

정년 60세 시대, 임금피크제가 청년고용 해법인가?1)

김유선(한국노동사회연구소 선임연구위원)

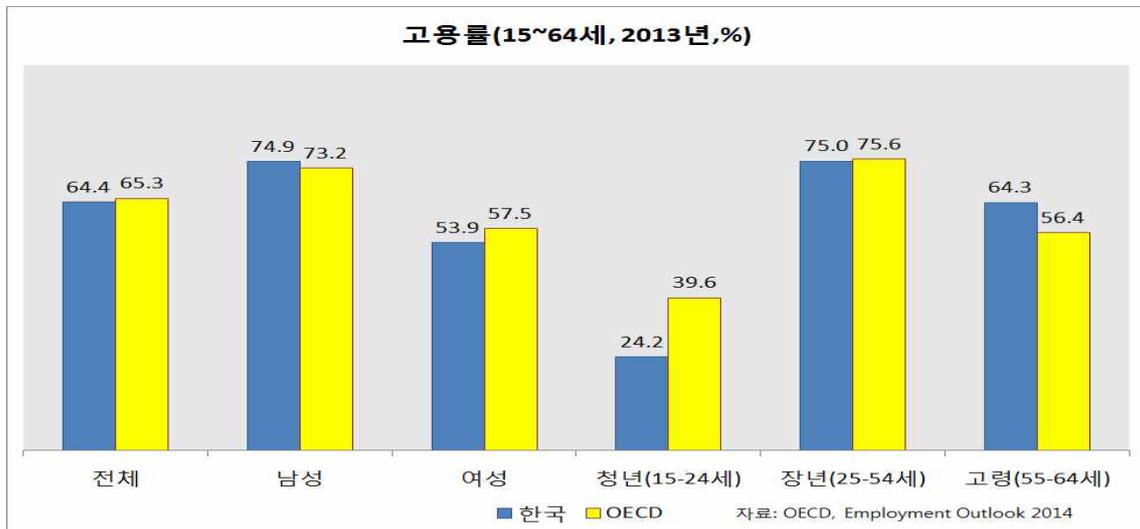
1. 청년 고용실태

가. 고용률 국제비교

○ 2013년 한국의 고용률(15~64세)은 64.4%로 OECD 평균(65.3%)보다 1.1%p 낮다. 남성은 74.9%로 1.7%p 높고 여성은 53.9%로 3.6%p 낮다. 청년(15~24세)은 24.2%로 15.4%p 낮고, 장년(25~54세)은 75.0%로 0.6%p 낮고, 고령자(55~64세)는 64.3%로 7.9%p 높다(<그림1> 참조).

○ 한국에서 청년 고용률이 OECD 평균보다 낮은 것은 (저임금 비정규직) 일자리가 부족해서가 아니라, 청년들이 꿈과 희망을 갖고 일할 양질의 일자리가 없어서다. 한국에서 고령자 고용률이 높고 노인 빈곤율도 높은 것은 연금 등 사회보장제도의 미비로 노후생활이 보장되지 않기 때문이다. 이에 비해 유럽 등 선진국에서 60~65세 정년이란 노동생활에서 연금생활로 옮겨가는 것을 의미하며, 노후생활이 보장되기 때문에 노인 빈곤율도 낮다.

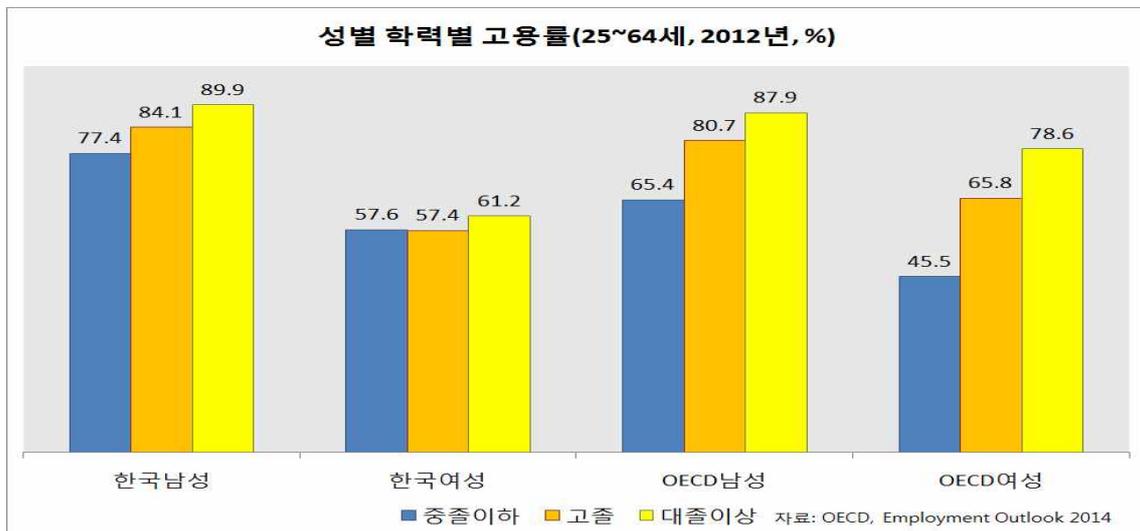
<그림1> 성별 연령별 고용률 국제비교



1) 이 글은 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회가 주최한 정책토론회“정년 60세 시대, 임금피크제가 청년실업의 해결책인가?”(2015.6.24, 국회의원회관 제2소회의실) 주제발표문입니다.

- 남성은 한국과 OECD 평균 모두 학력이 높을수록 고용률이 높다. 한국의 남성 고용률은 OECD 평균보다 중졸이하는 12.0%p, 고졸은 3.4%p, 대졸은 2.0%p 높다. OECD 평균은 남녀 모두 학력이 높을수록 고용률이 높지만, 한국의 여성 고용률은 학력수준에 관계없이 거의 동일하다. 그 결과 한국의 여성 고용률은 OECD 평균보다 중졸이하는 12.1%p 높지만, 고졸은 8.4%p, 대졸은 17.4%p 낮다(<그림2> 참조).

