

고령자고용 정책과 정년연장

: 사회복지서비스업을 중심으로

이철선

조성은·이다미·장성현·민동세·황경진·이시균



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



연구진

연구책임자	이철선	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	조성은	한국보건사회연구원 연구위원
	이다미	한국보건사회연구원 부연구위원
	장성현	한국보건사회연구원 연구원
	민동세	사회적 협동조합 도우누리 이사장
	황경진	중소벤처기업연구원 연구위원
	이시균	한국고용정보원 선임연구위원

연구보고서 2024-11

고령자고용 정책과 정년연장

: 사회복지서비스업을 중심으로

발행일 2024년 12월
발행인 강해규
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2024

ISBN 979-11-7252-028-1 [93330]

<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2024.11>

발|간|사

모든 국민들은 주된 일자리에서 은퇴한 후, 연금을 기본으로 편안한 노후생활을 원한다. 하지만 한국의 노인빈곤율은 OECD 국가 중 1위이며, 타 국가대비 2배 높다. 즉 연금만으로 편안한 노후생활을 하는 국민들이 상대적으로 적다는 것을 의미한다. 그 주된 이유로는 국민연금 수령금액도 적지만, 주된 일자리에서 은퇴하는 정년연령이 61세로 OECD 평균 64세 대비 약 4세 정도 낮아 기존 근로소득을 유지할 수 있는 기회가 상대적으로 짧기 때문이다. 따라서 한국의 고령근로자들은 60세 은퇴 후 상대적으로 근로소득이 낮은 타 직장에 취업하여 근로활동을 지속하지만 그것마저 64세 이후에는 고령 근로자의 일자리가 적어지면서 고용률이 급속하게 낮아진다.

이와같은 상황에서 최근 정부는 국민연금 적립기금 고갈에 대응하기 위하여 국민연금 가입의무연령을 기존 59세에서 64세로 상향하는 ‘국민연금개혁 추진계획’을 발표하였다. 인구고령화로 인한 적립금 고갈기간이 짧아지기 때문에 안정적인 기금운명을 위해서는 보험료율 상승과 의무연령 상한조정이 필수적으로 필요하기 때문이다.

이와 관련하여 이슈화되고 있는 것이 현재 60세로 의무화된 ‘정년연령의 연장’이다. 현재 정년연령인 60세의 변함없이 연금수령 연령을 65세로 상향한다면 다수의 근로자들에게서 소득공백이 발생할 가능성이 높으며, 이러한 현상은 노인빈곤율 상승 및 국가 전체 가계에 큰 경제적 부담으로 작용할 가능성이 높기 때문이다. 하지만 65세로의 일괄적인 정년연장은 고령근로자 가계 뿐만아니라 청년일자리, 사업주에 대한 노무비용 상승 등 우리사회를 구성하고 있는 다양한 이해관계자들에게 부정적인

영향을 미칠 수 있다는 의견이 제시되고 있다. 일자리 총 수가 결정되어 있는 기업에서 고령근로자의 일괄적인 정년연장은 청년 구직자의 일자리를 빼앗아 갈수 있으며, 고령근로자의 일괄적인 지속적 고용은 생산성 대비 과도한 인건비 지출로 기업경쟁력 약화를 불러올 수 있다는 것이다.

이에 본원에서는 이철선 연구위원의 책임하에 중소벤처기업연구원의 황경진 연구위원, 사회적협동조합 도우누리 이사장 민동세 박사, 한국고용정보원 이시균 선임연구위원 등 외부연구진과 한국보건사회연구원의 조성은 연구위원과 이다미 부연구위원, 그리고 장성현 연구원 등 내부연구진이 참여하여 한국과 해외국가의 고령자고용 정책과 정년연장 정책의 비교, 65세 정년제도 도입시 정년 수혜규모와 청년과 고령자의 세대간 일자리 대체성 문제, 그리고 정년제도 도입시 정부주도의 사회복지서비스업에 미치는 영향 등 현재 이슈화되고 있는 65세 정년연장 도입시 고려되는 다양한 문제들을 검토하였다.

마지막으로 도출된 연구결과가 향후, 국민연금 개혁과정 과정에서 발생할 수 있는 우려점을 제거시키고, 고령근로자가 걱정없는 은퇴생활을 추구하는데 조금이나마 도움이 되기를 기대한다. 끝으로 이 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견일 뿐 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2024년 12월
한국보건사회연구원 원장직무대행
강혜규



요 약	1
제1장 서론	11
제1절 연구의 배경과 목적	13
제2절 연구의 내용과 방법	22
제2장 한국의 고령자고용 정책과 해외사례	25
제1절 한국의 고령자고용 현황	27
제2절 한국의 고령자고용 정책과 정년제도 이슈	50
제3절 한국의 연금개혁과 65세 정년연장	57
제4절 정년연장에 대한 해외국가 사례	74
제3장 정년연장의 수혜 규모 산출과 청년일자리 대체성	91
제1절 정년연장 시, 수혜규모 산출	93
제2절 청년과 고령자의 세대 간 일자리 대체성	105
제4장 정년연장과 사회복지서비스업의 변화	117
제1절 개관	119
제2절 정년연장과 사회복지서비스 수요	120
제3절 일자리산업으로서 사회복지서비스업의 특징과 고용실태 추이	133
제4절 사회복지서비스업의 고령자고용과 정년제 운영실태	154

제5장 결론	185
제1절 연구 결과의 요약	187
제2절 향후 과제	197
참고문헌	207
부 록	215
65세 정년연장에 대한 사회복지시설장의 인식 조사 설문지	215
Abstract	227

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈요약 표 1〉 정년연장이 국민연금 관련 요인에 미치는 영향에 관한 문헌 연구	3
〈요약 표 2〉 독일, 영국, 일본의 은퇴연령 연장과 연금개혁	4
〈요약 표 3〉 사업체규모별 정년연장에 적용대상 규모 추계 결과('24년기준 56~60세)	5
〈요약 표 4〉 사업체 세부규모별 세대간 직종격리 지수	6
〈요약 표 5〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업의 대상별 지원방식	6
〈요약 표 6〉 2005년~2023년 60세~64세, 65세 이상 산업별 취업자 수 추이	7
〈요약 표 7〉 정년연장에 대한 사회복지시설장의 인식조사 결과	9
〈표 1-1〉 OECD 주요국의 노인빈곤율	13
〈표 1-2〉 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황	15
〈표 1-3〉 연령별 고용률 현황	16
〈표 1-4〉 정년제도 존재유무 및 평균 정년연령	17
〈표 1-5〉 국민연금의 유형과 수급조건	18
〈표 1-6〉 국민연금 중 노령연금 출생연도별 정년제도 존재유무 및 평균 정년연령	19
〈표 1-7〉 보건복지부 연금개혁 추진 계획	21
〈표 2-1〉 연령·기업규모별 취업자 수 및 비중(2023)	31
〈표 2-2〉 중소기업의 연령·기업규모별 취업자 수 및 비중(2023)	32
〈표 2-3〉 연령·기업규모별 취업자 비중 변화(2000년과 2023년)	32
〈표 2-4〉 기업규모별 정년제 운영 현황(2013~2023)	34
〈표 2-5〉 기업규모별 정년제 구분(2013년과 2023년 비교)	35
〈표 2-6〉 기업규모별 단일정년제 정년연령 현황(2013~2023)	36
〈표 2-7〉 기업규모별 재고용제도 운영 현황(2013~2023)	37
〈표 2-8〉 기업규모별 재고용기간 변화 추이(2016~2021)	37
〈표 2-9〉 중소기업 고령자고용 지원 사업 특징	39
〈표 2-10〉 고령자고용 연장지원금사업 수혜기업 현황(2011~2022)	40
〈표 2-11〉 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 종사자 규모별 현황(2011~2022)	41
〈표 2-12〉 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 매출액 구간별 현황(2011~2022)	42
〈표 2-13〉 60세 이상 고령자고용지원금 현황(2012~2023)	43

〈표 2-14〉 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 종사자 규모별 현황(2011~2022)	44
〈표 2-15〉 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업의 매출액 규모별 현황(2011~2022) ..	45
〈표 2-16〉 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 업종 분류별 현황(2011~2022)	46
〈표 2-17〉 고령자고용 연장지원금 업종 분류별 수혜기업의 현황(2011~2022)	47
〈표 2-18〉 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업의 업종 분류별 현황(2011~2022)	48
〈표 2-19〉 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업의 매출액 규모별 현황(2011~2022) ..	49
〈표 2-20〉 한국의 정년제도의 특징	52
〈표 2-21〉 퇴직연령 상향에 대한 인식 비교: 예외 없이 모든 근로자에게 적용	58
〈표 2-22〉 해외 주요국의 공적연금 의무가입상한연령, 수급개시연령, 법정정년 비교	59
〈표 2-23〉 국민연금 가입종별 가입자 수(2014~2023년)	61
〈표 2-24〉 수급개시연령 연장에 따른 재정전망 결과	64
〈표 2-25〉 가입상한연령 연장 시뮬레이션 분석을 위한 시나리오 구성	70
〈표 2-26〉 가입상한연령 연장 시나리오별 재정 전망	71
〈표 2-27〉 가입상한연령 연장에 따른 현행 및 대안별 재정전망 결과: 정부 추계	72
〈표 2-28〉 표준 남성 은퇴연령의 현재와 미래 (2018년 기준, 22세 노동시장 진입 완전연금 수급자)	75
〈표 2-29〉 주요 OECD 국가의 65세 이상 인구비중과 합계출산율	77
〈표 2-30〉 주요 OECD 국가의 55~64세 인구의 고용률	79
〈표 2-31〉 2021년 기준 주요 OECD 국가의 고용률과 은퇴연령 및 빈곤율	81
〈표 2-32〉 고령층(55~69세)의 근로와 연금 수급 실태(EU 28개국, 2012년)	83
〈표 2-33〉 주요 OECD 국가들의 은퇴연령에 관한 조치(2015~2019)	84
〈표 2-34〉 주요 OECD 국가들의 은퇴연령 연장과 연금개혁	88
〈표 3-1〉 고용보험 적용 제외 대상	94
〈표 3-2〉 정년연장에 따른 적용 대상 규모 누적 추계 결과(2025~2029)	98
〈표 3-3〉 사업체규모별 정년연장에 따른 적용 대상 규모 추계 결과	99
〈표 3-4〉 산업별 정년연장에 따른 적용 대상 규모 추계 결과	101
〈표 3-5〉 산업/규모별 정년연장에 따른 적용 대상 규모 추계 결과	102



〈표 3-6〉 2024년 6월 기준 산업별 전체 취업자수 대비 정년연장 대상 규모 추계 결과	104
〈표 3-7〉 산업 부문별 세대별 직종 격리지수	108
〈표 3-8〉 사업체 규모별 세대 간 직종 격리지수	110
〈표 3-9〉 사업체 세부규모별 세대 간 직종격리 지수	112
〈표 3-10〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 고정효과 모형(2016년~2022년)	113
〈표 3-11〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 확률효과 모형(2016년~2022년)	114
〈표 3-12〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 고정효과 모형(2016년~2022년)	115
〈표 4-1〉 2024년 기준 정부재정지원 사회서비스 및 바우처 사업 부처현황	121
〈표 4-2〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업 부처현황	127
〈표 4-3〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업 예산 현황	128
〈표 4-4〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업 대상 현황	129
〈표 4-5〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업의 대상별 지원방식	131
〈표 4-6〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업의 지원방식과 일자리 창출관계	132
〈표 4-7〉 정년미 실시 사업장 규모별 피보험자 수	134
〈표 4-8〉 산업별 정년제도 미 실시 대상자 현황	135
〈표 4-9〉 2005년~2023년 연령대별 취업자 추이	136
〈표 4-10〉 2005년~2023년 산업별 60세 이상 취업자 추이	139
〈표 4-11〉 2005년~2023년 60세~64세 산업별 취업자 수 추이	141
〈표 4-12〉 2005년~2023년 65세 이상 산업별 취업자 수 추이	142
〈표 4-13〉 2008~2020년 산업별 취업자 수 추이	144
〈표 4-14〉 보건복지부 사회서비스산업 특수분류 내 주요 서비스 직종	145
〈표 4-15〉 주요 사회서비스 직업분류별 취업자 수 추이	146
〈표 4-16〉 2015년 대비 2020년 취업자 수 추이	148
〈표 4-17〉 2015년 대비 2020년 취업계수 추이	150
〈표 4-18〉 2015년 대비 2020년 취업유발계수 추이	152
〈표 4-19〉 2023년 기준 60세 이상 고령자의 업종별 취업자 수와 비중	155

〈표 4-20〉 2024년 기준 사회복지시설 종사자 연령별 분포	156
〈표 4-21〉 시설장 설문조사 주요 내용	158
〈표 4-22〉 표본설계와 설문조사 완료현황	159
〈표 4-23〉 보건복지부 소관 사회복지시설의 모집단	160
〈표 4-24〉 전체 종사자 중 55세 전체 종사자와 55세 여성 종사자 비중	161
〈표 4-25〉 전체 비정규직 종사자 중 55세 전체 종사자와 55세 여성 종사자 비중	162
〈표 4-26〉 55세 이상 종사자의 직무 현황	163
〈표 4-27〉 55세 이상 고령근로자 고용 시 가장 큰 장점	164
〈표 4-28〉 55세 이상 고령근로자 고용 시 가장 큰 단점	164
〈표 4-29〉 현 종사자 인력 충분정도	165
〈표 4-30〉 사회서비스 품질향상을 위한 향후 55세 이상 고령자의 고용 비중 예상	165
〈표 4-31〉 사회복지시설의 정년제도 운영현황	166
〈표 4-32〉 최근 2년간 정년퇴직자 존재여부 및 이유	167
〈표 4-33〉 평균 퇴직연령과 퇴직후 재고용제도 운영 현황	168
〈표 4-34〉 퇴직 후 주요 재고용 대상	169
〈표 4-35〉 고령근로자의 퇴직 후 재고용제도 운영의 주된 이유	170
〈표 4-36〉 퇴직 후 재고용제도 미운영 이유	171
〈표 4-37〉 퇴직 후 재고용된 종사자의 임금체계	172
〈표 4-38〉 재고용된 종사자의 퇴직 전후 임금수준 변화정도	173
〈표 4-39〉 고령자고용관련 지원받는 정부제도	174
〈표 4-40〉 60세 퇴직 전 임금피크제 운영여부와 미운영 이유	175
〈표 4-41〉 바람직한 고령자 고용연장 방안 및 정년연장 도입여부	176
〈표 4-42〉 65세 정년연장 도입 시 현 운영 사회복지시설 운영관리상의 가장 큰 장점	177
〈표 4-43〉 65세 정년연장 도입 시 현 운영 사회복지시설 운영관리상의 가장 큰 단점	177
〈표 4-44〉 65세 정년연장 시 현 젊은 세대의 일자리 변화 정도	178
〈표 4-45〉 65세 정년연장 도입 시 젊은 세대의 일자리가 감소할 것이라는 이유	179
〈표 4-46〉 65세 정년연장과 젊은 세대의 일자리와는 관계가 없을 것이라는 의견	179



〈표 4-47〉 정년연장 시 적절한 임금체계와 사업자 4대 보험 부담금의 부담정도	180
〈표 4-48〉 4대 보험 사업자 부담금이 고령자고용에 영향이 적은 이유	181
〈표 4-49〉 65세 정년도입 시 현 운영 시설의 사회복지서비스 대상자 향후 변화 정도 ..	182
〈표 4-50〉 65세 정년연장으로 사회복지서비스 대상자가 유지 또는 감소되는 이유	183
〈표 4-51〉 65세 정년연장으로 사회복지서비스 대상자가 증가할 것으로 생각하는 이유 ..	183
〈표 5-1〉 한국의 고령근로자 관련지표	187
〈표 5-2〉 정년연장이 국민연금 관련 요인에 미치는 영향에 관한 문헌 연구	190
〈표 5-3〉 독일, 영국, 일본의 은퇴연령 연장과 연금개혁	191
〈표 5-4〉 2024년 6월 기준 산업별 전체 취업자수 대비 정년연장 대상 규모 추계 결과	192
〈표 5-5〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 고정효과 모형(2016년~2022년)	193
〈표 5-6〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업의 대상별 지원방식	194
〈표 5-7〉 2005년~2023년 60세~64세, 65세 이상 산업별 취업자 수 추이	195
〈표 5-8〉 정년연장에 대한 사회복지시설장의 인식조사 결과	196
〈표 5-9〉 고용노동부의 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027) 요약	198
〈표 5-10〉 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정 ..	199
〈표 5-11〉 2022년 기준 종사자 규모별 전국 사업체 및 종사자 현황	200
〈표 5-12〉 고용노동부의 중장년 내일센터 사업 내용 및 현황	202
〈표 5-13〉 사회복지시설(생활 및 이용시설) 종사자 기본급 권고기준	204

그림 목차

[요약그림 1] 연구 내용별 연구 방법	1
[그림 1-1] 제5차 국민연금 적립금 장기 추계	19
[그림 1-2] 연구 내용별 연구 방법	24
[그림 2-1] 총인구, 고령층 인구, 고령화율 추이(2010~2023)	27
[그림 2-2] 기대수명, 합계출산율 및 출생아수 추이	28
[그림 2-3] 연령대별 취업자 인구구성 추이(2000~2023)	30
[그림 2-4] 연령대별 미취업자 인구구성 추이(2000~2023)	30
[그림 2-5] 고령자고용 연장지원금 수혜기업 업종별 현황(2011~2022)	40
[그림 2-6] 60세 이상 고령자고용지원금 사업 수혜기업 업종별 현황(2012~2022)	44
[그림 2-7] 정년연장 여부와 국민연금 가입의 관계: 정년연장 전(上), 후(下)	63
[그림 2-8] 연금 수급개시연령 연장에 따라 길어지는 연금 공백기	65
[그림 2-9] 연도-시나리오별 기준시나리오 대비 A값 비율	67
[그림 3-1] 연령별 피보험자 분포	95
[그림 3-2] 내국인 대상 연령별 피보험자 분포	96
[그림 3-3] 내국인 중 계약직을 제외한 경우 연령별 피보험자 분포	97
[그림 3-4] 세대 간 격리지수의 계산식	105
[그림 3-5] 전체 직종 격리지수(2015~2022)	107
[그림 3-6] 산업별 세대 직종격리 지수	109
[그림 3-7] 사업체 규모별 세대 간 직종격리 지수	111
[그림 4-1] 2005년~2023년 연령대별 취업자 수 추이	137
[그림 4-2] 2005년~2023년 연령대별 취업자 비율 추이	138
[그림 4-3] 2005년~2023년 산업별 60세 이상 취업자 수 추이	140
[그림 4-4] 2005년~2023년 산업별 60세 이상 취업자 비중 추이	140

1. 연구의 배경 및 목적

- (연구 배경) 최근 국민연금 적립금 감소로 인한 대응 방안으로 정부는 '24년 9월 '연금개혁 추진계획'을 발표하면서 정년연장이 이슈화
 - '연금개혁 추진계획'에서는 현 9%인 보험료율을 13%로 상승시키고, 의무가입연령도 현 59세에서 64세로 연장하는 내용을 포함
- (연구 목적) 65세 정년 도입의 필요성과 장애요인, 그리고 정년연장이 사회복지서비스업의 수요와 공급에 미치는 정책 요인들을 검토하고자 함
- (연구 내용과 방법) 다음 요약 [요약그림 1]에 제시된 총 5가지 연구 내용에 대해 문헌조사 및 행정통계, 그리고 설문조사 등을 활용

[요약그림 1] 연구 내용별 연구 방법

현황분석	[문헌조사/행정 통계] 현 고령자 고용정책의 문제점 - (문헌조사) 정년제도에 대한 법적 규정과 정년연장에 대한 최근 동향 등 - (행정통계 분석) 중소기업통합시스템 데이터를 활용한 현 고령자 고용촉진 정책
	[문헌조사] 현 정년제도와 국민연금정책의 연계상의 문제점 - 주요 OECD 국가의 정년 제도과 국민연금 정책간의 연계 동향 - 국민연금의 재정건전성 확보를 위한 연구와 정부의 개혁정책 동향
효과성검토	[행정 통계분석] 정년연장 수혜 규모와 청년과의 일자리 대체성 문제 - 고용보험통계를 이용한 정년연장 규모 산정과 국민연금 의무가입기간 차이 분석 - 고용보험통계 기반의 청년일자리 대체성 지수(격리지수)를 이용한 영향분석
	[행정자료 및 설문조사] 사회서비스 수요 및 공급에 대한 파급효과 - (행정자료 내용분석) 정부지원 사회서비스 사업의 변화가능성 내용분석 - (설문조사) 사회복지시설의 고령자 고용정책 및 정년연장에 대한 시설장 인식조사
	[전문가 자문] 65세 정년제도 도입 시, 보건복지부의 대응방향 - 사회복지산업 일자리 창출 및 기존 종사자 대상 고령자 고용정책의 우선순위 도출

출처 : 저자 작성

2. 주요 연구 내용

가. 한국의 고령자고용 정책과 해외사례

- (한국의 고령자고용 현황) '23년 기준, 50~59세 고용률은 76.0%, 60~64세는 63.9%로 60세를 기준으로 고용률이 대폭 하락
 - (평균 정년 연령) '18년 기준, 한국의 평균 정년 연령은 61세로 OECD 주요국 평균 연령 64.2세보다 약 3.2세 낮은 상황
 - (정책현황) '23년 기준, 50대 근로자 고용의 90.4%를 차지하는 300인 미만 사업장의 정년제 운영률은 21.0%
 - (정부지원사업) '06년 이후부터 고령자고용지원사업을 추진 중이나 수혜 기업은 42,006개사로 연 2,500개 사 미만
 - 10인 미만 사업장에 대한 고령자고용연장지원금 수혜율은 12.2%, 60세 이상 고령자고용지원금 수혜율은 50.2%로 파악

- (정년제도 이슈) 60세 의무화가 추진 중이나 5인 미만 사업장의 정년제 미적용과 재고용제도 임의조항으로 실효성이 낮은 것으로 판단
 - (정년연령) 대법원 판례의 가동연한¹⁾에 기초, '91년 재정된 「고령자고용촉진법」에서는 '60세 권고', '13년 개정에서는 의무로 변경
 - (5인 미만 사업장) 50대 취업자 24.5%가 근무 중이나 연령차별에 의한 해고 시 '부당해고 구제신청'이 불가능(근로기준법 제11조)
 - (임의조항) 정년연장 시, 임금체계 개편이나 정년퇴직자의 재고용 노력(고령자고용촉진법 19조의 2, 21조) 불이행에 패널티 부재

1) 육체노동을 생계 활동으로 하는 노동자가 사고 미 발생시 미래에 얻을 수 있다고 예측되는 이익 또는 소득, 2019년 대법원 판례(선고 2018다248909)를 통해 가동연한이 60→65세로 상승, 1989년 대법원 판례(선고 88다카16867)에서는 가동연한 만55세 폐기

- (연금정책과 정년연장) 연금기금의 재정건전성을 전제로 국민연금 의무가입연령 상향을 통해 가입자 증대와 보험료율 인상을 추진하는 ‘연금개혁 추진계획’을 보건복지부가 발표, 국회에서 논의 중
 - ‘연금개혁 추진계획’은 다년간 학계 등에서 검토한 정년연장이 국민연금 재정 등에 미치는 영향 등을 고려한 것으로 판단
 - 하지만 60~64세의 고용률 유지를 위한 근로 유인정책은 미제시

〈요약 표 1〉 정년연장이 국민연금 관련 요인에 미치는 영향에 관한 문헌 연구

종속변수	주요 내용
국민연금 가입	- (김현수 외, 2014) 정년연장 시, 기존 사업장 가입을 연장하는 경우와 지역 가입자의 노동시장 재진입시키는 역할 담당
국민연금 수급	- 65세 정년연장 시, 고령자고용을 촉진해 국민연금 수급 연령을 68세로 연장(보건복지부, 2024) · (김도현, 2022) 공적연금 수급까지 소득공백과 노인빈곤 심화 등 우려
국민연금 급여	- (이다미 외, 2023) 저소득 사업장가입자 대거 집입시, A값 하락으로 평균 급여액이 하락하는 반면, 기존 근로자의 가입연장 시, A값은 상쇄 · (임금피크제 적용자) 평균 월 소득액 감소로 급여액의 감소 가능성 존재
국민연금 재정	- (김현수 외, 2014) 가입 상한연령으로 일시적으로 기금적립액은 증가, but 급여 시작 후 수급비로 인해 급감하면서 기금고갈이 앞당겨질 전망
국민연금 보험료율	- (보건복지부, 2024) 보험료율 상승과 대체소득을 상승시 누적수지규모 증가 · 보험료율 상승과 대체소득을 유지시 누적수지규모 감소

출처: “정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석,” 김현수, 권혁창, 김원식, 김형수, 2014, 국민연금공단 국민연금연구원; “정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동 [보도자료],” 보건복지부, 2024. 9. 4. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1483010&act=view&; “국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과,” 김도현, 2022, 한국개발연구원; “노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구,” 이다미, 류재린, 한겨레, 권혁진, 남재욱, 2023, 한국보건사회연구원을 재구성.

- (해외국 사례) 고령자고용률 유지에 중점을 두고, 정년을 공적연금의 재정건전성과 연계해 연금수급연령 및 실질 은퇴연령을 동시 상향
 - (OECD 국가) 한국의 정년연령은 61세로 OECD 37개 국가(평균

4 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

64.2세) 중 35위, 은퇴 연령과 연금수급 연령간 간극(4년)은 6위
 · (개혁 방향) 통일비용, 인구고령화, 국가부채 등 원인은 차별적이
 지만 독일, 영국, 일본 모두 고령자고용과 연계해 연금개혁을 추진

<요약 표 2> 독일, 영국, 일본의 은퇴연령 연장과 연금개혁

구분	독일: 재정건전성 추구형	영국: 고령화 대비형	일본: 고령근로자 촉진형
65세 노인 인구 비율	- 18.2%('22)	- 15.9%('22)	- 23.0%('22)
출산율	- 1.5명('22)	- 1.6명('22)	- 1.3명('22)
55~64세 고용율	- 71.8%('21)	- 64.8%('21)	- 77.1%('21)
은퇴연령	- 65.5세('21)	- 65.0세('21)	- 65세('21)
노인빈곤율	- 10.9%('21)	- 14.5('22)	- 15.7('22)
재무건전성 악화 요인	- 과도한 통일비용	- 유입인구증가로 인한 사회보장비 악화우려	- 국가채무 증가
정년	- 일반근로자 無(무기계약직이며 고용계약에 의해 결정) - 공무원 68세(기존 66세→68세('12)), ·경찰, 소방공무원 63세	- 높은 고용률로 공식은퇴 연령 폐지('11) - 완전노령임금 수령기간 35년, 최소 10년 이상 가입, 연령 66세	- 65 → 70세('19, 고령자고용안정법) ·70세 정년, 계속고용 도입, 정년폐지 등 선택 ·임의조항 ·이의 고용조치 등
주요 정책	- 통일비용으로 인한 재정 악화로 아젠더 2010('03) 발표 - 연금법개혁 2004(노령연금수급 61→ 64세로 상향) ·부과방식 연금 유지 ·노동시장 유연화를 목표로 실업수당지급 기간 대폭 삭감 ·관대한 실업수당 지급이 조기은퇴를 촉진해 역수를 삭감 ·연금산식에 지속가능성요소(기대여명) 포함해 보험료를 22% 억제) - 연금법개혁 2007(완전노령연금연령 66→68세로 상향) - 재원은 지자체가 조세로 담당	- 4층 구조 노후소득 보장체계 ·0층 연금크레딧 ·1층 국가기초연금 ·2층 기업연금 ·3층 개인연금(적립식 DC) - 공적 노인연금소득 상승을 위해 최저소득보장 제정 → 노인빈곤율↓ ·자산조사를 통해 빈곤선 이상의 연금지급(중위소득 60%) - 공적 기초연금을 물가가 아닌 소득연동으로 전환('07) - 고용상태에서도 연금수령 연령이 도달하면 연금 수급 가능	- 후생연금보험 ·후생연금 정액부분 개시 연령 60~65세↑ - 재직노령연금제도 ·60세 이상 근로수입이 있는 경우, 근로수급액에 따라 연금수입 여부 결정 ·60~70세 수급 가능 ·연금 정치 비율 변경(임금 또는 임금과 연금 합계액 기준)

구분	독일: 재정건전성 추구형	영국: 고령화 대비형	일본: 고령근로자 촉진형
근로유인 정책	<ul style="list-style-type: none"> - 실업부조를 실업수당으로 전환, 급여기간 감소 - 파견 및 저임금근로자 차별폐기 - 노령연금수급연령 상향 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직후 근로시 연금 수급 가능 - 연금수급연령 이전까지 실업급여 수급 	<ul style="list-style-type: none"> - 65세 이상자도 고용 보험대상자에 포함 - 이직시 고령구직자 급부금 급부

출처: 저자 작성

나. 정년연장 수혜규모 산정과 청년 일자리 일자리 대체성

- (정년연장 수혜규모) '24년 기준 56~60세 근로자 47~121만 명으로, 동일기간 동일연령 취업자의 15.5~39.9%를 차지
 - (제외) 월 60시간 미만 근로자, 공무원, 외국인, 계약직 근로자 등

〈요약 표 3〉 사업체규모별 정년연장에 적용대상 규모 추계 결과('24년기준 56~60세)

(단위: 명)

구 분	전체(최대)	정년제 미실시	정년제 실시(최소)
전체	1,212,556	741,642	470,914
10인 미만	358,766	347,549	11,217
10-100인 미만	444,213	321,375	122,838
100-300인 미만	131,337	49,030	82,307
300인 이상	272,397	23,685	248,712

출처: "고용보험 원자료 [데이터 세트]," 한국고용정보원, 2024.

- (일자리 대체성) 세대간 직종격리 지수를 이용하여 대체성을 분석한 결과, 격리지수²⁾ 값이 전체 3이상으로 대체성이 약한 것으로 확인
 - (사업체 규모) 300인 이상부터 세대간 일자리 경합이 크게 악화
 - (총원 결정 여부) 고용보험 사업체 폐널 자료를 이용·분석한 결과 총원 결정 시, 일자리 대체가, 총원 미결정 시 일자리 보완이 확인

2) 격리지수값이 1이면 완전 경합

6 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈요약 표 4〉 사업체 세부규모별 세대간 직종격리 지수

구분	5인 미만	5-9인	10-29인	30-49인	50-69인	70-99인	100-149인	150-299인	300-499인	500-999인	1000인 이상
2018	3.65	4.41	3.88	3.87	3.87	3.84	4.20	4.36	5.47	5.68	7.43
2019	3.72	4.38	4.34	4.59	4.22	3.85	4.65	4.99	5.26	5.67	6.31
2020	3.28	4.24	3.79	3.52	3.96	4.05	4.03	4.00	4.90	4.97	5.85
2021	3.39	3.97	3.86	3.46	3.95	3.87	4.12	3.90	4.79	6.38	7.68
2022	3.93	4.00	3.91	3.75	3.64	4.04	3.80	3.97	5.11	5.25	6.23
'18-'22	3.58	4.15	3.98	3.83	3.94	3.95	4.15	4.22	5.02	5.57	6.52

다. 정년연장과 사회복지서비스업의 변화

- (정부재정 지원사업) 기초생활수급자 등 취약계층이 주 대상이기 때문에 정년연장으로 인한 사회서비스 수요 변화는 적을 것으로 예상
- (분석대상) 정부재정지원 사회서비스 및 바우처 사업 215개 분석 결과, 정년대상인 퇴직 중장년 대상 사업은 3개에 불과

〈요약 표 5〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업의 대상별 지원방식

(단위: 수)

구분	서비스 제공형	운영비 지원	일자리 제공형	창업지원	현금성 지원	총합계
전체	94	29	13	5	74	215
경제적 취약계층	20	-	1	-	26	47
장애인	27	-	2	-	17	46
서비스제공자(업체)	4	25	-	-	-	29
청소년	5	-	-	-	6	11
아동	4	-	-	-	6	10
정신질환자	9	-	-	-	-	9
다문화가족	7	-	-	-	2	9
노인	4	-	1	-	2	7
청년	2	-	2	-	1	5
귀농귀촌인	-	-	-	5	1	6
퇴직 신중년	-	-	3	-	-	3
기타	12	4	4	0	13	33

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과,” 열린재정정보시스템, n.d., <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

- (일자리 창출 가능성) 인구고령화 등을 고려 시, 사회복지서비스업의 일자리는 크게 증가했으나 취업계수 등 지속가능성은 감소
 - (핵심 이슈) 정년연장 수혜규모가 상대적으로 적게 추정된바, 퇴직 후 계속고용 등을 위한 新일자리 발굴이 핵심정책으로 등장 예상
 - (산업별 취업자 수) 2023년 기준 60~64세 전체 취업자 중 9.1%가 보건업 및 사회복지서비스업에 종사 중이며 2005년 이후 연평균 취업 증가율이 20.3%로 21개 대분류 산업 중 2위
 - (연령별 취업자 수) 2023년 기준 65세 전체 취업자 중 17.2%가 보건업 및 사회복지서비스업에 종사 중이며 2005년 이후 연평균 증가율은 29.5%로 전체 산업 중 1위

〈요약 표 6〉 2005년~2023년 60세~64세, 65세 이상 산업별 취업자 수 추이

(단위: 명, %)

구분	60~64세		65세 이상	
	2023년 취업자 수	연평균 증가율 (‘05~’23)	2023년 취업자 수	연평균 증가율 (‘05~’23)
A 농업, 임업 및 어업	266,855	-0.4	831,485	1.1
B 광업	1,239	7.5	878	1.1
C 제조업	387,667	7.8	211,251	7.0
D 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	3,873	21.0	635	-5.2
E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	15,970	9.7	15,213	9.9
F 건설업	284,536	8.6	169,194	10.1
G 도매 및 소매업	289,556	4.4	293,132	2.5
H 운수 및 창고업	223,858	7.5	231,716	11.2
I 숙박 및 음식점업	225,312	5.9	184,223	8.7
J 정보통신업	22,521	7.9	8,533	2.5
K 금융 및 보험업	43,688	7.7	35,267	9.2
L 부동산업	81,904	1.3	139,827	6.4
M 전문, 과학 및 기술 서비스업	62,865	14.0	58,753	11.7
N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	198,316	4.5	279,946	8.9
O 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	55,357	7.2	192,072	13.0

8 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

구분	60~64세		65세 이상	
	2023년 취업자 수	연평균 증가율 (‘05~’23)	2023년 취업자 수	연평균 증가율 (‘05~’23)
P 교육 서비스업	104,023	9.7	66,286	11.7
Q 보건업 및 사회복지 서비스업	245,817	20.3	606,875	29.5
R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	31,494	11.2	31,746	7.8
S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서 비스업	125,216	4.0	132,273	5.2
T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	26,394	1.7	33,682	2.8
U 국제 및 외국기관	2,013	1.2	1,905	13.7
총계	2,698,472	5.5	3,524,891	5.8

출처: “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024.

- (지속가능성) '20년 보건 및 사회복지서비스업의 취업 및 취업유발
계수는 10.2명, 13.5명이었으나 '15년 대비 2.8명, 4.2명 감소
- (사회복지시설의 인력관리 현황) 종사자의 고령화 정도는 높으나, 현
정년제 유지 이외에 고령근로자의 계속 고용은 미미한 편
 - (조사대상) 종사자의 고령화에 따른 대응현황 파악을 위해 보건복
지부 소관 사회복지시설 600개에 대해 전화 및 인터넷 조사 실시
 - (고령화 정도) 전체 인력 중 55세 인력 비중이 28.1%이며, 특히
생활시설(49.6%)과 5인 미만 사업장(33.3%)의 비중이 높은 편
 - (대응 방안) 고령근로자의 계속고용을 위한 퇴직 후 재고용제도 운
영률(15.5%)은 낮고, 임금피크제 미도입률(98.5%)은 높은 상황
 - (정년연장) 65세 정년연장에 대한 찬성률은 84.7%로 높으나, 도
입 시 임금체계 변경에 대한 찬성은 35.0%로 낮은 편

〈요약 표 7〉 정년연장에 대한 사회복지시설장의 인식조사 결과

(단위: 개, 명, %)

구분	전체	시설유형		종사자 규모			
		생활	이용	5인 미만	5~10 인미만	10~30 인미만	30인 이상
전체	600	212	388	188	85	201	126
55세 인력 비중	28.1	49.6	16.4	33.3	26.1	24.2	27.9
55세 인력 중 비정규직 비중	22.4	20.3	23.7	12.8	21.9	26.0	26.6
55세 인력 중 서비스 제공직	28.7	45.0	18.8	10.1	24.1	37.3	36.4
정규직에만 정년제 적용	60.5	61.3	60.1	77.1	43.5	56.2	54.0
퇴직 후 재고용 운영률	15.5	28.8	8.2	5.3	8.2	19.4	29.4
고령자고용지원 비수혜율	77.4	77.0	78.1	70.0	85.7	71.8	83.8
임금피크제 미도입률	98.5	98.1	98.7	98.9	97.6	98.5	98.4
정년연장 도입 찬성률	84.7	86.8	83.5	87.8	81.2	87.6	77.8
정년연장 시 임금체계 변경	35.0	27.4	39.2	31.4	31.8	35.8	41.3

3. 결론 및 시사점

- (정책방향) 국민연금 개혁 내용을 고려 시, 전체 고령자고용률 제고를 위한 정책 추진에 대해 범부처 차원에서 대응할 필요가 있음
 - (정년제) 통계청과 고용보험 행정자료로 추정한 정년연장 수혜 규모는 '24년 기준 56~60세 전체 취업자의 15.5~39.9%에 불과
- (정년제) 정년제 도입 확대를 위해서는 근로기준법 개정을 통해 5인 미만 사업장에서도 정년제를 의무로 도입하는 방안을 고려
 - 고령자고용촉진법상에 정년제가 의무화되어 있어도 5인 미만 사업장은 근로기준법에 의해 연령에 의한 부당해고 청구권이 부재
- (계속고용제도 의무화) 연금개혁의 성공가능성 확대를 위해 정년연장 외에 퇴직 후 계속고용제도를 의무화하는 방안을 검토
 - 전국 사업체 수 약 614만 개('24) 중 현 고령자고용지원사업 수혜

10 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

기업 수가 연 2,500개로 가정 시 0.04%로 미미

- (일자리 산업) 고령근로자의 고용률 유지를 위한 일자리 산업의 새로운 발굴과 이·전직 지원서비스의 검토가 필요
 - 본 연구에서는 대표적인 산업으로 사회복지서비스업을 검토하였지만, 정부 재정지원 일자리라는 점에서 한계가 존재
- (사회복지시설 종사자 관리) 시설인력의 고령화 정도를 고려할 때, 정년연장 시 논의가 필요한 임금체계 변경 등에 관한 준비가 필요
 - (임금체계) 현 연공급 임금체제로 고령자고용을 유지하는데 과도한 재정투여가 예상되는바, 보완적인 임금체계 검토가 요구

주요 용어: 정년연장, 연금개혁, 고령근로자 일자리, 사회복지시설 인력관리

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 내용과 방법



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

한국의 만 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율은 OECD 국가 중 최고이다. 65세 이상 상대적 노인빈곤율이란 국가의 소득분배지표 중 하나로 만 65세 이상 인구 중에서 균등화 소득이 전체 인구의 빈곤선 아래인 노인인구의 비율을 의미한다.

〈표 1-1〉 OECD 주요국의 노인빈곤율

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
네덜란드	2.2	3.3	3.0	3.5	4.4	4.8	5.0	5.6	6.0	6.5
덴마크	4.6	3.8	3.2	3.1	3.0	3.0	3.6	4.3	-	-
프랑스	-	-	-	-	-	-	-	-	5.2	5.8
노르웨이	4.1	4.3	4.3	4.4	4.4	4.3	4.3	4.3	4.4	3.8
핀란드	9.3	7.8	6.6	5.2	5.0	6.3	7.2	7.4	6.9	6.3
그리스	6.5	8.3	8.4	7.7	7.9	7.2	7.5	7.1	9.3	10.1
벨기에	-	-	-	-	-	-	8.5	10.5	8.6	9.8
폴란드	8.2	7.7	7.7	8.8	9.6	11.2	12.8	13.4	13.2	11.5
스페인	6.7	5.3	5.4	5.9	9.4	10.2	10.2	11.6	11.3	13.3
독일	9.4	8.4	9.5	9.6	9.6	10.2	9.1	11.0	14.1	-
이탈리아	9.2	9.2	9.3	10.3	10.3	9.7	11.3	10.7	10.3	11.7
캐나다	8.9	8.6	9.2	11.0	10.9	12.3	12.3	12.6	12.1	14.8
스웨덴	-	8.7	9.9	11.1	10.6	11.3	10.6	11.1	9.4	11.1
영국	13.4	13.5	13.1	13.8	14.2	15.3	14.9	15.5	13.1	14.5
칠레	-	15.0	-	16.3	-	17.6	-	-	16.1	-
튀르키예	17.1	18.8	18.9	17.0	-	12.2	11.1	13.7	8.6	-
미국	-	20.6	21.0	20.9	22.9	23.1	23.0	23.0	21.6	22.8
한국	47.0	47.7	46.0	44.3	45.0	44.0	43.4	43.2	40.4	39.3

주: 65세 이상 노인인구의 상대적 빈곤율임. 처분가능소득 기준임.

출처: "OECD 주요국의 노인빈곤율 [데이터 세트]," 지표누리 국가발전지표, n.d., 노인빈곤율, <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=5057&ststsCd=505702>; "Social Protection and Well-being [Data set]," OECD, 2023, <https://stats.oecd.org>, Income Distribution and Poverty

그리고 여기서 균등화 소득이란 가구원 수가 다른 가구 간의 복지수준을 비교할 수 있도록 가구소득을 $\sqrt{\text{가구원 수}}$ 로 나눈 소득을 말한다. 이와 관련하여 한국의 상대적 노인빈곤율은 2013년 47.7%에서 2021년 39.3%로 약 8년간 8.4%가 감소했다. 하지만 절대적 수치의 크기가 OECD 18개국 중 여전히 가장 높다. 바로 아래 단계인 미국의 빈곤율이 22.8%로 20%대를 유지하고 있는 반면에 한국은 그보다 약 16.5%p 보다 큰 30%대로 진입한 것이 2021년 처음이다. 이에 대해 한국의 통계청은 노인들이 고용에서 소외되어 소득 측면에서 취약집단이 되기 쉽다고 설명한다. 즉 빈곤율은 산정하는 처분가능소득(시장소득에 공적 이전소득 및 지출을 포함한 소득)이 공적 이전소득으로 인해 증가할 수 있지만 근로소득이 포함된 시장소득이 적어지면 여전히 빈곤율은 높아지기 때문이다(지표누리 국가발전지표, n.d.).

이와 관련하여 근로소득을 포함한 경상소득 감소에 대한 연령별 경향을 살펴보면 50대에서 60대로 넘어갈 때 순자산액 감소분보다 경상소득의 감소 폭이 매우 큰 것으로 나타난다. 통계청의 가계금융복지조사 결과를 살펴보면 우리나라의 연령별 평균 순자산액은 39세 이하의 경우, 26,140만 원에서 40대에 46,913만 원, 그리고 50대에 53,473만 원으로 계속 상승하다가 60대에 들어서서는 48,327만 원으로 50대 가구 대비 약 10% 정도 감소한 것으로 나타난다. 하지만 근로소득을 포함한 경상소득의 감소 폭을 살펴보면 39세 이하의 경우, 6,398만 원에서 40대에 7,871만 원, 그리고 50대에 8,086만 원으로 계속 상승하다가 60대에 들어서서는 4,062만 원으로 약 50% 정도 대폭 감소한다. 그리고 이러한 경향은 2017년 이후 2022년까지 거의 동일하다.

〈표 1-2〉 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
39세 이하	경상소득(전년도) (만원)	5,166	5,444	5,670	5,935	6,177	6,398
	자산 (만원)	26,095	28,457	29,649	31,849	35,625	36,333
	부채 (만원)	6,268	7,313	8,125	9,117	9,986	10,193
	원리금 상환액(전년도) (만원)	1,069	1,171	1,432	1,398	1,656	1,421
	순자산액 (만원)	19,827	21,144	21,524	22,733	25,639	26,140
40~49세 이하	경상소득(전년도) (만원)	6,616	7,108	7,425	7,648	7,643	7,871
	자산 (만원)	39,884	44,776	46,967	48,686	55,370	59,241
	부채 (만원)	8,637	10,109	10,689	11,327	12,208	12,328
	원리금 상환액(전년도) (만원)	1,424	1,499	1,602	1,756	1,932	1,723
	순자산액 (만원)	31,246	34,667	36,278	37,359	43,162	46,913
50~59세 이하	경상소득(전년도) (만원)	7,061	7,292	7,407	7,549	7,703	8,086
	자산 (만원)	45,697	48,441	49,345	50,903	56,741	64,236
	부채 (만원)	8,670	8,820	9,321	9,915	10,074	10,763
	원리금 상환액(전년도) (만원)	1,210	1,409	1,297	1,377	1,524	1,375
	순자산액 (만원)	37,026	39,621	40,024	40,987	46,666	53,473
60세 이상	경상소득(전년도) (만원)	3,592	3,759	3,877	3,989	4,299	4,602
	자산 (만원)	38,971	41,738	42,026	42,701	48,914	54,372
	부채 (만원)	5,199	5,380	5,222	5,279	5,703	6,045
	원리금 상환액(전년도) (만원)	565	587	738	690	593	610
	순자산액 (만원)	33,772	36,358	36,804	37,422	43,211	48,327

출처: “가계금융복지조사 [데이터 세트],” 통계청, 2024a, 국가통계포털, 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDAA06&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=C2_1_001_1&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do

실례로 근로소득과 관련된 고용지표인 통계청의 우리나라 고용률 현황을 살펴보면 60세 이상의 고용률이 타 연령대 대비 급격하게 감소하는 것을 확인할 수 있다. 고용률이란 만 15세 인구 중 취업자가 차지하는 비율로 조사대상 기간에 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 사람, 또는 같은 가구 내 가구원이 운영하는 사업체나 농장의 수입을 위해 18시간 이상 무급으로 일한 사람(무급가족종사자), 그리고 직업이나 사업체를 가지고 있는 데도 일시적 병, 사고, 연·휴가, 교육 등의 사유로 일하지 못하였으나 이들 사유가 해소되면 다시 일할 수 있는 사람(일시 휴직자)을 말한다. 이와

16 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

관련하여 우선, 연령대별 고용률을 살펴보면 15~19세까지는 학업 등으로 인해 7~8%에 불과하지만, 20대에는 57~60%대로 상승하고, 40대부터 50대까지는 약 70%대를 유지하는 것으로 나타난다. 하지만 60~64세부터는 고용률이 50대 대비 약 10%p 낮은 60%로 감소하고 65세 이상부터는 50대의 중간 정도인 30% 대로 급격하게 낮아진다. 비록 65세 이상의 고용률이 2017년 30.6%에서 2023년 37.3%로 약 7% 정도 상승했지만 70%대의 50대 고용률이 60~64세에는 60%대, 65세 이상의 경우에는 30%대로 감소하는 경향은 연도 간에 큰 차이가 없다.

〈표 1-3〉 연령별 고용률 현황

(단위: %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
15 - 19세	8.4	7.4	7.6	6.6	7.4	8.0	7.2
20 - 29세	57.6	57.9	58.2	55.7	57.4	60.4	60.9
30 - 39세	75.3	75.7	76.0	75.3	75.3	77.3	78.9
40 - 49세	79.4	79.0	78.4	77.1	77.3	78.1	78.6
50 - 54세	78.1	77.7	78.1	76.4	77.5	79.1	79.2
55 - 59세	72.6	72.7	72.8	72.2	72.6	75.0	76.0
60 - 64세	60.6	59.4	59.8	60.4	59.9	62.6	63.9
65세 이상	30.6	31.3	32.9	34.1	34.9	36.2	37.3

출처: “경제활동인구조사,” 통계청, 2024b. 국가통계포털, 성/연령별 취업자, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3A03_A01S&conn_path=I3; “지역별고용조사,” 통계청, 2024c. 시군구/연령별 취업자 및 고용률 (전체), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3A03_A01S&conn_path=I3을 연령별로 재구성.

그렇다면 근로소득 감소로 인한 노인빈곤율이 60대 들어 급속하게 증가하는 주요 사회적 이유는 무엇일까? 아마도 다양한 요인들이 존재하겠지만 직접적인 사회적 제도로는 ‘정년제도’를 언급하지 않을 수 없다. 정년제도란 근로자가 일정한 연령에 이르면 노사 당사자의 의사와 관계없이 근로관계가 종료되는 제도를 말하며 그 일정한 연령을 정년(停年)이라

고 말한다. 이와 관련하여 현재 한국의 근로자에 대한 정년연령은 ‘고용상 연령차별 금지 및 고령자고용 촉진에 관한 법률’에서 60세로 설정되어 있다(제4장제19조제1항). 실례로 통계청의 사업체 패널조사 결과에 의하면 2021년 기준 사업체 중 정년제도가 존재하는 경우가 71.5%로 파악되며 평균 퇴직 연령은 60.4세로 파악된다. 물론 정년연령이 사업주와 근로자간의 협약에 의해 법률상의 60세 이상으로 높아질 수 있다. 다만 근로자들은 정년연령 이후 고용을 위하여 사업주와 임금수준을 낮추는 등 별도의 근로계약을 맺는 경우가 다수 존재하기도 한다.

〈표 1-4〉 정년제도 존재유무 및 평균 정년연령

(단위: %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019	2021
정년제도 존재율	74.8	76.5	68.7	70.2	72.7	71.5
정규직 평균 퇴직연령	57.9	58.3	59.6	60.0	60.2	60.4

출처: “사업체패널조사 원자료 [데이터 세트],” 한국노동연구원, 2024.

한편, 정년연령 문제와 연결하여 최근 사회에서 크게 논의되는 또 다른 이슈는 국민연금 중 노령연금 수급연령과 정년연령의 간극 해소 및 재무건전성 확보를 위해서 정년연령을 연장해야 한다는 목소리다. 국민연금이란 국민 개개인이 소득 활동을 할 때 납부한 보험료를 기반으로 나이가 들거나, 갑작스런 사고나 질병으로 사망 또는 장애를 입어 소득활동이 중단된 경우, 본인이나 유족에게 연금을 지급함으로써 기본 생활을 유지할 수 있도록 정부가 직접 운영하는 공적연금 제도(이종수, 2009)를 말한다. 1973년에 제정된 ‘국민복지연금법’을 기반으로 1986년 12월 31일에 전면 개정된 ‘국민연금법’에 의해 1988년부터 실시되고 있다. 그리고 그 유형으로는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금 등 6가지 유형이 존재한다. 그중 노령연금은 국민연금의 기초가 되는 급여로 국

민연금 가입자가 나이가 들어 소득활동에 종사하지 못할 경우, 생활안전과 복지증진을 위하여 지급되는 급여로 최소 10년 이상 국민연금에 가입한 후 연금수급 개시연령에 도달하면 다음 달부터 평생동안 매월 지급되는 연금이다.

〈표 1-5〉 국민연금의 유형과 수급조건

유형	수급조건	
노령연금	- 노령연금	- (수급 조건) 가입기간 10년이상, 수급개시 연령에 도달한 경우
	- 소득활동에 따른 노령연금액	- 노령연금수급권자가 수령연령 도달 후 5년 이내에 소득이 있는 업무에 종사하는 경우
	- 조기노령연금	- 가입기간 10년 이상, A값(사업장 및 지역가입자의 최근 3년간 평균 소득월액의 평균액(*24년 적용액 2,989,237원)) 이하의 소득인 자가 수급 연령 도달 5년 전부터 청구 가능
	- 분할연금	- 가입기간 중 혼인기간이 5년 이상인 노령연금수급권자의 이혼한 배우자가 수급 개시 연령에 도달한 경우
장애연금	- 질병 또는 부상의 초진일 당시 연령이 18세 이상이고 노령연금 지급 연령 미만 - 초진일 당시 가입기간이 10년이상 또는 연금보험료를 낸기간이 가입대상기간의 1/3이상 또는 초진일 5년전부터 초진일까지의 기간중 연금보험료를 낸 기간이 3년 이상일 것(단 3년 이상 체납기간이 없을 것) 중 하나에 해당하는 경우	
유족연금	- 사망한 자가 노령연금 수급권자, 또는 가입 기간이 10년 이상인 가입자, 연금보험료를 낸 기간이 가입대상 기간의 1/3이상인 가입자, 또는 사망일 5년 전부터 사망일까지의 기간 중 보험료를 낸 기반이 3년 이상인 가입자, 또는 장애등급이 2급 이상인 장애연금 수급권자	
반환일시금	- 가입기간이 10년 미만인 사람이 60세에 도달한 경우, 가입자 또는 가입자였던 자가 사망한 경우, 국적을 상실하거나 국외로 이주한 경우	
사망일시금	- 가입자 및 가입자였던 사람, 노령연금 수급권자, 장애연금(1~3급) 수급권자에 해당하는 사람이 사망하였으나 유족연금 또는 반환일시금을 받을 수 있는 유족이 없는 경우	

출처: “연금정보,” 국민연금공단 홈페이지, 2024a, https://www.nps.or.kr/jspage/info/easy/easy_04_01.jsp

이와 관련하여 현재 노령연금과 정년연령간의 관계에서 근본적인 문제는 크게 2가지로 요약된다. 첫째는 인구고령화와 국민연금(특히 노령연

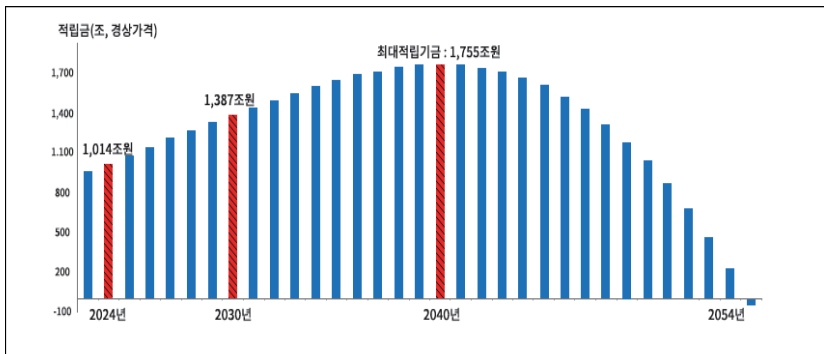
금)의 재무건전성 등을 고려할 때 현재 연금 수급연령과 정년연령간에 간극이 존재하고, 시간이 지날수록 그 간극이 커진다는 점이다. 실례로 가입기간 10년 이상이고, 1953~1956년에 출생한 근로자들은 현 만 60세에서 정년이 이루어지면 만 61세가 되는 다음연도부터 국민연금 중 노령연금 수급이 가능하지만, 현 만 60세 정년연령에 대한 연장이 없다면 1957년생 이후부터는 5년마다 1년씩 지연되어 1969년 이후 출생자들은 정년 후 연금 수급까지 약 5년간의 간극이 발생하게 된다.

〈표 1-6〉 국민연금 중 노령연금 출생연도별 정년제도 존재유무 및 평균 정년연령

출생연도	노령연금 수급 개시 연령	현 정년연령	노령연금 지급개시 연령과 정년연령간 격차
1953~1956년	61세	60세	1년
1957~1960년	62세		2년
1961~1964년	63세		3년
1965~1968년	64세		4년
1969년 이후	65세		5년

출처: “연금정보,” 국민연금공단 홈페이지, 2024b, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_02.jsp

〔그림 1-1〕 제5차 국민연금 적립금 장기 추계



출처: “국민연금 기금적립금 현황,” 보건복지부, (n.d.), <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10714030200>

둘째는 현재까지 축적된 국민연금 기금의 재정건전성 문제이다. 보건복지부 국민연금 재정추계전문위원회에서는 2024년 기준, 국민연금 적립금이 1,014조 원 정도 적립되어 운영 중이지만, 보험료 9%, 소득대체율 40%, 보험료 납입 기간 만 60세 고수 등 현행 체계를 유지할 경우, 국민연금기금은 2041년 이후부터 적자로 돌아서고, 2055년에는 기금이 고갈될 것이라고 추정하고 있다. 따라서 정부관련 연구기관들과 학계 등에서는 국민연금 재정건정성 재고 방안으로 국민연금 보험료 납부기간 연장, 보험료율 증대, 연금 수급연령 증가 등 다양한 시나리오를 고려한 연구들이 진행되어왔다.

결국 보건복지부는 2024년 9월, 국민연금 보험료율 4%p 추가 상승 등을 통해 재정안정성 확보를 위한 ‘연금개혁 추진계획’을 발표하였다(보건복지부, 2024). 주요 내용은 현행 9%인 보험료율을 13%로 상승시켜 기금수지 적자 연도를 2041년에서 2054년으로, 기금소진 연도 역시 2056년에서 2072년으로 연장시킨다는 내용이다. 이를 위해 정부는 추가적으로 국민연금 의무가입연령을 현 54에서 64세로 연장하는 방안을 ‘고령자 경제활동 참여 증가’를 고려하여 검토하겠다고 밝혔다. 이는 국민연금 보험료 의무가입 연령을 64세로 연장하여 65세 연금수급 연령과 연계시켜 국민연금기금의 재무건정성 확보와 그동안 고질적으로 언급되어온 정년연령과 연금수급연령의 간극을 제거하겠다는 의미로 해석된다. 그렇다면 이러한 연금개혁 정책이 성공하기 위해서는 현 고령자 경제활동 참여가 국민연금 보험료 납부를 감당할 만큼 가능해야만 한다. 즉, 현 60세 이상의 고령자들이 64세까지 다양한 사업체에 소속되어 국민연금보험료를 납부할 수 있는 경제활동 환경이 구축되어야만 ‘연금개혁 추진계획’이 성공할 수 있다는 것이다. 이를 위해선 현 60세 정년연령을 65세로 연장하는 방안이나 60세 정년 후 향후 5년 동안 재고용하는 ‘퇴직 후 재고용 제도

등의 확대' 등이 필요하며, 이러한 고령자고용 정책이 한국의 고령자 고용시장에 어느 정도 확산되어 운영되고 있는지 확인도 필요하다. 이에 본 연구에서는 2024년 시점에서의 정년연장의 필요성과 정년연장 시, 제도의 성공적인 안착을 위해 사전에 검토되어야 할 사항, 그리고 사회복지서비스 산업에 미치는 파급효과에 대하여 검토하고자 한다.

