

일본 정부의 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점

김명중 (일본 닛세이 기초연구소 준주임연구원)

일본 정부는 급속한 저출산·고령화의 진행에 따른 경제활동인구의 감소와 공적연금의 재정 안정화 등을 위해 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」의 일부를 개정하여 은퇴 및 정년연령을 점진적으로 연장해 오고 있다. 2006년부터 개정고연령자고용안정법이 시행됨에 따라 고연령자의 고용 의무화는 3년마다 1세씩 단계적으로 연장되어 오는 2025년 4월부터는 65세까지 고용이 의무화된다. 기업은 인건비 증가에 대한 부담을 최소화하기 위해 60세 이하 연령의 임금을 삭감하는 등 임금커브를 조정하여 65세까지의 고용 의무화에 대응하고 있는 상황이다. 이 글에서는 일본 정부가 실시하고 있는 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점에 대해 논하고자 한다. 단, 최근 한국에서 계속고용제도의 도입이 논의되고 있는 점을 고려하여, 일본에서 계속고용제도가 실시되기 전후의 은퇴 및 정년연장 관련 대책의 추진과정과 기업사례를 중심으로 일본의 사례를 소개하고자 한다.

■ 일본의 점진적 은퇴 및 정년연장 관련 대책의 추진과정

일본 정부가 지금까지 고연령자의 고용안정을 위해 실시한 대표적인 조치로 「중고연령자 적합직종 78직종 선정」(1965년), 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법 제정」(1971년), 「고용대책법 개정」(1973년), 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법 개

정」(1976년, 1986년), 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률(이하, 고연령자고용안정법) 개정」(2006년, 2013년)을 들 수 있다.

중앙고용대책협의회는 1965년 4월에 민간기업을 대상으로 중고연령자에게 적합한 78개 직종을 선정하여 발표하였으며, 1966년 7월에는 고용대책법을 제정하여 사업주가 종업원에서 차지하는 중고령자의 비율을 일정 비율 이상 유지하기 위해 필요한 시책을 강구할 것을 권고하였다. 이후 중앙고용대책협의회는 직업안정법을 개정하여 중고연령자의 적합 직종에 대한 고용률을 설정하였다.

1973년 내각회의에서 개정된 「제2차 고용대책기본계획」에서는 고연령자대책을 최대 주요 과제로 채택했는데, 여기서 채택된 고연령자대책은 같은 해 「고용대책법」의 일부 개정에도 영향을 주게 되었다. 개정고용대책법에서는 정년연장 촉진과 이에 대한 정부지원 강화, 정년에 도달한 고연령자의 재취직 등의 촉진, 사업장의 「정년도달자 재취직지원 계획」 작성과 관련된 사항을 규정하고 있다.

1976년에는 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법」을 개정하여, 45세부터 65세를 대상으로 한 중고연령자 고용률제도 대신 55세 이상을 대상으로 하는 고연령자 고용률 제도를 신설하였다. 또한 직종별 고용률을 폐지하고 직종과 관계없이 일률적으로 고연령자(55세 이상) 고용률을 6%로 설정하였다. 고용률 설정에 따라 기업의 고연령자 고용률은 1977년과 1978년 5.6%에서 1979년 5.8%, 1980년 6.2%로 상승하여, 전 기업 평균 고용률이 법정 고용률인 6%를 상회하게 되었다. 한편 법정고용률을 달성하지 못한 기업의 비율도 1978년 57%에서 1979년 54%, 1980년 52%로 감소하는 등 고연령자의 고용상황이 조금씩 개선되는 성과가 나타났다. 하지만 이후 정책효과가 의문시되어 이 제도는 1986년 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법」이 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률(이하, 「고연령자고용안정법」)로 개정됨과 동시에 폐지되었다.

1986년에 제정된 「고연령자고용안정법」에서는 사업주가 정년을 설정할 경우 정년연령을 60세 이상으로 설정하도록 노력할 것을 의무화하였다. 이때부터 정년제도를 중심으로 한 법정책이 한층 강화되었으며, 동시에 공공직업안정소에 의한 구인개척, 재취직 지원에 관한 조치, 실버인재센터를 지정법인으로 하는 규정 등도 포함되어 종합적인 고연령자 취업촉진 및 고용안정입법으로서의 토대가 완성되었다.

이 법의 1990년 개정에서는 정년에 도달한 종업원이 계속고용을 희망할 경우 사업주는 65세까지 계속고용하도록 노력해야 한다고 규정하였으며, 1994년 개정에서는 60세 정년제가 충분히 보급되었다고 판단하여 1998년 이후 정년을 60세 이상으로 설정하도록 의무화했다.

한편 1995년에는 60세 퇴직 시에 비해 임금이 25% 이상 줄어들 경우 감소분에 따라 일정 비율로 보전해주는 고연령고용계속급부금제도를 신설하였다.

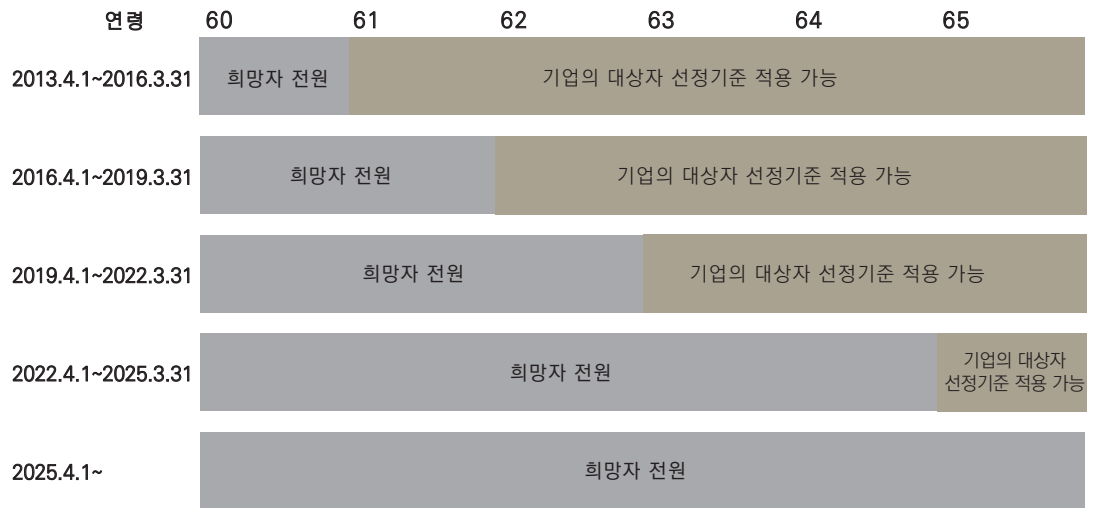
2004년의 「고연령자고용안정법」(2006년 4월 시행)에서는 정년이 65세 미만인 기업에 대해 ① 65세까지의 정년연장, ② 정년 이후에도 근로자를 고용하는 계속고용제도(재고용제도와 근무연장제도)의 도입, ③ 정년 폐지 중에서 한 가지를 선택하여 실시할 것을 의무화하였다. 단, 기업이 계속고용제도를 선택해서 실시할 경우에는 계속고용제도의 대상자를 선정하는 기준을 노사협정에서 설정할 수 있도록 허용하였기 때문에 희망하는 근로자가 모두 계속해서 근무할 수는 없었다. 또한 근로자가 실제로는 계속고용제도를 희망하고 있음에도 불구하고 기업이 설정한 기준에 본인은 해당하지 않는다고 스스로 판단하여 계속고용을 희망하지 않는 사례도 빈번하게 발생하였다.

