

kiri Weekly

2013.5.13 제233호

이슈

정년 60세 연장법의 의미와 시사점

포커스

외제차 수리비 및 부품 정보의 투명화 필요

금융보험 해설

연금제도의 국제 비교 (2): 최저소득보장제도

글로벌 이슈

유럽연합 은행동맹 가능성과 시사점

정크본드 수익률 하락 및 발행물량 증가

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의 : 김세환 부장 / 02-3775-9051)



정년 60세 연장법의 의미와 시사점

정원석 연구위원, 임준환 선임연구위원

요약

- 정년을 60세로 연장하는 법안이 국회 본회의를 통과하였음.
 - 10여 년의 논의 끝에 여야 합의로 법안이 국회 본회의를 통과한 것은 정년 연장이 고령화 시대를 대비하기 위한 대책의 일환이 될 수 있다는 사회적 합의가 도출된 것으로 평가됨.
- 정년 연장은 청년 세대와 고령 세대의 일자리가 서로 대체관계 또는 보완관계 여부에 따라 노동시장에 상이한 영향을 미칠 것으로 예상됨.
 - 대체관계인 경우 단기적으로 기업의 인건비 증가와 청년실업 증가가 우려되나, 보완관계의 경우 정년 연장이 청년실업에 미치는 영향은 제한적일 것임.
 - 정년 연장은 중장기적으로 노동력 감소에 대한 충격을 완화시킬 것으로 평가됨.
- 정년 연장은 개인의 노후준비에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 보임.
 - 3년 이상의 추가적인 노동소득을 얻을 수 있는 등 노후대비를 위한 시간을 추가적으로 확보함.
 - 늘어난 근로기간 만큼 보험료를 추가납입 함으로서 연금 수령 시 연금액이 증가하게 됨.
 - 연금수급 개시 시점이 늦어짐으로 인해 연금의 월 수급액이 늘어나게 됨.
- 정년 연장이 국민연금의 재정에 미치는 영향은 추가적인 연구가 필요함.
 - 적게 내고 많이 받는 국민연금의 수입지출 구조상 정년 연장으로 인한 추가적인 보험료 납입은 보험금 지출을 늘려 오히려 국민연금재정에 부담을 늘릴 수 있음.
 - 면밀한 검토 후 필요하다면 60세 정년 시대에 맞는 국민연금제도 개선이 필요함.

1. 검토배경



■ “60세 정년 의무화 법안¹⁾”이 4월 30일 여야 합의로 국회 본회의를 통과하였음.

- 1991년 제정된 고령자고용촉진법(현행법)상으로는 60세 정년이 권고사항이며, 300인 이상 사업장의 평균 정년은 2010년 기준 57.4세에 그침.²⁾
- 60세 정년 의무화 법안이 국회 본회의를 통과하게 되어 2016년부터 60세 정년이 의무사항이 됨.

■ 정년 60세 법안은 급격한 인구 고령화에 따른 노동력 부족과 노후소득보장 문제 해결책으로 발의되었음.

- 2017년부터 생산가능인구가 감소세로 돌아서고 2030년에는 생산가능인구 중 핵심생산층(25세~49세)이 차지하는 비중도 50% 이하로 떨어질 것으로 예측되어 노동시장에 충격이 예상됨.
- 특히 우리나라 근로자는 55세 전후로 은퇴가 이루어지고 있어 국민연금 수급 연령인 60세가 될 때까지 소득 공백이 크고 자녀학자금 지원 등 지출이 큼.
- 독일 정년 65세, 일본 정년 65세, 영국 정년 없음 등 다른 나라와 비교해도 젊은 나이에 은퇴함.

■ 인구 고령화에 대비해야 한다는 목소리는 지난 10여 년 사이 꾸준히 제기됨.

- 우리나라는 2000년 고령화사회에 진입했고, 2018년 65세 이상 인구가 14% 이상인 고령사회, 2026년에는 65세 인구가 20% 이상인 초고령사회에 들어설 것으로 예상됨.
- 고령화에 따른 노인 빈곤, 노동력 부족 등이 문제점으로 제기되어 왔음.

■ 특히 10년 이내에 일어나게 될 베이비 붐 세대(1955년에서 1963년 사이에 태어난 712만 명)의 은퇴에 대한 사회적 준비는 더 이상 미룰 수 없는 당면 과제임.