〈표 1-7〉 보건복지부 연금개혁 추진 계획

유형	수급요건	
국민연금의 장기재정 안정성 제고	- (모수개혁) 보험료율 9→13%, 명목소득대체율 40→42%	
	- (기금수익률) 1%p 제고(4.5%→ 5.5%+α)	
	- (자동조정장치) 재정·인구 여건 등에 따라 연금액을 자동 조정하는 장치 도입논의 본격 추진	
청년부담완화 및 미래세대 신뢰 확보	- (보험료율 인상속도 차등화) 출생연도에 따라 차등보험료를 적용 (인상속도) 50대(+1%p), 40대(+0.5%p), 30대(+0.33%p), 20대(+0.25%p)	
	- (지급보장 명문화) 연금지급에 대한 청년세대 신뢰확보를 위해 국가 지급보장 근거를 명확히 규정	
다중 연금제도를 통해 실질소득 강화	국민연금	- (출산크리딧 강화) 출산으로 인한 소득공백을 보상하기 위해 현 둘째아 → 첫째아 부터 가입기간 인정
		- (군 크리딧 확대) 병역의무 수행에 대한 보상강화를 위해 현행 6개월 인정기간을 군 복무기간으로 확대
		- (보험료 지원) 저소득 지역가입자의 장기가입기반 강화
		- (연령조정) 의무가입 연령을 상향(예: 59→64세)하는 방안 검토·단 고령자고용 여건과 병행하여 장기적으로 논의
	기초연금	- (기초연금 인상) 연금개혁과 연계하여 40만 원으로 단계적 인상
		- (빈곤노인지원 확대) 기초생활보호 수급자가 기초연금을 받을 경우 생계급여 지급을 축소하는 현행제도 단계적 개선
	퇴직연금	- (단계적 의무화) 체불 방지, 대·중소기업 근로자간 노후소득 격차 완화 등을 위해 전 사업장 대상 단계적 의무화
		- (연금수령 유도) 중도 인출요건 강화 및 퇴직연금 담보대출 활성화 등 중도 누수방지 방안 등을 검토하여 연금과 유인강화
		- (수익률 개선) 최근 10년 수익률 2.07% 등 저조한 운영수익률 향상
	개인연금	- (가입·연금화 제고) 가입 촉진을 위한 홍보·교육을 강화하고, 일시금이 아닌 연금수령을 유도할 수 있도록 세제 인센티브 확대
		- (수익률 향상) 수익률 공시개선 등을 통해 투자 기간간 경쟁 촉진

출처: "정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동 [보도자료]," 보건복지부, 2024. 9. 24., https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1483010&act=view&

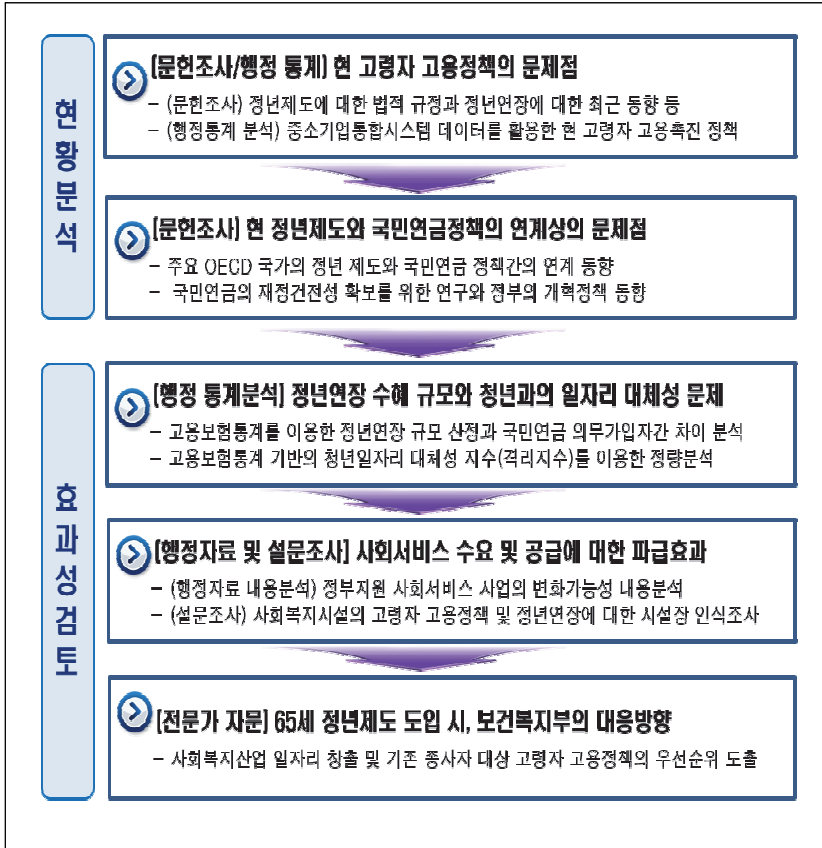
제2절 연구의 내용과 방법

본 연구의 내용은 크게 5가지로 요약이 가능하다. 첫째는 65세 정년제도의 도입 필요성에 대한 부분으로 ‘한국의 고령자 고용정책의 문제점은 무엇인가?’ 하는 점이다. 본 연구에서는 60세 정년제도를 포함해 현재 정부가 운영하는 고령자 고용정책의 현황을 중심으로 노인빈곤율 상승과 고령자고용률 감소, 그리고 국민연금의 재무 건전성 확보와 관련된 이슈를 검토하고자 한다. 둘째는 그렇다면 고령자 고용정책의 문제점에 대한 해결방안의 모색으로 ‘해외 OECD 선진국들은 어떤 정책으로 이 문제를 해결해 나가고자 했는가를 검토’하고자 한다. 즉 정년연장과 연금수급 연령간의 간극 해소를 어떻게 추진하고 있는지를 살펴보는 것이다. 셋째는 ‘만약 65세로 정년연장이 이루어진다면 도대체 어느 정도의 고령근로자가 수혜를 받을 수 있는지? 그리고 정년연장의 걸림돌로 항상 논의되었던 청년고용과의 대체성은 어느 정도인지?’를 검토하고자 한다. 이 질문은 연금개혁을 위한 국민연금 의무가입 연령의 확대 가능성과 정년연장 시, 조기 안착을 위하여 제도 도입 전 필요사항을 검토한다는데 의미가 있다. 넷째로는 ‘그렇다면 정년연장제도 도입으로 인해 발생할 수 있는 사회복지산업에 대한 파급효과는 무엇인지?’를 검토하는 것이다. 이를 위해서는 수요 측면과 공급 측면으로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 수요측면에서는 정년연장으로 인해 확대될 가능성이 존재하는 정부지원 사회복지 및 바우처 사업의 현황을 살펴보고, 공급측면에서는 신규 일자리와 기존 일자리로 나누어 신규 일자리 창출에서는 고령자고용을 위한 일자리 창출 산업으로서 사회복지서비스업의 가능성을 살펴보고자 한다. 그리고 기존 일자리 측면에서는 현재 운영되고 있는 사회복지시설을 중심으로 고령자 고용정책의 현황과 정년연장 시, 고려해야 할 정책적 이슈들을 검

토하고자 한다. 마지막으로 정책적 방향에서는 65세 정년제도 도입시, 사회복지서비스업을 총괄하는 보건복지부를 넘어 고용노동부 등 관련 부처가 고려해야 할 다양한 정책대안들에 대해 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 앞서 언급한 5가지의 연구문제 해결을 위해 다음과 같이 각 단계별로 적절한 연구 방법을 설정하였다. 우선 현재 정부가 추진하고 있는 한국의 고령자 고용정책의 문제점 파악을 위해 현 정년제도의 특징과 최근 정년연장에 대한 이슈 파악을 법제 및 정부 사업에 대한 내용분석과 더불어 중소기업통합시스템 데이터를 분석해 현 고령자 고용정책의 수혜기업들의 특징 등을 분석하였다. 두 번째는 높은 노인빈곤율 대비 낮은 고용률 등 현 고령자 정책에 있어 정년연령과 국민연금 수급연령 간의 간극을 줄이기 위해 추진되어온 주요 OECD 국가들의 정책 현황과 특징, 그리고 한국의 국민연금 개혁 동향을 문헌조사로 파악하였다. 셋째로 현 60세에서 65세로 정년연장 시 정년연장 수혜 규모를 산정하여 국민연금 의무가입 연령 추정치와의 간극 파악과 제도 도입 시 사회적 저항으로 예상되는 청년고용간의 대체성에 대하여 고용보험통계자료를 이용하여 그 파급효과를 검토하였다. 넷째로 정년연장이 사회복지서비스업에 미치는 파급효과를 검토하기 위하여 수요측면에서는 정부 재정지원 사회서비스사업과 바우처사업의 내용분석을 통해 확대 가능성을 검토하였다. 그리고 공급측면에서는 현 사회복지시설 시설장 등의 고령근로자에 대한 정년연장 인식 및 정부의 고용자 고용연장 정책의 활용 가능성에 대하여 보건복지부 소관 사회복지시설 시설장 약 600명을 대상으로 '정년연장에 대한 시설장 인식조사'를 실시하였다. 그리고 마지막으로 65세 정년제도 도입 시, 보건복지부 및 관련 부처의 대응을 위해 사회복지시설 관련 전문가를 대상으로 한 간담회를 통해 정책 추진 시 고려해야 할 사항 등을 정리하였다.

[그림 1-2] 연구 내용별 연구 방법



출처 : 저자 작성



제2장

한국의 고령자고용 정책과 해외사례

제1절 한국의 고령자고용 현황

제2절 한국의 고령자고용 정책과 정년제도 이슈

제3절 한국의 연금개혁과 65세 정년연장

제4절 정년연장에 대한 해외국가 사례



제 2 장

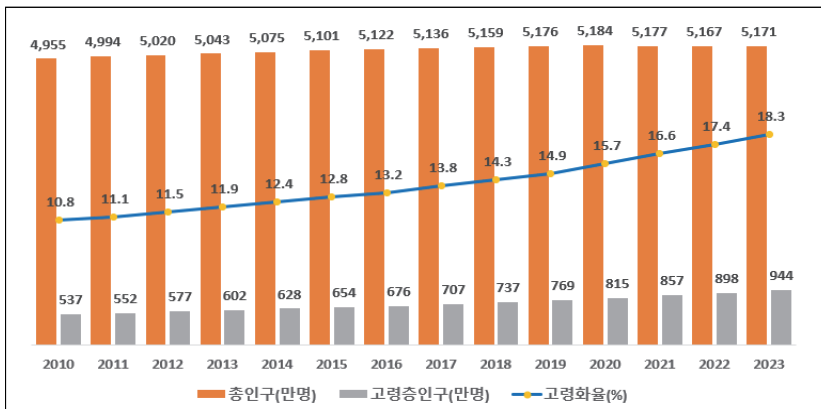
한국의 고령자고용 정책과 해외사례

제1절 한국의 고령자고용 현황

1. 한국의 인구 고령화와 고령자고용 현황

노인빈곤 심화의 원인으로 지목받고 있는 고령자들의 고용률 하락은 급격하게 진행되고 있는 한국의 인구 고령화 현상과 관계가 깊다. 우선 한국의 고령층 인구 및 비중은 지난 10여 년간 가파르게 증가하는 추세이다. 통계청의 장래인구추계(중위추계)에 따르면, 2023년 한국의 총인구는 5,171만 명이고, 고령층인 65세 이상 인구는 944만 명으로 총인구의 18.3%를 차지한다.

[그림 2-1] 총인구, 고령층 인구, 고령화율 추이(2010~2023)

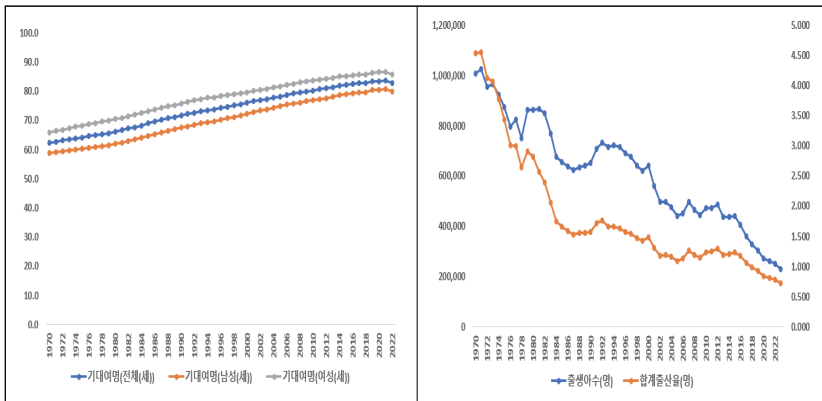


출처: “장래인구추계 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024a.

성별로 살펴보면, 남성과 여성은 각각 2,586만, 2,585만 명으로 비슷하나 65세 이상 인구 중 여성이 20.5%(529만 명)로 남성의 16.0%(415만 명)보다 약 4.4%p 많다. 반면에 유소년 인구는 2023년 기준 571만 명으로 총인구의 11.0%를 차지하고 있어 65세 인구보다 비중이 낮다.

사실, 한국의 급속한 고령화의 원인은 출산율 저하와 평균수명 연장에 기인한다. 한국은 저출산·고령화가 동시에 발생하면서 2025년부터 65세 이상 인구의 비중이 20%를 넘어서는 초고령사회로 진입이 예상(통계청, 2024a) 되고 있다. 65세 이상 인구 비중은 1960년 3%에도 미치지 못했지만 2000년에 7%를 넘어 고령화 사회에 진입하였고, 2018년에는 14%를 넘어 고령사회로 진입하였다. 특히, 합계출산율의 경우 1970년 4.53명에서 2018년 0.98명으로 감소하였고, 2023년에는 0.72명으로 낮아지는 추세이다. 반면에 기대수명은 경제·사회·문화 발달에 따른 식생활, 주거환경 및 의료기술이 개선 등이 수반되면서 1970년 62.3세에서 2022년 82.7세로 급격히 증가하고 있다.

[그림 2-2] 기대수명, 합계출산율 및 출생아수 추이



출처: “장래인구추계 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024a를 재구성.

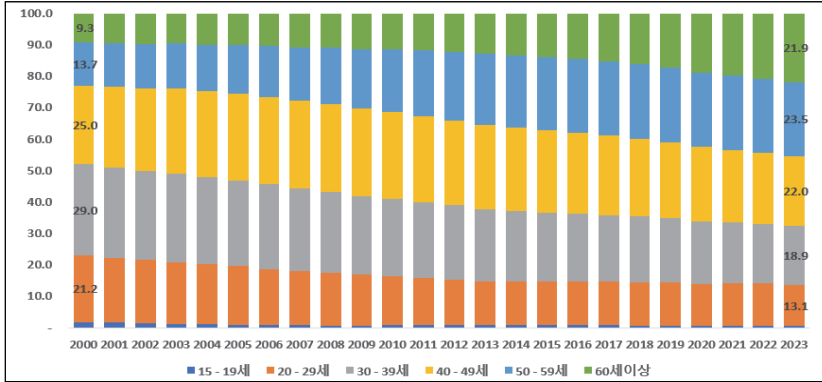
또한 기대수명 연장으로 65세 생존자의 기대여명³⁾도 증가하여 2000년에는 남성 14.3세, 여성이 18.2세였으나 2022년에는 남성 18.6세, 여성 22.8세로 각각 증가하였다. 65세 남성 생존자는 2000년에 79.3세, 여성은 83.2세까지 살 것으로 예상되었으나, 2020년에는 남성 83.6세, 여성 87.8세까지 살 것으로 예상된다.

이와 같은 인구 고령화 현상은 15세 이상 인구에서 60세 이상 고령자의 경제활동인구 비중을 증가시키고 있지만, 연령대별 취업자에서는 낮다. 2023년 기준 15세 이상 인구 4,540만 명 중 60세 이상은 1,367만 명(30.1%)으로 가장 많고, 이어서 50대(859만 명, 18.9%), 40대(796만 명, 17.5%), 30대(679만 명, 14.9%), 20대(613만 명, 13.5%), 15~19세(226만 명, 5.0%)의 순이다. 따라서 경제활동인구 중 60세 이상은 2004년 608만 명에서 2023년 1,367만 명으로 지난 20년간 연평균 4.36%씩 증가하여 487만 명에서 859만 명으로 연평균 3.04%씩 증가한 50대보다 증가 폭이 크다. 따라서 연령대별 고용에서도 취업자가 고령층 위주로 증가하여 고령화되는 추세이다. 통계청의 경제활동인구조사 통계를 살펴보면 2023년 기준, 취업자 중 50대(668만 명, 23.5%)가 가장 많고, 이어서 40대(626만 명, 22.0%), 60대 이상(622만 명, 21.9%), 30대(536만 명, 18.9%), 20대(374만 명, 13.1%) 등의 순이다. 하지만 전체 취업자 가운데 50대 비중은 2004년 14.6%에서 2024년 23.5%로 8.9%p 증가했지만, 60세 이상은 동일 기간 10.0%에서 21.9%로 약 11.9%p 증가한 것으로 나타난다. 반면에, 20대와 30대는 2004년 19.2%와 27.6%에서 2023년 13.1%, 18.9%로 각각 6.0%p, 8.7%p 감소했다.

3) 기대여명은 특정 연령의 사람이 앞으로 살 것으로 기대되는 연수를 말함.

30 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

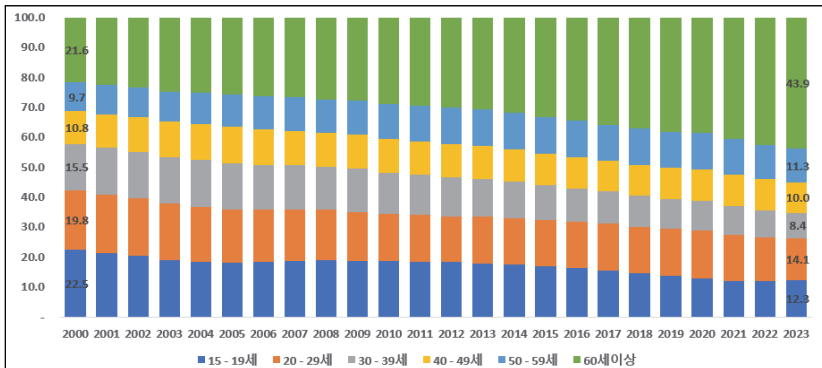
[그림 2-3] 연령대별 취업자 인구구성 추이(2000~2023)



출처: “경제활동 인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024b를 재구성.

이와 같이 50대와 60세 이상 고령층 중심으로의 취업자 비중 증가는 미취업자 비중에서도 동일하다. 2023년 기준, 미취업자는 60세 이상(745만 명, 43.9%)이 가장 많았고, 20년 전인 2004년과 비교하면, 60세 이상 미취업자 비중도 크게 상승한 것으로 나타난다.

[그림 2-4] 연령대별 미취업자 인구구성 추이(2000~2023)



출처: “경제활동 인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024b를 재구성.

결국, 2023년 취업자 중 50대 이상 고령자가 차지하는 비중은 약 절반에 가깝다. 통계청에 따르면, 2023년 말 현재, 취업자 2,842만 명 중 50대 이상은 1,290만 명으로 전체의 45.4%에 달한다. 그리고 종사자규모 측면에서 살펴보면 300인 미만 중소기업 취업자 중 50대 이상 고령자가 차지하는 비중은 1,211만 명으로 전체의 47.8%이고, 300인 이상 대기업에서는 총취업자 309만 명 중 50대는 65만 명(21.0%), 60대는 15만 명(4.7%)으로 전체의 25.7%를 차지한다. 반면에 300인 이상 대기업에서 차지하는 30대 비중은 95만 명(30.9%)으로 가장 많다. 즉, 중소기업의 경우, 취업자 중 60대 비중이 가장 높은 반면, 대기업은 30대 비중이 가장 높아 중소기업의 고령화가 훨씬 심각하다.

〈표 2-1〉 연령·기업규모별 취업자 수 및 비중(2023)

(단위: 천 명, %)

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60세 이상	합계
전체	3,899 (13.7)	5,357 (18.9)	6,260 (22.0)	6,677 (23.5)	6,223 (21.9)	28,416 (100.0)
300인 미만	3,415 (13.5)	4,402 (17.4)	5,405 (21.3)	6,029 (23.8)	6,078 (24.0)	25,329 (100.0)
300인 이상	484 (15.7)	955 (30.9)	855 (27.7)	649 (21.0)	146 (4.7)	3,087 (100.0)

출처: “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024b를 재구성.

이와 같은 중소기업 내 고령화 경향은 중소기업 내에서도 규모가 작을 수록 더욱 높은 것으로 확인된다. 종사자규모 측면에서 60세 이상 고령 근로자 비중을 살펴보면 1~4인 규모는 35.1%(349만 명)을 차지하는 반면에 5~9인 사업체에서는 22.3%(90만 명), 10~29인 사업체에서는 18.3%(92만 명), 30~99인 사업체에서는 14.1%(59만 명), 그리고 100~299인인 사업체에서는 8.3%(18만 명, 8.3%)를 차지한다.

32 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 2-2〉 중소기업의 연령·기업규모별 취업자 수 및 비중(2023)

(단위: 천명, %)

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60세 이상	합계
1~4인	913 (9.2)	1,211 (12.2)	1,908 (19.1)	2,436 (24.5)	3,494 (35.1)	9,962 (100.0)
5~9인	694 (17.2)	684 (17.0)	839 (20.8)	914 (22.7)	896 (22.3)	4,027 (100.0)
10~29인	801 (15.9)	1,012 (20.0)	1,114 (22.1)	1,201 (23.8)	924 (18.3)	5,052 (100.0)
30~99인	625 (15.1)	930 (22.4)	1,019 (24.6)	988 (23.8)	585 (14.1)	4,147 (100.0)
100~299인	382 (17.8)	565 (26.4)	526 (24.6)	489 (22.8)	179 (8.3)	2,142 (100.0)

출처: “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024b를 재구성.

그리고 이와같이 종사자규모가 적은 중소기업일수록 취업자의 고령화 비중이 더욱 가속화되는 것으로 파악된다. 2000년에는 1~4인 사업체를 제외한 나머지 종사자규모에서 모두 20대 이하와 30대가 전체 취업자의 60% 이상을 차지했으나 2023년에는 사업체 규모가 작을수록 고령자 비중이 높기 때문이다.

〈표 2-3〉 연령·기업규모별 취업자 비중 변화(2000년과 2023년)

(단위: %)

구분	2000년					2023년				
	20세 이하	30대	40대	50대	60세 이상	20세 이하	30대	40대	50대	60세 이상
1~4인	14.9	25.8	27.2	16.7	15.3	9.2	12.2	19.1	24.5	35.1
5~9인	31.8	30.2	22.5	11.0	4.6	17.2	17.0	20.8	22.7	22.3
10~29인	31.8	30.0	21.7	11.5	5.0	15.9	20.0	22.1	23.8	18.3
30~99인	28.5	33.1	23.1	11.4	3.9	15.1	22.4	24.6	23.8	14.1
100~299인	30.9	32.0	23.4	11.5	2.2	17.8	26.4	24.6	22.8	8.3

출처: “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024b를 재구성.

2. 한국의 고령자 고용제도 운영 현황

인구 고령화로 고령자고용이 과거 20년 대비 증가하는 가운데 고령자 고용을 연장하는 정부의 지원정책은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 고령자고용을 법적으로 보장하는 정년제도이고, 둘째는 정년연령에 도달한 근로자와 사업주가 협의하여 정년을 연장시키거나 또는 정년 후 퇴직 근로자를 재고용하는 사업주에게 지원금을 지원하는 제도이다.

먼저 한국의 고령자고용을 법적으로 보장하는 정년제 운영현황을 살펴보면 첫째, 대기업의 경우, 대부분 정년제를 도입했지만 중소기업의 정년제 도입은 미미하다. 2023년 6월 기준, 정년제 운영률은 300인 미만 중소기업의 경우, 21.0%인 반면에 300인 이상 대기업은 94.6%에 달한다. 비록 중소기업의 정년제도 운영 비율이 2013년 18.2%에 비해 2023년 2.8%p가 증가했지만, 그 절대적 비중은 매우 낮다. 특히 기업규모를 더욱 세분화하여 정년제 도입현황을 살펴보면 기업규모가 작을수록 정년제 도입률이 낮아지는 경향이 존재한다. 실례로 2023년 6월 기준, 1~4인 사업체의 정년제 도입률은 11.5%에 불과하고 5~9인은 28.2%, 10~29인은 51.1%, 30~99인은 75.1%, 100~299인은 94.6%이다.

34 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 2-4〉 기업규모별 정년제 운영 현황(2013-2023)

(단위: %, %p)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	증감 (13/23)
1~4인	11.8	10.7	10.7	11.8	12.6	14.8	13.9	12.4	11.3	11.9	11.5	△0.3
5~9인	20.6	20.6	21.5	23.1	24.5	27.0	28.2	27.7	28.9	29.5	28.2	7.6
10~29인	37.0	40.7	43.1	45.1	42.1	47.2	49.7	49.7	51.7	53.0	51.1	14.1
30~99인	61.3	64.3	72.4	74.9	69.6	73.6	77.5	77.0	79.2	80.3	75.1	13.8
100~299인	82.5	83.9	89.0	88.3	88.1	91.4	91.4	89.8	91.3	92.3	90.0	7.5
300인 미만	18.2	17.8	18.6	19.7	20.1	22.7	22.5	21.4	21.0	21.9	21.0	2.8
300인 이상	90.4	92.3	93.9	94.1	90.7	91.3	93.0	92.8	93.8	94.3	94.6	4.2
전체	18.3	17.9	18.7	19.9	20.3	22.8	22.6	21.6	21.1	22.0	21.2	2.9

출처: “2013~2023년 사업체노동력조사 부가조사 [보도자료],” 고용노동통계, (2024. 2. 22.). <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?menuId=0010001100116&leftMenuId=0010001100116&bbsId=LSS106>

두 번째는 대부분의 기업이 단일정년제를 도입하여 중소기업 중심으로 정년연령이 상승하고 있다는 점이다. 정년제도의 유형을 살펴보면 단일연령에 의한 단일정년제, 직급정년제, 직종정년제, 그리고 혼합정년제로 나누어 볼 수 있다. 이중 대다수 기업의 90.7%가 단일정년제를 도입하고 있으며 특히, 기업규모가 작을수록 단일정년제 도입 비율이 높아지는 것으로 나타난다. 즉 300인 이상 사업체의 단일정년제 도입 비율은 2023년 기준, 85.4%인 반면, 300인 미만 사업체의 단일정년제 비율은 90.7%로 약 5.3%p 높다. 그리고 이러한 경향은 기업규모가 작을수록 높아지는 경향이 있다.

〈표 2-5〉 기업규모별 정년제 구분(2013년과 2023년 비교)

(단위: %)

구분	2013년				2023년			
	단일	직급	직종	혼합	단일	직급	직종	혼합
1~4인	84.1	9.5	3.4	3.0	92.5	3.7	3.1	0.6
5~9인	85.9	8.8	3.4	1.9	90.1	4.1	4.6	1.2
10~29인	85.8	6.9	4.2	3.2	89.0	5.5	4.9	0.6
30~99인	87.2	5.6	5.5	1.6	89.3	2.5	7.5	0.7
100~299인	85.8	5.7	5.8	2.7	91.9	1.0	5.7	1.3
300인 미만	85.2	8.2	3.9	2.7	90.7	4.1	4.5	0.8
300인 이상	77.6	8.0	9.8	4.6	85.4	1.0	11.8	1.8
전체	85.1	8.2	3.9	2.7	90.7	4.0	4.5	0.8

출처: “2013~2023년 사업체노동력조사 부가조사 [보도자료],” 고용노동통계, (2024. 2. 22.). <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?menuId=0010001100116&leftMenuId=0010001100116&bbsId=LSS106>

또한 단일정년제를 운영하는 중소기업의 평균 정년연령은 2023년 6월 기준 61.5세로 2013년 58.8세보다 약 2.7세 증가한 것으로 나타난다. 그리고 300인 이상 대기업도 동일 기간 57.5세에서 60.2세로 2.7세 증가한다. 하지만 300인 이상 대기업은 2016년 이후 연속 8년 동안 60.2세를 유지하고 있으나 300인 미만 중소기업의 동일 기간 증가하였다. 이와 같은 결과는 중소기업은 정년제를 운영하고 있지 않거나 정년연령이 존재하여도 60세 이상 고령자고용이 유지됨을 의미한다.

36 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 2-6〉 기업규모별 단일정년제 정년연령 현황(2013-2023)

(단위: 세)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	증감 (13/21)
1~4인	59.6	60.7	61.3	61.5	62.2	62.3	62.7	63.1	63.1	63.1	63.1	3.5
5~9인	58.6	58.9	59.3	59.8	60.3	60.5	60.6	60.5	60.6	60.6	60.6	2.0
10~29인	58.4	58.6	58.8	59.4	60.2	60.2	60.3	60.5	60.4	60.4	60.4	2.0
30~99인	57.8	58.1	58.4	58.9	60.1	60.2	60.3	60.3	60.4	60.4	60.4	2.6
100~299인	57.6	57.9	58.2	59.1	60.1	60.3	60.3	60.3	60.3	60.3	60.3	2.7
300인 미만	58.8	59.5	59.8	60.3	61.1	61.2	61.4	61.5	61.5	61.5	61.5	2.7
300인 이상	57.5	58.0	58.4	60.2	60.2	60.2	60.2	60.2	60.2	60.2	60.2	2.7
전체	58.5	59.4	59.8	60.3	61.1	61.2	61.4	61.5	61.5	61.5	61.2	2.4

출처: “2013~2023년 사업체노동력조사 부가조사 [보도자료],” 고용노동통계, (2024. 2. 22.). <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?menuId=0010001100116&leftMenuId=0010001100116&bbsId=LSS106>

두 번째로 정년제 운영 사업체들 중 재고용제도 운영현황을 살펴보면 300인 미만 중소기업은 평균 35.9%인 반면에 300인 이상 대기업은 52.7%로 나타난다. 특히 기업규모가 작을수록 운영률이 낮다. 2023년 기준 100~299인 사업체의 제도 운영률이 54.7%로 가장 높았고, 1~4인 사업체는 24.6%로 가장 낮았다. 이러한 차이는 300인 미만 중소기업에서 정년제도를 운영하는 비중이 낮기 때문으로 판단된다.

한편, 재고용기간에서도 상당수 중소기업은 대기업보다 ‘기간 제한’을 두지 않는 것으로 파악된다. 2023년 6월 기준 사업체노동력조사 부가조사에서 재고용기간에 있어 ‘기간 제한 없음’으로 응답한 300인 미만 중소기업은 45.7%였지만 300인 이상 대기업은 23.6%였다.

〈표 2-7〉 기업규모별 재고용제도 운영 현황(2013-2023)

(단위: %, %p)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	증감 (13/21)
1~4인	19.5	13.4	16.1	18.9	15.7	19.6	19.0	11.9	15.1	19.1	24.6	5.1
5~9인	21.6	20.3	25.8	24.1	22.7	30.0	28.7	24.3	26.4	31.0	36.3	14.7
10~29인	31.7	31.6	33.0	34.4	31.9	35.7	37.7	32.7	34.7	38.4	42.7	11.0
30~99인	39.5	41.6	44.0	46.4	40.9	45.4	44.4	42.0	45.3	50.3	52.9	13.4
100~299인	43.5	44.9	48.7	49.8	47.1	48.7	50.1	44.1	45.3	50.5	54.7	11.2
300인 미만	25.6	23.5	26.8	27.9	24.5	28.7	28.8	23.9	27.0	31.2	35.9	10.3
300인 이상	39.9	43.6	45.6	43.8	42.8	43.2	44.5	43.3	42.7	47.0	52.7	12.8
전체	25.7	23.7	27.0	28.0	24.6	28.8	28.9	24.1	27.2	31.3	36.0	10.3

출처: “2013~2023년 사업체노동력조사 부가조사 [보도자료],” 고용노동통계, (2024. 2. 22.). <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?menuId=0010001100116&leftMenuId=0010001100116&bbsId=LSS106>

〈표 2-8〉 기업규모별 재고용기간 변화 추이(2016-2021)

(단위: %)

구분	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5년 이상	모름	기간제 한 없음
300인 미만	0.4	21.7	9.6	5.4	1.0	13.5	2.7	45.7
300인 이상	0.7	22.1	18.4	10.7	3.3	17.9	1.5	25.3
전체	0.4	21.7	9.7	5.4	1.0	13.5	2.6	45.5

출처: “2013~2023년 사업체노동력조사 부가조사 [보도자료],” 고용노동통계, (2024. 2. 22.). <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?menuId=0010001100116&leftMenuId=0010001100116&bbsId=LSS106>

3. 정부의 고령자 고용지원 사업 현황

앞서 기업의 고령자 고용지원제도의 도입현황에서는 사업체의 종사자 규모에 따라 정년제 도입률과 정년연령 간에 차이가 존재하는 것을 확인할 수 있다. 즉 300인 이상 대기업의 정년제 도입률은 94.6%이지만 300인 미만 중소기업의 정년제 도입률은 21.0%에 불과했다. 그러나 정년 연

령에서는 300인 이상 대기업이 60.2세였으나 300인 미만 중소기업은 평균 61.5세로 오히려 높았다. 이는 한국의 노동시장 이중구조로 인해 청년층이 중소기업을 외면하면서 중소기업이 인력확보를 위해 고령자고용을 늘려가고 있음을 의미한다. 하지만 2023년 기준 총 622만 명의 60세 이상 취업자 중 97.7%인 608만 명의 취업자가 근무하는 중소기업의 낮은 정년제도와 재고용제도 도입률은 현재 60세 정년제도가 65세로 연장 시, 기업에서의 수용도 측면에서 간과할 수 없는 사항이다. 이에 본 연구에서는 고령자고용을 위한 정부 지원정책의 효과성 검토를 위해 중소벤처기업부의 중소기업지원사업통합시스템(SIMS)에 축적된 고령자고용 관련 지원사업 수혜기업의 종사자규모와 업종, 그리고 종사자 현황을 분석하였다. 중소기업지원사업통합시스템(SIMS)은 중앙부처 및 지자체의 중소기업지원사업 및 지원인력을 통합 관리하는 시스템으로 2024년 5월 말 현재, 중앙부처 및 지자체의 2,333개 중소기업지원사업에 대한 사업정보와 3,064만 건⁴⁾의 지원이력 정보가 축적되어 있다. 또한 중앙정부 및 지자체가 지원한 약 489만 개 중소기업의 지원이력 정보(지원연도, 기업현황, 지원금액 등)와 기업 기본정보(사업자등록번호, 대표자명, 주소, 업종, 기업규모 등), 그리고 기업재무 정보(자본금, 매출액, 수출액, 상시근로자 수 등)도 확보하고 있다.

한편, 고용노동부 등 중앙부처는 2006년부터 고령자 고용 증대에 기여하는 사업주나 정년 이후에도 계속 고용 중인 고령자의 인건비 지원을 위해 정부예산이 투입되는 고령자고용지원사업을 지속해 오고 있다. 그 대표적인 것이 아래 표에 제시된 5개 사업인데, 그중 2021년 기준, 60세 이상 고령자고용지원금사업과 고령자고용연장지원금사업이 지속적으로 운영되고 있다. 고령자(다수)고용촉진지원금이나 (구)고령자정년연장장려

4) 이 중, 중앙부처 지원이력은 2,769만 건이고, 지자체 지원이력은 295만 건이다.

금, 그리고 (구)고령자(정년퇴직자계속고용)촉진지원금과 같은 사업은 정부예산의 소멸로 인해 중단된 것이 아니라 고령자고용연장지원금 사업과 60세 이상 고령자고용지원금 사업에 통합되어 운영 중인 것으로 파악된다. 따라서 본 연구에서는 고령자고용연장지원금 사업과 60세 이상 고령자고용지원금 사업 중심으로 주요 지원 효과를 살펴보았다.

〈표 2-9〉 중소기업 고령자고용 지원 사업 특징

(단위: 년도, 개사)

사업명	사업내용	시행기간	참여회사 수
60세 이상 고령자고용지원금	고령자의 고용안정 및 신속한 취업 촉진을 위해 분기별 평균 60세 이상 근로자 수가 증가한 우선지원대상기업 및 중견기업에 자금을 지원	2011-2021	13,257
고령자(다수)고용촉진지원금	매분기 월평균 근로자 수 대비 고용기간이 1년 이상인 만55세 고령자 업종별 지원기준을 이상 고용 사업주에게 지원	2006-2016	22,160
고령자고용연장지원금	취업·직업전환 기회를 갖지 못한 고령자를 일정수준 고용하거나 퇴직자를 계속고용하는 사업주에게 지원금 지급	2011-2021	4,773
(구)고령자정년연장장려금	정년 도달 근로자를 정년 후에도 계속 고용 시 장려금 지급	2008-2016	241
(구)고령자(정년퇴직자계속고용)고용촉진지원금	정년을 57세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 계속근무 후 재고용한 사업장에 장려금 지급	2007-2017	694

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024를 재구성.

우선, 고령자고용연장지원금 사업의 참여기업 특성을 살펴보면 2011년부터 2022년까지 총 10,935개 사가 수혜를 받았으며, 지원액은 1,051억 352만 원이었고, 업체당 평균 지원액은 961만 원이었다.

40 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

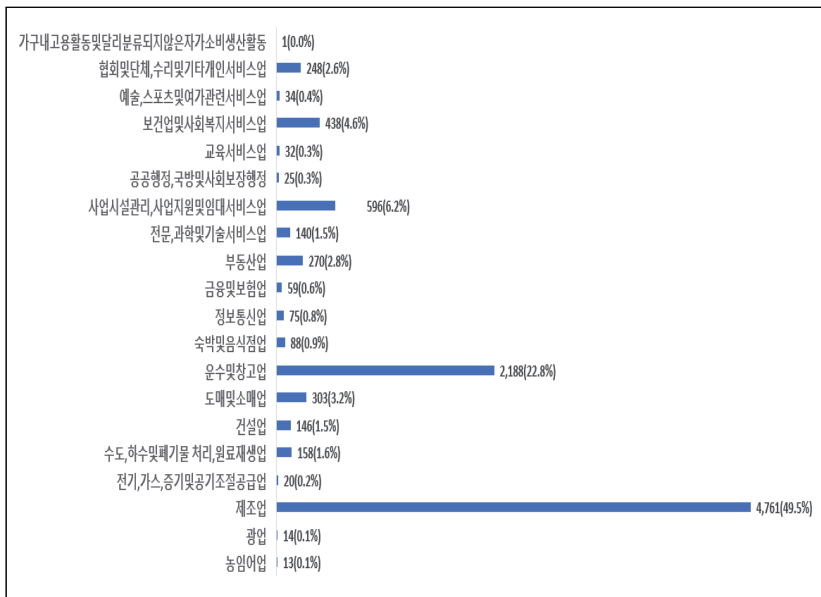
〈표 2-10〉 고령자고용 연장지원금사업 수혜기업 현황(2011~2022)

(단위: 개사, 천원)

연도	기업 수	지원액	평균 지원액	연도	기업 수	지원액	평균지원액
2011	366	3,012,213	8,230	2017	1,654	14,496,222	8,764
2012	910	7,534,372	8,280	2018	530	7,928,191	14,959
2013	1,303	13,922,816	10,685	2019	122	1,177,480	9,651
2014	1,703	16,564,283	9,727	2020	16	177,955	11,122
2015	2,160	22,012,800	10,191	2021	2	3,600	1,800
2016	2,167	18,269,301	8,431	2022	2	4,287	2,144

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024를 재구성.

〔그림 2-5〕 고령자고용 연장지원금 수혜기업 업종별 현황(2011~2022)



출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

수혜를 받은 기업들의 업종을 살펴보면 2011년부터 2022년까지 12년간 업종을 확인할 수 있는 수혜기업 9,609개 사를 기준으로 할 때, 제조

업이 4,761개 사로 전체의 49.5%로 가장 많았고, 이어서 운수 및 창고업(2,188개 사, 22.8%), 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업(596개 사, 6.2%), 보건업 및 사회복지서비스업(438개 사, 4.6%) 등의 순이었다. 결국 제조업(49.5%)과 운수 및 창고업이 전체의 72.3%로 대부분을 차지하는 것으로 파악된다.

둘째, 수혜를 받은 기업의 종사자규모 측면에서의 특징을 살펴보면 2011년부터 2022년까지 종사자 수를 확인할 수 있는 10,726개 사를 대상으로 할 때, 전체 종사자 수는 1,278,582명으로 평균 종사자 수는 119.2명이었다. 이를 종사자 규모별로 살펴보면, 10인 이상 29인이 2,768개 사로 전체의 25.8%로 가장 많고, 이어서 100~299인(2,274개 사, 21.2%), 50~99인(2,020개 사, 18.8%), 30~49인(1,781개 사, 16.6%), 10인 미만(1,307개 사(12.2%)) 등의 순이었다.

〈표 2-11〉 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 종사자 규모별 현황(2011~2022)

(단위: 개사, %, 명, 년, 백만 원)

수혜기업의 종사자 규모	기업 수	평균 종사자 수	평균업력	평균매출액	평균지원액
10인 미만	1,307(12.2)	5.7	15.6	1,158.9	0.8
10~29인	2,768(25.8)	18.5	16.7	1,997.9	1.3
30~49인	1,781(16.6)	38.9	17.8	3,417.8	2.1
50~99인	2,020(18.8)	70.8	20.7	5,098.3	3.4
100~299인	2,274(21.2)	164.6	28.0	6,282.5	4.7
300인 이상	576(5.4)	1099.5	26.4	9,158.0	14.5
총계	10,726(100.0)	119.2	20.4	3,053.1	3.0

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소기업연구원, 2024.

셋째, 수혜를 받은 기업의 매출액을 살펴보면 2011년부터 2022년까지 매출액 확인이 가능한 9,034개 사를 대상으로 할 경우, 수혜기업의 지난 12년간 매출총액은 809조 5,115억 2,050만 원이었고, 기업당 평균 매출액은 896억 721만 원으로 나타난다. 이를 매출액 구간별로 살펴보면, 매출액 10~30억 미만 사업장이 2,121개 사로 전체의 23.5%로 가장

42 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

많았고, 이어서 100~300억 미만이 1,791개 사(19.8%), 50~100억 미만이 1,533개 사(17.0%), 30~50억 미만이 1,277개 사(14.1%), 300억 이상이 1,273개 사(14.1%) 등의 순이었다.

〈표 2-12〉 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 매출액 구간별 현황(2011~2022)

(단위: 개사, %, 명, 년, 백만 원)

수혜기업의 매출액	기업 수	평균 매출액	평균 종사자 수	평균업력	평균지원액
10억 미만	1,039(11.5)	583.3	19.9	19.0	4.4
10~30억 미만	2,121(23.5)	1,910.8	45.3	19.3	6.4
30~50억 미만	1,277(14.1)	3,940.2	76.4	21.6	9.7
50~100억 미만	1,533(17.0)	7,072.5	82.1	20.2	7.8
100~300억 미만	1,791(19.8)	17,314.2	126.7	23.0	11.6
300억 이상	1,273(14.1)	595,419.7	491.0	25.6	25.5
총계	9,034(100.0)	89,607.2	133.0	21.4	10.6

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

결국, 고령자 고용지원금 사업의 수혜기업 중 종사자 300인 미만 중소기업이 차지하는 비중은 94.6%이지만, 이 중 10인 미만 사업체는 12.2%에 불과하다는 점을 파악할 수 있다. 이러한 경향은 지원을 받은 기업들의 매출액 수준에서도 나타나는데 예를 들어 10억 원 미만 기업의 전체 수혜율은 11.5%로 타 매출액 수준 기업 대비 가장 낮은 것으로 파악된다. 즉 고령자고용지원사업의 주요 목표집단은 10억 원 이상의 매출액을 가진 기업들에게 맞추어져 있다고 보는 것이 타당하다고 판단된다. 이는 2023년 기준 60대 취업자 6,223천 명 중 약 56.1%가 근무 중인 10인 미만 사업장에 대한 지원이 부족하다는 것을 의미한다.

두 번째로 60세 이상 고령자고용지원금사업 참여기업의 특성을 데이터 확인이 가능한 2012년부터 살펴보면, 참여기업 수는 2023년 말 기준, 27,745개 사이고, 지원액은 8,808억 9,404만 원이며, 업체당 평균 지원액은 2,915,626원으로 나타난다.

〈표 2-13〉 60세 이상 고령자고용지원금 현황(2012-2023)

(단위: 개사, 백만 원)

연도	기업 수	지원액	평균지원액	연도	기업 수	지원액	평균지원액
2012	388	261.0	0.7	2018	5,521	17,460.6	3.2
2013	742	898.4	1.2	2019	4,537	11,688.5	2.6
2014	1,126	1,819.9	1.6	2020	2,904	7,003.8	2.4
2015	2,062	3,997.4	1.9	2021	2,923	13,145.9	4.5
2016	3,062	8,549.3	2.8	2022	281	1,071.3	3.8
2017	4,096	14,623.8	3.6	2023	103	374.2	3.6

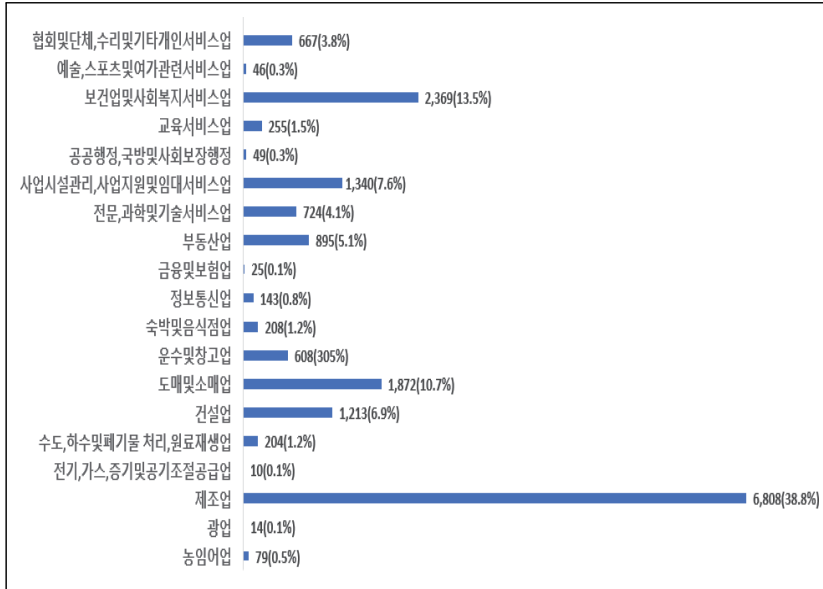
출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

그리고, 수혜를 받은 기업들의 업종을 살펴보면 2012년부터 2023년 까지 최근 12년간 업종을 확인할 수 있는 17,529개 사의 경우, 대분류 기준으로 제조업이 6,808개 사(38.8%)로 가장 많았고, 이어서 보건업 및 사회복지서비스업이 2,369개 사(13.5%), 도매 및 소매업이 1,872개 사(10.7%), 사업시설 관리, 사업지원 및 임대서비스업이 1,340개 사(7.6%), 건설업이 1,213개 사(6.9%) 등의 순이었다. 흥미로운 점은 보건업 및 사회복지서비스업이 예상과 달리 고령자고용 관련 지원사업에 적극적으로 참여하고 있다는 점이다.

한편, 수혜를 받은 기업의 종사자규모를 2012년부터 2022년까지 종사자 수를 확인할 수 있는 26,758개 사를 대상으로 살펴보면, 전체 종사자 수는 692,426명이고, 평균 종사자 수는 25.9명이었다. 이를 종사자 규모별로 살펴보면, 5~10인 미만이 8,121개 사(30.3%)로 가장 많았고, 이어서 10~20인 미만이 5,802개 사(21.7%), 5인 미만이 5,337개 사(19.9%), 20~30인 미만이 2,822개 사(10.5%) 등의 순이었다. 즉, 20인 미만 기업이 전체의 71.9%를 차지하고 있었고, 10인 미만은 50.2%로 비교적 규모가 작은 중소기업이 이 사업의 수혜기업인 것으로 나타났다.

44 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

[그림 2-6] 60세 이상 고령자고용지원금 사업 수혜기업 업종별 현황(2012~2022)



출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

<표 2-14> 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 종사자 규모별 현황(2011~2022)

(단위: 개사, %, 명, 년, 백만 원)

종사자규모	기업 수	평균 종사자수	평균업력	평균매출액	평균지원액
5인 미만	5,337(19.9)	3.0	13.7	1,158.9	0.8
5~10인 미만	8,121(30.3)	6.7	12.6	1,997.9	1.3
10~20인 미만	5,802(21.7)	13.7	11.0	3,417.8	2.1
20~30인 미만	2,822(10.5)	24.3	8.5	5,098.3	3.4
30~50인 미만	2,558(9.6)	38.1	7.9	6,282.5	4.7
50인 이상	2,145(8.0)	175.6	9.8	9,158.0	14.5
합계	26,785(100.0)	25.9	11.4	3,053.1	3.0

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

또한 수혜를 받은 기업들의 특성을 매출액 측면에서 살펴보면 2012년부터 2023년까지 매출액 확인이 가능한 16,473개사를 대상으로 할 경우, 수혜기업의 지난 12년 간 매출총액은 49조 6,367억 5,090만 원이었고, 기업당 평균 매출액은 30억 1,322만 원으로 나타난다. 이를 매출액 구간별로 살펴보면 10~20억 원 미만이 3,658개사(22.2%)로 가장 많았고, 이어서 5억 원 미만이 3,584개사(21.8%), 5~10억 미만이 3,386개사(20.6%), 그리고 50억 원 이상이 2,245개사(13.6%) 등의 순이었다. 전체적으로 볼 때, 매출액이 20억 미만인 기업이 전체의 64.5%로 절반 이상을 차지하고 있었다. 따라서 60세 이상 고령자고용지원금 사업의 수혜기업은 10억 미만의 기업(50.2%)과 50억 미만(49.0%)의 중소기업에 종사하는 고령근로자의 고용연장에 초점을 맞추고 있다고 판단된다.

〈표 2-15〉 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업의 매출액 규모별 현황(2011~2022)

(단위: 개사, 명, 년, 백만 원)

수혜기업의 매출액 규모	기업 수	평균 매출액	평균 종사자 수	평균업력	평균지원액
10억 미만	1,039(11.5)	583.3	19.9	19.0	4.4
10억~30억 미만	2,121(23.5)	1,910.8	45.3	19.3	6.4
30억~50억 미만	1,277(14.1)	3,940.2	76.4	21.6	9.7
50억~100억 미만	1,533(17.0)	7,072.5	82.1	20.2	7.8
100억~300억 미만	1,791(19.8)	17,314.2	126.7	23.0	11.6
300억 이상	1,273(14.1)	595,419.7	491.0	25.6	25.5
총계	9,034(100.0)	89,607.2	133.0	21.4	10.6

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

4. 사회복지서비스업에 대한 고령자 고용지원 사업 현황

앞서 분석한 정부의 고령자 고용지원사업의 수혜기업에 대한 분석에서 특이한 점 중의 하나는 영리를 추구하는 일반기업 대비 비영리사업을 추

46 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

진하는 보건업 및 사회복지서비스업의 수혜 규모가 타 업종 대비 높게 나타난 점이다. 2011~2022년 10년간 고령자고용지원사업에서 보건업 및 사회복지서비스업은 438개사로 20개 산업 중 5위였고, 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업에서는 2,369개사로 전체 산업 중 2위로 파악되었다. 이에 본 연구에서는 보건업 및 사회복지서비스업에 소속된 사업체들 중 정부의 고령자고용지원정책에 대한 수혜 규모가 큰 사업체 특성을 파악하고자 중소기업통합정보시스템 데이터의 심층분석을 실시하였다.

〈표 2-16〉 고령자고용 연장지원금 수혜기업의 업종 분류별 현황(2011~2022)

대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류
보건업 및 사회복지 서비스업 438개사	보건업 240개사 (54.8%)			
	사회복지 서비스업 198개사 (45.2%)	거주복지 시설운영업 1,085개사 (45.8%)	심신장애인거주복지 시설운영업 6개사 (1.4%)	신체부자유거주복지시설운영업 4개사(0.9%) 정신질환, 정신지체 및 약물중독자 거주복지시설 운영업 2개사(0.5%)
			노인거주복지지 설운영업 121개사 (27.6%)	노인양로복지시설운영업 8개사(1.8%)
				노인요양복지시설운영업 113개사(25.8%)
		기타거주복지지 설운영업 9개사 (2.1%)	그 외기타거주복지시설운영업 3개사(0.7%) 아동및부녀자거주복지시설운영업 6개사(1.4%)	
		비거주 복지시설 운영업 949개사 (40.1%)	보육시설운영업 7개사 (1.6%)	보육시설운영업 7개사(1.6%)
			기타비거주 복지서비스업 55개사 (12.6%)	그 외 기타비거주복지서비스업 47개사(10.7%)
	방문복지서비스제공업 3개사(0.7%) 직업재활원 운영업 5개사(1.1%)			

주: ()의 비중은 보건업및사회복지서비스업 438개사 중 차지하는 비중
출처: "중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트]," 중소벤처기업연구원, 2024.

우선, 고령자고용 연장지원금 수혜기업 총 438개 사 중 중분류 수준에서 사회복지서비스업은 45.2%인 198개 사였으며, 세세분류 수준에서는 실비노인요양시설(거주형), 노인요양시설(거주형), 노인전문 요양시설(거주형) 등 노인요양복지시설 운영업⁵⁾이 113개 사로 가장 많았다. 이는 대분류 수준인 보건업 및 사회복지서비스업의 25.8%, 중분류 수준인 사회복지서비스업의 51.1%를 차지하는 비중이었다, 그 다음으로 사회복지관, 장애인·노인·유아 지원봉사단체 등 그 외 기타비거주복지서비스업⁶⁾이 47개사(10.7%)로 파악되었으며 이외 노인양로복지시설운영업(1.8%), 보육시설운영업(1.6%), 아동 및 부녀자거주복지시설운영업(1.4%) 등의 순이었다.

〈표 2-17〉 고령자고용 연장지원금 업종 분류별 수혜기업의 현황(2011~2022)

(단위: 개사, 명, 년, 백만 원)

업종	기업 수	평균 매출액	평균종사자 수	평균 업력	평균 지원액
노인요양복지시설운영업	113	2,023.2	46	9	5.3
그 외 기타 비거주 복지서비스업	47	785.3	51	8	5.9
사회복지서비스업	198	2,864.6	52	10	5.5
보건업 및 사회복지서비스업	438	36,375.6	189	14	12.9

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

가장 비중이 큰 것으로 나타난 노인요양복지시설운영업의 기업특성을 살펴보면, 평균 매출액은 2,023.2백만 원이었고, 평균 종사자 수는 46명, 평균 업력은 9년, 평균 지원액은 5.3백만 원이었다. 또한 그 외 기타 비

- 5) 노인요양 복지시설 운영업은 노인성 질환 등으로 요양을 필요로 하는 노인을 입소시켜 숙식, 간단한 치료 및 일상생활 편의를 제공하는 산업활동으로 실비노인 요양시설, 유료노인 요양시설, 무료 노인 요양시설, 노인전문 요양시설 등이 포함(통계청 통계분류포탈, n.d.)
- 6) 비거주 복지시설 운영업은, 도움이 필요한 사람에게 다양한 사회복지 서비스를 직접 제공하는 비거주 복지시설로 정부기관이 수행하는 경우에도 포함됨(통계청 통계분류포탈, n.d.).

48 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

거주 복지서비스업은 평균 매출액이 785.3백만 원, 평균 종사자 수는 51명, 평균 업력은 8년, 평균 지원액은 5.9백만 원이었다. 결국 정부의 고령자 고용연장 지원금 사업의 수혜를 받는 사회복지서비스업의 사업체들은 종사자규모가 평균 30인 이상으로 규모화가 어느 정도 이루어진 사업체임이 확인되었다.

〈표 2-18〉 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업의 업종 분류별 현황(2011~2022)

대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류
보건의업 및 사회복지 서비스업 2,369개사	보건의업 335개사 (14.1%)			
	사회복지 서비스업 2,034개사 (85.9%)	거주복지 시설운영업 1,085개사 (45.8%)	심신장애인거주복지 시설운영업 12개사 (0.5%)	신체부자유거주복지시설운영업 10개사(0.4%) 정신질환, 정신지체 및 약물중독자 거주복지시설 운영업 2개사(0.1%)
			노인거주복지지 설운영업 1,026개사 (43.3%)	노인양로복지시설운영업 35개사(1.5%) 노인요양복지시설운영업 991개사(41.8%)
			기타거주복지지 설운영업 47개사 (2.0%)	그 외기타거주복지시설운영업 29개사(1.2%) 아동및부녀자거주복지시설운영업 18개사(0.8%)
			보육시설운영업 35개사 (1.5%)	보육시설운영업 35개사(1.5%)
		비거주 복지시설 운영업 949개사 (40.1%)	기타비거주 복지서비스업 914개사 (38.6%)	그 외 기타비거주복지서비스업 840개사(35.5%)
				방문복지서비스제공업 48개사(2.0%)
				종합복지관 운영업 1개사(0.0%)
				직업재활원 운영업 25개사(1.1)

주: ()의 비중은 보건의업및사회복지서비스업 2,369개 중 차지하는 비중
출처: "중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트]," 중소벤처기업연구원, 2024.

두 번째로, 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업 총 2,369개의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 중분류 수준에서 사회복지서비스업은 85.9%인 2,034개 사였다. 그리고 세세분류 수준에서는 노인요양복지시설 운영업이 991개 사(41.8%)로 가장 많았고, 다음으로 그 외 기타비거주복지서비스업이 840개 사(35.5%), 방문복지서비스업이 48개 사(2.0%) 등의 순이었다. 따라서 노인요양복지시설운영업과 그 외 기타비거주복지서비스업 2개 업종이 전체의 77.3%를 차지하고 있었다. 이 2개 업종의 매출액, 종사자 수, 지원액, 업력 등을 살펴보면 <표 2-19>와 같다. 노인요양복지시설 운영업의 평균 매출액은 1,552.1백만 원, 평균 종사자 수는 30명, 평균 업력 6년, 평균지원액은 4.4백만 원이고, 그 외 기타 비거주 복지서비스업은 평균매출액은 686.8백만 원, 평균 종사자 수는 43명, 평균 업력은 6년, 평균지원액은 4.7백만 원이었다.

<표 2-19> 60세 이상 고령자고용지원금 수혜기업의 매출액 규모별 현황(2011~2022)

(단위: 개사, 명, 년, 백만 원)

업종	기업 수	평균 매출액	평균 종사자 수	평균 업력	평균 지원액
노인요양복지시설운영업	991	1,552.1	30	6	4.4
그 외 기타 비거주 복지서비스업	840	686.8	43	6	4.7
사회복지서비스업	2,034	1,184.2	36	7	4.5
보건업 및 사회복지서비스업	2,369	2,569.1	37	7	4.6

출처: “중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료 [데이터 세트],” 중소벤처기업연구원, 2024.

