

더 이상 미룰 수 없는 '정년 65세' ... 현재 정년, 다각도로 평가해야



정혜윤

한국노동조합총연맹 중앙연구원 연구위원 / 정치학박사

더 이상 미룰 수 없는 '정년연장' 논의

한국은 빠르게 고령화 사회에 들어서고 있으며 2026년이면 65세 인구가 20%를 차지하는 초고령사회로 진입 예정이다. 그러나 한국의 고용체제는 고령사회에 친화적이지 못하다. 노동자들은 50대가 되면 자신의 주된 일자리에서 퇴사를 강요받지만, 노동시장에서 완전히 퇴장하는 실질 은퇴연령은 72.3세이다. 즉 대다수 노동자들은 주된 일자리에서 퇴직한 후 20년 가까이 노동시장에 잔류한다. 나아가 국민연금 등 공적연금체계는 아직 제대로 자리를 잡지 못해 노후 소득을 보장해주지 못할 뿐 아니라, 2014년부터는 수급연령이 60세에서 단계적으로 1년씩 늘어나 2034년이 되면 전체 국민의 연금수급연령이 65세가 된다. 즉 현재 '60세 정년제'로는 2034년부터 국민 전원에게 5년간의 소득이 없는 기간, 이른바 소득 크레바스(Income Crevasse)가 발생된다. 이에 65세로 정년을 연장하는 것은 사회안전망이 미비

한 한국적 현실에서 노동자들이 조금 더 주된 일자리에서 머물러, 빈곤자로 계층하락을 방지할 수 있는 현실적 방법이다. 또한 국가 전체 차원에서 보면 고령화로 발생하는 각종 사회적 문제 - 총노동투입량·총저축의 감소, 연금재정 악화, 지니계수 증가, 부양비 증가 - 를 해결할 수 있는 현실적 방편이기도 하다.

다만 60세 정년제가 2016(2017)년부터 실시되기 시작해 불과 4~5년밖에 지나지 않았다. 즉 현재 시행중인 60세 정년제의 효과와 결과를 냉정히 평가해 65세 정년연장으로의 준비가 요구된다는 점에서, 이하 3가지 차원에 주목하고자 한다.

법적 정년연장의 효과는 업종별-기업규모별 차이 존재 ... 차별화된 접근과 지원책이 필요

첫째, 법적 정년연장이 즉각적으로 노동자들의 실질 퇴직연령을 상승시키는 것은 아니며, 그 혜택 역시 기업규모별-

업종별 차이가 존재한다. 이에 법적 정년연장 이상의 정부의 차별적 접근과 대책이 요구된다. 2013년부터 2019년까지의 고용노동부, '사업체노동력조사' 부가조사에 의하면, 법 개정 이후 300인 이상 사업장에서 60세 이상 정년제를 운영하는 사업체는 2013년 20.0%에서 2019년 91.8%로 약 71.8%p가 압도적으로 증가한 반면, 300인 미만 사업체에서는 같은 기간 약 13.6%p 증가하는 데 그쳤다. 여전히 300인 미만 사업체에는 정년제 자체가 도입되지 않은 사업장이 79.0%로 압도적 다수이다.

또한 사내 정년 규정이 60세가 됐다고 실질퇴직연령이 60세라는 의미도 아니다. 2020년 한국노총 중앙연구원의 제조·공공·금융·서비스(IT)의 4개 업종의 노동조합과 노동자를 대상으로 실태조사에 의하면, 모든 사업장의 정년규정은 60세였다.¹⁾ 그러나 60세 정년제가 실제 퇴직연령의 상승으로 이어지는 효과가 있었다고 밝힌 곳은 전체 중 63.7%, 효과가 없었다고 밝힌 사업장도 36.3%에 달했다. 업종별로 보면 제조업의 경우 69%의 사업장이 가장 높은 비율로 노동자들의 실제 퇴직 연령이 높아졌다고 답변한 반면, 금융권은 53.8%가 이전과 차이가 없다는 답변이 더 많았다. 또한 1000인 미만 사업장의 경우가 '법적 정년연장'이 실제 퇴직연령의 상승을 가져오는 효과가 있다고 66%가 밝힌 반면, 1000인 이상 사업장의 경우 그보다 낮은 59.4%가 효과가 있었다고 응답했으며, 연장된 연수도 각각 3년과 2년으로 1년의 차이가 있었다.