- 700만 명의 노후준비는 국민연금재정에 큰 부담임.
- 대규모 노동력이 일시에 노동시장에서 빠져나감으로 인해 산업적 측면에서 큰 부담임.

■ 이에 보고에서는 “정년 60세 의무화 법안”이 노동시장에 미치는 영향을 먼저 고찰해 보고 그 영향이 정부와 개인에 미치는 효과를 분석하고자 함.

1) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정 법률안.

2) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정 법률안 내용 재인용.

2. 정년 60세 연장이 노동시장에 미치는 영향



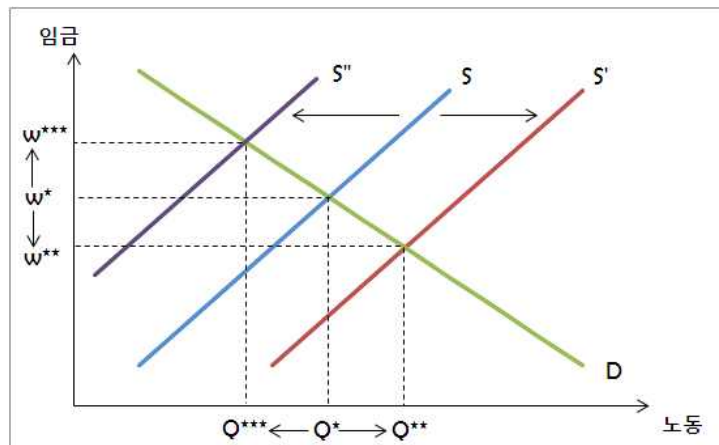
- 정년 연장이 노동시장에 미치는 영향에 대해서는 청년 세대와 고령 세대의 일자리가 서로 대체관계라는 의견과 보완관계라는 의견이 양립함.

가. 대체관계로 보는 경우

- 정년 연장으로 기업의 인건비 증가가 우려됨.

- 일자리는 한정되어 있는데 정년연장으로 인해 청년실업이 더 심각해 질 것임.
- 20대에 비해 50대가 더 많은 급여를 받고 있으므로 정년 연장 시 인건비가 증가할 개연성이 있음.

〈그림 1〉 노동의 수요공급 곡선

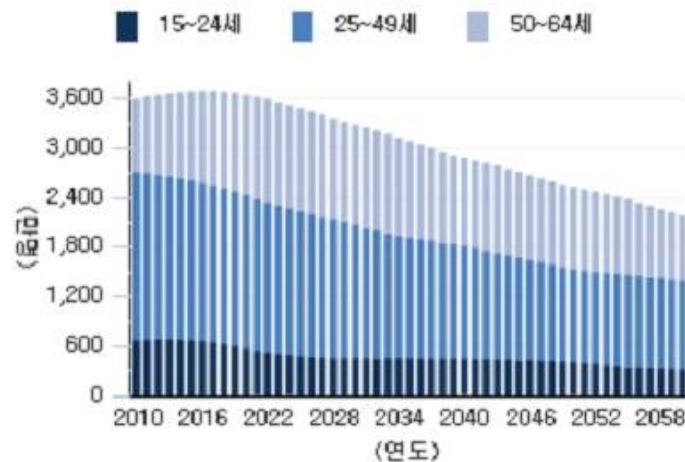


- 〈그림 1〉에서 보듯이 정년이 연장되어 노동공급이 늘어나더라도 그에 따라 임금이 같이 내려갈 경우 경제는 새로운 균형점에 도달할 수 있음.

- 정년 연장으로 노동공급이 증가하여 노동공급곡선이 S에서 S' 이동하였을 때 기존의 고용수준 Q^* 에서 새로운 고용수준 Q^{**} 으로 도달하기 위해서는 임금이 w^* 에서 w^{**} 로 이동할 수 있어야함.
- 새로운 균형점으로 이동할 경우 더 많은 노동력이 생산에 투입됨으로 인해 더 많은 생산이 일어나서 경제는 성장하게 됨.

- 개정된 법안³⁾에서는 “사업주와 노동조합은 임금체계 개편 등 필요한 조치를 취하여야 하고...”라고 명시하여 임금과 고용이 새로운 균형점으로 이동할 수 있는 법률적 근거를 제공함.
- 정년연장으로 인해 일시적으로 노동공급이 늘어날 수 있으나 우리나라는 조만간 노동공급이 오히려 줄어들게 되는 상황에 직면하게 됨..
- 통계청에 의하면 우리나라의 생산가능 인구의 숫자는 <그림 2>에서 보듯이 2017년부터 감소세로 돌아서게 됨.