일본 정부는 이러한 문제점을 해결하기 위해 2013년 4월부터 개정고연령자고용안정법을 시행하여 노사협정에 의해 대상자 선정기준을 설정하는 사항을 법률적으로 금지하였다. 또한 2013년 개정에서는 정년 후에도 계속해서 근무하는 고령자를 실제로 고용하는 기업을 해당기업에 한정하지 않고 그룹기업¹⁾까지 확대하였다. 단, 고령자고용안정법을 개정하기 전인 2013년 3월 31일까지 노사협정에서 「계속고용제도의 대상자를 한정하는 기준」을 설정한 사업주에 대해서는 경과조치로 정년도달 시기에 따라 희망자 전원을 계속고용하는 대상 연령을 노령후생연금의 보수비례 부분의 지급개시연령과 연동하여 단계적으로 늦출 수 있도록 허용하였다(그림 1 참조).

고연령자 고용확보조치를 실시하지 않은 기업에 대해서는 노동국과 공공직업안정소인 헬로워크가 지도를 실시하고, 지도 후에도 개선을 하지 않는 경우에는 권고를 실시하도록 하고 있다. 권고를 받은 기업은 공공직업안정소에서 구인활동을 할 수 없게 되고 지원금 지급도 중지된다. 또한 기업이 권고를 따르지 않을 경우에는 기업명이 공표된다. 기업명이 공표되면 컴

1) 그룹기업에는 원래 사업주(정년까지 근무하고 있던 회사)의 자회사, 원래 사업주의 모회사, 원래 사업주의 모회사가 소유한 별도의 자회사, 원래 사업주의 관련회사, 원래 사업주의 모회사의 관련회사가 포함된다.

[그림 1] 「계속고용제도의 대상자를 한정하는 기준」 폐지의 경과조치



자료: 厚生労働省, 「高年齢者雇用安定法Q & A(高年齢者雇用確保措置関係)」를 이용해 필자 작성, <https://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/qa/>

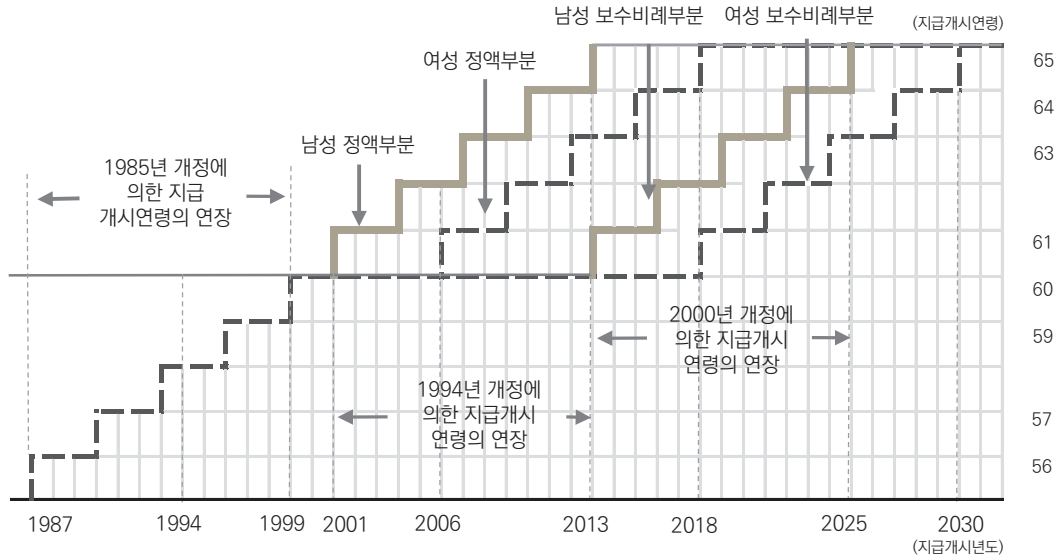
플라이언스(법규준수)에 대한 의식이 낮은 회사로 인식되어, 기업에 대한 평가가 낮아지고 결과적으로 우수한 인재를 모집하는 것이 어려워지게 되기 때문에 대부분의 기업은 일본 정부가 정한 고연령자 고용확보조치를 실시하고 있는 상황이다.

■ 일본 정부가 점진적 은퇴 및 정년연장대책을 추진한 배경

일본 정부가 개정고연령자고용안정법 등을 실시해 65세 고용을 의무화하는 등 근로자의 은퇴 및 정년연장대책을 추진한 배경에는 크게 두 가지 이유가 있다고 할 수 있다. 첫 번째 이유는 인구고령화에 따른 노동력부족 문제이다. 「고연령자고용안정법」을 개정할 배경이 되는 2004년의 출생률은 1.29까지 감소해, 현재의 인구를 유지할 수 있는 인구치환 수준인 2.07을 크게 밑돌았다. 한편 저출산·고령화에 의해 고령화율은 계속해서 상승하여 2004년 10월 1일 시점에 19.3%까지 상승하였다.

두 번째 이유로는 일본 정부가 공적연금제도를 개정(1994년과 2000년의 연금 개정)하여 공적

[그림 2] 지급개시연령의 연장(실선: 남성, 점선: 여성)



자료: 厚生労働省(2011), 「支給開始年齢について」, 第4回社会保障審議会年金部会, 2011년 10월 11일 자료 1.

