

연구보고서 2019-09

중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제



윤석명

최기흥 · 최세림 · 류재린 · 배준호 · Ismo Risku · 이정우 · 박형준

【책임연구자】

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

노후준비실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와
관련 복지제도와의 연관성을 중심으로

한국보건사회연구원, 2011(공저)

저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원방안 연구

한국보건사회연구원, 2009(공저)

【공동연구진】

최기홍 한국개발연구원 초빙연구위원

최세림 한국노동연구원 부연구위원

류재린 국민연금연구원 부연구위원

배준호 한신대학교 명예교수

Ismo Risku Finnish Centre for Pensions

이정우 인제대학교 교수

박형준 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2019-09

**중·고령자의 근로여건 변화와
노후소득보장제도의 과제**

발행일 2019년 11월

저자 윤석명

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 고려씨앤피

발간사 <<

우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서도 가장 빠르게 인구가 고령화되어 가고 있고, 노인들이 가장 늦게까지 노동시장에 참여하고 있음에도 노인빈곤율이 제일 높은 수준이라는 불명예스러운 상황에 노출되어 있다. 여러 통로를 통해 노동시장으로부터 조기 퇴직하려 하고 있는 여타 OECD 회원국들에 비해, 향후 도래할 초고령 사회에서의 ‘활기찬 노후’를 통한 지속 가능한 사회 건설을 위해서는 매우 긍정적인 사회적 여건을 갖추고 있다. 최근 발간된 OECD 보고서에는 우리나라의 활성화된 고령 근로를 다른 OECD 회원국들도 본받아야 할 보물(Treasure)과도 같은 현상이라고 긍정적으로 평가하고 있다. 그런데 고령자들의 노동시장 참여율이 높음에도 질 낮은 일자리를 전전하다 보니 힘들게 오래 일하면서도 노인빈곤율이 높다는, 해결하기 쉽지 않은 문제에 직면해 있다.

이러한 문제들을 인식하면서, 향후 도래할 초고령 사회에서 현재 우리가 직면하고 있는 높은 노인빈곤율은 낮추면서도 세대 간 상생이 가능한 노동시장 환경을 구축하기 위한 기초자료 확보 차원에서 이 연구가 시작되었다. 이를 위해 본 연구에서는 한국노동패널을 활용하여 중·고령 근로자의 직업 종별 및 소득 이동 여부를 분석하였다. 이와 함께 국민연금 데이터베이스(DB)를 이용하여 국민연금제도의 소득재분배 작동 여부도 분석하였다. 이 연구 내용에 따르면, 생애 전체에 걸쳐 평가해 볼 때 저소득 근로자가 고소득 근로자로 편입될 가능성이 매우 적다는 사실을 확인할 수 있었다. 소득재분배 기능이 있는 국민연금제도의 경우에도, ‘저부담·고급여’ 체계 등을 포함한 여러 요인으로 인해 오히려 고소득층에게 유리

한 제도로 작동하고 있다는 충격적인 사실들을 발견할 수 있다.

이러한 연구 내용은 향후 도래할 초고령 사회에서 지속 가능한 소득보장체계 구축을 위해, 매우 중요한 정책적 시사점을 제공할 것으로 보인다. 이 연구 내용이 관련 분야 연구진과 정책 당국에 유용한 자료로 활용될 수 있기를 기대해 본다.

이 연구는 한국보건사회연구원 윤석명 박사의 책임하에 박형준 전문연구원의 참여로 완성되었다. 특히 외부 연구진으로 참여한 KDI 최기홍 초빙연구위원, 노동연구원 최세림 부연구위원, 국민연금연구원 류재린 부연구위원, 한신대 배준호 명예교수, 인제대 이정우 교수에게 사의를 표한다. 특히 본 연구 수행을 위해 바쁜 시간을 쪼개어 원고를 써 준 Finnish Centre for Pensions의 Mr. Ismo Risku(Head of Planning Department)에게도 심심한 사의를 표하는 바이다. 이 연구의 연구 책임자는, 연구의 질 향상을 위해 많은 횟수의 연구 내용 수정·보완 작업이 이루어지는 과정에서 연구 책임자를 도와 역할을 성실히 수행해 준 박형준 전문연구원께 감사의 마음을 전달한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구자의 개인 의견이며, 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2019년 11월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	19
제1절 연구의 배경 및 목적	19
제2절 연구의 내용 및 방법	29

제 1 부 중고령자의 근로여건 및 국민연금의 소득재분배

제2장 중고령자 노동 실태 및 이행 경로	37
제1절 개관	39
제2절 중장년층의 노동 현황	40
제3절 중장년층 노동 이행의 현황과 특징	60
제4절 중장년기 노동 이행, 가구 총소득, 공적연금 납부예외율 관계 분석	66
제5절 요약	84
제3장 노동시장과 국민연금	87
제1절 개관	89
제2절 노동시장 내 불안정 노동의 변동과 국민연금 가입	90
제3절 국민연금 가입자 현황 분석	106

제4장 국민연금 소득재분배 현황: 소득계층별 비교	117
제1절 서론	119
제2절 소득계층 구분의 통계 모형	123
제3절 국민연금 수급 부담 모형의 구축	132
제4절 소득재분배의 미시모의실험	141
제5절 요약 및 정책적 시사점	153

제II부 주요 국가들의 관련 제도 운영 현황

제5장 일본의 중고령층 고용 및 연금 등의 적용 실태	157
제1절 개관	159
제2절 일본 중고령층의 고령 고용과 점진적 퇴직 실태	160
제6장 북유럽의 중고령층 고용 및 연금 등의 적용 실태	201
제1절 개관	203
제2절 노동력 참여와 고용의 일반적 추이	204
제3절 핀란드	209
제4절 스웨덴	218
제5절 노르웨이	226

제7장 주요국의 점진적 퇴직제도 운영 현황과 시사점	239
제1절 서론	241
제2절 점진적 퇴직제도의 취지와 재정적 차원에서 본 유형 분류	242
제3절 점진적 퇴직제도의 국제 비교	258

제Ⅲ부 중고령자를 위한 국민연금 개선 방향

제8장 노후소득보장 강화 방향: 취약계층 국민연금 보험료 지원 및 점진적 퇴직 활성화 중심으로	287
제1절 개관	289
제2절 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안	291
제3절 노후소득보장 강화 방향: 2018년 정부안 평가와 기초연금 발전 방향 중심으로	306
제4절 우리나라에 점진적 퇴직제도를 도입하는 방안	312
제5절 요약 및 결론: 취약계층 보험료 지원 중심으로	319
제9장 결론: 정책 과제들에 대한 제언 중심으로	323
제1절 개관	325
제2절 외국의 유사한 제도 운영 사례 및 현황에 대한 평가 및 시사점	334
제3절 정책 과제들에 대한 제언	340
제4절 정책 과제들에 대한 제언들을 종합한 노후소득보장체계 구축 방향	350

참고문헌 359

부 록 369

1. 중장년기 가구 총소득에 따른 노동 이행의 로짓 모형 결과 369
2. 중장년기 노동 이행에 따른 공적연금 납부예외율의 로짓 모형 결과 371
3. 60~64세 남성의 노동 이행, 가구 총소득, 공적연금 가입 유지 372
4. 일본의 고령자 고용 관련 통계 383

표 목차

〈표 1-1〉 공적연금 가입 현황(2017년 12월 기준)	22
〈표 1-2〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급 현황(2018년 10월 기준)	24
〈표 1-3〉 정규직 근로자 대비 비정규직 근로자의 시간당 임금 수준(정규직 근로자 = 100)	26
〈표 1-4〉 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 사회보험과 퇴직연금 등의 적용률 비교	27
〈표 1-5〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급 전망: 2070년 이후	27
〈표 2-1〉 고용 및 경제활동 상태의 구분	40
〈표 2-2〉 고용 형태 및 경제활동 상태의 정의와 구분	41
〈표 2-3〉 연령대별 일자리 특성	57
〈표 2-4〉 연령대별 정규직 일자리 특성	58
〈표 2-5〉 연령대별 비정규직 일자리 특성	58
〈표 2-6〉 연령대별 고용 형태 분포	61
〈표 2-7〉 40~49세 남성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률	64
〈표 2-8〉 50~59세 남성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률	65
〈표 2-9〉 60~64세 남성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률	65
〈표 2-10〉 40~49세 여성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률	65
〈표 2-11〉 50~59세 여성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률	66
〈표 2-12〉 60~64세 여성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률	66
〈표 2-13〉 분석에 사용된 주요 변수 정의	68
〈표 2-14〉 50~59세 전기 고용 형태에 따른 분석 변수 기초 통계	70
〈표 2-15〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률	76
〈표 2-16〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 비정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률	77
〈표 2-17〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 자영업 종사 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률	78

〈표 2-18〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 직업이 없었던 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률	79
〈표 2-19〉 전기 정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	82
〈표 2-20〉 전기 비정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	83
〈표 2-21〉 전기 자영업 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	84
〈표 3-1〉 불안정 노동의 정의	94
〈표 3-2〉 연령대별, 고용 형태별 임금근로자 비율(2018년 8월 기준)	98
〈표 3-3〉 임금근로자의 국민연금 가입률(18~59세)	100
〈표 3-4〉 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)	101
〈표 3-5〉 비정규직의 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)	102
〈표 3-6〉 연령별, 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)	103
〈표 3-7〉 가입종별, 연령별, 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)	104
〈표 3-8〉 국민연금 가입자 추이	106
〈표 3-9〉 연령별·가입종별 국민연금 가입 현황	107
〈표 3-10〉 가입종별 기준소득월액 평균 및 중위수	108
〈표 3-11〉 연령별·가입종별 기준소득월액 평균 및 중위수	109
〈표 3-12〉 연령·가입종별 가입 기간	110
〈표 3-13〉 국민연금 가입자의 가입 기간 및 기준소득월액 분포	111
〈표 3-14〉 국민연금 가입자의 연령대별 가입 기간 및 기준소득월액 분포	112
〈표 3-15〉 연령, 가입 기간, 기준소득월액 분위별 사업장가입자 규모	114
〈표 3-16〉 연령, 가입 기간, 기준소득월액 분위별 지역 소득신고자 규모	114
〈표 3-17〉 연령, 가입 기간, 기준소득월액 분위별 납부예외자 규모	115
〈표 4-1〉 소득분위별 소득대체율	120
〈표 4-2〉 가입자 이력 자료의 자료 구조	126
〈표 4-3〉 통계 분석을 위한 표본의 연령별 구조	127

〈표 4-4〉 정규화 소득의 패널 회귀 추정 결과	129
〈표 4-5〉 기여 연수의 folded-logit 패널 회귀 추정 결과	129
〈표 4-6〉 출생 연도별, 소득계층별 정규화 B값	131
〈표 4-7〉 출생 연도별, 소득계층별 가입 기간 기여 연수	131
〈표 4-8〉 연도별 국민연금 보험료	134
〈표 4-9〉 국민연금의 수급 연령 상향 조정	135
〈표 4-10〉 기본연금액의 모수	136
〈표 4-11〉 재정계산의 장기 거시경제 전망: 실질임금	142
〈표 4-12〉 재정계산의 장기 거시경제 전망: 실질금리	142
〈표 4-13〉 재정계산의 장기 거시경제 전망: 물가상승률	142
〈표 4-14〉 출생 연도별, 소득계층별 소득대체율	145
〈표 4-15〉 출생 연도별, 소득계층별 국민연금 가입자의 수익비: 2020년 이후 9% 유지	146
〈표 4-16〉 출생 연도별, 소득계층별 국민연금 가입자의 IRR: 2020년 이후 9% 유지	148
〈표 4-17〉 보험료 인상과 출생 연도별, 소득계층별 수익비	150
〈표 4-18〉 보험료 인상과 출생 연도별, 소득계층별 IRR	151
〈표 4-19〉 수급 연령 70세 상향 조정	152
〈표 4-20〉 수급 연령 상향 조정과 출생 연도별, 소득계층별 수익비	152
〈표 4-21〉 수급 연령 상향 조정과 출생 연도별, 소득계층별 IRR	153
〈표 5-1〉 취업자와 고용자 상황(2008~2018년)	165
〈표 5-2〉 연령 계층별 비정규·정규 임금 비율(2018년)	171
〈표 5-3〉 연령 계층별 정규직·비정규직 비율(2013, 2018년)	172
〈표 5-4〉 연령 계층별 정규직·비정규직 비율(2013, 2018년)	172
〈표 5-5〉 6년간(2013~2018년) 비정규직의 연령 계층별, 내역별 증감	173
〈표 5-6〉 6년간(2013~2018년) 비정규직 연령 계층별, 내역별 구성비 변화	173
〈표 5-7〉 재직노령연금의 도입 이후 경과	179
〈표 6-1〉 2015년 15~64세 연령층의 고용률, 출근율 및 결근율	209
〈표 6-2〉 2016년 사회복지 수급자와 노동력	210
〈표 6-3〉 2016년 사회복지 수급자와 노동력	219

〈표 6-4〉 2016년 실업급여 또는 질병급여의 독신 수급자 보상률, 가처분 근로소득 대비 비율	220
〈표 6-5〉 조기연금 수급 요건	222
〈표 6-6〉 2016년 연금 지출	223
〈표 6-7〉 2016년 사회복지 수급자와 노동력	227
〈표 6-8〉 2016년 실업급여 또는 질병급여 독신 수급자에 대한 근로처분가능소득 대비 보상률	228
〈표 6-9〉 노르웨이의 2011년 연금 개혁-AFP 가입 및 62세 FTP 수급권에 관한 6개 다른 근로자 그룹에 대한 주요 결과 개요	237
〈표 7-1〉 점진적 퇴직제도 도입과 운영에서 법률과 단체협약의 역할에 대한 국제 비교	246
〈표 7-2〉 고령자 퇴직이행 지원 제도의 재정 부담 주체별 모형 구분	256
〈표 7-3〉 부분연금 급여 수준의 변화 추이	261
〈표 8-1〉 현행 보험료 지원 제도의 특징	297
〈표 8-2〉 지역가입자의 가입 기간	298
〈표 8-3〉 연령별 납부예외 사유	299
〈표 8-4〉 지역가입자의 납부예외 경험(2014~2018년)	300
〈표 8-5〉 국민연금 내 보험료 지원 사업의 재산 및 소득 요건	302
〈표 8-6〉 중위 기준소득월액 이하인 지역 소득신고자의 규모 및 가입 특성 (2018년 12월 기준)	304
〈표 8-7〉 저소득 지역 소득신고자에 대한 보험료 지원 모의실험 결과	305
〈표 9-1〉 우리나라 플랫폼경제 종사자 규모	330
〈표 9-2〉 플랫폼경제 종사자 사회보험 가입 비율	331
〈부표 1〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률	369
〈부표 2〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 비정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률	369
〈부표 3〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 자영업 종사 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률	370

〈부표 4〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 직업이 없었던 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률	370
〈부표 5〉 전기 정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	371
〈부표 6〉 전기 비정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	371
〈부표 7〉 전기 자영업 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	371
〈부표 8〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률	375
〈부표 9〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 비정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률	376
〈부표 10〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 자영업 종사 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률	377
〈부표 11〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 직업이 없었던 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률	378
〈부표 12〉 전기 정규직 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	380
〈부표 13〉 전기 비정규직 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	381
〈부표 14〉 전기 자영업 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율	382
〈부표 15〉 55세 이상 연령 계층별 정규직·비정규직 인원(2013, 2018년)	383
〈부표 16〉 15세 이상 연령 계층별 정규직·비정규직 인원(2013, 2018년)	383
〈부표 17〉 6년간(2013~2018년)의 비정규직 연령 계층별 내역별 증감	383
〈부표 18〉 6년간(2013~2018년)의 55세 이상 연령 계층별 계약 기간 유무의 변화	384
〈부표 19〉 6년간(2013~2018년)의 15세 이상 연령 계층별 계약 기간 유무의 변화	384
〈부표 20〉 유기계약의 연령 계층별 기간 분포(2018년)	384

그림 목차

[그림 1-1] 우리나라의 노후소득보장체계	21
[그림 1-2] 국가별 저임금 근로자 비율 및 근로자 임금 분포 비교(2016년 이후 자료)	26
[그림 1-3] 연령집단별 정규직과 비정규직 가구의 수입과 지출 격차	29
[그림 2-1] 40~65세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태 추이(모든 성별)	43
[그림 2-2] 40~60세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태 추이(남성)	44
[그림 2-3] 40~60세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태 추이(여성)	44
[그림 2-4] 40~65세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태(정규직·비정규직)	45
[그림 2-5] 40~65세 연령별 남성 노동시장 참여 및 고용 형태(정규직·비정규직)	45
[그림 2-6] 40~65세 연령별 여성 노동시장 참여 및 고용 형태(정규직·비정규직)	46
[그림 2-7] 근로 형태별 연령·임금 곡선_전체	48
[그림 2-8] 남성 근로 형태별 연령·임금 곡선	48
[그림 2-9] 여성 근로 형태별 연령·임금 곡선	49
[그림 2-10] 연령별 가구소득 분위 변화	52
[그림 2-11] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(1분위)	52
[그림 2-12] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(2분위)	53
[그림 2-13] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(3분위)	53
[그림 2-14] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(4분위)	54
[그림 2-15] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(5분위)	54
[그림 2-16] 연령별 공적연금 가입 상태(ILO 기준 취업자)	59
[그림 2-17] 연령별 공적연금 가입 유형 및 상태(ILO 기준 취업자)	60
[그림 3-1] 종사상 지위와 고용 형태 분류별 추이	95
[그림 3-2] 고용 형태별 비정규직 추이	96
[그림 3-3] 가입 기간, 기준소득월액 분위별 국민연금 가입자 분포	111
[그림 4-1] 국민연금 가입자 월평균 소득 A값의 추이	137
[그림 5-1] 연령 계층별 비정규 비율 추이	166

[그림 5-2] 연령 계층별 비정규·정규 임금 비율(2018년)	171
[그림 5-3] 연령 계층별 비정규·정규 임금 수준(2018년)	172
[그림 5-4] 연금 삭감, 사회보험료, 조세 공적 부담(60대 전반)	182
[그림 5-5] 연금 삭감, 사회보험료, 조세 공적 부담(60대 후반)	183
[그림 5-6] 중고령층 연령 계층별 취업률(1989, 2018년)	186
[그림 6-1] 다양한 연령층의 노동력 참여율과 고용률	206
[그림 6-2] 다양한 연령층의 40~44세 연령층과의 노동력 참여율과 고용률 차이	207
[그림 6-3] 2017년 고령층의 참여율, 고용률, 전일제 고용률	208
[그림 6-4] 실업급여 및 실업연금의 수급 자격	211
[그림 6-5] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 실업연금 수급자 수	212
[그림 6-6] 개인조기퇴직연금(진회색) 및 기준이 보다 관대한 장애연금(연회색)의 수급 자격	213
[그림 6-7] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 장애연금 수급자 수	214
[그림 6-8] 모든 55~59세 및 60~64세 남성 연금 수급자와 장애연금 수급자의 인구 대비 비율	215
[그림 6-9] 모든 55~59세 및 60~64세 여성 연금 수급자와 장애연금 수급자의 인구 대비 비율	215
[그림 6-10] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 노령연금 수급자 수	217
[그림 6-11] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 시간제근로연금 수급자 수	218
[그림 6-12] 조기연금 또는 장애연금 수급자의 인구 대비 비율, 남성	222
[그림 6-13] 조기연금 또는 장애연금 수급자의 인구 대비 비율, 여성	223
[그림 6-14] 출생 연도 및 성별 수급 개시 연령 분포	226
[그림 6-15] 주당 근로시간의 함수로서 100% 장애보험 수급자에 대한 개혁 전후 평균 예산 제한에 대한 그래픽 근사치 자료: Aine(2018)	231
[그림 6-16] 남녀 모두 포함한 55~66세 연금 수급자의 인구 대비 비율	231

[그림 6-17] 구제도와 신제도에서의 연간 근로소득 및 연간 노령연금 비교 (G는 기준액 B.a를 나타냄)	236
[그림 7-1] 점진적 퇴직의 이행 과정	245
[그림 7-2] 점진적 퇴직 과정의 보충소득 조달 방안	249
[그림 7-3] 점진적 퇴직 이행 기간 동안의 근로 모형	271
[그림 7-4] 기업연금의 운영에서 기업, 근로자 그리고 연금펀드 상호 간 계약 관계	278
[그림 8-1] 사업장가입자와 지역가입자의 생애주기 평균기준소득월액 추이	294
[그림 8-2] 여타 OECD 회원국 대비 한국 기초연금 적용 범위와 지급액	309
[그림 8-3] 공적연금의 주요 정책 목표와 단일 제도를 통한 달성 가능성	311
[그림 8-4] 독립형 부분연금 모형에서 급여 수준의 결정 방식	314
[그림 8-5] 국민연금 내재형 부분연금 모형에서 급여 수준의 결정 방식	316
[그림 9-1] OECD 회원국들의 고령 근로자 근속기간 비교	326
[그림 9-2] 우리나라의 연령·가계 유형별 소득 수준 비교	326
[그림 9-3] 노인빈곤율과 복지예산 증가 추이	327
[그림 9-4] OECD 회원국 대비 (복지 지출 등을 통한) 낮은 소득재분배 효과	329
[그림 9-5] 플랫폼 경제 종사자의 범위	329
[그림 9-6] 고령 근로자의 근로 기회 확대를 위한 주요 어젠다	332
[그림 9-7] 국민연금 재정안정화 방안에 따른 보험료 조정 스케줄	344
[그림 9-8] 디지털 사회보장의 작동 방식(예)	349
[그림 9-9] ILO 권고를 고려한 노후소득보장체계 구축 방향	350
[그림 9-10] 핀란드 주택수당을 포함한 총연금액(2019년 기준)	352

Abstract <<

Labor Market Situation of Older Workers and After-retirement Income Support Programs:

Present Status and Tasks for Improvement

Project Head: Yun, Suk-myung

This study examines income mobility of older workers in Korea, using KLIPS (Korean Labor & Income Panel Study) database. The analysis finds that most regular workers, after ending their career work in their early 50s, end up landing poor quality jobs with low and insecure earnings. Also, it reveals that there is limited mobility between low-paid groups (p10-p20) and other income groups, mainly due to labor market dualism.

In addition, this study has simulated the income-redistributive effect of the National Pension Scheme, using the lifetime income approach of Fullerton and Rogers (1993), and of Coronado et al. (2011). The results are striking. Despite its income-redistributive effect, the National Pension, with its “low-burden, high benefit” structure, benefits the rich more than the poor. The unintended effect of the National Pension is attributable also to the existing labor market dualism.

The findings have important policy implications. First, it is necessary to improve employment support programs for vulnerable older workers and expand social safety nets for them to

Co-Researchers: Ki-Hong Choi · Selim Choi · Jaerin Ryu · Junho Bae · Ismo Risku · Jung-Woo Lee · Hyungjohn Park

2 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

increase their income. Second, the limited resources of social security programs need to be better targeted by designing customized policies.

* Key words: Older Workers, Income Mobility, Income-redistributive Effect, National Pension Scheme, Social Safety Net

요약 <<

이 연구는 경제협력개발기구(OECD) 회원국들 중에서 가장 빠르게 인구 고령화가 진행되는 반면에 특수한 상황을 제외하고는 전 세계적으로도 경험하지 못했던 최저 수준의 출산율을 기록하고 있는 한국적인 특수한 상황에서 중고령층들의 노동시장 실태를 다양한 관점에서 분석하고 있다. 실제 활용 가능한 데이터 분석과 미시모의실험을 통해 실제로 우리나라에서 벌어지고 있는 중고령층의 노동 실태를 실증적으로 분석했다는 측면에서 연구 의의를 찾을 수 있다. 특히 우리나라 중고령층의 노동 실태가 국민연금 등 노후소득보장제도에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 집중 분석하였다. 의미 있는 정책적인 시사점 도출을 위해 일본과 북유럽 국가들을 중심으로 중고령자 근로 형태 및 점진적인 퇴직 유형도 비교 분석하였다. 보고서에서 다루고 있는 내용이 광범위하다 보니 요약에서는 이 연구에서 다루어진 구체적인 분석 내용을 중심으로 정리하였다.

보고서의 2장에서는 중장년층의 노동 이행, 가구소득, 공적연금 가입 현황과 관계성에 대해 분석하였다. 이러한 분석을 수행한 목적은 우리나라 노동시장에서 중장년층의 지위가 실제로 어떠한지, 고령층으로 이행하기 직전에 어떠한 소득과 노동시장 지위의 변화를 경험하는지를 알아보기 위함이다. 특히 소득 및 고용 형태별로 계층 간에 차이가 나타나는지, 차이가 나타난다면 어떠한 형태인지를 자세히 알아보기 위해서이다. 노동시장에 적극 참여하던 중장년층이 점차 노동시장에서 이탈해 가는 연령대인 고령층으로 이행하는 과정에서의 노동 실태를 정확하게 파악할 수 있을 경우 노후소득의 중요한 부분을 차지하는 연금 관련 정책 수립 방향에 대한 논리적인 근거를 제공할 수 있을 것이다.

4 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

이 연구에서는 한국노동패널의 4~20차 데이터를 사용하여 분석하였고, 분석 내용은 크게 세 파트로 구분되고 있다. 먼저 중장년층의 노동 현황(노동 참여, 고용 형태, 임금, 가구소득, 일자리 특성 등)에 초점을 맞추어 통계 자료를 살펴본 뒤(2절), 중장년층의 노동시장 내 지위의 이행 상황을 마르코브 행렬 기법을 사용하여 분석하였다(3절). 마지막으로는 계량분석 방법을 이용하여 노동시장에서의 이행이 가구소득과 공적연금 가입 상태 유지와 어떤 관계가 있는지 분석하였다(4절).

분석 내용을 통해 2절에서는 중장년층의 노동시장 현황에 대하여 다음과 같은 현상을 확인할 수 있었다. 첫째, 노동 참여 및 고용 형태의 추이를 살펴본 결과 상용직 근로자의 비율이 40대 이후 지속적으로 감소하며, 특히 56세부터는 매우 빠르게 감소하고 있어 2016년 이전까지 적용되었던 55세 법정 정년의 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 반면에 임시·일용직인 경우에는 연령대와 상관없이 10% 미만인 상태로 계속 유지되고 있었다. 자영업은 40세에서 50세 사이에 비율이 완만하게 증가하는데, 이 추이가 50대까지 유지되다가 60대를 기점으로 완만하게 감소하고 있다. 이러한 중고령층의 노동시장 실태를 통해 소득이 있는 노동의 경우 연령에 따른 비율의 급격한 변화가 주로 상용직에서 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편 비경활 인구는 45세까지는 완만한 감소세를 보이다가 45세 이후부터 증가하며, 56세 이후 상용직이 빠르게 감소하는 시점부터 증가 속도가 가파르게 상승하고 있다. 우리나라 중장년층은 (법정 정년이 55세였던 2016년 이전) 상용직의 퇴직 시점인 56세를 기점으로 노동시장에서 퇴장하는 경우가 빈번한 것으로 볼 수 있다. 불안정한 고용 형태인 임시직과 일용직은 법정 정년퇴직 연령과 상관없이 증가하거나 일정한 비율을 차지하고 있다.

둘째, 소득구간 및 연령대별 고용 형태 분석 결과에 따르면 소득이 낮

은 가구(소득1, 2분위)의 남성 근로자가 정규직으로 일하는 비율이 소득 분위가 높은 가구 남성 근로자의 정규직 고용 비율에 비해 현저히 낮은 것으로 나타나고 있다. 즉 소득분위가 높을수록 정규직 고용 비율이 높고, 비정규직 고용 비율은 낮아지는 현상을 확인할 수 있었다. 특히 소득 1분위 가구 남성 근로자의 고용 형태 분포는 상위 분위 가구에 비해 정규직, 비정규직, 자영업자, 비경활 인구 비율이 상대적으로 고르게 분포되어 있었다. 특히 전 연령대에서 무소득 상태(비경활, 무급가족종사자, 실업)의 비율이 20~40%를 차지하며, 비정규직 고용의 비율도 가장 높아 중장년기의 노동 참여 및 고용 형태가 가구소득과 크게 연관되어 있음을 알 수 있었다. 자영업자의 경우에는 전 소득계층에서 비슷한 비율을 차지하고 있어 자영업자 집단의 소득 분포가 매우 다양함을 확인할 수 있었다.

셋째, 고용 형태별(정규직, 비정규직)로 일자리 특성을 분석해 본 결과 정규직이 비정규직에 비해 근로시간에서는 뚜렷한 차이가 없으면서도 퇴직금과 누진퇴직금 제공 및 수혜 여부에서 상당한 격차가 존재하였다. 고용보험, 산재보험 가입률에서도 정규직이 비정규직보다 높았고 격차도 뚜렷하였다. 특히 3절과 4절에서의 중장년기의 고용 및 노동 참여 형태 분석 결과에 따르면, 다른 형태로 이행할 확률보다는 이전기의 형태를 유지할 확률이 가장 높음을 확인할 수 있었다. 이와 같은 고용 형태별 퇴직금과 누진퇴직금 제공 및 수혜에서의 커다란 차이는, 집중적으로 노동시장에 참여하는 시기인 중장년기 외에도 고령층에서까지 불평등이 이어지게 만드는 요인이 될 수 있음을 알 수 있다.

보고서 2장의 3절에서는 노동패널 자료를 활용하여 40, 50, 60대의 고용 및 노동시장 참여 형태 간 이행 확률을 계산하였다. 분석 결과를 보면, 모든 연령대에서 이전 기의 고용 및 노동시장 참여 형태를 유지하는 확률이 가장 높게 나타났다. 즉 정규직은 정규직으로, 비정규직은 비정규

직으로, 자영업자는 자영업자로 이행할 확률이 가장 높다. 하지만 연령대가 높아질수록 상대적으로 정규직을 유지하는 확률은 점차 감소하고(여전히 다른 형태로 이행할 확률에 비해 가장 높지만), 전 기의 고용 및 노동참여 형태에서 무소득 상태로 이행할 확률이 높아짐을 확인하였다. 특히 연령대에 따라 이전 기의 상태를 유지할 확률은 정규직이 정규직을 유지할 확률이 가장 빠르게 감소하여 정규직 근로자의 지위 변화폭이 중장년기 후반에 상대적으로 가장 크게 나타나고 있다. 정규직에 비해 상대적으로 불안정한 지위의 노동자인 비정규직의 경우에는 40대부터 50대 후반, 60대 초반까지 계속해서 불안정한 지위를 이어 갈 확률이 가장 높을 수 있음을 시사하고 있다.

우리나라 노동시장에서는 전체적으로는 연령이 증가함에 따라 노동시장에서의 지위가 불안정한 방향으로, 소득이 감소하는 방향으로 상황이 변화하고 있다. 이는 원래부터 불안정한 고용 지위를 가진 노동자는 그 지위를 계속 유지하고, 안정적 고용을 유지하던 정규직 노동자는 중장년기에 무소득 상태로 이행할 가능성이 높아졌기 때문이다.

이러한 경향성이 인구통계학적 특성과 인적자본 특성, 노동 이력을 통제한 뒤에도 유사하게 나타나는지를 알아보기 위하여 4절에서는 좀 더 면밀한 계량분석을 하였다. 먼저 표본 수를 통해 살펴보면 우리나라의 중장년층 남성은 정규직과 자영업에 종사하는 비율이 높다. 또한 표본의 기초 통계에 따르면 정규직 종사자와 자영업 종사자의 경우 10년 이상 동일한 고용 형태를 유지하려는 경향성이 비정규직 종사자보다 강하게 나타남을 확인할 수 있었다. 자영업 종사자의 경우 고용 형태 특성상 임금노동자 전환이 어려웠을 것이다. 정규직과 비정규직 종사자를 비교하면 비정규직 종사자의 고용 안정성이 정규직보다 낮으면서 가구 총소득 역시 2600만 원 정도 더 적은 것으로 나타나고 있다.

동일한 인구통계학적 인적자본 특성과 노동 이력을 가진 남성일지라도 소득 수준이 높은 정규직 남성의 비정규직 전환 확률은 낮아진다. 정규직을 유지하는 비율 자체가 높다 보니 정규직 유지 확률은 소득 수준의 영향을 받지 않는다. 그러나 같은 노동 이력을 가진 정규직 남성이더라도 소득 수준이 낮을수록 비정규직 전환은 늘어난다. 노동 이행 형태가 소득 수준의 영향을 가장 많이 받는 집단은 자영업 종사자로 나타나고 있다.

자영업 종사자의 경우 소득의 편차가 매우 크다는 특성이 있으며, 소득 수준이 높을수록 다른 형태로 이행할 경향성이 작아지는 것으로 나타나고 있다. 또한 전 기에 직업이 없던 남성들 중에서 가구소득이 높은 경우에는 그 상태를 유지하려는 경향성이 강해지는데, 이는 높은 가구소득으로 인해 구직의 필요성이 낮아지기 때문인 것으로 판단된다. 낮은 가구소득은 정규직 남성의 고용 안정성을 낮추는 경향이 있고, 자영업 종사자들의 경제활동을 불안정하게 만드는 경향이 있다. 비정규직 남성의 노동 이행은 소득 수준에 영향을 받지 않는다. 이는 높은 가구소득 수준이 비정규직 남성의 고용 안정성을 높이는 역할을 하는 것은 아님을 의미하기도 한다.

마지막으로 중장년층 남성의 노동 이행과 공적연금 가입 유지 여부 사이에 관련성이 있는지 살펴보았다. 정규직 남성이 다른 형태의 노동 공급자로 전환될 때는 연금 납부예외율이 높아졌다. 비정규직 남성이 정규직으로 전환될 때는 공적연금 납부예외율이 낮아졌다. 하지만 비정규직 남성이 정규직으로 전환될 확률 자체가 낮다는 점도 주목할 필요가 있다. 전 기에 정규직이었던 남성을 제외하고는 비정규직 남성과 자영업 종사자의 경우 소득이 높아질수록 공적연금 납부예외율이 낮아졌다. 이러한 납부예외율의 변화 추이는 특히 고용 불안정성이 높은 남성의 경우 가구의 소득 수준이 공적연금 가입을 유지하는 데 중요한 요인임을 시사한다.

또 다른 의미 있는 분석이 이루어진 보고서의 3장에서는 경제활동인구 조사 자료와 국민연금 DB를 활용하여 노동시장의 불안정 노동 추이와 국민연금 가입 현황을 살펴보았다.

3장의 2절에서는 국민연금 가입이 어려운 고용 형태에 있거나 임금근로자 중 불안정성으로 인해 국민연금 가입을 지속할 수 없는 집단, 즉 임금근로자 중 임시·일용직과 비정규직을 불안정 노동으로 간주하고 이들의 추이와 국민연금 가입 실태를 파악하였다. 먼저 2008년 이후 노동시장에서 상용·정규직이 늘어나는 동시에 상용·비정규직, 임시·일용 및 비정규직도 증가하는 양극화 현상이 관찰되었다. 이때 종사상 지위에 따라 상당한 수준의 국민연금 가입률 격차가 관찰되었는데, 임시·일용직의 경우 상용직에 비해 국민연금 가입률이 낮았고, 지역가입자 비율도 상당히 높았다. 비정규직의 경우 고용 형태에 따른 차이는 있었으나, 전반적으로 국민연금 가입률이 낮은 상태였다. 또한 연령이 증가함에 따라 불안정 노동의 비율이 높아지면서 국민연금 가입률이 떨어지는 현상이 관찰되었고, 일부 비정규직의 경우 지역가입자 비율이 늘어나기도 하였다. 이는 불안정 노동이 국민연금 가입에 부정적 영향을 미치고 있으며, 이로 인해 불안정 노동자들이 걱정한 노후소득을 보장받기 어려운 상황임을 시사한다.

3장의 3절에서는 국민연금 DB를 이용하여 가입종에 따른 국민연금 가입 현황을 살펴보았다. 이를 통해 노동 불안정성으로 인해 연금의 가입(기준소득월액 및 가입 기간) 측면에서의 가입종별 격차가 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 연령이 증가함에 따라 가입 기간과 기준소득월액에서 양극화 현상이 발생하는 것으로 나타났다. 이 같은 현상은 생애 기간 동안 노동시장에서의 주된 위치, 즉 가입자들의 근로 이력에 따른 불안정 노동의 경험이 생애 기간 동안 누적되어 나타난 결과로 해석된다.

이처럼 노동시장의 불안정 노동 확산과 양극화 현상이 연금 가입의 양

극화 현상으로 이어지는 것은 공적연금의 목표인 적정 노후소득보장을 어렵게 만든다. 따라서 중고령 지역가입자들의 국민연금 가입률을 제고함으로써 생애 기간 동안의 불안정 노동 경험이 노후소득의 양극화로 이어지는 것을 방지하는 데 정책적 관심을 기울일 필요가 있다.

이 보고서의 연구 내용 중에서 특히 의미가 중요하다고 생각되는 제4장의 미시모의실험 주요 내용 및 정책적인 시사점은 다음과 같다. 보고서 4장에서는 Fullerton and Rogers(1993)의 생애접근법 및 고정효과 패널 회귀 모형에 기초하여 통계적 수급 부담 미시모의실험 모형을 국민연금의 가입자 이력 자료를 이용하여 개발하였다. 이를 통해 국민연금제도가 당면하고 있는 시급한 정책 과제인 수급 부담 적정화 및 재정 안정화 문제에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

연금제도 변화를 개인별, 연도별로 반영하기 위해, 전이 상태(transition state) 모형을 4장의 분석모형으로 선택하였다. 분석 과정에서는 국민연금제도의 중추적인 급여를 담당하는 노령연금에 집중하면서, 유족연금, 장애연금 등 보장성 급여는 노령연금과 계리적으로 공평(actuarially fair)하게 설계된 것으로 가정하였다. 특히 국민연금 가입자와 수급자들의 실제 자료를 사용하여 분석한 결과이다 보니 분석 내용들이 매우 현실적이다. 또한 연금제도 개편 방향을 모색할 경우에도 대안별로 가입자의 출생 연도별, 소득계층별 수급 부담에 미치는 영향에 대한 상세한 모의실험이 가능하다는 장점이 있다.

시범적인 미시모의실험에 의하면 현재의 국민연금제도에서는 모든 소득계층에 ‘저부담·고급여’ 특성이 존재한다. 특히 국민연금보험료가 9%로 OECD 회원국들의 평균보험료인 20%에 비해 매우 낮은 수준이다 보니, 고소득계층이 가장 큰 혜택을 얻게 되는 왜곡된 모습이 나타나고 있다. 현재의 국민연금이 직면하고 있는 제도의 지속 가능성 제고를 위한

보험료 인상, 수급 연령 상향 조정 등을 포함한 기본적인 정책 대안들에 대한 모의실험 결과들이 시사하고 있는 중요한 논점은 다음과 같이 요약할 수 있을 것 같다. 바람직한 방향으로 연금제도를 개편하기 위해서는, 사회적으로 영향력이 큰 집단의 이해관계 중심의 논의 대신에, 제도 개편 대안별로 세대 간·세대 내 소득재분배의 변화 방향 파악에 최우선 순위를 두어 분석할 필요가 있다는 것이다.

이러한 목적으로 시도된 4장의 미시모의실험 결과는 다음과 같은 중요한 정책적 의미를 내포하고 있다. 현재 논란이 많은 국민연금의 보험료 인상 문제의 경우 제도 설계 의도와 달리 고소득층이 가장 많은 혜택을 얻게 되는 현행 국민연금제도의 왜곡된 소득재분배를 해소하기 위해서라도 어느 정도의 보험료 인상이 불가피하다는 것이다. 또한 국민연금의 재정 안정화를 추구함에 있어, 현행 국민연금연금제도 하나만의 독립적인 개편 논의가 아닌, 기초연금 등 관련 제도 모두를 포함한 재구조화의 형태로 논의될 필요성을 시사하고 있다.

이 연구에서 행하여진 시범적인 미시모의실험 결과가 시사하는 바를 한 번 더 강조할 필요가 있다. 보험료 인상을 통한 재정 안정화 정책을 채택할 경우 소득계층별 순 혜택 측면에서 바람직하지 못하게 나타나고 있는 현행 국민연금제도의 소득재분배 효과가 즉시 소멸되는 것으로 나타나고 있다. 이는 적절한 수준으로 국민연금 보험료 인상이 이루어질 경우 재정 안정화 달성을 통한 연금제도의 장기적인 지속 가능성 제고와 함께 바람직하지 못한 방향의 소득재분배를 바로잡는 효과가 있다는 것을 시사하고 있다. 부연하면 국민연금 보험료 인상이 이루어질 경우 연금제도의 지속 가능성 제고와 함께 당초 의도했던 방향으로 연금제도를 통한 소득재분배 기능이 제대로 작동할 수 있다는 측면을 보여 주고 있다는 측면에서 매우 의미 있는 분석 결과로 평가할 수 있을 것 같다.

이 연구에서 이루어진 분석 결과와 달리 지니계수나 정규화 순 혜택과 같은 전통적 소득재분배 지표의 경우에는 현행 국민연금의 소득재분배가 누진적인 것으로 나타나고 있다. 즉 소득계층별 소득재분배라는 국민연금제도의 당초 설계 취지가 제대로 반영되어 고소득층에서 저소득층으로 소득재분배가 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이로 인해 소득재분배 측면에서 현행 국민연금의 가장 큰 문제점으로 평가할 수 있는 일인당 순 혜택, 즉 고소득층에게 더 많은 순 혜택이 전가되고 있는 현행 국민연금제도의 왜곡된 소득재분배 문제를 제대로 알려주지 못한다는 측면에서, 이 문제에 대한 추가 연구가 필요해 보인다.

5장에서는 외국의 고령 근로 및 점진적인 퇴직 실태를 비교 분석하였다. 외국 사례 중에서 일본을 중심으로 주요 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 점진적인 퇴직을 통해 향후 생산가능인구 감소로 예상되는 노동력 부족을 완화하여 노동시장의 불균형을 해소할 필요가 있다는 것이다. 청년 실업 등의 문제가 심각한 우리나라와 달리 일본에선 전체 노동력 측면에서 공급이 수요에 미달하고 있다. 물론 연령별로 노동력에서 수급 차이가 있기는 하나, 정년 퇴직자의 급격한 증가로 인해 중고령층에서도 숙련 노동력의 수급 차이가 발생하고 있다. 이 같은 현상은 한동안 지속될 것으로 전망된다. 이러한 일본의 사례는 향후 수년 내에 절대 생산인구 감소를 경험할 우리에게 시사하는 바가 적지 않다.

둘째, 점진적인 퇴직이 사회보장제도, 특히 공적연금의 장기 지속 가능성을 높이는 유력한 수단의 하나가 될 수 있다는 것이다. 중고령자의 취업이 연장되어 은퇴 연령이 올라가면 연금 수급 개시 연령 상향이나 급여 수준 인하 등에 대한 가입자의 저항감이 낮아져 공적연금제도의 장기 지속 가능성을 제고할 수 있다. 이 밖에도 보험료 납부 기간이 길어져 단기적으로도 연금재정 안정화에 기여할 수 있고, 가입 기간 증가에 따른 연

금액 인상으로 적정 급여 수준에 미달하는 수급자가 줄어드는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 점진적인 퇴직을 통한 근로 기간 연장으로 인해 소득세 세수를 늘려 정부 재정 운영에 도움을 주고, 해당 중고령자 세대의 소득도 증가하여 생활수준을 안정시키는 효과가 있다는 것이다. 물론 중고령자 취업 지원 과정에서 보조금, 지원금, 조성금 등 다양한 명목으로 재정지출이 발생하여 세수 증대를 상쇄하는 효과도 있어 전체 효과는 시기에 따라 달라질 수 있다. 그러나 기업의 생산 증가를 통한 기여 효과까지를 포함한 종합적 측면에서 평가해 보면 이들 계층의 취업 촉진은 (청년층 고용과 기업의 총인건비 부담 등에 미칠 수 있는 부정적 충격 등을 통해 예상되는) 마이너스 측면보다 플러스 측면이 훨씬 클 수 있을 것으로 보여 진다.

이러한 분석 내용과 함께 7장에서는 우리나라 노후소득보장에서의 아킬레스건인 광범위한 국민연금 등 사회보험제도 적용의 사각지대를 축소할 수 있는 방안을 예시 차원에서 기술하였다. 특히 노후소득보장 강화 차원에서 취약계층에 대한 국민연금 보험료 지원 방안을 제시하였다. 불안정 노동자들이 국민연금제도에 편입되지 못함으로써 근로 시기의 소득 불평등이 노후소득에서의 불평등으로 심화되고 있으며, 그 근본적인 원인이 노동시장에 있음을 지적하였다. 이처럼 국민연금제도에서 점차 심화되고 있는 양극화 문제를 완화하고 사각지대를 축소하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 지역가입자에 대한 보험료 지원 제도 도입은 매우 적절한 조치가 될 수 있을 것으로 보인다.

국민연금 지역가입자들은 경제적 취약성에도 불구하고 보험료 지원 제도(두루누리, 농어업인 등)의 혜택을 받지 못하고 있어 저소득층 가입자간 형평성 제고 측면에서 지역가입자에 대한 보험료 지원 제도를 도입할 필요가 있다. 이때 중요한 대목은 현행 제도의 운영 틀 내에서 제도 도입

에 따른 부작용(소득 하향 신고, 재정지출의 규모 문제, 성실 가입자와의 형평성 문제 등)을 최소화하면서도 제도 효과를 극대화할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 것이다(윤석명 외, 2009, p. 85).

이에 이 연구에서는 제도 도입에 따른 파급효과를 살펴볼 수 있도록 최소 수준에서 제도를 도입한 이후 그 경과를 지켜보면서 점차 대상자를 확대하는 방안을 제안하였다. 예시 차원에서 납부예외자와 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안을 구체적으로 제시하였다.

국민연금의 지역가입자 중에서 가장 취약한 집단인 납부예외자의 경우 가입 기간이 타 가입종에 비해 매우 짧고, 실직·휴직 등 경제적 어려움을 겪고 있는 경우가 많다 보니 우선적인 지원이 필요한 집단이라 할 수 있다. 이들에 대한 보험료 지원 제도는 국민연금 가입의 사각지대 해소에 기여할 수 있고, 보험료 부담으로 인해 오랜 기간 납부예외나 장기 체납 상태에 머물러 있는 영세 자영자를 실질적인 가입자로 전환할 수 있는 계기를 마련할 수도 있다. 다만 여러 부작용이 발생할 수 있기에 첫째, 납부예외자가 납부 재개 시 지원하도록 한다. 둘째, 저소득층의 보험료 납부 부담 경감이라는 제도의 도입 취지에 부합하도록 사업 중단과 실직 등의 경제적 사유로 납부예외자가 된 경우에 한하여 지원하는 방안을 제시하였다. 셋째, 보험료 지원 시 소득 및 자산 기준 도입을 제안하였다. 구체적인 보험료 지원 방식의 경우에는 보험료 지원 시 지역가입자의 신고 소득 하락을 방지하기 위해 일정 수준 이하는 정률로 지원하고, 그 이상은 정액으로 지원하는 농어업인 보험료 지원 방식을 제안하였다.

한편 납부예외자만을 지원하는 경우에는 지역가입자 간 또 다른 형평성 문제가 제기될 수 있으므로 가입 측면에서 납부예외자와 큰 특성 차이가 없는 저소득 지역가입자에 대한 지원 방안에도 검토해 보았다. 저소득 지역가입자에 대한 지원은 국민연금 가입 측면에서의 양극화 현

상을 완화시킬 수 있다. 지역가입자가 자신의 보험료 전액을 부담하는 현실에서 이들에 대한 보험료 지원은 본인의 기여에 기반하는 사회보험의 원리에 부합한다. 국민연금 가입자 간 형평성 문제도 완화시킬 수 있다. 구체적인 보험료 지원 방식으로는 납부예외자와 동일하게 농어업인 보험료 지원 방식을 적용할 것을 제안하였다.

이상의 논의들을 바탕으로 제9장에서는 우리가 직면하고 있는 주요 정책과제들을 해결하기 위해 다음과 같은 정책 제언이 제시되었다. 무엇보다도, 정부 재정으로 충당하는 비기여 방식의 기초연금액이 빠르게 인상되고 있다. 이런 상황에서 중간소득 이하 국민연금 가입자 및 저소득 자영자 등 취약계층 국민연금 가입자들의 국민연금 참여 유인이 떨어지는 것을 방지하기 위해서는 기초연금은 일정액의 현금과 현물급여(주택 바우처 등)를 혼합하여 지급할 필요가 있다. 이 연구에서 채택한 다양한 데이터와 분석 방법을 통해 알 수 있었던, 당초 제도 설계 취지와 다르게 역진적으로 작용하는 균등부분(A값)의 비중을 점진적으로 축소함으로써 중국에는 국민연금제도를 완전소득비례연금으로 전환시키도록 하여야 한다. 여기에 덧붙여 이런저런 이유로 아직까지 현실화되지 못하고 있는 연금 적용 소득 상향 조정을 통한 연금 수령액 증가 효과를 통해 안정적인 노후 생활이 가능할 수 있도록 제도 개편을 서두를 필요가 있다.

요약하면 ① 본인의 기여에 입각하여 연금이 지급되는 소득비례연금으로의 국민연금제도 개편, ② 대상자가 선별적이면서도 노후소득 수준에 따라 연금을 차등 지급하는 기초연금, ③ 노후소득 수준에 따라 차등 지급되는 주택수당(Housing allowances) 등과 같은 다양한 제도를 적절하게 정책적으로 혼합함으로써 내셔널미니멈(National Minimum)을 달성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 즉 개별 제도 하나하나를 모든 개인에게 똑같이 지급하는 의미의 보편적인 복지가 아닌, 우리나라에 현재

존재하는 다양한 제도의 적절한 정책 혼합을 통해 내셔널미니멈을 달성할 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 보편적인 복지 개념이 될 수 있다는 것이다. 이에 대한 구체적인 사례로 핀란드 노후소득보장체계를 적극 검토할 필요가 있다(윤석명, 2019b).

특히 최근 들어 공적연금 강화 주장의 근거로 자주 인용되고 있는 짧은 국민연금 가입 기간은 국민연금 설계의 문제라기보다는 (즉 소득대체율이 낮아서 발생하는 문제일 수도 있으나) 근본적으로는 노동시장 문제에 기인한다는 사실에 대한 공감대 형성이 필요하다. 2018년 4차 국민연금 재정계산을 통해 예측된 2050년 이후의 국민연금 평균 가입 기간이 27년이 채 되지 않는다는 추정 결과 역시 주의 깊은 해석이 요구된다. 향후 상당 기간이 지난 이후에도 국민연금 평균 가입 기간이 27년 정도로 예측되다 보니, 예정대로 2028년까지 국민연금 소득대체율을 40%(40년 가입 기준의 소득대체율)로 낮출 경우, 현재 예상되는 국민연금 가입 기간(27년)을 고려한 실제 소득대체율은 27%에 불과하다는 주장들이 공적연금 강화 필요성에 대한 논거로 활용되고 있기 때문이다.

이 연구에서 행해진 한국노동패널과 국민연금 DB 분석 결과에 따르면, 소득 수준과 직업의 안정성 여부에 따라 국민연금 가입 기간에서 이미 14년 이상의 차이가 나타나고 있다.¹⁾ 이러한 가입 기간 차이는 경제활동 기간 동안의 소득 양극화로 인해 앞으로 더욱 심화될 가능성이 매우 높다. 이러한 측면들을 고려하지 않고 공적연금 강화라는 명분으로 국민연금 소득대체율을 상향 조정할 경우, 재정안정화 조치를 소홀히 함에 따라 후세대에게는 막대한 재정 부담을 떠넘기면서도, 정작 그 혜택은 국민연금

1) 예시 차원에서, 이 연구 제4장의 <표 4-7> 출생 연도별, 소득계층별 가입 기간 기여 연수¹⁾의 1970년에 출생한 코호트의 국민연금 가입 연수를 비교해 보도록 한다. 이 코호트의 평균 가입 연수는 25.7년이나, 최저 소득계층(소득 하위 10%)은 19.4년인 반면에 최고 소득계층(소득 최상위 10%)은 33.9년을 가입할 것으로 예측되고 있어, 동일한 출생 연도의 가입자 사이에서도 최대 14.5년의 가입 기간 차이가 발생하고 있다.

가입 기간이 더 길어질, 안정적인 직장에 근무하는 고소득층에게로 귀속될 가능성이 높아 보인다. 공적연금 강화라는 명목으로 국민연금 소득대체율을 상향 조정하자는 주장들이 적절하지 못한 견해라고 판단하는 배경이다. 또한, 중고령자들의 점진적인 퇴직 활성화를 통해 국민연금 가입 기간을 늘릴 수 있도록 하되 젊은 층과 일자리를 공유할 수 있도록 다양한 형태의 직업 유형에 부합할 수 있는 점진적 퇴직 모형 개발이 시급하다. 젊은 세대와 일자리 나누기를 하면서 줄어든 근로시간으로 인해 감소된 소득을 받아들이도록 유도하는 대신, 사회보험료 지원 등을 통해 중고령 근로자 자신과 사용자에 대해 고령 근로자 고용 유인을 제고하도록 하는 노력이 필요하다. 이를 위해 저소득 중고령 근로자에 대해서는 근로장려세제(EITC)를 확대 적용하고, 여기에 덧붙여 사회보험료를 지원하는 두루누리 사업을 확대하여, 두 제도를 동시에 운영할 경우 저소득층에 대한 국민연금 가입 유인 제공과 함께 취약계층에 대한 소득 파악 인프라 구축도 가능할 것이다.

이러한 논의를 바탕으로 공적연금 강화 의미를 우리 현실에 맞도록 재해석할 필요가 있다. 다양한 정책 수단을 통해 취약계층까지도 공적연금 혜택을 받을 수 있도록 사각지대를 최소화하면서 연금 가입 기간을 지금보다 더 늘릴 수 있는 점진적 퇴직제도의 활성화와 동일한 소득대체율의 연금제도하에서도 더 많은 연금을 받을 수 있는 연금 적용 소득의 상향 조정 조치들이 실질적인 의미에서 공적연금 강화 조치가 될 수 있을 것이다.

*주요 용어: 중고령 근로, 노후소득보장 강화, 점진적 퇴직, 취약계층 보험료 지원(두루누리 사회보험), 소득재분배, 미시모의실험, 국민연금 DB

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



제1절 연구의 배경 및 목적

우리는 전 세계적으로도 유례를 찾아보기 어려울 정도로 매우 짧은 10여 년이라는 기간에 전 국민을 대상으로 연금제도를 도입하였다. 이후 사회·경제 여건 변화에 효과적으로 대처하기 위해 1998년 국민연금법을 개정하며 국민연금재정계산제도를 도입하였다(국민연금제도발전위원회, 2018). 2018년은 5년 주기의 국민연금 재정계산이 네 번째로 시행된 해였다. 국민연금제도를 담당하는 정부 주무 부처인 보건복지부에서는 국민연금 재정계산 결과와 국민연금제도발전위원회 및 국민연금기금발전위원회의 정책 건의 사항을 기초로 5년 주기로 국민연금종합운영계획을 마련하고 있다(제4차 국민연금종합운영계획(안), 2018. 이하 ‘국민연금종합운영계획’으로 인용).

2018년 말 발표된 ‘제4차 국민연금종합운영계획(안)’에서는 우리나라의 노후소득보장체계 현황 및 문제점에 대해 다음과 같이 진단하고 있다. 먼저 사회·경제적 환경에 대한 진단을 살펴보면 ‘저출산·고령화’ 문제를 심각하게 받아들이고 있다. 미래 경제활동 가능 인구의 전망치에 대한 근거가 될 수 있는 합계출산율이 2001년부터 현재까지 1.3명 미만의 초저출산에서 벗어나지 못하고 있으며, 종합운영계획을 발표한 2018년에 1.0명 이하로 예상된다고 기술하고 있다(국민연금제도발전위원회, 2018). 빠른 인구구조 고령화로 인해 노인인구 비율은 2017년 13.8%에서 2040년 32.8%로 증가할 것으로 전망하였다(보건복지부, 종합운영계획).

낮은 경제성장률과 불안정한 노동시장에 대한 우려도 표명하고 있다. 생산가능인구 감소로 인한 잠재성장률 하락과 노동생산성 정체 등으로 인해 낮은 경제성장률이 지속될 것을 우려하고 있는 것이다. 특히 노동시장의 경우 고학력·고숙련 근로자가 고임금·양질의 일자리를 차지하는 반면에 저학력·저숙련 근로자는 저임금·불안정 일자리를 갖게 됨에 따라 노동시장의 양극화가 심화될 것으로 전망하고 있다.

노인인구가 빠르게 늘어나는 현실에서 높은 노인빈곤율도 걱정거리이다. 2016년 기준 노인빈곤율은 46.5%로, 전체 인구 빈곤율(14.7%) 대비로는 약 3배이고, 근로연령인구(18~65세) 빈곤율(9.6%) 대비로는 4.8배에 달하고 있어서다(OECD, 2018a). 국민연금 등 공적연금제도의 미성숙으로 인해 노인빈곤율이 OECD 국가 내에서도 최고 수준이며, OECD 평균인 12.5%와 비교할 때에도 3배 이상 높다 보니 높은 노인빈곤율 해결을 위한 특단의 대책이 필요하다는 주장들도 제기되고 있는 상황이다.

이러한 사회·경제적 환경이 중추적 노후소득보장제도인 국민연금에 매우 부정적인 결과를 유발할 수밖에 없다는 측면에서 정책 당국의 고민이 깊어지고 있다. 저출산·고령화로 인해 국민연금제도 부양비(가입자 수 대비 노령연금 수급자 수)가 2018년 16.8% 수준에서 2070년에는 123.6% 수준까지 증가할 것으로 전망되다 보니 연금제도의 장기적인 지속 가능성을 심각하게 위협하고 있어서다(국민연금제도발전위원회, 2018). 특히 저성장 기조와 낮은 고용률이 국민연금 가입률 저하를 초래하여 지금도 문제가 되고 있는 국민연금제도 적용의 사각지대를 더욱 넓히게 할 가능성이 높다. 여기에 덧붙여 기금 운용 수익률에 부정적인 영향을 미쳐 장기적인 측면에서 불안정한 연금재정을 더욱 악화시키게 될 것이다(국민연금종합운영계획, 2018).

상황이 이렇다 보니 우리가 처한 연금제도 주변 환경과 문제점을 객관

적으로 점검해 볼 필요가 있다. 우리나라는 ‘기초연금-국민연금-퇴직연금’ 도입을 통해 외형적으로는 OECD, 세계은행(WB), 국제노동기구(ILO) 등의 국제기구에서 권고하고 있는 노후소득보장의 다층체계를 구축하고 있다(보건복지부, 2018. 12.).

[그림 1-1] 우리나라의 노후소득보장체계

3층	개인/주택·농지연금 등				257만 명(가입) ¹⁾
2층	퇴직금/퇴직연금(DB, DC)		개인형 IRP		812만 명(가입) ²⁾
1층	국민연금		특수 지역 연금	2145만 명(가입) 461만 명(수급) ³⁾	
	기초연금			502만 7000명(수급) ⁴⁾	
0층	국민기초생활보장				163만 명(수급)
대상	근로자	자영자	기타	공무원 등	대상

주: 1) 세계 적격 개인연금(2015), 2) 2016년 기준.

2) 노령(373만 명)·유족(71만 명)·장애(7만 명)·일시금(9만 명)(2018. 6월 기준).

3) 2018. 6월 기준.

자료: 보건복지부. (2018. 12.). 제4차 국민연금종합운영계획(안).

[그림 1-1]을 통해 알 수 있는 것처럼 외형적으로 다층소득보장체계를 구축하였음에도 주요 선진국들과 달리 아직까지는 각각의 제도가 발전되어 가는 초기 과정에 있다 보니 적지 않은 문제점을 내포하고 있다(OECD, 2018a). 제도 도입 본연의 목적에 부합할 수 있도록 각각의 제도가 제대로 발전해 나가야 될 필요성과 함께 노후소득보장에서 개별 제도 간의 역할에 대한 명확한 목표 정립과 제도 내실화가 필요한 상황이라서 그러하다,

22 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

국민연금의 경우 여타 주요 선진국들에 비해 넓은 제도 적용에서의 사각지대, 짧은 가입 기간에 따른 낮은 실질소득 대체율, ‘저부담·고급여’ 체계 지속에 따른 재정적 지속 가능성 문제라는 삼중고(三重苦)에 노출되어 있다. 특히 주요 정책 과제로 자주 거론되고 있는 사각지대의 경우 국민연금에 가입되지 않았거나(적용 제외자), 가입되었더라도 실업 등 소득 상실로 인해 가입 이력을 쌓지 못하는(납부예외 및 장기 체납) 경우가 다수 존재하고 있다(국회입법조사처, 2019). 구체적으로 국민연금 가입 대상 연령(18~59세)에 해당하는 3256만 명 중에서 2018년 6월 기준으로 제도 적용 제외자가 951만 명, 보험료 납부예외자가 359만 명, 장기 체납자가 100만 명에 달하고 있다(국민연금연구원, 2017).

〈표 1-1〉 공적연금 가입 현황(2017년 12월 기준)

18~59세 총인구 32,632천명 (100.0%)					
경제활동인구 23,338천명					
공적연금 적용자 23,099천명(경활대비 98.9%)					
비경제활동인구 9,293천명	공적연금 비적용자 239천명	국민연금 가입자 21,479천명(경활대비 92.0%)			
		납부예외자 3,852천명	장기체납자 1,036천명	소득신고자 17,627천명	특수지역연금 1,620천명
		보험료 납부자 16,591천명			
28.48%	0.73%	11.81%	3.17%	50.84%	4.96%
소계 14,421천명(44.19%)				소계 18,211천명(55.81%) ⇒ 실제 가입률	

자료: 국민연금연구원. (2017). 국민연금 생생통계.

국민연금의 낮은 급여 수준 역시 주된 비판 대상 중의 하나이다. 2017년 말 기준으로 평균 노령연금액은 약 39만 원에 불과하며, 장기적인 관점에서도 평균 가입 기간이 27년 정도에 머무를 것으로 전망되어 실질대

체율이 낮을 것으로 예측되고 있어서다(국민연금재정추계위원회, 2018). 구체적으로 4차 국민연금 장기 재정 추계에서는 2088년 신규 수급자의 평균 가입 기간은 26.8년, 실질소득대체율은 24.3%로 전망하고 있다(국민연금재정추계위원회, 2018).²⁾

재정적인 측면에서 국민연금의 지속 가능성이 현저하게 약화되고 있다는 점도 주목해야 할 부분이다. 4차 국민연금 재정 추계에 따르면 연금 적립 기금이 2034년 국내총생산(GDP) 대비 48.2%에 도달한 이후 그로부터 23년 뒤인 2057년에 소진되는 것으로 전망되고 있기 때문이다(국민연금재정추계위원회, 2018). 2013년의 3차 재정계산과 비교할 때 기금 소진 시점은 3년(2060년→2057년), 수지 적자 시점은 2년(2044년→2042년) 당겨질 것으로 전망된다(국민연금재정추계위원회, 2018).

2) 이러한 수치가 평균적인 수치이다 보니 연금 가입 시점과 연금종별(특례노령연금과 정상적인 노령연금에서의 현격한 급여 차이가 존재)로 현격한 연금액 차이, 노동시장 양극화와 연금 사각지대에 기인하는 개별적인 특성들을 제대로 알려 주지 못하고 있다는 문제가 있다. 이 보고서에서는 소위 말하는 평균의 함정을 통해 국민연금 가입 실태가 상당 부분 왜곡되어 전달되고 있다는 점에 주목하면서 국민연금 DB를 이용하여 소득계층별로 실제 국민연금 가입 기간에 상당한 차이가 나타나고 있음을 밝히고 있다. 보고서 4장에 수록된 내용 일부를 인용하면 1970년 출생자의 경우 소득이 제일 낮은 집단(소득계층 0~10%)의 국민연금 가입 기간이 19.4년인 것에 비해 소득이 제일 높은 집단(소득계층 90~100%)은 33.9년으로 나타나고 있다. 동일한 출생 연도의 국민연금 가입자들 사이에서도 소득계층별로 최대 14.5년의 가입 기간 차이가 발생하고 있어 소득계층별 국민연금 제도를 통한 노후 준비 정도에 상당한 차이가 발생하고 있는 것이다. 상황이 이러함에도 40년 기준의 소득대체율 대비 전체 국민연금 가입자들의 평균 가입 기간이 짧다는 점을 들어 공적연금 강화 차원에서 국민연금 소득대체율을 상향 조정하자는 논의가 활발하게 진행되는 현실은 매우 우려되는 상황이다. 후세대에 상당한 부담을 전가하면서도 정작 국민연금을 통한 노후소득 양극화를 더욱 심화시킬 가능성이 높아서다. 구체적으로 이 보고서의 4장에 수록된 것처럼 1970년도 출생자들의 국민연금 평균 가입 기간인 25.7년을 기초로 하여 국민연금을 통한 적정 노후소득을 논할 경우 소득계층별로 실제 전개되는 내용과 상당한 차이가 있을 수 있다는 측면을 고려한 국민연금 개편 논의가 이루어질 필요가 있다.

24 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 1-2〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급 현황(2018년 10월 기준)

국민연금+ 특수지역	2,639,779명(34.8%) 국민(노령)연금 수급	4% 특수지역	61.2% 국민+특수지역연금 비수급
기초연금	5,100,446명(67.2%) 기초연금 수급		32.8% 기초연금 비수급
	3,165,494명(41.7%) (기초연금만) ※ 국기조 수급자 534,895명(7.0%) 포함	1,934,952명 (25.5%) 기초 + 국민	
65세 이상 전체 노인인구 7,592,797명 (100%)	41.7%	25.5%	13.3%
	기초O, 국민X	기초O, 국민O	기초 X, 국민 (특수지역)O
			19.5%
			기초X, 국민X, (특수지역)X

자료: 국민연금연구원 내부 자료. (2019. 1.); 윤석명 (2019a). 2018년 정부 연금 개편안 평가: 국민 연금과 기초연금 중심으로. 에서 재인용.

한편 현세대의 노인빈곤 문제에 효과적으로 대응하기 위해 기초연금을 도입하였음에도 노인의 상대빈곤율은 여전히 높은 수준이다(OECD 2016, 2018a, 2018b). 현재 투입 비용 대비 노인빈곤 완화 효과는 크지 않다. 여기에다 빠른 인구 고령화로 인한 수급자 증가 및 이에 따른 재정 부담 급증에 대한 우려도 높아지고 있다. 2014년 7월 기초연금 도입 후 노인 상대빈곤율이 2014년 47.4%에서 2015년에 44.8%로 낮아졌으나, 1년 뒤인 2016년에 46.5%로 1.7%포인트 다시 상승하였다(윤석명, 2019b).

다층소득보장체계 구축 차원에서 도입된 퇴직연금 역시 중소·영세사업장의 낮은 제도 도입률과 제한된 의무 적용 대상으로 인해 노후소득보장제도의 한 축으로 제대로 자리 잡지 못하고 있는 실정이다. 2016년 말 통계청 자료에 의하면 상시근로자 300인 이상 사업체의 퇴직연금 도입률이 88.1%인 반면에, 30인 미만 중소 규모 영세 사업체의 도입률은

23.5%에 불과한 실정이다(국민연금제도발전위원회, 2018).

특히 퇴직연금제도가 계속 근로 기간이 1년 이상이면서 1주 동안 15시간 이상 근로자에 대해서만 의무적으로 적용되다 보니 계속 근로 기간이 1년 미만인 근로자 등 취약계층 근로자들은 적용에서 제외되고 있다. 여기에 덧붙여 연금 대신 일시금 수령 비율이 높아 아직까지는 노후소득보장제도의 한 축으로 제대로 작동하지 못하고 있다(국회 공적연금강화 및 노후빈곤해소위원회, 2015). 2017년 말 기준의 금융감독원 자료에 따르면 55세 이상 퇴직급여 수령 개시 계좌 중 98.1%가 퇴직급여를 일시금으로 수령하고 있어 사실상 노후소득보장 기능을 담당하지 못하고 있다(국민연금제도발전위원회 고용노동부 발제 자료, 2018).

여타 주요 선진국들에 비해 연금제도 도입 역사가 짧으면서 농어촌에 거주하는 고령자의 비율도 높다 보니 중고령층의 보유 자산 상당 부분이 주택과 농지에 집중되어 있다. 이러한 한국적 특수성을 고려하여 보유 자산을 활용하여 노후 생활을 대비할 수 있도록 주택·농지연금 제도를 도입하고 있으나, 이 역시 활성화되지 않고 있는 상황이다. 주택연금의 경우 가입자 자체는 증가하는 추세에 있으나, 2018년 7월 현재 약 5만 6000명이 가입하고 있어 아직까지는 활성화되지 못하고 있다. 농지연금 역시 가입률이 2.2%로 혜택을 받는 농가가 적으며, 자녀의 반대 등의 이유로 가입 후 해지하는 비율이 연간 30%에 달할 정도로 높은 수준을 보이고 있다(국민연금심의위원회 회의 자료, 2018).

이처럼 외형상으로는 국민연금을 포함하여 다층소득보장체계를 구축하고 있음에도 각각의 제도별로 내재된 문제점으로 인해 국민 대다수를 위한 명실상부한 소득보장제도로 제대로 자리 잡지 못하고 있다. 특히 주목할 대목은 종사상 지위별·소득계층별로 근로 기간 동안의 소득 및 국민연금을 포함한 사회보험 가입의 양극화 추세 심화로 인해 국민연금과 퇴

26 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

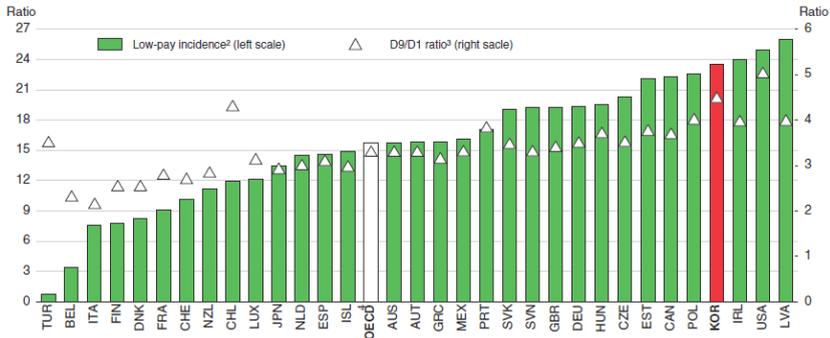
직연금 등의 가입과 예상 연금액의 양극화 추세가 심화되고 있다는 점이다. 이미 노출되고 있는 제반 문제점들을 그대로 방치할 경우 근로 기간 동안의 소득 양극화가 노인이 된 이후에는 더욱 심화될 가능성이 매우 높은 상황이다(윤석명, 2019b).

〈표 1-3〉 정규직 근로자 대비 비정규직 근로자의 시간당 임금 수준(정규직 근로자 = 100)

Year	Regular workers	Non-regular workers	Of which ¹				
			Contingent (temporary) workers		Part-time workers	Atypical workers	
			Fixed-term workers	Open-ended contract workers ²		Dispatched	Others
2007	100.0	56.5	64.4	58.0	47.1	46.9	n.a.
2009	100.0	56.3	65.5	53.2	46.8	47.9	n.a.
2011	100.0	61.3	69.4	51.8	53.9	51.9	n.a.
2014	100.0	62.2	64.4	53.8	63.0	49.7	n.a.
2016	100.0	66.3	66.0	49.2	61.9	52.2	n.a.

자료: OECD. (2018a). OECD Economic Surveys: Korea. p. 47.

[그림 1-2] 국가별 저임금 근로자 비율 및 근로자 임금 분포 비교(2016년 이후 자료)



주: 우리나라의 경우 여타 OECD 회원국들에 비해 저임금 근로자 비율이 높고, 근로자 사이의 임금 격차가 매우 심한 것으로 나타나고 있음.

자료: OECD. (2018a). OECD Economic Surveys: Korea. p. 48.

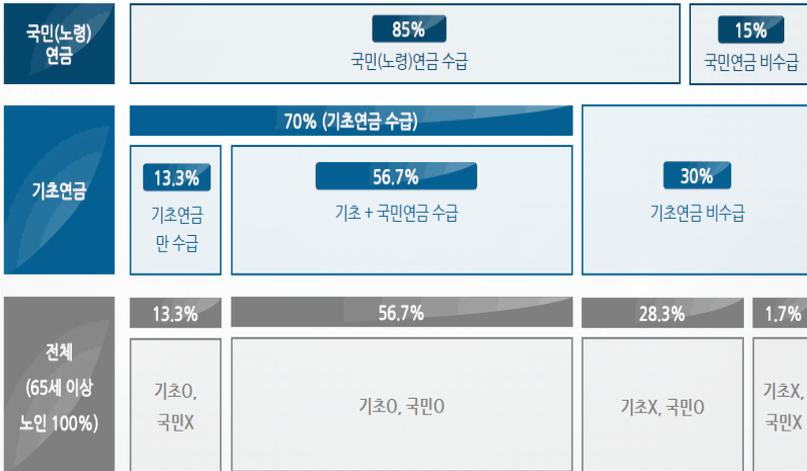
〈표 1-4〉 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 사회보험과 퇴직연금 등의 적용률 비교

	National Pension Scheme	National Health Insurance	Employment Insurance System	Average for social insurance ¹	Retirement allowance ²	Bonus payments ³
Total	87.6	87.5	88.5	87.9	81.2	58.1
Regular	97.6	97.8	95.4	96.9	93.1	69.4
Non-regular	48.2	51.2	63.0	54.1	45.1	23.8
of which:						
Part-time	48.5	50.4	58.4	52.4	33.3	16.0
Atypical	30.6	35.1	58.6	41.4	33.6	12.7

주: 2015년 기준으로 고용된 근로자를 중심으로 비교하였음.

자료: OECD, (2016). *OECD Economic Surveys: Korea*. p. 44.

〈표 1-5〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급 전망: 2070년 이후



자료: 국민연금연구원 내부 자료. 윤석명. (2019a). 2018년 정부 연금 개편안 평가: 국민연금과 기초연금 중심으로. 에서 재인용.

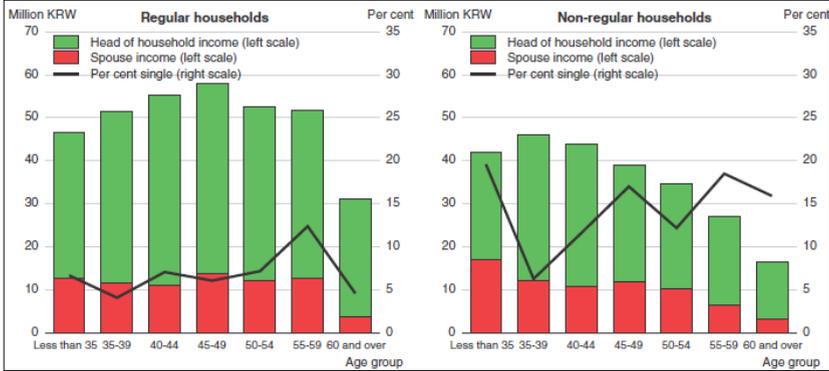
불안한 노후를 안정적으로 준비하기 위해 공적연금 강화 차원에서 국민연금 소득대체율을 높이자라는 주장들이 제기되고 있으나, 주된 직장을 떠난 중고령자의 경우 고용의 질 악화로 인해 가입 기간을 늘리기 어려운 것이 작금에 우리가 처한 현실이다(OECD, 2018a). 무엇보다도 취약 중고령 근로자의 경우에는 국민연금 가입 기간이 짧거나 아예 가입에서 조

차 빠져 있는 경우가 많아 소득집단별, 종사상 지위별로 노후소득의 양극화가 심화될 가능성이 매우 높다.

상황이 이렇다 보니 인구 고령화 및 노후소득 양극화에 대응할 수 있는 노후소득보장체계를 구축하기 위한 전제 조건으로, 중고령자의 근로여건 변화에 대한 심층 연구가 필요하다. 이와 함께 전통적인 노후소득보장제도 설계의 전제 조건이었던 고성장, 고출산, 짧은 수명과 안정적인 직장을 전제로 도입된 우리나라 노후소득보장제도 전반을 재점검할 때가 되었다.

특히 정규직 근로자의 완전고용을 전제로 설계된 전통적인 노후소득보장제도와 우리가 직면하고 있는 제반 사회·경제적 상황의 조응성 여부를 체계적으로 점검하여 새로운 사회 여건에 부합할 수 있는 노후소득보장체계 구축 필요성이 시급하게 대두되고 있다. [그림 1-3]을 통해 알 수 있는 것처럼 연령집단별로 살펴볼 때, 55세 이후 연령층에서는 정규직 가구의 소득에 비해 비정규직 가구의 수입이 매우 빠르게 감소하고 있음을 알 수 있다. 이 상태를 방치할 경우 기초연금 지급액의 가파른 증가에도 불구하고 노후소득 양극화 심화에 기인한 우리나라의 높은 노인빈곤율 하락을 기대하기 어려운 실정이다. 복지 지출이 빠르게 증가하고 있음에도 현재와 같은 노동시장 구조 및 복지제도의 기초를 유지할 경우 OECD 평균의 4배 가까이 달하고 있는 높은 노인빈곤율이 대폭 하락하기 어려울 것으로 전망된다는 측면을 고려한 관련 제도 정비 노력이 필요한 시점이다. 부연하면 빠르게 변화하는 노동시장 환경하에서 중고령자를 포함한 사회적 취약계층을 포용할 수 있는 노후소득보장체계 구축 방안 마련이 시급하다는 것이다(윤석명, 2012).

[그림 1-3] 연령집단별 정규직과 비정규직 가구의 수입과 지출 격차



자료: OECD, (2016). OECD Economic Surveys: Korea. p. 43.

제2절 연구의 내용 및 방법

평균수명 증가로 과거에 비해 길어지는 은퇴 기간과 저성장·저출산, 고용 및 소득 양극화가 심화되는 상황에서도 작동이 가능할 수 있는 노후소득보장체계 구축의 필요성이 대두되고 있다. 특히 새로운 시대적인 환경인 뉴노멀 시대에서는 정규직 근로자 중심으로 설계된 전통적인 사회보험제도의 작동 가능성을 검토할 필요가 있다(윤석명, 2015).

1. 연구 내용

무엇보다도 OECD 회원국 중에서 정부 이전소득(Income transfer)을 통한 소득재분배 효과가 가장 적은 국가에 속하는 우리나라에서 일반 국민을 대상으로 하는 연금제도에서도 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있다. 공적연금 강화 차원에서 소득대체율이 상향 조정된다 할지라도 안정적으로 고용되지 못하는 취약 근로자들의 국민연금 평균 가입 기간이

짧거나 가입을 하지 못해 노후소득 양극화가 초래될 가능성이 매우 높다.

주된 직장에서 떠난 이후 저임금 단시간 근로자로 전전하는 저소득 중고령 근로자 등을 공식적인 노후소득보장체계로 편입시킬 수 있는 방안 마련 필요성이 빠르게 그리고 매우 중요한 사회적 이슈로 대두되고 있는 것이다. 상황이 이러하다 보니 상대적인 취약계층, 즉 특수형태 근로자 등 다수의 비정형 근로자(Atypical worker), 저소득 자영자(저임금 및 초저임금 근로자)로 전락하고 있는 중고령 근로층의 근로여건에 대한 심층 분석이 필요하다. 이에 대한 심층 분석 결과를 바탕으로, 고용정책과 사회보장정책이 양립할 수 있는 한국적인 소득보장 강화 방안 모색이 필요한 것이다.

이러한 제반 사회 여건으로 인해 중고령자의 노동시장, 노후소득보장에 대한 선행연구들이 이미 다수 존재하고 있다. 그러나 중고령자의 노동시장 현황에 대한 심층 분석을 통한 근로여건 변화 및 이를 반영한 노후소득보장제도 강화 방향에 대한 연구는 매우 부족한 실정이다. 이 연구에서는 복지와 근로 연계를 통한 고령 근로 장려가 가능할 수 있는 시스템 구축을 위한 기초 연구 및 이를 바탕으로 한 정책 대안을 제시하고자 한다.

이를 위해서는 고용 유형별, 소득 수준별 중고령층 근로 형태에 대한 상세 분석이 필요하다. 이 연구에서는 중고령층 근로 형태 변화를 다각적인 자료를 통해 실증 분석할 것이다. 실증 분석에 앞서 중고령자의 근로여건 변화를 심층 조사한 기존 연구자들과 관련 분야 전문가를 포커스 그룹(Focus Group)으로 설정하여 중고령자의 근로여건 변화를 효과적으로 분석하기 위한 구체적인 연구 방향에 대한 의견을 수렴하였다.

이러한 사전 회의 내용을 배경으로 하면서 이 연구에서는 한국노동패널을 활용하여 중고령 근로자들의 노동시장 이행 경로를 동태적으로 분석하였다. 소득분위별, 종사상 지위별로 시간의 흐름에 따른 변화를 추적

하기 위해서다. 즉 저소득층(가령 소득 1분위와 2분위 등)에 속해 있는 근로자가 시간이 경과함에 따라 고소득층으로 이행하는 경향이 나타나는지 여부에 대한 분석과 함께 종사상 지위 및 소득분위별로 국민연금 등 사회보험 가입률과 가입 기간에서 실제로 현저한 차이가 존재하는지 여부에 대해 집중 분석하였다.

본인이 10년 이상 보험료를 납부하여야 연금을 수급할 수 있는 사회보험 방식으로 운영되는 국민연금의 경우 광범위한 적용의 사각지대와 급여 적절성에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. 제도 적용 사각지대 해소를 위해 ‘두루누리사회보험’ 등 다양한 정책이 도입·운영되고 있다. 급여 적절성 차원에서는 국민연금 소득대체율 상향 조정을 통한 공적연금 강화 논의가 논쟁의 중심에 있다. 이러한 시대적 상황을 고려하여 이 연구에서는 국민연금제도 도입 이후 구축된 데이터베이스(DB)를 이용하여 종사상 지위별 국민연금 가입 현황을 분석하였다. 또한 국민연금 데이터베이스를 활용한 미시모의실험을 통해 국민연금제도에 내재된 소득재분배 기능이 제대로 작동하고 있는지 여부에 대해서도 분석하였다. 특히 미시모의 실험을 통해 국민연금 소득대체율 상향 조정 조치가 있을 경우 예상되는 소득계층별 파급효과를 집중 검토하였다.

이러한 분석 내용을 바탕으로 사각지대 축소를 위해 도입된 제반 정책들이 효과적으로 작동하는지 여부를 평가할 것이다. 정책 효과가 관련 제도 도입 당시의 기대 효과에 비해 매우 제한적으로 나타나고 있다고 판단될 경우에는 관련 정책의 효과성 제고를 위한 대안들을 제시할 것이다.

고령인구가 급증하는 상황에서 이미 도입된 사회보장제도의 지속 가능성 및 효과성 제고를 위한 주요 국가들의 관련 제도 운영 현황도 살펴보았다. 외국의 대처 방향 및 전략에 대한 인식의 폭을 넓히기 위해 새로운 환경 변화에 적응하기 위한 국가별 전략(National Strategy)도 검토한

다. 특히 우리 현실에 적용 가능한 시사점 도출을 위해 OECD 회원국들 중에서 우리와 사회·경제적인 측면에서 유사성이 많은 국가들을 중심으로 비교·분석하였다. OECD 회원국 중에서 활기찬 노후(Active Ageing)를 성공적으로 실행에 옮기고 있는 국가들의 제도 운영 사례를 심층 분석하고자 하였다.

다가올 초고령 사회에서도 작동할 수 있는 노후소득보장 강화 차원에서 부분연금 등 노후소득보장제도와 활기찬 노후의 연계 운영 가능성도 검토하였다. 이를 위해 고령 근로 활성화(Active ageing)가 가능할 수 있는 노동시장 환경 조성 및 노후소득보장 강화 방안도 모색할 것이다. 여기에 덧붙여 노후소득보장 강화를 위한 고령 근로자, 정부, 기업의 역할 분담 및 정책적인 지원 방안도 검토한다.

2. 연구 방법

이러한 문제의식에 근거하여 이 연구에서는 우리나라 노동시장 실태를 종사상 지위별, 소득 수준별로 중고령자를 대상으로 집중 분석하고자 한다. 부연하면 종사상 지위별, 소득 수준별 노동 이행 실태 및 연금 가입 실태를 집중 분석한 뒤 이를 통해 추론할 수 있는 정책적 시사점에 근거하여 노후소득 양극화를 완화할 수 있는 정책 대안 마련을 시도할 것이다. 중고령층의 노동시장 실태 및 연금 가입 실태를 정확하게 분석하기 위해 이 연구에서는 다양한 분석 자료 및 방법을 채택하였다. 구체적으로 한국노동연구원의 한국노동패널, 국민연금공단의 국민연금 DB를 활용한 국민연금 가입 실태 분석, 국민연금제도에 내재된 소득재분배 기능이 당초 의도대로 제대로 작동하고 있는지 여부에 대해서는 국민연금 DB를 활용하여 모의미시실험을 시도할 것이다.

유럽연합(EU) 회원국 중고령층의 근로 형태 변화 추이와 정책 변화과정에 대해서는 이 연구 과제의 공동연구자인 Finnish Centre for Pensions의 Ismo Risku를 통해 핀란드, 스웨덴, 노르웨이로 대표되는 스칸디나비아 국가들의 사례를 점검해 보았다. 또한 독일, (오스트리아), 스위스 등의 점진적인 퇴직 사례를 분석함으로써 우리에게 의미가 있어 보이면서도 현실적으로 작동 가능할 수 있는 발전 방향에 대한 시사점 도출을 시도할 것이다. 여기에 덧붙여 우리나라의 사회보장제도와 근로여건 측면에서 유사점이 많은 일본의 대처 과정 분석을 통해 고령 근로 장려 및 노후소득보장 강화를 위한 시사점도 도출할 것이다.



제 I 부

중고령자의 근로여건 및
국민연금의 소득재분배



제 2 장

중고령자 노동 실태 및 이행 경로

제1절 개관

제2절 중장년층의 노동 현황

제3절 중장년층 노동 이행의 현황과 특징

제4절 중장년기 노동 이행, 가구 총소득,
공적연금 납부예외율 관계 분석

제5절 요약



2

중고령자 노동 실태 및 이행 << 경로3>>

제1절 개관

이 장에서는 한국노동패널 1~20차 데이터를 사용하여⁴⁾ 중장년층의 노동 실태와 퇴직연금 유지, 가구소득의 연관성을 분석한다. 구체적으로 2절에서는 중장년층의 노동 참여 및 고용 형태, 소득, 퇴직연금 가입 상황 추이를 현재의 일자리 특성(임금, 근로시간, 퇴직연금 등) 중심으로 다른 연령층과 비교해 보고자 한다. 이러한 분석 내용을 바탕으로 3절에서는 중장년기 노동시장 이행의 특성을 보여 줄 것이다.

4절에서는 2절과 3절에서 정리된 중장년층 노동시장 현황을 바탕으로 ① 중장년기 노동시장 이행의 결정 요인(어떤 고용 형태로 이행하며, 결정 요인이 무엇인지)을 분석한 뒤, ② 이행 형태에 따른 개인의 가구소득, 공적연금 가입 해지율을 실증 분석한다. 마지막으로 5절에서는 이 장에서 분석한 내용에 대해 요약하여 정리한다.

이 연구의 핵심 부분에 해당하는 중장년기의 표본은 50~60세를 기본으로 할 것이나, 구체적인 분석 과정에서는 현재 50대 연령층이 40대였

3) 제2장의 내용은 한국노동연구원 최세림 부연구위원과 박은혜 부연구위원이 공동으로 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

4) 노동패널을 사용하는 이유는 중장년기의 노동 상태와 현황이 그 이전 시기의 노동 참여 패턴과 크게 관련될 텐데, 이를 고려한 분석을 하기 위해서는 패널 관측 기간이 길고 표본 수가 많은 데이터가 필요하다. 이 절의 분석을 위해 고령화패널조사(KLoSA)와 재정패널 사용을 고려하였으나 노동패널에 비해 패널 조사 기간이 짧고 사용 가능한 변수가 적은 데 반해 중장년층에 해당하는 연령대의 표본 수가 노동패널에서 포착 가능한 수보다 많지 않아 노동패널을 선택하게 되었다. 또한 노동패널의 경우 다른 연령층과의 비교에서도 충분한 표본이 있다.

을 때의 노동시장 참여와 관련된 정보도 사용한다. 이렇게 접근하는 배경은 통상 40대에 노동시장 참여가 가장 활발하게 진행되면서 개인들의 노동시장 소득이 정점을 찍게 되는데, 이 시점에서의 개인별 성취 정도가 중장년기의 노동 관련 변수와 연관될 가능성이 매우 높기 때문이다.

제2절 중장년층의 노동 현황

중장년층 노동 현황의 실상을 파악하기 위해 연령대와 고용 형태에 초점을 맞추어 한국노동패널 데이터의 원자료를 가공하였다. 노동패널에서는 경제활동인구조사(경활) 기준으로 경제활동 상태 여부를 구분하는 분류 방법 외에 임금근로자 자신의 주관적인 판별(정규직·비정규직)을 질문하고 있다(하단의 두 개 표 참조). 이 연구에서는 경제활동 상태 및 고용 형태에 대한 두 가지 기준을 모두 활용하여 중장년층 노동 현황에 대해 다각도로 알아보았다.

〈표 2-1〉 고용 및 경제활동 상태의 구분

고용 및 경제활동 상태 구분							
임금	임금근로자			비임금근로자		실업	비경제활동
소득	소득 있는 노동				무소득 상태		
경활 기준	상용직	임시직	일용직	고용주/자영업자	무급가족종사자	실업	비경제활동
주관적 판별	정규직	비정규직		고용주/자영업자	무급가족종사자	실업	비경제활동

〈표 2-2〉 고용 형태 및 경제활동 상태의 정의와 구분

고용 형태/ 경제활동 상태	정의 및 구분
상용직	① 근로계약 기간이 1년 이상인 근로자이거나 ② 정해진 계약 기간 없이 본인이 원하면 계속 일할 수 있는 경우
임시직	① 근로계약 기간이 1개월 이상 1년 미만인 근로자이거나 ② 근로계약 기간이 없더라도 1년 이내에 이 일이 끝날 것이라고 생각되는 경우 (단, 한 직장에서 오래 일하였거나 앞으로도 계속 일할 것으로 예상된다 하더라도 근로계약 기간이 1년 미만이면 임시직임)
일용직	① 근로계약 기간이 1개월 미만인 근로자이거나 ② 매일매일 고용되어 일당제 급여를 받고 일하거나 ③ 일정한 장소 없이 돌아다니면서 일한 대가를 받는 경우
고용주/자영업자	자기 사업을 하는 경우(예: 개인사업, 프리랜서, 가게, 식당, 농림수산업, 행사, 노점상)
무급가족종사자	일주일에 18시간 이상씩 가족(친척)의 일을 돈을 받지 않고 돕는 경우
실업	노동시장 참여 의사가 있고 구직활동을 하고 있지만 일자리가 없는 경우
비경제활동	위의 고용 형태에 해당되는 노동시장 참여를 하지 않고 있음
정규직	- 주관적 판별에 기초하여 '정규직'으로 개인이 응답 - 일반적으로 상용직 근로자이면서 정년제로 계약 기간 없이 일할 수 있는 상태를 정규직으로 봄(상용직 정의 ②번과 유사 개념) - 하지만 주관적 판별이므로 개인에 따라 같은 고용 형태를 다르게 판별할 수 있음. 예를 들어 무기계약직의 경우 정규직으로 응답할 수도 있고 비정규직으로 응답할 수도 있음
비정규직	- 주관적 판별에 기초하여 '비정규직'으로 개인이 응답 - 노동패널 설문지는 '비정규직'에 대한 용어 풀이가 있는데(정규직은 없음). ;단기간 계약직, 임시직, 일용직 근로자 등 일시적으로 취업한 근로자;라고 하고 있음 - 그러나 이는 희망 일자리 고용 형태 문항에서만 제시되었고, 현재 일자리의 고용 형태 응답 시 정규직·비정규직 선택지에서는 이러한 용어를 규정하고 있지 않아서 '비정규직' 응답자는 더 넓은 범위의 고용 형태를 포함하고 있음

1. 노동 참여 및 고용 형태

[그림 2-1] ~[그림 2-6]은 40~60세의 연령별·성별 노동시장 참여율과 참여자의 고용 형태 분포를 보여 주고 있다. [그림 2-1]~[그림 2-3]은

경제활동인구조사(경활)의 경제활동 상태에 대한 구분 기준인 상용직, 임시직, 일용직, 자영업·고용주, 무급가족종사자, 실업, 비경제활동인구로 구분하였을 때이다. [그림 2-4]~[그림 2-6]은 임금근로자의 고용 형태를 근로자 자신의 주관적 판단에 따라 정규직인지 비정규직인지 질문하였을 경우를 나타내고 있다.⁵⁾

전체 표본을 기준으로 나타낸 [그림 2-1]을 보면 상용직 근로자의 비율은 40대 이후 지속적으로 줄어든다. 감소 추세는 43세를 기점으로 약간 급격해지고 그 추세를 유지하다가 56세부터 급격하게 감소한다. 이는 2016년 이후 법정 정년이 60세로 연장⁶⁾되어 시행되기 이전에는 법정 정년이 55세였던 영향 때문인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 연령에 따른 상용직 감소 추이는 연령에 따른 비경제활동인구의 증가와 더불어 가장 두드러지는 고용 형태의 변화이다.

성별에 따른 노동시장 참여 및 고용 형태 추이의 차이는 [그림 2-2]와 [그림 2-3]을 비교해 보면 알 수 있다. 남성만을 보았을 때 연령에 따른 고용 형태 변화 추이는 전체 참여자의 패턴보다 약간 더 두드러질 뿐 유사하다. 예를 들어 연령에 따른 상용직 감소 추이는 더욱 급격하게 나타난다. 이는 전체 상용직 근로자 중 남성이 차지하는 비율이 여성보다 높기 때문이다. 여성의 경우 매우 다른 추이를 확인할 수 있는데, 비경제활동인구가 가장 큰 비율을 차지하고 있다. 이들은 40대 중반까지 지속적으로 감소하다가 47세 이후 증가한다. 하지만 여성 집단에서도 비경제활동인구를 제외하고는 상용직 근로자의 비율이 40세 이후 꾸준히 감소하는 추세는 남성과 동일하게 나타난다. 다만 남성과 달리 56세를 기점으로 감소추이

5) 정규직, 비정규직 문항이 노동패널 4차(2001년) 이후부터 포함되어 있다는 점을 고려하여 4~20차 원자료를 사용하였다.

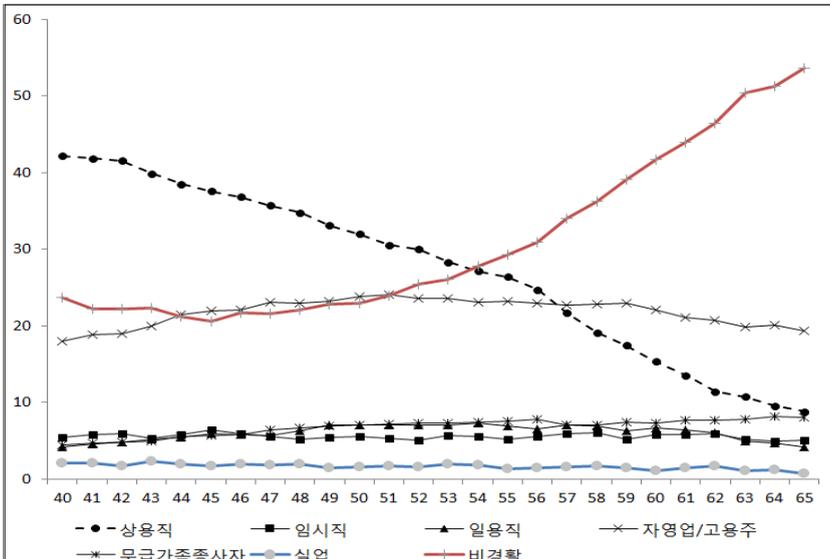
6) 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률」에 의해 2016년 1월 1일 이후 300인 이상 사업장을 시작으로 법정 정년이 55세에서 60세로 연장되었다.

가 더 급격해지는 변곡점은 보이지 않는 것으로 보아 남성에 비해 여성 상용직 근로자의 다수는 정년을 특별하게 보장하는 고용(예: 대기업 정규직 등) 상태가 아닌 것으로 추측할 수 있다.

