

고령화 시리즈 1

# 퇴직유인과 새로운 정책방안\*

안주엽\*\*

## 〈시리즈를 시작하면서〉

통계청의 인구통계에 따르면, 한국은 1999년에 이미 고령화사회로 진입하였으며 2019년에는 고령사회로 이행할 전망이다. 이러한 사회의 고령화(ageing society)는 다른 OECD 선진국에서 유례를 찾아볼 수 없는 고속도의 과정으로 판단된다. OECD 선진국들은 오래 전부터 고령사회에서 비롯되는 제반 문제를 해결하기 위한 노력을 기울이고 있다. ‘고령화 사회에서의 개혁’ 시리즈는 선진국의 경험을 반추함으로써 고령사회로의 진입을 앞두고 발생하는 문제와 그 해결책을 모색하는 단초를 제공하는 것을 목적으로 한다.

## 〈시리즈의 목차〉

### 제1부 고령화 관련 개혁의 도입과정

- |                     |                     |
|---------------------|---------------------|
| 1. 퇴직유인과 새로운 정책방안   | 2. 고령자의 고용가능성 제고방안  |
| 3. 고령자의 재정강화를 위한 방안 | 4. 퇴직 후 소득보장을 위한 개혁 |
| 5. 노인의 건강과 장기부양     | 6. 금융시장의 개혁방안       |
| 7. 고령화사회의 실재적 전략들   |                     |

### 제2부 퇴직과정과 적극적 고령화

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| 8. 퇴직과정             | 9. 퇴직 전후의 시간활용 |
| 9. 개인의 고령화와 사회의 고령화 |                |

결론

\* OECD에서 발간한 『고령화 사회에서의 개혁(Reforms for an Ageing Society)』(2000)을 정리 요약한 것이다. 제1장 'Retirement Incentives - Policy on a New Course'

\*\* 한국노동연구원 동향분석실장(jyahn@kli.re.kr)

◆ 주요 결과의 요약

- OECD는 『고령화 사회에서의 지속적인 번영(Maintaining Prosperity in an Ageing Society)』(1998)에서 조기퇴직유인을 제지하는 연금 및 이전지출의 개혁을 주장 (자세한 내용은 <글상자 1>을 참조)
  - 이러한 정책방향은 퇴직자 대비 근로자의 비중의 하락이 유발하는 경제적·사회적 공공재정에 대한 부정적 결과에 대한 관심을 반영
  - 또한 일자리를 그만두는 퇴직결정과정에서 개별근로자에게 보다 실질적인 선택의 폭을 확대토록 하고자 하는 것

<글상자 1> 퇴직유인과 노동공급 - 『고령화사회에서의 지속적인 번영』에서 도출된 정책원칙  
 정책원칙 1. 조기퇴직을 유도하고 나중에 퇴직하는 것을 저해하는 금융재정체계를 없애도록  
 공적연금제도와 조세체계 및 사회적 이전지출 프로그램을 개혁한다.

- 장기적으로 공적연금(central public pension)의 연금수혜연령을 상승시키는 개혁을 통하여 연금기여기간을 늘리고 연금지출을 감소시켜야 함.
  - 당시 연구는 저변이 확대된 조기퇴직에 대한 유인을 분석하는 것
  - 이러한 개혁을 통해 건강한 삶 중 퇴직상태로 있는 기간이 장기화되는 추세를 완화시키거나 역전시킬 수 있을 것임.
- 복합적 개혁의 기본목적은 일하는 기간을 늘리고 퇴직후 기간의 장기화 추세를 완화·역전시키는 유인체계를 구축하는 것
  - 기본목적 달성을 위해서는 공적연금제도와 이에 연계된 제반 사회적 이전지출프로그램을 포함하는 복합적 개혁이 필요
- 필요한 개혁프로그램
  - (1) full benefit을 받기 위한 연금기여기간을 늘리는 한편 연금기여와 연금수혜의 연계방안 강구
  - (2) 연금소득의 세제상 지원 및 노년근로에 적용되는 연금혜택에서의 별칙규정의 제거
  - (3) 일시적으로 또는 평균수명과 자동연계시는 방법으로 full 연금수혜연령을 높이는 한편 조기퇴직연금의 최저 수혜가능연령을 높일 것
  - (4) 표준퇴직연령을 기준으로 이보다 조기에 또는 이후에 퇴직하는 근로자들간의 연금혜택의 수리적 중립성을 강화하는 방안을 제고
  - (5) 기업연금과 공적연금 중 노령연금에서의 조기퇴직연령의 차이를 줄임으로써 조기퇴직으로 발생하는 사적 또는 사회적 비용-편익의 차이를 완화
  - (6) 노동시장적 이유에서 조기퇴직을 장려하는 프로그램을 단계적으로 철폐
  - (7) 장애보험과 실업보험 및 제반 사회보험프로그램에 존재하는 고령자우대조항을 점진적으로 없앨 것