<그림2> 성별 학력별 고용률 국제비교

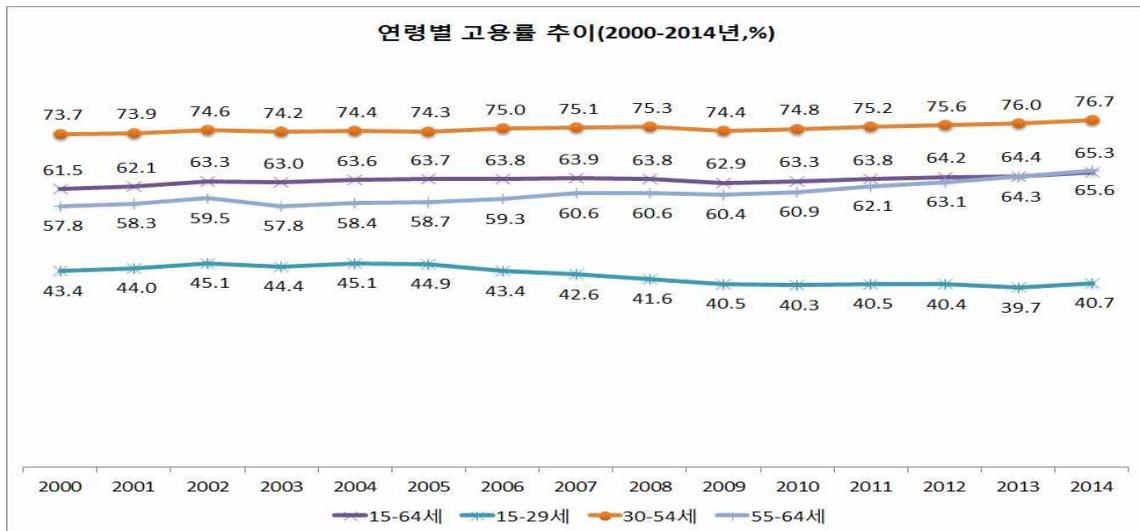


- 한국에서 고학력 여성 고용률이 낮은 것은, 자녀출산과 양육 등으로 경력단절을 경험한 여성들이 노동시장에 다시 진입하려 할 때 주어지는 일자리가 대부분 저임금 비정규직이어서 취업을 포기하기 때문이다. 저학력 여성의 고용률이 높은 것은 본인과 가족의 생계를 위해서는 저임금 비정규직 일자리라도 수용할 수밖에 없기 때문이다.
- 이상으로부터 우리는 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. “박근혜 정부의 대선 공약인 고용률 70%를 달성하려면 청년과 고학력 여성의 고용률을 높여야 하며, 이를 위해서는 이들의 눈높이에 걸 맞는 양질의 일자리를 제공해야 한다. 고용의 양과 질은 밀접하게 연결되어 있으며, 고용의 양을 늘리려면 고용의 질을 개선해야 한다.
- 이를 실현하기 위한 정책수단으로는 ① 상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용 ② 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 ③ 최저임금 수준 현실화와 근로감독 강화 ④ 경제성장에 상응하는 임금인상 ⑤ 노조 조직률 제고와 단체협약 효력확장 ⑥ 여성의 경력단절 해소 등을 꼽을 수 있다. 그러나 지금까지 정부 정책은 청년 인턴 확대, 시간제 일자리 확대, 직업교육훈련 등에 집중되어 왔다.

나. 고용률 추이

- 지난 10년 동안 고용률(15~64세) 추이를 살펴보면 2004년 63.6%에서 2014년 65.3%로 1.7%p 증가했다. 연령별로 청년(15~29세) 고용률은 45.1%에서 40.7%로 4.4%p 감소한데 비해, 장년(30~54세) 고용률은 74.4%에서 76.7%로 2.3%p 증가했고, 고령자(55~64세) 고용률은 58.4%에서 65.6%로 7.2%p 증가했다(<그림3> 참조).

<그림3> 연령별 고용률 추이(2000~2014년, 단위:%)



다. 청년 실업률

- 2015년 3월 공식 실업자(실업률)는 108만명(4.0%)이고 실제 실업자(실업률)는 335만명(11.8%)이다. 청년(15~29세)은 공식 실업자(실업률)가 46만명(10.7%)이고, 실제 실업자(실업률)가 112만명(23.1%)이다(<표1> 참조).

<표1> 연령별 실업자와 실업률(2015년 3월)

		공식실업자(률)			실제실업자(률)		
		남자	여자	남녀	남자	여자	남녀
실업자 (천명)	청년(15-29세)	255	200	455	597	526	1,123
	장년(30-54세)	237	191	428	659	705	1,364
	고령(55-64세)	88	46	134	306	216	522
	노인(65세이상)	40	20	60	204	140	344
	전체(15세이상)	620	457	1,077	1,766	1,587	3,353
실업률 (%)	청년(15-29세)	12.4	9.1	10.7	25.1	21.2	23.1
	장년(30-54세)	2.5	3.0	2.7	6.7	10.4	8.2
	고령(55-64세)	3.4	2.6	3.1	11.1	11.6	11.3
	노인(65세이상)	3.4	2.3	2.9	15.9	14.7	15.4
	전체(15세이상)	4.0	4.1	4.0	10.9	13.1	11.8

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

주: 실제 실업자(실업률)는 실업자, 시간관련추가취업가능자, 잠재경제활동인구를 합한 고용보조지표3을 말함.

2. 청년고용 대책

가. 청년고용할당제

- 2012년 총선과 대선을 거치면서 청년고용할당제가 쟁점으로 떠올랐고, 2013년 5월에는 청년고용촉진특별법 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무)가 개정되었다. ‘매년 각 공공기관과 지방공기업이 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 노력하여야 한다’를 ‘매년 각 공공기관과 지방공기업이 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다’로 개정한 것인데, 동 조항은 2014년부터 2016년까지 한시적으로 적용된다.
- 그러나 ‘노동부 산하 12개 기관의 청년채용 비율이 대부분 1%밖에 안 된다’(아주경제 2014.10.26)는 보도에서 알 수 있듯이, 많은 공공기관이 청년의무고용비율을 지키지 않고 있다. 정부는 정원 T/O와 인건비 총액을 늘리는 등 개정법 이행을 뒷받침할 조치를 취하지 않았고, 해당 기관은 별다른 제재 사항이 없기 때문에 안 지키는 것으로 보인다.
- 2015년 4월 심상정 의원실에서는 청년고용촉진특별법 개정안을 발의했다. 주요 개정내용은 ‘기존의 청년의무고용비율을 3%에서 5%로 늘리고, 300인 이상 민간대기업에도 청년고용할당제를 적용하고, 청년 미취업자를 고용하는 사업주에게 고용지원금을 지원하고, 의무고용비율을 맞추지 못하는 사업주에게 고용부담금을 부과’하는 것인데, 동 조항은 2019년까지 한시적으로 적용하는 것으로 되어 있다. 의원실은 개정안이 시행되면 청년 20만명에게 양질의 일자리를 제공할 수 있을 것으로 추정(공공기관 8만4천명, 300인 이상 대기업 12만명)하고 있다.
- 청년고용촉진특별법이 실효성을 가지려면 우선 정부부터 각 기관의 의무고용비율만큼 정원 T/O와 인건비 총액을 늘려줘야 하고, 각 기관은 의무고용비율만큼 청년 고용을 늘려야 한다.
- 청년인턴도 일종의 고용할당제라 할 수 있다. 문제는 청년들을 꿈과 희망을 갖고 일할 수 있는 정규직 일자리에 할당하지 않고 임시적 비정규직 일자리에 할당함으로써, 비정규직과 수습기간만 늘리는 결과를 초래하고 있다는 점이다. 청년인턴제는 폐지하고, 해당 재원을 중소기업 정규직 채용 촉진기금으로 활용하는 것이 바람직하다.

나. 상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용

- 정부가 관계부처 합동으로 조사한 공공부문 비정규직 규모는, 2003년 23만 명(18.8%)에서 2006년 31만 명(20.1%), 2011년 34만 명(20.1%), 2012년 36만 명(20.5%)으로 계속 늘어나다가 2013년에는 35만 명(20.0%)으로 조금 감소했다. 기간제 등 직접고용 비율은 조금씩 줄고 있지만, 파견·용역 등 간접고용 비율은 계속 늘고 있다. 이는 기간제보호법에 따라 사용기간 2년이 지난 기간제 노동자를 무기계약직으로 전환하거나 계약을 해지하는 방식으로 진행된, 그동안 정부가 추진한 공공부문 대책의 예정된 실패라 할 수 있다(<표2> 참조).