[그림 2-4]~[그림 2-6]은 고용 형태를 주관적 판별 기준(정규직·비정규직)으로 분류하였을 때 연령별 고용 형태 분포를 각각 전체, 남성, 여성 집단으로 보여 준다. 전체적인 패턴은 상용직, 임시직, 일용직으로 임금 근로를 구분하였을 때와 매우 유사하다. 다만 임시·일용직과 일부 상용직이 합쳐져서 비정규직으로 응답되었을 것이므로 비정규직의 비율이 높아지고 상용직의 비율이 근소하게 감소하였다. 남성의 경우 전체 패턴과 유사하며, 여성의 경우에는 상용직 대비 정규직 비율이 약간 감소되어 있어 여성 상용직 내에서도 고용 형태의 분포가 남성에 비해 다양할 것으로 추측할 수 있다.

[그림 2-1] 40~65세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태 추이(모든 성별)

(단위: %, 세)

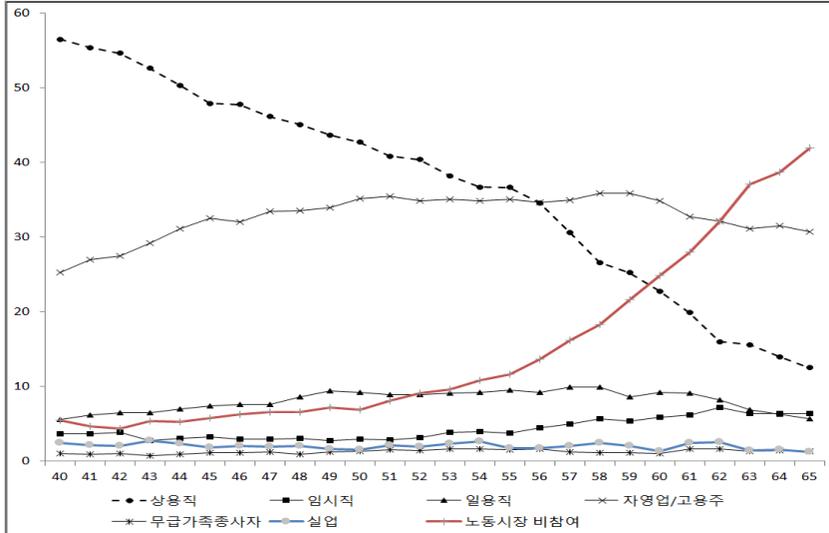


자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

44 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

[그림 2-2] 40~60세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태 추이(남성)

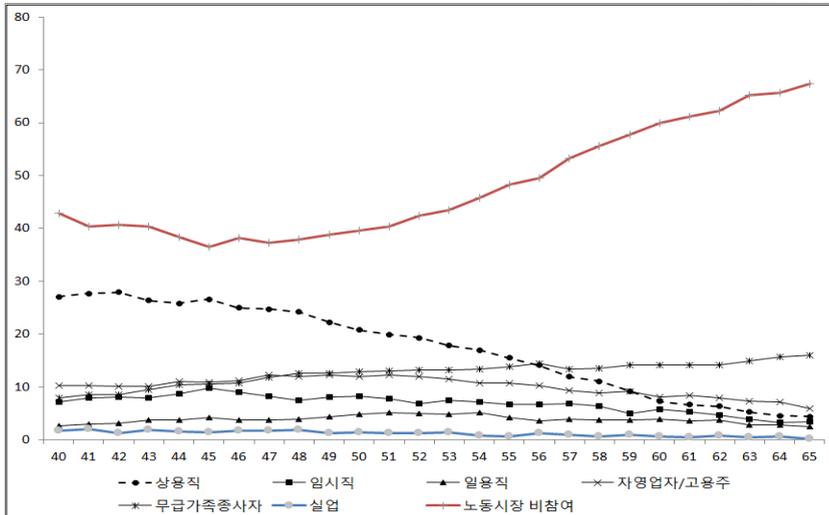
(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

[그림 2-3] 40~60세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태 추이(여성)

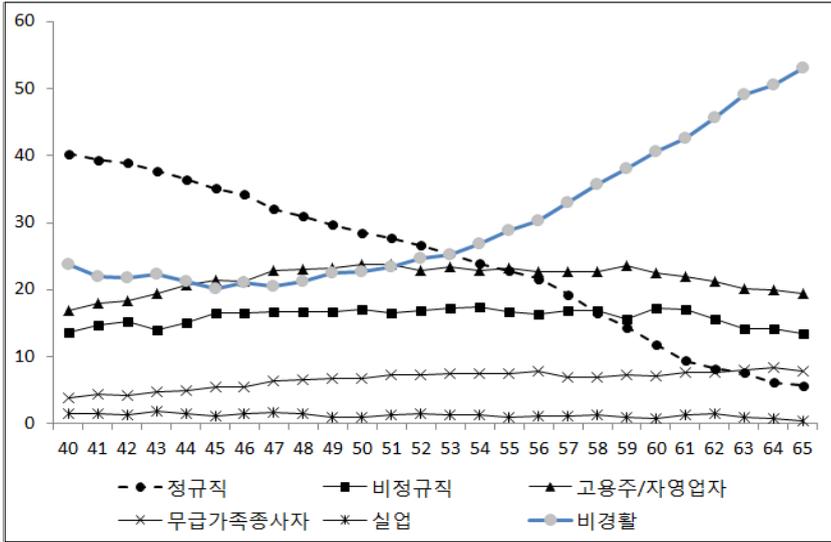
(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

[그림 2-4] 40~65세 연령별 노동시장 참여 및 고용 형태(정규직·비정규직)

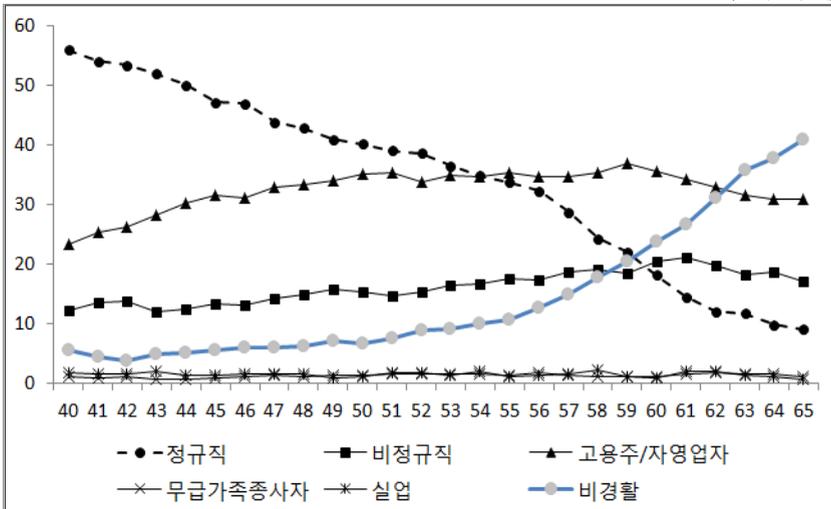
(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

[그림 2-5] 40~65세 연령별 남성 노동시장 참여 및 고용 형태(정규직·비정규직)

(단위: %, 세)

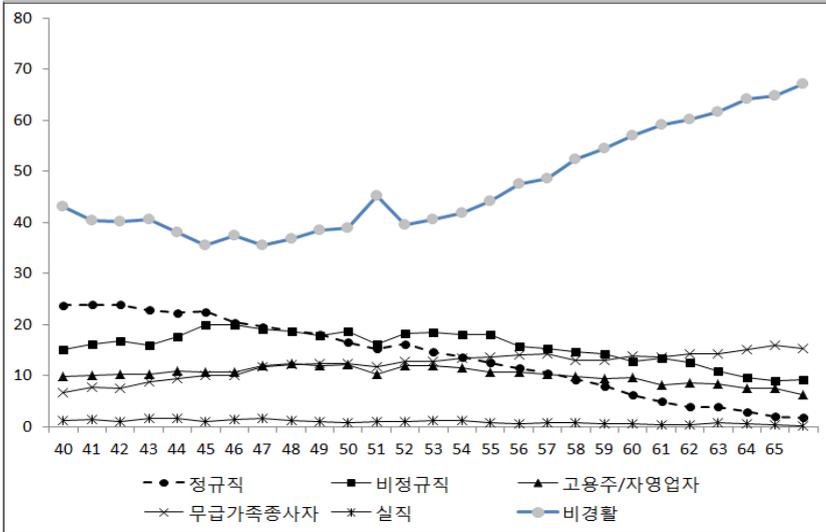


자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

46 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

[그림 2-6] 40~65세 연령별 여성 노동시장 참여 및 고용 형태(정규직·비정규직)

(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

2. 임금과 가구소득

[그림 2-7]은 소득이 있는 노동을 하는 집단에서 근로 형태별 연령·임금 곡선 실질임금⁷⁾을 기준으로 나타내고 있다. 전체 평균에 비해 정규직 근로자와 고용주·자영업자 집단의 임금(자영업자는 소득)수준이 높는데, 일반적인 통념(자영업자가 정규직보다 소득이 낮을 것이라는)과 달리 평균적인 임금(소득)은 40대에서는 자영업자가 더 높게 나타나며, 50대에서는 비슷한 수준을, 60대에서는 더 높은 수준을 나타낸다. 비정규직 근로자의 경우 평균에 상당히 못 미치는 수준에서 연령에 따른 임금 변화 없이 유지되고 있다. 정규직 대비 비정규직의 평균임금은 약 50%대로 50

7) 2015년 물가지수를 기준으로 실질임금을 계산하였다.

대 후반까지 머무르다가 정규직의 평균임금이 60세 이후 하락함에 따라 임금 격차가 감소하지만 여전히 60~70%대에 머무른다.

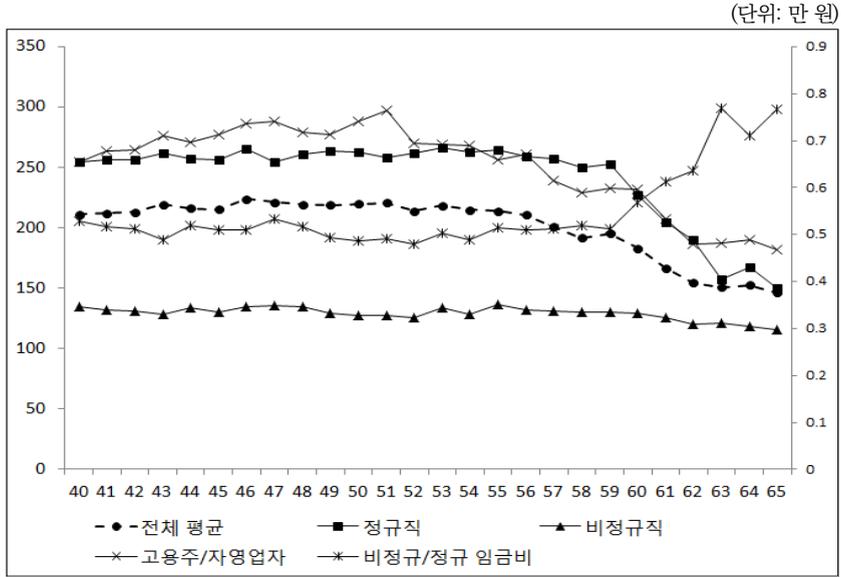
성별로 구분할 경우 남성은 <그림 2-8>, 여성은 <그림 2-9>처럼 나타난다. 모든 고용 형태에서 여성이 남성보다 평균임금이 낮게 나타난다. 고용 형태별, 성별 임금 격차는 (40~65세 평균) 정규직이 약 41%, 비정규직이 약 40%, 고용주·자영업자가 29%로 비임금근로에서의 성별 임금 격차가 가장 낮다. 남성만을 대상으로 연령·임금 곡선을 그렸을 경우 정규직의 임금이 40대 후반까지 약간 증가하였다가 50대부터 감소하는 추이를 확인할 수 있다. 여성 정규직은 40대 이후 꾸준히 임금이 감소하는 모습을 보이는데, 이는 같은 정규직 내에서도 여성보다 남성이 경력이나 근속기간에 대한 임금의 보상이 상대적으로 높은 일자리에 더 많이 포진되어 있기 때문이다. 또한 40대 초중반 이후 집중 양육 기간이 끝난 경력 단절 여성들이 정규직 내에서도 상대적으로 지위가 낮은 계층으로 노동 시장에 재진입하였기 때문이다.

정규직과 고용주·자영업자의 임금은 비슷한 형태를 유지하고 있으나, 남성 집단의 정규직 근로자가 고용주·자영업자에 비해 평균임금이 50대 후반까지는 약간 높게 유지되는 반면에 여성 집단의 경우에는 고용주·자영업자의 임금이 가장 높게 유지되었다.

정규직 대비 비정규직의 임금은 성별에 관계없이 증가하는 추이를 보인다. 정규직과 비정규직의 임금 격차 감소는 정규직 임금의 감소에 기인한다. 단, 남성 정규직의 60대 임금 감소폭이 더욱 급격하여 임금비 상승도 여성에 비해 급격하다.

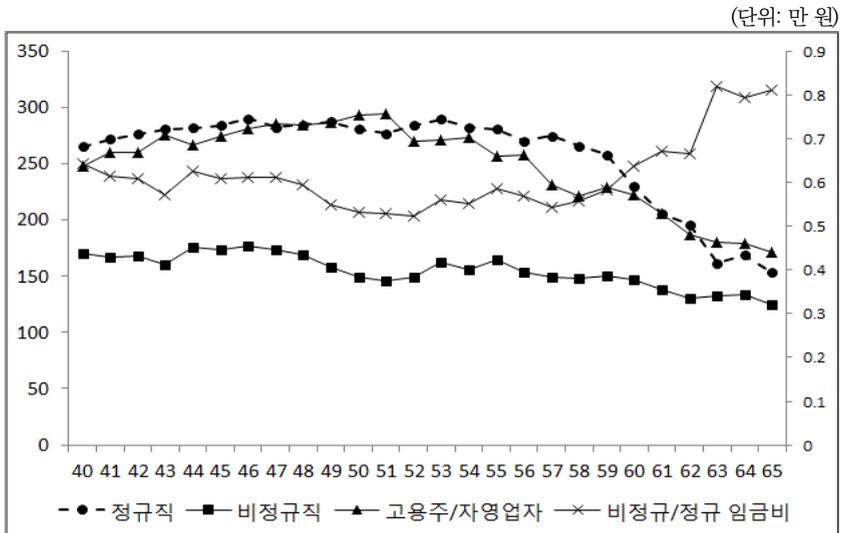
48 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

[그림 2-7] 근로 형태별 연령·임금 곡선_전체



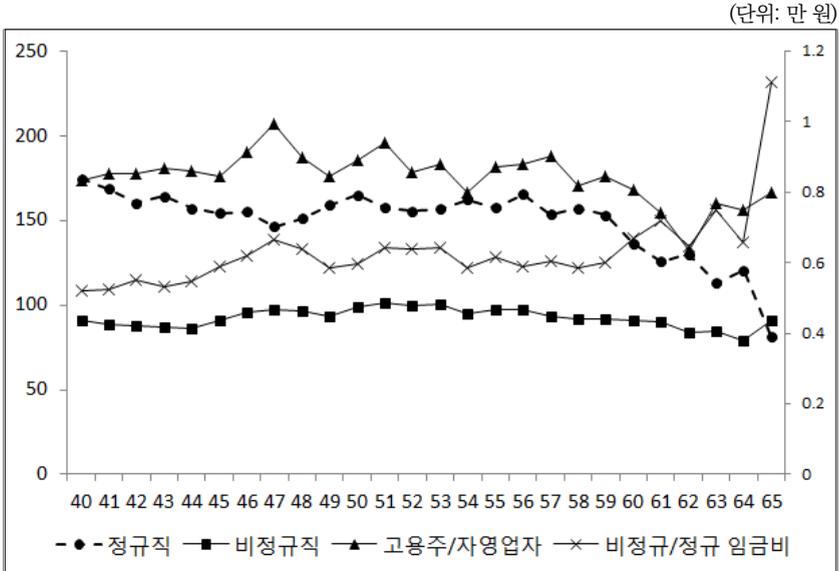
자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

[그림 2-8] 남성 근로 형태별 연령·임금 곡선



자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

[그림 2-9] 여성 근로 형태별 연령·임금 곡선



주: 65세 정규·비정규직 임금비가 치솟아 오르는 이유는 65세 정규직 여성 표본이 급격하게 감소하여 평균임금이 갑자기 하락하기 때문임.

자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

[그림 2-10]은 연령별 가구소득 분위를 보여 주고 있다. 노동패널 표본이 속한 가구의 소득분위는 연도별 통계청의 가계동향조사 소득분위 기준과 관측된 가구소득 수준을 비교하여 설정하였다. 소득 수준 상위 5분위는 53세까지 꾸준히 증가하고 54세부터 서서히 감소한다. 마찬가지로 소득 4분위와 3분위도 약 53~54세를 기점으로 감소하고 있다.

52세를 기점으로 소득 2분위와 1분위의 비율이 증가한다. 연령이 증가함에 따라 평균적으로 저소득층으로 이동하고 있다. 전체적으로 52세 정도의 50대 초반 연령에서부터 이러한 계층 이동이 시작된다.

[그림 2-11]~[그림 2-15]는 연령·소득 수준별 고용 형태의 분포를 보여 주고 있다. 실선은 5분위의 정규직 분포를 나타내며 비교를 위하여 가구소득 1~4분위 그림에 포함되었다. [그림 2-11]에서 가구소득 1분위의

연령별 고용 형태 분포를 보면 정규직 비율은 비정규직이나 자영업자보다 월등히 낮다. 표본을 남성을 기준으로 하였음에도 불구하고 무소득자(실업, 무급가족종사자, 비경제활동인구)가 상당히 큰 부분을 차지했다.

5분위 정규직 근로자 비율의 절반에도 못 미치는 1분위 근로자가 정규직으로 고용되어 있다. 이러한 격차는 55세 이후 5분위 정규직 근로자가 급격하게 감소함에 따라 줄어든다. 1분위 정규직 근로자의 비율은 연령에 따라 감소하기는 하지만 다른 소득분위에 비해 덜 가파르게 감소하며 감소폭이 55세 이후 특별하게 더 급격해지지는 않는다. 특히 앞서 연령별 임금에서 자영업자 임금이 상당히 높은 수준으로 나타났음에도 불구하고 소득 구간 1분위에 속하는 가구의 남성 고용 형태는 40대 초 이후에는 자영업자가 가장 큰 비율을 차지하였다. 따라서 자영업자의 상당수가 영세 자영업자이며 자영업자의 소득 수준은 임금근로자보다 매우 다양하고 넓게 분포함을 알 수 있다.

가구소득 2분위의 연령별 고용 형태 분포([그림 2-12] 참조)를 보면 1분위와는 확연한 차이를 확인할 수 있다. 무소득자(무급가족종사자, 실업자, 비경제활동인구를 지칭함. 무소득자(〈표 2-1〉 참조)의 비율이 1분위보다 상당히 낮게 나타나고 있다. 정규직의 비율이 비정규직이나 자영업자에 비해 40대 초까지는 높은 수준으로 이어지고 있으며, 40대 중후반부터는 비정규직과 자영업자·고용주의 비율이 증가한다. 그럼에도 불구하고 5분위보다 정규직 비율은 여전히 상당히 낮은 편이다. 임금근로자(정규직+비정규직)의 총합이 거의 5분위 정규직 비율 수준과 비등할 정도이다. 또한 47세 이후 정규직 감소 추이가 5분위보다 급격하게 진행된다.

가구소득 3분위의 경우([그림 2-13] 참조) 정규직의 비율이 5분위에 못 미치지만, 2분위에 비해서는 5분위와 격차가 적다. 비정규직 비율이

정규직 비율에 비해 월등히 낮고 50대 후반이 되어서야 정규직과 비정규직의 비율 격차가 사라지면서 점차 비정규직 비율이 더 높아진다.

자영업자의 분포는 소득분위 2분위와 비슷한데, 자영업자는 모든 소득분위에서 고르게 분포되어 있다. 저소득층일수록 약간 더 비율이 높고 고소득층으로 갈수록 비율이 약간 낮아지지만, 전체적으로는 소득분위와 상관없이 거의 일정한 비율을 차지하고 있다. 자영업자의 소득 분포가 상당히 넓다는 것을 알 수 있다.

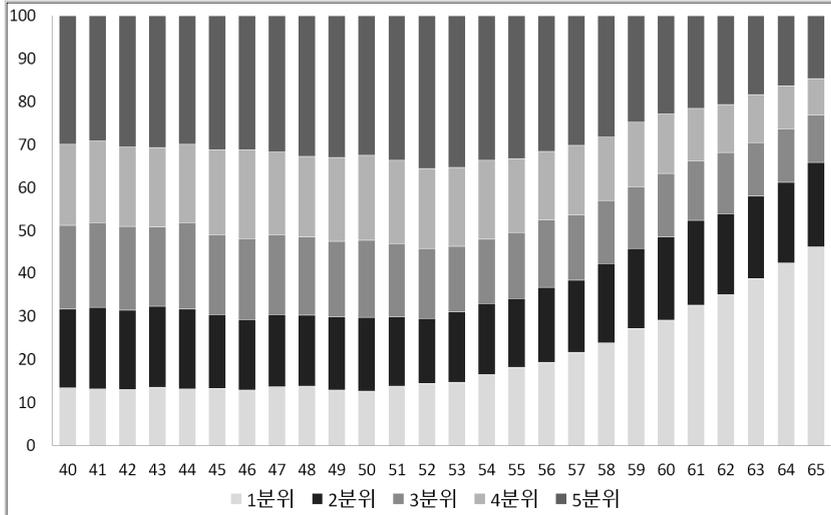
한 가지 흥미로운 점은 가구소득 3분위의 경우 56세까지는 무소득자 비율이 가구소득 2분위와 비슷하지만 57세 이후 소득분위 2분위에 비해 증가한다. 이는 아마도 퇴직이 그 시점에 활발히 일어나고 퇴직 후에 노동시장에 진입하지 않는 선택이 저소득 가구에 비해 (금전적인 측면에서) 자유롭기 때문인 듯하다.

가구소득 4분위의 경우 5분위와 유사한 고용 형태 분포를 보인다. 40대 중후반까지는 정규직 비율이 5분위와 유사하고 40대 후반 이후 정규직 분포가 5분위보다 약간 낮은 상태를 보여 40대 후반부터 소득 5분위 가구들보다 정규직 이탈이 상대적으로 활발한 것을 알 수 있다. 이와 연관되어 소득분위 4분위는 5분위에 비해 비정규직 비율이 43세 이후부터 약간 높은 상태로 있다가 40대 후반부터 비정규직 비율이 상대적으로 가파르게 증가한다. 자영업자 비율은 다른 소득계층보다는 약간 낮지만 여전히 5분위와 4분위 모두에서 상당한 비율을 차지하고 있다. 무소득자는 소득 5분위와 4분위 모두에서 56세 이후 증가하는데, 증가폭과 증가율이 5분위에서 더욱 높다. 이는 가구소득이 5분위가 상대적으로 높아 소득활동을 선택적으로 할 수 있는 상황이기 때문인 것으로 보인다.

52 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

[그림 2-10] 연령별 가구소득 분위 변화

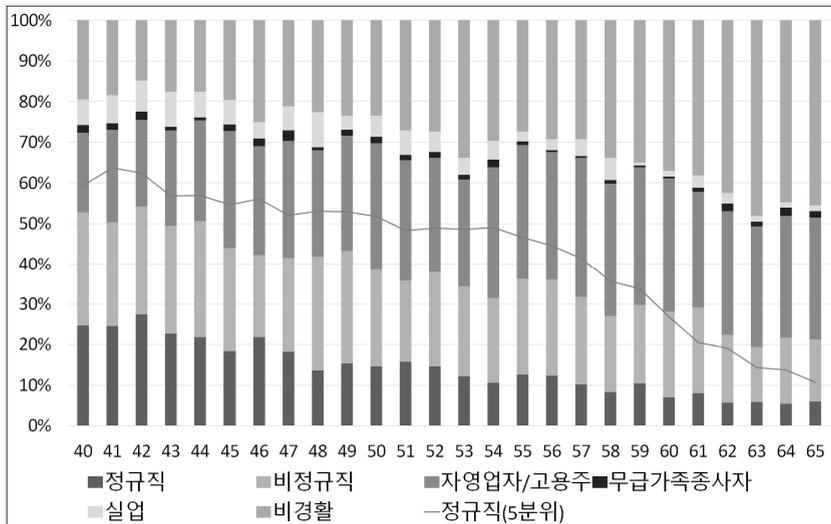
(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

[그림 2-11] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(1분위)

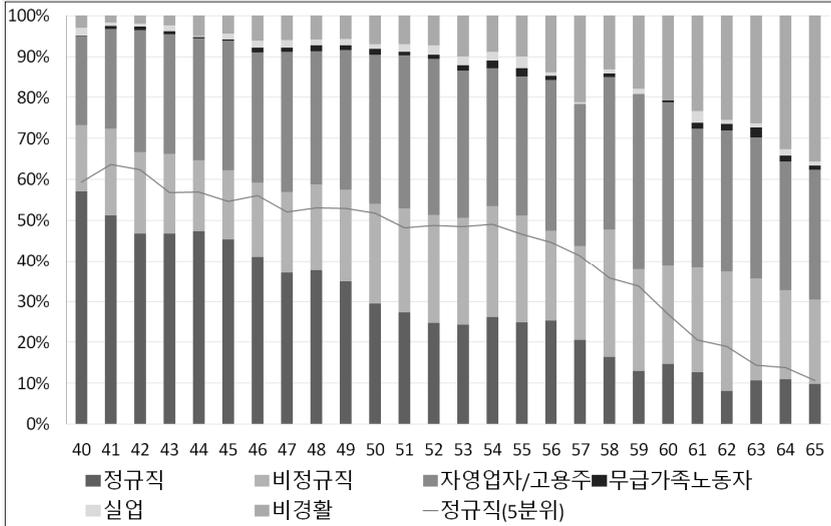
(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

[그림 2-12] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(2분위)

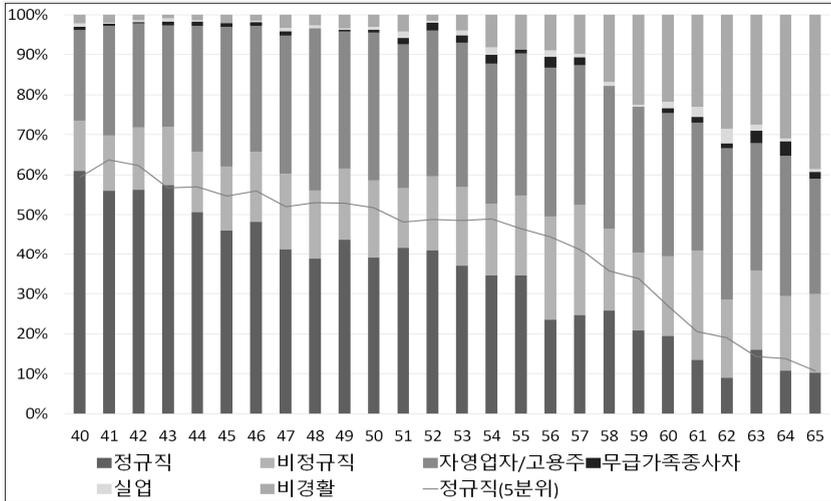
(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

[그림 2-13] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(3분위)

(단위: %, 세)

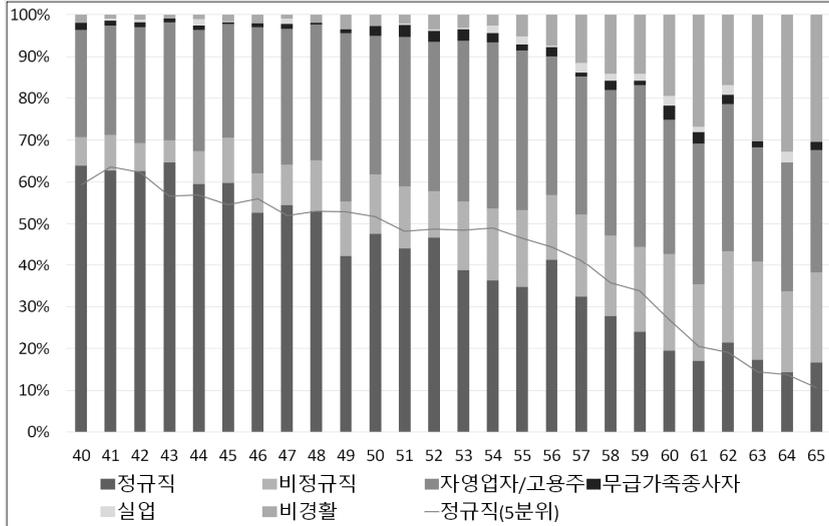


자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

54 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

[그림 2-14] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(4분위)

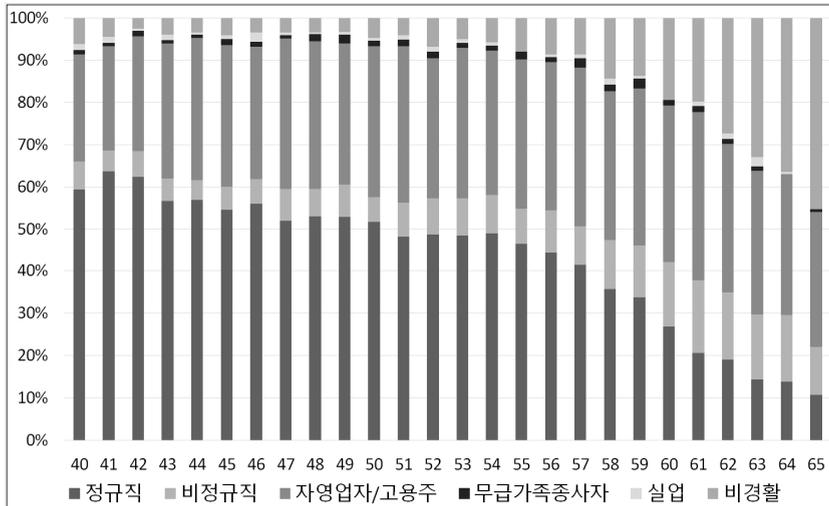
(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

[그림 2-15] 가구소득 분위별 고용 형태 분포(5분위)

(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

3. 임금근로자 일자리의 특성

연령대별 임금근로자의 평균 일자리 특성을 <표 2-3>에 정리하였다. 근로시간은 주 5일제 시행 이후인 2012년 이후를 기준으로 40대 남성은 약 46시간, 50대 남성은 47.1시간, 60대 남성은 47.4시간으로 남성은 연령이 증가함에 따라 근로시간이 증가하고 있다. 여성은 남성에 비해 근로시간이 적어 2012년 이후 기준으로 40대는 약 41.2시간, 50대는 45.4시간 60대는 44.2시간으로 40대 여성의 근로시간이 가장 낮고, 50대와 60대는 비슷하지만 50대가 60대보다 약간 높다. 파트타임 비율은 남성은 40대, 50대에서는 1%이지만 60대에서는 2%로 증가한다. 여성은 오히려 임금근로자 중 파트타임의 비율이 40대에 가장 높고(7%), 50대(5%), 60대(3%)로 갈수록 감소한다.

현재의 일자리 근속기간은 남성을 기준으로 40대, 50대로 갈수록 증가하여 40~50대까지는 근속을 유지하는 근로자의 비율이 높은 것으로 미루어 볼 수 있지만, 60대에 들어서면 근속기간이 급격하게 감소하여 50~60대 사이에 일자리 이동이 빈번히 일어나고 있음을 알 수 있다. 반면 여성은 40대에서 50대로 넘어가면 근속기간이 약간 증가하며 50대 60대 사이에는 거의 변화가 없는 것으로 나타난다. 이는 남성과 마찬가지로 40대에서 50대 사이에는 근속을 유지하는 근로자가 많고, 50대 들어 일자리 이동을 겪는 근로자가 생기지만 남성보다 비율적으로 낮다고 추정할 수 있다.

현재 일자리에서 법정퇴직금과 누진퇴직금 제공 비율은 남성의 경우 40대에서 60대로 갈수록 꾸준히 감소한다. 하지만 제공되는 일자리에 있는 근로자의 수혜 가능 비율은 크게 감소하지 않는다. 앞선 근속 연수 분석과 연관 지어 40대 이후 점차 늘어나는 일자리 이동은 상대적으로 퇴직

금 관련 복지 혜택이 없는 일자리로 이동하는 예가 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 여성은 남성보다 제공 비율이 전체적으로 낮지만, 연령대에 따른 변화 추이는 유사하다. 다만 연령 증가에 따른 퇴직금 제공 비율의 감소폭은 작다. 이는 노동시장에 해당 연령까지 퇴직금을 제공하는 일자리에서 경력단절 등의 사유로 인해 이탈하지 않고 남아 있는 여성들의 일자리가 남성의 평균 일자리보다 고용 안정성이 높은 것임을 미루어 짐작할 수 있다.

현재의 일자리 고용보험과 산재보험 가입 여부도 남성이 여성보다 평균적으로 높지만, 연령대 변화에 따른 가입 비율의 변화 추이는 성별 차이가 없다. 남성 여성 모두에서 연령이 증가함에 따라 가입 비율이 감소한다. 연령대의 증가에 따른 일자리 이동이 주로 질이 떨어지는 곳으로 이동하는 것임을 보여 주는 것이다. 특히 고용보험과 산재보험 적용 제외 대상에 단시간 근로(1주간 소정 근로시간 15시간 미만인 자)와 농업·임업·어업(산재보험은 수렵업 추가 포함) 중 법인이 아닌 자가 상시 4명(산재보험은 5인) 이하의 근로자를 사용하는 사업만이 해당되므로 일자리 이동이 주로 이러한 일자리나 자영업, 무급가족종사자로 이동하는 것일 가능성을 보여 준다.

고용 형태별로 세분화하였을 때 전체적인 추이는 앞서 전체 임금근로자를 보았을 때와 큰 차이는 없다. 다만 정규직 일자리의 특성이 비정규직에 비해 근로시간은 큰 차이는 없지만 퇴직금 제공 및 수혜 여부, 고용보험과 산재보험 제공 수준에서 큰 차이가 있다. 법정퇴직금을 제공하는 일자리에 근무하는 비율은 남성을 기준으로 40대, 50대에서 비정규직은 정규직의 3분의 1에도 못 미친다(정규직 대비 40대는 26%, 50대는 29%). 누진퇴직금의 경우 정규직 중에서도 일부 일자리에서만 제공되는 복지 혜택으로 비정규직 일자리에서는 거의 제공되지 않는다. 제공 일자

리에서 수혜 가능 비율도 정규직에 비해 비정규직이 훨씬 낮아 제공 비율과 수혜 가능 비율을 모두 고려하면 정규직 대비 비정규직의 퇴직연금 혜택은 매우 드물게 제공되고 있음을 확인할 수 있다.

고용보험과 산재보험 가입 비율도 정규직에 비해 비정규직은 매우 낮아 40대, 50대에서는 정규직 비율의 30~40%에 해당되는 비정규직 근로자가 고용보험과 산재보험이 가입되는 일자리에 포진되어 있다. 따라서 이들은 저소득이면서도 고용불안이나 산업재해의 위험에 더욱 노출되어 있다고 볼 수 있다.

〈표 2-3〉 연령대별 일자리 특성

(단위: 시간, %, 개월)

전체 임금근로자		40대		50대		60~65세	
		남성	여성	남성	여성	남성	여성
근로시간		49.98	47.52	50.29	49.01	50.05	46.60
근로시간(2012년 이후) ⁸⁾		45.93	41.19	47.12	45.39	47.40	44.17
파트타임		0.01	0.07	0.01	0.05	0.02	0.03
법정퇴직금	제공된다	0.73	0.57	0.67	0.50	0.52	0.40
	수혜 가능	0.98	0.94	0.97	0.94	0.90	0.88
누진퇴직금	제공된다	0.30	0.20	0.25	0.13	0.13	0.06
	수혜 가능	0.97	0.90	0.95	0.90	0.81	0.60
근속기간(개월)		109.60	63.86	137.73	69.81	84.65	69.83
고용보험 가입 여부		0.71	0.52	0.64	0.48	0.53	0.37
산재보험 가입 여부		0.72	0.52	0.65	0.49	0.54	0.36

주: 법정퇴직금, 누진퇴직금 관련 평균치는 4~20차 자료를 기반으로 계산하였다. 고용보험과 산재보험 가입 여부는 3~20차 자료의 평균치이다. 이들 문항은 각각 4차, 3차 이후부터 조사되었다.

자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

8) 2012년 이후 모든 사업장에서 주 5일 근무제가 시행되었음.

58 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 2-4〉 연령대별 정규직 일자리 특성

(단위: 시간, %, 개월)

정규직	40대		50대		60~65세		
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	
근로시간	45.96	45.00	47.26	46.04	53.13	45.69	
근로시간(2012년 이후)	43.08	41.56	44.26	43.46	47.34	43.85	
파트타임	0.00	0.02	0.00	0.02	0.01	0.03	
법정퇴직금	제공된다	0.87	0.76	0.88	0.73	0.76	0.57
	수혜 가능	0.99	0.99	0.99	0.98	0.97	0.98
누진퇴직금	제공된다	0.36	0.29	0.35	0.23	0.24	0.10
	수혜 가능	0.98	0.98	0.97	0.97	0.95	0.95
근속기간(개월)	122.24	85.94	168.52	101.60	107.04	106.90	
고용보험 가입 여부	0.86	0.71	0.84	0.70	0.73	0.52	
산재보험 가입 여부	0.84	0.70	0.82	0.70	0.71	0.52	

주: 법정퇴직금, 누진퇴직금 관련 평균치는 4~20차 자료를 기반으로 계산하였다. 고용보험과 산재보험 가입 여부는 3~20차 자료의 평균치이다. 이들 문항은 각각 4차, 3차 이후부터 조사되었다. 자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

〈표 2-5〉 연령대별 비정규직 일자리 특성

(단위: 시간, %, 개월)

비정규직	40대		50대		60~65세		
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	
근로시간	45.98	41.02	43.87	42.23	45.43	40.71	
근로시간(2012년 이후)	45.60	37.49	43.19	40.34	44.66	39.08	
파트타임	0.07	0.36	0.06	0.27	0.09	0.25	
법정퇴직금	제공된다	0.24	0.34	0.26	0.33	0.36	0.34
	수혜 가능	0.83	0.83	0.81	0.87	0.80	0.83
누진퇴직금	제공된다	0.07	0.09	0.05	0.06	0.07	0.06
	수혜 가능	0.67	0.61	0.58	0.71	0.48	0.41
근속기간(개월)	61.63	37.24	81.55	47.86	72.95	56.79	
고용보험 가입 여부	0.29	0.35	0.32	0.35	0.43	0.34	
산재보험 가입 여부	0.31	0.34	0.34	0.34	0.45	0.32	

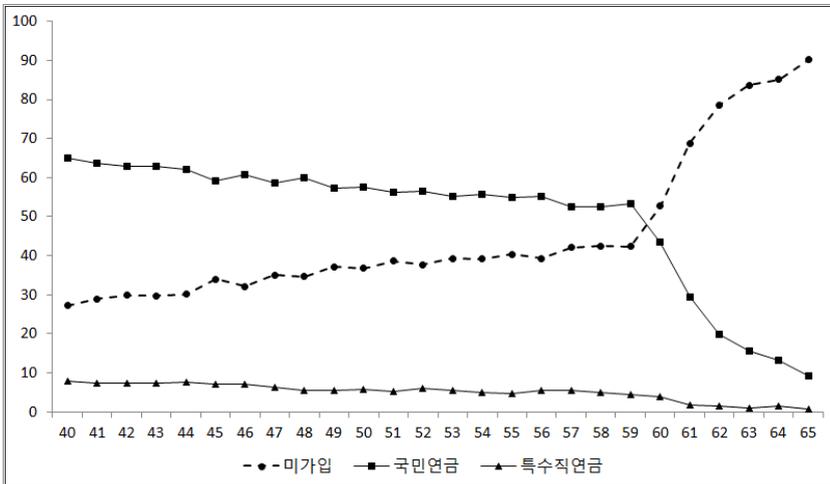
주: 법정퇴직금, 누진퇴직금 관련 평균치는 4~20차 자료를 기반으로 계산하였다. 고용보험과 산재보험 가입 여부는 3~20차 자료의 평균치이다. 이들 문항은 각각 4차, 3차 이후부터 조사되었다. 자료: 한국노동패널 1~20차 원자료.

4. 공적연금 가입 상태

[그림 2-16]은 연령대별 공적연금 가입 상태를 보여 준다. 공적연금(국민연금+특수직연금) 가입 비율은 40세에는 73%이지만, 연령에 따라 꾸준히 감소하다가 퇴직이 활발히 일어나는 59세(58%)를 기점으로 이후 급격히 감소한다. [그림 2-17]는 연령별 공적연금 유형을 보여 주고 있는데, 국민연금 직장가입자는 전체 평균 국민연금 가입자([그림 2-16] 참조)에 비해 더욱 가파르게 감소하고 있다. 반면 국민연금 사업장·지역 가입자는 같은 연령대에서 꾸준히 증가하고 있다. 특수직연금 가입자 비율은 국민연금 직장가입자에 비해 완만하게 감소한다.

[그림 2-16] 연령별 공적연금 가입 상태(ILO 기준 취업자⁹⁾)

(단위: %, 세)

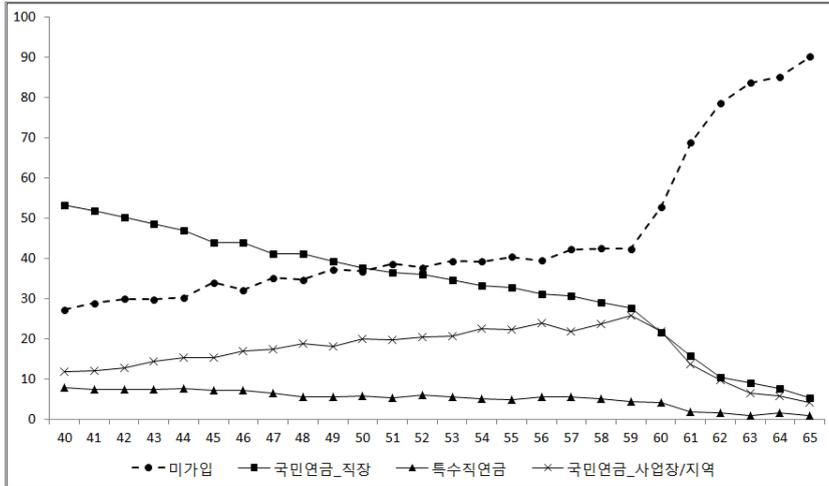


자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

9) ILO 기준 취업자는 수입을 목적으로 1주일간 1시간 이상 일한 사람.

[그림 2-17] 연령별 공적연금 가입 유형 및 상태(ILO 기준 취업자)

(단위: %, 세)



자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

제3절 중장년층 노동 이행의 현황과 특징

이 절에서는 중장년층(50대)의 고용 형태 분포와 앞서 일자리 특성 분석에서 추정해 보았던 일자리 이행의 특성을 고용 형태 간의 이행을 중심으로 확인해 보고자 한다. 중장년층을 다른 연령대와 비교하기 위하여 40대와 60~65세의 고용 형태 이행도 분석한다.

먼저 연령대별 고용 형태의 이행을 확인하기에 앞서 연령대별 고용 형태의 분포를 확인할 필요가 있다. <표 2-6>은 연령대별 고용 형태의 분포를 나타낸다. 앞서 2절에서 확인한 바와 같이 정규직은 40대에서 50대, 60대로 갈수록 전체 고용에서 비중이 감소한다. 비정규직의 경우에는 큰 변화가 없으나, 남성만을 보면 비정규직은 40대 이후 꾸준히 증가하며 연령대 집단 내 비정규직자 비중의 증가폭은 40대에서 50대로 갈 때 가장

크다. 고용주·자영업자의 경우에는 40대에 비해 50대에 약간 증가했다가 60대 초반에 다시 약간 감소하지만, 40대보다는 높은 비중을 차지한다. 무소득자의 경우 40대 이후 급격히 증가하는 추이를 보인다.

〈표 2-6〉 연령대별 고용 형태 분포

(단위: %)

고용 형태	40대			50대			60~64세		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
정규직	36.00	49.04	21.76	23.05	33.00	12.00	8.78	13.43	3.65
비정규직	16.00	13.51	17.66	16.79	17.00	17.00	15.68	19.71	11.23
고용주·자영업자	20.00	29.38	10.87	23.21	35.00	11.00	21.22	33.14	8.07
무급가족종사자	5.22	1.05	9.60	7.29	1.49	13.3	7.73	1.51	14.59
실업	1.00	1.56	1.35	1.21	2.00	1.00	1.06	1.49	0.60
비경활	21.7	5.00	38.76	28.46	11.58	45.99	45.53	30.73	61.86

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

〈표 2-7〉에서 〈표 2-9〉는 각각 40대, 50대, 60~64세 연령대의 남성 집단 내에서 고용 형태 및 경제활동 상태 간의 이행을 마르코브 행렬(markov transition matrix)로 나타낸 것이다. 정규직의 경우 연령대가 높아질수록 정규직에서 생존할 확률이 감소한다.

먼저 40대 남성의 경우(〈표 2-7〉 참조) 정규직은 정규직에 머물 확률이 92.8%로 가장 높다. 다음으로는 비정규직 이행 확률과 자영업자 이행 확률이 각각 2.4%와 2.28%이다. 무소득자로 이행할 확률은 총합 2.5% 정도에 그친다. 50대 남성(〈표 2-8〉 참조)의 경우 정규직에서 정규직으로 이행할 확률은 40대보다 낮아 89.8% 정도이다. 비정규직으로 이행할 확률은 40대보다 높은 3.3%, 자영업자로 이행할 확률은 40대보다 낮은 1.9%이다. 무소득자로 이행할 확률은 5% 정도로 40대보다 증가한다. 60대 남성(〈표 2-9〉 참조)의 소수(13.4%)가 정규직 일자리를 가지고 있다. 이렇게 선별적이며 생존한(selective) 정규직 60대 남성의 경우 정규직

으로 이행할 확률이 74.5%이며, 비정규직으로 이행할 확률은 8%, 자영업자로 이행할 확률은 2.2%, 무소득자로 이행할 확률은 약 15.2%이다.

40대 비정규직자의 경우 비정규직으로 남을 확률은 83%, 정규직 일자리로 옮겨 갈 경우는 7.6%, 자영업자로 이행할 확률은 4.2%, 무소득자로 이행할 확률은 5.2%로 40대 정규직자의 무소득자 이행 확률보다 2배로, 노동시장 지위가 정규직에 비해 불안정함을 확인할 수 있다. 50대 비정규직자의 경우 40대보다 정규직으로 이행할 확률이 급감하여 4.4%이며, 비정규직에 남을 확률은 40대보다 높은 86.6%이다. 자영업자로 이행할 확률은 40대보다 낮은 2.1%이며, 무소득자로 이행할 확률은 40대보다 증가한 6.9%이다. 60대 비정규직 남성은 정규직보다 다수인데, 이들의 대부분(81.5%)은 비정규직으로 이행한다. 소수 2.3%는 정규직으로 이행하는데, 이는 고용주·자영업자로 이행하는 수치(1.9%)보다는 약간 높다. 무소득자로 이행할 확률은 14.3%로 60대 정규직의 무소득자로 이행할 확률보다 아주 약간 낮아 60대가 되면 대부분의 남성이 '은퇴'할 것이라는 예상과 달리 대부분은 여전히 노동시장에 머무는 것을 확인할 수 있다.

자영업자의 경우 40대에 자영업자가 자영업자로 남을 확률은 92.5%로 가장 높게 나타난다. 정규직으로 이행할 확률이 2.7%로 비정규직으로 이행할 확률인 1.8%보다 약간 높다. 이들이 무소득자로 이행할 확률은 3%로 정규직의 무소득자 이행 확률(2.5%)보다는 약간 높고, 비정규직의 무소득자로 이행할 확률(5.2%)보다는 낮다. 50대 자영업자가 자영업자로 남을 확률은 40대보다 더욱 증가하여 93.6%이며, 정규직 이행은 1.1%, 비정규직 이행은 1.4%이다. 무소득자로 이행할 확률은 3.93%로 50대 비정규직자의 무소득자 이행 확률인 6.9%보다 낮다. 60대의 경우 자영업자가 가장 비율이 높은 고용 및 경제활동 상태이다. 자영업자의 92.3%가 자영업으로 이행하며 그 외는 무소득으로 이행하는 확률이

5.24%로 60대의 다른 고용 형태에 비해 월등히 낮다. 아마도 60대에도 생존한 자영업자의 경우는 더 이상 정년 없이 꾸준히 소득을 유지할 수 있는 경우가 많아서 일 듯하다.

무급가족종사자의 경우 대체로 비경활로 이행하는 경우는 높지 않고 무급가족종사자인 상태를 유지하는 것이 40대, 50대, 60~64세 집단에서 가장 높은 확률을 나타낸다. 특히 40대, 50대에는 상태를 유지하는 것 다음으로 본인이 자영업자로 이행하는 경우가 높아서 40대는 14.6%의 확률, 50대는 10.9%의 확률을 나타냈다. 60대에서는 고용주·자영업자로 이행하는 확률과 비정규직으로 이행하는 확률이 각각 5%대로 비슷하다.

실업자의 경우 연령대가 높아질수록 비경제활동 상태로 이행하는 확률이 급격하게 증가한다. 40대 실업자의 21.1%, 50대 실업자의 38%, 60대 실업자의 48.6%가 비경제활동 상태로 이행하여 연령대가 높아질수록 구직 동기가 감소하여 실직이 구직 포기·단념으로 이어짐을 확인할 수 있다.

비경제활동인구도 연령대가 높아질수록 비경제활동 상태로 남아 있는 확률이 증가한다. 40대에서는 비경제활동자의 10%가 정규직으로 이행하고, 12.5%가 비정규직, 9.7%가 고용주·자영업자로 이행한다. 50대에선 정규직으로 약 4.5%, 비정규직으로 9.9%, 자영업자로 6.9%가 이행하여 40대에 비해 소득이 있는 노동으로 이행할 확률은 감소한다. 60대에서는 50대에 비해 소득 있는 노동으로 이행할 확률이 더 감소한다.

여성의 경우는 <표 2-10>~<표 2-12>에 정리되어 있다. 대체적으로 여성은 소득이 있는 노동 형태에서 노동 형태를 유지할 확률이 연령대별, 고용 형태별로 모두 남성보다 낮고, 무소득으로 이행할 확률이 모든 연령에서 남성보다 높은 특징을 지닌다. 특히 모든 고용 형태, 연령대에서 남성보다 비경제활동 상태로 이행할 확률이 높은 것을 확인할 수 있다.

전체적으로 어느 연령대나 기존의 경제활동 상태, 고용 형태가 유지될

확률이 가장 높다. 연령대가 높아질수록 정규직에 남을 확률은 감소하고 무소득으로 이행할 확률이 높아져 연령이 증가함에 따라 노동시장에서의 지위가 불안정해짐을 확인할 수 있다. 특히 연령에 따른 상태 유지의 확률 감소폭이 정규직에서 가장 높았다. 다른 소득이 있는 근로 형태인 비정규직과 자영업은 연령에 따라 감소하는 일정한 패턴이 관찰되지 않지만, 정규직의 경우 연령대에 따라 유지 확률이 감소한다.

성별로는 여성이 노동시장 집중도(labor market attachment)가 낮은 특성을 고용 형태 유지 확률이 남성보다 낮은 점과 비경제활동자로 이행할 확률이 높은 점을 통해 알 수 있다. 이는 우리나라 가구에서 대체로 남성이 주된 소득활동자의 역할을 하고, 여성은 소득을 보조하는 역할을 하고 있어 남성에 비해 탄력적으로 노동 공급을 조절하기 때문일 것이다.

〈표 2-7〉 40~49세 남성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률¹⁰⁾

(단위: %)

현재 \ 미래	정규직	비정규직	고용주·자 영업자	무급가족 종사자	실업	비경활	빈도(t0)	비중(t0)
정규직	92.8	2.42	2.28	0.14	1	1.36	7,931	0.49
비정규직	7.55	83.02	4.17	0.33	1.59	3.33	2,132	0.13
고용주· 자영업자	2.72	1.81	92.45	0.4	0.91	1.71	4,739	0.30
무급 가족종사자	4.24	4.24	14.55	73.33	0.61	3.03	165	0.01
실업	25	23.08	16.15	0.38	14.23	21.15	260	0.02
비경활	10.05	12.5	9.68	0.49	5.51	61.76	816	0.05

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

10) 40~49세로 추출된 집단 내에서 t기에서 t+1기로 이행할 때 발생하는 경제활동 및 고용 형태의 변화 확률을 계산한다. 즉 s를 개인이 가질 수 있는 다양한 상태(정규직, 비정규직, 고용주·자영업자, 무급가족종사자, 실업, 비경제활동)로 두었을 때, 조건부 전이 확률, $Pr(X_{t+1} = s_k | X_t = s_j)$ 을 계산한 것임. 소수의 표본은 관측 기간 공백이 한 해 이상인 경우(unbalanced panel)가 있는데, 이를 누락시키지 않고 계산에 포함하였다. 누락시킨 후 공백이 일정한(한 해) 표본만을 사용하여도 결과는 거의 같다. 계산 방법의 특성상 각 연령 기간(40대, 50대, 60대)에 한 번만 관측된 표본은 누락되어 연령집단별 전체 표본 수보다 계산에 활용된 표본은 약간 작다.

〈표 2-8〉 50~59세 남성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률

(단위: %)

미래 현재	정규직	비정규직	고용주·자 영업자	무급가족 종사자	실업	비경활	빈도(t0)	비중(t0)
정규직	89.79	3.33	1.86	0.09	1.15	3.78	4,360	0.34
비정규직	4.43	86.58	2.14	0.1	1.52	5.24	2,101	0.17
고용주·자영 업자	1.08	1.43	93.57	0.34	0.72	2.87	4,463	0.35
무급 가족종사자	1.56	1.56	10.94	81.77	0	4.17	192	0.02
실업	16.83	23.08	6.25	0.48	15.38	37.98	208	0.02
비경활	4.48	9.88	6.08	0.76	3.5	75.3	1,316	0.10

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

〈표 2-9〉 60~64세 남성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률

(단위: %)

미래 현재	정규직	비정규직	고용주·자 영업자	무급가족 종사자	실업	비경활	빈도(t0)	비중(t0)
정규직	74.52	8.01	2.24	0.32	1.76	13.14	624	0.14
비정규직	2.33	81.47	1.86	0.35	2.21	11.77	858	0.20
고용주·자영 업자	0.47	1.75	92.34	0.40	0.20	4.84	1,489	0.34
무급 가족종사자	0.00	5.97	5.97	85.07	0.00	2.99	67	0.02
실업	10	32.86	0	0	8.57	48.57	70	0.02
비경활	2.19	6.65	2.19	0.23	2.27	86.46	1,278	0.29

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

〈표 2-10〉 40~49세 여성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률

(단위: %)

미래 현재	정규직	비정규직	고용주·자 영업자	무급가족 종사자	실업	비경활	빈도(t0)	비중(t0)
정규직	84.42	6.23	1.59	0.57	1.02	6.17	3,338	0.22
비정규직	8.03	76.94	2.03	0.7	1.77	10.53	2,715	0.18
고용주·자영 업자	2.34	3	84.22	1.98	0.9	7.56	1,667	0.11
무급 가족종사자	1.67	1.93	2.33	89.53	0.4	4.13	1,500	0.10
실업	16.19	23.33	5.71	0.95	12.86	40.95	210	0.01
비경활	3.13	7.07	2.06	1.17	1.39	85.19	5,915	0.39

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

66 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 2-11〉 50~59세 여성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률

(단위: %)

미래 현재	정규직	비정규직	고용주·자 영업자	무급가족 종사자	실업	비경활	빈도(t0)
정규직	81.82	6.63	1.18	0.59	0.79	8.99	1,524
비정규직	3.96	80.57	1.04	0.84	1.29	12.29	2,018
고용주·자 영업자	0.74	1.78	88.34	1.34	0.22	7.58	1,346
무급 가족종사자	0.78	0.78	2.22	91.11	0.18	4.92	1,665
실업	7.83	21.74	2.61	2.61	6.96	58.26	115
비경활	1.46	4.94	1.08	0.99	0.95	90.58	5,565

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

〈표 2-12〉 60~64세 여성 고용 형태와 경제활동 상태 이행 확률

(단위: %)

미래 현재	정규직	비정규직	고용주·자 영업자	무급가족 종사자	실업	비경활	빈도(t0)	비중(t0)
정규직	67.97	16.99	1.96	0	0.65	12.42	153	0.04
비정규직	2.73	77.68	1.14	0.46	2.28	15.72	439	0.11
고용주·자 영업자	0	0	91.05	1.85	0.62	6.48	324	0.08
무급 가족종사자	0	0.34	1.17	93.12	0.17	5.2	596	0.15
실업	4	12	4	0	4	76	25	0.01
비경활	0.33	2.65	0.77	0.82	0.45	94.98	2,452	0.61

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

제4절 중장년기 노동 이행, 가구 총소득, 공적연금 납부에 의율 관계 분석

앞선 절에서는 한국노동패널에서 추출한 표본의 기초통계량을 바탕으로 중장년층의 노동 현황과 이행 특성에 대해 포괄적으로 논의하였다. 중장년층 노동 현황을 살펴보기 위해 중장년층의 노동 참여 및 고용 형태, 임금 및 가구소득, 공적연금 가입 현황을 제시하였고, 이행 특성을 논의하

면서 중장년층의 고용 형태가 시기에 따라 어떤 비율로 변화하는지 보았다.

이 절에서는 통제 변수들을 추가로 고려하여 앞선 절에서보다 면밀한 계량 분석을 시행하고자 한다. 가구소득 수준은 노동 이행 결정에 영향을 준다. 동시에 노동 이행 상태가 가구소득에 영향을 주기도 한다. 이 절에서는 인구통계적 특성, 교육 수준, 근무 이력 변수를 통제한 뒤에도 가구소득과 중장년기 노동 이행이 유의미한 관계를 보이는지 분석한다. 또한 같은 인구통계적 특성, 교육 수준, 노동 이력을 가진 경제주체가 노동 이행 형태와 가구소득에 따라 얼마나 다른 공적연금 납부예외율¹¹⁾을 보이는지 함께 살펴본다.

이 절에서 분석하는 내용은 가구소득이 노동 이행 결정에 미치는 영향 혹은 노동 이행이 가구소득에 미치는 인과적 영향으로 해석될 수 없다. 즉 본 절의 분석 내용을 확장하여 인과적 관계를 논의할 수는 없다. 다만 이 절에서 제시하는 결과를 바탕으로 기본적인 관측 요인을 통제한 상태에서도 중장년층의 노동 이행과 가구소득, 공적연금 가입 상태가 서로 유의미한 상관관계를 보이는지 살펴볼 수 있다.

이 절에서 사용한 분석 방법은 패널 데이터를 통합한 회귀 분석 모형(pooled OLS)과 패널 데이터의 특성을 고려한 고정효과 모형(fixed effect model)이다. 합동 회귀 분석과 달리 고정효과 모형에서는 시간에 따라 변하지 않는 개인의 비관측 요인이 추가로 통제된다. 예컨대 고용 형태에 대한 개인의 선호, 고용 및 소득에 영향을 줄 수 있는 개인의 능력이 고정효과 모형에서는 통제된다. 따라서 합동 회귀 모형에서는 관측된 통제 변수가 같은 사람을 비교한다면 고정효과 모형에서는 관측된 통제

11) 이 절에서 공적연금 납부예외자란 전기 공적연금 가입 상태에 있었지만, 어떤 이유에서든 현재 가입 상태가 아닌 자를 의미한다.

변수뿐 아니라 선호나 능력과 같이 비관측 요인까지도 동일한 사람을 비교한다. 하지만 고정효과 모형을 사용한 경우에도 시간에 따라 변하는 비관측 요인은 통제할 수 없다. 이 절에서 주요한 분석 변수인 개인의 노동 이행과 가구소득은 서로 영향을 주고받기 때문에 고정효과 모형을 사용한 경우에서도 인과적 효과를 추정할 수 없다는 한계가 있다.

1. 분석의 개요

분석에 사용된 데이터는 한국노동패널 4~20차¹²⁾(2001~2017년)이며 표본은 50~59세의 남성이다. 소득의 분석 단위가 개인의 근로소득이 아닌 가구 총소득이고, 대부분의 경우 남성 가구주가 소득의 많은 부분을 결정하므로 분석에 노이즈를 제공할 수 있는 여성 표본을 제하기로 결정하였다. 전체 표본 수는 745명이며 평균 관측 기간은 4.8년이다. 분석에 사용된 주요 변수는 노동 이행 형태 더미, 가구 총소득 및 소득분위, 나이, 결혼 여부, 자녀 수, 교육 수준, 40세 때 고용 형태, 총근무경력이다. 변수에 대한 정의는 아래 표에 정리되어 있다.

〈표 2-13〉 분석에 사용된 주요 변수 정의

변수	정의
고용 형태	1. 정규직: 종사상 지위가 상용직이며 고용 형태가 정규직인 경우
	2. 비정규직: 정규직이 아닌 모든 임금근로자
	3. 자영업(고용주): 임금근로자가 아닌 근로자
	4. 실업 및 비경제활동: 실업과 무급 가족 노동을 포함한 비경제활동 상태

12) 한국노동패널 3차 자료에서 고용 형태에 관한 설문이 누락되었기 때문에 4차 자료부터 사용하였다.

변수	정의
노동 이행 형태 더미	전기 고용 형태에서 이번 기 고용 형태의 변화를 나타내는 더미 변수 예컨대 전기 정규직이었던 사람은 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경제활동 상태로 이행이 가능하고, 4가지 고용 형태 모두에 같은 방법으로 적용되어 고용 형태 변화에 따라 16가지로 정의됨
가구 총소득	가구 근로소득, 금융소득, 부동산소득, 사회보험 수급액을 비롯한 이전소득, 기타 소득의 합. 통계청에서 제공하는 소비자 물가지수를 이용하여 계산한 2005년 기준 실질소득
가구 총소득 분위	각 해의 가구 총소득 수준에 따라 1분위부터 5분위로 나뉘며 1분위가 최상위 소득, 5분위가 최하위 소득임
공적연금 납부예외	전년도 국민연금이나 특수직 연금에 가입되어 있었지만, 올해 가입되어 있지 않은 경우를 1로 표시하고 여전히 연금 가입을 유지하는 경우 0으로 표시한 더미 변수
나이	조사 시점 만 나이
결혼 여부	현재 결혼 상태를 나타내는 더미 변수. 결혼한 상태이면 1
자녀 수	0세부터 고등학생(재수생) 이하 자녀 수
교육 수준	1. 고졸 미만 2. 고졸 3. 초대졸 4. 대졸 이상
40세 때 고용 형태	40세 때 1. 정규직, 2. 비정규직, 3. 고용주·자영업자, 4. 무급 가족 노동, 5. 실업, 6. 비경제활동 상태를 나타내는 6개의 더미 변수
총근무경력	종사상 지위를 불문하고 해당 차수 이전에 주된 일자리에서 근무한 총경력

〈표 2-14〉는 전년도 고용 형태에 따른 분석 변수들의 기초통계량을 보여 준다. 이 절에서 제시하는 분석 결과는 대부분 노동 이행에 따라 분리된 회귀 분석의 결과이므로 전기 고용 형태에 따라 표본 수가 달라진다. 따라서 기초통계량도 실증분석 결과에 맞추어 전년도 고용 형태에 따라 분리하여 제시하였다.

전기 실업 및 비경제활동 상태였던 표본을 제외하고 고용 형태가 유지되는 비율이 88~94%로 매우 높다. 전기 정규직 종사자였던 표본의 전년도 가구 총소득이 가장 높고, 전기 자영업 종사자 집단의 가구 총소득이 두 번째로 높은 수준을 보인다.

납부예외율은 마지막 분석에서 사용되었는데, 다른 변수들보다 표본 수가 적다. 납부예외율은 전년도 직업이 없었던 집단에서 31%로 가장 높

고, 전년도 정규직 종사자 집단에서 6%로 가장 낮다.

표본 평균 나이는 약 53세로 집단에 상관없이 비슷한 수준이다. 다만 정규직에서 50대 후반 비율이 26%로 가장 낮고, 실업 및 비경제활동 집단에서 33%로 가장 높다. 정규직 집단의 34%가 대출 이상의 학력을 가지고 있고, 비정규직 집단의 6%가 대출 이상의 학력을 가지고 있다. 고졸 미만 학력의 비율도 비정규직 집단에서 29%로 가장 높다. 90%가 넘는 남성이 조사 당시 배우자가 있는 상태였고, 평균 자녀 수는 1.8명이었다.

전년도 정규직 종사자 중 74%가 40세 때에도 정규직에 종사했고, 전년도 자영업 종사자 중 69%가 40세 때에도 자영업에 종사했다. 정규직 종사자와 자영업 종사자는 같은 고용 형태를 유지하려는 경향이 비정규직보다 강한 것으로 보인다.

〈표 2-14〉 50~59세 전기 고용 형태에 따른 분석 변수 기초 통계

구분	전기 정규직		전기 비정규직		전기 자영업 종사		전기 실업 및 비경활	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
정규직	0.94	0.24	0.06	0.23	0.01	0.09	0.14	0.34
비정규직	0.01	0.12	0.88	0.33	0.02	0.13	0.27	0.45
자영업	0.01	0.11	0.02	0.15	0.94	0.23	0.2	0.4
실업 및 비경활	0.03	0.18	0.05	0.21	0.03	0.18	0.39	0.49
전년도 가구 총소득 (만 원)	7174.67	4683.71	4538.19	2111.38	6379.55	4762	4280.6	3270.19
연금 납부예외율	0.06	0.23	0.21	0.41	0.15	0.35	0.31	0.47
나이	52.9	2.46	53.21	2.6	53.08	2.49	53.33	2.65
55세 이상 더미	0.26	0.44	0.31	0.46	0.29	0.45	0.33	0.47
고졸 미만	0.09	0.29	0.29	0.46	0.19	0.39	0.21	0.41
고졸	0.45	0.5	0.57	0.49	0.47	0.5	0.43	0.5
초대졸	0.13	0.33	0.07	0.26	0.14	0.35	0.14	0.35
대출 이상	0.34	0.47	0.06	0.23	0.19	0.39	0.22	0.42
결혼	0.98	0.15	0.94	0.23	0.99	0.12	0.91	0.29
자녀 수	1.79	0.87	1.76	0.8	1.85	0.62	1.8	0.85

구분	전기 정규직		전기 비정규직		전기 자영업 종사		전기 실업 및 비경활	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
40세 때 정규직	0.74	0.44	0.29	0.45	0.17	0.38	0.4	0.49
40세 때 비정규직	0.06	0.23	0.27	0.45	0.05	0.21	0.08	0.27
40세 때 자영업	0.14	0.34	0.24	0.43	0.69	0.46	0.31	0.46
40세 때 무급 가족종사	0.01	0.08	0.03	0.17	0	0	0.05	0.23
40세 때 실업	0.03	0.17	0.07	0.25	0.06	0.24	0.05	0.23
40세 때 비경활	0.03	0.17	0.1	0.3	0.03	0.17	0.1	0.3
총근무경력 (개월)	205.63	133.67	138.28	100.37	36.88	66.41	77.43	88.14
표본 수	1,515		597		1,283		148	
남부예외율 표본 수	1,412		163		899		26	

자료: 한국노동패널 4~20차 원자료.

노동 이행과 가구소득 수준의 관계, 노동 이행 및 가구소득과 연금 납부예외율의 관계를 분석하는 것을 목적으로 한다. 합동 OLS와 고정효과 모형을 사용하여 추정하고 추정 결과가 모형에 따라 얼마나 일관적인지 살펴볼 것이다.

합동 OLS 모형은 데이터의 패널 구조를 고려하지 않고 OLS 분석을 시행한 것이다. 고정효과 모형은 패널 데이터의 특징을 이용하여 시간에 따라 변하지 않는 개인의 비관측 요인을 통제한 선형회귀 모형이다,¹³⁾ 고정효과 모형의 경우 고용 형태에 대한 개인의 선호나 노동시장 성과와 관련된 개인의 능력 등 관측되지 않는 요인, 종속변수에 영향을 줄 수 있는 요

13) 선형회귀 모형뿐 아니라 합동 로짓 모형을 추가로 실시하였다. 그 결과는 합동 OLS 모형과 크게 다르지 않아 본문에서는 결과를 언급하는 정도에 그치고 정확한 추정치는 부록에서 보고한다. 또한 로짓 모형에도 고정효과를 고려한 패널 로짓 분석을 시행할 수 있으나, 우리의 경우 표본 수가 충분하지 않아 대부분의 경우에서 분석이 되지 않거나 표준오차가 매우 커서 의미 있는 결과를 얻기가 어려웠다.

인들이 통제되기 때문에 관측 요인만 통제한 합동 OLS의 추정치보다 선택 편이가 적을 것으로 기대된다. 하지만 여전히 시간에 따라 변하는 비관측 요인이 존재하고 종속변수와 독립변수가 서로 영향을 주고받을 수 있는 상황에서는 고정효과 모형에서 추정된 값이라도 이를 인과관계로 해석할 수 없다는 점을 유의해야 한다.

첫 번째 분석에서 종속변수는 노동 이행 더미이고 주요 설명 변수는 전년도 가구 총소득 분위이다. 소득 최하위 분위 (5분위) 집단이 기준 집단으로 사용되었다. 두 번째 분석에서 종속변수는 공적연금 납부여외 더미이고 주요 설명변수는 노동 이행 더미와 전년도 가구 총소득의 로그값이다.

두 가지 분석 모두에서 공통적으로 통제된 변수는 나이, 나이 제곱, 55세 이상 여부, 교육 수준, 결혼 여부, 자녀 수, 40세 때 고용 형태, 총근무 경력, 연도 및 지역 고정효과이다. 연도를 고정함으로써 시간 트렌드를 통제할 수 있고, 지역 고정효과를 통해 지역의 인구, 평균 소득 수준과 같은 지역 간 특징 차이를 통제할 수 있다.

2. 중장년기 가구 총소득에 따른 노동 이행

전기 정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 무급 상태로 변화할 확률(〈표 2-15〉 참조)을 살펴보도록 한다. 기준 그룹은 전기 총소득 5분위 그룹 중 최하위 소득 그룹이다. 선형회귀 결과 전기 정규직이었던 50대 남성이 이번 기 여전히 정규직으로 남아 있을 확률은 소득 수준에 영향을 받지 않는다. 하지만 전기 정규직이었던 남성이 다음 기에 비정규직으로 전환할 확률은 최하위 5분위 그룹의 남성보다 상위 1, 2, 3분위 남성에게 적게 나타났다. 즉 같은 정규직 남성이어도 비정규직으로 전환

하는 비율이 고소득 그룹에서 3.8~5.2%포인트 더 낮게 나타난다. 정규직 남성이 자영업이나 무급 상태로 변화할 확률은 소득 수준에 따라 다르지 않다. 위의 결과는 로짓 모형으로 추정된 결과에서도 동일하다.

개인의 비관측 특성들을 통제한 고정효과 모형의 결과를 살펴보면 우선 합동 OLS 결과에서 유의미하게 나타났던 결과가 고정효과 모형에서도 유의미하게 나타났다. 전기 정규직에 종사했던 50대 남성이 다음 기 비정규직으로 전환될 확률은 전기 소득 1~4분위의 남성들이 소득 최하위 그룹과 비교하여 더 낮게 나타났고, 그 효과는 합동 OLS의 결과보다 더 크게 추정되었다(4.1~7.6%포인트).

합동 OLS 모형에서는 유의미하지 않았지만, 고정효과 모형의 결과에 따르면 전기 정규직이었던 남성이 이번 기 자영업 종사자로 이행할 확률은 소득 2, 3분위에서 4%포인트 정도 더 높게 나타났다. 실업 및 비경제활동인구로 이행할 확률은 소득 1~4분위 모두에서 소득 최하위 그룹의 남성들보다 9.5~11.8%포인트 더 높게 나타났다. 소득 최하위의 정규직 남성과 비교하여 고소득의 정규직 남성은 비정규직으로 이행할 확률은 낮지만, 자영업 혹은 실업 및 비경제활동 상태로 이행할 확률은 더 높다. 통합 OLS 모형에서 소득 수준이 정규직 남성의 자영업 혹은 실업 및 비경제활동 상태로의 이행에 미치는 영향이 과소 추정된 것인데, 높은 가구 소득을 지닌 정규직 남성은 자영업이나 실업·비경제활동 상태로 이행하는 것을 꺼리는 경향성이 있을 수 있다.

다음으로 전기 비정규직 남성이 다음 기에 정규직, 비정규직, 자영업, 무급 상태로 변화할 확률(〈표 2-16〉 참조)을 살펴보도록 한다. 전기 비정규직이었던 50대 남성이 이번 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경제활동 상태로 변화할 확률은 대체로 소득 수준에 따라 다르지 않다. 이 결과는 로짓 모형, 고정효과 모형에서도 동일하다.

다음으로 전기 자영업 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 무급 상태로 변화할 확률(〈표 2-17 참조〉)을 살펴보자. 전기 자영업에 종사하던 남성이 이번 기에 직업을 바꿀 확률은 소득 수준에 따라 다르게 나타난다. 우선 자영업에 종사하던 남성이 정규직이나 비정규직의 임금 근로자로 변할 확률은 소득 최하위 그룹에 속한 남성들보다 상위 소득 그룹에 속한 남성들에게서 더 낮게 나타났다. 자영업에서 비정규직 임금근로자로 이행할 확률은 전기 가구소득 최하위 그룹보다 그 이상의 소득 구간에서 5.2~5.7%포인트 더 낮다. 반대로 자영업을 유지할 확률은 높은 소득 구간에서 더 크게 나타났다. 소득 최상위의 전기 자영업 종사자 50대 남성은 다음 기에도 자영업을 유지할 확률이 최하위 소득 그룹보다 12.3%포인트 더 높다. 전기 자영업 종사자들이 무급 상태로 변화할 확률 또한 고소득 그룹에서 더 적게 나타난다. 소득 상위 60%의 자영업 종사자들은 소득 하위 20%의 자영업 종사자보다 실업 및 비경제활동인구로 변화할 확률이 3.8~4.4%포인트 더 낮게 추정되었다.

자영업에 종사하면서 고소득을 유지하는 50대 남성들은 같은 연령대의 임금근로자보다 직업을 유지하려는 경향이 강하다. 위의 결과는 로짓 모형에서도 일관되게 관찰된다. 다만 전기 실업 및 비경제활동인구에 속하였던 남성이 이번 기에 자영업으로 이행할 확률이 소득 상위 2, 3분위에서 소득 최하위 그룹에 비해 유의미하게 줄어들었다.

고정효과 모형 결과 전기 자영업에 종사했던 50대 남성이 정규직의 임금근로자로 이행할 확률은 소득 1분위와 비교하여 소득 5분위, 3분위, 2분위에서 2~2.4%포인트 더 낮다. 자영업 상태를 유지할 확률은 소득 2~5분위 모두에서 5.6~6.8%포인트 더 높게 나타난다. 자영업을 유지할 확률은 개인의 비관측 특성을 고려하지 않았을 때보다 고정효과 모형에서 더 적게 추정되었다. 가구소득이 높은 자영업 종사자가 자영업을 유지

하기에 더 좋은 환경을 가지고 있거나 자영업에 대한 선호가 강하기 때문일 수 있다.

이제 전기 실업 및 비경제활동 상태였던 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업으로 이행하거나 실업 및 비경제활동 상태를 유지할 확률(〈표 2-17〉 참조)을 살펴보도록 한다. 전기 실업 및 비경제활동인구에 속했던 50대 남성들은 표본에서 매우 적었다. 이들이 다음 기에 직업을 가질 확률은 소득 수준에 따라 다르지 않았다. 하지만 전기 근로소득이 없었던 50대 남성 중 가구 총소득이 상위 2분위 이상인 남성들은 이번 기에도 직업을 갖지 않을 확률이 소득 최하위에 속하며 전기 직업이 없었던 남성들보다 2.8~3.7%포인트 더 높게 추정되었다.

이는 로짓 모형에서도 유의미하게 나타났다. 로짓 모형에서는 추가적으로 소득 3분위의 남성들도 5분위의 남성들보다 실업 및 비경제활동 상태를 더 많이 유지하려는 경향이 있는 것으로 추정되었다. 소득 2~3분위에서는 자영업으로 이행하려는 경향이 유의미하게 낮은 것으로 관찰된다.

마지막으로 고정효과 모형의 결과 전기 근로소득이 없었던 50대 남성이 이번 기 정규직으로 이행할 확률은 소득 최하위 그룹과 비교하여 소득 2~4분위에서 더 낮게 나타났고, 실업 및 비경제활동 상태를 유지하려는 경향도 고소득 그룹에서 더 강하게 나타났다. 근로소득이 없어도 가구소득이 높은 남성은 직업이 없고 가구소득이 낮은 남성들보다 직업을 갖지 않으려는 성향이 강하다. 흥미로운 사실은 소득 1~2분위와 비교하여 소득 3~4분위에 속하는 남성들에게서 이러한 성향이 더 강하게 나타났다는 것이다.

76 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 2-15〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	0.012 (0.037)	-0.046** (0.018)	-0.005 (0.017)	0.039 (0.028)
전기 소득 2분위	0.027 (0.037)	-0.052*** (0.018)	0.003 (0.017)	0.022 (0.028)
전기 소득 3분위	-0.002 (0.038)	-0.038** (0.019)	-0.007 (0.017)	0.047 (0.029)
전기 소득 4분위	0.013 (0.038)	-0.025 (0.019)	-0.003 (0.017)	0.014 (0.029)
N	1,515	1,515	1,515	1,515
R-squared	0.039	0.044	0.035	0.040
고정효과 모형				
전기 소득 1분위	-0.067 (0.050)	-0.076*** (0.023)	0.027 (0.022)	0.116*** (0.040)
전기 소득 2분위	-0.062 (0.049)	-0.073*** (0.023)	0.040* (0.021)	0.095** (0.039)
전기 소득 3분위	-0.087* (0.047)	-0.071*** (0.022)	0.040* (0.021)	0.118*** (0.038)
전기 소득 4분위	-0.082* (0.044)	-0.041** (0.020)	0.024 (0.019)	0.099*** (0.035)
N	1,515	1,515	1,515	1,515
R-squared	0.047	0.034	0.017	0.049
개인 수	375	375	375	375
로짓 모형				
전기 소득 1분위	0.193 (0.568)	-2.420** (0.966)	-1.505 (1.395)	1.222 (0.986)
전기 소득 2분위	0.464 (0.585)	-3.061*** (1.100)	-0.591 (1.312)	0.656 (1.025)
전기 소득 3분위	-0.102 (0.578)	-1.604* (0.897)	-1.361 (1.391)	1.530 (1.017)
전기 소득 4분위	0.238 (0.589)	-1.274 (0.874)	-0.984 (1.400)	0.492 (1.041)
N	1,431	1,032	940	1,348

〈표 2-16〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 비정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	0.028 (0.041)	-0.004 (0.058)	-0.003 (0.027)	-0.021 (0.037)
전기 소득 2분위	-0.017 (0.034)	0.039 (0.049)	0.004 (0.022)	-0.025 (0.031)
전기 소득 3분위	-0.013 (0.034)	0.067 (0.048)	-0.011 (0.022)	-0.043 (0.031)
전기 소득 4분위	-0.007 (0.031)	0.063 (0.044)	-0.007 (0.020)	-0.049* (0.028)
N	597	597	597	597
R-squared	0.118	0.129	0.082	0.120
고정효과 모형				
전기 소득 1분위	-0.046 (0.050)	0.035 (0.075)	0.025 (0.035)	-0.013 (0.048)
전기 소득 2분위	-0.070* (0.041)	0.069 (0.062)	0.020 (0.029)	-0.019 (0.039)
전기 소득 3분위	-0.060 (0.038)	0.087 (0.057)	0.009 (0.026)	-0.036 (0.036)
전기 소득 4분위	-0.042 (0.034)	0.084 (0.052)	0.018 (0.024)	-0.060* (0.033)
N	597	597	597	597
R-squared	0.051	0.057	0.034	0.071
개인 수	167	167	167	167
로짓 모형				
전기 소득 1분위	-0.038 (0.843)	0.039 (0.567)	-0.020 (1.569)	-0.434 (1.007)
전기 소득 2분위	-0.307 (0.739)	0.309 (0.486)	0.393 (1.307)	-0.736 (0.822)
전기 소득 3분위	-0.205 (0.722)	0.626 (0.489)	-0.545 (1.321)	-0.818 (0.816)
전기 소득 4분위	0.074 (0.666)	0.614 (0.459)	-0.530 (1.372)	-1.845** (0.932)
N	520	591	325	421

78 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 2-17〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 자영업 종사 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	-0.028*** (0.010)	-0.056*** (0.014)	0.123*** (0.026)	-0.039** (0.020)
전기 소득 2분위	-0.018* (0.011)	-0.053*** (0.014)	0.115*** (0.026)	-0.044** (0.020)
전기 소득 3분위	-0.015 (0.011)	-0.057*** (0.015)	0.110*** (0.027)	-0.038* (0.020)
전기 소득 4분위	-0.012 (0.011)	-0.052*** (0.014)	0.083*** (0.026)	-0.019 (0.020)
N	1,283	1,283	1,283	1,283
R-squared	0.034	0.055	0.057	0.041
고정효과 모형				
전기 소득 1분위	-0.024** (0.012)	-0.010 (0.015)	0.059** (0.029)	-0.025 (0.023)
전기 소득 2분위	-0.016 (0.011)	-0.016 (0.015)	0.068** (0.028)	-0.035 (0.022)
전기 소득 3분위	-0.020* (0.011)	-0.018 (0.015)	0.056** (0.028)	-0.018 (0.022)
전기 소득 4분위	-0.022** (0.011)	-0.010 (0.014)	0.059** (0.026)	-0.026 (0.020)
N	1,283	1,283	1,283	1,283
R-squared	0.143	0.050	0.097	0.025
개인 수	300	300	300	300
로짓 모형				
전기 소득 1분위	NA	-2.186*** (0.817)	1.963*** (0.444)	-1.287** (0.606)
전기 소득 2분위	-1.462 (1.047)	-2.040*** (0.791)	1.750*** (0.436)	-1.477** (0.623)
전기 소득 3분위	-1.492 (1.112)	-2.069*** (0.773)	1.676*** (0.454)	-1.319** (0.653)
전기 소득 4분위	-1.125 (0.957)	-1.704** (0.773)	1.093*** (0.409)	-0.607 (0.587)
N	435	1,023	1,239	1,239

주: 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

〈표 2-18〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 직업이 없었던 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	-0.091 (0.116)	-0.085 (0.131)	-0.104 (0.132)	0.280** (0.129)
전기 소득 2분위	-0.067 (0.111)	-0.128 (0.127)	-0.175 (0.127)	0.370*** (0.125)
전기 소득 3분위	-0.019 (0.117)	0.020 (0.133)	-0.199 (0.134)	0.198 (0.131)
전기 소득 4분위	0.020 (0.100)	0.035 (0.114)	-0.039 (0.114)	-0.015 (0.112)
N	148	148	148	148
R-squared	0.264	0.437	0.306	0.548
고정효과 모형				
전기 소득 1분위	-0.209 (0.125)	0.122 (0.139)	-0.173 (0.161)	0.260* (0.142)
전기 소득 2분위	-0.325*** (0.106)	0.169 (0.119)	-0.134 (0.138)	0.290** (0.122)
전기 소득 3분위	-0.354*** (0.119)	-0.003 (0.132)	-0.085 (0.154)	0.442*** (0.136)
전기 소득 4분위	-0.395*** (0.113)	0.305** (0.126)	-0.276* (0.146)	0.365*** (0.129)
N	148	148	148	148
R-squared	0.575	0.452	0.328	0.554
개인 수	97	97	97	97
로짓 모형				
전기 소득 1분위	NA	-0.751 (1.449)	-1.165 (1.064)	3.067** (1.206)
전기 소득 2분위	0.008 (1.202)	-1.247 (1.195)	-1.906* (1.064)	4.074*** (1.345)
전기 소득 3분위	-0.549 (1.168)	0.361 (1.091)	-3.005* (1.541)	2.798** (1.225)
전기 소득 4분위	0.276 (1.005)	0.352 (1.004)	-0.287 (0.917)	0.251 (1.099)
N	91	113	113	119

주: 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

3. 중장년기 노동 이행에 따른 공적연금 납부예외율

종속변수는 지난 기 연금을 가지고 있던 50대 남성이 이번 기 공적연금 납부를 유지하는지를 나타내는 더미 변수이다. 지난 기 연금에 납부하였으나 이번 기 납부하고 있지 않은 남성은 1의 값을 가지고 지난 기 연금에 납부하고 있었고, 이번 기에도 납부하고 있는 남성의 경우 0의 값을 가진다. 중요 설명 변수는 노동 이행과 전기 소득 수준의 로그값이다. 소득은 분위가 아니라 2005년 수준에서 물가를 고정한 가구 총소득이다.

이제 전기 정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율(〈표 2-19〉 참조)을 분석해 보도록 한다. 전기 정규직 종사자였던 50대 남성 중 이번 기에도 정규직을 유지하는 남성은 이번 기에 노동 형태가 바뀐 남성보다 연금에 납부할 확률이 71.6%포인트 적었다. 지난 기에 정규직 종사자였으나 이번 기에 비정규직으로 이행한 남성의 경우 정규직을 유지하거나 다른 형태로 이행한 남성들보다 40.8%포인트 높은 연금 납부예외율을 보인다. 지난 기에 정규직 종사자였으나 이번 기에 자영업 종사자로 이행한 남성은 그렇지 않은 남성들보다 18.3%포인트 더 높은 납부예외율을 보인다. 실업 및 비경제활동 상태로 변화한 남성은 이번 기에도 근로소득이 있는 남성과 비교하여 납부예외율이 97.9%포인트 높다. 추정값이 매우 큰 이유는 정규직 종사자가 거의 대부분 정규직을 유지하고(표본의 94%) 정규직 종사자들은 거의 모두 공적연금을 유지하기 때문이다(공적연금 납부예외 비율이 정규직 종사자 표본의 6%, positive selection bias).

소득 수준은 연금 탈퇴에 대체로 유의미하지 않으나 정규직에서 실업 혹은 비경제활동 상태로 이동한 더미를 포함한 추정식에서 유의미한 결과를 보인다. 소득 수준이 10% 증가할 때 연금 납부예외 확률은 0.22%

포인트 감소한다. 이 결과는 로짓 모형에서도 확인된다.

고정효과 모형에서도 노동 이행은 연금 납부예외 확률과 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 또한 고정효과 모형의 결과 모든 추정식에서 소득 수준이 유의미하게 연금 납부예외 확률에 영향을 주는 것으로 나타난다. 개인의 비관측 요인이 고려된 모형에서 개인 소득의 10% 증가는 연금 납부예외 확률을 0.26~1.08%포인트 높인다. 전기 정규직 종사자였던 50대 남성의 높은 가구소득이 증가하면 연금 납부예외율이 더 높다는 것을 의미한다.

한편 전기에 비정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율(〈표 2-20〉 참조)을 살펴보도록 하자. 전기 비정규직 종사자였던 50대 남성 중 정규직으로 이행한 남성은 그렇지 못한 남성들보다 연금 납부예외율이 37.5%포인트 작았다. 이는 고정효과 모형에서는 유의미하지 않았다. 전기 비정규직 종사자였던 남성 중 정규직으로 이동하는 남성이 연금을 유지하는 성향이 강한 것으로 해석된다. 전기에 비정규직 종사자였던 50대 남성 중 이번 기 근로소득이 없는 경우 이번 기에도 여전히 임금근로를 하고 있는 남성보다 연금 납부예외율이 62.8%포인트 높았다. 이 관계는 고정효과 모형에서 더 크게 추정되었다.

전기에 자영업 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율(〈표 2-21〉 참조)도 살펴보도록 한다. 전기에 자영업 종사자였던 50대 남성 중 비정규직의 임금근로자로 이행한 남성의 연금 납부예외 확률이 29.9%포인트 증가하고 실업 및 비경제활동 상태로 이행한 남성의 연금 납부예외 확률은 73.3%포인트 증가한다. 반면 전기 자영업 종사자였던 50대 남성 중 이번 기에도 자영업에 종사하는 남성은 그렇지 않은 남성들보다 연금 납부예외 확률이 50.3%포인트 적다. 이 결과는 로짓 모형과 고정효과 모형에서도 동일하게 나타난다.

전기에 자영업 종사자였던 50대 남성들의 10% 소득 상승은 0.55~0.83%포인트 연금 가입 확률을 낮춘다. 즉 전기 자영업 종사자 중 노동 이행 상태를 통제한 뒤 높은 소득을 가진 남성의 연금 납부예외율이 낮다. 이 결과는 로짓 모형과 고정효과 모형에서도 동일하게 나타난다.

전기에 실업 및 비경제활동 상태였던 50대 남성의 노동 이행이 가구소득에 미치는 영향은 표본 수가 적어 유의미한 추정이 어렵다.

〈표 2-19〉 전기 정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

합동 OLS				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-0.716*** (0.018)	0.408*** (0.056)	0.183*** (0.057)	0.979*** (0.022)
ln(전년도 소득)	-0.004 (0.010)	0.012 (0.014)	0.003 (0.015)	-0.022** (0.009)
N	1,412	1,412	1,412	1,412
R-squared	0.539	0.071	0.042	0.600
고정효과				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-0.701*** (0.020)	0.257*** (0.070)	0.127** (0.064)	0.971*** (0.021)
ln(전년도 소득)	0.058*** (0.015)	0.108*** (0.022)	0.103*** (0.022)	0.026** (0.013)
N	1,412	1,412	1,412	1,412
R-squared	0.569	0.067	0.059	0.693
개인 수	356	356	356	356

주: 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외 여부이다. 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

〈표 2-20〉 전기 비정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적
연금 납부예외율

합동 OLS				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-0.375*** (0.126)	0.014 (0.103)	0.117 (0.229)	0.628*** (0.175)
ln(전년도 소득)	-0.133 (0.081)	-0.159* (0.083)	-0.160* (0.083)	-0.130 (0.080)
N	163	163	163	163
R-squared	0.432	0.391	0.393	0.449
고정효과				
연금 해지	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-0.133 (0.173)	-0.240** (0.108)	0.102 (0.320)	0.736*** (0.159)
ln(전년도 소득)	-0.176** (0.086)	-0.144* (0.085)	-0.177** (0.087)	-0.068 (0.080)
N	163	163	163	163
R-squared	0.254	0.294	0.249	0.415
개인 수	73	73	73	73
로짓 모형				
연금 해지	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	NA	0.849 (1.128)	-2.066 (3.119)	NA
ln(전년도 소득)	-1.608 (1.135)	-1.758* (0.946)	-1.823* (0.980)	-2.013* (1.198)
N	103	134	134	111

주: 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외 여부이다. 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

〈표 2-21〉 전기 자영업 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

합동 OLS				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
노동 이행	-0.150 (0.158)	0.299*** (0.096)	-0.503*** (0.053)	0.733*** (0.069)
ln(전년도 소득)	-0.083*** (0.022)	-0.077*** (0.022)	-0.055** (0.021)	-0.061*** (0.021)
N	898	898	898	898
R-squared	0.069	0.079	0.157	0.177
고정효과				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
노동 이행	0.088 (0.216)	0.648*** (0.138)	-0.659*** (0.074)	0.767*** (0.098)
ln(전년도 소득)	-0.078** (0.034)	-0.074** (0.033)	-0.055* (0.032)	-0.057* (0.032)
N	898	898	898	898
R-squared	0.032	0.065	0.140	0.117
개인 수	246	246	246	246

주: 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외 여부이다. 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

제5절 요약

중고령자의 근로여건 변화와 (노후)소득 준비 현황의 연관성을 파악하기 위해 이 장에서는 한국노동패널 4~20차 데이터를 사용하여 중장년층의 노동 이행, 가구 총소득, 공적연금 납부예외율의 현황과 관계성을 분석하였다.

2절에서는 노동패널 자료를 기반으로 중장년층의 노동 현황과 관련된 통계 자료를 분석하였다. 연령대별 상용직 근로자와 정규직 근로자의 비율은 40대 이후 지속적으로 감소하며 56세부터 급격해진다. 또한 연령이 증가함에 따라 비경황인구도 증가한다. 다만 자영업자와 비정규직의 경우 연령 증가에 따른 비율 증가가 두드러지지 않는다. 소득 구간 및 연령

대별 고용 형태 분석 결과 소득이 낮은 가구의(소득 4, 5분위) 남성 근로자가 정규직으로 일하는 비중이 소득분위가 높은 가구의 남성 근로자 정규직 고용 비율에 비해 현저히 낮아 소득분위가 높을수록 정규직 고용률은 높아졌고 비정규직 고용률은 낮아졌다. 자영업 고용 비중은 소득분위와 크게 상관이 없게 나타나 자영업자의 소득 분포가 임금근로자 소득 분포보다 훨씬 넓은 것을 알 수 있었다. 고용 형태별(정규직, 비정규직) 일자리 특성을 분석해 본 결과 정규직이 비정규직에 비해 근로시간에서는 뚜렷한 차이가 없으나, 퇴직금과 누진퇴직금 제공 및 수혜 여부에서 심각한 격차가 있었다. 고용보험, 산재보험 가입률도 정규직이 비정규직보다 높은 방향으로 뚜렷한 차이가 존재하였다.

3절에서는 노동패널 자료를 활용한 40, 50, 60대의 고용 및 노동시장 참여 형태 간 이행 확률을 계산하였다. 그 결과 모든 연령대에서 이전 기 고용 및 노동시장 참여 형태 유지 확률이 가장 높게 나타났다. 하지만 연령대가 높아질수록 정규직에 남을 확률은 감소하고 무소득으로 이행할 확률이 높아져 우리나라 노동시장에서는 연령이 증가함에 따라 노동시장에서의 지위가 불안정한 방향으로 상태가 변화함을 알 수 있다. 특히 연령대가 높아질수록 정규직의 상태 유지 확률 감소폭이 가장 높았다.

4절에서는 변수들을 통제하여 실증 분석을 수행하였다. 표본은 50~59세 남성이다. 합동 OLS, 로짓 모형, 고정효과 모형을 사용하여 (1) 가구 소득 수준이 노동 이행에 미치는 영향과 (2) 노동 이행과 가구 총소득이 공적연금 가입 유지 여부에 미치는 영향을 추정하였다. 또한 50대 남성보다 은퇴 시점이 비교적 더 가까운 60~64세 남성을 대상으로 같은 분석을 추가로 진행하였다(부록 참조). 먼저 50대 남성의 노동 이행 결정과 관련하여 합동 OLS와 로짓 모형의 결과는 대체로 일치한다. 정규직 남성이 정규직을 유지하거나 자영업 또는 실업 및 비경제활동 상태로 전환할 확

률은 소득 수준의 영향을 받지 않지만, 정규직 종사자였던 남성이 비정규직으로 이행할 확률은 가구소득이 적은 남성보다 가구소득이 높은 남성들에게서 더 적게 나타난다. 비정규직 남성의 노동 이행은 가구소득 수준과 유의미한 관계가 없다. 반면 높은 가구소득을 가진 자영업 종사자들은 적은 가구소득을 지닌 자영업 종사자들보다 노동 형태를 유지하려는 성향이 강하다. 이는 모든 분석 모형에서 일관되게 나타난다. 근로소득 없이도 가구소득이 높은 남성은 근로소득이 없고 가구소득 또한 낮은 남성들보다 직업을 갖지 않으려는 경향이 더 강하게 나타났다. 또한 정규직, 비정규직 혹은 자영업 종사자가 고용 형태를 유지할 때 공적연금 해지율은 감소하는 것으로 나타났다.

같은 분석을 60~64세 남성에게 적용한 결과 50대 남성과 달리 은퇴 시점에 가깝거나 은퇴 연령이 갓 지난 정규직 종사자들은 소득이 낮은 구간보다 높은 구간에서 은퇴나 다른 형태의 노동으로 더 많이 이행하는 모습을 보였다. 50대 남성의 결과보다 뚜렷하지는 않지만 60대 초반 남성의 경우에도 소득 수준이 높은 자영업 종사자는 자영업을 유지하려는 경향이 강하다. 노동 이행 및 가구소득이 공적연금 납부예외율에 미치는 영향은 50대 남성 표본의 결과와 유사하나 추정값이 유의미하지 않은 경우가 50대 남성 표본의 결과보다 더 많다.