◆ 현재의 일반적 상황

- 대부분 OECD국가에서 2005~2010년 사이에 고령화의 효과가 최대화되기 시작
  - 인구구조와 노동시장을 보면, 퇴직자와 대비한 주노동력의 수가 축소되는 추세
  - 일찍이 퇴직하려 하고 일단 퇴직하면 더 오랜기간 생존하려는 경향
  - 베이비붐세대가 퇴직연령에 이르는 시기
  - 현재의 추세가 지속될수록 상품과 서비스를 생산하고 조세를 부담하는 사람은 점점 줄어들고 연금수령 등 고령과 관련된 혜택을 받는 사람은 점점 늘어날 것
- 기대수명과 일하는 기간 또는 일하지 않는 기간
  - OECD 전반적으로 남성이 일생 중 일하는 기간은 점점 줄고 퇴직 후 기간은 길어짐.
  - ※ 1960년에 평균수명은 68년, 피고용기간은 약 50년  
2000년 현재 평균수명은 약 75년이며 이 중 절반은 일하지 않는 기간
  - 남성의 일하는 기간이 줄어드는 반면, 여성의 일하는 기간은 늘어나는 추세
  - 대부분의 OECD국가에서, 국가별 차이는 존재하나, 조기퇴직 추세가 55세 이상 인구의 경제활동참가율 수준을 하락시키도록 작용
  - ※ 1998년의 55~64세 연령층의 경제활동참가율 자료를 보면, 아이슬랜드는 80% 이상, 일본, 스웨덴, 노르웨이, 스위스는 60% 이상인 반면, 헝가리, 벨기에, 룩셈부르크, 이탈리아, 오스트리아에서는 30% 미만. 한국은 60%를 약간 상회하여 높은 편에 속함.
- 전체 인구의 구성
  - 인구의 고령화와 함께 남성의 총근로시간의 감소분이 여성의 경제활동참가율 상승에 의한 증가분을 초과
  - 전후 베이비붐세대가 노동력으로 편입되면서 전체 인구 중 노동력(labor force), 즉 상품과 서비스를 생산하는 인구의 비중이 상승하는 추세를 유지
  - ※ 1960년 약 43%에서 2000년 현재 약 48%
  - 그러나 현재의 추세가 유지된다면, 베이비붐세대가 퇴직연령에 도달하는 향후 10년 내에 중요한 추세반전이 발생하여 2010년경부터 노동력의 비중이 하락하기 시작할 것
- 다양한 경제활동참가 시나리오를 분석한 OECD국가들의 전망
  - 여성의 경제활동참가율은 최근의 선형추세에 따라 상승한다고 전제
  - 남성의 경제활동참가율 전망에 대한 가정에 따라, 최근의 선형추세에 따라 하락

한다고 보는 기본 시나리오(nenchmark scenario), 변함이 없다고 보는 ‘불변 시나리오(constant scenario)’, 조기퇴직 추세가 역전되어 1960년의 수준으로 복귀한다고 보는 ‘역전 시나리오(reversal scenario)’를 설정

- 역전 시나리오에 따를 경우에만 인구고령화가 미치는 효과가 상당부분 상쇄되어 노동력의 비중이 향후 20년간 지속적으로 증가한 후 2030년경 약 51~52%에서 정점(plateau)을 이루고 안정화될 것으로 전망