<표 1> 공적연금 지급개시연령의 단계적 연장

지급개시연령	정액(기초연금)부분		보수비례 부분	
	적용연도		적용연도	
	남성	여성	남성	여성
61세	2001	2006	2013	2018
62세	2004	2009	2016	2021
63세	2007	2012	2019	2024
64세	2010	2015	2022	2027
65세	2013	2018	2025	2030

주: 일본의 회계연도는 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지이므로, 상기 적용연도의 실시일은 매년 4월 1일부터임을 참고할 것.

자료: 厚生労働省(2011), 「支給開始年齢について」를 이용해 필자 작성, <https://www.nenkin.go.jp/yougo/kagyo/kounen-kaishi.files/kaishi.pdf>

연금의 지급개시연령을 연장한 점을 들 수 있다. 일본의 공적연금제도는 정액부분인 국민연금 및 샬러리맨과 공무원이 가입하는 보수비례부분의 후생연금으로 구성되어 있는데, 정액부분에 대해서는 2001년도부터 지급개시연령을 기존의 60세부터 3년마다 1세씩 늦추어, 2013년부터는

65세부터 연금이 지급되고 있다. 또한 보수비례부분의 지급개시연령도 2013년 4월부터 61세로 늦추기 시작하여 3년마다 1세씩 늦추고 있어, 남성의 경우 2025년부터는 65세가 되어야 연금을 수령할 수 있게 되었다(여성의 경우는 남성보다 5년 늦게 실시, 그림 2, 표 1 참조).

정년연령이 60세로 유지된 상황에서 공적연금의 지급개시연령만 늦추어지게 되면 퇴직한 고령자가 소득이 없는 상황에서 연금도 받지 못하고 생활하는 동안 수입의 공백기간이 발생하게 되는데, 일본 정부는 이러한 현상을 방지하기 위해 정년연장을 동시에 추진하였다.

■ 점진적 은퇴 및 정년연장의 추진을 위해 「고연령자고용계속급부」 실시

일본 정부는 기업의 은퇴 및 정년연장을 지원하고 경제적 부담을 줄일 목적으로 정년연장과 정년폐지를 실천하는 사업주에 대해 몇 가지 지원금을 지급하고 있는데, 그중 가장 대표적인 지원금이 「고연령자고용계속급부」라고 할 수 있다. 「고연령자고용계속급부」는 현역시절에 비해 임금이 크게 줄어든 60~64세 고연령자의 임금을 보전하기 위해 1995년부터 실시되고 있다.

고연령자고용계속급부는 고용보험의 기본수당을 수령하지 않고 있는 자를 대상으로 하는 고연령고용계속기본급부금과 기본수당을 수령하고 재취직한 자를 대상으로 하는 고연령재취직급부금으로 구분되며, 기본적으로는 임금이 줄어든 피보험자에게 지원금이 지급되는 제도라 할 수 있다. 지원금을 받기 위해서는 다음 조건을 충족할 필요가 있다.

- ① 60세 이상~65세 미만의 고용보험 일반피보험자인 경우
- ② 고용보험의 피보험자 기간이 통산 5년 이상인 경우
- ③ 원칙적으로 60세 시점과 비교하여 60세 이후의 임금이 60세 시점 임금의 75% 미만인 경우
- ④ 고연령재취직급부금에 대해서는 재취직일 전날의 기본수당 지급잔여일수가 100일 이상인 경우

고연령고용계속기본급부금의 금액은 원칙적으로 60세 이후 각 월에 지급된 임금의 15%가 지급된다.

지급대상자

고연령고용계속기본급부금

고용보험의 피보험자기간이 통산 5년 이상인 자로서, 60세 도달 이후에도 계속해서 고용되어 60세 이후 각 월에 지급되는 임금이 원칙적으로 60세 도달시점의 임금월액의 75% 미만인 자에게 지급된다.

고연령재취직급부금

기본수당을 수급한 후 60세 이후에 재취직하여 재취직 이후 각 월에 지급되는 임금이 기본수당의 기준이 된 임금월액을 30배로 한 금액의 75% 미만인 자로서, 아래 세 가지 요건을 충족한 자에게 지급된다.

- 고용보험의 기본수당에 대한 산정 기초기간이 5년 이상인 경우
- 재취직일 전날의 기본수당 지급잔여일수가 100일 이상인 경우
- 안정된 직장에 취직하는 것에 의해 피보험자가 되어 있는 경우

지급기간

고연령고용계속기본급부금

피보험자가 60세에 도달한 달부터 65세에 도달한 달까지 지급된다(각 월의 1일부터 말일까지 피보험자 자격을 유지할 필요가 있음).

고연령재취직급부금

재취직일 전날을 기준으로 기본수당 잔여지급일수가 200일 이상 남아 있을 때에는 재취직 한 다음 날부터 2년을 경과하는 날이 속한 달까지 지급된다. 단, 피보험자가 65세에 달한 경우에는 그 기간에 관계없이 65세가 되는 달까지 지급된다(각 월의 1일부터 말일까지 피보험자 자격을 유지할 필요가 있음).

지급액

원칙이 적용되는 경우

지급액은 각 지급대상 월별로 해당 월에 지급되는 임금의 저하율에 따라 다음 계산식에 의해 산정되는데, 예상임금과 지급한도액 등에 의해 지급액이 감액되거나 지급이 중지되는 경우도 있다.

$$\text{저하율(\%)} = (\text{지급대상 월에 지급된 임금액} / \text{임금월액}) \times 100$$

임금월액=원칙적으로 60세에 도달하기 전 6개월간의 평균임금(수급자격확인통지서와 지급결정통지서에 기재되어 있음)

주 : 60세 도달 이후에 수급자격이 확인된 경우에는 수급자격이 확인된 날 이전 6개월간의 평균임금

a. 저하율이 61% 이하인 경우

$$\text{지급액} = \text{지급대상 월에 지불된 임금액} \times 15\%$$

b. 저하율이 61% 이상 75% 미만인 경우

$$\text{지급액} = ((-183/280) \times \text{지급대상 월에 지불된 임금액} + (137.25/280) \times \text{임금월액})$$

미나시 임금이 산정된 경우

지급대상 월에 지불된 임금이 저하한 이유가 피보험자 본인과 사업주에 책임이 있는 경우이거나, 다른 사회보험에 의해 보장되는 것이 적절한 경우 등 고용보험에 의해 급부가 지급되는 것이 적절하지 않은 경우에는 저하된 부분도 지불된 것으로 간주하여 임금이 저하했는지 그렇지 않은지를 판단한다.