제 3 장

노동시장과 국민연금

제1절 개관

제2절 노동시장 내 불안정 노동의 변동과 국민연금 가입

제3절 국민연금 가입자 현황 분석



3

노동시장과 국민연금¹⁴⁾ <<

제1절 개관

2000년대 이후 한국 노동시장의 변동은 노동시장의 유연화와 불안정 노동(precarious work)의 확산, 그리고 양극화로 요약된다. 불안정 노동자들은 저임금과 열악한 근로조건에 처해 있을 뿐 아니라 많은 경우 사회보험의 사각지대에 놓여 있기도 하다. 이들은 생애 근로기간 동안 취업과 실업을 자주 반복한다. 이로 인해 사회보험 가입 이력이 짧아 안정적인 노후를 보장받지 못할 가능성이 높다. 이러한 문제를 해결하기 위해 여러 제도 개선 및 지원 정책이 시행되었지만, 사각지대는 여전히 광범위하게 존재하고 있다(류재린, 2017). 이처럼 생애주기 동안의 고용 불안정성이나 불안정한 노동으로 인해 공적연금의 수급권을 획득하지 못하는 것은 미래 노후소득 불안정의 여러 원인 중 하나이다(신우진, 권혁진, 류재린, 2016).

더욱이 우리나라의 경우 은퇴 직후 소득이 급감하여 생애주기 동안의 소득 및 소비 평탄화(smoothing)가 이루어지지 않는 경우가 많다. 이를 방지하기 위해서는 노후소득을 높이는 동시에 점진적인 퇴직을 실현하는 것이 중요하다. 그러나 우리나라의 경우 한 직장에서의 근속 연수가 짧고, 은퇴 연령이 빨라 은퇴 시기가 다가올수록 고용의 불안정성이 높아지는 경향이 있다. 이로 인해 중고령 노동자의 국민연금 가입 유지와 적정

14) 제3장의 내용은 류재린 국민연금연구원 부연구위원이 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

노후소득보장이 어려워지고 있어 대책 마련이 필요하다.

이러한 맥락에서 이 연구에서는 노동시장의 양극화 추이가 국민연금 가입에 미치는 영향에 대해 분석하고, 이를 보완하기 위한 정책 대안을 모색하려 한다. 특히 은퇴 시기가 다가오는 중장년의 노동 불안정 증대와 이로 인해 국민연금 가입 측면에서의 양극화 현상이 발생함을 보이고, 이에 대한 개선책을 제시하려 한다. 이를 위해 이 연구에서는 통계청의 ‘경제활동인구조사’ 자료를 이용하여 노동시장에서의 불안정 노동 확산과 양극화, 그리고 불안정 노동의 경험에 따른 국민연금 가입률 격차를 분석한다. 또한 국민연금 DB를 이용하여 국민연금 가입자들의 가입 실태를 분석하고, 이에 기반하여 사각지대 해소 방안에 대해 논의하려 한다.

이 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 2절에서는 노동시장에서의 불안정성 증대와 불안정 노동 경험이 국민연금 가입에 미치는 영향을 살펴본다. 3절에서는 국민연금 DB를 이용하여 국민연금 가입자들의 가입 현황을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 노동시장 내 불안정 노동의 변동과 국민연금 가입

1. 불안정 노동의 개념과 분류¹⁵⁾

불안정 노동은 노동조건이 열악하여 일자리의 질이 낮은 상태를 의미하는 용어로 광범위하게 사용되고 있다(ILO, 2012, p. 29; 서정희, 2015; 신우진 외, 2016; 류재린, 2017 재인용).¹⁶⁾

15) 이 절의 내용은 ILO(2012)와 신우진 외(2016)를 주로 참고하였다.

16) 불안정 노동에 관한 국내 연구로는 서정희(2015), 백승호(2014), 김수현(2015) 등이 있다. 특히 노동법과 사회보장법에서 법적으로 배제되는 불안정 노동에 관하여는 서정희

백승호(2014)는 ILO(2012, pp. 27-29)에 기초하여 불안정 노동의 여러 특징을 소개하고 있는데, 불안정 노동을 크게 고용 불안정, 소득 불안정, 그리고 사회보장 불안정으로 구분하고 있다. 각각에 대해 살펴보자.

첫째, 고용 불안정은 정규적(regular), 전형적(typical), 표준적(standard) 고용에서 벗어난 형태, 즉 고용 측면에서의 불안정성이 높은 고용을 모두 포괄하는 개념이다(류재린, 2017). 고용 불안정은 계약상의 합의에 따라 고용계약의 불안정과 근로조건외 불안정으로 구분되는데, 고용계약의 불안정은 계약 기간의 불확실성을 의미한다(ILO, 2012, p. 27). 임시·일용직, 한시적 고용, 계절적 근로 등이 이에 속한다. 근로조건외 불안정은 위장된 또는 모호한 고용 관계를 의미하는데(ILO, 2012, p. 29), 특수형태, 도급·파견 계약이나 위임 계약 등의 비정형 고용이 여기에 해당한다.

둘째, 소득 불안정은 임금 수준 또는 임금 지속성이 낮은 상태를 의미한다(ILO, 2012, p. 27; 백승호, 2014). 저임금 근로자는 계약 형태와 관계없이 불안정한 상황에 놓여 있는데(ILO, 2012, p. 57), 기본적인 생계비, 사회보장 급여 등의 측면에서 다른 사회 구성원들보다 상대적으로 열악한 집단이다. 저임금 노동자, 근로 빈곤층, 실업자, 노동시장에서 배제된 실망 노동자 등이 이에 속한다.

셋째, 사회보장 불안정은 부가 급여로부터의 배제를 의미한다(ILO, 2012: p. 29; 백승호, 2014). 이는 고용 기간 종료에 대한 보호 부족, 사회적 보호와 혜택에 대한 접근성의 부족, 직장에서의 권리 행사에 대한 접근 제한 등이 모두 포함되는 개념이다. 이 같은 사회보장 불안정 중에서도 가장 중요하게 논의되는 부분은 사회보험에서의 배제, 즉 사회보험

(2015), 불안정 노동의 성질에 관하여는 백승호(2014), 노동시장에서의 불안정 노동에 관하여는 김수현(2015)을 참조하기 바란다(류재린, 2017).

사각지대이다(류재린, 2017). 일반적으로 사회보장의 사각지대(lack of social security)는 사회보장이 미흡하거나 부재하는 경우를 지칭하는데, 사회보험에는 이를 크게 수급의 사각지대와 적용의 사각지대로 구분한다.¹⁷⁾

적용의 사각지대는 법적인 적용 대상이 아니거나 미가입·보험료 체납 등의 사유로 사회보험의 적용 대상에서 제외되는 경우를 의미한다(신우진 외, 2016). 예컨대 고용보험에서의 특수형태 근로자, 월 60시간 미만 단시간 근로자, 가내 근로자, 국민연금에서의 납부예외자 및 장기 체납자 등이 이에 속한다. 수급의 사각지대는 사회보험의 수급권을 획득하지 못하거나, 수급권 획득 시에도 충분한 보장을 받지 못하는 경우를 의미한다. 예컨대 국민연금의 노령연금 수급권을 확보하지 못하였거나, 수급권을 획득하였더라도 수급액이 낮거나 수급 기간이 짧은 경우 등이 이에 해당한다(신우진 외, 2016).

이 연구는 불안정 노동의 개념 중 사회보장 불안정에 집중하여 불안정 노동이 공적연금의 가입을 저해함으로써 공적연금을 통한 노후소득보장에 미치는 부정적인 영향에 주목한다. 여기에서는 국민연금 가입이 어려운 고용 형태에 있거나 임금근로자 중 불안정성으로 인해 국민연금 가입을 지속할 수 없는 집단을 모두 불안정 노동으로 간주한다.¹⁸⁾¹⁹⁾

17) 정인영, 김영아, 조영은, 이다미(2015)는 국민연금의 사각지대를 다음과 같이 세 가지로 구분하고 있다. 첫째, 협의와 광의의 사각지대는 각각 “국민연금 적용 대상에서 제외되거나 적용이 되었더라도 보험료를 제대로 납부하지 못하여 가입 이력이 짧은 집단”과 “국민연금 수급자라 하더라도 보험료 납부 기간이 짧아 수급액이 적은 집단”을 의미한다. 둘째, “현재 근로 세대를 대상으로 하는 적용의 사각지대와 현 노인 세대를 대상으로 하는 수급의 사각지대”로 구분된다. 셋째, 제도 내부 및 외부의 사각지대는 국민연금 적용 대상임에도 사각지대에 놓여 있는 경우와 적용 대상이 아닌 경우로 구분된다. 사각지대의 구분에 대한 보다 자세한 내용은 정인영 외(2015)를 참조하면 된다.

18) 최근 불안정 노동에 관한 국내외 문헌들이 많이 등장하였으나, 각 연구는 각기 다른 차원에서 불안정 노동에 접근하고 있기에 정량적 분석을 위한 정의도 각기 다르다. 더욱이 불안정 노동의 여러 개념들을 포괄하는 사회 조사가 이제야 시행되고 있는 단계이기 때문에 아직까지 통계 자료를 통해 불안정 노동의 규모와 특성을 파악하기는 쉽지 않

정량적인 분석 대상을 규정하기 위해 선행연구들이 불안정 노동 연구에 활용하였던 비정규직·정규직과 종사상 지위의 개념을 살펴보자. 첫째, 비정규직에 대한 정의는 연구자마다 조금씩 다르지만, 가장 보편적인 구분은 고용 형태에서 계약 기간이 정해진 ‘한시적 근로자’(기간제+비기간제), 노동시간이 상대적으로 짧은 ‘시간제 근로자’(주당 35시간 미만 근로자), 그리고 정규직과 다른 특성을 지닌 ‘비전형 근로자’(파견, 용역, 특수형태 근로, 일일·호출, 가내근로) 등을 비정규직으로 분류하는 것이다(류재린, 2017).

또한 통계청에서는 임금근로자의 종사상 지위를 상용직과 임시직, 일용직으로 구분하고 있다. 상용직은 고용 계약 기간이 1년 이상인 자, 임시직은 계약 기간이 1개월~1년 미만인 자, 그리고 일용직은 계약 기간이 1개월 미만인 근로자를 의미한다. 그러나 상용직은 고용계약 기간뿐 아니라 고용 조건들(인사관리 규정 적용 여부, 퇴직금·상여금 등 각종 수당 지급 여부, 근로기준법에 기초한 휴가 적용 여부, 사회보험 적용 여부 등)을 종합적으로 고려하여 고용이 안정적이고 고용 조건이 양호하다고 판단되는 경우를 의미한다. 반면 임시·일용직의 경우 고용 계약 기간이 짧은 뿐 아니라 상대적으로 고용이 불안정하며, 전일제 근로를 전제로 하는 여

다. 김수현(2015, p. 6), 신우진 외(2016), 주은선 외(2017) 등의 선행연구들 역시 고용 형태와 종사상 지위를 이용하여 대략적인 규모 변화를 확인하였다. 물론 고용 형태 및 종사상 지위의 구분과 사회적 보호 정도의 연결성이 떨어지는 경우도 있기에 이러한 접근이 현실의 불안정 노동을 모두 반영한다고 보기는 어렵다. 그러나 통계 자료를 통해 복잡하고 다양한 현실의 고용·근로 조건들과 고용 관행들을 완벽하게 분석하는 것은 사실상 불가능한 일이기 때문에 고용 형태 및 종사상 지위를 이용한 구분은 제한적이거나 유의미한 결과를 제공할 것으로 판단된다.

- 19) 이 외에도 비임금 근로자 중 고용원이 없는 자영업자와 무급가족종사자, 그리고 저임금·저소득 근로자의 일부 역시 불안정 노동자에 속한다고 할 수 있다. 그러나 이 연구에서 분석에 활용하는 경제활동인구조사의 부가조사에서는 비임금근로자의 국민연금 가입에 대한 조사가 일정하게 이루어지지 않아 비임금근로자의 국민연금 가입 추이를 분석하기 어렵다. 따라서 이 연구에서는 임금근로자를 중심으로 불안정 노동의 규모 및 추이를 파악한다.

러 사회보험으로부터 배제되는 경우가 많다(류재린, 2017). 따라서 이 연구에서는 정규·상용직을 제외한 나머지 집단, 즉 비정규직과 임시·일용직을 불안정한 집단으로 간주하려 한다.

〈표 3-1〉 불안정 노동의 정의

종사상 지위 \ 고용 형태·관계	임금근로자		비임금근로자
	정규직	비정규직	
상용직	A	C	고용원이 있는 자영업자
임시·일용	B	D	고용원이 없는 자영업자
			무급가족종사자

자료: 류재린. (2017). 한국 노인의 행복, 소득 및 건강에 관한 연구. 〈그림 2-1〉.

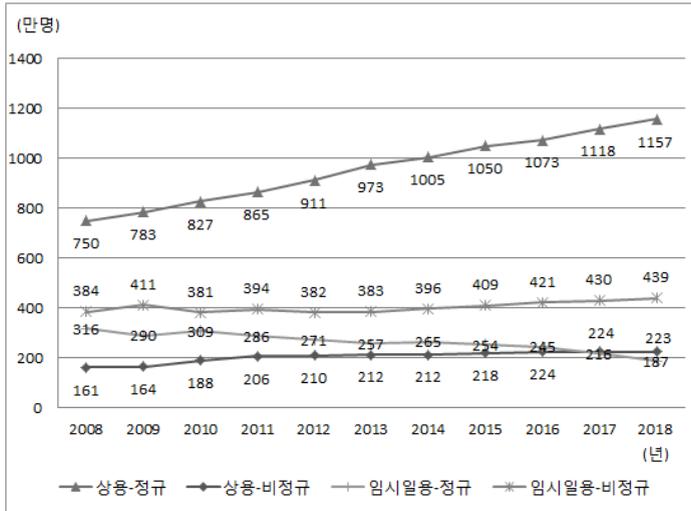
2. 불안정 노동 추이

이하에서는 경제활동인구조사 자료를 활용하여 노동시장에서의 불안정 노동의 변동을 관찰한다. 먼저 임금근로자 내 불안정 노동의 확산 여부를 살펴보자. [그림 3-1]은 종사상 지위와 고용 형태 분류별 임금근로자의 규모와 비율 추이를 보여 준다. 2008년 이후 고용·근로 조건이 상대적으로 양호한 상용·정규직의 비율과 규모가 모두 크게 증가하였다. 상용·비정규직 근로자의 비율과 규모 역시 조금씩 늘어났다. 이는 고용상 지위가 비교적 안정적인 상용직 내부에서 과거와 다른 형태의 고용이 점차 확대되는 것, 즉 노동시장 유연화가 확대되고 있는 것으로 풀이된다. 임시·일용직과 비정규직 역시 비율과 규모가 완만히 늘어나고 있는 추세이다. 반면 임시·일용 및 정규의 규모와 비율은 완만하게 축소되고 있는데, 같은 영역의 일자리가 다른 세 영역으로 이동하였을 가능성이 높다. 정리하면 상용·정규직의 비율과 규모가 증가하는 동시에 임시·일용직,

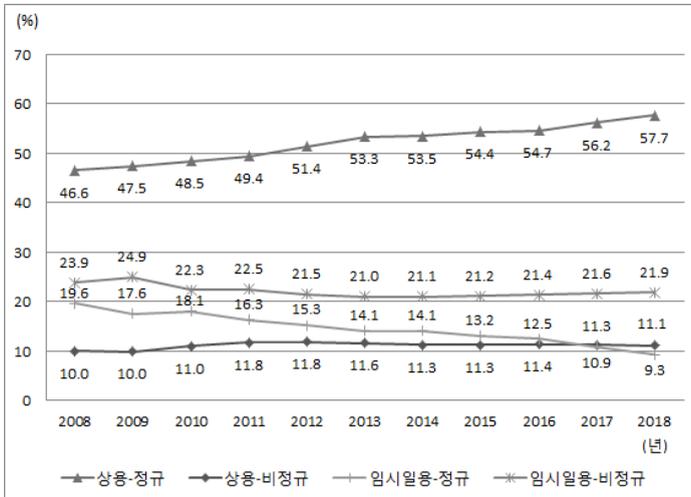
비정규직 일자리도 늘어나는 양극화 현상이 관찰되고 있다.

[그림 3-1] 종사상 지위와 고용 형태 분류별 추이

(a) 규모 추이

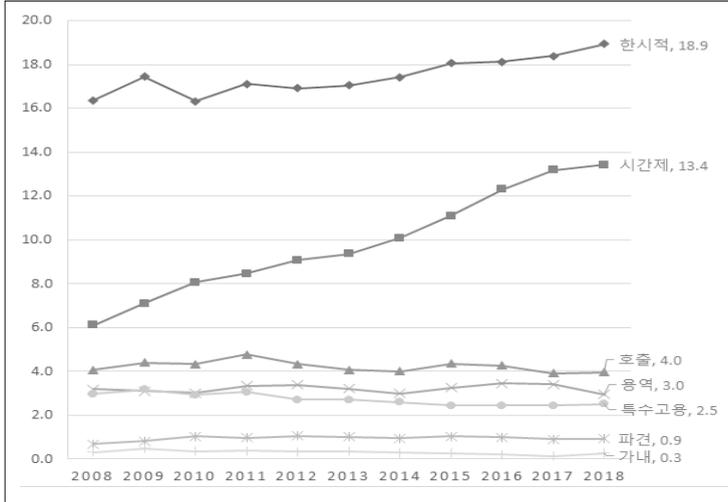


(b) 비율 추이



자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2018).

(b) 비율 추이



주: 1) 비중은 전체 임금근로자 대비 비중임.

2) 고용 형태에 대한 중복 응답으로 인해 각 비중의 합이 전체 비정규직 비중과 일치하지 않음.
 자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2018).

다음의 <표 3-2>는 2018년 8월 기준 연령대와 고용 형태별 임금근로자의 비율을 보여 준다. 본격적으로 노동시장에 진입하기 이전인 20~24세의 경우 시간제 근로와 임시·일용직의 비율이 높지만, 이후 40대 이전까지는 연령이 증가할수록, 즉 노동시장 참여가 늘어날수록 상용·정규직의 비율이 늘어나고, 임시·일용직 및 비정규직의 비율이 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 40대 이후로는 상용·정규직의 비율이 감소하고, 호출, 용역, 특수고용, 시간제, 한시적 근로 등 비정규직 근로자의 비율과 임시·일용직의 비율이 늘어나는 것으로 나타났다.

비정규직은 반복·주기적 실업, 자영·임금 노동의 순환, 비정기적인 소득 발생으로 인해 간헐적으로 보험료를 납부하거나, 보험료 납부를 잠정적으로 중단하여 연금 수급권을 확보하지 못할 가능성이 높다(권혁진, 김

성희, 최은아, 2008). 또한 특정 사업장에서의 근속기간이 매우 짧거나, 직장 이동이 빈번하게 발생하는 등 고용이 불안정하기 때문에 보험료 부과·징수 및 자격 관리 자체가 어렵다. 임시·일용직도 이와 마찬가지로 고용 불안정과 저임금에 직면하고 있어 보험료 납부를 지속하지 못하는 경향이 있다(류재린, 2017). 이를 고려하면 노후 준비에 대한 관심이 높아지는 50대에 오히려 사회보장의 불안정이 확대되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 연령대별, 고용 형태별 임금근로자 비율(2018년 8월 기준)

(단위: %)

구분	비정규직							임시 일용	상용 정규	계
	호출	파견	용역	특수 고용	가내 근로	시간제	한시적			
20~24세	2.01	0.43	1.40	0.64	0.00	27.44	15.76	13.84	38.48	100
25~29세	1.06	0.67	0.88	1.01	0.04	7.62	12.76	10.37	65.59	100
30~34세	1.12	0.77	1.09	1.34	0.20	4.40	11.52	7.39	72.16	100
35~39세	1.26	0.45	0.91	2.19	0.42	6.58	9.70	6.44	72.05	100
40~44세	2.92	0.93	1.26	2.88	0.23	6.31	9.73	7.26	68.48	100
45~49세	4.42	0.78	1.55	3.22	0.26	6.95	8.96	8.49	65.37	100
50~54세	5.59	0.60	2.25	4.09	0.06	7.36	10.40	10.50	59.14	100
55~59세	7.52	1.38	3.93	4.09	0.23	9.31	11.59	10.61	51.36	100

자료 : 2018년 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료.

3. 불안정 노동과 국민연금 가입

여기에서는 불안정 노동의 경험이 국민연금 가입에 미치는 영향에 대해 살펴보자. 〈표 3-3〉은 18~59세 임금근로자의 국민연금 가입률을 보여 준다. 임금근로자의 국민연금 가입률은 꾸준히 상승하여 2018년 8월 약 85.1% 수준에 이르고 있다. 이처럼 임금근로자의 가입률이 상승하고 있는 것은 국민연금 사각지대 해소를 위한 정부의 노력이 어느 정도 성과

를 거둔 것이라고 평가할 수 있다. 특히 2003년 이후 가입 범위가 근로자 1인 이상 영세사업장으로까지 단계적으로 확대된 것, 일부 비정규직 근로자(1개월 이상 고용되는 임시·일용직, 월 80시간 이상 근무하는 시간제)가 국민연금 의무 가입 대상에 포함된 것 등 법적 적용 범위의 확장이 주효하였던 것으로 보인다(류재린, 2017).

종사상 지위와 정규직·비정규직 여부에 따른 국민연금 가입률을 살펴 보면 종사상 지위에 따라 국민연금 가입률이 크게 차이 나는 것을 확인할 수 있다. 상용직의 경우 정규직, 비정규직 모두 97% 이상의 가입률을 보여 주고 있는데, 이는 상용직 구분에 계약 기간, 근로조건 및 사회보험 가입 여부 등이 반영되기 때문인 것으로 풀이된다. 비상용직의 국민연금 가입률은 정규직이 53.8%, 비정규직이 42.8% 수준으로 상용직에 비해 매우 낮다(2018년 8월 기준). 하지만 가입률이 꾸준히 늘어나고 있다는 점은 긍정적이다. 비상용직 내 가입률 변화를 구체적으로 살펴보면 임시·일용직과 정규직의 경우 사업장가입자와 지역가입자의 비중이 동시에 늘어났지만, 임시·일용직과 비정규직의 경우 지역가입자 비중이 더 많이 늘어났다. 지역가입자는 사업장가입자와 달리 보험료 9%를 전액 부담하고 있다. 임시·일용직의 소득 수준이 낮고 고용 불안정성이 높음을 고려하면 임시·일용직은 보험료 납부를 지속하기 어려울 가능성이 높다. 따라서 이들의 보험료 부담을 낮추고 보험료 납부 지속을 돕기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

〈표 3-3〉 임금근로자의 국민연금 가입률(18~59세)

(단위: %)

구분	임금근로자 전체			상용·정규			상용·비정규			임시·일용 및 정규			임시·일용 및 비정규		
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
2008년	67.4	6.2	73.7	98.8	0.6	99.3	97.4	0.4	97.8	29.2	12.4	41.6	17.2	16.1	33.4
2010년	69.1	6.8	75.9	98.9	0.6	99.4	94.3	2.0	96.2	27.5	14.9	42.4	15.8	18.3	34.1
2012년	72.3	6.3	78.6	99.2	0.3	99.6	96.5	0.8	97.3	25.1	16.1	41.2	16.9	19.2	36.1
2014년	74.2	6.9	81.0	99.0	0.5	99.4	97.1	0.6	97.7	28.4	17.7	46.1	16.2	22.7	38.9
2016년	75.6	6.7	82.3	99.4	0.3	99.6	97.1	0.8	97.9	27.4	20.4	47.7	16.5	22.4	39.0
2018년	78.9	6.2	85.1	99.1	0.3	99.5	97.0	0.7	97.6	34.4	19.4	53.8	19.3	23.5	42.8

자료 : 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2018).

다음으로 고용 형태별 국민연금 가입률을 살펴보자(〈표 3-4〉 참조). 2008년 이후 비정규직의 국민연금 가입률은 증가하는 추세였으나, 2012년 이후 증가세가 둔화되었다. 비정규직 내의 가입률은 고용 형태별로 격차를 보이는데, 근로조건 등에 관한 관련법들이 존재하고 있는 한시직과 전·용역 근로자는 비교적 가입률이 높지만, 그렇지 않은 비정규직의 가입률은 상대적으로 낮다. 예컨대 시간제, 일일근로, 특수형태 그리고 가내근로는 가입률이 꾸준히 상승하고는 있다. 하지만 상당히 낮은 수준이다. 이들은 복수의 사업장에 속해 있거나, 고정된 사업장이 없는 경우가 많아 사회보험제도에 편입되기 어려운 특성을 지니고 있다. 다만 2018년 8월 이후부터는 근로 일수가 8일 이상인 근로자도 의무 가입 대상에 포함되기 때문에 향후 일일근로 및 특수형태 근로자의 국민연금 가입률은 증가할 것으로 보인다.

〈표 3-4〉 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)

(단위: %)

구분	임금 근로 자	고용 형태		근로계약 기간			근로 시간	근로 제공 방식					
		정규 직	비 정규 직	한시적				시간제	비전형				
				기간 제	비 기간 제	시간제	파견 근로		용역 근로	일일· 호출 근로	특수 형태	가내 근로	
2008년	73.7	83.0	53.6	67.7	73.3	53.7	17.4	44.4	80.7	75.3	22.6	37.5	17.2
2010년	75.9	84.5	56.0	74.3	80.2	56.9	22.2	47.5	82.3	84.7	26.9	36.4	16.7
2012년	78.6	86.9	59.3	76.7	81.0	61.2	26.2	52.7	83.3	84.4	29.7	44.1	21.2
2014년	81.0	89.0	61.0	76.4	80.5	63.7	31.8	55.0	88.6	83.6	33.7	49.6	18.8
2016년	82.3	90.8	61.0	77.8	81.6	64.8	35.7	53.4	90.8	81.6	29.8	48.8	40.0
2018년	85.1	93.7	63.1	77.5	81.3	66.4	40.6	57.0	84.0	81.5	34.5	56.9	50.7

주: 국민연금 가입률은 각각의 고용 형태별 대비 비중을 의미함.
 자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2018).

비정규직의 고용 형태별, 가입종별 국민연금 가입률 추이를 살펴보자. 2008년 이후 사업장가입자와 함께 지역가입자의 비율이 증가하고 있는 추세인데, 특히 비전형 근로자의 경우 최근 지역가입자 비율이 사업장가입자보다도 높아졌다. 비전형 근로자 중 특수형태 근로자는 대부분이 지역가입자인데, 이들은 근로자로 인정받지 못하고 자영자로 간주되고 있어 국민연금 가입을 유지하기 어렵다. 일일근로, 가내근로의 경우에도 특수형태 고용자와 마찬가지로 지역가입 비율이 높는데, 이들은 임금근로자에 해당되지만, 사업장과 사용자를 특정하기 어렵고, 소득의 변동성도 커 국민연금 가입을 지속하기 어려운 집단이다. 2015년 국민연금법 시행령 개정으로 한 사업장에서 근로시간이 60시간 미만이어도 둘 이상 사업장을 합하여 60시간 이상이면 본인의 희망에 따라 사업장가입자가 될 수 있지만, 특정 사업장에서의 근속기간이 짧은 경우가 많아 지속적인 가입 자격 유지는 쉽지 않아 보인다.

102 종교령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 3-5〉 비정규직의 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)

(단위: %)

구분	고용 형태			근로계약 기간									근로시간		
	비정규직 전체			한시적									시간제		
				기간제			비기간제								
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
2008년	42.4	11.2	53.6	61.1	6.6	67.7	68.3	5.0	73.3	43.1	10.6	53.7	7.4	10.0	17.4
2010년	43.5	12.5	56.0	67.9	6.4	74.3	75.2	5.0	80.2	46.4	10.4	56.9	11.8	10.4	22.2
2012년	47.1	12.2	59.3	71.1	5.6	76.7	76.8	4.2	81.0	50.4	10.8	61.2	16.4	9.8	26.2
2014년	46.7	14.4	61.0	69.5	7.0	76.4	75.0	5.5	80.5	52.2	11.5	63.7	20.1	11.7	31.8
2016년	46.6	14.3	61.0	70.2	7.6	77.8	75.6	6.0	81.6	51.6	13.2	64.8	21.8	13.9	35.7
2018년	48.0	15.0	63.1	69.1	8.4	77.5	73.7	7.5	81.3	55.6	10.9	66.4	27.5	13.1	40.6

구분	근로 제공 방식																	
	비전형																	
				파견			용역			일일·호출			특수형태			가내		
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
2008년	25.3	19.2	44.4	74.2	6.5	80.7	69.1	6.2	75.3	7.1	30.3	37.5	1.0	21.6	22.6	1.9	15.3	17.2
2010년	25.5	21.9	47.5	76.6	5.7	82.3	80.2	4.6	84.7	0.4	36.1	36.4	0.3	26.5	26.9	8.6	8.2	16.7
2012년	29.1	23.6	52.7	77.3	6.0	83.3	81.0	3.4	84.4	4.0	40.1	44.1	0.2	29.5	29.7	7.1	14.1	21.2
2014년	26.9	28.1	55.0	84.1	4.5	88.6	78.4	5.2	83.6	2.8	46.8	49.6	0.2	33.6	33.7	9.9	8.9	18.8
2016년	26.9	26.5	53.4	84.6	6.2	90.8	75.1	6.5	81.6	2.5	46.3	48.8	0.3	29.5	29.8	13.7	26.3	40.0
2018년	27.2	29.8	57.0	79.3	4.7	84.0	73.8	7.7	81.5	6.9	50.0	56.9	0.8	33.8	34.5	31.2	19.5	50.7

주: 국민연금 가입률은 각각의 고용 형태별 대비 비중을 의미함.
 자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2018).

다음으로 연령별, 고용 형태별 국민연금 가입률을 살펴보자(〈표 3-6〉 참조). 국민연금 가입률은 30대 후반까지는 연령과 함께 증가하지만 40대 이후 서서히 감소한다. 앞의 〈표 3-2〉에서 살펴본 것처럼 연령이 증가함에 따라 불안정 노동의 비중이 높아지면서 국민연금 가입률도 떨어지는 것으로 해석된다. 종사상 지위별, 고용 형태별 가입률을 살펴보면 상용·정규직은 연령과 관계없이 국민연금 가입률이 99% 이상 수준으로 유

지되지만, 임시·일용직의 경우 40대 이후 국민연금 가입률이 소폭 하락하는 것으로 나타났다. 일일·호출, 특수고용 등의 비정규직은 연령이 증가할수록 국민연금의 가입이 증가하는데, 이는 정책 당국의 사각지대 해소 노력과 은퇴 시기가 다가올수록 높아지는 노후 준비에 대한 인식 때문인 것으로 풀이된다.

〈표 3-6〉 연령별, 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)

(단위: %)

구분	비정규직							정규직		계
	일일·호출	파견	용역	특수고용	가내근로	시간제	한시직	임시일용	상용정규	
20~24세	0.0	0.0	67.9	0.0	-	9.0	53.6	43.1	100.0	31.5
25~29세	5.0	70.2	84.0	63.6	-	12.2	78.6	41.3	98.9	61.5
30~34세	16.7	95.0	74.4	61.4	100.0	30.9	85.9	43.7	99.9	85.5
35~39세	18.6	92.3	78.3	59.4	62.3	52.0	93.3	60.2	99.2	91.8
40~44세	33.3	89.9	80.1	43.9	66.5	61.7	89.6	57.2	99.8	91.1
45~49세	29.4	74.6	84.2	59.1	49.3	54.5	88.5	58.3	99.6	88.9
50~54세	46.2	90.5	84.7	58.6	56.5	60.2	87.3	59.0	99.4	88.1
55~59세	34.2	87.8	90.8	55.8	32.6	52.5	85.3	54.4	99.6	84.1
계	34.5	88.1	87.4	57.2	53.5	41.1	85.5	53.8	99.5	85.1

자료: 2018년 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료.

〈표 3-7〉은 연령, 고용 형태 및 가입종에 따른 비정규직의 국민연금 가입률 추이를 보여 준다. 이를 통해 연령이 증가함에 따라 일일·호출, 특수고용 근로자에서 지역가입자 비중이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 지역가입자는 사업장가입자보다 보험료 부담이 크고, 임시·일용직은 사회보장의 불안정성이 높아 연금 가입을 지속하기 어렵기 때문에, 이들의 보험료 부담을 경감하기 위한 방안이 강구될 필요가 있다.

104 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 3-7〉 가입종별, 연령별, 고용 형태별 국민연금 가입률(18~59세)

(단위: %)

구분	비정규직											
	일일·호출			파견			용역			특수고용		
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
20~24세	0.0	5.0	5.0	70.2	0.0	70.2	84.0	0.0	84.0	19.5	44.2	63.6
25~29세	0.0	16.7	16.7	84.3	10.8	95.0	74.4	0.0	74.4	15.0	46.4	61.4
30~34세	0.0	18.6	18.6	92.3	0.0	92.3	69.8	8.4	78.3	6.2	53.1	59.4
35~39세	4.9	28.4	33.3	89.9	0.0	89.9	75.6	4.5	80.1	9.0	34.9	43.9
40~44세	0.7	28.6	29.4	71.7	3.0	74.6	79.7	4.4	84.2	5.0	54.1	59.1
45~49세	0.0	46.2	46.2	85.4	5.1	90.5	84.7	0.0	84.7	6.1	52.5	58.6
50~54세	1.4	32.8	34.2	87.8	0.0	87.8	87.1	3.6	90.8	4.7	51.1	55.8
55~59세	0.3	39.8	40.2	89.4	6.4	95.7	91.3	5.9	97.2	7.7	55.5	63.3
계	0.8	33.8	34.5	84.3	3.8	88.1	83.6	3.8	87.4	7.0	50.2	57.2

구분	비정규직									임시·일용 및 정규		
	가내근로			시간제			한시적					
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
20~24세	-	-		10.2	2.0	12.2	75.6	3.0	78.6	33.6	7.7	41.3
25~29세	100.0	0.0	100.0	29.2	1.7	30.9	83.1	2.7	85.9	30.3	13.4	43.7
30~34세	42.6	19.7	62.3	38.3	13.7	52.0	89.4	3.9	93.3	39.0	21.1	60.2
35~39세	54.4	12.1	66.5	46.9	14.7	61.7	83.0	6.7	89.6	34.3	22.9	57.2
40~44세	33.2	16.1	49.3	36.9	17.6	54.5	83.0	5.5	88.5	35.0	23.3	58.3
45~49세	21.0	35.5	56.5	42.0	18.2	60.2	76.2	11.1	87.3	35.5	23.5	59.0
50~54세	0.0	32.6	32.6	32.8	19.7	52.5	70.5	14.8	85.3	31.4	23.1	54.4
55~59세	11.4	0.0	11.4	40.1	17.6	57.8	68.2	8.2	76.4	36.7	22.4	59.1
계	36.2	17.3	53.5	29.9	11.2	41.1	78.7	6.8	85.5	34.4	19.4	53.8

자료 : 2018년 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료.

이제 지금까지 언급된 내용들을 정리해 보자. 경제활동인구조사를 활용하여 우리나라 노동시장의 정규직·비정규직, 상용직·비상용직 규모 변화를 살펴본 결과 2008년 이후 상용·정규직이 늘어나는 동시에 상용·비정규직, 임시·일용 및 -비정규직도 증가하는 양극화 현상이 관찰되었다.

또한 각 집단의 국민연금 가입률 격차가 뚜렷하게 나타나는데, 특히 종사상 지위에 따라 상당한 수준의 국민연금 가입률 격차가 관찰되었다. 또한 연령이 증가함에 따라 불안정 노동의 비중이 높아지면서 국민연금 가입률이 떨어지는 현상이 관찰되었고, 일부 비정규직의 경우 지역가입자 비중이 늘어나기도 하였다. 앞서 2장에서 확인하였던 연령 증가에 따라 노동시장에서의 지위가 불안정해지는 현상과 맥을 같이하는 결과이다. 이는 불안정 노동이 국민연금 가입에 부정적 영향을 미치고 있으며, 현행 공적연금 체계하에서 불안정 노동자들이 적절한 노후소득을 보장받기 어려운 상황임을 시사한다. 즉 생애주기 동안의 불안정 노동의 경험은 연금수급권 획득 가능성을 낮추고, 노후소득보장을 어렵게 할 가능성이 높기에 정책적 관심을 기울일 필요가 있다.²⁰⁾

이러한 정책적 시사점을 바탕으로 다음 절에서는 국민연금 DB를 이용하여 국민연금 가입자들의 가입 현황을 분석할 것이다. 국민연금 DB에는 가입자의 경제활동 상태에 관한 정보가 부재하나, 가입자들의 가입 종류별 가입률 분석을 통해 지금까지의 분석 결과와 연결고리를 찾아보고자 한다.

20) 물론 이상의 결과는 임금근로자에 한하여 분석한 결과이며, 이 연구는 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자 등 불안정성이 높은 비임금근로자의 변동 및 국민연금 가입에 대하여 분석하지 못하였다는 한계가 있음을 밝힌다.

제3절 국민연금 가입자 현황 분석²¹⁾

〈표 3-8〉은 2010년 이후 각 연도 12월의 국민연금 가입자 현황을 보여 준다.²²⁾ 사업장가입자, 임의가입자, 그리고 임의계속가입자의 규모는 지속적으로 늘어나는 추세이지만, 지역 소득신고자의 규모는 지난 10년 동안 비슷한 수준을 유지하고 있다. 사각지대에 해당하는 지역 납부예외자의 규모는 지속적으로 감소하는 추세이다. 2010년 510만 명이었던 지역 납부예외자 규모는 2018년 370만 명으로 감소하였다.

〈표 3-8〉 국민연금 가입자 추이

(단위: 만 명)

연도	총가입자	소득신고자						지역 납부예외
			18~59세				60세 이상	
			소계	사업장	지역	임의	임의계속	
2010. 12.	1,923	1,413	1,408	1,041	357	9	5	510
2012. 12.	2,033	1,566	1,558	1,146	390	21	9	467
2014. 12.	2,113	1,655	1,639	1,231	387	20	17	457
2016. 12.	2,183	1,766	1,738	1,319	389	30	28	417
2018. 12.	2,231	1,861	1,814	1,382	399	33	47	370

자료: 류재린, 김혜진, 김아람, 안서연. (2019). 지역가입자 납부예외자 지원방안.

연령대별로 가입종별 국민연금 가입 현황을 살펴보면(〈표 3-9〉 참조) 연령이 증가함에 따라 국민연금 가입률이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 가입자들이 본격적으로 노동시장에 진입하기 시작하는 27~29세의 국민연금 가입률은 62.3% 수준이지만, 35~39세의 가입률은 93.1% 수준이

21) 이 절의 내용은 류재린, 김혜진, 김아람, 안서연(2019)를 참고하였다.

22) 가입자들의 자격 변동으로 인해 국민연금 DB의 자료 추출 시점에 따라 가입자 정보가 조금씩 달라진다. 이로 인해 이 연구에서 제시하는 수치가 국민연금통계연보 등 국민연금공단의 공식 통계 수치와 다를 수 있음을 밝힌다.

다. 또한 40대부터 국민연금 가입률이 조금씩 감소하다가 50대 이후 다시 늘어난다. 이는 연령이 증가할수록 노후소득보장에 대한 관심도가 높아지기 때문인 것으로 풀이된다. 사업장가입자 비율은 40대부터 감소하게 되는데, 이는 앞서 <표 3-2>에서 확인한 40대 이후 상용·정규직이 감소하는 현상이 반영된 결과로 보인다.

<표 3-9> 연령별·가입종별 국민연금 가입 현황

(단위: 만 명, %)

구분	사업장	사업장 납부예외	지역 소득신고자	지역 납부예외자 ¹⁾	임의	계	경제활동 인구	
18~27세	인원	180.2	1.0	10.2	114.5	0.9	306.6	260.1
	비율	(69.3)	(0.4)	(3.9)	(44.0)	(0.3)	(117.9)	
27~29세	인원	67.6	0.8	6.2	26.9	0.1	101.7	163.1
	비율	(41.4)	(0.5)	(3.8)	(16.5)	(0.1)	(62.3)	
30~34세	인원	167.3	4.1	22.5	46.1	0.9	240.9	259.3
	비율	(64.5)	(1.6)	(8.7)	(17.8)	(0.4)	(92.9)	
35~39세	인원	201.9	3.6	39.8	42.0	2.4	289.7	311.2
	비율	(64.9)	(1.2)	(12.8)	(13.5)	(0.8)	(93.1)	
40~44세	인원	189.0	1.1	48.7	33.1	3.9	275.9	306.7
	비율	(61.6)	(0.4)	(15.9)	(10.8)	(1.3)	(90.0)	
45~49세	인원	211.1	0.4	72.7	37.6	6.6	328.5	369.6
	비율	(57.1)	(0.1)	(19.7)	(10.2)	(1.8)	(88.9)	
50~54세	인원	180.2	0.3	86.0	33.7	9.1	309.3	332.7
	비율	(54.2)	(0.1)	(25.9)	(10.1)	(2.7)	(93.0)	
55~59세	인원	153.9	0.3	109.7	38.9	9.4	312.2	319.6
	비율	(48.1)	(0.1)	(34.3)	(12.2)	(2.9)	(97.7)	
계	인원	1351.2	11.7	395.8	372.9	33.2	2164.8	2322.4

주: 1) 18~27세의 납부예외자 비율이 높은 것은 현행 국민연금 가입 체계에서는 국민연금 가입 경향이 있는 적용 제외자가 납부예외자로 구분되기 때문이다. 즉 지역 납부예외자에는 학생 등 비경제활동인구가 일부 포함되어 있다.

2) 비율은 경제활동인구 대비 가입자 비율이다.

자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준), 류재린 외(2019)에서 재인용, 경제활동인구조사 원 자료 12월 자료.

다음으로 가입종별 기준소득월액을 살펴보면 사업장가입자의 기준소득월액 평균은 272만 원, 중위수는 242만 원으로 다른 가입종에 비해 높은 것으로 나타났다(〈표 3-10〉 참조). 지역가입자의 경우 소득신고자와 납부예외자 모두 기준소득월액 수준이 낮은데, 소득신고자는 평균과 중위수가 각각 133만 원, 100만 원 수준이며, 납부예외자는 평균과 중위수가 각각 34만 6000원, 29만 원 수준인 것으로 나타났다.²³⁾

지역가입자 기준소득월액은 가입자의 신고 소득이기에 이처럼 낮은 기준소득월액 수준이 사업장가입자와 지역 소득신고자의 소득 격차를 의미하는 것은 아니다. 그러나 기준소득월액의 수준 차이는 미래의 연금 급여액의 차이로 이어지기에 가입종별 기준소득월액의 수준 차이에 주목해야 한다. 특히 납부예외자의 경우 타 가입종에 비해 기준소득월액 수준이 낮아 수급권을 획득한다 하더라도 급여 수준이 매우 낮을 것으로 예상된다.

〈표 3-10〉 가입종별 기준소득월액 평균 및 중위수

(단위: 원)

구분	사업장	지역 소득신고자	지역 납부예외자	임의 가입	전체	사업장+지역 소득신고자
평균	2,726,195	1,331,050	346,443	1,250,700	2,039,689	2,410,090
중위수	2,420,000	1,000,000	290,000	1,000,000	1,700,000	2,023,000

주: 지역 납부예외자의 경우 납부예외 판정 직전의 기준소득월액으로 계산.
자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

연령별 기준소득월액 수준을 살펴보면(〈표 3-11〉 참조), 사업장가입자의 경우 40대 초반까지 기준소득월액 수준이 높아지다가 45세 이후 점차 하락하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 〈표 3-2〉에서 확인한 연령 증가에 따른 고용 불안정의 확대가 반영된 결과로 해석된다. 지역 소득신고자와

23) 납부예외자의 기준소득월액은 납부예외 판정 직전의 기준소득월액을 의미한다.

지역 납부예외자의 기준소득월액 수준은 사업장가입자에 비해 낮지만, 연령에 따른 기준소득월액 수준은 사업장가입자와 유사한 패턴의 변화를 보인다.

〈표 3-11〉 연령별·가입종별 기준소득월액 평균 및 중위수

(단위: 원)

구분	사업장	지역 소득신고자	지역 납부예외자	임의	계
18~27세	201.4	111.6	29.6	126.0	134.2
27~29세	248.3	115.2	30.2	114.4	182.3
30~34세	278.2	122.1	31.1	115.1	216.0
35~39세	298.0	130.0	33.5	118.7	235.2
40~44세	299.4	135.2	37.5	120.4	236.5
45~49세	290.6	137.8	41.3	124.2	224.9
50~54세	279.6	136.8	42.8	127.2	209.6
55~59세	261.7	132.6	41.9	128.1	184.9
계	272.6	133.1	34.6	125.1	204.0

자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

다음으로 연령별·가입종별 가입 기간을 살펴보자(〈표 3-12〉 참조). 먼저 연령이 증가할수록 가입 가능 기간이 늘어나므로 가입 기간 역시 자연스럽게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 가입 기간 역시 기준소득월액과 마찬가지로 가입 종류에 따른 격차가 관찰된다. 사업장가입자의 평균 가입 기간의 경우 40~44세에 이미 120개월을 넘어서지만, 지역 소득신고자는 은퇴가 가까워진 55세 이상에서야 120개월을 넘어서는 것으로 나타났다. 이 같은 현상은 지역가입자의 사회보장 불안정성이 사업장가입자보다 높기 때문인 것으로 풀이된다. 앞서 〈표 3-3〉에서 살펴본 것처럼 임시·일용직의 상당수는 지역가입자로 국민연금에 가입하고 있는데, 이들은 사업장가입자에 비해 높은 보험료 부담과 고용 불안정으로 인해 보험료 납부를 지속하지 못할 가능성이 높다. 영세 자영업자 역시 국민연금

가입 측면에서 임시·일용직과 유사한 상황에 처해 있는 것으로 보인다. <표 3-12>의 가입 종류에 따른 가입 기간의 격차는 이러한 상황이 반영된 결과로 보인다. 납부예외자의 경우 연령이 증가함에 따라 오히려 가입 기간이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 은퇴 시기가 다가오면서 수급권 획득이 가능한 가입자들은 소득신고를 재개하여 납부예외 상태에서 벗어나지만, 수급권 획득이 어렵다고 판단하는 납부예외자들은 납부예외자 상태에 그대로 머무르기 때문인 것으로 보인다.

<표 3-12> 연령·가입종별 가입 기간

(단위: 개월)

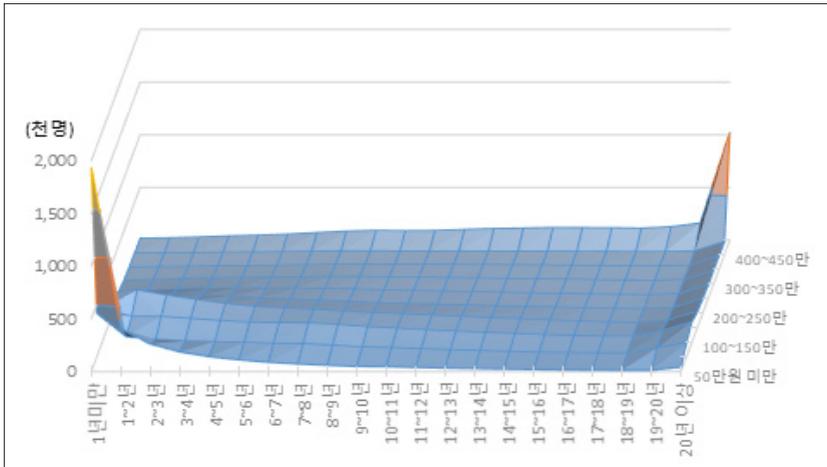
구분	사업장	지역 소득신고자	지역 납부예외자	임의	계
18~27세	28.4	17.2	9.4	22.5	20.9
27~29세	50.7	28.4	16.2	57.9	40.3
30~34세	77.5	44.9	26.6	80.0	65.0
35~39세	119.3	67.0	39.8	94.3	100.5
40~44세	152.7	86.0	50.2	98.5	127.9
45~49세	173.8	103.4	51.7	90.5	142.6
50~54세	189.4	119.9	49.8	90.5	151.9
55~59세	198.3	139.7	42.8	112.3	155.8
계	130.1	104.5	30.5	95.7	107.7

자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

기준소득월액과 가입 기간에서 더욱 중요한 것은 기준소득월액 수준과 가입 기간에 따른 양극화 현상이 관찰된다는 것이다. [그림 3-3]과 <표 3-13>을 보면 국민연금 가입자들이 기준소득월액이 50만 원 미만이고 가입 기간이 1년 미만인 집단과 기준소득월액이 450만 원 이상이고 가입 기간이 20년 이상인 집단을 중심으로 몰려 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 노동시장에서의 양극화 현상과 임금근로자 내 종사상 지위에 따른 국민연금 가입률 격차가 동시에 작용한 결과로 풀이된다. 고용 안정성이 높

은 상용 근로자의 경우 다른 집단에 비해 임금 수준과 사회보험 가입률이 모두 높은 반면 불안정 노동 경험이 많은 근로자들은 소득 수준과 가입 기간이 모두 낮은 것이다. 이는 노동시장에서의 양극화가 노후소득의 양극화로 이어질 가능성이 높음을 시사하며, 중고령 불안정 노동자들의 국민연금 가입 부담을 덜어 줄 대책 마련이 시급함을 의미한다.

[그림 3-3] 가입 기간, 기준소득월액 분위별 국민연금 가입자 분포



자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

<표 3-13> 국민연금 가입자의 가입 기간 및 기준소득월액 분포

(단위: 천 명)

구분	50만 원 미만	50만~100만 원	100만~150만 원	150만~200만 원	200만~250만 원	250만~300만 원	300만~350만 원	350만~400만 원	400만~450만 원	450만 원~	계
5년 미만	2,937	1,072	1,240	1,490	812	426	231	132	91	152	8,581
5~10년	378	597	873	858	605	458	329	216	163	390	4,865
10~15년	167	341	528	528	378	314	268	213	166	532	3,436
15~20년	74	241	358	306	239	208	192	172	152	634	2,575
20년 이상	42	135	193	152	135	128	128	127	124	1,027	2,191
계	3,597	2,386	3,192	3,333	2,170	1,534	1,147	860	696	2,735	21,648

자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

다음의 <표 3-14>를 살펴보면 연령이 증가함에 따라 국민연금 가입 측면에서의 양극화 현상이 심화됨을 확인할 수 있다. 연령대별 가입 기간과 기준소득월액 분포를 살펴보면 30~34세의 경우 기준소득월액은 넓게 퍼져 있으나, 가입 기간은 대부분 10년 미만으로 고르게 분포되어 있다. 그러나 연령이 증가하면서 서서히 양극화 현상이 나타난다. 55~59세의 경우 기준소득월액 50만 원 미만, 가입 기간 5년 미만에 가입자의 8.2%가 몰려 있으며, 450만 원 이상, 20년 이상에 7.8%가 몰려 있는 것으로 나타났다.

<표 3-14> 국민연금 가입자의 연령대별 가입 기간 및 기준소득월액 분포

(단위: 천 명)

구분		50만 원 미만	50만 ~100만 원	100만 ~150만 원	150만 ~200만 원	200만 ~250만 원	250만 ~300만 원	300만 ~350만 원	350만 ~400만 원	400만 ~450만 원	450만 원	계
30대	5년 미만	661.8	222.7	235.1	269.8	179.9	114.6	64.4	35.3	25.1	54.3	1863.0
	5~10년	156.4	125.8	208.7	283.3	274.3	259.6	203.8	137.5	101.8	264.0	2015.4
	10~15년	39.0	42.5	88.9	120.8	126.5	137.7	135.8	114.3	88.6	298.2	1192.4
	15~20년	3.6	4.3	11.3	16.9	21.3	24.1	26.5	25.3	20.4	72.7	226.5
	20년 이상	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.7	1.0	1.0	0.9	4.3	9.0
	소계	860.9	395.4	544.3	691.2	602.6	536.8	431.5	313.5	236.8	693.5	5306.4
40대	5년 미만	417.5	304.3	318.9	214.2	91.1	48.1	28.7	17.6	16.4	27.7	1484.6
	5~10년	117.2	191.5	283.3	256.1	130.2	80.5	53.5	34.2	24.5	61.3	1232.4
	10~15년	74.0	122.3	204.3	212.3	142.1	111.2	89.4	69.7	55.0	181.2	1261.4
	15~20년	35.1	69.7	123.3	123.0	104.0	103.5	102.4	97.7	90.5	434.3	1283.5
	20년 이상	11.4	24.5	43.4	42.1	39.5	43.6	47.9	50.7	50.1	428.7	782.1
	소계	655.2	712.3	973.2	847.8	506.9	386.9	322.0	269.9	236.6	1133.2	6044.0
50대	5년 미만	460.0	353.6	386.3	188.6	82.7	37.5	23.9	16.4	16.4	22.6	1587.9
	5~10년	78.1	269.6	350.3	223.1	104.9	53.1	32.9	21.8	18.6	34.3	1186.7
	10~15년	53.7	176.5	234.7	194.5	109.0	63.9	41.8	28.4	22.4	50.2	975.2
	15~20년	35.1	166.9	223.5	165.8	113.5	80.8	62.8	49.4	40.8	126.4	1065.0
	20년 이상	30.6	110.5	149.3	109.3	95.2	84.0	79.1	75.6	72.7	593.9	1400.2
	소계	657.5	1077.2	1344.1	881.4	505.3	319.3	240.5	191.5	170.8	827.3	6214.9

주: 국민연금 가입자=사업장가입자+지역 소득신고자+납부예외자+임의가입자.
 자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

이 같은 양극화 현상은 가입 종류에 따른 사회보장 불안정성의 격차가 연령이 증가함에 따라 누적되어 나타나기 때문이다. 앞서 2장에서 노동패널 자료를 분석한 결과 모든 연령대에서 이전 기의 고용 및 노동시장 참여 형태 유지 확률이 가장 높은 것으로 나타났다. 즉 불안정 노동에 종사하고 있는 근로자는 생애 기간 동안 계속해서 노동시장에서 불안정한 지위에 위치할 가능성이 높다. 이는 연령이 증가함에 따라 기준소득월액과 가입 기간에서의 가입종별 격차가 계속해서 누적됨을 의미한다.

〈표 3-14〉를 가입 종류별로 분해해 살펴보면 이 같은 현상을 보다 분명히 관찰할 수 있다. 〈표 3-15〉를 보면 고용이 안정적인 사업장가입자의 경우 연령이 증가함에 따라 가입 기간과 기준소득월액 수준이 안정적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다. 그러나 〈표 3-16〉을 통해 지역 소득 신고자의 경우에는 연령이 증가하더라도 기준소득월액 수준이 크게 증가하지 않는 것을 확인할 수 있다. 지역가입자는 50대라 하더라도 기준소득월액 수준이 여전히 50만~150만 원 수준에 머물러 있고, 가입 기간도 크게 늘어나지 않는다. 지역 납부예외자의 경우 연령과 관계없이 ‘기준소득월액 50만 원 미만’, ‘가입 기간 5년 미만’ 구간에 상당수가 그대로 머물러 있는 것으로 나타났다(〈표 3-17〉 참조).

114 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 3-15〉 연령, 가입 기간, 기준소득월액 분위별 사업장가입자 규모

(단위: 천 명)

구분		50만 원 미만	50만 ~100만 원	100만 ~150만 원	150만 ~200만 원	200만 ~250만 원	250만 ~300만 원	300만 ~350만 원	350만 ~400만 원	400만 ~450만 원	450만 원~	계
30대	5년 미만	10.5	41.0	94.7	236.6	161.0	105.8	58.3	31.5	19.6	49.9	808.9
	5~10년	10.6	44.2	113.2	258.1	256.8	249.0	195.6	132.2	95.8	254.8	1,610.3
	10~15년	4.1	18.0	53.4	110.5	118.5	132.1	131.0	110.7	84.9	290.0	1,053.4
	15~20년	0.5	2.0	7.2	15.8	20.3	23.4	25.7	24.6	19.8	71.2	210.5
	20년 이상	0.0	0.0	0.1	0.4	0.4	0.7	1.0	1.0	0.8	4.2	8.7
	소계	25.7	105.2	268.6	621.3	557.0	510.9	411.7	300.1	221.0	670.2	3,691.7
40대	5년 미만	9.0	52.3	101.7	166.2	64.1	35.4	20.0	11.4	7.4	21.4	489.0
	5~10년	11.0	56.2	139.4	222.3	110.5	71.5	47.1	29.9	18.3	56.0	762.3
	10~15년	9.2	38.7	108.6	185.9	126.6	103.5	83.9	65.9	49.4	174.9	946.5
	15~20년	6.1	22.1	63.8	104.0	92.4	97.6	97.9	94.6	85.9	428.1	1,092.6
	20년 이상	2.0	7.2	20.9	35.1	35.0	41.4	46.2	49.5	48.2	425.8	711.3
	소계	37.3	176.5	434.4	713.5	428.6	349.5	295.1	251.4	209.3	1,106.3	4,001.7
50대	5년 미만	8.6	56.1	95.1	134.9	53.0	25.3	14.6	9.3	6.7	16.7	420.3
	5~10년	10.0	63.8	127.7	180.3	79.3	43.7	25.2	15.8	10.1	29.2	585.2
	10~15년	7.3	41.8	99.1	163.9	90.0	56.0	35.6	23.9	15.4	45.2	578.3
	15~20년	8.0	32.1	77.2	124.3	89.5	69.6	54.5	43.2	31.4	118.8	648.6
	20년 이상	6.3	22.2	52.0	82.4	76.7	76.1	72.6	70.5	62.9	586.7	1,108.4
	소계	40.2	216.0	451.0	685.9	388.5	270.8	202.5	162.7	126.5	796.8	3,340.7

자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

〈표 3-16〉 연령, 가입 기간, 기준소득월액 분위별 지역 소득신고자 규모

(단위: 천 명)

구분		50만 원 미만	50만 ~100만 원	100만 ~150만 원	150만 ~200만 원	200만 ~250만 원	250만 ~300만 원	300만 ~350만 원	350만 ~400만 원	400만 ~450만 원	450만 원~	계
30대	5년 미만	6.7	156.1	118.7	27.9	15.4	7.1	4.9	3.0	4.4	3.8	348.1
	5~10년	3.0	76.2	75.9	18.5	9.9	4.6	3.3	1.9	2.8	3.1	199.1
	10~15년	0.9	23.2	26.8	7.3	3.9	1.9	1.4	0.8	1.2	1.6	68.8
	15~20년	0.1	2.3	3.0	0.8	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	7.3
	20년 이상	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	소계	10.6	257.8	224.4	54.5	29.6	13.9	9.7	5.7	8.5	8.7	623.5
40대	5년 미만	8.7	204.9	161.8	42.1	23.0	11.4	7.6	5.2	7.7	6.0	478.4
	5~10년	4.7	125.2	106.4	30.2	17.0	8.1	5.6	3.6	5.4	4.9	311.2
	10~15년	2.9	78.9	76.5	24.4	13.7	6.9	4.7	3.1	4.7	4.8	220.6
	15~20년	1.5	46.4	52.2	18.0	10.6	5.3	3.9	2.5	3.7	4.1	148.2
	20년 이상	0.7	17.1	19.2	6.7	4.1	2.0	1.5	1.0	1.6	1.7	55.6
	소계	18.5	472.5	416.1	121.5	68.5	33.8	23.3	15.3	23.0	21.5	1,214.0
50대	5년 미만	8.8	239.7	210.2	45.7	24.3	10.7	7.8	5.6	7.8	5.5	566.1
	5~10년	4.8	195.7	159.3	37.7	21.5	8.5	6.5	4.7	7.0	4.8	450.3
	10~15년	3.2	127.8	108.6	28.1	17.1	7.3	5.7	3.9	6.2	4.8	312.8
	15~20년	3.2	132.6	134.1	40.0	22.8	10.8	7.9	5.8	8.9	7.3	373.5
	20년 이상	3.1	87.3	87.5	26.0	17.3	7.4	6.1	4.6	8.7	6.2	254.2
	소계	23.1	783.1	699.7	177.5	102.9	44.8	34.0	24.6	38.6	28.6	1,957.0

자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

〈표 3-17〉 연령, 가입 기간, 기준소득월액 분위별 납부예외자 규모

(단위: 천 명)

구분		50만 원	50만	100만	150만	200만	250만	300만	350만	400만	450만 원-	계
		미만	~100만 원	~150만 원	~200만 원	~250만 원	~300만 원	~350만 원	~400만 원	~450만 원		
30대	5년 미만	644.4	25.1	12.3	2.7	1.6	0.7	0.5	0.4	0.6	0.1	688.4
	5~10년	142.7	4.8	3.6	0.8	0.4	0.2	0.2	0.1	0.2	0.0	153.0
	10~15년	34.0	1.1	0.9	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	36.4
	15~20년	3.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3
	20년 이상	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소계	824.3	31.0	16.9	3.6	2.1	0.9	0.7	0.6	0.9	0.1	881.0
40대	5년 미만	399.1	46.7	23.3	3.6	1.8	1.0	0.6	1.0	0.7	0.1	477.7
	5~10년	100.8	9.8	5.5	1.2	0.7	0.4	0.2	0.3	0.3	0.0	119.2
	10~15년	61.6	4.5	3.1	0.7	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.0	71.2
	15~20년	27.4	1.1	1.0	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	30.4
	20년 이상	8.6	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.3
	소계	597.4	62.4	33.1	5.9	3.1	1.6	1.1	1.5	1.5	0.2	707.8
50대	5년 미만	441.3	57.4	29.7	4.2	2.1	1.0	0.6	1.3	0.6	0.1	538.1
	5~10년	61.8	9.8	5.8	1.1	0.6	0.3	0.2	0.4	0.3	0.0	80.1
	10~15년	42.3	6.7	4.5	0.7	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.0	55.5
	15~20년	23.3	2.2	1.9	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	28.6
	20년 이상	20.9	1.0	1.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	23.7
	소계	589.5	76.9	43.0	6.6	3.6	1.7	1.2	2.1	1.4	0.2	726.1

자료: 국민연금공단 내부자료(2018. 12. 기준).

이상의 내용을 종합해 보자. 국민연금 DB 분석 결과를 보면 노동시장의 변동, 특히 노동 불안정의 증대가 연금의 가입(기준소득월액 및 가입 기간) 측면에 매우 중요한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 특히 연령이 증가함에 따라 가입 기간과 기준소득월액에서의 양극화 현상이 발생하는 것으로 나타났는데, 이는 생애 기간 동안의 노동시장에서의 주된 위치, 즉 가입자들의 근로 이력에 따른 사회보장의 불안정 경험이 누적되어 나타난 결과로 해석된다.

이처럼 노동시장에서의 변동, 특히 불안정 노동의 확산과 양극화 현상

이 연금 가입에서의 양극화 현상으로 이어지는 것은 공적연금의 목표인 적정 노후소득보장을 어렵게 만든다. 따라서 중고령 지역가입자들의 국민연금 가입률을 제고함으로써 생애 기간 동안의 근로 이력이 노후소득의 양극화로 이어지는 것을 방지할 필요가 있다.

제 4 장

국민연금 소득재분배 현황: 소득계층별 비교

제1절 서론

제2절 소득계층 구분의 통계 모형

제3절 국민연금 수급 부담 모형의 구축

제4절 소득재분배의 미시모의실험

제5절 요약 및 정책적 시사점



4

국민연금 소득재분배 현황: << 소득계층별 비교²⁴⁾

제1절 서론

국민연금은 전 국민을 의무 가입 대상으로 하는 사회보장연금으로 노후 생계비가 소진되는 장수위험(longevity risk)으로부터 국민들을 보호하는 기능을 한다. 즉 노후소득보장이라는 본연의 기능과 함께 노후소득 불평등을 완화하기 위한 소득재분배 기능을 가지고 있다(최기홍, 2017). 이 장에서는 후자에 초점을 맞추어 우리나라 국민연금제도에 내재된 소득재분배 기능이 제대로 작동하고 있는지를, 국민연금 이력 자료를 이용한 미시모형실험을 통해 분석해 보고자 한다.

이러한 문제의식이 대두되는 배경은 국민연금에 대한 인식이 소득계층별로 매우 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 중산층 이상 소득계층에게는 정도의 차이는 있지만, 국민연금이 ‘노후의 든든한 버팀목’으로 인식되고 있다. 반면에 연금제도 도입 초기의 노인 계층, 불안정한 경제활동을 하는 저소득계층들에서는 국민연금이 ‘용돈연금’으로 폄하되는 경우가 많다. 오건호(2016, p. 48)는 “현행 국민연금은 세대 내 형평성 문제도 지니고 있다. ... 가입 기간이 긴 상위 계층일수록 국민연금의 혜택을 더 많이 얻는다”고 평가하고 있다(최기홍, 2017). 이는 우리 국민연금이 당초 제도 설계 의도와 다른 방향의 소득재분배가 이루어지고 있을 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

24) 제4장의 내용은 최기홍 한국개발원(KDI) 초빙연구위원이 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

국민연금에서는 저소득자들에게 더 많은 혜택이 돌아가도록 연금액을 결정하는 급여 산식(기본연금액)이 소득재분배 장치로 사용되고 있다(최기홍, 2017). 주요 국가들 중에서 소득재분배 기제를 가지는 사회보장연금 제도로는 국민연금과 미국 OASDI 정도로 보인다. 최기홍(2018)은 두 제도의 소득재분배 기제가 급여 산식의 차별적 소득대체율임을 보이고 실증적으로 분석한 결과 국민연금의 누진성이 현저히 낮음을 보인 바 있다.²⁵⁾

〈표 4-1〉 소득분위별 소득대체율

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	평균
OASDI	81.2	60.1	50.5	45.2	38.7	55.1
국민연금	36.8	31.2	30.0	30.5	30.8	31.9

자료: 최기홍. (2018). 급여산식의 누진성 비교연구: 국민연금과 미국 OASDI. p. 108, p. 104.

국민연금의 소득재분배에 대한 연구는 김상호(2002), 이상은(2006), 흥백의(2013), 김태일(2015), 최기홍(2015, 2018) 등 적지 않지만, 주제의 중요성에 비해서는 많지 않다. 가장 큰 원인은 국민연금 소득재분배의 측정에 필요한 기초자료와 적절한 방법론의 부족이다. 사실 어떤 자료도 개인의 생애와 관련된 국민연금의 소득재분배 연구에는 충분하지 못할 것이다(최기홍, 2017).

과거 국민연금 재정계산 보고서들에서는 임의의 서로 다른 소득 수준의 가상적 대표 개인들을 상정하여 소득계층별 수익비나 내부 수익률과 같은 수익성 지표들로 소득재분배를 측정하였으나, Coronado et al.(2011)에 의하면 절대 금액이 나타나지 않는 이들 수익성 지표는 소득재분배의 측정에 적절하지 않다고 하였다(최기홍, 2017).²⁶⁾

25) 어떤 조세제도가 국민들의 소득불평등을 감소시킬 경우 누진적(progressive) 반대 경우는 역진적(regressive)이라 한다.

해외 사회보장연금의 소득재분배에 대한 연구들은 예를 들어 Coronado et al.(2011)과 같이 패널 조사 자료 또는 Bosworth et al. (2000)과 같이 OASDI 행정자료²⁷⁾ 등을 이용하지만, 국내 국민연금 소득재분배 연구들은 김상호(2002) 등 소수의 연구를 제외하고는 김태일(2015), 홍백의(2013) 등처럼 가상적 가입자를 사용하여 이론적 관점에서 결과를 도출하는 경우가 많았다(최기홍, 2017).

이 장에서는 국민연금공단이 제도 운영을 위해 보유하고 있는 가입자, 수급자 이력 자료(또는 행정자료)를 이용한 통계적 수급 부담 모형을 구축하여 현 국민연금제도의 소득재분배 기능을 평가하고, 보험료 인상과 수급 연령 상향 조정과 같은 재정 안정화 정책이 출생 연도별 소득계층 간 소득재분배에 미치는 영향을 미시모의실험으로 측정하고자 한다.

이 연구는 미국 OASDI의 소득재분배를 분석한 Coronado et al. (2011), Brown et al. (2009), Coronado et al. (1999) 등의 연구를 많이 참고하였다. 그들이 사용하였던 Fullerton and Rogers(1993)에서 소득재분배 분석을 위해 개발된 고정효과 패널 회귀 모형에 기초한 통계적 미시모의실험 모형을 기본 모형으로 하나(최기홍, 2017), 다음 몇 가지 측면에서 차이가 있다.

첫째, 이 연구들은 Fullerton and Rogers와 같은 패널 조사 자료 PSID(Panel Study of Income Dynamics)를 사용하지만, 이 연구에서는 국민연금의 가입자 이력 자료를 패널 자료 형태로 재구조화하여 사용하였다. 이력 자료는 교육 연수와 같은 중요한 변수가 없는 것이 단점이기는 하나, 국민연금 전체 가입자라는 방대한 자료이다. 그렇다 보니 대

26) While it may be useful for some purposes, this measure does not indicate the dollar gains or losses, and it does not indicate progressivity.

27) OASDI의 행정자료(administrative data)는 국민연금의 이력 자료에 해당한다.

표성이 충분한 표본을 추출하고 자료의 정확성을 확보할 수 있어 고정효과 모형에 적합하다.

둘째, 국민연금의 기본연금액은 1998년, 2007년 두 차례의 연금개혁에 따라 기여 기간에 따라 변하는 법정 소득대체율을 반영해야 한다. 상대적으로 장기간에 걸쳐 큰 변화 없이 운영되는 OASDI를 대상으로 하는 기존 연구들은 특정 시점 제도를 모든 표본 가입자들에게 동일하게 적용하는 균제상태(steady state) 모형을 사용하고 있다. 그러나 우리 국민연금의 경우에는 표본 개인별로 과거와 미래 계속적으로 변화하는 제도에 필요한 전이 상태(transition state) 모형이 필요하다.

셋째, OASDI의 급여 산식 PIA(Primary Insurance Amount)은 국민연금의 B값에 해당하는 AIME(Average Indexed Monthly Earnings)만으로 결정되나(최기홍, 2017), 국민연금의 기본연금액 산식은 개인별 생애 평균 소득 B값과 가입 기간 기여 연수로 결정되어 가입 기간 소득의 통계 모형에 연간 기여 연수의 통계 모형이 추가되었다.

이 연구의 수급 부담 모형은 최근 대표적 통계 패키지 STATA로 개발되어 향후 재정 안정화 개혁이 출생 연도별, 소득계층별 수급 부담에 미치는 상세한 영향을 분석하는 데 편리하게 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

이 장의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 Fullerton and Rogers (1993)의 생애접근법(lifetime approach)을 소개하는데, 고정효과 패널 회귀 모형과 국민연금 이력 자료에 의해 구축된 소득계층별 가입 기간 소득과 기여 연수를 소득재분배의 통계 모형으로 한다.

3절에서는 앞서 추정된 표본 개인별 가입 기간과 기여 연수를 내생변수로 하고, 할인율·소비자물가지수 등 거시 외생변수, 그리고 보험료, 급여 산식 및 관련 제도의 모수, 통계적으로 추정된 생존율 등으로 미시모

의실험을 위한 수급 부담 모형을 구축한다. 4절에서는 현행 제도와 기본적인 제도 개선안들에 대한 모의실험 결과를 해석한다. 마지막 절에서는 이 장의 내용 요약 및 시사점을 기술한다.

제2절 소득계층 구분의 통계 모형²⁸⁾

국민연금은 소득재분배 기능을 가지고 있으므로 소득계층에 따라 다른 수급 부담 구조를 가진다. 따라서 표본 가입자들을 소득계층에 따라 나누는 것이 필요하다.

1. 소득계층 구분의 기준

이 연구에서 중심적 역할을 하는 통계 모형은 Fullerton and Rogers(1993)에서 제시한 고정효과 패널 회귀 모형이다. 이 모형이 수급 부담(tax-benefit) 모형으로 확장되어 사회보장연금의 소득재분배 연구에 사용된 사례는 Coronado et. al.(2011, 2000, 1999), Brown et. al.(2009) 등이 있다. 이들에는 모두 생애접근법(lifetime approach)을 주장하는 저명한 재정학자 Don Fullerton이 들어 있으며, 따라서 생애 접근법이라고 한다. 국내에서는 김상호(2002), 김상호, 이정우, 이상은, 김미숙(2003), 이상은(2006) 등이 이 방법론을 국민연금에 적용한 바 있다(최기홍, 2017).

28) 2절의 대부분 내용은 분석 모형에 대한 설명으로, 본 장의 저자가 이전에 동일한 모형에 사용한 최기홍(2017)에서 많은 부분을 발췌·인용한 것임을 밝힌다.

2. 가입 기간 월평균 소득에 의한 소득계층 구분

18세에서 59세까지 42년을 가입 기간으로 하는 국민연금의 생애 또는 가입 기간 월평균 소득을 B값이라고 하는데, 국민연금의 급여 산식에서 가입 기간 기여 연수와 함께 연금액을 결정한다. 따라서 일종의 생애 평균 소득으로서 B값은 생애소득에 따른 소득계층 구분의 기준으로 적합하다.

다음은 소위 B값의 정의인데, 우변 두 번째 항은 이 연구에서 중요한 의미를 내포하는 변형된 형태이다. 두 개의 하첨자 i, g 는 i 개인이 g 세인 특정한 시점을 나타낸다. 즉 i 개인의 출생 연도를 yob_i 라고 하면 연도 t 는 $yob_i + g_i$ 에 해당한다. 따라서 하첨자 i, g 는 하첨자 i, t 와의 호환이 가능하다.

$$\begin{aligned}
 B_i &\equiv \frac{\sum_{g=18}^{59} \frac{A_{i,g^*}}{A_{i,g}} y_{i,g}}{\sum_{g=18}^{59} 12 \times n_{i,g}} & (2) \\
 &= A_{i,g^*} \frac{\sum_{g=18}^{59} \frac{y_{i,g}}{A_{i,g}}}{\sum_{g=18}^{59} 12 \times n_{i,g}} = A_{i,g^*} b_i
 \end{aligned}$$

위 식의 우변 정의식 분자에서 $y_{i,g}$ 는 i 개인의 g 세 연간 신고 소득이며 그 옆의 $(A_{i,g^*}/A_{i,g})$ 는 그 값을 수급 직전 연령 g^* 세 시점의 가치로 전환하는 재평가율이다. A_{i,g^*} 는 수급 직전 연도 소위 A값 또는 가입자 전체의 월평균 소득이며 $A_{i,g}$ 는 같은 해 가입자 전체의 월평균 소득이다. 다음으

로 분모에서 $n_{i,g}$ 는 1년 중 보험료를 납부한 월수를 12로 나눈 연간 기여 연수이며, n_i 는 연간 기여 연수를 누적한 가입 기간 기여 연수이다.²⁹⁾

우변 변형의 b_i 는 다음과 같이 정의되며, 정규화 B값 또는 정규화 가입 기간 평균 소득이라고 한다. 정규화 B값은 b_i 로 나타낼 수 있으며, 아직 정의되지 않은 $z_{i,g}$ 의 연간 기여 연수 $n_{i,g}$ 에 의한 가중 평균 형태이다.

$$b_i = \frac{\sum_{g=18}^{59} n_{i,g} z_{i,g}}{\sum_{g=18}^{59} n_{i,g}} \quad (3)$$

위에서 정규화 소득 $z_{i,g}$ 는 다음과 같이 정의되며, 연령별 생산성 또는 실질임금으로 해석될 수 있다. 정규화의 개념은 다른 시점의 소득, 가입 기간 월평균 소득, 기본연금액 등을 유의미하게 비교할 수 있게 한다. 또한 대부분의 값들이 1.0 주변의 값들이어서 회귀 모형이 매우 효율적으로 추정된다.³⁰⁾

$$z_{i,g} = \frac{y_{i,g}/(12 \times n_{i,g})}{A_{i,g}} \quad (4)$$

29) ILO ISSA는 연간 기여 연수를 기여밀도(density of contribution)라고 한다. “the proportion of potential time that members in the active age ranges are effectively in contributory service” Iyer(1999, p. 11).

30) Fullerton and Rogers(1993)에서는 정규화 개념이 명확하지 않았지만, Coronado et.al.(2011) 등 OASDI를 대상으로 하는 후속 연구들에서는 국민연금의 A값에 해당하는 AWI(Average Wage Index)로 소득을 나눈 정규화 소득으로 모형을 설정한다.

3. 데이터와 고정효과 패널 회귀 모형

국민연금의 가입자 이력 자료는 2015년 12월 시점 367만 5000명 가입자에 대한 과거 이력 자료들로 구성된다.³¹⁾ 이력 데이터를 보여 주는 <표 4-2>에서 월별 항목은 1988년 1월~2015년 12월까지의 28×12=336개월 가운데 1개를 보인 것이다. 가입자 이력 자료는 개인번호, 생년월일과 성별이 들어 있는 주민번호 앞 7자리 등 가입자에 대한 기초적 정보에 이어 매월의 기준소득월액, 가입 상태, 가입종별, 수납 상태가 반복되는 데이터이다. 기준소득은 실제 소득이 아니라 정해진 소득의 상하한 범위의 보험료율이 적용되는 소득이다. 가입 상태는 납부예외, 대기자를 구분할 수 있게 한다. 가입종별은 사업장, 지역, 임의, 임의계속으로 구분된다.

<표 4-2> 가입자 이력 자료의 자료 구조

개인 번호	주민 번호	보험료 납부 월수	월별 항목(1988. 1.~2015. 12.)						
			기준 소득 월액	가입 종별	가입 종별	수납 상태	반환일 시금 수급 여부	수급 사유	구분자
11	14	3	10	1	1	1	1	2	!

자료: 국민연금공단 내부자료.

이 연구는 국민연금 가입자 이력 자료에서 2015년 12월 기준 1개월 이상 보험료를 납부한 내국인으로서 제도가 시작된 1988년 59세인 1929년 이후 출생자를 유의미한 정상적 가입자의 모집단으로 간주하고

31) 국민연금 가입자 이력 자료는 28년간에 걸친 월별 자료로 200GB에 달하는 방대한 크기지만, 월별 자료를 연간으로 집계하고 필요한 변수만으로 표본을 추출하면 PC에서 분석이 가능해진다.

이들로부터 0.5%를 표본으로 임의 추출하였다. 다음 표에 의하면 표본은 14만 4340명이며, 연령별 구조는 대수의 법칙에 의해 정상적 가입자들의 모집단 2897만 4292명과 거의 동일한 것을 볼 수 있다.

〈표 4-3〉 통계 분석을 위한 표본의 연령별 구조

구분	모집단		0.5% 표본	
	빈도	구성비(%)	빈도	구성비(%)
~1949년	2,526,069	8.7	12,352	8.6
1950~1954년	1,369,425	4.7	6,717	4.7
1955~1959년	2,875,983	9.9	14,541	10.1
1960~1964년	3,451,181	11.9	17,355	12.0
1965~1969년	3,562,267	12.3	17,738	12.3
1970~1974년	3,733,140	12.9	18,530	12.8
1975~1979년	3,323,578	11.7	16,606	11.5
1980년~	8,132,649	28.1	40,501	28.1
총계	28,974,292	100.0	144,340	100.0

주: 모집단에서 0.5% 표본 추출까지는 SPSS로, 그 이후는 STATA에 의함.

가입자 이력 자료에서 표본 개인들의 정규화 소득 $z_{i,g}$ 및 연령별 기여 연수 $n_{i,g}$ 은 고정효과 패널 회귀 모형으로 설정한다. 개인 i 의 출생 연도가 yob_i 이면 g 세 시점 연도는 $t = yob_i + g$ 로 결정된다. 따라서 패널 회귀 모형의 일반적 형태에 따라 하첨자 i, g 는 i, t 로 쓸 수 있다.

개인 i 의 t 시점 정규화 소득 $z_{i,t}$ 는 다음 식 우변과 같이 연령과 성별 두 변수의 Taylor 3차 다항식 고정효과 패널 회귀 모형으로 다음과 같이 설정한다. 식에서 $z_{i,t}$, $g_{i,t}$, 그리고 d_i 는 i 가입자의 정규화 소득, 연령, 성별을 각각 나타낸다. 3차 다항식을 사용한 것은 노령에서의 일반적인 소득 감소 패턴을 반영하기 위한 것이다. 2변수 Taylor 3차 다항식임에도 우변의 설명 변수 항들이 5개에 불과한 것은 고정효과 모형에서 성별 더미

변수와 관련된 항들이 식별되지 않아서 많이 탈락하기 때문이다.

$$\ln(z_{i,t}) = a_i + \alpha_1 g_{i,t} + \alpha_2 g_{i,t}^2 + \alpha_3 g_{i,t}^3 + \beta_1 g_{i,t} d_i + \beta_2 g_{i,t}^2 d_i \quad (5)$$

다음으로 연령별 기여 연수 $n_{i,t}$ 는 구간 [0, 1]의 범위로 한정되므로 가장 먼저 로지스틱(logistic) 회귀 모형을 고려할 수 있으며, 최기홍(2015)에서 사용되었다. 그러나 가입자 이력 자료에서는 가입자들이 1년 내내 기여해서 $n_{i,t}$ 가 1.0의 값을 가지는 경우 또는 한 번도 기여를 하지 않아서 0.0인 경우가 아주 흔하며, 해당되는 많은 데이터들이 모두 결측치로 처리된다. 따라서 연간 기여 연수의 추정에는 folded-logit이 바람직하다. 다음에서 L 과 H 는 $n_{i,t}$ 의 하한과 상한인데, 임의로 -0.000001과 1.000001을 대입하였다.

$$\ln\left(\frac{n_{i,t} - L}{H - n_{i,t}}\right) = \gamma_i + \gamma_1 g_{i,t} + \gamma_2 g_{i,t}^2 + \gamma_3 g_{i,t}^3 + \delta_1 g_{i,t} d_i + \delta_2 g_{i,t}^2 d_i \quad (6)$$

가입자들은 대부분 1988~2015년까지 28년 가운데 일부 기간에만 기여한다. 소득계층 구분의 기준이 되는 가입 기간 월평균 소득은 개인의 인적자본 또는 잠재 능력에 대한 대리변수로 보아서 신고 소득이 없는 경우 정규화 소득은 결측치로 하지만 연간 기여 연수는 0으로 놓는다.

연간 정규화 소득과 기여 연수 두 패널 회귀 식의 추정 결과는 다음 표와 같다. 고정효과 패널 회귀 모형은 다음의 계수만이 아니라 14만 4000명에 달하는 개인별 이질성을 나타내는 고정효과도 동시에 추정되어 RAM에 보관되어 있는 것이 중요하다. 그러므로 동일한 출생 연도, 성별의 개인들도 모두 다른 절편 값을 가지게 된다.³²⁾

〈표 4-4〉 정규화 소득의 패널 회귀 추정 결과

$\ln(z_{i,j})$	계수	표준편차	t값	P>t
g	0.2700	0.0014	188.01	0.000
g^2	-0.0043	0.0000	-134.77	0.000
g^3	0.0000	0.0000	76.42	0.000
$g \times d$	-0.0629	0.0005	-119.68	0.000
$g^2 \times d$	0.0007	0.0000	110.02	0.000
C	-3.3672	0.0140	-240.40	0.000

주: R2: within=0.1708, between=0.1028, overall=0.1001; # of groups: 144,340.

〈표 4-5〉 기여 연수의 folded-logit 패널 회귀 추정 결과

$n_{i,g}$	계수	표준편차	t값	P>t
g	0.3100	0.0052	60.09	0.000
g^2	0.0306	0.0001	282.04	0.000
g^3	-0.0004	0.0000	-551.87	0.000
$g \times d$	-0.3625	0.0029	-123.53	0.000
$g^2 \times d$	0.0054	0.0000	125.47	0.000
C	-23.3972	0.0276	-846.44	0.000

주: R2: within=0.2578, between=0.2100, overall=0.1976; # of groups: 144,340.

4. 소득계층의 구분

연령별 정규화 소득과 기여 연수 두 개의 통계 모형으로부터 모든 표본의 18~59세 가입 기간 연령별 정규화 소득과 기여 연수의 추정치 $\hat{z}_{i,g}$ 와

32) 이 글은 정규화 소득과 기여 연수를 독립적으로 추정하였으나 두 변수 간의 밀접한 내생성을 고려하면 보다 정교한 추정이 바람직하다. 그러나 방대한 데이터를 사용하는 상황에서는 선택이 필요하다.

$\hat{n}_{i,g}$ 는 다음과 같이 결정된다. 두 식의 우변 절편 항 $\hat{\alpha}_i$ 와 $\hat{\gamma}_i$ 는 위 표의 상수 (C)와 동시에 추정되어 RAM에 보관된 개인별 고정효과의 합계이다.

$$\hat{z}_{i,g} = \exp(\hat{a}_i + \hat{a}_1 g_{i,t} + \hat{a}_2 g_{i,t}^2 + \hat{a}_3 g_{i,t}^3 + \hat{\beta}_1 g_{i,t} d_i + \hat{\beta}_2 g_{i,t}^2 d_i) \quad (7)$$

$$\hat{n}_{i,g} = \frac{\exp(\hat{\gamma}_i + \hat{\gamma}_1 g_{i,t} + \hat{\gamma}_2 g_{i,t}^2 + \hat{\gamma}_3 g_{i,t}^3 + \hat{\delta}_1 g_{i,t} d_i + \hat{\delta}_2 g_{i,t}^2 d_i)}{1 + \exp(\hat{\gamma}_i + \hat{\gamma}_1 g_{i,t} + \hat{\gamma}_2 g_{i,t}^2 + \hat{\gamma}_3 g_{i,t}^3 + \hat{\delta}_1 g_{i,t} d_i + \hat{\delta}_2 g_{i,t}^2 d_i)} \quad (8)$$

소득계층 구분의 기준은 Fullerton and Rogers(1993)의 생애접근법을 따라 가입 기간 월평균 소득, 소위 B값을 정규화한 다음 개인별 정규화 B값 \hat{b}_i 이다. 정규화 B값은 서로 다른 출생 연도들 간에도 비교가 가능하지만, 이 연구에서는 같은 출생 연도 내에서 오름차순으로 정렬하여 소득계층을 구분하였다.³³⁾

$$\hat{b}_i \equiv \frac{\sum_{g=18}^{59} \hat{n}_{i,g} \hat{z}_{i,g}}{\sum_{g=18}^{59} \hat{n}_{i,g}} \quad (9)$$

다음은 미시모의실험 모형에 의한 표본 가입자들의 출생 연도, 소득계층별 정규화 B값, 즉 b_i 와 가입 기간 기여 연수 n_i 의 셀(cell) 평균치들이다. 정규화 소득은 1944년 이전의 초기 세대들과 이후 세대들 간에 차이가 있다. 이후 세대들의 중위 소득과 평균 소득 간의 전형적 모습이다. 가

33) 다만 이로 인해 수행 시간은 현저하게 증가한다. 프로그램을 소개해 준 한국 STATA 박정권 대표께 감사드린다.

입 기간 기여 연수는 대체로 출생 연도에 따라 단조 증가하며 1988년 제도 도입 시점에 많은 가입자들이 이미 경제활동을 하고 있었기 때문이다. 또한 고소득계층의 가입 기간이 저소득계층에 비해 큰 것이 확인된다.

$$\hat{n}_i = \sum_{g=18}^{59} \hat{n}_{i,g} \quad (10)$$

〈표 4-6〉 출생 연도별, 소득계층별 정규화 B값

(단위: 배)

구분	계층 1 0~10%	계층 2 10~20%	계층 3 20~30%	계층 4 30~40%	계층 5 40~50%	계층 6 50~60%	계층 7 60~70%	계층 8 70~80%	계층 9 80~90%	계층 10 90~100%	평균
1935년	0.47	0.56	0.70	0.85	0.89	1.06	1.27	1.49	2.01	2.89	1.22
1940년	0.50	0.70	0.80	0.95	1.20	1.44	1.72	2.06	2.26	2.76	1.43
1945년	0.46	0.63	0.73	0.88	1.07	1.17	1.35	1.70	2.14	2.67	1.27
1950년	0.32	0.44	0.58	0.73	0.89	1.10	1.31	1.55	1.88	2.42	1.12
1955년	0.36	0.49	0.57	0.65	0.73	0.86	1.07	1.35	1.73	2.15	1.00
1960년	0.39	0.51	0.59	0.68	0.80	0.96	1.17	1.42	1.69	2.02	1.02
1965년	0.41	0.54	0.62	0.72	0.83	0.97	1.16	1.38	1.63	1.91	1.02
1970년	0.43	0.55	0.64	0.73	0.84	0.97	1.12	1.32	1.57	1.86	1.00
1975년	0.46	0.61	0.70	0.78	0.88	0.99	1.11	1.27	1.51	1.88	1.02

〈표 4-7〉 출생 연도별, 소득계층별 가입 기간 기여 연수

(단위: 년)

구분	계층 1 0~10 %	계층 2 10~20%	계층 3 20~30%	계층 4 30~40%	계층 5 40~50%	계층 6 50~60%	계층 7 60~70%	계층 8 70~80%	계층 9 80~90%	계층 10 90~100%	평균
1935년	6.1	6.2	6.0	6.0	5.9	6.3	6.3	6.3	6.5	6.5	6.2
1940년	7.7	9.4	9.7	9.5	10.5	10.9	10.0	10.5	9.8	10.4	9.8
1945년	11.9	13.6	12.1	15.5	14.0	15.3	13.9	13.6	14.9	14.9	14.0
1950년	15.8	15.2	17.0	18.2	19.3	20.4	20.4	20.1	20.8	21.6	18.9
1955년	19.1	17.9	18.6	18.9	19.6	20.3	21.8	23.4	24.6	24.8	20.9
1960년	21.3	19.3	19.1	20.1	21.7	24.3	25.1	27.4	29.6	29.5	23.7
1965년	20.0	19.4	20.0	21.5	23.3	25.4	27.7	29.9	33.7	32.6	25.3
1970년	19.4	19.8	22.0	21.9	24.5	25.4	28.1	29.0	33.2	33.9	25.7
1975년	18.6	20.9	22.5	23.6	23.2	25.0	27.2	28.0	29.7	31.7	25.0

제3절 국민연금 수급 부담 모형의 구축

앞 절에서는 표본 가입자의 가입 기간 일부에 대한 신고 소득과 보험료 납부 자료로부터 소득과 기여 연수의 패널 회귀 모형을 추정하고, 그로부터 가입 기간 전체의 소득과 기여 연수를 추계한다. 그로부터 가입 기간 월평균 소득을 추계하여 표본 가입자들을 소득계층별로 구분하였다. 이 절에서는 이러한 통계 모형에 기반을 두고 가입 기간에 납부하는 보험료와 노령연금 기본연금액을 개인별로 추계한다. 표본 가입자들은 실질 가치가 유지되는 노령연금을 법정 수급 연령부터 99세까지 수급하다 사망하며, 그 사망 확률은 노령연금 수급자의 이력 자료로부터 통계적으로 추정된다. 이들이 이 연구에서 다루게 될 수급 부담 모형이다.

선행연구 Coronado et al.(2011)은 PSID 패널 자료에서 추출한 표본 개인들의 출생 연도와 무관하게 연구 당시 제도를 적용한 균제 상태(steady state)의 모형임을 밝히고 있다.³⁴⁾ 반면에 미국 OASDI에 비해 50년 이상 늦게 시작되어 제도 도입 역사가 상대적으로 짧은 국민연금의 표본 가입자들은 자료가 수집된 1988년 1월~2015년 12월 기간에 보험료, 수급 연령, 소득대체율 등에서 상당한 변화를 겪고 있다. 1998년, 2007년 개혁들이 마무리되는 2024년과 2034년, 즉 2034년까지는 이러한 제도 변화가 진행된다는 점을 고려하면 국민연금에는 전이 상태(transition state) 모형이 필요하다(최기홍, 2017).

출생 연도별로 경험하는 연금제도가 조금씩 변하는 전이 상태 모형을 이 장의 통계 모형에서는 비교적 간단하게 처리될 수 있다. 예를 들어 표본 개인 i 의 출생 연도가 yob_i 이면 연령 g_i 에서의 보험료는 $t = yob_i + g_i$

34) "In measuring redistribution, we take a steady state approach in which all working and retirement years come under the current system."
(Introduction)

연도의 값 τ_t 를 적용하는 식이다. 따라서 Coronado et al.(2011) 등의 균제 상태 모형은 세대 내 소득재분배만 가능하나, 이 장의 모형은 세대 간, 세대 내 소득재분배의 분석이 용이하다. 따라서 이 연구에서의 모든 분석은 세대 간(출생 연도)과 세대 내(소득계층)의 2차원으로 제시된다(최기홍, 2017).

이 장에서 다루고 있는 모형의 또 다른 특징은 표본 가입자의 보험료 부담과 연금급여 지급의 현재(present value) 기준을 60세 시점으로 한 것이다. 그 이유는 소득계층별 생존율을 반영하기 위한 것이다. 60세 이후를 대상으로 하는 수급자 이력 자료를 사용하여 소득계층별 차별 생존율을 산출하기 때문이다. 수급자 이력 자료에는 개인들의 가입 기간 월평균 소득 B값이 기록되어 있기 때문에 전체적으로 일관성을 가진다.

1. 수급 부담의 주요 모수

가. 보험료

현재 국민연금의 보험료는 9%이나 이는 상당한 기간에 걸쳐 점진적으로 상승한 것이다. 국민연금 사업장가입자의 보험료는 제도 도입의 수용성을 고려하여 1988년 3%에서 10년에 걸쳐 인상되었는데, 1998년에서야 현재의 9%에 도달하였다. 지역가입자의 경우도 1995년 3%에서 10년에 걸쳐 2005년 현재의 9%로 인상되었다. 이 연구에서 사업장과 지역가입자의 보험료를 각각의 가입자 비중으로 가중 평균하여 해당 연도 보험료를 산출하였다.

〈표 4-8〉 연도별 국민연금 보험료

연도	사업장 보험료 (A)	지역 보험료 (B)	사업장 비중 (C)	지역 비중 (D)	가중 평균 보험료 (A*C+B*D)
1988	0.03	-	1.000	-	0.030
1989	0.03	-	1.000	-	0.030
1990	0.03	-	1.000	-	0.030
1991	0.03	-	1.000	-	0.030
1992	0.03	-	1.000	-	0.030
1993	0.06	-	1.000	-	0.060
1994	0.06	-	1.000	-	0.060
1995	0.06	0.03	0.770	0.230	0.053
1996	0.06	0.03	0.771	0.229	0.053
1997	0.06	0.03	0.777	0.223	0.053
1998	0.09	0.03	0.754	0.246	0.075
1999	0.09	0.03	0.497	0.503	0.060
2000	0.09	0.04	0.487	0.513	0.064
2001	0.09	0.05	0.511	0.489	0.070
2002	0.09	0.06	0.522	0.478	0.076
2003	0.09	0.07	0.563	0.437	0.081
2004	0.09	0.08	0.616	0.384	0.086
2005	0.09	0.09	0.639	0.361	0.090
2006	0.09	0.09	0.675	0.325	0.090
2007	0.09	0.09	0.698	0.302	0.090
2008	0.09	0.09	0.717	0.283	0.090
2009	0.09	0.09	0.731	0.269	0.090
2010	0.09	0.09	0.744	0.256	0.090

자료: 국민연금공단. (각 연도). 국민연금통계.

나. 수급 연령

1998년 연금법 개정에서 재정 안정화 방안으로 수급 연령의 상향 조정이 결정되었다. 2014년부터는 1세 연장된 61세에, 2019년부터는 2세 연장된 62세에, 2024년부터는 3세 연장된 63세, 2029년부터는 4세 연장된 64세에, 그리고 2034년 이후 그러니까 1969년 출생 연도부터는 65세에 연금을 받기 시작한다. 조기·연기 연금도 이러한 수급 연령 상향 조정에 연동된다(최기홍, 2017).

〈표 4-9〉 국민연금의 수급 연령 상향 조정

수급 연령	대상 세대의 출생 연도	수급 개시 연도
61세	1953, 1954, 1955, 1956,	2014, 2015, 2016, 2017
62세	1957, 1958, 1959, 1960,	2019, 2020, 2021, 2022
63세	1961, 1962, 1963, 1964,	2024, 2025, 2026, 2027
64세	1965, 1966, 1967, 1968,	2029, 2030, 2031, 2032
65세	1969, 1970, 1971, 1972, ...	2034, 2035, 2036, 2037 ...

주: 2013년, 2018년, 2023년, 2028년, 2033년은 수급 연령이 각각 1~5세씩 증가하는 첫해이므로 노령연금 및 반환일시금(60세 도달) 수급권자가 발생하지 않음.
자료: 최기홍, (2017). 국민연금의 수급부담 모형과 소득재분배의 측정.