### ◆ 개혁의 추세

#### □ 연구, 기획, 그리고 합의형성

- 대부분 국가에서 고령화사회에서 접하는 도전과 선택가능한 정책에 대한 보다 나은 이해에 주력
  - 예를 들면 네덜란드 정부는 특정한 고령자 정책패키지에 대한 노사정자문위원회의 자문을 요구
  - ※ 이 정책패키지는 현재 20~30%인 55~65세 연령층의 고용률을 2030년까지 50%로 높이는 모든 정책방안을 포함.
  - 독일은 퇴직연령에 초점
  - 이러한 것들은 대부분 고령화나 연금과 관련된 이슈를 망라한 큰 그림의 일부
- 미국은 퇴직과정에 관한 실증적 이해에 선두주자의 역할을 수행
  - 퇴직과정과 관련된 자료의 축적을 정책수립의 결정적 요소로 간주
  - 일생 중 다양한 단계에 위치한 사람들의 현황과악에 중요한 정보를 제공하는 종횡단면자료(longitudinal data)의 구축에 초점을 맞추고, 개인 고령화과정에서 건강, 소득, 노동시장 상황을 측정하는 통합된 접근을 시도
  - 고령노동자와 최근 퇴직자의 경제활동참가의 변화를 포착하기 위하여 정부의 주도로 10년 주기의 인구센서스 이외에 다양한 가구단위실태조사(household-based surveys)를 실시
  - ※ CPS(Current Population Survey, 노동력조사), SIPP(Survey of Income and Participation Program) 등은 미국 인구의 고용 및 퇴직추세에 관한 정보를 제공
  - 다른 OECD국가에서도 다양한 실태조사를 행하나 미국의 경우 퇴직과정의 더 나은 이해에 중요한 실태조사 자료를 구축
  - 정책결정자들에게 퇴직, 건강보험, 저축, 사회경제적 후생수준에 영향을 미치는

주요인에 대한 정보를 제공하기 위하여 정부예산으로 HRS(Health and Retirement Surevy, 건강과 퇴직조사)를 실시

- ※ 1992년에 51~61세인 자와 이의 배우자를 포함하는 고령자 원표본(nationally representative original sample)을 대상으로 격년으로 실태조사를 실시하며 기간 경과에 따라 추가표본(new cohort sample)을 추가하는 한편, 이를 70세 이상 고령자를 대상으로 실시되어 왔던 AHEAD(the Asset and Health Dynamics Among the Oldest—Old Study, 고령자 동태적 자산 및 건강 연구조사)와 연계하여 실시함으로써 51세 이상 미국인에 대한 지속적인 정보를 제공하도록 함.
- 이러한 조사자료들은 동태적 측면에서 경제활동참가, 퇴직의사결정, 연금과 건강상태 등을 분석가능케 함으로써 조세정책과 각종 정책방안의 개발 및 개선 논의에 구체적인 과학적 근거의 제시에 결정적 역할을 수행하고 있음.

□ 연금수급연령의 개혁을 통한 연금제도의 근로유인 확보

- 사회적 또는 경제적으로 부정적인 결과를 갖는 현황은 공공재정에도 큰 문제
  - 평균수명 연장과 퇴직연령의 하락(또는 고정)으로 퇴직후 기간이 일하는 기간보다 상대적으로나 절대적으로 늘어나는 것을 의미
  - 『고령화사회에서의 지속적인 변영』의 연구결과는 당시의 연금프로그램들이 퇴직 이행과정과 조기퇴직유인 등 부정적 기능을 담당한 것으로 판단
- 연금수급연령을 상향시키는 개혁을 실시
  - 뉴질랜드의 경우 퇴직후 소득의 근간이 되는 New Zealand Superannuation에서 기본연금(basic pension)의 수급연령을 상향조정함으로써 경제활동참가율을 현저하게 제고시킴.
  - ※ 60세이던 연금수급연령을 2001년까지 9년에 걸쳐 65세로 점진적으로 상향조정 하였으며 이 결과 1991년 3월 38.1%에 그치던 61세 남성 고용비중이 1996년 3월에는 58.5%로 상승
  - 일본에서는 1994년 연금체계 개혁(Pension System Reform)을 통하여 고령피용자 연금 중 고정률 부분의 수급연령을 2001년에서 2013년까지 60세에서 65세로 점진적으로 상승시키고 2013년에서 2025년까지는 소득비례부분의 수급연령을 60세에서 65세로 높이기로 함.
  - 미국은 2000년부터 발효되는 1983년 사회보장수정안에서 최소퇴직연령(62세) 퇴직자의 혜택을 줄이고 온전한 연금혜택을 받을 수 있는 연령을 약 20년에 걸

쳐서 65세로부터 67세로 높이기로 함.