결국, 고령자고용지원정책을 수혜를 받는 사회복지서비스업은 사업주를 지원하는 고령자고용연장지원금보다는 정년 후 고용된 고용자를 대상으로 하는 60세 이상 고령자고용지원금에 집중하고 있으며, 그 수혜기업들은 매출 10억 원 이상, 그리고 종사자규모 30인 이상으로 사업체 규모가 어느 정도 규모화되어 있는 시설들이었다,

제2절 한국의 고령자고용 정책과 정년제도 이슈

1. 한국의 정년제도

한국의 대표적인 고령자 고용연장 정책으로는 60세 정년제도가 있다. 정년제도란 근로자가 일정한 연령에 이르면 노사 당사자의 의사와 관계 없이 근로관계가 종료되는 제도를 말하며 그 일정한 연령을 정년(停年)이라고 말한다. 한국의 정년제도는 1991년 제정된 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 고령자고용촉진법)에 규정을 두고 있다. 1991년 법 제정 당시 '60세 정년보장 노력 의무'를 명시한 것이 출발점이었으며, 이후 2013년 법 개정을 통해 '노력 규정이었던 정년 60세 규정'을 의무규정으로 개정하였다. 당시 60세 정년보장 노력 의무는 사실상 권고사항이어서 많은 사업장들이 정년을 55~58세로 자체 규정하고 있었기 때문이다. 따라서 2016년 1월 1일부터 공공기관·300인 이상 사업장, 2017년에는 전 사업장에 단계적으로 시행되고 있다(고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 부칙(제11791호)).

이와 같은 우리나라의 정년제도 내용은 크게 의무조항과 임의조항으로 구분된다. 우선 근로자의 정년연령을 60세로 규정하고 있고(제19조 1항) 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에도 정년을 60세로 정한 것으로 본다(같은 조 제2항)고 명시되어 있다는 점에서 의무사항이 존재한다. 따라서 근로자의 정년을 60세 미만이 되도록 정한 근로계약이나 취업규칙, 단체협약은 위 규정에 위반되는 범위 내에서 무효이다. 한편, 여기서 말하는 '정년'은 실제의 생년월일을 기준으로 산정되는데(대법원 2017. 3. 9. 선고 2016다249236 판결) 60세 정년의 시작은 1989년 대법원(대법원 1989. 12. 26. 선고 88다카16867 전원합의체 판결)에서는 육체노

등을 주로 생계 활동으로 하는 노동자가 사고가 없었더라면 장래에 얻을 수 있다고 예측되는 이익 또는 소득인 '가동연한'을 만 55세 이상으로 상향하는 판결에 기반을 두고 있다. 이와 관련하여 대법원은 판결 요지를 통해 '우리나라의 사회적, 경제적 구조와 생활 여건이 급속하게 향상 발전됨에 따른 제반 사정의 변화에 비추어 보면 이제 일반육체노동 또는 육체노동을 주된 내용으로 하는 생계 활동의 가동연한이 만 55세라는 경험칙에 의한 추정은 더 이상 유지되기 어렵다고 하지 않을 수 없으며 오히려 일반적으로 만 55세를 넘어서도 가동할 수 있다고 보는 것이 경험칙에 합당하다'고 판결한 바 있다.

둘째는 정년연장과 관련하여 임금체계를 변경하거나 정년퇴직자에 대한 재고용 노력 등에 관한 임의조항이 존재한다. 즉 법에는 포함되어 있으나 해당 사항을 불이행하였다 하더라도 과태료 등 페널티가 부가되지 않는다. 우선 임금체계 변경의 경우, 만 60세에서 정년을 연장하는 사업에 참여하거나 또는 사업주와 근로자(노동조합)가 협의 하에 정년을 연장할 경우에 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요 조치를 요구하고 있다(고령자고용촉진법 제19조의2 제1항). 이는 2013년 법 개정 당시 정년연장 대신 기존 근로자의 임금을 삭감하는 임금피크제 도입과 밀접한 관련이 있다. 또한 정년퇴직자의 재고용에서도 임의조항이 존재한다. 고령자고용촉진법 제21조 제1항에서는 사업주가 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력해야 한다고 명시되어 있다. 그리고 동법 제21조2항에서는 고용노동부 장관이 제21조에 따라 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다고 명시되어 있다.

<표 2-20> 한국의 정년제도의 특징

구분	수급요건
의무 조항	- 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
임의 조항	- 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. ② 고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다. ③ 고용노동부장관은 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주 또는 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다.
	- 제21조(정년퇴직자의 재고용) ① 사업주는 정년에 도달한 사람이 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다. ② 사업주는 고령자인 정년퇴직자를 재고용할 때 당사자 간의 합의에 의하여 「근로기준법」 제34조에 따른 퇴직금과 같은 법 제60조에 따른 연차유급(年次有給) 휴가일수 계산을 위한 계속근로기간을 산정할 때 종전의 근로기간을 제외할 수 있으며 임금지정을 종전과 달리할 수 있다 - 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.

출처: “고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률,” 법률 제18921호, 2022.

2. 최근 정년제도 관련 이슈

2013년 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 개정으로 인해 60세 정년 의무제도가 도입되었음에도 불구하고, 최근에 들어 정년연령 연장과, 정년연장 시 임금체계 개편, 그리고 정년제도의 적용 사업체 규모 등에서 다음과 같은 이슈가 존재하는 것으로 파악된다.

첫째는 현 60세 정년연령을 65세로 상향하자는 의견에 대한 근거 확보이다. 앞서 정년제도에서 언급한 바와 같이 정년연령 60세는 1989년에

있었던 육체노동자 가동연한에 관한 재판에서 만 55세 이상으로 설정한 것을 근거로 하고 있다. 이와 관련하여 2019년 대법원(대법원 2019. 2. 21. 선고 2018다248909 전원합의체 판결)에서는 국민의 평균수명(18년 기준 남성 79세, 여성 85세), 사회보장법상 노인 기준연령(65세) 등 사회·경제적 구조의 변화와 생활 여건의 향상 등 제반 사정을 고려하여 일반 육체노동자의 가동연한을 65세로 상향하였다. 이에 현행 정년연령도 인구구조 변화에 대응하여 상향해야 한다는 사회적 관심과 2013년 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제정 당시 정년연령을 대법원의 가동연한 판결을 인용했다는 점에서 정년연령을 65세로 상향하자는 근거는 확보했다고 판단된다.

둘째는 정년연장 시, 사업주와의 협의하에 이루어지는 임금체계 개편에 관한 실효성 문제이다. 정부가 법 개정을 통해 정년을 연장한다 하더라도 실질적으로 정년연장에 의한 인건비 추가는 고령근로자를 고용하는 사업주에게 전가된다. 특히 추가되는 인건비에는 매월 근로자에게 지급되는 정액급여 이외에 연금과 건강보험 등에 부과되는 간접인건비 또한 포함되어 있다. 따라서 고령자고용촉진법 제19조의2 제1항에서는 정년연장하는 사업에 참여하거나 또는 사업주와 근로자(노동조합)가 협의하에 정년을 연장할 경우에 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요 조치가 이루어져야 함을 명시하고 있다. 이 조항은 2016년 법 개정 시 60세 정년 권고 의무를 60세 정년 의무제로 전환하면서 임금피크제를 도입하여 사업주의 인건비 부담 감소를 지원하기 위한 내용이었다, 하지만 이후 법 개정을 통해 정부의 '임금피크제 도입사업'이 중단되었다. 결국, 논쟁점은 향후 정년연령이 60세에서 65세로 전환 시, '사업주들의 근로자 임금 부담을 어떻게 감소시켜줄 수 있는가?' 하는 점이다. 정년연장으로 인한 임금체계 변경을 과거 임금피크제 도입과 같이 임의조

항으로 두고 지원방안을 도입할 것인지? 아니면 페널티 부가 등을 통한 의무방안을 도입할 것인지? 등 다양한 정책적 논의가 필요하다는 것이다.

셋째는 사업장 규모 측면에서 5인 이상 사업장에 대해서만 정년제도에 관한 법 실효성이 적기 때문에 이에 대한 보완방안이 필요하다는 의견이다. 고령자고용촉진법에서는 정년연령을 60세로 규정하고 있고, 300인 이상 및 미만 사업주를 적용대상으로 삼고 있다(고령자고용촉진법 제19조 ①, ②항). 그러나 근로기준법 제11조에서는 '근로기준법은 5인 이상 사업장에만 적용되고 5인 미만 사업장은 근로기준법 시행령 제7조 별표1에 따라 근로기준법 일부만 적용된다고 명시되어 있다. 따라서 만약 5인 미만 사업장에 근무하는 근로자가 정년 의무연령을 60세 전으로 설정하여 근로자를 해고했을 경우, 근로자는 각 지방노동위원회에 '부당해고 구제신청'을 할 수가 없다. 근로기준법 제25조에서 5인 이상 사업장의 근로자들만이 각 지방노동위원회에 부당해고 구제신청을 할 수 있는 자격이 주어진다고 명시되어 있기 때문이다. 결국 5인 미만 사업장은 근로기준법 적용이 제외된다. 다만 법원에 민사상 해고 무효확인 소송은 제기할 수 있다. 이는 60대 고령근로자 중 약 50%가 근무하고 있는 5인 미만 사업장에서 정년제 도입률이 낮은 이유를 대변해 주는 사항이라고 판단된다. 결국 정년연장 시 그 대상기업에 5인 미만 사업장을 포함해야 할 지여부가 정년연장 제도 도입 및 연금개혁에 중요한 정책적 변수로 등장할 가능성이 높다는 것이다.

넷째, 현 60세 정년연령을 65세로 연장 시, 혜택을 받을 수 있는 고령근로자가 누구인지를 규정하고, 그 규모가 어느 정도인지를 정확히 산정하는 문제이다. 이와 관련해서 고려되어야 할 점은 향후 정년연장으로 혜택을 볼 수 있는 현 55~60세 고령근로자를 전체 고령취업자로 산정할 것인지, 아니면 정규직 또는 상용직 근로자에 한정할 것인지에 따라 분석

결과의 값이 달라진다는 점이다. 일반적으로 정년 대상자는 기간제와 임시직 근로자가 아닌 무기계약직 근로자인 정규직 근로자에게만 적용되는 경우가 일반적이다. 즉 기간의 정함이 없이 정년까지 근무하는 상용직 근로자에게만 의미가 있어 비정규직 근로자에게는 정년연장의 혜택이 적용되지 않는다. 이와 관련하여 정부가 ‘연금개혁 추진계획’에서 밝힌 경제활동인구를 고려하여 연금 보험료 의무납부 연령을 현행 59세에서 64세로 연장하는 방안을 검토하겠다는 내용에서 경제활동인구란 만 15세 이상 인구 중 수입이 있는 일에 종사하고 있거나 취업을 하기 위하여 구직활동 중에 있는 사람을 의미하므로 근로소득이 발생하는 취업자 이외의 사람들도 포함되어 있다. 또한 취업자 정의에서 1주 동안 1시간 이상 일을 한 사람으로 정의되어 있고 자기에게 직접 수입이 들어오지 않더라도 자기 가족이 운영하는 농장이나 사업체를 위하여 일주일에 18시간 이상 일한 비임금 근로자와 직업 또는 사업체를 가지고 있으나 일시적인 병 또는 사고, 연가, 교육, 노사분규 등의 사유로 일하지 못한 일시 휴직자도 취업자에 포함되어 있다. 따라서 정년연장의 정확한 파급효과를 위한 규모 산정에서는 55세 취업자 중 임금근로자이면서 상용직 무기계약자가 어느 정도인지를 파악하는 과제가 선행될 필요가 있다.

다섯째는 현 60세 정년연령을 65세로 연장 시, 청년일자리와 대체성으로 인한 청년실업 악화 가능성에 관한 검토이다. 즉, 고령자고용을 정년연장으로 확대할 경우, 특정 일자리를 대상으로 청년과 고령자간의 취업경쟁이 발생할 수 있고, 이로 인해 고령근로자보다 취업 경험이 상대적으로 적은 청년 취업준비생들의 일자리가 감소할 가능성이 존재한다는 의견이다. 특히 연공급 임금체계를 고수하는 한국기업들의 임금체계 구성을 볼 때, 고령근로자 1명의 고용연장은 고령근로자 임금의 약 절반 수준인 신규 청년의 고용을 감소시킨다는 의견도 존재한다. 이 이슈는

2013년 고령자고용촉진법 개정 당시 정년연장으로 인해 청년들이 선망하는 대기업 또는 공공기관의 신규 채용이 감소해 청년실업률이 증가할 것이라는 우려에서부터 출발했다. 특히 기업 인력의 총원이 결정되는 공공기관의 경우, 정년연장은 신규 청년고용에 직접적으로 부정적인 영향을 미칠 것이라는 의견이 다수였다. 반면에 정년연장과 청년고용 간의 관계에서 대체성이 낮을 것이라는 의견은 고령자와 청년들이 선호하는 기업의 특성이 다르다는 근거에 기반한다. 예를 들어 청년들은 대기업과 공공기관을 선호하지만 고령근로자들은 중소기업에 취업하거나 정년과는 상관없는 자영업에 근로하는 경우가 상대적으로 많다는 것이다. 또한 청년들은 첨단산업 중심의 제조업 및 서비스업을 선호하지만, 대부분의 고령근로자들은 단순 제조업이나 소매 및 도매업, 그리고 숙박업 취업 비율이 높다는 것이었다. 그리고 이와 같은 의견은 다양한 연구자에 의해 검토되어왔다. 그러나 결국, 청년실업 문제는 이른바 ‘노동시장 이중구조’로 설명되는 만큼 2024년 시점의 정년연장에 의한 세대간 일자리 경합에 대한 문제는 재검토가 필요하다고 하겠다.

제3절 한국의 연금개혁과 65세 정년연장

1. 65세 정년연장 논의와 국민연금

법정 정년이 60세로 연장된 지 약 10년이 지난 지금, 연금개혁 논의에서 65세로의 정년연장은 줄곧 제기되는 의제 중 하나이다. 노조는 전체 노동자를 대상으로 정년연장을 주장하는 반면, 경총을 비롯한 사용자단체는 정년연장의 실효성이 없으므로 재고용 방식을 주장한다. 노조는 단계적으로 65세까지 정년연장을 주장하며, 재고용 방식에 대하여 강력하게 반대하고 있다. 재고용이라는 고용 형태가 계약을 반복함으로써 오히려 고령기 비정규직을 양산하는 등 고용 불안정성을 높이고, 일자리의 질이 전반적으로 하락할 수 있음을 우려한다. 사용자단체는 정년연장이 공공부문과 대기업 정규직 중심의 근로자 소수에게 집중될 것이고, 특히 연공성이 높은 임금체계를 그대로 둔 채 정년연장을 추진하면 사용자의 비용부담으로 인해 고용 자체를 기피하여 청년고용을 축소할 가능성이 크다고 주장한다(한국노동조합총연맹, 2024).

정년연장을 둘러싸고 노사의 입장 차가 두드러지는 가운데 실제로 한국에서 정년연장에 대한 인식은 어떠한가? 한국을 포함한 10개국을 대상으로 고령화와 연금에 대한 시민 인식을 조사한 결과, 한국은 모든 근로자에 대하여 예외 없이 정년연장이 필요하다는 응답률이 41.2%로 가장 높았고, 10개국 평균(14.8%)보다 크게 높은 것으로 나타났다(〈표 2-21〉 참조). 그만큼 한국에서는 나이가 들어서도 더 오래 노동시장에 남아 일하려는 욕구가 크다는 것을 보여주는 것이다(이다미, 2024).

〈표 2-21〉 퇴직연령 상향에 대한 인식 비교: 예외 없이 모든 근로자에게 적용

(단위: %)

구분	거의 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	보통	약간 동의함	매우 동의함	잘 모르겠음
영국	36.4	33.6	14.9	8.6	2.1	4.5
덴마크	38.6	29.9	16.0	5.1	1.9	8.5
이탈리아	38.1	33.1	15.3	6.0	2.6	5.0
한국	3.9	18.8	30.7	28.6	12.6	5.5
스웨덴	37.8	23.6	18.9	8.6	2.9	8.2
노르웨이	26.1	31.2	22.6	9.6	3.5	7.0
핀란드	27.8	35.9	19.9	8.0	2.1	6.4
독일	43.6	24.7	16.9	7.2	3.2	4.5
폴란드	26.5	29.4	19.7	9.5	5.0	10.0
미국	29.6	24.6	20.6	12.0	5.8	7.5
10개국 평균	30.9	28.1	19.5	10.5	4.3	6.8

주: 가중치를 적용한 결과로, '예외 없이 모든 직원의 퇴직 연령을 늘린다'에 관한 응답 내용임.

소수점 둘째 자리 반올림으로 인해 응답률 합계는 100.0%가 되지 않을 수 있음.

출처: "Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10) 원자료 [Data set]," Digital Futures at Work Research Centre, 2024; "고령화와 연금 관련 시민 인식에 대한 10개국 비교," 이다미, 2024, 보건복지포럼, 335, p. 10.

이런 가운데 정부는 지난 9월 발표한 「연금개혁 추진계획」에 가입기간 확보를 통한 실질 소득대체율 제고 방안으로 국민연금의 의무가입상한연령(이하 가입상한연령)의 조정을 포함하였다(보건복지부, 2024). 다만 실제 추진에 있어서 다소 유보적인데, 가입 상한연령 연장의 필요성에는 공감하지만 보험료 부담과 고령자고용 여건 등을 종합적으로 고려하여 장기적으로 논의한 뒤 결정하겠다는 입장이다.

한편 가까운 미래에 노사 간 65세 정년연장과 고령자 재고용의 방향을 합의하기 어렵다는 점을 들어 일각에서는 이와 무관하게 국민연금의 가입 상한연령을 먼저 연장하여 제도 정합성과 합리성을 확보할 것을 강조한다. 아래 〈표 2-22〉에서 확인할 수 있듯, 한국과 같이 법정 정년과 공

적연금 가입/수급연령의 간극이 발생하는 국가는 극히 드물다. 한국은 2033년이 되면 신규수급자의 수급개시연령이 65세로 연장될 예정이기 때문에 현재 60세로 설정된 법정 정년과 국민연금 수급 시점과의 차이가 더 커질 예정이다. 따라서 최근까지 논의되어 온 65세 정년연장과 국민연금의 관계를 가입과 수급, 급여 및 재정에 미치는 영향을 중심으로 기존 연구들을 통해 다면적으로 확인하는 과정이 필요하다.

〈표 2-22〉 해외 주요국의 공적연금 의무가입상한연령, 수급개시연령, 법정정년 비교

구분	한국 (국민연금)	일본		미국 (OASDI)	캐나다 (CPP)
		(기초연금)	(후생연금)		
의무가입 상한연령	60세 미만	60세 미만	70세 미만	없음	70세 미만
수급개시연령	65세 (2033년 이후) *2024년 현재 63세	65세	65세 (남성 2025년, 여성 2030년 이후)	67세 (2027년 이후)	65세
법정정년	60세	65세		없음	없음
구분	덴마크 (ATP)	영국 (국가연금)	독일 (국민연금)	프랑스 (국민연금)	스웨덴 (NDC)
의무가입 상한연령	68세 미만	67세 미만	67세 미만	65세 미만	없음
수급개시연령	68세(2030 년 이후, 기대여명에 연계)	67세 (2028년 이후)	67세 (2031년 이후)	62세	64세 (2026년 이후)
법정정년	67세 (2030년까 지 단계적 68세 연장)	없음	65세 (2029년까 지 단계적 67세 연장)	62세	없음

출처: “국민연금 가입연령 상한 조정을 위한 기초연구,” 성혜영, 한정림, 김아람, 2022., 국민연금공단 국민연금연구원, p. 3를 재구성.

2. 정년연장과 국민연금 가입 및 수급과의 관계

정년연장은 노동시장의 영역으로, 노후 소득보장제도인 국민연금과 직결되는 요인은 아니다. 그러나 대체로 근로 당시 노동시장 상황이 안정적일 때 국민연금 가입 이력도 안정적이라는 점(이다미 외, 2023)에서 정년연장은 국민연금 가입과 수급에 직접적인 영향을 주는 제반 여건으로 볼 수 있다. 최근 연금개혁 논의가 정년연장을 비롯한 고령자고용 촉진을 전제하는 경향이 매우 크고, 지난 대선 때부터 본격화한 '3대 구조개혁' 논의에서 고령자고용 촉진과 연금개혁 모두를 고려하면 60세 이후 고용연장이 어떻게 설계되는지에 따라 국민연금의 가입과 수급 측면에서 발생하는 결과는 달라질 수 있다.

가. 가입 측면

정년연장이 국민연금 가입 및 수급에 미치는 영향을 실증한 연구들은 많지 않다. 정년연장의 대상이 명확하지 않고, 한국의 노동시장 특성상 이미 정년 도달 전에 주된 일자리에서 이탈하여 이직 또는 창업하는 이들의 규모가 상당하기 때문이다. 다만, 해외국가들에서 법정 정년까지 공적 연금에 의무가입하고, 정년 이후 연금 수급이 시작된다는 점에서 65세 정년연장과 국민연금의 관계를 논할 때는 가입 상한연령 연장(60세 → 64세)을 대리변수(proxy)로 하여 설명하는 것이 적절할 수 있다. 다만 정년연장은 국민연금 사업장가입자인 임금근로자에 한정되고, 자영자 등 비임금근로자인 지역가입자와는 직접적인 관련이 없다는 점에서 해석상 유의할 필요는 있다.

현재 국민연금은 의무 가입연령이 지나도 본인이 전액 보험료를 부담

하는 임의계속가입자로서 최대 5년까지 추가가입이 가능하다. 국민연금이 과거와 비교할 때 크게 확대되고 있음에도 국민연금의 평균 급여수준이 노후 최저생계를 보장할 수 없어, 보험료를 추납하거나, 사업장/지역 임의계속가입자로 보험료를 계속 납부하는 규모는 매년 증가하는 추세이다(성혜영 외, 2022). 2014년 이후, 10년간 두 배 가까이 증가한 것을 확인할 수 있으며, 2023년 12월 말 기준, 60세 이상 임의계속가입자 수는 약 53.4만 명으로 전체 가입자 수의 2.4%를 차지한다(국민연금공단, 2023) (표 2-23 참조).

〈표 2-23〉 국민연금 가입종별 가입자 수(2014~2023년)

(단위: 명, %)

구분	계	사업장가입자	지역가입자	임의가입자	임의계속가입자
2014	21,125,135	12,309,856	8,444,710	202,536	168,033 (0.8)
2015	21,568,354	12,805,852	8,302,809	240,582	219,111 (1.0)
2016	21,832,524	13,192,436	8,060,199	296,757	283,132 (1.3)
2017	21,824,172	13,459,240	7,691,917	327,723	345,292 (1.6)
2018	22,313,869	13,817,963	7,694,885	330,422	470,599 (2.1)
2019	22,216,229	14,157,574	7,232,063	328,727	497,865 (2.2)
2020	22,107,028	14,320,025	6,898,118	362,328	526,557 (2.4)
2021	22,347,586	14,580,825	6,827,009	396,632	543,120 (2.4)
2022	22,497,819	14,785,761	6,845,744	365,487	500,827 (2.2)
2023	22,384,787	14,812,062	6,714,114	324,601	534,010 (2.4)

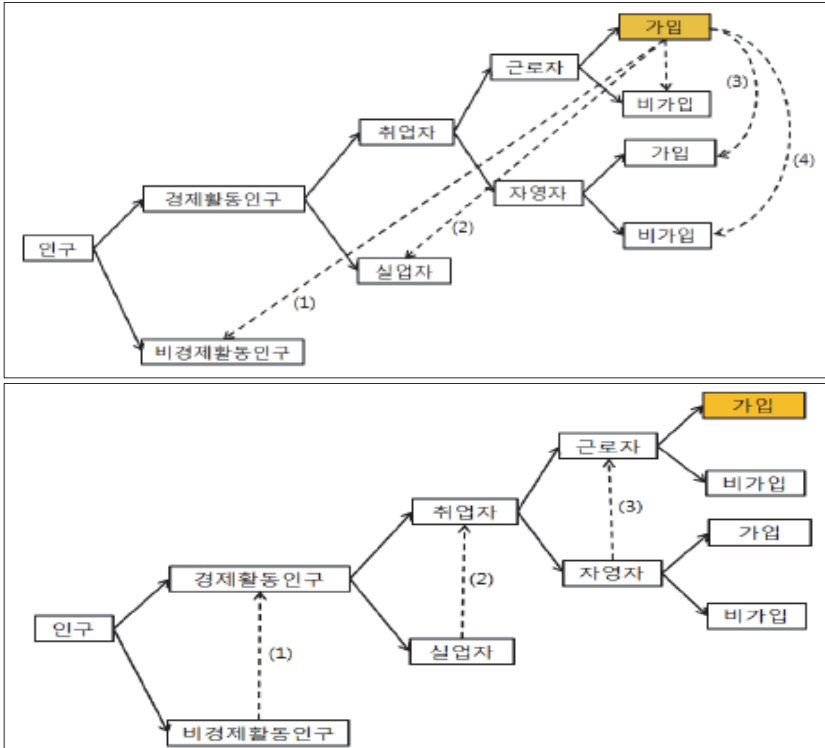
주: 각 년도 12월 31일 기준. 지역가입자는 지역납부예외자를 포함한 수치

출처: “국민연금 공표통계 (2023년 12월 기준),” 국민연금공단, 2023, 2024. 9. 7. 검색, <https://institute.nps.or.kr/jsppage/app/cms/view.jsp?seq=29366&cPage=1&cmsId=statistics&SK=&SW=&SK2=>

정년연장이 국민연금에 미치는 직접적인 영향을 가입과 수급, 급여, 그리고 재정 측면에서 분석한 연구는 김현수 외(2014)가 유일하다. 동 연구는 2015년 법정 정년의 연장을 앞두고 다양한 시나리오를 설정하여 그 영향을 분석한 바 있다. 김현수 외(2014)가 현재 논의 중인 65세 정년연장과는 당시 연령 기준이나 사회경제적 맥락이 다르지만 정년연장에 따른 국민연금의 가입과 수급의 일반적인 경로를 해석, 설명한 것은 현 시점에서도 적용이 가능하다.

동 연구에 따르면 정년연장 전/후 근로자 이동, 즉 가입 경로의 변화는 [그림 2-7]을 통해 구분할 수 있다. 정년연장 시 근로자 이동, 즉 가입자 수 변화의 경로는 그림의 두 번째 도식 (1)~(3)에 해당한다. 정년연장은 기존 임금근로자의 사업장가입자 상태를 연장하는 것 외에도 자영업자로 분리된 가입자(지역가입자)를 임금근로자(사업장가입자)로 머무르게 하며, 노동시장에서 이탈한 가입자들이 노동시장에 재진입하여 가입상태로 전환하는 것을 보여준다. 정리하면, 정년연장은 사업장가입자의 상태를 60세 이후에 유지하는 것 외에도, 임금근로자 지위에서 제외된 이들에게 일정 기간 다시 사업장가입자로 포괄하는 기제가 될 수 있다.

[그림 2-7] 정년연장 여부와 국민연금 가입의 관계: 정년연장 전(上), 후(下)



출처: “정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석,” 김현수, 권혁창, 김원식, 김형수, 2014, 국민연금공단 국민연금연구원, p. 80-81, 그림 3-3, 그림 3-4.

나. 수급 측면

정년연장은 반환일시금과 조기노령연금 수급과도 관련이 있지만 무엇보다도 수급개시연령 연장과 직결되는 사안이다. 정년과 가입상한연령을 그대로 둘 경우, 이것과 수급개시연령 간 격차는 최대 5년까지 벌어지게 된다. 이런 상황에서 연금개혁 논의 시 정년연장, 60세 이후 재고용 등 고령노동 활성화를 위한 방안들과 함께 국민연금 재정안정화 방안으로 수

급개시연령 연장이 언급되고 있다. 제5차 국민연금 재정계산위원회에서는 재정안정화 시나리오에 수급개시연령의 68세로의 연장을 포함하였고, 올해 초 실시된 국회 연금특위 산하 공론화위원회도 이 방안을 재정안정화 의제로 선정한 바 있다(〈표 2-24〉 참조).

수급개시연령 연장은 이미 많은 국가에서 고령근로 촉진과 함께 재정안정화를 위해 도입된 모수 개혁의 대표적인 조치이기도 하다. 인구구조 변화 속에서 보험료율 인상이 이미 한계에 다다르면서 보험료율 인상과 급여 삭감이 현실적으로 쉽지 않아졌고, 대신 수급개시연령을 연장하여 생애 수급기간을 축소하는 방식을 선택하게 된 것이다. 다만, 이들 국가는 법정 정년과 수급개시연령이 일치하거나 아예 정년이 없는 경우가 대부분이라 한국과 같이 법정정년과 가입 및 수급연령이 개별적으로 논의되는 것은 드물다. 은퇴 후 공적연금 수급까지의 소득 공백에 대한 우려가 적은 것도 한국과의 가장 큰 차이이다.

〈표 2-24〉 수급개시연령 연장에 따른 재정전망 결과

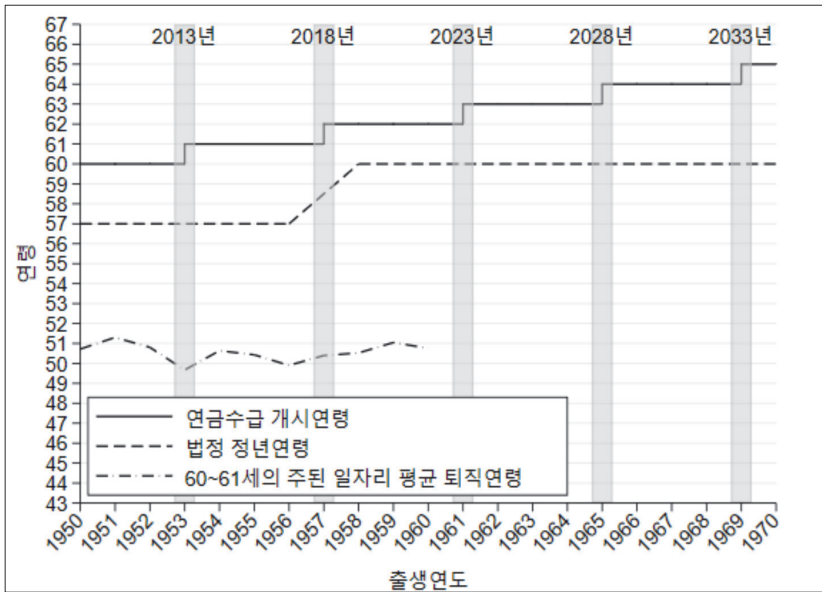
구분	65세 (현행, 2033년 도달)	68세 (2048년 도달)
보험료율 9%	2055년 소진	2059년 소진
보험료율 12%	2063년 소진	2069년 소진
보험료율 15%	2071년 소진	2082년 소진
보험료율 18%	2082년 소진	2093년 적립배율 4.3배

출처: “제5차 국민연금 종합운영계획(안),” 보건복지부, 2023. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10714050100&bid=0060&act=view&list_no=1478700&tag=&nPage=4

지금처럼 정년이 65세로 연장되지 않은 상황에서 수급개시연령만 늦추는 방식은 재정안정화에는 효과적이겠지만 은퇴 후 소득공백 기간 연장에 따른 노인빈곤 심화 등 사회적 부작용을 결코 배제하기 어렵다. 한국의 법정 정년은 현재 60세이나, 조기퇴직 비율이 높은 탓에 주된 일자

리에서 이탈하는 50대 초반부터 소득 불안정성에 노출될 가능성이 높다 (김도현, 2022)([그림 2-8] 참조). 많은 고령자들이 주된 일자리에서 퇴직한 이후에도 가교적 성격으로 근로를 계속 이어 가지만 그 과정에서 근로소득이 줄어들고 일자리의 질이 나빠질 가능성이 높다(이승호 외, 2023). 이에 조기퇴직을 선택한 이들은 정년퇴직자와 비교할 때 수급개시연령 연장에 따른 소득공백기에 취약할 수밖에 없다.

[그림 2-8] 연금 수급개시연령 연장에 따라 길어지는 연금 공백기



출처: “국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과,” 김도현, 2022, 한국개발연구원, p. 15, 그림 2-3.

3. 정년연장과 국민연금 급여 및 재정과의 관계

정년연장이 국민연금 급여와 재정에 미치는 영향을 실증한 연구는 김현수 외(2014)가 유일하다. 하지만 앞서 정년연장이 국민연금 가입 및 수급에 미치는 영향처럼 가입상한연령 연장을 정년연장의 대리변수로 보고, 국민연금 급여 및 재정에 미치는 영향에 대해서는 성혜영 외(2022)⁷⁾, 이다미 외(2023), 진성진 외(2023) 등의 연구가 있다.

가. 급여에 미치는 영향

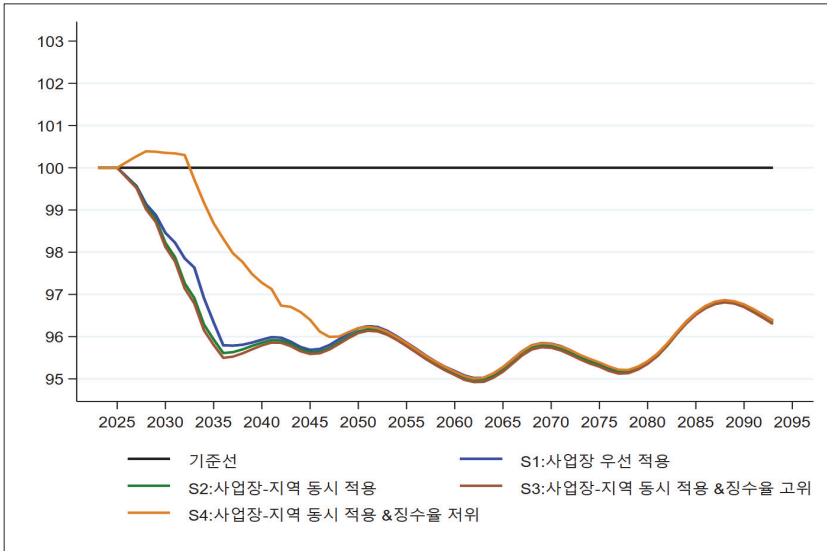
65세 정년연장은 60세 이후 국민연금에 안정적으로 가입할 수 있는 사업장가입자 규모의 증가를 가져온다. 그러나 정년연장이 대체로 고용이 안정적인 집단을 중심으로 적용될 가능성이 있어 비정규직, 영세사업장 근로자 등 노동시장 취약집단은 배제될 우려가 크다. 또한 정년연장은 저소득 가입자 - 저소득 사업장 가입자 - 가 대거 진입함에 따라 A값이 하락하여 평균 급여액이 하락할 가능성도 존재한다(이다미 외, 2021; 이다미 외, 2023; 성혜영 외, 2022).

이다미 외(2023)에서는 가입상한연령 연장 효과를 분석할 때 사업장가입자와 지역가입자의 징수율 차이를 반영하였다. 이를 정년연장 시에도 동일하게 가정할 수 있다. 사업장가입자인 임금근로자들이 모두 60세 이후 가입자에 포괄되면 A값이 하락할 수 있는 반면, 이른바 노동시장 내부자에 한하여 정년이 연장되면 A값 하락은 상쇄될 가능성이 있는 것이다. 분석 결과, 가입상한연령 연장에 따라 60세 이상의 징수율이 하락하면 A값이 소폭 증가할 것으로 예측되었다([그림 2-9] 참조).

7) 성혜영 외(2022)는 가입상한연령 연장이 급여액에 미치는 영향만을 확인하였다.

실제로 징수율 하락 시 2033년까지 A값이 0.14~0.38%p 증가하게 되는데 그 이유는 60세 이상에서 안정적으로 보험료를 납부할 여력이 있는 고소득자만 가입자로 남고, 그렇지 않은 저소득자는 납부예외 등 사각지대에 잔존하기 때문이다. 물론 장기적으로는 A값 하락에 따른 효과보다 가입기간 증가에 따른 급여액 상승효과가 더 클 것으로 예측되었다. 징수율 차이를 반영한 이다미 외(2023)에서는 평균적으로 28개월, 징수율 차이를 반영하지 않고 '경제활동 참여는 곧 국민연금 가입'으로 보고 징수율 차이를 반영하지 않은 진성진 외(2023)에서는 평균적으로 약 4.2년 증가할 것으로 예측되었다.

[그림 2-9] 연도-시나리오별 기준시나리오 대비 A값 비율



출처: “노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구,” 이다미, 류재린, 한겨레, 권혁진, 남재욱, 2023, 한국보건사회연구원, p. 223, 그림 5-25.

한편 정년연장에 따른 국민연금 측면의 영향을 분석한 김현수 외(2014)에서는 정년연장에 따라 분석대상인 1957~1969년생의 평균 가입기간 연장의 폭이 최소 9개월에서 최대 81개월까지 증가할 것으로 예측하였다. 동 연구에서는 대체로 연령이 증가하면서 종사상 지위 변화로 인해 점차 사업장가입자(임금근로자)에서 지역가입자(자영자 등)로 가입종별이 전환될 가능성이 높음을 들어, 지역가입자로 이동하거나 대기자(미가입 상태)에 해당하는 이들이 정년연장의 영향으로 사업장가입자가 될 때 발생하게 될 효과를 분석하고 있다. 정년이 연장되기 전에는 (해당 일자리에서) 은퇴하여 사업장가입자로서 자격을 잃게 되거나 지역가입자 또는 임의가입자로 전환되는 이들이 정년연장을 통해 사업장가입자 지위를 다시 획득하게 되는 것이다. 다만 사업장가입자의 규모 - 실질적 정년연장의 적용대상 - 변화가 크지 않음에 따라 A값 변화 역시 적은 반면, 이다미 외(2023)에서는 모든 시나리오 분석에서 A값이 현행 대비 약 4~5% 하락할 것으로 보고 있다.

또한 김현수 외(2014)는 정년연장 시 지금과 같이 특정 연령부터 임금이 감소하는 임금피크제가 함께 적용되면, 개인의 평균 소득월액(B값)이 감소하여 연금 급여액이 감소할 가능성을 제기하였다. 당시 60세 정년연장을 앞두고 임금피크제를 어떻게 설계하고 적용하느냐에 따라 정년연장에 따른 국민연금 급여 및 재정에 미치는 영향이 달라질 수 있음을 지적한 것이다. 이 경우, 미국 공적연금(OASDI)의 방식으로 급여액 산정 시 소득이 낮았던 일정 기간을 제외하는 것도 고려할 수 있다.

나. 재정에 미치는 영향

정년연장에 따른 가입상한연령 연장은 가입기간 증가로 일시적으로 기금적립액이 증가할 수 있지만, 수급이 본격적으로 시작된 이후부터는 급여지출 증가로 인해 재정에 부정적 영향이 나타날 수 있다. 정년연장을 동반한 의무가입기간의 연장은 단기적 관점에서는 보험료 수입의 증가로 재정에 긍정적으로 작용할 수 있지만, 현재 국민연금은 수익비가 '1'을 초과하기 때문에 재정에서 장기적으로는 부정적 영향이 예측될 수 있다(김현수 외, 2014; 성혜영 외, 2022; 이다미 외, 2021; 이다미 외, 2023).

60세 정년연장을 가정하여 재정에 미치는 영향을 분석한 김현수 외(2014)에서는 예측과 달리, 정년연장에 관한 6개 시나리오 모두 수직적자 시점과 기금고갈 시점에서 이렇다 할 변화가 발생하지 않는 것으로 나타났다. 오히려 정년연장 효과를 최대로 가정한 경우, 수직적자 시점과 기금고갈 시점이 1년 앞당겨지는 것으로 나타났다⁸⁾.

다음은 이다미 외(2023)에서 설정한 시나리오별 국민연금 재정수지 전망의 결과이다. 시나리오는 가입종별에 따른 순차 적용 여부 및 징수율을 고려하여 설정한 것으로, 보다 세부적으로는 A값 산정 여부에 따라 구분된다(〈표 2-25〉 참조). 분석 결과, 가입상한연령 연장이 재정에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났다. 가입상한연령 연장 형태별 시나리오 1~3(S1~S3)에서 수직적자 시점과 기금소진 시점이 현행보다 각각 1년씩 앞당겨질 것으로 전망된다(〈표 2-26〉 참조). 적립기금은 현행보다 더 많이 적립되지만 더욱 빠르게 소진될 것으로 전망된다. 그 이유는 가입상한연령 연장 초기에는 가입기간 증가로 인한 급여지출보다 60세 이상 가입자 유입에 따른 보험료 수입 증가의 폭이 더 크지만 시간이 지나 가입

8) 지금보다 분석 당시의 인구구조 전망이 더 긍정적이기 때문이기도 하다.

상한연령 연장의 효과가 본격적으로 나타나기 시작하면서 기금소진 시점인 앞당겨지기 때문이다.

〈표 2-25〉 가입상한연령 연장 시뮬레이션 분석을 위한 시나리오 구성

구분	가입상한연령	적용 대상	징수율	A값 산정
현행	Baseline (현행, 59세까지 의무가입)	-	-	-
S1	64세까지 의무가입 (2033년까지 단계적 연장)	사업장가입자부터 우선 적용 (지역가입자는 2033년부터 64세까지 의무가입)	59세 평균 징수율 적용	제외
S1-2				포함
S2	상동	사업장가입자, 지역가입자 동시 적용	상동	제외
S2-1				포함
S3	상동	상동	사업장가입자 징수율(98.6%) 적용	제외
S3-1				포함
S4	상동	상동	2033년까지 점진적 하락 후 2043년에 59세 평균 징수율 수준을 회복	제외
S4-1				포함

출처: “노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구.” 이다미, 류재린, 한겨레, 권혁진, 남재욱, 2023, 한국보건사회연구원, p. 192, 표 5-8.

〈표 2-26〉 가입상한연령 연장 시나리오별 재정 전망

구분	보험료 수입 〈 급여지출 시점	수지적자 시점	기금소진 시점 (적자 규모)	최대 적립 시점 (기금 규모) (GDP 대비 비율)
현행 제도	2029년	2039년	2054년 (-217조 원)	2038년 (1,583조 원) (43.3%)
시나리오 1	2029년	2039년	2053년 (-37조 원)	2038년 (1,625조 원) (44.5%)
시나리오 2	2029년	2039년	2053년 (-42조 원)	2038년 (1,624조 원) (44.5%)
시나리오 3	2029년	2039년	2053년 (-45조 원)	2038년 (1,624조 원) (44.5%)
시나리오 4	2029년	2040년	2054년 (-137조 원)	2039년 (1,635조 원) (43.6%)

출처: “노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구,” 이다미, 류재린, 한겨레, 권혁진, 남재욱, 2023, 한국보건사회연구원 p. 232, 표 5-22.

한편 정부는 가입상한연령을 64세로 연장하는 것에 대하여 보험료율과 소득대체율을 조정한 재정추계 결과를 제시하고 있다(표 2-27 참조). 두 가지 안 모두 보험료율 인상을, 소득대체율은 현행(40%)과 상향(50%)을 가정한 결과인데, 64세 연장 시 현행 보험료율과 소득대체율로 추계한 결과는 제시하지 않아 현 제도를 유지하는 가운데 정년이 연장될 때의 효과를 확인할 수 없다. 두 가지 안 모두 3~4%p 수준의 보험료율 인상(기여기반 확대)을 가정하기 때문에 기금소진 시점은 최소 4년, 최대 7년 늦춰질 것으로 확인된다.

72 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 2-27〉 가입상한연령 연장에 따른 현행 및 대안별 재정전망 결과: 정부 추계

구분			기금소진 시점	현행 대비 누적수지 적자 규모 (경상가, 2093년까지)
시나리오	보험료율	소득대체율		
현행			2055년	-
1안	59세	13%	2061년	+1,004조원
	64세 연장	13%	2059년	+5,676조원
2안	59세	12%	2062년	-4,598조원
	64세 연장	12%	2060년	-833조원

주: 가입상한연령은 현 59세에서 2025년 이후 2년마다 1세씩 상향을 가정함.
출처: “2023 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향,” 보건복지부, 2023, 10. 30., https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10714050100&bid=0060&tag=&act=view&list_no=1478715

이상의 내용들을 통해 65세 정년연장과 국민연금의 관계를 확인하였다. 정년연장은 여전히 노사 간 의견 차이가 좁혀지지 않고 있지만 현재 한국에서 고령자들의 근로 의욕, 즉 노동시장 참여에 대한 강한 의지가 높다는 점에서 고용 안정성과 노후 소득확보를 동시에 다루는 상당히 중요한 사안이다. 관련 선행 연구들을 살펴본 결과, 시사점은 크게 세 가지로 요약된다.

첫째, 65세 정년연장을 통해 국민연금 가입/수급연령 간 간극을 메우는 것이 제도의 당위성에 부합하지만, 현 상황에서 당장 적용이 어렵다면 국민연금에서의 연령 조정은 이와 무관하게 갈 수도 있다. 연금개혁 합의 만큼 정년연장 역시 어려운 합의를 필요로 하기 때문이다. 반드시 정년연장이 아니더라도 고령자 재고용 등 60세 이후 근로를 계속 이어가는 다양한 방식을 고려하되, 이 시기 고용계약의 반복, 급격한 임금삭감 등 불합리한 처우가 있어서는 안 될 것이다. 특히 국민의 보험료율 인상에 대한 저항이 여전히 높은 가운데 재정안정화 방안의 하나로 수급개시연령

연장에 대한 선호가 높다는 점⁹⁾에서 60세 이후 정년연장 등 계속고용의 방식은 상당히 중요한 의미를 갖는다. 다만 이 과정에서 정년연장이 수급 개시연령 연장을 통한 재정안정화 달성의 수단이 되는 것은 반드시 지양해야 한다.

둘째, 가입상한연령 연장의 효과를 분석한 연구들에서 확인한 바와 같이, 60세 이후 최대 5년 더 일하고 보험료를 납부하는 것은 장기적으로는 급여 인상을 동반하지만, 그 효과가 노동시장 상황이 안정적인 집단에 국한되거나 사용자 고용 축소에 따른 부작용의 가능성 역시 공존한다. 그 이유로 만약 65세로 법정정년을 연장해야 한다면 노동시장 취약집단이 배제되지 않게 하는 것이 최우선이며, 사용자의 고용 기피를 예방할 수 있는 정부 차원의 지원방안 마련이 필수적이다. 그렇지 않을 경우, 60세 이후 가입자의 납부예외, 보험료 체납 등 국민연금 관리운영 측면의 문제가 증폭될 것이기 때문이다.

셋째, 정년연장으로 인한 국민연금 A값 하락의 우려가 있으나, 이것을 저소득 고령자의 문제로만 해석할 수 없다. 현재 국민연금은 저소득 지역 가입자로 인하여 A값 증가가 둔화하여 급여 인상이 정체되는 상황이다. 따라서 이 문제는 정년연장 등 60세 이후 고용 개편에 따라 상대적으로 소득수준이 낮은 60세 이상 가입자가 포괄될 때 발생하는 우려라기보다는 국민연금 지역가입자의 하향 신고소득을 포함한 부과체계 개편이 선행될 때 어느 정도 개선을 기대할 수 있다.

9) 만 18~59세 국민 2,000명 대상으로 연금개혁에 대한 인식을 조사한 결과, 모수 조정 각각의 선호도는 보험료율 인상(45.5%), 소득대체율 조정(46.6%), 수급개시연령 연장(53.5%)의 순으로 나타났다(이다미 외, 2024(발간예정)).

제4절 정년연장에 대한 해외국가 사례

앞서 본 연구에서는 한국의 정년제도와 고령자 고용정책의 동향을 살펴 보았다. 그렇다면 노인빈곤을 감소정책으로서 해외국가의 정년연장 정책은 어떻게 추진되어 왔을까? 이 질문은 한국 정부가 향후 노인빈곤을 감소시키기 위한 주요 변수인 고령자고용 정책으로서 정년제도와 연금제도를 어떤 방향으로 추진해야 할지에 대한 정책적 시사점을 제공한다. 이에 본 연구에서는 주요 OECD 국가의 정책적 동향에 관한 기존 연구들을 검토해 본 결과, 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 정책 방향에서 주요 OECD 국가들은 국민들의 노후 소득보장제도의 적정성과 연금제도의 재정적 지속가능성, 그리고 이를 위한 연금제도의 현대화 추구과정에서 은퇴연령과 연금수급 연령을 연계하되 모두를 연장하는 자세를 취한 것으로 보인다. 따라서 연금수급 연령과 은퇴 연령을 별개로 추구해 왔던 한국의 노인빈곤을 감소 정책과는 차이가 있다. 즉, 주요 OECD 국가들은 한국보다 높은 실질적 은퇴연령을 설정한 후, 은퇴 후 소득보장을 위한 연금수급연령간의 간극을 줄이는 과정에서 연금수급연령을 높이는 방향으로 정책을 설정하고 있는 것이다. 사실, 주요 OECD 국가 중 한국과 일본을 제외한 다른 국가들은 정부에 의한 법적 정년연령을 설정하고 있지 않다. 대신 연금수급 연령을 실제 완전 은퇴연령으로 설정하여 고령근로자의 은퇴 후 소득보장을 연계하는 것이다. 문제는 현재와 미래의 은퇴연령 간에 격차가 존재한다는 점이다.

OECD(2019, 노대명 외, 2020에서 재인용)에 따르면 총 36개국의 평균 은퇴나이는 64.2세로 파악된다. 하지만 향후 예측되는 실제 은퇴연령은 66.1세로 2.9세라는 간극이 존재한다. 이러한 간극이 큰 국가를 살펴보면 튀르키예가 11.0세로 가장 크고, 그 다음으로 덴마크(9.0세)와 에스

토니아(7.8세) 순이며, 한국은 4.0세로 주요 36개국 중 6위이다. 더욱 심각한 점은 현재의 연금수급연령이 61세로 터키(51세) 다음으로 가장 낮은 것이다.

〈표 2-28〉 표준 남성 은퇴연령의 현재와 미래

(2018년 기준, 22세 노동시장 진입 완전연금 수급자)

(단위: 세)

국가	현재(A)	미래(B)	차이(B-A)
덴마크	65.0	74.0	9.0
이탈리아	67.0	71.3	4.3
네덜란드	65.8	71.3	5.5
에스토니아	63.3	71.0	7.8
아일랜드	66.0	68.0	2.0
영국	65.0	68.0	3.0
핀란드	65.0	67.9	2.9
포르투갈	65.2	67.8	2.7
아이슬란드	67.0	67.0	0.0
이스라엘	67.0	67.0	0.0
노르웨이	67.0	67.0	0.0
미국	66.0	67.0	1.0
독일	65.5	67.0	1.5
호주	65.0	67.0	2.0
벨기에	65.0	67.0	2.0
프랑스	63.3	66.0	2.8
오스트리아	65.0	65.0	0.0
캐나다	65.0	65.0	0.0
칠레	65.0	65.0	0.0
일본	65.0	65.0	0.0
멕시코	65.0	65.0	0.0
뉴질랜드	65.0	65.0	0.0
폴란드	65.0	65.0	0.0
스페인	65.0	65.0	0.0
스웨덴	65.0	65.0	0.0
스위스	65.0	65.0	0.0

76 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

국가	현재(A)	미래(B)	차이(B-A)
리투아니아	63.6	65.0	1.4
헝가리	63.5	65.0	1.5
체코	63.2	65.0	1.8
라트비아	62.8	65.0	2.3
한국	61.0	65.0	4.0
슬로바키아	62.2	64.0	1.8
그리스	62.0	62.0	0.0
룩셈부르크	62.0	62.0	0.0
슬로베니아	62.0	62.0	0.0
튀르키예	51.0	62.0	11.0
OECD 평균	64.2	66.1	1.9

출처: "Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators," OECD, 2019, Paris Publishing; "각국의 고령화단계별 대응방안 연구 및 향후 정책방향," 노대명, 김상호, 우해봉, 최영준, Goishi Norimichi, 김예슬, 2020, 고용노동부, 한국보건사회연구원, p. 42.

OECD 주요국들이 노동소득의 연장과 연금수급 연령을 늘이는 주된 이유는 유럽사회에 확산되고 있는 저출산 고령화 문제에 있다. 저출산 고령화 현상의 심화는 생산인구의 감소를 불러와 노인부양비 문제를 유발시키고, 결국 은퇴연령의 노후보장을 위한 공적연금의 제정건전성에 대해서도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 이는 공적연금에 대한 불안정성을 촉발시켰기 때문이다. 실례로 37개 OECD 회원국 중 2021년 기준 인구고령화 정도를 의미하는 전체 인구 중 65세 이상 인구비중이 높은 국가들은 일본이 23.0%로 가장 높고, 다음으로 이탈리아(19.2%), 핀란드(18.6%), 프랑스(17.6%), 포르투갈(18.4%), 독일(18.2%), 영국(15.9%) 등의 순이며, 한국은 14.3%로 OECD 평균보다 낮다. 또한 저출산 정도를 의미하는 여성 1인의 합계출산율에서는 한국이 OECD 평균 1.6명의 절반 수준인 0.9명으로 OECD 국가 중에 1위이고, 다음으로 일본과 이탈리아, 스페인이 각각 1.3명이며, 이외에 포르투갈(1.4명), 독일(1.5명), 영국(1.6명), 프랑스(1.8명) 등의 순이다. 그리고 이러한 경향은 지난 10년

동안 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타난다. 우선 OECD 주요국들의 전체 인구 대비 65세 인구 비중은 13.0%였으나 2015년 13.7%, 2018년 14.4%, 그리고 2021년 15.0%까지 상승한 상황이다. 또한 합계 출산율에서도 OECD 주요국들은 2012년 평균 1.8명이었으나 그 이후 2015년에는 1.7명, 2018년과 21년에는 1.6명으로 감소하였다.

〈표 2-29〉 주요 OECD 국가의 65세 이상 인구비중과 합계출산율

(단위: %)

구분	2012		2015		2018		2021	
	65세 이상 인구 비율	합계 출산율	65세 이상 인구 비율	합계 출산율	65세 이상 인구 비율	합계 출산율	65세 이상 인구 비율	합계 출산율
OECD 회원국	13.0	1.8	13.7	1.7	14.4	1.6	15.0	1.6
오스트레일리아	12.4	1.9	13.0	1.8	13.6	1.8	14.2	1.6
오스트리아	15.2	1.4	15.6	1.5	15.8	1.5	16.3	1.5
벨기에	15.0	1.8	15.4	1.7	15.8	1.6	16.3	1.6
캐나다	12.9	1.6	13.8	1.6	14.7	1.5	15.6	1.5
칠레	9.3	1.8	9.9	1.7	10.6	1.6	11.3	1.5
콜롬비아	6.0	1.9	6.7	1.9	7.4	1.8	8.0	1.7
코스타리카	7.3	1.9	8.0	1.8	8.7	1.7	9.5	1.5
체코	14.2	1.5	15.3	1.6	16.3	1.7	17.0	1.7
덴마크	15.0	1.7	15.8	1.7	16.4	1.7	16.9	1.7
에스토니아	15.2	1.6	15.9	1.6	16.4	1.7	16.9	1.7
핀란드	15.6	1.8	16.8	1.7	17.8	1.4	18.6	1.4
프랑스	15.1	2.0	16.0	1.9	16.9	1.8	17.6	1.8
독일	17.0	1.4	17.3	1.5	17.7	1.6	18.2	1.5
그리스	16.6	1.3	17.2	1.3	17.8	1.3	18.4	1.4
헝가리	14.6	1.3	15.3	1.5	16.1	1.5	17.0	1.6
아이슬란드	11.3	2.0	12.0	1.8	12.4	1.7	13.0	1.7
아일랜드	10.8	2.0	11.6	1.9	12.2	1.8	12.9	1.8
이스라엘	9.4	3.1	9.8	3.3	10.3	3.1	10.7	3.0
이탈리아	17.3	1.4	18.0	1.4	18.5	1.3	19.2	1.3
일본	19.8	1.4	21.5	1.4	22.4	1.3	23.0	1.3

78 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

구분	2012		2015		2018		2021	
	65세 이상 인구 비율	합계 출산율	65세 이상 인구 비율	합계 출산율	65세 이상 인구 비율	합계 출산율	65세 이상 인구 비율	합계 출산율
한국	10.5	1.3	11.5	1.2	12.6	1.0	14.3	0.9
라트비아	16.0	1.4	16.6	1.7	17.2	1.6	17.8	1.6
리투아니아	15.6	1.6	16.2	1.7	16.6	1.6	17.1	1.6
룩셈부르크	12.2	1.6	12.4	1.5	12.6	1.4	12.9	1.4
멕시코	6.1	2.3	6.5	2.1	7.1	2.0	7.5	1.8
네덜란드	14.2	1.7	15.2	1.7	15.9	1.6	16.6	1.6
뉴질랜드	12.0	2.1	12.7	2.0	13.1	1.7	13.7	1.8
노르웨이	13.4	1.9	14.0	1.7	14.6	1.6	15.3	1.5
폴란드	12.3	1.3	13.5	1.3	14.7	1.5	15.9	1.5
포르투갈	16.2	1.3	17.1	1.3	17.8	1.4	18.4	1.4
슬로바키아	11.5	1.4	12.5	1.4	13.6	1.5	14.7	1.6
슬로베니아	14.3	1.6	15.2	1.6	16.1	1.6	17.0	1.6
스페인	14.9	1.3	15.7	1.3	16.2	1.3	16.6	1.3
스웨덴	15.9	1.9	16.4	1.9	16.6	1.8	16.7	1.7
스위스	14.7	1.5	15.2	1.5	15.5	1.5	15.9	1.5
튀르키예	6.2	2.2	6.6	2.2	7.1	2.1	7.7	1.9
영국	14.5	1.9	15.1	1.8	15.5	1.7	15.9	1.6
미국	12.0	1.9	12.5	1.8	13.3	1.7	14.3	1.7

출처: “OECD국가의 사회경제적 맥락 [데이터 세트],” 통계청, 2024c. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_20EV219&conn_path=I3

한편, 동일시기 OECD 주요국의 65세 이상 인구의 고용률을 살펴보면 2021년 기준, 39개 OECD 국가 중에 아이슬란드가 80.2%로 가장 높고, 다음으로 뉴질랜드(77.9%), 일본(77.1%), 스웨덴(76.9%), 노르웨이(74.6%), 덴마크와 스위스(72.3%), 독일(71.8%), 에스토니아(71.7%) 등의 순이다. 흥미로운 점은 OECD 국가 중 고령화가 가장 심각한 일본의 55~64세 고용률은 77.1%로 전체 39개국 중 3위를 차지하고 있다. 또한 65세 인구 비중이 18.2%인 독일도 55~64세 고용률은 71.8%로 매우 높

다. 반면에 65세 인구 비중이 14.3%로 고령화 정도가 상대적으로 낮은 한국의 55~64세까지의 고용률은 66.0%로 전체 평균 62.5%보다 약간 높은 수준이지만 일본과 독일보다 낮은 것으로 나타났다. 이러한 수치는 한국보다 고령화 정도가 심한 프랑스와 영국에서도 나타난다. 프랑스의 경우 전체 인구 중 65세 비중은 17.6%이지만 고용률은 56.0%였고, 영국의 경우 전체 인구 중 65세 비중은 15.9%였지만 고용률은 64.8%로 파악되었다. 즉, 한국보다 65세 이상의 고령화 정도가 약간 높지만, 55~64세까지의 고용률은 상대적으로 낮다는 것이다. 그러나 고용률 증가 경향을 살펴보면 2013년 기준 일본(66.9%)과 독일(62.7%)의 고용률은 64.3%였던 한국과 비슷하였으나 이후 10년 동안 한국보다 높게 상승하였다. 또한 고용률이 낮았던 프랑스(46.9%)와 영국(59.8%)은 2021년 각각 56.0%, 64.8%로 상승하였다. 결국 유럽에서 고령화가 심각한 국가들의 경우 지난 10년간 54~64세 고용률은 최소한 5%p 이상 상승했지만, 한국의 상승 폭은 2.3%p 불과하다.