다. 급여 산식의 모수

확정급여(defined benefit) 사회보장연금에서 보험료 부담과 연금 수급의 연결 고리는 급여 산식이다. 국민연금의 급여 산식은 기본연금액(BPA: Basic Pension Amount)이라고 한다. 국민연금은 노령연금, 유족연금, 장애연금, 반환일시금으로 구성되며, 노령연금은 다시 세부적으로 완전, 감액, 조기, 재직, 특례로 이뤄진다. 반환일시금을 제외한 이들 연금급여는 모두 기본연금액으로부터 결정된다.

연금법에는 기본연금액 산식의 모수들이 정해져 있다. 다음 표와 같이 1986년 법에서 소득대체율 계수는 2.4, 그리고 소득비례 계수는 0.75로 설정되었다. 이는 간단한 변형으로 소득대체율을 70%로 나타낼 수 있다. 1998년 연금법에는 소득대체율계수가 1.8로 작아졌으며, 소득비례계수는 1.0으로 커졌다. 이 또한 간단한 변형으로 소득대체율을 60%로 나타낼 수 있다.

〈표 4-10〉 기본연금액의 모수

연도 ($t = yob_i + g_i$)	소득대체율계수 $c_{i,g}$	소득비례계수 $\pi_{i,g}$	소득비례계수 $\pi_{i,g}$	법정 소득대체율 $c_{i,g}(1+\pi_{i,g})/6$
1988	2.400	0.750	1986년 연금법	0.700
...	2.400	0.750		0.700
1998	2.400	0.750		0.750
1999	1.800	1.000	1998년 연금법	0.600
...	1.800	1.000		0.600
2007	1.800	1.000		0.600
2008	1.500	1.000	2007년 연금법	0.500
2009	1.485	1.000		0.495
2010	1.470	1.000		0.490
2011	1.455	1.000		0.485
2012	1.440	1.000		0.480
2013	1.425	1.000		0.475
2014	1.410	1.000		0.470
2015	1.395	1.000		0.465
2016	1.380	1.000		0.460
2017	1.365	1.000		0.455
2018	1.350	1.000		0.450
2019	1.335	1.000		0.445
2020	1.320	1.000		0.440
2021	1.305	1.000		0.435
2022	1.290	1.000		0.430
2023	1.275	1.000		0.425
2024	1.260	1.000		0.420
2025	1.245	1.000	0.415	
2026	1.230	1.000	0.410	
2027	1.215	1.000	0.405	
2028	1.200	1.000	0.400	

주: 최기홍(2015)은 명목소득대체율이 소득대체율계수 $c_{i,g}$ 와 소득비례계수 $\pi_{i,g}$ 와 간단한 산술적 관계 $c_{i,g}(1+\pi_{i,g})/6$ 가 성립함을 보였다.

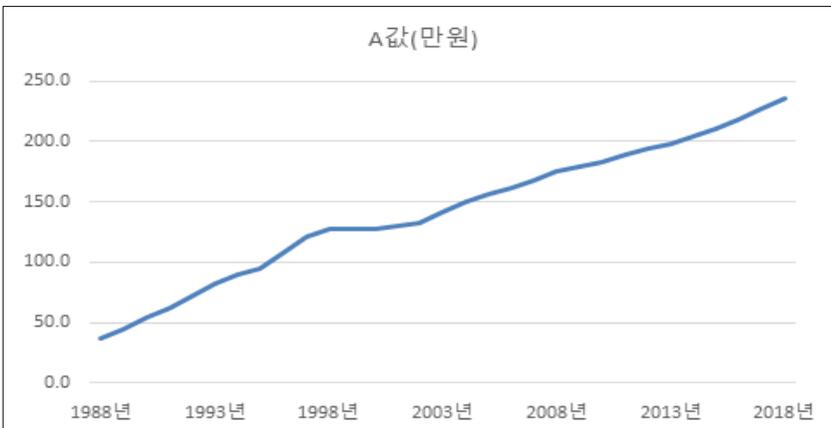
2. 보험료 부담

앞서 식 (11)의 정규화 소득의 정의를 개인 i 의 g 세 소득 $\hat{y}_{i,g}$ 에 대해 풀면 다음과 같다. 추정된 연령별 정규화 소득과 기여 연수, $\hat{z}_{i,g}$, $\hat{n}_{i,g}$ 와 해당 연도 가입자 전체 평균 소득 $A_{i,g}$ 를 통해서 현실 명목금액으로 환산된다(최기홍, 2017).

$$\hat{y}_{i,g} = (12 \times \hat{n}_{i,g}) \hat{z}_{i,g} A_{i,g} ; \quad g = 18, 19, \dots, 59 \quad (11)$$

개인 i 가 g 세가 되는 해의 가입자 전체 평균 소득 $A_{i,g}$ 의 1988~2018년 기간의 실제 값은 다음 그림과 같다. 2019년 이후는 국민연금 2018년 재정계산의 가정치를 사용한다(최기홍, 2017).

[그림 4-1] 국민연금 가입자 월평균 소득 A값의 추이



자료: 최기홍. (2017). 국민연금의 수급부담 모형과 소득재분배의 측정. p.19.

이 연구에서는 표본 개인들이 60세까지 모두 생존한다는 가정하에 국민연금에 대한 신고 소득과 납부한 보험료를 산출한다. 개인 i 가 g 세가 되는 해의 보험료를 $\tau_{i,g}$ 로 쓰면 개인 i 의 가입 기간 보험료는 다음과 같다.

$$C_{i,g} = \hat{y}_{i,g} \tau_{i,g}; \quad g = 18, 19, \dots, 59 \quad (12)$$

개인 i 의 60세 시점 생애 소득과 보험료 기여의 현재(present value)는 다음과 같다. 이 연구에서 모든 현재의 기준 시점은 표본 개인들이 60세가 되는 시점이다.

$$PV_{-}C_{i,60} = \sum_{g=18}^{59} (1+r)^{60-g} C_{i,g} \quad (13)$$

3. 연금 수급

특례노령연금의 경우 5년, 그 밖에 일반적으로 10년 이상의 보험료 납부로 연금 수급 자격을 획득한 가입자들은 연금법으로 정해진 수급 연령부터 연금을 받는다. 가입자의 선택에 따라 법정 수급 연령 전 5년 내에서 신청에 따라 연금을 받을 수 있지만, 모든 가입자들이 법정 수급 연령에 받는 것으로 가정하였다(최기홍, 2017).

가. 국민연금의 기본연금액

확정급여 방식의 국민연금은 i 라는 가입자가 60세에 도달하는 시점에 신고 소득 $y_{i,g}$ 와 기여 연수 $n_{i,g}$ 의 기록에 따라 기본연금액(BPA: Basic Pension Amount)이라는 급여 산식으로 연금액을 결정하는데, 다음 식과 같다(최기홍, 2017).

$$BPA_i = \sum_{g=18}^{59} \frac{c_{i,g} \times n_{i,g}}{20} (A_{i,g^*} + \pi_{i,g} B_i) \quad (14)$$

위에서 연령 g 는 국민연금의 가입 자격에 따라 18~59세 사이의 값을 가지며, g^* 는 연금 수급의 직전 연도를 나타낸다. 이 연구에서 두 개의 첨자 i, g 는 i 라는 개인이 g 세인 특정한 시점을 나타낸다. 위에서 $c_{i,g}$ 와 $\pi_{i,g}$ 는 기본연금액 산식의 두 개의 모수이다. 전자는 주로 소득대체율과 관련이 있으며, 후자는 주로 소득재분배와 관련이 있으므로 소득대체율계수와 소득비례계수로 각각 명명한다. 앞서 정의된 정규화 B값을 기본연금액의 B_i 에 대입하여 정리하면 다음 식을 얻을 수 있다(최기홍, 2017).

$$\begin{aligned} BPA_i &= A_{i,g^*} \sum_{g=18}^{59} \frac{c_{i,g} \times n_{i,g}}{20} (1 + \pi_{i,g} b_i) \\ &= A_{i,g^*} \sum_{g=18}^{59} \frac{c_{i,g} \times n_{i,g}}{20} \left(1 + \pi_{i,g} \frac{\sum_{g=18}^{59} n_{i,g} z_{i,g}}{\sum_{g=18}^{59} n_{i,g}} \right) \end{aligned} \quad (15)$$

앞서 통계 모형으로 표본 개인들의 정규화 소득 $z_{i,g}$ 와 기여 연수 $n_{i,g}$ 는 앞서 고정효과 패널 회귀 모형으로 결정되었다. 이들을 대입하면 표본

i 의 기본연금액은 다음과 같이 결정된다(최기홍, 2017).

$$BPA_i = A_{i,g} \sum_{g=18}^{59} \frac{c_{i,g} \times \widehat{n}_{i,g}}{20} \left(1 + \pi_{i,g} \frac{\sum_{g=18}^{59} \widehat{n}_{i,g} \widehat{z}_{i,g}}{\sum_{g=18}^{59} \widehat{n}_{i,g}} \right) \quad (16)$$

표본 가입자는 정해진 기본연금액을 법정 수급 연령 이후 최대 연령 99세까지 수급한다. 기본연금액은 매년 소비자물가 상승률에 의해 증액되어 실질 가치를 유지한다. 또한 연금급여는 생존율이 감안된 현재, 즉 계리적현재(actuarial present value)로 측정하는 것이 민영 연금의 표준이다. Coronado et al.(2011) 등의 연금 관련 경제학 문헌들도 그러하다(최기홍, 2017).³⁵⁾

다음 식 (17)은 표본 가입자의 생애 연금급여의 계리적현재이다. 60세 시점을 기준 연도로 하며, 다음에서 r 은 이자율, c 는 물가상승률, 그리고 $p_{60,g}^c$ ($g \geq 60$)는 60세에 생존한 사람이 g 세에도 생존할 생존율이다. 상첨자 c 는 표본 가입자가 속한 소득계층을 나타낸다(최기홍, 2017).

$$PV_{-B_{i,60}} = \sum_{g=g^*}^{99} p_{60,g}^c BPA_{i,g} \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{g-60} \quad (17)$$

35) 생존율의 정의, 연령별 생존율과 사망률의 관계, 사망률의 통계적 측정 등은 III장에서 자세하게 다루고 있다.

제4절 소득재분배의 미시모의실험

이 연구의 수급 부담 모형은 표본 개인별로 생애 소득과 보험료로부터 결정되는 보험료 부담과 급여 산식으로부터 결정되는 연금 수급을 생애에 걸쳐 발생시킨다. 과거와 미래의 보험료와 연금의 결정에는 과거와 미래의 임금상승률이 필요하다. 또한 이들 명목금액을 기준 시점으로 집계하는 데에 필요한 이자율에 의한 할인율과 국민연금 연금급여의 실질 값을 유지하기 위한 소비자물가 상승률에 대한 가정이 필요하다.

과거 네 차례 재정계산은 재정계산 시점에서 최소 70년 미래에 대한 실질임금, 실질금리, 물가상승률에 대한 전망에 기초하였다. 다음 표들은 2003년 제1차 재정계산의 시작 시점에서 재정계산의 최종 시점까지의 전망 결과를 임의의 구간으로 나누고 구간 산술평균을 제시한다. 대체로 2050년 이후는 균제 상태의 모습을 보인다. 사실 제1차 재정계산에서만 장기 균제 상태의 존재를 명시적으로 고려하였지만, 모든 재정계산의 70년째 수치들을 장기 균제 상태로 하였다.

이론적으로는 다소 단점이 있지만, 수급 부담의 가장 간명한 지표인 수익비는 국민연금과 같은 초장기는 할인율에 지나친 영향을 받는 단점이 있다. 이 연구에서는 분석의 단순화를 위해 단일 값을 사용하며, 특히 장기 균제 상태 값들에 가까운 실질이자율은 2%, 소비자물가지수 상승률은 2%를 기준 값으로 가정하였다. 할인율을 결정하는 실질이자율에 대해서는 3%, 1.5%를 상하한으로 하였다.

최근 2018년 장기 거시경제 전망은 경제성장률, 실질금리가 실질임금 상승률을 하회하는 것으로 가정되었다. 이러한 가정들은 장기적인 동태적 일관성(dynamic efficiency)이라는 이론적 성격을 만족시키지 못함을 의미한다. 이는 국민연금의 장기 재정 분석에 어려움이 있음을 지적한다.

〈표 4-11〉 재정계산의 장기 거시경제 전망: 실질임금

(단위: %)

구분	2003~2017년	2018~2030년	2031~2050년	2051~최종	장기 균제
2003년 1차	1.9	2.6	2.0	1.5	1.5
2008년 2차	1.9	3.4	2.8	2.5	2.5
2013년 3차	1.9	3.2	2.2	2.0	2.0
2018년 4차	1.9	2.1	2.0	1.8	1.6

〈표 4-12〉 재정계산의 장기 거시경제 전망: 실질금리

(단위: %)

구분	2003~2017년	2018~2030년	2031~2050년	2051~최종	장기 균제
2003년 1차	1.8	3.2	2.5	2.0	2.0
2008년 2차	1.8	3.1	2.3	1.9	1.8
2013년 3차	1.8	2.8	2.4	2.6	2.7
2018년 4차	1.8	1.3	1.5	1.2	1.1

〈표 4-13〉 재정계산의 장기 거시경제 전망: 물가상승률

(단위: %)

구분	2003~2017년	2018~2030년	2031~2050년	2051~최종	장기 균제
2003년 1차	2.5	3.0	3.0	3.0	3.0
2008년 2차	2.5	2.1	2.0	2.0	2.0
2013년 3차	2.5	3.0	2.1	2.0	2.0
2018년 4차	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0

1. 현 국민연금제도에 대한 미시모의실험

이 연구에서 현 국민연금제도는 1986년 연금법 이후 1998년, 2007년 두 차례 연금법 개정이 반영된 것을 의미한다. 이들 두 개혁은 현재도 진

행되고 있다. 2034년 종료되는 65세까지의 수급 연령 상향 조정과 2028년 종료되는 소득대체율 40%까지의 하향 조정이다.

2018년 장기 재정 추계에 의하면 2057년에 적립 기금이 소진되는 것으로 나타난다. 문제의 핵심은 적립 기금의 소진이 아니라 당시 연금의 지출에 필요한 보험료 수준이 20%를 훨씬 넘어 부과 방식으로의 자연스러운 전환이 불가능하다는 것이다. 현 제도의 재정 안정화를 위한 다양한 개혁안들이 시급하게 검토될 필요가 있다. 이 연구는 이들이 세대 간, 세대 내 소득재분배 구조에 미치는 영향을 보고자 한다.

수급 연령의 상향 조정은 1969년생이 65세가 되는 2034년 이후 종료되지만 소득대체율의 하향 조정은 2010년 세대가 18세가 되는 2028년 최종값 40%에 도달하며 종료된다. 2010년 이후 출생 세대들은 이들 두 개혁의 영향을 모두 받는다. 따라서 국민연금 현 제도의 균제 상태는 2010년 세대들부터 적용된다고 볼 수 있다. 현 제도의 수급 부담 구조 분석에는 적어도 2010년 출생 연도까지 포함시키는 것이 필요하다.

현재 통계 모형이 기초한 1935~1979년 출생 연도의 표본으로는 현 제도의 파악에도 크게 부족하다. 제도 개선을 위한 다양한 모의실험에 대비하여 1980~2050년 출생 연도까지 범위를 확대한다. 그 방법은 이들 세대의 가입 기간 정규화 소득의 패턴이 1979년 출생 연도들과 동일하다는 다소 단순한 가정에 의한다. 즉 1979~2050년 출생 연도들은 모두 동일한 근로 행태를 보이며, 경험하는 국민연금제도만 달라진다.

분석 지표는 소득대체율, 수익비, 순혜택이다. 이 중에서 소득재분배의 정의에 해당하고 세대 간 회계의 세대계정(generational accounts)에 해당하는 순혜택을 주지표로 한다.

가. 소득대체율

다음 표는 같은 출생 연도, 소득계층 셀에 속한 개인별 소득대체율의 평균치이다. 여기서 개인의 소득대체율은 다음과 같이 계산된다. 분자의 기본연금액 BPA_i 는 연간 금액이므로 12로 나누어 월연금액으로 환산하였다. 분모 B_i 는 가입 기간 월평균 소득으로 값의 비율은 소득대체율(replacement ratio)의 분모에 대한 대표적 정의이다(Goss et.al., 2014).

$$RR_i = \frac{BPA_i/12}{B_i} \quad (18)$$

먼저 출생 연도별 평균을 보면 1988년 53세였던 1935년 세대는 당시 적용된 소득대체율이 70%였음에도 평균 소득대체율이 11.5%로 낮은 것은 기본적으로 대부분이 총기여 연수가 적은 특례 가입자들이기 때문이다. 이들에게 국민연금은 ‘용돈’에 가까운 수준이다. 이후 출생 연도들은 한동안 증가하여 35.9%까지 증가했다가 다시 하락하여 27.4% 수준으로 수렴한다. 이는 1998년, 2007년 소득대체율 하향 조정에 기인한다.

〈표 4-14〉 출생 연도별, 소득계층별 소득대체율

(단위: %)

구분	계층 1 0~10%	계층 2 10~20%	계층 3 20~30%	계층 4 30~40%	계층 5 40~50%	계층 6 50~60%	계층 7 60~70%	계층 8 70~80%	계층 9 80~90%	계층 10 90~100%	평균
1935 ~39년	7.30	7.80	7.70	7.60	8.00	8.10	8.00	8.10	8.40	8.30	7.90
1940 ~44년	10.40	11.20	11.20	11.80	11.90	11.70	11.90	11.50	11.80	12.20	11.60
1945 ~49년	10.20	12.10	13.10	14.50	14.00	17.00	16.20	16.90	17.00	17.80	14.90
1950 ~54년	17.90	16.30	16.90	16.70	18.30	19.30	20.00	21.40	22.50	23.10	19.20
1955 ~59년	20.40	19.20	19.20	19.60	20.70	21.90	23.30	25.40	26.80	27.30	22.40
1960 ~64년	20.70	19.70	19.90	21.10	22.50	24.30	25.70	28.20	31.00	31.30	24.40
1965 ~69년	20.00	19.40	20.70	21.50	23.10	25.10	27.50	30.20	33.20	33.10	25.40
1970 ~74년	18.70	19.80	21.20	22.20	23.50	24.40	26.50	28.50	31.80	32.70	24.90
1975 ~79년	20.70	23.00	23.80	24.60	25.20	26.10	27.80	28.80	30.20	31.40	26.20
전체	21.70	22.40	23.20	23.90	24.80	25.80	27.20	28.50	30.20	30.70	25.80

소득계층별 평균을 보면 저소득계층의 소득대체율이 가장 크고, 고소득계층의 소득대체율이 가장 작다. 그러나 세대 내 소득대체율의 차이는 미미하여 결과적으로 크게 미흡한 소득재분배가 예상된다.

나. 수익비

기존 국민연금의 소득재분배에 대한 연구들에서 대표적 지표는 수익비이다. 다음과 같이 총연금 수급 현가와 총보험료 부담 현가의 비율로 정의된다. 다음 표에서 수익비들은 앞서와 같이 출생 연도와 소득계층에 속하는 표본 개인들 수익비의 셀별 평균이다.

$$\frac{PV-B_{i,60}}{PV-C_{i,60}} \quad (19)$$

〈표 4-15〉 출생 연도별, 소득계층별 국민연금 가입자의 수익비: 2020년 이후 9% 유지
(단위: %)

구분	계층 1 0~10%	계층 2 10~20%	계층 3 20~30%	계층 4 30~40%	계층 5 40~50%	계층 6 50~60%	계층 7 60~70%	계층 8 70~80%	계층 9 80~90%	계층 10 90~100 %	평균
1935년	16.11	13.49	12.23	10.78	10.94	9.80	9.04	8.37	7.90	6.92	10.56
1940년	10.44	8.16	7.74	7.01	6.39	5.80	5.48	5.09	5.29	4.95	6.64
1945년	7.96	6.28	5.68	5.22	4.69	4.63	4.28	3.83	3.86	3.60	5.00
1950년	7.14	5.55	5.28	4.63	4.35	3.90	3.69	3.36	3.42	3.18	4.45
1955년	5.40	4.20	3.98	3.57	3.54	3.20	2.99	2.76	2.75	2.55	3.49
1960년	4.28	3.48	3.26	3.01	2.83	2.66	2.44	2.33	2.44	2.28	2.90
1965년	3.37	2.79	2.73	2.50	2.34	2.13	2.02	1.91	2.05	1.91	2.38
1970년	3.01	2.53	2.38	2.14	2.02	1.85	1.80	1.69	1.74	1.63	2.08
1975년	2.84	2.29	2.21	2.02	1.92	1.80	1.70	1.56	1.59	1.48	1.94
1980년	2.44	2.04	1.94	1.81	1.76	1.62	1.58	1.51	1.51	1.36	1.76
1985년	2.22	1.85	1.83	1.70	1.65	1.55	1.49	1.42	1.42	1.28	1.64
1990년	2.24	1.85	1.79	1.69	1.62	1.51	1.45	1.35	1.39	1.26	1.62
1995년	2.22	1.84	1.78	1.68	1.61	1.49	1.44	1.33	1.37	1.24	1.60
2000년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2005년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2010년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2015년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2020년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2025년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2030년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2035년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2040년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60
2050년	2.22	1.83	1.78	1.68	1.61	1.49	1.43	1.33	1.37	1.24	1.60

국민연금의 수익비는 출생 연도가 빠를수록, 가입 기간 월평균 소득이 작을수록 높아지는 전형적인 모습을 보인다. 과거 예를 들어 2008년 재정계산에서는 이러한 수익비를 근거로 국민연금의 소득재분배가 적정한 것으로 평가하였다. 그러나 Coronado et al.(2011)은 내부수익률이나 수익비와 같은 수익성은 소득재분배에 적절한 지표가 아니라는 의견을

제시하였다(최기홍, 2017).³⁶⁾

표에서 눈에 띄는 부분은 2000년 이후 세대들의 상위 5분위 계층은 현 제도 최종값, 즉 40% 소득대체율과 65세 연금 수급에서 거의 미세하지만 손실을 보는 것이다. 그러나 전체적으로는 상당한 저부담·고급여가 남아 있어 현행 국민연금제도는 추가적인 개혁이 필요함을 시사한다.

다. 내부수익률

수익비는 간명하기는 하나, 할인율에 크게 영향을 받는다는 문제가 있다. 따라서 수익비 수치는 적용된 할인율과 동시에 제시되어야 한다. 수익비보다 더 바람직한 수익성의 지표는 내부수익률이다. 내부수익률은 수익비가 1이 되게 하는 할인율로 정의된다. 그러나 그 산출에는 수치적 해법이 필요하다.

$$\frac{PV_{-}B_{i,60}}{PV_{-}C_{i,60}} = 1 \Leftrightarrow PV_{-}B_{i,60} - PV_{-}C_{i,60} = 0 \quad (20)$$

앞서 부담과 수급의 정의에 의하면 내부수익률은 다음의 방정식을 만족시키는 이자율 r 을 표본 개인들마다 대략 70차 다항식에 대한 수치적 계산이 필요하다.³⁷⁾

36) "While it may be useful for some purposes, this measure does not indicate the dollar gains or losses, and it does not indicate progressivity"

37) 이 연구의 미시모의실험 표본은 20만을 상회하므로 약 30만 개의 70차 다항식을 수치적으로 푸는 것이 필요하다. STATA에서 제공하는 함수(e.g.,finirr)로는 가능하지 않다. 그러나 현금 흐름을 Excel에 쓰고 irr 함수를 쓰면 2, 3초 미만에 풀 수 있다.

$$\sum_{g=18}^{59} (1+r)^{60-g} C_{i,g} - \sum_{g=g^*}^{99} p_{60,g}^c BPA_{i,g} \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{g-60} = 0 \quad (21)$$

〈표 4-16〉 출생 연도별, 소득계층별 국민연금 가입자의 IRR: 2020년 이후 9% 유지

구분	계층 1 0~10%	계층 2 10~20%	계층 3 20~30%	계층 4 30~40%	계층 5 40~50%	계층6 50~60%	계층 7 60~70%	계층 8 70~80%	계층 9 80~90%	계층 10 90~100%	평균
1935년	41.66	38.56	35.74	33.40	32.99	31.23	29.53	28.20	26.31	24.25	32.19
1940년	26.35	23.44	22.45	21.31	20.02	18.99	18.19	17.44	17.27	16.63	20.21
1945년	19.19	17.13	16.20	15.46	14.51	14.32	13.69	12.88	12.58	12.05	14.80
1950년	16.62	14.85	13.90	12.94	12.36	11.68	11.24	10.72	10.58	10.12	12.50
1955년	12.78	11.55	11.02	10.45	10.24	9.72	9.22	8.75	8.55	8.19	10.05
1960년	10.71	9.93	9.52	9.05	8.62	8.16	7.73	7.46	7.50	7.22	8.59
1965년	9.27	8.49	8.23	7.77	7.37	6.91	6.60	6.35	6.46	6.23	7.37
1970년	8.64	7.85	7.40	6.97	6.63	6.25	6.07	5.80	5.80	5.56	6.70
1975년	8.40	7.33	7.04	6.65	6.46	6.13	5.87	5.54	5.54	5.26	6.42
1980년	7.35	6.61	6.36	6.10	5.99	5.67	5.56	5.36	5.36	5.00	5.94
1985년	6.85	6.18	6.09	5.81	5.71	5.49	5.35	5.16	5.17	4.79	5.66
1990년	6.82	6.17	6.01	5.80	5.65	5.39	5.26	5.01	5.10	4.75	5.60
1995년	6.80	6.14	5.99	5.77	5.61	5.36	5.22	4.97	5.06	4.72	5.56
2000년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2005년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2010년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2015년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2020년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2025년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2030년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2035년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2040년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56
2050년	6.79	6.14	5.98	5.77	5.61	5.35	5.21	4.96	5.05	4.71	5.56

2. 재정 안정화의 소득재분배

2019년 4월 하순 발표된 2019 미국 OASDI 연차 보고서와 2018년 국민연금 재정계산에 의하면 OASDI는 전년도에 비해 1년 늦춰진 2035

년 우리나라는 5년 전 2013년에 비해 3년 앞당겨진 2057년에 소진되는 것으로 나타난다. 앞서 제시된 현 제도의 수급 부담 구조 분석에는 기금 소진 이후 정부가 부족한 재원을 지원하여 급여 산식대로 지급이 이뤄진다는 가정이 내포되었지만, 우리나라의 급속한 인구 고령화와 그에 따른 미래 재정 수요로 볼 때 쉽지 않을 것이다.

가. 보험료 인상

가장 기본적 개혁안은 보험료의 점진적 인상안이다. 점진적 인상안은 현실적이지만, 너무 다양하고 결과의 해석도 일정하지 않다. 점진적 인상안에는 항상 재정적으로 동등한 즉각적이고 영구적(immediate and permanent) 인상안이 존재한다. 이 연구는 다음의 2020년 즉각적이고 영구적인 2%포인트 인상의 11%, 4%포인트 인상의 13% 두 가지 인상안의 결과들이다.

2020년 이후 보험료를 2% 인상하더라도 1960년 이전 세대들은 전혀 영향을 받지 않으며, 먼 미래 세대들이 가장 크게 영향을 받는다. 2000년 이후 세대 상위 20% 소득계층들에게 11% 보험료의 국민연금은 미세하지만 고부담·저급여 제도로 볼 수 있다. 참고로 미국 OASDI는 현재 평균적으로 고부담·저급여로 인식된다. 다음 4% 인상, 즉 13% 보험료에서는 하위 20% 소득계층만 약간의 이익을 보는 상태이다. 그 이상의 소득계층들은 모두 손해를 보는 제도로 변한다.

이는 국민연금을 재정적으로 지속 가능하게 하는 다른 연구에서 측정된 수준, 예를 들어 최기홍(2016, p. 78)의 무한 기간 부담률 격차 8.3%의 절반도 안 된다. 그러한 차이는 현실적으로 후세대들에게 보험료 인상으로 회수할 수 없는 소위 후세대 전가분 또는 Diamond and

Orszag(2005)의 유증부채(legacy debt)에 기인한 것으로 장래 정부 재정 지원이 필요한 부분이다.

그다음의 표는 보험료를 2% 인상한 경우 순혜택, 즉 소득재분배의 모습이다. 여기서 화폐 단위는 앞서의 2017년 만 원에서 2017년 백만 원으로 높였다. 이 경우 절대 금액으로 고소득계층이 더 많은 금액을 받는 부조리한 현상은 감소한다. 그것은 보험료 인상이 절대 금액으로 누진성이 높은 개혁안이기 때문이다. 그러나 역시 많은 혜택을 본 1965년 출생 세대들은 거의 영향을 받지 않는다.

〈표 4-17〉 보험료 인상과 출생 연도별, 소득계층별 수익비

(단위: 배)

구분	현 9% 유지					11%로 인상				
	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5
1935년	14.8	11.5	10.4	8.7	7.4	14.8	11.5	10.4	8.7	7.4
1940년	9.3	7.4	6.1	5.3	5.1	9.3	7.4	6.1	5.3	5.1
1945년	7.1	5.5	4.7	4.1	3.7	7.1	5.5	4.7	4.1	3.7
1950년	6.3	5.0	4.1	3.5	3.3	6.3	5.0	4.1	3.5	3.3
1955년	4.9	3.9	3.4	2.9	2.7	4.9	3.9	3.4	2.9	2.7
1960년	4.0	3.3	2.9	2.5	2.5	4.0	3.3	2.9	2.5	2.5
1965년	3.3	2.8	2.4	2.1	2.1	3.2	2.7	2.3	2.0	2.1
1970년	3.1	2.5	2.1	1.9	1.9	2.7	2.3	2.0	1.8	1.7
1975년	2.8	2.3	2.1	1.8	1.7	2.4	2.0	1.8	1.6	1.5
구분	13%로 인상					15%로 인상				
	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5
1935년	14.8	11.5	10.4	8.7	7.4	14.8	11.5	10.4	8.7	7.4
1940년	9.3	7.4	6.1	5.3	5.1	9.3	7.4	6.1	5.3	5.1
1945년	7.1	5.5	4.7	4.1	3.7	7.1	5.5	4.7	4.1	3.7
1950년	6.3	5.0	4.1	3.5	3.3	6.3	5.0	4.1	3.5	3.3
1955년	4.9	3.9	3.4	2.9	2.7	4.9	3.9	3.4	2.9	2.7
1960년	4.0	3.3	2.9	2.5	2.5	4.0	3.3	2.9	2.5	2.5
1965년	3.0	2.6	2.2	2.0	2.0	2.8	2.4	2.1	1.9	1.9
1970년	2.5	2.1	1.8	1.7	1.6	2.3	1.9	1.7	1.6	1.5
1975년	2.1	1.8	1.6	1.4	1.4	1.9	1.6	1.4	1.3	1.3

〈표 4-18〉 보험료 인상과 출생 연도별, 소득계층별 IRR

(단위: 배)

구분	현 9% 유지					11%로 인상				
	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5
1935년	39.1	33.5	31.0	27.7	24.0	39.1	33.5	31.0	27.7	24.0
1940년	23.9	20.9	18.5	16.7	15.8	23.9	20.9	18.5	16.7	15.8
1945년	17.2	14.9	13.5	12.3	11.3	17.2	14.9	13.5	12.3	11.3
1950년	14.9	12.6	11.2	10.1	9.4	14.9	12.6	11.2	10.1	9.4
1955년	11.4	9.9	9.2	8.2	7.5	11.4	9.9	9.2	8.2	7.5
1960년	9.6	8.5	7.6	6.9	6.6	9.6	8.5	7.6	6.9	6.6
1965년	8.2	7.3	6.5	5.8	5.7	8.0	7.1	6.3	5.7	5.6
1970년	7.6	6.5	5.8	5.3	5.1	7.1	6.1	5.5	5.0	4.8
1975년	7.2	6.2	5.6	5.1	4.7	6.5	5.6	5.1	4.6	4.4
구분	13%로 인상					15%로 인상				
	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5
1935년	39.1	33.5	31.0	27.7	24.0	39.1	33.5	31.0	27.7	24.0
1940년	23.9	20.9	18.5	16.7	15.8	23.9	20.9	18.5	16.7	15.8
1945년	17.2	14.9	13.5	12.3	11.3	17.2	14.9	13.5	12.3	11.3
1950년	14.9	12.6	11.2	10.1	9.4	14.9	12.6	11.2	10.1	9.4
1955년	11.4	9.9	9.2	8.2	7.5	11.4	9.9	9.2	8.2	7.5
1960년	9.6	8.5	7.6	6.9	6.6	9.6	8.5	7.6	6.9	6.6
1965년	7.8	6.9	6.1	5.6	5.5	7.6	6.7	6.0	5.4	5.4
1970년	6.7	5.8	5.1	4.7	4.6	6.3	5.4	4.8	4.5	4.4
1975년	5.9	5.1	4.6	4.2	4.7	5.4	4.7	4.2	4.4	4.4

나. 수급 연령의 추가 상향 조정

우리나라는 1998년 개혁에서 5년마다 점진적으로 65세로 상향 조정이 진행되고 있다. 최근 들어서는 65세도 너무 빠르다는 것이 중론이다. 첫 번째 대안은 현 제도의 상향 조정 스케줄을 지속하여 1989년생 이후 70세로 점진적으로 수급 연령을 높이는 안이다.

152 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

〈표 4-19〉 수급 연령 70세 상향 조정

수급 연령	대상 세대의 출생 연도	수급 개시 연도
61세	1953, 1954, 1955, 1956,	2014, 2015, 2016, 2017
62세	1957, 1958, 1959, 1960,	2019, 2020, 2021, 2022
63세	1961, 1962, 1963, 1964,	2024, 2025, 2026, 2027
64세	1965, 1966, 1967, 1968,	2029, 2030, 2031, 2032
65세	1969, 1970, 1971, 1972,	2034, 2035, 2036, 2037
66세	1973, 1974, 1975, 1976,	2039, 2040, 2041, 2042
67세	1977, 1978, 1979, 1980,	2044, 2045, 2046, 2047
68세	1981, 1982, 1983, 1984,	2049, 2050, 2051, 2052
69세	1985, 1986, 1987, 1988,	2054, 2055, 2056, 2057
70세	1989, 1990, 1991, 1992,	2059, 2060, 2061, 2062

주: 2013년, 2018년, 2023년, 2028년, 2033년, 2038년, 2043년, 2048년, 2053년, 2058년은 수급 연령이 각각 1~5세씩 증가하는 첫해이므로 노령연금 및 반환일시금(60세 도달) 수급권자가 발생하지 않음.

그 결과는 장기적으로 4%포인트 보험료 인상과 비슷한 결과로 나타난다. 즉 대략 65세에서 70세로 수급 연령을 상승시키는 것은 보험료 4%포인트 인상과 동등한 영향력의 안으로 볼 수 있다.

〈표 4-20〉 수급 연령 상향 조정과 출생 연도별, 소득계층별 수익비

(단위: 배)

구분	수급 연령 65, 1969~					수급 연령 70, 1989~				
	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5
1935년	14.80	11.51	10.37	8.70	7.41	14.80	11.51	10.37	8.70	7.41
1940년	9.30	7.37	6.08	5.28	5.13	9.30	7.37	6.08	5.28	5.13
1945년	7.15	5.45	4.66	4.05	3.73	7.15	5.45	4.66	4.05	3.73
1950년	6.34	4.96	4.12	3.53	3.30	6.34	4.96	4.12	3.53	3.30
1955년	4.90	3.85	3.44	2.93	2.70	4.90	3.85	3.44	2.93	2.70
1960년	4.04	3.27	2.85	2.48	2.46	4.04	3.27	2.85	2.48	2.46
1965년	3.34	2.83	2.42	2.13	2.14	3.34	2.83	2.42	2.13	2.14
1970년	3.06	2.49	2.14	1.93	1.86	3.06	2.49	2.14	1.93	1.86
1975년	2.84	2.34	2.05	1.80	1.69	2.76	2.28	2.00	1.75	1.65

〈표 4-21〉 수급 연령 상향 조정과 출생 연도별, 소득계층별 IRR

(단위: %)

구분	수급연령 65, 1969~					수급연령 70, 1989~				
	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5
1935년	39.13	33.51	31.01	27.70	24.04	39.13	33.51	31.01	27.70	24.04
1940년	23.93	20.90	18.44	16.73	15.84	23.93	20.90	18.44	16.73	15.84
1945년	17.27	14.89	13.45	12.28	11.26	17.27	14.89	13.45	12.28	11.26
1950년	14.93	12.56	11.15	10.07	9.42	14.93	12.56	11.15	10.07	9.42
1955년	11.39	9.92	9.15	8.16	7.52	11.39	9.92	9.15	8.16	7.52
1960년	9.60	8.50	7.63	6.85	6.61	9.60	8.50	7.63	6.85	6.61
1965년	8.19	7.28	6.45	5.82	5.69	8.19	7.28	6.45	5.82	5.69
1970년	7.56	6.50	5.78	5.29	5.06	7.56	6.50	5.78	5.29	5.06
1975년	7.17	6.16	5.61	5.05	4.75	6.90	5.94	5.41	4.87	4.60

제5절 요약 및 정책적 시사점

이 연구는 Fullerton and Rogers(1993)의 생애접근법 및 고정효과 패널 회귀 모형에 기초한 통계적 수급 부담 미시모의실험 모형을 국민연금의 가입자 이력 자료에 의해 개발하고, 그로부터 국민연금이 당면한 수급 부담 적정화 및 재정 안정화 문제에 대한 시사점을 얻는 것을 목적으로 하였다.

모형은 제도 변화를 개인별, 연도별로 반영한다는 점에서 전이 상태(transition state) 모형이다. 연금제도에서 중추가 되는 노령연금에 집중하고, 유족연금, 장애연금 등 보장성 급여는 노령연금과 계리적으로 공평하게(actuarially fair) 설계된 것으로 가정하여 투명하다. 가입자, 수급자들의 실제 자료를 사용하여 현실성이 있다. 제도 개정이 출생 연도별, 소득계층별 수급 부담에 미치는 영향에 대해 상세한 모의실험이 가능하다.

시범적 미시모의실험에 의하면 국민연금 현 제도는 모든 소득계층에서 저부담고급여이다. 고소득계층이 가장 큰 혜택을 얻는 왜곡된 모습이 나타난다. 당면한 지속 가능성 제고를 위한 보험료 인상, 수급 연령 상향 조정 등 기본적 정책 대안들에 대한 모의실험 결과는 세대 간, 세대 내 소득 재분배의 변화에 대한 고려가 항상 수반되어야 함을 시사한다.

이 연구에 따르면 국민연금의 보험료 인상은 현재의 왜곡된 소득재분배를 해소하는 목적만으로도 어느 정도 인상이 필요하다는 것과 보험료 인상, 수급 연령 상향 조정만으로 재정 안정화를 달성하는 것은 소득재분배의 관점에서 불가능하다는 것을 보이고 있다. 이러한 소득재분배 관점에 의하면 국민연금의 재정 안정화는 독립적이기보다는 기초연금 등 관련 제도들을 모두 포함하는 재구조화의 형태로 시행될 필요성을 시사한다.

시범적 미시모의실험 결과가 시사하는 바를 다시 강조하자면 보험료를 인상하는 재정 안정화 정책을 채택할 경우 현행 국민연금이 보여 주고 있는 소득계층별 순혜택 측면에서 바람직하지 못한 소득재분배 효과가 즉시 소멸되는 것으로 나타난다는 것이다. 이러한 결과는 국민연금 보험료 인상이라는 정책 수단을 채택할 경우 연금제도의 장기적 지속 가능성 제고와 함께 당초 제도를 설계한 의도와 다르게 현실에서 나타나고 있는 바람직하지 못한 소득재분배를 바로잡는 효과가 있다는 것을 시사한다. 이러한 측면에서 매우 의미 있는 분석 결과가 될 수 있을 것으로 판단된다.

반면에 지니계수나 정규화 순혜택과 같은 전통적 소득재분배 지표의 경우에는 현행 국민연금의 소득재분배가 누진적인 것으로 나타나고 있다. 이로 인해 현행 국민연금의 소득재분배 측면에서 가장 큰 문제로 평가할 수 있는 일인당 순혜택, 즉 고소득층에게 순혜택이 더 많은 것으로 나타나는 왜곡된 소득재분배 문제를 밝히지 못하는 한계점이 있다. 이런 점에서 추후 이에 대한 추가적인 연구가 필요해 보인다.

제 II 부

주요 국가들의 관련 제도 운영
현황



제 5 장

일본의 중고령층 고용 및 연금
등의 적용 실태

제1절 개관

제2절 일본 중고령층의 고령 고용과 점진적 퇴직 실태



5

일본의 중고령층 고용 및 연금 《 등의 적용 실태³⁸⁾》

제1절 개관

이 장에서는 우리에게 정책적인 시사점을 제공할 수 있다고 판단되는 주요국들의 중고령층 고용 현황 및 점진적 퇴직과 관련된 내용들을 중점적으로 살펴보고자 한다. 이와 관련된 연구에서 우리가 OECD 회원국이다 보니 통상 주된 OECD 회원국인 서유럽 국가들의 사례를 살펴보는 경향이 강해 보인다. 이 장에서는 유럽 국가들의 경우 복지국가 모형과 관련하여 자주 언급되고 있는 스칸디나비아 국가들 중심으로 살펴보고자 한다.

유럽의 사회보장제도가 일본을 통해 우리나라로 전해진 경로 전달 측면에서 일본의 관련 제도 운영이 시사하는 바가 적지 않은 것 같다. 최근 우리 정부에서 고민하고 있는 절대인구 감소 대책 중에도 일본의 관련 제도 운영 사례가 자주 인용되고 있다는 사실이 이에 대한 반증인 것 같다. 이러한 현실을 반영하여 이 장에서는 일본 사례를 먼저 살펴 본 뒤에 스칸디나비아 국가들(핀란드, 스웨덴, 노르웨이)의 관련 분야 동향을 파악해 보고자 한다.

38) 제5장의 내용은 배준호 한신대 명예교수가 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

제2절 일본 중고령층의 고령 고용과 점진적 퇴직 실태

1. 개관

가. 점진적 퇴직: 고령자 고용 안정 조치

일본의 중고령층 근로자는 세계적으로도 근로 의욕이 강한 것으로 알려져 있다. 이들은 서구권 국가의 근로자 못지않게 1970년대부터 점진적 퇴직에 관한 제도적 혜택을 받아 왔다. 이러한 배경에는 1971년 제정된 ‘중고령자 등의 고용 촉진에 관한 특별조치법’이 있다.³⁹⁾ 이 법은 민간 기업에 45세 이상 연령층, 63종의 직종에 대해 고용률을 설정하고 고용률 달성을 노력 의무로 부과하였다.

이후 이 법은 고령자고용안정법, 즉 ‘고연령자 등의 고용 안정 등에 관한 법률’로 바뀌어 1986년 10월 1일부터 시행되고 있다. 이 법은 9조 3항에 ‘고령자 고용 확보 조치’의 실시를 규정하고 있다. 이에 따라 계속고용, 정년 폐지, 정년 인상 등의 조치가 시행되어 점진적 퇴직의 근거가 되고 있다. 2006년 4월부터는 ‘노력 의무’가 ‘의무’로 바뀌었다.

이 같은 일본 정부의 노력으로 인해 2018년에는 조사 대상 기업의 99.9%가 이 같은 고령자 고용 확보 조치를 실시하고 있다. 계속고용제가 79.3%로 단연 높고, 다음이 정년 연장으로 18.1%, 그리고 정년제 폐지는 2.6%에 불과하다. 이때의 계속고용에는 재고용, 근무 연장 등이 포함된다.

통상적으로 알려진 바에 의하면 점진적 퇴직 관련 제도는 1976년 스웨

39) 이 법 이전에는 1966년 제정된 고용대책법이 중고령층을 포함한 전 연령층을 대상으로 고용 촉진 대책 마련을 규정하고 있다.

덴에서 최초 도입된 후 EU권 중심으로 보급되기 시작하였다. 이를 고려하면 일본이 제정한 1971년의 ‘중고령자 등의 고용 촉진에 관한 특별조치법’에 점진적 퇴직 관련 사안이 규정되어 있었다는 점에서 꽤 앞선 제도 도입이라고 평가할 수 있을 수 있다.

우리나라와 달리 일본은 점진적 퇴직을 고려하는 고령 근로자 대부분이 연금 수급권을 지니고 있다. 사회보장연금인 후생연금(우리의 국민연금에 해당) 도입이 빨랐기 때문이다. 따라서 그간의 점진적 퇴직 대책은 일본형 고용체계, 정년 등 노동시장 정책은 물론 연금정책과도 연관되어 운영되어 왔다. 부분 연금을 받으며 일하는 60대 근로자가 적지 않았다.

이 같은 일과 연금의 연계는 EU권 국가에서는 일반적인 현상이다. 부분 연금을 받으며 일의 양을 줄여 현업을 계속하는 형태이다. 최근 조사에 따르면 EU 시민의 거의 3분의 2가 시간제 근로와 부분 연금(partial pension)의 결합을 완전 은퇴보다 더 선호하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 65세 이상 근로자의 49.3%(2016년)를 접하는 시간제 근로자 중에서 10% 정도가 일과 연금을 결합시키고 있을 뿐이다. 60~64세 근로자들도 비슷한 양상을 보이고 있다.

나. 일과 연금의 연계: 재직노령연금 동향

사실상 오늘날의 일본 중고령층은 시대적으로 볼 때 가장 유복한 세대의 하나라고 할 수 있다. 일찍 정비된 후생연금과 기초연금인 국민연금 급여를 받으면서 1970, 1980년대의 부동산 가격 급등으로 큰 재산을 일군 부모 세대로부터 유산을 물려받은 이들이 적지 않다. 물론 일부는 당대에 재산을 크게 불리기도 했다.

이처럼 유복한 세대이지만 일 욕심이 많아 통상의 은퇴 연령인 65세를

넘어서도 현역으로 일하는 이들이 많다. 65세 이상의 고용률은 한국보다 다소 낮지만, 대부분의 나라들보다 높고 OECD 평균의 배 이상이다. 물론 취업자 중에 노후 생활에 필요한 충분한 자산을 모으지 못한 이들이 상대적으로 많이 분포하고 있을 것이라는 점도 쉽게 짐작할 수 있다.

중고령층 범위에는 50대 후반부터 60대 전반도 포함된다. 이 중 취업, 고용과 관련하여 상대적으로 사람들의 관심이 큰 연령층이 60대 전반이다. 일본은 이 연령층에서도 스웨덴 다음가는 높은 고용률을 보여 주는데 한국보다도 약간 높다.

이상에서 짐작할 수 있듯이 60대 이상의 고령자층에서 상당수가 특히 남자의 경우 절반을 훨씬 넘는 이들이 현역으로 일하고 있다. 물론 이들 중 대부분은 후생연금과 기초연금인 국민연금을 받고 있다. 일하는 이들 중에서 임금이 높은 이들은 연금의 일부를 삭감받고 있다. 1965년에 도입되어 지금까지 시행되고 있는 ‘재직노령연금’ 때문이다.

위 조치에 따라 60대 전반은 임금과 연금액 합계가 월 28만 엔 이상이면 초과 금액의 절반이 연금에서 삭감되어 지급된다. 연금에 소득세보다 월등히 높은 ‘감추어진 소득세’가 부과되는 셈이다. 60대 후반 이후는 임금과 연금액 합계가 월 47만 엔 이상이면 연금의 절반이 삭감된다.

월 15만 엔의 후생연금(보수비례 부분)을 받는 중상위층일 경우 60대 전반은 연소득 516만 엔(월 43만 엔), 60대 후반 이후는 744만 엔(월 62만 엔) 이상이면 15만 엔의 연금 전액이 삭감되고 소득은 임금뿐이다.

이 같은 재직노령연금의 운영으로 절약한 ‘연금지급정지액’은 2016년 기준 60대 전반에서 약 7000억 엔, 65세 이상에서 약 4000억 엔 합계 1조 1000억 엔으로 추정되고 있다. 이는 같은 해 후생연금 지급에 소요되는 전체 재정 소요액 25조 7000억 엔⁴⁰⁾의 4.3%에 해당한다.

40) 공제연금 6조 4000억 엔을 더하면 32조 1000억 엔으로 늘어나며 이 수치를 이용하

위 조치에 따라 60대 전반은 임금과 연금액 합계가 월 28만 엔 이상이면 초과 금액의 절반이 연금에서 삭감되어 지급된다. 연금에 소득세보다 월등히 높은 '감추어진 소득세'가 부과되는 셈이다. 60대 후반 이후는 임금과 연금액 합계가 월 47만 엔 이상이면 연금의 절반이 삭감된다.

서구의 많은 국가들이 60대 전반에 공적연금을 지급하지 않는 점을 감안하면 세계 최고 장수국인 일본이 60대 전반에 연금을 지급하는 것은 불합리한 조치라고 할 수 있다. 이 같은 사실이 배경에 있다 보니 일찍부터 연금의 일부를 삭감해 온 것은 일면 타당성이 없지 않다.

하지만 근래에는 재직노령연금의 폐지 주장이 힘을 얻어 정치권에서도 이를 선거 공약으로 내세우기도 했다. 배경에는 장래 경제활동인구 감소가 우려되는 가운데 고령자층의 고용률 확보가 중요 과제로 부각되고 있기 때문이다.

특히 재직노령연금으로 연금액 삭감 비율이 컸던 생산성이 높은 중상위층 고령자들의 노동시장 이탈을 억제할 필요성이 강조되면서 재직노령연금의 폐지라는 그간의 활성화와 차원이 다른 점진적 퇴직의 추가적인 활성화가 정책 이슈로 등장하고 있다.

물론 이들 이슈는 후생연금 등 연금재정의 안정화 외에 고령자층의 노후소득보장 강화와도 연관되어 있다. 한 해가 다르게 기대여명이 늘어나고 있는 나라가 일본이다. 은퇴기 소득을 안정적으로 확보하는 문제는 정부는 물론 개인 차원에서도 중요한 과제로 인식되고 있다.

여 계산한 비율은 3.4%이다. 厚生労働省 年金局(2017) 「平成28年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」, p. 4, 表2 公的年金受給者の年金総額の推移.

2. 중고령층 고용과 점진적 퇴직 실태

일본 총무성의 노동력 조사에 따르면 2008년부터 2018년까지의 11년 사이에 55세 이상 취업자 수는 282만 명이 늘었다. 이는 동 기간 중 늘어난 전체 취업자 279만 명보다도 많다(〈표 5-1〉 참조).

65세 이상으로 한정하면 고령 취업자는 더욱 두드러진다. 65세 이상 취업자 증가는 309만 명⁴¹⁾으로 역시 전체 증가자를 웃돌고 있다.

일견 납득이 가지 않을지 모르지만, 기간 중 인구구조의 영향 등으로 15~64세 층 취업자가 30만 명 줄었다⁴²⁾는 사실을 고려하면 이해할 수 있을 것이다. 요컨대 베이비붐 세대가 고령화하고 전체 인구가 줄어드는 인구 오너스(onus) 사태에 따른 신규 노동력 공급 부족을 65세 이상 고령자 취업 증대가 상당 부분 해소시키고 있다.

41) 65세 이상 취업자는 2008년 553만 명, 2018년 862만 명이다.

42) 15~64세 층 취업자는 2008년 5832만 명, 2018년 5802만 명이다.

〈표 5-1〉 취업자와 고용자 상황(2008~2018년)

(단위: 만 명)

구분		2008년	2013년	2018년	08/18의 증감	13/18의 증감
취업 상황	15세 이상 인구	11,050	11,088	11,101	51	13
	경제활동인구	6,650	6,577	6,830	180	253
	취업자	6,385	6,311	6,664	279	353
	실업자	265	265	166	▲99	▲99
	비경제활동인구	4,395	4,506	4,263	▲132	▲243
	경제활동인구비율	60.2	59.3	61.5	1.3	2.2
고용 상황	고용자 총수	5,524	5,553	5,936	412	383
	임원	380	344	330	▲50	▲14
	정규	3,410	3,302	3,485	75	183
	비정규	1,765	1,906	2,120	355	214
	파트타임어		928	1,035		107
	아르바이트		392	455		63
	파견		116	136		20
	계약사원		273	294		21
	촉탁		115	120		5
	기타		82	80		▲2
	무기계약		3,752	3,680		▲72
	유기계약		1,458	1,563	100.0	105
	-3개월			120	7.7	
	-6개월			166	10.6	
	-1년			485	31.0	
	-3년			250	16.0	
-5년			68	4.4		
5년 초과			162	10.4		
기간 불명			314	20.1		
무기·유기 불명			331			
비정규 비율	32.0	34.3	35.7			

자료: 총무성. (각 연도). 노동력 조사. (상세집계, 연평균).

가. 비정규직이 많은 고령 고용자

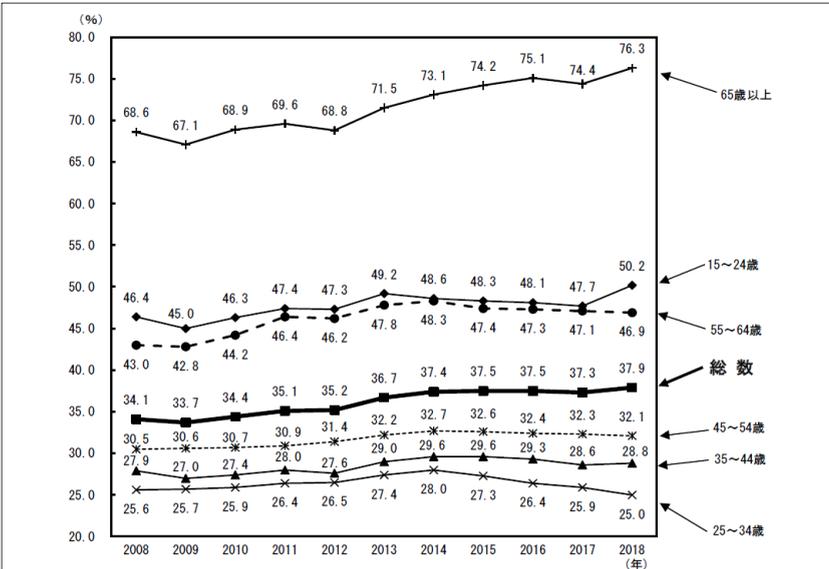
65세 이상 고령자에는 비정규직이 많아 비정규직 비율이 2018년 기준 76.3%이다(그림 5-1 참조). 이는 고용자 중 임원을 제외하고 계산한 값

이다. 358만 명은 전체 비정규직 2120만 명의 16.9%에 해당하며 남자가 189만 명(52.8%), 여자가 169만 명(47.2%)이다.

고령자의 비정규직 비율은 2008년의 68.6%에서 2013년 71.5%로 높아졌고, 이후 추세적으로 상승세를 보이고 있다. 여기에 55~64세의 중고령자 429만 명을 포함한 787만 명은 전체 비정규직의 37.1%에 해당된다. 남녀 구성에서 남자(42.4%)보다 여자(57.6%)가 더 많다. 이로부터 중고령자 비정규직의 여자 비율이 꽤 높다는 것을 알 수 있다. 429만 명은 남자 145만 명(33.8%), 여자 284만 명(66.2%)의 구성을 보인다.

중고령자의 비정규직 비율은 2018년 기준 46.9%이다. 2008년의 43.0%에서 2013년 47.8%로 높아졌다가 2014년 48.3%를 피크로 약간 낮아졌다.

[그림 5-1] 연령 계층별 비정규 비율 추이



주: 임원 제외 고용자 중 비정규 비율임.
 자료: 총무성 통계국. (2019). p. 3의 圖 3.

나. 근간의 노동력 조사에서 확인된 고령자 고용 특성

2008년, 2013년, 2018년의 3년 경제활동조사 통계 자료에서 확인된 일본 고령자 고용 특성을 좀 더 상세하게 정리해 보도록 한다.

비정규의 세부 내역, 고용계약의 무기·유기 정보는 2013년과 2018년 자료에 있고, 유기계약의 계약 기간 정보는 2018년 자료에만 있다. 이하에선 3개 연도 자료를 기초로 15세 이상 고용자 평균과 고령자층의 비교, 고령자층 내에서 연령 계층별 비교, 비정규 내역별 및 유기계약의 계약 기간별 비교 등이 행해진다.

1) 고용자 수 증가율, 고령자층과 비정규가 평균 웃돌아(후반 5년)

경제활동인구, 취업자 수, 고용자 수가 기간 중에 증가하였다. 고용자 수 증가율은 평균이 6.9%인데 65~69세 43.1%, 70~74세 66.3%, 75세 이상 76.1%로 월등히 높다. 55~59세는 7.5%로 평균 이상이지만 60~64세는 2.8% 감소하였다.

비정규 증가율 11.2%는 정규(임원 제외) 5.5%보다 크다. 그 결과 비정규 비율이 2008년의 32.0%에서 2013년 34.3%, 2018년 35.7%로 높아졌다. 전반 5년에는 경제활동인구와 취업자 수가 감소하면서 고용자 수 증가가 미미했다.

2) 고령자층 비정규 증가폭 더 커짐(후반 5년)

비정규 고용자 증가율은 65~69세 60.3%, 70~74세 94.2%, 75세 이상 160.0%로 평균 11.2%보다 월등히 크고 나이가 들수록 더 커진다. 다

만 55~59세가 9.1%로 평균 이하이고 60~64세는 1.2% 감소하였다(점진적 퇴직 정착의 흔적).

3) 비정규 비율, 수준과 증가폭 고령자층이 더 커(후반 5년)

비정규 비율은 청장년층을 포함한 전체 평균보다 고령자층이 더 크다. 2018년 기준 평균이 35.7%인데 60~64세 56.1%, 65~69세 65.7%, 70~74세 62.0%, 75세 이상 48.1%이다.

후반 5년의 증가폭도 고령자층이 더 크다. 전체 평균의 증가폭 1.4%포인트(34.3→35.7%)에 대해 65~69세 7.1%포인트, 70~74세 8.9%포인트, 75세 이상 15.5%포인트이다. 다만 55~59세에서는 비정규 비율 32.1%, 증가폭 0.5%포인트로 평균보다 작고, 60~64세의 증가폭도 1.0%포인트로 평균보다 작다(점진적 퇴직 정착의 흔적).

55~59세의 2013년 비정규 비율은 평균 대비 2.7%포인트 낮았는데, 후반 5년의 비정규 고용자 수 증가율이 평균(11.2%)보다 낮아(9.1%) 2018년의 비정규직 비율은 평균 대비 3.6%포인트 낮다.

4) 비정규 주류인 파트타이머 증가율, 고령자가 월등함(후반 5년)

구성비에서 파트타이머와 아르바이트가 접하는 비중은 15세 이상 평균이 70.3%(각 48.8%, 21.5%)이고 65세 이상 고령자층은 68.7%(각 50.8%, 17.9%)이다. 이후 순서는 평균에선 계약사원(13.9%), 파견(6.4%), 촉탁(5.7%)이며, 고령자층에선 계약사원(12.3%), 촉탁(9.2%), 파견(3.6%)이다.

증가율로 보면 고령자층에선 파트타이머(89.6%)만 평균(76.4%)보다

높고, 계약사원(76.0%), 아르바이트(73.0%), 파견(44.4%), 촉탁(43.5%)은 평균보다 낮다.

5) 60~64세 비정규 1.2% 감소(후반 5년)

아르바이트는 16%, 파견은 14.3% 감소했다. 9.1% 늘어난 계약사원을 제외하고 모두 감소했다. 파트타이머는 불변이다. 정부 정책과 기업 노력에 힘입어 점진적 퇴직이 정착하면서 정규직이 1.7%포인트(32.2%→33.9%) 증가하였다.

6) 고령자층에서 무기계약이 줄고 유기계약 증가(후반 5년)

55~59세에선 무기계약 비중이 오히려 1.4%포인트 증가하여 다른 연령층과 차별되는 모습 보여 주고 있다. 점진적 퇴직의 확산에 따른 직업 안정성이 이 연령층에서 가장 강력하게 나타나고 있다.

무기계약의 감소폭은 고령자층에서 더 크다. 무기계약 감소폭은 평균이 1.8%포인트인데, 65세 이상은 2.4%포인트 감소했다. 65~69세에서 2.9%포인트, 75세 이상에서 4.9%포인트로 더 크다. 점진적 퇴직의 확산에 따른 직업 안정성이 이 연령층에서 가장 강력하게 나타나고 있다.

7) 특히 60대에서 6개월~1년이 가장 많은 계약 기간(2018년)

계약 기간은 6개월~1년, 1~3년, 3~6개월, 5년 초과의 순이다. 이러한 순서는 평균과 고령자층에서 동일하다. 6개월~1년은 평균이 31%인데, 60대에선 40%를 넘어선다. 60~64세 45%, 65~69세 41%이다.

5년 초과 계약은 평균 10.4%인데, 고령자층은 4.8%로 낮다. 다만 55~59세에선 14.0%로 평균보다 높다. 이 연령층에서는 장기 계약이 널리 활용되고 있고 있다고 평가할 수 있다. 점진적 퇴직이 정착하면서 장기 유계약 비율도 증가한다고 볼 수 있다.

8) 유계약 건수(2018년)는 60~64세 14.0%로 가장 많아

다음이 65~69세 10.4%, 55~59세 8.3%, 70~74세 4.3%, 75세 이상 1.5%의 순이다. 증가율(후반 5년)은 65~69세 47.3%, 70~74세 65.0%, 75세 이상 109%로 큰 반면 55~59세 -0.8%, 60~64세 -4.0%이다(점진적 퇴직의 정착으로 평가할 수 있을 듯하다).

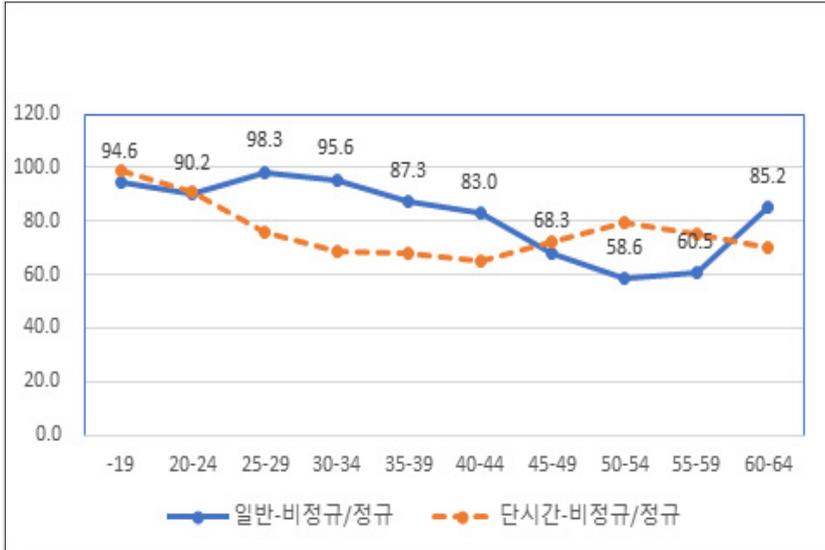
계약 기간 6개월~3년 구간 내 분포는 60~64세가 64.7%로 평균(47%)보다 많이 분포한다. 55~59세 48%, 65~69세 57.4%, 70~74세 48.4%, 75세 이상 43.4%의 분포를 보이고 있다.

9) 60대 전반에 비정규직으로 바뀔 때 따른 임금 차별 정도는 일반 노동자(85.2%)보다 단시간 노동자(70.2%)에서 크게 나타남

일반 노동자 비정규직의 임금상 차별 정도(2018년)는 60대 전반은 30대 이전보다 강하지만 40대와 50대보다 약하다. 이에 비해 단시간 노동자는 반대로 60대 전반이 40대 후반과 50대보다 차별 정도가 강하고 30대와 40대 전반보다 약하다.

[그림 5-2] 연령 계층별 비정규·정규 임금 비율(2018년)

(단위: %)



자료: 厚生労働省 「賃金構造基本統計調査」 2018년 雇用形態別表

〈표 5-2〉 연령 계층별 비정규·정규 임금 비율(2018년)

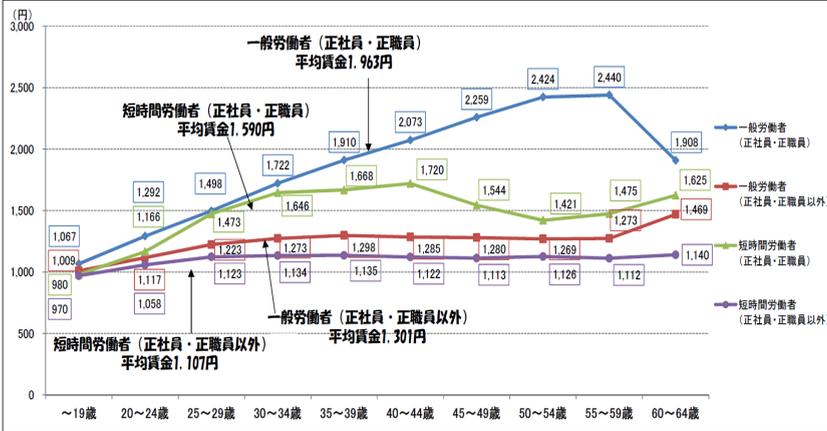
(단위: %)

연령 계층	일반 및 비정규·정규	단시간 및 비정규·정규
~19	94.6	99.0
20~24	90.2	90.7
25~29	98.3	76.2
30~34	95.6	68.9
35~39	87.3	68.0
40~44	83.0	65.2
45~49	68.3	72.1
50~54	58.6	79.2
55~59	60.5	75.4
60~64	85.2	70.2

자료: 厚生労働省 「賃金構造基本統計調査」 2018.

172 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

[그림 5-3] 연령 계층별 비정규·정규 임금 수준(2018년)



자료: 厚生労働省 「賃金構造基本統計調査」 2018년 雇用形態別表: 第1表.

<표 5-3> 연령 계층별 정규직·비정규직 비율(2013, 2018년)

(단위: %)

구분	55~59세		60~64세		65~69세		70~74세		75세 이상	
	2013년	2018년								
고용자 총수	100									
임원	8.9	7.7	12.6	10.1	19.0	13.6	27.6	20.9	43.5	34.6
정규	59.5	60.2	32.2	33.9	22.0	20.8	19.4	17.2	21.7	17.3
비정규	31.6	32.1	55.1	56.1	58.6	65.7	53.1	62.0	32.6	48.1

자료: 総務省 統計局. (2019). 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報)

<표 5-4> 연령 계층별 정규직·비정규직 비율(2013, 2018년)

(단위: %)

구분	15세 이상		55세 이상		60세 이상		65세 이상	
	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년
고용자 총수	100							
임원	6.2	5.6	14.4	12.3	17.8	14.9	24.2	18.6
정규	59.5	58.7	39.7	37.8	27.3	25.6	21.3	19.3
비정규	34.3	35.7	45.8	49.8	54.6	59.5	54.0	62.2

자료: 総務省 統計局. (2019). 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報)

〈표 5-5〉 6년간(2013~2018년) 비정규직의 연령 계층별, 내역별 증감

구분	55~59세		60~64세		65~69세		70~74세		75세 이상	
	2013년	2018년								
비정규		109.1		98.8		160.3		194.2		260.0
파트타임어		108.4		100.0		166.7		216.7		333.3
아르바이트		100.0		84.0		150.0		210.0		233.3
파견	100.0	180.0	100.0	85.7	100.0	116.7	100.0	200.0	100.0	200.0
계약사원		108.7		109.1		172.2		166.7		300.0
촉탁		112.5		98.0		143.8		140.0		150.0
기타		75.0		83.3		137.5		120.0		200.0

자료: 総務省 統計局. (2019). 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報)

〈표 5-6〉 6년간(2013~2018년) 비정규직 연령 계층별, 내역별 구성비 변화

(단위: %)

구분	55~59세		60~64세		65~69세		70~74세		75세 이상	
	2013년	2018년								
비정규	100									
파트타임어	65.2	64.8	46.2	46.8	48.5	50.5	46.2	51.5	40.0	51.3
아르바이트	8.5	7.8	9.9	8.4	17.6	16.5	19.2	20.8	20.0	17.9
파견	3.0	5.0	2.8	2.4	4.4	3.2	3.8	4.0	6.7	5.1
계약사원	14.0	14.0	17.4	19.2	13.2	14.2	11.5	9.9	6.7	7.7
촉탁	4.9	5.0	19.4	19.2	11.8	10.6	9.6	6.9	13.3	7.7
기타	4.9	3.4	4.7	4.0	5.9	5.0	9.6	5.9	13.3	10.3

자료: 総務省 統計局. (2019). 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報)

3. 일본의 고령자고용안정법과 재직노령연금

가. 고령자고용안정법

고령자 고용 안정에 관련된 대표적인 법제는 ‘고연령자 등의 고용 안정 등에 관한 법률’로 통상 ‘고령자고용안정법’으로 불린다. 정년제를 직접 규제 대상으로 삼는 2차 대전 후 최초의 법령이다.

이 법은 본디 1971년에 제정된 ‘중고연령자 등의 고용 촉진에 관한 특별 조치법’이었다. 1986년 4월 말 이 법 일부를 개정하는 법률에 의해 지금의 법명으로 바뀌었고, 그해 10월 1일부터 시행되고 있다.

1) 법의 구성: 9개 장 57조

법은 9개의 장으로 구성되어 있다. 1장의 1~7조에 법 제정 목적과 기본 이념, 용어 정의와 국가 책무 등 총칙, 2장의 8~11조에 정년 연장, 계속고용제도의 도입 등에 의한 고령자의 안정된 고용 확보 촉진이 서술되어 있다.

3장의 12~33조 중 12~14조에는 국가에 의한 고령자 재취직 촉진, 15~21에는 사업주에 의한 고령자 등의 재취직 지원, 22~33조에는 중고령 실업자 등에 대한 특별 조치가 서술된다.

4장의 34~35조에는 지역 실정에 대응한 고령자의 다양한 취업 기회 확보, 5장의 36조에는 정년퇴직자 등에 대한 취업 기회 확보가 규정되어 있다.

6장의 37~48조에선 실버인재센터 등에 대해 규정하며 37~43조에 실버인재센터, 44~45조에 이 센터 연합, 46~48조에 전국실버 인재센터사업협회가 규정되고 있다.

7장의 49~51조에 국가 지원 등이 서술되어 있고, 8장의 52~54조에 잡칙, 9장의 55~57조에 벌칙이 규정되어 있다.

2) 법의 목적과 기본 이념

이 법의 목적은 정년 연장, 계속고용제도 도입 등에 의한 고령자의 안

정된 고용 확보 촉진, 고령자 등의 재취직 촉진, 정년퇴직자, 기타 고령퇴직자에 대한 취업 기회 확보를 종합적으로 강구하여 고령자 등의 직업 안정과 기타 복지 증진을 꾀하는 데 있다.

아울러 고령자 등이 전 직업 생활 기간을 통해 의욕과 능력에 맞춰 고용 기회 및 기타 다양한 취업 기회를 얻고, 충실하게 직업 생활을 할 수 있도록 배려가 이뤄져야 한다.

단 이 법은 선원직업안정법상의 선원에게는 적용되지 않으며, 국가 및 지방공무원에게도 고령자 등 직업 안정대책 기본 방침 작성(6조), 구직자 고용지원기구에 사무 위임(49조) 등 일부 규정이 적용되지 않는다.

3) 고령자 및 중고령자의 정의

이 법에서 고령자는 55세 이상인 자, 고령자 등은 고령자와 중고령(45세 이상) 구직자, 중고령 실업자(45~64세), 취직이 특히 곤란한 후생노동성령⁴³⁾으로 정해진 실업자를 지칭한다.

4) 국가 등과 사업주의 책무

국가와 지방자치단체는 고령자 등의 재취직 촉진을 위해 필요한 직업 소개, 직업훈련 등의 체제 정리 등 고령자 등의 의욕과 능력에 맞는 고용 기회, 기타 다양한 취업 기회 확보를 위해 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진해야 한다(5조).

이에 따라 후생노동대신은 관계 기관과 협의하고 노동정책심의회의 의견을 들어 고시인 ‘고령자 등 직업 안정대책 기본 방침’을 정하고 곧바로

43) 이 법 시행규칙 제3조 2항에 규정된 신체장애자 등이다.

공표한다. 이 기본 방침에서 정할 사항은 고령자 등의 취업 동향, 고령자 고용 기회 증대 목표 등 6개항이다(6조).

사업주의 책무는 4조에 규정되어 있다. 고용 고령자의 직무능력 개발과 향상, 작업시설 개선 외에 고령자의 재취직 지원 등으로 당사자가 의욕과 능력에 맞춰 고용 기회를 확보할 수 있도록 노력해야 한다는 것이다.

국가는 위에서 서술된 관련 사무의 전부나 일부는 독립 행정법인 고령장해 구직자고용지원기구에 위임할 수 있다(49조). 가령 정년 인상, 계속 고용제도 도입, 재취직 지원 등 고령자 등의 고용 기회 증대에 기여하는 조치를 펴는 사업주나 그 사업주 단체에 대한 급부금 지급, 고령자 등의 고용에 관한 기술적 사항에 대해 사업주 등을 상대로 한 상담 등 지원, 노동자의 고령기 직업 활동 설계에 대한 조언과 지도 등이 그러한 사무이다.

이 기구는 매년 10월을 ‘고령자 고용 지원 월간’으로 정해 사업주를 위시해 국민을 대상으로 여러 가지 계발 활동을 전개하고 있다.

5) 고령자 안정 고용 확보 촉진

사업주가 노동자 정년을 정할 경우 60세를 밑돌 수 없다. 다만 일의 어려움 등 후생노동성령으로 정해진 업무에선 그렇지 않다(8조). 이는 1998년의 법 개정으로 노력 의무에서 의무로 격상되었다. 일의 어려움 등 후생노동성령이 정한 업무라 함은 광업법 4조에 규정된 사업 중 갱내 작업 업무를 말한다(시행규칙 4조의 2).

65세 미만의 정년을 운영하는 사업주는 고용자가 65세까지 안정된 고용을 확보할 수 있도록 고령자 고용 확보 조치를 취해야 한다(9조 1항).

2006년 4월의 개정법 시행으로 이전의 노력 의무가 의무로 바뀌었다.

또 9조 3항에 따라 '고령자 고용 확보 조치의 실시 및 운용에 대한 지침'을 작성해야 하며, 이를 후생노동성 고시로 공표해야 한다.

계속고용제도는 2013년 4월부터 노사협정에 의한 대상자 제한이 폐지되어 희망자 전원이 대상이 된다.⁴⁴⁾

취업 규칙상 해고 사유나 퇴직 사유 해당 시 이를 이유로 계속고용하지 않을 수 있다. 중요한 것은 계속고용을 거부할 때에는 객관적이고 합리적인 이유가 있어야 하며 사회통념에 비추어 맞아야 한다는 사실이다.

사업주는 관련 업무를 추진하기 위해 필요한 지식과 경험을 지닌 자를 고령자 고용 추진자로 선임(법 11조, 시행규칙 5조)해야 한다.

6) 공공직업안정소 통한 고령자 등의 재취직 촉진

국가는 고령자 등의 재취직 촉진 등을 꾀하기 위한 직업지도, 직업소개, 직업훈련, 기타 조치가 효과적으로 실시되도록 해야 한다(12조).

관련하여 공공직업안정소(헬로 워크)가 수행해야 할 일인 고령자 등의 고용 기회 확보 및 구인구직 정보 관련 업무가 13조에 서술되고, 고령자 등의 채용과 배치, 작업 설비 및 환경 등 고용에 관한 기술적 사항에 대한 필요한 조언과 기타 지원이 14조에 담겨 있다.

사업주는 해고 고령자 등이 재취직을 희망할 때 이에 필요한 조치를 취하도록 노력해야 하며, 공공직업안정소는 사업주의 요청에 대응하여 필

44) 이 법은 2012년 8월 29일 성립된 개정법에 의한 것이다. 개정안 논의 시 노동조합이 '희망자 전원 고용'을 요구한 데 비해 경제계는 '다른 직원의 급여 삭감과 청년층 채용 감축 중 어느 하나의 선택'이라면서 강하게 반발했다. 정년자의 재고용 확대를 비정규직 사원의 감축을 검토하고 있는 기업이 3항에 달한다. 본 장에서 자주 언급되는 '할'은 10%를 의미한다. 일례로 '3할'은 30%를 의미한다.

요한 조연과 기타 지원을 한다(15조).

다만 하루하루 혹은 기간으로 고용된 자(동일 사업주에 6월 초과 계속 고용자 제외), 시험적 사용 기간 중인 자(동일 사업주에 14일 초과 계속 고용자 제외), 상시 근무가 필요 없는 일로 고용된 자는 대상이 아니다(시행규칙 6조).

동일 사업소에서 한 달 이내에 고령자 5인 이상이 해고될 경우 사업주는 다수 이직계를 이직 발생 한 달 전에 사업소 소재지 관할 공공직업안정소에 제출해야 한다(16조, 시행규칙 6조의 2).

채용 대상자를 65세 이하로 한정할 경우 구직자에게 합당한 이유를 제시해야 한다. 즉 해당 이유를 채용 공고 시 병기해야 한다(시행규칙 6조의 5). 후생노동대신은 필요시 이 같은 조치에 대해 보고를 요구하거나 조언, 지도, 권고에 나선다(20조 2).

7) 문제점: 연령에 따른 고용 기회 불평등 상존

공공직업안정소에 구인을 낼 때 정당한 이유를 붙여 '00세 미만' 등과 같이 연령을 제한하는 경우가 있다. 또 연령 불문이라고 한 경우에도 사전에 희망 연령 제시 등의 방법으로 사실상 연령을 제한한다.

기업들은 희망 외 연령의 구직자가 응모하면 서류 심사에서 불합격시킨 뒤 다른 광고 등을 통해 '00세 미만' 등의 조건을 붙여 사실상 나이 제한에 나선다. 취지와 달리 일선에서의 연령에 따른 고용 기회 평등화 작업은 어려움에 봉착해 있다.

나. 재직노령연금과 중고령층의 노동공급⁴⁵⁾

일본 정부가 재직 중인 자에게 연금을 지급하는 재직노령연금 제도를 도입한 것은 1965년이다. 도입 당시에는 65세 이상의 재직자에게 수급 예정 연금의 8할을 지급하는 특별연금 형태였다.

당시 후생연금의 노령연금은 1954년에 지급 형태의 모습을 갖추면서 지급 요건으로 지급 개시 연령 도달과 ‘퇴직’을 규정하여 재직 중인 자는 원칙적으로 연금을 받을 수 없었다. 재직노령연금은 이 같은 그간의 운영 방침을 변경한 것으로 주목적은 임금 수준이 낮은 고령 취업자의 소득 지원에 있었다.

〈표 5-7〉 재직노령연금의 도입 이후 경과

구분	60~64세	65~69세	70세 이상
1985년	1975년 이후 연금 지급 비율 8할, 5할, 2할의 3단계	65세 이상 연금 전액 지급	
1989년	지급 비율을 8할에서 2할의 7단계 (단 이 방식에선 임금이 늘어도 임금과 연금 합계액이 증가하지 않고 감소하는 경우도)		
1994년	임금 증가 시 임금과 연금 합계액이 완만히 증가하도록 개정 (단 일률적으로 2할 연금 지급 정지)		

45) 이하의 내용은 다음의 세 자료를 크게 참조하고 있다. 1) 후생노동성 제4회 社會保障審議會 年金部會 2011. 10. 11. 회의에 제출된 ‘在職老齡年金の見直しについて’(자료 2), 2) (공익사단법인)일본경제연구센터 정책블로그에 게재된 논문 인 木村真(2019), “在職老齡年金制度、シニアの就労に水差す年金カットの不条理”, 3. 20. <https://www.jcer.or.jp/blog/kimurashin20190320.html> 3) 田中秀明(2019), “厚生年金の適用拡大、在職老齡年金制度廃止… 公的年金『財政検証』を検証する”, 9. 25. <https://www.jcer.or.jp/blog/tanakahideaki20190925.html>

구분	60~64세	65~69세	70세 이상
2000년		재직노령연금 도입, 단 60대 전반보다 느슨한 정지 구조	연금 전액 지급
2004년	일률적으로 2할 지급 정지 폐지		재직노령연금 도입, 단 보험료 부담 없음
2025년	남자 적용 폐지		
2030년	여자 적용 폐지		

주: 1) 60대 전반의 재직노령연금 폐지는 후생연금의 보수 비례 부분 지급 개시 연령의 단계적 인상에 따른 조치임.

2) 이탤릭체는 개편의 주목적이 취업 지원, 굵은 글자는 후세대 부담 억제에 있다고 할 수 있음.

1969년에는 지급 대상을 60대 전반으로 확대하고, 지급 비율을 8할 외에 6할, 4할, 2할의 4단계로 바꾸었다. 6년이 지난 1975년에는 60대 전반의 지급 제한을 완화하기 위해 같은 임금이면 원칙적으로 지급 비율이 늘어나도록 하고, 지급 비율을 8할, 5할, 2할의 3단계로 바꿨다.

이후 재직노령연금의 개편에는 기본적으로 두 가지 원칙이 중시되는데, 이들 원칙은 양립하기 어려운 상황이었다. 하나는 일을 하더라도 연금 수급에 따른 불이익을 최소화해 취업에 부정적인 영향을 미치지 않도록 해야 한다는 것이다. 다른 하나는 재직노령연금 운영에 따른 현역 세대의 보험료 부담을 줄이기 위해 일정 수준 이상의 임금을 받는 고령자에게는 연금을 지급하지 말아야 한다는 것이다.

그간의 주된 개정 사항을 정리하면 <표 5-7>과 같다.

일본 정부는 2019년 6월 ‘경제재정의 운영과 개혁의 기본 방침’에 재직노령연금 폐지안을 담고, 이후 참의원 선거에서 장래 폐지를 전제로 한 개정을 공약했다.⁴⁶⁾ 배경에는 도입 이후 조치의 해당자 중심으로 평가가 좋지 않았다는 사실이 있다. 그럼에도 불구하고 54년 이상 조치가 유지되고 있는 배경에는 연금재정에 주는 플러스 효과와 60대 이후 취업자와 은

46) 週刊ポスト 2019. 6. 28.

퇴자 간의 소득 격차 해소 효과에 대한 일정 수준의 평가가 있었다.

선거 공약인 만큼 쉽게 거둘 수 없다는 점을 감안하면 향후 수년 이내에 폐지되거나 폐지에 가까운 형태로 약화될 가능성이 높다. 다만 60대의 노동시장 동향이 한 가지 변수가 될 가능성은 있다. 그렇지 않아도 퇴직자가 많아 숙련 노동력 부족이 우려되고 있는데, 폐지가 이를 가속화시킬 우려가 없지 않기 때문이다.

2019년 기준 60~64세는 연금월액⁴⁷⁾(즉 기본월액)+임금(즉 총보수월액)이 28만 엔을 넘으면 초과분의 절반을 연금에서 감액, 즉 지급 정지한다. 65세 이상은 47만 엔⁴⁸⁾을 넘으면 동일한 감액 조치가 취해지며, 70세 이상도 마찬가지로 감액 조치가 적용된다.

다만 70세 이상은 후생연금의 피보험자가 아니므로 보험료를 내지는 않지만, 사용주는 지불한 보수월액과 상여 내역을 신고해야 한다. 당국은 이에 따라 연금 삭감액을 결정한다.

조치의 적용 대상이 1937년 4월 2일 이후 출생자인 것은 새로운 조치를 담은 개정법 시행 시점인 1937년 4월 1일을 기준으로 이때 이미 70세를 넘은 이들을 적용 대상에서 제외하였기 때문이다.

하지만 2015년 10월 1일 이후부터는 위의 적용 대상 제외가 폐지되어 70세 이상 모두에게 60대 후반의 재직노령연금 감액 조치가 적용된다.⁴⁹⁾

주지하듯이 재직노령연금에 의한 연금액 삭감은 연금 과세나 다름없다. 이를 세율로 환산하면 매우 높다. 취업 기간이 많이 남아 있는 청장년

47) 노령후생연금, 즉 후생연금의 보수 비례 부분을 지칭한다.

48) 지급정지조정변경액으로 불리는 이 금액은 매년 4월 1일 기준으로 변경 가능하다. 2015년도와 2016년도에는 47만 엔으로 인상된 바 있다. 2010년대에 들어 임금과 물가 변동 등을 감안하여 수시 변경되면서 48만→47만(2010년)→46만(2011, 2012, 2013, 2014년)→47만(2015, 2016년)→46만(2017, 2018년)→47만 엔(2019년)으로 바뀌었다.

49) 이때 격변 완화 조치가 있다.

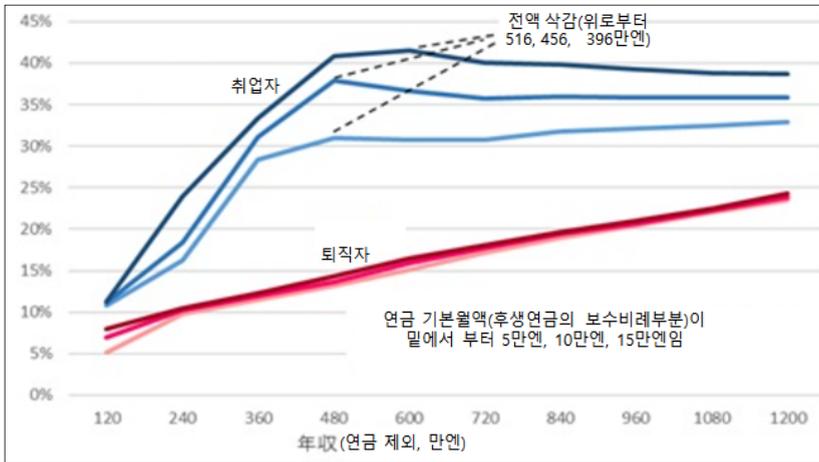
층이라면 몰라도 그렇지 않은 고령자층에 높은 세율을 적용하는 데 대해서는 이의가 제기될 수 있다.

2019년 기준으로 하나의 사례⁵⁰⁾를 들어 보자. 60대 전반인 T씨는 후생연금으로 월 18만 엔, 임금으로 월 30만 엔을 받고 있다.

T씨가 1년에 납부하는 공적 부담은 200만 엔이다. 내역을 보면 연금 삭감액 120만 엔, 연금보험료와 건강보험료 등 사회보험료 약 55만 엔, 소득세와 주민세 약 25만 엔이다.⁵¹⁾

연금 삭감액을 월 단위로 보자. 연금 18만 엔과 임금 30만 엔의 합계액 48만 엔에서 28만 엔 초과분인 20만 엔에 50% 삭감률이 적용되어 10만 엔으로 나온다. 이를 연 단위로 환산하면 120만 엔이다.

[그림 5-4] 연금 삭감, 사회보험료, 조세 공적 부담(60대 전반)



자료: 木村真. (2019). 在職老齡年金制度、シニアの就労に水差す年金カットの不条理.

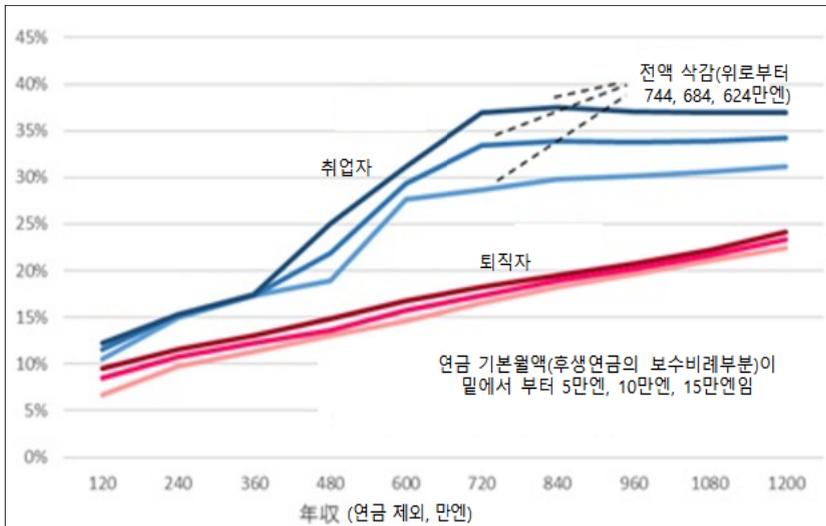
50) 日本年金機構 리플릿에 나와 있는 사례이다.

51) 독신자를 가정하고 2019년 세법으로 계산한 값이다. 2020년분 소득에 적용되는 세법(2018년도 개정 사항 있음)에 따르면 세 부담이 증가한다. 부부이고 의료비 지출이 많으면 소득세 등의 세 부담이 줄어든다. 이 경우 연금 삭감에 따른 부담이 한층 더 커 보일 수 있다.

재직노령연금에 의한 연금 삭감, 후생연금보험료, 건강보험료, 소득세 및 주민세 등의 공적 부담을 부담 이전 소득으로 나눈 값을 ‘공적부담률’로 표시할 수 있다. <그림 5-4>과 <그림 5-5>는 60대 전반과 60대 후반의 공적부담률을 보여 주고 있다.

<그림 5-4>를 보자. 빨간 선은 퇴직자의 공적부담률(건강보험료, 소득세, 주민세 등)이고 파란 선은 취업자(여기선 근로자를 지칭)의 공적부담률이다. 많은 소득 구간에서 취업자가 퇴직자의 배 이상 부담하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-5] 연금 삭감, 사회보험료, 조세 공적 부담(60대 후반)



자료: 木村真. (2019). 在職老齡年金制度、シニアの就労に水差す年金カットの不条理.

퇴직자의 공적부담률이 소득에 따라 우상향으로 증가하는 것은 누진 과세에 따른 것인데, 취업자에서는 그러한 모습이 관찰되지 않는다. 가로 축에 표시된 ‘연금 외 연간 수입’이 400만~500만 원 구간까지 급격히 증

가하였다가 이후 완만한 변화를 보이고 있다.

완만한 변화를 보이기 시작하는 점은 연금이 전액 삭감되는 곳으로 월 연금액 5만 엔의 경우 연수입 396만 엔, 10만 엔은 456만 엔, 15만 엔은 516만 엔이다.

60대 전반에서는 연수입 500만 엔을 전후한 수준까지 넓은 의미의 세 율이라고 할 수 있는 공적부담률이 가파르게 증가하고 있다. 이러한 제도가 이들 세대의 근로 의욕에 적지 않은 부정적 영향을 미칠 것은 불 보듯 뻔하다고 할 것이다.

연금을 제외하고 연수입 500만 엔 이상 고소득자층의 세 부담은 이후 별로 높아지지 않거나 오히려 낮아지고 있다. 다시 말해 월 5만 엔 정도의 연금에 임금으로 23만 엔 정도를 받는 중저소득층이 조금 더 일해 수입을 늘리려고 하면 연금이 대폭 깎이는 징벌적 제도로 설계되어 있다.

이상의 중저소득층 취업자에 대한 별칙성 제도라는 점 외에 재직노령 연금은 근로자와 자영업자의 차별, 근로소득과 다른 소득의 차별 등 공평성 측면에서도 문제를 가지고 있다.

60대 전반의 취업자 중 후생연금에 가입하지 않아도 되는 자영업자는 후생연금을 삭감받지 않는다.

또 배당소득이나 부동산소득 등 자산소득이 아무리 커도 근로소득이 없으면 연금이 삭감되지 않는다.

재직노령연금은 임금소득이 커서 연금소득 의존도가 상대적으로 낮은 고소득자에게 연금 지급액을 줄이겠다는 것이 기본적인 발상이다. 하지만 현실에선 고소득자라고 보기 힘든 이들에게 연금 삭감의 부담이 집중되는 등 공평성 측면에서 문제를 안고 있다.

또 다른 문제점으로 이중 과세가 지적되기도 한다. 삭감 후 지급되는 연금액에 소득세, 주민세가 부과되기 때문이다. 앞의 예에서 다른 T씨의

경우 삭감 후 지급되는 연금액은 연 78만 엔이다. 그런데 여기서 공적연금 등 공제 70만 엔을 차감한 8만 엔에 대해 다시 소득세와 주민세가 부과된다. 연금 삭감 조치도 광의의 조세라고 할 수 있기 때문에 이중 과세라는 지적이 나올 수 있다.

[그림 5-6]에서 보듯이 60대 전반의 취업률은 국회에서 후생연금 지급 개시 연령 인상이 논의되던 30년 전인 1989년에 비해 월등히 높아졌다. 당시의 50대 후반 수준에 가깝다. 그런데도 위에서 살펴본 것과 같은 광의의 세 부담인 공적 부담이 역진적 구조로 장기간 운영되고 있다는 사실이 문제점으로 지적되어 온 지 오래되었다.

그래서 그동안 재직노령연금의 개편 방향에 대해선 폐지가 최선이라는 주장이 제법 강하게 제기되었다. 대신 고소득자에게 부과하는 소득세를 강화⁵²⁾하면 세제의 간소화, 부담의 공평성 제고, 제도의 중립성 확보(후생연금 가입 여부에 따른 삭감 적용 등)라는 측면에서 바람직한 방향으로 인식되어 왔다. 하지만 도입 이후 54년째 계속 시행되고 있는 배경에는 연금재정에 주는 꽤 큰 부정적 영향이 있다.

재직노령연금에 따른 연금 지급 정지액은 2016년 기준 60대 전반에서 약 7000억 엔, 65세 이상에서 약 4000억 엔으로 추정된다. 따라서 재직노령연금의 연금 지급 정지를 폐지할 경우 연간 1조 1000억 엔의 재원이 필요하다.⁵³⁾

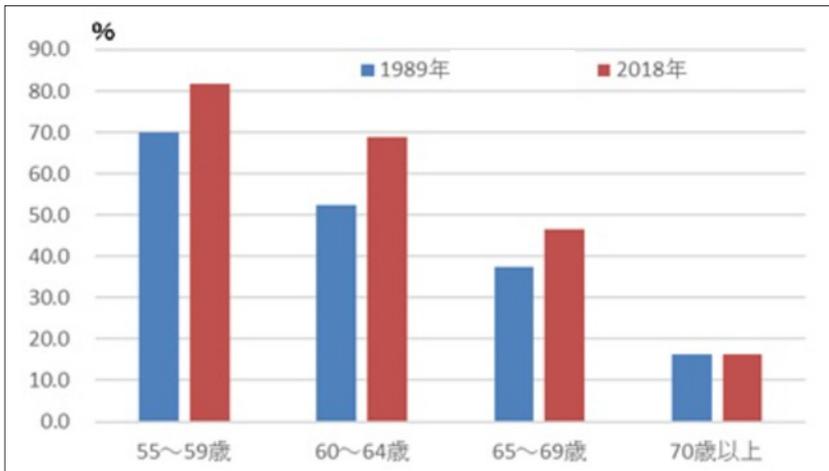
쉽지 않은 대안 모색이기 때문에 그동안 폐지 주장이 약하지 않았지만 그대로 유지해 왔던 것이다. 그런데 근래의 상황 전개를 고려하면 실현 가능한 대안을 모색하지 않을 수 없게 되어 가고 있다.

52) 田中秀明(2019)도 비슷한 내용을 지적하고 있다. “고소득 연금 수급자의 연금액을 조정, 즉 삭감하지 말고 과세를 통해 소득을 (공평하게) 조정, 즉 인하해야 할 것이다.”

53) 厚生労働省 年金局(2018), 「雇用の変容と年金(高齢期の長期化, 就労の拡大・多様化と年金制度)」第6回 社会保障審議会 年金部会 資料, 2018. 11. 2.

우선 고려 가능한 방안은 연금에 대한 소득세 부담을 완화시키는 공적 연금 등 공제를 재검토하는 것이다. 60대 전반을 대상으로 공적 연금 등 공제를 전부 폐지해도 예상되는 추가 세수입은 7000억 엔에 턱없이 부족하다.⁵⁴⁾

[그림 5-6] 중고령층 연령 계층별 취업률(1989, 2018년)



자료: 木村真. (2019). 在職老齡年金制度、シニアの就労に水差す年金カットの不条理.

다음으로 고려할 수 있는 방안은 후생연금 지급 개시 연령의 단계적 인상 계획을 좀 더 단축하거나, 취업과 관계없이 모두 일률적으로 연금을 삭감하는 안이 거론될 수 있다.

전자의 지급 개시 연령 단계적 인상의 경우 지금대로라면 남성은 2025년, 여성은 2030년에 65세가 되는데, 이를 앞당기자는 것이다.