- 대부분 OECD국가들에서 유사한 개혁을 실시

□ 연금기여와 연금혜택을 연계시키는 개혁을 통한 연금제도의 근로유인 확보

○ 대부분의 연금공식에 존재하는 더 오래 일하는 것에 대한 재정적 벌칙조항을 제거하는 개혁을 실시

- 퇴직직전 또는 최고의 근로소득의 수준이 연금혜택수준을 결정하는 방식에서는 일정연령 이후에 근로하여도 전혀 연금혜택이 늘어나지 않음.
- 따라서 평생의 연금기여와 평생의 연금혜택을 보다 밀접하게 연계시키고 더 오래 일하는 것에 대한 금전적 보상을 보장하는 개혁을 실시
- 아이슬란드에서는 연금과 평생소득총액을 연계시킴으로써 고연령자의 경제활동 참가율을 높이는 결과
- 스웨덴의 급진적 개혁은 근로유인을 중립화하고 수명연장과 함께 연금혜택을 자동적으로 연계시키는 방향

※ 61세 이후 아무 때나 퇴직할 수 있되 평생의 기여와 직접 연계된 연금혜택만을 받음.

- 아일랜드는 연금기여 필요연수를 2012년까지 3년에서 10년으로 상향조정하여 고령연금수급을 위하여 더 오래 일하도록 함.
- 오스트리아는 법정사회보험을 한계적 파트타임 근로자 등 새로이 나타나는 다양한 고용형태에 속하는 근로자에게도 적용하는 방안을 실시하는 한편 연금계산시 퇴직전 소득 산정기준을 5년에서 10년으로 연장
- 덴마크는 1999년 62세 이상 근로자에게 프리미엄을 지급하는 제도를 도입하여 근로자들의 늦은 퇴직을 유인

○ 퇴직연령의 상향조정이 개혁의 큰 그림의 필수요소

- 그리스는 연금제도 합리화 방안의 일환으로 1993년 도입된 ‘신규진입제도(New entrants system)에서 최소퇴직연령을 도입

※ 이 제도는 모든 노동시장 진입자에게 공통적용되는 연금기여, 퇴직연령, 소득대체율, 최소보장을 범제화함으로써 구법보다 덜 관대함.

- 체코는 1996년 제정된 연금보험법(Act on Pension Insurance)에서 개혁이 완성되는 2015년에 연금혜택수준을 당시 30년 동안의 소득에 연동하여 계산하고 유족 연금수급권의 남녀동등을 천명하는 한편, 연령상한을 점진적으로 높이는 방향으

로 개혁을 실시

□ 일부 퇴직경로의 제한 또는 이의 봉쇄

- 조기퇴직의 활용이 급증하는 한편, 제도설계는 영성하여 문제를 유발
  - 근로생활과 연금수급생활 사이에는 통상적으로 장애나 실업의 대안적 경로를 거치게 되며 많은 국가에서 산업구조조정의 영향을 받는 고연령 근로자의 노동시장퇴장을 용이하게 하고자 조기퇴직경로를 설정
  - 최근 몇 십년에 걸친 전반적인 고실업으로 이러한 퇴직으로 가는 추가경로가 증폭되는 한편, 제도설계가 영성한 상태에서 기능
  - 핀란드는 장애연금을 주기보다는 사회복귀(rehabilitation)를 지원하는 노력을 하는 한편, 퇴직으로 가는 실업경로를 봉쇄하기보다는 이러한 변화가 태도변화로 연결되는데 시간이 걸리므로 참을성(patience)의 중요성을 강조
  - 노르웨이는 계약조기퇴직제도(Contractual Early Retirement Scheme)를 개정하여 파트타임 연금수급 조항을 강화
  - 네덜란드는 총족방식 조기퇴직연금을 유연화된 부가총족방식으로 대폭 대체함으로써 연금운용의 비용과 편익의 수지를 맞추도록 함.
  - ※ 조기퇴직의 선택권은 주되 이를 65세 이전에 행사할 경우 발생하는 비용은 퇴직자가 부담
  - 독일은 조기퇴직패키지를 없애가고 있는 한편, 실업연금수혜를 줄이는 정책방향
  - ※ 1996년 발효된 '점진적 퇴직장려법(Law to Promote Gradual Transition to Retirement)'에서 60세 이후 실업에 대한 고령연금을 청구할 경우 연금수급연령 도래시 받게 되는 연금을 삭감토록 함.
  - 오스트리아는 1996년 퇴직전 특별혜택(allegemeine Sonderunterstutzung)을 폐지
    - ※ 이 제도는 조기퇴직 최소상한연령에 도달하기 이전 1년 동안 실업보험기금화된 연금을 수혜토록 하고 있었음.
  - 덴마크는 50~59세 연령층의 장기실업에 적용하는 특별퇴직제도인 이행수당제도(transitional allowance scheme)를 1996년 이후 노동시장 진입자에게는 적용하지 않기로 하고 기존 수혜자는 60세까지 받되 2006년까지는 전면폐지
- 근로불능보험(invalidity insurance)과 장애연금을 과도활용하는 문제에 봉착하여 이를 개혁하기 위한 노력을 경주