※ 미나시 임금(みなし賃金)

임금의 저하율을 확인할 때 ‘월별로 지급되는 임금’이란 해당 월에 지불되는 임금을 의미하지만, 그 임금이 일정한 이유로 감액되어 지급된 경우에는 그 감액된 임금을 가산한 임금액을 사

용하여 임금의 저하율을 판단하도록 하고 있다. 이때 사용되는 임금액이 미나시 임금(みなし賃金)이다. 예를 들어 60세 시점의 임금월액(60세에 도달하기 전 6개월간의 평균임금)이 30만 엔인 근로자 A가 60세 이후에는 60세 시점 임금월액의 70% 수준인 21만 엔을 받고 계속해서 근무하기로 했다고 가정하자. 근로자 A는 어느 달 감기에 걸려 회사에 결근을 했는데 이로 인해 결근일에 해당하는 임금 3만 엔이 제외되어 18만 엔만 지급되게 된 경우, 미나시 임금은 실제 수령한 18만 엔이 아니라 결근일의 임금 3만 엔을 실제 지급받은 18만 엔과 합산한 21만 엔으로 계산한다. 따라서 임금 저하율은 70%(21만 엔/30만 엔×100)로 지급률 4.67%(지급률은 표 2를 참조)가 적용되어 고연령고용계속기본급부금으로 8,406엔이 지급된다.

• 미나시 임금이 산정되는 이유

- 피보험자 본인이 책임져야 할 이유, 본인의 사정에 의한 결근(관혼상제 등 개인적인 이유에 의한 결근도 포함)
- 병상 또는 부상 등에 의한 결근, 지각, 조퇴 등에 의한 임금의 감액
- 사업장의 휴업 : 우천 등 기상악화에 의해 사업장이 휴업하여 임금이 감액
- 동맹파업, 태업, 사업장 폐쇄 등의 쟁의행위
- 임신, 출산, 육아, 개호 등에 의한 결근, 지각, 조퇴 등에 의한 임금의 감액

임금이 지급한도액 이상인 경우

- 지급대상 월에 지급된 임금이 363,359엔 이상인 경우에는 급부금은 지급되지 않는다 (2019년 8월 1일부터).
- 지급대상 월에 지급된 임금액과 산정된 지급액의 합계금액이 363,359엔을 넘는 경우에는 363,359엔에서 지급대상 월에 지급된 임금을 제한 금액이 지급된다.

지급액이 최저한도액 이하의 경우

지급한도액의 경우와는 반대로, 산정된 지급액이 최저한도액인 2,000엔 이하의 경우에는 지급이 중지된다.

이처럼 현역시절에 비해 임금이 크게 줄어든 60~64세 고연령자의 임금을 보전하는 「고연

<표 2> 「고연령자고용계속급부」의 임금 저하율별 지급률

(단위 : %)

임금 저하율	지급률	임금 저하율	지급률
75.00 이상	0.00	68.00	6.73
74.50	0.44	67.50	7.26
74.00	0.88	67.00	7.80
73.50	1.33	66.50	8.35
73.00	1.79	66.00	8.91
72.50	2.25	65.50	9.48
72.00	2.72	65.00	10.05
71.50	3.20	64.50	10.64
71.00	3.68	64.00	11.23
70.50	4.17	63.50	11.84
70.00	4.67	63.00	12.45
69.50	5.17	62.50	13.07
69.00	5.68	62.00	13.70
68.50	6.20	61.50	14.35
		61.00 이하	15.00

자료 : 厚生労働省, 「Q&A~高年齢雇用継続給付~」를 이용해 필자 작성, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000158464.html>

령고용계속급부」는 향후 단계적으로 폐지될 전망이다. 일본 정부는 65세까지의 계속고용이 2025년도부터 완전 의무화되기 때문에 기업 스스로 대응하여 임금수준을 확보할 필요가 있다고 판단하여 현재 급부수준을 2025년도에 60세가 되는 고연령자부터 절반 수준으로 줄이고, 더욱이 2030년도 이후에는 60세에 대한 지급을 폐지할 방침이다.

2018년도 현재 「고연령고용계속급부」의 신청건수는 약 340만 건으로 지급총액은 약 1,769억 엔에 달하고 있다. 하지만 임금보전을 위해 실업자를 위한 고용보험을 사용하는 것에 대해서는 계속해서 의문이 제기되어 왔다. 노동정책심의회 전문부회는 2007년에 「고연령고용계속급부」의 지급을 2012년도를 끝으로 정지하기로 결론지었지만, “「고연령고용계속급부」가 고령자의 고용촉진에 중요한 역할을 하고 있다”고 판단하여 계속 실시하는 것으로 방침을 전환하여 지금까지 실시하고 있다.

■ 점진적 은퇴 및 정년연장 추진 정책의 일환인 고연령자 고용확보조치 실시 상황

제도가 시행된 직후인 2006년 10월에 독립행정법인 노동정책연구·연수기구가 실시한 설문조사결과²⁾에 의하면, 계속고용제도의 재고용제도를 실시하고 있는 기업의 비율은 91.3%로 정년도달 이후의 근무연장제도(7.7%)와 정년연장(2.4%)을 크게 상회하는 것으로 조사되었다(복수응답).