〈표 2-30〉 주요 OECD 국가의 55~64세 인구의 고용률

(단위: %)

국가	2015	2018	2021	2022
오스트레일리아	62.1	63.8	65.4	67.1
오스트리아	46.3	54.0	55.4	56.4
벨기에	44.0	50.4	54.5	56.7
캐나다	60.5	62.8	63.0	63.5
칠레	64.4	65.9	57.3	59.8
콜롬비아	62.6	63.7	51.7	55.2
코스타리카	54.4	55.4	51.6	54.2
체코	55.5	65.1	69.8	72.9
덴마크	63.0	69.2	72.3	73.0
에스토니아	64.1	68.4	71.7	73.8
핀란드	59.1	64.6	68.4	71.2

80 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

국가	2015	2018	2021	2022
프랑스	50.1	53.6	56.0	56.9
독일	65.2	70.4	71.8	73.3
그리스	34.3	40.8	48.3	51.9
헝가리	45.4	54.4	62.8	65.6
아이슬란드	84.7	80.7	80.2	82.6
아일랜드	55.4	60.3	62.8	66.8
이스라엘	66.2	67.3	67.4	69.9
이탈리아	47.9	53.4	53.4	55.0
일본	70.1	75.5	77.1	78.1
한국	66.0	66.8	66.3	68.8
라트비아	59.4	65.3	67.8	69.5
리투아니아	60.4	68.5	68.0	69.8
룩셈부르크	38.5	40.5	46.6	46.6
멕시코	54.7	55.4	53.1	55.6
네덜란드	61.5	67.5	71.4	73.2
뉴질랜드	75.1	77.9	77.9	78.5
노르웨이	72.2	72.1	74.6	74.5
폴란드	43.4	48.4	54.7	56.5
포르투갈	46.3	57.3	63.4	65.9
러시아	47.8	49.2	53.3	-
슬로바키아	48.4	56.0	60.7	64.1
슬로베니아	36.3	46.7	52.7	55.2
스페인	46.9	52.2	55.8	57.7
스웨덴	73.2	76.8	76.9	77.3
스위스	70.3	72.6	72.3	72.8
튀르키예	31.8	35.3	33.6	34.8
영국	62.2	65.3	64.8	64.8
미국	61.5	63.1	61.9	63.5

출처: “OECD 국가의 연령그룹별 고용률 [데이터 세트],” 통계청, 2024d. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2BR05&conn_path=I3

결국 주요 OECD 국가의 55~64세 고용률과 은퇴연령, 그리고 고령화 정도인 65세 이상 인구비중과 노인빈곤율과의 관계를 살펴보면, 일본과

독일, 그리고 영국의 경우, 고령화 정도는 OECD 국가 중 높은 편에 들지만, 고령근로자의 높은 고용률과 은퇴연령으로 노인빈곤율은 낮은 것으로 확인된다. 하지만 한국은 타 국가대비 고령화 정도는 상대적으로 낮고 55~64세 고용률은 평균 대비 약간 높은 편이지만 낮은 은퇴연령으로 인해 노인빈곤율은 높은 것으로 파악된다. 그렇다면 주요 OECD 국가들은 고령근로자의 은퇴연령 연장을 위해 어떤 정책을 추진해 온 것일까?

〈표 2-31〉 2021년 기준 주요 OECD국가의 고용률과 은퇴연령 및 빈곤율

(단위: %, 세)

구분	55-64세 고용률	은퇴연령	65세 인구비중	노인빈곤율
네덜란드	71.4	65.8	16.6	6.5
덴마크	72.3	65.0	16.9	6.5
프랑스	56.0	63.3	17.6	5.8
노르웨이	74.6	67.0	15.3	3.8
핀란드	68.4	65.0	18.6	6.3
그리스	48.3	62.0	18.4	10.1
벨기에	54.5	65.0	16.3	9.8
폴란드	54.7		15.9	11.5
스페인	55.8	65.0	16.6	13.3
독일	71.8	65.5	18.2	10.9
이탈리아	53.4	67.0	19.2	11.7
캐나다	63.0		15.6	14.8
스웨덴	76.9	65.0	16.7	11.1
영국	64.8	65.0	15.9	14.5
칠레	57.3	65.0	11.3	16.5
튀르키예	33.6		7.7	15.0
미국	61.9	66.0	14.3	22.8
한국	66.3	61.0	14.3	39.3
일본	77.1	65.0	23.0	15.7

주: 노인빈곤율 일부국가의 자료 부재로 덴마크와 독일, 튀르키예는 2019년 자료를, 일본은 2018년 자료를, 칠레는 2017년 자료로 대체.

출처: "OECD국가의 연령그룹별 고용률 [데이터 세트]," 통계청, 2024d. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2BR05&conn_path=13

둘째는, 주요 OECD 국가들의 연금개혁 정책은 1970년대 이후 청년층 일자리를 위한 고령자의 조기은퇴제도 실시 실패로 인한 재정건전성이 주요 원인으로 파악된다. 우선 1970년대 이후 약 50년 동안 주요 OECD 국가들은 연금체계를 급여와 근무 기간에 따라 퇴직급여가 정해져 있는 DB(확정급여)형에서 적립금 총액에 운영수익을 적용한 DC(확정기여)형으로 전환, 전통적인 부과방식인 DB(확정급여)형 제도 내에서 연금기여(소득)와 급여 간에 연계를 강화, 인구고령화에 대응한 자동조정장치를 도입하는 방안, 즉 연금개혁과정에서 기대여명과 같은 인구학적 혹은 재정수지와 같은 재정 상황의 변화에 따라 자동적으로 제도관련 변수들을 조정하는 장치 등을 도입하였다. 이와 같은 정책 중 DB(확정급여)형에서 DC(확정기여)형으로의 전환과정에서 연금기여(소득)와 급여간에 연계강화를 위해 고령근로자의 근로유인 강화 조치들이 도입되기 시작하였는데, 그중의 하나가 조기 수급에 따른 벌칙 부여나, 연금의 수급 연기에 따른 증액 또는 소득활동에 대한 벌칙(감액) 완화 등과 관련하여 연금수급연령(공식/표준 은퇴연령)을 상향조정하는 것이었다. 그 배경에는 1970~80년대까지 산업구조조정과 청년층 일자리 문제를 해소하기 위한 방안으로 제도화된 조기은퇴제도가 있었다. 하지만 조기은퇴제도를 도입했음에도 청년층 고용효과가 나타나지 않았고, 조기은퇴로 인한 연금재정 지출 증가는 연금제도의 불안전성을 유발하였다. 따라서 1990년대 후반 이후 조기은퇴 정책은 대부분 철회되었지만 대신에 근로생애 연장차원에서 연금수급연령을 상향조정하게 된다. 따라서 벨기에에는 조기연금수급 가입기간을 30년에서 42년으로, 포르투갈은 조기연령수급연령을 55세에서 60세로 상향 조정하였다. 이외에도 점진적 은퇴를 통한 근로(시간제)와 연금수급의 병행 조치 등을 통해 조기은퇴를 막기 시작하였다.

특히, 시간제 근로가 고령근로자의 고용을 유지시킴과 동시에 연장되

는 공적연금의 소득기여에 보완 역할을 할 수 있다는 점에서 유럽의 주요 국가들은 전략적으로 강조하였다. 다음 <표 2-32> EU 28개국의 고령층 근로자의 취업여부에 따른 소득구성에 관한 조사결과를 살펴보면 50~54세, 55~59세 등 상대적으로 젊은 고령근로자들은 비취업 시 연금수급률이 최대 10.8% 미만으로 낮는데 이는 취업여부와 상관없이 보인다. 반면에 60~64세와 65~69세 고령자의 경우, 비취업 시 연금수급률은 최대 43.2~69.9%로 상승하지만 취업 시 연금 수급률은 최대 10%대 미만이다. 즉 고령자라 하더라도 취업 시 연금수급이 낮다는 것이다. 이는 시간제 근로를 통해 근로활동 지속 시, 연금수급률을 낮출 수 있어 연금재정 측면에도 도움이 된다는 것을 의미한다.

<표 2-32> 고령층(55-69세)의 근로와 연금 수급 실태(EU 28개국, 2012년)

(단위: 명, %)

구분	취업		비취업		전체
	연금 비수급	연금수급	연금수급	연금비수급	
50~54세	24,756 (71.5)	1,023 (3.0)	621 (1.8)	8,219 (23.7)	34,619 (100.0)
55~59세	18,514 (58.0)	1,827 (5.7)	3,433 (10.8)	8,121 (25.5)	31,895 (100.0)
60~64세	6,670 (22.0)	2,927 (9.7)	13,073 (43.2)	7,622 (25.2)	30,291 (100.0)
65~69세	499 (2.0)	2,426 (9.8)	17,363 (69.9)	4,544 (18.3)	24,832 (100.0)

출처: "EU-LFS(European Labour Force Survey) [Data set]," OECD, 2017, Retrieved October 28, 2020, from <http://dx.doi.org/10.1787/888933633470>

셋째, 2015년부터 2019년까지 있었던 최근의 연금개혁정책들은 고령자 근로활동 유인 조치들과 연계하여 연금수급연령을 대부분 지속적으로 상승시키고 있다. 우선 연금수급연령을 기대여명과 연동하여, 상향 조정된 국가로는 에스토니아, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 벨기에, 에스토니아

등인 것으로 파악된다. 반면에 연금수급연령을 기대여명과 연동하려는 계획을 폐지하고 그전 연령으로 회귀하려는 국가들도 존재하는데 그 대표적인 국가들로는 캐나다, 체코, 그리고 슬로바키아가 있다.

〈표 2-33〉 주요 OECD 국가들의 은퇴연령에 관한 조치(2015~2019)

구분	국가	은퇴연령	특징
상향	에스토니아	63.4 → 65세('26)	26년 65세로 상향후 27년 기대여명과 연동, 은퇴연령 도달 3년 전 연금수급과 근로 병행 허용
	덴마크	65 → 68세('22~'30)	근로계약에 강제 은퇴연령 허용폐지('16)
	핀란드	63 → 65세(54년 출생자 이후)	기대여명과 연동(2027), 최대 연금가입연령 상한제 도입(17~70세)
	스웨덴	67 → 69세	고령근로자의 근로계약 종료 연령 상승, 정부의 권장 은퇴연령제도 도입
	네덜란드	66.4 → 67.3세('24)	'16년 개혁 당시연령 67.3세를 24년부터 적용
	벨기에	65 → 67세	45년인 기존 최대 가입기간 폐지 점진적 은퇴를 위한 고령 단시간 근로제도 도입 및 간시간 근로 수당제 도입
	에스토니아	65 → 67세	은퇴연령 도달 3년 전 연금수급과 근로 병행
유지	캐나다	65 → 67 → 65세	기초연금 및 공공부조 수급 연령 상승 폐지, 고령자 고용 촉진을 위한 소득공제 한도 상승
	체코	63.2 → 65 → 63.2세	2027년 연령상승계획을 폐지
하향	슬로바키아	기대여명 → 64세('26)	연금수급연령과 기대여명 연동 폐지

출처: 저자 작성

넷째, 해외 주요국의 경우 정년연장 정책 도입과정에서 어떤 차별적인 특징이 있었을까? 앞서 해외국가들의 정년연장은 연금개혁 문제와 연계 되어왔고, 주된 이유는 기대여명 상승과 연금의 재정건전성과 관련이 있었다. 따라서 도출된 결과물은 연금수급연령의 연장과 고령자들에 대한 근로유인 조치 등이었다. 하지만 현재 연금개혁을 추진하고 있는 한국의 입장에서 볼 때, 국민연금가입의무 연령이 증가될 경우 어떤 정책 요인을 부가적으로 고민해야 할지가 매우 중요하다. 향후, 정년연장이 안정적으

로 정착하는데 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 유럽의 독일과 영국, 그리고 한국과 비슷한 정년제도를 도입해 운영하고 있는 일본 사례를 분석하였다.

우선, 독일의 경우, 철저한 재정건전성 추구 모형이라고 보여진다. 독일의 정년연령은 공무원을 제외한 일반 근로자들의 경우 노동법의 연령차별 금지조항에 의해 연령차별이 존재하지 않는다(평등대우법 제1조, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG). 독일의 연금개혁은 독일 통일 후, 고령화와 통일비용으로 인한 재정건전성이 주요 원인이 되어 2003년 사회제도 개혁인 ‘어젠다 2010’으로 구체화된다. 특히 경직된 노동시장으로 인한 실업률 증가로 노동시장 유연화 정책과 사회보장정책의 개혁에 초점을 맞춘다. 이에 독일은 하르츠법 재정을 통해 파견근로(정규직근로자와 동일대우)와 저임금근로(Minijob) 등 노동시장 활성화와 이에 따른 사회공적연금제도의 수급연령을 연장하는 정책을 추진한다. 또한 독일은 연금 개혁법을 통해 조기은퇴를 원하는 고령근로자에게 지급되어온 기존 실업급여 지급기간도 감소(최대 32개월→18개월)시키는 조치 등도 병행한다. 이후 연금수급연령변경법인 ‘연금법개혁 2007’를 통해 완전노령연금수급연령을 기존 66세에서 68세로 연장한다. 노령연금수령연령을 연장하여 연금 수급자 수를 줄이고, 수급기간을 단축하여 재정안정성을 확보하고자 한 것이다.

이와는 달리 영국은 인구고령화 대비형이라 할수 있다. 2019년 기준 영국의 65세 이상 인구는 18.5%로 높지 않으나 영국의 국외 유입인구가 증가하면서 65세 인구의 고용률도 같이 증가하게 된다. 따라서 유입인구로 인해 65세 인구의 퇴직 준비가 부족하다는 특징을 가지고 있었다. 사실 1940년 베버리지 보고서 이후 영국은 국가가 기초보장과 보건 및 사회서비스를 제공하는 대신 소득보장은 개인과 시장에서 담당해 왔다. 따

라서 연금제도의 경우, 기초연금은 국가가, 이층연금은 기업의 직역연금으로 구성되는 이층체계를 구성하고 있었다. 하지만 1980년대 들어오면서 대처정부는 경제위기 이후, 영국의 고령화 심화와 복지확장으로 인한 재정 우려를 고려하여 노동시장 개혁과 공적연금에 대한 대대적인 삭감 및 민영화, 그리고 실업급여의 삭감을 실시한다(최영준 외, 2012). 그러나 1997년 영국의 신노동당 정부는 노인빈곤에 대처하기 위해서 기초보장을 획기적으로 보강하는 방안으로 노인연금 소득을 높이고자 하였다. 특히, 자산조사를 통해 모든 노인이 빈곤선 이상의 연금을 받을 수 있도록 하는 최저소득보장 정책을 추진한다. 그리고 이를 통해 노인빈곤율이 상당히 감소되는 효과를 보게 된다. 또한 2007년에는 공적기초연금을 물가가 아닌 소득과 연동하여 연금의 실질적 가치를 상승시켰으며, 2014년에는 최종 4층 구조의 노후소득보장체계를 구축하게 된다. 이후 2011년 보수당 정부가 들어오면서 새로운 인구추계와 경제정책을 고려하여 2026년에 도입하기로 한 66세 연금수급연령을 2018년으로 앞당겼으며, 5년마다 연금수급연령 조정 검토가 이루어지게 하였다. 이외에 새로운 기초연금을 받기 위해 최소 10년 이상을, 그리고 완전노령연금 수급 조건을 가입 35년으로 설정한다. 한편, 2006년부터 고용에서 나이차별을 법적(Equality ACT 2010)으로 금지시켰으며 2011년부터 퇴직연령을 폐지시켰다. 이 과정에서 정년폐지와 청년고용간의 상충문제가 우려되었지만, 그러한 결과는 나타나지 않았다. 결국 영국은 국외 유입인구로 인해 발생할 수 있는 고령화에 따른 노인빈곤율 하락을 염두에 두고 공적기반의 기초연금으로 최저소득보장제도를 도입해 근간을 형성 후 이층 민간 연금을 강제화해 대상 폭을 확장시키는 정책을 추진하였다. 그리고 영국은 근로유인정책으로써 퇴직연령을 폐지하면서 퇴직 후 취업으로 인한 근로 시 연금수급이 가능하도록 하였다. 즉 확정방식의 사적 연금은 연금

수령액의 25%까지 55세 이상부터 일시금으로 가져갈 수 있게 하였다. 또한 실업급여도 연금수급연령이전까지 지급이 가능하다. 2020년 기준 연금수급연령은 66세이며, 2028년에 67세로 상향될 전망이다

한편, 일본은 초고령사회에 고령근로자들이 경제활동을 지속적으로 발휘할 수 있도록 지원하는 고령근로자 촉진형이라 할수 있다. 우선 일본의 65세 인구 비중은 2019년 기준 28.0%로 OECD 국가 중 가장 높다. 그리고 2020년 기준 GDP 대비 부채는 약 2.4배에 달한다. 따라서 일본은 초고령사회에서의 사회보장비 및 국가 재무건전성 유지를 위해 고령자와 여성, 외국인 근로자의 고용 촉진을 추진해 오고 있다. 그리고 이를 위한 정책수단으로 정년상한연령 조정과 후생연금보험, 그리고 고용보험을 활용하고 있다. 우선 정년상한연령 조정은 1986년에 명칭이 변경된 「고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률(고령자 고용안정법)에 근거를 두고 2004년 60→65세를 의무화로, 2020년에는 65→70세를 노력 조항으로 도입하였다. 특별한 점은 정년연령 상향과 함께, 계속고용제도와 정년 폐지, 그리고 노사 동의하에 고용이외 조치(지속적인 업무위탁계약제도, 사회공헌활동) 등 4가지 안에서 기업들이 선택할 수 있도록 노력 의무화하였다는 점이다. 이는 고령근로자가 70세까지 근로를 지속할 수 있도록 하는 법적 기반이 된다.

88 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 2-34〉 주요 OECD 국가들의 은퇴연령 연장과 연금개혁

구분	독일 : 재정건전성형	영국 :고령화 대비형	일본: 고령근로자 촉진형
65세 노인 인구 비율	- 18.2%('22)	- 15.9%('22)	- 23.0%('22)
출산율	- 1.5명('22)	- 1.6명('22)	- 1.3명('22)
55~64세 고용율	- 71.8%('21)	- 64.8%('21)	- 77.1%('21)
은퇴연령	- 65.5세('21)	- 65.0세('21)	- 65세('21)
노인빈곤율	- 10.9%('21)	- 14.5('22)	- 15.7('22)
재무건전성 악화 요인	- 과도한 통일비용	- 유입인구 증가로인한 사회보장비 악화우려	- 국가채무 증가
정년	- 일반근로자 無(무기계 약직이며 고용계약에 의해 결정) - 공무원 68세(기존 66세→68세('12)), ·경찰,소방공무원 63세	- 높은 고용률로 공식은 퇴 연령 폐지('11) - 완전노령연금 수령기간 35년, 최소 10년 이상 가입, 연령 66세	- 65 → 70세('19, 고령자고용안정법) ·70세 정년, 계속고용 도입, 정년폐지 등 선택 ·임의조항 ·이외 고용조치 등
주요 정책	- 통일비용으로 인한 재정 악화로 아젠더 2010 ('03) 발표 - 연금법개혁 2004(노령연금수급 61→ 64세로 상향) ·부과방식 연금 유지 ·노동시장 유연화를 목표로 실업수당 지급 기간 대폭 삭감 ·관대한 실업수당 지급이 조기은퇴를 촉진해 액수를 삭감 ·연금산식에 지속가능성 요소(기대여명) 포함해 보험료를 22% 억제) - 연금법개혁 2007(완전노령연금연령 66→68세로 상향) - 재원은 지자체가 조세로 담당	- 4층 구조 노후소득보장체계 ·0층 연금크레딧 ·1층 국가기초연금 ·2층 기업연금 ·3층 개인연금(적립식 DC) - 공적 노인연금소득 상승을 위해 최저소득보장 제정 → 노인빈곤율↓ ·자산조사를 통해 빈곤선 이상의 연금지급(중위소득 60%) - 공적 기초연금을 물가가 아닌 소득연동으로 전환('07) - 고용상태에서도 연금수급 연령이 도달하면 연금 수급 가능	- 후생연금보험 ·후생연금정액부분 개시 연령 60~65세↑ -재직노령연금제도 ·60세 이상 근로수입이 있는 경우, 근로수급액에 따라 연금수입 여부 결정 ·60~70세 수급 가능 ·연금 정지 비율 변경(연금 또는 임금과 연금 합계액 기준) - 65세 이상자도 고용보험대상자에 포함 이직시 고령근로자 급부금 급부

출처: 저자 작성

두 번째는 우리나라의 기초연금에 해당하는 후생보험연금의 지급 개시 연령을 60세에서 점차 상향조정하고 있다. 일본의 공적연금은 전 국민 대상의 기초연금과 직장인 등을 대상으로 하는 후생연금보험으로 나뉘며 후생연금은 기초연금에 해당하는 정액부분과 소득비례부분으로 구성된다. 이중 후생연금보험의 정액부분(기초연금)의 지급시기를 1994년 후생연금법 개정을 통해 60→65세로 상향 조정하였고, 보수비례 부분에 대한 지급 연령도 2000년 후생연금법 개정을 통해 65세로 상향 조정하였다. 세 번째는 고용보험 적용연령 상승이다. 일본은 2017년 고령보험 적용대상을 65세 이상으로 확대했고, 고령자가 구직할 경우 고령구직자 급부금을 지급하고 있다.

결국, 독일과 영국, 그리고 일본의 정년 또는 은퇴연령의 상향조정에는 독일통일, 해외 유입인구로 인한 사회보장비 악화 우려, 국가채무라는 각각 다른 국내 이슈가 존재하고 있지만 결국 재정건전성 악화를 고려하여 근로자의 고용연장을 촉진하기 위해 공적연금제도 상의 수급연령을 상향시키는 방안을 정책적으로 도입하고 있다는 점에서는 동일한 것으로 판단된다. 중요한 점은 이 과정에서 독일과 일본은 영국보다 상대적으로 고령근로자 고용측면의 근로유인에 집중했다는 점이다. 그리고 근로유인에서도 독일은 고령자의 조기 은퇴를 막기 위하여 기존의 사회부조를 실업수당으로 전환하여 지급하는 방어정책에 주력했다면, 일본은 60대 고령근로자가 70대까지 근로활동을 지속할 수 있도록 고용보험의 적용대상 확대와 고령구직자지원금과 같은 인센티브를 지원하고 있다는 점에서 차이가 있다고 하겠다. 이와 관련하여 최근에 논의되고 있는 한국의 연금개혁 이슈와 관련하여 정부와 전문가, 그리고 이해관계자들이 집중해야 할 문제는 60세 이상의 고령근로자들에 대한 근로유인정책을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 즉, 한국정부가 국민연금 의무가입 연령을 현행 59세

에서 64세로 연장할 경우, 가장 우려되는 점은 2022년 기준 75.0%인 54~59세의 고용률을 64세까지 유지시키기 위해서 어떤 정책을 도입할 것인가 하는 점을 의미한다. 60~64세에 62.6%로 급격하게 감소하는 고용률로 인해 상당 부분 직장에서 퇴직하는 고령근로자와 정년연장 도입 시 수혜를 받지 못하는 고령근로자의 경우, 연금 납입을 위한 의무가입연령을 지키지 못할 가능성이 존재하고, 이로 인해 오히려 조기 연금수령을 요청할 가능성이 높기 때문이다. 즉, 현재 60세 정년을 65세로 연장할 경우, 수혜를 받지 못하는 60~64세까지의 고령자들의 일자리와 고용안정성, 그리고 소득보장에 대한 보완정책을 어떻게 구축할 것인가가 연금개혁 뒤에 주요 이슈로 등장할 가능성이 높다는 것이다.



제3장

정년연장의 수혜 규모 산출과 청년일자리 대체성

제1절 정년연장 시, 수혜 규모 산출

제2절 청년과 고령자의 세대 간 일자리 대체성



제 3 장

정년연장의 수혜 규모 산출과 청년일자리 대체성

제1절 정년연장 시, 수혜규모 산출

앞서 본 연구에서는 노인빈곤을 감소를 위한 한국의 고용자고용정책 현황 및 연금개혁과 연계된 국내외 정년연장 이슈 및 사례를 통해 향후 65세 정년연장에 대한 가능성을 검토하였다. 그렇다면 다음 단계로서 현행 60세 정년연령을 65세로 연장할 경우의 수혜 규모를 확인해 볼 필요가 있다. 이는 65세 정년연장으로 고령자의 고용률 상승 정도에 대한 검토 이외에도 또 다른 고령자고용정책인 퇴직 후 계속고용제도의 확산 가능성 등을 확인함과 동시에 65세 정년연장 시 수혜를 받지 못하는 고령근로자에 대한 대응 방안 마련에 중요한 시사점을 제공하기 때문이다. 이에 본 연구에서는 보고서 작성 시점인 2024년에 65세까지 정년연장이 결정되고, 25년부터 29년까지 5년간 정년연장이 추진된다는 가정 아래, 정년연장의 수혜를 받을 것으로 예상되는 56~60세까지의 고용보험 가입자 규모를 한국고용정보원의 협조를 받아 추정하였다. 정년연장 시 수혜규모를 측정하는데 있어 고용보험 행정자료를 이용한 이유는 <표 3-1>처럼 월 60시간 미만의 단시간 근로자와 고용보험 비적용 대상자, 그리고 비임금근로자들이 제외되어 있고, 공무원 연금과 사학연금을 적용받는 공무원과 사립학교 교직원들이 제외되어 국민연금을 적용받는 일반근로자에 대한 통계자료 중 65세까지 추정이 가능하다고 판단했기 때문이다. 또한 정년연장의 수혜자들은 사업장 내, 정규직 또는 월 60시간 이상의 상용직 근로자만을 대상으로 한다. 따라서 고용보험행정자료는 65세 정년제도 도입 시 직접 영향을 받는 정규직근로자 이외에 간접적으로 60세 정년 후

재고용제도를 통해 고용이 지속적으로 연장될 가능성이 있는 기간제 근로자를 포함하고 있다. 또한 고용보험가입자 현황은 고용률 산정에 중요한 변수인 취업자의 개념 즉, 1주간 중 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 사람을 의미하는 취업자보다는 정년연장 시 수혜 규모 측정에 보다 월 60시간 이상인 근로자들을 대상으로 하고 있어 규모 산정에 타당성이 높은 자료라고 판단되었다.

〈표 3-1〉 고용보험 적용 제외 대상

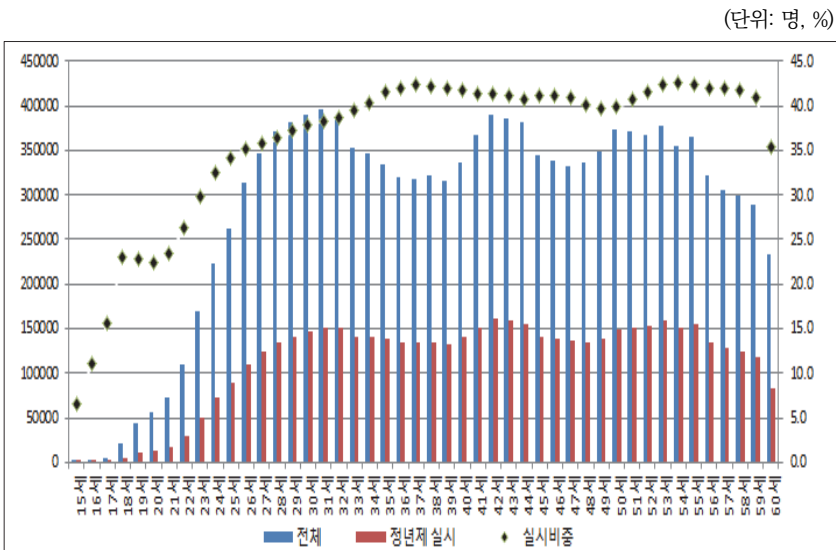
구분	주요내용
65세 이후 고용되거나 자영업업을 개시한 자	- 실업급여(법 제4장), 육아휴직급여 등(법 제5장) 적용 제외(고용안정·직업능력개발사업은 적용함에 따라 고용보험 피보험자격 취득 대상임) *다만, 65세 전부터 피보험자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 실업급여 등 고용보험 전 사업 적용(19.1.15시행)13.257
1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자	- (1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자 포함) *다만, 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 1개월 미만 동안 고용되는 일용근로자는 적용대상임
「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 따른 공무원	- 별정직·임기제 공무원은 본인의 의사에 따라 최초 임용된 날부터 3개월 이내 임의가입 가능(실업급여만 적용) *고용보험 가입을 신청하려는 경우 최초 임용 날부터 3개월 이내 별정직·임기제 공무원 고용보험 가입신청서와 재직증명서를 근로복지공단에 제출해야 함(3개월 이내 신청하지 않을 경우 가입 불가)
외국인근로자	- 외국인근로자의 경우 고용보험 적용제외 대상이나, 일부 체류자격의 경우 당연, 임의, 상호주의로 구분 적용
기타	- 「사립학교교직원 연금법」의 적용을 받는 자 - 「별정우체국법」에 따른 별정우체국 직원

출처: “고용정책 소개,” 고용24, n.d., <https://www.work24.go.kr/cm/c/f/1100/selecSystInfo.do?currentPageNo=1&recordCountPerPage=10&systId=SI00000419&systClsId=SC00000285#CI00002001>를 재구성.

1. 65세까지 정년연장을 시행할 경우 적용 대상 규모 추정

우선, 본 연구에서는 2025년부터 65세까지 정년연장을 단행할 경우, 적용대상이 되는 56~60세 고령근로자 규모를 추정하기 위하여 고용보험 자료를 활용해 연령별 피보험자 분포를 확인하였다. 그 결과, 전체 피보험자 중 2024년에 60세에 해당하는 피보험자는 233,002명이며, 59세는 289,587명, 58세는 298,256명, 57세는 304,633명, 56세는 322,224명이었으며, 전체 피보험자 수는 1,447,702명이었다.

[그림 3-1] 연령별 피보험자 분포

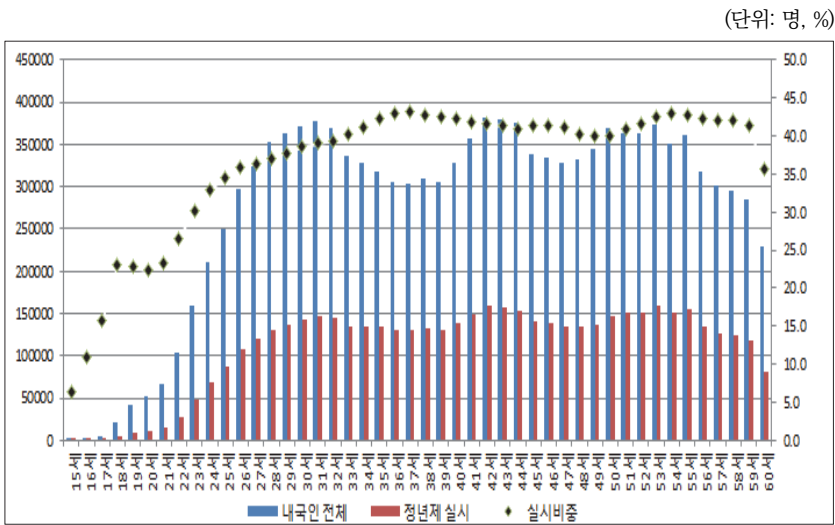


출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

두 번째는 사업체의 정년제도 실시 여부에 따른 피보험자 수 산정을 위해 ‘정년으로 인한 상실 사유로 일자리를 이직한 피보험자 수가 존재하는 사업체’를 정년제 실시사업체로 식별하여 분석한 결과, 정년제 실시사업

체가 속한 피보험자 비중은 30세 이후 40% 전 후반으로 나타났다. 그리고 2024년 현재 정년제도를 실시하는 사업체 속한 60세 피보험자 수는 82,503명이었으며, 59세는 118,688명, 58세는 124,480명, 57세는 127,697명, 56세는 135,575명으로 전체 588,943명이었다. 그리고 피보험자 수와 같이 연령이 낮아질수록 정년제 가입사업장의 피보험자 수도 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 고용보험 행정자료를 활용하여 정년연장에 따른 적용대상 규모를 추계하기 때문에 교사, 공무원 등 공공부문은 포함되어 있지 못하다는 한계가 있다.

[그림 3-2] 내국인 대상 연령별 피보험자 분포



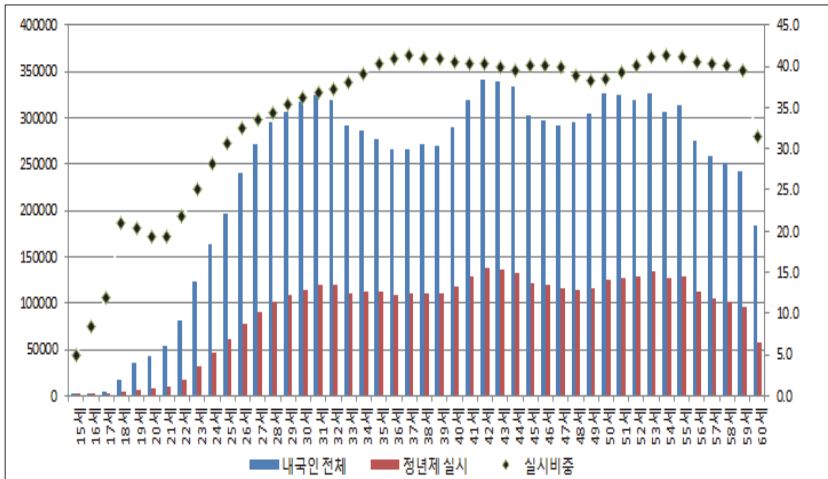
출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

세 번째는 전체 연령별 정년제 실시 여부에 따른 피보험자 수 자료에서 대상추출을 내국인으로 한정 한 후, 피보험자를 추출하였다. 그런 다음 정규직 대상추출을 위해 종사상 지위 변수를 적용해 계약직 근로자를 제외한 근로자 규모를 추출하였다. 따라서 2025년부터 65세까지 정년을 연

장할 경우, 2029년에 추정되는 총 정년연장 대상은 1,212,556명으로 추계되며, 2025년에는 184,085명, 2026년에는 426,983명, 2027년에는 678,842명, 2028년에는 937,677명, 2029년에는 1,212,556명으로 증가할 것으로 예상된다. 또한, 정년제 실시업체로 한정할 경우 2025년에 57,927명, 2026년에 153,762명, 2027년에 254,937명, 2028년에 359,319명, 2029년에 470,914명으로 파악되었다. 이는 2024년 기준 고용보험에 가입된 56~60세 고령근로자가 2025년부터 65세로 정년이 연장된다면, 2029년까지 약 1,212,556명이 혜택을 받을 것으로 예상되어, 정년연장이 확실시되는 정년제 실시사업장에 포함된 근로자 수는 전체의 38.8%에 불과한 470,914명이라는 것을 의미한다. 즉 65세 정년연장이 법적 의무화가 된다고 하더라도 약 60%의 고용근로자들은 정년 후 재고용제도와 같은 기간제 근로자 형식의 가능성이 높다고 하겠다.

[그림 3-3] 내국인 중 계약직을 제외한 경우 연령별 피보험자 분포

(단위: %명)



출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

〈표 3-2〉 정년연장에 따른 적용 대상 규모 누적 추계 결과(2025-2029)

(단위: 명)

구 분	정년연장 대상 추계	정년제 미실시	정년제 실시
56세-60세	1,212,556	741,642	470,914
2025년	184,085	126,158	57,927
2026년	426,983	273,221	153,762
2027년	678,842	423,905	254,937
2028년	937,677	578,358	359,319
2029년	1,212,556	741,642	470,914

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

2. 사업체 규모별, 산업별 정년연장 대상 규모 추정

정년 수혜규모 분석에서 주지해야 할 점은 향후 정년연장 시, 정년연장을 보장받지 못하는 고령근로자의 사각지대를 파악하여 이들의 고용률을 상승시킬 수 있는 정책적 대안을 마련하는 것이다. 이번 정년연장의 목적 중 주요 원인이 공적연금인 국민연금의 재정건전성 확보를 위하여 의무 가입연령을 기존 59세에서 64세로 연장하는 것이기 때문이다. 즉 고령근로자가 정년연장대상이 되지 못하더라도 국민연금을 지속적으로 납부할 수 있는 근로소득 확보를 위한 고용정책이 요구된다는 점이다. 이에 본 연구에서는 고용보험 자료를 활용하여 고령근로자 중 정년연장 도입 시 수혜가 적을 것으로 예상되는 사업체의 특성을 살펴보기 위해 사업체 규모와 산업, 그리고 사업체 규모 및 산업 내 정년연장 수혜 규모를 추출하였다. 적용대상 규모 산정에서 사업체 규모를 중요변수로 선정한 이유는 앞서 한국의 고령자 고용정책에서 5인 미만 사업장을 포함한 10인 미만 사업장의 정년제 도입률이 낮은 등 정년연령의 의무 적용이 어렵기 때문이었다. 또한 산업별 수혜 규모 산정은 고용근로자의 고용률이 낮은 산업을 파악하여 추후 분석할 청년일자리와 대체성 완화와 고용률 상승을

위한 산업 일자리 창출 방안을 찾기 위함이었다.

우선, 사업체 규모별로 정년연장 대상자를 추계해 보면, 10인 미만의 정년연장 수혜 규모는 358,766명으로 종사자규모 측면에서는 2위이나 정년제 실시사업장에 근무하는 고령근로자는 11,217명으로 정년연장 시 수혜를 입을 것으로 예상되는 고령근로자는 약 3%에 불과하였다.

〈표 3-3〉 사업체규모별 정년연장에 따른 적용 대상 규모 추계 결과

(단위: 명)

구 분		적용 대상자 전체	정년제미실시	정년제실시
10인 미만	56세-60세	358,766	347,549	11,217
	2025년	59,788	58,043	1,745
	2026년	129,865	125,855	4,010
	2027년	202,936	196,504	6,432
	2028년	278,184	269,401	8,783
	2029년	358,766	347,549	11,217
10-100인 미만	56세-60세	444,213	321,375	122,838
	2025년	72,691	55,887	16,804
	2026년	163,191	120,608	42,583
	2027년	254,785	186,016	68,769
	2028년	347,986	252,506	95,480
	2029년	444,213	321,375	122,838
100-300인 미만	56세-60세	131,337	49,030	82,307
	2025년	18,944	8,196	10,748
	2026년	45,284	17,875	27,409
	2027년	72,735	27,819	44,916
	2028년	101,125	38,057	63,068
	2029년	131,337	49,030	82,307
300인 이상	56세-60세	278,240	23,688	254,552
	2025년	32,662	4,032	28,630
	2026년	88,643	8,883	79,760
	2027년	148,386	13,566	134,820
	2028년	210,382	18,394	191,988
	2029년	278,240	23,688	254,552

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

또한, 10인 이상 100인 미만 사업체의 경우에서도 정년연장 대상자는 444,213명으로 사업체 규모 중 가장 많았으나, 정년제 실시업체만을 대상으로 하면 122,838명 수준으로 정년연장으로 인한 수혜 비중은 27.7%로 낮았다. 한편, 100인 이상 300인 미만 사업체 규모의 경우에서 전체 정년연장 적용 대상자는 131,337명으로 종사자규모 중 가장 적었으나, 그중 정년제 실시업체에 근무하는 고령근로자 중 82,307명이 수혜를 입을 것으로 예상되며, 그 비중은 62.7%로 높았다. 마지막으로 300인 이상 사업체 규모를 보면 향후 5년간 정년제 대상자는 278,240명으로 추계되었고, 정년제 실시업체만을 대상으로 하면 254,552명으로 추정되어 수혜 비중은 91.5% 파악되었다. 결국, 정년연장 시 실질적으로 수혜를 볼 것으로 예상되는 근로자들은 100인 이상 사업장에 집중될 것으로 예상되며, 정년연장 대상이 가장 많을 것으로 예상되는 10인 미만과 10~100인 미만 사업장의 경우에는 정년제 미실시로 정년연장 효과가 30%대 미만으로 낮을 것으로 예상된다.

둘째, 산업별로 정년연장에 따른 적용 대상자 추계결과를 보면 전체 1,212,556명 중, 제조업이 333,129명으로 약 27.5%로 가장 많았고, 다음으로 보건업 및 사회복지서비스업이 192,759(15.9%)명, 도매 및 소매업이 114,567(9.4%)명의 순이었다. 한편 사업별 정년연장 시 수혜 규모를 정년제 실시업체를 대상으로 추정해 보면 총 470,914명 중 제조업이 156,246명으로 33.2%를 차지하고 있었으며, 다음으로 운수업이 51,711명(11.0%), 사업시설관리 및 사업지원 서비스업이 47,657명(10.1%)으로 전체 피보험자를 대상으로 한 경우와 차이가 존재하였다. 즉 제조업을 제외한 정년대상 규모에서 보건업 및 사회복지서비스업(15.9%)과 도매 및 소매업(9.4%), 건설업(7.0%) 등이 상대적으로 많지만, 정년연장 제도 도입 시, 수혜를 받을 것으로 예상되는 정년제 실시사

업체에서의 비중은 보건업 및 사회복지서비스업의 경우 8.7% 도매 및 소매업은 4.8%, 건설업은 2.0% 등 낮다는 것을 의미한다. 즉 정년연장 시, 수혜를 볼 것으로 예상되는 규모가 큰 산업에서의 정년제실시율이 낮아 수혜 효과가 큰 폭으로 감소한다는 것이다.

〈표 3-4〉 산업별 정년연장에 따른 적용 대상 규모 추계 결과

(단위: 명, %)

전 체	전체		정년제실시업체대상	
농림어업	5,146	(0.4)	1,090	(0.2)
광업	1,435	(0.1)	543	(0.1)
제조업	333,129	(27.5)	156,246	(33.2)
전기가스수도업	8,569	(0.7)	7,889	(1.7)
하수, 폐기물, 원료재생 및 환경복원업	10,809	(0.9)	4,891	(1.0)
건설업	85,348	(7.0)	9,364	(2.0)
도매 및 소매업	114,567	(9.4)	22,806	(4.8)
운수업	77,562	(6.4)	51,711	(11.0)
숙박 및 음식점업	59,636	(4.9)	6,349	(1.3)
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	26,300	(2.2)	14,678	(3.1)
금융 및 보험업	22,307	(1.8)	16,579	(3.5)
부동산 및 임대업	32,482	(2.7)	7,174	(1.5)
전문, 과학 및 기술서비스업	53,353	(4.4)	17,118	(3.6)
사업시설관리 및 사업지원서비스업	80,372	(6.6)	47,657	(10.1)
공공행정, 국방, 및 사회보장 행정	35,501	(2.9)	33,357	(7.1)
교육 서비스업	32,830	(2.7)	19,580	(4.2)
보건업 및 사회복지서비스업	192,759	(15.9)	40,871	(8.7)
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	9,743	(0.8)	5,317	(1.1)
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	29,066	(2.4)	6,141	(1.3)
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	30	(0.0)	0	(0.0)
국제 및 외국기관	1,612	(0.1)	1,553	(0.3)
전체	1,212,556	(100.0)	470,914	(100.0)

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

세 번째로 산업/규모별 정년연장 적용 대상자 추계결과를 보면 전체 피보험자의 경우에는 제조업 100인 미만 규모에서 적용 대상자가 가장 많았고 정년제 실시업체를 대상으로 하면 300인 이상 규모에서 가장 많은 것으로 나타난다. 전체 피보험자 대상 추계한 결과를 보면 제조업 100인 미만 사업체에서 212,612명으로 가장 많았고, 다음으로 보건업 및 사회복지서비스업이 149,735명, 도매 및 소매업이 93,782명으로 많았다.

〈표 3-5〉 산업/규모별 정년연장에 따른 적용 대상 규모 추계 결과

(단위: 명)

구분	전체			정년제실시업체대상		
	100인 미만	100~300인 미만	300인 이상	100인 미만	100~300인 미만	300인 이상
농림어업	4,876	156	114	896	83	111
광업	1,079	36	320	223	0	320
제조업	212,612	38,462	82,055	47,548	29,882	78,816
전기가스수도업	1,057	1,505	6,007	453	1,429	6,007
하수, 폐기물, 원료재생 및 환경복원업	9,174	739	896	3,342	653	896
건설업	76,470	2,362	6,516	2,597	920	5,847
도매 및 소매업	93,782	3,804	16,981	4,994	1,993	15,819
운수업	33,129	16,588	27,845	9,835	14,549	27,327
숙박 및 음식점업	53,818	1,541	4,277	2,291	943	3,115
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	11,058	2,818	12,424	1,357	1,646	11,675
금융 및 보험업	6,751	3,376	12,180	2,745	2,549	11,285
부동산 및 임대업	26,728	1,565	4,189	3,382	631	3,161
전문, 과학 및 기술서비스업	31,589	6,119	15,645	1,799	2,972	12,347
사업시설관리 및 사업지원서비스업	24,673	12,457	43,242	4,639	6,160	36,858
공공행정, 국방, 및 사회보장 행정	5,166	4,024	26,311	3,435	3,760	26,162
교육 서비스업	29,432	1,110	2,288	16,655	882	2,043

구분	전체			정년제실사업체대상		
	100인 미만	100~300인 미만	300인 이상	100인 미만	100~300인 미만	300인 이상
보건업 및 사회복지서비스업	149,735	30,685	12,339	21,634	10,573	8,664
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	5,331	1,584	2,828	1,319	1,375	2,623
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	24,926	2,388	1,752	3,407	1,289	1,445
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	30	0	0	0	0	0
국제 및 외국기관	1,563	18	31	1,504	18	31
전체	802,979	131,337	278,240	134,055	82,307	254,552

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

반면에 정년제 실시업체 피보험자를 대상으로 한 경우에는 제조업 300인 이상 사업체 규모에서 78,816명으로 가장 많았고, 다음으로 제조업 100인 미만 사업체 규모에서 47,548명, 사업시설관리 및 사업지원서비스업 300인 이상 사업체 규모에서 36,858명으로 추계되었다. 반면에 정년연장 수혜 규모에서 약 19만 명으로 규모가 2위였던 보건업 및 사회복지서비스업에서 정년제실시로 수혜를 볼 것으로 예상되는 40,871명 중 100인 미만 사업장이 21,634명으로 가장 많았고, 다음으로 100~300인 미만이 10,573명이었다. 결국, 고령자고용을 증가시키기 위한 방법 중 정년연장 도입은 제조업과 도매 및 소매업의 경우, 그 수혜 규모와 정년제 실시사업체의 근로자 비중을 고려할 때 우선 산업이라고 평가할 수 있지만, 그 이외의 산업, 특히 보건업 및 사회복지서비스업과 건설업의 경우에는 정년 수혜대상 규모가 많지만 정년제실시율이 낮은 100인 미만 사업장 소속 비중이 높아 이들 산업들에 대한 고용자 고용정책을 어떻게 개발해 나가야 할 것인지를 고민해 볼 필요가 있다고 하겠다.

네 번째, 2024년 6월 전체 취업자 중 65세 정년연장 시 수혜를 받을 것으로 예상되는 취업자 수를 추정해 보면 65세 정년연장의 수혜율은 최대 39.9%에서 최소 15.5%로 추정된다. 2024년 6월 기준, 56~60세 전체 취업자 수는 3,027,710명으로 파악된다. 그리고 이들 취업자 중 정년연장 수혜 근로자로 고려되는 고용보험 피가입자 수는 1,212,556명이다. 따라서 약 39.9%만이 정년연장 시, 혜택을 볼 수 있는 최대 취업자로 추정되며, 또한 이들 고용보험 피보험자들이 소속된 사업체에서 정년제도가 운영 중인 사업체에 소속된 취업자들은 470,914명으로 동기간 전체 취업자의 15.5%만이 최소한 정년연장의 혜택을 볼 수 있을 것으로 예상된다. 결국, 56~60세 취업자 중 최대 60.1~84.5% 취업자들은 65세 정년연장이 이루어질 경우, 기존에 근무하던 직장에서 정년 혜택을 받을 가능성이 낮다는 것을 의미하며, 또한 이 근로자들은 연금개혁에 의한 국민연금 가입의무연령 상승으로 인해 64세까지 보험료 납입을 위한 새로운 일자리를 찾아야 한다는 것을 의미한다.

〈표 3-6〉 2024년 6월 기준 산업별 전체 취업자수 대비 정년연장 대상 규모 추계 결과
(단위: 명, %)

구분	적용 대상 근로자				정년연장 수혜율	
	전체 취업자	정년연장 대상전체 고용보험 피보험자 수	정년제 미실사업체 대상 고용보험 피보험자 수	정년제 실시사업체 대상 고용보험 피보험자 수	전체 취업자수 대비 정년연장 대상 전체	전체 취업자수 대비 정년제 실시사업체 대상
전체	3,036,102	1,212,556	741,642	470,914	39.9	15.5
60세	497,884	184,085	126,158	57,927	37.0	11.6
59세	636,628	242,898	147,063	95,835	38.2	15.1
58세	631,323	251,859	150,684	101,175	39.9	16.0
57세	655,877	258,835	154,453	104,382	39.5	15.9
56세	614,391	274,879	163,284	111,595	44.7	18.2

주: 정년연장 대상 및 정년제실사업체 대상에 포함된 고용보험 피보험자에는 외국인 및 공무원, 월 60시간 미만 근로자, 계약직 근로자들은 제외.

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024; “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024.

제2절 청년과 고령자의 세대 간 일자리 대체성

1. 세대 간 격리지수 분석을 통한 고용대체 관계 분석

본 연구에서는 현 60세 정년연령을 65세로 연장 시 발생할 수 있는 청년과 60세 이상 고령자 간의 세대간 일자리 대체성을 검토하기 위해 사업 체별 세대 간 격리지수를 추정하고, 산업별, 규모별 세대 간 경합 정도를 파악하였다. 세대 간 격리지수란 Charles and Grusky(1995)의 대수선형 연관지수를 이용한 세대 간 경합지수를 의미한다. 이 지수는 직종별 세대비율에 대한 로그값의 표준편차를 구하고 기대(exp)함수를 취한 값으로 정의할 수 있는데, 각 직종에 걸쳐 청년층과 고령층의 채용이 얼마나 상이하게 분포하는지를 평균적으로 측정한 값으로 이해할 수 있다. 예컨대 청년층과 고령층이 비슷한 수준으로 각 직종에서 채용되면 값이 작고, 직종마다 양 세대 간 채용 수준 차가 커지면 값이 커진다. 따라서 세대 간 격리지수는 완전 직종 경합의 경우 1의 값을 가지며, 청년층과 고령층 간의 채용 직종 경합이 약할수록, 직종분리가 심할수록 값이 커진다.

[그림 3-4] 세대 간 격리지수의 계산식

$$D = \exp\left(\left(\frac{\sum_{i=1}^n \left[\log\left(\frac{L_{1i}}{L_{2i}}\right) - \overline{\log\left(\frac{L_{1i}}{L_{2i}}\right)}\right]^2}{n}\right)^{1/2}\right) \quad (1)$$

$$\overline{\log\left(\frac{L_{1i}}{L_{2i}}\right)} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log\left(\frac{L_{1i}}{L_{2i}}\right)$$

주: L_{1i} , L_{2i} 는 청년층과 고령층의 i 직종 채용자 수, n 은 직종의 개수

출처: "Models for describing the underlying structure of sex segregation," Charles & Grusky, 1995, American Journal of Sociology, 100(4).

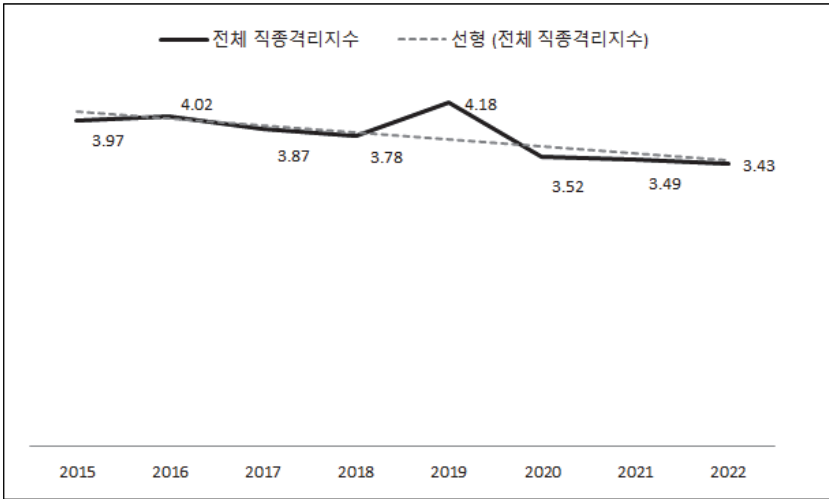
결국, 세대 간 격리지수의 값이 크다면 고령층의 고용이 증가할 때 청년층의 고용이 감소할 가능성이 높지 않음을 의미하며, 이는 세대 간 고용경합 정도는 낮다고 평가할 수 있겠다. 이외에 청년층과 고령층 간 직종분리 정도는 양 세대 간 고용대체 가능성의 척도로 고령층 고용증가가 청년층 고용에 부정적인 영향을 미치지 않을 수 있다고 하겠다. 이에 본고에서는 고용보험 2015년부터 2022년까지 약 8년간의 고용보험 피보험자 자료를 이용하여 세대 간 격리지수를 이용한 청년층과 고령근로자간의 일자리 대체성에 대한 분석을 실시하였다.

한국은행의 김보희 외(2012)의 연구에서 동일한 직종격리지수(대형선형지수) 산식을 활용하여 청년층과 고령층간의 직종경합 정도를 파악하고 세대간 고용대체 관계를 살펴본 적이 있다. 이들의 분석 결과는 경제활동인구조사자료를 활용하였다는 점과 청년층과 고령층 취업자 전체를 대상으로 한다는 점에서 본 분석 결과와 상이하다. 본 분석 결과는 고용직업분류 3자리 수준에서 세대 간 채용의 직종분리를 추산하고 있어 한국은행의 결과와 차이가 발생할 수 있다.

분석 결과, 우선, 청년 및 고령층 채용자 전체에 대한 격리지수를 보면 전반적으로 1보다 훨씬 큰 격리지수 값을 보여주고 있어 두 세대 간 경합 정도가 상당히 약한 것으로 나타난다, 연대별로 살펴보면 코로나 이전 시기인 2015년~19년까지는 격리지수가 소폭의 변화만 관찰되나, 코로나 시기 이후 격리지수는 낮아지는 추세를 보여 세대 간 경합이 어느 정도 높아진 것으로 나타난다. 이러한 결과는 전 산업을 대상으로 한 한국은행의 분석 결과와 유사하다. 다만 한국은행의 김보희 외(2012)의 격리지수는 2000년에서 2011년 기간 동안 평균 1.95로 본 연구의 3.96과 차이가 난다. 이러한 차이는 한국은행의 경우 전체 취업자를 대상으로 하는 반면, 본 연구는 채용을 기준으로 격리지수를 추산하였기 때문이다. 채용

기준으로 격리지수를 추산하면 세대 간 격리지수는 훨씬 높아지면서 경합 정도가 낮은 것으로 나타난다. 채용 시장에서 청년층의 참여가 높은 반면, 고령층은 상대적으로 낮은 채용구조가 반영된 결과로 보인다.

[그림 3-5] 전체 직종 격리지수(2015~2022)



두 번째로 산업별 세대별 격리지수를 살펴보면 제조업보다 서비스업이 더 크나, 그 격차는 기간이 경과 할수록 좁아진 것으로 나타난다. 즉 제조업이 서비스업보다 청년과 고령근로자간 일자리 대체성이 더 크며, 상대적으로 대체성이 낮은 서비스 업종에서도 고령근로자가 많은 숙박음식업과 도소매업, 그리고 사회복지서비스업을 포함한 사회서비스업에서 평균 격차지수가 3 이상으로 나타나 세대 간 고용 대체성이 약한 것으로 파악되었다. 그러나 서비스업 중에서 생산자 서비스업은 2019년까지 제조업보다 높았으나 기간이 경과하면서 격차가 낮아지는 추세가 강했다. 2015년에서 2018년 기간의 산업별 평균 격리지수와 2019년에서 2022년 기간의 평균 격리지수의 증가율을 보면 제조업은 -8.4%로 서비스업의 -

11.1%보다 낮아서 제조업이 서비스업보다 세대 간 격리가 다소 완화된 것으로 나타난다. 하지만 서비스업의 경우 생산자 서비스업에서 격리지수 증가율이 -15.1%, 도소매업이 -11.1%로 사회서비스업¹⁰⁾(-8.0%)과 숙박음식업(-5.7%)보다 높게 나타났다. 이는 생산자 서비스업¹¹⁾ 등이 사회서비스업보다 세대 간 일자리 대체성이 더 빠르게 이루어지고 있음을 의미한다.