<표2> 공공부문 비정규직 인원(단위: 명, %)

		노동자	정규직	비정규직	직접고용	간접고용
수 (명)	2003년	1,249,151	1,014,836	234,315		
	2006년	1,553,704	1,242,038	311,666	246,844	64,822
	2011년	1,690,856	1,350,220	340,636	240,993	99,643
	2012년	1,754,144	1,393,889	360,255	249,614	110,641
	2013년	1,760,647	1,408,866	351,781	239,841	111,940
비율 (%)	2003년	100.0	81.2	18.8		
	2006년	100.0	79.9	20.1	15.9	4.2
	2011년	100.0	79.9	20.1	14.3	5.9
	2012년	100.0	79.5	20.5	14.2	6.3
	2013년	100.0	80.0	20.0	13.6	6.4

자료: 고용노동부 보도자료에서 재정리

- 박근혜 정부는 대선 때 ‘상시·지속적 업무는 정규직 고용관행 정착’을 공약했다. ‘공공부문에서 상시·지속적 업무는 2015년까지 정규직으로 전환하고, 민간부문 대기업은 고용형태 공시제 등을 통해 정규직 전환을 유도하겠다’는 것이다. 이는 비정규직 남용을 막으려면 사용사유 제한이 필요하다는 사실을 인정한 것으로, 제대로 시행한다면 고용구조 개선효과가 클 것으로 보인다. 하지만 공공부문 직접고용 비정규직으로 적용대상을 한정하면서 그 효과는 매우 제한적으로 나타나고 있다.
- 파견·용역 등 간접고용 비정규직도 상시·지속적 일자리면 정규직 전환대상에 포함시켜야 한다. 서울시는 사용기간 2년이 지나지 않았더라도 상시·지속적 업무는 정규직(무기계약직)으로 전환하고, 청소·경비 등 간접고용도 정규직 직접고용으로 전환했다. 지금까지 공공부문 비정규직 대책은 일시·간헐적인 업무와 정규직 전환 예외 조항을 너무 넓게 허용해 왔는 바, 전면적인 재정비가 필요하다. 공공기관 정원의 합리적 조정, 인건비 총액관리제와 국·시비 매칭 사업 재검토, 경영평가와 기관장평가에 정규직 전환 실적 반영, 무기계약 전환자에 적합한 직급체계와 임금체계 신설, 합리적 근거 없는 민간위탁사업은 공공부문이 직접 시행 등을 함께 추진해야 할 것

이다.

- 민간부문도 상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용 원칙을 적용해야 한다. 노동부 고용형태 공시제 결과에 따르면 2014년 3월 현재 300인 이상 대기업에서 일하는 노동자 436만명 중 비정규직은 162만명(37.3%)이고, 직접고용 비정규직은 75만명(17.2%), 간접고용 비정규직은 87만명(20.0%)이다. 10대 재벌 노동자 120만명 중 비정규직은 43만명(36.3%)이고, 기간제 등 직접고용 비정규직은 7만명(6.1%), 사내하청 등 간접고용 비정규직은 36만명(30.2%)이다(<표3> 참조).
- 10대 재벌이 비정규직 43만명을 정규직으로 전환하고, 연봉을 1천만원씩 인상한다고 가정해보자. 이 때 드는 재원은 4조3천억원이다. 지난 4년(2009~13년) 10대 재벌 사내유보금 증가액 234조원의 1.8%면, 비정규직 43만명을 정규직으로 전환하고 연봉도 1천만원씩 올릴 수 있다. 좋은 일자리 43만개가 만들어지는 것이다. 재벌 계열사 사내하청은 대부분 상시·지속적 일자리이자 불법파견이다. 재벌개혁(경제민주화)과 소득주도 성장정책은 사내하청 노동자들의 정규직 전환에서 출발해야 한다. 이 때 ‘상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용 원칙’과 ‘법과 원칙’ 모두 실현 가능해진다.

<표3> 10대 재벌 비정규직 현황(2014년 3월 현재)

	계열사 (개)	수(명)					비정규직 비율(%)		
		노동자	정규직	비 정규직	직접 고용	간접 고용	전체	직접 고용	간접 고용
삼성	30	362,826	233,641	129,185	10,909	118,276	35.6	3.0	32.6
현대자동차	27	212,183	140,369	71,814	11,974	59,840	33.8	5.6	28.2
SK	27	92,332	65,284	27,048	5,095	21,953	29.3	5.5	23.8
LG	26	158,769	132,511	26,258	5,064	21,194	16.5	3.2	13.3
롯데	23	74,876	36,964	37,912	19,220	18,692	50.6	25.7	25.0
포스코	16	71,550	34,189	37,361	4,043	33,318	52.2	5.7	46.6
현대중공업	7	101,674	37,801	63,873	1,954	61,919	62.8	1.9	60.9
GS	15	40,312	21,611	18,701	6,735	11,966	46.4	16.7	29.7
한진	12	40,146	28,570	11,576	3,489	8,087	28.8	8.7	20.1
한화	18	41,389	31,401	9,988	4,578	5,410	24.1	11.1	13.1
10대 재벌	201	1,196,057	762,341	433,716	73,061	360,655	36.3	6.1	30.2
20대 재벌	299	1,578,536	992,317	586,219	97,522	488,697	37.1	6.2	31.0
고용형태 공시제대상	2,941	4,357,469	2,734,140	1,623,329	750,240	873,089	37.3	17.2	20.0

자료: 노동부 ‘고용형태 공시제 현황’(2014.3)에서 계산, 김유산·전사량(2014)에서 재인용

- 공공부문과 민간 대기업 모두 직접고용이든 간접고용이든 상시·지속적 일자리면 정규직 직접고용으로 전환해야 한다. 특히 국민의 생명과 안전보건을 지키는 일자리는 모두 정규직 직접고용을 의무화하고, 공공기관에 대해서는 정원 T/O와 인건비 총액을 늘려야 한다.

다. 실 노동시간 단축

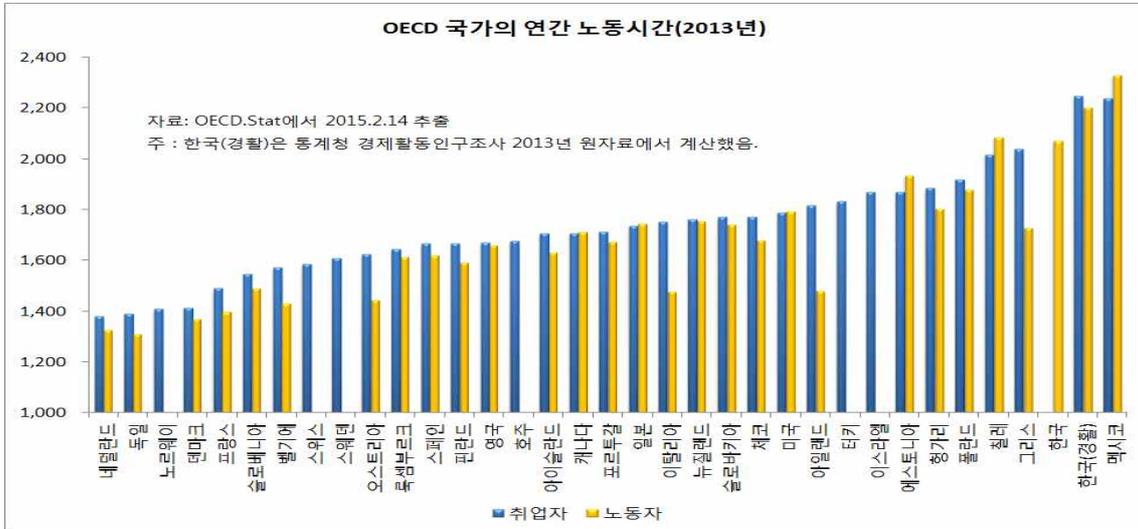
- 2003년 8월 근로기준법이 개정되고, 2004년 7월부터 2011년 7월까지 주40시간 근무제가 단계적으로 확대되면서, 실 근로시간이 단축되어 왔다. 주5일근무제는 2005년 8월 30.2%에서 2014년 8월 66.4%로 36.2%p 증가했고, 실 근로시간은 47.5시간에서 41.5시간으로 6시간 감소했다. 하지만 최근에는 2013년 8월 66.4%를 정점으로 주5일 근무제가 더 이상 늘지 않고, 2014년 3월에는 실 근로시간이 41.9시간으로 증가했다. 법정 근로시간 단축에 따른 실 근로시간 단축효과가 소진된 것이다 (<그림4> 참조).