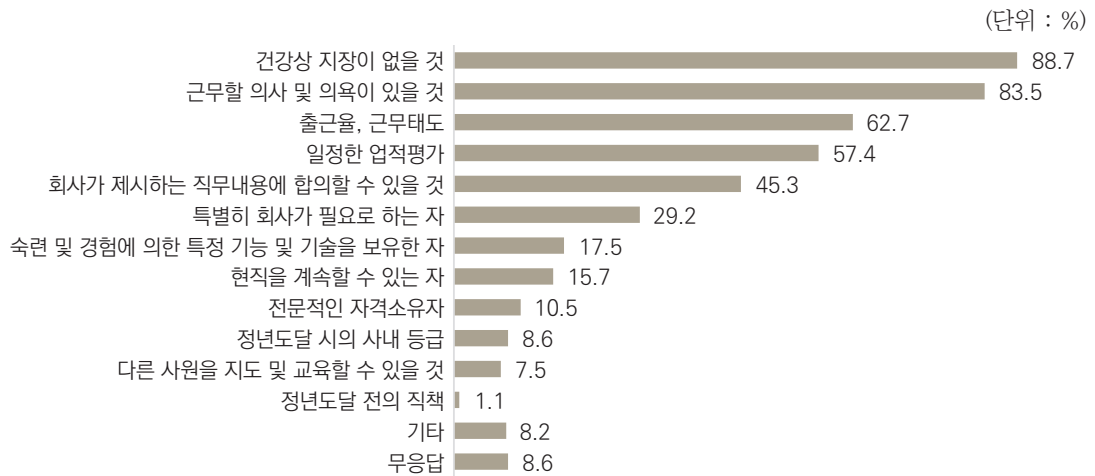
한편 계속고용제도를 도입한 기업 중 대상자 기준을 설정하고 있는 기업은 응답기업의 72.2%로, 대상자 기준을 설정하지 않고 희망자 전원을 고용한다고 응답한 기업의 비율인 24.6%를 크게 상회하였다. 대상자 기준을 설정하지 않고 희망자 전원을 65세까지 고용하고 있는 기업을 기업규모별로 보면 종업원 수 '300명 미만' 기업이 40.8%, '300~499명' 기업이 27.0%, '500~999명' 기업이 24.4%, '1,000명 이상' 기업이 17.2%로, 기업규모가 작을수록 대상자 기준을 설정하지 않고 희망자 전원을 65세까지 고용하고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 정년을 맞이하는 사원이 계속고용제도를 활용하여 정년에 도달한 이후에도 계속해서 근무할 희망이 있는지 여부를 직접 본인에게 확인하는 연령은 '59세'가 69.3%로 가장 높았고, 다음으로 '60세'(12.4%), '58세'(11.5%), '특별히 시점을 정하지 않고 있음'(10.6%)의 순으로 조사되었다.

대상자 선정기준은 '건강상 지장이 없을 것'이 88.7%로 가장 높았고, 다음으로 '근무할 의사 및 의욕이 있을 것'(83.5%), '출근율, 근무태도'(62.7%), '일정한 업적 평가'(57.4%)의 순으로 나타났다. 정년도달 시의 연간수입과 비교한 계속고용자의 연간수입은 '정년도달 시의 60~70%'가 44.4%, '정년도달 시의 50% 정도'가 20.4%, '정년도달 시의 80~90%'가 14.8%로, 대부분 계속고용자의 연간수입이 줄어든 것으로 조사되었다.

고연령사원의 고용확보 및 계속고용에 대한 과제로는 '고연령사원이 담당하는 업무를 자사 내에서 확보하는 것이 어려운 점'(39.6%), '관리직 사원의 취급이 어려운 점'(38.9%), '계속고

2) 労働政策研究·研修機構(2007), 「高年齢者の継続雇用の実態に関する調査(企業アンケート)結果」 2007년 4월 2일 발표자료.

[그림 3] 계속고용 대상자 선정기준



자료: 労働政策研究·研修機構(2007), 「高齢者の継続雇用の実態に関する調査(企業アンケート)結果」.

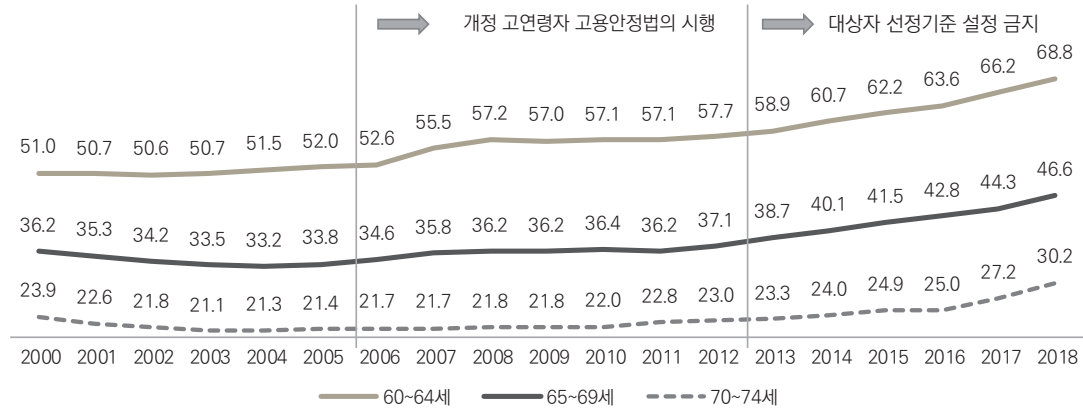
용 이후 처우수준 결정이 어려운 점’(24.5%), ‘고연령사원을 활용할 수 있는 노하우를 축적하지 않고 있는 점’(19.1%), ‘청년 및 장년층 사원의 사기가 저하하는 점’(14.3%), ‘자사의 자회사, 관련회사에 고연령사원이 활약할 수 있는 고용장소를 확보하기 힘든 점’(12.3%), ‘인건비 부담이 증가하는 점’(11.2%), ‘생산성이 저하하는 점’(9.0%), ‘고연령자 활용을 위한 설비 및 작업환경의 정비가 진행되지 않는 점’(8.1%), ‘노동조합 및 종업원 대표 등의 이해를 좀처럼 얻기 힘든 점’(1.4%) 등으로 나타났다.

■ 개정고연령자고용안정법 시행 이후의 주요 변화

취업률의 상승

일본 정부가 2006년 4월에 개정고연령자고용안정법을 시행하여 65세까지의 계속고용 조치를 의무화함에 따라 60대 전반 고연령자의 취업률은 크게 상승하였다. 60~64세 고연령자의 취업률은 법 개정이 발표된 2004년의 51.5%에서 대상자 선정기준이 적용되기 전

[그림 4] 연령계급별 고연령자의 취업률 추이



자료: 厚生労働省「労働力調査」를 이용하여 필자 작성.

인 2012년에는 57.7%로, 그리고 최근인 2018년에는 68.8%까지 상승하였다. 65~69세와 70~74세 고령자의 취업률도 2004년의 33.2%와 21.3%에서 2018년에는 46.6%와 30.2%까지 높아졌다.

개정고연령자고용안정법의 효과를 분석한 대표적인 논문으로는 야마모토(2008)³⁾와 곤도(2014)⁴⁾를 들 수 있다. 야마모토(2008)는 게이오대학의 가계패널조사 2006년판과 2007년판을 이용하여 2006년 고연령자고용안정법 개정 전후의 60대 전반 고연령자의 취업률 변화를 분석했다. 분석 결과, 2006년 4월 고연령자고용안정법의 개정은 60~62세 취업률을 크게 상승시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉 법 개정 이전에는 55세 시점에 근무하던 자의 60~62세 시점에서의 취업률은 50%를 약간 상회하는 수준에 그쳤지만 법 개정 이후에는 70%까지 상승하였다.