〈표 3-7〉 산업 부문별 세대별 직종 격리지수

구분	제조업	서비스업	도소매업	숙박 음식업	생산자 서비스업	사회 서비스업
2015	3.9	4.2	3.6	3.0	4.4	4.4
2016	3.7	4.1	3.8	3.6	4.5	4.6
2017	4.0	3.9	4.1	3.9	4.3	4.3
2018	3.6	4.0	4.0	3.8	4.0	4.9
2019	3.4	4.1	3.8	3.2	4.2	4.8
2020	3.5	3.3	3.1	3.5	3.5	3.9
2021	3.5	3.6	3.3	3.7	3.4	4.1
2022	3.6	3.5	3.6	3.1	3.7	3.9
2015-2018	3.8	4.0	3.9	3.6	4.3	4.5
2018-2022	3.5	3.6	3.4	3.4	3.7	4.2
증가율	-8.4	-11.1	-11.3	-5.7	-15.1	-8.0

10) 사회서비스업은 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 보건업 및 사회복지 서비스업을 지칭함.

11) 생산자서비스업은 생산자에게 제공되는 서비스 분야로 금융보험업, 전문과학기술서비스업, 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업, 부동산업을 의미함.

[그림 3-6] 산업별 세대 직종격리 지수



세 번째로 사업체 규모별 세대 간 격리지수 결과를 살펴보면 종사자규모 300인 이상 사업체가 300인 미만 사업체보다 격리지수가 높은 것으

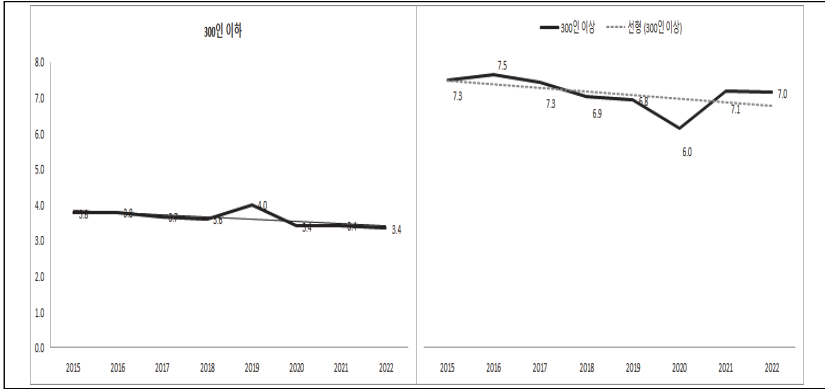
로 확인된다. 그러나 지수 증가율을 보면 300인 이상 대기업은 -7.7%로 세대 간 경합 수준이 2015년 이래 높아진 것으로 파악되며, 300인 미만 사업체에서 지수 증가율은 -4.5%로 경합 수준이 높아진다.

이러한 결과는 고령근로자와 청년 고용간의 세대 간 일자리 대체성 문제에서 300인 이상 대기업이 300인 미만 중소기업보다 대체성이 훨씬 낮지만, 대체성 증가 속도가 300인 미만보다 높다는 것을 의미한다. 사업체 규모별 세대 간 직종 격리지수의 분석 결과는 한국은행의 김보희 외(2012)의 분석 결과와 상이하다. 이들의 분석 결과를 보면 300인 미만 중소기업체의 격리지수가 평균 1.94로 300인 이상 대기업의 1.34보다 크게 추산되었다. 또한 300인 미만 중소기업체의 지수 격차율이 대기업보다 큰 것으로 나타났다. 이러한 차이는 한국은행의 연구 결과와 달리 본 연구에서는 채용을 기준으로 격리지수를 추산했기 때문이다. 사업체 규모가 클수록 청년 채용 수준이 고령자보다 높아지는 채용구조를 반영한 결과이다. 또한 최근 들어, 지수 격차율이 대기업일수록 큰 것은 대기업에서 청년 채용이 급격하게 줄어드는 양상을 반영한 것으로 판단된다.

〈표 3-8〉 사업체 규모별 세대 간 직종 격리지수

구분	300인 미만	300인 이상
2015	3.8	7.3
2016	3.8	7.5
2017	3.7	7.3
2018	3.6	6.9
2019	4.0	6.8
2020	3.4	6.0
2021	3.4	7.1
2022	3.4	7.0
2015-2018	3.7	7.3
2018-2022	3.6	6.7
증가율	-4.5	-7.7

[그림 3-7] 사업체 규모별 세대 간 직종격리 지수



사업체 규모를 보다 세분화하여 최근의 세대 간 격리지수를 살펴보면 규모가 커질수록 격리지수가 높아지는 것을 확인할 수 있다. 10인에서 100인 이하 사업체 규모에서는 3.8에서 4.9의 격리지수 수준을 보였다. 그러나 100인에서 300인 미만 사업체 규모에서는 4점대의 격리지수를 보였고, 300인에서 1,000인 미만 사업체 규모에서는 5점대를 보였으며, 1,000인 이상 사업체 규모에서는 6.52로 가장 높았다. 그러나 상세규모별로 직종격리지수의 변화를 살펴보면 전체적으로 직종격리지수가 낮아지는 추세를 확인할 수 있으며, 규모가 커질수록 낮아지는 폭이 큰 것을 발견할 수 있었다. 세부적으로는 30인 미만 사업체 규모에서는 4%대의 감소율을 보였고 50인 이상 100인 미만 사업체 규모에서 7%에서 10% 수준으로 감소한 것으로 나타났다. 또한 150인에서 300인 미만 사업체 규모에서 18.4%가 감소하였고, 500인에서 1,000인 미만 사업체 규모는 12.1%, 1,000인 이상 사업체에서 16.3%의 감소율이 크게 나타났다.

결국, 사업체 규모에서 중소기업에서 대기업으로 규모가 커질수록 세대 간 일자리 대체성은 약한 것으로 파악되나 그 대체성 속도는 사업체 규모가 클수록 더욱 빠르게 진행되고 있다고 해석할 수 있겠다.

〈표 3-9〉 사업체 세부규모별 세대 간 직종격리 지수

구분	5인 미만	5-9인	10-29인	30-49인	50-69인	70-99인	100-149인	150-299인	300-499인	500-999인	1000인 이상
2015	3.80	4.51	4.31	3.99	4.74	4.31	4.23	5.35	5.25	7.10	7.42
2016	3.69	4.28	4.44	4.18	4.48	4.90	4.14	5.05	5.55	6.67	7.91
2017	3.77	4.21	4.00	4.19	3.82	4.47	4.47	5.50	5.56	5.68	7.92
2018	3.65	4.41	3.88	3.87	3.87	3.84	4.20	4.36	5.47	5.68	7.43
2019	3.72	4.38	4.34	4.59	4.22	3.85	4.65	4.99	5.26	5.67	6.31
2020	3.28	4.24	3.79	3.52	3.96	4.05	4.03	4.00	4.90	4.97	5.85
2021	3.39	3.97	3.86	3.46	3.95	3.87	4.12	3.90	4.79	6.38	7.68
2022	3.93	4.00	3.91	3.75	3.64	4.04	3.80	3.97	5.11	5.25	6.23
'15-'18	3.73	4.35	4.15	4.06	4.23	4.38	4.26	5.07	5.46	6.28	7.67
'18-'22	3.58	4.15	3.98	3.83	3.94	3.95	4.15	4.22	5.02	5.57	6.52
증가율	-4.0	-4.9	-4.4	-5.7	-7.0	-10.2	-2.7	-18.4	-8.4	-12.1	-16.3

2. 고용보험 사업체 패널자료를 이용한 세대 간 고용대체 효과

본 연구에서는 청년과 고령근로자 간의 고용 대체효과를 재검증하기 모형을 구축하였다. 첫째, 모델 형태는 피보험자 수 변동에 대한 사업체 규모 효과를 통제하기 위하여 전체 근로자 수를 통제한 고정효과모델과 사업체규모 효과를 무시한 확률모델로 나누어 설정하였다. 그리고 각각의 모형에서 50대 고용증가에 따른 20대 고용의 영향 관계에 있어 근로자 총원의 증가 여부에 따른 영향 관계를 살피기 위하여 원인변수를 현로그50대 피보험자수와 전기 50대 피보험자수, 그리고 50대 비중 3가지로 설정하였다.

분석 결과, 첫째, 사업체 규모효과 제거여부에 따른 고정모형과 확률모형간의 차이는 없는 것으로 파악되었다. 즉 고정효과 모형인 모형 1~3까지 모형과 확률모형인 모형 3~6까지의 결과치가 같은 성향을 띠는 것으

로 나타난 것이다. 둘째, 원인변수 중에 근로자 총원 여부를 피보험자수(모형 1, 모형 3, 모형 4, 모형 6)로 통제한 경우에는 50대 고령근로자의 고용이 증가한다면 20대 고용도 증가한다는 결과가 확인되었다. 즉 대체관계가 아닌 보완관계가 존재한다는 것이다. 그러나 셋째, 총원이 결정되는 경우를 50대 고용 비중으로 측정한 경우에는 고령자 증가 시, 청년의 고용이 감소하는 대체효과가 나타났다.

〈표 3-10〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 고정효과 모형(2016년~2022년)

구분		모형 1		모형 2		모형 3	
		계수	p-값	계수	p-값	계수	p-값
원인변수	로그50대피보험자수	0.285	0.000				
	50대비중			-0.233	0.000		
	전기로그50대피보험자수					0.297	0.000
통제변수	여성비중	0.000	0.000	0.018	0.000	0.000	0.000
	전문대비중	0.002	0.000	0.022	0.000	0.002	0.000
	대졸이상 비중	0.002	0.000	-0.021	0.000	0.002	0.000
	관리직비중	0.001	0.000	0.037	0.000	0.000	0.000
	전문직비중	0.004	0.000	0.099	0.000	0.004	0.000
	사무직비중	0.002	0.000	0.062	0.000	0.002	0.000
	서비스직비중	0.002	0.000	0.127	0.000	0.002	0.000
	판매직비중	0.002	0.000	0.115	0.000	0.002	0.000
	농업숙련직비중	0.000	0.000	-0.005	0.001	-0.001	0.000
	기능직비중	0.001	0.000	0.017	0.000	0.001	0.000
	조립직비중	0.000	0.000	0.003	0.000	0.000	0.000
	단순노무직비중	0.017	0.000	0.030	0.504	0.019	0.000
	사례수	10,059,438		10,059,438		8,303,069	

주: p < .001.

〈표 3-11〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 확률효과 모형(2016년~2022년)

구분		모형 4		모형 5		모형 6	
		계수	p-값	계수	p-값	계수	p-값
원 인 변 수	로그50대피보험자수	0.298	0.000				
	50대비중			-0.227	0.000		
	전기로그50대피보험자수					0.308	0.000
통 제 변 수	여성비중	0.000	0.000	0.011	0.000	0.000	0.000
	전문대비중	0.002	0.000	0.026	0.000	0.002	0.000
	대졸이상 비중	0.001	0.000	-0.024	0.000	0.002	0.000
	관리직비중	0.001	0.000	0.021	0.000	0.001	0.000
	전문직비중	0.004	0.000	0.089	0.000	0.004	0.000
	사무직비중	0.001	0.000	0.049	0.000	0.001	0.000
	서비스직비중	0.001	0.000	0.049	0.000	0.001	0.000
	판매직비중	0.002	0.000	0.100	0.000	0.002	0.000
	농업숙련직비중	0.000	0.000	-0.004	0.024	0.000	0.158
	기능직비중	0.001	0.000	0.016	0.000	0.001	0.000
	조립직비중	0.000	0.000	0.009	0.000	0.000	0.000
	단순노무직비중	-0.121	0.000	-0.379	0.007	-0.145	0.000
	사례수	10,059,438		10,059,438		8,303,069	

주: p < .001.

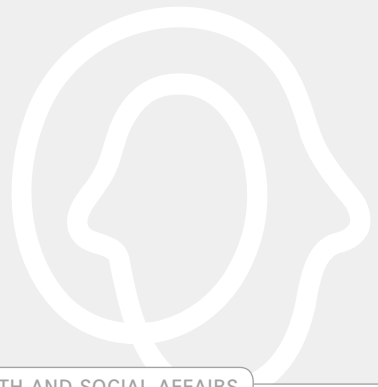
이에 본 연구에서는 근로자 총원 결정 여부에 따라 50대 고용증가 시 20대 고용효과가 보완 또는 대체효과가 결정됨을 재확인하기 위하여 추가적으로 모형7과 9에서는 연령대별 로그 피보험자 수를, 그리고 모형 8에서는 연령대별 피보험자 비중을 통제변수로 추가하여 분석하였다. 분석결과 총원이 결정되지 않는 경우에는 보완효과가, 총원이 결정된 경우에는 대체효과가 존재하는 것으로 재차 확인되었다.

〈표 3-12〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 고정효과 모형(2016년~2022년)

구분		모형7		모형8		모형9	
		추정 계수	p-값	추정 계수	p-값	추정 계수	p-값
원인 변수	로그50대피보험자수	0.023	0.000				
	50대비중			-0.568	0.000		
	전기로그50대피보험자수					0.019	0.018
통제 변수	로그10대피보험자수	0.739	0.000			0.729	0.727
	로그30대피보험자수	0.455	0.000			0.475	0.475
	로그40대피보험자수	0.095	0.000			0.101	0.100
	로그60대피보험자수	-0.011	0.000			-0.007	-0.007
	10대비중			-0.388	0.000		
	30대비중			-0.526	0.000		
	40대비중			-0.553	0.000		
	60대비중			-0.162	0.000		
	여성비중	0.000	0.000	0.017	0.000	0.000	0.000
	전문대비중	0.000	0.000	0.097	0.000	0.000	0.000
	대졸이상 비중	0.000	0.000	0.044	0.000	0.000	0.000
	관리직비중	0.000	0.000	0.041	0.000	0.000	0.000
	전문직비중	0.002	0.000	0.102	0.000	0.002	0.002
	사무직비중	0.001	0.000	0.080	0.000	0.001	0.001
	서비스직비중	0.002	0.000	0.083	0.000	0.002	0.002
	판매직비중	0.001	0.000	0.123	0.000	0.001	0.001
	농업숙련직비중	0.000	0.000	-0.053	0.000	0.000	0.000
	기능직비중	0.000	0.000	0.049	0.000	0.000	0.000
	조립직비중	0.000	0.000	0.033	0.000	0.000	0.000
	단순노무직비중	0.009	0.000	-0.429	0.000	0.010	0.008
	사례수	10,059,438		10,059,438		8,303,069	

주: $p < .001$.





제4장

정년연장과 사회복지서비스업의 변화

제1절 개관

제2절 정년연장과 사회서비스 수요

제3절 일자리산업으로서 사회복지서비스업의 특성과
고용실태 추이

제4절 사회복지서비스업의 고령자고용과 정년제 운영
실태



제 4 장

정년연장과 사회복지서비스업의 변화

제1절 개관

본 연구에서는 정년연장 시, 실제 수혜 규모와 청년일자리의 대체 가능성에 대해 고용보험 행정자료를 기반으로 분석하였다. 그 결과 65세 정년연장에 대한 최대 수혜규모는 고용보험가입자 기반으로 약 121만 명 정도로 추정되고, 청년일자리의 대체성도 기업의 총원이 결정되는 상황에서는 대체관계가 형성되지만, 총원이 결정되지 않는 상황이라면 오히려 보완관계가 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 그렇다면 현행 60세 정년을 65세로 연장할 경우, 고려되는 사회서비스 및 사회복지서비스업에서의 변화요인으로는 무엇이 있을까?

물론, 그 의문에는 앞서 살펴보았던 55~59세 고령자의 고용보험피보험자수가 제조업 다음으로 보건업 및 사회복지서비스업에서 크게 증가하고 있다는 점에서 보건업 및 사회복지서비스업이 고령자고용 창출을 위한 새로운 일자리산업으로서의 가능성을 파악하는 문제가 있다. 이와 관련하여 주목해야 할 점은 다음과 같이 2가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 65세로 정년연장이 이루어진다면 이로 인해 발생할 사회서비스 수요 변화와 일자리 연계 가능성이다. 비록 정년연장이 법 개정으로 실행된다 하더라도 근로기준법에 기반해 연령으로 인한 부당해고 취소소송이 불가능한 5인 미만 사업장의 고령근로자 취업자 비중이 높은 만큼, 그 혜택이 절감될 가능성이 높다. 따라서 60~64세의 고령근로자들의 재취업, 계속고용 등 고용유지를 위해 필요한 사회서비스 인프라가 무엇인지를 파악할 필요가 있다.

둘째는 건전한 일자리 산업으로서 사회복지서비스업이 정착되기 위해서 필요한 사회복지서비스 사업체들의 정년연장 준비를 위한 노무관리 운영현황을 파악할 필요가 있다. 사회복지시설은 정부 재정지원 일자리 이기는 하지만, 60세 정년이 적용되지 않는 5인 미만 사업장이 다수 존재하고, 정년연장에 걸림돌이 될 가능성이 높은 연공급 임금체계가 구축되어 있다. 또한 일반 산업 대비 임금수준이 낮은 상황에서 서비스 이용자인 장애인, 노인, 노숙인 등으로부터 언어폭력 등 인권침해에 대한 위험도가 점차 높아지고 있는 상황이다. 이에 본 연구에서는 우선 정년연장이 65세로 변경된다는 가정 아래 이로 인해 발생할 사회서비스 수요 변화와 일자리 연계 가능성을 2024년 기준, 기획재정부의 열린재정정보시스템에서 제공하고 있는 정부지원 사회서비스 및 바우처 사업을 중심으로 다음과 같이 살펴보았다.

제2절 정년연장과 사회서비스 수요

2024년 기준, 기획재정부의 열린재정정보공개시스템에서 제공하는 정부의 재정지원 사회서비스 및 바우처 사업의 현황을 살펴보면 첫째, 총 19개 부처에서 총 215개의 사업이 진행되고 있는 것으로 파악된다(〈표 4-1〉. 참조). 그중 사회서비스 관련 사업은 전체의 83.7%인 180개이며, 사회서비스와 연동된 바우처 사업은 35개(16.3%)이다. 부처별로는 보건복지부 소관 사업이 118개로 전체의 54.9%를 차지하고 있으며, 다음으로는 여성가족부(16개, 7.4%), 교육부(11개, 5.1%), 농림축산식품부(9개, 4.2%), 고용노동부(8개, 3.7%)의 순이다.

〈표 4-1〉 2024년 기준 정부재정지원 사회복지서비스 및 바우처 사업 부처현황

사업 분류	서비스명	주관부처
사회서비스	발달장애인부모상담지원	보건복지부
사회서비스	청소년 발달장애학생 방과후활동서비스	보건복지부
사회서비스	발달장애인 주간활동서비스	보건복지부
사회서비스	노인일자리 및 사회활동 지원	보건복지부
사회서비스	생활사회서비스 투자사업	보건복지부
사회서비스	발달재활서비스	보건복지부
사회서비스	장애인활동 지원	보건복지부
사회서비스	산림서비스도우미	산림청
사회서비스	디지털 사회복지서비스 시범사업	보건복지부
사회서비스	일자리창출사업	고용노동부
사회서비스	지역사회서비스 투자사업(제주)	보건복지부
사회서비스	지역사회서비스 투자사업(세종)	보건복지부
사회서비스	지역자율형 사회복지서비스 투자사업 보수교육	보건복지부
사회서비스	중앙사회서비스원 설립 및 운영	보건복지부
사회서비스	저소득층 기저귀·조제분유 지원	보건복지부
사회서비스	지역사회서비스 청년사업단	보건복지부
사회서비스	지역사회서비스 투자사업	보건복지부
사회서비스	시도사회서비스원 설립·운영	보건복지부
사회서비스	일자리창출사업(제주)	고용노동부
사회서비스	사회서비스원 업무지원시스템 운영	보건복지부
사회서비스	장애인 의료재활시설 이용 사회복지서비스 제공	보건복지부
사회서비스	여성청소년 생리용품 지원	여성가족부
사회서비스	장애아가족 양육 지원	보건복지부
사회서비스	만 0~5세 보육료 지원	보건복지부
사회서비스	언어발달지원 서비스	보건복지부
사회서비스	수요자 맞춤형 치유농장 대표모델 육성	농촌진흥청
사회서비스	가사·간병방문지원사업(제주)	보건복지부
사회서비스	긴급돌봄 지원사업	보건복지부
사회서비스	가사·간병 방문지원사업	보건복지부
사회서비스	청년마음건강 지원사업	보건복지부
사회서비스	장애인연금	보건복지부
사회서비스	농촌유휴시설활용지역활성화	농림축산식품부
사회서비스	농촌유휴시설활용지역활성화(세종)	보건복지부
사회서비스	생계급여	보건복지부
사회서비스	자활근로(기초, 차상위)	보건복지부
사회서비스	지역사회중심금융지원서비스	보건복지부

122 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

사업 분류	서비스명	주관부처
사회서비스	누리과정(유아학비) 지원	교육부
사회서비스	장애아 보육료 지원	보건복지부
사회서비스	농촌유휴시설활용지역활성화(제주)	농림축산식품부
사회서비스	수요자 맞춤형 치유농장 대표모델 육성	농촌진흥청
사회서비스	가사·간병 방문지원사업(세종)	보건복지부
사회서비스	기초연금	보건복지부
사회서비스	다가구매입입대사업 자금지원	국토교통부
사회서비스	사회복무요원 운영	산림청
사회서비스	어촌생활돌봄지원	해양수산부
사회서비스	노인맞춤 돌봄서비스	보건복지부
사회서비스	신증년 사회공헌활동 지원	고용노동부
사회서비스	취약계층무료법률서비스제공	법무부
사회서비스	사회적 농업 활성화 지원(지자체경상보조)	농림축산식품부
사회서비스	신증년 경력형 일자리	고용노동부
사회서비스	문화취약계층 문화예술교육	문화체육관광부
사회서비스	대한가정법률복지상담원 법률구조사업 지원	법무부
사회서비스	지역사회복지관 운영지원	보건복지부
사회서비스	산재근로자사회심리재활지원	고용노동부
사회서비스	신증년 경력형 일자리	고용노동부
사회서비스	지역아동센터 지원	보건복지부
사회서비스	장애인·노인 보조기기 맞춤형 서비스	보건복지부
사회서비스	장애인거주시설 공기청정기 렌탈지원	보건복지부
사회서비스	사회복지자원봉사활성화	보건복지부
사회서비스	발달장애인 개인별지원계획 수립 지원	보건복지부
사회서비스	척수장애인 재활훈련 지원	보건복지부
사회서비스	전문인력 양성·교육	보건복지부
사회서비스	기생충 구제 경비 지원	해양수산부
사회서비스	지역 의료·돌봄 연계 체계 구축	보건복지부
사회서비스	성매매피해아동청소년 통합지원	여성가족부
사회서비스	북한이탈주민 상담 지원	통일부
사회서비스	마음돌봄 치유프로그램(불교)	문화체육관광부
사회서비스	사례관리	보건복지부
사회서비스	고령화 대비 자립지원 지자체 기반구축	보건복지부
사회서비스	공공어린이재활병원센터 운영지원	보건복지부
사회서비스	가사·간병 방문 지원	보건복지부
사회서비스	산림복지서비스이용권(바우처)	산림청
사회서비스	어린이집 기능보강(제주)	보건복지부

사업 분류	서비스명	주관부처
사회서비스	권역재활병원 공공재활프로그램 운영지원	보건복지부
사회서비스	여성장애인 교육지원	보건복지부
사회서비스	수산생물 방역장비 지원	해양수산부
사회서비스	한부모가족복지시설 지원	여성가족부
사회서비스	어린이집 기능보강	보건복지부
사회서비스	사회공헌활동 기부은행 제도 확산	보건복지부
사회서비스	고효율조명기기 무상교체 지원	산업통상자원부
사회서비스	스마트경로당개발및보급	과학기술정보통신부
사회서비스	스마트블리디개발및보급	과학기술정보통신부
사회서비스	어린이집 기능보강(세종)	보건복지부
사회서비스	스마트블리디개발및보급	과학기술정보통신부
사회서비스	저소득층 에너지효율 개선	산업통상자원부
사회서비스	가족역량강화지원	여성가족부
사회서비스	중독관리통합지원센터 운영	보건복지부
사회서비스	여성 장애인 교육 지원	보건복지부
사회서비스	결혼이민자 통번역서비스	여성가족부
사회서비스	정신질환자 회복지원(자본)	보건복지부
사회서비스	치매 치료관리비 지원	보건복지부
사회서비스	정신질환자 회복지원(경상)	보건복지부
사회서비스	장애인 법률구조	보건복지부
사회서비스	중소SO 인프라 구축 지원	과학기술정보통신부
사회서비스	(사례관리사)지자체 청소년안전망 운영	여성가족부
사회서비스	직업재활수행기관 지원	보건복지부
사회서비스	의료급여 (의료급여 대지급금)	보건복지부
사회서비스	정책지원 및 개발	보건복지부
사회서비스	청소년시설 사회복지무요원 배치지원	여성가족부
사회서비스	중증장애인 직업재활 지원 (훈련수당)	보건복지부
사회서비스	청소년상담복지센터 평가 및 컨설팅	여성가족부
사회서비스	주간활동서비스 운영인력 지원(지역)	보건복지부
사회서비스	이주배경청소년지원	여성가족부
사회서비스	다문화가족 특성화사업	여성가족부
사회서비스	주간활동서비스 운영인력 지원(중앙)	보건복지부
사회서비스	장애인 스포츠 강좌?이용권(바우처)	문화체육관광부
사회서비스	보건소 방문건강관리 서비스	보건복지부
사회서비스	청소년산모 임신·출산 의료비 지원	보건복지부
사회서비스	중도시각장애인재활훈련 지원	보건복지부
사회서비스	시니어관광	문화체육관광부

124 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

사업 분류	서비스명	주관부처
사회서비스	중독자 치료지원(치료비 지원)	보건복지부
사회서비스	장애인 일자리 지원	보건복지부
사회서비스	초등돌봄교실	교육부
사회서비스	의료급여 (의료급여)	보건복지부
사회서비스	의료취약지 의료지원(민간경상보조)	보건복지부
사회서비스	의료급여장애인보조기기지원	보건복지부
사회서비스	드림스타트	보건복지부
사회서비스	사업운영·관리	보건복지부
사회서비스	취약계층 아동통합서비스 지원	보건복지부
사회서비스	치매 환자 공공후견 지원	보건복지부
사회서비스	척수장애인재활훈련 지원	보건복지부
사회서비스	은둔·고립청소년원스톱패키지지원	여성가족부
사회서비스	중독자 치료지원(치료보호-재활 연계사업)	보건복지부
사회서비스	주거안정 월세대출	국토교통부
사회서비스	귀어 창업 및 주택구입 지원(용자)	해양수산부
사회서비스	시범사업 시스템 운영(한국사회보장정보원)	보건복지부
사회서비스	청소년 한부모고교생 교육비 지원 (정부24)	여성가족부
사회서비스	보호종료아동 자립수당 지급 (정부24)	보건복지부
사회서비스	국가근로장학금 (정부24)	교육부
사회서비스	교육복지우선지원 (정부24)	교육부
사회서비스	아동수당 (정부24)	보건복지부
사회서비스	장애아동수당 (정부24)	보건복지부
사회서비스	장애수당 (정부24)	보건복지부
사회서비스	난임부부 시술비 지원 (정부24)	보건복지부
사회서비스	북한이탈주민 사회보장 지원 (정부24)	통일부
사회서비스	한센병환자관리지원 민간단체 지원 (e나라도움)	질병관리청
사회서비스	어업인안전보험 보험료 지원 (정부24)	해양수산부
사회서비스	근로·자녀장려금 (정부24)	국세청
사회서비스	북한이탈주민 의료지원 (정부24)	통일부
사회서비스	통합문화이용권(바우처) 지원 (정부24)	문화체육관광부
사회서비스	제대군인 대부지원 (정부24)	국가보훈처
사회서비스	국가보훈대상자 교육지원 (정부24)	국가보훈처
사회서비스	주간활동서비스 바우처지원 (e나라도움)	보건복지부
사회서비스	국가보훈대상자 의료지원 (정부24)	국가보훈처
사회서비스	의료급여 (임신·출산진료비) (정부24)	보건복지부
사회서비스	의료급여 (요양비) (정부24)	보건복지부
사회서비스	장애인거주시설 기능보강 (e나라도움)	보건복지부

사업 분류	서비스명	주관부처
사회서비스	국민내일배움카드 (정부24)	고용노동부
사회서비스	다문화·탈북학생 멘토링 (정부24)	교육부
사회서비스	교육급여 (정부24)	교육부
사회서비스	장애입양아동 의료비 지원 (정부24)	보건복지부
사회서비스	의료급여 (의료급여 건강생활 유지비) (정부24)	보건복지부
사회서비스	장애인 자립자금 대여 (정부24)	보건복지부
사회서비스	중도 시각장애인 재활훈련 지원 (정부24)	보건복지부
사회서비스	국가보훈대상자 보철구 지급 (정부24)	국가보훈처
사회서비스	장애인 활동지원급여 지원 (e나라도움)	보건복지부
사회서비스	선천성 난청검사 및 보청기 지원 (정부24)	보건복지부
사회서비스	활동보조 가산급여 (e나라도움)	보건복지부
사회서비스	귀산촌인 창업 및 주택 구입 지원 (정부24)	산림청
사회서비스	마음구호 프로그램 운영 (e나라도움)	행정안전부
사회서비스	장애인정보화교육서비스 (정부24)	과학기술정보통신부
사회서비스	사회 취약계층 실내환경 진단 개선 사업 (정부24)	환경부
사회서비스	국가유공자 등 LPG차량 세금인상분 지원 (정부24)	국가보훈처
사회서비스	중증장애인 지역 맞춤형 취업지원 (정부24)	고용노동부
사회서비스	아동발달지원체계(디딤씨앗통장) 지원 (정부24)	보건복지부
사회서비스	농촌돌봄서비스활성화지원 (e나라도움)	농림축산식품부
사회서비스	의료급여 본인부담 면제 (정부24)	보건복지부
사회서비스	통합정신건강증진사업 (e나라도움)	보건복지부
사회서비스	당사자가족지원(위기선택운영) (e나라도움)	보건복지부
사회서비스	가정양육수당 (정부24)	보건복지부
사회서비스	상해보험 가입비 지원(만원의행복보험) (정부24)	과학기술정보통신부
사회서비스	학교 밖 청소년 자립취업지원 서비스 (e나라도움)	여성가족부
사회서비스	희귀질환자 의료비 지원 (정부24)	질병관리청
사회서비스	청년저축계좌 (정부24)	보건복지부
사회서비스	로컬푸드 확산 지원 (e나라도움)	농림축산식품부
사회서비스	북한이탈주민 자산형성 지원 (미래행복통장)	통일부
사회서비스	정보통신 보조기기 보급 (정부24)	과학기술정보통신부
사회서비스	제대군인 취업지원 (정부24)	국가보훈처
사회서비스	영구임대주택공급 (정부24)	국토교통부
사회서비스	농업경영컨설팅 지원 (정부24)	농림축산식품부
바우처	산모·신생아 건강관리 지원 (정부24)	보건복지부
바우처	누리과정(유아학비) 지원 (정부24)	교육부
바우처	농식품바우처 시범사업 (e나라도움)	농림축산식품부
바우처	농식품바우처 시범사업 전담 (e나라도움)	농림축산식품부

사업 분류	서비스명	주관부처
바우처	사업운영비 (e나라도움)	산업통상자원부
바우처	에너지바우처 (정부24)	산업통상자원부
바우처	평생교육바우처 지원 (정부24)	교육부
바우처	여성청소년 생리용품 지원 (정부24)	여성가족부
바우처	임신 지원 서비스 통합 제공 (따뜻한 임신)	행정안전부
바우처	보일러 안전관리 (e나라도움)	산업통상자원부
바우처	장애아 보육료 지원 (정부24)	보건복지부
바우처	장애인 스포츠 강좌?이용권(바우처) (정부24)	문화체육관광부
바우처	평생교육바우처 지원금(일반) (e나라도움)	교육부
바우처	장애인활동 지원 (정부24)	보건복지부
바우처	평생교육바우처 지원금(장애인) (e나라도움)	교육부
바우처	에너지바우처 지원금 (e나라도움)	산업통상자원부
바우처	발달재활서비스 (정부24)	보건복지부
바우처	바우처 시스템 개발 및 운영 (e나라도움)	보건복지부
바우처	발달장애인 주간활동서비스 (정부24)	보건복지부
바우처	저소득층 기저귀·조제분유 지원 (정부24)	보건복지부
바우처	통합문화이용권(바우처) 지원 (정부24)	문화체육관광부
바우처	다문화가족 자녀 언어발달지원사업 (정부24)	여성가족부
바우처	청소년 발달장애학생 방과후활동서비스 (정부24)	보건복지부
바우처	우유바우처 시범사업운영 (e나라도움)	농림축산식품부
바우처	청소년산모 임신·출산 의료비 지원 (정부24)	보건복지부
바우처	건강보험 임신출산 진료비 지원 (정부24)	보건복지부
바우처	여성청소년 생리용품 지원(시스템) (e나라도움)	여성가족부
바우처	발달재활서비스 바우처 지원 (e나라도움)	보건복지부
바우처	가사·간병 방문 지원 (정부24)	보건복지부
바우처	언어발달지원 바우처 지원 (e나라도움)	보건복지부
바우처	방과후활동서비스 바우처지원 (e나라도움)	보건복지부
바우처	바우처시스템 보강 및 신규 전달체계 구축 및 운영	보건복지부
바우처	산림복지서비스이용권(바우처) (정부24)	산림청
바우처	주간활동서비스 바우처지원 (e나라도움)	보건복지부
바우처	복권기금 꿈사다리 장학사업 (정부24)	교육부

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과,” 열린재정재정정보공개시스템, n.d., <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

〈표 4-2〉 2024년 기준 사회복지서비스와 바우처 사업 부처현황

구분	바우처 사업		사회서비스사업		총합계	
	수	%	수	%	수	%
전체	35	16.3	180	83.7	215	100.0
고용노동부		0.0	8	3.7	8	3.7
과학기술정보통신부		0.0	7	3.3	7	3.3
교육부	5	2.3	6	2.8	11	5.1
국가보훈처		0.0	6	2.8	6	2.8
국세청		0.0	1	0.5	1	0.5
국토교통부		0.0	3	1.4	3	1.4
농림축산식품부	3	1.4	6	2.8	9	4.2
농촌진흥청		0.0	2	0.9	2	0.9
문화체육관광부	2	0.9	5	2.3	7	3.3
법무부		0.0	2	0.9	2	0.9
보건복지부	16	7.4	102	47.4	118	54.9
산림청	1	0.5	4	1.9	5	2.3
산업통상자원부	4	1.9	2	0.9	6	2.8
여성가족부	3	1.4	13	6.0	16	7.4
질병관리청		0.0	2	0.9	2	0.9
통일부		0.0	4	1.9	4	1.9
해양수산부		0.0	5	2.3	5	2.3
행정안전부	1	0.5	1	0.5	2	0.9
환경부		0.0	1	0.5	1	0.5

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과,” 열린재정재정정보공개시스템, n.d., <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

또한 총 215개 사업의 정부 지원예산을 살펴보면 총 88조 4,527억 660만 원으로 파악된다. 이 중 사회복지서비스 사업의 예산은 78조 4,684억 2백만 원이고, 바우처 사업은 9조 9,843억 64백만 원으로 사회복지서비스사업의 예산이 전체의 88.7%를 차지한다. 부처별로 살펴보면 총 118개 사업을 담당하는 보건복지부의 경우, 전체 예산의 91.5%를 차지하며, 다음으로 국토교통부(2.8%), 산업통상자원부(2.5%), 고용노동부(0.9%), 여성가족부(0.8%) 등의 순이다.

128 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 4-3〉 2024년 기준 사회복지서비스와 바우처 사업 예산 현황

구분	바우처 사업		사회복지서비스사업		총합계	
	예산(백만 원)	%	예산(백만 원)	%	예산(백만 원)	%
전체	9,984,364	11.3	78,468,402	88.7	88,452,766	100.0
고용노동부		0.0	796,893	0.9	796,893	0.9
과학기술정보통신부		0.0	19,163	0.0	19,163	0.0
교육부	52,438	0.1	160,399	0.2	212,837	0.2
국가보훈처		0.0	24,996	0.0	24,996	0.0
국세청		0.0		0.0		0.0
국토교통부		0.0	2,434,322	2.8	2,434,322	2.8
농림축산식품부	130,449	0.1	60,430	0.1	190,879	0.2
농촌진흥청		0.0	2,960	0.0	2,960	0.0
문화체육관광부	275,149	0.3	443,778	0.5	718,927	0.8
법무부		0.0	64,817	0.1	64,817	0.1
보건복지부	7,293,725	8.2	73,684,697	83.3	80,978,422	91.5
산림청		0.0	2,432,000	0.0	2,432	0.0
산업통상자원부	2,056,818	2.3	163,374	0.2	2,220,192	2.5
여성가족부	175,785	0.2	557,846	0.6	733,631	0.8
질병관리청		0.0	48,138	0.1	48,138	0.1
통일부		0.0		0.0		0.0
해양수산부		0.0	2,967	0.0	2,967	0.0
행정안전부		0.0	1,190	0.0	1,190	0.0
환경부		0.0		0.0		0.0

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과,” 열린재정재정정보공개시스템, n.d., <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

둘째, 사회복지서비스와 바우처 사업이 다수임에도 불구하고 정년연장 대상인 60~64세 고령 취업자 대상의 사업은 적게는 3개에서 많게는 8개에 불과하다는 것이다. 현행 60세 정년이 65세로 연장될 경우, 정년연장 수혜를 받는 121만 명의 정년 대상자 이외에 취업을 유지해야 하는 약 130만 명의 취업자들이 존재한다. 이들 정년수혜를 받지 못하는 고령근로자가 국민연금 지급의무 상향연령인 64세까지 취업을 유지하기 위해서는 자영업 등 비임금로자로의 전환을 지원하는 창업지원정책이나, 다른 사업체에 취업을 알선하는 전직 지원 또는 취업 알선 사업이 중요하다.

〈표 4-4〉 2024년 기준 사회복지서비스와 바우처 사업 대상 현황

구분	바우처 사업		사회복지서비스업		총합계	
	수	%	수	%	수	%
전체	35	16.3	180	83.7	215	21.9
경제적 취약계층	12	5.6	35	16.3	47	21.9
귀농귀촌인		0.0	6	2.8	6	2.8
난임부부		0.0	1	0.5	1	0.5
노인		0.0	7	3.3	7	3.3
농업인		0.0	5	2.3	5	2.3
다문화가족	1	0.5	8	3.7	9	4.2
보훈/국가유공자		0.0	4	1.9	4	1.9
사회복무요원		0.0	1	0.5	1	0.5
산재근로자		0.0	1	0.5	1	0.5
서비스제공자	4	1.9	25	11.6	29	13.5
아동	1	0.5	9	4.2	10	4.7
어업인		0.0	4	1.9	4	1.9
이재민		0.0	1	0.5	1	0.5
일반아동		0.0	1	0.5	1	0.5
임산부	2	0.9		0.0	2	0.9
장기복무 재대군인		0.0	2	0.9	2	0.9
장애인	11	5.1	35	16.3	46	21.4
전국민		0.0	1	0.5	1	0.5
정신질환자	1	0.5	8	3.7	9	4.2
지역주민		0.0	1	0.5	1	0.5
지자체		0.0	4	1.9	4	1.9
청년		0.0	5	2.3	5	2.3
청소년	3	1.4	8	3.7	11	5.1
취업준비생		0.0%	3	1.4%	3	1.4
퇴직 신증년		0.0%	3	1.4%	3	1.4
한센환자		0.0%	1	0.5%	1	0.5
흡연자		0.0%	1	0.5%	1	0.5

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과.” 열린재정재정정보공개시스템, n.d., <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

즉 정년연장 시 창업지원, 취업알선, 전직지원과 같은 사회복지서비스의 수요가 증가할 가능성이 높다는 것이다. 그러나 현 사회복지서비스와 바우처 사업은 경제적 취약계층을 비롯하여 장애인, 아동, 사회복지법인과 같은 서비스제공자, 청소년 등 우리 사회에서 주로 취약계층으로 분류되는 대상이나, 이들에게 서비스를 제공하는 서비스 제공업자 중심의 사업이 대부분을 차지하고 있다. 실례로 총 215개 사회복지서비스 및 바우처 사업의 대상자를 살펴보면 경제적 취약계층이 47개 사업 대상(21.9%)으로 가장 많았고, 다음으로 장애인(21.4%), 서비스 제공업체(13.5%), 청소년(5.1%), 아동(4.2%), 다문화가족(4.2%) 등의 순이었다. 반면에 정년연장 대상인 신중년의 경우, 사업대상이 3개(1.4%)에 불과했으며, 창업지원이 가능한 귀농·귀촌인 대상 사업도 6개에 불과한 것으로 파악되었다.

셋째, 정년연장 시 그 대상이 되는 60~64세 대상의 일자리 제공방식의 사업이 귀농·귀촌인 대상의 창업지원보다 적은 3개에 불과한 것으로 보인다. 총 215개 사업 중 지원방식을 범주화하여 분석해 본 결과, 일자리 제공사업은 총 13개로 파악된다. 이 중 만 50세 이상 최소 65세 미만 퇴직자를 대상으로 하는 일자리 제공형 사업으로는 '신중년 사회공헌활동지원', '신중년 경력형 일자리' 등에 관한 사업으로 일반적인 사업체 취업보다는 최소한의 경비를 제공하는 사회공헌활동이나, 최저시급에 준하는 인건비를 지급하는 경력 맞춤형 일자리이다. 이외에 만 60세 취업준비생도 포함되는 사회적 기업 육성이나 만 55세 이상 장년층을 대상으로 하는 산림서비스도우미 사업 등이 있으나 선발인원이 많지 않은 것으로 파악된다. 물론 창업지원도 고령근로자의 고용을 유지할 수 있는 좋은 방안이다. 정부지원 사회복지서비스사업에서는 귀농·귀촌인을 대상으로 유희시설을 대상으로 창업 및 주택마련 자금을 지원하는 사업을 농림축산식품부, 보건복지부, 해양수산부, 산림청 등에서 제공하고 있었다.

〈표 4-5〉 2024년 기준 사회복지서비스와 바우처 사업의 대상별 지원방식

(단위: 수)

구분	서비스 제공형	운영비 지원	일자리 제공형	창업지원	현금성 지원	총합계
전체	94	29	13	5	74	215
경제적 취약계층	20		1		26	47
귀농귀촌인				5	1	6
난임부부					1	1
노인	4		1		2	7
농업인	4	1				5
다문화가족	7				2	9
보훈/국가유공자					4	4
사회복무요원					1	1
산재근로자	1					1
서비스제공자	4	25				29
아동	4				6	10
어업인	1				3	4
이재민	1					1
일반아동					1	1
임산부	1				1	2
장기복무 재대군인			1		1	2
장애인	27		2		17	46
전국민					1	1
정신질환자	9					9
지역주민	1					1
지자체	1	3				4
청년	2		2		1	5
청소년	5				6	11
취업준비생			3			3
퇴직 신중년			3			3
한센환자	1					1
흡연자	1					1

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과,” 열린재정재정정보공개시스템, n.d., <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

그러나 고용창출산업으로서 사회복지서비스 및 바우처 사업에서 고령근로자의 고용을 간접적으로 유발할 수 있는 가능성은 존재한다. 본문에서는 앞서 총 215개 사업의 대상자에 대한 지원방식을 ‘서비스 제공’, ‘운영비 지원’, ‘일자리 제공’, ‘창업지원’, ‘현금성 지원’으로 분류하여 그 현황을 분석하였다. 하지만 각 제공방식에서 한 단계 더 들어가 일자리창출 방식을 설정하여 직접유발 뿐만 아니라 간접유발방식을 포함해 ‘봉사형’, ‘직접고용형’, ‘창업지원형’, ‘취업지원형’, ‘일자리 연계 無’, ‘제공인력 고용유발’ 등 6개로 분류해 살펴보면 215개 사업 중 간접적인 고용유발효과가 존재하는 사업은 148개로 전체의 68.9%를 차지하는 것으로 추정된다. 그리고 그중에서 가장 많은 제공방식은 서비스 제공형으로 약 전체 94개 사업 중 85개 사업이 서비스 제공을 위한 제공인력 고용효과가 존재한다는 의미를 담고 있다. 즉 서비스 대상자들에게 지원하는 방식은 돌봄 등 본연의 서비스를 서비스 제공업체에서 고용된 종사자들이 담당하고 있다는 것이다.

〈표 4-6〉 2024년 기준 사회복지서비스와 바우처 사업의 지원방식과 일자리 창출관계

구분	봉사형		일자리 연계 無		제공인력 고용유발		직접 고용		창업 지원		취업 지원		총합계	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
전체	2	0.9	49	22.8	148	68.8	7	3.3	7	3.3	2	0.9	215	100
서비스제공			9	4.2	85	39.5							94	43.7
운영비지원			7	3.3	22	10.2							29	13.5
일자리제공	2	0.9					7	3.3	2	0.9	2	0.9	13	6.0
창업지원									5	2.3			5	2.3
현금성 지급			33	15.3	41	19.1							74	34.4

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과,” 열린재정재정정보공개시스템, n.d., <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

제3절 일자리산업으로서 사회복지서비스업의 특징과 고용실태 추이

1. 정년연장 수혜 규모 관련 이슈

향후, 65세 정년연장에 대한 법 개정이 이루어진다면 가장 큰 정책적 이슈는 현 56~60세의 고령근로자들 중 정년연장의 수혜를 보지 못하는 종사자들의 고용이 지속될 수 있는 일자리를 만들어 내는 것과 현재 사업체에 소속된 고령근로자들이 정년연장으로 인해 고용이 지속될 수 있는 근로환경을 만드는 일이다. 그 이유는 크게 2가지 때문이다. 첫째로 새로운 일자리를 만들어야 하는 문제는 연금개혁으로 인해 국민연금가입의무연령이 64세로 연장되지만 해당되는 국민연금 피보험자들의 고용률이 정년연장으로 지속되기 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 앞서 제4장에서는 고용보험 행정자료를 이용하여 현 60세에서 65세로 정년연장 시 그 수혜규모가 최소 47만 명에서 최대 121만 명으로 추정되었다. 그 추정 결과는 동일 기간 56~60세 취업자의 60.1%가 정년연장의 수혜를 받을 수 없음을 의미함과 동시에 정년제 미실시 기업에 종사하는 근로자를 포함할 경우, 그 규모가 최대 84.5%로 증가할 수 있음을 의미한다. 즉, 연금개혁으로 65세 정년연장이 도입된다고 하더라도, 정년연장의 수혜에서 제외되는 61~65세 고령근로자들은 국민연금가입 의무연령을 맞추기 위해 새로운 일자리를 찾아야 하며, 정부는 새로운 일자리를 찾는 고령근로자들을 지원하는 정책발굴에 집중해야 한다는 것을 의미한다.

둘째는 현 제도하에서 정년연장이 실시될 경우, 정년연장의 대상이 되는 고령근로자들이 대부분 정년제 미실시 비중이 높은 100인 미만 중소기업체에 근무하고 있다는 점이다. 즉, 현재 종사자 지위상 정년 대상자

라 하더라도 정년제도를 적용하지 않아도 페널티가 적용되지 않은 5인 미만 사업장 등 중소기업에 종사하는 근로자가 다수이기 때문이다. 사업체 규모별 정년대상 규모를 산출했던 <표 4-7>을 근거로 살펴보면 2029년까지 약 1,212,556명이 혜택을 받을 것으로 예상되나, 정년연장 대상자 중에서 정년제를 실시하고 있지 않는 사업장의 경우 정년연장 효과를 적용하는데 어려움이 존재하는데 그 수가 741,642명으로 파악되며, 이는 전체 대상자의 61.2%에 해당하는 규모이다. 그리고 이 중 100인 미만 사업장에 소속된 종사자가 668,924명으로 정년 미실시 사업장 소속 근로자의 90.2%를 차지하고 있다.

<표 4-7> 정년미실시 사업장 규모별 피보험자 수

(단위: 명)

구분	피보험자 수	정년미실시	규모(%)	정년실시	규모(%)
10인 미만	358,766	347,549	96.9	11,217	3.1
10-100인 미만	444,213	321,375	72.3	122,838	27.7
100-300인 미만	131,337	49,030	37.3	82,307	62.7
300인 이상	278,240	23,688	8.5	254,552	91.3
합계	1,212,556	741,642	61.2	470,914	38.5

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

한편 정년제 비적용 사업장을 산업별로 살펴보면 제조업이 176,883명으로 가장 많고 다음으로 보건업 및 사회복지서비스업이 151,888명, 도매 및 소매업이 91,761명, 건설업이 75,984명 순으로 나타나며, 이들 4개 산업 소속 근로자들은 피보험자의 66.9%에 해당된다. 그리고 정년제 미실시 비율이 높은 산업으로는 숙박 및 음식점업이 89.4%로 가장 높고 이어서 건설업(89.0%)-도매 및 소매업(80.1%)-협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(78.9%)-보건업 및 사회복지서비스업·농업, 임업 및 어업(78.8%) 순이다.

〈표 4-8〉 산업별 정년제도 미 실시 대상자 현황

(단위: 명)

산업 구분	전체		정년미 실시 근로자		
	수	%	수	%	미 실시율
농림어업	5,146	0.4	4,056	0.5	78.8
광업	1,435	0.1	892	0.1	62.2
제조업	333,129	27.5	176,883	23.9	53.1
전기가스수도업	8,569	0.7	680	0.1	7.9
하수, 폐기물, 원료재생 및 환경복원업	10,809	0.9	5,918	0.8	54.8
건설업	85,348	7.0	75,984	10.2	89.0
도매 및 소매업	114,567	9.4	91,761	12.4	80.1
운수업	77,562	6.4	25,851	3.5	33.3
숙박 및 음식점업	59,636	4.9	53,287	7.2	89.4
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	26,300	2.2	11,622	1.6	44.2
금융 및 보험업	22,307	1.8	5,728	0.8	25.7
부동산 및 임대업	32,482	2.7	25,308	3.4	77.9
전문, 과학 및 기술서비스업	53,353	4.4	36,235	4.9	67.9
사업시설관리 및 사업지원서비스업	80,372	6.6	32,715	4.4	40.7
공공행정, 국방, 및 사회보장 행정	35,501	2.9	2,144	0.3	6.0
교육 서비스업	32,830	2.7	13,250	1.8	40.4
보건업 및 사회복지서비스업	192,759	15.9	151,888	20.5	78.8
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	9,743	0.8	4,426	0.6	45.4
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	29,066	2.4	22,925	3.1	78.9
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가 소비 생산활동	30	0.0	30	0.0	100
국제 및 외국기관	1,612	0.1	59	0.0	3.7
전체	1,212,556	100	741,642	100	61.2

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

따라서 본 연구에서는 정년연장 시, 고령근로자의 새로운 일자리 산업으로서 사회복지서비스업에 대한 가능성을 다음과 같이 살펴보았다.

2. 고령자 일자리로서 사회복지서비스업의 가능성 검토

첫째, 보건업 및 사회복지서비스업은 최근 20년간 전 산업 중 일자리 규모 측면에서 큰 양적 성장을 이룸과 동시에 60세 이상 고령근로자 일자리로써 위상을 자리잡고 있는 것으로 판단된다. 우선 통계청 자료에 따르면, 경제활동인구 중에서 취업자¹²⁾ 수는 2005년 22,831,033명에서 2023년 28,416,296명으로 약 24.5%p 증가하였다. 그중 연령대별 취업자 수 추이를 보면 20대 이하와 30대, 40대는 지속적으로 감소하는 대신, 50대와 60대 이상은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 4-9〉 2005년~2023년 연령대별 취업자 추이

(단위: 명, %)

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60세 이상	합계
2005년	4,485,334 (19.6)	6,207,027 (27.2)	6,307,442 (27.6)	3,507,444 (15.4)	2,323,786 (10.2)	22,831,033 (100)
2015년	3,864,437 (14.8)	5,728,648 (21.9)	6,891,549 (26.3)	6,067,806 (23.2)	3,625,270 (13.8)	26,177,710 (100)
2023년	3,898,897 (13.7)	5,356,756 (18.9)	6,259,819 (22.0)	6,677,460 (23.5)	6,223,364 (21.9)	28,416,296 (100)
증감율	-13.1	-13.7	-0.8	90.4	167.8	24.5

출처: “경제활동 인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024.

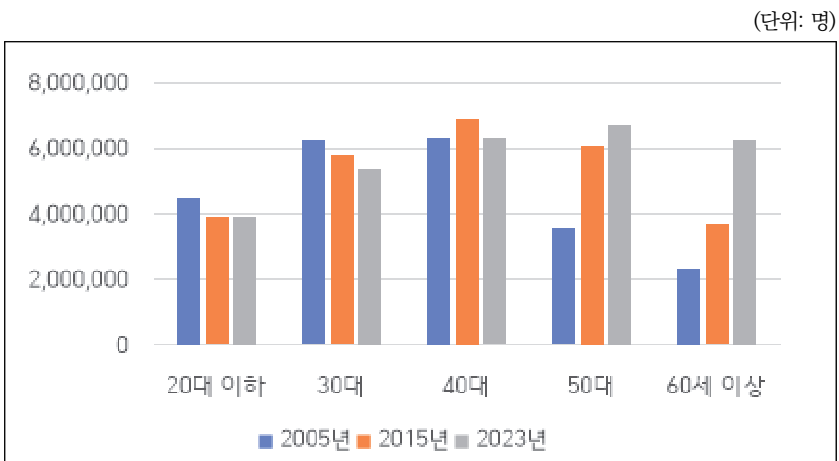
20대 이하 취업자 수는 2005년 4,485,334명에서 2023년 3,898,897명으로 13.1%p 감소하였고, 같은 기간 30대 취업자 수는 7,207,027명에서 5,356,756명으로 20.5%p가, 40대 취업자 수는 6,307,442명에서

12) 경제활동인구(經濟活動人口, economically active population) 중에서 매월 15일이 포함된 1주일 동안에 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자, 본인 또는 가족이 소유하거나 경영하는 농장이나 사업체에서 주당 18시간 이상 일한 무급의 가족 종사자, 일정한 직장이나 사업장은 가지고 있으나 일시적인 질병, 휴가, 노동쟁의 등의 사유로 조사 기간 중에 일시휴직자를 취업자로 분류함.

6,259,819명으로 0.8%p가 감소하였다. 반면 50대 취업자 수는 2005년 3,507,444명에서 6,677,460명으로 90.4%p가, 60세 이상 취업자 수는 같은 기간에 2,323,786명에서 6,223,364명으로 167.8%p 증가하였다.

이 중 60세 이상 취업자 수 증가가 가장 높는데, 2005년 전체 취업자 중 60세 이상 취업자 비율은 10.2%로 가장 낮았다. 그러나 2015년 13.8%, 2023년에는 21.9%로 전체 취업자 수에서 50대(23.5%)에 이어 두 번째 위치이다. 원인을 인구구조의 변화 때문이라고 하더라도 취업자 수에서 60세 이상 고령자가 크게 증가하는 것은 정년이 60세인 우리나라에선 정년퇴직 이후에도 계속적인 소득활동을 해야 하는 고령자 수가 늘어나고 있다는 것을 의미한다고 하겠다. 결국, 2005년부터 2023년 사이 연령대별 취업자 수의 변화 특징은 50대와 60대 이상 고령자의 취업자 수가 꾸준히 증가하고 있고, 특히 60세 이상에서 다른 연령대보다 매우 급속하게 증가하고 있다는 것이다. 60세 이상 취업자 수의 누적 증가율은 2005년 대비 2015년에 56.0%, 2023년에는 167.8%에 달한다.

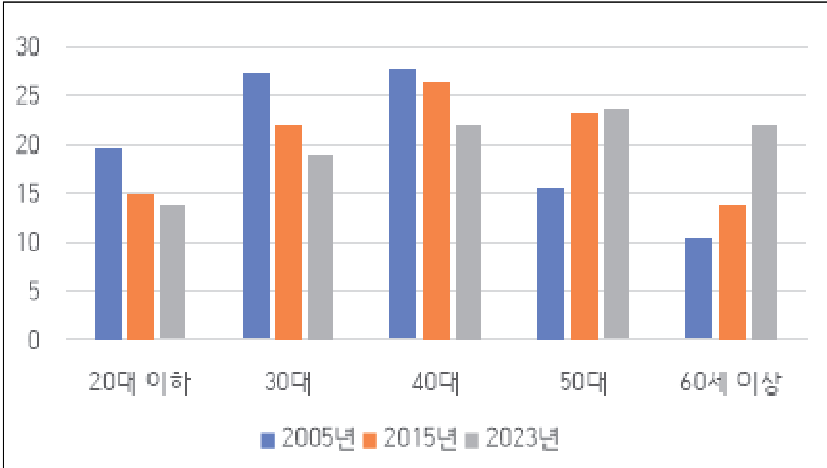
[그림 4-1] 2005년~2023년 연령대별 취업자 수 추이



출처: “경제활동 인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024.

[그림 4-2] 2005년~2023년 연령대별 취업자 비율 추이

(단위: %)



출처: “경제활동 인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024.

