정년연장 제도가 영향을 미치는 노동자는 상용직 노동자로서, 대부분 근속에 따른 숙련도와 근속에 따른 승급이나 승호 등이 예정된 일자리에 해당하는 노동자임. 이에 반해 새로이 취업하는 청년 대상의 일자리는 정년에 근접한 노동자의 직무를 대신하는 형태가 아님. 특히 청년노동자가 선호하는 노동자의 경우 대부분 공공부문이나 대기업 등 임금과 노동조건 등이 안정된 일자리로서, 인력기준이나 정원 관리에 따라서 인력이 운영되는 경우가 대부분임
- 근본적으로 청년의 고용과 고령자, 준고령자, 장년의 일자리는 경쟁적으로 검토할 사항이 아니며, 노동시간 단축이나 고령 인구 확대에 따른 연금보장 확대 등 노동자의 생애 주기를 고려한 경제정책이 종합적으로 마련되어야 함. 단순히 일자리 총량만을 기준으로 판단할 문제는 아님
- 또한 일자리 총량에서 일자리 질 문제를 기준으로 검토하는 것이 매우 중요함. 고용형태 공시 현황에서도 드러나듯 대기업 등에서 간접고용 비정규직 일자리 비중이 높은 것이나 공공기관 임금편성지침과 같이 공공부문의 (총액, 총)인건비 기준과 같이 노동시장의 요구 변화를 반영하지 못하는 공공부문의 노동조건 관련 제도 개선이 필요함
- 청년 노동자들의 주된 일자리 꼽는 대학 비전임직원(비정규직 강사 등)의 경우, 대학 내 인력 현황이 파악조차 되지 않고 있기도 함. 또한 대학 기관별

법인 분리 외주화, 위탁 등으로 인해서 대학 필요 인력이 대부분 질 낮은 비정규직 일자리로 운영되고 있는 것이 대표적인 사례임

4. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있습니까? 있다면 그 원인이 무엇이라고 보십니까?

1. ~ 3. 답변 참조

5. 개정법의 재개정 필요성이 있습니까? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇입니까?

재개정이 필요함

○ 법안 개정 논의 과정에서 제19조의 2 신설 시, 반드시 취업규칙 불이익변경 절차를 전제로 하였으나 제도상 노동자대표 제도의 불비, 노동조합의 개입을 인사 경영권 문제로 판단하여 단체교섭에서 제외하도록 한 노조법 등의 한계, 등으로 노사대등의 협의와 노동조건 결정이 이루어지지 않음. 이에 노사대등 결정원리에 따른 노동조건 결정이 이루어질 수 있도록 근로기준법, 단체교섭 관련 노조법의 개정이 이루어져야 함

○ 제도와 노사관계의 불균형이 해소되지 않은 조건에서는 노동조건 일방적인 개악 원인이 되는 고령자고용법 제19조의 2의 폐지가 이루어져야 함

## 입법영향분석보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제29호	현금영수증 의무발급제도의 입법영향분석	2018.10.18.	박인환
제28호	「약사법」 제86조(의약품 부작용 피해구제사업)의 입법영향분석	2017.12.29.	김주경
제27호	「동물보호법」 제12조(등록대상동물의 등록)의 입법영향분석	2017.12.29.	유제범
제26호	「친환경자동차법」의 전기자동차 구매지원제도에 관한 입법영향분석	2017.12.29.	최준영
제25호	「저작권법」 제25조(학교교육 목적 등의 이용)의 보상금 징수 및 미분배 보상금 활용에 대한 입법영향분석	2017.12.29.	이덕난
제24호	종합금융투자사업자 제도(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제77조의2 등)의 입법영향분석	2017.12.28.	조대형
제23호	「입양특례법」의 입법영향분석	2017.12.11.	김준
제22호	「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」의 입법영향분석	2017. 12. 4.	장은덕
제21호	납세자보호관 제도 (「국세기본법」 제81조의16)의 입법영향분석	2017.10.10.	김영찬 박인환
제20호	「문화예술진흥법」 제15조의4 (문화이용권의 지급 및 관리)의 입법영향분석	2016.12.30.	김희정
제19호	두루누리 사회보험료 지원제도 관련 법률의 입법영향분석	2016.12.30.	김준
제18호	「병역법」 중 산업기능요원제도의 입법영향분석	2016.12.29.	김예경
제17호	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제18조의4(재입국 취업 제한의 특례)의 입법영향분석	2016.12.29.	한인상