곤도(2014)는 총무성 통계국의 노동력조사를 이용하여 고연령자고용안정법 개정 전후 코호트의 55~65세 시점에서의 경제활동참가율과 취업률을 비교했다. 분석 결과, 법 개정의

3) 山本勲(2008), 「高年齢者雇用安定法改正の効果分析」, 樋口美雄·瀬古美喜編, 『日本の経済行動のダイナミズムⅣ 制度政策の変更と就業行動』, pp.161-173 慶應義塾大学 出版会.

4) 近藤絢子(2014), 「高年齢者雇用安定法の影響分析」, 岩本康志·神取道宏·塩路悦朗·照山博司編『現代経済学の潮流 2014』, pp.123-152 東洋経済新報社.

영향을 받지 않은 1945년 이전 출생 코호트의 경우 60세가 된 직후 경제활동참가율이 약 4~5% 감소한 데에 비해, 법 개정의 영향을 받은 1946년 이후 출생 코호트의 경제활동참가율은 2~3% 감소한 데 그친 것으로 밝혀졌다. 이 결과에 대해 곤도는 고연령자고용안정법의 개정으로 인해 60세가 된 직후 노동시장에서의 퇴출이 억제되었다고 설명하고 있다. 또한 취업률의 경우에도 1945년 이전 출생 코호트에서는 60세가 된 직후 취업률이 약 9~12% 급감한 데에 비해, 1946년 이후 출생 코호트에서는 취업률이 6~7% 감소하여 법 개정의 영향을 받지 않은 1945년 이전 출생 코호트에 비해 작게 나타났다.

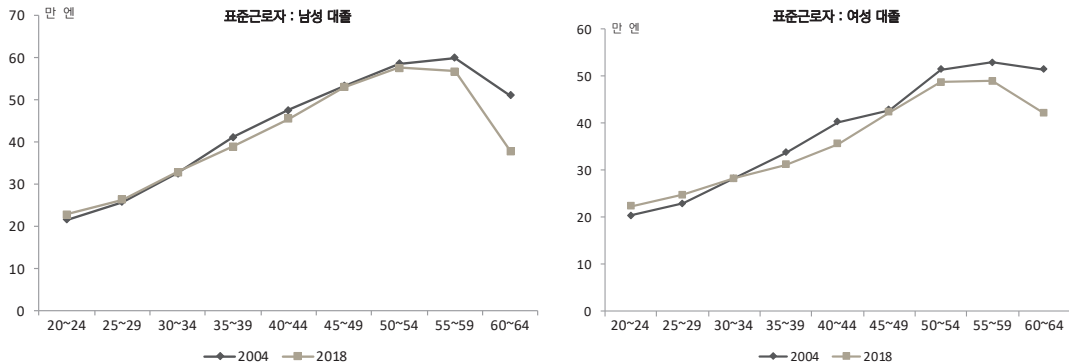
임금커브의 변화

버블경제 붕괴 이후 일본경제는 장기간에 걸쳐 불황을 겪게 되었고, 이에 따라 일본의 많은 기업들은 기존의 연공서열을 중심으로 하던 임금제도를 포기하고 성과주의라는 새로운 개념의 임금제도를 도입하기 시작하였다. 일본 정부는 저출산·고령화가 장기화되자 공적연금의 지급개시연령을 연장하여 연금재정의 안정화를 꾀하였고, 이로 인해 발생하는 수입공백기의 문제를 해결하기 위해 기업에 정년연장을 의무화하게 되었다. 하지만 이와 같은 정년연장은 기업 입장에서는 사실 큰 부담이 되므로 기업은 인사, 급여, 채용제도 전반에 걸친 수정작업을 진행하지 않으면 안 되었다. 특히 기업이 가장 큰 부담을 느끼는 부분은 인건비라고 할 수 있는데, 기업 측은 근로자의 장기고용에 따른 인건비 부담을 줄이기 위해 임금커브를 하향 조정하고 노동력의 비정규직화를 추진하였다.

[그림 5]는 개정고연령자고용안정법 시행 전인 2004년과 시행 후인 2018년 표준근로자⁵⁾의 임금커브를 나타내고 있는데, 대졸 남성의 경우 2004년에는 55~59세 연령층에서 임금이 피크에 달한 데에 비해, 2018년에는 50~54세 연령층에서 임금이 피크에 달하고 있는 걸 알 수 있다. 전체적으로 2018년 전 연령층의 임금수준이 2004년에 비해 감소했으며, 특히 60~64세의 임금수준 감소가 두드러졌다. 한편 대졸 여성의 경우에도 2004년에 비해 2018

5) 표준근로자란 학교 졸업 직후 기업에 취직하여, 동일기업에 계속해서 근무하고 있는 것으로 추정되는 근로자를 말한다.

[그림 5] 대졸 표준근로자의 성별 임금커브 동향



자료 : 厚生労働省, 「賃金構造基本統計調査」를 이용해 필자 작성.

년에는 20대와 30대 초반 연령층의 임금수준이 증가했지만, 그 외의 연령층, 특히 50대 후반 부터 60대 초반의 임금 감소폭이 크게 나타났다. 계속고용 및 정년연장에 대한 인건비 부담의 증가가 임금커브를 하향 조정시킨 것을 짐작할 수 있다.

정년을 연장하는 기업 수 증가

개정고연령자고용안정법 시행 이후 정년을 연장하거나 폐지하는 기업도 증가하고 있다. 후생노동성 조사에 의하면, 고연령자 고용확보조치로서 정년을 연장한 기업과 정년을 폐지한 기업의 비율은 2006년 각각 12.9%와 1.2%에서 2018년 18.1%와 2.6%로 증가하였다. 정년을 65세 이상으로 연장하는 기업도 조금씩 증가하고 있는데, 정년을 연장하는 방법은 기업별로 다소 차이를 보이고 있다. 예를 들어 도쿄지하철은 2018년 4월부터 정년을 기존 60세에서 65세로 한 번에 연장한 데 비해, 도요인크그룹은 2014년 9월에 63세, 2018년 9월에 65세로 단계적으로 정년을 연장하였다.

최우수준의 변경

개정고연령자고용안정법 시행 이후 대부분의 기업들이 증가하는 인건비에 대응하기 위해

임금을 포함하여 대상자의 처우수준을 변경하였다. 여기서는 2000년 4월에 고용연장제도를 도입한 산요전기의 예를 참고로 소개하고자 한다.