한편, 2005년부터 2023년 사이에 급속하게 증가한 60세 이상 취업자의 산업별 분포를 보면, 주로 종사하고 있는 것으로 나타난 산업은 농업, 임업 및 어업, 제조업, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업이며, 서술한 7개 산업에 60세 이상 취업자의 70% 내외가 종사하는 것으로 나타난다. 특히 보건업 및 사회복지서비스업의 취업자 수는 2005년 14,594명에서 2023년 852,692명으로 5,742 배 이상 증가하여 가장 큰 증가율을 보이고 있다. 2005년 60세 이상 취업자가 많은 산업은 농업, 임업 및 어업(41.6%)-도매 및 소매업(13.74%)-제조업(7%)-사업시설 관리, 사업지원 및 임대서비스업(6.5%)-숙박 및 음식점업(5.2%)-협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(5.0%)-보건업 및 사회복지 서비스업(0.6%) 순이었으나, 2023년 60세 이상 취업자 수는 농업, 임업 및 어업(17.6%)-보건업 및 사회복지서비스업(13.7%)-

제조업(9.6%)-도매 및 소매업(9.4%)-사업시설 관리, 사업지원 및 임대 서비스업(7.7%)-숙박 및 음식점업(6.6%)-협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(4.1%) 순으로 변화되었다. 전통적으로 고령자 취업이 높은 농업, 임업 및 어업에 이어 기타보건업 및 사회복지서비스업이 두 번째 높은 산업으로 나타났고 그 추이는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

〈표 4-10〉 2005년~2023년 산업별 60세 이상 취업자 추이

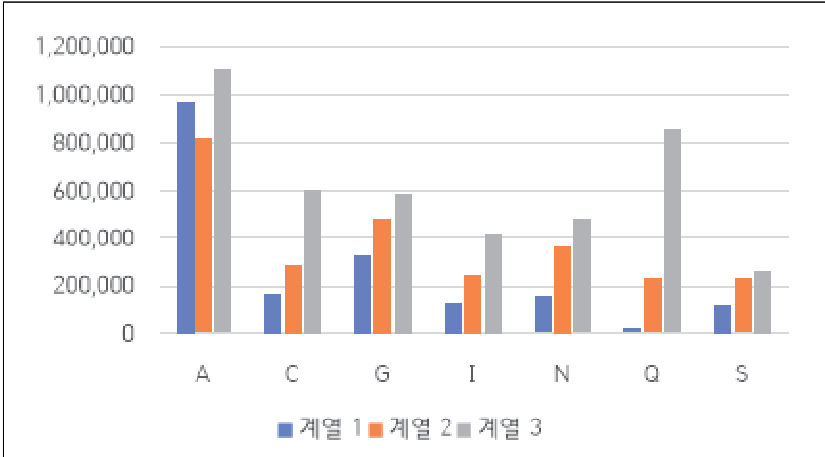
(단위: 명, %)

산업구분	2005년	2015년	2023년	'05 대비 '23 증가율
A 농업, 임업 및 어업(01~03)	967,788 (41.6)	812,592 (22.4)	1,098,340 (17.6)	13.5
C 제조업(10~34)	163,107 (7)	280,818 (7.7)	598,918 (9.6)	267.2
G 도매 및 소매업(45~47)	319,185 (13.7)	479,918 (13.2)	582,688 (9.4)	82.6
I 숙박 및 음식점업(55~56)	120,577 (5.2)	242,465 (6.7)	409,535 (6.6)	239.6
N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업(74~76)	150,213 (6.5)	362,510 (10)	478,263 (7.7)	218.4
Q 보건업 및 사회복지 서비스업(86~87)	14,594 (0.6)	221,762 (6.1)	852,692 (13.7)	5,742.8
S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(94~96)	115,820 (5)	221,849 (6.1)	257,488 (4.1)	122.3
소계(a)	1,851,285 (79.7)	2621,915 (72.3)	4277,924 (68.7)	131.1
전산업 대비 소계%(a/b)	79.7	72.3	68.7	
전산업 총계(b)	2,323,786	3,625,270	6,223,364	167.8

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

[그림 4-3] 2005년~2023년 산업별 60세 이상 취업자 수 추이

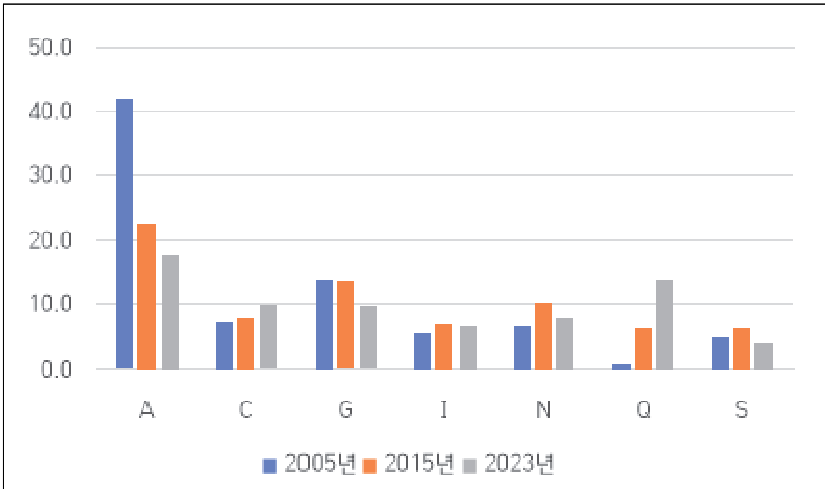
(단위: 명)



출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

[그림 4-4] 2005년~2023년 산업별 60세 이상 취업자 비중 추이

(단위: %)



출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

보다 세부적으로 60~64세 취업자 수 변화에서 보건업 및 사회복지서비스업의 특징을 살펴보면 전체 21개 산업 중 연평균 증가율이 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(21.0%)에 이어 20.3%로 2위로 파악된다, 그리고 취업자 수에서도 2005년 8,798명에서 2023년 245,847명으로 약 237,019명이 증가해 증가 규모가 타 산업 대비 매우 크다.

〈표 4-11〉 2005년~2023년 60세~64세 산업별 취업자 수 추이

(단위: 명, %)

산업별 구분	2005년	2015년	2023년	연평균 증가율
A 농업, 임업 및 어업(01~03)	285,860	206,964	266,855	-0.4
B 광업(05~08)	338	362	1,239	7.5
C 제조업(10~34)	100,813	171,435	387,667	7.8
D 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(35)	126	1,591	3,873	21.0
E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업(36 ~ 39)	3,023	7,684	15,970	9.7
F 건설업(41~42)	64,337	142,529	284,536	8.6
G 도매 및 소매업(45~47)	132,517	212,642	289,556	4.4
H 운수 및 창고업(49~52)	60,636	153,928	223,858	7.5
I 숙박 및 음식점업(55~56)	79,726	155,491	225,312	5.9
J 정보통신업(58~63)	5,702	7,360	22,521	7.9
K 금융 및 보험업(64~66)	11,531	15,816	43,688	7.7
L 부동산업(68)	64,672	56,844	81,904	1.3
M 전문, 과학 및 기술 서비스업(70~73)	5,952	21,054	62,865	14.0
N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업(74~76)	90,143	169,989	198,316	4.5
O 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(84)	15,909	33,380	55,357	7.2
P 교육 서비스업(85)	19,698	46,530	104,023	9.7
Q 보건업 및 사회복지 서비스업(86~87)	8,798	76,297	245,817	20.3
R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(90~91)	4,682	19,867	31,494	11.2
S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(94~96)	62,270	116,188	125,216	4.0
T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동(97~98)	19,577	22,446	26,394	1.7
U 국제 및 외국기관(99)	1,635	1,614	2,013	1.2
총계	1,037,946	1,640,008	2,698,472	5.5

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

또한, 65세 이상 고령자의 보건업 및 사회복지서비스업에서의 취업자 수 변화 추이를 살펴보면 60~64세보다 연평균 증가율이나, 취업자 규모가 훨씬 높은 것으로 파악된다. 2005년부터 2023년까지 취업자 수의 연평균 증가율을 살펴보면 보건업 및 사회복지서비스업은 21개 산업 중 29.5%로 가장 높았다.

〈표 4-12〉 2005년~2023년 65세 이상 산업별 취업자 수 추이

(단위: 명, %)

산업별 구분	2005년	2015년	2023년	연평균 증가율
A 농업, 임업 및 어업(01~03)	681,928	605,629	831,485	1.1
B 광업(05~08)	721	563	878	1.1
C 제조업(10~34)	62,295	109,384	211,251	7.0
D 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(35)	1,648	1,258	635	-5.2
E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업(36 ~ 39)	2,775	3,274	15,213	9.9
F 건설업(41~42)	29,916	69,878	169,194	10.1
G 도매 및 소매업(45~47)	186,668	267,276	293,132	2.5
H 운수 및 창고업(49~52)	34,201	124,850	231,716	11.2
I 숙박 및 음식점업(55~56)	40,851	86,974	184,223	8.7
J 정보통신업(58~63)	5,452	2,704	8,533	2.5
K 금융 및 보험업(64~66)	7,192	11,197	35,267	9.2
L 부동산업(68)	45,565	76,195	139,827	6.4
M 전문, 과학 및 기술 서비스업(70~73)	7,970	20,172	58,753	11.7
N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업(74~76)	60,070	192,521	279,946	8.9
O 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(84)	21,442	99,155	192,072	13.0
P 교육 서비스업(85)	9,066	30,051	66,286	11.7
Q 보건업 및 사회복지 서비스업(86~87)	5,796	145,464	606,875	29.5
R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(90~91)	8,151	10,434	31,746	7.8
S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(94~96)	53,550	105,662	132,273	5.2
T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동(97~98)	20,396	22,429	33,682	2.8
U 국제 및 외국기관(99)	188	192	1,905	13.7
총계	1,285,840	1,985,262	3,524,891	5.8

출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024.

그리고 취업자 규모에서도 보건업 및 사회복지서비스업은 2005년 5,796명에서 2023년 606,875명으로 약 601,079명이 증가해 동기간 219,876명이 증가한 사업시설 관리, 사업지원 및 임대서비스업이나 149,557명이 증가한 농업, 임업 및 어업 대비 약 3~5배 정도 많은 것으로 나타났다. 따라서 2005년부터 2023년 사이 60세 이상 고령자고용 산업으로서 보건업 및 사회복지서비스업은 연평균 증가율과 취업자 수 규모를 볼 때, 고령자가 취업하는 새로운 산업으로 확실하게 자리 잡았음을 확인할 수 있다.

둘째, 직업별로는 사회복지서비스업을 포함한 사회서비스 부분의 돌봄 및 보건서비스 종사자의 취업 증가가 중요한 역할을 담당한 것으로 보여진다. 사회서비스산업 특수분류와 상응하는 한국표준산업분류로는 보건업 및 사회복지서비스업(대분류 Q), 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(O), 교육 서비스업(P), 사업시설 관리, 사업지원 및 임대 서비스업(N), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(S), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(R) 등 5개 산업이 주요 산업이라고 할 수 있다. 그리고, 이중 돌봄서비스의 제도화로 사회서비스 정책이 활성화된 2008년에서 2020년 사이에 5개 주요 산업에서 1,329,165명의 취업자 수가 증가했고 이는 같은 기간 전 산업에서 증가한 취업자 수의 90.7%에 해당된다. 특히 사회서비스산업 특수분류에 대응하는 5개 주요 산업 중에서도 보건업과 사회복지서비스업에서 증가한 취업자 수는 1,433,458명으로 같은 기간 교육 서비스업, 예술협회/가구고용업에서 다소 감소한 취업자 수를 상충하고 전체 취업자 수 증가를 견인하고 있다. 이는 2005년부터 2023년 사이 60세 이상 취업자 수가 28배 이상 증가한 보건업 및 사회복지서비스업의 추이와 같은 모양을 보인다.

〈표 4-13〉 2008-2020년 산업별 취업자 수 추이

(명, %)

구분		2008년	2013년	2018년	2019년	2020년	증감 (08-20)
농업업	취업자수	1,933,976	1,876,346	1,492,539	1,551,326	1,573,952	-360,024
	증감률		-3.0	-20.5	3.9	1.5	-18.6
제조업, 광업	취업자수	4,403,924	4,854,785	4,732,007	4,658,486	4,577,557	173,633
	증감률		10.2	-2.5	-1.6	-1.7	3.9
건설업	취업자수	1,998,132	2,010,592	2,089,965	2,038,686	2,075,338	77,206
	증감률		0.6	3.9	-2.5	1.8	3.9
도소매, 운수업	취업자수	5,197,944	5,604,082	5,111,359	5,072,842	4,912,639	-285,305
	증감률		7.8	-8.8	-0.8	-3.2	-5.5
음식 숙박업	취업자수	2,284,917	2,387,963	2,189,231	2,301,318	2,074,644	-210,273
	증감률		4.5	-8.3	5.1	-9.8	-9.2
정보통신금융, 부동산업	취업자수	2,041,444	2,154,379	2,255,117	2,236,277	2,107,407	65,963
	증감률		5.5	4.7	-0.8	-5.8	3.2
전문과학, 사업시설	취업자수	1,899,402	2,443,733	2,377,171	2,521,710	2,574,575	675,173
	증감률		28.7	-2.7	6.1	2.1	35.5
공공행정	취업자수	888,085	1,081,773	1,146,020	1,096,695	1,220,114	332,029
	증감률		21.8	5.9	-4.3	11.3	37.4
교육서비스	취업자수	1,943,856	1,967,013	1,869,464	4,875,322	1,772,028	-171,828
	증감률		1.2	-5.0	0.3	-5.5	-8.8
보건업	취업자수	639,218	925,555	1,043,002	1,040,295	1,026,491	387,273
	증감률		44.8	12.7	-0.3	-1.3	60.6
사회복지 서비스업	취업자수	332,609	854,605	1,105,542	1,259,586	1,378,794	1,046,185
	증감률		156.9	29.4	13.9	9.5	314.5
예술협회/ 가구고용	취업자수	2,059,338	2,034,065	1,678,651	1,856,502	1,794,844	-264,494
	증감률		-1.2	-17.5	10.6	-3.3	-12.8
전체	취업자수	25,622,845	28,194,892	27,009,066	27,509,044	27,088,383	1,465,538
	증감률		10.0	-3.9	1.5	-1.5	5.7

출처: “미래 사회서비스 일자리 발굴 연구,” 안수란, 김동진, 김은정, 어유경, 오옥찬, 이상정, 권창현, 김지연, 노법래, 최효미, 이주민, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 2021.

정부는 2004년 이후 고용없는 성장의 대응 방안으로 사회적 일자리를 포함한 사회서비스 전반의 일자리 창출 전략을 발표하고 보건, 복지, 환경, 문화 등 국민들이 필요로 하는 사회서비스 확충과 일자리 창출을 연계하는 사회적 일자리 사업을 추진하였고, 그중에서도 사회복지서비스

확대 방안으로 도입된 2007년 사회복지서비스 전자바우처 사업과 2008년 노인장기요양보험제도 시행은 보건 및 사회복지서비스업에 새로운 일자리가 급격히 확대되는 계기가 되었다. 따라서 60세 이상 취업자 수와 비중이 증가한 것으로 나타난 주요 산업이 정부 정책의 영향을 크게 받는 사회복지서비스부문 일자리와 관련이 있는지를 확인하기 위해 보건복지부의 사회복지서비스산업 특수분류와 상응되는 한국표준산업분류 및 한국표준직업분류에서 취업자 수 변동 추이를 살펴보았다.

〈표 4-14〉 보건복지부 사회복지서비스산업 특수분류 내 주요 서비스 직종

사회복지서비스산업 특수분류	한국표준직업분류	
종합 사회복지서비스업	- 보육교사(251) - 사회복지전문가 및 관련 종사자(253)	- 보육교사, 시민사회 활동가, 사회복지사, 직업상담사, 상담전문가, 청소년지도사, 기타 사회복지 전문가 및 관련 종사원
돌봄사회복지서비스업	- 교사 보조 및 아동돌봄 종사자(421) - 요양보호사 및 간병인(422) - 노인 및 장애인 돌봄 종사자(423) - 기타돌봄 및 보건 서비스 종사자(429)	- 교사보조 및 관련 종사원, 유치원교사 보조원, 학교교사보조원, 방문아동돌봄종사원 - 요양보호사, 간병인 - 노인돌봄종사원, 장애인돌봄 종사원 - 산후조리종사원, 치료사 보조원
상담·재활서비스업	- 치료·재활사 및 의료기사(246)	- 물리치료사, 작업치료사, 임상심리사, 언어재활사, 기타 치료·재활사 및 의료기사
건강지원 서비스업	- 의사·한의사 및 치과의사(241) - 간호사(244) - 기타 보건 전문가 및 관련 종사자(249)	- 전문의사, 일반의사, 한의사 - 간호사, 전문간호사, 보건교사, 조산사 - 간호조무사, 안마사, 환자안전관리사
문화·체육관련 시설이용 지원사회복지서비스업	- 스포츠 및 레크리에이션 관련 전문가(296) - 여가서비스 종사자(442)	- 스포츠 감독 및 코치, 스포츠 강사 및 트레이너, 레크리에이션 전문가 - 관광서비스종사원, 열행안내사, 관광통역안내사, 호텔서비스원

출처: “제8차 한국표준직업분류 개정·고시(통계청고시 제2024-328호) [법령자료],” 통계청, 2024. 7. 1., https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10403040000&bid=107&act=view&list_no=431582

2008년에서 2020년 사이에 직업분류별 취업자 수의 추이를 살펴보면, 전체 취업자 수는 2008년 1,684,137명에서 2020년 2,403,644명으

로 719,507명이 증가하였다. 세부 직업별로는 유치원교사(-42.6%), 가사 및 육아도우미(-49.8%), 여가서비스 종사자(-33.5%)는 감소한 반면, 돌봄 및 보건서비스 종사자(328.5%), 사회복지관련 종사자(112.3%), 보건의료관련 종사자(89.1%), 재활치료사 및 의료기사(73.9%)가 크게 증가한 것으로 나타났다. 특히 돌봄 및 보건서비스 종사자 취업자 수는 2008년 131,134명에서 2020년 561,965명으로 약 430,831명이 증가한 것으로 파악된다.

〈표 4-15〉 주요 사회복지서비스 직업분류별 취업자 수 추이

구분		2008년	2013년	2018년	2019년	2020년	증감 (08-20)
사회복지관련 종사자	취업자수	210,397	439,462	423,501	435,714	446,712	236,315
	증감률		108.9	-3.6	2.9	2.5	112.3
돌봄 및 보건서비스종사자	취업자수	131,134	357,355	454,120	508,751	561,965	430,831
	증감률		172.5	27.1	12.0	10.5	328.5
유치원교사	취업자수	92,391	68,678	64,157	56,727	52,994	-39,397
	증감률		-25.7	-6.6	-11.6	-6.6	-42.6
가사 및 육아도우미	취업자수	286,620	287,558	142,197	156,269	143,789	-142,831
	증감률		0.3	-50.6	9.9	-8.0	-49.8
치 료 재 활 사 및 의료기사	취업자수	114,279	167,812	202,612	204,925	198,728	84,449
	증감률		46.8	20.7	1.1	-3.0	73.9
의료진료전문가	취업자수	133,815	164,763	181,069	165,981	151,413	17,598
	증감률		23.1	9.9	-8.3	-8.8	13.2
간호사	취업자수	172,767	234,376	252,720	255,666	261,621	88,854
	증감률		35.7	7.8	1.2	2.3	51.4
보건의료관련 종사자	취업자수	130,675	210,992	245,680	246,685	247,108	116,433
	증감률		61.5	16.4	0.4	0.2	89.1
스포츠 레크리에이션 전문가	취업자수	101,969	114,548	132,378	141,677	133,128	31,159
	증감률		12.3	15.6	7.0	-6.0	30.6
여가서비스 종사자	취업자수	310,090	275,179	222,187	245,551	206,187	-103,903
	증감률		-11.3	-19.3	10.5	-16.0	-33.5
전체	취업자수	1,684,137	2,320,722	2,320,622	2,417,947	2,403,644	719,507
	증감률		37.8	0.0	4.2	-0.6	42.7

출처: “미래 사회복지서비스 일자리 발굴 연구.” 안수란, 김동진, 김은정, 어유경, 오육찬, 이상정, 권창현, 김지연, 노병래, 최효미, 이주민, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 2021.

셋째, 우리 사회의 인구고령화와 저출산 현상으로 인해 고령자 일자리 산업으로서 사회복지서비스업의 양적 증가는 당분간 지속되겠지만 지속 가능성 측면에서 악화되고 있어 새로운 고령자 일자리산업의 발굴이 시급하다고 판단된다. 2020년 기준년 산업연관표(한국은행, 2024)에 따르면 2020년 우리나라 총 취업자¹³⁾ 수는 2,444만 명으로 2015년 2,483만 명보다 1.6% 감소하였고, 임금근로자 수는 1,818만 명으로 2015년 1,827만 명에 비해 0.5% 감소한 것으로 나타났다. 또한 2020년 기준 취업자 수 중 서비스가 1,737만 명으로 전체 취업자의 71.2%를 차지하고, 다음으로 공산품 취업자 수가 369만 명으로 15.1%, 건설 177만 명 7.2%, 농림수산물 134만 명 5.5% 순이다. 취업자 수가 가장 많은 서비스 중에서는 도소매 및 상품중개서비스(316만 명, 12.9%), 보건 및 사회복지서비스(183만 명, 7.5%), 음식점 및 숙박서비스(175만 명, 7.2%)에서 취업자 수가 많고 차지하는 비중이 크다. 취업자 수의 추이를 보면 2015년도 대비 공산품 취업자 비중은 16.3%에서 15.1%로 1.2%p 하락하였지만, 서비스는 71.0%에서 71.1%로 0.1%p 증가하였다. 전체 취업자 수의 큰 비중을 차지하고 있는 서비스의 경우, 보건 및 사회복지서비스에서 27만 명이 늘어나 1.2%p 증가하였고 이어서 전문, 과학 및 기술 서비스(0.6%p), 방송통신 및 방송 서비스(0.3%p), 부동산 서비스(0.3%p), 공공행정, 국방 및 사회보장(0.2%p), 사업지원 서비스(0.1%p) 품목에서 취업자 수와 비중이 증가하였다. 그 외 품목에서는 취업자 수가 감소하거나 비중이 줄어든 것으로 나타났다. 결국, 2015년 대비 2020년 총취업자 수는 2,483만 명에서 2,444만 명으로 39만 명이 감소하였지만 보건 및 사회복지서비스 27만 명과 전문, 과학 및 기술 서비스 13만 명, 정보통신 및 방송 서비스 8만 명이 증가하였다.

13) 취업자 = 임금근로자(상용직+임시·일용직)+자영업자 및 무급가족종사자

148 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 4-16〉 2015년 대비 2020년 취업자 수 추이

(만 명, %, %p)

구분	2015년		2020년		증감	
	취업자수	%	취업자수	%	'20-'15	%p
A.농림수산물	125	5.0	134	5.5	9	0.5
B.광산물	1	0.0	1	0.0	0	0.0
C.공산물	406	16.3	369	15.1	-37	-1.2
1.소비재제품	99	4.0	83	3.4	-16	-0.6
2.기초소재제품	105	4.2	100	4.1	-5	-0.1
3.조립가족제품	150	6.1	144	5.9	-6	-0.2
4.제조임가공, 산업용장비수리	51	2.1	42	1.7	-9	-0.4
D.전력, 가스, 수도 및 폐기물	19	0.8	26	1.1	7	0.3
E.건설	169	6.8	177	7.2	8	0.4
F.서비스	1,764	71.0	1,737	71.1	-27	0.1
1.도소매 및 운송	495	19.9	457	18.7	-38	-1.2
①도소매 및 상품중개서비스	353	14.2	316	12.9	-37	-1.3
②운송서비스	142	5.7	141	5.8	-1	0.1
2.생산자서비스	450	18.1	471	19.3	21	1.2
③정보통신 및 방송서비스	66	2.7	74	3.0	8	0.3
④금융 및 보험서비스	72	2.9	67	2.8	-5	-0.1
⑤부동산서비스	50	2.0	55	2.3	5	0.3
⑥전문, 과학 및 기술서비스	142	5.7	155	6.3	13	0.6
⑦사업지원서비스	119	4.8	120	4.9	1	0.1
3.사회서비스	460	18.5	477	19.5	17	1.0
⑧공공행정, 국방 및 사회보장	153	6.1	154	6.3	1	0.2
⑨교육서비스	151	6.1	141	5.8	-10	-0.3
⑩보건 및 사회복지서비스	156	6.3	183	7.5	27	1.2
4.소비자서비스	359	14.5	332	13.6	-27	-0.9
⑪음식점 및 숙박서비스	196	7.9	175	7.2	-21	-0.7
⑫예술, 스포츠, 및 여가 관련 서비스	44	1.8	43	1.8	-1	0.0
⑬기타 서비스	120	4.8	113	4.6	-7	-0.2
전체	2,483	100	2,444	100	-39	0.0

주: %는 총 취업자 대비 구성비, %p는 구성비 증감.

출처: "2020년 기준년 산업연관표," 한국은행, 2024. 9. 30., <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0001588/view.do?nttlId=10087143&menuNo=200457&programType=newsData&relate=Y&depth=200457>를 재구성.

향후, 일자리 산업의 산업별 취업자 수 또는 비중의 지속가능성을 살펴 보기 위하여 취업계수(Employment to GDP Ratio)와 취업유발계수(employment inducement coefficient)에 대해 2015년과 2020년 자료를 비교해 보았다. 취업계수는 일정 기간 투입된 취업자 수를 실질 산출액으로 나눈 값으로 실질 산출액 10억 원 생산에 필요한 노동력 즉, 소요되는 취업자 수를 의미한다. 그리고, 취업계수는 노동생산성과는 역수 관계이기 때문에 노동생산성이 높을수록 취업계수는 하락한다. 일반적으로 경제가 성장하면 생산설비의 자동화에 따른 노동생산성 향상과 기업의 구조조정 추진에 의한 인력감축 등으로 취업계수는 하락추세가 나타난다. 이와 관련하여 2020년 우리나라 산업의 전체 취업계수는 5.4명으로 명목금액 기준 10억 원을 생산하는데 5.4명의 취업자 수가 발생하고 있다는 것을 의미한다. 부문별로는 농림수산품이 20.8명으로 가장 높고 서비스 7.7명, 건설 6.3명, 광산품 3.0명, 공산품 2.0명으로 낮은 수준이다. 전체 취업자 수가 많은 서비스의 경우 교육서비스가 11.1명으로 가장 높고 이어서 음식점 및 숙박서비스(10.9명), 보건 및 사회복지서비스(10.2명), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스(10.1명)의 순이다.

한편, 2015년 대비 2020년 전체 취업계수는 6.5명에서 5.4명으로 1.1명이 감소하였다. 10억 원을 생산하는데 취업자 수가 1.1명이 줄어들었다는 의미로 과학기술이 발달이나 생산설비의 자동화 등으로 노동생산성이 증가했다고 해석할 수 있다. 특히 전체 취업자 수가 많은 서비스업의 취업계수는 10.2명에서 7.7명으로 가장 크게 감소하였다. 세부적으로는 사업지원 서비스(-5.1명), 도소매 및 상품증개서비스(-5.0명), 음식점 및 숙박서비스(-4.0명), 공공행정, 국방 및 사회보장(-3.3명), 보건 및 사회복지서비스(-2.8명) 등 모든 부문에서 하락하였다.

150 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 4-17〉 2015년 대비 2020년 취업계수 추이

(명/10억원)

구분	2015년(A)	2020년(B)	증감(B-A)
A. 농림수산물	20.3	20.8	0.5
B. 광산물	2.8	3.0	0.2
C. 공산물	2.4	2.0	-0.4
1. 소비재제품	3.7	2.9	-0.8
2. 기초소재제품	1.7	1.5	-0.2
3. 조립가족제품	2.0	1.8	-0.2
4. 제조임가공, 산업용장비수리	8.4	5.9	-2.5
D. 전력, 가스, 수도 및 폐기물	1.7	2.1	0.4
E. 건설	7.6	6.3	-1.3
F. 서비스	10.2	7.7	-2.5
1. 도소매 및 운송	12.7	9.2	-3.5
① 도소매 및 상품중개서비스	14.2	9.2	-5.0
② 운송서비스	10.1	9.2	-0.9
2. 생산자서비스	6.0	4.7	-1.3
③ 정보통신 및 방송서비스	4.9	4.3	-0.6
④ 금융 및 보험서비스	4.6	3.5	-1.1
⑤ 부동산서비스	2.6	2.1	-0.5
⑥ 전문, 과학 및 기술서비스	7.6	5.9	-1.7
⑦ 사업지원서비스	15.6	10.5	-5.1
3. 사회서비스	12.8	10.1	-2.7
⑧ 공공행정, 국방 및 사회보장	12.4	9.1	-3.3
⑨ 교육서비스	13.0	11.1	-1.9
⑩ 보건 및 사회복지서비스	13.0	10.2	-2.8
4. 소비자서비스	15.9	12.2	-3.7
⑪ 음식점 및 숙박서비스	14.9	10.9	-4.0
⑫ 예술, 스포츠, 및 여가 관련 서비스	10.8	10.1	-0.7
⑬ 기타 서비스	22.1	16.5	-5.6
전체	6.5	5.4	-1.1

주: 2020년 실측 산업연관표 작성 기준에 맞춰 2015년 재계산함.

출처: "2020년 기준년 산업연관표," 한국은행, 2024. 9. 30., <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0001588/view.do?nttId=10087143&menuNo=200457&programType=newsData&relate=Y&depth=200457>를 재구성.

취업유발계수는 특정 상품에 대한 최종 수요가 1단위(10억 원) 발생할 경우 해당 상품을 포함한 모든 상품에서 직접적인 취업자 수 및 타 부문에서 간접적으로 고용되는 취업자 수의 합을 의미한다. 특정한 상품을 10억 원 생산하기 위해 해당 산업뿐 아니라 산업 간 파급효과로 다른 산업에서 간접적으로 유발되는 취업자 수를 고려한 것으로 일반적으로 취업유발계수는 노동생산성이 낮은 산업에서 크게 나타난다.

2020년 전체 취업유발계수는 11.3명으로 명목금액 기준 10억 원을 생산하는데 직·간접적으로 11.3명의 취업자 수가 발생한다는 의미이다. 부문별로는 농림수산품이 25.3명으로 가장 높고 서비스 11.5명, 건설 10.5명, 광산품 8.3명, 공산품 6.3명 순으로 나타났다. 전체 취업자 수의 71.1%를 차지하고 있는 서비스의 경우 음식업 및 숙박서비스(18.4명), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스(14.9명), 교육서비스(14.0명), 사업지원 서비스(13.8명), 도소매 및 상품중개서비스와 보건 및 사회복지서비스(13.5명) 순으로 취업유발계수가 높다.

하지만 2015년 대비 2020년 전체 취업유발계수를 살펴보면 13.2명에서 11.3명으로 1.9명이 감소한 것으로 나타난다. 10억 원을 생산하는데 직·간접적으로 유발되는 취업자 수가 1.9명이 줄어들었다는 의미로 위 기간동안 산업구조가 고도화되고 자동화가 진행되면서 산업별 노동투입계수가 감소한 것을 보여준다. 특히 전체 취업자 수가 많은 서비스에서의 취업유발계수가 15.0명에서 11.5명으로 3.5명이 감소하여 가장 큰 감소세를 보여준다. 세부적으로는 도소매 및 상품중개서비스(-6.1명), 사업지원 서비스(-5.6명), 음식점 및 숙박서비스(-5.2명), 보건 및 사회복지 서비스(-4.2명), 공공행정, 국방 및 사회보장(-3.6명), 교육서비스(-2.9명) 순으로 취업유발계수 감소에 차이를 나타냈다.

152 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 4-18〉 2015년 대비 2020년 취업유발계수 추이

(명/10억 원)

구분	2015년(A)	2020년(B)	증감(B-A)
A. 농림수산물	25.0	25.3	0.3
B. 광산물	8.5	8.3	-0.2
C. 공산물	7.3	6.3	-1.0
1. 소비재제품	12.4	10.6	-1.8
2. 기초소재제품	5.4	4.9	-0.5
3. 조립가족제품	6.5	5.3	-1.2
4. 제조임가공, 산업용장비수리	13.8	10.0	-3.8
D. 전력, 가스, 수도 및 폐기물	4.1	4.7	0.6
E. 건설	12.8	10.5	-2.3
F. 서비스	15.0	11.5	-3.5
1. 도소매 및 운송	17.8	13.4	-4.4
① 도소매 및 상품중개서비스	19.6	13.5	-6.1
② 운송서비스	14.2	13.2	-1.0
2. 생산자서비스	10.0	7.7	-2.3
③ 정보통신 및 방송서비스	10.0	8.0	-2.0
④ 금융 및 보험서비스	9.0	6.6	-2.4
⑤ 부동산서비스	5.2	4.2	-1.0
⑥ 전문, 과학 및 기술서비스	12.7	9.8	-2.9
⑦ 사업지원서비스	19.4	13.8	-5.6
3. 사회서비스	16.3	12.8	-3.5
⑧ 공공행정, 국방 및 사회보장	15.0	11.4	-3.6
⑨ 교육서비스	16.9	14.0	-2.9
⑩ 보건 및 사회복지서비스	17.7	13.5	-4.2
4. 소비자서비스	23.0	18.2	-4.8
⑪ 음식점 및 숙박서비스	23.6	18.4	-5.2
⑫ 예술, 스포츠, 및 여가 관련 서비스	16.6	14.9	-1.7
⑬ 기타 서비스	28.0	21.3	-6.7
전체	13.2	11.3	-1.9

출처: “2020년 기준년 산업연관표,” 한국은행, 2024. 9. 30., <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0001588/view.do?nttlId=10087143&menuNo=200457&programType=newsData&relate=Y&depth=200457>를 재구성.

결국, 2015년 대비 2020년 전 산업에서 취업자 수는 감소하였지만, 부문별로는 생산자 서비스와 사회서비스 부문에서는 취업자 수가 증가하였고 취업자 비중도 커졌다. 특히 사회서비스 세부 부문으로 '보건 및 사회복지서비스' 취업자 수가 156만 명에서 183만 명으로 27만 명이 늘어났고, 취업자 비중도 6.3%에서 7.5%로 가장 많이 증가하였다.

같은 기간 고용창출력을 평가하는 지표로서 취업계수(-1.1명/10억 원)와 취업유발계수(-2.0명/10억 원)는 전 산업에서 감소한 것으로 나타났다. 특히 서비스 부문에서 감소세가 가장 크게 나타났는데, 이는 서비스에서 단위 산출액을 생산하는데 필요한 취업자 수가 과학기술의 발달이나 생산 자동화 등 서비스 산업구조의 고도화·자동화가 진행되었다고 유추할 수 있다. 즉 서비스 산업에서 취업자 수와 비중은 증가했음에도 불구하고, 단위 생산에 필요한 노동 투입은 줄어든 것을 알 수 있다. 예를 들어 2015년 대비 2020년 서비스 세부 부문에서 보건 및 사회복지 서비스가 가장 크게 취업자 수(+27만 명)와 취업자 비중(+1.2%p)이 증가하였음에도 불구하고, 기준 단위(10억 원) 생산에 소요되는 취업계수는 2.8명이 감소하였고 다른 산업에 파급되는 간접취업효과를 합한 취업유발계수는 4.2명이 감소하였다. 이는 보건 및 사회복지서비스에서 취업자 수와 비중이 많이 증가한 현상이 분명하지만, 같은 기간 산업구조의 변화 등으로 취업계수와 취업유발계수가 감소한 것은 보건 및 사회복지서비스에서 일자리 창출 능력이 감소하고 있다는 것을 의미하기도 한다. 따라서 고령자 일자리 산업으로서 보건 및 사회복지서비스업에 전적으로 일자리 창출 정책에 집중하기보다는 취업자 수와 비중과 취업계수의 변화를 고려하여 산업별 다양한 정책을 수립, 적용하는 것이 중요하다. 특히 다른 산업에 파급되어 간접적인 취업자 수를 증가시키는 취업유발계수를 높이는 노력이 필요하다고 하겠다.

제4절 사회복지서비스업의 고령자고용과 정년제 운영실태

1. 조사 개관

본 연구에서는 65세 정년연장 시 사회복지시설의 대응 현황을 파악하기 위하여 총 600개 사회복지시설의 시설장 및 인사관리 실무자를 대상으로 전화 및 인터뷰 설문조사를 실시하였다. 앞서 정부의 사회복지서비스 확대로 인해 사회복지서비스업 취업자가 큰 폭으로 증가함에 따라, 다음 <표 4-19>와 같이 60세 이상 고령자 일자리산업으로서 보건업 및 사회복지서비스업이 부상되고 있다. 실례로 2023년 기준 60~64세의 취업자 269만 명 중 9.1%, 65세 이상 약 352만 명 중 17.2%가 보건업 및 사회복지서비스업에 취업해 있으며 연령이 높아질수록 취업자 수가 증가하고 있다. 더욱 중요한 점은 현재 사회복지시설에 근무하고 있는 종사자 중 정년연장 대상이 될 50~60대 종사자 비중이 21%를 넘어선다는 점이다. 그리고 연령 파악이 안 되는 종사자 37.1%를 고려할 때 그 비중은 더욱 커질 것으로 예상된다. 따라서 곧 현실로 맞이할 것으로 예상되는 정년연장에 대하여 현 사회복지시설들이 어떻게 대응할 것인지에 대한 현황 파악이 필요하다. 특히 앞서 살펴보았듯이 정년연장으로 인해 상대적으로 수혜를 받지 못하는 사업체의 특성이 5인 미만 사업장이고, 사업주와 피고용인 정년연장 시 임금체계의 개선 논의가 선택사항이기는 하나 시설을 운영하는 사업주 측면에서는 중요한 문제라는 점에서, 그리고 사회복지시설의 임금체계가 전적으로 연공제 호봉제를 따른다는 점에서, 이외에 정년제도 자체가 의무제가 아닌 권고제라는 점에서 사회복지서비스업 특히, 정부지원 일자리사업의 핵심 중 하나인 사회복지시설이 타 사업 대비 정년연장에 대해 상대적으로 취약함을 예상할 수 있다.

〈표 4-19〉 2023년 기준 60세 이상 고령자의 업종별 취업자 수와 비중

구분	60~64세		65세 이상	
	수	%	수	%
A 농업, 임업 및 어업(01~03)	266,855	9.9	831,485	23.6
B 광업(05~08)	1,239	0.0	878	0.0
C 제조업(10~34)	387,667	14.4	211,251	6.0
D 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(35)	3,873	0.1	635	0.0
E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업 (36 ~ 39)	15,970	0.6	15,213	0.4
F 건설업(41~42)	284,536	10.5	169,194	4.8
G 도매 및 소매업(45~47)	289,556	10.7	293,132	8.3
H 운수 및 창고업(49~52)	223,858	8.3	231,716	6.6
I 숙박 및 음식점업(55~56)	225,312	8.3	184,223	5.2
J 정보통신업(58~63)	22,521	0.8	8,533	0.2
K 금융 및 보험업(64~66)	43,688	1.6	35,267	1.0
L 부동산업(68)	81,904	3.0	139,827	4.0
M 전문, 과학 및 기술 서비스업(70~73)	62,865	2.3	58,753	1.7
N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업 (74~76)	198,316	7.3	279,946	7.9
O 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(84)	55,357	2.1	192,072	5.4
P 교육 서비스업(85)	104,023	3.9	66,286	1.9
Q 보건업 및 사회복지 서비스업(86~87)	245,817	9.1	606,875	17.2
R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(90~91)	31,494	1.2	31,746	0.9
S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업 (94~96)	125,216	4.6	132,273	3.8
T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자 가소비 생산활동(97~98)	26,394	1.0	33,682	1.0
U 국제 및 외국기관(99)	2,013	0.1	1,905	0.1
총계	2,698,472	100.0	3,524,891	100.0

출처: “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024를 재구성.

156 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 4-20〉 2024년 기준 사회복지시설 종사자 연령별 분포

(단위: 수, %)

구분	사례수	20대	30대	40대	50대	60대	미가입
사례수	67,054	7.9	15.8	17.7	18.0	3.4	37.1
생활-과장/생활복지사	10,176	7.0	18.5	25.2	20.7	1.9	26.7
생활-관리직	624	2.2	10.3	20.0	28.5	7.1	31.9
생활-기능직	2,863	.8	2.2	8.6	44.1	11.1	33.2
생활-기타	156	5.1	10.3	13.5	17.3	7.7	46.2
생활-기타(계약직)	11	.	9.1	9.1	45.5	.	36.4
생활-기타(촉탁의사)	314	.3	1.3	9.2	16.9	10.8	61.5
생활-사무국장	978	.3	5.5	38.5	31.2	3.3	21.2
생활-생활지도원	11,818	10.3	17.1	19.2	21.0	1.9	30.6
생활-선임생활지도원	744	1.3	20.7	29.0	24.1	3.9	21.0
생활-시설장	1,318	.1	2.4	16.8	34.3	21.0	25.5
이용-과장	1,450	2.6	19.2	30.7	17.4	2.3	27.7
이용-관리직 기타	683	3.8	9.4	10.0	12.7	2.8	61.3
이용-관리직(계약직)	34	.	.	2.9	17.6	2.9	76.5
이용-관리직(장애인)	1	.	.	.	.	.	100.0
이용-관리직1급	275	1.1	29.8	16.4	9.8	1.1	41.8
이용-관리직2급	26	.	19.2	30.8	26.9	3.8	19.2
이용-관리직3급	275	1.8	43.3	21.8	10.2	2.2	20.7
이용-관리직4급	2,422	1.9	8.6	13.8	30.0	6.8	38.9
이용-관장	2,533	.3	3.7	20.8	37.8	15.1	22.2
이용-기타	3,888	6.0	5.7	7.9	7.6	2.1	70.7
이용-기타(계약직)	356	.8	1.1	5.1	20.2	11.0	61.8
이용-기타(미가입)	863	7.3	16.2	10.3	13.6	2.3	50.3
이용-기타(보육교사)	44	.	.	.	.	.	100.0
이용-기타(전담인력 사회복지사)	207	10.1	8.2	11.1	14.0	.5	56.0
이용-기타(촉탁의사)	6	.	.	16.7	16.7	16.7	50.0
이용-부장	781	.3	7.4	49.2	19.8	1.0	22.3
이용-사무국장	373	.3	4.8	39.4	31.4	2.1	22.0
이용-사무직1급	363	.	24.8	39.1	7.2	.3	28.7
이용-사무직2급	37	2.7	16.2	35.1	8.1	2.7	35.1
이용-사무직3급	384	4.4	35.4	19.0	5.7	.5	34.9

구분	사례수	20대	30대	40대	50대	60대	미가입
이용-사무직4급	1,430	11.4	26.2	17.5	8.1	.5	36.3
이용-사회복지사	10,308	14.0	10.6	7.5	9.0	2.3	56.6
이용-선임사회복지사	3,057	7.3	34.9	17.0	11.3	.8	28.8
이용-의료직1급	26	7.7	19.2	7.7	15.4		50.0
이용-의료직2급	5		20.0	20.0	40.0		20.0
이용-의료직3급	843	14.5	26.0	16.4	5.3		37.8
이용-의료직4급	58	6.9	19.0	19.0	20.7	1.7	32.8
이용-일반직 기타	31	3.2	25.8	19.4	6.5	3.2	41.9
이용-일반직1급	94	1.1	10.6	29.8	35.1	2.1	21.3
이용-일반직2급	3,169	7.4	27.1	27.2	11.5	.7	26.2
이용-일반직3급	250	2.4	32.8	25.2	9.2	.4	30.0
이용-일반직4급	3,722	17.4	27.1	12.9	6.4	1.2	34.9
이용-일반직5급	58	8.6	12.1	10.3	6.9	1.7	60.3

출처: “2023년 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건에 관한 실태조사,” 이철선, 임성은, 정숙희, 김영환, 민동세, 이동희, 김대연, 김상길, 고병수, 김준하, 정주성, 변소연, 2024, 보건복지부, 한국보건사회연구원.

이에 본 연구에서는 정년연장에 대한 사회복지시설의 대응 현황을 다음과 같은 내용으로 총 48개 문항으로 구성하였다. 주요 설문 영역으로는 응답자 일반사항과 현 사회복지시설의 고령자 고용현황 및 정년제도 운영현황, 그리고 65세 정년제도 도입 시 도입 이슈와 정년연장으로 인한 사회복지서비스의 증가 가능성 등 총 5개 영역이었다. 이중 고령자근로 현황에서는 정년연장 대상인 55세 이상의 고령자고용 현황을 중심으로 그 비중과 고용상의 장단점 등, 55세 인력의 고용 매력도를 파악하였다. 그런 다음 현재 시설에서 고령근로자 대상으로 실시하고 있는 정년제도, 퇴직 후 재고용제도, 임금피크제 운영현황과 그에 따른 임금수준 등을 파악하기 위한 설문을 첨부하였다. 그리고 현재 사회에서 논의되고 있는 정년연장 관련 이슈에 대한 응답자의 의견과 정년연장 시 사회복지서비스 수요 변화에 대한 의견을 질문하는 것으로 구성하였다.

〈표 4-21〉 시설장 설문조사 주요 내용

구분	주요 내용
일반사항 (9개 문항)	- 시설명, 응답자 직위, 성별, 연령대, 연락처, 시설유형, 생활시설여부, 근무년도, 시설장 유형 등 9개 문항
고령근로자 고용현황 (10개 문항)	- 총 종사자 규모, 정규직과 비정규직, 55세 인력비중, 55세 인력 중 여성 비중, 55세 이상 비정규직 비중, 55세 이상 근로자 담당 직무, 55세이상 고령자 고용 장점 및 단점, 현 인력 층분도와 부족이유, 향후 55세 이상 고령자의 고용비중 계획 등 10개 문항
정년제도 운영현황 (15개 문항)	- 정년부제 실시 여부, 정년퇴직 현황 여부와 이유, 55세 이상 종사자 평균 퇴직연령, 퇴직금 제도 운영 상황, 퇴직 후 재고용제도 운영 여부, 재고용제도 운영 대상, 퇴직 후 재고용제도 운영이유, 퇴직 후 재고용제도의 임금체계와 수준, 정부지원 사업 수령 여부, 퇴직 후 재고용제도 미운영 이유, 임금피크제 운영 여부, 임금피크제 대상, 임금 피크제 미운영 여부 등
65세 정년제도 도입 이슈 (11개 문항)	- 적정 정년연장 제도와 이유, 정년연장 찬성여부, 정년연장 시 장점과 단점, 청년일자리의 대체성 여부와 이유, 정년연장 시 임금체계, 정년연장 시 간접인건비 영향정도와 이유
사회복지서비스 수요 (3개 문항)	- 정년연장 시 수요예측, 수요 증가여부에 따른 이유

한편 조사대상은 사회복지시설 중 보건복지부 소관 시설로 한정하여 구성하였다. 물론 사회복지시설에는 성매매, 성폭력, 가정폭력 등 여성가족부 시설이 포함되어 있으나 대부분 보건복지부 사회복지시설과 달리, 연봉제 형식의 호봉제가 아닌 인건비 단가에 의해 임금을 지급받는 시설이 거의 다수이기 때문에 본 연구의 목적인 정년연장 시, 연공급 임금체계를 가지고 있는 사회복지시설의 대응 방안을 파악하는 데 한계가 있어 제외하였다. 또한 설문조사 시설도 보건복지부 소관의 모든 시설을 포함하기보다는 시설이 다수 존재하는 시설중심으로 총 15개 유형을 선정하였다. 2023년 한국보건사회연구원에서 실시한 '2023 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건에 관한 실태조사'에 의하면 보건복지부 소관 시설에는 노인복지시설, 아동복지시설, 장애인복지시설, 정신건강증진시설, 노숙인 시설, 사회복지관/한센시설, 지역자활센터, 다함께돌봄센터

등 총 8개 유형의 시설유형이 존재한다. 그리고 세부적으로는 36개로 나누어진다. 따라서 모든 세부 시설을 조사하기에는 비용의 한계와 30개 미만의 시설이 다수 존재하는 상황 등을 고려할 때 전체 조사는 불가능하다고 판단되었다. 따라서 본 연구에서는 연구진과의 협의를 거쳐 총 600명의 시설장을 조사하되, 시설 수가 다수 존재하는 시설을 대상으로 시설별로 최소 50개 이상 할당하는 방법으로 표본을 설계하였다. 이 과정에서 노숙인 시설 중 그 전수가 50인 미만인 시설이 다수 존재해 세부 시설 중 시설 수가 상대적으로 많은 노숙인 요양시설, 노숙인 재활시설, 노숙인 자활시설로 한정해 조사를 진행하기로 결정하였다. 그리고 구조화된 설문지를 이용하여 2024년 8월 1일부터~30일까지 1달간 전화 및 인터넷 조사를 통해 설문조사를 진행하였다.

〈표 4-22〉 표본설계와 설문조사 완료현황

구분	모집단								표본 수	완료 수
	노숙인등	노인	아동	일반	장애인	저소득	정신보건	총합계		
노숙인요양시설	10							10	5	5
노숙인자활시설	29							29	15	15
노숙인재활시설	13							13	10	8
노인복지관		85						85	50	50
노인양로시설		80						80	50	32
노인요양시설		243						243	50	50
노인일자리지원기관		59						59	40	33
다함께돌봄센터			256					256	50	50
사회복지관				100				100	50	45
장애인공동생활가정					364			364	60	60
장애인보호작업장					311			311	50	50
장애인복지관					104			104	50	50
장애인재활훈련시설						127		127	50	42
지역아동센터			463					463	60	60
지역자활센터						78		78	50	50
총합계	52	467	719	100	779	78	127	2,263	600	600

160 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 4-23〉 보건복지부 소관 사회복지시설의 모집단

구분		사례 수
전체		12,986
노인복지시설	노인주거복지시설	315
	학대피해노인전용쉼터	19
	노인여가복지시설	442
	노인보호전문기관	41
	노인일자리지원기관	216
아동복지시설	아동양육시설	243
	아동일시보호시설	22
	아동보호치료시설	12
	자립지원시설	18
	공동생활가정	661
	아동상담소	21
	아동전용시설	14
	지역아동센터	4,364
	아동보호전문기관	70
	가정위탁지원센터	14
	장애인복지시설	장애유형별거주시설	381
중증장애인가거주시설		251
장애영유아가거주시설		9
장애인단기거주시설		169
장애인공동생활가정		764
장애인지역사회재활시설		1,790
장애인직업재활시설		814
장애인의료재활시설		19
장애인생산물판매시설		19
정신건강증진시설	정신요양시설	60
	정신재활생활시설	252
	정신재활이용시설	100
노숙인시설	노숙인자활시설	50
	노숙인재활시설	34
	노숙인요양시설	24
	노숙인종합지원센터	13
	노숙인일시보호시설	9
	쪽방상담소	11
사회복지관/결핵한센시설	결핵/한센시설	8
	사회복지관	490
지역자활센터	지역자활센터	260
다함께돌봄센터	다함께돌봄센터	987

출처: “2023년 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건에 관한 실태조사,” 이철선, 임성은, 정숙희, 김영환, 민동세, 이동희, 김대연, 김상길, 고병수, 김준하, 정주성, 변소연, 2024, 보건복지부, 한국보건사회연구원.

2. 조사 결과

가. 사회복지시설의 고령화 정도

우선, 사회복지시설 내 종사자의 고령화 비중은 매우 높은 것으로 파악된다. 600개 조사시설의 종사자규모는 평균 19.8명이었고, 그중 55세 이상 비중은 28.1%였다. 그리고 55세 이상 종사자 비중은 이용시설보다는 생활시설에서, 그리고 5인 미만 사업장과 노인양로 및 요양시설에서 상대적으로 높았다.

〈표 4-24〉 전체 종사자 중 55세 전체 종사자와 55세 여성 종사자 비중

(단위: 개, 명, %)

구분	사례 수	전체	무기직	기간제	55세 이상 비중		55세 이상 여성 비중		
		명	명	명	%	명	%	명	
[전 체]	600	19.8	14.7	5.04	28.1	5.6	20.3	4.0	
시설 유형	생활	212	16.5	13.5	3.07	49.6	8.2	40.2	6.6
	이용	388	21.6	15.4	6.12	16.4	3.5	10.9	2.4
종사자 규모	5인 미만	188	2.6	2.3	0.26	33.3	0.9	29.5	0.8
	5~10인 미만	85	6.3	5.5	0.86	26.1	1.7	18.4	1.2
	10~30인 미만	201	18.4	14.1	4.29	24.2	4.4	16.8	3.1
	30인 이상	126	56.7	40.6	16.17	27.9	15.8	17.3	9.8
세부 시설	노숙인 요양시설	5	31.8	31.2	0.60	32.0	10.2	19.6	6.2
	노숙인 자활시설	15	7.7	7.7	0.00	32.2	2.5	20.7	1.6
	노숙인 재활시설	8	17.8	17.6	0.13	30.0	5.3	18.4	3.3
	노인복지관	50	28.6	14.4	14.28	19.7	5.6	12.5	3.6
	노인양로시설	32	18.5	17.5	1.00	58.9	10.9	46.3	8.6
	노인요양시설	50	43.0	31.2	11.72	74.5	32.0	67.2	28.9
	노인일자리 지원기관	33	24.3	7.7	16.61	9.5	2.3	6.6	1.6
	사회복지관	45	25.8	20.7	5.02	11.2	2.9	7.1	1.8
	지역자활센터	50	14.3	10.0	4.36	13.6	2.0	9.0	1.3
	다함께돌봄센터	50	4.3	3.2	1.04	10.3	0.4	10.3	0.4
	장애인공동생활가정	60	3.9	3.6	0.30	39.8	1.5	33.3	1.3
	장애인보호작업장	50	25.0	22.4	2.66	11.6	2.9	4.9	1.2
	장애인복지관	50	51.9	42.7	9.20	12.3	6.4	6.5	3.4
	장애인재훈련시설	42	2.7	2.4	0.26	38.9	1.0	30.4	0.8
지역아동센터	60	3.3	3.0	0.32	35.8	1.2	33.3	1.1	

생활시설의 경우, 종사자의 49.6%가, 5인 미만 사업장은 33.3%가 고령화 평균 28.1%보다 높은 것으로 나타났다. 세부시설의 경우 노인양로시설의 58.9%가, 그리고 노인요양시설의 경우, 74.5%가 55세 이상 종사자로 나타났는데 이 2시설의 경우 고령의 요양보호사가 주된 근로자이기 때문으로 추정된다. 또한 55세 이상 고령근로자의 비정규직 비중을 살펴보면 22.4%로 파악된다. 5인 미만의 경우 12.8%로 평균 대비 낮았으나 5~10인 미만 21.9%, 10~30인 미만 26.0% 등 규모가 클수록 비정규직 비중도 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-25〉 전체 비정규직 종사자 중 55세 전체 종사자와 55세 여성 종사자 비중

(단위: 개, 명, %)

구분		사례수	55세 이상 중 비정규직 비중	
			%	명
[전 체]		600	22.4	1.1
시설 유형	생활	212	20.3	0.6
	이용	388	23.7	1.5
종사자 규모	5인 미만	188	12.8	0.0
	5~10인 미만	85	21.9	0.2
	10~30인 미만	201	26.0	1.1
	30인 이상	126	26.6	4.3
세부 시설	노숙인 요양시설	5	17.0	0.1
	노숙인 자활시설	15	0.0	0.0
	노숙인 재활시설	8	14.3	0.0
	노인복지관	50	39.6	5.7
	노인양로시설	32	7.5	0.1
	노인요양시설	50	41.7	4.9
	노인일자리 지원기관	33	49.3	8.2
	사회복지관	45	25.4	1.3
	지역자활센터	50	28.9	1.3
	다함께돌봄센터	50	18.4	0.2
	장애인공동생활가정	60	14.6	0.0
	장애인보호작업장	50	9.7	0.3
	장애인복지관	50	14.3	1.3
	장애인재훈련시설	42	15.2	0.0
지역아동센터	60	14.8	0.0	

한편 55세 이상 종사자들의 담당업무를 살펴보면 전체 36.1%가 관리직이었으며, 다음이 서비스 제공인력(28.7%), 전문서비스직(23.8%), 기능직(13.5%)의 순이었다. 그러나 생활시설의 경우, 55세 이상 고령자의 직무에서 서비스 제공인력이 45.0%를 차지하는 반면에 이용시설의 경우에는 관리직의 비중이 40.8%를 차지하고 있었다. 55세 이상 고령자의 서비스 제공인력으로서 역할 비중은 종사자규모가 큰 사업체일수록, 그리고 노인관련 사회복지시설일수록 그 비중이 높았다.

〈표 4-26〉 55세 이상 종사자의 직무 현황

(단위: 개, %)

구분		사례수	관리직	전문서비스직 (사회복지사, 보건의료직)	일반서비스직 (서비스제공 인력)	기술· 기능직
[전 체]		446	36.1	23.8	28.7	13.5
시설 유형	생활	169	28.4	22.5	45.0	5.9
	이용	277	40.8	24.5	18.8	18.1
종사자 규모	5인 미만	109	63.3	30.3	10.1	0.0
	5~10인 미만	58	39.7	32.8	24.1	10.3
	10~30인 미만	158	26.6	21.5	37.3	14.6
	30인 이상	121	22.3	16.5	36.4	25.6
세부 시설	노숙인 요양시설	4	25.0	25.0	0.0	50.0
	노숙인 자활시설	13	61.5	23.1	7.7	7.7
	노숙인 재활시설	7	0.0	71.4	14.3	14.3
	노인복지관	36	30.6	25.0	36.1	11.1
	노인양로시설	31	9.7	22.6	51.6	16.1
	노인요양시설	50	2.0	0.0	98.0	0.0
	노인일자리 자원기관	23	26.1	39.1	30.4	4.3
	사회복지관	38	34.2	23.7	21.1	21.1
	지역자활센터	36	50.0	30.6	13.9	5.6
	다함께돌봄센터	19	52.6	26.3	21.1	5.3
	장애인공동생활가정	41	61.0	36.6	7.3	2.4
	장애인보호작업장	35	22.9	8.6	22.9	48.6
	장애인복지관	46	34.8	21.7	8.7	34.8
	장애인재훈련시설	23	43.5	30.4	26.1	0.0
지역아동센터	44	70.5	27.3	6.8	2.3	

55세 이상 고령근로자들의 고용 시 장단점에 대해서 질문한 결과, 장 점으로는 ‘직무숙련도가 높다’는 의견이 65.2%로 가장 많았고, 다음으로 ‘이직 가능성이 낮다’(22.9%). ‘사업장의 안정적인 분위기 조성’(8.1%), ‘낮은 임금’(3.8%)의 순이었다. 반면에 단점으로는 ‘역량개발 노력 부족’이 51.6%로 가장 많았고, 다음이 ‘높은 임금’(23.5%), ‘젊은 세대와의 갈등 조성’(11.4%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 4-27〉 55세 이상 고령근로자 고용 시 가장 큰 장점

(단위: 개, %)

구분		사례수	직무 숙련도 가 높음	이직 가능성이 낮음	임금이 낮음	사업장의 안정적인 분위기 조성
[전 체]		446	65.2	22.9	3.8	8.1
시설 유형	생활	169	63.9	22.5	6.5	7.1
	이용	277	66.1	23.1	2.2	8.7
종사자 규모	5인 미만	109	71.6	16.5	2.8	9.2
	5~10인 미만	58	67.2	20.7	5.2	6.9
	10~30인 미만	158	62.7	25.3	2.5	9.5
	30인 이상	121	62.0	26.4	5.8	5.8

〈표 4-28〉 55세 이상 고령근로자 고용 시 가장 큰 단점

(단위: 개, %)

구분		사례수	역량 개발 노력 부족	높은 이직	높은 임금	젊은 세대 와 갈등 조성	기타	없음
[전 체]		446	51.6	3.4	23.5	11.4	3.1	7.0
시설 유형	생활	169	52.1	5.3	21.9	8.3	5.9	6.5
	이용	277	51.3	2.2	24.5	13.4	1.4	7.2
종사자 규모	5인 미만	109	49.5	1.8	19.3	15.6	3.7	10.1
	5~10인 미만	58	44.8	0.0	32.8	12.1	0.0	10.3
	10~30인 미만	158	57.0	3.2	23.4	9.5	2.5	4.4
	30인 이상	121	49.6	6.6	23.1	9.9	5.0	5.8

따라서 '향후 사회서비스 품질을 위해 55세 이상 고령근로자들의 고용을 현 상태로 유지할 것'이라고 72.5%가 응답하였다. 흥미로운 점은 '현재 인력 정도가 충분한가?'라는 질문에 시설장 중 48.7%가 부족하다고 응답했고 그중 생활시설이 56.6%로 이용시설(44.3%)보다 높았다. 그리고 55세 이상 고령근로자들의 인력고용 비중에서도 생활시설은 28.4%가 확대할 계획이라고 응답한 반면, 이용시설에서는 21.4%로 전체 평균보다 낮았다. 시설유형에 따라 고령근로자 고용에 차이가 존재한다는 것이다.

