



2022.10.24.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 55호

# 일본의 청년정책 : 한국과 비교의 관점에서



정혜윤 혁신성장그룹 부연구위원



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

# 국가미래전략 Insight

2022. 10. 24.

Vol. 55

ISSN 2733-8258

발행일 2022년 10월 24일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원  
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호  
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 일본의 정년정책: 한국과 비교의 관점에서<sup>1</sup>

혁신성장그룹 부연구위원 정혜윤

- I. 들어가며
  - II. 일본의 정년제도 시행 실태
  - III. 일본의 정년제도 도입 과정
    - 1. 단계적·점진적 정책 과정
    - 2. 노사합의 기반 다양한 선택
    - 3. 정년과 연금·임금보조 제도의 연계
    - 4. 정부의 역할
  - IV. 결론: 법제화 논의를 넘어서
- 참고문헌

<sup>1</sup> 본 브리프는 2022년 국회미래연구원 탐색연구 보고서『고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』(정혜윤)의 일부 발췌본임. 상세 내용은 보고서에 수록 예정.

이 글의 목적은 일본 정년제 도입과정의 특징과 효과를 탐색해 한국의 제도를 재고하는 데에 있다. 일본 사례를 통해 우리 문제를 보다 분명히 하려는 시론(試論)적 논의에 가깝다. 한일 양국 조문이나 제도가 일견 유사해도 정책이 형성·조정·결정되는 과정이 다르고, 효과 차이로 이어지는 점에 주목했다.

한국과 일본의 법적 정년은 동일한 60세이고, 일본은 2012년부터 ‘65세로 고용확보조치’를 의무화했으나 양국의 시행실태는 상당한 차이가 있다. 일본 기업에서 정년은 실제 60세까지 노동자의 고용 보호를 의미한다. 일본 기업의 99%는 ‘65세까지 고용확보조치’를 실시하고 있어, 정년 후 계속 일하길 희망하는 노동자는 대부분 재고용된다. 중소기업은 대기업보다 고령인력 활용에 적극적이다.

반면 한국에서 ‘주된일자리 퇴직연령’은 49.3세(2022년 5월 통계청)로 법적 정년과 10년 이상 차이가 있다. 2017년 법시행 이후에도 중소기업은 정년 제도 자체를 도입하지 않은 사업장이 80%에 이르는 등 제도 규범 수준이 낮다.

일본의 정년제는 노동정책 심의회에서 노·사·공(정) 삼자 합의를 거친 결과이다. 20-30년에 걸쳐 단계적, 점진적으로 실시되고 있으며, 사업장 상황에 따라 노사 간 자율성도 높다. 정부는 노사가 유인을 가질 수 있는 정책을 중심으로 실시한다.

한국의 ‘60세 정년제’는 2013년에 국회에서 통과되고 3년 후 비교적 빠르게 시행되었다. 법조문 자체는 노사 간 정치적 교환을 담고 있으나, 실제 합의 수준이 낮다. 일방적 지침이나 제도가 강제된 사업장일수록 구성원 수용성이 떨어지고 각종 부작용이 발생하고 있다.

일본의 정년제도는 연금제도를 비롯해 사회안전망 제도와 연계되어 실시되었으나, 한국의 정년제도는 그렇지 못하다. 전반적으로 일본고령자는 공적 연금과 근로수입으로 한국고령자에 비해 생활 수준이 안정적이다.

일본에서 법과 정책은 사회적 행위 조율을 돕는 내재적, 최종적 기능을 한다. 반면 한국은 행위자들에게 외재적, 구속적이지만 엄밀한 규율로도 기능하지 못한다.

정년제도는 우리 사회가 풀어야 할 과제이다. 그럼에도 특정 법제도만 논의되면 쟁점이 협소해질 수 있다. 다양한 가능성이 배제될 수 있어, 그 효과는 기대와 다를 수 있다. 보다 풍부한 정책 논의가 요구된다. 나아가 우리에게 입법·정책의 의미가 무엇인지 돌아볼 필요도 있겠다.