300인 미만 사업장에 대한 지원 대책 필요...

1000인 이상 기업의 조기퇴직 압박도 고려해야

즉 '법적 정년 연장'은 조금 더 많은 노동자가 주된 일자리에서 머무르게 하는데 효과가 있을 수 있지만, 그 혜택이 모든 노동자에게 주어지는 것도 아니며 업종별-기업규모에 따

라 차이가 있다. 특히 300인 이상 미만 사업장의 노동자들에게는 정년연장의 혜택이 주어질 가능성이 높지 않은 만큼 차별화된 지원 대책이 필요하다.

이에 2020년부터 시행중인 중소·중견기업에게 정년 도달 노동자를 정년 이후 계속 고용하는 제도인 '고령자계속고용장려금'의 현실화가 필요하다. 현재 중소·중견기업에게 지원되는 액수는 1인당 월 30만원, 최대 2년 720만원으로, 고령자 고용을 확대하기에 그 수준이 턱없이 낮다. 중소기업중앙회의 실태조사에 따르면 "기업들은 적어도 1인당 월 58만원 지급이 필요하다"고 답변했다.²⁾ 따라서 중소·중견기업이 실제로 고령자들을 고용을 늘릴 수 있도록 하는 예산증액과 사업이 필요하다. 또한 1000인 이상 초대기업은 인건비 부담을 이유로 실제 퇴직연령 상승을 억제하며 조기퇴직·명예퇴직을 압박할 가능성도 높다는 점에도 주의해 보다 섬세한 접근이 요구된다.

공공부문에 강요된 '임금피크제'

청년고용 창출 효과는 적고 조직 내 갈등만 부추겨

둘째, 2016(2017)년 60세 정년제와 함께 시행된 임금피크제(임피제)는 현재 대부분의 공공기관들에서 심각한 부작용을 경험하고 있는 제도로, 이 실패를 교훈으로 삼을 필요가 있다.

2016(2017)년 고용노동부의 '사업체노동력조사' 부가조사에 의하면 전체 사업체에서 임피제 도입이 2.3%였지만 2019년에는 20.9%를 차지할 정도로 늘어났다. 특히 공공부문에 압도적으로 도입됐는데, 아이러니한 것은 정부가 좋은 선례를 제시하기는커녕 민간보다 그 부작용을 심각하게 겪고 있다는 점이다. 상술한 한국노총 중앙연구원의 실태조사에 의하면 4개 업종 중 공공부문 노동자들의 경우 임피제에 대한 구성원들의 수용성이 가장 떨어지고 폐지요구도 강경했다. 나아가 정년연장의 혜택이 주어질 것이라 기대하기 쉬운 공공부문의

1) 정혜윤·박명준·홍중윤(2020), <인구고령화와 정년제도 개선방안 연구>는 2020년 6월 15일부터 약 6주간 한국노총 8개연맹의 조합원과 노동조합(정책담당자)을 대상으로 설문조사를 실시해 최종적으로 <노동조합용 설문조사:190부>와 <조합원 설문조사:2090부>를 분석에 활용했으며, 관련 노동조합담당자 8인의 면접조사를 수행함.

2) 중소기업중앙회 보도자료 (2020년 6월 11일), "숙련 고령자 고용유지 제도' 개선 건의"

노동자들이 오히려 임피제가 함께 도입된 경험 때문에 정년연장에 대한 기대감도 낮은 편이었다.

2016년부터 실시된 60세 정년제는 공공부문에서 소위 청년고용을 창출한다는 명분으로 임피제와 함께 도입됐다. 그런데 사실 임피제 실시로 신규 창출된 공공부문의 일자리는 2016년 3분기 기준 2264명, 2019년까지 정부 목표대로 해도 4,000명 내외에 머무르는 수준이었다.³⁾ 즉 현재 심각한 청년일자리 문제를 다루기에 그 숫자가 많지 않다. 그에 비해, 각 기관들이 경험한 부작용은 심각했다. 공공기관들에 임피제 대상자 1명당 청년을 1~2명 고용하도록 정부에서 지침이 내려왔는데, 사실 임피제 대상자의 임금삭감분 보다 청년을 채용하는 비용이 더 들어간다. 그러나 공공기관들은 기획재정부 경영평가 감점사유로 인해 인건비 증액이 불가능하다. 결국 그 부족분을 다른 노동자들의 수당이나 복지비용을 깎으며 대응하는 것이 현재 실정이다. 더군다나 정부는 임피제 대상자에게 임피제 적합업무를 시행하도록 기관평가의 대상으로 삼아 강제했지만, 사실상 현장에서 불필요하거나 생산적이지 않은 업무인 경우가 대다수다. 즉 당시 공공 부문에 강제로 도입된 60세 정년제와 임피제는 청년일자리를 창출하고 고령자들의 고용연한을 늘리는 효과는 미약했다. 반면 현장의 실무인력은 감소하고 임피제에 진입하는 노동자와 신규 채용된 청년들만 미운오리새끼로 만드는, 즉 노동자 간 갈등만 심각하게 부추기는 결과를 가져왔다.