54) 総務省「市町村税課税状況等の調 (2017년도)」에 따르면 65세 미만의 공적 연금 등 공제액은 1조 4000억 엔이다. 턱없이 높은 세율이 아니라면 7000억 엔은 얻을 수 있다. 게다가 공적연금 등 공제는 근간 개정되어 2020년부터 새로운 방식이 적용될 예정이므로 추가적인 수정이 쉽지 않다.

서구 주요국의 연금 지급 개시 연령은 65세에서 67세로 단계적으로 올라가고 있다. 그런데 이들 국가보다 장수화가 먼저 진행되고 있는 일본에서 60대 전반부터 후생연금(보수 비례 부분)을 수급할 수 있도록 허용하는 조치는 꽤 방만한 정책이라고 지적받을 수도 있다.

본래 후생연금을 수급하기 위해선 연령 외에 퇴직이 주된 요건이었다. 그런데 일하는 저소득 고령자들이 적지 않았고, 이들에게 연금 지급을 완전 정지할 경우 일할 의욕이 크게 저하될 것이 우려되었다. 더구나 연금만으로 생활이 힘든 연금자들이 일하는 것을 막는 것은 거의 불가능한 작업이었다. 그래서 취업 중이더라도 후생연금(보수 비례 부분)의 일부를 받을 수 있도록 한 조치가 재직노령연금이었다.

문제는 앞에서 설명하였듯이 이 조치가 지닌 부정적 측면, 즉 연금제도와 세제의 공평성 저해, 고령자 노동 공급에 미치는 마이너스 효과 등이 무시할 수준이 아니라는 사실이다. 그동안 재직노령연금에는 기업이 계속고용 내지 정년 연장으로 저임금(혹은 저연금) 근로자를 끌어안고 있는데 따른 부담을 줄여 주는 조치의 성격도 있었다.

한편에선 중고소득(혹은 고연금자)층 근로자들의 노동시장 이탈을 부추기는 마이너스 효과도 있다. 시간이 경과하면서 전자보다 후자의 효과가 부각되면서 '그간의 부분 최적에 더 이상 만족할 수 없는' 현실이 점차 명확해지고 있다.

일본은 노동력 공급 부족이 우려되는 상황으로 고령자의 취업 촉진이 주된 정책 목표의 하나라고 할 수 있다. 당연히 재직노령연금의 폐지가 주목받고 있는데, 문제는 폐지 후의 재원 마련 대책이 충분히 검토되지 않아 조기 폐지가 쉽지 않을지 모른다는 것이다.

실제로 적지 않은 일본인들은 재직노령연금이 폐지되면 연금 수급액이 늘어날 것으로 전망하지만, 이는 고령 취업자 등 일부 계층에 해당하는

이야기로 수급자 전체로 보면 그렇지 않은 것으로 예측된다.⁵⁵⁾ 배경에는 경제성장과 인구구조 변화 시 자동적으로 연금 급여를 조정하는 거시경제 연동 조치가 있다.⁵⁶⁾

4. 일본에서의 고령자 고용과 노후소득보장 관계

이 절에선 고령자 고용과 노후소득보장의 관계를 살펴본다. 고령자 고용을 늘리기 위해 일본형 고용 시스템에 내재된 문제점을 고쳐야 할 필요성은 없는지, 고령자 고용이 공적연금 등 사회보장제도에 의한 노후소득 보장 부담을 어느 정도 줄일 수 있을지, 이를 통한 이 제도의 장기 지속 가능성 확보가 가능할지 등의 문제를 검토한다.

가. 두 가지 고용 유형과 일본형 고용의 한계⁵⁷⁾

고용 유형을 크게 구분하면 멤버십형과 잡(job)형 두 가지로 나눌 수 있다. 멤버십형은 일본형 고용 방식에 해당하는 것으로 볼 수 있는데, 장점도 있지만 근래에 들어 단점이 자주 지적된다. 이하에서는 두 유형의 차이에 대해 간략히 살펴보고, 이어서 멤버십형의 한계점을 서술한다.

55) 후생노동성의 2019년 재정 검증 자료에 따르면 연금 수준을 나타내는 소득대체율은 경제성장이 가장 높은 '케이스 I'에서도 51.9%에서 51.6%로 낮아지고, 경제성장이 낮은 '케이스 V'에선 44.5%에서 44.2%로 떨어진다. 정부 자료는 '후생연금의 급여가 늘어 보수 비례 부분의 소득대체율이 낮아진다'고 설명한다. 하지만 이렇게 이해하기보다 '후생연금 급여 지출이 거시경제 연동을 발동시키기 때문'으로 이해하는 것이 더 합리적이다. 田中秀明(2019).

56) 후생노동성의 『いっしょに検証! 公的年金』이 거시경제 연동을 설명하는 내용은 사실과 약간 다르다. 자료는 당시의 사회 정세, 즉 현역 인구 감소와 평균여명 증가에 맞춰 연금급여 수준을 자동 조정하는 장치라고 설명하지만, 실제로는 연금재정의 급여와 부담의 균형이 틀어지면 연금재정을 안정시키기 위해 거시경제 연동이 발동된다. 田中秀明(2019).

57) 이하의 글은 小峰隆夫(2019) 第3章, pp. 16-17을 참조.

멤버십형은 근로자가 특정 조직(기업과 관청 등)에 속하면서 그 안에서 경력을 형성해 가는 방식으로 일본적 고용 관행에 해당된다. 이에 비해 잡형은 특정의 '일'과 '전문성'에 근거해 경력을 쌓아 나가는 방식이다. 잡형은 멤버십형에 대비되는 표현으로 기존의 일본형 고용 관행을 멤버십형으로 보고 이와 대비되는 형태의 고용 관행을 확대해 나갈 필요성을 지적하면서 나온 말이다.⁵⁸⁾

두 방식에는 장단점이 있어 어떤 방식이 바람직한 것인지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 중요한 것은 어떤 방식이 시대 흐름에 적합하느냐는 것이다. 다만 근간의 경제사회 환경의 변화를 고려할 때 생산성 향상을 통한 경쟁력 제고가 필수적인 기업 등의 조직에선 멤버십형이 더 이상 적합한 방식이 될 수 없을지 모른다. 적지 않은 기업들이 서둘러 잡형으로 전환하려는 움직임을 보이고 있다.

하지만 이 같은 전환 작업이 쉽지는 않다. 젊은층을 포함해 여전히 많은 이들이 멤버십형 고용 방식을 지지하기 때문이다. 한 조사⁵⁹⁾에 따르면 종신고용을 지지하는 이들의 비율이 전체 87.9%이다. 이는 1999년 조사 시작 이후 최고 수준이다.

연령별로 보면 청년층의 지지율이 2001년 이후 2015년까지 지속적으로 증가하고 있다. 2004년까지 60%대 중반에서 70%대 전반에 머물던 20대 지지율이 2007년 이후 80%대로 올라 다른 연령층과 차이가 줄었다. 2015년에는 87.3%로 전체 평균과 별 차이가 없다. 연공임금과 한 기업에서 경력을 쌓는 '캐리어'에 대한 평가에서도 같은 결과가 얻어졌다.

위에 언급된 종신고용은 한 기업에서 정년까지 근무하는 일본형 종신

58) 이러한 용어를 최초로 사용한 것은 노동정책연구·연수기구의 濱口圭一郎(하마구치 게이치로)로 알려져 있다.

59) 노동정책연구·연수기구 제7회 근로생활에 관한 조사, 2016. 9. 小峰隆夫 도표 3-1, p. 17.

고용을 지칭하고 한 기업 경력인 ‘캐리어’는 한 기업에 장기간 근속해 점차 관리직으로 올라가는 길과 특정 업무의 전문가가 되는 길의 두 가지를 지칭한다.

이하에서는 멤버십형 고용의 한계점을 정리한다. 지적된 일곱 가지 한계점은 잡형에서는 시정되거나 그 정도가 상당 부분 약화될 것으로 기대된다고 할 수 있다.

첫째, 고용의 유동성을 저해한다. 생산성을 키우려면 한 조직 내에선 생산성이 낮은 부문에서 높은 부문으로, 경제 전체로는 생산성이 낮은 산업·업종에서 생산성이 높은 산업·업종으로 인력이 이동해야 한다. 그런데 멤버십 방식의 고용체계에선 역사와 전통이 있는 쇠퇴 산업과 업종의 생산성 낮은 인력을 산업 구조 조정 등 혁신적인 방식을 통해 생산성 높은 분야로 이동시키기가 쉽지 않다. 조정 대상 인력 규모가 커서 노조 등의 조직적 저항이 매우 강하기 때문이다.

둘째, 여성의 경제사회 참가를 저해한다. 멤버십형 고용에선 남성이 우대받기 쉽다. 결혼, 출산 등으로 퇴직 위험이 높은 여성은 채용 시는 물론 채용 후에도 인적 투자 대상에서 제외되기 쉬워 남성 중심 기업 조직으로 바뀌게 된다.

셋째, 저출산의 한 가지 이유가 되고 있다. 여성의 경제활동 참가가 활발해지고 남녀 임금 격차가 줄어들는데, 육아 부담이 여전히 여성에 집중되면서 출산 양육의 기회비용이 전보다 커졌다. 특히 대졸 여성의 비율이 증가하면서 이 같은 흐름이 한층 강해진다. 출산 후 자녀 양육이 끝나 노동시장에 다시 들어오더라도 저임금 내지 비정규직의 일이 대부분이다. 이러한 노동 관행이 출산 양육의 기회비용을 더 키운다. 물론 저출산의 배경엔 이 같은 높은 기회비용 외에 교육비 등 양육에 소요되는 각종 직접적 비용 부담이 작지 않다는 사실도 있다.

넷째, 노동시간을 늘리는 경향이 있다. 경기와 업황의 변화에 맞춰 기업이 종업원 수를 신축적으로 조절하는 것이 필요한데, 멤버형 고용에선 이 같은 대응이 쉽지 않다. 많은 기업들이 근무시간 조정으로 대응한다. 호황으로 업무가 바빠지더라도 노사는 신규 인력을 충원하기보다 기존 인력의 노동시간 연장으로 대응하기를 선호한다. 물론 호황이나 불황 기간이 길어질 경우 이 같은 대응에 따른 부담이 노사 모두에 커질 것은 불문가지다.

다섯째, 정규직과 비정규직의 격차를 키운다. 멤버형 고용에선 멤버인 정규직 중심으로 노사 협의가 진행되고 멤버 아닌 비정규직은 각종 협의, 협약에서 우선순위가 뒤진다. 이러한 이유로 양자 간에 임금 격차가 있기 마련인데, 기업에 따라선 시간이 지나면서 격차가 축소되기보다 확대되는 곳도 없지 않다. 일본 정부가 문제점으로 인식해 일하는 방식의 개혁에 착수한 지 꽤 된다. 그 결과 큰 흐름에선 격차가 줄어들지만 완전 해소까지는 길이 멀다. 격차의 배경에 멤버형 고용 관행이 자리 잡고 있기 때문이다.

여섯째, 일본 관청의 종합식 행정과 낙하산 인사의 배경이자 원인이다. 일본의 관청은 전형적인 멤버십형 고용 구조로 운영된다. 신분이 보장되어 쉽게 해고할 수 없기 때문에 민간 기업보다 더한 멤버십 조직이다. 이러한 조직에선 업무가 특정 조직에 고정되므로 관료 각자가 특정 부처와 일체가 되어 종합식으로 움직이기 쉽다. 또 피라미드형 조직이므로 소속 인재를 외부에 내보낼 필요가 있어 낙하산 인사처가 늘 요구된다.

일곱째, 벤처 기업이 나오기 힘들다. 미국, 중국의 대형 기업과 경쟁할 수 있는 유력 기업을 키워 내기 위해선 첨단 기술, 혁신 기술을 비즈니스에 접목하여 새로운 수요를 창출해 내야 한다. 이를 위해선 벤처 기업이 처럼 진취적 정신을 지닌 창업자들이 배출되어 커 나갈 수 있는 풍토가

구성되어야 한다. 벤처 기업이 본래 탈조직형 기업임을 감안할 때 멤버십 고용체계가 유지되는 한 더 많은 벤처 기업인을 배출하기 힘들다.

나. 일본형 고용 시스템의 변혁과 고령자 고용⁶⁰⁾

일본 사회에 오랫동안 자리 잡아 온 멤버십형 고용 관행을 잡형으로 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 즉 고용을 특정의 ‘일’과 ‘전문성’에 근거해 경력을 쌓아 나가는 방식으로 바꾸자는 것으로, 기존의 특정 조직(기업과 관청 등)에 속하면서 그 안에서 경력을 형성해 가는 방식에서 벗어나야 한다는 것이다.

이처럼 일하는 방식의 개혁이 필요한 것은 생산성 향상, 여성과 고령자 고용 촉진은 물론 저출산과 격차 해소 등 일본 경제가 직면하고 있는 많은 문제를 해결하는 데 한 가지 유력 수단이 될 수 있기 때문이다. 물론 잡형으로 바꾼다고 이들 문제가 일거에 해결된다고 할 수는 없지만, 이러한 개혁이 각종 난제 해결의 중요 전제 조건이 될 수 있다.

새로운 일하는 방식에서 고려되어야 할 세 가지 요소는 일하는 방식을 명확히 하고, 다양화하며, 고용 내지 노동 관련 각종 정보의 적절한 공개라고 할 수 있다. 이 요소들은 실행하기 힘든 내용이 아니므로 기업과 관련 공공기관이 뜻을 합쳐 이 방향으로 나아가면 향후 전개될 새로운 경제 사회에 적합한 일하는 방식이 모색될 수 있을 것이다.

첫째, 명확화는 일하는 방식을 기존의 암묵적 규정 중심에서 일의 내용을 분명히 하여 근로자가 스스로의 경력을 설계해 나갈 수 있도록 하는 게 필요하다는 것이다. 정규직과 비정규직 구분 없이 고용계약 시 고용 형태, 업무 내용을 명확히 규정하는 것이 요구된다. 물론 이 과정에서 차

60) 이하의 서술은 小峰隆夫(2019), pp. 23-26 참조.

별적인 느낌을 들게 하는 정사원, 정규 고용 등의 용어 사용은 최대한 자제하여 같은 기업 내 근로자들의 일체감을 극대화하는 노력이 요망된다.

둘째, 다양화는 여성과 외국인 고용 증대 등 노동시장 인력 공급의 변화에 대응할 필요성을 지칭한다. 여성 고용이 늘어남에 따른 육아, 장기요양 등과 병립할 수 있는 일하는 방식, 가령 시간 단위 유급휴가, 육아 휴가, 개호휴업, 노동시간 저축 등의 제도 정비, 또 외국인 고용 증대에 따라 필요한 제도의 선제적 정비와 각종 관행의 재검토를 통한 마찰 비용의 최소화 작업 등을 지칭한다.

셋째, 정보 공개는 개별 기업과 관련 공공기관이 기업의 노동 환경에 대한 일정 수준의 정보를 정례적으로 공개하여 취업 희망자들이 정보에 접근한 후 취업처를 정할 수 있도록 하자는 것이다. 기업이 평균 근로시간, 유급휴가 취득률, 이직률 등 공공기관이 기업별 근로자의 미혼율과 출산율 등의 정보를 공시하면 취업 희망자들은 기업의 노동 환경에 대한 정보를 일정 수준 파악한 후 지원할 수 있다. 노동시장 참가 희망자들의 선택은 경제사회에 적합한 일하는 방식의 정착에 유력한 요인이 될 수 있다.

이상의 기본 방향과 더불어 구체적인 개혁안 몇 가지를 살펴본다.

먼저 멤버십형 고용에서 잡형 고용으로 전환하는 것과 관련된 것으로 '40대 중반 정년제'⁶¹⁾가 고려될 수 있다. '기간을 정하지 않은 고용계약은 20년 고용계약으로 간주하고 이후에는 필요한 만큼 유기계약으로 대응'하는 방식이다. 이때 20년 대신 25년이나 30년 계약도 고려할 수 있을 것이다. 큰 기준은 취업 후 20년(혹은 25년, 30년)이 지나면 일단 정년에 달한 것으로 간주하고 그때 다시 고용계약을 맺거나 다른 기업으로

61) 민주당이 집권하던 2012년 노다 내각에서 성장 전략을 검토하기 위해 실시한 '프런티어 분과회'에서 비슷한 제안이 나온 바 있다.

옮기도록 하자는 것이다.

이는 전체 취업기의 전반은 멤버십형, 후반은 잡형에 가까운 형태의 고용이라고 할 수 있다. 이 안은 멤버십형 고용에서 보장되는 정사원의 기득권익을 축소하는 내용이므로 기존 정규직 근로자들의 반대가 만만치 않을 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

다음은 ‘한정 정규직’ 사원의 고용 형태를 확대하는 것이다. 이는 정규직 사원과 비정규직 사원의 중간 영역에 위치하는 고용 형태를 확대하는 것이다. 가령 특정 일이 있을 때 고용을 보장하는 ‘잡형 정규직’, 특징 지역에서의 사업 활동이 지속하는 한 고용을 보장하는 ‘지역 한정 정규직’ 등이 한 예다.

이러한 고용 형태는 일본 내에서 법적으로 금지되어 있지 않으므로 곧바로 채택할 수도 있다. 이 같은 중간 형태의 고용을 도입하면 고용 관행을 바꾸는 것보다 적은 마찰 비용으로 소기의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

이상의 두 안은 정규직의 정리해고 조건이 너무 까다로워지는 등 정규직의 기득권 보호 조치가 지나치게 강하기 때문에 적절한 금전 보상을 대가로 해고 규제 완화에 나서자는 것이다.

세 번째는 가장 혁신적인 안으로 동일노동 동일임금 안이다. 2017년 3월 결정된 ‘일하는 방식 개혁 실행계획’⁶²⁾에서 잔업 시간 규제와 동일노동 동일임금에 대해 노사가 일정 수준에서 합의하여 실행이 가까워졌다. 동일노동 동일임금에 대해선 임금 외 상여금, 복리후생을 포함하여 정규직과 비정규직 간의 불합리한 대우 차이를 없애는 것을 목표로 하고 있다.

62) 이에 앞선 2016년 6월 정부는 각의에서 ‘1억총활약플랜’을 결정한다. 여기서 일하는 방식 개혁을 ‘1억총활약사회의 실현을 위한 횡단적 과제’로 간주한다. ‘최대의 도전은 일하는 방식의 개혁이다. 다양한 일하는 방식이 가능하도록 사회의 발상과 제도를 크게 전환해야 한다’고 주장한다. 그해 9월에는 ‘일하는 방식 실현 국민회의’를 설치해 동일노동 동일임금의 실현과 장시간 노동 시정을 중점 과제로 검토한다.

지금 검토되고 있는 안은 ‘일본형’ 버전으로 지금까지 유지되어 온 직능급을 유지하고 있다. 즉 제시된 가이드라인은 경험, 능력, 공헌도 등에 따른 임금 격차를 허용한다. 바람직하기는 직무급 원칙에 따라 직무가 같으면 근속 연수에 관계없이 모두가 같은 임금을 받아야 특정 직무 중심으로 경력이 형성된다. 그래야 정규직, 비정규직 구분이 무의미해지고 중도 퇴사, 중도 채용자가 불리해지지 않아 노동력의 유동성이 높아지고 여성의 고용시장 참여가 촉진된다.

이상에서 검토한 세 가지 개혁안은 청장년 근로자가 주된 대상이다. 고령자는 연관성 면에서 낮다. 다만 고령자 고용 패턴이 직무급, 잡형에 가깝다는 사실을 고려하면 제시된 개혁안들이 실행될 경우 멤버십형 정규직이 누리던 기득권이 줄어든 만큼 여성과 고령자 고용이 지금 이상으로 촉진될 여지가 높다고 할 수 있다.

다. 고령자 고용과 노후소득보장

근로자라면 나이 들어서도 노동 현장에 오래 남아 있을수록 공적연금의 월급여액을 높이면서 근로소득과 연금을 합친 생애소득 수준을 늘려갈 수 있다. 이로부터 공적연금의 월급여액을 사회적으로 타당한 수준으로 끌어올리는 유력한 방안의 하나가 근속기간 연장, 즉 가입 기간 연장임은 분명하다.

이런 관점에서 60세 이후의 근속기간이 늘어날 수 있도록 각종 유인을 강화하는 것은 바람직한 작업이다. 물론 이 같은 정책 목표는 청년 실업 해소 및 여성 고용 증대 등 다른 정책 목표와 상충하므로 때와 곳에 따른 적절한 대응이 요청된다.

일본 정부는 이러한 점에 일찍 착안하여 대응해 왔기 때문에 주요국과

비교할 때 고령자의 취업률이 높고, 60대 전반 이후 연령층의 소득에서 연금이 차지하는 비중이 상대적으로 높지 않다. 특히 60대 전반에선 연금이 총소득(연금+취업소득 등)에서 차지하는 비중이 50%에 미달하는 이들이 적지 않다.

일본 기업의 태반은 지금도 여전히 60세를 정년으로 정하고 있다. 이후 계속고용 시엔 임금을 40% 이상 삭감하는 사례가 많다. 60세부터 후생연금(의 소득 비례 부분)을 수령하는 이들이 적지 않기 때문이다. 그렇지만 2006년 이후 60대 전반의 취업률은 약간씩 증가하고 있다.

그동안의 조사 연구로 정년제 및 정년 후 계속고용 실태에 대해선 일정 수준의 정보가 알려져 있다. 이에 비해 연금 수급 개시 전후의 취업 상황 및 연금 수급 실태에 대해서는 상대적으로 정보가 적다.

고령자 고용 증대가 노후소득보장 강화를 위시하여 국민경제 전반에 기여하는 효과가 크다고 하는데, 현실에선 연금 수급 사실과 연금 법제가 고령자 고용 증대에 마이너스 효과를 미치고 있을지 모른다.

또 연금액이 어느 정도에 달하면 은퇴하거나 노동시간을 줄이는 등 연금의 근로 저해 효과가 나타난다. 그 수준이 어느 정도인지, 재직 시의 연금 삭감 조치(재직노령연금)가 고령자 고용을 어느 정도 억제하며 이때의 '연금+임금 합계액'이 연금 수급 개시 전 임금 대비 어느 정도 수준인지 등에 대한 정보가 상대적으로 적다.

5. 결론: 중고령자 취업 확대 기대효과와 시사점

고령 근로자라고 해도 알고 보면 제각각이다. 언제 어떤 형태로 은퇴할지 각자 생각이 다르다. 능력 있고 동기 유발이 강한 이들과 경제 상황이 여의치 않은 이들은 가능하면 오랫동안 일하려 한다. 소득이 필요하거나

일을 통해 접하게 되는 각종 활동과 이를 통한 보람, 혹은 그저 직업이 좋아서 등 이유는 다양각색이다. 다른 일부는 일찍 은퇴해 취미활동을 즐기거나 주변의 더 나이든 어른이나 어린 손자녀를 돌보고자 한다. 근래에는 후자가 더 주된 이유일 때가 많다.

분석 대상을 일본의 고령 근로자로 한정하면 위의 얘기가 얼마나 달라질까. 능력이 다소 부치더라도 체력이 허용하는 한 오랫동안 일하려고 하고, 소득 증대와 무관하게 일을 통해 누릴 수 있는 삶의 보람을 찾아 현업에 남아 있으려 할지 모른다. 능력과 체력이 허용하는데도 일찍 은퇴해 취미활동을 즐기거나 주변의 나이든 어른이나 어린 손자녀를 돌보고자 하는 이들은 상대적으로 소수에 속할 것이다.

이 같은 특성을 반영하여 인구 고령화가 심화하는데도 고령 근로자의 고용률(혹은 취업률)이 높아지고 있다. 계속고용, 정년 연장, 정년 폐지 등 고령자 고용 확보 조치가 일선 기업에 뿌리내리면서 고용률이 크게 상승하고 수준이 높게 유지되고 있다.

2000년 대비 2016년의 변화를 보면 55~64세의 고용률이 8.6%포인트 늘어 25~54세의 4.8%포인트보다 훨씬 크다. 2016년 기준 고용률은 60대 전반이 63.6%로 스웨덴 다음으로 높고, 60대 후반은 42.8%로 한국 다음으로 높다.

고령자층의 고용률 상승은 점진적 은퇴가 확산되고 있다는 증거이다. 정규, 비정규의 구분을 떠나 60대나 70대에 노동 현장에 남아 있는 이들이 늘고 있고, 이러한 변화의 이면에는 일본형 고용체계의 변용, 정년 등 노동시장 관행의 변화, 그리고 재직노령연금 등 연금정책의 영향으로 본인의 의사에 반해 현업에서 은퇴하는 이들이 줄고 있다는 사실이 있다.

관련된 내용에 대한 실태 분석에 따르면 2013년 대비 2018년의 고령자층 비정규 증가율이 전체 고용자 평균보다 높는데, 60대 전반에선 거꾸

로 마이너스를 보이고 있다. 이는 이 연령층에서 정규직이 확대되었다는 것으로, 정년 폐지, 65세 이상 정년 등의 고용 확보 조치가 영향을 미친 것으로 이해될 수 있다.⁶³⁾

이상에서 관찰된 내용은 주요국, 특히 일본에서 사용자들이 60대 이상 고령 근로자를 정규 형태로 계속 고용하는 것을 꺼리게 만들고 있다고 지적되어 온 두 가지 사실에 대해 재검토를 요구하고 있다.

하나는 사용자들의 선입견이다. 고령 근로자들은 생산성이 낮고 새로운 도전 과제에 대한 적응력이 약하다는 것이다. 다른 하나는 연령급이나 호봉급 같은 임금체계의 부담으로 계속고용이나 정년 연장 시 정규 아닌 시간제 근로 등으로의 전환을 함께 고려해야 한다는 인식이다.

다만 2절에서 살펴보았듯이 60대 후반 이후에선 시간제 근로와 계약 사원 등 비정규가 빠르게 늘고 있다. 2016년 기준 OECD 평균이 55~64세 20.5%, 65세 이상 49.3%인데, 일본은 24.2%와 45.8%로 평균과 큰 차이를 보이지 않고 있다.⁶⁴⁾ 여기에 60대 전반에서의 변화, 즉 점진적 퇴직의 확산에 따른 정규직 증가를 덧붙여 생각하면 향후 55~64세의 시간제 근로 비율이 줄고 65세 이상에선 다소 증가하는 것을 예상해 볼 수 있을지 모른다.

이상에서 살펴보았듯이 일본은 고령 근로자가 희망하면 다양한 점진적 퇴직 방법을 통해 취업 일선에 오래 남아 있도록 유도하고 있다. 점진적

63) 2008년 6월 1일과 2018년 6월 1일 기준(51인 이상 기업)으로 65세 이상의 정년을 비교하면 2008년 11.4%, 2018년 17.3%로 10년 사이에 5.9%포인트 증가했다. '정년 없음'과 '65세 이상 정년'의 내역은 2008년이 2.0%와 9.4%, 2018년이 1.7%와 15.6%이다. 관련 자료로 후생노동성(2008)의 "2008년 6월 1일 현재의 고연령자 고용 상황"과 후생노동성(2018)의 "2018년 고연령자 고용 상황 집계 결과"를 참고하였다.

64) 시간제 근로가 보편화된 네덜란드는 47.4%와 82.7%로 아주 높다. 일본보다 높은 국가로 네덜란드 외에 독일(72.0%), 스웨덴(68.7%), 영국(64.7%), 프랑스(58.4%)가 있다. 일본보다 낮은 국가에는 캐나다(43.0%), 미국(39.4%)이 있다. OECD(2017), p. 55. figure 2.9.

은퇴의 폭 확대가 당사자의 후생에는 물론이고 국가 전체적으로 볼 때에도 이득이 크다고 보기 때문이다. 그래서 일본 정부는 지속적으로 법제의 미비점을 보완하고 기업에 대한 행정 지도를 통해 이 같은 방향으로 매진해 오고 있다.

끝으로 중고령자 취업 확대에 기대되는 성과를 네 가지로 정리하여 우리나라에 주는 시사점으로 삼고자 한다.

첫째, 생산가능인구 감소로 예상되는 노동력 부족을 완화시켜 노동시장의 불균형을 해소한다. 청년 실업 등이 문제가 된 우리나라와 달리 일본에선 전체 노동력 측면에서 공급이 수요에 미달하고 있다. 물론 연령별로 수급차는 있지만 중고령자층에서도 정년퇴직자의 급격한 증가로 숙련 노동력의 수급차가 발생하고 있다. 이 같은 현상은 한동안 지속될 전망이다.

둘째, 사회보장제도, 특히 공적연금의 장기 지속 가능성을 높이는 유력한 수단 하나가 될 수 있다. 중고령자의 취업이 연장되어 은퇴 연령이 올라가면 연금 수급 개시 연령 인상이나 급여 수준 인하 등에 대한 가입자의 저항감이 낮아져 공적연금제도의 장기 지속 가능성을 높일 수 있다. 이 밖에 보험료 납부 기간이 길어져 단기적으로 연금재정 안정화에 도움을 얻거나 연금 급여액 인상으로 적정 급여 수준에 미달하는 수급자가 줄어드는 효과도 기대할 수 있다.

셋째, 소득세 세수를 늘려 재정 운영에 도움을 주고, 해당 중고령자 세대의 소득을 늘려 생활을 안정시키는 효과가 있다. 물론 중고령자 취업 지원 과정에서 보조금, 지원금, 조성금 등 다양한 명목으로 재정지출이 일어나 세수 증대를 상쇄하는 효과가 있어 전체 효과는 시기에 따라 달라질 수 있을지도 모른다. 하지만 기업의 생산 증대 기여 효과까지를 포함한 종합적 측면에서 보면 이들 계층의 취업 촉진은 (청년층 고용과 기업

의 총인건비 부담 등에 미칠 수 있는 부정적 충격 등 예상되는) 마이너스 측면보다 플러스 측면이 훨씬 클 것이다.

넷째, 중고령자층 의료비가 줄어 국가적 이슈인 국민의료비 총액의 증가세를 완화시킬 수 있다. 건강하게 지내는 중고령자가 많을수록 의료비가 적게 소요된다는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 실제로 중고령자의 노동 참가율이 높은 지역의 중고령자 1인당 의료비가 그렇지 않은 지역보다 더 낮다.

제 6 장

북유럽의 중고령층 고용 및 연금 등의 적용 실태

제1절 개관

제2절 노동력 참여와 고용의 일반적 추이

제3절 핀란드

제4절 스웨덴

제5절 노르웨이



6

북유럽의 중고령층 고용 및 연금 등의 적용 실태⁶⁵⁾

제1절 개관

이 절에서는 북유럽 국가들 중에서 핀란드, 노르웨이와 스웨덴의 고령층 고용 패턴을 기술하고자 한다. 이들 국가는 광범위한 사회적 보호, 모든 거주자에 대한 보편적 최저급여 제공, 질병, 장애, 실업 및 노령의 경우 소득 비례 급여 제공 등 많은 공통점을 공유하고 있다.

대체로 이들 국가 간에는 몇 가지 공통적인 경향이 존재한다. 첫째, 55세 이상 남성의 고용 및 노동력 참여율이 1970년대 초반부터 90년대까지 감소하는 경향을 보였다. 그 이후 이들 집단에서 고용 및 노동력 참여가 증가하였다. 고령층 여성의 고용 및 노동력 참여는 70년대 초반부터 계속 증가해 왔다. 현재 이들 국가에서 고령층 고용률의 성별 차이는 비교적 미미한 수준이다.

또한 일부 뚜렷한 차이점도 존재한다. 첫째, 핀란드 고령층 남성의 고용률은 노르웨이와 스웨덴의 고령층 남성보다 현저히 낮다. 둘째, 노르웨이 고령층의 실업률은 거의 제로인 반면, 핀란드와 스웨덴에서는 1990년대 초반부터 고령층 실업이 고착화된 현상을 보이고 있다.

이 절에서는 이들 3국의 고용, 노동력 통계 및 일부 관련 제도적 배경을 설명하고자 한다. 적극적 노동시장 정책에 관한 추가 연구를 통해 이

65) 제6장은 Finnish Center for Pensions의 Planning Department에서 Head로 재직 중인 Mr. Ismo Risku(Qualified Actuary, Ministry of Social Affairs and Health)가 영문으로 작성한 원고를 번역한 내용임을 밝힌다. 본 장에서는 고령 근로자 은퇴 경로 및 소득보장과 관련하여, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이로 대표되는 스칸디나비아 3국의 과거 및 현재의 제도 운영 실태를 비교하고 있다. 과거에는 존재하였으나 빠르게 변화하고 있는 주변 여건에 부합될 수 있도록 이미 폐지된 제도들도 소개하고 있다.

들 국가 사이의 유사점과 상이함에 대해 더 많은 통찰력을 얻을 수 있을 것이다. 연구 방법은 서술적 접근 방식을 사용하였다. 그러나 이 절에서는 개혁과 고용 효과 간의 인과관계를 찾는 연구에 대해서는 거의 언급하지 않을 것이다.

제2절 노동력 참여와 고용의 일반적 추이

이하에서는 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 고령층의 노동력 참여와 고용 동향을 설명하고자 한다. 자료는 각국의 통계 기관이 집계한 노동력 통계조사(Labour Force Survey)에서 가져온 것이다. 자료는 OECD 데이터뱅크에서 검색하였다. 대체로 비교가 가능한 자료를 사용하였으나, 노동력 참여 및 고용률에는 약간의 한계가 있다.

고용 통계의 대체 자료는 법정연금제도에서 수집한 등록 데이터를 기반으로 하였다. 2017년 핀란드의 경우 등록 데이터에 따르면 남성 취업자의 수가 노동력 통계조사보다 7% 적었다. 여성의 경우 두 자료원 간의 취업자 수에 차이가 없었다.

노동력 참여율과 고용률에서 성별로 일정한 차이가 있었다. 핵심 노동 연령(40~44세) 남성 참여율은 90%에서 100%까지 다양하게 나타났다 ([그림 6-1] 참조). 뚜렷한 추이는 관찰되지 않았다. 고령층(55~59세, 60~64세, 65~69세)의 참여율은 1970년대 초부터 1990년대까지는 감소하는 경향을 보였다. 1990년대부터 2018년까지는 고령층 참여율이 증가 추세를 보였다. 그 결과 참여율은 U자형 시계열 패턴을 보이고 있다. 3국 모두 60~64세 남성 집단에서 선명한 U자형을 관찰할 수 있다. 또한 이는 핀란드의 55~59세 남성 집단에서도 마찬가지이다. 2018년 고령층의 참여율은 대체적으로 1970년대 초와 같은 수준을 보인다. 그러나 노

르웨이에서는 65~69세 남성의 참여율이 1970년대보다 낮아진 것으로 나타났다.

1990년대 초까지 3국 모두에서 모든 연령집단의 고용률은 참여율에 매우 근접하였다. 이는 실업률이 낮았음을 의미한다. 핀란드와 스웨덴은 1990년대 초 대규모 불황으로 큰 타격을 받았다. 당시 실업률은 급등했고 고용률은 참여율과 차이가 벌어졌다. 그러나 최고령층 집단(65~69세)에서는 참여율과 고용률의 차이가 관찰되지 않았다. 스웨덴과 핀란드에서 이 연령층은 노령연금을 수급할 수 있었다. 또한 2010년대까지 핀란드의 60~65세 연령층에서 실업은 드물었다. 이러한 현상은 실업연금 때문인 것으로 풀이된다. 실업연금은 2010년쯤에 폐지되었다. 이 기간 동안 참여율과 고용률의 차이는 미미한 수준이었다.

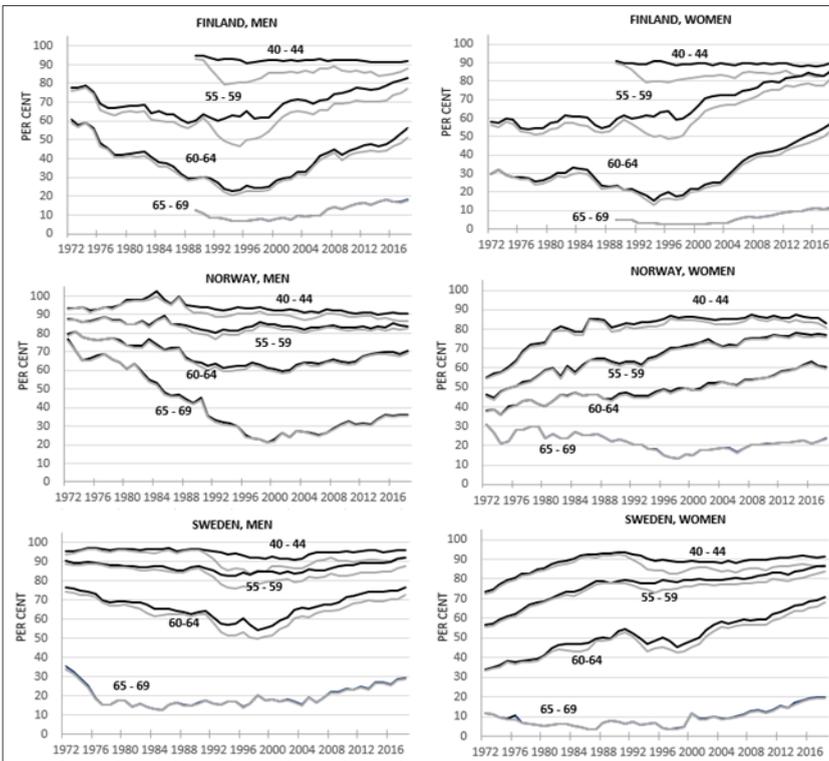
[그림 6-2]는 핵심 노동연령 근로자와 고령층 근로자 간의 참여율과 고용률 차이를 보여 준다. 핀란드에서는 1989년부터 연령 격차가 크게 감소하는 것을 관찰할 수 있다. 당시 핀란드 고령층의 참여율은 특히 낮은 수준이었다. 노르웨이와 스웨덴에서는 1980년대에 핵심 노동연령층과 55~59세 연령층 간에 가장 큰 참여율 차이가 나타난다. 그러나 두 국가 모두 이들 연령층에서 현저한 하락은 관찰되지 않는다. 고령층의 참여율은 핵심 노동연령층에 비해 하락하였다. 그러나 그 차이는 여전히 핀란드에서 관찰된 차이보다 적은 상태로 유지되고 있다.

여성의 노동시장 참여 추이는 남성에 비해 상당히 차이가 있다([그림 6-1] 참조). 대체적으로 여성의 참여율과 고용률은 1970년대 초반부터 증가한 것으로 관찰된다. U자형 패턴은 60~64세 연령층 핀란드 여성에서만 관찰된다. 노르웨이와 스웨덴에서는 1970년대와 1980년대에 최고령층(65~69세)을 제외한 모든 연령대에서 참여율과 고용률이 크게 증가한 것으로 나타났다. 3국 모두 성별 간 참가율과 취업률 차이는 대략 유사하다.

[그림 6-2]는 여성에서 핵심 노동연령 근로자와 고령자 간의 참여율과 고용률 차이를 보여 준다. 이러한 차이를 고려할 때, 여성과 남성 간에 대략 유사한 추이를 관찰할 수 있다. 그러나 스웨덴에서 55~64세 연령층 여성은 예외로 나타난다. 이들 집단에서는 1970년대 초반부터 핵심 노동연령층과 고령층 간의 차이가 계속 축소되고 있다. 현재 고령층에서 고용률의 성별 제한은 비교적 낮다. 핀란드에서는 이 차이가 무시할 수 있는 수준이다.

[그림 6-1] 다양한 연령층의 노동력 참여율과 고용률

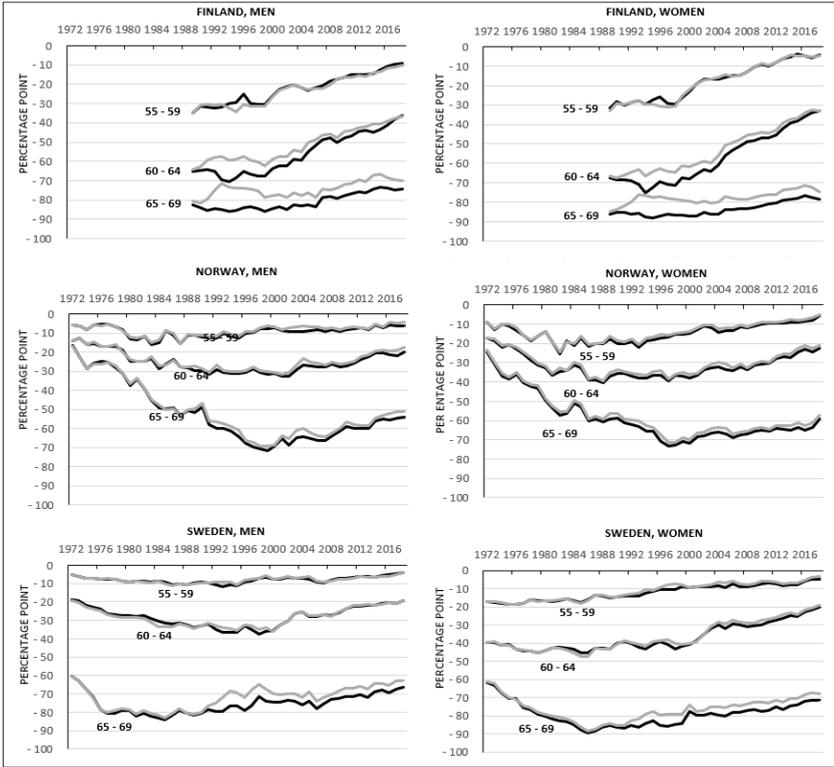
(단위: %)



주: 검은색 선=노동력 참여율, 회색 선=고용률.
 자료: OECD stat.

[그림 6-2] 다양한 연령층의 40~44세 연령층과의 노동력 참여율과 고용률 차이

(단위: %)



주: 검은색 선= 동력 참여율, 회색 선=고용률.
 자료: OECD stat.

고용률은 인구 대비 취업자 수를 말해 준다. 그러나 이 취업자들이 얼마나 많은 시간 일하는지에 대해서는 알려 주지 않는다. 취업을 하더라도 매우 적은 시간 동안 일할 수도 있다. 전일제 환산 근로자(FTE: Full-time equivalent) 고용률은 실제 근로한 시간 수를 반영하여 고용률을 조정한다. 각 연도 y 에 대한 FTE 고용률은 다음과 같이 구한다.

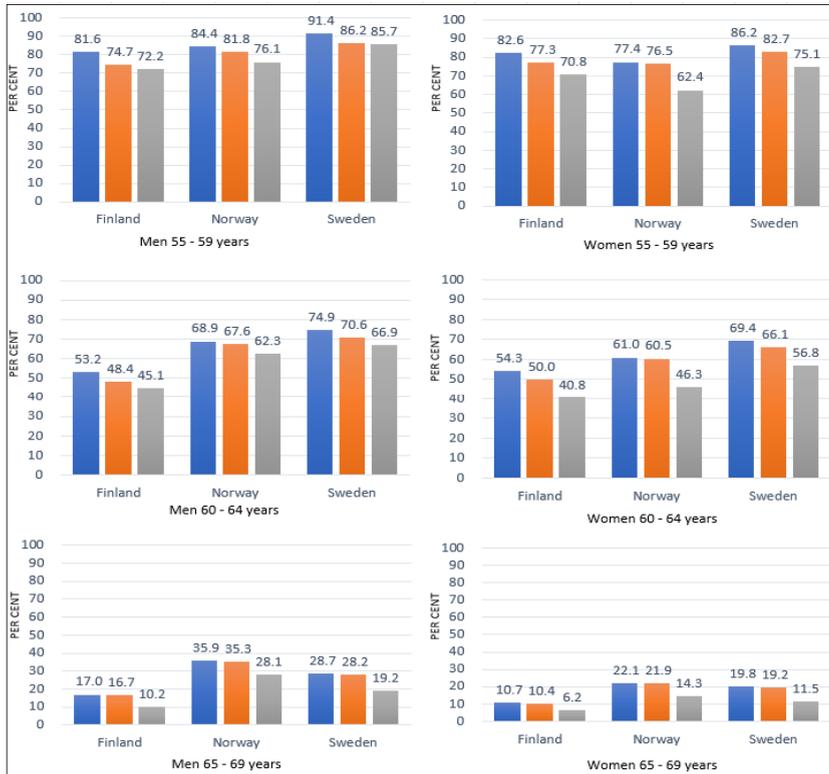
$$\text{FTE 고용률} = \text{고용률} \times \text{평균 통상 주당 근로시간} / 40$$

다시 말해 FTE 고용률에서 '통상' 고용률은 주당 표준 근로시간인 40시간 기준으로 실제 근로한 시간의 비율을 반영해 조정된다(Riekhoff, 2019).

[그림 6-3]은 2017년 고령층의 참여율, 고용률, 전일제 고용률을 나타낸다. 근로시간을 반영한 조정 결과 여성 고용률은 남성 고용률보다 감소하였다. 또한 조정 결과는 고령층 근로자에게 보다 현격한 영향을 미친 것으로 나타났다. 조정 결과 이들 3국의 65~69세 연령층에서 여성 고용률은 평균 38% 감소한 반면 남성 고용률은 평균 30% 감소하였다.

[그림 6-3] 2017년 고령층의 참여율, 고용률, 전일제 고용률

(단위: %)



주: 참여율(파란색), 고용률(주황색), 전일제 환산 고용률(회색).
 자료: FTE는Riekhoff(2019), 참여율과 고용률은 OECD stat.에서 인용함.

노동력 통계조사 자료에는 조사 대상 주간 동안 일한 취업자들이 포함된다. 그러나 취업자 중에는 질병, 출산 또는 육아휴직 등으로 인해 조사 대상 주간에 근무하지 않은 취업자도 포함한다. 출근율은 조사 대상 주간에 실제로 근무한 취업자만을 포함한다. <표 6-1>은 핀란드와 스웨덴의 자료를 제시하며, 이러한 개념들이 갖는 의미를 보여 준다.

출근율은 고용률보다 현저히 낮다. 또한 고용률 대신 출근율을 고려하는 경우 스웨덴과 핀란드 간의 차이는 더욱 축소된다. 반면 이 측정 방식을 따르면 성별 차이는 더욱 확대된다. 2015년 54세 미만 여성들의 출근율은 핀란드와 스웨덴 간에 차이가 없었다. 이러한 차이는 가족 휴가 입법 및 통계 관행 때문으로 풀이된다. 그러나 고령층은 남녀 모두 핀란드보다 스웨덴에서 출근율이 더 높았다(Kambur and Pärnänen, 2017).

<표 6-1> 2015년 15~64세 연령층의 고용률, 출근율 및 결근율

구분	핀란드		스웨덴	
	남성	여성	남성	여성
고용률	69.1	68.2	77.1	74.0
출근율(취업자, 조사 대상 주간 근무)	61.2	58.1	66.4	60.5
조사 대상 주간 근무하지 않은 취업자	7.9	10.1	10.7	13.5
근무하지 않음, 미취업	30.9	31.8	23.0	26.0

자료: Kambur and Pärnänen. (2017). Finland/Sweden comparison: No great differences in working among mothers of small children.

제3절 핀란드

핀란드에 거주하고 이전에 근로 경력이 있는 실직한 구직자는 실업급여를 수급할 권리가 있다. 기본실업수당은 최대 500일 동안 지급된다. 이는 근로 경력이 충분히 긴 58세 이상의 근로자에게 적용된다. 이보다 젊은 근로자의 경우 수급 기간은 근로 경력에 따라 400일 또는 300일이 될

수 있다. 실업수당에는 기본수당 또는 소득비례 실업수당이 있다. 이들 실업수당은 동일한 근로 경력 조건에 따라 지급된다.

소득비례 실업수당을 받으려면 충분한 기간 동안 실업기금에 가입해야 한다. 모든 노동조합원은 기본적으로 실업기금에 가입된다. 비조합원 근로자는 실업기금 가입이 임의적이다. 실업기금에는 소액의 회비를 납부하여야 한다. 그러나 실업급여의 약 95%는 강제 기여금 또는 세금으로 재원을 조달한다.

소득비례 실업수당은 누적적인 대체율 구조를 가지고 있다. 일반적인 대체율은 약 60%이다. 소득비례 실업수당을 수급하는 기간 동안 새로운 소득비례 연금이 적립된다. 연금 적립률은 실직 기간 이전의 소득 기준으로 $0.75 \times 1.5\%$ 이다. 노동시장보조금은 핀란드에 거주하지만 실업수당 수급 자격이 없는 실직자의 소득을 보장한다. 이 보조금은 처음으로 노동시장에 진입하거나 소정의 실업수당 수급 기간을 소진한 실업자에게 지급된다.

〈표 6-2〉 2016년 사회복지 수급자와 노동력

구분	인원수(명)	노동력 대비(%)
장애, 산업 재해 및 질병 연금	230,000	9
유급 병가 *	50,000	2
실업자, 실업급여 수급자 기준	411,000	16
실업자, 노동력 통계조사 자료 기준	236,000	9
15~64세 노동력	2,633,000	100

주: 수급자 수는 연환산 단위로 표시함.
 자료: OECD stat. 2019년 7월 추출 자료, 자체 계산.

1. 연장실업급여

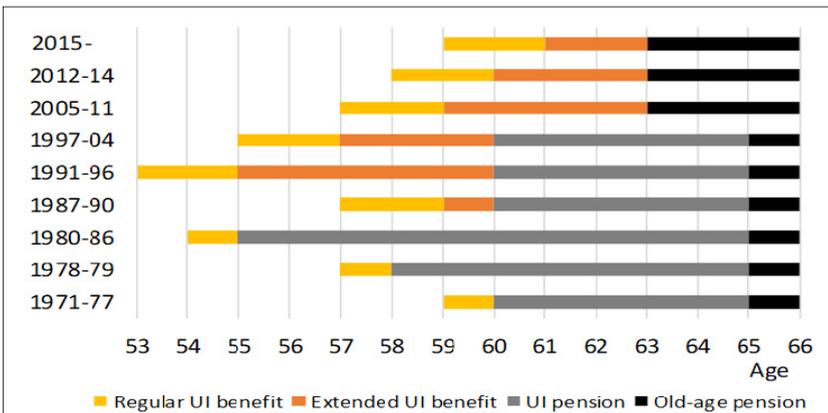
연장 실업보험(UI) 급여. 정규 실업보험(UI) 급여 최대 수급 일수(500 일)가 만료되기 전에 61세(1957년 이후 출생)가 된 사람은 UI 급여를 연

장할 권리가 있다. 이 경우 UI 급여는 은퇴 시까지 지급된다. 정규 및 연장 UI 급여의 조합을 실업보험(UI) 터널이라고 한다. 이 두 급여의 조합은 현행법에 따라 1957년 이후 출생 근로자에 대해 UI 터널이 59세에 시작됨을 의미한다. 2019년 여름 노동시장 단체들은 UI 터널의 연령 제한을 1년 늘리기로 합의하였고, 이에 따라 법이 개정될 가능성이 높다. 이는 1961년과 이후에 출생한 연령층은 UI 터널을 60세에 시작한다는 것을 의미한다.

자영업자는 일반 UI 급여를 수급할 권리가 있지만, 연장 UI 급여 수급권은 없다. 다만 이들은 노동시장보조금은 받을 수 있다.

2005년 연금 개혁 이전에는 UI 터널은 (1) 일반 실업수당(500일), (2) 실업수당의 추가 수급 일수, (3) 실업연금 세 부분으로 구성되었다. 실업연금은 1971년에 도입되었다. 그러나 UI 터널이 인기 있는 은퇴 경로로 판명된 것은 1980년대 초반이다. 수급 자격 연령이 낮아지면서 실업연금 수급자 수가 증가하였다. UI 터널의 연령 제한은 [그림 6-4]에 표시되어 있다.

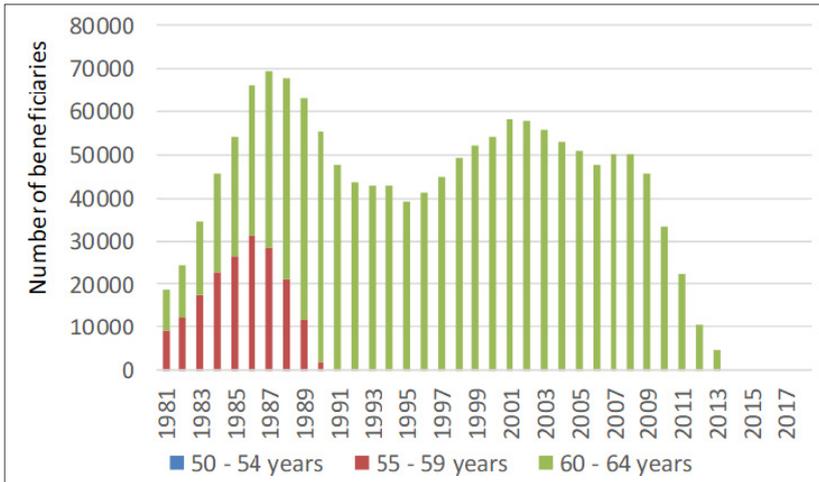
[그림 6-4] 실업급여 및 실업연금의 수급 자격



자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>).

[그림 6-5] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 실업연금 수급자 수

(단위: %)



자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>).

개인조기퇴직연금은 1986년에 도입되었다. 이 연금은 보다 장애등급이 낮은 근로자를 위한 장애연금이다. 또한 장기간의 근로 경력과 연령 제한이 요구된다. 연령 제한은 원래 55세였으나, 1990년대 중반에 58세로 늘어났다. 1940년 이후 출생한 코호트 집단에는 더 높은 연령 제한이 적용되었다. 몇 년 후 개인조기퇴직연금은 폐지되어 1944년에 출생한 사람부터는 더 이상 수급 자격이 부여되지 않고 있다. 그 대신 개인의 조기 퇴직에 대한 장애 기준은 연령 제한이 60세인 일반 장애(DI) 연금에 포함되었다. [그림 6-6]은 개인조기퇴직연금의 연령 제한을 표시한다. 자격 연령은 역년이 아니라 출생 연도를 기준으로 상향 조정되었다. 또한 출생 연도를 기준으로 개인조기퇴직연금이 폐지되었다. 이는 자격 요건을 상실하기 전에, 서둘러 은퇴하는 사태를 방지하기 위해서였다. 실업연금을 폐지할 때에도 동일한 원칙이 적용되었다. 또한 현재 노령연금 수급 자격

연령이 출생 연도를 기준으로 상향 조정되고 있다. 유의할 점은 2005년에 노령연금 수급 자격 연령이 65세에서 63세로 변경되었다는 사실이다.

[그림 6-6] 개인조기퇴직연금(진화세) 및 기준이 보다 관대한 장애연금(연화세)의 수급 자격

Birth year	Calendar year																											
	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08				
1921	64	65																										
1922	63	64	65																									
1923	62	63	64	65																								
1924	61	62	63	64	65																							
1925	60	61	62	63	64	65																						
1926	59	60	61	62	63	64	65																					
1927	58	59	60	61	62	63	64	65																				
1928	57	58	59	60	61	62	63	64	65																			
1929	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65																		
1930	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65																	
1931	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65																
1932		54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65															
1933			54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65														
1934				54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65													
1935					54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65												
1936						54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65											
1937							54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65										
1938								54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65									
1939									54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65								
1940										54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65							
1941																57	58	59	60	61	62	63	64					
1942																	57	58	59	60	61	62	63					
1943																		57	58	59	60	61	62	63				
1944																			57	58	59	60	61	62	63			
1945																					59	60	61	62	63			
1946																							59	60	61	62		

자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>).

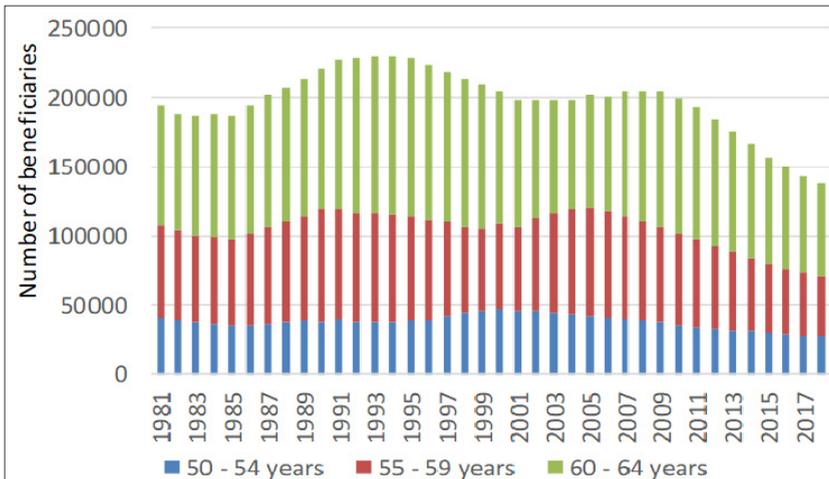
개인조기퇴직연금은 중요한 은퇴 경로였다. 1990년대 초에는 민간부문에서 55~64세 연령층 장애연금 수급 개시의 약 40%가 개인조기퇴직연금으로 인정되었다. 개인조기퇴직연금은 지급 거부율이 높은 수준으로 1990년대 초반에는 거부율이 약 50%였다. 이 거부율은 일반 장애연금 약 15%와 비교된다.

장기근속연금은 2017년 초에 도입되었다. 이 연금은 63세에 도달하고 38년 이상 큰 노력을 요하는 정신적 또는 육체적 노동을 한 사람이 수급할 수 있다. 또한 보험 가입자의 근로 능력은 감소했으나 장애연금 요건에는 미달하는 경우에도 해당된다. 1965년 이후 출생한 사람은 정년연령이 되기 2년 전에 장기근속연금으로 은퇴할 수 있다. 급여 수준은 장애연금보다 약간 낮다. 현재까지 이 연금을 활용한 사람은 극히 소수이다.

[그림 6-7]은 1980년대 초반의 장애연금 수급자 수를 보여 준다. 이 수치는 개인조기퇴직연금이 폐지된 1990년대 중반부터 감소하기 시작하였다. 동시에 전후 베이비붐 세대는 장애 유병률이 높은 연령대에 도달하기 시작하였다. 전후 최초 베이비붐 코호트 집단은 1945년에 출생하였다. 모든 조기퇴직연금 및 장애연금 수급자들의 인구 대비 비율은 아래 그림에 제시되어 있다.

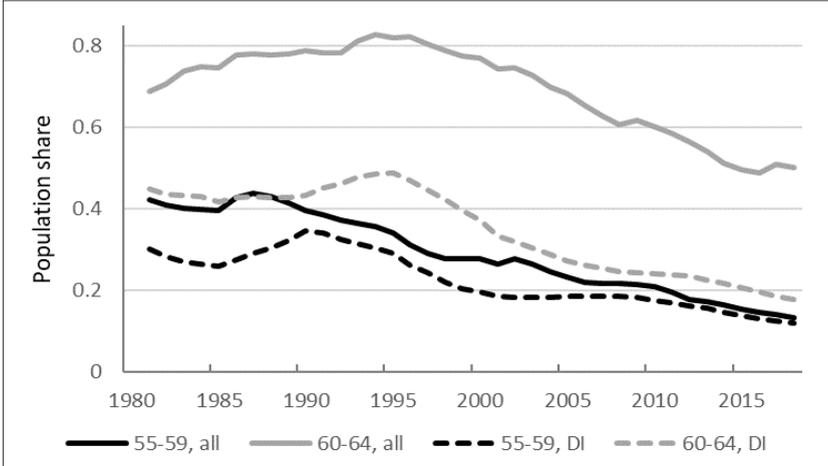
[그림 6-7] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 장애연금 수급자 수

(단위: 명)



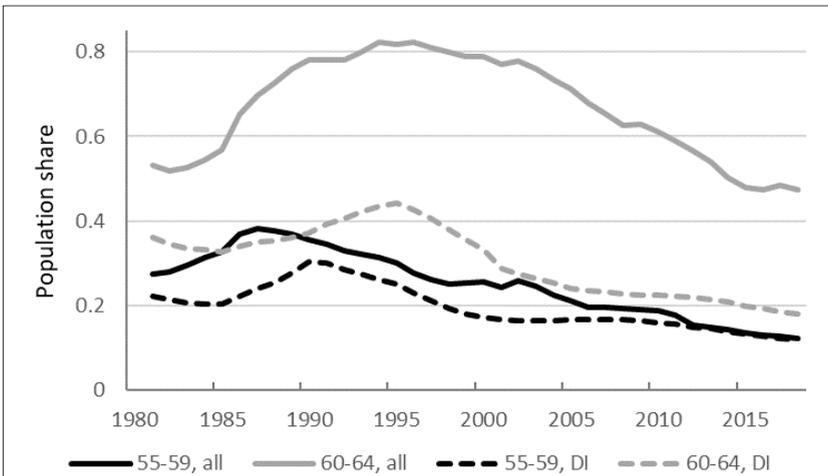
자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>).

[그림 6-8] 모든 55~59세 및 60~64세 남성 연금 수급자와 장애연금 수급자의 인구 대비 비율



자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>)를 바탕으로 자체 계산.

[그림 6-9] 모든 55~59세 및 60~64세 여성 연금 수급자와 장애연금 수급자의 인구 대비 비율



자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>)를 바탕으로 자체 계산.

2. 노령연금

1960년대부터 2005년까지 일반적인 정년퇴직 연령은 65세였다. 이 연령 제한은 민간부문 소득비례연금제도와 국민연금제도에 적용되었다. 공공부문에서는 63세 정년이 일반적이었다. 예를 들어 군대 같은 특수 집단에 대해서는 더욱 낮은 연령 제한이 적용되었다. 1990년대에는 공공부문의 정년 연령이 65세로 점차 높아지기 시작하였다.

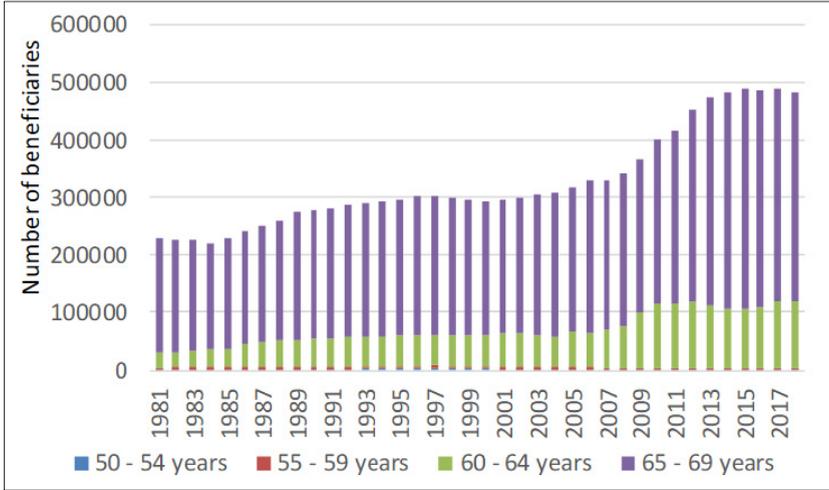
60세부터 노령연금을 수급할 수 있었지만 보험수리적 감액 조정이 적용되었다. 다른 조기퇴직 옵션(UI 터널 및 개인조기퇴직연금)으로 인해 조기 노령연금은 인기가 없었다.

2005년 연금 개혁에서는 65세의 정년 연령을 63~68세 연령대로 대체하였다. 이는 실업연금 폐지 및 기대수명계수 도입을 포함하는 대대적인 개혁의 일환이었다. 또한 개인조기퇴직연금은 단계적으로 폐지되었다.

2017년 연금개혁의 본질은 정년을 연장하여 고령층의 고용을 늘리는 것이었다. 정년 연령은 1962년생이 65세 정년이 될 때까지 1955년생부터 출생 연도 코호트당 3개월씩 상향 조정된다. 1965년생 기준으로 정년 연령을 기대수명과 연계시켜 귀속 근로수명(18세부터 정년까지의 시간)과 연금 수급자의 기대수명 간 비율이 안정되게 유지되도록 하였다. 그러나 정년은 연령 코호트당 2개월 이상 상향 조정될 수 없다. 또한 UI 터널의 연령 제한은 2019년에 협상하기로 합의되었다.

[그림 6-10] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 노령연금 수급자 수

(단위: 명)



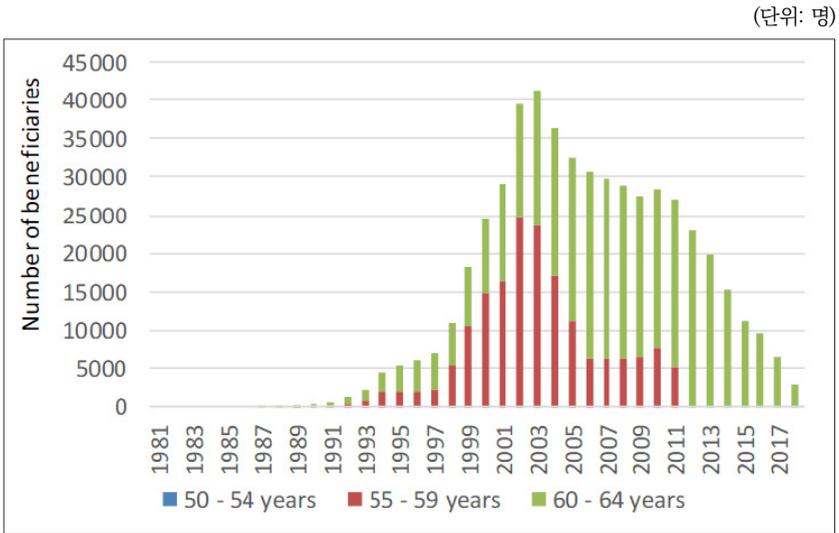
자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>).

2017년 2월 1일 이후에는 61세 이상의 보험 가입자가 부분 노령연금을 받을 수 있게 되었다. 1964년에 출생한 사람들은 62세가 되면 수급할 수 있다. 1965년생은 정년이 되기 3년 전에 부분 노령연금을 받을 수 있다. 보험 가입자는 적립된 연금의 25~50%를 수급할 수 있다. 부분 노령연금에는 보험수리적 감액 조정이 적용된다. 다만 근로금지 제한은 포함되지 않는다. 수급자는 자유롭게 전일제 근로를 계속하거나, 근로시간을 줄이거나, 경제활동을 완전히 그만둘 수 있다.

시간제근로연금은 1980년대 후반에 도입되었다. 이 연금의 관대한 자격 연령과 급여액은 시간이 지나면서 다소 변화되었다. 이 연금은 본질적으로 근로시간을 줄일 의향이 있는 고령층 근로자들에게 지급되는 보조금이었다. 이 연금의 목표는 완전 은퇴를 연기하여 근로 경력을 연장할

수 있도록 하는 것이었다. 그러나 효과는 입증된 바 없었다. 2017년 1월 1일 이후에는 시간제근로연금은 지급되지 않았다.

[그림 6-11] 핀란드 및 해외 거주자를 포함한 소득비례연금제도 및 국민연금제도에 따른 1981~2018년 시간제근로연금 수급자 수



자료: 핀란드연금센터 통계 데이터베이스(<https://www.etk.fi/en/statistics-2/statistics/statistical-database/>).

제4절 스웨덴

1. 실업보험

실업보험(UI)은 기초보험과 자발적 소득비례 급여 두 부분으로 구성된 다. 기초보험은 소득비례 실업급여를 받을 수 없는 근로자에게 적용되며 일반적으로 최근 6개월 이상 근로 이력을 요구한다. 소득비례 실업보험

(UI) 급여를 받으려면 실업보험기금에 최소 12개월 이상 가입해야 한다. 실업보험기금 가입은 선택할 수 있다.

UI 급여를 받기 위한 일반적인 요건은 완전 또는 부분 실업 상태이고 일자리가 제공되는 경우 이를 받아들일 수 있어야 한다. 실업 급여는 실직 7일 후에 지급받을 수 있다. 시간제 근로나 재직 기간이 12개월보다 짧은 경우 급여 수준은 비례적으로 감액된다. 소득비례 실업급여는 실직 직전 12개월 동안의 평균 소득을 기준으로 한다. 소득대체율은 첫 200일 동안 80%이며, 201~300일 동안에는 70%이다. 다만 첫 100일 동안 SEK 910, 그 이후에는 SEK 760의 1일당 실업급여 상한액까지만 수급할 수 있다.

실업급여 수급 기간은 최장 300일(주 5일)이다. 18세 미만의 자녀가 있는 사람은 추가로 150일간 수급할 수 있다.

청년 실업자의 경우 노동시장 프로그램에 참여하면 특별급여(개발수당 및 활동보조금)를 수급할 수 있다. 25세 미만 청년, 최근 스웨덴 이주자, 장기 실업자와 장애인은 훈련, 창업 보조금, 취업 알선 등의 형태로 추가 지원을 받을 수 있다(유럽위원회, 2018).

〈표 6-3〉 2016년 사회복지 수급자와 노동력

구분	인원수(명)	노동력 대비(%)
장애, 산업재해 및 질병연금	419,000	8
유급 병가 *	126,000	2
실업자, 실업급여 수급자 기준	219,000	4
실업자, 노동력 통계조사 자료 기준	362,000	7
15~64세 노동력	5,097,000	100

주: 수급자 수는 연환산 단위로 표시함.
자료: OECD stat. 2019년 7월 추출 자료, 자체 계산.

2. 질병 및 장애

질병의 발병 첫날은 대기일로 질병 보상은 지급되지 않는다. 2일째부터 14일째까지는 고용주가 근로자에게 질병급여를 지급한다. 14일 이후에는 스웨덴 사회보험청이 현금 질병수당을 지급한다. 근로자가 정상적인 업무 수행을 할 수 없는 경우 첫 90일 동안 현금 질병수당이 지급된다. 90일 이후에는 고용주가 제공할 수 있는 다른 업무가 고려된다. 180일이 지난 후 통상적인 고용시장에서 어떤 직책에서도 근로가 불가능한 것으로 판단되는 경우 현금 질병급여 수급권을 획득하게 된다. 다만 여기에는 예외가 있다. 예를 들어 발병 후 365일이 경과하기 전에 원래 직장으로 복귀할 가능성이 높은 때에는 일반고용시장 진출에 대비한 근로 능력 평가를 요하지 않는다.

〈표 6-4〉 2016년 실업급여 또는 질병급여의 독신 수급자 보상률, 가처분 근로소득 대비 비율

구분		AW 50%	AW 75%	AW 100%	AW 125%
실업급여	보험 가입자	74	69	53	46
	보험 비가입자	64	44	34	29
질병급여		71	71	57	49

주: AW %=평균소득의 %로 표시된 추정소득.
 자료: NOSOSCO. (2017). Social Protection in the Nordic Countries 2015/2016 Scope, Expenditure and Financing.

장애보험은 2003년에 노령연금제도와 분리되어 현재는 사회보험제도의 일부를 구성한다. 영구적인 근로장애의 경우 질병 보상(30세 이상에 적용) 또는 활동 보상(30세 미만에 적용)을 지급한다. 근로 능력 손상은 25% 이상이어야 한다. 이 경우 부분 질병 보상이 지급된다.

질병 보상은 수급자가 65세가 될 때까지 계속 수급 가능하다. 스웨덴 사회보험청은 예를 들어 재활 등을 통해 근로능력이 개선되었는지 또는 직장 복귀가 가능한지 여부를 판정하기 위해 3년마다 재조사를 한다.

질병급여는 사회보장 상한액 이하 '추정소득'의 64%로 산정한다. '추정소득'은 근로자가 장애보험(DI) 수급권을 갖기 전 소득이 가장 높았던 5~8년의 연간 근로소득의 평균이다. 2008년에는 더욱 엄격한 요건이 도입되어 DI 신청자는 자신의 근로능력이 영구적으로 상실되었음을 입증하여야 한다.

2003년 이전에는 장애보험(DI) 프로그램이 노령연금제도의 일부였다. 장애급여는 노령연금급여와 동일한 알고리즘을 사용하여 산정되었다. 수급 자격 기준은 1970년대에 여러 차례에 걸쳐 완화되었다. 1972~1991년에는 순수하게 장기 실업 기준으로 조기연금이 지급되었다. 또한 1976년에는 일반연금 수급 연령이 67세에서 65세로 하향 조정되었다. 1970년대 후반과 1980년대에는 실업보험과 연금보험이 결합되어 58.3세의 나이에 퇴직할 수 있게 되었다. 이러한 경향은 1991년에 보다 엄격한 규칙을 적용하는 방향으로 전환되었다. 먼저 순수 노동시장 기준이 폐지되었고, 이어 1997년에는 보다 관대한 의료 요건들이 폐지되었다 (Johansson, Laun, Palme, 2018).

고령층 연금 수급자의 인구 대비 비율은 1990년대 초까지 크게 증가한 이후 추세가 반전되었다. 현재 남성 수급자의 비중은 1970년대 초반과 거의 같은 수준이고, 여성 수급자의 비중은 1970년대 중반 수준이다. 조기 퇴직에 영향을 미치는 원인은 여러 가지가 있다(건강, 교육, 근로조건 등). 따라서 조기 퇴직 입법이 어떠한 효과가 있는지는 명확하지 않다. 그러나 1970년대와 1980년대의 보다 관대한 수급 자격 기준이 수급률을 높이는 데 기여한 것으로 보인다. 마찬가지로 점진적으로 기준을 강화한

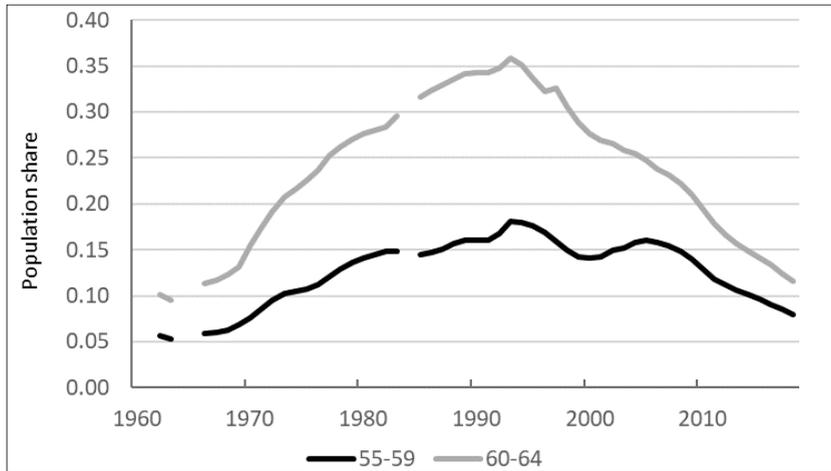
후 지급률이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 6-5〉 조기연금 지급 요건

구분	의학적 원인	의학적 원인과 노동시장 원인이 결합된 경우	보다 관대한 의학적 요건	순수 노동시장 원인
1970년 이전	인정	비인정	비인정	비인정
1970년(7월)~1972년(6월)	인정	인정	63~66세의 경우 인정	비인정
1972년(7월)~1974년(6월)	인정	인정	63~66세의 경우 인정	63~66세의 경우 인정
1974년(7월)~1976년(6월)	인정	인정	63~66세의 경우 인정	60~66세의 경우 인정
1976년(7월)~1991년(9월)*	인정	인정	60~64세의 경우 인정	60~64세의 경우 인정
1991년(10월)~1996년	인정	인정	60~64세의 경우 인정	비인정
1997~2002년	인정	극히 제한적	비인정	비인정

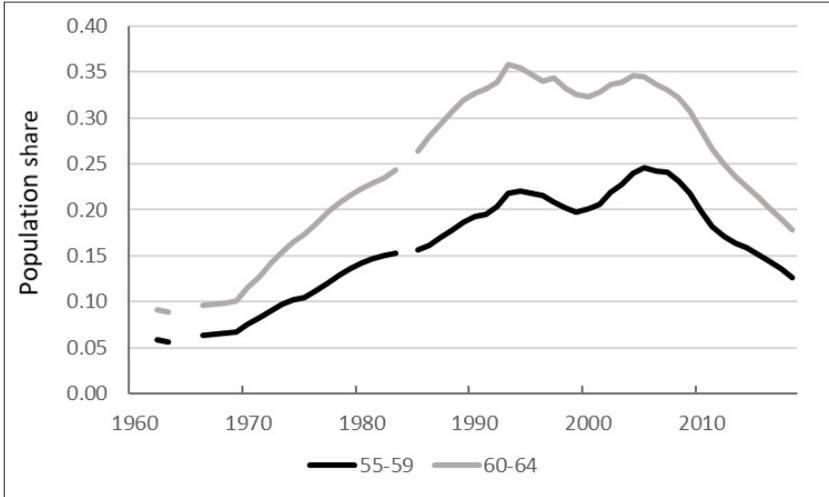
자료: Johansson et. al. (2018). Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv.

[그림 6-12] 조기연금 또는 장애연금 지급자의 인구 대비 비율, 남성



자료: Johansson et. al. (2018) 및 스웨덴 통계청(Statistics Sweden, SCB).

[그림 6-13] 조기연금 또는 장애연금 수급자의 인구 대비 비율, 여성



자료: Johansson et. al. (2018) 및 스웨덴 통계청(SCB).

3. 노령연금

스웨덴이 제공하는 노령연금의 근간은 법정 소득비례 연금이다. 이 연금은 소득연금(inkomstpension)과 프리미엄연금(premium pension)으로 구성된다. 연금액이 낮은 경우 최저보장연금과 연금 수급자에 대한 기타 급여(미망인 연금, 주택수당 및 유지보조) 지급으로 보충해 준다. 또한 직역연금은 연금 수급자에게 중요한 수입원인 반면 개인연금의 역할은 상대적으로 미미한 수준이다.

〈표 6-6〉 2016년 연금 지출

구분	SEK 10억	백분율(%)
최저보장연금 등	34	8
소득비례연금	289	65
직역연금	102	23
개인연금	22	5
총계	447	100

자료: 2017년 사회보장 보고서(Orange report 2017).

법정연금제도는 21세기 초에 개혁되었다. 신제도에 따른 첫 연금 지급은 2001년에 이루어졌다. 신제도는 코호트 집단별로 단계적으로 도입되었다. 1938년 이전 출생 코호트 집단은 전적으로 구제도의 적용을 받는다. 이후 출생한 코호트 집단은 집단별로 구제도에서 신제도로 점진적으로 전환되며, 1954년 출생 코호트 집단에 이르면 전적으로 신제도의 적용을 받게 된다.

구연금제도는 전통적인 확정급여제도였다. 구제도는 기초연금과 소득비례 보충연금 두 부분으로 구성되어 있었다. 스웨덴에 영구적으로 거주하는 모든 스웨덴 국민에게는 기초연금 지급권이 부여되었다. 보충연금(ATP)은 지급자의 소득 이력에서 소득이 가장 높았던 15년의 평균으로 결정되며 소득 상한(기준액(B.a.)의 7.5배)이 적용된다. 연금은 가입 기간이 30년 미만인 경우 선형적으로 감액되었다.

구제도에서 통상적인 퇴직 연령은 65세였으나, 연금의 조기 지급이 가능했다. 조기 지급 시 매월 0.5%의 보험 수리적 감액률이 적용되었다. 연금의 조기 지급이 가능한 최저 연령은 61세였다. 연금 지급은 70세까지 연기가 가능했는데, 연기 시 매월 0.7%의 보험 수리적 증액률이 적용되었다.

신제도는 확정기여형 제도이다. 신제도는 기여율이 16%인 명목확정기여 부분(소득연금)과 기여율이 2.5%인 재정확정기여 부분(프리미엄연금)으로 구성된다. 따라서 총기여율은 18.5%이다.

수급이 가능한 최저 연령은 61세이다. 연금액은 누적된 연금 자본을 은퇴 당시의 연금 제수로 나누어 산출한다. 연금 제수는 각 코호트 집단별로 특정된다. 은퇴 당시 잔여 기대수명과 이자율 1.6%를 반영한다. 은퇴를 연기할 경우 보험 수리적으로 월 연금 급여가 증액된다. 최저 보장 연금, 주택수당 및 유지보조 수급이 가능한 최저 연령은 65세이다.

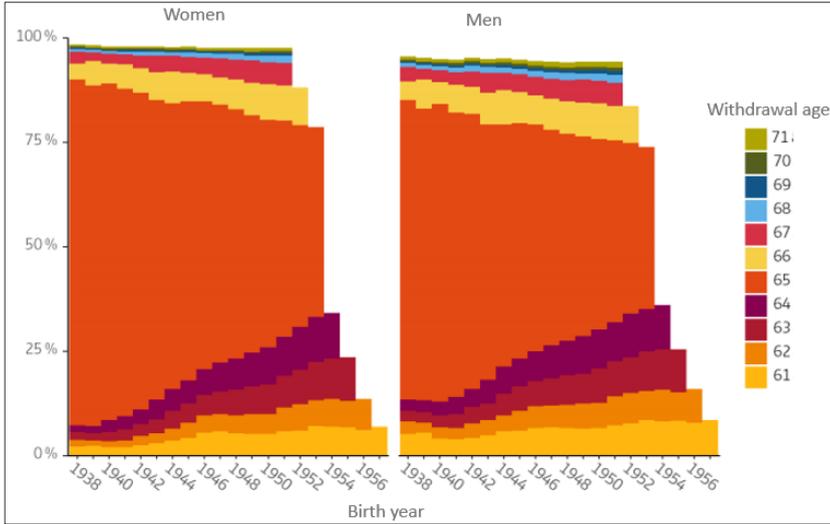
또한 근로 기간 연장을 지원하기 위해 고용보호법제도 개혁하였다. 2001년 이전에는 대부분의 노동시장 협약에서 65세 정년을 규정하였다. 65세 이상 근로자는 고용보장법제의 대상이 아니어서 선임권 규칙의 적용을 받을 수 없었다. 또한 실업보험(UI), 장애보험(DI) 또는 의무 가입인 질병수당보험에도 가입할 수 없었다. 공공부문 근로자는 65세에 달하면 자동적으로 일자리를 잃었다. 이 규칙의 예외로 1년간 연장은 허용 가능하다.

2001년에는 67세까지 고용을 지원하기 위해 고용보호법제가 개혁되었다. 이후 67세 미만의 근로자는 고용보장법제의 적용을 받게 되었다. 공공부문 근로자의 의무 퇴직은 67세로 연기되었다. 그러나 소득보장 프로그램에 대한 규정은 개혁 이후에도 65세로 유지되었다.

2001년 직후에는 아무런 변화도 없는 것처럼 보였으나, 그 이후 65~69세 연령층의 고용률은 증가하였다. 또한 핀란드와 노르웨이에서도 이와 유사한 추이가 나타나고 있다. 각각의 국가에서 최근의 개혁으로 65세 이상의 고용이 가능하거나 용이하게 되었다. 따라서 개혁의 효과는 다른 진행 상황과 분리하여 파악하기가 쉽지 않다.

2005~2018년에 소득비례 노령연금의 평균 수급 개시 연령은 비교적 안정적으로 유지되어 왔다. 평균 수급 개시 연령은 2005년에는 64.8세, 2018년에는 64.6세였다. 성별 간 차이는 미미한 수준이었다. 여성들이 다소 늦게 수급을 개시하는 경향을 보였다. 그 차이는 보편적으로 0.1년이었다. 가장 일반적인 수급 개시 연령은 65세이다. 그러나 수급연령의 다양성은 현저하게 확대되었다(그림 6-14) 참조).

[그림 6-14] 출생 연도 및 성별 수급 개시 연령 분포



자료: Carneck, Johannisson, Linner(2019). Medelpensioneringsålder, utträdesålder m.m. Svar på regleringsbrevsuppdrag.

제5절 노르웨이

1. 실업보험

실업급여 수급 자격을 인정받기 위해 보험 가입자는 성실한 구직자여야 한다. 보험 가입자는 근로 능력이 있어야 하고 노동복지청에 실업급여 신청자로 등록해야 한다. 근로시간이 이전 근로시간에 비해 최소 50% 이상 줄어든 경우 실업급여가 지급될 수 있다. 스스로의 선택으로 실업자가 된 경우 실업급여가 일시적으로 중단될 수 있다.

실업자는 직전 1역년 동안 산정 기준액의 1.5배인 1.5B.a.(2018년 NOK 145,325) 이상, 또는 직전 3역년 동안 3B.a.(2018년 NOK

290,649) 이상의 소득이 있어야 한다. 이와 관련하여 출산 관련 질병에 대해 매일 지급되는 현금 급여, 임신급여와 육아급여는 근로소득과 동등한 것으로 간주된다.

실업급여는 근로소득 또는 사회적 급여를 기준으로 산정한다. 산정 기준액 상한은 6B.a.(NOK 581,298)이며, 일반적으로 지급액은 산정 기준액의 62.4%이다.

실업급여의 수급 기간은 직전 근로소득에 따라 차이가 있다. 2B.a.(NOK 193,766) 이상에 해당하는 근로소득에 대해서는 104주의 수급 기간이 제공된다. 2B.a. 미만의 근로소득에 대해서는 52주의 수급 기간이 제공된다.

〈표 6-7〉 2016년 사회복지 수급자와 노동력

구분	인원수(명)	노동력 대비(%)
장애, 산업 재해 및 질병 연금	459,000	17
유급 병가*	82,000	3
실업자, 실업급여 수급자 기준	76,000	3
실업자, 노동력 통계조사 자료 기준	131,000	5
15~64세 노동력	2,685,000	100

주: 수급자 수는 연환산 단위로 표시함.

자료: OECD stat. 2019년 7월 추출 자료, 자체 계산.

2. 질병 및 장애급여

근로자가 질병으로 인해 근로를 할 수 없는 경우, 질병 수당·급여를 수급할 수 있다. 수급을 위해서는 다음 두 가지 자격 요건을 충족하여야 한다. 첫째, 연간 소득이 최소한 0.5B.a.(NOK 48,442) 이상이어야 한다. 둘째, 질병 발생 전 4주 이상 직업 활동을 유지하여야 한다.

근로자에 대한 질병 급여는 연금 적용 소득의 100%에 해당하며, 최대 상한액인 6B.a.(NOK 581,298)까지 받을 수 있다. 질병 급여는 발병 첫

날부터 지급되는데, 수급 기간은 최장 260일(52주)이다. 질병급여는 최초 16일간은 고용주가 지급하고 그 이후는 국민보험제도에서 지급한다.

자영업자에 대한 질병급여는 질병 발병으로부터 17일째 되는 날부터 연금 대상 소득의 75%를 지급한다. 자영업자는 임의로 추가 납입함으로써 연금 대상 소득의 100%를 수급하거나, 아니면 16일의 전제 조건 없이 첫날부터 수급할 수 있다.

62~67세의 보험 가입자에게는 노령연금 수급 개시 여부에 관계없이 질병급여를 지급한다. 67~70세의 보험 가입자는 근로소득이 2B.a.(NOK 193,766)를 초과할 경우 최장 60일까지 질병 급여를 수급할 수 있다. 70세에 도달한 보험 가입자에게는 질병급여가 지급되지 않는다(노르웨이 노동사회부, 2019).

〈표 6-8〉 2016년 실업급여 또는 질병급여 독신 수급자에 대한 근로처분가능소득 대비 보상률

구분		AW 50%	AW 75%	AW 100%	AW 125%
실업	가입자	88	71	68	57
	비가입자	-	-	-	-
질병		100	100	98	82

주: AW %=평균소득의 %로 표시된 추정 소득.

자료: NOSOSCO. (2017). Social Protection in the Nordic Countries 2015/2016 Scope, Expenditure and Financing.

질병급여 프로그램은 1978년에 도입되었으며 “세계에서 가장 관대하다”고 얘기되어 왔다. 도입 이후부터 프로그램을 개혁해야 한다는 논의가 있었다. Sørsvoll(2015)에 따르면 노르웨이의 상병수당 논의는 우파에서 중도좌파에 이르는 정치 엘리트들이 ‘어떤 조치를 취해야’ 할 필요성에 합의한 전형적인 예로서, 우파는 일반적으로 노동자에게 더 많은 부담을 지우기를 원하고 중도좌파는 전적으로 그런 건 아니지만 대체적으로 민간 기업이 더 많이 기여할 것을 요구한다.

스웨덴의 질병보험은 1990년대에 개혁되었다. 1990년대에 경제 위기가 스웨덴을 강타한 결과였다. Hagelund(2014)에 따르면 노르웨이의 개혁에는 이와 유사한 외부적 압력이 없었다. 게다가 노르웨이에서는 질병급여에 관한 논의에서 노사정 간 협력이 필수적이었다. 이러한 요인으로 인해 노르웨이 정부 스스로 게임의 규칙을 바꾸는 것은 더욱 어려울 수도 있었다.

장애급여는 2015년 1월 1일 장애연금을 대체하였다. 부상, 질병 또는 결함으로 인해 소득 능력이 50% 이상 영구적으로 감소된 18~67세의 사람은 장애급여를 받을 수 있다. 다만 청구 당시 근로지원보조금(Work Assessment Allowance)을 받고 있는 사람의 경우 소득 능력이 40% 감소한 것으로 충분하다. 근로지원보조금은 통상 당해인이 적극적인 치료나 직업적 조치를 받고 있을 때 지급된다. 장애급여가 지급되기 전에 치료와 직업 재활이 요구된다. 이는 당해인이 전일제 근로가 불가능함을 문서화하여 기록으로 남기기 위한 것이다.

부분 장애의 경우 급여는 장애등급별로 차등 지원된다. 예를 들어 소득 능력이 30%인 사람의 경우 70%의 장애급여를 받게 된다.

장애급여는 장애 발생 전 최근 5년 중 연금대상 소득이 가장 높았던 3년간의 평균을 기준으로 산정한다. 급여는 산정 기준액의 66%이다. 그러나 상한액인 6B.a.(NOK 581,298)를 초과하는 소득은 고려하지 않는다. 연간 최저 급여액은 기혼자·동거자의 경우 2.28B.a.(NOK 220,893)이다. 장애급여가 재산정된 장애연금(2015년 이전 지급)인 경우 또는 단독 가구인 경우 최저 급여액은 약간 더 높다. 또한 장애를 갖고 태어나거나 26세 이전에 장애를 갖게 된 경우 장애급여 최저액은 2.66B.a.(배우자와 함께 생활하는 경우) 또는 2.91B.a.(독신인 경우)이다. 다만 장애급여에는 장애의 일반적인 판단에 적용되는 요건보다 엄격한 요건이 적용된다.

장애급여가 지급될 때에는 이로 인한 추가소득에 대해 금액 한도가 설정된다. 이 금액 한도는 보험 가입자의 장애 발생 후 예상소득에 0.4B.a.를 더한 금액이다. 당해인이 이 한도 이상의 연금 적용 소득을 가지고 있다면 급여액은 그에 비례하여 삭감된다. 그러나 장애의 정도는 재평가하지 않는다.

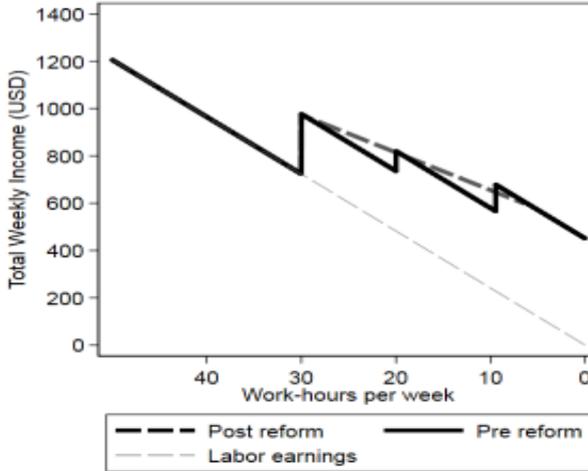
장애급여에 보충하여 기본급여와 간병급여가 지원될 수 있다. 장애에 추가 비용이 수반되는 경우 기본급여가 지급된다. 기본급여 금액은 NOK 8,232~41,052(2019년 요율)의 범위에서 다양하다. 장애인이 특별한 주의나 간호를 필요로 하는 경우 간병급여가 지급될 수 있다. 급여 금액은 NOK 14,748~88,488(2019년 요율)의 범위에서 다양하다.

Alne(2018)에 따르면 2015년 장애보험(DI) 개혁은 2011년 연금개혁과 연계되어 있었다. 2015년 DI 개혁의 핵심 목표는 경제적 유인을 사용해 DI 수급자들의 경제활동 참가를 장려하는 것이었다. 2015년 이전에는 DI 수급자가 더 많이 일할수록 소득이 감소될 우려가 있었다. DI 개혁으로 이 같은 근로 동기 약화 유인이 제거되었다. [그림 6-15]는 개혁 전과 개혁 후 장애보험제도에서 100% 장애인에 대한 근로 유인을 보여 준다.

또한 2015년 개혁은 다른 경제적 유인도 도입하였다. 개혁 이전의 장애보험(DI) 제도에서는 DI 수급 신청인이 근로소득으로 인해 DI 수급자 지위를 상실하거나, 아니면 장애 수준의 재평가를 받아야 할 수도 있었다. 나아가 2015년 개혁으로 장애급여 수령 개시 후 1년의 대기 기간을 없애 수급자들이 즉시 경제활동에 참여할 수 있게 되었다.

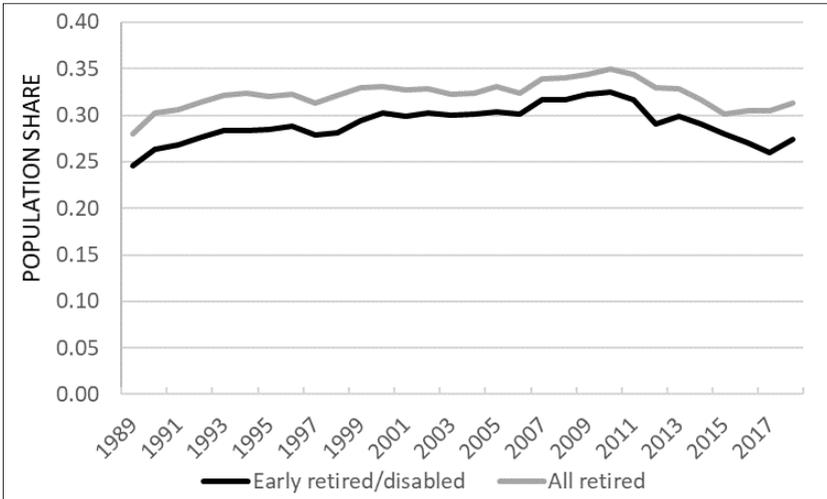
Alne(2018)은 DI 개혁으로 DI 수급자의 평균 근로시간이 평균 4.5% 포인트 증가한 것을 확인하였다. 근로 확률은 평균 0.6%포인트 증가하였다. 추정 효과는 부분 수급자보다 전액 수급자에서 더 높았다.

[그림 6-15] 주당 근로시간의 함수로서 100% 장애보험 수급자에 대한 개혁 전후 평균
예산 제한에 대한 그래픽 근사치 자료: Alne(2018)



자료: Alne. (2018). Economic incentives, disability insurance and labor supply.

[그림 6-16] 남녀 모두 포함한 55~66세 연금 수급자의 인구 대비 비율



자료: Alne. (2018). Economic incentives, disability insurance and labor supply.

3. 노령연금

2011년 연금개혁 이전 노르웨이의 연금제도는 다음의 부분으로 구성되었다.

- 국민보험제도(NIS)
- 직역연금
- 조기퇴직제도(AFP)
- 사적 연금저축(일부 세금 공제 가능)

국민보험제도(NIS: National Insurance System)는 1967년에 도입되었다. NIS 연금은 최저보장연금과 보충연금으로 구성되었다. 보충 NIS 연금 지급액은 가장 소득이 가장 높았던 20년에 의해 결정되었다(그림 6-17기 참조). 전액 노령연금을 받기 위해서는 40년의 보험 가입 기간이 필요하였다.

1967년에는 법정 정년 연령이 70세였다. 1973년에 67세로 단축되었고, 이 연금 수령 연령이 2011년 연금 개혁 때까지 계속 유지되었다. 그러나 근로자는 70세까지 계속 일할 권리가 있었고, 그 권리는 현재에도 유지되고 있다.

또한 모든 공공부문 근로자와 전체 민간부문 근로자의 약 절반이 직역 연금제도의 가입 대상이었다. 공공부문의 직역연금제도는 확정급여제도로 운영되어 왔는데 현재도 동일하다. 법정 연금과 함께 보험 가입 기간 30년을 채우면 최종 급여의 66%에 해당하는 전액 연금을 수급한다.

민간부문의 직역연금은 2006년까지 대부분 확정급여형이었다. 2006년부터 모든 고용주는 직원들에게 직역연금제도를 제공하도록 의무화하

였다. 많은 고용주들이 확정급여형(DB) 연금제도를 폐지하고 훨씬 덜 관대한 확정기여형(DC) 제도로 대체하였다. 오늘날 대부분의 민간부문 근로자는 확정기여형(DC) 제도에 가입되어 있다. 가장 일반적인 확정기여형(DC) 제도는 고용주가 매년 근로자 소득의 2%에 해당하는 기여금을 납부할 것을 보장할 뿐이다. 이는 NIS 노령연금을 보충하는 데 다소 적은 금액임을 의미한다(Midtsundstad, 2014).