# I. 들어가며

## [고용·노동정책에서 비교 정치연구, 왜 필요한가]

- 우리가 해외사례를 연구하는 이유는 지적 호기심을 채우려는 것만은 아님. 비교의 목적이란 우리 자신에게 유익한 교훈을 찾기 위함.
- 인간의 체제에서 어떤 법과 제도라도 완전한 것은 없으며, 나라마다 사회상태가 다른데 장기를 이식하듯 ‘제도 이전(institution transfer)’은 불가능. 제도도입만으로 같은 결과를 기대할 수 없음.
  - 민주주의란 공공정책에 관한 통제권을 두고 정당 간 선거경쟁을 제도화한 정치체제임. 입법·예산은 일련의 정치과정을 거치지 않으면 정책이 될 수 없음. 정책과정에 대한 이해 없이 제도의 부분적 수용은 효과에서 차이가 존재
- 한국은 2026년이면 65세 인구가 20% 이상을 차지하는 초고령사회로 진입 예정이지만, 우리 고용체제는 고령사회 친화적이지 못함.
  - 노인 빈곤, 연금재정 고갈, 노년부양비 급증 등 문제를 해결하기 위해 해외 고용·노동제도가 다양하게 소개됨. 그러나 정책과정에 대한 이해 없이 파편적 제도 소개가 다수
  - 정책 실패를 정치 세력의 의지나 진정성 부족, 정교한 프로그램 부재로 단순화하지 않으려면 해외제도 소개 이상 고용·노동정책 과정에 대한 이해 필요

## [왜 일본의 정년<sup>2</sup>제도인가]

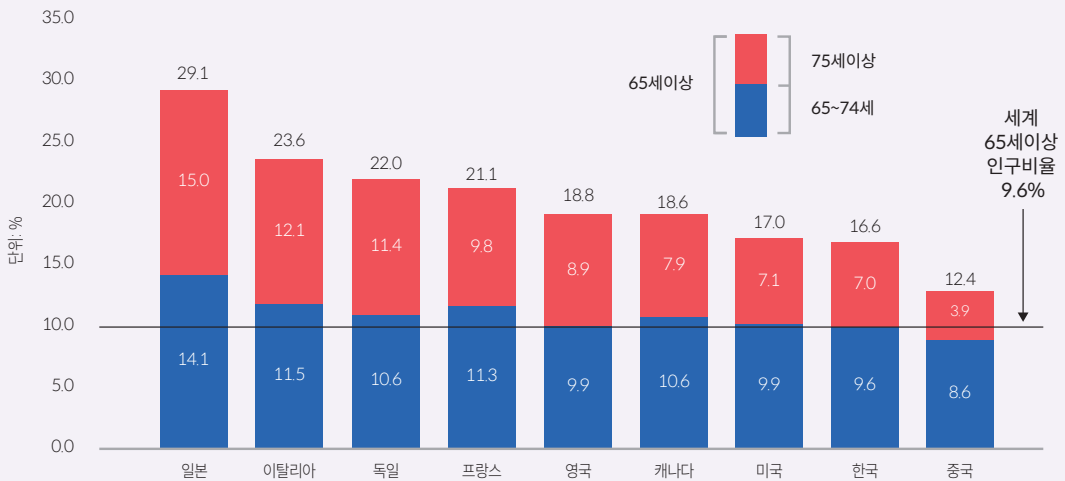
- 정년연장이나 폐지는 전세계적 현상. 상당수 EU국은 1970년대 청년실업을 세대 간 해결하기 위해 조기퇴직을 독려했음. 이후 저성장-복지재정 악화를 경험하며 연금개시연령을 높이고 정년연장을 추진함. 복지체제가 상대적으로 늦게 형성되고 비교적 재정이 건전한 한국 상황과 상이함.
- 일본은 상대적으로 1980년대까지 완전고용상태에 가까웠고, 급격한 저출산고령화를 경험. 노동력 공급 부족을 넘어서 공동체 존속에 대한 위기감에서 정년연령을 높이고 있다는 점에서 현재 한국과 유사성 있음.