〈표 4-29〉 현 종사자 인력 충분정도

(단위: 개, %)

구분		사례수	인력이 많은 편	적정한 편	부족한 편
[전 체]		600	1.3	50.0	48.7
시설 유형	생활	212	1.4	42.0	56.6
	이용	388	1.3	54.4	44.3
종사자 규모	5인 미만	188	0.5	46.8	52.7
	5~10인 미만	85	0.0	43.5	56.5
	10~30인 미만	201	1.0	52.2	46.8
	30인 이상	126	4.0	55.6	40.5

〈표 4-30〉 사회서비스 품질향상을 위한 향후 55세 이상 고령자의 고용 비중 예상

(단위: 개, %)

구분		사례수	증가할 계획	현 상태유지	감소할 계획
[전 체]		600	23.8	72.5	3.7
시설 유형	생활	212	28.3	69.3	2.4
	이용	388	21.4	74.2	4.4
종사자 규모	5인 미만	188	26.6	68.6	4.8
	5~10인 미만	85	12.9	82.4	4.7
	10~30인 미만	201	22.9	74.1	3.0
	30인 이상	126	28.6	69.0	2.4

나. 사회복지시설의 정년관련 제도 운영 현황

첫째, 전체 사회복지시설 중 정규직에게만 60세 정년을 적용 중인 시설은 60.5%로 가장 많았고, 다음으로 모든 직원에게 60세 정년제도를 운영 중인 시설이 35.2%, 마지막으로 정년제도가 부재한 시설이 4.3%로 파악되었다. 정년제가 없는 시설로는 생활시설이 9.9%였고, 세부 시설유형에서는 노인요양시설이 24.0%로 가장 많았다.

〈표 4-31〉 사회복지시설의 정년제도 운영현황

(단위: 개, %)

구분	사례수	모든 직원의 60세 법정 정년을 보장하고 있지 않다	정규직에만 60세 정년을 보장하고 있다	계약직·일용직 등 모든 직원의 60세 정년을 보장하고 있다	
[전 체]	600	4.3	60.5	35.2	
시설 유형	생활	212	9.9	61.3	28.8
	이용	388	1.3	60.1	38.7
종사자 규모	5인 미만	188	3.7	77.1	19.1
	5~10인 미만	85	4.7	43.5	51.8
	10~30인 미만	201	4.5	56.2	39.3
	30인 이상	126	4.8	54.0	41.3
세부 시설	노숙인 요양시설	5	0.0	0.0	100.0
	노숙인 자활시설	15	0.0	26.7	73.3
	노숙인 재활시설	8	12.5	75.0	12.5
	노인복지관	50	0.0	50.0	50.0
	노인양로시설	32	12.5	68.8	18.8
	노인요양시설	50	24.0	42.0	34.0
	노인일자리 지원기관	33	6.1	45.5	48.5
	사회복지관	45	0.0	68.9	31.1
	지역자활센터	50	2.0	48.0	50.0
	다함께돌봄센터	50	2.0	80.0	18.0
	장애인공동생활가정	60	1.7	81.7	16.7
	장애인보호작업장	50	0.0	46.0	54.0
	장애인복지관	50	0.0	58.0	42.0
	장애인재훈련시설	42	7.1	66.7	26.2
지역아동센터	60	1.7	76.7	21.7	

그러나 최근 2년간 정년퇴직자 현황에서는 전체 600개 시설 중 71.8%인 574개 시설에서 정년퇴직자가 없었다고 응답했는데, 그 주된 이유는 ‘직원들이 대부분 60세 이하이기 때문’이라고 응답한 경우가 78.9%로 가장 많았고, 다음이 ‘정년 전 이직·퇴사로 인하여 정년자가 없기 때문’이라고 응답한 경우가 13.3%로 2위였으며, ‘퇴직자가 비정규직이기 때문’이라는 의견이 6.3%로 3위였다.

〈표 4-32〉 최근 2년간 정년퇴직자 존재여부 및 이유

(단위: 개, %)

구분	최근 정년자 여부		정년자가 없는 이유					
	사례수	없음	사례수	퇴직자가 비정규직	직원들이 대부분 60세 이하	정년 전 이직, 퇴사로 정년자가 없어서	정년 퇴직 없이 계속 일하고 있음	
[전체]	574	71.8	412	6.3	78.9	13.3	1.5	
시설 유형	생활	191	70.2	134	10.4	67.2	18.7	3.7
	이용	383	72.6	278	4.3	84.5	10.8	0.4
종사자 규모	5인 미만	181	89.0	161	4.3	80.1	14.3	1.2
	5~10인 미만	81	84.0	68	1.5	75.0	23.5	0.0
	10~30인 미만	192	67.7	130	10.0	80.8	7.7	1.5
	30인 이상	120	44.2	53	9.4	75.5	11.3	3.8
세부 시설	노숙인 요양시설	5	60.0	3	66.7	0.0	33.3	0.0
	노숙인 자활시설	15	86.7	13	0.0	53.8	46.2	0.0
	노숙인 재활시설	7	14.3	1	0.0	0.0	100.0	0.0
	노인복지관	50	68.0	34	8.8	88.2	2.9	0.0
	노인양로시설	28	57.1	16	18.8	56.3	25.0	0.0
	노인요양시설	38	39.5	15	33.3	33.3	13.3	20.0
	노인일자리 지원기관	31	71.0	22	0.0	95.5	4.5	0.0
	사회복지관	45	64.4	29	3.4	96.6	0.0	0.0
	지역자활센터	49	85.7	42	11.9	73.8	14.3	0.0
	다함께돌봄센터	49	89.8	44	0.0	93.2	6.8	0.0
	장애인공동생활가정	59	86.4	51	2.0	80.4	15.7	2.0
	장애인보호작업장	50	80.0	40	0.0	82.5	15.0	2.5
	장애인복지관	50	32.0	16	0.0	81.3	18.8	0.0
	장애인재훈련시설	39	89.7	35	8.6	80.0	8.6	2.9
지역아동센터	59	86.4	51	5.9	74.5	19.6	0.0	

둘째, 전체 사회복지시설의 평균 정년연령은 60.8세였으며, 그 추세는 시설유형이나 종사자규모, 그리고 세부 시설유형에 따라 그 격차가 거의 없었다. 이와 같은 결과는 사회복지시설에 대한 정부의 사업지침이 정년을 60세로 권고하고 있기 때문으로 판단된다. 한편 정년퇴직 후 재고용제도를 운영 중인 시설은 전체 시설 중 15.5%로 적었지만 생활시설의 경우 그 운영률이 28.8%로 이용시설의 8.2% 대비 약 20.6%p 높았다.

〈표 4-33〉 평균 퇴직연령과 퇴직후 재고용제도 운영 현황

(단위: 개, 세, %)

구분		퇴직 연령		퇴직 후 재고용제도 운영 여부	
		사례수	나이	운영 중	미운영
[전 체]		600	60.8	15.5	84.5
시설 유형	생활	212	61.8	28.8	71.2
	이용	388	60.2	8.2	91.8
종사자 규모	5인 미만	188	60.8	5.3	94.7
	5~10인 미만	85	60.7	8.2	91.8
	10~30인 미만	201	60.7	19.4	80.6
	30인 이상	126	60.8	29.4	70.6
세부 시설	노숙인 요양시설	5	60.0	20.0	80.0
	노숙인 자활시설	15	60.0	0.0	100.0
	노숙인 재활시설	8	60.0	37.5	62.5
	노인복지관	50	60.0	6.0	94.0
	노인양로시설	32	61.6	34.4	65.6
	노인요양시설	50	64.0	82.0	18.0
	노인일자리 지원기관	33	59.9	9.1	90.9
	사회복지관	45	60.1	8.9	91.1
	지역자활센터	50	60.1	2.0	98.0
	다함께돌봄센터	50	60.5	4.0	96.0
	장애인공동생활가정	60	60.2	5.0	95.0
	장애인보호작업장	50	60.4	14.0	86.0
	장애인복지관	50	60.1	14.0	86.0
	장애인재훈련시설	42	62.2	4.8	95.2
지역아동센터	60	60.9	8.3	91.7	

한편, 퇴직 후 재고용 대상 근로자의 직무를 살펴보면 모든 종사자가 50.5%로 가장 많았고, 다음으로 서비스 제공인력(22.6%), 전문서비스직(15.1%), 기술·기능직(12.9%), 관리직(6.5%)의 순이었다. 특이한 점은 시설유형에 따라 재고용 대상 직무에서 차이가 있다는 점으로 생활시설에서는 서비스 제공인력의 재고용 비율이 24.6%로 이용시설보다 높은 반면에, 이용시설에서는 기술·기능직(31.3%)과 전문서비스직(21.9%)의 재고용 비중이 상대적으로 높았다.

〈표 4-34〉 퇴직 후 주요 재고용 대상

(단위: 개, %)

구분		사례수	모든 종사자 대상	관리직	전문 서비스직 (보건 의료직)	일반 서비스직 (서비스 제공인력)	기술 기능직
[전 체]		93	50.5	6.5	15.1	22.6	12.9
시설 유형	생활	61	65.6	4.9	11.5	24.6	3.3
	이용	32	21.9	9.4	21.9	18.8	31.3
종사자 규모	5인 미만	10	50.0	30.0	30.0	20.0	0.0
	5~10인 미만	7	28.6	14.3	42.9	28.6	0.0
	10~30인 미만	39	53.8	2.6	10.3	28.2	10.3
	30인 이상	37	51.4	2.7	10.8	16.2	21.6
세부 시설	노숙인 요양시설	1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	노숙인 재활시설	3	33.3	0.0	33.3	33.3	0.0
	노인복지관	3	0.0	0.0	33.3	0.0	66.7
	노인양로시설	11	45.5	0.0	27.3	27.3	9.1
	노인요양시설	41	78.0	4.9	4.9	19.5	0.0
	노인일자리 지원기관	3	66.7	0.0	33.3	0.0	0.0
	사회복지관	4	0.0	0.0	0.0	75.0	25.0
	지역자활센터	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	다함께돌봄센터	2	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
	장애인공동생활가정	3	33.3	33.3	33.3	66.7	0.0
	장애인보호작업장	7	0.0	0.0	14.3	28.6	57.1
	장애인복지관	7	14.3	0.0	28.6	14.3	42.9
	장애인재훈련시설	2	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0
	지역아동센터	5	60.0	40.0	20.0	0.0	0.0

사회복지시설이 정년인력을 퇴직 후 재고용하는 가장 큰 이유는 ‘퇴직 인력을 대체할 젊은 직원모집이 어렵기 때문’이라는 의견이 54.8%로 가장 많았다. 다음으로 ‘젊은 직원모집은 가능하나 퇴직직원 대비 직무숙련도가 낮아서’가 34.4%로 2위, ‘숙련도 대비 임금이 저렴해서’가 10.8%로 3위였다. ‘젊은 직원 대비 숙련도가 낮아 퇴직직원의 재고용제도를 운영 중’이라고 응답한 시설 중에는 종사자 5인 미만 사업장이 60%였으며, 다음이 종사자 30인 이상이 40.5%였다.

〈표 4-35〉 고령근로자의 퇴직 후 재고용제도 운영의 주된 이유

(단위: 개, %)

구분		사례수	퇴직 인력을 대체할 젊은 직원 모집 자체가 어려워서	젊은 직원 모집은 가능하나 퇴직직원 대비 직무 숙련도가 낮아서	재고용제도로 인해 숙련도 대비 임금이 저렴해서
[전 체]		93	54.8	34.4	10.8
시설 유형	생활	61	59.0	32.8	8.2
	이용	32	46.9	37.5	15.6
종사자 규모	5인 미만	10	20.0	60.0	20.0
	5~10인 미만	7	100.0	0.0	0.0
	10~30인 미만	39	56.4	28.2	15.4
	30인 이상	37	54.1	40.5	5.4
세부 시설	노숙인 요양시설	1	100.0	0.0	0.0
	노숙인 재활시설	3	66.7	33.3	0.0
	노인복지관	3	66.7	33.3	0.0
	노인양로시설	11	72.7	18.2	9.1
	노인요양시설	41	53.7	36.6	9.8
	노인알자리 지원기관	3	33.3	66.7	0.0
	사회복지관	4	75.0	25.0	0.0
	지역자활센터	1	0.0	0.0	100.0
	다함께돌봄센터	2	0.0	0.0	100.0
	장애인공동생활가정	3	66.7	33.3	0.0
	장애인보호작업장	7	57.1	14.3	28.6
	장애인복지관	7	42.9	57.1	0.0
	장애인재훈련시설	2	50.0	50.0	0.0
	지역아동센터	5	40.0	60.0	0.0

반면에 사회복지시설이 정년인력을 퇴직 후 재고용제도를 운영하지 하지 않는 이유를 살펴보면 1위는 '정부사업 지침상 60세 이상의 고용이 불가능해서'가 52.3%로 가장 많았으며, 다음이 '정년퇴직연령에 도달한 직원이 없어서'(40.0%), '정년퇴직 인력의 인건비 조달이 불가능해서'(4.9%), 그리고 '정년퇴직자를 대체할 젊은 직원 모집이 쉬어서'(2.8%)의 순이었다.

〈표 4-36〉 퇴직 후 재고용제도 미운영 이유

(단위: 개, %)

구분		사례수	정년연령에 도달한 직원이 없어서	퇴직자를 대체할 젊은 직원 모집이 쉬어서	사업 지침상 60세이상의 고용이 불가능해서	퇴직 인력의 인건비 조달이 불가능해서
[전 체]		507	40.0	2.8	52.3	4.9
시설 유형	생활	151	40.4	2.0	51.0	6.6
	이용	356	39.9	3.1	52.8	4.2
종사자 규모	5인 미만	178	57.9	1.1	38.2	2.8
	5~10인 미만	78	44.9	5.1	43.6	6.4
	10~30인 미만	162	22.8	3.7	70.4	3.1
	30인 이상	89	31.5	2.2	55.1	11.2
세부 시설	노숙인 요양시설	4	0.0	0.0	100.0	0.0
	노숙인 자활시설	15	13.3	0.0	86.7	0.0
	노숙인 재활시설	5	40.0	0.0	60.0	0.0
	노인복지관	47	53.2	2.1	44.7	0.0
	노인양로시설	21	9.5	4.8	76.2	9.5
	노인요양시설	9	33.3	0.0	22.2	44.4
	노인일자리 자원기관	30	10.0	0.0	90.0	0.0
	사회복지관	41	24.4	0.0	73.2	2.4
	지역자활센터	49	10.2	8.2	79.6	2.0
	다함께돌봄센터	48	77.1	0.0	22.9	0.0
	장애인공동생활가정	57	47.4	3.5	47.4	1.8
	장애인보호작업장	43	55.8	11.6	23.3	9.3
	장애인복지관	43	16.3	2.3	65.1	16.3
	장애인재훈련시설	40	62.5	0.0	30.0	7.5
지역아동센터	55	56.4	0.0	40.0	3.6	

셋째, 퇴직 후 재고용제도를 통해 고용을 유지하는 종사자들의 임금체계로는 1위가 복지부 인건비가이드라인(45.2%)이었으며, 다음으로 시설 자체 호봉제가 24.7%로 2위, 연봉제(19.4%)가 3위, 시급제(9.7%)가 4위였다. 하지만 생활시설의 경우에는 복지부 인건비가이드라인 적용의 비중이 36.1%로 평균 대비 낮은 대신에 시설 자체 호봉제(27.9%)나 연봉제(24.6%) 비중이 상대적으로 높았다. 그리고 5인 미만 사업장의 경우에도 시설 자체 호봉제 적용이 타 사업체 규모보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-37〉 퇴직 후 재고용된 종사자의 임금체계

(단위: 개, %)

구분		사례수	복지부 인건비 가이드 라인	시설 자체 호봉제	연봉제	시급제	기타
[전 체]		93	45.2	24.7	19.4	9.7	1.1
시설 유형	생활	61	36.1	27.9	24.6	11.5	0.0
	이용	32	62.5	18.8	9.4	6.3	3.1
종사자 규모	5인 미만	10	40.0	40.0	0.0	20.0	0.0
	5~10인 미만	7	57.1	28.6	14.3	0.0	0.0
	10~30인 미만	39	46.2	17.9	28.2	5.1	2.6
	30인 이상	37	43.2	27.0	16.2	13.5	0.0
세부 시설	노숙인 요양시설	1	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	노숙인 재활시설	3	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	노인복지관	3	66.7	0.0	0.0	0.0	33.3
	노인양로시설	11	45.5	45.5	9.1	0.0	0.0
	노인요양시설	41	26.8	26.8	31.7	14.6	0.0
	노인일자리 지원기관	3	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	사회복지관	4	75.0	25.0	0.0	0.0	0.0
	지역자활센터	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	다함께돌봄센터	2	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0
	장애인공동생활가정	3	66.7	0.0	0.0	33.3	0.0
	장애인보호작업장	7	42.9	28.6	14.3	14.3	0.0
	장애인복지관	7	71.4	0.0	14.3	14.3	0.0
	장애인재훈련시설	2	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0
지역아동센터	5	40.0	40.0	20.0	0.0	0.0	

그리고 임금수준은 퇴직 전과 동일하다는 의견이 68.8%로 가장 많았고, 다음으로 퇴직 전 대비 71~90% 수준이 16.1%, 퇴직 전 50~70% 수준이 8.6%였으며, 퇴직 전 대비 상승했다는 의견도 5.4%였다. 퇴직 대비 임금수준은 생활시설 대비 이용시설, 종사자규모에서는 큰 차이가 없었으나 장애인공동생활가정과 장애인보호작업장, 그리고 장애인복지관에서는 퇴직 전 대비 임금이 삭감되었다는 응답이 타 시설 대비 높은 것으로 조사되었다.

〈표 4-38〉 재고용된 종사자의 퇴직 전후 임금수준 변화정도

(단위: 개, %)

구분		사례수	퇴직 전과 동일	퇴직 전 대비 상승	퇴직 전 71~90% 수준	퇴직 전 50~70% 수준	기타
[전 체]		93	68.8	5.4	16.1	8.6	1.1
시설 유형	생활	61	70.5	6.6	16.4	4.9	1.6
	이용	32	65.6	3.1	15.6	15.6	0.0
종사자 규모	5인 미만	10	60.0	10.0	10.0	20.0	0.0
	5~10인 미만	7	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	10~30인 미만	39	66.7	7.7	20.5	5.1	0.0
	30인 이상	37	67.6	2.7	16.2	10.8	2.7
세부 시설	노숙인 요양시설	1	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
	노숙인 재활시설	3	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	노인복지관	3	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	노인양로시설	11	63.6	0.0	36.4	0.0	0.0
	노인요양시설	41	75.6	9.8	12.2	2.4	0.0
	노인일자리 지원기관	3	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	사회복지관	4	25.0	0.0	50.0	25.0	0.0
	지역자활센터	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	다함께돌봄센터	2	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0
	장애인공동생활가정	3	0.0	0.0	33.3	33.3	33.3
	장애인보호작업장	7	57.1	0.0	14.3	28.6	0.0
	장애인복지관	7	57.1	0.0	28.6	14.3	0.0
	장애인재훈련시설	2	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지역아동센터	5	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

한편, 퇴직 후 재고용제도를 운영 중인 93개 사회복지시설 중 19.4%가 정부로부터 고령자고용 관련 지원금을 받고 있는 것으로 확인되었다. 전체 93개 시설 중 '정부로부터 지원받는 사업이 없다'는 의견이 77.4%였지만 장년제도를 운영 중인 사업주가 계속 고용제도를 도입한 사업장을 지원하는 고령자 계속고용장려금을 받는 비중이 11.8%였고, 다음으로 60세 이상 고령자가 증가한 사업장을 지원하는 고령자 고용지원금을 받는 비중이 8.6%였다. 이는 현재 사회복지시설 중에서도 정부로부터 고령자 고용지원금을 받는 시설이 존재한다는 것을 의미한다.

〈표 4-39〉 고령자고용관련 지원받는 정부제도

(단위: 개, %)

구분		사례수	지원받는 사업이 없음	고령자고용지원금	고령자 계속고용지원금	기타
[전 체]		93	77.4	8.6	11.8	2.2
시설 유형	생활	61	77.0	8.2	14.8	0.0
	이용	32	78.1	9.4	6.3	6.3
종사자 규모	5인 미만	10	70.0	0.0	30.0	0.0
	5~10인 미만	7	85.7	14.3	0.0	0.0
	10~30인 미만	39	71.8	12.8	10.3	5.1
	30인 이상	37	83.8	5.4	10.8	0.0
세부 시설	노숙인 요양시설	1	0.0	100.0	0.0	0.0
	노숙인 재활시설	3	100.0	0.0	0.0	0.0
	노인복지관	3	66.7	0.0	0.0	33.3
	노인양로시설	11	90.9	0.0	9.1	0.0
	노인요양시설	41	73.2	9.8	17.1	0.0
	노인일자리 지원기관	3	100.0	0.0	0.0	0.0
	사회복지관	4	75.0	0.0	0.0	25.0
	지역자활센터	1	0.0	100.0	0.0	0.0
	다함께돌봄센터	2	50.0	0.0	50.0	0.0
	장애인공동생활가정	3	66.7	0.0	33.3	0.0
	장애인보호작업장	7	85.7	14.3	0.0	0.0
	장애인복지관	7	100.0	0.0	0.0	0.0
	장애인재훈련시설	2	100.0	0.0	0.0	0.0
	지역아동센터	5	60.0	20.0	20.0	0.0

넷째, 퇴직 전 정년연장 등을 보장하는 대신 임금을 삭감하는 임금피크제 미도입률은 98.5%로 파악되었다. 그리고 미도입의 주된 이유는 '사업 지침 상 60세 이상의 고용이 불가능해서'가 48.1%로 가장 많았다. 그 외로는 '정년 도달 직원이 없어서'가 38.4%, '퇴직 인력의 인건비 조달 불가능'이 7.8%, 그리고 '젊은 직원 모집이 쉬어서'가 5.1%로 파악되었다.

〈표 4-40〉 60세 퇴직 전 임금피크제 운영여부와 미운영 이유

(단위: 개, %)

구분	임금피크제 운영 여부		임금피크제 미운영 여부					
	사례수	없음	사례수	정년 도달 직원이 없어서	젊은 직원 모집이 쉬어서	사업 지침상 60세 이상의 고용이 불가능	퇴직 인력의 인건비 조달이 불가능	
[전 체]	600	98.5	591	38.4	5.1	48.1	7.8	
시설 유형	생활	212	98.1	208	38.0	8.7	41.3	11.1
	이용	388	98.7	383	38.6	3.1	51.7	6.0
종사자 규모	5인 미만	188	98.9	186	61.8	2.7	29.0	6.5
	5~10인 미만	85	97.6	83	43.4	4.8	44.6	6.0
	10~30인 미만	201	98.5	198	23.7	6.6	63.1	5.6
	30인 이상	126	98.4	124	23.4	6.5	54.8	14.5
세부 시설	노숙인 요양시설	5	100.0	5	20.0	0.0	80.0	0.0
	노숙인 자활시설	15	100.0	15	6.7	6.7	86.7	0.0
	노숙인 재활시설	8	100.0	8	25.0	0.0	75.0	0.0
	노인복지관	50	100.0	50	48.0	4.0	44.0	4.0
	노인양로시설	32	90.6	29	6.9	6.9	82.8	3.4
	노인요양시설	50	100.0	50	28.0	22.0	20.0	26.0
	노인일자리 지원기관	33	100.0	33	6.1	0.0	93.9	0.0
	사회복지관	45	97.8	44	27.3	2.3	63.6	6.8
	지역자활센터	50	98.0	49	14.3	2.0	81.6	2.0
	다함께돌봄센터	50	98.0	49	71.4	2.0	22.4	4.1
	장애인공동생활가정	60	98.3	59	49.2	6.8	33.9	10.2
	장애인보호작업장	50	98.0	49	55.1	12.2	18.4	10.2
	장애인복지관	50	98.0	49	8.2	2.0	77.6	12.2
	장애인재훈련시설	42	100.0	42	71.4	0.0	21.4	7.1
지역아동센터	60	100.0	60	61.7	0.0	31.7	6.7	

다. 65세 정년연장에 대한 평가

첫째, 시설장들은 사회복지시설 운영의 건전성과 사회복지서비스 운영 품질을 위해 적절한 고령근로자 고용연장방안이 무엇이냐는 질문에 ‘65세 정년연장’이 가장 필요하다고 58.2%가 응답했고, 다음으로 ‘60세 퇴직 후 재고용제도’(27.3%), ‘임금피크제 확대’(14.5%)의 순이었다. 그런 다음 다시 한번 시설운영과 관련하여 65세 정년연장에 찬성하냐는 질문에 84.7%가 찬성한다고 응답하였다.

〈표 4-41〉 바람직한 고령자 고용연장 방안 및 정년연장 도입여부

(단위: 개, %)

구분		바람직한 고령자고용연장 방안				정년연장 도입여부		
		사례수	65세 정년연장	60세 퇴직 후 재고용	임금 피크제 확대	사례수	찬성	반대
[전 체]		600	58.2	27.3	14.5	600	84.7	15.3
시설 유형	생활	212	68.9	22.6	8.5	212	86.8	13.2
	이용	388	52.3	29.9	17.8	388	83.5	16.5
종사자 규모	5인 미만	188	67.6	21.3	11.2	188	87.8	12.2
	5~10인 미만	85	58.8	27.1	14.1	85	81.2	18.8
	10~30인 미만	201	54.7	25.9	19.4	201	87.6	12.4
	30인 이상	126	49.2	38.9	11.9	126	77.8	22.2
세부 시설	노숙인 요양시설	5	80.0	20.0	0.0	5	80.0	20.0
	노숙인 자활시설	15	86.7	13.3	0.0	15	100.0	0.0
	노숙인 재활시설	8	50.0	50.0	0.0	8	100.0	0.0
	노인복지관	50	44.0	38.0	18.0	50	88.0	12.0
	노인양로시설	32	53.1	28.1	18.8	32	81.3	18.8
	노인요양시설	50	64.0	24.0	12.0	50	82.0	18.0
	노인알차리 지원기관	33	57.6	24.2	18.2	33	81.8	18.2
	사회복지관	45	57.8	24.4	17.8	45	88.9	11.1
	지역자활센터	50	50.0	22.0	28.0	50	84.0	16.0
	다함께돌봄센터	50	60.0	26.0	14.0	50	82.0	18.0
	장애인공동생활가정	60	75.0	16.7	8.3	60	90.0	10.0
	장애인보호작업장	50	46.0	32.0	22.0	50	82.0	18.0
	장애인복지관	50	44.0	46.0	10.0	50	70.0	30.0
	장애인재훈련시설	42	73.8	23.8	2.4	42	85.7	14.3
지역아동센터	60	60.0	25.0	15.0	60	90.0	10.0	

둘째, 65세 정년연장 시, 사회복지시설 운영관리 상의 큰 장점으로서는 '고령인력의 숙련도 유지'가 67.0%로 가장 많았고, 다음으로 '신규인력의 교육시간 및 비용 절감'(16.8%), '직원 채용의 어려움 해소'(15.0%)의 순이었다. 반면에 단점으로는 '고령인력 증가로 인한 서비스 질 저하'가 40.2%로 가장 많았고, 다음이 '젊은 직원의 채용 감소'(31.0%), '고령인력의 높은 임금'(25.0%) 등의 순이었다.

〈표 4-42〉 65세 정년연장 도입 시 현 운영 사회복지시설 운영관리상의 가장 큰 장점

(단위: 개, %)

구분		사례수	고령인력의 숙련도 유지	직원 채용의 어려움 해소	신규 인력 교육 시간 및 비용 절감	기타
[전 체]		600	67.0	15.0	16.8	1.2
시설 유형	생활	212	69.8	20.3	9.4	0.5
	이용	388	65.5	12.1	20.9	1.5
종사자 규모	5인 미만	188	72.9	13.8	12.2	1.1
	5~10인 미만	85	57.6	22.4	18.8	1.2
	10~30인 미만	201	73.1	9.5	16.9	0.5
	30인 이상	126	54.8	20.6	22.2	2.4

〈표 4-43〉 65세 정년연장 도입 시 현 운영 사회복지시설 운영관리상의 가장 큰 단점

(단위: 개, %)

구분		사례수	고령인력의 높은 임금	젊은 직원의 채용 감소	고령인력 증가로 인한 서비스 질 저하	기타
[전 체]		600	25.0	31.0	40.2	3.8
시설 유형	생활	212	25.9	26.9	40.6	6.6
	이용	388	24.5	33.2	39.9	2.3
종사자 규모	5인 미만	188	21.3	26.6	44.1	8.0
	5~10인 미만	85	22.4	34.1	40.0	3.5
	10~30인 미만	201	25.9	36.8	35.3	2.0
	30인 이상	126	31.0	26.2	42.1	0.8

셋째, 시설장들은 65세 정년연장 도입 시, '청년세대와의 일자리 경합에 있어 대체성이 없을 것'이라고 응답한 비중이 72.2%이었고, 반대로 '젊은 세대의 일자리가 감소할 것'이라는 의견은 26.0%였다. 시설유형에서는 '생활 및 이용시설 모두 세대의 일자리가 감소할 것'이라는 의견이 20%대였지만 젊은 사회복지사들이 상대적으로 많은 이용시설의 경우 그 비중이 약 7.4%p 높았다. 이와 같은 경향은 전체 종사자규모와 상관없이 동일한 것으로 나타났다.

〈표 4-44〉 65세 정년연장 시 현 젊은 세대의 일자리 변화 정도

(단위: 개, %)

구분		사례수	젊은 세대의 일자리가 감소할 것이다	정년연장과 젊은 세대 일자리와의 관계는 상관이 없을 것이다	젊은 세대의 일자리가 증가할 것이다
[전 체]		600	26.0	72.2	1.8
시설 유형	생활	212	21.2	77.4	1.4
	이용	388	28.6	69.3	2.1
종사자 규모	5인 미만	188	27.7	71.3	1.1
	5~10인 미만	85	18.8	80.0	1.2
	10~30인 미만	201	24.9	73.1	2.0
	30인 이상	126	30.2	66.7	3.2
세부 시설	노숙인 요양시설	5	0.0	80.0	20.0
	노숙인 자활시설	15	0.0	100.0	0.0
	노숙인 재활시설	8	25.0	75.0	0.0
	노인복지관	50	32.0	68.0	0.0
	노인양로시설	32	21.9	78.1	0.0
	노인요양시설	50	26.0	74.0	0.0
	노인일자리 자원기관	33	24.2	72.7	3.0
	사회복지관	45	28.9	71.1	0.0
	지역자활센터	50	20.0	76.0	4.0
	다함께돌봄센터	50	34.0	64.0	2.0
	장애인공동생활가정	60	26.7	71.7	1.7
	장애인보호작업장	50	30.0	64.0	6.0
	장애인복지관	50	32.0	68.0	0.0
	장애인재훈련시설	42	16.7	81.0	2.4
지역아동센터	60	26.7	71.7	1.7	

한편, 일자리 경합성이 존재할 것이라고 생각하는 이유에서는 '정년연장으로 인해 고령자 일자리가 많아질 가능성이 존재하기 때문'이라는 의견이 48.1%로 가장 많았고, 다음이 '복지부의 인력배치기준 때문'이라는 의견이 34.6%로 분석되었다. 반면에 세대 간 일자리 경합이 없을 것이라는 의견의 이유로는 '청년과 고령자 간 직무가 다르기 때문'이라는 의견이 57.7%로 가장 많았고, 다음이 '현 사회복지시설에는 고령근로자가 적기 때문'이라는 의견이 27.9%로 2위였다.

〈표 4-45〉 65세 정년연장 도입 시 젊은 세대의 일자리가 감소할 것이라는 이유

(단위: 개, %)

구분		사례수	복지부가 정한 인력배치기준 때문에	젊은 세대보다 고령자 일자리가 많아져서	인건비가 높은 젊은이보다 낮은 고령자 선호 때문
[전 체]		156	34.6	48.1	17.3
시설 유형	생활	45	20.0	53.3	26.7
	이용	111	40.5	45.9	13.5
종사자 규모	5인 미만	52	19.2	53.8	26.9
	5~10인 미만	16	25.0	43.8	31.3
	10~30인 미만	50	46.0	44.0	10.0
	30인 이상	38	44.7	47.4	7.9

〈표 4-46〉 65세 정년연장과 젊은 세대의 일자리와는 관계가 없을 것이라는 의견

(단위: 개, %)

구분		사례수	비정규직 이어서 정년연장 대상이 아니어서	사회복지 시설에서는 50대 후반 고령인력이 적어서	세대 간 직무가 달라서	기타
[전 체]		444	10.1	27.9	57.7	4.3
시설 유형	생활	167	10.8	21.0	59.9	8.4
	이용	277	9.7	32.1	56.3	1.8
종사자 규모	5인 미만	136	10.3	27.2	53.7	8.8
	5~10인 미만	69	14.5	34.8	47.8	2.9
	10~30인 미만	151	5.3	30.5	62.3	2.0
	30인 이상	88	14.8	19.3	63.6	2.3

넷째, 정년연장 시 임금체계에 대해 시설장들은 '기존 동일 임금체계를 유지하는 방안'(65.0%)을 선호하는 것으로 응답했지만, 정년연장 시 추후 부담해야 할 4대 보험 사업자 부담금이 고령자 고용연장에 미치는 영향력에서는 38.2%가 영향이 큰 편이라고 응답하였다. 특이한 점은 종사자규모가 클수록 정년연장 시 기존과 다른 임금체계가 적절하다는 의견이 많았는데, 이는 종사자규모가 커질수록 근로자 채용이 더 수월하기 때문으로 추정된다.

〈표 4-47〉 정년연장 시 적절한 임금체계와 사업자 4대 보험 부담금의 부담정도

(단위: 개, %)

구분		정년연장 대상자의 임금체계			4대 보험 사업자 부담금 부담정도			
		사례수	기존 동일 임금 체계	기존과 다른 임금 체계	사례수	영향이 큰편	보통	영향이 적은편
[전 체]		600	65.0	35.0	600	38.2	34.5	27.3
시설 유형	생활	212	72.6	27.4	212	36.8	35.4	27.8
	이용	388	60.8	39.2	388	38.9	34.0	27.1
종사자 규모	5인 미만	188	68.6	31.4	188	37.8	27.7	34.6
	5~10인 미만	85	68.2	31.8	85	38.8	31.8	29.4
	10~30인 미만	201	64.2	35.8	201	29.9	43.8	26.4
	30인 이상	126	58.7	41.3	126	51.6	31.7	16.7
세부 시설	노숙인 요양시설	5	60.0	40.0	5	40.0	60.0	0.0
	노숙인 자활시설	15	80.0	20.0	15	20.0	46.7	33.3
	노숙인 재활시설	8	87.5	12.5	8	12.5	0.0	87.5
	노인복지관	50	60.0	40.0	50	54.0	26.0	20.0
	노인양로시설	32	56.3	43.8	32	56.3	31.3	12.5
	노인요양시설	50	78.0	22.0	50	38.0	48.0	14.0
	노인알자리 자원기관	33	63.6	36.4	33	33.3	48.5	18.2
	사회복지관	45	53.3	46.7	45	22.2	42.2	35.6
	지역자활센터	50	60.0	40.0	50	26.0	44.0	30.0
	다함께돌봄센터	50	66.0	34.0	50	46.0	28.0	26.0
	장애인공동생활가정	60	71.7	28.3	60	35.0	23.3	41.7
	장애인보호작업장	50	66.0	34.0	50	36.0	30.0	34.0
	장애인복지관	50	60.0	40.0	50	52.0	32.0	16.0
	장애인재훈련시설	42	76.2	23.8	42	33.3	40.5	26.2
지역아동센터	60	58.3	41.7	60	38.3	28.3	33.3	

추가적으로 4대 보험 분담금이 고령자고용에 미치는 적게 영향을 미칠 것이라고 응답한 종사자들을 대상으로 그 이유를 질문한 결과, '종사자 인건비 교부금에 4대 보험 사업자 분담금도 포함되어 있기 때문'이라는 의견이 62.3%로 가장 많았고, '시설 자체적으로 4대 보험 사업자 분담금 지불 여력이 있기 때문'이라는 의견이 18.9%, '월 60시간 미만 등 고령근로자 중 4대 보험 대상자가 아닌 경우가 많기 때문'이 18.9%였다.

〈표 4-48〉 4대 보험 사업자 분담금이 고령자고용에 영향이 적은 이유

(단위: 개, %)

구분		사례수	종사자 인건비 교부금에 4대 보험 사업자 분담금도 지불되기 때문에	시설 자체적으로 4대 보험 사업자 분담금을 지불할 여력이 있기 때문에	월 60시간 미만 근로 등 고령 근로자 중 4대 보험 대상자가 아닌 경우가 많기 때문에
[전 체]		371	62.3	18.9	18.9
시설 유형	생활	134	62.7	21.6	15.7
	이용	237	62.0	17.3	20.7
종사자 규모	5인 미만	117	63.2	14.5	22.2
	5~10인 미만	52	48.1	26.9	25.0
	10~30인 미만	141	64.5	19.9	15.6
	30인 이상	61	67.2	18.0	14.8
세부 시설	노숙인 요양시설	3	66.7	33.3	0.0
	노숙인 자활시설	12	41.7	50.0	8.3
	노숙인 재활시설	7	0.0	85.7	14.3
	노인복지관	23	47.8	21.7	30.4
	노인양로시설	14	57.1	21.4	21.4
	노인요양시설	31	67.7	16.1	16.1
	노인일자리 자원기관	22	77.3	4.5	18.2
	사회복지관	35	74.3	14.3	11.4
	지역자활센터	37	54.1	37.8	8.1
	다함께돌봄센터	27	55.6	18.5	25.9
	장애인공동생활가정	39	66.7	7.7	25.6
	장애인보호작업장	32	56.3	12.5	31.3
	장애인복지관	24	70.8	4.2	25.0
	장애인재훈련시설	28	78.6	17.9	3.6
지역아동센터	37	62.2	16.2	21.6	

다섯째, 65세 정년연장 제도 도입 시, 현재 운영하는 사회복지시설의 수요에 대해 시설장 중 66.5%가 ‘현재와 같을 것’이라고 응답하였고, 24.0%가 ‘증가할 것’, 9.5%는 ‘감소할 것’이라고 응답하였다. 그리고 이러한 결과는 시설유형이나 종사자규모와 상관없는 것으로 파악된다.

〈표 4-49〉 65세 정년도입 시 현 운영 시설의 사회복지서비스 대상자 향후 변화 정도

(단위: 개, %)

구분		사례수	증가할 것	감소할 것	현재와 같을 것
[전 체]		600	24.0	9.5	66.5
시설 유형	생활	212	27.8	6.1	66.0
	이용	388	21.9	11.3	66.8
종사자 규모	5인 미만	188	21.3	14.9	63.8
	5~10인 미만	85	17.6	9.4	72.9
	10~30인 미만	201	25.4	4.5	70.1
	30인 이상	126	30.2	9.5	60.3
세부 시설	노숙인 요양시설	5	20.0	0.0	80.0
	노숙인 자활시설	15	13.3	0.0	86.7
	노숙인 재활시설	8	12.5	0.0	87.5
	노인복지관	50	26.0	4.0	70.0
	노인양로시설	32	25.0	6.3	68.8
	노인요양시설	50	42.0	4.0	54.0
	노인일자리 지원기관	33	36.4	3.0	60.6
	사회복지관	45	13.3	8.9	77.8
	지역자활센터	50	26.0	2.0	72.0
	다함께돌봄센터	50	14.0	10.0	76.0
	장애인공동생활가정	60	30.0	8.3	61.7
	장애인보호작업장	50	30.0	12.0	58.0
	장애인복지관	50	22.0	16.0	62.0
	장애인재훈련시설	42	19.0	9.5	71.4
	지역아동센터	60	13.3	28.3	58.3

특히 ‘수요가 유지 또는 감소할 것’이라고 응답한 이유 중 1위는 ‘현재 운영하는 사회복지서비스 대상자에 60대 고령자가 관련이 없기 때문’이라는 의견이 53.7%였고, 2위가 ‘근로자 수익 증가로 국가지원시설보다 더 좋은 사설 시설을 이용할 것이기 때문’이라는 의견이 2위였다. 한편 정년연

장으로 인해 사회복지서비스 수요가 증가할 것이라는 의견에서는 ‘정년 연장과 상관없이 인구고령화 때문에 수요가 증가할 것’이라는 의견이 40.3%로 가장 많았고, 다음으로 ‘60대 고령근로자 수익증가로 가정보다는 정부지원시설 이용이 높아질 것’이라는 의견이 24.3%로 2위였다.

〈표 4-50〉 65세 정년연장으로 사회복지서비스 대상자가 유지 또는 감소되는 이유

(단위: 개, %)

구분		사례수	현 시설 대상자에 60대 고령자와 관련성이 없음	근로자 수익 증가로 사설시설 이용이 많아짐	고령자 일자리가 대도시에 집중되어 지방시설은 감소	기타
[전 체]		456	53.7	27.6	13.2	5.5
시설 유형	생활	153	55.6	26.8	13.1	4.6
	이용	303	52.8	28.1	13.2	5.9
종사자 규모	5인 미만	148	59.5	18.2	11.5	10.8
	5~10인 미만	70	55.7	22.9	17.1	4.3
	10~30인 미만	150	46.7	38.0	12.7	2.7
	30인 이상	88	54.5	29.5	13.6	2.3

〈표 4-51〉 65세 정년연장으로 사회복지서비스 대상자가 증가할 것으로 생각하는 이유

(단위: 개, %)

구분		사례수	60대 근로자 증가로 가정에서의 돌봄 인력이 줄 것	60대 근로자 수익 증가로 정부시설 이용가능성이 높아져서	60대 노인 일자리 수요가 증가할 것이기 때문에	정년연장과 상관없이 고령화 때문에 수요자가 증가
[전 체]		144	13.9	24.3	21.5	40.3
시설 유형	생활	59	13.6	28.8	22.0	35.6
	이용	85	14.1	21.2	21.2	43.5
종사자 규모	5인 미만	40	15.0	27.5	12.5	45.0
	5~10인 미만	15	13.3	20.0	40.0	26.7
	10~30인 미만	51	17.6	21.6	19.6	41.2
	30인 이상	38	7.9	26.3	26.3	39.5



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론

제1절 연구 결과의 요약

제2절 향후 과제



제 5 장 결론

제1절 연구 결과의 요약

본 연구에서는 최근 연금개혁과 함께 부각되고 있는 65세 정년연장과 관련하여 5가지 연구 내용을 확인하고자 관련 문헌자료와 행정자료, 그리고 설문조사를 통해 살펴보았다. 그 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 한국의 고령자 고용정책의 문제점은 OECD 주요국 대비 정년연령이 빠름에도 불구하고 5인 미만 사업장에 대한 정년제도 미적용 등 제도적 한계점 등이 존재한다는 점이다. 한국은 60세 정년연령으로 인해 근로자가 주된 일자리에서 빨리 퇴직함으로써 경상소득 감소와 노인빈곤율 상승이 유발된다. 2023년 기준, 한국의 50~59세 고용률은 76.0%이지만 60~64세는 63.9%로 60세를 기준으로 고용률이 대폭 하락한다. 또한 한국의 평균 정년연령은 평균 61.0세(18)로 OECD 주요국 평균 정년연령 64.2세보다 약 3.2세 낮다. 이로 인해 근로소득을 포함한 경상소득 역시 50대에 8천만 원에서 60대에 4천만 원대로 감소한다. 그리고 65세 이상 노인빈곤율은 OECD 국가 중에서 가장 높다.

〈표 5-1〉 한국의 고령근로자 관련지표

정년연령('22)	고령자 고용률('23)	경상소득('22)	노인빈곤율('21)
한국: 61세 OECD 평균 64.2세	50~59세: 76.0% 60~64세: 63.9%	50~59세: 8,066만원 60세이상: 4,602만원	39.3%
36개국 중 35위	60대에 급격 감소	60대에 급격 감소	OECD 18개국 1위

출처: 저자 작성

한국 정부는 1991년 「고령자고용촉진법」을 제정하면서, 정년연령을 '60세'로 권고한 후, 2013년 법 개정을 통해 의무화시켰고 사업체 규모가 큰 사업장을 중심으로 60세 정년제도를 점차적으로 도입하였다. 이로 인해 2023년 기준, 한국의 300인 이상 사업체의 정년제도 도입률은 94.6%이지만, 300인 미만 사업체는 21.0%로 매우 낮다. 또한 정년제도를 도입한 기업 중 정년퇴직 후 재고용제도 도입률에서도 300인 이상 기업은 42.7%인 반면 300인 미만 기업은 27%에 불과하다. 이에 정부는 2006년 이후부터 2021년까지 60세 이상 고령자고용연장지원금과 고령자고용지원금 등을 정년제 도입 기업에게 지원하고 있지만, 수혜기업은 수는 총 42,006개 사로 연간 환산 시 약 2,500개 사 미만이다. 그리고 2011~2022년 동안 60세 이상 고령자고용연장지원금과 고령자고용지원금 등 수혜기업 중 10인 미만 사업장은 각각 12.2%, 50.2%에 불과하다.

이와 같은 현황은 정년제도의 실효성 측면에서 제도적 한계점이 존재한다는 것을 의미한다. 우선 정년연령은 의무화되었지만 연령 수준에 대한 사회적 요구가 제도에 적용되지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 한국의 정년연령 60세는 1989년 대법원 판례에서 규정한 가동연한, 즉 육체 노동을 주로 생계 활동으로 하는 노동자에게 불의의 사고가 없을 경우에 장래에 얻을 수 있다고 예측되는 이익 또는 소득에 의해 결정되었다. 이후 1991년 제정된 「고령자고용촉진법」에서는 정년연령을 이에 기반해 '60세 권고'로 설정하였으며, 2013년 개정에서는 의무화시켰다. 그러나 2019년 대법원은 판례(선고 2018다248909)를 통해 가동연한을 65세로 조정하였지만 아직 정년제도와 연계되지 못하고 있다.

한편 정년제도가 의무화되어 있음에도 도입률이 낮은 이유 중 하나는 정년대상 근로자가 가장 많은 5인 미만 사업장에 적용되지 못한다는 점이다. 2023년 기준 한국의 50대 취업자 총 6,677,460명 중 사업체 규모

5인 미만 사업장에 근무하는 근로자는 36.5%(2,436,038명)을 차지한다. 하지만 5인 미만 사업장은 근로기준법에 의해 연령차별에 의한 해고 시 '부당해고 구제신청'이 불가능하다. 또한 고령자고용 연장을 위한 노사 간 협력이 선택사항이라는 점도 고령자 정년연장의 큰 걸림목이다. 고령자고용촉진법에서는 노사 간 정년연장 노력 시 임금체계 개편이나 정년 퇴직자의 재고용노력(고령자고용촉진법 19조의 2와 21조) 등이 명시되어 있지만 사업체가 불이행 시 부과되는 페널티 등 처벌 규정은 없다.

두 번째 질문은 최근에 연금개혁과 함께 제기되고 있는 한국의 정년연장에 대한 이슈와 해외 주요 국가들의 정년연장 정책 간에는 어떤 차이점이 있는가? 하는 것이었다. 2024년 9월에 발표된 보건복지부의 연금개혁 추진계획에서는 국민연금기금의 재정건전성을 전제로 국민연금의무가입연령 상향을 통해 가입자 증대와 보험료율 인상을 추진하는 방안을 담고 있다. 특히, 국민연금가입연령을 현행 59세에서 64세로 확대하면서 60~64세의 고령자고용률 유지를 위한 정책지원을 언급하였지만, 구체적인 근로 유인정책을 제시하지 못하였다. 물론 이러한 정책 방향은 국민연금 가입연령을 상향시켜 기존 사업장가입자 유지와 지역가입자의 기존 노동시장으로의 재진입을 유도하고, 보험료율 상승을 통해 수지 규모를 개선하여 기금의 재정건전성을 확보하고자 하는 목적에는 부합하지만, 기존 정년연장과 국민연금에 대한 기존 연구들을 고려시, 현재의 고령자 고용상황 및 60세 정년연령으로 인한 퇴직 등 노동시장 현황을 볼 때 연장된 국민연금의무가입연령을 지키지 못해 소득 공백이 발생하거나 저소득 가입자의 대거 진입으로 인한 연금 급여액 하락, 그리고 가입상한연령으로 인해 단기적으로 기금적립액은 증가하겠지만 급여 시작 후 수급비로 인해 기금고갈이 앞당겨질 수도 있다는 우려도 존재한다. 따라서 정년연장 대상자뿐만 아니라 국민연금수급연령 상승을 고려해 정년연장 대상

자가 아닌 비대상 고령자를 포함한 고용정책이 필요하다고 판단된다.

〈표 5-2〉 정년연장이 국민연금 관련 요인에 미치는 영향에 관한 문헌 연구

종속변수	주요 내용
국민연금 가입	- (김현수 외, 2014) 정년연장 시, 기존 사업장 가입을 연장하는 경우와 지역가입자의 노동시장 재진입시키는 역할 담당
국민연금 수급	- 65세 정년연장 시, 고령자고용을 촉진해 국민연금 수급 연령을 68세로 연장(보건복지부, 2024) · (김도현, 2022) 공적연금 수급까지 소득공백과 노인빈곤 심화 등 우려
국민연금 급여	- (이다미 외, 2023) 저소득 사업장가입자 대거 집입시, A값 하락으로 평균 급여액이 하락하는 반면, 기존 근로자의 가입연장 시, A값은 상승 · (임금피크제 적용자) 평균 월 소득액 감소로 급여액의 감소 가능성 존재
국민연금 재정	- (김현수 외, 2014) 가입 상한연령으로 일시적으로 기금적립액은 증가, but 급여 시작 후 수급비로 인해 급감하면서 기금고갈이 앞당겨질 전망
국민연금 보험료율	- (보건복지부, 2024) 보험료율 상승과 대체소득을 상승시 누적수지규모 증가 · 보험료율 상승과 대체소득을 유지시 누적수지규모 감소,

출처: “정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석,” 김현수, 권혁창, 김원식, 김형수, 2014, 국민연금공단 국민연금연구원; “정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동 [보도자료],” 보건복지부, 2024. 9. 4. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1483010&act=view&; “국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과,” 김도현, 2022, 한국개발연구원; “노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구,” 이다미, 류재민, 한겨레, 권혁진, 남재욱, 2023, 한국보건사회연구원을 재구성.

이와 관련하여 해외 주요국 중 독일과 영국, 그리고 일본은 각각 과다한 통일비용, 60대 유입인구로 인한 노인부양비, 급격히 증대한 국가채무 등 재무 건전성 악화 원인이 차별적이었지만, 연금개혁 시 고령자고용률 유지에 중점을 두고, 정년을 공적연금의 재정건전성과 연계해 연금 수급 연령 및 실질 은퇴연령을 동시 상향한 것으로 파악된다. 특히 고령자의 근로유인을 위해 독일은 일반근로자 대비 파견 및 저임금근로자의 차별을 폐기시켰고, 영국은 연금수급연령 이전까지 실업급여 수급이 가능하도록 하였으며, 일본은 65세 이상 근로자도 고용보험대상에 포함하여 이직 시 고령구직자급부금 대상이 되게 하였다.

〈표 5-3〉 독일, 영국, 일본의 은퇴연령 연장과 연금개혁

구분	독일: 재정건전성 추구형	영국:고령화 대비형	일본: 고령근로자 촉진형
65세 노인 인구 비율	- 18.2%('22)	- 15.9%('22)	- 23.0%('22)
출산율	- 1.5명('22)	- 1.6명('22)	- 1.3명('22)
55~64세 고용율	- 71.8%('21)	- 64.8%('21)	- 77.1%('21)
은퇴연령	- 65.5세('21)	- 65.0세('21)	- 65세('21)
노인빈곤율	- 10.9%('21)	- 14.5('22)	- 15.7('22)
재무건전성 악화 요인	- 과다한 통일비용	- 유입인구 증가로 인한 사회보장비 악화우려	- 국가채무 증가
정년	- 일반근로자 無(무기계약직이며 고용계약에 의해 결정) - 공무원 68세(기존 66세 →68세('12)), ·경찰,소방공무원 63세	- 높은 고용률로 공식은퇴연령 폐지('11) - 완전노령임금 수령기간 35년, 최소 10년 이상 가입, 연령 66세	- 65 → 70세('19, 고령자 고용안정법) - 70세 정년, 계속고용 도입, 정년폐지 등 선택 ·임의조항 ·이외 고용조치 등
주요 정책	- 통일비용으로 인한 재정 악화로 아젠더2010('03) 발표 - 연금법개혁 2004(노령연금수급 61→ 64세로 상향) ·부과방식 연금 유지 ·노동시장 유연화를 목표로 실업수당지급기간 대폭삭감 ·관대한 실업수당 지급이 조기은퇴를 촉진해 액수를 삭감 ·연금산식에 지속가능성 요소(기대여명) 포함해 보험료율 22%억제) - 연금법개혁 2007(완전노령연금연령 66→68세로 상향) 재원은 지자체가 조세로 담당	- 4층 구조 노후소득보장 체계 ·0층 연금크레딧 ·1층 국가기초연금 ·2층 기업연금 ·3층 개인연금(적립식 DC) - 공적 노인연금소득 상승을 위해 최저소득보장 제정 → 노인빈곤율 ↓ ·자산조사를 통해 빈곤선 이상의 연금지급(중위소득 60%) - 공적 기초연금을 물가가 아닌 소득연동으로 전환('07) - 고용상태에서도 연금수령연령이 도달하면 연금 수급 가능	- 후생연금보험 ·후생연금정액부분 개시 연령 60~65세 ↑ - 재직노령연금제도 ·60세 이상 근로수입이 있는 경우, 근로수입액에 따라 연금수입여부 결정 ·60~70세 수급 가능 ·연금 정지 비용 변경(임금 또는 임금과 연금 합계액 기준)
근로유인 정책	- 실업부조를 실업수당으로 전환, 급여기간 감소 - 파견 및 저임금근로자 차별폐기 - 노령연금수급연령 상향	- 퇴직후 근로시 연금수급 가능 연금수급연령 이전까지 실업급여 수급	- 65세 이상자도 고용보험 대상자에 포함 이직시 고령구직자 급부금 급부

출처: 저자 작성

본 연구의 세 번째 질문은 정년연장이 추진된다면 그 수혜 규모는 어느 정도이며, 청년과 고령자 간 일자리 대체성은 존재하는가? 하는 점이었다. 우선, 65세 정년연장 시 수혜 규모를 고용보험 행정자료에 기반하여 추정한 결과, 2024년 기준 약 121만 명이며, 그중 정년제 실시기업 대상자는 47만 명으로 확인되었다. 그리고 이 규모는 2024년 6월 기준, 55~59세 전체 취업자 303.6만 명의 15.5~39.9%에 해당한다.

〈표 5-4〉 2024년 6월 기준 산업별 전체 취업자수 대비 정년연장 대상 규모 추계 결과
(단위: 명, %)

구분	적용 대상 근로자				정년연장 수혜율	
	전체 취업자	정년연장 대상전체 고용보험 피보험자수	정년제 미실시업체 대상 고용보험 피보험자수	정년제 실시업체 대상 고용보험 피보험자수	전체 취업자수 대비 정년연장대상전체	전체 취업자수 대비 정년제 실시업체 대상
전체	3,036,102	1,212,556	741,642	470,914	39.9	15.5
60세	497,884	184,085	126,158	57,927	37.0	11.6
59세	636,628	242,898	147,063	95,835	38.2	15.1
58세	631,323	251,859	150,684	101,175	39.9	16.0
57세	655,877	258,835	154,453	104,382	39.5	15.9
56세	614,391	274,879	163,284	111,595	44.7	18.2

주: 정년연장 대상 및 정년제실시업체 대상에 포함된 고용보험 피보험자에는 외국인 및 공무원, 월 60시간 미만 근로자들은 제외
출처: “고용보험 원자료 [데이터 세트],” 한국고용정보원, 2024; “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024.

또한 정년연장으로 인한 청년과 고령자의 세대 간 일자리 대체성에 대하여 고용보험 사업체 패널자료를 기반으로 세대 간 직종격리지수를 적용해 분석한 결과 격리지수 값이 전체 3 이상으로 대체성은 약한 것으로 확인되었다. 특히, 300인 이상부터 세대 간 일자리 경합이 크게 약화된 것으로 나타났다. 또한 기업의 총원 결정 여부에 따른 일자리 대체성 정도를 파악하기 위해 계량분석 모형을 구축 후 분석하였다, 공공기관과 같이 인력 총원이 결정된 사업체의 경우 청년과 고령자 간 일자리 대체성

문제가 존재하는 반면에 일반기업과 같이 총원이 결정되지 않는 기업의 경우에는 일자리 대체성이 없다는 주장을 확인하기 위함이었다. 따라서 총원이 결정되어 있는 경우는 피보험자 비중으로(모형 8), 총원이 결정되지 않은 경우에는 피보험자 연령별 수를 통제변수(모형 7과 9)로 설정해 분석한 결과 총원이 미결정된 경우에는 세대 간 일자리 보완관계가, 총원이 결정된 경우에는 세대 간 일자리 대체 관계가 확인되었다.

〈표 5-5〉 20대와 50대 고용인원 간 관계: 고정효과 모형(2016년~2022년)

구분	모형7		모형8		모형9		
	추정계수	p-값	추정계수	p-값	추정계수	p-값	
원인 변수	로그50대피보험자수	0.023	0.000				
	50대비중			-0.568	0.000		
	전기로그50대피보험자수					0.019	0.018
통제 변수	로그10대피보험자수	0.739	0.000			0.729	0.727
	로그30대피보험자수	0.455	0.000			0.475	0.475
	로그40대피보험자수	0.095	0.000			0.101	0.100
	로그60대피보험자수	-0.011	0.000			-0.007	-0.007
	10대비중			-0.388	0.000		
	30대비중			-0.526	0.000		
	40대비중			-0.553	0.000		
	60대비중			-0.162	0.000		
	여성비중	0.000	0.000	0.017	0.000	0.000	0.000
	전문대비중	0.000	0.000	0.097	0.000	0.000	0.000
	대졸이상 비중	0.000	0.000	0.044	0.000	0.000	0.000
	관리직비중	0.000	0.000	0.041	0.000	0.000	0.000
	전문직비중	0.002	0.000	0.102	0.000	0.002	0.002
	사무직비중	0.001	0.000	0.080	0.000	0.001	0.001
	서비스직비중	0.002	0.000	0.083	0.000	0.002	0.002
	판매직비중	0.001	0.000	0.123	0.000	0.001	0.001
	농업숙련직비중	0.000	0.000	-0.053	0.000	0.000	0.000
	기능직비중	0.000	0.000	0.049	0.000	0.000	0.000
	조립직비중	0.000	0.000	0.033	0.000	0.000	0.000
	단순노무직비중	0.009	0.000	-0.429	0.000	0.010	0.008
사례수	10,059,438		10,059,438		8,303,069		

주: $p < .001$.