<그림 2> 우리나라의 연도별 생산가능 인구



자료: 통계청(2013), 인구추계교실.

- 아무런 준비 없이 노동공급이 감소할 경우 기업 역시 고통을 받게 됨.
 - 고령화로 인해 급격히 줄어들 경우 <그림 1>에서 보듯이 노동공급곡선은 S에서 S''으로 이동하게 되는데, 이 경우 균형노동공급량은 Q^* 에서 Q^{***} 으로 줄어들게 되고, 균형임금은 w^* 에서 w^{***} 상승하게 됨.
 - 기업은 더 비싼 가격에 더 적은 숫자의 노동력을 사용하게 되고 경제는 위축됨.
- 따라서 중장기적으로 정년 연장은 미래에 닥칠 노동공급 부족을 완화시켜주는 방안이 될 수 있음.
 - 기업에 미치는 단기적 충격을 고려했을 때 한시적 임금 조정은 시행 초기 갑작스러운 노동공급 증

3) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부 개정안 제 19조의 2.

가에 대한 완충장치가 될 수 있음.

- 새 법안은 “사업장의 사업주와 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.”라고 명시하여 정년연장으로 인해 기업이 겪을 단기적 충격을 완화할 수 있는 조치를 취하였음.

나. 보완관계로 보는 경우

- 청년 세대와 노령 세대가 고용되는 일자리는 다르기 때문에 정년 연장이 청년실업에 미치는 영향은 제한적임.

- 오랜 시간 같은 직장에서 근무한 노하우가 쌓인 장기근속자와 갓 노동시장에 진입하여 노하우는 적지만 물리적 노동력이 상대적으로 우월한 젊은 노동자는 기업 입장에서 활용할 수 있는 직무가 다름.
- 노하우가 있는 장기근속자의 정년이 연장될 경우 그에 따를 수 있는 젊은 노동자의 수요도 함께 늘어날 수 있음.

- 숙련된 노동력을 계속 고용함으로써 기업의 생산성 향상에 도움이 될 수 있음.

- 숙련도가 요구되는 조선, 철강 등 중후장대 산업은 정년을 연장함으로써 숙련된 노동력을 활용할 수 있음.
 - 세계최강의 조선산업을 가지고 있던 일본의 경우 단카이 세대⁴⁾의 퇴직 이후 조선산업의 경쟁력이 크게 하락하였음.
 - 실제로 현대중공업, 포스코 등은 정년 연장 혹은 정년 후 재계약을 통해서 60세까지 고용을 유지하고 있음.
- 정년 연장으로 애사심 향상, 후배에 대한 노하우 전수 등 무형의 효과도 기대할 수 있음.

- 청년과 중고령자 세대 간 일자리 대체 및 보완관계에 대한 선행연구는 결과가 혼재되어 있음.

- 세대 간 일자리 대체 혹은 보완관계에 관해 면밀한 분석 후 법안의 장점을 최대화 할 수 있는 정책이 필요할 것으로 판단됨.

4) 1947~1949년 사이 1차 세계대전 종전 이후 태어난 세대, 약 664만 명으로 추산됨.

〈표 1〉 세대 간 노동수요의 대체관계와 보완관계에 대한 연구들

연구결과	국내연구	국외연구
대체관계 지지	채정균 외 (2002), 이찬영 외 (2011) 등	Grant-Hamermesh (1981), Grant (1979), Hamermesh (1982), Layard (1982), Card and Lemieux(2001) 등
보완관계 지지	인주엽 (2011), 김준영(2011), 김대일 (2011; 2004), 손유미 (2011), 권혜자 (2010), 금재호 (2007), 이철선 (2008), 신영수 (2009) 등	Sato (1967), Card and Lemieux (2001), Fitzenberger and Kohn (2006), Hebbink (1993), Hamermesh (2001), OECD (2006), Kapteyn et al. (2008), Gruber et al. (2009), Hamermesh and Grant (1979), Kalwij et al. (2010), Gruber et al (2010), Bakem et al. (2010), Borsch-supan and Reinhold (2010), Oshio et al. (2010), Palme and Ingermar (2010)등

자료: 지은정 (2012), 「OECD 20개국 청년 고용과 중고령자 고용의 대체관계」, 한국노인인력개발원.