□ 새로운 퇴직경로의 강화와 때로는 퇴직으로의 점진적인 이행

○ 퇴직과정을 점진적으로 만들기 위한 다양한 정책수단을 설계

- 고연령자들이 더 적은 시간을 일하거나 덜 성가신 일 또는 보수가 낮은 일을 선택할 수 있도록 하는 것이 점진적 퇴직과정의 요체
- 이러한 개혁들이 연금혜택을 퇴직직전 수년간의 근로소득수준과 연계시키는 기존의 공식으로부터 발생하는 저해요인을 감소시키거나 제거함으로써 평생에 걸친 연금기여와 연금혜택 사이의 연계성을 긴밀하게 만드는데 기여

○ 퇴직과정을 유연화시키기 위한 개혁들을 실시

- 독일은 고연령자 파트타임 추구가능성을 포함한 점진적 퇴직장려법에서 고용주와 근로자 사이의 협약에 의해 55세 이상 근로자가 파트타임으로 일할 때 고용주는 임금 및 연금기여분을 보상해 주고, 그 결과로 발생하는 공석(vacancies)을 실업자나 노동시장 최초 진입청년으로 채용 때에는 정부가 고용주에게 보상해 주도록 함.
- 호주 역시 연령연금 구조를 통하여 점진적 퇴직과정을 장려하는 바 연금의 기본 목적을 소득대체가 아닌 빈곤퇴치에 두고 연금자산검사(pension means test)를 통해 자신의 소득이나 자산으로 퇴직을 준비하는 근로자들에게 혜택을 주는 점감소득조사(tapered income test)를 2000년 상품 및 서비스세(Goods and Services Tax)의 도입과 함께 실시
- 미국은 가교일자리(bridge jobs)를 통하여 개인근로자의 안정성을 제고하고자 50대 후반 평생일자리에서 퇴직하고 다른 일자리를 찾는 근로자에게 퇴직으로의 가교 또는 이행과정으로서 스트레스가 덜 쌓이는 일자리를 제공하는 경향을 보이고 있음.
- 많은 국가에서 부분퇴직 또는 파트타임근무가 일-퇴직의 이행과정을 원활하게 하는 공통된 정책

□ 여타 경제활동참가율 제고 방안들

○ 개혁의 목적은 고용된 인구의 비중을 높이는 것

- 이러한 목적에서라면 대부분 OECD국가의 인구학적 특성과 노동시장의 상황을 볼 때 퇴직양상이 변화되어야 할 것이나 퇴직시기는 정부정책에 가장 민감

○ 온전한 국가전략은 다양한 요소를 고려해야 함.



- 모든 연령층의 실업률을 하락시키는 것 역시 중요한 결정적인 요소
- 경우에 따라서는 해외이주나 여성의 노동시장 참가율을 높이는 것이 기능을 하기도 함.
- 많은 국가의 경험에서 나타난 교훈은 다양한 정부부처의 정책들 사이에 일관성이 얼마나 중요하고 필요한가를 강조