민간에서는 노사 간 양보와 타협으로 원만한 사례 존재

유난히 공공부문에서 임피제 실시에 관련된 피해가 심각했던 이유는 임피제와 관련해 노동조합과 논의수렴의 수준이 다른 업종에 비해 현저히 떨어지기 때문이다. 즉 정부가 모든 기관에 각자의 사정이나 자율성을 고려하지 않고 강제했기 때문에, 오히려 정부가 주도하는 새로운 제도 취지는 왜곡됐고 구성원 간 불신만 커졌다.



사실 상술한 한국노총 중앙연구원의 실태조사에 의하면 은퇴 후 현 직장에서 더 일하고 싶은 노동자 중 무려 80.2%의 노동자들이 임금이 다소 삭감돼도 현재 직장에서 근무하고 싶다는 의사를 밝혔다. 즉 노동자들이 다소 임금을 삭감하는 대신 고용기간을 늘리는 노사 간 교환을 반드시 반대한다고 볼 수는 없다.

실제로 면접조사에서 한 제조업 사업장은 '정년연장형 임금피크제'의 비교적 성공적인 경우를 보여주기도 했다. 당시 노동조합은 임피제를 수용하는 대신 정년을 55세에서 60세로 5년 연장했다. 대신 기능장제도 도입을 통해 임피제로 깎인 임금을 보전할 수 있는 방법도 마련했다. 또한 최근에는 추가로 3년을 재고용 할 수 있도록 노사 협의가 이루어지며 총 63세까지 근무가 가능해졌다. 이런 노사 합의로 노동조합위원장은 노동자들이 퇴직 후 재취업하지 않고 자녀교육비를 마련해야 할 수 있어 크게 기뻐했고 회사에 대한 애사심도 높아졌다고 설명했다. 정년을 둘러싼 고용문제를 노사가 협력해 해결할 경우 노사 간 신뢰를 쌓으며 생산성 증진에도 기여할 수 있다는 점을 확인할 수 있었다.

즉 공공부문의 후진적 거버넌스가 오히려 제도 취지를 왜곡시켰다는 점을 명심해, 좋은 제도란 제도를 만들어 외부에서 인식하는 것이 아니라, 제도 자체를 구성원들이 함께 결정해서 만들어가는 과정에서 도출된다는 점을 기억할 필요가 있다. 특히 정년연장과 임금피크제와 같이 노사가 일정한 양보와 타협이 필요한 제도 도입의 경우, 정부가 할 일은 정

3) 김철 외(2019.8.27.), '공공기관 임금피크제 현황과 문제점 토론회 자료집'

답을 강요하는 것이 아니라 구성원들이 최대한 수용하고 합의할 수 있는 선택지를 만드는 것이다.

아울러 정년연장과 임피제 문제를 단순히 고령자와 청년의 이해충돌의 문제로 바라보는 이들이 있는데, 업종별·사업장별로 그 여건이 매우 상이하다. 상술한 제조업 사업장의 경우 50대까지 신규채용을 지속할 정도로 만성적 노동력 부족에 시달리고 있었고, 고령 숙련 노동자의 노동생산성이 신입직원의 2배 정도라, 청년일자리 충돌가능성은 아예 성립이 안 되는 이야기였다. 또한 50대 면접조사자는 “아들이 대학을 졸업하고 놓고 있기 때문에 자신이라도 나가서 계속 일해야한다”고 밝히기도 했다.