<그림4> 주5일 근무제 적용률과 실 근로시간 추이



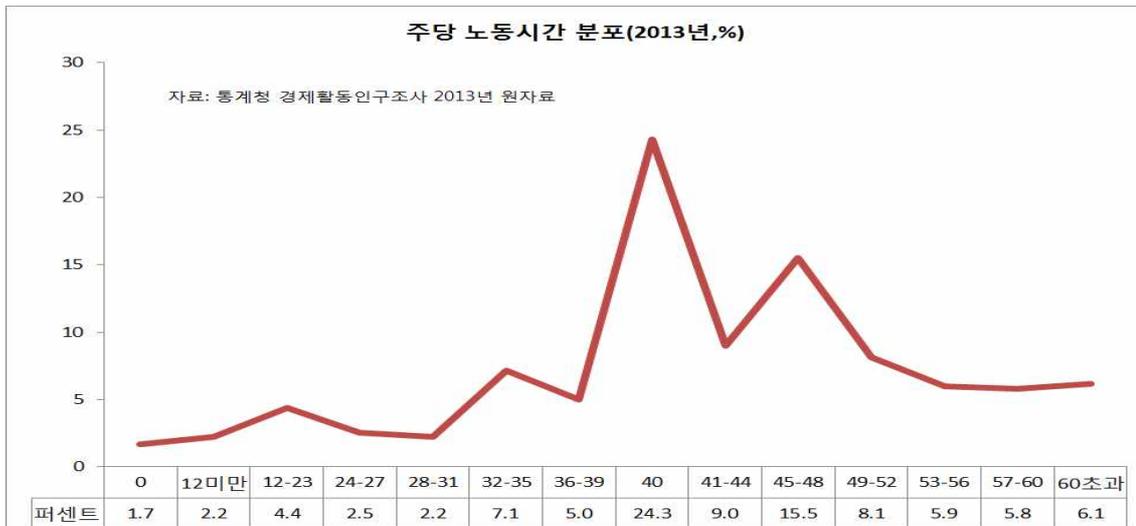
- 주5일 근무제로 노동시간이 단축되었어도, 2013년 한국 취업자들의 연간 노동시간은 2,245시간(주43.1시간)으로 OECD 34개 회원국 중 가장 길고, OECD 평균 1,770시간(가중평균)보다 475시간 길다. 노동자들의 연간 노동시간은 2,201시간(주42.2시간)으로 멕시코(2,328시간) 다음으로 길다(<그림5> 참조).

<그림5> OECD 국가의 연간 노동시간 비교(2013년)



- 2013년 주당 노동시간이 36시간 미만인 단시간 노동자는 20.2%고, 36시간 이상 52시간 이하인 노동자는 61.9%며, 법정 초과근로한도인 주52시간을 초과해서 탈법적으로 장시간 노동을 하는 노동자는 17.9%(325만 명)다(<그림6> 참조).

<그림6> 주당 실 노동시간 분포(2013년)



- 이처럼 장시간 노동이 고착화된 것은 그동안 정부와 재계가 장시간 노동체제를 유지하기 위해 탈법적으로 근로기준법을 해석하고 운용해 왔기 때문이다.
- 첫째, 근로기준법 제53조는 연장근로 한도를 주당 12시간으로 제한하고 있다. 하지만 ‘휴일근로는 연장근로 한도에 포함되지 않는다.’는 노동부 해석(2000.9.19. 근기 68207-2855, 2002.10.28. 근기 68207-3125)과 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례)는 탈법적인 장시간 노동을 합리화하는 근거로 악용되어 왔다.
- 둘째, 근로기준법 제56조(연장 야간 및 휴일근로)는 ‘연장, 야간, 휴일근로에 대하여 통상임금의 100분의 50 이상을 가산 지급’하도록 하고 있다. 이는 노동자에게 장시간 노동을 보상함과 동시에, 사용자에게 (-)인센티브를 줌으로써 장시간 노동을 억

제하는데 목적이 있다. 하지만 노동부는 통상임금 산정지침(1988.1.4. 제정 노동부 예규 제150호; 2012.9.25. 개정 고용노동부예규 제47호)에서 통상임금 범위를 대폭 축소함으로써, 사용자에게 장시간근로에 대한 인센티브를 제공해 왔다.

- 2012년 5인 이상 사업체 상용직 노동자는 매달 소정근로시간(167.2시간) 노동으로 300만원(정액급여+특별급여) 받고, 초과근로시간(12.8시간) 노동으로 18만원(초과급여) 받았다. 이를 시간당 임금으로 환산하면 소정근로시간 시급은 1만8천원이고, 초과근로시간 시급은 1만4천원이다. 초과근로시간 시급이 소정근로시간 시급보다 1.5배 많은 게 아니라 0.8배밖에 안 되는 것이다. 한국의 기업이 장시간 노동체제를 선호하는 데는 다 이유가 있었던 것이다.
- 게다가 초과근로수당 지급률(초과근로시간 시급/소정근로시간 시급)은 5인 이상 10인 미만 사업장은 97%고, 300인 이상 사업장은 64%다. 상여금 지급률이 높은 대기업일수록 장시간 근로에 대한 유혹이 컸음을 알 수 있다(<표3> 참조).

<표3> 근로시간과 임금(2012년, 5인 이상 사업체 상용직, 단위: 시간, 원, %)

사업체 규모	월근로시간		월임금		시간당임금		초과근로수당지급률	상여금지급률
	소정근로	초과근로	정액+특별급여	초과급여	정액+특별급여	초과급여		
전규모(5인이상)	167.2	12.8	2,996,870	181,290	17,924	14,163	79.0	256
10인이상	165.3	14.5	3,144,994	207,348	19,026	14,300	75.2	279
30인이상	162.5	17.0	3,390,196	250,286	20,863	14,723	70.6	326
중소규모(5~299인)	169.9	11.8	2,678,569	155,547	15,766	13,182	83.6	178
1규모(5~9인)	176.9	4.0	2,246,176	49,228	12,697	12,307	96.9	111
2규모(10~29인)	171.3	8.9	2,599,211	111,775	15,173	12,559	82.8	157
3규모(30~99인)	166.5	16.7	2,825,245	221,236	16,968	13,248	78.1	188
4규모(100~299인)	164.2	18.6	3,096,988	257,548	18,861	13,847	73.4	257
5규모(300인이상)	157.4	16.2	4,149,393	274,502	26,362	16,945	64.3	479

자료: 고용노동부, 사업체노동력조사

- 박근혜 정부는 대선 때 ‘2020년까지 OECD 수준으로 노동시간 단축’을 공약하면서, ‘근로기준법상 초과근로시간 한도 지키기, 휴일근로 초과근로시간 산입, 근로시간 특례업종 축소, 장시간 근로를 강제하는 교대제 개편 등’을 정책수단으로 제시했다. 하지만 실제로는 법정 근로시간 한도를 주52시간에서 주60시간으로 연장하고, 재직자 요건이 있는 고정상여금은 통상임금에서 제외하려 하고 있다. 말로는 노동시간을 단축하겠다고 하면서 실제로는 노동시간 연장을 도모하고 있는 것이다.
- 연간 노동시간을 1,800시간 이하로 단축하고 고용률 70% 목표를 달성하려면, 주5일제를 전면 실시하고, 근로기준법에서 연장근로시간 한도 주12시간을 지키고, 휴일휴가를 확대하고, 교대제를 개선하고, 통상임금 산정방식을 정상화 해 기업의 장

시간 노동유인을 억제해야 한다. 통상임금을 산정할 때 고정 상여금과 기타수당을 포함하면 기업은 비용부담을 줄이기 위해 연장근로를 줄이려 할 것이며, 기업의 장시간 노동 유인이 줄면 연장근로시간이 줄고 신규 일자리가 늘어날 것이다. 이밖에 날로 심각해지는 청년실업 문제를 감안할 때 이제는 주4일 근무제도 검토할 단계가 된 것으로 판단된다.