지역연금의 수급 자격 연령 또한 일반적으로 67세였다. 다만 일부 직종(간호사, 소방관, 경찰 및 군인)에서는 지역연금제도에 대해서는 더 낮은 수급 자격 연령이 적용되었다.

조기퇴직제도(AFP)는 1989년에 도입되었다. 원래 AFP에서 정한 정년 연령은 66세였다. 이후 AFP의 정년 연령은 1989년 1월 1일 66세에서 1990년 1월 1일 65세, 1993년 10월 1일 64세, 1997년 10월 1일 63세, 1998년 3월 1일 62세로 여러 차례에 걸쳐 단축되었다. 또한 1997년 10월부터 부분 AFP 연금과 시간제 근로를 병행하는 것도 가능해졌다.

AFP에는 모든 공공부문 근로자와 민간부문 근로자의 약 절반(집단 임금협약에 의한 가입자 포함)이 가입되어 있었다. AFP 급여는 67세에 NIS로부터 수급하는 노령연금과 소액의 계약상 연금보충액을 합한 금액과 동등한 수준이었다.

NIS와 AFP 연금 모두 종합 소득조사의 적용 대상이었다. 전액 연금의 경우 퇴직 전 소득 수준의 일정 비율을 구성하는 근로소득이 연간 연금과 동일한 비율로 감소하는 첫 크로네부터 소득조사가 시행되었다. 또한 수급을 연기할 수 있는 옵션도 없었다. 따라서 보험 가입자는 은퇴 연기에 대한 금전적 혜택을 받지 못하였다. 사실상 이 제도는 62세 이후 근로를 계속할 경우 높은 세율을 적용받는 것을 의미했다.

〈2011년 연금 개혁〉

2011년 개혁은 NIS 노령연금과 민간부문 AFP를 근본적으로 변화시켰다.

NIS 노령연금은 다음과 같이 변경되었다.

- 1) 소득조사 폐지
- 2) 급여 수급을 연기하는 경우 연금에 대한 보험 수리적 연기
- 3) 퇴직 연령을 67세에서 62~75세로 대체
- 4) 연금 지급액은 평생 소득(구제도에서는 20년)에 기초해서 산정
- 5) 기대수명의 증가에 따른 급여 수준의 자동 조정

1~3 변경 사항은 2011년에 발효되었다. 따라서 1948년 이전에 출생한 코호트 집단은 기존 규칙에 따라 은퇴할 수 있었으나, 1948년 이전에 출생한 사람이 2011년까지 은퇴하지 않은 경우 새로운 정년 규칙의 적용을 받게 된다. 1950년에 출생한 코호트 집단부터는 변경된 정년 규칙의 적용을 받게 된다.

새로운 연금 지급액(4)은 1954년에 출생한 코호트 집단부터 점진적이고 단계적으로 도입되었다. 1963년에 출생한 코호트 집단에 대해서는 전적으로 새로운 연금 지급액 규칙에 의해 연금 지급액이 결정된다. [그림 6-17]은 구제도 및 변경된 신제도에서의 연금 지급액을 나타낸다. 새로운 연금 지급액, 퇴직 연령과 수명 연장에 따른 보험 수리적 조정의 원리는 다음과 같다.

$W(a)$ 는 당해 연령까지 누적된 연금자산을 말하며, $D(k, a)$ 는 a 세에 은퇴하는 코호트 집단 k 에 속한 사람들에 부여되는 제수(divisor)를 말한다. 이 제수는 각 코호트 집단별, 각 은퇴 연령별 잔존 기대여명을 반영한다. 이러한 기호 표기를 사용하여 연간 연금급여액 $B(k, a)$ 를 아래 산식과

같이 계산한다.

$$B(k,a)=W(a) / D(k,a)$$

NIS 노령연금을 조기에 수급하기 위한 전제 조건은 기대여명에 따른 조정을 고려할 때 누적된 연금 수급권이 최저연금 수준을 초과해야 한다는 것이다. 누적된 연금자산이 적은 사람은 62세에 연금을 청구할 수 없다. 그러나 연금이 충분히 높으면 연금을 청구할 수 있다. 중요한 사실은 NIS 연금을 청구하고자 하는 사람의 경우 고용을 종료해야 한다는 전제 조건이 없다는 것이다. 따라서 새로운 NIS 노령연금제도에서는 연금 청구 시기와 고용 시기가 분리된다. 그러나 공공부문의 AFP 연금은 그대로 유지된다. 따라서 민간부문 근로자는 공공부문 근로자보다 62세 이후 근로 유인이 더 강하다. 또한 개혁은 여러 다른 집단별로 다른 영향을 미쳤다.

부분 연금은 전체 연간 연금의 20, 40, 50, 60, 80, 100%의 단계로 받을 수 있다. 이 비율은 매년 변경될 수 있고 언제든지 전액 연금을 수급할 수 있다. 연금의 조기 수령 시 보험 수리적 조정을 통해 연간 연금 지급액이 감액된다.

민간부문의 새로운 AFP는 NIS 노령연금과 동일한 보험 수리적 중립성 원칙을 따른다. 연금 수급을 연기하면 AFP에 따른 연간 급여액은 증가한다. 민간부문 AFP는 일반적으로 남은 평생 동안 공적 노령연금에 더해 20%를 약간 넘는 추가 급여를 지급한다. AFP 연금을 받으려면 은퇴 시 단체 임금협약이 적용되는 회사에서 근무해야 한다. 근로자가 AFP가 있는 회사에서 AFP가 없는 회사로 이직하는 경우 AFP 연금 수급권을 상실하게 된다.

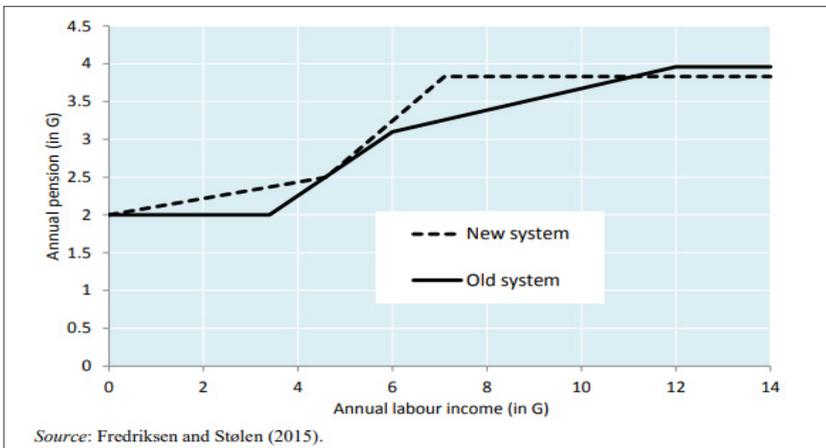
공공부문 AFP는 개혁되지 않았다. 공공부문은 개혁 이전의 소득조사를 그대로 유지하고 여전히 정년 연령 범위를 62~67세로 제한하고 있다. 따라서 이는 공공부문 근로자의 근로 동기를 강하게 감소시키는 유인

로 작용하고 있다. 또한 소득조사를 거친 공공부문 AFP는 NIS 연금의 조기 수급과 병행할 수 없다.

〈2011년 개혁의 고용 효과〉

Kudrna(2017)에 따르면 소득과 연금 수급권 간의 연관이 밀접할수록 62세가 되기 전에 더욱 긍정적인 고용 효과를 나타낸다고 한다. 이는 소득에 대한 한계 세율을 낮추는 효과를 갖는다. Hernæs, Markussen, Piggott, Røed(2016)는 개혁의 노동력 공급 효과를 조사하였다. 분석은 개혁 전 2년(2009~2010년)간 63세에 도달한 1946~1947년생 코호트 집단과 개혁 후 몇 년(2012~2013년)간 63세에 도달한 1949~1950년생 코호트 집단의 비교를 바탕으로 하였다. 이 기간 동안 실업률은 비교적 안정적으로 유지되었다. 따라서 경기 순환에 따라 결과가 좌우될 가능성은 낮았다.

[그림 6-17] 구제도와 신제도에서의 연간 근로소득 및 연간 노령연금 비교(G는 기준액 B.a를 나타냄)



자료: Fredriksen and Stølen. (2015), Life time pension benefits relative to life time contributions.

〈표 6-9〉 노르웨이의 2011년 연금 개혁-AFP 가입 및 62세 FTP 수급권에 관한 6개 다른 근로자 그룹에 대한 주요 결과 개요

구분	개혁 후 62세 전액 공적연금(NIS) 수급권 있음	개혁 후 62세 전액 공적연금(NIS) 수급권 없음
AFP 공공부문	그룹 1(28%) 접근 연령이나 근로유인에 변화 없음. AFP 수급권 포기를 조건으로 62세부터 전액 NIS를 수급할 수 있는 새로운 기회가 부여됨.	그룹 4(12%) 접근 연령이나 근로유인에 변화 없음. AFP 수급권 포기를 조건으로 62~66세의 어느 시점부터 NIS를 수급할 수 있는 새로운 기회가 부여됨.
AFP 민간부문	그룹 2(23%) 접근 연령은 변화 없으나, 근로 유인은 크게 증가함. 62세부터 전액 AFP·FTP 수급 기회는 계속 유지됨. 기존의 몰수적인 소득검사는 완전 폐지.	그룹 5(3%) 접근 연령은 증가하고 근로 유인은 크게 증가함. 더 이상 62세부터 전액 연금을 청구할 수 없음. 엄밀한 연금 수급 자격에 따라 62~66세의 어느 시점에 (전액) NIS와 AFP 수급을 개시할 기회가 새로 부여됨.
AFP 수급권 없음	그룹 3(23%) 접근 연령은 단축되었으나, 근로 유인은 변화 없음. 62세부터 전액 FTP를 수급할 기회를 새로 부여함. 소득검사에 대한 조정 없음.	그룹 6(11%) 접근 연령이나 근로 유인은 변화 없음. 엄격한 연금 수급 자격에 따라 62~66세의 어느 시점부터 감액된 (전액) NIS와 AFP 수급할 기회가 새로 부여됨.

주: 괄호 안은 근로자 %.
자료: Hernæs et. al. (2016).

누구나 추측할 수 있듯이 그룹 1, 2 및 6의 고용률은 크게 달라지지 않은 것으로 나타났다.

그룹 2(접근 연령은 변화 없으나, 근로 유인은 크게 증가함)에서 평균 고용은 63세에서 주당 약 7시간(개혁 전 평균 시간의 30%) 증가했고, 64세에서 주당 8시간(46%) 증가하였다. 소득은 상대적으로 약간 덜 증가하여 보다 낮은 초기 소득 수준에서 노동력 공급 반응이 약간 더 컸음을 시사한다. 고용률은 63세에서 12%포인트, 64세에서 20%포인트 증가하였

다. 장애급여 청구에 대한 영향은 확인되지 않았다.

그룹 5(접근 연령은 증가하고, 근로유인은 크게 증가함)에서 근로시간은 그룹 2와 동일하게 증가하였다. 그러나 보다 낮은 초기 수준(63세에서 38%, 64세에서 53%)으로 인해 효과는 상대적으로 더 높았다. 장애급여 청구 확률은 63세에서 1.7%포인트(27%), 64세에서 4.4%포인트(51%) 증가하였다. 이는 이 그룹이 조기 퇴직 기회를 상실했기 때문으로 보인다.

그룹 3(접근 연령은 단축되었으나, 근로 유인은 변화 없음)에서 고용은 63세에서 0.9시간(3%), 64세에서 0.6시간(2%) 감소하였다. 개혁으로 장애급여 청구가 약간 감소하였다. 반면 노령연금을 조기 청구하는 방향으로 상당한 이동이 있었다. 5년 전 NIS 노령연금에 접근 가능했던 수급권자들 중 절반은 거의 즉시 연금 수급을 개시하였다.

Brinch, Hernæs, Zhiyang(2016)은 Hernæs et. al.(2016)과 대체로 유사한 연금 개혁의 고용 효과를 확인하였다고 언급하였다. 민간부문 AFP 근로자의 경우 62~64세에서 고용과 소득이 크게 증가하였다. 그러나 연금의 조기 청구 또한 크게 증가하였다. 2011년 연금 개혁 이전에는 62세에서 상당히 과도하게 많은 퇴직이 관찰되었다. 개혁 후에는 비록 규모는 줄었지만 여전히 과도하게 많은 퇴직이 관찰되었다. 이는 AFP가 62세 미만 연령층의 고용을 장려하고 있다는 사실에 의해 설명된다.

AFP에 가입하지 않은 근로자들의 경우 고용률이 약간 감소하였다. 그 효과는 통계적으로 유의하지만 경제적으로는 미미한 수준이었다. 소득에 대한 부정적 영향은 보다 확연하게 나타났다(62세에서 3%, 63세에서 5%, 64세에서 8%).

제 7 장

주요국의 점진적 퇴직제도 운영 현황과 시사점

제1절 서론

제2절 점진적 퇴직제도의 취지와 재정적 차원에서 본
유형 분류

제3절 점진적 퇴직제도의 국제 비교



7

주요국의 점진적 퇴직제도 << 운영 현황과 시사점⁶⁶⁾

제1절 서론

인구 고령화는 우리나라는 물론 세계의 대다수 선진 국가들에서도 중요한 사회적 이슈로 다루어져 오고 있다. 하지만 그중에서도 특히 우리나라는 세계에서 가장 낮은 수준의 출산율 그리고 평균수명의 꾸준한 연장 등으로 인하여 매우 빠른 속도로 고령화 사회로 진행하고 있다는 점에서 관심과 우려의 대상이 되고 있다.

인구학적 차원에서 연금재정에 영향을 줄 수 있는 지표로는 대표적으로 ‘노인부양비율(old-age dependency ratio)’과 ‘제도적 부양비율(system dependency ratio)’이 있다. 제도적 부양비율은 정책적인 노력을 통하여 어느 정도 조절이 가능하다. 향후 도래할 고령사회에서 고령자들이 자신의 퇴직 시점을 연기하여 오랫동안 일할 수 있는 여건을 마련할 경우 그만큼 연금 가입 기간이 늘어나게 되어 제도적 부양비에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 된다.

비자발적인 조기 퇴직을 강요받고 있는 우리나라의 경우에는 생애 근로기간의 연장과 은퇴 시점의 연기를 많은 사람들이 원하고 있는 형편이다. 하지만 고령자 및 노인 인력을 효과적으로 활용하기 위해서는 이들 노동력의 특성과 욕구를 어느 정도 반영해 주면서 동시에 기업의 인력 운영 정책상 요구 사항도 감안해 줄 수 있는 제도적 인프라가 갖추어져야

66) 제7장의 내용은 이정우 인제대학교수가 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

한다. 노후소득보장 강화 측면에서는 특히 노동시장과 국민연금제도 상호 간의 관련성을 충분히 감안하여 대책을 마련할 필요가 있다.

고령사회에서 유휴 인적자원을 효과적으로 활용하기 위해서는 고도의 인력 운영 정책과 매우 다양하고 유연한 근로시간 모형 그리고 사회정책과의 연계성 등이 긴밀하게 유지될 수 있어야 한다. 급속한 인구의 고령화가 연금재정에 미칠 부정적인 파급효과가 매우 클 것으로 예상되는 상황에서 국가나 사회가 사전에 어떻게 준비하고 대비하였는가에 따라 실제로 받게 될 충격의 내연(intensity)과 외연(extensity)은 큰 차이가 있을 수 있다. 그 일환으로 유럽연합이 제시한 '활기찬 고령사회(active ageing society)'의 핵심 전략은 궁극적으로 평균수명의 연장추세에 비례하여 그만큼 더 '오래 일하는 사회'를 만들어 가야 한다는 것이다 (European Commission, 2002).

이상과 같은 문제 인식을 바탕으로 이 장에서는 고령자 퇴직 이행 지원제도의 개념 및 필요성 그리고 이에 해당되는 대표적인 제도로써 점진적 퇴직제도의 기능적 특성을 살펴보고자 한다. 이와 함께 스웨덴, 독일, 스위스의 점진적 퇴직제도들을 상호 비교해 봄으로써 관련 정책의 우리나라 도입을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

제2절 점진적 퇴직제도의 취지와 재정적 차원에서 본 유형 분류

점진적 퇴직제도는 고령 근로자들이 근로시간의 단축을 통하여 작업 부담을 경감할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 조기 퇴직 방지와 장기 근로가 가능할 수 있도록 지원하기 위한 것이다. 이 경우 국가는 점진적 퇴직으로 인해 삭감된 임금을 보전해 주는 보충소득지원제도를 별도로 운

영하게 된다. 따라서 개인은 근로를 통한 임금소득과 사회보장제도의 이전소득을 상호 연계(Combi-pension)하여 종전 생활수준을 유지할 수 있게 된다.

1. 점진적 퇴직제도의 취지와 기능적 특성

고령화 사회에서 예상되는 노동력의 부족 문제와 연금재정의 불안 문제에 대처하기 위하여 각국의 정부들은 한편으로는 그동안 관대하게 운영되어 왔던 각종 조기퇴직제도들을 엄격하게 제한 또는 철폐하고 있다. 다른 한편으로는 연금 수급 연령을 인상 또는 계획하고 있는 것으로 알려지고 있다(이정우, 2010).⁶⁷⁾ 그러나 현실적으로 고령 계층의 고용 환경이나 근로조건 개선 그리고 기업 차원의 고용 보장이나 정년의 연장이 뒷받침되지 않은 상태에서 단순히 조기 퇴직의 억제와 연금 수급 연령의 상향 조정이 이루어지게 될 경우 고용 기회의 제약으로 인한 실업 문제 또는 노화에 따른 작업 부담의 증가 문제가 발생할 수 있다(이정우, 2010). 특히 신체적 기능이나 건강상의 제약으로 인하여 작업 부담을 감당할 수 있는 능력이 부족한 사람들의 경우 부득이하게 근로를 중도에 포기하여야 하는 문제도 나타날 수 있다. 이러한 상황에서 연금 수급 연령의 인상은 실제적인 퇴직 이후 연금의 수급 자격이 주어지는 연령에 도달할 때까지의 소득 공백 기간을 단순히 확대시켜 노후 빈곤 문제를 초래하게 될 우려가 있다(이정우, 2010). 나아가 노동시장의 양극화로 인하여 고용불안 현상이 주로 주변부 근로 계층을 중심으로 나타나게 된다는 점을 감안해 볼 때, 연금 수급 연령의 상향 조정에 따른 경제적 충격 또한 사

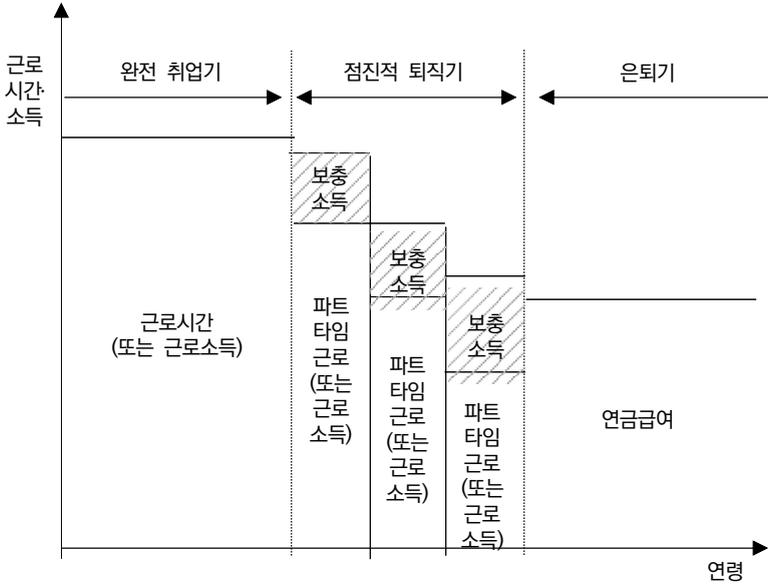
67) 조기퇴직제도와 연금수급제도의 국제적 동향에 관한 최근 자료에 대해서는 Hinrichs, K. and Aleksandrowicz(2005), SPC(2007) 등을 참조하기 바란다.

회 계층별로 차별적으로 나타나게 되는 분배적 문제를 야기하게 될 가능성이 높다(이정우, 2010).

이상과 같은 문제는 고령 근로자들이 각자의 상황이나 선호에 적합한 근로 모형 선택을 통하여 고용 안정과 근로 주기의 실질적 연장을 도모하고, 동시에 적절한 수준의 소득보장이 제공될 수 있는 제도적 장치의 도입을 통하여 해결할 수 있을 것으로 생각된다(이정우, 2010). 그 일환으로 제시된 점진적 퇴직제도(gradual retirement system)는 아래의 [그림 7-1]에서 보는 바와 같이 경제활동 주기의 후반부에 위치한 고령 근로자들이 자신의 종전 근로시간을 단계적으로 단축하는 방법으로 퇴직을 할 수 있도록 하고, 그 과정에서 발생하게 되는 소득의 감소 문제는 별도의 제도적 장치를 통하여 보충해 주기 위한 취지로 운영되는 제도이다(Lampert und Schüle, 1988). 일반적으로 연금이나 실업급여 등 기존 사회보장 급여들은 실업 또는 노령 등으로 인한 근로 활동의 중단 시 상실소득을 보전해 주는 ‘소득대체적 기능(income substitution function)’을 하는 급여(unemployment subsidizing benefit)가 되어 본질적으로 개인의 근로 동기를 제한하는 부작용이 발생하게 될 소지가 높다(Barr, 2004).⁶⁸⁾ 반면에 점진적 퇴직제도에서 제공하게 되는 보충소득은 개인이 고용 연장을 목적으로 하는 파트타임 근로 등으로 인하여 임금소득의 하락이 발생하게 되었을 경우 이를 보완해 줄 수 있는 ‘소득보충적 기능(income supplement function)’을 하는 급여(employment subsidizing benefit)가 되어 궁극적으로는 개인의 근로 유인에 긍정적으로 작용하게 되는 고용 친화적 제도로 활용될 수 있다(이정우, 2010).

68) 왜냐하면 소득 대체적 기능을 하는 급여들의 경우 개인이 소득활동을 통하여 경제적 자립을 시도하게 될 경우 그에 준하여 급여의 감액이 이루어지게 되는 잠재적 조세(implicit tax) 문제가 발생하게 되기 때문이다.

[그림 7-1] 점진적 퇴직의 이행 과정



자료: Schüle. (1988). Flexibilisierung der Altersgrenze - Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.

2. 점진적 퇴직제도의 도입 및 운영 근거에 대한 국가 간 비교

점진적 퇴직제도의 도입과 운영을 위한 근거는 무엇이 되어야 할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 점진적 퇴직제도는 국가에 따라 크게 법률 또는 단체협약을 토대로 하여 도입·운영되는 사례를 발견할 수 있다(방하남, 강석훈, 신동균 외, 2009). 먼저 점진적 퇴직제도가 법률에 기초하여 실시되어야 한다는 논리의 근거는 이 제도가 사회보장 정책이나 국가의 노동시장정책과 밀접한 관련성을 가지게 되므로 통일적 차원에서 공정한 제도의 적용이 이루어질 수 있도록 하여야 한다는 점이다(방하남 외, 2009). 반면에 점진적 퇴직제도가 단체협약을 토대로 이루어질 수 있도록 하여야 한다는 논리는 이 제도의 직접적인 당사자가 기업

과 근로자이므로 산업별·기업별 상황에 따라 각각의 이해를 균형적으로 반영할 수 있는 유연한 모형의 개발이 필요로 하다는 점이다(방하남 외, 2009). 그리고 이 경우에만 실효성이 있고 수용성이 높은 점진적 퇴직 모형이 운영될 수 있다.

점진적 퇴직제도는 국가별로 의도하는 목적에 따라 법률 또는 단체협약을 기초로 하여 도입·운영되고 있다. 이와 관련한 내용은 아래의 <표 7-1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

<표 7-1> 점진적 퇴직제도 도입과 운영에서 법률과 단체협약의 역할에 대한 국제 비교

국 가	점진적 퇴직제도의 도입 근거	점진적 퇴직제도의 운영 근거
오스트리아	법률	법률 및 사회적 대화
벨기에	단체협약	단체협약
덴마크	법률	법률 및 단체협약
핀란드	법률	법률
프랑스	법률	법률
독일	법률	단체협약 및 법률
네덜란드	단체협약	단체협약
노르웨이	단체협약	단체협약
스페인	법률	법률 및 사회적 대화
스웨덴	법률	법률
스위스	단체협약	단체협약

자료: EIRO. (2001). Gleitender Übergang in den Ruhestand in Europa. ; 방하남 외(2009). 점진적 은퇴와 부분연금제도 연구에서 재인용.

먼저 점진적 퇴직의 도입 및 운영이 전적으로 법률을 근거로 하여 운영되는 국가로는 핀란드, 프랑스, 스웨덴이 있다. 이들 국가에서는 인력 구조 조정을 위한 점진적 퇴직제도의 선택 그리고 대상자 선정 등은 단체협상의 대상이 될 수 있도록 하고 있다. 그러나 제도의 집행이나 관련 규정의 적용은 법률에 근거하여 모든 기업에 동일하게 이루어지게 되는 특성

을 보이고 있다(방하남 외, 2009).

점진적 퇴직의 도입과 운영이 전적으로 단체협약을 기초로 하여 운영되는 국가로는 네덜란드, 스위스, 벨기에, 노르웨이를 들 수 있다(방하남 외, 2009). 이들 국가의 경우 점진적 퇴직 모형은 산업별 또는 기업별 단체협약에 따라 운영된다. 특히 네덜란드나 스위스의 경우 중앙 노조의 영향력이 상대적으로 낮아 기업에 따라 모형이 상당한 차이를 보이게 되는 특징을 가지고 있다. 이에 따라 네덜란드와 스위스에서는 단체협상의 결과에 따라 기업별로 점진적 퇴직자의 임금 수준, 보충소득의 지원 방법이나 수준 그리고 점진적 퇴직의 종료 연령 등이 차이를 보이게 된다(방하남 외, 2009). 반면 벨기에와 노르웨이의 경우 점진적 퇴직 모형이 중앙 노조의 전통에 따라 상당 수준 표준화된 형태로 운영되고 있다(방하남 외, 2009). 일례로 벨기에서는 1993년 전체 산별 노조가 참여한 단체협약을 기초로 하여 단일의 점진적 퇴직 모형이 마련되었다. 이는 고령 근로자의 종전 근로시간을 절반의 수준으로 줄일 수 있도록 하는 방법으로 운영되고 있다(방하남 외, 2009).

마지막으로 점진적 퇴직제도의 도입과 운영 과정에서 법률과 단체협약이 상호 보완적으로 활용되는 경우가 있는데, 독일, 덴마크, 오스트리아, 스페인이 여기에 해당된다(방하남 외, 2009). 이들 국가에서는 점진적 퇴직제도의 도입과 운영은 원칙적으로 법률을 근거로 하고 있으나, 제도의 운영 과정에서 산업별·기업별 상황에 따른 이해가 단체협약을 통하여 반영될 수 있도록 하는 여지를 마련해 두고 있다(방하남 외, 2009).

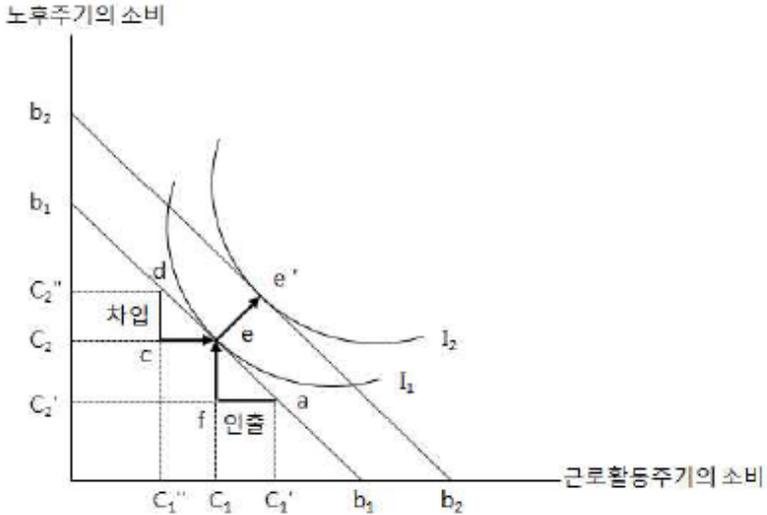
3. 재정적 측면에서 본 점진적 퇴직제도의 유형: 보충소득 지원 모형

임금피크제도는 국가별로 상이한 문제 인식과 목적을 배경으로 서로

다른 해결 방안을 제시하고 있다. 하지만 당사자인 고령 근로자들에게 임금소득의 하락을 가져다주게 된다는 공통점이 있다(이정우, 2015). 그리고 이와 같은 임금소득의 하락은 제도의 수용성을 제약하는 문제가 발생할 수 있으므로 상실소득의 일정 부분을 보전해 주는 보충소득지원제도가 별도로 필요로 하게 된다(이정우, 2015). 이에 따라 EIRO(2001)에 의하면 점진적 퇴직제도는 국가별로 모형 설계의 차이에도 불구하고 공히 항상 보충소득지원제도와 한 쌍을 이루게 된다는 점에서 공통점이 있다(이정우, 2015).

여기서는 이러한 보충소득지원제도 운영을 위한 비용 부담 주체별 모형의 특징과 해외 운영 사례를 살펴보고자 한다. 구체적으로 보충소득 지원 모형은 [그림 7-2]에서 보는 바와 같이 본인부담형, 단체협약형, 외부지원형으로 구분해 볼 수 있다. 여기서 먼저 개인부담형은 개인이 자신의 생애소득($b_1 - b_1$)을 시기적으로 재분배(일례로 인출 또는 차입)하는 방법으로 점진적 퇴직에 따른 보충소득을 독자적으로 충당할 수 있도록 하는 방안을 의미한다. 외부지원형은 외부에서 별도의 재정적 지원($b_2 - b_2$)을 통해 점진적 퇴직의 운영 재원을 조달하는 방안인데, 여기에는 다시 단체협약형과 사회보험형이 있을 수 있다(방하남 외, 2009).

[그림 7-2] 점진적 퇴직 과정의 보충소득 조달 방안



자료: 방하남 외. (2009). 점진적 은퇴와 부분연금제도 연구. p. 62.

가. 개인부담형

점진적 퇴직 과정에서 발생하게 되는 각종 효용의 수혜자는 일차적으로 고령 근로자 자신이 되므로 소득보전 비용은 당사자 본인이 부담하도록 하는 것이 마땅할 수 있다. 이와 같은 방안의 실행 방법에는 크게 다음의 두 가지가 있을 수 있다(이정우, 2015).

1) 저축-인출형

별도로 국가의 개입이 없다고 가정하면 개인별로 생애소득의 시기적 배분이 그림의 e 점에서 이루어지게 될 경우 가장 이상적인 상태가 될 수 있다. 왜냐하면 개인은 생애예산선(b_1-b_1)과 효용무차별곡선(I_1)이 교차

하는 e점에서 자신의 효용을 극대화할 수 있기 때문이다. 하지만 만약 개인의 초기 상황이 a점에 존재할 경우 개인은 자신의 상황을 개선하기 위하여 다음과 같은 방법으로 e점으로 이동해야만 한다.

근로자 자신이 위의 그림에서 보는 바와 같이 a-f에 해당하는 저축상품이나 보험상품을 사전에 구입하여 장차 점진적 퇴직의 과정에서 발생하게 되는 소득 감소분을 충당하는 방법이 있을 수 있다(이정우, 2015). 이와 같은 방안은 개인이 현재 자신의 소비 기회 가운데 일부를 유보하여 미래의 소득으로 전환하는 기능을 하게 되므로 노년학적 차원에서 불 때 소비의 안정화(income-smoothing)에 기여할 수 있는 장점이 있지만, 이러한 방안은 비용 부담 능력의 개인 간 격차 또는 미래 소비를 등한시하는 불합리한 소비성향 등을 감안해 볼 때 사회정책적 수단으로서 이용 가능성이 제한적일 것으로 판단된다(이정우, 2015). 그럼에도 이상과 같은 취지를 실제 사회정책적 프로그램 형태로 적용하고 있는 사례로 독일과 네덜란드 등 일부 국가에서 실시하고 있는 근로시간계정(Arbeitszeitkonto)을 언급해 볼 수 있다(이정우, 2015). 여기서 근로시간계정은 개인이 초과근로 또는 임금 인상의 유보 등과 같은 방법으로 획득하게 된 자산을 현금계정 또는 시간계정 형태로 축적하고, 향후 점진적 퇴직 기간의 연장 또는 기타 적절한 용도를 위해 활용할 수 있다(이정우, 2015).

2) 차입형

개인의 초기 상황이 d점에 위치할 경우 개인은 이때에도 e점으로 이동해야만 하나, 구체적인 방법이나 수단은 앞의 저축-인출형과는 상이한 방향에서 모색하여야 한다. 구체적으로 이 경우 고령 근로자는 점진적 퇴직

의 과정에서 발생하게 되는 소득 감소분에 대한 보충소득을 자신의 미래 소득을 담보로 차입(그림에서 d-c에 상당)을 하여 충당하는 방법이 있을 수 있다.

나. 단체협약형

노사 간 합의에 따라 점진적 퇴직으로 인한 소득 감소의 일정 부분을 별도로 보전(이 경우 예산선은 b2-b2)해 줄 수 있도록 하는 방안이다. 이러한 방안은 중장기적으로 사회보험형 점진적 퇴직제도의 기능 축소에 대처할 수 있는 유망한 대안이 될 수 있다. 이는 다시 기업 단독 부담형과 노사 분담형으로 구분할 수 있다(이정우, 2015).

1) 기업 단독 부담형

기업부담형은 개별 기업 단독으로 또는 직종별 기업단체들이 별도의 공제기금을 조성하여 근로시간의 단축에 따른 비용을 보전해 주도록 하는 방안을 의미한다(이정우, 2015). 여기서 전자와 같은 방안은 한편으로는 기업의 인건비 부담을 증가시켜 오히려 고용에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 다른 한편으로는 부담 능력의 편차로 인하여 제도의 혜택이 기업별로나 직종별로 불평등하게 이루어질 수 있다는 점에서 문제가 발생하게 될 소지가 높다(이정우, 2015).

반면에 후자는 산업별 또는 직종별 단위에서 소속 기업들의 부담으로 별도의 기금을 조성하여 점진적 퇴직에 따른 소득 보전의 재원으로 활용하는 방안으로 주로 단체협약에 기초하여 운영되는 점진적 퇴직 모형에서 적용되어 왔다(이정우, 2015). 이는 기업별로 고령 근로자나 점진적

퇴직자의 비율에 상관없이 동일한 방법으로 비용을 분담하게 된다는 점에서 고용에 미치게 될 부정적 영향이 상당 부분 완화될 수 있다는 장점이 있다(이정우, 2015). 1980년~1990년대 독일의 화학노조가 고령자들에게 주당 20시간의 파트타임 근로를 할 수 있도록 하고, 그에 대한 대가로 종전 임금의 50%, 사용자 보조금 35%의 소득을 보장하는 점진적 퇴직 모형을 운영한 바 있다. 독일의 경우 이와 유사한 근로 모형을 오늘날에 와서도 산별노조 또는 개별 기업의 단위에서 다양한 방법으로 시행하고 있다(이정우, 2015).

2) 노사 분담형

노사 분담형은 점진적 퇴직 과정의 소득 보전 비용을 근로자와 사용자가 공동으로 분담하는 방식을 의미한다(이정우, 2015). 여기서 근로자 부담분은 임금 인상의 (부분적) 유보 또는 별도의 공제금으로 충당하고, 이를 사용자 부담분과 함께 공동 기금으로 관리하는 것이 가장 바람직할 것으로 생각된다(이정우, 2015).

이와 같은 노사 분담형 점진적 퇴직 모형은 비용 분담 방식의 적절성, 기업의 인건비 부담과 인력 수요에 미치게 될 파급효과 등을 감안할 때 기업 부담형보다 합리적인 방안이 될 수 있다(이정우, 2010).

다. 사회보험형

점진적 퇴직제도가 가져다줄 수 있는 긍정적 파급효과, 사회정책적 기능 등을 감안할 때 비용의 상당 부분은 마땅히 사회의 책임으로 충당되어야 할 당위성이 있다(이정우, 2015). 이러한 점을 감안할 때 가능한 부담

주체로는 고용보험제도와 국민연금제도가 있을 수 있다(이정우, 2015).

1) 고용보험 연계형 점진적 퇴직 모형

점진적 퇴직의 과정에서 발생하게 될 근로소득의 하락 문제를 고용보험제도에서 보충해 주게 되는 방안을 의미한다(이정우, 2015). 이 경우 고용보험제도의 지원은 본연의 취지에 따라 고용 안정을 위한 목적으로 제공되어야 하므로 인력 공급의 과잉 시대에만 제한적으로 활용 가치가 있을 것으로 판단된다(이정우, 2015). 실제로 이러한 성격의 제도를 도입한 독일, 오스트리아 등에서는 한시적 제도 형태로 운영되었다. 나아가 독일, 벨기에, 프랑스, 스페인의 경우 실업 대책 사업의 일환으로 점진적 퇴직자에 대한 보충소득 지원으로 인한 기업의 비용은 해당 기업이 그 빈 자리를 실업자 등으로 채용을 하게 될 경우에만 고용보험제도에서 보충해 줄 수 있도록 하고 있다(이정우, 2015).

2) 국민연금 연계형 점진적 퇴직 모형(부분연금 모형)

국민연금제도에서 점진적 퇴직 과정의 소득 감소를 보충해 주도록 하는 방안은 다시 '국민연금 내부형'과 '독립적 부분연금제도형'으로 구분해 볼 수 있다.

가) 국민연금 내부형

국민연금제도의 내부에 별도로 부분연금(partial pension)이라는 수급제도를 신설하여 점진적 퇴직 과정의 보충소득을 제공해 주는 방법으로서 현재 독일, 오스트리아, 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 노르웨이 등에서

운영하고 있다(이정우, 2010). 이러한 방안은 국민연금제도 조기 노령연금 수급 자격을 가진 고령 근로자들이 조기 퇴직 대신 점진적 퇴직을 선택할 수 있도록 유도하기 위한 제도적 장치이다. 고용보험제도의 경우와 달리 장기적 고용 지원 프로그램으로 활용할 수 있다는 장점이 있다(방하남 외, 2009).

하지만 국민연금 내부형의 경우 사업장가입자와 지역가입자의 구분 처우에 따른 형평성 문제와 다른 종류 연금수급제도와 역할 분담 필요성으로 인한 제도 운영의 제한성 등과 같은 문제가 발생하게 될 가능성이 높다(이정우, 2010). 나아가 이러한 방안은 국민연금제도의 성숙 수준이 낮은 우리나라의 경우 활용 범위가 제한적일 것으로 예상된다.

나) 독립적 부분연금제도형

재원 조달이나 급여 지출 측면에서 국민연금과 별도로 운영되는 별도의 사회보험제도로 기능하게 된다(방하남 외, 2009). 이러한 형태의 부분연금제도는 스웨덴에서 1976~1999년 사이 운영되었다. 제도 운영의 유연성과 적용의 보편성 측면에서 장점을 가지고 있는 제도로 판단된다. 그리고 이 제도는 국민연금제도의 성숙 수준이 낮은 우리나라의 경우 유용성이 매우 높을 것으로 판단된다(방하남 외, 2009). 하지만 이 경우 국민연금 보험료 이외에 별도의 부분연금 보험료를 부과하게 되므로 국민경제적 차원의 비용 부담이 높아지게 되고 그에 따른 사회적 반발이 예상된다(이정우, 2010). 우리나라의 경우 중고령 근로 계층의 퇴출 압력이 극심하고, 이로 인한 각종 사회적 병리 현상(노동시장 및 소득의 양극화, 창업 실패로 인한 경제적 파산, 가정 파괴, 자살 등)이 만연해 있다. 다른 한편으로는 독자적 부분연금제도 운영 비용을 충당할 수 있는 보험료가 스웨덴의 경험을 통하여 볼 때 전체 기간(1976~2000년) 동안 0.20.5%로

낮은 수준을 유지하였다는 점을 감안할 때 제도 도입에 따른 사회적 효용이 경제적 비용을 능가할 것으로 예상된다.

3) 모형의 비교 및 종합

이상에서 살펴본 고령자 퇴직 이행 지원 모형의 특징과 주요 기능은 <표 7-2>로 요약할 수 있다. 여기서 특히 주목해야 할 점은 퇴직 이행 지원 제도의 운영 경험이 오래된 국가들(독일, 스웨덴 등)의 제도 발전 동향을 살펴보면 제도 시행 초기의 경우 주로 외부지원형 제도에서 점차 단체협약형 또는 개인부담형으로 전환하는 경향을 보이고 있다는 것이다(이정우, 2015). 이와 같은 사실은 퇴직 이행 지원 제도가 도입 초기 고령 계층의 대규모 고용불안 사태에 대처한 특별제도 성격에서 점차 고령 계층을 포함한 노동시장 약자 계층의 고용 안정과 고용 연장을 지원해 주는 일반 제도로 정착되고 있다는 것을 시사하고 있다(이정우, 2015). 이러한 차원에서 볼 때 우리나라 기업의 임금체계가 연공형에서 직무성과형으로 전환되기까지 임금피크제도와 같은 퇴직 이행 지원 제도를 한시적 또는 과도기적 제도로 제한하는 것은 바람직하지 않을 수 있다(이정우, 2015). 오히려 이 제도는 향후 고령화 사회에서 우리나라 근로 계층이 자신들의 생애 근로 주기를 연장할 수 있도록 지원해 주는 기능을 하는 상시적 제도로서의 역할을 기대해 볼 수 있다(이정우, 2015).

〈표 7-2〉 고령자 퇴직이행 지원 제도의 재정 부담 주체별 모형 구분

구분	대표 국가의 모형	급여 수급 요건	최소 자격 연령	수급 자격으로서 경력 요건	이행 기간의 종료 연령	보충소득 및 기타 지원 규정	대체 고용 규정	
개인 부담형	인출형	네덜란드의 점진적 퇴직 모형 (생애주기제도)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	종전 임금의 70%에서 부족한 금액을 자신의 계정에서 인출	없음
	차입형	스위스의 점진적 퇴직 모형	근로시간 단축 (크레디트 스위스 은행 : 종전 근로시간의 20%, 40% 단축)	58세 (경우에 따라 55세부터도 가능) 크레딧 스위스 은행의 경우 55세	n.a.	국민연금 조기노령 연금 수급연령 (남성 63세, 여성 62세)	개인의 연금펀드를 담보로 가교연금 최대 65세까지 지원	없음
단체 협약형	사용자 (단체) 부담형	독일의 산업별 점진적 퇴직 모형	산업별로 차이	산업별로 상이함	n.a.	국민연금 조기노령 연금 수급연령 (62세, 63세)	산업별로 종전임금의 70% - 80%에서 부족한 부분 지원	없음
	노사 분담형	독일의 기업별 점진적 퇴직 모형	기업별로 차이	기업별로 상이함	n.a.	상동	상동	없음
제 3 자 지원형	고용보험 연계형	독일의 점진적 퇴직 모형	종전 근로시간의 50% 단축	55세	지난 5년간 최소 36개월 이상 고용보험 가입	국민연금 조기 또는 완전노령 연금 수급연령 (62세, 63세, 65세)	-순소득 기준 종전임금 70% 보장, -국민연금 가입소득 종전소득의 90%로 상향 조정	-점진적 퇴직 비용 기업 부담 원칙 -다만 기업이 실업자 등을 대체 고용하게 될 경우 고용보험에서 비용 전액 지원

구분	대표 국가의 모형	급여 수급 요건	최소 자격 연령	수급 자격으로서 경력 요건	이행 기간의 종료 연령	보충소득 및 기타 지원 규정	대체 고용 규정	
제 3 자 지원 형	국민연금연계 형	일본의 임금피크제도	피크 임금의 25% 이상 삭감	60세	급부금 신청 시점을 기준 5년 이상의 고용보험 가입 경력	65세 -피크 임금을 기준으로 현재 임금이 61% 미만일 경우 임금의 15% 지원 -61~75% 미만의 경우 임금의 15%에 일정한 감액을 적용	없음	
		독일의 국민연금 내부형 점진적 퇴직 모형	3가지 등급의 부분연금 모형을 두고 각각에 대한 별도의 소득 상한선 적용	조기 노령연금의 수급 자격 연령(현재 62세, 63세)	최소 35년 이상 국민연금 가입 경력	65세, 본인이 희망할 경우 그 이후도 가능	소득이 있는 업무의 수준 등급별로 노령연금의 1/3, 1/2, 2/3 지원	없음
		스웨덴의 연금 개혁 이전 점진적 퇴직 모형 : 독립적 부분연금 모형	주당 근로시간 기준 최소 5시간 이상 단축, 그러나 최소 17시간 이상 근로	60세	근로자·자영업자로서 45세 이후 최소 10년 이상 국민연금 가입	65세, 본인 희망 시 70세까지 연기 가능	-시기별로 상실소득의 55~65% 보전 -국민연금 가입 소득은 종전 임금의 100% 반영	없음
	스웨덴의 연금 개혁 이후 점진적 퇴직 모형	개인 노령연금의 25%, 50% 또는 75%를 수급하면서 근로 활동에 종사	61세	없음	70세	엄격한 수지상등의 원리 적용으로 인해 특별 혜택 없음	없음	

자료: 이정우. (2010). 점진적 퇴직제도의 도입방안.

제3절 점진적 퇴직제도의 국제 비교

1. 스웨덴의 점진적 퇴직제도: 독립형 부분연금제도 → 국민연금 통합형 부분연금제도

스웨덴은 적용의 보편성과 높은 수준의 사회보장을 약속하는 ‘사민주의형 복지국가’의 대표적 국가로 손꼽히고 있다. 하지만 이와 같은 고도의 복지국가는 완전 고용을 추구하는 적극적인 노동시장 정책을 통해서만 유지·발전할 수 있다. 이러한 정책적 기본 방향에 힘입어 스웨덴은 서구의 다른 국가들에 비해 고령 계층의 경제활동 참가율이 상대적으로 높은 수준을 유지해 오고 있다. 그리고 유사한 취지의 제도적 장치 가운데 하나로 점진적 퇴직제도는 1976년 스웨덴에서 최초로 도입되어 현재까지 운영되고 있다.

스웨덴의 점진적 퇴직제도는 1999년의 연금 개혁을 전후하여 중대한 제도적 전환의 과정을 거치게 되었다. 구체적으로 스웨덴은 1999년을 기점으로 하여 그 이전까지 독자적 사회보험제도 형태로 운영되었던 ‘독립형 부분연금제도’ 그리고 이후 현재까지 NDC형 부분연금제도의 일부로 편입하여 운영되는 ‘NDC형 부분연금제도’로 구분해 볼 수 있다.

가. 스웨덴의 종전 점진적 퇴직 모형: 독립형 부분연금제도

1) 제도 도입의 연혁

1970년대 중반 석유 파동으로 인해 범세계적으로 극심한 경기 침체와 그에 따른 고용불안의 문제가 본격적으로 대두되기 시작하였다. 이에 독

일, 프랑스, 오스트리아 등 서구의 대다수 국가들에서는 고령 근로자들의 조기 퇴직을 장려하는 방법으로 고도 실업의 장기화 문제에 대처하였다. 반면에 스웨덴은 점진적 퇴직제도를 도입하여 고령 근로자들의 근로시간을 단축함으로써 젊은 실업자들에게 고용 기회를 제공하는 전략을 채택하였다. 즉 당시 만성적인 고도 실업 문제에 대하여 독일 등 대다수 국가들은 조기 퇴직 장려 정책 등을 통하여 고용 기회의 세대 간 이전 시점을 앞당기는 전략으로 대처하였다. 반면에 스웨덴과 같은 국가들에서는 고령 근로자들의 근로시간을 단축함으로써 ‘한정된 일자리의 세대 간 나눔 정책’을 추진하였다. 이러한 점진적 퇴직을 지원하기 위한 제도적 장치로 스웨덴은 기존의 공적연금제도와 독립적으로 운영되는 부분연금제도(partial pension scheme)를 신설하였다(김원섭, 이정우, 정해식, 한정립, 2008). 당시 스웨덴 정부는 부분연금제도 도입을 통해 ① 퇴직 시점 또는 퇴직 형태 선택의 자유를 확대하고, ② 노동에서 퇴직으로의 이행이 단계적으로 이루어질 수 있도록 함으로써 ③ 근로 활동 주기의 후반부에 위치하고 있는 고령 근로자의 작업 부담을 경감해 주는 것을 정책 목표로 명시하였다.

2) 독립형 부분연금제도의 주요 내용

스웨덴의 부분연금제도는 점진적 퇴직 이행의 종료 연령을 정규노령연금의 수급 연령인 65세에 맞추어 운영해 왔다. 따라서 점진적 퇴직의 이행 구간은 60세 이상 65세 미만으로 설정되었다. 이는 흔히 ‘정규 퇴직 연령 이전의 (조기) 점진적 퇴직제도’로도 불리고 있다. 스웨덴 점진적 퇴직제도의 수급 자격을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개인은 45세 이후 최소 10년 이상 소득비례연금제도의 가입 경

력을 확보하여야 하고, 지난 12개월 동안 최소 5개월 이상 유급노동에 종사했어야 한다(이정우, 2010).

둘째, 부분연금제도는 파트타임 근로를 상정하여 설계되었기 때문에 기존의 노동시간을 주당 최소 평균 5시간 이상을 줄여야 하되(이럴 경우 최대 노동시간은 35시간), 적어도 주당 평균 17시간 이상 근로 활동에 종사해야만 한다(이정우, 2010).⁶⁹⁾ 이러한 규정에 따라 종전 주당 22시간 이하로 근로를 해오고 있던 사람 또는 기초연금에만 가입해 왔던 저소득계층은 부분연금 수급 자격에서 제외되게 되었고, 향후 정규노령연금 수급 시 부분연금 수급에 따른 연금액의 감액 조정이 발생하지 않도록 하는 규정이 별도로 적용되었다(김원섭 외, 2008).

셋째, 부분연금 수급자에 대해서는 정규노령연금 수급 연령인 65세를 초과하여 최고 70세까지 계속 근로를 할 수 있도록 허용해 주었다. 이 경우 정규노령연금액과 부분연금액의 차액분에 대해서는 매 1년마다 7.2%의 가산율을 적용해 주었다(김원섭 외, 2008).

부분연금제도는 공무원 그리고 민간부문의 사무직 근로자 등 고용 조건이 상대적으로 안정된 특정 집단이 주된 수혜 대상이 되었던 것으로 알려져 있다(Kruse and Söderström, 1989). 그리고 이들 집단이 부분연금을 수급하게 될 경우 해당 기업주가 추가로 소득 보전을 해주어 대개의 경우 종전 임금에 근접한 소득보장을 받을 수 있었던 것으로 나타나고 있다. 자영업자에 대해서는 1980년부터 부분연금제도가 적용되었는데, 근로자와 달리 노동시간을 적어도 절반 이상 줄여야만 수급 자격이 인정되었다(이정우, 2010). 하지만 1994년 법률의 개정에 따라 최소 노동시간이 17시간에서 10시간으로 줄어들었으며, 자영업자에게 불리하게 적용

69) 이 당시 법정 노동시간이 40시간이란 점을 고려하면 부분연금 수급자는 최소 17시간 이상 최고 35시간 이하의 노동을 하는 셈이 된다.

되던 최소 50% 이상 노동시간 감축 조항은 폐지되었다. 또한 같은 연도에 부분연금을 수급할 수 있는 최저 연령도 60세에서 61세로 상향 조정되었다(이정우, 2010).

부분연금제도는 1976년에 처음 실시된 이후 여러 번 급여 수준의 인상과 축소를 반복하였는데(〈표 7-3〉 참조), 1976년에서 1980년까지 급여액은 상실 소득의 65% 수준이었다. 1981년 1월부터 1987년 6월까지 급여 수준은 10%포인트 하락하여 상실 소득의 50%로 되었다(이정우, 2010). 1987년 7월부터 부분연금 급여 수준은 65%로 다시 상향 조정되었다가 1994년 7월 이후 55%로 감액되어 부분연금제도가 폐지되는 2000년 말까지 적용되었다(이정우, 2010).

〈표 7-3〉 부분연금 급여 수준의 변화 추이

1976. 7.~1980. 12.	1981. 1.~1987. 6.	1987. 7.~1994. 6.	1994. 7.~2000. 12.
65%	50%	65%	55%

자료: National Social Insurance Board. (각 연도).

부분연금제도의 급여는 다른 공적연금제도의 경우와 마찬가지로 과세 대상 소득에 해당되었다. 그렇지만 상대적으로 연금에 대한 세율은 높지 않아 부분연금과 임금을 합산했을 때 실제 가치분소득은 매우 높았고, 상당수 노동자들이 부분퇴직연금을 받기 이전 순소득의 80~85%를 지급받을 수 있었다(이정우, 2010). 부분연금의 급여 수준이 소득대체율 기준 65%이었을 때, 부분연금과 임금을 합산한 소득의 순소득 대체율은 90~95% 수준으로 매우 높았다(이정우, 2010).

부분연금제도의 재원은 고용주의 기여금에서 거의 전적으로 충당되었는데, 고용주 기여금은 1980년대에는 임금 총액의 0.5%였지만 1992년 이후부터는 0.2%로 축소되어 최종적인 폐지 시점까지 적용되었다(이정

우, 2010). 노동자는 기여금을 부담하지 않지만, 자영자는 고용주의 부담에 상응하는 기여를 해야 했다(이정우, 2010). 이러한 방법으로 조성된 부분연금제도의 재원은 재정적 측면에서 공적연금제도와 독립적으로 운영되었다(이정우, 2010).

나. 스웨덴의 현행 점진적 퇴직 모형: NDC형 국민연금 통합형 부분연금제도

1) 연금 개혁 이후 스웨덴 공적연금제도의 체계

스웨덴은 1999년 대대적인 연금 개혁을 단행하여 기존의 기초연금제도와 소득비례연금제도를 단계적으로 폐지하고, 대신 새로운 제도체제로 전환하게 되었다. 새로운 공적연금체계는 보험의 원리를 바탕으로 하는 두 가지 제도와 부조의 원리에 기초한 한 가지 제도로 구성되어 있다.

먼저 소득비례연금제도(income related pension system)는 NDC형으로 운영되며, 운영 재원은 소득세 부과 대상에 부과되는 16%의 보험료로 충당된다. 여기서 NDC형 연금제도를 명목적 확정기여형(Notional Defined Contribution)이라는 명칭의 제도인데, 적립 방식과 부과 방식의 속성을 동시에 가지고 있다. 현재 스웨덴·이탈리아·폴란드 및 일부 체제 전환 국가들에서 실시하고 있다. NDC 제도를 도입하게 된 배경은 한편으로 인구의 고령화에 대응하여 연금재정의 지속 가능성을 장기적으로 보장하고, 다른 한편으로 세계화에 따른 경제적·사회적 불확실성의 문제에 대처하여 보다 유연하고 안정적인 연금제도를 마련해야 할 필요가 있었기 때문이다(Holzmann & Palmer, 2006).

프리미엄 연금제도(premium pension system)는 완전한 적립 방식

으로 운영된다. 공적 기구인 연금관리공단에 강제적으로 가입하는 형태가 아니라 법으로 인정된 적격 투자기관(예: 은행, 투신사, 보험회사 등) 가운데 본인이 희망하는 곳을 선택할 수 있다. 이 경우 개인은 최소한 2.5% 이상의 보험료를 납부하여야 하는 의무를 가지게 된다.

2) NDC형 국민연금제도에서 부분연금의 기능

스웨덴의 NDC형 연금제도는 다음과 같은 기능적 특성을 보이고 있다.

첫째, NDC형 연금제도는 인구의 고령화와 대내외적 경제 환경의 불확실성에도 불구하고 연금재정을 안정적으로 유지할 수 있다. 이와 같은 NDC형 연금제도의 장점은 보험료가 고정적으로 운영되고, 동시에 개인 별 또는 연령 계층별로 연금급여가 자신들의 (명목적) 연금자산으로 충당될 수 있도록 설계되어 있다는 점이다. 구체적으로 개인 또는 특정 연령 계층의 연금급여는 근로기간 동안 축적한 연금자산을 자신의 기대 잔여 수명으로 나누어 산정하게 되므로 사회 전체적으로 평균수명의 연장 추세와 상관없이 연금재정은 안정적으로 유지될 수 있다.

둘째, NDC형 연금제도의 경우 이와 같은 재정수지의 균형이 국가의 자의적 개입 없이 자동적으로 이루어질 수 있다. 그리고 이러한 자동 조절 장치는 특정 집단 또는 특정 세대의 이해가 과도하게 반영되는 문제를 억제하여 연금제도 운영의 공정성과 신뢰성을 제고할 수 있는 장점을 가지게 된다.

셋째, NDC형 연금제도는 수지상등의 원리를 바탕으로 운영되므로 국가의 책임을 일정한 수준으로 제한할 수 있다. 따라서 노후 대비에 대한 개인의 책임 의식이 강화될 수 있다. 이는 국내 저축률의 증가에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, NDC형 연금제도는 개인이 각자의 상황이나 선호에 따라 연금급여의 수급 시점이나 수급 방식을 선택할 수 있는 유연성을 가장 폭넓게 보장해 줄 수 있다. 구체적으로 연금급여는 각자가 축적한 연금자산에 연금을 신청할 당시의 기대 잔여 수명으로 나누는 방식으로 계산되므로 개인은 법정 최저 연령 이후 어느 시점에 상관없이 연금을 선택할 수 있게 된다. 이에 따라 만약 개인이 연금의 신청 시점을 연기한다면 그에 상응하는 만큼 기대 잔여 수명이 짧아지게 되므로 급여 수준의 증가 효과가 발생하게 된다. 동시에 NDC형 연금제도는 개인이 자신의 연금계정에서 연금을 인출하는 방식으로 운영되므로 개인은 자신의 희망에 따라 완전연금(full-pension) 또는 부분연금(75%, 50%, 25%) 형태로 인출할 수 있다. 이 경우 인출하지 않은 나머지 연금은 자신의 연금계정에 축적되어 향후 완전한 연금을 수급할 경우 급여 인상 효과가 발생하게 된다. 뿐만 아니라 NDC형 연금제도에서 개인은 연금 수급 방식을 언제든지 변경할 수도 있다. 예를 들면 개인은 ① 연금 수급 → 재취업에 따라 재차 연금 가입 또는 ② 완전연금 → 부분연금 또는 그 반대로의 전환이 자유롭게 허용된다.

다섯째, NDC형 연금제도는 근로 유인을 강화하는 효과를 가져다줄 수 있다. 왜냐하면 이 제도에서 개인이 어떠한 형태의 저임금 일자리를 선택하게 되더라도 여기서 납부하는 보험료는 자신의 연금계정에 축적되어 향후 연금급여의 인상에 기여할 것으로 예상되기 때문이다. 반면 이와 달리 현행 부과 방식 연금제도의 경우 개인의 연금급여는 실제적인 보험료와는 상관없이 가입 기간 동안의 소득을 평균한 ‘평균소득월액’에 기초하여 결정되므로 임금피크제와 같이 고령기 임金の 감소는 평균소득월액의 인하 요인으로 작용하게 되어 근로 유인에 부정적 영향을 미치게 될 우려가 있다.

여섯째, 오늘날 세계의 대다수 국가들이 부과 방식의 공적연금제도를 운영하고 있다는 현실을 감안할 때 NDC형 연금제도는 적립 방식 연금제도에 비해 전환 비용이 상대적으로 적다는 이점이 있다. 왜냐하면 부과 방식 연금제도에서 적립 방식 연금제도로 전환할 경우 당시의 근로 세대에게 이중 부담(현재 노인 세대의 부양 의무와 미래 자신의 노후 대비) 문제가 발생하게 되는 반면, NDC형 연금제도의 경우 노인 세대의 부양 문제는 세대 간 계약의 원리에 따라 계속하여 근로 세대의 보험료로 충당되므로 이와 같은 문제가 발생하지 않게 되기 때문이다.

2. 독일의 점진적 퇴직 모형

독일에서는 지역별 구분에 따라 다양한 종류의 점진적 퇴직제도가 운영되고 있다(이정우, 2017). 먼저 민간부문의 경우 재정 지원 주체별 구분에 따라 고용보험 연계형 점진적 퇴직제도, 국민연금 연계형 점진적 퇴직제도가 있다(이정우, 2017). 다음으로 공공부문의 경우 점진적 퇴직제도는 신분별 구분에 따라 연방공무원·주정부공무원·자치단체공무원 그리고 업종별로 각각 별개의 제도적 형태로 운영되고 있다(이정우, 2017). 그러나 이러한 점진적 퇴직제도들은 운영 주체의 차이에도 불구하고 공히 개인별로 근로에서 퇴직으로의 이행이 유연하게 이루어질 수 있도록 지원함으로써 궁극적으로 고용 안정과 생애 근로 주기의 연장을 주된 정책적 목표로 하고 있다(이정우, 2017).

가. 도입 배경

1970년대 중반 발생한 오일쇼크는 독일 경제에 심각한 경기 침체와 만

성적인 고도 실업 문제를 초래하게 되었다(이정우, 2010). 이와 같은 고도 실업으로 인한 고용불안의 문제에 대처하기 위한 일환으로 독일 정부는 공적연금제도를 포함한 제반 사회보장제도들을 통하여 고령 근로 계층의 조기 퇴직을 유도하는 정책을 실시해 왔다. 이러한 정책의 연장선에서 독일의 점진적 퇴직제도 내용이나 기능 또한 이해해 볼 수 있다(이정우, 2017).

독일의 점진적 퇴직제도 도입 배경이나 최초 도입 시점은 1980년대로 거슬러 올라가 살펴보아야 할 필요가 있다(이정우, 2010). 독일의 고령자 파트타임근로법은 1989년 도입되어 1992년 말까지 한시적 법률 형태로 운영되었다. 1984년 4월 1일 제정되었던 『퇴직 이행의 지원에 관한 법률 (Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitslebens in den Ruhestand): 이하 조기퇴직법(약칭)』이 1988년 말을 시한으로 효력을 상실하게 되었기 때문이다(이정우, 2010). 여기서 조기퇴직법 (Vorruhestandsregelung)은 단체협약이나 노사 합의에 기초하여 고령 근로자들의 조기 퇴직을 위한 조건들을 규정하고, 이 경우 소득의 지원과 비용의 보전 방법을 명시해 두었다(이정우, 2010). 이 법률의 적용을 위한 연령 요건은 58세 이후부터 조기노령연금의 수급 자격이 발생하는 연령(남성 63세, 여성 60세)까지이며, 이 경우 기업은 당사자 종전 임금의 65% 수준에서 소득을 지원하여야 하는 의무를 지도록 하였다(이정우, 2010). 그러나 해당 기업이 고령 근로자의 퇴직으로 인한 빈자리를 실업자로 대체하게 되었을 경우 연방고용청으로부터 비용의 35%를 보전받을 수 있도록 하였다(이정우, 2010).⁷⁰⁾

70) 1984년부터 1988년까지 조기퇴직법의 적용 대상자는 약 16만 5000명으로 파악되었다. 이처럼 호응도가 상대적으로 미약하였던 주된 이유로는 공공노조나 금속노조 등 대규모 노동조합에서 제도의 취지에 대해 회의적인 태도를 보였기 때문이었던 것으로 알려져 있다(Stück, 2003).

1980년대 후반 인구구조의 고령화 속도가 빨라지고 동시에 그에 따른 연금재정의 불안 문제가 가시화됨에 따라 기존의 조기 퇴직 장려 정책에 대한 회의감이 점차 폭넓게 확산되기 시작하였다(이정우, 2010). 이러한 문제 인식에 따른 발상 전환의 일환으로 1989년 기존의 조기퇴직법을 폐지하고 대신 고령자 파트타임근로법을 최초로 제정하였다. 이 법률은 기존의 정책 방향과는 정반대로 생애 근로기간의 확대를 표면적인 정책 목표로 부각하였다(이정우, 2010). 하지만 이 법률은 실제적으로는 고령자의 부분적 조기 퇴직을 유도하여 국내의 고용불안 문제를 해소하고자 하는 정책적 의도를 보다 강하게 가지고 있었다(Lindecke, Voss-Dahm, Lehndorff, 2007). 이 법률은 노사 합의에 따라 55세부터 점진적 퇴직이 가능하도록 하고, 이 경우 보충소득의 지원이 이루어질 수 있는 적격 근로 모형은 전형적인 파트타임만 인정하였다(이정우, 2010). 하지만 이러한 경직적 규정의 적용, 다른 조기퇴직제도와와의 경쟁 관계 등으로 인하여 이 제도의 호응도는 거의 미미한 수준에 불과하였다. 이에 따라 1992년 국민연금개혁법안에 포함된 부분연금의 도입에 따라 이 제도는 사문화되었다(Stück, 2003).⁷¹⁾

1990년대 중반 점진적 퇴직제도의 필요성에 대한 정치적·학문적 논의가 부활하기 시작하였다. 고용보험제도에서 1996년 재차 점진적 퇴직제도를 도입하게 된 핵심적 배경에는 1992년 연금 개혁의 일환으로 단행된 연금 수급 연령의 단계적 상향 조정을 정책적으로 측면 지원하고,⁷²⁾ 다른 한편으로는 고용시장의 불안 문제를 보완하기 위한 목적이 있다. 그러나 고령자 고용시장의 불안 현상이 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 예상

71) 전체 제도 시행 4년 동안 점진적 퇴직에 따른 보충소득의 지원 건수는 498건에 불과하였던 것으로 파악되고 있다(Barkholdt, 2001).

72) 각종 조기 특례 노령연금제도의 단계적 철폐는 상당수의 고령 근로계층에 실제적인 퇴직 이후 공식적 연금 수급 연령에 도달할 때까지의 소득 공백 기간을 단순하게 연장하게 되는 문제를 초래할 수 있다.

되는 상황에서 이러한 점진적 퇴직제도는 또 다른 형태의 조기 퇴직 경로(early exit path)로 활용될 가능성이 높다. 동시에 그동안 국민연금에서 주로 부담해 왔던 조기 퇴직의 경제적 비용을 상당 부분 고용보험으로 이전하는 효과를 가지고 있다(George and Oswald, 1999).

나. 점진적 퇴직제도의 종류

1) 고용보험 연계형 점진적 퇴직제도

가) 제도의 개요

고용보험 연계형 점진적 퇴직제도는 『점진적 퇴직의 촉진을 위한 법률(Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand(Altersteilzeit: 약칭): 고령자 파트타임근로법』에 따라 1996년 최초로 도입되었다. 공식적 명칭은 고령자 파트타임제도(Altersteilzeit)다(이정우, 2017). 이러한 고령자 파트타임제도는 노사 합의에 따라 근로자들이 55세 이후 일정 시점부터 자신의 종전 근로시간을 절반 수준으로 줄일 수 있도록 하고, 그로 인한 임금의 하락과 연금 가입 경력상의 불이익은 사용주가 일정 부분 보전하도록 하는 방법으로 운영된다(이정우, 2017). 구체적으로 고령자 파트타임제도에서 사용주는 파트타임 임금(종전 정상 임금의 50%)과 별도로 20%를 추가적으로 지급하고, 동시에 파트타임 임금의 80%(종전 정상 임금의 40%)를 추가 연금 보험료로 납부하도록 하였다(이정우, 2017). 따라서 이와 같은 추가적 지원과 당사자 자신의 임금 및 연금보험료를 합산할 경우 파트타임 근로자는 정상 임금의 70%와 종전 연금 가입 소득의 90% 수준을 유지할 수 있었다(이정우, 2017). 이 경우 만약 사용주가 고령 근로자의 파트타임 근

로 인한 일자리의 공백을 실업자, 인턴요원 등으로 채용을 하게 될 경우 해당 사업주는 점진적 퇴직자에게 제공하여야 하는 지원 비용(보충소득과 보충연금보험료)의 전액을 고용보험제도로부터 지원받을 수 있었다(이정우, 2017). 고령자 파트타임법에 따라 고용보험제도는 이러한 지원금을 개인별로 최고 5년의 기간 동안 제공하였으나, 2000년 이 법률의 개정에 따라 그 기간이 최고 6년으로 연장되었다(이정우, 2017).

고령자 파트타임법 제정 당시 이 제도는 고령 근로자들의 고용 안정을 위한 한시적 목적으로 도입되어 급여의 신청은 2004년 7월까지로 제한하였다(이정우, 2017). 그러나 이후에도 고용불안 문제가 장기간 지속될 것으로 전망됨에 따라 독일 정부는 2000년 이 법을 개정하여 신청 기한을 2009년 말까지 연장하는 조치를 단행하였다(이정우, 2017). 이후에 와서도 연금재정의 불안정에 대한 우려와 이에 대처한 연금 수급 연령의 인상이 점차 가시화됨에 따라 현실적으로 근로 연장이 불가능한 고령의 중증장애인이거나 만성질환자들을 위하여 점진적 퇴직제도가 유지되어야 한다는 주장이 사민당과 독일 노동조합 등을 중심으로 제기되었다. 하지만 이러한 점진적 퇴직제도가 오히려 고령 근로자들의 조기 퇴직을 조장하여 자원 낭비를 초래하고 동시에 연금재정적으로도 별다른 효과를 가져다주지 못하고 있다는 비판으로 인하여 이 제도는 마침내 2009년 말 전면적으로 중단되었다(이정우, 2017).⁷³⁾

73) 여기서 고령자 파트타임제도가 중단되었다는 것은 이 제도의 폐지가 아니라, 고용보험제도로부터 재정적 지원이 중지되었다는 것을 의미한다. 따라서 독일에서는 현재까지도 고령자 파트타임제도가 운영되고 있으나, 재정 지원의 단절로 인하여 제도의 활성도가 크게 제약되어 있는 상태이다.

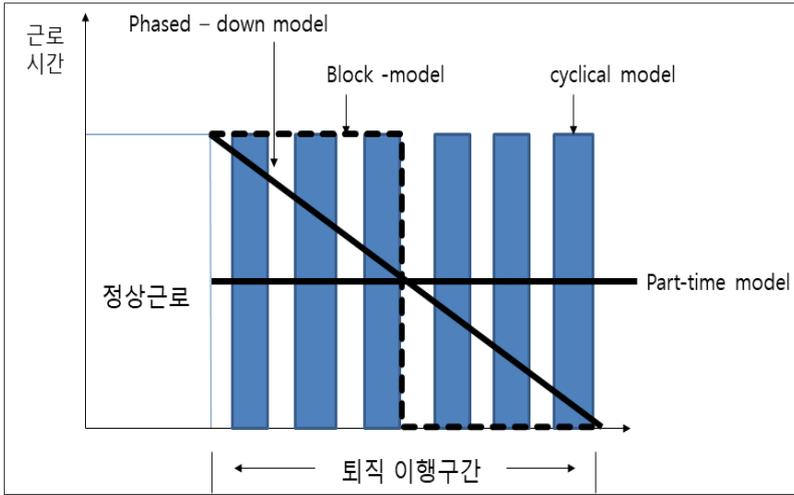
나) 고령자 파트타임제도의 주요 내용

고령자 파트타임제도의 지원 자격은 정상 근로 또는 파트타임 근로에 상관없이 55세 이상의 고용보험 가입자로서 사전적으로 노사 간 파트타임 근로에 대한 합의를 요구하였다(이정우, 2017). 이 경우 고령자 파트타임 근로의 종료 시점은 노령연금의 수급 자격이 인정되는 연령과 일치시키도록 하여 퇴직 이후 발생할 수 있는 소득 공백의 문제를 방지하게 하였다(이정우, 2017). 그리고 고령자 파트타임제도의 신청은 근로자의 선택에 의해 이루어지도록 하고, 기업은 근로자의 신청을 당연히 수락해야만 했다(이정우, 2017). 다만 종사 근로자의 5% 이상이 파트타임 근로를 신청하게 되었을 경우에만 기업이 선별권을 행사할 수 있었다(이정우, 2017). 고령자 파트타임법에 따르면 근로자는 점진적 퇴직의 이행 기간 동안 자신의 종전 근로시간을 절반의 수준으로 단축해야만 했다(이정우, 2017). 고령자 파트타임법에 의한 점진적 퇴직의 이행 기간은 근로자 개인별로 노령연금의 수급 연령까지가 되어야만 하며, 상황에 따라 6년 이상이 될 수도 있었으나, 이 경우 고용보험제도에서 제공하는 재정적 지원은 최고 6년까지만 제공되었다(이정우, 2017).

고령자 파트타임 모형은 법률에 준하여 개인별로 종전 근로시간을 절반의 수준으로 단축하도록 하되 구체적인 시행 방법은 산업별 또는 기업별 단체협약에 일임하였다(이정우, 2010). 노사 합의에 따라 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 근로시간의 단축 모형은 특성별로 크게 ① 일일 근로시간을 절반으로 단축하는 파트타임 모델(part-time model) ② 격일·격주·격월·계절·격년 단위로 근로와 여가가 반복적으로 이루어지게 되는 주기형 모델(cyclical model) ③ 점진적 퇴직의 기본 정신에 부응하여 근로시간을 단계적으로 단축하게 되는 체감형 모델(phased-down model) ④ 점진적 퇴직의 전체 이행 기간을 절반으로 나누어 그중 전반부는

전 시간 근로, 후반부는 전 시간 휴가를 제공하는 블록 모델(Block-model)로 구분해 볼 수 있다(이정우, 2010).

[그림 7-3] 점진적 퇴직 이행 기간 동안의 근로 모형



자료: 이정우. (2006). 고령자의 점진적 은퇴 지원을 위한 보충소득지원제도 연구.

이상에서 설명한 바와 같은 다양한 종류의 근로시간 모형에도 불구하고 많은 수의 독일 기업들은 인력 관리의 수월성과 노후 여가에 대한 근로자의 선호 등을 이유로 점진적 퇴직의 전체 이행 기간을 절반으로 나누어 그중 전반부는 전 시간 근로, 후반부는 전 시간 휴가를 제공하는 ‘블록 모델’을 채택하였다(이정우, 2017).⁷⁴⁾ 이러한 블록 모델의 경우 별도의 단체협약이 없을 경우 3년의 이행 기간 동안, 단체협약에 별도의 규정이

74) 고령자 파트타임 근로 모형으로 블록 모델이 주류를 이루고 있는 이유는 기업의 인사정책적 측면과 근로자의 선호 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다(Lindecke, et. al., 2007). 기업 차원에서 볼 때 블록 모델은 조직 재편이나 작업 조직의 조정 비용을 최소화할 수 있고, 동시에 신속한 인력 조정과 인력 운용 계획을 용이하게 할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 고령 근로자 차원에서 그들은 전형적인 파트타임 근로를 기피하고, 차라리 블록 모델을 통한 조기 퇴직을 선호하였다.

있을 경우 최고 6년(경우에 따라서는 10년까지도 가능)의 기간 동안 운영할 수 있었다(이정우, 2017).

고령 파트타임 근로자의 경우 고용 관계 그리고 제반 사회보장의 내용이나 수준 등이 일반 근로자에 비해 상대적으로 불리하게 될 가능성이 높다(이정우, 2017). 따라서 이러한 문제에 대처하여 다음과 같은 특별 규정이 적용되었다. 먼저 고령자 파트타임제도의 대상자에 대해서는 독일의 해고보호법(Kündigungsschutzgesetz)에 따라 기업의 해고 사유를 엄격하게 제한하였다는 점이다(이정우, 2017). 다음으로 노사 합의에 따라 고령 근로자의 점진적 퇴직이 이루어지게 되었을 경우 기업은 어떠한 경우에도 법에서 정한 지원금(보충소득과 보충연금보험료)을 제공하도록 하였다(이정우, 2017). 나아가 노사 간 이러한 규정에 반하는 불평등한 계약이 체결되었을 경우 그 계약은 원칙적으로 무효로 간주하였다(이정우, 2010).

다) 고령자 파트타임제도에 대한 평가

독일의 고령자 파트타임제도는 1996년 최초로 도입된 이후 점차 기업의 인사정책과 고령 근로 계층의 퇴직 의사결정에서 중요한 위치를 차지해 왔다(이정우, 2017). 이에 따라 고령자 파트타임제도는 2004년 총 872개의 단체협약에서 채택되어 사실상 이 시점부터 거의 모든 사업장에서 보편적으로 적용되었던 것으로 간주할 수 있다(이정우, 2017). 나아가 고령자 파트타임법의 마지막 적용 연도인 2009년의 경우 한 해 고령자 파트타임제도의 누적 승인 건수는 약 53만 건을 기록하였다. 같은 해 연평균 시행 건수는 9만 5000건에 달했던 것으로 집계되었다(BfA, 2010).

이상에서 살펴본 바와 같이 고령자 파트타임제도는 근로자는 물론 기

업들로부터도 높은 호응을 받았던 것으로 밝혀졌다. 그럼에도 불구하고 점진적 퇴직제도는 운영 과정에서 다음과 같은 문제점을 드러내 보이게 되었다. 첫째, 전체적으로 90% 이상의 기업이 인력 운영의 편의를 이유로 블록 모델을 운영해 왔다. 한데 이는 점진적 퇴직제도 본연의 취지에 벗어나 있었다(이정우, 2017). 따라서 일부에서는 이러한 고령자 파트타임 모형이 기존의 조기퇴직제도를 단순히 대체하는 제도라고 비판하였다(이정우, 2010). 둘째, 기업이 고령자 파트타임 근로에 따른 비용을 고용 보험에서 지원받기 위한 전제 조건이 지나치게 까다롭다는 것이었다(이정우, 2017). 이러한 문제점은 특히 고령자의 파트타임 근로에 따라 발생한 빈자리와 새로이 채용한 근로자의 일자리가 상호 연관성을 갖추고 있다는 것에 대한 입증 의무를 전적으로 기업에 부과하였다는 것이다. 셋째, 고령자 파트타임제도가 인력 운용이나 작업 조직의 전환이 상대적으로 용이한 대기업 또는 사무관리직 위주로 활용되어 형평성 논란의 대상이 되었다는 점이다(이정우, 2017).

이상과 같은 비판적 시각에도 불구하고 고령자 파트타임제도는 다음과 같은 점에서 긍정적인 평가를 받았다(이정우, 2010). 대표적으로 이 제도는 한편으로는 장기 실업자의 퇴직 경로(58세부터 실업급여 수급 → 60세부터 실업자 특례조기노령연금 수급)를 기능적으로 대체함으로써 고령 근로자의 조기 퇴직 문제를 해소하고, 다른 한편으로는 각종 특례조기노령연금제도의 단계적 폐지 과정에서 발생할 수 있는 문제점들(특히 소득 공백 문제의 연장 문제)을 사회정책적으로 보완하며, 궁극적으로는 개인 별로 생애 근로 주기의 연장에 기여하였던 것으로 평가를 받았다(이정우, 2017).

다. 국민연금 연계형 점진적 퇴직제도

1) 제도의 개요

독일은 고령 근로자들의 점진적 퇴직을 활성화하기 위한 별도의 방안으로 1992년 연금 개혁에 따라 부분연금제도(Teilrentensystem)를 도입하였다(이정우, 2017). 이 제도는 60세 이상 특례조기노령연금 수급 자격이 있는 사람들을 대상으로 본인의 희망에 따라 완전한 노령연금을 조기에 수급하거나, 아니면 부분연금을 선택할 수 있게 하였다(이정우, 2017). 개인이 후자를 선택하게 될 경우 부분연금은 자신의 노령연금 기준으로 3분의 1, 2분의 1 또는 3분의 2 수준에서 지급된다(이정우, 2017). 이 경우 개인이 선택한 부분연금에 대해서는 정규노령연금 수급 연령인 65세에 미달하는 매 1년마다 3.6%의 감액률이 적용된다(이정우, 2017). 반면에 나머지 미사용 부분에 대해서는 정규노령연금 수급 연령에 도달할 때까지 연금의 계속 가입이 이루어지게 된다(이정우, 2017).

부분연금을 선택한 사람에 대해서는 법에서 정한 바에 따라 일정 수준 이내에서 소득활동이 허용된다(이정우, 2017). 이러한 제한적인 소득활동을 통하여 개인은 완전한 노령연금 수급 시까지 점진적으로 퇴직을 할 수 있다. 동시에 경과 기간 동안 부분연금과 별도의 근로소득을 통하여 자신의 종전 소득과 유사한 수준의 생활을 영위할 수 있게 된다(이정우, 2017). 점진적 퇴직의 이행 기간 동안 개인이 획득한 근로소득에 대해서는 사용자와 함께 국민연금 보험료 납부 의무가 적용된다. 이에 따라 그에 상응하는 만큼 기대 연금 급여의 증액이 이루어지게 된다(이정우, 2017).

2) 부분연금제도의 주요 내용

독일의 국민연금제도에서는 일정한 요건을 갖춘 고령의 파트타임 근로자, 여성, 장기 실업자, 장애인에 대해서는 60세부터 특례조기노령연금 수급 자격을 제공하였다. 다만 이 경우 이들에 대해서는 일정한 소득활동의 제한 규정을 적용해 왔다(이정우, 2017).⁷⁵⁾ 이러한 소득활동의 제한은 별도로 정한 소득상한선(Hinzuverdienstgrenze)을 통하여 이루어지게 되는데, 일반적으로 소득상한선은 부분연금의 선택 수준 및 개인의 연령에 따라 차등적으로 적용된다(이정우, 2017). 구체적으로 소득상한선은 완전한 조기노령연금을 수급하게 될 경우 '전체 국민연금 가입자 평균 소득(Bezugsgröße: A)'의 7분의 1 수준에서 결정된다. 반대로 부분연금 선택 시 3분의 1 부분연금의 경우 개인의 종전 근로소득(B)⁷⁶⁾을 기준으로 80%, 2분의 1 부분연금의 경우 60%, 3분의 2 부분연금의 경우 40%의 수준에서 각각 결정된다(이정우, 2017).

부분연금 수급자는 1년에 2회까지 법에서 정한 소득상한선을 초과하여 소득활동을 할 수 있다. 이 경우 각각에서 발생하는 소득은 최고 소득상한선의 두 배를 초과할 수 없도록 하는 제한 규정이 적용된다(이정우, 2010). 개인의 소득이 자신이 선택한 부분연금 등급의 소득상한선을 계속하여 초과하게 될 경우 독일연금공단은 독자적인 판단에 따라 다른 등급의 소득상한선을 적용할 수 있다(이정우, 2017).

75) 이와 같은 특례조기노령연금제도는 1992년 연금 개혁에 따라 이후 장기간에 걸쳐 단계적으로 65세로 인상되었다.

76) 종전 근로소득은 부분연금 신청 당시를 기준으로 과거 3년간 개인의 소득을 평균하여 계산한 금액이다.

3) 부분연금제도에 대한 평가

고령자 파트타임 모형과 달리 부분연금 모형은 시행 경험이 상대적으로 오래되었음에도 불구하고 신청 실적은 매우 저조한 것으로 알려져 있다(이정우, 2017). 독일연금공단의 통계 자료에 따르면 2015년 전체 신규 연금 수급자 가운데 부분연금 수급자의 비율은 불과 0.2% 수준에 머무르고 있다(DRV, 2017). 이와 같은 현상이 발생하게 된 주된 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다(George und Oswald, 1999).

부분연금 모형 운영을 위한 제도적 설계가 불완전하고 복잡하다는 점인데, 구체적으로 먼저 부분연금의 급여 수준을 보충해 줄 수 있는 파트타임 근로에 대한 규제 장치가 미흡하다는 사실이다(이정우, 2017). 이는 비록 근로 모형의 설계에서 노사의 자율권을 최대한 보장할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 근로자의 신분 불안정, 기업복지(특히 기업연금 등)와의 연계 규정 미비 등의 측면에서 부작용을 초래할 수 있다는 점에서 문제가 있다(이정우, 2010). 다음으로 부분연금의 수급자에게 적용되는 소득상한선(Hinzuverdiensgrenze)이 기업의 인력 운영 과정에서 행정적 부담으로 작용하고 있다는 점이다(이정우, 2010). 왜냐하면 소득상한선은 전체 가입자의 평균소득에 연계하여 매년 변동하고 있을 뿐만 아니라, 점진적 퇴직자의 근로소득 또한 기업의 인력 수요에 따라 수시로 변동하는 특성을 보이고 있기 때문이다(김원섭 외, 2008). 이상을 종합하면 근로소득의 상한선은 기업의 인사 관리나 인력 활용에서 유연성을 제약하게 되어 상당한 거래비용(transaction's cost)을 초래할 수 있다(이정우, 2010).

3. 스위스 점진적 퇴직제도: 기업연금을 바탕으로 운영되는 노사 분담형 부분연금제도

가. 제도의 기본적 기능

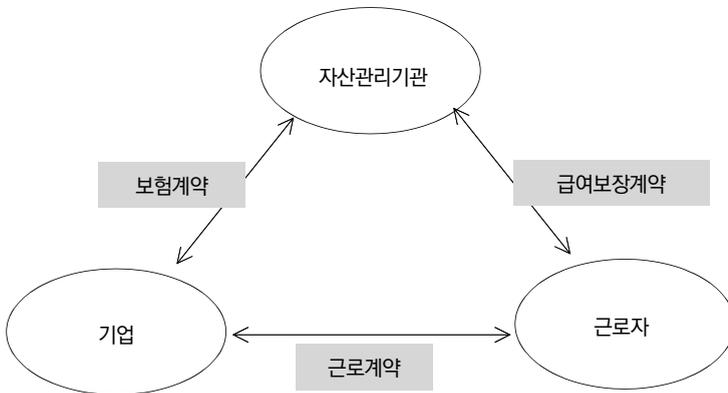
스위스에서 점진적 퇴직제도는 단체협약이나 노사 합의를 바탕으로 산업별·기업별로 매우 다양한 형태로 운영되고 있다(이정우, 2010). 특이한 점으로 스위스의 경우 고령 근로자의 점진적 퇴직과 그로 인한 상실 소득의 보전 문제는 1층의 국민연금이 아니라 2층의 기업연금을 토대로 운영되는 부분연금제도(가교연금)를 통하여 해결하고 있다는 것이다(이정우, 2010). 그 이유로 첫째, 국민연금제도는 전체 국민의 기초소득보장을 목표로 하고 있으며, 이에 따라 요구되는 보편성과 안정성의 기본 원칙으로 인하여 제도 운영의 유연성이 떨어지기 때문이다. 특히 국민연금 수급 제도는 노동시장이나 고용 관계의 가변성을 유연하게 반영할 수 있는 제도적 기반으로서 한계를 보이고 있다(이정우, 2010). 둘째, 반대로 기업연금은 운영 방식의 다양성 등 기능적 특성으로 인하여 개인의 선호나 기업의 상황에 따라 유연하게 운영될 수 있는 여지를 상당 부분 가지고 있기 때문이다(이정우, 2010).

스위스의 기업연금법은 기업연금제도의 운영에서 최소한의 기준 요건만을 규정하고 나머지 제도 운영, 재원의 조달 및 운용, 급여체계에 대해서는 노사 간 자율에 일임하고 있다(이정우, 2010). 이러한 법적 근거를 토대로 개별 기업들은 인사정책상의 필요성, 근로자의 요구에 따라 자체적으로 점진적 퇴직 모형을 도입하여 운영해 오고 있다(이정우, 2010). 점진적 퇴직의 이행 과정에서 발생하게 되는 소득의 하락 문제를 해결하기 위하여 현재 스위스에서는 기업별·산업별·직종별 단위로 다양한 형태

의 부분연금 모형이 운영되고 있다(이정우, 2010).

스위스의 기업연금은 다음의 [그림 7-4]에서 보는 바와 같이 근로자, 기업, 연금펀드 상호 간의 계약 관계에 기초하여 운영된다. 먼저 근로자와 기업은 고용계약(Arbeitsvertrag)에서 기업연금의 모형 선택과 운영 방식에 대해 합의를 하게 된다(이정우, 2010). 다음으로 이러한 합의에 기초하여 기업은 자산관리기관을 설치하고, 관리 운영 비용의 부담 방식 등과 관련한 보험계약(Versicherungsabrechnungsvertrag)을 체결하게 된다. 마지막으로 근로자와 자산관리기관은 연금 가입, 급여 지급 방식 등과 관련한 급여보장계약(Vorsorgevertrag)을 체결하게 된다(이정우, 2010).

[그림 7-4] 기업연금의 운영에서 기업, 근로자 그리고 연금펀드 상호 간 계약 관계



이상과 같은 계약 관계에 근거하여 기업연금이 성립하게 된다. 이에 근거하여 개별 기업들은 근로자와의 합의를 통해 별도로 점진적 퇴직 모형을 운영하게 된다. 일반적으로 점진적 퇴직 모형은 기업별로 상당한 차이를 보이고 있지만, 공통적으로 적용되는 내용을 정리해 보면 다음과 같

다. 먼저 기업은 고령 근로자와의 합의에 따라 58세(경우에 따라서는 그 이전 연령에서도 가능) 이후부터 근로시간을 단축하는 점진적 퇴직 모형 또는 조기 퇴직의 모형을 운영할 수 있다. 다음으로 점진적 퇴직이나 조기 퇴직으로 인한 소득의 하락 문제를 보전해 주기 위하여 개인의 기업연금을 담보로 일종의 부분연금인 가교연금(Überbrückungsrente)을 지급한다. 이는 최고 국민연금의 수급 연령(남성 65세, 여성 64세)까지 주어질 수 있도록 하고 있다(이정우, 2010). 이 경우 가교연금의 수준은 본인의 희망에 따라 임의로 선택을 할 수 있도록 하고, 어떠한 경우에도 국민연금의 노령연금을 초과하여 지급할 수 없도록 하는 제한적 규정을 적용받게 된다(이정우, 2010). 마지막으로 가교연금의 운영 비용은 기업별 상황에 따라 기업과 근로자가 공동으로 분담하도록 함으로써 연금펀드의 재정적 중립성이 유지될 수 있도록 한다. 이에 따라 기업의 필요성에 따라 가교연금을 운영하게 될 경우 비용의 대부분은 기업이 별도로 부담을 하고, 그 반대로 근로자의 요구로 인한 경우 당사자인 근로자가 주로 부담하여야 한다(이정우, 2010). 여기서 후자의 경우 가교연금의 비용은 정규노령연금의 수급 연령에 가서 정상적 기업연금이나 국민연금의 노령연금을 기초로 하여 평생 동안 일정 비율로 변제하는 방식을 제도적으로 채택하고 있다. 또한 별도의 제도적 보호 장치로 개인이 점진적 퇴직의 이행 과정에서 가교연금을 수급하고 있는 도중 사망하였을 경우 비용 변제 의무가 면제되도록 하고 있다(이정우, 2010). 가교연금이 자체적으로 수급자의 중도 사망에 대비하여 일종의 '내재적 보험기능(in-built insurance function)'을 수행하고 있음을 알 수 있다(이정우, 2010). 달리 표현하면 수급자의 중도 사망으로 인한 부실 채권 문제는 향후 전체 가교연금 수급자들이 변제하게 되는 비용에 별도의 금액(일종의 보험료)을 추가하여 청산하게 된다(이정우, 2010).

나. 점진적 퇴직 모형의 종류: 크레디트 스위스 그룹의 퇴직연금제도 중심으로

앞서 설명한 바와 같이 현재 스위스에는 기업별 또는 직종별로 다양한 형태의 점진적 퇴직 모형이 존재하고 있다. 그 과정에서 발생하게 되는 소득 하락의 문제에 대처하여 다양한 종류의 소득보충제도를 운영하고 있다(이정우, 2017). 아래에서는 이 중 스위스의 대표적인 기업인 크레디트 스위스 그룹의 기업연금제도를 중심으로 각각의 점진적 퇴직 모형에 대해 살펴보고자 한다(이정우, 2017).

1) 조기퇴직연금

크레디트 스위스 그룹(Credit Suisse Group)은 세계적 금융기관으로 다음과 같은 퇴직연금제도를 운영해 오고 있다. 아래에서는 이와 관련한 내용에 대해 개략적으로 살펴보고자 한다(이정우, 2017).

크레디트 스위스 그룹은 인력 관리상의 필요성 또는 근로자의 요구에 유연하게 대처하기 위하여 일정한 연령의 범위에서 개인이 자신의 퇴직 시점을 선택할 수 있도록 하는 조기퇴직연금제도를 운영하고 있다(이정우, 2010). 구체적으로 개인은 58세부터 65세 사이에서 자신의 퇴직연금을 수급할 수 있다. 이 경우 63세에 받을 수 있는 완전퇴직연금을 기준으로 보험 수리의 원리에 입각한 감액률 또는 가산율이 적용되게 된다(이정우, 2017).

일반적으로 개인이 기업연금인 퇴직연금을 조기에 수급하게 될 경우 상당한 수준의 급여 감소를 감수하여야만 한다(이정우, 2017). 특히 개인이 58세에 퇴직을 하게 될 경우 퇴직연금은 63세부터 지급되는 완전퇴직연금의 70%의 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다(이정우, 2017). 이러

한 문제에 대처하여 크레디트 스위스 그룹의 퇴직연금제도는 개인이 재직 기간 중 법정 퇴직연금 보험료와는 별도로 추가적인 보험료의 납부를 통하여 향후 조기 퇴직에 따른 퇴직연금의 감소를 보충할 수 있는 제도적 보완 장치를 마련해 두고 있다(이정우, 2017). 그뿐만 아니라 크레디트 스위스 그룹은 별도로 3층의 개인연금이나 개인 소유의 주택을 담보로 하는 역모기지(reverse mortgage) 상품을 개발하여 조기 퇴직에 따른 퇴직연금의 감소 문제에 대처할 수 있는 방안을 마련해 두고 있다(이정우, 2010).

2) 가교연금

근로자가 조기퇴직연금을 수급하게 되거나 파트타임 근로를 하게 되었을 경우 소득 하락 문제가 발생하게 되는데, 이러한 문제에 대처하여 크레디트 스위스 그룹은 자체적인 가교연금을 운영하고 있다(이정우, 2017).

크레디트 스위스 그룹의 가교연금은 개인이 국민연금의 정규노령연금 수급 연령에 도달하게 될 경우 받을 수 있는 연금급여를 미리 산정하여 그 절반의 수준에서 결정된다(이정우, 2017). 이러한 방법으로 산정된 가교연금은 개인의 연령별 구분에 따라 58세부터 62세 사이 조기 퇴직자의 경우 전적으로 본인의 비용 부담으로, 그리고 62세 이후부터 64세 사이 조기 퇴직자의 경우 기업의 부담으로 지원이 된다(이정우, 2017). 후자의 경우 개인은 별도로 나머지의 절반에 상당하는 보충적 가교연금(ergänzende AHV-Überbrückungsrente)을 신청할 수 있다. 이 경우 그 비용은 다음과 같은 방법으로 근로자가 전액 부담을 하여야 한다(이정우, 2017). 구체적으로 개인이 60세부터 64세 사이에 수급한 보충

적 가교연금의 총액을 산정하여 그에 상당하는 금액의 연 5%(월 0.42%)를 국민연금의 정규노령연금 수급 시점부터 사망 시까지 차감하는 방법으로 이루어지게 된다(이정우, 2010). 그리고 개인이 보충적 가교연금의 수급 기간 또는 변제 기간의 도중에 사망하게 되었을 경우 변제 의무가 소멸되도록 하고 있기 때문에 당사자의 유가족은 국민연금으로부터 완전한 유족연금 수급 자격을 가지게 된다(이정우, 2010).

이상과 같이 조기퇴직연금의 수급자에게 적용되는 가교연금 사례는 파트타임 근로자에게도 동일한 방법으로 준용된다(이정우, 2017). 그러나 이 경우 가교연금의 수준은 근로시간 단축으로 인한 소득 감소분 가운데 일정 비율로 결정된다(이정우, 2010).

4. 점진적 퇴직제도 해외 사례에서의 시사점

점진적 퇴직제도는 많은 수의 국가들에서 매우 다양한 형태로 운영되고 있다(이정우, 2017).⁷⁷⁾ 이에 따라 점진적 퇴직제도의 운영 성과나 호응도에 대한 평가는 국가별로 그리고 동일 국가 내에서도 모형별로도 상당한 차이를 보이고 있는 것으로 파악되고 있다(이정우, 2017).