■ 정년 연장은 세대 간 일자리의 대체 및 보완 여부와 상관없이 노동 수요자와 공급자 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보임.

- 보완관계인 경우에는 정년 연장을 통해 노하우가 쌓인 인력을 계속 고용할 수 있고 이를 통해 젊은 인력의 추가적인 고용도 가능해짐.
- 대체관계로 보더라도 정년 연장은 몇 년 후 시작될 노동공급 감소에 따른 충격을 완화시켜 줄 수 있을 것임.

3. 노동시장의 변화가 개인과 정부에 미치는 영향



가. 개인

■ 현재 65세 이상 노령인구의 가처분 소득이 중위소득의 50% 이하에 속하게 되는 비율을 뜻하는 노인 빈곤률은 대내외적으로 비교했을 때 심각한 수준임.

- 우리나라의 경우 전체 인구 대비 빈곤률은 14.5%인데 반해 노령인구의 빈곤률은 45.1%로 3배 이상임.⁵⁾

5) OECD(2011), “Old-Age Income Poverty”, in *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.

- 이를 통해 빈곤층이 아니던 사람들도 노후준비 부족으로 은퇴 이후 빈곤층으로 전락하는 경우가 많음을 유추할 수 있음.
- 노후대비를 위한 국민연금의 보장 확대는 재정형편상 어려운 실정임.
- 국민연금은 연금고갈 시점 연장을 위해 최초 70%였던 소득대체율을 2028년까지 40%로 줄여나가고 있음.
 - 소득대체율을 40%로 줄여나가고 있음에도 불구하고 현행 제도 유지 시 국민연금의 적립금은 2044년부터 줄어들기 시작하여 2060년 완전히 고갈될 것으로 예상됨.⁶⁾
- 정년이 연장되어 노동시장에 참여할 수 있는 기간이 길어지는 만큼 노후준비를 위한 시간이 늘어남.
- 300인 이상 사업장의 평균 정년이 57세임을 감안하면 3년 정도의 은퇴준비 기간이 늘어남.
 - 국민연금을 3년 혹은 그 이상의 기간 동안 더 납입함으로써 은퇴 후 연금 수령액이 늘어나게 됨.
- 근로기간 연장으로 생애소득이 늘어남으로서 노후준비를 위한 개인연금 등 사적연금에 대한 수요가 증가할 것으로 예상됨.
- 국민연금의 소득대체율이 낮기 때문에 추가적인 노후 보장수단이 필요함.
 - 정년이 늘어남으로서 생애소득이 늘어나고 정년연장기간 중 늘어난 소득 중 상당부분이 사적연금 등의 형태로 저축될 것으로 예상됨.
- 연금수급 연령을 60세 이후로 지연시킬 수 있음.
- 국민연금 수급연령이 60세 이후임을 감안하면 3년 이상의 공백기를 정년연장으로 채울 수 있음.
 - 개인연금 등 사적연금 역시 수급시기를 60세 이후로 조절함으로써 조기수급에 비해 더 많은 연금 월 수령액을 지급받을 수 있어 연금의 소득대체율을 높일 수 있음.

나. 정부

- 정년 연장은 노동공급의 급격한 감소에 따른 경제활동 위축을 완화할 수 있음.

6) 보건복지부(2013), 『제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과』.

- 향후 10년간 은퇴할 714만 명에 달하는 베이비 붐 세대의 은퇴를 늦춤으로서 급격한 노동력 감소로 인한 경제위축을 완화할 수 있음.
- 특히 상용근로자 기준으로 베이비 붐 세대의 약 28%가 제조업에 집중되어 있어⁷⁾ 이들의 은퇴 시 생산능력 감소가 우려되나 정년연장 시 이를 완화할 수 있을 것으로 예상됨.

■ 정년 연장이 공적연금의 재정 부담에 미치는 영향은 장기와 단기로 구분하여 생각할 필요가 있음.

- 늘어난 근로기간만큼 근로자는 국민연금보험료를 추가로 납부하게 되므로 국민연금의 보험료 수입이 늘어나고 이에 따라 단기적으로는 정년연장은 국민연금의 재정 부담을 완화시킬 수 있음.
- 하지만 국민연금은 납입한 보험료보다 더 많이 주는 구조이기 때문에 장기적으로 정년연장으로 인한 보험료의 추가 납입은 지급보험금을 증가시켜 국민연금의 재정 부담을 심화시키고 국민연금 적립금 고갈시점을 앞당길 수 있음.
- 연금의 장기 재정건전성을 위해서 정년 60세 시대에 맞는 국민연금의 추가적인 제도 개선이 필요할 수 있음.