호 수	제 목	발간일	집필진
제16호	「국세기본법」 제84조의2 (포상금의 지급) 제1항의 입법영향분석	2016.12.29.	김영찬
제15호	「도로교통법」 제148조의2 제1항제1호(상습 음주운전자 가중처벌)에 대한 입법영향분석	2016.12.09.	권용훈
제14호	「정보통신망법」 상 사이버 명예훼손 조항의 입법영향분석	2016.12.08.	최진응
제13호	「상법」 제368조의4(전자적 방법에 의한 의결권의 행사)의 입법영향분석	2016. 11. 23	황현영
제12호	「국가초고성능컴퓨터 활용 및 육성에 관한 법률」의 입법영향분석	2016. 11. 01.	권성훈
제11호	「민사소송 등에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률」 제3조제1호의 입법영향분석	2016. 10. 31.	박지영
제10호	「고령친화산업 진흥법」 제8조(고령친화산업 표준화) 및 제12조(우수제품 등의 지정·표시)의 입법영향분석	2016. 10. 10.	원시연
제9호	「전자문서 및 전자거래 기본법」 중 공인전자주소제도의 입법영향분석	2016. 09. 09.	심우민
제8호	불법대부광고에 이용된 전화번호 중지제도 관련 입법영향분석	2016. 06. 30.	최지현
제7호	건설기계 수급조절 제도의 입법영향분석	2016. 06. 24.	김진수
제6호	「전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률」 제6조의2 (전자어음의 이용)의 입법영향분석	2015. 12. 31.	황현영
제5호	「말산업 육성법」의 입법영향분석	2015. 12. 30.	유제범
제4호	「국제개발협력기본법」 제7조~제13조(국제개발협력정책 추진체계)의 입법영향분석	2015. 12. 29.	유웅조
제3호	「장사 등에 관한 법률」 제16조 (자연장지의 조성 등)의 입법영향분석	2015. 11. 30.	원시연 장경석
제2호	「근로기준법」 제33조 (부당해고 등의 구제명령에 대한 이행강제금)의 입법영향분석	2015. 11. 30.	한인상
제1호	「청년고용촉진특별법」 제5조 (공공기관의 청년 미취업자 고용의무)의 입법영향분석	2015. 11. 30.	김준

## 입법영향분석보고서 제30호

---

발 간 일 2018년 11월 9일  
발 행 이 내 영  
편 집 사회문화조사실 환경노동팀  
발 행 처 국회입법조사처  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
TEL 02·788·4730  
인 쇄 경성문화사 (TEL 02·786·2999)

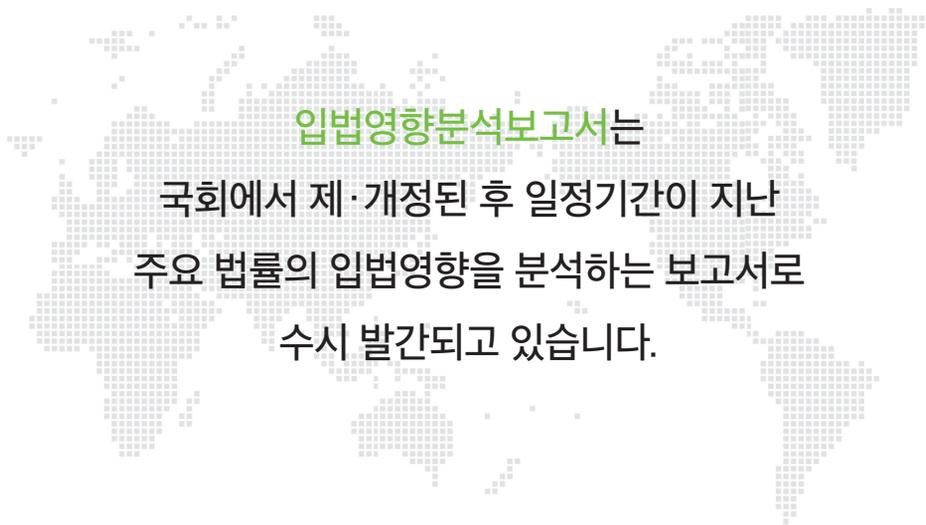
---

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
  2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
  3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.
- 

ISSN 2465-9355  
발간등록번호 31-9735043-0001403-14

© 국회입법조사처, 2018





## 입법영향분석보고서는

국회에서 제·개정된 후 일정기간이 지난  
주요 법률의 입법영향을 분석하는 보고서로  
수시 발간되고 있습니다.

[www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)

국회입법조사처 홈페이지에서 더 많은 정보를 보실 수 있습니다.



**국회입법조사처**  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

(우)07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(대)  
[www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)

ISSN 2465-9355