점진적 퇴직제도의 운영 성과는 제도가 추구하는 목표에 따라 평가를 달리할 수 있다. 일례로 점진적 퇴직제도를 통해 고령자의 근로 연장을 추구하게 될 경우 그 성과는 국가별로 제도적 유인체계들(일례로 고용상의 신분 및 사회보장의 수준, 연금 수급의 연기에 따른 가산율, 조세체계 등)의 설계와 상호작용에 따라 큰 차이를 보일 수 있다(이정우, 2017). 반면에 노동시장의 구조적 전환기(베이비붐 세대 → 저출산 세대)에 있는

77) 점진적 퇴직제도에 대한 국제 비교 자료로는 대표적으로 EIRO(2001)를 참조하기 바란다.

국가들의 경우 점진적 퇴직제도는 오히려 고령 근로자들의 조기 퇴직을 유도하여 고용불안 문제에 대처할 수 있는 정책 수단으로 활용될 수 있다(이정우, 2017). 이에 따라 현재 관련 제도를 도입하고 있는 국가들의 상당수는 정규 퇴직 연령에 앞선 시점에서 점진적 퇴직제도를 설치하여 운영하고 있다(이정우, 2017). 일례로 독일의 고령자 파트타임제도는 시행 기간 동안 제도의 호응도가 매우 높았을 뿐만 아니라 대상자들의 90%가량이 전체 이행 구간을 반분하여 각각 전일제 근로와 전일제 휴가로 구성되는 블록 모델을 선택하여 국내 노동시장의 고용불안 문제에 효과적으로 대응을 하였던 것으로 평가를 받은 바 있다(이정우, 2017). 하지만 동시에 고령자 파트타임제도는 국가의 재정이 고령자들의 조기 퇴직을 위해 지원되고 있다는 비판으로 인하여 2009년 말을 기점으로 지원이 전면적으로 중단되었다(이정우, 2017). 종합해 보면 이상의 내용은 점진적 퇴직제도의 성과 평가가 상당 부분 정책적 목표 설정을 어디에 두는가에 따라 전혀 상반된 결과를 보일 수 있다는 점을 보여 주고 있다(이정우, 2017).

장차 고령화의 추이가 심각하게 진행될 경우 국내 인력 수요의 일정 부분은 고령 인력을 통해 충당되어야 할 것으로 예상된다(이정우, 2017). 특히 고령화 사회에서 연금재정의 수지 균형을 유지하기 위해서는 급여 삭감이나 연금 지급 개시 연령의 상향 등과 같은 조치가 불가피할 것으로 예상된다. 고령자 개인에 대한 주된 대처 방안은 생애 근로 주기의 연장이 되어야 할 것으로 생각된다(이정우, 2017). 그러나 근로 능력이나 선호 또는 근로여건의 개인 간 차이를 감안할 때 향후 고령화 사회에서 국가의 정책은 다양하고 유연한 형태의 일자리가 적극 개발될 수 있도록 하는 방향으로 이루어질 필요가 있다(이정우, 2017). 따라서 그 일환으로 독일과 스위스 등 다수 국가들의 경우 고령자 개인들이 퇴직 시점과 퇴직

형태의 선택을 자유롭게 할 수 있는 방향으로 연금 개혁을 단행하고 있다(이정우, 2017). 점진적 퇴직제도의 경우 법정연금수급연령을 기준으로 그 전후의 상당 기간을 아우르는 퇴직 이행 구간을 설정하고, 그 이내의 모든 점에 대해서는 엄격한 보험 수리를 적용함으로써 개인들의 퇴직 의사결정이 경제적 유불리의 고려로 인해 제약받게 되는 문제를 방지하고 있다(이정우, 2017). 이와 관련해 2017년 스위스 국민연금 개혁 과정에서 연방정부는 ‘법정연금수급연령’이라는 관료적이고 다소 강제적으로 느껴지는 용어를 중단하고, 대신 ‘참고연령(reference age)’이라는 용어로 대체하였다(이정우, 2017). 여기서 참고연령은 연금 감액률이나 가산율이 적용되지 않는 일종의 기준 연령이다. 이를 기준으로 개인은 자신에게 가장 적합하고 유리한 퇴직 의사결정을 이루어 낼 수 있게 된다(이정우, 2017).

제Ⅲ부

중고령자를 위한 국민연금 개선
방향



제 8 장

노후소득보장 강화 방향:
취약계층 국민연금 보험료 지원
및 점진적 퇴직 활성화 중심으로

제1절 개관

제2절 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안

제3절 노후소득보장 강화 방향: 2018년 정부안 평가와
기초연금 발전 방향 중심으로

제4절 우리나라의 점진적 퇴직제도 도입 방안

제5절 요약 및 결론: 취약계층 보험료 지원 중심으로



8

노후소득보장 강화 방향: << 취약계층 국민연금 보험료 지원 및 점진적 퇴직 활성화 중심으로

제1절 개관

OECD 회원국 중에서 가장 빠른 속도로 인구가 고령화되어 가고 있는 우리나라는 노후소득보장 측면에서 적지 않은 문제들을 가지고 있다. 노동시장 이중구조에 기반한 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 소득 격차와 사회보장 혜택의 차이에 대해서는 OECD 본부에서 지속적으로 해결 방안 마련의 필요성을 강조하고 있다.

급속한 경제성장 과정에서 노후소득을 포함한 관련 사회보장정책이 효과적으로 작동하지 못하다 보니, 높은 노인빈곤율과 노인소득 양극화라는 해결해야 할 무거운 과제가 있다. 평균수명 증가 추이와는 동떨어진 노동시장에서의 빠른 퇴출, 이로 인한 소득 크레바스 기간 등은 공적연금 강화라는 이름으로, 노후소득보장 강화 필요성에 대한 정치적인 압력으로 다양하게 등장하고 있다.

이러한 우리의 현실을 고려하여 이 장에서는 두 가지 측면에서 노후소득보장 강화 방안에 접근해 보고자 한다. 후세대에 큰 부담을 전가하지 않으면서도 취약계층을 실질적인 국민연금 가입자(즉 보험료 납부자)로 전환시켜 자신의 힘으로 어느 정도의 노후소득을 확보할 수 있는 정책 대안들을 검토해 볼 것이다. 이와 함께 노인인구가 급증하는 상황에서 현재의 고령 근로자가 '새로운 자원' 또는 '우리 경제의 마지막 자원'이라는 주장들을 고려하여 세대 간 상생이 가능할 수 있는 점진적 퇴직 활성화를 통한 노후소득 강화 방안에도 검토해 보고자 한다.

구체적인 방안들을 제시하기에 앞서 앞선 연구 내용을 요약해 보도록 한다. 경제활동인구조사를 활용하여 우리나라 노동시장에서의 정규직·비정규직, 상용직·비상용직의 규모 변화를 살펴본 결과 2008년 이후 상용·정규직이 늘어나는 동시에 상용·비정규직, 임시일용·비정규직도 증가하는 양극화 현상이 관찰되었다. 또한 각 집단의 국민연금 가입률 격차가 뚜렷하게 나타나는데, 특히 종사상 지위에 따라 상당한 수준의 국민연금 가입률 격차가 관찰되었다. 이는 불안정 노동이 국민연금 가입에 부정적 영향을 미치고 있으며, 현행 공적연금 체계하에서 불안정 노동자들이 적정한 노후소득을 보장받기 어려운 상황임을 의미한다. 즉 생애주기 동안의 불안정 노동 경험은 연금수급권 획득 가능성을 낮추고, 노후소득보장을 어렵게 할 가능성을 높이기에 정책적 관심을 기울일 필요가 있음을 알 수 있었다.

특히 연령이 증가함에 따라 국민연금 가입 측면에서의 양극화 현상이 심화됨을 확인할 수 있다. 연령대별 가입 기간과 기준소득월액 분포를 살펴보면 30~34세의 경우 기준소득월액은 넓게 퍼져 있으나, 가입 기간은 대부분 10년 미만으로 고르게 분포되어 있다. 그러나 연령이 증가하면서 서서히 양극화 현상이 나타나 55~59세의 경우 기준소득월액 50만 원 미만, 가입 기간 5년 미만에 가입자의 8.2%가 몰려 있으며, 450만 원 이상, 20년 이상에 7.8%가 몰려 있는 것으로 나타났다.

이 같은 양극화 현상은 노동시장에서의 위치에 기인한다. 국민연금 가입 종류별로 분해해 살펴본 결과 사업장가입자의 경우에는 연령이 증가함에 따라 가입 기간과 기준소득월액 수준이 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 즉 고용이 안정적인 사업장가입자의 경우 연령이 증가할수록 기준소득월액과 가입 기간이 모두 안정적으로 증가하는 경향이 있는 것이다.

국민연금 DB 분석 결과를 보면 노동시장의 변동, 특히 노동 불안정의

증대가 연금의 가입(기준소득월액 및 가입 기간) 측면에 매우 중요한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 특히 연령이 증가함에 따라 가입 기간과 기준소득월액에서의 양극화 현상이 발생하는 것으로 나타났는데, 이러한 현상은 노동시장에서의 위치, 즉 가입자들의 경제활동 상태에 기인한 것으로 보인다.

이처럼 노동시장에서의 변동, 특히 불안정 노동 확산과 양극화 현상이 연금 가입의 양극화 현상으로 이어지는 것은 공적연금의 목표인 적정 노후소득보장을 어렵게 만든다. 따라서 중고령 지역가입자들의 국민연금 가입률을 제고함으로써 근로 시기의 양극화 현상이 노후소득의 양극화로 이어지는 것을 방지할 필요가 있다. 이러한 문제의식하에 노후소득 양극화 완화 차원에서 이 장에서는 저소득 지역가입자를 포함한 취약계층에 대한 적절한 보험료 지원 방안을 모색해 볼 것이다.

제2절 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안⁷⁸⁾

1. 지역가입자에 대한 보험료 지원의 필요성

불안정 노동자들이 국민연금제도에 편입되지 못함으로써 근로 시기의 불평등이 노후소득 불평등으로 이어지는 것을 방지하는 것은 매우 시급한 문제이다. 그러나 이처럼 저소득, 불안정 노동자들이 국민연금제도에 편입되지 못하는 현상 때문에 국민연금제도를 개선하기는 어렵다. 문제의 원인이 노동시장에 있는 것이지 국민연금제도 자체가 역진성을 지니고 있는 것은 아니기 때문이다.⁷⁹⁾ 따라서 근본적인 해결책은 노동시장에

78) 제2절의 내용은 류재린 국민연금연구원 부연구위원이 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

서의 양극화 현상과 불안정 노동 문제를 해결하는 것이라 할 수 있다. 다만 국민연금제도에서도 점차 심화되는 양극화 문제를 완화하고 사각지대를 축소하기 위한 제도적 장치가 필요해 보인다.

중고령 불안정 노동자들의 노후소득을 보장할 수 있는 가장 좋은 방법 중 하나는 국민연금이 이들을 포괄하고, 가입을 지속할 수 있는 유인을 제공하는 것이다. 즉 경제적 여건이 취약한 가입자들의 보험료 부담을 경감시킬 필요가 있다. 이를 위한 대표적인 정책은 보험료 면제 또는 감면 제도와 보험료 지원 제도이다.⁸⁰⁾ 각각에 대해 간단히 살펴보자.

첫째, 보험료 감면 또는 면제 제도는 보험료 지원 대상의 사회보험료를 감면 또는 면제함으로써 보험료 부담을 경감시키는 제도이다. 독일, 영국, 일본과 같은 선진국들은 고용 창출을 위해 사회보험료에 대한 사용자의 부담을 경감시키거나, 근로자들에게 근로 유인을 제공하고 가처분 소득을 늘려 주기 위해 보험료 감면 또는 면제 제도를 운영하고 있다(최옥금, 조영은, 2013, p. 51). 따라서 사회보험료 감면 제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 감면 대상들이 이미 제도 내에 포괄되어 있어야 한다. 또한 감면 대상자 선별 및 자격 기준 확인을 위해 소득활동 및 소득 수준을 정확하게 파악하는 것이 가능해야 한다.

둘째, 보험료 지원 사업은 경제적 취약성, 사회보장의 불안정 등의 사유로 보험료 납부가 어려운 사람들의 보험료를 일부 지원함으로써 지속적으로 공적연금제도에 포괄될 수 있도록 지원하는 제도이다. 이는 정부

79) 국민연금제도에 소득재분배 기능이 있어 국민연금제도 자체가 역진적이지 않다는 의미로 기술하고 있다. 그러나 제4장의 미시모의실험을 통해 알 수 있는 것처럼, 국민연금 보험료 수준이 낮다 보니, 국민연금을 통한 순혜택 측면에서 고소득층에게 혜택이 더 돌아가고 있다는 점을 감안하면, 실제 현실에서는 국민연금제도가 역진적으로 작동하고 있다고 볼 수 있다(이상 각주 내용은 이 연구의 연구 책임자 견해임).

80) 출산, 군복무 등 비경제활동 부문에서의 사회적 기여를 인정하여 가입 기간을 인정해주는 크레딧 제도 역시 보험료 부담을 경감시키는 제도이다. 그러나 크레딧 제도는 가입 유인을 제공함으로써 사각지대에 있는 근로자를 제도로 편입시키기 위한 제도에 해당되지는 않으므로 이 연구의 논의에서 제외하였다.

재정을 통해 가입자에게 금전적 유인을 제공함으로써 미가입자의 가입을 유도하고 실질적 사각지대를 축소시킨다는 점에서 의의가 있다(이병희 외, 2012). 또한 기여와 급여의 혜택을 강화한다는 점에서 사회보험 운영 원리에도 부합한다. 가입자들이 보험료의 일부를 직접 납부함으로써 연금재정에 기여하게 된다는 장점도 있다.

그렇다면 우리나라에 적합한 제도는 무엇일까? 우리나라는 지역가입자의 상당수가 납부예외 상태, 즉 사각지대에 머물러 있기 때문에 감면 대상들이 이미 제도에 포괄되어 있어야 효과적일 수 있는 보험료 감면 제도를 적용하기 어려워 보인다. 또한 해외 선진국들과 달리 우리나라는 자영자 비중이 높고, 지역가입자의 소득 파악이 어렵다는 한계도 지니고 있다. 이를 고려하면 우리나라의 경우에는 보험료 지원 제도가 가장 적합한 지원 방안이라고 할 수 있다.

이에 이 연구에서는 지역가입자들에 대한 보험료 지원 방안을 제시한다. 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 지역가입자는 영세한 사업장을 운영하거나 사업장가입자에 비해 고용이 불안정한 저임금 근로자일 가능성이 높다. 물론 고소득인 지역가입자가 소득을 낮게 신고할 가능성을 배제할 수는 없지만, 앞에서 살펴본 것처럼 가입 측면에서 지역가입자가 사업장가입자보다 전반적으로 취약한 것이 사실이다. 즉 지역 가입자들은 장기적으로 노후소득보장의 급여 사각지대에 노출될 가능성이 크다.

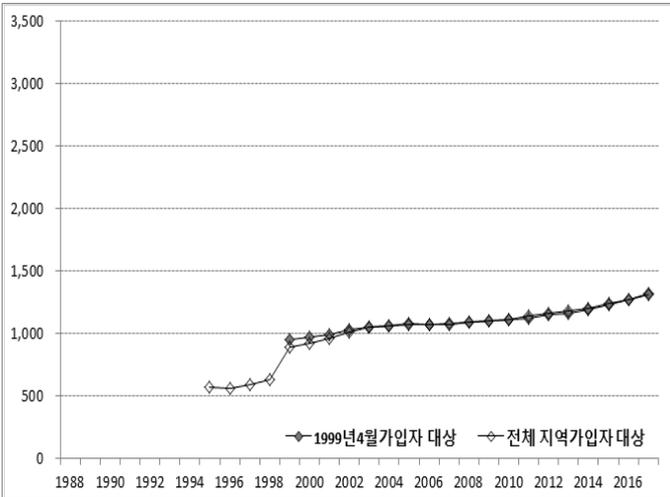
지역가입자의 경제적 취약성은 기준소득월액 분포에 잘 드러난다. [그림 8-1]은 생애주기 동안의 사업상 가입 상태를 유지한 가입자와 지역가입을 유지한 가입자들의 가입 기간 동안의 기준소득월액 분포를 보여 준다. 지역가입자의 기준소득월액은 50만 원에서 150만 원 사이에 분포하지만, 사업장가입자의 기준소득월액은 50만 원에서 300만 원 미만에 분포하고 있다(한정림, 김혜진, 2018).

[그림 8-1] 사업장가입자와 지역가입자의 생애주기 평균기준소득월액 추이

(a) 사업장 가입 상태가 유지된 1988년 1월 가입자의 평균소득월액 추이
(단위: 천 원)



(b) 지역 가입 상태가 유지된 1999년 4월 가입자의 평균소득월액 추이
(단위: 천 원)



자료: 한정림, 김혜진. (2018). 국민연금 가입자의 생애주기에 따른 기준소득월액 분포 연구.

둘째, 가입자 간 형평성 제고를 위해 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요하다. 국민연금은 이미 여러 종류의 사회보험료 지원 사업을 시행하고 있다(〈표 8-1〉 참조). 이 중 대표적인 것이 두루누리 사업인데, 이 사업에서는 현재 10인 미만 사업장에 종사하는 근로자와 사용자에게 국민연금과 고용보험의 보험료를 지원하고 있다. 또한 실업으로 인해 구직급여를 지급하고 있는 경우 실업 크레딧 제도를 통해 보험료 지원을 받을 수 있으며, 지역가입자 중 농어업인들도 보험료 지원을 하고 있다. 그러나 소득이 없어 납부예외 상태로 있거나 소득 수준이 낮아 보험료를 체납하는 가입자의 대부분이 지역가입자임에도 불구하고 지역가입자를 대상으로 하는 보험료 지원 제도는 아직까지 도입되지 못하였다.⁸¹⁾

상술한 것처럼 지역가입자의 취약성에도 불구하고 다른 보험료 지원 제도(두루누리, 농어업인 등)의 혜택을 받지 못하는 지역가입자가 존재하고 있기에 저소득층 가입자 간 형평성을 제고한다는 측면에서 지역가입자에 대한 보험료 지원 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 국민연금재정추계위원회 외(2018)에서도 지역가입자 중 농어업인에 대해서만 보험료를 지원하는 것에 대한 형평성 문제를 제기하며, 사회보험료 지원 사업의 확충을 위한 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안을 논의한 바 있다.⁸²⁾ 국민연금 사각지대 해소와 현행 사회보험료 지원 사업의 한계점을

81) 원칙적으로는 고용보험에 가입한 자영업자와 비정규직(국민연금 내에서 지역가입자에 해당)도 실업 크레딧의 대상이 되지만, 단시간 근로자, 일일 근로자 등 비정규직 근로자의 고용보험 가입률이 낮은 점과 자영업자의 고용보험 가입률과 실업급여 지급률이 낮은 점을 고려하면 자영업자이거나 비정규직 근로자인 지역가입자가 실업 크레딧을 받을 수 있는 가능성은 미미할 것으로 판단된다. 실제로 지역가입자 중 실업 크레딧 지원을 받은 가입자 비율을 살펴본 결과 전체의 약 97.8%는 지원받은 적이 없는 것으로 확인되었다.

82) 이때 논의된 방안은 농어업인 보험료 지원 제도의 지원 방식을 준용하거나, 근로장려세제(EITC) 급여와 연계하여 EITC 급여 지급 시 연금보험료를 차감하는 대신 필요한 연금보험료를 지원하는 방안 등이다. 이때 EITC와 연계된 보험료 지원은 제도 간 정합성이 높고, 재정적 부담이 적다는 장점이 있다. 그러나 가구 단위로 운영되는 EITC와 달리 국민연금제도는 개인 단위로 운영되고 있으며, 징수 주기의 차이(국민연금: 월 단위,

보완하기 위해서는 지역가입자에 대한 지원 방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

문제는 지역가입자의 신고 소득에 의존하여 보험료를 산정하는 현행 제도의 운영 틀 내에서 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하면서도 제도 효과를 극대화하는 방안을 마련하는 것이다(윤석명 외, 2009, p. 85). 지역가입자에 대한 보험료 지원 필요성이 인정된다 하더라도 소득재분배 기능을 지니고 있는 현행 국민연금제도에서 보험료 지원 대상 규모를 확대할 경우 실제로는 저소득이 아닌 지역가입자들이 소득을 하향 신고할 가능성이 높다. 이는 국민연금 가입자 평균소득(A값)을 하락시켜 전체 가입자의 국민연금 연금액을 낮아지게 할 수 있으며, 보험료 지원 대상 증가에 따른 재정지출 급증 문제를 야기할 수도 있다. 국민연금의 사회보험 원리를 저해하고 성실 가입자에 대한 역차별을 야기할 수 있기에 주의가 필요하다. 국민연금은 기여와 급여 혜택 간의 관계가 긴밀한 사회보험 원리에 따라 운영되는 것이 바람직하며, 지역가입자 지원 제도는 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하기 위한 보조적 역할을 수행하는 것임을 명확히 하는 것이 중요하다.

따라서 보험료 지원 제도 도입 시에는 성실 가입자와의 형평성, 지역가입자의 도덕적 해이 문제가 야기되지 않도록 지원 기간과 그 수준을 제한적으로 운영할 필요가 있다. 즉 제도 도입에 따른 파급효과를 살펴볼 수 있도록 최소 수준에서 제도를 도입한 이후 경과를 지켜보면서 점차 대상자를 확대해 나갈 필요가 있다. 이때 우선적인 지원 대상을 선정하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 이 연구에서는 납부예외자와 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안을 일종의 예시로 제시한다.

EITC: 연간 단위), 소득 정보의 공유, 개인 정보의 공유 문제 등 실무적 차원의 제약 요소들이 있다.

〈표 8-1〉 현행 보험료 지원 제도의 특징

구 분	농어업인	사업장(두루누리)	실업 크레딧
지원 대상	지역가입자 및 지역임의계속가입자 (농어업 소득보다 그 외의 소득이 많은 경우 제외)	10인 미만 사업장의 월소득 210만 원 미만 근로자	구직급여 수급자
시행일	1995. 7. 1.	2012. 7. 1.	2016. 8. 1.
재산 및 소득 요건	없음	재산세 과세 표준: 6억 원 미만 근로소득: 2772만 원 미만 근로소득 외 종합소득: 2520만 원 미만	재산세 과세 표준: 6억 원 이하 종합소득(사업·근로소득 제외): 1680만 원 이하
지원 방법	농어업인의 신청 - 신청 시 지원 금액 공제 후 고지	사용자 신청 - 신청 월분 보험료 납기 내 완납 시 익월분 보험료에서 지원 금액 공제	구직급여 수급자의 신청 -신청 월분 보험료에서 25% 납부 시 잔여 75%를 즉시 지원
지원 금액	- 기준소득월액 97만 원 미만: 보험료의 50% 지원(정률) - 97만 원 초과자: 4만 3650원 지원(정액)	신규 가입자인 근로자 -1~4인: 보험료의 90% -5~9인: 보험료의 80% 기존 가입자인 근로자 : 40%	인정소득(상한 70만 원) 보험료의 75% 지원

자료: 류재린 외. (2019). 지역가입자 납부예외자 지원방안. 〈표 IV-2〉를 일부 수정.

2. 보험료 지원 대상 선정

지역가입자 내 어떠한 집단에 보험료를 지원할 것인지는 정책 목표에 따라 달라질 수 있다. 가입의 사각지대 완화에 방점을 찍는 경우 지역가입자 중 납부예외자를 지원하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또 한편으로는 중고령자의 가입종별 기준소득월액 완화라는 정책 목표를 달성하기 위해 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원을 고려할 수 있다.

가. 지역 납부예외자 지원 방안

납부예외자에 대한 보험료 지원이 필요한 가장 큰 이유는 납부예외자가 가입 측면에서 지역가입자 중 가장 취약한 집단이기 때문이다. 납부예외자의 가입 기간은 타 가입종에 비해 매우 짧은 수준인데, 18~59세 지역가입자의 경우 평균 가입 기간이 104.5개월이지만, 납부예외자는 30.5개월 수준이다. 특히 납부예외자의 52.4%가 10개월 미만의 가입 기간을 지니고 있다.

〈표 8-2〉 지역가입자의 가입 기간

(단위: 명, %)

구분	소득신고자		납부예외자		계	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
1년 미만	585,950	(14.8)	2,045,365	(14.8)	2,631,315	(34.2)
1~2년	255,522	(6.5)	427,959	(6.5)	683,481	(8.9)
2~3년	246,392	(6.2)	275,176	(6.2)	521,568	(6.8)
3~4년	232,392	(5.9)	196,384	(5.9)	428,776	(5.6)
4~5년	224,726	(5.7)	148,177	(5.7)	372,903	(4.9)
5년 미만	1,544,982	(39.0)	3,093,061	(83.0)	4,638,043	(60.3)
5~10년	971,940	(24.6)	377,495	(24.6)	1,349,435	(17.6)
10~15년	602,308	(15.2)	163,168	(15.2)	765,476	(10.0)
15~20년	529,044	(13.4)	62,250	(13.4)	591,294	(7.7)
20년 이상	309,956	(7.8)	33,051	(7.8)	343,007	(4.5)
계	3,958,230	(100.0)	3,729,025	(143.9)	7,687,255	(100.0)

자료: 국민연금공단 DB(2018. 12. 기준).

또한 납부예외자의 82.1%가 실직, 휴직 등 경제적 사유로 납부예외 상태가 된 것으로 나타나, 납부예외자들이 경제적 어려움을 겪고 있을 가능성이 높음을 알 수 있다. 실직 이외의 주된 납부예외 사유는 연령에 따라 다르다. 연령이 낮을수록 실직, 재학, 병역의무 등의 사유로 납부예외자가 된 경우가 많고, 연령이 높을수록 사업 중단, 휴직, 생활 곤란 등의 사유가 많은 것으로 나타났다.

〈표 8-3〉 연령별 납부예외 사유

(단위: 명, %)

구분	계	27세 미만	27~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55세 이상
계	3,701,287 (100.0)	953,510 (25.8)	434,637 (11.7)	458,820 (12.4)	419,924 (11.3)	331,447 (9.0)	377,015 (10.2)	337,597 (9.1)	388,337 (10.5)
실직	3,040,524 (82.1)	613,762	399,530	429,012	381,841	291,367	315,740	281,024	328,248
사업 중단	130,397 (3.5)	2,793	3,462	9,388	16,236	19,091	27,287	25,311	26,829
휴직	12,283 (0.3)	69	95	406	1,481	1,810	2,788	2,589	3,045
병역의무	54,586 (1.5)	52,395	1,512	347	332	0	0	0	0
재학	322,106 (8.7)	280,539	25,059	10,072	3,315	1,371	964	502	284
교도소 수감	18,824 (0.5)	1,476	1,475	2,161	2,723	2,475	3,039	2,981	2,494
보호시설 수용	58 (0.0)	0	4	8	9	6	18	9	4
입원	2,266 (0.1)	2	9	21	50	150	684	664	686
재해 보조	331 (0.0)	1	3	12	27	32	77	74	105
주소 불명	14,801 (0.4)	568	745	1,415	2,773	1,923	2,648	2,499	2,230
생활 곤란 등	105,111 (2.8)	1,905	2,743	5,978	11,137	13,222	23,770	21,944	24,412

자료: 국민연금공단 내부 자료(2018. 12. 기준), 류재린 외. (2019). 지역가입자 납부예외자 지원방안에서 재인용.

더구나 현재 납부예외자의 상당수는 36개월 이상 납부예외 상태에 머물러 있는 것으로 나타났다. 〈표 8-4〉는 2014~2018년 사이 지역가입자가 납부예외 상태에 머물렀던 기간을 보여 준다(2018년 12월 기준). 이를 보면 납부예외자 중 지난 60개월 중 36개월 이상 납부예외 상태였던 사람들의 비율이 51.8%나 된다. 이는 앞서 기술된 내용과도 일치하는 결과이다. 납부예외자들은 장기간 납부예외 상태에 머무르는 경우가 많으며, 연령이 높아진다고 해서 납부예외 상태에서 벗어나지는 않는 것이다.

이 같은 납부예외자의 행태는 중고령 노동자의 연금 가입에서의 양극화를 심화시키는 요인이므로 이들에게 인센티브를 제공함으로써 국민연금 가입을 지속하게 하는 것이 매우 중요하다. 납부예외자는 평균 연령과 가입 기간이 모두 짧아 보험료 지원 효과가 나타나기까지 상당한 시간이 소요될 수 있다. 특히 납부예외자의 상당수가 기준소득월액 50만 원 이하, 가입 기간 1년 미만에 머무르고 있음을 고려하면 연금수급권 획득을 목표로 보험료를 지원하기보다는 납부예외자의 소득신고 재개를 통한 사각지대 해소를 목표로 삼는 것이 바람직해 보인다.

〈표 8-4〉 지역가입자의 납부예외 경험(2014~2018년)

(단위: 명, %)

구분 개월 수	소득신고자		납부예외자		계	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
0	3,033,544	(76.3)	0	(0.0)	3,033,544	(141.2)
6개월 미만	191,164	(4.8)	331,962	(8.9)	523,126	(6.8)
12개월 미만	129,419	(3.3)	374,465	(10.0)	503,884	(6.5)
18개월 미만	122,073	(3.1)	305,573	(8.2)	427,646	(5.5)
24개월 미만	97,820	(2.5)	304,150	(8.1)	401,970	(5.2)
30개월 미만	100,787	(2.5)	239,883	(6.4)	340,670	(4.4)
36개월 미만	88,259	(2.2)	243,927	(6.5)	332,186	(4.3)
36개월 이상	213,262	(5.4)	1,935,528	(51.8)	2,148,790	(27.9)
계	3,976,328	(100.0)	3,735,488	(100.0)	7,711,816	(100.0)

자료: 국민연금공단 DB(2018. 12. 기준); 류재린 외. (2019). 지역가입자 납부예외자 지원방안에서 재인용.

이 같은 납부예외자에 대한 보험료 지원은 국민연금 가입의 사각지대 해소에 기여할 수 있다. 보험료 부담으로 인해 오랜 기간 납부예외나 장기 체납 상태에 머물러 있는 영세 자영자를 실질적인 가입자로 전환할 수 있는 계기를 마련할 수 있기 때문이다. 물론 납부예외자들이 보험료 지원

기간 동안에만 가입을 지속하고, 보험료 지원 종료 후 다시 납부예외자가 될 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 <표 8-4>에 나타난 것처럼 최근 몇 년 동안 납부예외를 경험하지 않은 소득신고자 비율이 높음을 고려하면 보험료 지원 후 다시 납부예외자가 되는 사람의 비율은 그리 높지 않을 것으로 보인다. 또한 보험료 지원 방식이 납부 여력이 가장 부족한 집단을 지원한다는 점에서 형평성 문제가 야기될 가능성이 낮고, 오히려 이미 보험료 지원 제도를 운영하고 있는 타 가입 종류와의 형평성 문제도 완화할 수 있다. 그러나 납부예외자에 대한 보험료를 지원하는 경우 어려운 경제적 상황에서도 보험료를 꾸준히 납부해 온 성실 납부자와의 형평성 문제가 발생할 수 있다. 이를 최소화하기 위해서는 다음의 요건들을 충족하는 사람들로 지원 대상을 한정할 필요가 있다.

첫째, 납부예외자가 납부 재개 시 지원해야 한다. 납부예외자에 대한 보험료 지원의 목표는 소득활동자의 보험료 부담을 완화시키고 납부를 재개하기 위함이다. 따라서 소득이 없어 보험료 납부 의무를 유예시켜 준 납부예외자에게 보험료를 지원하는 것은 제도의 도입 취지에 적합하지 않을 뿐 아니라 지역가입자 내 형평성 문제를 야기할 수 있다. 따라서 납부예외자가 보험료 납부를 재개하는 경우에만 보험료를 지원하는 것이 바람직하다.

둘째, 저소득층의 보험료 납부 부담 경감이라는 제도 도입 취지에 부합할 수 있도록 사업 중단, 실직 또는 휴직 등의 경제적 사유로 납부예외자가 된 경우에 한하여 지원할 필요가 있다.

셋째, 소득 및 자산 요건이 충족되어야 한다. 이는 두루누리, 실업 크레디트와 같은 다른 보험료 지원 제도와의 형평성을 제고하고, 재정 효율성을 높이기 위함이다. 이때 다양한 소득과 자산 요건이 검토될 수 있겠으나, 납부예외자에 대한 보험료 지원 제도와 실업 크레디트 제도의 취지가 유사하다는 점에서 실업 크레디트의 소득 및 자산 요건을 적용할 것을 제

안한다. 즉 종합소득이 1680만 원을 초과하는 사람, 자산이 과세 표준 6억 원을 초과하는 사람은 지원 대상에서 제외한다(〈표 8-5〉 참조).

〈표 8-5〉 국민연금 내 보험료 지원 사업의 재산 및 소득 요건

구 분	실업 크레딧	두루누리
재산	과세 표준 6억 원 이하	과세 표준 6억 원 미만
종합 소득	종합소득(사업·근로소득 제외) 1680만 원 이하	(근로소득) 2508만 원 미만 (근로소득 외 종합소득) 2280만 원 미만

자료: 고용노동부 홈페이지(<http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/safety/list7.do>); 두루누리 사회보험료 지원 사업 홈페이지(<http://insurancesupport.or.kr/home/start.php>).

한편 보험료 지원 시 지역가입자의 신고 소득이 떨어지지 않는 것이 중요하다. 즉 적정 수준의 소득신고를 유인하기 위한 방안을 마련해야 하는데, 이를 위해 소득신고액에 따라 지원 금액을 차등하는 방식을 고려할 수 있다. 일정 수준 이하는 정률로 지원하고 그 이상은 정액으로 지원하는 방식이다. 이러한 지원 방식은 소득 수준에 따라 부담 수준을 달리함으로써 가입자 간 형평성을 제고할 수 있다.

나. 지역 소득신고자 지원 방안

지역가입자에 대한 보험료 지원 시 저소득 소득신고자와 납부예외자 모두를 지원해야 한다. 이는 저소득 소득신고자의 경우 납부예외자와의 특성 차이가 크게 없으며, 납부예외자만을 지원하는 경우 지역가입자 간 또 다른 형평성 문제가 제기될 수 있기 때문이다(류재린 외, 2019).

저소득 지역가입자를 지원하는 경우의 장점은 다음과 같다. 첫째, 노동 시장에서의 양극화에 따른 국민연금에서의 가입 기간, 기준소득월액 측면의 양극화 현상을 완화시킬 수 있다는 것이다. 즉 국민연금의 분배 효

과가 명확해지고 분배 정의가 향상된다는 점이 가장 큰 장점이다. 둘째, 본인의 기여에 기반하는 사회보험의 원리에 부합된다. 즉 가입에 대한 유인을 제공함으로써 지속적인 가입을 유도한다는 제도의 도입 취지에 적합하다. 셋째, 지역가입자는 자신의 신고 소득에 따라 보험료를 전액 부담하는 것이므로 보험료 차등 지원에 대한 형평성 문제가 크지 않을 수 있다. 따라서 소득신고자에 대한 보험료 지원 시 소득신고액에 따라 보험료 지원액을 차등 지원하는 방안을 고려할 필요가 있다.

지역 소득신고자에 대한 보험료 지원 시 주의할 점은 지역가입자의 소득을 파악하는 문제이다. 국민연금공단이 지역가입자의 소득과 관련된 공적 자료를 입수하는 데 약 3~6개월 이상의 시차가 발생한다. 즉 현재의 소득 파악 체계로는 정책 효과를 극대화하는 데 한계가 있다. 따라서 정책 효과가 최대한 발휘되기 위해서는 관련 부처 간 원활한 정보 연계가 필수이다. 가입자들의 소득을 보다 효율적으로 파악하기 위해서는 국제청과 국민연금공단 간의 실시간 정보 연계 시스템을 구축하는 방안도 검토해 볼 수 있다(김재진, 이해원, 2012).

한편 보험료 지원 기준이 되는 소득 수준을 정하는 것은 쉽지 않은 부분이다. 정책 효과를 극대화하는 동시에 A값 하락 등의 부작용을 최소화해야 하기 때문이다. 따라서 소득 기준은 정책 당국의 정책 목표, 재정 부담 정도 그리고 자영자의 경제 상황 등을 고려하여 결정할 수 있다. 특히 지역가입자에 대한 보험료 지원의 경우 소득 기준에 따라서 막대한 재정이 소요될 가능성이 있음을 유의해야 한다. 예를 들어 2019년 두루누리 사회보험료 지원의 소득 기준인 210만 원을 적용하는 경우 18~59세 지역 소득신고자의 87.4%(395만 8000명 중 346만 2000명)가 지원 대상에 해당한다. 물론 이는 개인의 신고 소득에 따라 추정된 규모이다. 실제 소득 수준에 따른 규모는 달라질 수 있다. 따라서 추후 보험료 지원 신청

시 자신의 소득 수준에 대한 증빙 자료를 제출하도록 해야 한다.

보다 구체적인 예로 지역 소득신고자 중 중위 기준소득월액(100만 원) 이하인 자에게 보험료의 50%를 정률로 지원하는 방안을 살펴보자. 이때 납부예외자에 대한 지원 방안과 동일하게 실업크레딧의 소득 및 자산 요건을 적용하여, 신고소득이 낮은 고소득자를 배제하였다. 이 경우 지원 대상자는 약 210만 명 수준이다. 만일 수급권을 획득하지 못한 소득신고자만을 보험료 지원 대상으로 삼는 경우 대상자는 약 145만 명 수준으로 줄어들게 된다(〈표 8-6〉 참조). 이들은 평균 가입 기간이 46.6개월 수준에 불과하지만 평균 연령이 45.1세로, 향후의 가입 이력에 따라 노령연금 수급권 획득이 충분히 가능한 집단이다.

〈표 8-6〉 중위 기준소득월액 이하인 지역 소득신고자의 규모 및 가입 특성
(2018년 12월 기준)

(단위: 천 명, 개월, 원, 세)

구분		인원	가입 기간	기준소득월액	연령
전체	50만 원 미만	54.6	86.4	381,313	46.1
	50만~60만 원	151.6	64.3	545,274	43.4
	60만~70만 원	169.3	85.0	644,051	45.7
	70만~80만 원	221.1	100.7	747,646	47.8
	80만~90만 원	325.9	102.5	847,875	48.1
	90만~100만 원	707.6	100.1	975,804	48.3
	100만 원	474.0	88.5	1,000,000	45.9
	계	2,104.2	93.8	864,316	47.1
가입 기간 10년 미만	50만 원 미만	39.3	41.9	379,545	44.3
	50만~60만 원	123.3	32.9	544,901	41.7
	60만~70만 원	121.1	37.6	643,535	43.3
	70만~80만 원	142.5	44.2	745,474	45.4
	80만~90만 원	207.1	49.9	847,616	46.1
	90만~100만 원	472.7	51.0	977,292	46.7
	100만 원	343.0	47.8	1,000,000	44.2
	계	1,448.9	46.5	860,448	45.1

주: 2018년 12월 기준, 18~59세인 지역 소득신고자 중 과세표준 6억 원 이하, 종합소득 1680만 원 이하, 그리고 기준소득월액 100만 원 이하인 자.
자료: 국민연금공단 DB(2018. 12. 기준).

예컨대 기준소득월액이 100만 원 이하이고, 가입 기간이 10년 미만인 저소득 지역 소득신고자에게 상술한 보험료 지원이 이루어지고 그만큼 가입 기간이 늘어난다고 가정해 보자.⁸³⁾ 이 경우 지원 기간에 따라 <표 8-7>과 같이 평균 가입 기간 및 수급권 획득자가 늘어나게 된다. 12개월 지원이 이루어지는 경우, 기준소득월액이 100만 원 이하인 동시에 가입 기간이 10년 미만이었던 집단의 평균 가입 기간은 58개월로 늘어나며, 7만 9032명이 수급권을 획득하게 된다. 이때, 12개월 동안 보험료 지원이 일어나는 것을 가정하였음에도 불구하고 평균 연령과 평균 가입 기간이 12개월 미만으로 늘어나는 것은 수급 자격을 획득하여 보험료 지원 대상에서 벗어나는 자들이 있기 때문이다. 마찬가지로 36개월간 지원이 이루어진다면, 약 25만 8997명이 추가적으로 수급권을 획득할 수 있는 것으로 나타났다.

<표 8-7> 저소득 지역 소득신고자에 대한 보험료 지원 모의실험 결과

(단위: 천 명, 개월, 세)

구분	보험료 지원 이전	12개월 지원	24개월 지원	36개월 지원
평균 연령	45.1	45.5	45.8	46.1
평균 가입 기간	46.5	58.0	69.5	81.1
추가 수급권 획득자 수	-	79,032	166,497	258,997

자료: 국민연금공단 DB(2018. 12. 기준).

83) 이때 기준소득월액은 지원 기간 동안 동일한 수준으로 유지된다고 가정한다.

제3절 노후소득보장 강화 방향: 2018년 정부안 평가와 기 초연금 발전 방향 중심으로⁸⁴⁾

1. 2018년 정부 공적연금 강화 방안 평가: 노후소득보장 강화 목 적 달성을 위한 정부 정책 조합 평가 중심으로

‘2018년 정부의 공적연금 강화방안’에서는, 그동안 노후소득보장 논의에서 집중적으로 거론되지 않았던 국가가 추구하는 노후소득에서의 기본선을 설정한 것에는 적지 않은 의미가 있다고 평가할 수 있을 것 같다(윤석명, 2019a). 최소소득과 적정소득의 기준에 근거하여 달성 가능한 정책 조합을 제안함에 따라 향후 관련 분야 논의에서 활용될 수 있는 기준점을 제시했다고 볼 수 있어서다. 이러한 긍정적인 측면이 있음에도 기본선 달성을 위한 구체적인 정책 설계가 결여되어 있다는 점은 아쉬운 대목으로 남는다. 정도의 차이는 있으나 향후 정책 조합별로 막대한 재원이 소요될 것으로 전망되고 있음에도 소득계층별로 어떻게 국가 기본선을 달성할 것인지, 또 적정소득을 달성할 것인지에 대한 구체화된 또는 세밀한 접근이 결여되어 있기 때문이다(윤석명, 2019b).

주지하다시피 우리나라는 OECD 회원국 중에서 조세 및 공적 이전소득을 통한 빈곤율 개선 효과가 가장 낮은 국가에 속한다. 이는 OECD(2014, 2016, 2018) 한국 경제 검토 보고서에서 지속적으로 문제를 제기하고 있는 사항이다(윤석명, 2019b). 우리나라의 사회보장 장기지출 전망에 따르면 2060년 GDP 대비 25.8%에 달하며 복지예산 중에

84) 2018년 정부 공적연금 강화 방안에 대한 평가는 “2018년 정부 연금 개편안 평가: 국민연금과 기초연금 중심으로”, 2019년 한국재정학회 정책 토론회 발표자료(2019. 3.)와 “2018년 정부 노후소득보장 강화 방안 평가: 국민연금과 기초연금”, 『보건복지포럼』(2019. 3.)을 주로 참고하였다.

서도 공적연금의 비중이 상당할 것으로 전망된다(신화연, 2016).⁸⁵⁾

이처럼 OECD 회원국 중에서 가장 빠른 속도로 사회보장 지출이 증가하고 있음에도 이를 통한 소득재분배 효과가 제일 낮은 국가가 우리나라라는 점을 주목해야 한다. 국민연금 소득대체율 상향 조정을 통해 공적연금을 강화하려는 노력이, 우리나라가 처한 고질적인 문제인 노동시장의 이중구조로 인하여 근로 기간 동안의 소득 양극화가 노후소득 양극화를 심화시킬 가능성이 높기 때문이다(윤석명, 2019b). 노후소득보장 강화를 위한 정부 개편안을 따를 경우 장기적으로 국민연금의 재정 불안정이 심화될 수밖에 없는 상황에서 공적연금을 강화하겠다는 정부 노력이 안정적인 직장에 속한 정규직 근로자와 직업 불안정 및 낮은 임금에 시달리고 있는 비정규직들의 노후소득 양극화를 심화시킬 수 있다는 점에 주목해야만 하는 이유다. 노인빈곤 문제뿐 아니라 공적연금 강화 문제에 대해서도 평균적인 개념 위주로 접근하다 보니, 우리 사회가 처한 문제들을 제대로 직시하지 못하는 결과를 초래하고 있다.

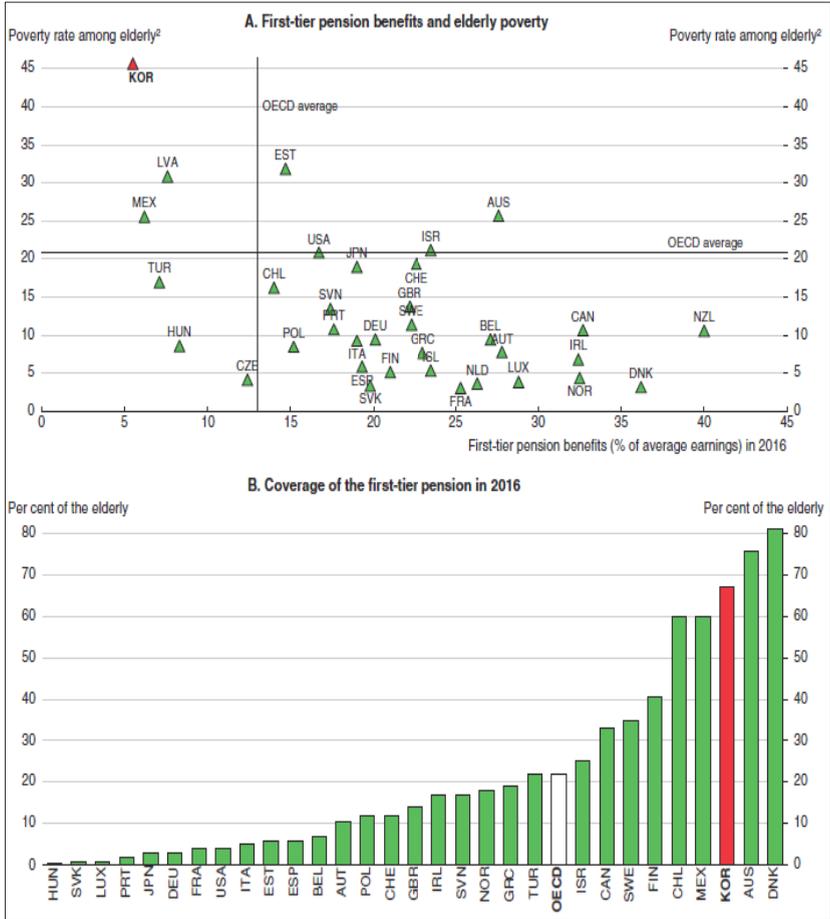
이러한 상황에서 공적연금 강화 차원에서 정부가 제시한 4개 안을 채택할 경우, 소득계층별로 어느 정도 실질 연금액이 예상되는지에 대한 구체적인 자료가 없다 보니 ‘2018년 정부가 제시한 공적연금 강화 대안들’ 각각의 경우에 있어 노인빈곤을 개선 효과가 어느 정도 될지에 대한 평가가 불가능하다는 점은 꽤나 아쉬운 대목이라 할 수 있을 것 같다(윤석명, 2019b).

85) 더 상세한 내용을 원하는 독자는 윤석명(2017, pp. 161-162)에 수록된 OECD 대표단의 문제 제기를 참고하기 바란다.

2. 노후소득보장 강화를 위한 기초연금과 국민연금 발전 방향: 정부안 평가에 기반한 접근

2018년 정부안으로 제시된 4개안 모두 기초연금 수급 대상을 현행처럼 65세 이상 노인의 70%를 유지하면서 기초연금액을 인상하다 보니 투입 비용 대비 노인빈곤 완화 효과가 제한적일 수밖에 없다. OECD 역시 2014년 이후 우리나라의 높은 노인빈곤율을 낮추기 위해서는 65세 이상 노인 중에서 기초연금 대상자의 비율은 줄이는 대신 저소득 노인에게 더 많은 혜택을 부여하는 쪽으로 제도를 개편하라고 권고하고 있다(OECD, 2016, 2018). 2018년 정부 개편안 중에서는 기초연금과 관련된 OECD의 지속적인 권고를 반영한 개편안이 빠져 있다. 시간이 흐를수록 인구 고령화로 인한 기초연금 수급자 수의 자연 증가와 기초연금액 인상으로 인한 폭발적 비용 증가가 불가피한 상황에서 투입 비용 대비 우리나라의 높은 노인빈곤율이 가시적으로 하락하지 않는다면 기초연금 운영 방식에 대한 비판이 거세질 수밖에 없을 것이다.

[그림 8-2] 여타 OECD 회원국 대비 한국 기초연금 적용 범위와 지급액



주: 여타 OECD 회원국들과 비교해 보면 우리나라의 기초연금은 제도 적용 대상자는 많은 반면에 지급액이 적어 노인빈곤 완화 효과가 제한적일 수밖에 없다. 막대한 규모의 기초연금 비용이 투입되고 있음에도, 우리나라 65세 이상 노인의 25% 정도가 아직도 (OECD 기준의 상대빈곤 개념이 아닌, 그보다도 소득 기준이 훨씬 낮은) 절대빈곤에 노출되어 있는 배경이기도 하다.

자료: OECD. Economic Surveys: Korea June 2018. p. 54.

“국민연금 소득대체율 상향 조치를 통한 공적연금 강화 방향은 재정적, 정치적인 측면에서 재앙적인 상황을 초래할 가능성이 매우 높다. 현재도 이미 막대한 규모의 미적립부채(IPD)가 쌓여 있는 상황에서 소득대체율을 상향 조정할 경우 재정적인 측면에서의 제도 유지 가능성이 현저하게 떨어질 것이다. 소득대체율 하락 정지 또는 소득대체율 상향 조정 시 소득대체율 인상 효과는 즉시 나타난다. 설령 보험료 인상 조치를 취할지라도 적정 수준으로의 인상이 어렵고, 점진적으로 보험료 인상이 이루어질 수밖에 없다는 점에서 국민연금의 재정 불안정 악화가 불가피할 것이다. 이미 젊은 층을 중심으로 국민연금의 미래에 대한 불신이 적지 않은 상황에서 제도의 지속 가능성에 대한 의구심 증폭과 이로 인한 세대 갈등 심화로 인해 정치적 지속 가능성이 현저하게 하락할 가능성이 높다.”

윤석명. (2018. 4.). “국민연금제도의 지속 가능성 확보방안 검토”, 국민연금 제도발전위원회 제14차 회의 발표 자료.

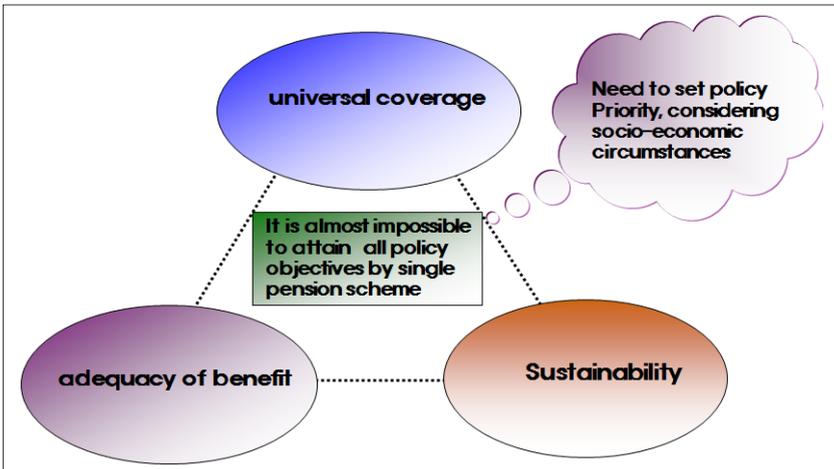
국민연금에 성실 가입하고, 생애주기 관점에서 평균 이상 소득을 기록하는 가입자의 경우 국민연금과 기초연금 조합, 그리고 국민연금과 퇴직연금 조합을 통해 월 100만 원을 초과할 가능성이 높다. [그림 8-3]을 통해 알 수 있는 것처럼, 연금제도 적용의 보편성과 연금급여의 적절성, 그리고 연금제도의 지속 가능성을 확보하기 위해서는 개별 국가가 처한 제반 사항들을 감안하여 정책의 우선 순위를 설정한 후에, 최대 공약수를 찾는 방향으로 접근하여야 소기의 목적을 달성할 수 있다.

이러한 맥락에서 평가해 볼 때, ‘2018년 정부의 공적연금 강화방안’에서는, 기초연금 하나에만 전적으로 의존하든가, 아니면 국민연금 예상액이 아주 적을 취약계층에 대한 구체적인 노후소득보장 강화 방안을 결여

하고 있어, 향후 본격적인 논의 과정에서 추가적인 고민이 필요해 보이는 대목이다(윤석명, 2019b).

안정적인 노후생활을 위한 연금급여 적절성만을 감안한다면 정부가 제시한 대안 모두가 부족해 보일 수도 있다. 그러나 연금제도 적용의 보편성, 즉 제도 적용에서 사각지대 해소와 장기적인 제도 지속 가능성이라는 공적연금제도의 다원적인 정책 목표를 동시에 고려할 경우에는 적지 않은 고민이 수반될 수 밖에 없다(윤석명, 2019b). 모든 정책 목표를 동시에 충족시킬 수 있는 단일 제도가 사실상 불가능하기 때문이다. 이러한 측면에서 현재 상황에서 가장 우선시해야 할 정책 목표를 설정한 뒤, 정책 목표 달성을 위한 최대공약수를 찾는 방식으로 접근하는 것이 우리에게 주어진 난제를 해결할 수 있는 효과적인 정책 결정 과정이 될 수 있을 것 같다(윤석명, 2019b).

[그림 8-3] 공적연금의 주요 정책 목표와 단일 제도를 통한 달성 가능성



자료: Sukmyung Yun(June 2015), "Old-Age Income Security System in Korea: Policy Implication", OECD, OECD Korea Policy Centre, Indonesian National Pension Service (BPJS Ketenagakerjaan) 공동 주관 세미나(Seminar on the National Pension Schemes) 발표 자료, 인도네시아(자카르타).

제4절 우리나라에 점진적 퇴직제도를 도입하는 방안⁸⁶⁾

4절에서는 6장에서 논의하였던 주요국의 점진적 퇴직제도 운영 현황과 시사점을 바탕으로, 우리나라에서 고령 근로자의 점진적 퇴직을 지원해 줄 수 있는 제도적 장치로서 다양한 점진적 퇴직 모형을 제시하고, 비교우위성의 관점에서 각각의 장단점을 비교·검토해 보고자 한다.

1. 독립형 부분연금 모형

이 모형은 점진적 퇴직의 이행 과정에서 발생하게 되는 소득 하락의 문제를 현행 국민연금제도와 독립적으로 운영되는 별도의 부분연금제도를 통하여 해결하는 방안이 된다(이정우, 2010). 구체적으로 여기서의 부분연금제도는 재정 측면이나 급여 측면에서 국민연금제도와 별개로 운영이 되는 독립적인 사회보험제도로 1976년부터 2000년 사이 스웨덴에서 실시하였던 제도와 유사한 기능을 하게 된다(이정우, 2010).

우리나라의 상황에 적합한 독립형 부분연금 모형의 특징을 개략적으로 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 부분연금제도의 적용 대상은 노령의 사업장 근로자로 제한하는 것이 바람직할 것으로 생각된다(이정우, 2010).⁸⁷⁾ 왜냐하면 사업장 근로자와 달리 자영업자나 농어민은 경제행위의 특성상 자신의 연령이나 신체적 여건에 따라 노동 시간이나 노동 강도를 임의로

86) 4절 내용은 인제대 이정우 교수가 집필한 내용으로, 책임저자가 작성한 보고서의 결론 부분과 조화를 이루지 못하는 부분이 있다. 이유인즉 4절에서 다루는 내용은 우리나라가 독일 등 주요 선진국처럼 사회보험제도의 사각지대가 매우 적으며, 국민 대다수가 사회보험 혜택을 받을 수 있는 상황에서 적절한 점진적인 퇴직 모형으로 평가할 수 있기 때문이다. 우리나라의 경우 아직까지는 사회보험 적용의 사각지대가 광범위하다는 측면을 고려하여 보고서 결론에서는 이와는 상이한 정책적 대안을 제시하였다.

87) 부분연금제도를 운영하고 있는 스웨덴이나 덴마크의 경우 적용 대상이 사업장 근로자는 물론 자영업자들에게까지 확대하여 이루어지고 있다.

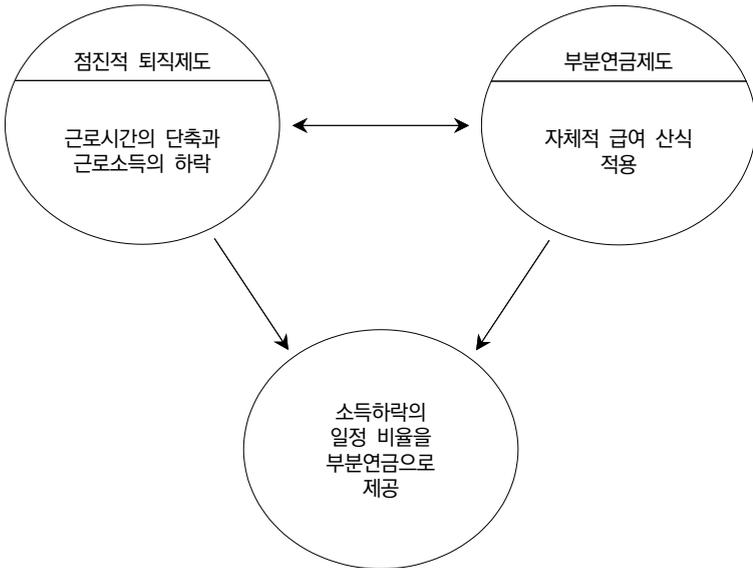
조절할 수 있는 여지를 상대적으로 많이 가지고 있기 때문이다(이정우, 2010). 그리고 부분연금제도가 성공적으로 정착될 수 있도록 하기 위해서는 선행적으로 노동시장에 대한 충분한 정보와 국가의 관리 능력이 보강되어야 할 필요가 있다(이정우, 1997). 왜냐하면 임금보조금 성격을 가지고 있는 이 제도의 남용 문제(moral hazard)를 방지하기 위하여 한편으로는 부분연금 수급자의 종전 근로시간과 임금 수준, 파트타임 근로에 따른 실제 근로 시간의 단축 수준, 이에 따른 임금의 손실분 등에 대한 정보의 확보, 다른 한편으로는 이와 관련한 현장 실사를 위한 행정 관리체계의 확립이 요구되기 때문이다(이정우, 2010).

다음으로 독립형 부분연금제도의 적용은 사업장가입자들만을 대상으로 하기 때문에 운영 재원은 노사가 공동으로 부담하게 되는 별도의 (부분연금) 보험료로 조달하는 것이 형평성 차원에서 볼 때 타당할 것으로 생각된다(이정우, 2010). 부분연금제도의 재정은 독립적인 회계 관리가 이루어지도록 하여 자체적으로 재정의 수지 균형을 유지할 수 있도록 하는 것이 바람직한 방안으로 생각된다. 왜냐하면 이와 같은 방안은 부분연금제도가 적용 범위의 설정 그리고 급여의 설계에서 국민연금제도와 독립적으로 운영될 수 있도록 하기 위한 선행적 전제 조건이 될 수 있기 때문이다(이정우, 2010).

마지막으로 부분연금제도의 급여와 관련한 사항이다. 여기서의 부분연금제도는 별도의 보험료로 충당되는 독립적 재정 형태로 운영이 되기 때문에 급여 산정 방식이 개인별로 파트타임 근로의 형태나 그에 따른 소득 상실의 정도에 따라 유연하게 적용될 수 있는 특징을 가지고 있다(이정우, 2010). 구체적으로 아래의 [그림 8-4]에서 보는 바와 같이 독립형 부분연금제도에서 급여는 개인의 국민연금 가입 경력과 상관없이 자체적인 급여 산식을 토대로 제공된다. 이 경우 급여 수준은 개인별로 점진적 퇴

직 전후의 소득 편차를 기준으로 금액의 일정 비율로 결정된다(이정우, 2010). 이러한 급여 산정 방식에 따라 여기서는 점진적 퇴직으로 인한 개인의 경제적 손실을 적절하게 반영할 수 있는 장점을 가지고 있다(이정우, 2010).

[그림 8-4] 독립형 부분연금 모형에서 급여 수준의 결정 방식



이상에서 살펴본 독립형 부분연금 모형의 장점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 국민연금제도가 아직 미성숙 상태에 있는 우리나라의 경우 이 모형은 다른 어떠한 부분연금 모형보다 수용성이 높다. 동시에 제도 시행 시기를 앞당겨 적용할 수 있다는 장점이 있다(이정우, 2010). 둘째, 독립회계의 적용에 따라 이 모형은 국내 경제 상황이나 노동시장의 환경 변화에 따라 급여의 수준이나 수급 요건을 유연하게 운영할 수 있다는 장점이 있다(이정우, 2010). 셋째, 독립적인 제도의 운영 방식에 따라

이 모형은 고령자의 고용 안정과 고용 연장을 위한 유인 수단으로 가장 강력한 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다(이정우, 2010).

반면에 이러한 독립형 부분연금 모형의 단점은 첫째, 별도의 (부분연금) 보험료를 부과하게 되므로 가입자나 기업들의 반발이 예상된다는 점이다(이정우, 2010). 이는 궁극적으로 인건비 인상의 요인으로 작용하게 되어 중장기적으로는 오히려 고용불안을 초래하게 될 우려가 있다(이정우, 2010). 둘째, 독립형 부분연금제도는 행정 관리의 용이성 차원에서 지역가입자들을 제도의 적용에서 배제하게 되어 자칫 형평성 문제를 야기할 위험이 있다(이정우, 2010).

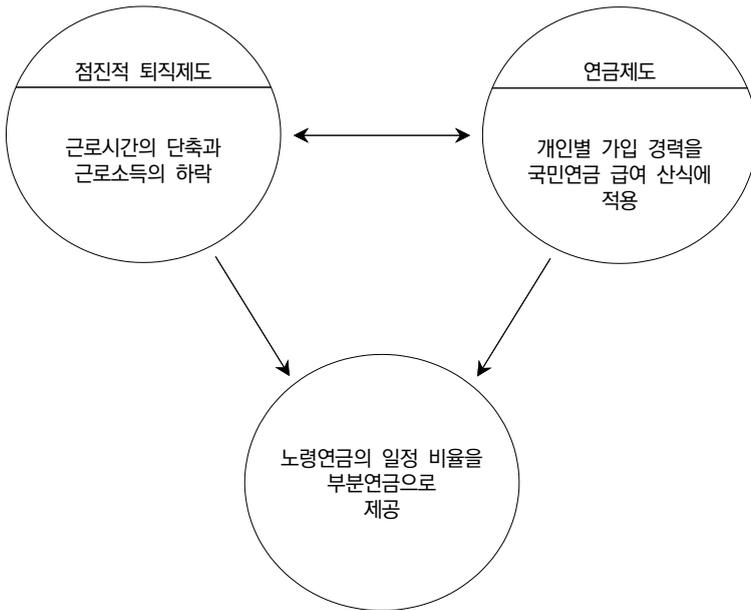
2. 국민연금 내재형 부분연금 모형

이 모형은 현행 국민연금제도 급여체계 내부의 별도 연금수급제도로써 부분연금을 신설하는 방안으로 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 부분연금의 운영 재원은 국민연금제도에서 일괄적으로 징수하는 보험료 수입으로 충당하게 된다. 둘째, 부분연금의 급여 수준이 아래 [그림 8-5]에서와 같이 개인별로 점진적 퇴직의 최초 시작 시점에서 자신의 종전 연금 가입 경력을 기준으로 산정된 노령연금의 일정 비율을 소득 하락 정도에 따라 차등적으로 제공하는 방식으로 결정된다.⁸⁸⁾ 셋째, 개인별로 부분연금의 수급이 공식적 연금 수급 연령 이전 또는 이후에 이루어지게 되고, 그 부분에 대하여 보험 수리의 원리에 상응하는 감액률이나 가산율을 적용하게 될 경우 이 모형은 사업장가입자는 물론 지역가입자에게도 동등하게 적용될 수 있다(이정우, 2010). 이상과 같은 특성의 모형은 현재

88) 일례로 독일의 경우 부분연금은 개인별로 점진적 퇴직으로 인한 소득 하락의 수준에 따라 당사자의 조기노령연금을 기준으로 3분의 1, 2분의 1, 3분의 2의 수준에서 제공되고 있다.

부분연금제도를 도입하고 있는 대다수 국가들에서 채택하고 있는 것으로 나타나고 있다(이정우, 2010).

[그림 8-5] 국민연금 내재형 부분연금 모형에서 급여 수준의 결정 방식



이상에서 볼 때 국민연금 내재형 부분연금모형의 장점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 앞서 독립형 부분연금모형과 달리 이 모형은 별도의 보험료 징수 없이 운영이 가능하므로 제도의 실현 가능성이 상대적으로 높을 수 있다(이정우, 2010). 둘째, 이 모형은 사업장가입자와 지역가입자의 구분이 없이 공통적으로 적용될 수 있으므로 형평성의 관점에서 비교우위성을 가질 수 있다(이정우, 2010).

반면에 국민연금 내재형 부분연금모형은 다음과 같은 점에서 기능적 한계를 보일 수 있다. 첫째, 서구 국가들과 달리 우리나라의 경우 국민연

금제도가 아직 성숙 과정에 있어 부분연금의 급여가 낮은 수준을 유지할 수밖에 없으며, 이는 이 모형의 기능이나 수용성을 크게 제약하게 될 가능성이 높다(이정우, 2010). 둘째, 부분연금의 급여 수준이 개인별로 국민연금 가입 경력을 토대로 결정되어 개인의 실제적인 상실 소득을 제대로 반영해 줄 수 없는 한계가 존재하게 된다(이정우, 2010). 그뿐만 아니라 이 경우 동일한 형태의 부분적 근로에도 불구하고 개인별로 국민연금 가입 경력에 따라 부분연금의 급여 수준이 차이를 보이게 되는 문제가 발생할 수 있다(이정우, 2010). 셋째, 국민연금제도의 급여체계 내에서 운영이 되어 부분연금제도의 수급 요건이나 급여 수준을 결정하는 데 유연성이 크게 제약받을 수 있다(이정우, 2010).

3. 고용보험과 국민연금 분담형

고령자의 점진적 퇴직으로 인한 소득 하락의 문제를 보충해 주기 위해 소요되는 비용을 고용보험과 국민연금이 각각 분담하도록 하는 방안이 있을 수 있다(이정우, 2010). 여기에는 다시 점진적 퇴직의 이행 구간을 이등분하여 전반부는 고용보험제도가, 후반부는 국민연금제도가 각각 담당하도록 하는 병렬형 모형 또는 전체 이행 구간을 고용보험제도와 국민연금제도가 공동으로 부담하도록 하는 협력형 모형으로 구분해 볼 수 있다(이정우, 2010).

먼저 병렬형 모형은 독일, 오스트리아, 프랑스 등의 점진적 퇴직제도에 서 시행 사례를 찾아볼 수 있다(이정우, 2010). 여기서 고용보험 연계형 점진적 퇴직제도는 기능적 특성상 고령자의 고용 안정에 기여할 수 있도록 설계를 하고, 현재와 같은 인구구조의 전환기에서 발생하게 되는 고용 불안 문제를 억제하기 위한 목적으로 한시적으로 운영하도록 한다(이정

우, 2010). 반면에 국민연금 연계형 점진적 퇴직제도(부분연금 모형)는 고령화 사회의 노동 인력 부족 문제에 대처하여 고령자의 고용 연장을 지원하기 위한 장기적 정책 프로그램으로 활용하도록 한다(이정우, 2010).

이상과 같은 병렬형 모형은 고령자 고용 지원과 관련한 비용을 기능별 구분에 따라 제도별로 분산하는 효과가 발생하게 된다. 실제로 외국의 시행 사례를 통하여 시사점을 얻을 수 있는 장점도 있다(이정우, 2010). 하지만 병렬형 모형은 우리나라에 적용하는 데 다음과 같은 문제를 보일 수 있다. 대표적으로 첫째, 고용보험 연계형 점진적 퇴직제도는 현재 시범적으로 운영되고 있는 정책 프로그램인 임금피크제보전수당제도와 기능적으로 중복이 될 수 있다(이정우, 2010).⁸⁹⁾ 둘째, 병렬형 모형에서 고용보험제도와 국민연금제도는 각각 기능적으로 이질적 특성으로 인하여 고령자의 고용 지원 프로그램으로서 상호 협조적 또는 보완적 관계를 유지할 수 없는 경우가 발생할 수 있다(이정우, 2010). 실제로 이러한 부조화 사례는 독일이나 오스트리아의 경우에서 발견되고 있다.

다음으로 협력형 모형은 점진적 퇴직의 이행 기간 동안에 대한 보충소득의 비용을 고용보험제도와 국민연금제도가 공동으로 부담하는 방안이 된다(이정우, 2010). 개략적인 방안으로 여기서는 고용보험제도에서 임금피크제보전수당제도가 별도로 유사한 기능을 하는 대체적 제도를 도입하여 일차적으로 비용을 부담하도록 하고, 국민연금제도는 이차적으로 부족한 소득을 부분연금을 통하여 보충해 주는 역할을 담당하도록 한다(이정우, 2010). 이와 같은 방안의 장점으로는 첫째, 현행 제도를 부분적으로 보완하여 시행할 수 있어 정책 프로그램의 실행 가능성이 상대적으

89) 정부는 고령자의 고용불안에 주된 요인으로 작용하고 있는 현행 연공서열형 임금체계의 문제점을 보완하고 그들의 고용연장을 지원하기 위한 목적으로 임금피크제도 도입을 적극적으로 장려하고, 동시에 이 제도의 수용성을 제고하기 위한 차원에서 2006년 임금피크제보전수당제도를 도입하였다.

로 높을 수 있다는 것이다(이정우, 2010). 둘째, 점진적 퇴직의 이행 구간에 대하여 양 제도가 동시에 개입하게 되므로 고령자의 고용 지원을 목표로 제도 간 연계나 조화가 상대적으로 긴밀하게 유지될 수 있는 장점이 발생할 수 있다(이정우, 2010).

제5절 요약 및 결론: 취약계층 보험료 지원 중심으로⁹⁰⁾

경제활동인구조사 자료와 국민연금 DB를 활용한 분석 결과를 통해 최근 우리 노동시장의 불안정 노동 확산 및 양극화가 국민연금에서도 나타나고 있음을 확인하였다. 2008년 이후 우리나라의 노동시장에서는 상용·정규직이 늘어나는 동시에 상용·비정규직, 임시·일용직과 비정규직도 증가하는 양극화 현상이 관찰되었다. 또한 정규직과 비정규직 간 국민연금 가입률 격차가 뚜렷하게 나타났는데, 이러한 현상은 국민연금 DB 내에서 가입 종류에 따른 기준소득월액과 가입 기간의 격차를 통해서도 확인할 수 있었다. 이는 노동시장의 불안정 노동이 국민연금 가입에 부정적인 영향을 미치고 있음을 의미하며, 불안정 노동자들이 현행 공적연금 체계하에서 적절한 노후소득을 보장받기 어려운 상황임을 시사한다. 따라서 중고령 지역가입자들의 국민연금 가입률을 제고함으로써 근로 시기의 양극화 현상이 노후소득 양극화로 이어지는 것을 방지할 필요가 있다.

이에 이 연구에서는 중고령 불안정 노동자들의 노후소득보장을 위해 지역가입자의 보험료 부담을 경감시키기 위한 방안으로 지역가입자에 대한 보험료 지원 제도를 제안하였다. 이는 지역가입자는 사업장가입자에

90) 제5절에서는 “취약계층에 대한 보험료 지원” 관련 내용에 한정하여 요약 및 결론을 기술하고 있다. 전반적인 내용에 대해서는 제9절의 결론에서 다루어질 것이다.

비해 영세한 사업장을 운영하거나 고용이 불안정한 저임금 근로자일 가능성이 높고, 가입 측면에서 사업장가입자에 비해 취약하기 때문이다. 또한 두루누리 사업, 실업 크레딧, 농어업인 보험료 지원 제도 등 다른 가입종에 대한 보험료 지원 제도들이 이미 도입되었음을 고려할 때, 가입자간 형평성 제고를 위해서도 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요하다고 할 수 있다.

이때 지역가입자 내 형평성과 소득신고에 대한 인센티브를 제공하기 위해 저소득 소득신고자와 납부예외자 모두를 지원하는 방안을 검토하였다. 이들 각각에 대해 요약 정리해 보도록 한다. 먼저 납부예외자에 대한 보험료 지원 방안은 사업 중단, 실직 또는 휴직 등의 경제적 사유로 납부예외를 인정받은 납부예외자가 납부 재개를 하는 경우 일정 기간 보험료를 지원하며, 실업 크레딧 제도와 동일한 소득 및 재산 요건을 적용할 것을 제안하였다. 지원 방식은 지역가입자의 중위소득 수준인 100만 원까지는 신고 소득의 50%에 해당하는 보험료를 정률로 지원하고, 100만 원 초과자부터는 정액으로 지원하는 방식을 제안하였다.

지역가입자에 대한 보험료 지원은 납부예외자와 동일하게 소득 및 재산 요건을 만족하는 소득신고자에게 100만 원까지는 신고 소득의 50%에 해당하는 보험료를 정률로 지원하고, 100만 원 초과자부터는 정액으로 지원하는 방식을 제안하였다. 또한 지역가입자 내 형평성 제고를 위해 지원 기간을 수급권 획득 시까지로 제한하는 것을 제안하였다.

이 연구에서는 노동시장에서의 불안정 노동 변동을 분석하면서 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자 등 비임금 근로자에 대한 변동 및 국민연금 가입에 대하여 분석하지 못하였다는 한계가 있다. 보험료 지원 방안에서도 관련 재원 소요액에 대한 세부적인 추정을 하지 못하였다는 문제도 남아 있다. 또한 보험료 지원 방안 이외의 사각지대 해소 방안 및 노

후소득보장 방안에 대해 세밀하게 검토하지 못하였다는 한계를 지닌다. 이에 대해서는 관련 분야에서 추가적인 연구를 통해 보완할 필요가 있어 보인다.



제 9 장

결론: 정책 과제들에 대한 제언 중심으로

제1절 개관

제2절 외국의 유사한 제도 운영 사례 및 현황에 대한
평가 및 시사점

제3절 정책 과제들에 대한 제언

제4절 정책 과제들에 대한 제언들을 종합한
노후소득보장체계 구축 방향



9

결론: << 정책 과제들에 대한 제언 중심으로

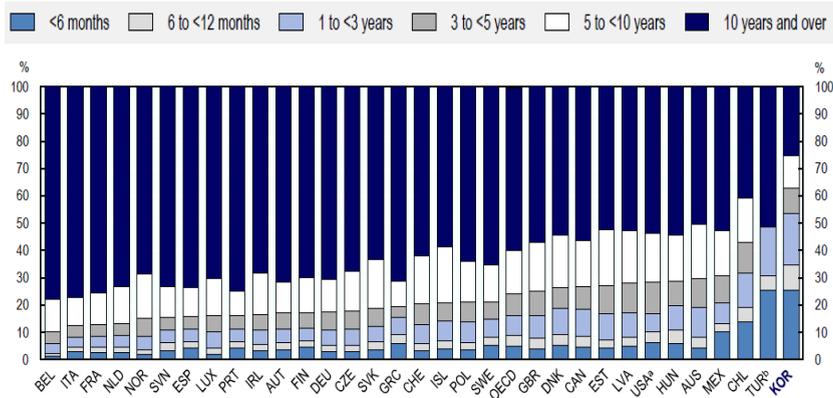
제1절 개관

우리나라의 경우 잘 알려진 것처럼 OECD 회원국들 중에서 가장 빠른 속도로 인구가 고령화되어 가고 있다. 이미 평균수명이 83세에 달하였음에도 취업 연령은 30세로 매우 늦고, 주된 직장에서의 퇴직 연령은 50세 전후로 매우 빠르다. 이렇다 보니 20여 년이라는 짧은 경제활동 기간을 담보로, 사망 시점까지 33년의 장년·노년기를 보내는 지속 불가능한 사회구조가 되어 가고 있다. 상황이 이렇다 보니 ‘노인 근로자가 우리 경제의 마지막 자원(resource)’이라는 인식하에 1990년대 초부터 OECD 등에서 독려하고 있는 활기찬 노후(Active Ageing)를 통해 고령 근로 장려 및 세대 간 공존이 가능한 사회 구축을 서둘러야 할 시점이다. 특히 현재 우리 사회가 직면하고 있는 많은 문제를 다가올 4차 산업혁명 시대와 연관시켜 미래 지향적인 관점에서 작동할 수 있는 소득보장체계 구축 방향에 대한 지혜를 모을 때가 된 것이다.

2019년 65세 이상 고령자는 768만 5000명으로 전체 인구의 14.9%이다. 2025년에는 20.3%, 2060년 이후에는 45%를 상회할 것으로 전망된다. 이러한 상황에서도 고령자 취업률에는 큰 변화가 없는 실정이다. 2008년의 30.6%와 비교할 때, 30.6%(2017년), 31.3%(2018년)로 지난 10년 동안 거의 변화가 없는 것이다. 오래 근무한 일자리의 근속기간 역시 15년 정도에 불과하고, 중고령층으로 갈수록 근속기간이 더욱 짧아지면서 저임금·초저임금 근로자를 양산하다 보니 노인빈곤율이 높아질 수

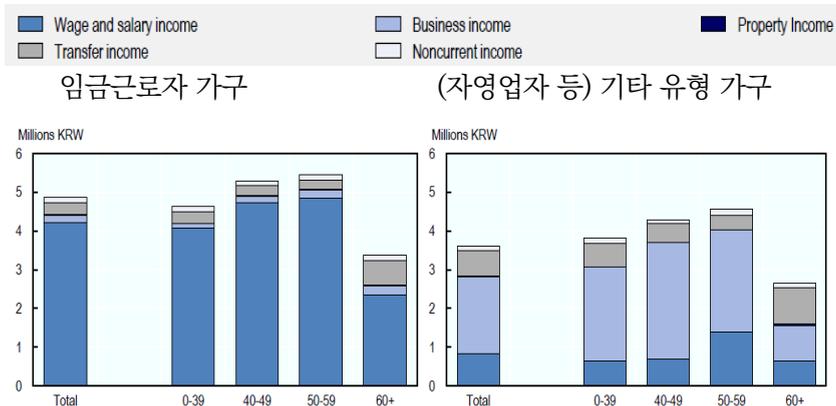
밖에 없는 상황에 놓여 있다.

[그림 9-1] OECD 회원국들의 고령 근로자 근속기간 비교



자료: OECD. (2018b). Working Better with Age: Korea.

[그림 9-2] 우리나라의 연령·가계 유형별 소득 수준 비교

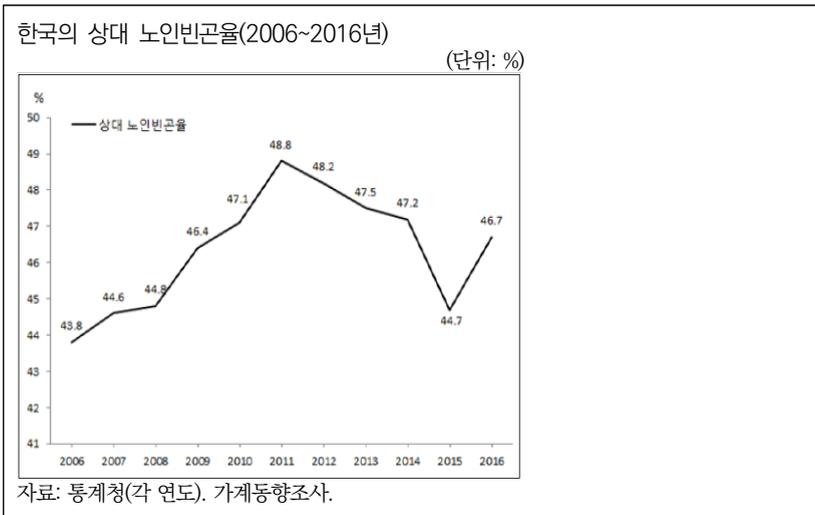


자료: OECD. (2018b). Working Better with Age: Korea.

기초연금 수급자 비율이 65세 이상 노인의 70%이고, 65세 이상 인구 중 국민기초생활보장 수급자 비율이 7.4%(2018년)에 이르고 있음에도 노

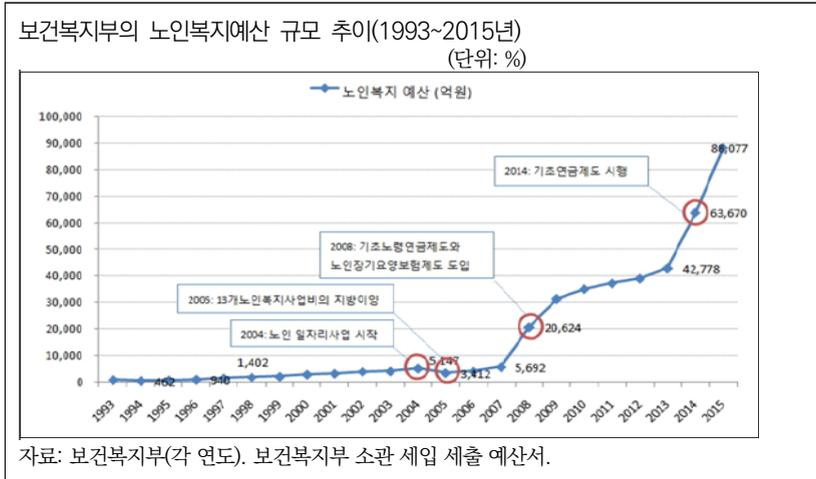
인빈곤율은 여전히 OECD 최고 수준에 머물러 있다(OECD 2018b).⁹¹⁾ 무엇보다도 2020년도 사회복지와 보건 부문 예산이 181조 6000억 원으로 정부 예산의 35.3%(2017년은 146조 4000억 원)에 달하고 있으나, 노인빈곤율의 대폭 하락을 기대하기 어렵다는 데에 문제의 심각성이 있다 할 것이다.

[그림 9-3] 노인빈곤율과 복지예산 증가 추이



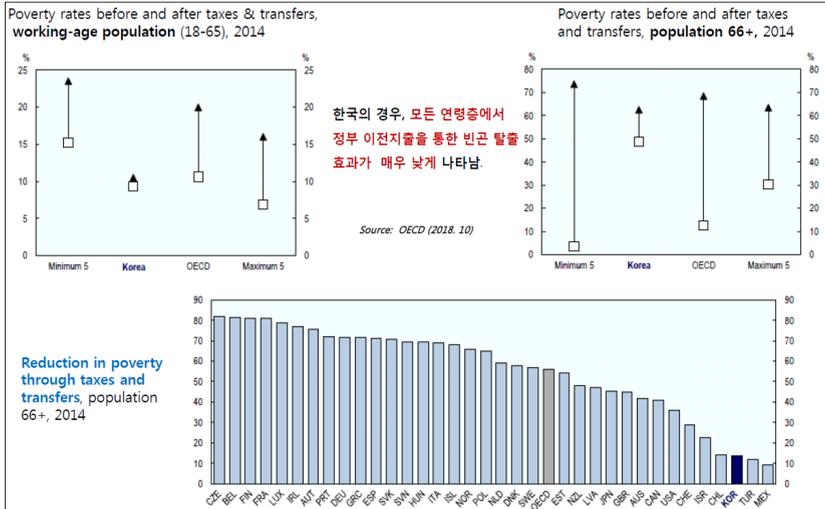
91) 노인빈곤율이 OECD 상대 빈곤 기준(가처분소득의 중위 50% 미만)으로 46.5%이나, 최근 들어서는 자산을 포함하는 기준으로는 빈곤율이 29.3%로 하락했다는 연구 내용도 제시되고 있다(국민연금연구원, 2018). 특히 우리나라 노인들의 자산 중에서 부동산 비율이 70%에 달하다 보니 노후 자산의 연금화를 통한 노인빈곤 문제에 대처할 필요성도 강조되고 있다.

보유 자산 대부분이 부동산인 한국적인 현실을 제대로 고려할 경우 노인빈곤율이 이보다 더 낮아질 수도 있다는 연구가 있다. 우리나라 현실을 고려할 때, 문제점이 적지 않아 보이는 OECD 빈곤율 정의 외에도 노인들이 보유한 자산을 명시적으로 고려할 경우 빈곤율이 과대평가되고 있다는 추정도 가능할 수 있다는 점이다. 이러한 측면들을 고려한 연구 결과(알카이어포스터의 차원계수 접근)에 따르면 우리나라 노인빈곤율은 21% 선까지 하락할 수 있는 것으로 나타나고 있다(윤석명, 고경표, 김성근, 강미나, 이용하, 이정우, 2017).



연구방법론에 따라 차이가 있기는 하나 가치분소득 기준이 아닌 다른 자산을 포함시킬 경우 우리나라의 노인빈곤율이 큰 폭으로 하락하는 경향이 있음을 주목할 필요가 있다. 이러한 가능성에도 불구하고 소득 1분위에 해당하는 저소득 노인의 경우 자산을 고려할지라도 절대빈곤선에서조차도 벗어나기 어렵다는 측면을 우리 현실에서 특히 주목할 필요가 있어 보인다. 여기에 덧붙여 OECD 회원국 중에서 사회보장 관련 지출이 가장 빠른 속도로 증가하고 있음에도 여전히 사회보장 등의 이전 지출을 통한 소득재분배 효과가 OECD 회원국 중에서 가장 낮다는 불편한 사실에 대해서도 주목할 때가 된 것 같다.

[그림 9-4] OECD 회원국 대비 (복지 지출 등을 통한) 낮은 소득재분배 효과



자료: OECD. (2018b). Working Better with Age: Korea.

이와 함께 눈앞에 성큼 다가온 4차 산업혁명과 인공지능 등으로 인해 전통적인 사회보장체계의 근본이 흔들릴 수 있다는 점을 고려한 접근도 필요해 보인다. 이러한 맥락에서 최근 들어 양산되고 있는 플랫폼 종사자들에 대한 사회보험 및 사회보장제도 강화 대책 마련의 필요성도 시급한 정책 과제들이다.

[그림 9-5] 플랫폼 경제 종사자의 범위

구분	종사상 지위	유 형		주요 직무
플랫폼 이용	임금 노동	표준적 임금노동자		
		노동 플랫폼	지식 기반형	대리운전, 배달, 심부름, 의료요양 등
	웹 기반형		통번역, IT, 디자인 등	
	비임금노동 (자영업 등)	판매 플랫폼		이베이
		자산 임대 플랫폼		에어비앤비
전통적 자영업자				

자료: 김준영. (2019). 우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정.

우리나라의 경우 플랫폼경제 종사자 규모는 플랫폼경제 종사자에 대한 정의에 따라 46만 9000~53만 8000명으로 추산되고 있다.

〈표 9-1〉 우리나라 플랫폼경제 종사자 규모

(단위: 천 명)

구분	정의 1	정의 2
플랫폼경제 종사자 수 (취업자 대비 비율)	469 (1.7)	538 (2.0)

자료: 김준영. (2019), 우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정.

우리나라의 플랫폼경제 종사자들의 국민연금 가입률은 52.6%로 추산된다. 특히 고용원이 없는 자영업자(농림어업 제외)의 국민연금 가입률이 전체 국민연금 가입률(72.6%)에 비해 현격하게 낮다는 점을 감안하면, 현재의 사회보장 시스템을 유지하면서 이들 집단을 그대로 방치할 경우 사회보험 혜택에서 소외될 가능성이 크다. 결과적으로 노후소득 양극화로 귀결될 가능성이 높다.⁹²⁾

92) 최근 발간된 국회 입법조사처의 ‘4차 산업혁명 시대 임금 노동자의 사회보험 가입 변화 전망과 향후과제’ 보고서는 4차 산업혁명으로 인한 사회보험 사각지대 규모 확대를 우려하고 있다. 이 보고서에 따르면 향후 5년 뒤에 국민연금 가입자가 44만 명 감소할 것으로 예상되고 있다. 이에 대한 선제적인 조치가 필요함을 언급하고 있다.

〈표 9-2〉 플랫폼경제 종사자 사회보험 가입 비율

(단위: 명, %)

구분		사례 수	고용 보험	국민 연금	건강 보험
전 체		422	34.4	52.6	70.1
직업	대리운전	102	27.5	53.9	71.6
	음식배달	98	10.2	37.8	48.0
	퀵서비스	97	19.6	34.0	54.6
	택시운전	125	70.4	77.6	98.4
성· 연령	남성 30대 이하	129	21.7	37.2	50.4
	남성 40~50대 이하	214	39.7	59.8	74.8
	남성 60대 이상	70	44.3	58.6	91.4
	여성 전연령	9	11.1	55.6	77.8
교육 수준	고졸 이하	325	34.2	49.5	68.6
	전문대졸 이상	97	35.1	62.9	75.3
소득 가구원 수	2명 이상	150	44.0	68.7	79.3
	1명	272	29.0	43.8	65.1

자료: 최기성. (2019). 플랫폼경제종사자 주요 직종의 근로실태.

이러한 문제의식에 기반하여 이 연구에서는 종사상 지위별, 소득계층별 노동 이행 경로 등을 중심으로 우리나라 중고령자의 근로여건을 실증 분석하였다. 여기에 덧붙여 공적연금 등의 사회보장 적용 실태와 실제 작동 현황에 대해서도 상세 분석하였다. 이러한 분석 내용을 바탕으로, 최근 EU 등에서 추진하고 있는 고령 근로자들의 적극적인 노동시장 참여를 위한 정책적인 어젠다들을 참고하여 제3절에서 구체적인 정책 제안을 제시할 것이다.

EU에서는 근로가 가능한 기간 동안의 고용 촉진을 위해, 정부와 사용자, 그리고 노동조합과 시민사회의 역할 분담을 통한 조화로운 협력체계 구축의 필요성을 제시하고 있다. 근로 행위에 대한 제대로 된 보상과 고령 근로가 장려되는 사회 분위기 조성을 통해 사용자가 고령 근로자를 채

용한 후 이들이 계속해서 일할 수 있도록 정책적으로 장려함으로써, 노동 시장 진입에서부터 완전 은퇴 시점에 이르기까지 조화로운 경제활동이 가능할 수 있는 사회 제반 인프라 구축에 주력하고 있다.

[그림 9-6] 고령 근로자의 근로 기회 확대를 위한 주요 어젠다



자료: OECD. (2018c). Working Better with Age and Fighting Unequal Ageing in the United States.

현재 해외 주요 국가들이 운영하고 있는 관련 제도에 대한 연구 및 이에 근거한 정책 제언과 관련하여서는 우리와 유사한 단계 및 상황에서 문제 해결을 위해 도입되었던 제도들에 대해 더 많은 관심을 집중할 필요가 있다. 현재 노후소득보장과 관련하여 우리나라가 고민하고 있는 제반 문

제들과 개별 제도의 발전 단계 측면에서 우리와 이들 주요 선진국들은 상당한 차이가 있기 때문이다. 상대적으로 사회보장제도 도입 역사가 짧은 우리의 현실에 더해 광범위한 제도 적용에서의 사각지대, 경제활동 기간 동안의 극심한 소득 양극화 현상, 특히 연령이 많아질수록 소득 격차가 심해지는 우리 현실에 적합한 노후소득보장 관련 제도를 제대로 구축하기 위해서는 우리 현실에 부합할 수 있는 정책 방향을 설정할 필요가 있다.

이러한 논의를 진행하는 과정에서 관련 분야 연구자들과 우리 사회 구성원들이 불편해할 만한 사실들도 짚어 가면서 OECD 등에서 추구하고 있는 포용적 복지국가에 부합할 수 있는 정책 설계 방향에 대한 논의가 그래서 더욱 필요하다. OECD 회원국 중에서 가장 빠른 속도로 사회보장 지출이 늘어나고 있음에도 OECD 회원국 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있는 노인빈곤율이 빠르게 떨어지지 못하는 배경도 노동시장에서의 소득 양극화를 퇴직 이후의 노후소득보장제도가 제대로 보정하지 못하고 있기 때문이다.

이처럼 시급한 정책 과제들을 염두에 두고 눈앞에 다가온 4차 산업혁명, 현생 인류의 조상인 호모 사피엔스와는 다른 유형의 인류 출현이라는 의미를 강조하기 위해 유엔에서 사용하기 시작한 호모 헨드레드 시대에도 작동할 수 있다고 판단되는 정책 대안들을 제시하고자 한다.

제2절 외국의 유사한 제도 운영 사례 및 현황에 대한 평가 및 시사점

고령 근로 장려 및 점진적인 퇴직 활성화를 위해 우리가 고민 중이고 검토 중인 점진적인 퇴직제도(부분연금제도) 등의 경우 스웨덴이나 핀란드에서는 이러한 제도들의 중요성이 상당 부분 감소하였거나 이미 사라지고 있다. 동일한 시점에서 놓고 보았을 때, 노후소득보장제도 운영 현황과 고령 근로 측면에서 이들 국가와 우리가 처한 환경에 현격한 차이가 있기 때문이다.

여기서 주목할 대목으로는 과거에 우리에게 시사점을 제공할 만한 제도들이 있었으나, 현재 더 이상 그러한 제도를 운영 또는 유지하고 있지 않다고 해서 관심을 적게 가져서는 안 될 것이라는 점이다. 더욱 적극적으로 이들 국가가 그 당시에는 왜 그러한 제도 도입을 고민하였고, 현재에는 그러한 제도의 유용성이 감소한 배경이 무엇인지, 특히 다른 형태의 제도로 바뀌었다면 어떠한 방향으로 바뀌었는지, 폐지되었다면 어떠한 이유로 그러한 결과가 초래되었는지에 대해 더 많은 관심과 분석이 필요하다는 측면을 강조하고자 한다.

특히 청년층은 일자리 부족, 중고령층은 노후 준비 또는 노후소득보장 부족, 연금 수급 연령과 퇴직 연령 불일치에 따른 광범위한 소득 크레바스 현상과 관련하여 이들 국가와 우리의 차이점 분석 및 한국적 현실에 부합할 수 있는 제도 개편 방향에 대한 고민이 필요하다. 최선의 정책 제안 또는 제도만 찾을 것이 아니라, 현실적으로 선택할 수 있는 차선의 대책, 차선도 어렵다면 차차선의 대책이라도 필요한 것이 작금의 우리가 처한 절박한 현실인 것 같아서 그렇다.

독일 등의 경우에는 점진적인 퇴직제도를 정상적인 퇴직 연령(예: 우리

나라의 경우 60세)을 기준으로 고용보험과 국민연금을 구분하여 적절한 역할 분담을 하는 형식으로 운영되고 있다. 우리의 경우 비공식적 분야 비중이 높고, 이에 따른 사회보험제도의 사각지대가 제도 적용 및 적절한 급여 수준 측면에서 광범위하다 보니, 이들 국가와 유사하게 제도를 운영할 경우 오히려 노후소득 양극화를 심화시킬 가능성이 높다. 우리 사회 취약계층 대다수가 제대로 된 사회보험 혜택을 받지 못하고 있다 보니, 현존하는 사회보험제도 위주로 점진적인 퇴직 활성화를 시도할 경우에는 오히려 기득권을 강화시켜 노후소득 양극화를 심화시킬 수 있어서다.

이러한 맥락에서 좋은 싫든 현실 적용 가능성이 많은 시사점을 얻을 수 있는 나라는 결국 일본인 것처럼 보인다. 여타 OECD 회원국들에 비해 오랫동안 고령 근로를 하고 있으며, 정년 연장 등을 통해 근로 기간 연장 및 후생연금의 재직자 연금제도를 고용지원금과 유사한 형태로 활용하고 있다.

한편 동일한 제도일지라도 개별 국가가 처한 상황에 따라 제도의 역할과 기능이 완전히 뒤바뀔 수가 있다는 점도 유념할 필요가 있다. 우리 국민연금에서 도입한 재직자 연금제도와 일본에서 운영하고 있는 재직자 연금제도가 국가별로 처한 사회 여건의 차이로 인해 정반대의 의미로 활용되고 있다. 일본의 경우에는 연금 수급 연령이 상이한 두 연금제도, 특히 기초연금인 국민연금에 비해 제도 도입 역사가 더 오래된 후생연금의 연금급여를 이용하여 고령 근로 활성화에 수반되는 노동비용의 일부를 충당하는 측면으로 재직자연금을 활용한 측면이 강하다.