사실 고령자는 청년들의 부모세대이고 가족구성원이다. 그 청년들도 금세 현재 고령자들의 처지가 될 것이다. 모두를 업그레이드 시키는 중장기적인 전망을 기획하며 답을 모색해 가야한다. 특히 현재 심각한 청년 일자리문제는 공공 부문 고령자에게 일방적으로 그 비용을 전가시키기보다 훨씬 별도의 진지한 문제로 다루어져야 한다.

열악한 고령자들의 집중일자리 노동조건 개선 필수, 고령자를 예외로 차별하는 법부터 개선해야

셋째, 정부가 발표하는 ‘저출산·고령사회 기본계획’이나, 2006년부터 5년마다 발표되는 ‘고령자 고용촉진 기본계획’에는 현재 고령노동자들이 집중된 열악한 일터의 노동조건 개선이나 근로감독을 강화할 수 있는 방안에 대한 내용이 많지 않다는 점에서 아쉽다. 현재 한국의 노동자들이 은퇴하는 연령은 72세이고, 실제로 한국노총 중앙연구원 실태조사에서도 대부분의 노동자(64.9%)들이 평균 69~71세까지 근무하고 싶다고 밝혔다. 아무리 65세로 정년이 연장돼도 대다수 노동자들은 은퇴 후 노동시장에 적어도 5~10년 이상 남아있을 가능성이 높다. 정년연장도 중요하지만 은퇴 후 새롭게 노동시장에 유입될 노동자들에 대한 대책도 중요하다. 현재 은퇴 후 고령자들의 일자리는 현실적으로 청소·경비·택배·시설관리 등 열악하고 불안정한 일자리에 집중된 경우가 대다수이다. 사실상 근로감독이 전혀 이뤄지지 않는 치외법권 수준의 일터다. 고령노동자들의 삶을 보호하려면 이들이

집중된 일터의 노동실태를 점검하고 근로감독이나 행정명령 강화를 통한 근로조건 개선이 절실하다.

또한 고령노동자 일터의 노동환경 개선의 중요한 대안 중 하나는 고령자를 ‘예외’로 두고 차별하는 현행 법제도를 개선하는 것이다. 가령 고용보험의 경우 65살 이상의 경우 신규 가입이 되지 않으며, 당연히 실업수당도 받을 수 없다. 산업재해보상법의 경우도 60살부터 65살까지 한 살이 늘어날 때마다 휴업급여가 4%씩 감액된다. 기간제법 같이 2년을 초과하면 무기계약직으로 전환되는 규정도 55세 이상은 해당되지 않는다. 또한 가장 많은 고령자들의 집중일자리 중 하나인 경비직도 근로기준법의 예외에 해당하는 ‘감시단속직’으로 분류돼, 근로시간 제한 연장 야간 휴일근로수당 지급, 연차 유급휴가 등의 혜택을 받을 수 없다. 게다가 경비직 같은 고령자 집중일자리는 현행법에서 권장 정년을 65세로 두고 있어, 65세가 넘으면 오히려 해고불안에 시달리게 된다. 즉 현행 고령노동자 관련 법체계는 60대가 넘어도 활발히 노동하는 현실을 전혀 반영하고 있지 못하다. 오히려 대다수 고령노동자들의 열악한 노동환경을 방치하도록 만드는 결과를 가져오고 있다는 점에서 반드시 법개선이 요구된다.

늦은 결혼과 출산, 현재 퇴직 앞둔 세대보다 30~40대에게 더 절실한 정년연장과 노후 문제

사실 현재 노동시장에서 노동자들의 고용기한을 연장하는 것만으로 국민들의 노후 소득을 보전하기만은 어려운 것이 사실이다. 장기적으로는 국민연금·공무원연금·기초연금·퇴직연금 등의 재편을 통해 보다 실질적인 노후 소득 방안과 정년문제가 함께 논의돼야 할 것이다. 즉 법적 정년연장은 노동자들의 급격한 계층하락을 방지하고 사회적 안정을 도모할 수 있는 최소한의 대안일 뿐이다. 특히 최근 늦은 혼인·출산으로 현재 3~40대는 60살은 커녕 70살이 돼도 부양부담이 끝나지 않는 이들이 압도적으로 늘어날 것이다. 즉 정년연장을 비롯한 노후 문제는 현재 퇴직을 앞둔 이들만이 아니라, 전 세대를 아우르는 문제라는 점에서 사회적으로 지속적인 논의와 다양한 접근이 요구된다. 