3. 고령자 일자리가 늘어나면 청년 일자리가 줄어드나?

가. OECD 경험

- 1990년대 초반 유럽에서 청년실업이 사회문제로 대두하자, OECD는 ‘고령자들이 은퇴한 일자리를 청년들이 대체하리라’는 기대를 갖고 조기퇴직 정책을 권고했다. 그러나 조기퇴직 정책은 얼마안가 청년실업 해소에 도움이 되지 않으며 사회적으로도 막대한 비용부담만 초래한다는 사실이 드러났다. 이에 따라 2006년 OECD는 고령자 조기퇴직 권고를 폐기하고, 고령자 고용촉진 정책을 권고했다. 고령자 조기퇴직에서 고령자 고용촉진으로 정책 전환이 청년고용에 부정적 영향을 미치지 않은 것으로 평가되고 있다.
- 선진국에서는 ‘청년과 고령자 일자리 사이에 대체관계가 존재하지 않는다’는 연구 결과가 대부분이다.
 - ① 청년과 고령자 일자리 사이에 부(-)의 대체관계는 발견되지 않으며, 보완관계에 가깝다(Hebbink 1993).
 - ② 유럽에서 조기퇴직으로 인한 고령자 고용률 감소가 청년 고용률 증가(및 실업 감소)에 긍정적인 영향을 미쳤다는 증거는 발견되지 않는다(Jousten, Lefebvre, Perlman and Pesieau 2010, Kalwij, Kapteyn and Klaas 2009, Boesch-Supan and Schnabel 2010, Gruber and Wise 2010).
 - ③ 일본에서 정년연장이 청년 고용에 부정적인 영향을 미쳤다는 증거는 발견되지 않는다. 고령자 고용률 증가는 청년 고용률 증가를 동반했다(Oshio, Shimizutani & Oishi 2010).

나. 국내 연구

- 조기퇴직 정책이 청년 일자리를 만들어낼 것이라는 주장은, ‘청년과 고령자 일자리가 대체관계’라는 가정과 ‘전체 고용총량이 고정되어 있다’는 가정을 전제로 한다. 국내 연구도 ‘청년과 고령자 일자리는 대체관계가 아니며 약한 보완관계’라는 분석이 대부분이다.

- ① 청년층이 선호하는 일자리와 제1차 베이비붐 세대가 주로 고용된 일자리는 거의 중복되지 않는다. 베이비붐 세대의 고용연장이 청년 고용을 대체할 가능성은 매우 낮다(권혜자 2010).
 - ② 시계열 자료(1982~2010년)를 이용해 청년과 고령자 고용의 관계를 분석한 결과, '세대 간 일자리 전쟁'에 해당하는 가설은 모두 기각된다. 세대 간 직종분리가 상당한 수준이어서 세대 간 일자리 전쟁은 원천적으로 일어나기 힘들다. 청년과 고령자 고용은 어느 정도 보완관계여서, 고령자 고용을 늘리면 청년 고용도 늘어난다(안주엽 2010).
 - ③ 고용보험 DB(2000~2009년)를 분석한 결과 노동력 고령화와 고령자 고용 증가는 청년 고용 증가에 긍정적 영향을 미친다. 두 연령 집단 사이 관계는 대체관계가 아닌 보완관계에 가깝다(김준영 2011).
 - ④ 임금구조기본통계조사(1978~2007년)에서 청년과 고령자 노동수요를 추정한 결과, 두 유형 근로자 간의 대체성은 크지 않다. 이는 정년연장으로 고령자 고용이 증가해도 청년 일자리를 잠식할 가능성이 크지 않다는 의미다. 청년실업을 효과적으로 해소하려면 노동수요의 양적 확대뿐 아니라 질적 개선이 절실하다(김대일 2011).
- 정부는 정년연장이 청년 고용에 부정적 영향을 미친다는 암묵적인 가정을 전제로 임금피크제 도입을 주장한다. 설령 청년과 고령자 일자리가 대체관계이고 전체 고용총량이 고정되어 있다 하더라도, 이러한 주장은 세대 간 갈등을 조장하는 반사회적(反社會的) 행위이다.
- 베이비 붐 세대와 20대 청년은 부모 자식 관계다. 자녀의 취업이 쉽지 않고 취업하더라도 일자리와 소득이 불안정한 상태에서는, 부모라도 일자리를 유지하고 안정적 소득을 확보하는 것이 합리적 선택이다. 그나마 고용과 소득이 안정적인 부모마저 일손을 놓을 수는 없는 일이다.

4. 임금피크제의 비판적 검토

가. 경과

- 외환위기 이후 정부는 임금피크제를 추진해 왔는데, 근거는 3차례 변화가 있었다.
- ① 2000년대 초반에는 고령자들이 생산성을 상회하는 과도한 임금을 받으므로 고령자들의 임금을 삭감해야 한다는 것이었다.
 - ② 2013년 4월 '60세 이상 정년'을 법제화 한 고령자고용촉진법이 통과되자, 정년연장에 따른 기업의 부담을 경감하려면 고령자들의 임금을 삭감해야 한다는 것이었다.
 - ③ 2015년 5월 '공공기관 임금피크제 권고안'에서는 '임금피크제로 절감한 고령자 인

건비로 청년고용을 늘리겠다'라 하여, 임금피크제는 청년고용대책으로 격상되었다.

- 전국은행연합회와 금융산업노조는 2004년 7월 58세 정년을 59세로 1년 연장하는 것을 전제로 임금피크제를 실시하기로 합의했고, 세부사항은 지부별로 정하기로 했다. 2007년 교섭에서는 정년연장형 임금피크제 도입에 합의했고 제도 도입 시 정년을 60세로 연장하기로 했다.
- 2003년 신용보증기금을 시작으로 2005년 우리은행과 산업은행, 기업은행, 수출입은행, 2006년 하나은행, 2007년 외환은행, 2008년 국민은행 등이 임금피크제를 시행했고, 2014년 현재 금융산업노조 37개 지부 가운데 18개 지부가 임금피크제를 시행하고 있다.
- 은행업에서는 임금피크제 기간의 평균 지급률이 직전 임금의 40~60% 수준인데, 제조업에서는 직전 임금의 80~90% 수준이거나 일정 연령 도달 후 동결·유지로 대조적이다. 이러한 차이는 은행권에서는 임금피크제 도입이 구조조정과 맞물려 < 명예퇴직-위로금>과 <정년보장-임금피크제> 둘 중 하나를 택할 것을 요구하는 일종의 '조기퇴직 유도형'으로 진행되는데 비해, 제조업에서 임금피크제 도입은 '일부 임금삭감 및 정년연장형'으로 진행되었기 때문이다.