산요전기는 고용을 연장하는 연수와 같은 연수를 60세 이전으로 거슬러올라가 처우수준을 변경하는 ‘60세 - β ’ 방식의 고용연장제도를 도입하였다. 적용대상자를 선정하는 데 있어서는 만 60세에 도달한 이후에도 계속해서 근무하기를 희망하는 자, 제시된 직무를 수행하기 위해 필요한 업무지식, 경험 및 능력을 가지고 있는 자, 열심히 근무하겠다는 의욕을 가진 자, 근무에 지장이 없는 건강상태를 유지하고 있는 자와 같은 선정기준을 설정하였다.

제도 도입 이후 커다란 처우의 변경은 급여(기본급)와 퇴직금에 적용되었다. 산요전기는 60세 이전의 급여를 삭감하는 데 있어서 55세 이후의 능력은 일정하다고 가정하고 55세부터 65세까지의 급여를 일정하게 하는 임금커브를 구상하였다. 즉 55세에서 65세까지의 임금커브를 플랫폼화(flat)하기 위해서는 55~60세까지의 임금수준을 약 30% 줄여, 이 줄어든 30%를 61세 이후에 지급하는 것으로 최종 결론지었다. 하지만 한 가지 문제점이 발생하였다. 60세 이전에 삭감된 30%의 임금을 61세 이후에 지급하게 되면 월급여가 많아져 재직노령연금⁶⁾이 거의 지급되지 않는 점이 문제였다. 고용연장제도를 희망하는 자는 공적연금의 지급개시 연령이 연장된 기간 동안 취업하여 수입을 얻는 것을 목적으로 하기 때문에, 근무에 의한 수입 증가가 예상되지 않을 경우 아무도 이 제도에 참가하지 않을 것으로 판단하였다. 이에 따라 산요전기는 60세 이전 임금의 일정금액을 60세 이후에 지급하는 것이 현재의 공적연금제도하에서는 불가능하다고 판단하여, 60세 이전에 삭감된 30%의 임금에 해당하는 금액을 퇴직일시금으로 지급하는 방법을 채택하게 되었다. 고용연장제도 적용자의 인사제도 및 근로조건은 <표 3>과 같다.

6) 60세 이후 공적연금제도인 후생연금에 가입한 상태에서 받는 노령후생연금은 재직노령연금으로서 연금부액과 월급 및 상여금에 따라 연금부액이 감액되거나 지급이 전액 정지되게 된다. 예를 들어 60대 전반의 재직노령연금은 기본월액(월급과 최근 1년간의 상여금을 12로 나눈 금액을 합한 금액)과 총보수월액 상당액의 합계금액이 28만 엔을 넘으면 연금부액이 감액되어 지급된다.

<표 3> 산요전기의 고용연장제도 적용자의 인사제도 및 근로조건

항목		60세(정년)까지	60세 이후
신분		사원(고용연장 대상사원)	시니어 스태프
고용기간		정년 60세(기간을 정하지 않은 고용계약)	1년 계약, 단 60세부터 고용연장 상한연령까지의 고용을 보장
직무내용		고용연장대상인 것을 이유로 특별한 변경은 실시하지 않음	60세 정년 시점에서 직무를 변경(60세 도달시점의 직무를 계속하거나 회사가 결정한 직무를 담당)
임금		기본급은 제도 선택 시 기본급의 75% 또는 70%(개별 선택) 수준. 고용연장제도 도입에 맞추어 55세 이상 임금제도를 개정	표준연간수입을 일률적으로 200만 엔으로 설정하고, 의욕 및 성과에 대한 처우는 상여금에 반영 ① 급여: 일급월급제로 하고 일급은 7,440엔을 지급, 월소 정근무일수로 계산하면 월급은 15만 엔 ② 상여금: 표준상여금액은 연간 20만 엔
인사제도	승진, 승격	종래대로 실시	실시하지 않음
	인사이동	종래대로 실시	통근권 내를 전제로 실시하는 경우도 있음
	등급제도	종래대로 적용	적용하지 않음
승급		종래대로 실시	(2000년 10월 현재, 계속 검토 중)
상여		종래대로 지급	표준상여금액은 연간 20만 엔, 사정은 시니어 스태프 독립 기준으로 실시
제수당	법정내	종래대로 지급, 단 기본급과 관련된 정률 수당은 신기본급에 근거하여 산출	할증률은 사원과 동일
	법정의외		통근수단만 지급
퇴직금		60세 시점에 정년퇴직금, 고용연장 대상자 일시금을 지급(고용연장제도 도입에 맞추어 퇴직금제도를 개정)	지급하지 않음
공로금		-	성과, 공로에 대한 공로금을 퇴직 시에 지급, 공로금액은 상여금의 사정금액에 연동시켜 누적 적용
근로시간 및 휴일		종래대로 적용	사원과 동일
휴가		종래대로 적용	① 연차유급휴가: 사원 시절과 계속기간을 통산하여 부여 ② 하계특별휴가, 경조휴가: 사원과 동일 ③ 기타 휴가: 부여하지 않음
복리후생제도		종래대로 적용	사원을 대상으로 하는 재택복지제도, 후생대출금, 사내예금 등은 적용하지 않음
기타 근로조건		종래대로 적용	
도중 퇴직 시의 취급	임금	특별한 조치는 실시하지 않음	특별한 조치는 실시하지 않음
	퇴직금	정년퇴직금 및 고용연장대상자 일시금을 지급	-
	공로금	-	퇴직 시점의 누적액을 지급

자료: 財団法人社会経済生産性本部生産性労働情報センター(2001), 『事例にみる雇用延長と処遇制度』.

■ 일본의 점진적 은퇴 및 정년연장이 한국에 주는 시사점

이 글에서는 일본 정부의 점진적 은퇴 및 정년연장제도의 현황에 대해 살펴보았다. 한국보다 먼저 고령화를 경험하고 있는 일본에서는 연금재정의 안정과 노동력 확보, 그리고 수입의 공백기간을 없애기 위해 계속적으로 정년을 연장하는 대책안을 발표하여 왔다. 과거와 같은 고도경제성장을 기대할 수 없는 상황에서 희망자 전원에 대한 정년연장은 기업에 있어 큰 부담이 되는 게 사실이다. 정년을 65세까지 연장하는 내용을 축으로 하는 개정고연령자고용안 정법이 시행된 2013년에 일본 게이단렌은 개정법의 시행으로 인해 5년 후 일본 기업의 인건비(현금급여액)가 당시보다 2%(2조 엔) 증가할 것으로 시산하였다.