본 연구의 네 번째 연구내용은 ‘그렇다면 정년연장으로 인해 사회복지 또는 사회서비스의 수요와 공급 측면에서 어떤 변화가 있을까?’ 하는 질문이었다. 이와 관련하여 본 연구에서는 먼저 수요 측면에서 정부지원 사회서비스 및 바우처 사업 215개에 대해 내용분석을 실시하였다. 분석 결과, 한국의 사회복지 및 사회서비스 사업 중 정년대상인 퇴직 중장년 대상 사업은 3개에 불과하였다. 즉 정년연장으로 인해 사회복지 및 사회서비스 수요는 기존과 같을 가능성이 높은 것이다. 그 이유는 한국의 사회서비스 대상자들은 대부분 기초생활수급자, 장애인, 취약계층대상 사업을 운영 중인 서비스제공자 등이 주 대상이기 때문이다.

〈표 5-6〉 2024년 기준 사회서비스와 바우처 사업의 대상별 지원방식

(단위: 개)

구분	서비스 제공형	운영비 지원	일자리 제공형	창업지원	현금성 지원	총합계
전체	94	29	13	5	74	215
경제적 취약계층	20	.	1	.	26	47
장애인	27	.	2	.	17	46
서비스제공자(업체)	4	25	.	.	.	29
청소년	5	.	.	.	6	11
아동	4	.	.	.	6	10
정신질환자	9	.	.	.	.	9
다문화가족	7	.	.	.	2	9
노인	4	.	1	.	2	7
청년	2	.	2	.	1	5
귀농귀촌인	.	.	.	5	1	6
퇴직 신중년	.	.	3	.	.	3
기타	12	4	4	0	13	33

출처: “사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과,” 열린재정정보시스템, n.d., <https://www.openfis.caldata.go.kr/op/ko/index>를 재구성.

그러나 공급 측면에서 사회복지서비스업은 고령자 일자리 산업으로서 가능성이 기대된다. 인구고령화와 위탁운영 방식 등 일자리가 정부지원에 의해 결정되기 때문이다. 실례로 2023년 60~64세 전체 취업자 중

9.1%, 65세 이상 전체 취업자 중 17.2%가 보건업 및 사회복지서비스업에 종사 중이다. 그리고 2005년 이후 연평균 취업 증가율에서도 60~64세는 20.3%, 65세 이상에서는 29.5%로 산업 중 1, 2위를 차지한다.

〈표 5-7〉 2005년~2023년 60세~64세, 65세 이상 산업별 취업자 수 추이

(단위: 명, %)

구분	60~64세		65세 이상	
	2023년 취업자 수	연평균 증가율 (‘05~’23)	2023년 취업자 수	연평균 증가율 (‘05~’23)
A 농업, 임업 및 어업	266,855	-0.4	831,485	1.1
B 광업	1,239	7.5	878	1.1
C 제조업	387,667	7.8	211,251	7.0
D 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	3,873	21.0	635	-5.2
E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	15,970	9.7	15,213	9.9
F 건설업	284,536	8.6	169,194	10.1
G 도매 및 소매업	289,556	4.4	293,132	2.5
H 운수 및 창고업	223,858	7.5	231,716	11.2
I 숙박 및 음식점업	225,312	5.9	184,223	8.7
J 정보통신업	22,521	7.9	8,533	2.5
K 금융 및 보험업	43,688	7.7	35,267	9.2
L 부동산업	81,904	1.3	139,827	6.4
M 전문, 과학 및 기술 서비스업	62,865	14.0	58,753	11.7
N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	198,316	4.5	279,946	8.9
O 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	55,357	7.2	192,072	13.0
P 교육 서비스업	104,023	9.7	66,286	11.7
Q 보건업 및 사회복지 서비스업	245,817	20.3	606,875	29.5
R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	31,494	11.2	31,746	7.8
S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	125,216	4.0	132,273	5.2
T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	26,394	1.7	33,682	2.8
U 국제 및 외국기관	2,013	1.2	1,905	13.7
총계	2,698,472	5.5	3,524,891	5.8

출처: “경제활동인구조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024.

그러나 지속적인 인건비 상승으로 보건 및 사회복지서비스업의 취업 및 취업유발계수는 2020년 기준 각각 10.2명, 13.5명이었으며, 이 수치는 2015년 대비 각각 2.8명, 4.2명 감소하였다. 따라서 고령자 일자리 산업으로서 보건 및 사회복지서비스업에 전적으로 집중하기보다는 고령자 고용유지를 위한 산업별 다양한 정책을 수립하는 것이 필요하다.

이외에 공급 측면에서 검토해야 할 내용으로는 종사자 관리에서 현 사회복지시설들이 정년연장에 대해 어떤 준비를 할 것인가 하는 점이다. 이와 관련하여 본 연구에서는 보건복지부 소관 사회복지시설 600개 시설장을 대상으로 '65세 정년연장에 대한 사회복지시설 시설장들의 인식'을 전화 및 인터넷 조사로 2024년 8월, 1달간 진행하였다. 그 결과, 사회복지시설 종사자의 고령화 정도는 높은 편이나 현재 정년제 유지 이외에 다른 고령근로자의 계속고용제도 운영은 미미한 편으로 파악되었다. 세부적으로 고령화 정도와 관련해서는 사회복지시설의 전체 인력 중 55세 인력 비중이 28.1%이며, 특히 생활시설(49.6%)과 5인 미만 사업장(33.3%)의 비중이 높았다. 하지만 대응 방안으로 퇴직 후 재고용제도(15.5%)나 임금피크제 도입률(1.5%)은 낮은 편이었다.

〈표 5-8〉 정년연장에 대한 사회복지시설장의 인식조사 결과

(단위: 개, 명)

구분	전체	시설유형		종사자 규모			
		생활	이용	5인 미만	5~10인 미만	10~30인 미만	30인 이상
전체	600	212	388	188	85	201	126
55세 인력비중	28.1	49.6	16.4	33.3	26.1	24.2	27.9
55세 인력 중 비정규직 비중	22.4	20.3	23.7	12.8	21.9	26.0	26.6
55세 인력 중 서비스제공직	28.7	45.0	18.8	10.1	24.1	37.3	36.4
정규직에만 정년제 적용	60.5	61.3	60.1	77.1	43.5	56.2	54.0
퇴직후 재고용 운영율	15.5	28.8	8.2	5.3	8.2	19.4	29.4
고령자고용지원 비수혜율	77.4	77.0	78.1	70.0	85.7	71.8	83.8
임금피크제 미도입률	98.5	98.1	98.7	98.9	97.6	98.5	98.4
정년연장 도입 찬성율	84.7	86.8	83.5	87.8	81.2	87.6	77.8
정년연장 시 임금체계 변경	35.0	27.4	39.2	31.4	31.8	35.8	41.3

제2절 향후 과제

앞서 본 연구에서는 정부의 연금개혁 추진계획으로 인해 부각되고 있는 정년연장과 관련하여 한국의 고령자고용 정책의 문제점과 연금개혁 방향의 당위성, 그리고 정년연장 시 수혜 규모 및 청년 일자리 대체성과 사회복지서비스업의 변화 가능성 등을 검토하였다. 그 결과를 기반으로 본연구의 다섯 번째 연구 내용인 연금개혁의 성공가능성 증진을 위하여 정부가 추진해야 할 정책대안들을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 정책 방향을 모든 고령근로자들이 65세까지 고용을 유지할 수 있도록 정년연장뿐만 아니라 기타 고령자고용 정책들에 대하여 범부처 차원에서 대응할 필요가 있다고 판단된다. 본 연구에서 고용보험통계로 확인한 65세 정년연장 도입 시, 수혜 규모는 2024년 기준 56~60세 전체 취업자의 15.5~39.9%에 불과하다. 따라서 전체 고령근로자들이 상향된 국민연금의무가입연령을 맞추기 위해서는 정년연장 이외에 다른 고령 근로자들의 고용을 최대한 유지할 수 있도록 지원하는 정책이 절대적으로 필요하다. 이와 관련하여 2023년 고용노동부가 발표한 ‘제4차 고령자 고용촉진 기본계획’에서는 정책 방향을 초고령사회 대비 고령층이 노동시장 내 핵심 인력으로 자리매김할 수 있도록 ‘재직·전직·사회공헌’ 등 전 영역에서 지원을 강화하겠다는 내용이 포함되어 있다. 그리고 총 5개 영역에서 총 16개 과제를 제시하면서 고령근로자가 많은 비중을 차지하고 있는 10인 미만 기업보다는 300인 이상 기업 중심으로 자율적으로 계속 고용을 지원하는 ‘계속고용지원 확대’를 추진하겠다고 밝힌 바 있다. 이와 같은 내용은 발표 당시, 보건복지부의 ‘연금개혁 추진계획’이라는 정책이 구체화 되지 않은 시점이었기 때문에 정년연장을 제외한 고용노동부의 고령근로자 고용유지를 위한 정책적 방향은 바람직하다고 판단된

다. 하지만 2024년 9월을 기점으로 고령자고용 정책의 방향은 전환되어야 한다. 연금개혁의 성공을 위해서는 고령근로자가 64세까지 경제활동을 지속할 수 있도록 정년연장과 고령자고용 유지를 위한 전반적인 문제들에 대해 범부처 차원의 대응이 필요하기 때문이다.

〈표 5-9〉 고용노동부의 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027) 요약

구분	주요 내용	
정책 방향	- 초고령사회 대비 고령층이 노동시장 내 핵심 인력으로 자리매김 할 수 있도록 '재직·진직·사회공헌' 등 전영역에서 지원강화	
정책 과제	오래일 할 수 있는 여건 조성	- 자율적 계속고용지원 확대 - 직무·성과 중심의 임금체계 개편 지원 - 계속 고용을 위한 제도적 기반 마련
	재취업 및 능력개발 지원	- 체계적인 재취업 지원 - 직업훈련 참여기회 확대 - 일자리를 통한 사회참여 활성화
	일자리·창업기회 확대	- 일자리기회 확대 - 사회기여 활동 지원 활성화 - 기술창업 지원 강화
	고용안정망 강화	- 퇴직예정자 등에 대한 기업의 재취업지원서비스 내실화 - 고용안전망 사각지대 최소화 - 다층적 노후소득보장체계 구축 - 안전한 일터 조성
	초고용사회에 대비한 고용인프라 구축	- 연령차별 없는 노동시장 구현 - 고령자 통계 등 개선 - 고령자고용촉진법 개정

출처: "제4차 고령자고용기본계획," 고용노동부, 2023.

둘째는 64세 국민연금가입의무연령 확대의 실효성을 높이기 위해 근로기준법 개정을 통하여 5인 미만 사업장에서도 정년제를 의무제로 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다. 2023년 기준, 5인 미만 사업장에 근무 중인 50대 취업자는 24.5%, 그리고 60대 이상은 35.1%로 가장 많다. 그러나 고령자고용촉진법상에 정년이 60세로 의무화되어 있어도 5인 미만 사업장은 근로기준법에 의해 연령에 의한 부당해고 청구권이 부재해 정년연령을 맞추기 어렵다. 근로기준법 제11조에서는 '근로기준법은 5인

이상 사업장'에만 적용되고 5인 미만 사업장은 근로기준법 시행령 제7조 별표1에 따라 근로기준법 일부만 적용된다고 명시되어 있다. 따라서 만약 5인 미만 사업장에 근무하는 근로자가 정년의무 연령을 60세 전으로 설정하여 근로자를 해고했을 경우, 근로자는 각 지방노동위원회에 근로기준법 제28조에 의한 '부당해고 구제신청'을 할 수가 없다. 이러한 상황에서 연금가입의무연령이 상향된다면 5인 미만 사업장에 근무 중인 50대와 60대 고령근로자는 정년 연장으로 인한 고용유지가 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 5인 미만 사업장에 대한 정년의무 적용에 대한 법 개정 검토가 필요하다. 물론 이 과정에서 5인 미만 사업주 및 이해관계자의 의견 정취는 필수적이다. 5인 미만 사업장에 대한 정년제 의무화와 정년연장은 사업주에게 운영비용 상승이라는 부담을 줄 가능성이 높기 때문이다.

〈표 5-10〉 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정

구분	주요 내용
제1장 총칙	제1조부터 제13조까지의 규정
제2장 근로계약	제15조(근로계약), 제17조(근로조건 명시), 제18조(단시간근로자의 근로조건), 제19조제1항(제17조에 의한 근로조건 위반시 손해배상), 제20조부터 제22조까지의 규정(위약예정 금지, 전차금 상계의 금지, 강제저금의 금지), 제23조제2항(부상또는 질병시 해고 금지) 제26조(해고의 예고), 제35조부터 제42조까지의 규정(금품청산 등)
제3장 임금	제43조부터 제45조까지의 규정, 제47조부터 제49조까지의 규정
제4장 근로시간과 휴식	제54조, 제55조제1항, 제63조
제5장 여성과 소년	제64조, 제65조제1항·제3항(임산부와 18세 미만인 자로 한정한다), 제66조부터 제69조까지의 규정, 제70조제2항·제3항, 제71조, 제72조, 제74조
제6장 안전과 보건	제76조
제8장 재해보상	제78조부터 제92조까지의 규정
제11장 근로감독관 등	제101조부터 제106조까지의 규정
제12장 벌칙	제107조부터 제116조까지의 규정(제1장부터 제6장까지, 제8장, 제11장의 규정 중 상시 4명 이하 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용되는 규정을 위반한 경우로 한정한다)

출처: 근로기준법시행령 제7조, 대통령령 제32130호, 2021.

세 번째로 연금가입의무연령상향의 성공을 위해서는 고령자고용촉진법의 임의조항인 퇴직 후 계속고용제도의 의무화를 검토해 볼 필요가 있다. 현재 정부는 고용근로자의 고용유지를 위해 2006년부터 고령자 계속고용지원사업을 벌여 왔지만 수혜 규모가 연 2,500개라는 점에서 2022년 기준, 전국 사업체 614만 개를 고려 시 0.04%에 불과하다. 고령취업자의 50% 이상이 소속된 10인 미만 사업체가 전체 사업체의 94%(578만 개)를 차지한다는 점에서 자율적인 유도와 지원예산 등을 고려할 때 정부의 고심을 알 수 있는 대목이다. 따라서 일본의 경우처럼 퇴직 후 재고용을 의무화하는 방안을 신중히 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다. 일본은 1998년 법 제정을 통해 법적 정년을 60세로 규정한 이후 2006년 법 개정을 통해, 기업에게 정년연장, 정년 폐지, 재고용 중 하나를 의무제로 도입하게 하였다. 그리고 2021년부터는 70세 취업확보조치를 통해 기존의 고용확보조치(정년연장, 폐지, 재고용) 외에 직접 고용의무가 없는 타 사업장으로서의 재취업, 사회공헌 등으로 확대하는 상황이다.

〈표 5-11〉 2022년 기준 종사자 규모별 전국 사업체 및 종사자 현황

종사자규모별	사업체수		종사자수	
	개	%	명	%
계	6,139,899	100.00	25,217,123	100.0
1 - 4명	5,314,251	86.55	7,819,192	31.0
5 - 9명	466,249	7.59	2,972,152	11.8
10 - 19명	196,043	3.19	2,585,201	10.3
20 - 49명	109,299	1.78	3,246,671	12.9
50 - 99명	33,549	0.55	2,295,114	9.1
100 - 299명	16,033	0.26	2,516,824	10.0
300 - 499명	2,242	0.04	849,184	3.4
500 - 999명	1,386	0.02	962,808	3.8
1000명 이상	847	0.01	1,969,977	7.8

출처: “전국사업체조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2024를 재구성.

네 번째로 고령근로자의 고용률 제고를 위한 새로운 일자리 산업 발굴과 전직 지원이 필요하다. 본 연구에서는 대표적인 고령자고용 산업으로 사회복지서비스업을 검토하였다. 그 결과 보건업 및 사회복지서비스업의 60~64세 고령근로자 취업자 수는 2005년 이후 연평균 20.3% 증가하였고, 65세 이상 고령근로자의 수는 동일기간 60~64세 고령근로자의 취업자 수 연평균 증가율보다 약 9.5%p 높은 29.5%였다. 그러나 사회복지서비스업은 점진적인 인건비 상승으로 인해 취업계수 및 취업유발계수 등 지속가능성이 감소하고 있었다. 또한 사회복지서비스업은 대부분 정부 재정지원 일자리라는 점에서 한계가 존재한다. 예를 들어 정부가 노인장기요양보험을 도입하면서 서비스 대상자들에게 서비스를 제공할 수 있는 시급제 요양보호사 일자리를 창출하였다. 그러나 국민연금의무가입 연령 상향으로 향후 기존 55~59세 고령 근로자들의 고용률을 유지하기 위해서는 정년연장 수혜 인력과 퇴직 후 계속고용제도 수혜 인력 이외에 고령 근로자들이 국민연금 보험료를 지속적으로 납부할 수 있는 근로소득이 가능한 일자리가 장기적으로 필요하다. 물론 최근에 급격하게 증가하고 있는 정부의 65세 이상 노인일자리 사업처럼 공익활동이나 사회서비스와 연계하여 일자리를 창출하는 산업 경향은 바람직해 보이지만 4%p 인상된 13%의 국민연금 보험료를 지속적으로 납부할 수 있는 일자리라고는 보기 어렵다. 노인일자리 사업중 만 60세 이상이 참여할 수 있는 시장형이나 취업알선형, 시니어인터십의 경우 매년 신청 후 선정된 근로자에 한해 근로계약을 체결하는 형태이기 때문에 급여가 확정적이지 않고, 장기적인 고용 기간이 보장되기 어렵다는 특징이 존재한다. 따라서 월 60시간 이상 근무가 가능하여 고용주가 6.5%의 국민연금 보험료를 사업주 부담금으로 제공할 수 있는 고령근로자의 일자리 산업 발굴이 시급하다고 하겠다.

또한 60~64세 근로자에 대한 전직을 전문으로 지원하는 인프라 구축도 필요하다. 현재 고용노동부는 40대 이상의 재직 퇴직자를 대상으로 하는 이·전직 지원서비스를 전국의 35개 ‘중장년 내일센터’와 61개 고용복지센터내 중장년전담창구를 통해 제공하고 있다. 특히, 상담 및 교육 등 주요 프로그램 외 지역별 중점 산업과 지자체를 연계해 중고령자의 이·전직을 지원하여 2023년 총 58,855명의 지원자를 취업시킨 것으로 파악된다. 따라서 정년연장의 수혜 규모를 고려할 때 40대 이상 근로자 대상의 ‘중장년 내일센터’와 같이 60~64세 고령근로자 대상의 전문적인 이·전직 서비스를 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 5-12〉 고용노동부의 중장년 내일센터 사업 내용 및 현황

구분		주요 내용
목적		- 40대 이상 재직자·퇴직(예정)자 및 사업주에게 종합 고용서비스 제공하여 중장년의 원활한 이·전직 지원
센터 현황		- 현재 전국 35개소 운영 · 노사발전재단 운영 12개 센터 · 민간단체 23개센터 운영
지원 대상		- 40세 이상 중장년 재직(퇴직예정)자, 구직자 및 고용(예정) 사업주
지원 내용		- 중장년 재취업지원 패키지 등 구직자 맞춤형 서비스 제공 · 방문유형별 맞춤형 서비스(기초·심층상담 → 주요 프로그램(생애경력설계, 전직스쿨, 재도약 프로그램) 및 특화서비스 제공 → 채용지원서비스) 제공
주요 프로그램	생애경력설계 프로그램	- 재직자·구직자 대상으로 경력점검, 생애조망 등을 통한 체계적인 미래경력계획 수립을 지원
	전직스쿨 프로그램	- 퇴직(예정)자 등의 실직 불안감 해소 및 전직에 대한 자신감을 고취하여 새로운 진로 탐색 및 원활한 이·전직 지원
	재도약 프로그램	- 재취업에 필요한 구직기술 등을 습득할 수 있도록 구직역량 향상 프로그램 제공
특화 서비스	산업별 특화서비스	- 지역별 중점산업을 반영, 산업군별 인력 수요를 기반으로 직업 정보 제공, 단기 직무교육, 동행면접 등 해당 산업에 필요한 맞춤형 채용지원서비스 지원
	지자체연계 특화서비스	- 지역 중점산업의 구인 수요를 발굴하여 해당 산업에 맞는 중장년 취창업, 교육훈련 등을 지자체와 연계제공(민간센터)
2023년 주요 실적		- 취업자 58,855명

출처: “중장년내일센터 더 쉽게 이용할 수 있습니다 [보도자료],” 고용노동부, 2024. 4. 29., https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16490

마지막으로 다섯 번째는 현 사회서비스 및 사회복지시설의 종사자 관리 측면에서 정년연장 시, 도입될 수 있는 종사자 관리에 대한 대응 방안을 사전에 검토할 필요가 있다는 점이다. 본 연구에서는 사회복지시설의 인력들의 고령화 정도를 조사해본 결과 전체 종사자 중 55세 인력의 비중이 30%를 육박하는 28.1%로 확인되었고, 이 중 생활시설의 경우에는 49.6%에 달하였다. 이 수치는 현재의 사회복지시설 인력의 고령화가 심각하다는 의미와 함께 이들 인력이 정년연장의 직접적인 대상이 된다는 점에서 정책적으로 준비해야 하는 사항이 다수 존재한다는 점을 의미한다. 우선은 현 고령 종사자들의 임금체계를 정년연장 시 어떻게 변경할 것인가 하는 문제이다. 현재 대부분의 사회복지시설 종사자들은 <표 5-13>과 같이 복지부의 '사회복지시설 종사자 인건비가이드라인'에 의해 임금을 적용받고 있다. 복지부의 '사회복지시설 종사자 인건비가이드라인'은 직위별 호봉제로 연공급 임금체계를 따르고 있다. 따라서 정년연장 시, 현 임금체계를 고수할 경우, 종사자들의 임금은 호봉 상승에 의한 임금을 적용받게 되며, 이는 곧 정책 당국에게 인건비 예산의 증액으로 전가된다. 이와 관련하여 종사자 인건비로 인한 재정적 부담을 감소시킬 방법으로 복지부가 고려할 수 있는 방안으로는 전략적으로 기존인력의 정년연장 도입보다는 퇴직 후 재고용제도를 활용하여, 정년퇴직 후 별도의 임금체계를 구축하여 적용하는 방안이다. 사실 임금체계의 변경은 노사간 협의 하에 이루어지기 때문에 이미 근로계약이 성사되어 종료되기 전까지는 쌍방 중 어느 한쪽의 요구에 의해 변경되기 어렵다. 하지만 정년퇴직 시 고용주와 피고용주의 기존 근로계약은 완료되기 때문에 퇴직 후 재고용 계약에 의한 임금체계 적용은 정년연장 시 기존 연공급 임금체계의 유지보다는 효과적이라고 판단된다.

204 고령자고용 정책과 정년연장: 사회복지서비스업을 중심으로

〈표 5-13〉 사회복지시설(생활 및 이용시설) 종사자 기본급 권고기준

(단위: 만원)

생활시설	원장	-	사무 국장	과장·생활 복지사	선임 생활 지도원	생활 지도원	-	관리직	기능직
(사회노인) 이용시설	관장	-	부장	과장	선임 복지사	사회 복지사	-	-	-
(장애인) 이용시설	관장	사무 국장	1급	2급	3급	4급	5급	-	-
1호봉	2,728	2,576	2,456	2,267	2,160	2,074	2,043	2,032	2,011
2호봉	2,821	2,660	2,535	2,323	2,211	2,112	2,092	2,069	2,034
3호봉	2,916	2,756	2,627	2,385	2,274	2,151	2,127	2,110	2,069
4호봉	3,025	2,850	2,722	2,482	2,337	2,207	2,179	2,149	2,107
5호봉	3,149	2,957	2,824	2,585	2,400	2,265	2,232	2,190	2,145
6호봉	3,279	3,073	2,938	2,691	2,487	2,323	2,296	2,230	2,193
7호봉	3,409	3,190	3,052	2,802	2,577	2,410	2,385	2,308	2,229
8호봉	3,543	3,324	3,169	2,913	2,671	2,505	2,473	2,390	2,288
9호봉	3,678	3,458	3,302	3,021	2,770	2,595	2,546	2,458	2,360
10호봉	3,806	3,589	3,433	3,136	2,862	2,673	2,627	2,544	2,441
11호봉	3,935	3,708	3,556	3,242	2,953	2,743	2,691	2,606	2,504
12호봉	4,061	3,816	3,663	3,338	3,034	2,803	2,754	2,677	2,565
13호봉	4,169	3,913	3,757	3,422	3,113	2,860	2,804	2,742	2,629
14호봉	4,258	4,003	3,851	3,504	3,187	2,919	2,848	2,778	2,678
15호봉	4,347	4,089	3,945	3,582	3,259	2,980	2,902	2,810	2,720
16호봉	4,432	4,172	4,029	3,656	3,328	3,046	2,953	2,864	2,762
17호봉	4,511	4,241	4,101	3,726	3,393	3,111	3,001	2,918	2,815
18호봉	4,586	4,313	4,174	3,794	3,456	3,174	3,058	2,972	2,867
19호봉	4,656	4,381	4,239	3,855	3,514	3,230	3,114	3,017	2,921
20호봉	4,719	4,446	4,302	3,915	3,570	3,285	3,170	3,061	2,967
21호봉	4,780	4,504	4,363	3,971	3,623	3,334	3,220	3,113	3,019
22호봉	4,839	4,559	4,420	4,025	3,673	3,384	3,266	3,172	3,079
23호봉	4,894	4,614	4,474	4,076	3,721	3,429	3,318	3,233	3,138
24호봉	4,946	4,666	4,524	4,121	3,767	3,474	3,363	3,290	3,196
25호봉	4,997	4,714	4,575	4,166	3,811	3,516	3,409	3,343	3,254
26호봉	5,039	4,761	4,619	4,209	3,854	3,556	3,451	3,389	3,308
27호봉	5,081	4,802	4,660	4,246	3,889	3,589	3,485	3,434	3,353
28호봉	5,118	4,833	4,697	4,279	3,921	3,617	3,508	3,465	3,387
29호봉	5,146	4,862	4,728	4,309	3,950	3,644	3,527	3,500	3,422
30호봉	5,170	4,893	4,761	4,337	3,977	3,670	3,546	3,522	3,453
31호봉	0	4,905	4,781	4,365	4,007	3,699	3,567	3,558	3,477

출처: “2023년 사회복지시설 종사자 인건비가이드라인,” 보건복지부, 2023.

이와 관련하여 보건복지부에서는 현재의 정년제도를 의무화하는 대신 기존의 정년 권고제를 유지하되, 현 사회복지시설 종사자의 정년연령을 인건비 보조금 지급연령 상한기준을 조정하여 60세 이후 호봉 승급 없이 종사자는 60에서 65세로, 시설장은 65세에서 70세로 상향시키는 방안을 검토 중인 것으로 파악된다. 물론 이와 같은 정책은 종사자와 사업주로서 정부 간에 임금체계 협상을 통해 고령자의 고용을 연장시킨다는 긍정적인 효과가 존재한다. 다만 종사자의 인건비에 대한 예산압박을 고려해 종사자의 종사상 지위를 단시간 근로자로 전환시키고 사회보험 대상에서 제외시키는 방안은 지양할 필요가 있다. 정부로부터 허가를 받아 국민에게 서비스를 제공하는 사회복지서비스업이 건전한 고령자고용 산업으로서의 위상을 잃어버릴 가능성이 존재하기 때문이다. 만약 인건비 예산 부족이 종사자의 근로시간 확보와 종사자 지위 유지를 가정한 계속고용제도 도입에 걸림돌이 된다면 교부금 이외에 다른 예산을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 본 연구에서는 중소기업지원사업통합시스템(SIMS)을 통해 고용보험기금으로 운영되는 고령자고용지원사업에 사회복지서비스업 중 노인거주복지시설운영업에 속한 사업체가 상당 부분 수혜를 받고 있음을 확인할 수 있었다.

이외에 중요하게 고려해야 할 점으로는 고령근로자의 고용확대로 인한 서비스품질 하락에 관한 우려이다. 사회서비스 및 사회복지서비스업의 특징 중 하나는 대부분 대인 서비스로 감정 노동뿐만 아니라 과도한 신체 노동을 동반한다는 것이다. 본 연구 조사에서도 나타나듯이 고령근로자 고용 확대 시, 가장 우려되는 사항 중의 하나는 고령 인력의 역량개발 능력이 부족으로 인해 서비스품질 제고가 어려울지 모른다는 의견이었다. 따라서 고령근로자의 고용 확대에 따라 신체 노동을 보완하거나 새로운 서비스 도입의 안착을 보완할 수 있는 대안 마련이 필요하다.





요약

- 김도현. (2022). **국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과**. 한국개발연구원.
- 김현수, 권혁창, 김원식, 김형수. (2014). **정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석**. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 보건복지부. (2024. 9. 4.). **정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1483010&act=view&w.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index
- 열린재정정보시스템. (n.d.). **사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과**. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>
- 이다미, 류재린, 한겨레, 권혁진, 남재욱. (2023). **노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2024b). **경제활동인구조사 원자료** [데이터 세트].
- 한국고용정보원. (2024). **고용보험 원자료** [데이터 세트].

제1장 서론

- 대법원 2019. 2. 21. 선고 2018다248909 전원합의체 판결.
- 대법원 1989. 12. 26. 선고 88다카16867 전원합의체 판결.
- 대법원 2017. 3. 9. 선고 2016다249236 판결
- 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률, 법률 제18921호 (2022).
- 국민연금공단 홈페이지. (2024a). **연금정보**. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp

- 국민연금공단 홈페이지. (2024b). **연금정보**. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_02.jsp
- 보건복지부. (2024. 9. 4.). **정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1483010&act=view&
- 보건복지부. (n.d.). **국민연금 기금적립금 현황**. <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10714030200>
- 이종수. (2009). **행정학사전**. 대영문화사.
- 지표누리 국가발전지표. (n.d.). **OECD 주요국의 노인빈곤율** [데이터 세트]. 노인빈곤율. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=5057&sttsCd=505702>
- 통계청. (2024a). **가계금융복지조사** [데이터 세트]. 국가통계포털. 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDAA06&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=C2_1_001_1&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do
- 통계청. (2024b). **경제활동인구조사** [데이터 세트]. 국가통계포털, 성/연령별 취업자, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3A03_A01S&conn_path=I3
- 통계청. (2024c). **지역별 고용조사** [데이터 세트]. 국가통계포털, 시군구/연령별 취업자 및 고용률 (전체), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3A03_A01S&conn_path=I3
- 한국노동연구원. (2024). **사업체패널조사 원자료** [데이터 세트].
- OECD. (2023). *Social Protection and Well-being* [Data set]. <https://stats.oecd.org>, Income Distribution and Poverty

제2장 한국의 고령자고용 정책과 해외사례

- 고용노동통계. (2024. 2. 22.). **2013~2023년 사업체노동력조사 부가조사**
 [보도자료]. <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?menuId=0010001100116&leftMenuId=0010001100116&bbsId=LS S106>
- 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률, 법률 제18921호 (2022).
- 국민연금공단. (2024). **국민연금 공표통계 (2023년 12월 기준)**. 2024. 9. 7. 검색. <https://institute.nps.or.kr/jsppage/app/cms/view.jsp?seq=29366&cPage=1&cmsId=statistics&SK=&SW=&SK2=>
- 근로기준법, 법률 제181176호 (2021).
- 김도현. (2022). **국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과**. 한국개발연구원.
- 김현수, 권혁창, 김원식, 김형수. (2014). **정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석**. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 노대명, 김상호, 우해봉, 최영준, Goishi Norimichi, 김예슬. (2020). **각국의 고령화단계별 대응방안 연구 및 향후 정책방안**. 고용노동부. 한국보건사회연구원.
- 대법원 2017. 3. 9. 선고 2016다249236 판결
- 대법원 1989. 12. 26. 선고 88다카16867 전원합의체 판결.
- 대법원 2019. 2. 21. 선고 2018다248909 전원합의체 판결.
- 보건복지부. (2024. 9. 4.). **정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동**
 [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1483010&act=view&
- 보건복지부. (2023. 10. 30.). **제5차 국민연금 종합운영계획(안)**. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10714050100&bid=0060&act=view&list_no=1478700&>tag=&nPage=4

- 보건복지부. (2023. 10. 30.). **2023 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향**. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10714050100&bid=0060&tag=&act=view&list_no=1478715
- 성혜영, 한정림, 김아람. (2022). **국민연금 가입연령 상한 조정을 위한 기초연구**. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 이다미, 류재린, 김지원, 남윤재, 김혜진, 문현경, 이승호. (2024 발간예정). **연금 개혁의 사회적 합의를 위한 국민 인식조사 연구**. 한국보건사회연구원. 경제·인문사회연구회.
- 이다미. (2024). 고령화와 연금 관련 시민 인식에 대한 10개국 비교. **보건복지포럼**, 335, 4-17.
- 이다미, 류재린, 한겨레, 권혁진, 남재욱. (2023). **노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 이다미, 정해식, 전지현. (2021). **국민연금 가입상한연령 연장의 적절성 연구**. 한국보건사회연구원.
- 이승호, 김근주, 이은주, 김기홍, 조영민. (2023). **고령 불안정 노동 실태와 정책 대응**. 한국노동연구원
- 중소벤처기업연구원. (2024). **중소기업통합관리시스템(SIMS) 원자료** [데이터 세트].
- 진성진, 이승호, 천동민. (2023). **연금제도가 고용에 미치는 영향**. 고용노동부. 한국노동연구원.
- 최영준, 손병덕, 이삼식, 최효진, 임완섭, 최영준, 김보영, 김형모, 한동운, 배화옥, 조소영, 정기혜, 김용하, 이지현. (2012). **주요국의 사회보장제도: 영국**. 한국보건사회연구원.
- 통계청 통계분류포털. (n.d.a). **노인 요양 복지시설 운영업 검색 결과**. https://kssc.kostat.go.kr:8443/ksscNew_web/kssc/common/ClassificationContentMainTreeView.do?strCategoryNameCode=001&strCategoryDegree=09&strCategoryCode=871111&strKosisLinkYn=Y

- 통계청 통계분류포털. (n.d.b). **비거주 복지시설 운영업 검색 결과**. https://kssc.kostat.go.kr:8443/ksscNew_web/kssc/common/ClassificationContentMainTreeView.do?strCategoryNameCode=001&strCategoryDegree=09&strCategoryCode=872&strKosisLinkYn=Y
- 통계청. (2024a). **장래인구추계 원자료** [데이터 세트].
- 통계청. (2024b). **경제활동인구조사 원자료** [데이터 세트].
- 통계청. (2024c). **OECD국가의 사회경제적 맥락** [데이터 세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2OE V219&conn_path=I3
- 통계청. (2024d). **OECD국가의 연령그룹별 고용률 [데이터 세트]**. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2 BR05&conn_path=I3
- 한국노동조합총연맹. (2024). **노동시장 인구구조 변화에 대응한 정년연장 입법 방안 모색 토론회 개최** [보도자료]. <http://inochong.org/report/401786>
- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. (2006). 평등대우법
- Digital Futures at Work Research Centre. (2024). **Societal Challenges, Public Opinions and Public Policies in 10 countries(SCOaPP-10) 원자료** [Data set].
- Equality ACT 2010.
- OECD. (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris Publishing.
- OECD. (2017). *EU-LFS(European Labour Force Survey)* [Data Set]. Retrieved October 28, 2020, from <http://dx.doi.org/10.1787/888933633470>.

제3장 정년연장과 사회복지서비스업의 변화

고용24. (n.d.). **고용정책 소개**. [https://www.work24.go.kr/cm/c/f/1100/slecSystInfo.do?currentPageNo=1&recordCountPerPage=10&sys tId=SI00000419&systCIId=SC00000285#CI00002001\)%EB%A1%9C](https://www.work24.go.kr/cm/c/f/1100/slecSystInfo.do?currentPageNo=1&recordCountPerPage=10&sys tId=SI00000419&systCIId=SC00000285#CI00002001)%EB%A1%9C)

김보희, 박종현, 임준혁, 최강욱. (2012). 청년층과 노령층 간 고용대체 관계분석. **한국은행. 조사통계월보**, 66(11).

통계청. (2024). **경제활동인구조사 원자료** [데이터 세트].

한국고용정보원. (2024). **고용보험 원자료** [데이터 세트].

Charles, M. & Grusky. D. B. (1995). Models for describing the underlying structure of sex segregation. *American Journal of Sociology*, 100(4).

제4장 정년연장 시, 수혜규모 산출과 청년일자리와 대체성

안수란, 김동진, 김은정, 어유경, 오욱찬, 이상정, 권창현, 김지연, 노법래, 최효미, 이주민. (2021). **미래서비스 일자리 발굴 연구**. 보건복지부. 한국보건사회연구원.

열린재정정보공개시스템. (n.d). **사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과**. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>

이철선, 임성은, 정숙희, 김영환, 민동세, 이동희, 김대연, 김상길, 고병수, 김준하, 정주성, 변소연. (2023). **2023년 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건에 관한 실태조사**. 보건복지부. 한국보건사회연구원.

통계청. (2024. 7. 1.). **제8차 한국표준직업분류 개정·고시(통계청고시 제2024-328호)** [법령자료]. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10403040000&bid=107&act=view&list_no=431582

통계청. (2024). **경제활동인구조사 원자료** [데이터 세트].

한국고용정보원. (2024). **고용보험 원자료** [데이터 세트].

한국은행. (2024. 9. 30.). **2020년 기준년 산업연관표**. <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0001588/view.do?nttId=10087143&menuNo=200457&programType=newsData&relate=Y&depth=200457>

제5장 결론

고용노동부. (2023). **제4차 고령자고용기본계획**.

고용노동부. (2024. 4. 29.). **증장년내일센터 더 쉽게 이용할 수 있습니다** [보도자료]. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16490

고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률, 법률 제18921호 (2022).

근로기준법시행령, 대통령령 제32130호, (2021).

김도현. (2022). **국민연금 수급개시연령의 상향이 고용과 소득 그리고 소비에 미치는 효과**. 한국개발연구원.

김현수, 권혁창, 김원식, 김형수. (2014). **정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석**. 국민연금공단 국민연금연구원.

보건복지부. (2023). **2023년 사회복지시설 종사자 인건비가이드라인**.

보건복지부. (2024. 9. 4.). **정부, 상생의 연금개혁안으로 개혁 논의 본격 시동** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1483010&act=view&

안준기. (2022). **행정DB를 이용한 고령자 노동시장 특성과 지원방안**. 한국고용정보원.

안준기, 오진욱. (2021). **고령자 계속고용 운영 현황 조사연구**. 한국고용정보원.

안수란, 김동진, 김은정, 어유경, 오욱찬, 이상정, 권창현, 김지연, 노법래, 최효미, 이주민. (2021). **미래서비스 일자리 발굴 연구**. 보건복지부. 한국보건사회연구원.

열린재정정보시스템. (n.d). **사회서비스, 바우처 키워드 검색 결과**. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>

- 이다미, 류재린, 한겨레, 권혁진, 남재욱. (2023). **노후소득보장 강화를 위한 국민연금 가입상한연령 연장 방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2024). **전국사업체조사 원자료** [데이터 세트].
- 한국고용정보원. (2024). **고용보험 원자료** [데이터 세트].



〈65세 정년연장에 대한 사회복지시설장의 인식 조사 설문지〉

안녕하십니까?

최근 우리나라에서는 인구 고령화에 따른 사회보장정책의 일 안으로 현행 60세 정년제도를 65세로 연장하자는 의견의 제기되고 있습니다. 이에 본 연구원에서는 만약 60세 정년제도가 65세로 연장된다면 사회복지시설 및 사회서비스 시설의 종사자 관리에 어떤 이슈들이 발생할 것인가를 파악하기 위하여 계획되었습니다. 즉 65세로의 정년연장이 임금, 인력 운영 등 사회복지시설 및 사회서비스 시설 종사자의 근로환경 전반에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문입니다.

따라서 본 조사는 현재 사회복지사업에 종사하시고 있는 시설장 및 종사자 관리 실무책임자 만을 대상으로 65세 정년연장 시 시설에서 발생할 수 있는 변화요인들을 파악하고자 합니다. 시설장님들께서는 본 연구의 중요성을 고려하시어 바쁘시더라도 다음과 같이 온라인으로 이루어지는 조사에 꼭 참여해 주시기 바랍니다. 그리고 응답 내용은 「통계법」에 의거 통계 자료로만 활용되고, 개인 정보는 절대 비밀이 보장됨을 약속드립니다.

보건복지부·한국보건사회연구원·네오데이터월드

문의처 : 네오데이터월드: 02-578-7370

yeon7702@hanmail.net

한국보건사회연구원: 044-287-8142

□ 조사대상 시설 일반사항

시설명	성명	직위	연락처(전화번호)
		① 시설장 ② 실무책임자	

성별	연령대
① 남성 ② 여성	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대이상

* 조사 대상시설의 시설장 또는 종사자 관리 실무책임자만 작성해 주시기 바랍니다.

1. 시설 및 응답자 특성

1. 귀하께서 운영중인 사회복지시설은 어떤 유형의 시설인가요?

- 1) 노숙인요양시설 2) 노숙인 자활시설 3) 노숙인재활시설
- 4) 노인복지관 5) 노인양로시설 6) 노인요양시설
- 7) 사회복지관 8) 지역자활센터 9) 다함께 돌봄센터
- 10) 장애인공동생활가정 11) 장애인보호작업장 12) 장애인복지관
- 13) 장애인공동생활가정 14) 지역아동센터 15) 지역자활센터
- 16) 재가요양시설

2. 귀하께서 운영중인 시설은 생활시설인가요? 아니면 이용시설인가요?

- 1) 생활시설 2) 이용시설

3. 귀하께서는 현 시설에 얼마동안 근무하고 계신지요? (년)

4. 귀하께서 근무하는 시설은 다음의 2가지 시설장 유형 중 어디에 속하시나요?

- 1) 모법인에서 고용한 시설장(고용-산재보험 가입)
- 2) 법인대표(개인) 또는 법인에서 임명한 시설장(고용-산재보험 미가입)

II. 고령근로자 고용 현황

5. 귀 시설의 종사자는 시설장 포함 총 몇 명인가요? 그중 정규직과 비정규직은 각각 몇 명인가요?

1) 총 종사자()명, 2) 무기직 근로자()명, 3) 기간제 근로자()명

6. 귀하께서 운영중인 시설에서는 현재 시설 운영에 인력이 충분하다고 생각하시나요?

1) 인력이 많은 편이다(문 7로) 2) 적절한 편이다.(문7로) 3) 부족한 편이다.(문6-1로)

6-1. (문6의 ③ 응답자만) 귀 시설에서 인력이 부족하다면 그 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 사업지침상 부족한 인력배치기준 때문에
- 2) 낮은 임금으로 인해 직원 모집 등 적정 인력 수 확보가 어렵기 때문에
- 3) 배치된 인력은 충분하나 병가, 휴직, 휴가 등으로 인해 실제 인력이 줄어가기 때문에
- 4) 인력 수는 충분하나 직원들의 숙련도 부족 때문에
- 5) 기타()

7. 귀시설 종사자 중 55세 이상 고령 인력은 몇 %를 차지하나요?
()%.....(0%는 문13으로)

8. (문7 응답자만) 귀 시설에서 근무 중인 55대 이상 고령근로자 중 여성 비중은? 100% 중 (%)

9. (문7 응답자만) 귀 시설의 55세 이상 고령근로자 중 비정규직 비중은?
100% 중 (%)

10. (문7 응답자만) 주로 55세 이상 고령 근로자가 주로 담당하고 있는 직무(직군)는 무엇인가요?

- 1) 관리직 2) 전문서비스직(사회복지사, 보건의료직)
 3) 일반서비스직(서비스제공인력) 4) 기술·기능직

11. (문7 응답자만) 55세 이상 고령 근로자를 고용하시는데 가장 큰 장점은 무엇인가요?

- 1) 직무 숙련도가 높음 2) 이직 가능성이 낮음
 3) 임금이 낮음 4) 사업장의 안정적인 분위기 조성
 5) 기타()

12. (문7 응답자만) 반대로 55세 이상 고령 근로자를 고용하시는데 가장 큰 단점은 무엇인가요?

- 1) 역량개발 노력 부족 2) 높은 이직
 3) 높은 임금.. 4) 젊은 세대와의 갈등조정
 5) 기타()

13. 귀하께서는 향후 시설의 복지서비스 품질 향상을 위해서 55세 이상 고령 근로자의 고용 비중을 어떻게 하고 싶으신가요?

- 1) 증가할 계획 2) 현 상태 유지 3) 감소할 계획

III. 사회복지시설의 정년제도 운영현황

14. 귀하께서 현재 재직 중인 시설에서는 60세 법정 정년을 보장하고 있습니까?

- 1) 모든 직원의 60세 법정 정년을 보장하고 있지 않다.(문 15로)
 2) 정규직에만 60세 정년을 보장하고 있다. (문 14-1로)
 3) 계약직·일용직 등 모든 직원의 60세 정년을 보장하고 있다.(문 14-1로)

14-1. (문14 ②③ 응답자만) 귀 시설에서는 최근 2년 동안 60세
법정 정년으로 퇴직하신 분이 있습니까?

- 1) 있다.(문 15로) 2) 없다.(문 14-1-1로)

14-1-1. (문 14-1의 ② 응답자만) 없다면 그 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 60세 직원은 있으나 비정규직이어서 해당 사항이 없어서
 2) 직원들이 대부분 60세 이하로 정년퇴직 해당자가 없어서
 3) 60세 정년 전에 이직, 퇴사로 정년도래자가 없어서

15. 귀 시설의 55대 이상 고령근로자 들은 대부분 몇 세 정도에 퇴직하시
나요? (세)

16. 귀하께서 현재 재직 중인 시설에서는 어떤 퇴직금 제도를 운영하고
계십니까?

- 1) 퇴직연금제도 운영 2) 퇴직적립금 제도 운영

17. 귀하께서 현재 재직 중인 시설에서는 60세 퇴직 후 재고용제도를 운
영하고 계신지요?

- 1) 운영하고 있다(문 17-1로) 2) 운영하고 있지 않다(문 17-6으로).

☞ 정년퇴직 후 재고용제도란, 정년 연령 혹은 정년 연령 전에 일단 퇴
직 후 고용계약을 재체결하여 계속 근로자를 고용하는 제도로 고용
형태는 촉탁사원 계약사원이 많음

17-1. (문17 ① 응답자만) 퇴직 후 재고용제도를 운영하고 있다면 어떤
직종의 종사자를 대상으로 운영하고 계신가요? 해당되는 직종
을 모두 말씀해 주시기 바랍니다.

- 1) 모든 종사자 2) 관리직
 3) 전문서비스직(사회복지사, 보건의료직) 4) 일반서비스직(서비스제공인력)
 5) 기술·기능직

17-2. (문17 ① 응답자만) 퇴직 후 재고용제도를 운영하시는 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 퇴직 인력을 대체할 젊은 직원 모집 자체가 어려워서
- 2) 젊은 직원 모집은 가능하나 퇴직직원 대비 직무 숙련도가 낮아서
- 3) 재고용제도로 인해 숙련도 대비 임금이 저렴해서
- 4) 기타()

17-3. (문17 ① 응답자만) 퇴직 후 재고용제도를 운영하고 계시다면 재고용된 종사자의 임금체계는 어떻게 적용하고 계시는지요?

- 1) 복지부 인건비가이드라인
- 2) 시설 자체 호봉제
- 3) 연봉제
- 4) 사급제
- 기타()

17-4. (문17 ① 응답자만) 정년퇴직 후 재고용제도를 운영하고 계시다면 재고용된 종사자의 임금수준은 퇴직 전과 비교하여 얼마나 변동이 있나요?

- 1) 퇴직 전과 동일
- 2) 퇴직 전 대비 상승
- 3) 퇴직 전 70~90% 수준
- 4) 퇴직 전 50~70% 수준
- 5) 기타()

17-5. (문17 ① 응답자만) 정년퇴직 후 재고용제도를 운영하신다면 정부로부터 어떤 지원을 받고 계신가요?

- 1) 정부로부터 지원받는 사업이 없음
- 2) 60세 이상 고령자가 이전부터 증가한 사업장을 지원하는 고령자고용지원금만을 받고 있다.
- 3) 정년제도를 운영 중인 사업주가 계속 고용제도를 도입한 사업장을 지원하는 고령자 계속고용장려금만을 받고 있다.
- 4) 기타()

18-2 (문18 ② 응답자만) 임금피크제를 운영하지 않는 이유는 무엇인가요?

- 1) 정년퇴직 연령에 도달한 직원이 없어서
- 2) 정년퇴직자를 대체할 젊은 직원 모집이 쉬어서
- 3) 정부사업 지침상 60세 이상의 고용이 불가능해서
- 4) 정년퇴직 인력의 고용연장을 위한 인건비 조달이 불가능해서
- 5) 기타(_____)

IV. 65세 정년제도 도입에 따른 종사자 관리 이슈

19. 현재 일부 기업에서는 인구 고령화와 노인 빈곤을 감소 차원에서 고령 근로자 고용연장 방법으로 65세 정년연장과 60세 정년퇴직 후 재고용제도, 그리고 임금피크제 운영 확대를 고려하는 곳이 증가하고 있습니다. 귀하께서는 위 3가지 제도 중 어느 것이 사회복지시설 운영의 건전성과 사회복지서비스 품질 유지에 적절하다고 생각하십니까?

- 1) 65세 정년연장 2) 60세 퇴직 후 재고용제도 3) 임금피크제 확대

20. 생각하신 제도가 적절하다고 생각하시는 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 60세 이후 고령 근로자의 생산성이 감소하기 때문에
- 2) 현재 고령근로자의 임금이 60세 정년까지는 감소하지 않기 때문에
- 3) 60세 이후 고령 근로자 고용에 소요되는 간접인건비 등이 부담이 되어서
- 4) 정규직에서 비정규직으로 전환되면서 시설의 직간접 인건비를 절약할 수 있어서
- 5) 정부로부터 고령자 고용에 관한 지원금을 받을 수 있어서
- 6) 기타: _____)

21. 최근 정치권과 정부에서는 현재 60세로 설정된 법정 정년연령과 국민연금 수령연령간 간극을 줄이고자 정년을 60세에서 65세로 연장하는 방안을 논의 중인 것으로 알려지고 있습니다. 귀하께서는 시설 운영과 관련하여 65세 정년연장에 찬성하십니까?

- 1) 찬성한다 2) 반대한다

22. 만약 65세 정년연장이 도입된다면 현재 운영하시는 사회복지시설 종사자 관리에 있어서 가장 큰 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 고령 인력의 숙련도 유지 2) 직원 채용의 어려움 해소
 3) 신규 인력 채용 시 소요되는 교육 시간 및 비용 절감
 4) 기타: _____)

23. 반대로 65세 정년연장이 도입된다면 현재 운영하시는 사회복지시설 종사자 관리에 있어서 가장 큰 단점은 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 고령인력의 높은 임금 2) 젊은 직원의 채용 감소
 3) 고령인력 증가로 인한 서비스 질 저하
 4) (적어 주십시오: _____)

24. 귀하께서는 만약 65세 정년연장이 도입된다면 현재 젊은 세대의 일자리가 고령자의 정년연장으로 어떻게 될 것이라고 생각하십니까?

- 1) 젊은 세대의 일자리가 감소할 것이다(문24-1로)
 2) 정년연장과 젊은 세대의 일자리와의 관계는 상관이 없을 것이다.(문24-2로)
 3) 젊은 세대의 일자리가 증가할 것이다(문24-2로)

24-1.(문24 ①응답자만) 65세 정년연장으로 인해 사회복지시설에서 젊은 세대의 일자리가 줄어들 것이라고 생각하신다면 그 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 복지부가 정한 인력배치기준 때문에
 2) 정년연장으로 젊은 세대보다는 고령자 중심 일자리가 될 가능성이 많아서
 3) 인건비가 높은 젊은 세대보다는 인건비가 낮은 고령자를 시설에서 선호하기 때문에

24-2. (문24 ②③ 응답자만) 65세 정년연장으로 인한 젊은 세대와 고령자간의 일자리 전쟁에 큰 영향이 없을 것이라고 생각하신다면 그 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 60대 고령인력 대부분이 비정규직이어서 정년연장 대상이 아니어서
- 2) 현 사회복지시설에서는 50대 후반 고령인력이 거의 없어서
- 3) 사회복지시설에서 젊은 세대와 50대 후반 고령인력의 직무가 다르기 때문에
- 4) (기타: _____)

25. 현재 사회복지시설에서는 연공급 호봉제 형식의 복지부 인건비 가이드라인에 맞추어 임금을 지급하고 있습니다. 65세 정년연장이 된다면 정년연장 대상자에게 어떤 임금체계를 적용하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- 1) 기존과 동일한 임금체계
- 2) 기존과 다른 임금체계

26. 인력 배치기준과 기존 임금체계 변화 없이 65세로 정년이 연장된다면 국민연금 등 4대 보험 사업자(시설) 부담금도 증가될 것으로 예상됩니다. 귀하께서 생각하실 때 4대 보험 사업자 부담금 증가가 고령자 고용연장에 어느 정도 부정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

- 1) 영향력이 큰 편(문 27로)
- 2) 보통(문26-1로)
- 3) 영향력이 적은 편(문26-1로)

26-1.(문26 ②③ 응답자만) 4대 보험 등 사업자 부담금이 고령자 고용에 큰 영향력을 미치지 못한다고 생각한다면 그 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 종사자 인건비 교부금에 4대 보험 사업자 부담금도 지불되기 때문에
- 2) 시설 자체적으로 4대 보험 사업자 부담금을 지불할 여력이 있기 때문에
- 3) 월 60시간 미만 근로 등 고령 근로자 중 4대 보험 대상자가 아닌 경우가 많기때문에
- 4) (기타: _____)

V. 65세 정년제도 도입에 따른 사회복지서비스 수요 예측

27. 만약 65세 정년제도가 도입된다면 귀하께서 현재 운영하시는 시설의 사회복지서비스 대상자(노인, 아동, 장애인 등)는 향후 어떻게 될 것이라고 생각하십니까?

- 1) 증가할 것(문 27-1)
- 2) 감소할 것(문 27-2로)
- 3) 현재와 같을 것(문27-2로)

27-1. (문 27 ①응답자만) 만약 서비스 대상자가 증가한다고 생각하신다면 그 이유는 무엇인가요?

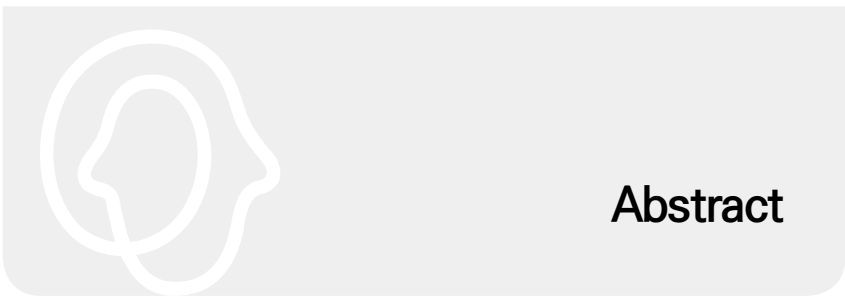
- 1) 60대 근로자 증가로 일반 가정에서의 돌봄 인력이 줄 것으로 예상되기 때문에
- 2) 60대 고령 근로자수익이 증가해 가정보다는 정부지원 복지시설 이용가능성이 높아서
- 3) 60대 노인 일자리 수요가 증가할 것이기 때문에
- 4) 정년연장과 상환없이 인구 고령화 때문에 수요자가 증가할 것이기 때문에
- 5) 기타: _____)

28-2. (문27 ②③응답자만) 만약 서비스 수요가 유지 또는 감소된다면 주 이유는 무엇인가요?

- 1) 현재 운영하는 사회복지 서비스 대상자에 60대 고령자와 관련성이 없기 때문에
- 2) 근로자 수익이 증가해 국가 지원시설보다 더 좋은 돌봄시설을 이용할 것이기 때문에
- 3) 고령자 일자리가 서울 등 대도시에 집중되면서 돌봄 대상자도 이주하여 지방시설은 서비스 대상자가 감소할 가능성이 있어서
- 4) 기타: _____)

- 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 -





Abstract

Employment policy and retirement age extension for older worker

: Focusing on the social welfare service industry

Project Head: Lee, Cheolseon

This study examined the possibility of introducing a system to extend the retirement age to 65, which is necessary for increasing the low employment rate of the elderly, which is the main cause of the elderly poverty rate, and for successful reform of the national pension system, and its impact on the social welfare service industry.

For the purpose of this study, the current status of retirement system operation in Korea and foreign countries, the scale of benefits and intergenerational job substitution when introducing an extension of retirement age to 65, and the possibility of changes in the demand and supply of social welfare service industries were analyzed through various administrative statistics and surveys.

The analysis results show that, first, the retirement system is not applied to workplaces with less than 5 employees, which have many elderly workers, and although the government is operating a retirement system introduction support project, the scale of benefits is small. Second, while foreign countries have

Co-Researchers: Cho, Sungeun · Lee, Dami · Chang, Sunghyun · Min, Dongse · Hwang, Kyungjin · Lee, Sikyoon

introduced work incentive policies to maintain employment rates when reforming pensions, Korea does not have any. Third, when calculating the scale of the extension of the retirement age to 65 using employment insurance statistics, it was very small compared to the number of employed people, and job substitution between generations was also found to be low. Fourth, while the change in demand for social welfare services due to the extension of the retirement age is small, there is a possibility of job creation in the social welfare service industry on the supply side. However, sustainability is decreasing due to wage increases.

In the future, in order to reduce the elderly poverty rate and successfully promote national pension reform, the government will urgently review the active promotion of employment policies for the elderly, such as extending the retirement age to 65 and mandating a retirement age system for small businesses, and the discovery of new industries for jobs for older workers other than the social welfare service industry. There is a need.

Key words: Employment policy for older workers, Extension of retirement age to 65, Intergenerational job substitution, Demand for social welfare services, Supply of social welfare services