<표4> 금융권 주요 사업장 임금피크제 도입 현황

사업장	임금피크제 정년	적용기간	임금지급률(%)	총지급률(%)
우리은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
하나은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-40	250
국민은행	60세	55세부터 5년	50-50-50-50-50	250
산업은행	60세	55세부터 5년	90-75-50-40-35	290
기업은행	60세	55세부터 5년	90-60-40-40-30	260
광주은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
전북은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
경남은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
은행연합회	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
우리 FIS	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
신용보증기금	60세	55세부터 3~5년	5년: 85-70-55-25-15	255
			4년: 85-70-55-40	250
			3년: 90-80-80	250
외환은행	60세	56세부터 4년	50-50-40-30	170
수출입은행	60세	56세부터 4년	90-70-30-10	200
주택금융공사	60세	56세부터 4년	70-60-30-30	190
기술보증기금	60세	56세부터 3~4년	4년: 75-65-60-50	250
			3년: 90-80-80	250

자료: 금융산업노조 내부자료(2013), 임상훈외(2014)에서 재인용.

<표5> 정년연장·임금피크제 도입한 주요 기업

기업	도입시기	정년연장	임금피크제
현대건설	2015년	58→60	58살부터 매년 10%씩 감액
삼성전자	2016년	55→60	56살부터 매년 10%씩 감액
SK텔레콤	2014년	58→60	59살부터 매년 10%씩 감액
한국타이어	2014년	57→60	55~57살 동결 후 매년 5%씩 감액 또는 58살부터 매년 10%씩 감액
GS칼텍스	2012년	58→60	59살부터 20% 감액
포스코	2011년	56→58(정년뒤 2년 재고용 가능)	57살부터 매년 10%씩 감액

자료: 한겨레신문 2014.6.22

나. 정부 권고안의 내용(2015.5.7)

○ 정부의 공공기관 임금피크제 권고안의 주요 내용은 <표6>과 같다.

<표6> 정부의 공공기관 임금피크제 주요 내용

구분	주요 내용
임금피크제 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 공공기관, 전직원 대상 - 이미 도입한 기관도 권고안에 따라 제도 수정·보완 - 적용 제외 가능(급여가 최저임금의 150%수준 이하) - 임금피크제 도입을 이유로 정년 60세 초과 설정 불가
신규채용 규모 설정	<ul style="list-style-type: none"> - 기관은 청년고용을 위해 매년 신규채용 목표 설정 <ul style="list-style-type: none"> ■ (정년연장 기관) 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분 ■ (기정년 60세 이상 기관) 정년도래 1년 전 인원의 증가분 - 매년 신규채용 목표달성 여부 확인 - 목표달성 인원 인건비 일정부분은 총인건비 인상률 예외로 허용하고, 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감
임금지급률/임금조정기간	<ul style="list-style-type: none"> - 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감재원을 통해 충당 - 임금지급률, 임금조정기간 등 세부사항은 기관이 설계 - 임금지급률은 직위, 직급, 직종, 직무 등에 따라 다르게 설정 가능 - 임금조정기간은 정년연장 기간 등을 고려하여 설정 가능
별도 정원 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용 <ul style="list-style-type: none"> : 별도정원 = 별도직군 정원 + 초임직급 정원 ■ (별도직군) 임금피크제 대상자의 별도직무를 개발하고 적정임금수준 설정시, 해당 직무에 따라 별도직군 정원 설정 ■ (초임직급) 별도정원 중 별도직군 정원을 차감한 수만큼 초임직급의 별도정원으로 설정 - 임금피크제 대상자는 모두 정원내 인력으로 관리 - 정년이후 재고용을 전제로 임금피크제를 적용하면서 정년도래 전에 정원외 인력으로 전환 불가
대상자의	<ul style="list-style-type: none"> - 임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할

직무	수 있도록 적합한 직무개발 - 임금피크제 대상자의 업무능력 및 기관별 직위.직무 구조 등을 고려하여 다양한 직위.직무 부여 가능 - 임금피크제 대상자의 동기부여와 직무 등에 따른 적절한 보상을 위해 임금지급률 및 임금조정기간 차등이나 직무급, 역할급 등 지급 가능
기타사항	- 대상자는 제도적용 전에 퇴직금 중간정산 실시 - 임금피크제 기간 동안 연단위로 퇴직금 정산 가능 - 상생고용지원제 시행(기업 대상)

자료: 박용철(2015)에서 재인용

다. 정부 권고안의 문제점

1) 임금피크제가 청년고용대책?

- 임금피크제가 청년고용대책이라고 얘기하는 것은 사실상 청년고용대책을 포기했음을 의미한다. 그 이유는 다음과 같다.
- ① 임금피크제를 실시할 수 있는 곳은 공공기관과 민간 대기업뿐이다.
- ② 기업의 경영목표가 ‘비용절감을 통한 단기수익 극대화’인 민간 대기업에서는, 설령 임금피크제를 통해 고령자 임금을 삭감하더라도, 청년고용을 늘리지 않을 것이다. 어차피 뽑아야 할 신입사원을 뽑고 임금피크제 지원금을 지급받는 사중손실 문제가 발생할 것이다.
- ③ 기재부가 정원 T/O와 인건비 총액까지 관리하는 공공기관에서는 청년고용이 일부 늘어날 수 있다. 그러나 정부 목표를 100% 달성하더라도 연간 3,350명밖에 안 된다.

2) 고령자는 생산성이 떨어진다?

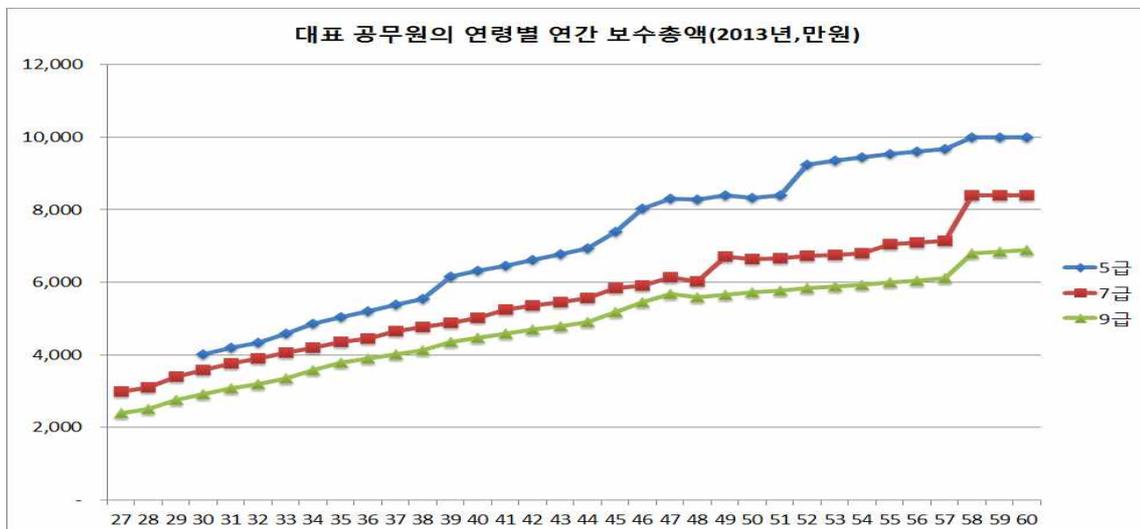
- 임금피크제를 주장하는 사람들은 고령자는 생산성이 떨어진다고 가정한다. 그러나 일부 육체노동을 제외하면 생산성 저하 문제는 발생하지 않으며, 연속공정체계에서는 전혀 문제가 되지 않는다. 사무직이나 전문직인 경우는 다양한 경험과 노하우를 살려 전문성을 발휘할 수 있기 때문에 생산성 문제가 대두하지 않는다.
- 연공급 임금체계에서 연공이 높아질수록 생산성이 저하된다는 주장도 설득력이 떨어진다. 생산성곡선과 임금곡선이 만나는 시점(전환시점)은 개인별, 직무별로 다르며, 이 시점과 전후의 생산성을 판단하는 것도 불가능하고 개인마다 다르기 때문이다. 그러므로 일방적인 기준을 적용하는 것은 불합리하다. 오히려 중고령자의 경험과 전문성을 발휘할 수 있는 다양한 직무의 개발과 근로조건을 제공함으로써 소중

한 인적자원을 최대한 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중장기적으로 유효하다(박용철 2015).