기업의 인건비 증가는 임금커브를 전체적으로 하향 이동시켰으며, 또한 정년연장에 대한 부담이 없는 비정규직 근로자 고용이 증가하였다. 실제로 일본 비정규직 근로자의 비율은 2004년 31.4%에서 2018년 37.9%까지 상승하였다. 일본 정부의 정년연장 대책의 또 하나의 문제점은 기업에 정년연장을 의무화하는 대신 임금수준에 대해서는 특별한 규정을 제시하지 않았다는 점이다. 60세 정년 이후 재고용된 고연령자의 임금수준은 정년 이전의 50~60%가 일반적으로, 임금 감액률은 중소기업에 비해 대기업에서 더 높은 것으로 알려지고 있다. 일부 기업의 경우 정년 이후의 임금을 대졸 초임 또는 그 이하로 설정하고 있으며, 정년 이전에 연간 1,000만 엔 가까이 받던 근로자의 연봉이 정년 이후에는 250만~300만 엔까지 감소한 경우도 볼 수 있다. 여기에는 일본의 연공서열 임금이 커다란 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 장기간의 경기불황에 의해 성과주의 임금을 도입하는 기업이 증가했지만, 사실 아직도 연공서열 임금을 유지하고 있는 기업이 많다. 그 결과 임금피크 시기는 대부분 50대에 오게 되며, 이는 정년 전후의 임금 격차를 크게 하는 요인이라고 할 수 있다. 일본 정부는 기업에 대해 정년연장과 임금수준 유지라는 두 가지 부담을 강요하는 것이 어렵다고 판단하여, 정년연장만을 의무화하고 임금수준은 커다란 틀을 벗어나지 않는 범위 내에서 기업이 결정할 수 있도록 자율화했다. 단, 2019년 4월부터 일하는 방식 개혁 관련법이 순차적으로 시행됨에 따라 2020년부터 동일노동 동일임금이 적용되게 되면, 고연령자에 대한 임금 및 처우수준은 기존보다 향상될 것으로 예상되고 있다. 또한 65세까지 고용이 의무화되는 2025년이 다가옴에 따라 계속고용제도 대신 정년을 연장하는 기업도 조금씩 증가하고 있다. 기업이 정년을 연

장하는 가장 큰 이유는 노동력 부족이 계속되는 상황에서 고연령자의 근로의욕을 높여 생산성을 향상하기 위해서라고 할 수 있다. 정년을 연장한 대부분의 기업이 근로의욕을 높이기 위해 계속고용제도 시행 시보다 임금수준을 높게 설정하고 처우수준도 개선하고 있다.

일본 사례에서 참고할 수 있는 또 한 가지 사항은 일본 정부가 추진하는 정년연령이 공적연금의 지급개시연령과 관련되어 있다는 점이다. 즉 정년연령을 공적연금 지급개시연령과 일치시켜 수입의 공백기간이 발생하는 것을 방지하였다. 이 점은 정년연령과 공적연금의 지급개시연령이 일치하지 않아 장래에 수입의 공백기간이 발생하게 되는 한국의 상황과는 대조적이라고 할 수 있다.

일본 정부의 점진적인 정년연장은 아직도 계속해서 진행 중이라고 할 수 있다. 현재 일본 정부는 국가공무원의 정년을 60세에서 단계적으로 65세로 연장하는 방안을 추진 중이며, 연금 지급개시연령을 수급자 선택으로 70세 이후로 늦추는 방안을 검토하고 있다. 만약 연금 지급개시연령이 일률적으로 늦춰지게 되면 수입의 공백기간을 없애기 위해 다시 한 번 정년이 연장될 가능성이 높아진다.

일본 정부가 실시한 점진적인 정년연장은 한국에 시사하는 바가 많다. 우선 기업과 개인의 부담을 최소화하기 위해 정년연장을 점진적으로 천천히 추진하였다. 예를 들어 60세 정년의 경우 1986년에 60세 정년 노력 의무화를 발표하고, 1994년에 60세 정년 의무화에 대한 개정법을 공포한 이후 1998년부터 개정법을 시행하고 있다. 또한 65세 고용 의무화는 2006년부터 2025년까지 약 20년에 걸쳐 추진되고 있는 중이다. 한국과는 정년연장의 추진기간이 크게 차이를 보이고 있다. 일본의 정년연장 과정에서 참고할 만한 또 한 가지는 공적연금 지급개시연령과 균형을 맞추어 수입의 공백기간을 없앨 필요가 있다는 점이다. 이 점은 향후 계속고용제도의 도입 및 정년연장 추진 시 반드시 반영되어야 할 점이다.

일본 정부의 정년연장 정책으로부터 배울 수 있는 점은 정년연장을 점진적으로 천천히 추진했다는 점과 공적연금 지급개시연령과 정년연령을 맞추어 수입의 공백기를 없앴다는 점이다. 또한 일본기업의 성공 및 실패사례를 참고하여 업종 및 직종에 따라 정년을 차등 적용하거나 개인 사정에 따라 정년을 선택할 수 있도록 하는 다양한 정년제도의 추진을 고려할 필요가 있다. 더욱이 은퇴가 연장된 고연령자의 근로의욕을 높여 생산성을 유지·향상시키기 위해서는 일정수준의 임금이 지급될 필요가 있을 것이다. 이 글의 내용이 향후 계속고용제도 및

정년연장을 추진하는 한국의 정책입안자와 기업 인사담당자에게 조금이나마 참고가 되어 기업과 종업원의 부담을 최소화하는 제도가 실시되기를 진심으로 바라는 바이다. **KLI**

참고문헌

- 労働政策研究·研修機構(2007), 「高年齢者の継続雇用の実態に関する調査(企業アンケート)結果」, 2007년 4월 2일 발표자료.
- 山本勲(2008), 「高年齢者雇用安定法改正の効果分析」, 樋口美雄·瀬古美喜編『日本の経済行動のダイナミズムⅣ 制度政策の変更と就業行動』, pp.161-173 慶應義塾大学 出版会.
- 近藤絢子(2014), 「高年齢者雇用安定法の影響分析」, 岩本康志·神取道宏·塩路悦朗·照山博司編『現代経済学の潮流 2014』, pp.123-152 東洋経済新報社.
- 厚生労働省, 「賃金構造基本統計調査」, 각 년.
- 厚生労働省, 「労働力調査」.
- 財団法人社会経済生産性本部生産性労働情報センター(2001), 『事例にみる雇用延長と処遇制度』.