〈표 2〉 정년연장으로 국민연금재정 적자가 심화될 수 있는 예

(단위: 원, 배)

구분	납입액의 현재가치	수익비 ⁸⁾	예상 연금 지급액의 현재가치	국민연금재정적자
정년연장 전	100,000,000	2	200,000,000	100,000,000
정년연장 후	130,000,000	2	260,000,000	130,000,000

■ 우리나라에 앞서 고령화 문제를 겪고 있는 선진국들도 정년 연장과 함께 공적연금 개혁을 실시함.

- 일본은 2004년 60세이던 정년을 65세로 연장하고 같은 해 공적연금을 더 내고 덜 받는 방향으로 개혁하였음.
- 독일 역시 연금개혁과 함께 65세인 정년을 67세로 연장하는 방안을 추진 중임.

7) 삼성경제연구소(2010), 『베이비붐 세대 은퇴의 파급효과와 대응방안』.

8) 수익비 = (총 연금수급액의 현재가치/총 연금납입액의 현재가치), 현재 국민연금의 수익비는 최고 소득구간의 경우 1.3 최저 소득구간의 경우 4.3 평균적으로 1.8~2.2 사이로 알려져 있음.

4. 결론 및 제언



- 60세 정년 의무화 법안이 여야 합의로 국회 본회의를 통과해 정식 법안이 된 것은 인구 고령화와 그에 대한 대비가 필요하다는 인식이 범사회적으로 동의를 얻은 것으로 평가됨.
 - 정년 60세 법안에 관한 주장은 2004년부터 꾸준히 제기되어 왔음.
 - 기업의 부담 증가, 청년층의 실업문제 등으로 지난 10여 년간 사회적 합의에 이르지 못했음.
 - 법안의 여야 합의 통과는 정년 연장이 고령화의 문제들에 대한 대책 중 하나가 될 수 있다는 국민적 합의가 이루어진 것이라 볼 수 있음.

- 노동시장 측면에서 정년 연장은 중장기적으로 노동공급을 확대함으로써 기업의 생산량 증가와 고용 확대가 가능할 것으로 판단됨.
 - 단기적으로 노동공급의 갑작스런 증가와 임금의 하방경직성으로 인한 기업의 비용증가가 발생할 수 있음.
 - 중장기적으로 전체 노동공급이 급격히 줄어드는 상황에서 정년연장은 노동공급 감소에 대한 완충장치가 될 수 있음.
 - 중고령 세대와 청년 세대가 생산에 있어 상호 보완적인 경우 정년의 연장이 청년 세대의 취업 확대로도 연결될 수 있음.

- 개인 측면에서 정년 연장은 노후준비에 큰 도움이 될 것으로 예상됨.
 - 국민연금수령 시기와 은퇴 시기 사이에 존재하는 공백기를 정년 연장 기간 동안 얻는 근로소득을 통해 매울 수 있을 것으로 판단됨.
 - 정년이 연장된 기간만큼 국민연금 보험료를 더 납입함으로써 더 많은 연금수령이 가능할 것으로 예상됨.

- 정부측면에서도 정년 연장은 산업경쟁력유지 측면에서 도움이 될 것으로 판단됨.
 - 갑작스런 노동력 감소가 경제에 미칠 충격을 정년 연장을 통해 완화시킬 수 있을 것으로 기대됨.
 - 국민연금의 현 제도하에서는 정년 연장이 국민연금에 더 큰 부담을 지울 가능성도 있음.

■ 정년 연장이 기업에 가져올 충격을 완화하고 법안의 장점을 최대화 할 수 있는 정책이 필요함.

- 기업이 더 많은 노동력을 고용할 수 있도록 법안이 임금 피크제 등 임금체계 조정을 허용한 것은 기업의 단기충격을 완화할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있음.
- 중고령 근로자의 경험 및 노하우와 청년 근로자의 노동력이 서로 보완될 수 있도록 유도하는 정책이 필요함.
- 정년 연장이 국민연금의 재정 부담에 미치는 영향은 향후 추가적인 연구를 통해 면밀히 검토한 후 제도의 적절한 변화가 필요할 것으로 판단됨. [kiri](#)