3) 공무원은 임금피크제 없이 정년 60세

- <그림7>는 대표 공무원의 연령별 임금곡선으로, 근속(연령)이 증가할수록 임금이 가파르게 상승하고 있다. 30세 임금을 100이라 할 때 60세 임금은 234~249로, 정년퇴직 때 공무원은 입직 당시보다 평균 2.3~2.5배 임금을 더 받는다. 실제 임금곡선은 58세를 정점으로 60세까지 같은 수준을 유지하고 있다. 이처럼 공무원은 임금피크제(임금삭감) 없이 60세 정년제를 실시하면서, 공공기관은 임금피크제와 60세 정년제를 연계하고 55~56세를 정점으로 하는 피크임금 삭감형을 강제하는 것은 형평성에 안 맞는다.

<그림7> 대표 공무원의 연령별 임금곡선



4) 청년과 고령자 일자리는 대체관계?

- 정부 권고안은 임금피크제 대상인원 만큼 신규인력을 채용하여 청년일자리가 위축되지 않도록 하겠다고 한다. 정부는 마치 청년실업이 중장년층의 고용유지 또는 연장에서 비롯되는 것인 양 생각한다. 즉 양자 간의 일자리문제를 대체관계로 판단하고 있다.
- 이 문제는 여러 연구에서 관련성이 없는 것으로 판명이 난 사항이다. 상식적으로도 처음 노동시장에 투입된 인력과 최소 20~30년 이상의 숙련인력이 수행하는 업무와 그 수준이 같을 수는 없다. 방하남외(2012)는 ‘한국 중·고령자 고용의 증가가 청년층 고용을 감소시킨다는 증거가 없으므로 세대 간 고용대체가설은 성립하지 않는

다. 오히려 양자는 보완적 관계가 강하며, 일본과 유럽에서도 고령자 조기퇴직과 청년층 일자리 증가의 상관관계는 거의 없는 것으로 판명났다'고 설명하고 있다.

5) 정년 60세 초과 금지

- 정부는 임금피크제 도입 근거로 고령자고용촉진법 제19조의2 “임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다”를 제시한다. 그러나 동법 제19조가 “60세 이상” 정년을 의무화 하고 있음에도, 60세를 초과하는 정년 설정은 금지한다. 심지어 직급별로 정년을 달리 적용하는 기관에서 직급별 정년일치를 목적으로 60세 미만 직급의 정년을 60세를 초과하여 설정하는 것도 금지한다.

<고용상연령차별금지및고령자고용촉진에관한법률>

제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.

② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.

제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) ① 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제21조(정년퇴직자의 재고용) ① 사업주는 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다.

제21조의2(정년퇴직자의 재고용 지원) 고용노동부장관은 제21조에 따라 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.

부칙 <제11791호, 2013.5.22.>

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제19조, 제19조의2제1항 및 제2항의 개정규정은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 시행한다.

1. 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단: 2016년 1월 1일
2. 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체: 2017년 1월 1일

- 선진국들은 정년연장을 통해 초고령화 사회에서 노동력 부족에 대비하고 있다. 일본의 고령자고용안정법은 2013년까지 모든 기업의 정년을 65세로 연장할 것을 의무화하고 있는데, 2008년 말 일본 기업의 98% 이상이 이미 65세 정년을 의무화하고 있다. 미국은 1967년 65세 미만 강제퇴직을 금지하고, 1987년 70세 미만 강제퇴직을 금지한 데 이어, 1986년에는 연령차별금지법을 개정해 연령을 이유로 하는 강제퇴직제도를 완전 폐지했다. 유럽에서는 프랑스(60세), 스웨덴(61세), 헝가리(62세)를 제외하면 대부분의 국가가 정년 65세다(<표8> 참조).

<표8> 주요국의 정년 상향 조정 현황

구분	현재 정년	조정 정년 및 내용
영국	65세	68세, 2024-2026년 단계적 조정 검토
독일	65세	67세, 2012-2019 공공연금 대상자
스페인	65세	67세, 2013년부터 단계적 조정
헝가리	57세	62세
그리스	61세	63세 검토 중
프랑스	65세	70세 검토 중
이탈리아	60세	상향 조정 검토 중

자료: 베이비붐세대고용대책위원회(2011), 임상훈외(2014)에서 재인용

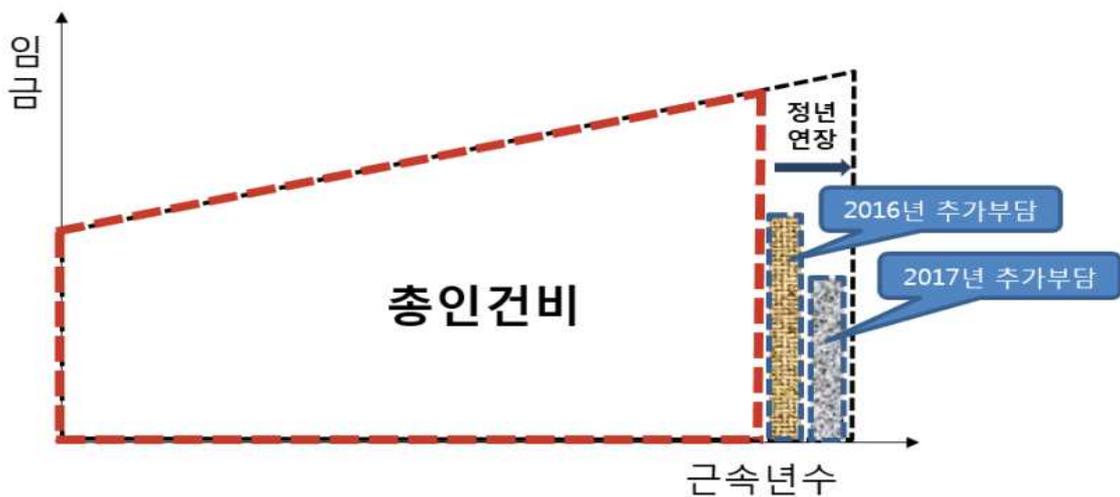
- 합리적인 정년연장의 원칙은 국민연금 수급개시 연령까지 일할 수 있어야 한다(안주엽 2014). 1953~56년 출생자는 만61세, 1957~1960년 출생자는 만62세, 1961~1964년 출생자는 만63세, 1965~1968년 출생자는 만64세, 1969년 이후 출생자는 만65세에 처음 연금을 수령한다. 따라서 국민연금 수급개시 연령까지 일할 수 있으려면 단계적으로 정년을 65세까지 연장해야 한다.
- 참고로 싱가포르의 정년법에 따라 1999년부터 정년을 62세로 규정하면서 사용자의 비용부담 감소를 위해 60세 이후 고용연장에 대해서는 10%까지 임금삭감이 가능하도록 규정하고 있다. 62세 이하 근로자는 연령만을 이유로 해고할 수 없지만, 임금삭감에 동의하지 않는 경우는 60세가 되는 해부터 해고가 가능하다(이학춘외 2011).