반면에, 우리나라 국민연금의 경우에는 상대적으로 제도 도입 역사가 짧아 가입 기간이 길지 않으며, 평균적으로 국민연금 급여 수준이 많지 않은 상황에서 외국의 제도 운영 사례를 단순히 기계적으로 적용하다 보니, 당초 의도한 정책 효과보다는 국민연금에 대한 불신 가중이라는 부정

적인 효과가 더 크게 나타나는 경향이 있다. 1988년부터 가입한 초기 국민연금 가입자들을 제외하면, 국민연금 가입 기간이 길지 않아 평균적인 국민연금액이 많지 않은 것이 우리 국민연금이 처한 현실이다. 어렵사리 국민연금 수급권을 확보했으며, 수급하는 연금액도 많지 않은 상황에서, 추가적인 소득원 확보를 위한 경제활동에 근거하여 연금액의 일부를 삭감하고 있는 현행 국민연금의 재직자연금제도 운영에 있어 개선이 필요하다고 판단하는 배경이다. 부연하면, 국민연금의 절대 연금액 자체가 많으면서, 추가적인 근로 활동을 통한 경제적 보상이 많은 경우(국민연금의 경우에는 아직까지는 이러한 사례가 극히 소수에 불과한 반면에, 공무원 연금 등 특수직역연금의 경우에는 적지 않은 사례들이 있음)를 제외하고는 현행 국민연금의 재직자노령연금은 득보다는 실이 많아 보인다는 것이다. 공적연금 강화란 명목으로 시급한 국민연금의 재정안정화 조치는 소홀히 하면서 오히려 국민연금의 소득대체율을 상향 조정하자는 주장들이 대두되고 있는 현실을 고려할 때, 고령 근로 유인을 약화시키는 현행 재직자연금제도를, 부분연금과 부분 근로를 활성화시킬 수 있는 방향으로 개편하여 운영하는 것이 바람직해 보인다.

한편, 외국의 유사 제도와 비교해 보면 지나치게 높은 가산율을 지급하는 연기연금도 적정 수준으로 환원시킬 필요가 있다. 연기연금을 활용하여 근로 기간 연장 및 연금 가입 기간을 늘림으로써 노후소득을 강화할 수 있도록 유인을 제공할 필요가 있으나, 재정 수리적으로 공평하지 않은 높은 가산율 적용으로 오히려 노후소득 격차를 심화시킬 수 있어서다.

흔히 비교 대상으로 삼고 있는 주요 선진국들의 경우 나이 들어 일하지 않고 조기 은퇴하려는 것을 억제하기 위한 정책들이 주를 이루고 있다. 우리의 경우에는 조기 퇴직을 선호하는 것이 아니라 일을 하고 싶어도 마땅한 일자리가 없는 현실을 반영한 해법 마련이 필요하다.

안정적인 직장에 근무하던 사람들은 상대적으로 잘 준비된 노후소득보장과 명예퇴직수당 혜택을 받고 있는 반면에 불안정한 직장에 근무하던 사람들은 상대적으로 부실한 노후 준비와 나이가 들어 갈수록 저임금, 초저임금 근로자로 전락하는 현상이 나타나고 있다. OECD에서도 강조하고 있는 노동시장의 이중성으로 인해 노후소득 준비 과정 및 실제 노후소득원 수준에 상당한 차이가 나타난다. 이 때문에 소득계층별 양극화 현상이 매우 심각한 상황이다.

상황이 이러함에도 우리나라는 주요 국가들의 관련 제도 도입 및 적용에 대한 잘못된 이해 등으로 인해 일률적인 복지 적용 대상 확대 및 복지 급여 인상에 중점을 두고 있다. 그렇다 보니 정작 필요한 집단에 대한 맞춤형 지원 정책들에는 소홀한 것이다. 막대한 복지예산이 투입되고 있음에도 노인빈곤율을 비롯하여 정작 복지제도의 혜택을 가장 필요로 하는 집단들은 오히려 제도 적용에서 소외되는 현상이 발생하는 배경이 되고 있다.

특히 전체 사회보장제도에서 사회보험의 비중이 높은 상황에서 사회보험제도의 사각지대가 광범위한 데다 저부담·고급여 제도로 운영되다 보니 시장소득 격차가 은퇴 이후에 더 벌어지는 현상이 발생하고 있다. 복지 혜택을 가장 필요로 하는 집단의 복지 체감률이 낮다 보니 충분한 분석 없이 선거철에 압박해서야 주로 이루어지는 복지 지출 증가 결정들은 이미 왜곡된 복지 관련 문제를 더욱 심화시키는 측면이 있다.

이러한 문제의식에 입각하여 이 연구에서는 무엇보다도 중고령층의 노동시장 실태 및 사회보장제도 적용 실태를 생애적인 관점에서 들여다보고자 하였다. 생애주기 관점에서 중고령자를 대상으로 종사상 지위별 노동시장에서의 이행 경로, 보다 구체적으로 소득계층별 직업의 이동 경로 또는 이동 경향을 살펴볼 필요가 있었던 것이다.

여기에 덧붙여 소득계층별 연금제도(사회보장) 혜택의 집중도도 살펴 보았다. 구체적으로 소득 수준에 따른 국민연금 가입 여부와 가입 기간 등에서의 차이점 등을 파악함으로써 노후소득 양극화 심화 가능성을 분석하였다.

이미 언급하였듯이 외국의 점진적 퇴직 활성화 정책과 점진적 퇴직을 활성화하기 위한 우리나라 제반 여건의 차이를 제대로 이해할 필요가 있다. 주요 선진국들은 좀 더 일하도록 유인하는 데 목적이 있고, 우리나라는 이미 하고 있는 일(72세까지 고령 근로)을 좀 더 체계화하는 데 정책 목표가 있다는 차이점을 들 수 있다.

이와 관련하여 우리나라에서 활성화되어 있는 고령 근로가 OECD 여타 회원국들에게는 보물(Treasure)로 인식될 수 있을 만큼의 사회적 가치가 있다는 최신 OECD 보고서(Working better with age) 내용을 상기할 필요가 있다(OECD 2018). 흔히 언급되고 있는 것처럼, 우리나라의 복지제도가 제대로 완비되지 못하여 고령이 되어서도 노동시장에 내몰리고 있다는 비판 대신에, 고령 근로가 활성화되어 있는 그 자체에 대해서는 OECD 평가처럼 긍정적으로 받아들이되, 근로에 대한 적절한 보상이 이루어질 수 있는 사회 시스템 구축에 국가적 역량을 집중하는 것이 오히려 적절한 대처 방향이 될 수 있을 것 같다.

효과적인 노후소득보장제도 구축 노력도 중요하다. 하지만 지금까지 경험하지 못한 뉴노멀 사회에서 작동할 수 있는 사회 시스템을 구축하기 위해서는 늘어나는 평균수명에 상응하는 정도의 근로 기간 연장은 불가피할 것이다. 문제는 청년 실업이 만연한 상황에서 고령 근로를 촉진 또는 연장하는 것에 대한 사회적 반발과 고령층 고용을 회피하는 노동 현장 분위기에 있다.

다가올 새로운 환경하에서는 모든 대상자들에게 획일적으로 동일한 제

도 또는 시스템을 적용하기보다는 개개인이 처한 여건에 부합될 수 있는 선택지를 제공하여 선택할 수 있는 기회를 제공하는 것이 의미가 있고, 효과적인 정책 접근 방법이 될 수 있을 것 같다. 노동시장에서 어느 정도 경쟁력을 확보한 집단에 대해서는 계속 고용이 가능하도록 정책적인 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 당장은 재정이 투입될지라도 장기적인 관점에서는 이러한 접근 방식이 투입 비용 대비 효과 측면에서 앞도적인 우위에 놓일 것이라서 그러하다. 이러한 논거하에 어느 정도 경쟁력이 확보된 고령 근로자에 대해서는 종사상 지위별, 소득계층별 다양한 형태의 고용 지원 정책이 필요하다(고령 근로자에 대한 고용 지원금과 사회보험료 지원 등). 여러 가지 요인으로 인해 고령 근로가 어려운 집단에 대해서는 국가가 설정한 최저 보장이 가능하도록 선택과 집중에 따른 지원 정책이 마련되어야 할 것이다. 부연하면 여타 사회보장제도와의 효과적인 공조체계 구축이 중요하고 시급해 보인다.

사회보험 사각지대 축소를 위한 취약계층 지원 방안으로는 ‘보험료 감면 대 보험료 지원’ 방안을 검토해 볼 수 있다. 독일과 프랑스에서는 높은 사회보험료에 따른 고용 회피(장기 실업)를 방지하기 위하여 보험료 감면 제도가 폭넓게 사용되고 있다. 우리의 경우는 제반 여건 및 도덕적 해이 최소화 차원에서 보험료 감면보다는 지원 제도가 더 적절해 보인다(류재린, 2018). 국민연금 제도 적용의 사각지대가 아직도 광범위한 상황이다 보니, 보험료 지원 제도를 통한 가입 유인 제공이 사각지대 축소에 보다 효과적일 수 있어서다. 이렇게 판단하는 이유는 보험료 감면제도로 도입된 ‘두루누리 사회보험’이 상당한 예산을 투입하고 있음에도 국민연금 사각지대 축소 효과는 미미하기 때문이다.

제3절 정책 과제들에 대한 제언

우리 사회가 직면해 있는 어려운 문제 해결을 위해 다양한 정책 대안들이 백가쟁명식으로 제시되고 있다. 최근 관련 주제를 다룬 토론회에서 나온 정책 대안 하나를 예시로 들어 비교 평가하고, 적절하다고 판단되는 정책 방안들을 제시하면서 이 연구를 마무리하고자 한다.

1. 국민연금 및 기초연금 개편 방향

최근 국회에서 개최된 정책 토론회의 발제자는 우리나라 연금 시스템을 ‘국민연금(기초연금 통합)+퇴직연금+개인연금+은퇴고용’과 같이 개혁할 것을 제안하고 있다(김원식, 2019, p. 11). 특히 4차 산업혁명 시대의 사회안전망 원칙으로 ‘사회보험으로부터 소득재분배 기능 분리’를 제안하고 있으며, 연금 수급 연령을 70세로 상향 조정하는 방안도 제시하였다.

이 연구에서는 이러한 제안들에 대한 평가와 함께 지금까지 분석되고 논의되었던 내용들을 중심으로 보다 구체적인 개편 방안을 제안하고자 한다. 먼저 장기적인 제도 발전 방향 측면에서 소득재분배 기능이 혼재되어 있는 국민연금과 기초연금의 성격과 정책 목표를 명확하게 할 필요가 있다. 주요 선진국들이 연금 개혁 과정에서 추구했던 연금정책과 사회정책의 분리를 우리나라에서도 명시적으로 고려할 필요가 있다. 먼저 사회정책 측면에서 막대한 재원이 소요되고 있음에도 불구하고 노인빈곤율의 획기적인 하락에 기여하지 못하고 있는 기초연금은 점진적으로 취약 노인 중심으로 대상자를 축소하되 최소한 절대빈곤에서는 벗어날 수 있는 수준의 연금을 지급하도록 한다(OECD, 2016; OECD, 2018). 여기서 기초연금 대상자를 점진적으로 취약 노인 중심으로 축소한다는 의미를

정확하게 이해할 필요가 있다. 소득 하위 70%에 해당하는 기초연금 수급자의 기득권은 그대로 유지한 채 신규로 65세에 진입하는 세대들에 한해 국민연금과 퇴직연금 등 다층소득보장체계 발전으로 인해 늘어난 노후소득을 고려하여 점진적으로 대상자를 줄여 나가자는 정책 제언이라서 그러하다. 중장기적인 관점에서 신규로 65세에 진입하는 연령층을 중심으로 기초연금 대상자를 축소해 나갈지라도 매우 빠르게 증가하는 고령 인구로 인해 전체 기초연금 수급자 수 역시 빠르게 증가한다는 사실도 정확하게 공유할 필요가 있다.

정부 재정으로 충당하는 비기여 방식의 기초연금액이 빠르게 인상되고 있는 상황에서 중간소득 이하 국민연금 가입자 및 저소득 자영자 등 취약계층 국민연금 가입자들의 국민연금 참여 유인이 떨어지는 것을 방지하기 위해 기초연금은 일정액의 현금과 현물급여(주택 바우처 등)를 혼합하여 지급하도록 한다. 이러한 전제하에 국가 기본선 설정 및 다양한 정책수단을 통해 정책 목표 달성을 위한 구체적인 실행 방안을 가급적 빠른 시일 내에 마련하도록 한다.

본인의 사전적인 기여에 입각한 노후소득 준비와 특정 세대가 지나치게 불이익을 받지 않도록 세대 간 형평성 확보 노력으로 국민연금이 연금제도 본연의 정책 목표를 달성할 수 있도록 제도 개편 노력을 서둘러야 한다. 이를 위해 국민연금의 경우 북유럽 국가들이 도입한 연금재정 자동안정화 조치를 우리 현실에 맞게 도입한다는 전제하에, 당초의 제도 설계 취지와는 다르게 오히려 역진적으로 작용하고 있는 소득재분배에 해당하는 균등부분(A값)을 폐지함으로써 완전소득비례연금으로 전환시키도록 한다. 특히 제도 도입 당시와 비교할 때 현실화되지 못하고 있는 연금 적용 소득의 상향 조정을 통해 중간소득 이상 소득자들이 성실하게 가입할 경우 안정적인 노후 생활이 가능할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

한편 연금재정 안정화 측면에서 ‘연금 수급 연령을 70세 등으로 상향 조정하는 방안’ 등에 대해서는 신중한 접근이 필요해 보인다. 향후 안정적으로 고령 근로가 정착된 시점 이후에는 장기적인 관점에서 70세로 연금 수급 연령을 연장할 수도 있을 것이다. 그러나 평균수명이 늘어나고 연금재정을 안정화할 필요가 있기 때문에 연금 수급 연령을 70세 등으로 상향 조정한다는 제안은 조기 퇴직이 일반화된 현 상황에서는 안정적인 연금제도 정착에 도움이 되지 못할 것으로 보인다.

이와 관련하여 특히 주목할 대목으로는 4차 국민연금 재정계산 및 이에 따른 제도 개선 논의 과정에서 공식적으로 연금 수급 연장 논의가 없었음에도 연금 수급 연령 연장 문제가 정치 문제화되면서 다른 시급한 현안에 대해서도 제대로 된 논의가 이루어지지 못했다는 점이다. 2019년 현재 국민연금 수급 연령은 만 62세이고, 2023년에는 만 63세로 상향 조정될 예정이다. 현행 국민연금법상 국민연금 납입 연령이 59세로 묶여 있는 상황에서 연금 수급 연령만 상향 조정할 경우에는 소득 크레바스 기간이 더욱 길어짐에 따른 노후 빈곤 문제가 대두되고 이로 인한 복지 지출 확대 요구가 분출할 가능성이 높다는 점도 염두에 둘 필요가 있다.

이러한 상황에서 이 연구에서 제안하고자 하는 정책 대안은 제반 상황이 어렵더라도 고령 근로를 장려하면서 국민연금 수급 연령(2033년 만 65세)과 국민연금 법정 의무 납입 연령 상한 59세(2019년 현재, 그리고 2033년에도 만 59세)의 공백을 없애는 방향으로 제도를 개선하자는 것이다. 특히 일부에서 주장하는 연금 수급 연령 연장 대신 평균수명 증가 추이에 맞추어 매년 연금액 일부를 자동으로 연동시키는 기대여명계수(Life expectancy coefficient) 도입을 통해 연금재정 안정을 달성하는 것이 보다 효과적인 대안이 될 수 있을 것 같다. 참고로 기대여명계수는 연금재정 자동 안정화 장치의 일환으로, 핀란드 등 북유럽 국가들이 채택

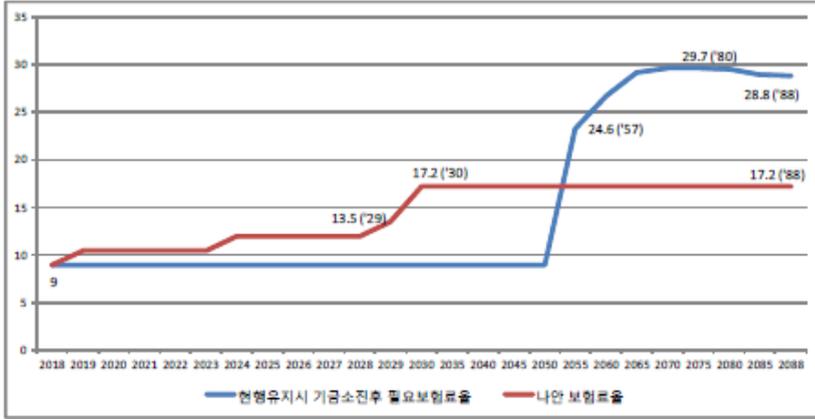
한 연금재정 안정화 방안이다.⁹³⁾

이미 OECD의 한국 경제검토보고서에도 수차례 지적하고 있는 것처럼 보험료 인상을 통한 국민연금 재정안정화 조치를 미루면 미룰수록, 나중에 동일한 수준의 재정안정 달성에 필요한 보험료 인상폭이 더 커질 수밖에 없다는 우리가 직면하고 있는 어두운 현실에 대한 국민적 공감대 형성이 시급해 보인다(OECD, 2018a). 국민연금 보험료 4.5%와 퇴직(연)금 8.3%를 합할 경우 이미 12.8%를 부담하고 있는 사용자의 부담 여력이 많지 않다는 측면을 고려할 경우, 선제적인 보험료 인상 조치와 함께 동일한 재정안정화 효과를 유도하면서도 보험료 인상은 최소화할 수 있는 정책 대안에 대한 심도 있는 고민이 필요한 시점이다.

이와 관련한 우리나라 국민연금제도의 바람직한 개편 방향으로는 보험료 인상과 기대여명계수(Life expectancy coefficient) 조합을 채택하는 것이, 보험료 인상은 최소화하면서도 국민연금의 장기 재정안정 달성이 가능한 방안이 될 수 있을 것 같다(윤석명, 2018; 2018년 국민연금제도발전위원회의 재정 안정화 방안 ‘나안’).

93) 이와 관련한 우리나라 국민연금제도 개편 방향에 대해서는 윤석명(2018)과 2018년 국민연금제도발전위원회의 재정 안정화 방안 ‘나안’을 참고하기 바란다.

[그림 9-7] 국민연금 재정안정화 방안에 따른 보험료 조정 스케줄



주: 1단계에서는 10년에 걸쳐 보험료 4.5%pt를 단계적으로 올림. 2030년 시점에서 재정목표달성을 위해 남은 필요보험료율 인상분 3.7%pt를 기대여명계수(Life expectancy coefficient)를 활용하여 연금 지출액을 조정하는 방식으로 연금 재정 안정을 달성함.
 자료: 국민연금제도발전위원회. (2018). 『2028 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향』.

예시 차원에서 다음과 같은 구체적인 스케줄을 제시해 보고자 한다. 우선 1단계 조치로 향후 10년에 걸쳐 보험료율을 13.5%까지 4.5%pt로 단계적으로 인상하도록 한다. 인상 보험료에 대한 사회·경제적 적응을 고려하여, 10년의 이행 기간을 설정하되, 2030년 이후 2단계 연금 급여지출 조정을 통한 추가 재정안정화 조치를 취하도록 한다. 급여지출 조정의 효과적인 정책 대안으로는, 현재 핀란드에서 채택하고 있는 기대여명계수 도입을 통해, 국민연금 가입자 개개인이 평생 수급하는 연금총액은 동일하게 지급하되 늘어나는 평균 수명만큼 매년 지급하는 연금액수를 차감 지급하는 방안이 될 수 있을 것 같다.

2. 베이비붐 세대를 중심으로 한 바람직한 고용 정책 방향

우리나라 베이비붐 세대의 특성으로 ‘평균수명 80세 시대’, ‘최빈 사망 연령 90세 시대’, ‘고학력의 건강 베이비붐 세대’, 건강수명의 증가로 인해 이전 세대와는 질적으로 전혀 다른 ‘고령의 여가를 즐길 수 있는 계층 (Leisure Class) 증가’를 들 수 있다. 특히 약 720만 명으로 추정되는 우리나라의 1차 베이비붐 세대(1955~1963년생)는 전체 인구 대비 규모와 사회적인 영향력 측면에서 전 세계적으로도 유례를 찾아보기 어려운 정도이다.

특히 우리나라의 1차 베이비붐 세대는 그 이전의 노인 세대와는 성격이 매우 다르다. 본격적으로 국제화를 경험한 세대, 또 본격적으로 대중 문화와 프로 스포츠를 즐긴 세대이다 보니 사회에 대한 요구 수준이 매우 높다. 우리 사회 전반에 걸쳐 정치적 영향력이 매우 큰 이들 집단에 대한 체계적인 대책을 마련하지 못할 경우 국가 가용자원 상당 부분이 이들 집단에 귀속될 가능성이 높다. 이전의 그 어느 세대보다도 복지 욕구 또한 높은 집단이다 보니 자칫하면 복지 포퓰리즘의 도화선이 될 수 있어서다.

상황이 이러하다 보니 우리 사회 구성원 모두가 조금 더 객관적이면서도 장기적인 관점에서 이 문제에 접근하여야 할 것 같다. 현행의 근로 관행을 그대로 이어 갈 경우 결국 복지 욕구 분출로 인해 국가 전체 차원에서는 더 많은 비용을 치르면서도 암울한 미래, 즉 지속 불가능한 사회로 귀결될 수도 있다는 측면을 고려한 해법 마련이 시급해 보이기 때문이다.

이러한 맥락에서 고령자 고용 촉진 정책에 최우선의 정책 목표를 부여하여야 할 것 같다. 향후 노동시장에서 쏟아져 나올 막대한 규모의 1차 베이비붐 세대를 대상으로는 지속이 불가능하면서도 저임금 노인 근로자를 양산할 가능성이 높은 공공형 일자리 대신 시장형 일자리가 향후 고령자

고용 정책의 핵심이 될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 현재 노인들이 주로 의존하고 있는 공공형 일자리의 경우 사회서비스 등 공공형 일자리 특성에 맞는 사업들로 국한시키는 것이 바람직해 보인다. 시장형 일자리 유형, 구체적으로 ‘적극적 고용형 및 창업 지원형’, ‘현상유지형 또는 점진적 퇴직’, ‘사회봉사형’, ‘생계보완형’ 일자리 중에서 중단기적인 관점에서 ‘현상유지형 또는 점진적 퇴직’이 활성화할 수 있도록 정책적인 역량을 총동원하여야 할 것이다.

이 연구에서는 이미 절대인구 감소가 가시화되고 있는 한국적인 현실을 감안할 때, 퇴직 후 재고용이 가장 적절한 대책일 것으로 판단하고 있다. 경제활동인구가 안정적인 단계에 진입할 때까지는 여러 대안 중에서 퇴직 후 재고용이 가장 현실적인 대책일 것으로 보이기 때문이다. 그러나 이러한 대책들이 자칫 저임금 또는 초저임금 고령 근로자를 양산할 수도 있다는 측면에서 최소한의 생활이 가능할 수 있을 정도의 임금 수준은 유지할 수 있는 방향으로 퇴직 후 재고용이 이루어지도록 정책 설계가 이루어질 필요가 있다.

특히 절대생산인구 감소 추이에 대응하기 위해 최근 들어 정책 당국이 제시했던 점진적 퇴직 유형들이 실제 작동할 수 있는 환경 조성에 국가적인 역량을 투입할 필요가 있다. 이러한 고령자 고용 촉진 정책이 자리를 잡기 위해서는 정책 당국의 적극적인 정책 의지 및 정책적 결단이 필요해 보인다. 사업 특성 및 개별 사업장 특성에 부합할 수 있는 다양한 점진적인 퇴직 모형의 사례를 제시하면서 이들 모형이 실제 작동할 수 있도록 적극적인 채찍과 당근 정책을 도입해야 할 것이다.

이하에서는 구체적인 정책 제언 차원에서 우리 현실에서 고통스럽기는 하나 작동할 수 있다고 생각되는 점진적인 퇴직 방안을 제안해 보고자 한다. 점진적인 퇴직을 무조건 강제화할 수는 없다는 현실적인 문제를 감안

할 때, 최대한 채찍과 당근 정책이 양립할 수 있는 점진적인 퇴직 모형을 제시하는 것이 바람직해 보인다. 우선 국민연금 수급 연령과 퇴직 시점을 일치시킨다는 정책 목표를 설정한 후에, 노사가 정책 대안을 선택할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다.

예시 차원에서 다음과 같은 대안을 제시해 보고자 한다. 국민연금 수급 연령과 퇴직 시점을 일치시키기 위해 61세(2023년 이전) 퇴직, 62세(2023~2027년) 퇴직, 63세(2028년 이후) 퇴직을 원하는 근로자의 경우 55세 근처부터 퇴직 시점까지 월급이 점진적으로 삭감되는 급여체계를 선택할 수 있도록 한다. 이러한 전제 조건하에서 계속 고용을 최우선으로 하되 사업장 여건에 따라 일본에서 운영하는 것처럼 당분간은 퇴직 후 재고용도 병행 운영할 필요가 있다. 이 과정에서 고령 근로자들의 근로시간 축소 유도를 통한 청년들의 고용률이 제고될 수 있는 여지를 확보함으로써 일자리 공유를 통한 세대 간 상생을 유도하여야 할 것이다.

한편 이러한 점진적 급여 삭감 체계를 받아들일 수 없다고 생각하는 근로자들에 대해서는 기존의 퇴직제도, 즉 정년 60세 제도를 그대로 적용하도록 한다. 단 점진적인 퇴직이 가능할 수 있도록 고령 근로자 고용에 따른 다양한 정책 유인들을 고용주와 고령 근로자 모두에게 부여하도록 한다. 적절한 대책으로는 일정 비율 이상 고령 근로자를 채용한 기업에 대해서는 고용지원금을 지원하고, 4대 사회보험료도 일부 지원하도록 한다. 연금 사각지대 해소라는 당초의 제도 도입 취지와 달리 현재 적극적인 노동정책으로 활용되고 있는 ‘두루누리 사회보험’ 제도를 중고령 근로자들의 점진적인 퇴직 활성화가 가능할 수 있는 정책 기제로 확대 개편할 필요가 있다.

부연해서 강조하자면 취약계층의 사회보험 가입 제고를 위해 운영되는 두루누리 사회보험제도를 시급하게 개편할 필요가 있다는 것이다. 사회

보험료 지원은 두 가지 관점에서 접근이 가능해 보인다. 근로 기간 동안 저소득 취약계층에 대한 사회보험료 지원 사업과 함께 고령 사회에서의 점진적인 퇴직 활성화 차원에서 부분 근로를 활성화하기 위한 정책 수단으로도 활용할 경우 매우 효과적인 정책 수단이 될 수 있을 것이다.

3. 4차 산업혁명 대응 측면: 플랫폼 노동자 등을 중심으로

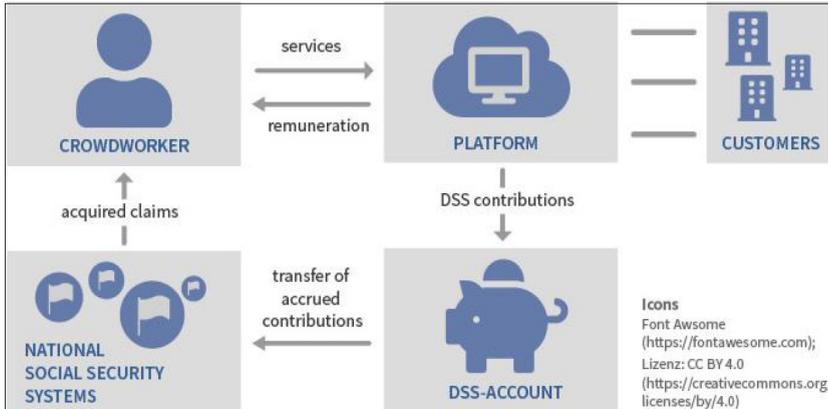
향후 도래할 4차 산업혁명의 긍정적인 측면으로 ‘생산성의 비약적인 증대, 소득과 삶의 질 개선’ 등이 언급되고 있다. 부정적인 측면으로는 ‘새로운 노동 환경의 도래와 전통적인 노동시장의 붕괴’, ‘비정규직의 주류화’, ‘로봇 실업’ 등이 거론되고 있다. 특히 우리나라의 경우 4차 산업혁명에 대한 적응력이 높지 않다는 비판들이 제기되고 있는 형국이다.

중단기적인 관점에서 새로운 환경 변화에 대응하기 위한 대응 방향으로 두 가지를 상정할 수 있을 것 같다. 하나는 변화하는 사회 환경에 적응할 수 있도록 현존하는 사회 시스템 및 사회보장제도를 끊임없이 개선해 나가는 것이다. 다른 접근으로는 새로운 환경에 부합할 수 있도록 새로운 제도를 설계하여 도입하는 것이다. 추측만 난무할 뿐 새로운 세상에 대한 구체적인 형태들이 존재하지 않은 현실을 고려할 때, 현재 수준에서 적응할 수 있는 방향으로 관련 제도를 정비하는 것이 바람직해 보인다.

이러한 맥락에서 최근 들어 양산되고 있는 플랫폼 종사자들에 대한 사회보험 및 사회보장제도 강화 대책 마련의 필요성이 그 어느 때보다도 높아 보인다. 이들 집단을 그대로 방치할 경우 사회보험 혜택에서 소외될 가능성이 높다. 결과적으로 노후소득 양극화로 귀결될 가능성이 커지기 때문이다. 새로운 여건 변화하에서의 사회보험 발전 방향에 대한 고민을 서둘러야 한다는 측면에서 대안으로 [그림 9-8]에 예시되어 있는 형태의 디지털 사회보험 작동 방식에 대해 적극 고민할 때가 된 것 같다.

특히 플랫폼 노동자에 대한 대책에서 서로 다른 길을 선택한 것으로 보이는 독일과 프랑스의 상이한 접근 배경 및 대처 방향에 대한 심층 분석이 필요해 보인다.⁹⁴⁾

[그림 9-8] 디지털 사회보장의 작동 방식(예)



자료: Weber. (2019). Digital Social Security: Outline of a concept for the 21st century.

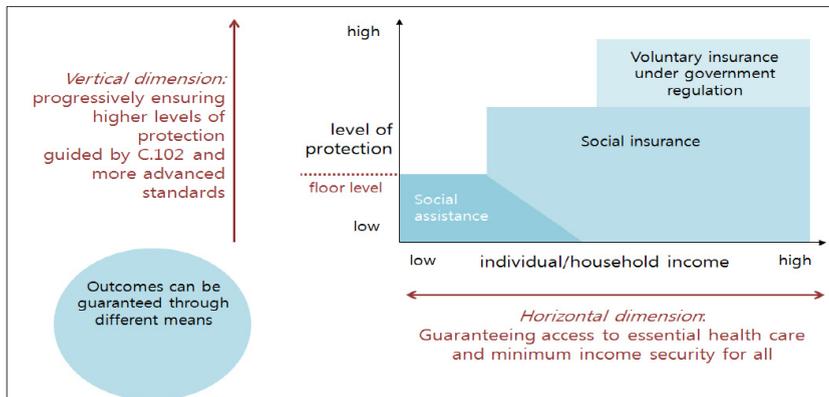
이 연구에서는 여러 제약 요인으로 인해 플랫폼 노동자들에 대한 노후 소득보장 대책에 대해서는 스케치 수준에서 그치고자 한다. 후속 연구를 통해 이에 대한 본격적이고 체계적인 연구를 수행함으로써 날로 심화되는 소득 및 노후소득 양극화 문제를 완화시킬 필요가 있다.

94) 이 연구의 연구 책임자가 이해하기로는, 독일의 경우에는 현존하는 사회보장제도의 종주국으로서 빠르게 변화하는 사회 환경변화에서도 적용하여 작동할 수 있는 방향으로의 사회보장제도 현대화에 주력하고 있는 것 같다. 반면에 프랑스의 경우에는 전통적인 사회보험제도에서 탈피하여, 본인의 기여보다는 재원 조달 측면에서 조세에 더 의존하는 방향으로의 사회보장제도로 개편하려는 움직임이 있는 것 같다는 평가들을 접하고 있다 (장지연, 2019). 여기서 특히 주목할 대목은 독일은 연금제도를 포함한 사회보장제도의 장기 지속 가능성을 확보하고 있는 반면에, 프랑스는 독일에 비해 지속 가능성이 현저하게 떨어지고 있다는 점도, 이들 국가가 상이한 방향으로 대처하고 있는 배경이 될 수 있다는 점이다. 부연하자면 독일은 아직까지 선택할 수 있는 상황인 반면에, 프랑스의 경우에는 선택의 여지가 없기 때문에 그러한 방향으로 접근하려는 경향이 있을 수 있다는 점이다.

제4절 정책 과제들에 대한 제언들을 종합한 노후소득보장 체계 구축 방향⁹⁵⁾

지금까지의 논의를 기초로 하여 초고령 사회 대처 차원에서 비용·효과 측면에서 지속 가능한 소득보장체계 구축 방향을 제안하고자 한다. 아래 그림은 ILO, 즉 국제노동기구에서 판단하기에 투입 비용 대비 정책 효과를 높일 수 있다고 판단하고 있는 노후소득보장 모형이다. 비기여 방식의 소득보장제도 수급률을 제한적으로 적용하는 대신 본인이 기여하는 사회보험제도 속성의 연금제도를 주된 노후소득보장제도로 설정하고 있다는 특징이 있다.

[그림 9-9] ILO 권고를 고려한 노후소득보장체계 구축 방향



자료: ILO. (2012), From precarious work to decent work.

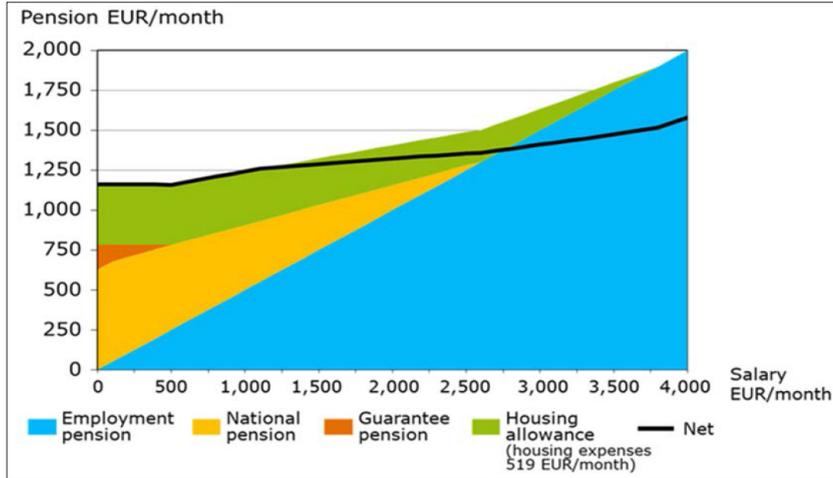
정부 재정으로 충당하는 비기여 방식의 기초연금액이 빠르게 인상되고 있다. 이런 상황에서 중간소득 이하 국민연금 가입자 및 저소득 자영자

95) 이하 내용은 윤석명(한국재정학회 정책토론회 발표 내용, 2019) 및 윤석명(국회 입법조사처 발표 및 토론 내용, 2019)을 참고하였다.

등 취약계층 국민연금 가입자들의 국민연금 참여 유인이 떨어지는 것을 방지하기 위해서는 기초연금은 일정액의 현금과 현물급여(주택 바우처 등)를 혼합하여 지급하여야 한다. 이 연구에서 채택한 다양한 데이터와 분석 방법을 통해 알 수 있었던, 당초 제도 설계 취지와 다르게 역진적으로 작용하는 균등부분(A값)의 비중을 점진적으로 축소함으로써 중국에는 국민연금제도를 완전소득비례연금으로 전환시키도록 하여야 한다. 여기에 덧붙여 이런저런 이유로 아직까지 현실화되지 못하고 있는 연금 적용 소득 상향 조정을 통한 연금 수령액 증가 효과를 통해 안정적인 노후 생활이 가능할 수 있도록 제도 개편을 서두를 필요가 있다.

요약하면 ① 본인의 기여에 입각하여 연금이 지급되는 소득비례연금으로의 국민연금제도 개편, ② 대상자가 선별적이면서도 노후소득 수준에 따라 연금을 차등 지급하는 기초연금, ③ 노후소득 수준에 따라 차등 지급되는 주택수당(Housing allowances) 등과 같은 다양한 제도를 적절하게 정책적으로 혼합함으로써 내셔널미니멈(National Minimum)을 달성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다는 것이다. 즉 개별제도 하나하나를 모든 개인에게 똑같이 지급하는 의미의 보편적인 복지가 아닌, 우리나라에 현재 존재하는 다양한 제도의 적절한 정책 혼합을 통해 내셔널미니멈을 달성할 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 보편적인 복지 개념이 될 수 있다는 것이다. 이에 대한 구체적인 사례로 핀란드 노후소득보장체계를 적극 검토할 필요가 있다(윤석명, 2019b).

[그림 9-10] 핀란드 주택수당을 포함한 총연금액(2019년 기준)



자료: Finnish Centre for Pensions. (2019). Finnish Pension system.

1995년 이전에 보편적인 기초연금을 운영하였던 핀란드는 기초연금 수급 대상자를 대폭 줄여 저소득·취약계층의 노후소득을 강화하는 방향으로 제도 개편을 단행하였다. 보증연금(Guarantee pension)과 기초연금인 국민연금(National pension) 외에도, 현물급여 속성의 주택수당을 통해 취약계층도 최소한의 생활을 영위할 수 있도록 보장하고 있다. 제한된 재원을 효과적으로 사용하기 위해, 수급 대상자 선정에서 선택과 집중의 특징을 보여 주고 있다. 공적으로 운영되는 소득비례연금의 경우에는 퇴직금이 없는 대신에 고용주가 총보험료의 3분의 2를 부담하되, 연금 적용 소득의 상한을 두지 않으면서 운용하고 있다. 연금 적용 소득의 상한이 없어 고소득자의 연금액이 증가하는 만큼 연금 수급액에 대한 소득세를 강화함으로써, 연금 수급 단계에서도 적절한 소득재분배가 이루어질 수 있도록 운영하고 있다.

핀란드를 포함한 북유럽 국가들의 제도 운영 사례는 작금에 우리나라

에서 벌어지고 있는 공적연금 강화 논쟁과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제공한다. 제4차 국민연금발전위원회와 경제사회노동위원회의 연금 특위에서 논의되었던, 그러나 사회적 합의를 도출하지 못했던 공적연금(또는 노후소득) 강화 논의의 최우선 목표를 절대빈곤선 이상의 생활을 보장해 주는 것으로 설정할 필요가 있다는 것이다. 아직도 절대빈곤에 노출된 노인이 우리나라 전체 노인의 3분의 1 또는 4분의 1에 달하고 있어서다(OECD 2016, 2018). 취약 집단에 대한 최소한의 생활보장 수단을 마련하는 과정에서 현금만으로 절대빈곤 문제를 해결하려 할 경우에는 여러 부작용이 발생할 수 있다. 이러한 부작용을 최소화하기 위해서는 (예시 차원에서) 절대빈곤선을 월 60만 원 선으로 설정하였다고 가정할 경우 30만 원 정도는 현금으로 지급하고, 나머지는 핀란드 사례에서 볼 수 있는 것처럼 다양한 정책 수단(현물급여 포함) 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다는 것이다. 이런 식으로 접근할 경우 소위 말하는 ‘주었다가 다시 빼앗아 간다’는 기초연금과 관련된 소모적인 논쟁도 사라질 수 있을 것이다.

특히 공적연금 강화 주장의 근거로 자주 인용되고 있는 짧은 국민연금 가입 기간은 국민연금 설계의 문제라기보다는 (즉 소득대체율이 낮아서 발생하는 문제일 수도 있으나) 근본적으로는 노동시장 문제에 기인한다는 사실에 대한 공감대 형성도 필요해 보인다. 2018년 4차 국민연금재정계산을 통해 예측된 2050년 이후의 국민연금 평균 가입 기간이 27년이 채 되지 않는다는 추정 결과에 대해서도 주의 깊은 해석이 요구된다. 향후 상당 기간이 지난 이후에도 국민연금 평균 가입 기간이 27년 정도로 예측되다 보니, 예정대로 2028년까지 국민연금 소득대체율을 40%(40년 가입 기준의 소득대체율)로 낮출 경우, 현재 예상되는 국민연금 가입 기간(27년)을 고려한 실제 소득대체율은 27%에 불과하다는 주장들이 공적

연금 강화 필요성에 대한 논거로 활용되고 있기 때문이다.

향후 50년 뒤인 2070년경에는 인생 100세 시대가 도래할 것으로 대다수가 예상하고 있다. 그런데 독일의 경우에는 이미 남성 근로자의 국민연금 평균 가입 기간이 40년에 달한다(보건복지부의 「국회 공적연금강화 및 노후빈곤해소를 위한 특별 위원회」 제출자료, 2014). 향후 50년 뒤에도 국민연금 평균 가입 기간이 27년이라는 예측 결과는, 인생 100세 시대에 가서도 현재 독일의 공적연금 평균 가입 기간의 절반을 조금 상회함을 의미한다. 독일과 우리나라의 평균수명에 큰 차이가 없는 상황에서, 50년 뒤에도 우리 국민연금 평균 가입 기간이 현재 독일의 절반 정도의 수준에 머무른다는 것은 심각한 국가적인 문제를 내포하고 있다고 볼 수밖에 없다. 50년 뒤에도 우리나라가 공식적으로 인정하는 평균적인 경제활동 기간이 27년에 머물러, 현재 독일의 절반 수준에 불과하기 때문이다.

만약에 이러한 상황이 현실화된다면 비단 연금에 국한된 문제가 아닌, 국가 존립 자체가 어려울 수밖에 없을 것이다. 인생 100세 시대에 27년만 경제활동을 하고 나머지 73년 동안은 그 누구로부터 부양받아야 함을 의미해서다. 이러한 사회가 지속 가능할 수 있겠는가? 장기적인 관점에서도 국민연금 평균 가입 기간이 27년에 머물 것으로 예측이 되는 배경은 다음 두 가지 경우로부터 유래될 가능성이 높아 보인다. 하나의 경우는 평균적으로 이보다 경제활동을 오래 하기는 하나 취약계층에 대한 소득 파악의 어려움 등으로 인해 경제활동기간이 과소 추정되는 경우이다. 또 다른 경우는 소위 말하는 평균의 함정이 될 것 같다. 가입 기간이 35년이 넘어가는 가입자와 가입 기간이 채 10년이 되지 않는 가입자들을 평균 개념으로 산출하다 보니, 국민연금 가입자들의 평균 가입 기간을 단순히 27년으로 보아, 평균적으로 국민연금 가입자들의 가입 기간이 짧다고 판단

하는 것이다. 이러한 추론에 근거하여 작금의 공적연금 강화 논의가 진행되고 있는 것 같다.

그러나 이 연구에서 행해진 한국노동패널과 국민연금 DB 분석 결과에 따르면, 소득 수준과 직업의 안정성 여부에 따라 국민연금 가입 기간에서 이미 14년 이상의 차이가 나타나고 있다.⁹⁶⁾ 이러한 가입 기간 차이는 경제활동 기간 동안의 소득 양극화로 인해 앞으로 더욱 심화될 가능성이 매우 높다. 이러한 측면들을 고려하지 않고 공적연금 강화라는 명분으로 국민연금 소득대체율을 상향 조정할 경우, 재정안정화 조치를 소홀히 함에 따라 후세대에게는 막대한 재정 부담을 떠넘기면서도, 정작 그 혜택은 국민연금 가입 기간이 더 길어질, 안정적인 직장에 근무하는 고소득층에게로 귀속될 가능성이 높아 보인다. 공적연금 강화라는 명목으로 국민연금 소득대체율을 상향 조정하자는 주장들이 매우 우려스럽다고 판단되는 배경이다.

중고령자들의 점진적인 퇴직 활성화를 통해 국민연금 가입 기간을 늘릴 수 있도록 하되 젊은 층과 일자리를 공유할 수 있도록 다양한 형태의 직업 유형에 부합될 수 있는 점진적 퇴직 모형 개발이 시급하다고 판단하는 배경이기도 하다. 젊은 세대와 일자리 나누기를 하면서 줄어든 근로시간으로 인해 감소된 소득을 받아들이도록 유도하는 대신, 사회보험료 지원 등을 통해 중고령 근로자 자신과 사용자에 대해 고령 근로자 고용 유인을 제고하도록 하는 노력도 필요하다. 이를 위해 저소득 중고령 근로자에 대해서는 근로장려세제(EITC)를 확대 적용하고, 여기에 덧붙여 사회보험료를 지원하는 두루누리 사업을 확대하여, 두 제도를 동시에 운영할

96) 예시 차원에서, 이 연구 제4장의 <표 4-7> 출생 연도별, 소득계층별 가입 기간 기여 연수²⁾의 1970년에 출생한 코호트의 국민연금 가입 연수를 비교해 보도록 한다. 이 코호트의 평균 가입 연수는 25.7년이나, 최저 소득계층(소득 하위 10%)은 19.4년인 반면에 최고 소득계층(소득 최상위 10%)은 33.9년을 가입할 것으로 예측되고 있어, 동일한 출생 연도의 가입자 사이에서도 최대 14.5년의 가입 기간 차이가 발생하고 있다.

경우 저소득층에 대한 국민연금 가입 유인 제공과 함께 취약계층에 대한 소득 파악 인프라 구축도 가능할 수 있을 것이다.

지금까지의 논의를 바탕으로 공적연금 강화 의미를 우리 현실에 맞도록 재해석할 필요가 있다. 다양한 정책 수단을 통해 취약계층까지도 공적연금 혜택을 받을 수 있도록 사각지대를 최소화하면서 연금 가입 기간을 지금보다 더 늘릴 수 있는 점진적 퇴직제도의 활성화와 동일한 소득대체율의 연금제도하에서도 더 많은 연금을 받을 수 있는 연금 적용 소득의 상향 조정 조치들이 실질적인 의미에서 공적연금 강화 조치가 될 수 있을 것이다.

우리나라는 외형상 다층노후소득보장체계를 구축하고는 있으나, 다층소득보장체계 중에서도 퇴직연금과 개인연금의 주된 혜택은 중산층 이상의 안정적인 직장 근로자들에게 대부분 귀속되고 있다. 이러한 상황에서 사적연금(퇴직연금과 개인연금) 활성화를 위해 세제 혜택을 대폭 확대할 경우 그만큼 정부의 세금 걷는 여력이 약화될 수 있음을 의미한다. 이는 정부가 걷었어야 할 세금을 걷지 않고 그 혜택의 대부분을 중산층 이상의 고소득자들에게 귀속시키다 보니 노후 준비를 제대로 하지 못하고 있는 취약계층을 지원할 정부 여력이 그만큼 줄어들 수 있음을 뜻한다.

국민연금제도에 소득재분배 기능이 있다고는 하나, 이 연구의 미시실험 모형을 통해 알 수 있는 것처럼 현재의 낮은 수준의 국민연금 보험료로 인하여, 오히려 고소득층에게 순혜택이 더 많이 귀착되고 있다. 이러한 상황에서 사적연금 활성화를 위해 세제 혜택을 대폭 부여할 경우 고소득층이 공적연금과 사적연금 모두로부터 가장 큰 혜택을 받게 된다. 이 같은 한국적인 현실을 정확하게 진단한 이후에 다양한 사적연금 활성화 정책을 펼치는 것이 바람직해 보인다.

불확실한 미래에 효과적으로 대처하기 위해, OECD와 세계은행, 나아

가 ILO(국제노동기구)에서조차도 그 필요성을 인정하고 있는 효과적인 다층소득보장체계가 제대로 작동하기 위해서라도 소득계층별, 연령별 최적화된 제도 설계가 필요하다. 근로기간의 소득 양극화가 노후에 더욱 심화되고 있는 한국적인 현실을 충분히 고려하지 않으며, 지금까지 해 왔던 것처럼 막연하게 평균적인 의미에서 노후소득보장체계 구축을 시도할 경우에는, 이러한 제도 도입들로 인해 노후소득 양극화가 더욱 심화될 가능성이 있음을 한번 더 강조하고자 한다. 적어도 세금으로 재원을 조달하여 운영하는 각종 소득보장제도들만이라도, 근로기간 동안에 초래된 소득 양극화를 축소할 수 있는 방향으로 운영하여야 할 것이다.

잘 조준된 대상자 선정과 취약계층에게 혜택이 더 지급되는 방향으로 제도가 설계되어야, 경제활동 기간에 초래된 소득 양극화를 조금이나마 축소 또는 완화할 수 있을 것이다. 이러한 논거를 이념적인 관점에서 평가할 것이 아니라, 노령기의 소득 상실에 효과적으로 대비하기 위해 사회보장제도가 도입되었다는 제도 도입 취지에 충실하면서 접근할 때가 된 것 같다. 각종 사회보장제도 운영 방향과 관련하여 한국 사회에서 치열하면서도 지루하게 전개되고 있는 논쟁들이 주요 국가들의 관련 분야 논의 내용들과 비교해 볼 때 너무나도 시대에 뒤떨어져 있고, 이념 지향적인 것 같아서 그렇다.

이미 우리 사회에서 기본소득 도입 논의가 가시화되고 있는 상황이다 보니, 저소득 플랫폼 노동자와 특수형태 근로자들의 노후소득보장 문제에 국가의 적극적인 개입을 서둘러야 할 때가 된 것 같다. 이들 집단에 대한 소득 파악의 어려움과 막대한 재정 소요를 우려하면서 머뭇거릴 여유가 없어 보인다는 것이다. 제도 개편 또는 확대의 파급효과에 대한 충분한 고려 없이 선거 시즌마다 주기적으로 확대되고 있는 기초연금 사례가 이미 우리에게 충분한 교육 효과를 주고 있다. 우리의 여건이 허락하는

범위 내에서 파일럿 테스트 형식이라도 취약계층 중심으로, 이들 취약 집단의 기여를 전제로 국가가 적극 지원하는 제도 도입을 서둘러야 할 때가 된 것 같다. 우리 사회에서 정치적 영향력이 적어 지금까지 각종 지원 대책에서 소외된 취약계층에게 우선적인 기회를 제공하는 것이 OECD에서 강조하고 있는 포용적 사회 또는 포용적 성장을 제대로 실천하는 길이 될 것 같다.

시도해 보지도 않고 문제가 많아서 효과가 없을 것 같다고 주장하기 전에, 적절하다고 생각되는 정책 대안을 시도해 보는 것이 공정한 사회 구축이라는 사회 발전 방향 측면에서 바람직해 보인다. 좌고우면하면서 머뭇거리다가 아무 것도 못 하면서 허송세월한 뒤, 모든 국민에게 기본소득을 제공하자는 주장들이 정치적인 힘을 얻게 될 경우에 수반될 재정적인 부담과 사회적인 비용이 훨씬 클 수 있기 때문이다. 이런저런 시도를 해 봤음에도 효과가 없어 결국에 다른 정책 대안이 힘을 얻는 상황과, 처음부터 시도도 해 보지 않고 있다가 정치적인 압력으로 인해 현저하게 지속 가능성이 떨어지는 제도를 도입하는 경우를 비교해 볼 때, 전자의 경우(즉, 다양한 시도를 해 본 경우)가 후자보다 낫다고 판단되기 때문이다. 향후 우리 사회가, 다른 유사한 상황이 직면했을 때 해결의 실마리를 찾을 수 있는 경험 축적과 관련된 사회적 인프라 구축에 대한 노하우 확보가 가능할 수 있을 것 같아서 그러하다.

참고문헌 <<

- 국민연금연구원. (2017). **국민연금 생생통계**. 국민연금연구원.
- 국민연금재정추계위원회. (2018, 11). **2018 국민연금재정계산 - 국민연금 장기 재정추계**.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018, 8). **2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집**.
- 국민연금제도발전위원회. (2018). 내부 회의자료 및 회의록. 비발간.
- 국민연금제도발전위원회. (2018, 11). **2018 국민연금재정계산 - 국민연금 제도 개선 방향**.
- 국회입법조사처. (2019). **공적연금체계 개편방향 정립을 위한 연속 간담회 자료 집**.
- 권혁진, 김성희, 최은아. (2008). **비정규직 근로자의 국민연금 가입 제고를 위한 정책방향 연구**. 국민연금연구원.
- 김상호. (2002). 국민연금의 소득재분배 효과. **경제학연구**, 50(3), 229-248.
- 김상호, 이정우, 이상은, 김미숙. (2003). **국민연금의 세대내 및 세대간 소득재 분배 효과 분석**. 국민연금연구센터 용역보고서(비발간).
- 김수현. (2015). **새사연 이슈진단- 2015년 4월 노동시장 분석: 불안정 노동자의 개념 및 규모**. 새로운 사회를 여는 연구원.
- 김원섭, 이정우, 정해식, 한정림. (2008). **근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안: 사회투자전략의 관점에서**. 국민연금연구원.
- 김원식. (2019). 4차산업혁명시대의 노인: 고용 복지. **4차산업혁명시대의 유연한 노동시장과 노인의 일자리 복지정책 토론회 자료집**(2019.10. 31).
- 김준영. (2019). 우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정. **고용동향브리프**, 2019년 제2권, 한국고용정보원.
- 김재진, 이혜원. (2012). **근로장려세제(EITC)와 두루누리 사회보험 지원사업 연계방안**. 한국조세연구원.

- 김태일. (2015) 국민연금의 세대 내·세대 간의 형평성 분석과 개혁방안. **예산정책연구**, 4(2), 31-55.
- 류재린. (2017). **한국 노인의 행복, 소득 및 건강에 관한 연구**. 고려대학교 박사 학위논문.
- 류재린, 김혜진, 김아람, 안서연. (2019). **지역가입자 납부예외자 지원방안**. 국민연금연구원(발간 예정)
- 방하남, 강석훈, 신동균, 안종범, 이정우, 권문일. (2009). **점진적 은퇴와 부분연금제도 연구**. 한국노동연구원.
- 백승호. (2014). 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. **한국사회정책**, 21(2), 57-90.
- 보건복지부. (2018, 12). **제4차 국민연금 종합운영계획(안)**.
- 보건복지부. (2018, 12). **2019년도 국민연금심의위원회**.
- 보건복지부. (2019, 11). **2019년도 제3차 국민연금심의위원회 자료**.
- 보건복지부, 국민연금연구원. (2006, 8). **국민연금제도의 개혁 추진과정**.
- 서정희. (2015). 비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제. **노동정책연구**, 15(1), 1-41.
- 신우진, 권혁진, 류재린. (2016). 불안정 노동이 국민연금 노후소득 보장기능에 미치는 영향. **사회보장연구**, 32(1), 33-55.
- 오건호. (2016). **내가 만드는 공적 연금: 고용 불안 시대의 노후 대비와 우리 세대의 과제**. 책세상.
- 윤석명. (2018). **국민연금 재정안정의 의미 및 장기 재정안정화 방향**. 2018년 국민연금제도발전위원회 발표자료(2018, 4).
- 윤석명.(2019a). **2018년 정부 연금 개편안 평가: 국민연금과 기초연금 중심으로**. 2019년 한국재정학회 정책 토론회 발표자료(2019, 3)
- 윤석명. (2019b). 2018년 정부 노후소득보장 강화 방안 평가: 국민연금과 기초연금. **보건복지포럼**, 269, 56-70.
- 윤석명. (2015. 1. 31.). [열린세상] '뉴노멀' 시대의 사회보장. **서울신문**, 22면(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150131022014>)

- 윤석명. (2012). 국민연금 사각지대 완화를 위한 보험료 지원방안의 개선방향. **연금포럼**, 45, 4-13.
- 윤석명. (2018. 4.). **국민연금제도의 지속 가능성 확보방안 검토**. 국민연금 제도 발전위원회 제14차 회의 발표자료.
- 윤석명, 강성호, 권문일, 원종욱, 신화연, 이은혜. (2009). **저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원방안 연구**. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 윤석명, 고경표, 김성근, 강미나, 이용하, 이정우. (2017). **다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(I)**. 한국보건사회연구원.
- 이병희, 강성태, 은수미, 장지연, 도재형, 박귀천, 박제성. (2012). **사회보험 사각지대 해소 방안: 사회보험료 지원정책을 중심으로**. 한국노동연구원.
- 이상은. (2006). 소득계층별 및 세대별 기대여명 차이를 고려한 국민연금 제도의 소득재분배 효과. **사회보장연구**, 22(1), 217-240.
- 이승렬, 최강식. (2007). 국민연금이 중·고령자의 은퇴에 미치는 영향. **사회보장연구**, 23(4), 83-103.
- 이용하. (2019, 1). **노후소득보장 100만원, 어떻게 실현할 것인가 - 한국 노후소득보장 현황과 전망, 그리고 과제**. 국회 토론회 발표 자료.
- 이정우. (2010). 점진적 퇴직제도의 도입방안. **한국노총 정책토론회 "정년과 연금 수급 연계를 위한 사회정책 과제" 자료집**.
- 이정우. (2015). 고령자 퇴직이행 지원제도로써 임금피크제도와 점진적 퇴직제도의 비교 연구. **사회보장연구**, 31(5), 187-225.
- 이정우. (2017). 사학연금 가입자들을 위한 점진적 퇴직제도의 도입방안에 관한 연구. **사학연금 연구**, 2, 47-102.
- 정인영, 김경아, 조영은, 이다미. (2015). **국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구**. 국민연금연구원.
- 최기성. (2019). 플랫폼경제종사자 주요 직종의 근로실태. **플랫폼경제종사자 고용 및 근로실태 진단과 개선방안 모색 정책토론회(2019.8.23.) 자료집**, 한국고용정보원.

- 최기홍. (2017). 국민연금의 수급부담 모형과 소득재분배의 측정. **한국재정학회 2017년도 경제학 공동학술대회 자료집**, 1-22.
- 최기홍. (2018). 급여산식의 누진성 비교연구: 국민연금과 미국 OASDI. **재정학 연구**, 11(3), 85-115.
- 최기홍. (2015). 국민연금 급여산식의 구조와 소득재분배 기능에 대한 미시모의 실험. **재정학연구**, 8(1), 33-58.
- 최옥금, 조영은. (2013). **국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구**. 국민연금연구원.
- 통계청. (2016). **장래인구추계**.
- 통계청. (2019). **인구주택조사**.
- 한정림, 김혜진. (2018). **국민연금 가입자의 생애주기에 따른 기준소득월액 분포 연구**. 국민연금연구원(비발간).
- 홍백의. (2013). 소득재분배의 합리성 확보방안. **2013 국민연금재정계산: 국민연금제도개선방향 자료집**. 국민연금제도발전위원회.
- Alne, R. (2018). *Economic incentives, disability insurance and labor supply*. University of Bergen, Working Papers in Economics No. 02/18
- Barr, N. (2004). *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Bosworth, B. Burtress, G. and E. Steuerle. (2000). Lifetime Earnings Patterns, the Distribution of Future Social Security Benefits, and the Impact of Pension Reform. *Social Security Bulletin*. 63(4), 74-98.
- Brinch, C., Vestad O, Zweimüller J. (2016). *Excess Early Retirement? Evidence from the Norwegian 2011 Pension Reform*. Economics Research Seminar - Spring Semester 2016.
- Brown J. R., Coronado, J.L., and Fullerton, D., Is Social Security Part

- of the Social Safety Net?. *Tax Policy and the Economy*, 23(1), 37-72.
- Carneck A., Johannisson I., Linner H. (2019). *Medelpensioneringsålder, utträdesålder m.m. Svar på regleringsbrevsuppdrag*. Pensions Myndigheten
- Diamond P.A. and P.R. Orszag. (2005). Saving Social Security: The Diamond-Orszag Plan. *The Economists' Voice*, 2(1), 1-9.
- EIRO. (2001), *Gleitender Übergang in den Ruhestand in Europa*. Eurofound.
- EU. (2016), *Extending working lives through flexible retirement schemes: Partial Retirement*. Eurofound.
- European Commission (2002), Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns.
- European Commission. (2018). *Your social security rights in Finland*. European Commission.
- European Commission. (2018). *Your social security rights in Norway*. European Commission.
- European Commission. (2018). *Your social security rights in Sweden*. European Commission.
- Finnish Centre for Pensions. (2019). *Finnish Pension system* <https://www.etk.fi/en/the-pension-system/pension-security/pension-as-social-security/#unemploy>
- Fredriksen, Dennis and Stølen, Nils Martin, (2015), Life time pension benefits relative to life time contributions, Discussion Papers, Statistics Norway, Research Department.
- Fullerton, D. and Rogers, D. L. (1993). Who Bears the Lifetime Tax Burden?. Washington D.C: The Brookings Institution.
- George, R. and Oswald, R. (1999), Modelle zum schrittweisen

- Übergang in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland, Schmähl, W.(ed.) *Betriebliche Sozial-politik und Personalpolitik -Neue Herausforderungen durch veränderte Rahmenbedingungen*, Campus Verlag, pp. 195-219.
- Hagelund, Anniken. (2014). From Economic Incentives to Dialogic Nudging - The Politics of Change and Inertia in Norwegian Sickness Insurance. *Journal of Social Policy*. 43, 69-85.
- Hernæs Erik, Markussen S., Piggott J. and Røed K. (2016). Pension reform and labor supply, *Journal of Public Economics*, 142, 39-55. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2016.08.009.
- Holzmann, Robert and Edward Palmer. (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C.: World Bank.
- International Labour Organization. (2012), *From precarious work to decent work: Outcome document to the workers' symposium on policies and regulations to combat precarious employment*. ILO Publication.
- Iyer, S. (1999). *Actuarial Mathematics of social security pensions*, ILO & ISSA.
- Johansson P., Laun L., Palme M. and Stensöta H. (2018). *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*. SNS Förlag.
- Kambur O. and Pärnänen A. (2017). *Finland/Sweden comparison: No great differences in working among mothers of small children*. Statistics Finland
- Kruse A., Söderström L. (1989) Early Retirement in Sweden. In Schmähl W. (eds) *Redefining the Process of Retirement*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Kudrna G. (2017). *The Norwegian Pension Reform: An External*

- Perspective*. ARC Centre of Excellence in Population Ageing Research, Working Paper 2017/07.
- Lampert, H. und Schüle, U. (1988), Alternativen eines gleitenden und flexiblen Übergang In den Ruhestand, Schmähl, W.(ed.) *Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase, Tübingen*. pp. 161-177.
- Lindecke, C., Voss-Dahm, D. und Lehndorff, S. (2007), *Altersteilzeit, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 142*.
- Midtsundstad T. (2014). *Flexible retirement in Norway*. Conference Paper “Flexible retirement following the Scandinavian Model” December 1st 2014, German Bundestag.
- Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs. (2019). *The Norwegian Social Insurance Scheme 2019*. Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs
- NOSOSCO. (2017). *Social Protection in the Nordic Countries 2015/2016 Scope, Expenditure and Financing*. Nordic Social Statistical Committee(NOSOSCO).
- OECD statistics data base <https://stats.oecd.org/#> Data retrieved July 2019
- Finnish Centre for Pensions statistics data base <https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/> Data retrieved July 2019
- OECD. (2016). *OECD Economic Surveys: Korea*. OECD.
- OECD. (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 indicators*. OECD.
- OECD. (2018a). *OECD Economic Surveys: Korea*. OECD.
- OECD. (2018b). *Working Better with Age: Korea*. OECD.
- OECD. (2018c). *Working Better with Age and Fighting Unequal Ageing in the United States*.: OECD.
- Riekhoff A. J. (2019). Memo: Full-time equivalent employment rates a

mong the age groups 55-59, 60-64 and 65-69: Finland's performance in international comparison. Finnish Centre for Pensions. (<https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Full-time-equivalent-employment-rates-among-the-age-groups-55-59-60-64-and-65-69.pdf>)

Schüle, U. (1988). *Flexibilisierung der Altersgrenze - Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Institut der deutschen Wirtschaft, Deutscher Institut-Verlag.

Sørvoll J. (2015). *The Norwegian Welfare State 2005-2015: Public attitudes, political debates and future challenges*

Stück, H. (2003). *Gleitend in den Ruhestand: gesetzliche, tarifliche und tatsächliche Entwicklung der Altersteilzeit*. Arbeitskammer Bremen.

Sukmyung Yun. (2015, June). Old-Age Income Security System in Korea: Policy Implication. OECD, OECD Korea Policy Centre, Indonesian National Pension Service (BPJS Ketenagakerjaan) 공동 주관 세미나(Seminar on the National Pension Schemes) 발표 자료, 인도네시아(자카르타).

Swedish Pensions Agency. (2018). *Orange Report, Annual Report of the Swedish Pension System 2017*. Swedish Pensions Agency.

Weber, E. (2019). *Digital Social Security: Outline of a concept for the 21st century*. Working Paper Forschungsforderung.

木村真. (2019). 在職老齡年金制度、シニアの就労に水差す年金カットの不条理.

3.20. <https://www.jcer.or.jp/blog/kimurashin20190320.html>

小峰隆夫. (2019). 日本型雇用慣行と高齢者雇用』『21世紀前半期の年金と雇傭. 2018年度研究報告書, (公)年金シニアプラン総合研究機構.

田中秀明. (2019). 厚生年金の適用拡大, 在職老齡年金制度廃止... 公的年金 『財政

検証』を検証する. 9.25. <https://www.jcer.or.jp/blog/tanakahideaki20190925.html>

週刊ポスト 2019.6.28

総務省. (2017). 市町村税課税状況等の調 (2017年度).

総務省, 統計局. (2019). 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報).

厚生労働省. (2011), 제4회 社會保障審議會 年金部會 ‘在職老齡年金の見直しについて’(資料 2), 10.11.

厚生労働省 年金局. (2017). 平成28年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況.

厚生労働省 年金局. (2018). 雇用の変容と年金 (高齢期の長期化, 就労の拡大・多様化と年金制度) 』第6回 社會保障審議會 年金部會 資料, 11.2.

厚生労働省 職業安定局. (2018). 平成30年「高年齢者の雇用状況」集計結果.

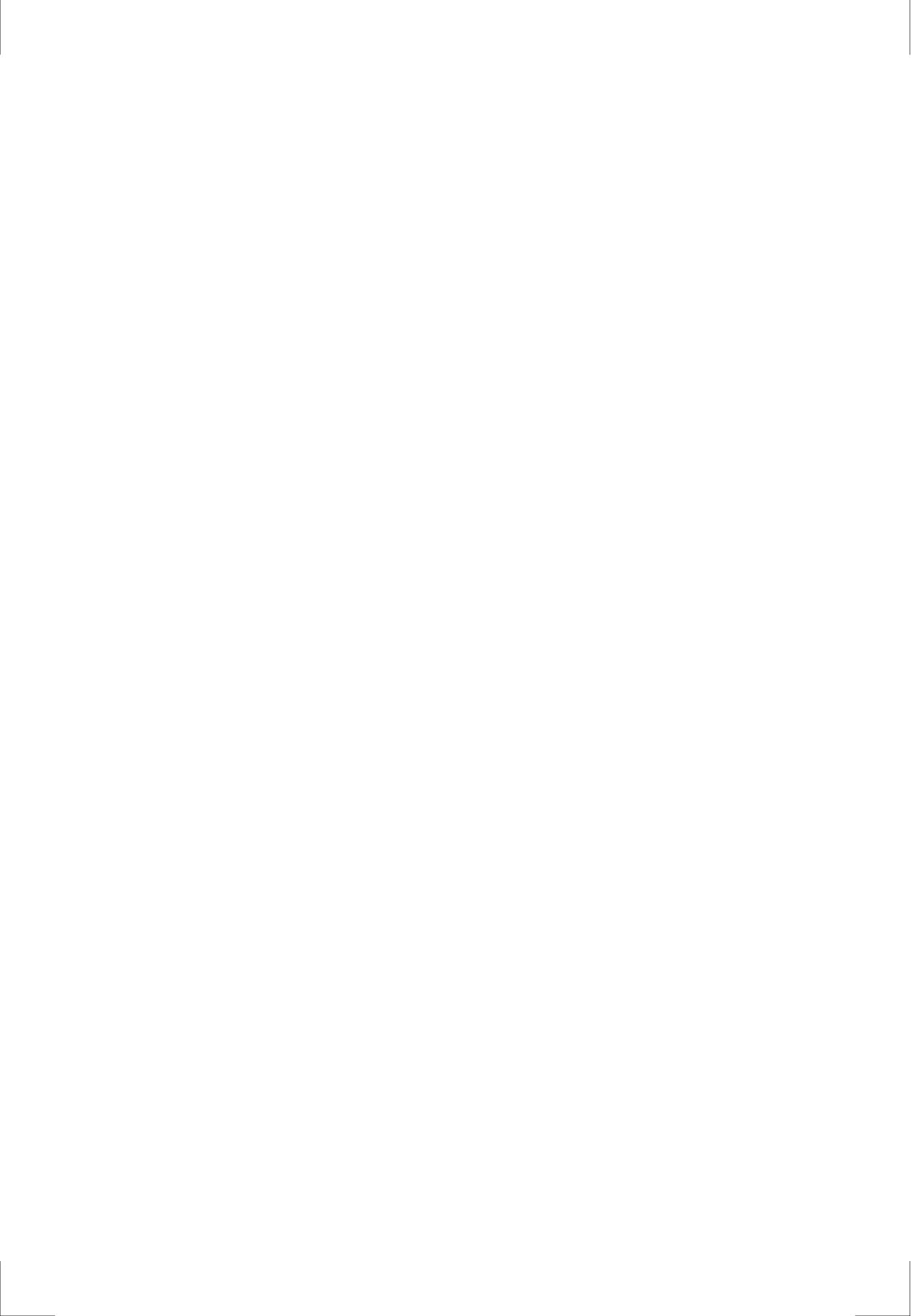
고용노동부 홈페이지 (<http://www.moel.go.kr>)

두루누리 사회보험료 지원사업 홈페이지 (<http://insurancesupport.or.kr>)

국민연금공단 DB(2018. 12. 기준).

경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2018).

한국노동패널 1~20차 원자료.



1. 중장년기 가구 총소득에 따른 노동 이행의 로짓 모형 결과

〈부표 1〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률

로짓 모형	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	0.193 (0.568)	-2.420** (0.966)	-1.505 (1.395)	1.222 (0.986)
전기 소득 2분위	0.464 (0.585)	-3.061*** (1.100)	-0.591 (1.312)	0.656 (1.025)
전기 소득 3분위	-0.102 (0.578)	-1.604* (0.897)	-1.361 (1.391)	1.530 (1.017)
전기 소득 4분위	0.238 (0.589)	-1.274 (0.874)	-0.984 (1.400)	0.492 (1.041)
N	1,431	1,032	940	1,348

〈부표 2〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 비정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률

로짓 모형	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-0.038 (0.843)	0.039 (0.567)	-0.020 (1.569)	-0.434 (1.007)
전기 소득 2분위	-0.307 (0.739)	0.309 (0.486)	0.393 (1.307)	-0.736 (0.822)
전기 소득 3분위	-0.205 (0.722)	0.626 (0.489)	-0.545 (1.321)	-0.818 (0.816)
전기 소득 4분위	0.074 (0.666)	0.614 (0.459)	-0.530 (1.372)	-1.845** (0.932)
N	520	591	325	421

〈부표 3〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 자영업 종사 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률

로짓 모형	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	NA	-2.186*** (0.817)	1.963*** (0.444)	-1.287** (0.606)
전기 소득 2분위	-1.462 (1.047)	-2.040*** (0.791)	1.750*** (0.436)	-1.477** (0.623)
전기 소득 3분위	-1.492 (1.112)	-2.069*** (0.773)	1.676*** (0.454)	-1.319** (0.653)
전기 소득 4분위	-1.125 (0.957)	-1.704** (0.773)	1.093*** (0.409)	-0.607 (0.587)
N	435	1,023	1,239	1,239

주: 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

〈부표 4〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 직업이 없었던 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률

로짓 모형	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	NA	-0.751 (1.449)	-1.165 (1.064)	3.067** (1.206)
전기 소득 2분위	0.008 (1.202)	-1.247 (1.195)	-1.906* (1.064)	4.074*** (1.345)
전기 소득 3분위	-0.549 (1.168)	0.361 (1.091)	-3.005* (1.541)	2.798** (1.225)
전기 소득 4분위	0.276 (1.005)	0.352 (1.004)	-0.287 (0.917)	0.251 (1.099)
N	91	113	113	119

주: 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

2. 중장년기 노동 이행에 따른 공적연금 납부예외율의 로짓 모형 결과

〈부표 5〉 전기 정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

로짓 모형	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
연금 납부예외				
노동 이행	-6.160*** (0.505)	2.860*** (0.571)	1.782*** (0.661)	NA
ln(전년도 소득)	-0.173 (0.357)	0.137 (0.259)	-0.015 (0.257)	-1.191*** (0.445)
N	1,408	1,408	1,408	1,227

주: 1) 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외율 여부이다.

2) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

〈부표 6〉 전기 비정규직 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

로짓 모형	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
연금 납부예외				
노동 이행	NA	0.849 (1.128)	-2.066 (3.119)	NA
ln(전년도 소득)	-1.608 (1.135)	-1.758* (0.946)	-1.823* (0.980)	-2.013* (1.198)
N	103	134	134	111

주: 1) 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외율 여부이다.

2) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

〈부표 7〉 전기 자영업 종사자였던 50대 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

로짓 모형	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
연금 납부예외				
노동 이행	NA	1.443** (0.584)	-2.585*** (0.364)	4.216*** (0.673)
ln(전년도 소득)	-0.712*** (0.195)	-0.666*** (0.196)	-0.523** (0.205)	-0.589*** (0.206)
N	891	896	896	896

주: 1) 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외율 여부이다.

2) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

3. 60~64세 남성의 노동 이행, 가구 총소득, 공적연금 가입 유지

60~64세의 남성은 50대 남성보다 은퇴 가능성이 높으므로 노동 이행과 소득과의 관계, 노동 이행과 공적연금 가입 유지와의 관계가 50대 남성과 다른 양상을 보일 수도 있다. 이에 추가적으로 60~64세 남성을 대상으로 2장 4절에서의 계량 분석을 진행하고, 의미 있는 차이점이 나타나는지 살펴보았다. 60~64세 남성의 경우 표본 수가 적어 추정 오차가 커질 수 있음에 유의해야 한다.

가. 가구 총소득에 따른 노동 이행

전기의 총소득 분위에 따른 전기 정규직 남성이 다음 기의 정규직, 비정규직, 자영업, 무급 상태로 변화할 확률(〈부표 8〉 참조)을 살펴보도록 한다.

합동 OLS 결과 50대 남성의 결과와 달리 전기 정규직 종사자였던 60대 초반 남성은 소득 수준이 높으면 정규직을 적게 유지하는 것으로 나타났다. 5분위에 속한 전기 정규직 종사자들보다 1~4분위에 속한 전기 정규직 종사자들이 이번 기에 정규직을 유지하는 비율이 더 적었다. 이 관계는 소득 수준이 높아질수록 더 크게 나타난다. 이러한 관계는 로짓 모형에서도 유의미하게 추정되고, 고정효과 모형에서는 소득 1~2분위에서만 유의미하게 나타난다.

소득 최상위 그룹에서 전기에 정규직 종사자였던 60대 초반의 남성이 이번 기에 비정규직으로 이행할 확률은 6.4%포인트 증가하고, 이는 로짓 모형에서는 유의미하게 나타나지 않지만, 고정효과 모형에서는 12.6%포인트로 약 두 배 더 크게 추정된다. 이는 전기에 정규직이었던 50대 남성

이 고소득 구간에 있을수록 비정규직 이행 확률이 낮은 결과와는 상반된 결과이다. 은퇴 가능성이 높고 가구소득이 매우 높은 정규직 종사자는 같은 조건이지만 가구소득이 매우 낮은 정규직 종사자보다 정규직을 유지할 확률은 적지만 비정규직으로 이행할 확률은 높다.

고정효과 모형에서는 유의미하지 않지만, 소득 1~2분위의 전기 정규직 종사자들이 이번 기에 실업 혹은 비경제활동 상태로 이행할 가능성 또한 소득 5분위의 전기 정규직 종사자들보다 11.7~14.6%포인트 더 높다. 이는 은퇴 시점이 가까운 남성들 중 높은 가구소득을 가진 남성들이 은퇴를 결심하는 경향성이 더 강하기 때문에 나타난 결과일 수 있다.

50대 남성과 달리 은퇴 시점에 가깝거나 은퇴 연령이 갓 지난 정규직 종사자들은 소득이 낮은 구간보다 높은 구간에서 은퇴나 다른 형태의 노동으로 더 많이 이행하는 모습을 보인다.

이제 전기의 총소득 분위에 따른 전기 비정규직 남성이 다음 기에 정규직, 비정규직, 자영업, 무급 상태로 변화할 확률(〈부표 9〉 참조)을 살펴보자.

전기 비정규직이었던 60대 초반의 남성이 이번 기 정규직, 비정규직, 자영업, 무급 상태로 변화할 확률은 대체로 소득 수준에 따라 다르지 않다. 이 결과는 고정효과 모형에서도 동일하다. 다만 합동 OLS와 로짓 모형에서 전기 비정규직이었던 남성들이 정규직으로 이행할 확률이 소득 2분위, 3분위에서 소득 5분위보다 유의미하게 높은 것으로 추정되었다.

전기의 총소득 분위에 따른 전기 자영업 종사 남성이 다음 기의 정규직, 비정규직, 자영업, 무급 상태로 변화할 확률(〈부표 10〉 참조)을 살펴 보도록 한다.

50대 남성의 결과보다 뚜렷하지는 않지만, 60대 초반의 남성에게서도 소득 수준이 높은 자영업 종사자는 소득 5분위의 자영업 종사자보다 자

영업 상태를 유지하려는 경향이 강하게 나타났다. 비정규 임금근로자로 이행할 가능성이 더 적은 것으로 드러났다.

전기의 총소득 분위에 따른 전기 실업 및 비경제활동 상태였던 남성이 다음 기에 정규직, 비정규직, 자영업으로 이행하거나 실업 및 비경제활동 상태를 유지할 확률(〈부표 11〉 참조)도 보도록 하자.

전기에 실업 혹은 비경제활동 상태였던 60대 초반의 남성들은 소득 수준이 높을수록 소득 1분위의 같은 조건의 남성과 비교해 같은 상태를 유지하려는 경향이 강했다. 비정규직의 임금근로자로 이행할 가능성은 적은 것으로 나타났다. 다만 이 결과는 고정효과 모형에서는 유의미하지 않으므로 가구소득은 높지만 임금근로를 하지 않는 60대의 남성들이 현재의 상태를 유지하려는 경향이 강한 데서 오는 선택 편의에 의한 것으로 해석된다.

〈부표 8〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업·비경활 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-0.234*** (0.055)	0.064* (0.035)	0.024 (0.018)	0.146*** (0.046)
전기 소득 2분위	-0.179*** (0.058)	0.031 (0.037)	0.031* (0.019)	0.117** (0.049)
전기 소득 3분위	-0.157*** (0.060)	0.061 (0.038)	0.021 (0.019)	0.074 (0.050)
전기 소득 4분위	-0.110* (0.059)	0.038 (0.037)	-0.008 (0.019)	0.080 (0.049)
N	787	787	787	787
R-squared	0.084	0.052	0.049	0.068
고정효과				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-0.288*** (0.094)	0.126** (0.054)	0.042 (0.026)	0.119 (0.077)
전기 소득 2분위	-0.202** (0.092)	0.057 (0.053)	0.043* (0.025)	0.102 (0.075)
전기 소득 3분위	-0.139 (0.089)	0.062 (0.051)	0.026 (0.025)	0.050 (0.073)
전기 소득 4분위	-0.046 (0.080)	0.041 (0.046)	-0.013 (0.022)	0.017 (0.066)
N	787	787	787	787
R-squared	0.209	0.119	0.152	0.159
개인 수	336	336	336	336
로짓 모형				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-1.349*** (0.340)	0.829 (0.516)	1.294 (1.274)	1.243*** (0.420)
전기 소득 2분위	-1.042*** (0.358)	0.363 (0.569)	1.675 (1.294)	1.014** (0.443)
전기 소득 3분위	-0.913** (0.365)	0.738 (0.533)	1.267 (1.311)	0.621 (0.465)
전기 소득 4분위	-0.655* (0.366)	0.504 (0.540)	NA	0.728 (0.458)
N	787	774	376	787

주: 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

〈부표 9〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 비정규직 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경황 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	0.006 (0.016)	-0.001 (0.039)	-0.004 (0.013)	-0.001 (0.036)
전기 소득 2분위	0.032** (0.016)	-0.043 (0.037)	0.004 (0.013)	0.007 (0.034)
전기 소득 3분위	0.046*** (0.015)	-0.045 (0.037)	-0.006 (0.012)	0.005 (0.034)
전기 소득 4분위	0.015 (0.013)	0.003 (0.033)	-0.005 (0.011)	-0.012 (0.029)
N	1,047	1,047	1,047	1,047
R-squared	0.066	0.082	0.126	0.059
고정효과				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	0.006 (0.026)	-0.025 (0.066)	0.008 (0.022)	0.011 (0.059)
전기 소득 2분위	0.032 (0.023)	-0.037 (0.060)	-0.010 (0.020)	0.016 (0.053)
전기 소득 3분위	0.014 (0.020)	-0.061 (0.052)	0.001 (0.017)	0.046 (0.046)
전기 소득 4분위	0.012 (0.017)	-0.023 (0.043)	0.004 (0.014)	0.008 (0.038)
N	1,047	1,047	1,047	1,047
R-squared	0.048	0.127	0.023	0.108
개인 수	416	416	416	416
로짓 모형				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경황
전기 소득 1분위	0.817 (1.005)	-0.032 (0.301)	-0.149 (0.973)	0.025 (0.326)
전기 소득 2분위	1.936** (0.895)	-0.318 (0.272)	0.310 (0.765)	0.045 (0.305)
전기 소득 3분위	2.307*** (0.865)	-0.351 (0.270)	-0.475 (0.967)	0.064 (0.302)
전기 소득 4분위	1.142 (0.915)	0.033 (0.251)	-0.385 (0.804)	-0.119 (0.271)
N	647	1,040	440	1,040

주: 1) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

2) 로짓 모형에서 관측 수가 적은 이유는 연도 및 지역 고정효과를 비롯한 더미 변수에서 완전 예측 문제가 발생한 경우 그에 해당하는 표본을 추정 과정에서 누락시켰기 때문이다.

〈부표 10〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 자영업 종사 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-0.004 (0.006)	-0.024*** (0.009)	0.044** (0.019)	-0.016 (0.016)
전기 소득 2분위	-0.001 (0.006)	-0.029*** (0.010)	0.043** (0.021)	-0.013 (0.018)
전기 소득 3분위	-0.000 (0.006)	-0.007 (0.009)	0.018 (0.020)	-0.010 (0.017)
전기 소득 4분위	-0.004 (0.005)	-0.012 (0.009)	-0.008 (0.018)	0.024 (0.016)
N	1,837	1,837	1,837	1,837
R-squared	0.025	0.037	0.035	0.030
고정효과				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-0.013* (0.007)	0.008 (0.013)	0.025 (0.028)	-0.020 (0.024)
전기 소득 2분위	-0.007 (0.006)	0.002 (0.012)	0.053** (0.026)	-0.047** (0.022)
전기 소득 3분위	-0.005 (0.006)	0.006 (0.011)	0.016 (0.024)	-0.018 (0.020)
전기 소득 4분위	-0.008 (0.005)	-0.003 (0.010)	0.011 (0.022)	-0.000 (0.018)
N	1,837	1,837	1,837	1,837
R-squared	0.130	0.142	0.080	0.077
개인 수	594	594	594	594
로짓 모형				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-1.252 (1.042)	-1.898** (0.847)	0.757** (0.309)	-0.412 (0.362)
전기 소득 2분위	-0.683 (1.058)	NA	0.727** (0.348)	-0.312 (0.396)
전기 소득 3분위	-0.458 (1.020)	-0.329 (0.539)	0.258 (0.298)	-0.257 (0.378)
전기 소득 4분위	-1.321 (1.246)	-0.696 (0.525)	-0.117 (0.256)	0.455 (0.307)
N	468	1,098	1,812	1,709

주: 1) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

2) 로짓 모형에서 관측 수가 적은 이유는 연도 및 지역 고정효과를 비롯한 더미 변수에서 완전 예측 문제가 발생한 경우 그에 해당하는 표본을 추정 과정에서 누락시켰기 때문이다.

〈부표 11〉 전기 총소득 분위에 따른 전기 직업이 없었던 남성이 다음 기 정규직, 비정규직, 자영업, 실업 및 비경활 상태로 변화할 확률

합동 OLS				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-0.019 (0.067)	-0.197** (0.096)	-0.119* (0.062)	0.335*** (0.083)
전기 소득 2분위	-0.012 (0.067)	-0.186* (0.097)	-0.057 (0.062)	0.255*** (0.083)
전기 소득 3분위	0.104 (0.064)	-0.065 (0.093)	-0.090 (0.059)	0.051 (0.080)
전기 소득 4분위	0.058 (0.062)	-0.193** (0.089)	-0.057 (0.057)	0.192** (0.077)
N	300	300	300	300
R-squared	0.127	0.185	0.232	0.278
고정효과				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	0.090 (0.158)	-0.152 (0.229)	-0.052 (0.157)	0.114 (0.236)
전기 소득 2분위	0.087 (0.132)	-0.000 (0.192)	-0.173 (0.131)	0.086 (0.198)
전기 소득 3분위	0.112 (0.144)	0.214 (0.210)	0.051 (0.143)	-0.376* (0.216)
전기 소득 4분위	0.147 (0.103)	-0.127 (0.150)	0.020 (0.102)	-0.040 (0.155)
N	300	300	300	300
R-squared	0.345	0.361	0.427	0.360
개인 수	236	236	236	236
로짓 모형				
	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
전기 소득 1분위	-0.044 (0.695)	-1.038** (0.461)	-1.673* (0.912)	2.411*** (0.563)
전기 소득 2분위	-0.160 (0.714)	-0.953** (0.451)	-0.494 (0.736)	1.958*** (0.557)
전기 소득 3분위	1.020* (0.609)	-0.360 (0.418)	-0.631 (0.759)	0.584 (0.542)
전기 소득 4분위	0.628 (0.589)	-0.990** (0.420)	-0.672 (0.727)	1.477*** (0.517)
N	250	300	238	286

나. 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

50대 표본 결과와 유사하다. 먼저 전기에 정규직 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율(〈부표 12〉 참조)을 살펴보도록 한다.

전기에 정규직 종사자였던 남성 중 이번 기에도 정규직을 유지하는 남성은 정규직을 유지하지 못하는 같은 조건의 남성에 비해 공적연금 납부예외율이 68.7%포인트 작다. 이는 로짓 모형과 고정효과 모형에서도 유의미하게 나타난다. 비정규직으로 이행하는 남성은 그렇지 않은 같은 조건의 남성보다 공적연금 납부예외율이 26.3%포인트 높고, 로짓 모형에서도 유의미하다. 실업 및 비경제활동 상태로 이행하는 남성은 그렇지 않은 남성보다 공적연금 해지율이 75.3% 높고, 이는 고정효과 모형에서도 유의미하다.

전기에 비정규직 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율(〈부표 13〉 참조)을 보면 전기에 비정규직 종사자였던 60대 초반 남성 중 정규직으로 이행하거나 비정규직에 남아 있는 남성들은 각각 그렇지 않은 경우보다 연금 납부예외율이 적다. 반면 전기에 비정규직 종사자였던 남성이 이번 기에 자영업 종사자로 이행하거나 실업 및 비경제활동 상태가 되면 각각 그렇지 않은 전기 비정규직 종사자들과 비교해 높은 연금 납부예외율을 보인다.

전기에 비정규직 종사자였던 60대 초반 남성 중 이번 기에 정규직으로 이행하는 남성의 경우 고정효과 모형에서는 연금 납부예외율이 높은 것으로 나타났다. 비정규직에서 정규직으로 이행하는 남성이 연금을 유지하려는 성향이 매우 강하여 합동 OLS에서는 이러한 편의(bias)가 크게 작용한 것으로 해석된다.

전기에 자영업 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율(〈부표 14〉 참조)도 살펴보도록 한다. 전기에 자영업 종사자였던 남성 중 자영업을 유지하는 남성은 그렇지 않은 남성

보다 연금 납부예외율이 42.1%포인트 낮지만, 이는 고정효과 모형에서는 유의미하지 않다. 자영업을 유지하는 남성이 연금을 유지하는 성향이 강한 것으로 해석할 수 있다. 전기에 자영업 종사자였지만 이번 기에는 근로소득이 없는 60대 초반 남성들에서도 50대 남성 표본과 마찬가지로 연금 납부예외율이 높은 것으로 나타났다.

〈부표 12〉 전기 정규직 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

합동 OLS				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-0.687*** (0.039)	0.263*** (0.084)	0.270 (0.171)	0.753*** (0.046)
ln(전년도 소득)	-0.013 (0.030)	0.069* (0.037)	0.071* (0.037)	0.012 (0.030)
N	552	552	552	552
R-squared	0.451	0.132	0.120	0.423
고정효과				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-0.699*** (0.058)	0.198 (0.124)	0.352 (0.278)	0.820*** (0.067)
ln(전년도 소득)	-0.060 (0.061)	0.066 (0.074)	0.060 (0.075)	-0.001 (0.060)
N	552	552	552	552
R-squared	0.596	0.378	0.375	0.601
Number of pid	271	271	271	271
로짓 모형				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-4.002*** (0.365)	1.215*** (0.394)	1.281 (0.882)	NA
ln(전년도 소득)	-0.036 (0.226)	0.343* (0.178)	0.348** (0.176)	0.140 (0.222)
N	551	551	551	447

주: 1) 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외 여부이다.
 2) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.
 3) 로짓 모형에서 관측 수가 적은 이유는 연도 및 지역 고정효과를 비롯한 더미 변수에서 완전 예측 문제가 발생한 경우 그에 해당하는 표본을 추정 과정에서 누락시켰기 때문이다.

〈부표 13〉 전기 비정규직 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른
공적연금 납부예외율

합동 OLS				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-0.226* (0.133)	-0.392*** (0.081)	0.466* (0.261)	0.508*** (0.086)
ln(전년도 소득)	-0.002 (0.056)	-0.002 (0.054)	-0.002 (0.056)	0.005 (0.053)
N	282	282	282	282
R-squared	0.239	0.298	0.240	0.327
고정효과				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	0.705* (0.372)	-0.725*** (0.127)	NA	0.741*** (0.143)
ln(전년도 소득)	0.088 (0.122)	0.073 (0.106)	0.110 (0.124)	0.095 (0.109)
N	282	282	282	282
R-squared	0.486	0.608	0.465	0.590
개인 수	174	174	174	174
로짓 모형				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동 이행	-1.111 (0.684)	-2.403*** (0.541)	NA	4.512*** (1.119)
ln(전년도소득)	-0.032 (0.280)	-0.041 (0.294)	-0.005 (0.282)	0.076 (0.311)
N	277	277	273	277

주: 1) 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외 여부이다.

2) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.

3) 로짓 모형에서 관측수가 적은 이유는 연도 및 지역 고정효과를 비롯한 더미 변수에서 완전 예측 문제가 발생한 경우 그에 해당하는 표본을 추정 과정에서 누락시켰기 때문이다.

〈부표 14〉 전기 자영업 종사자였던 60대 초반 남성의 노동 이행과 가구소득에 따른 공적연금 납부예외율

합동 OLS				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동이행	-0.425 (0.284)	0.061 (0.221)	-0.421*** (0.087)	0.570*** (0.097)
ln(전년도 소득)	-0.025 (0.031)	-0.018 (0.030)	0.005 (0.030)	-0.001 (0.029)
N	527	527	527	527
R-squared	0.153	0.149	0.187	0.205
고정효과				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동이행	-1.599*** (0.572)	0.683 (0.638)	-0.289 (0.182)	0.439** (0.192)
ln(전년도소득)	-0.111* (0.067)	-0.037 (0.062)	-0.011 (0.064)	-0.018 (0.062)
N	527	527	527	527
R-squared	0.338	0.318	0.323	0.331
개인 수	289	289	289	289
로짓 모형				
연금 납부예외	정규직	비정규직	자영업	실업·비경활
노동이행	NA	0.263 (1.005)	-2.415*** (0.543)	4.422*** (1.100)
ln(전년도 소득)	-0.125 (0.143)	-0.075 (0.139)	0.010 (0.142)	-0.006 (0.142)
N	519	522	522	522

주: 1) 종속변수는 전년도 공적연금 가입자의 올해 연금 납부예외 여부이다.
 2) 추정 과정에서 완전 예측이나 다중공선성 문제로 누락된 결과는 NA로 표시하였다.
 3) 로짓 모형에서 관측 수가 적은 이유는 연도 및 지역 고정효과를 비롯한 더미 변수에서 완전 예측 문제가 발생한 경우 그에 해당하는 표본을 추정 과정에서 누락시켰기 때문이다.

4. 일본의 고령자 고용 관련 통계

〈부표 15〉 55세 이상 연령 계층별 정규직·비정규직 인원(2013, 2018년)

(단위: 만 명)

구분	55~59세		60~64세		65~69세		70~74세		75세 이상	
	2013년	2018년								
고용자 총수	519	558	459	446	232	332	98	163	46	81
임원	46	43	58	45	44	45	27	34	20	28
정규	309	336	148	151	51	69	19	28	10	14
비정규	164	179	253	250	136	218	52	101	15	39

자료: 総務省 統計局, 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報) 2019.

〈부표 16〉 15세 이상 연령 계층별 정규직·비정규직 인원(2013, 2018년)

(단위: 만 명)

구분	15세 이상		55세 이상		60세 이상		65세 이상	
	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년
고용자 총수	5,553	5,936	1,354	1,580	835	1,022	376	576
임원	344	330	195	195	149	152	91	107
정규	3,302	3,485	537	598	228	262	80	111
비정규	1,906	2,120	620	787	456	608	203	358

자료: 総務省 統計局, 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報) 2019.

〈부표 17〉 6년간(2013~2018년)의 비정규직 연령 계층별 내역별 증감

(단위: 만 명)

구분	15세 이상		55세 이상		60세 이상		65세 이상	
	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년
비정규	1,906	2,120	620	787	456	608	203	358
파트타임어	928	1,035	320	415	213	299	96	182
아르바이트	392	455	76	99	62	85	37	64
파견	116	136	21	28	16	19	9	13
계약사원	273	294	92	117	69	92	25	44
촉탁	115	120	80	90	72	81	23	33
기타	82	80	35	37	27	31	15	21

자료: 総務省 統計局, 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報) 2019.

384 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제

<부표 18> 6년간(2013~2018년)의 55세 이상 연령 계층별 계약 기간 유무의 변화

(단위: 만 명)

구분	55-59세		60-64세		65-69세		70-74세		75세 이상	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
무기계약	343	366	174	160	78	102	32	49	14	24
유기계약	130	129	227	218	110	162	40	66	11	23

자료: 総務省 統計局, 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報) 2019.

<부표 19> 6년간(2013~2018년)의 15세 이상 연령 계층별 계약 기간 유무의 변화

(단위: 만 명)

구분	15세 이상		55세 이상		60세 이상		65세 이상	
	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년	2013년	2018년
무기계약	3,752	3,680	641	701	298	335	124	175
유기계약	1,458	1,563	518	598	388	469	161	251

자료: 総務省 統計局, 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報) 2019.

<부표 20> 유기계약의 연령 계층별 기간 분포(2018년)

(단위: 만 명)

구분	15세 이상	55세 이상	60세 이상	65세 이상	55~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75세 이상
유기계약	1,563	598	469	251	129	218	162	66	23
-3월	120	29	20	13	9	7	8	4	1
-6월	166	56	42	26	14	16	17	7	2
-1년	485	238	195	96	43	99	66	23	7
-3년	250	100	81	39	19	42	27	9	3
-5년	68	26	22	8	4	14	5	2	1
5년 초과	162	42	24	12	18	12	7	3	2
기간 불명	314	105	84	57	21	27	31	18	8

자료: 総務省 統計局, 労働力調査 (詳細集計) 平成30年 (2018年) 平均 (速報) 2019.

간행물 회원제 안내

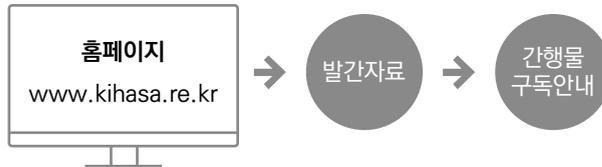
회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원 120,000원	보건 분야 간행물 회원 75,000원
사회 분야 간행물 회원 75,000원	정기 간행물 회원 35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 737-7498
- 영풍문고(종로점) 399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 서울문고(종로점) 2198-2307
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>