6) 노동자들에게 정년연장(신규채용) 비용 전가

- 권고안은 임금피크제 대상자의 임금삭감액으로 신규인력의 인건비를 충당하도록 하고 있다. 예컨대 정년이 58세에서 60세로 연장되는 경우 55~56세를 정점으로 임금을 삭감하고, 삭감한 임금을 재원으로 신규인력을 채용하라는 것이다. 이 때 정년연장 대상자는 직장인 신분이 유지되는 것을 제외하면, 기존의 근로조건이 대폭 후퇴하고 퇴직금과 국민연금 수령액이 줄어든다.

- 정년연장 대상자의 임금이 대폭 삭감된다 해도, 인건비 총액은 변함이 없는데 노동자 수는 늘어나므로, 해당 기관 노동자들은 정년연장(신규채용) 비용을 분담해야 한다. 정년연장 대상자의 임금이 많이 깎이면 해당 기관 노동자들의 부담이 줄어들고, 정년연장 대상자의 임금이 적게 깎이면 해당 기관 노동자들의 부담이 늘어난다. 이것은 정년연장 대상자와 다른 재직자들 사이에 갈등을 유발하고, 그만큼 조기퇴직을 유도하기 쉽다. 이러한 문제를 해소하려면 정원 T/O 확대와 인건비 상향 조정이 필요하다.

<그림8> 2016~17년 총인건비 추가 부담(2년 연장 시)



7) 조기퇴직 유도형 임금피크제

- 일본은 임금피크제를 시행하고 있지만, 정년 상향조정이 일반적 흐름이다. 우리나라처럼 인건비 절감 수단으로 임금피크제를 사용하지 않으며, 노동력 부족을 보완하고 중고령자들의 경제활동을 촉진하는 수단으로 활용한다. 이에 비해 한국에서 임금피크제는 비용절감 수단이자 명예퇴직을 유도하는 경향을 보이는데, 기재부 권고안은 은행권을 본뜬 조기퇴직 유도형이다.
- 은행권에서 임금피크제는 <조기퇴직-위로금>과 <정년보장-임금피크제> 둘 중 하나를 택할 것을 요구하는 '조기퇴직 유도형'인데 비해, 공공기관 권고안은 <위로금 없는 조기퇴직>과 <정년보장-임금피크제> 둘 중 하나를 택할 것을 요구하는 조기퇴직 유도형이다. 자칫하면 재직자들이 십시일반 돈을 걷어 위로금을 마련해줘야 할 판이다.
- 중고령자의 재취업이 쉽지 않고 국민연금 등 중층적 노후생활보장제도가 미흡한 상

태에서 임금피크제는 정년연장의 본래 취지를 훼손한다. 연장된 정년까지 직장인 신분이 유지되는 것을 제외하면, 기존의 근로조건을 저하시키고 퇴직금과 국민연금 수령액의 저하를 초래하는 등 개인적으로나 사회적으로 많은 부작용을 야기하게 된다. 조기퇴직을 하는 경우 주된 일자리에서 배출되는 고령자는 소득대체율이 낮아 저소득 취약계층으로 전락할 가능성이 높다. 고령자가 연금을 받을 때까지 고용을 유지하는 것이 필요하다(박준성 2012). 그리고 고령자의 퇴직 후 일자리 정책보다는 정년연장정책이 더 효과적이다(방하남 2010).

8) 새로운 직무개발과 노동시간 단축 문제

- 정부 권고안은 임금피크제 대상자의 직무와 관련하여 대상자의 능력과 경험이 생산성 향상에 기여할 수 있도록 해당 기관은 적합한 직무를 개발해야 한다는 언급만 하고 있다. 하지만 새로운 직무개발 문제는 임금피크제하에서 임금변동(삭감), 전문성 활용, 세대 간 일자리 문제를 해결할 수 있는 매우 중요한 사안이다.
- 임금피크제 시행으로 임금이 저하된 상태에서 기존의 직무를 수행할 경우 업무 의욕과 만족도, 동기부여 수준이 떨어지기 쉽다. 새로운 직무를 수행하는 경우에도 근로자 개인의 경험과 노하우를 살릴 수 없는 직무일 때는 전반적으로 업무만족도나 생산성이 저하되기 십상이다. 따라서 그동안의 경험과 전문성을 살릴 수 있는 적절한 직무를 개발하고 부여하는 것이 중요하다.
- 새로운 직무의 성격이나 임금수준에 따라서는 근로시간 축소도 고려할 필요가 있다. 지급받는 임금이 피크임금의 80%라면 주4일제, 60%라면 주3일제로 노동시간을 단축해서, 정년 이후 은퇴생활을 준비할 수 있게 해야 한다.

<참고문헌>

- 권혜자(2010), 『연령세대별 일자리 변화와 고용서비스 정책과제』, 한국고용정보원.
- 김대일(2011), “청년고용대책: 정년 연장과 관련된 논의를 중심으로”, 유경준외, 『성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(I) - 고용창출을 위한 주요 정책과제』, 한국개발연구원.
- 김유선(2014), “임금체계 개편 논의, 비판적 검토와 대안 모색”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2014-10.
- 김유선(2015), “한국의 노동시장 진단과 과제”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2015-6.
- 김정환(2004), “고령화 시대의 보상관리”, 장지연·김대일·신동균·조준모·조용만·김정한, 『고령화 시대의 노동시장과 고용정책(II)』, 한국노동연구원, 제6장.
- 김준영(2011), “고연령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체패널 자료를 이용한 분석”, 『노동경제논집』 34:1.
- 노광표·임상훈·박용철·우상범(2014), “공공기관 정년연장에 따른 임금체계 모델 개발 연구”, 전국공공노동조합연맹 연구용역보고서
- 박성준(2009), “우리나라 임금피크제의 현황과 문제점”, 한국경제연구원 이슈페이퍼 09-03.
- 박용철(2015), “정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토”, 『공공부문정책이슈보고서』, 2015년5월호.
- 박준성(2012), “POSCO의 정년연장형 임금피크제 사례”, 『산업관계연구』 22:4
- 방하남·강석훈·신동균·안종범·이정우·권문일(2009), 『점진적 은퇴와 부분연금제도 연구』, 한국노동연구원
- 방하남·어수봉·유규창·이상민·하갑래(2012), 『기업의 정년실태와 퇴직 관리에 관한 연구』, 한국노동연구원
- 안주엽(2010), 『세대간 고용대체 가능성 연구』, 한국노동연구원.
- 이영면·정선아(2014), “베이비부머 세대 은퇴기 임금피크제의 정책적 활성화 방안에 대한 탐색적 연구: 임금피크제에 대한 기존 국내 연구의 분석과 정책적 시사점을 중심으로”, 『노동정책연구』 14:1.
- 이학춘·고준기·전만길(2011), “고령자 고용촉진과 고용연장·유지를 위한 임금피크제의 문제점과 개선방안”, 『노동법논총』 21.
- 임상훈·박용철·우상범(2014), “금융산업 실질정년 연장 확립을 위한 중고령 근로자 인력활용 방안”, 금융경제연구소 연구용역보고서