2 일본은 60세를 넘어서 정년연장뿐 아니라 계속고용제(일단 퇴직후 재고용 등)를 시행. 이에 본 브리프에서 서술하는 일본제도는 엄밀한 의미에서 정년제도만은 아님. 선행연구는 ‘고용연장제도’, ‘고령자고용 정책’ 등의 용어를 사용하기도 함. 다만 이 글은 한국과 비교의 시각에서 이해를 위해 관련 제도 전반은 ‘정년제도’, ‘정년제’라는 용어로 가능한 통일

### [참고] 일본의 고령화 수준은?

- 일본 총무성 2021년 조사에 의하면 65세 이상 인구가 전체 인구 중 차지하는 비율은 1950년(4.9%) 이후 일관되게 상승, 1985년 10%, 2005년에 20%를 넘어 2021년에 29.1%로 주요국 중 1위
- 2위(이탈리아, 23.6%), 3위(독일, 22.0%), 4위(프랑스, 21.6%), 5위(영국, 18.8%), 6위(캐나다, 18.6%), 7위(미국, 17.0%), 8위(한국, 16.6%), 9위(중국, 12.4%)를 차지하는 등 다른 국가와 격차 존재
- 75세 이상 인구도 전체인구 중 15.0%를 차지, 고령 인구가 차지하는 비율도 전세계 최고 수준으로 한국 7.0% 대비 두 배 이상
- 현재 추세면 제2차 베이비붐세대(1971년~1974년 출생)가 65세가 되고, 전체 인구 중 1/3 이상(35.3%)을 차지하는 시기는 2040년 예상

[그림 1] 주요국 고령인구 비율 비교(2021년)



출처: 総務省(2021), 「統計からみた我が国の高齢者」, 『統計トピックス』No.129.p.4.

- 일본은 다른 나라보다 빠른 고령화를 경험하며 노동력 부족-연금재정 고갈 등 문제를 해결하기 위해 정책 대안을 설계

- 일본은 연공성 임금체계·기업별 노사관계·성별 임금 격차, 약한 노동기반 정당 등 한국과 유사한 부분이 있어, 정책연구에서 중요 비교사례로 다루어짐. 그러나 제도 자체에 대한 소개에 비해 정책 과정의 속도, 효과는 상대적으로 논의되지 않음.
- 이런 문제의식에서 일본 정년제도의 시행실태, 정책 과정의 몇 가지 차이에 주목해, 한국에 시사점을 얻을만한 내용 중심으로 탐색함.
  - 본고는 엄밀한 비교연구는 아님. 일본제도 도입과정의 몇 가지 측면에 집중해 우리 문제를 보다 분명히 하려는 시론(試論)적 논의
  - 한국과 일본의 조문이나 제도가 일견 유사해도 정책이 형성·조정되어 결정되는 과정은 다르고, 효과상 차이로 이어지는 점에 주목

## [법적 정년은 한일 모두 60세(이상)]

- 한국과 일본의 법적 정년은 모두 동일한 60세
  - 정년이란 생물학적 연령을 기준으로 해당 일자리 영위 기간을 ‘보장’하는 동시에 일자리 ‘퇴장 권한’도 법적으로 강제하여 노동시장의 세대적 이전(generational transfer)을 원활히 하는 이중적 의미를 지님.
  - 한국의 ‘60세 정년제’는 2016(2017)년<sup>3</sup>에 법제화되었고 일본은 1998년에 의무화
- 일본은 2012년부터 ‘65세까지 고용확보조치(정년연장, 정년제폐지, 계속고용 중 한가지 선택해 65세까지 고용을 연장하는 제도)’를 의무화
  - 그런데 양국의 법제화 시기 차를 감안해도<sup>4</sup> 시장에서 시행실태의 차이 존재

## II. 일본의 정년제도 시행 실태

### [규범력 있는 일본 제도]

#### □ 일본의 60세 정년은 실제 60세까지 노동자의 고용 보호를 의미

- 일본 노동정책연구·연수기구의 2020년 3월 사업체조사<sup>5</sup>에 의하면, 정규직 사원이 50대 이상 자사 내 근무를 계속할 비율은 50대 후반까지 10명 중 7명, 60대 전반도 4명이 근무하는 것으로 나타남.
- 같은 기관의 2020년 60대 대상 조사<sup>6</sup>에 의하면 수입을 위해 일하는 취업자는 59%이고, 남성의 60대 전반(60-

3 300인 이상 사업장은 2016년부터, 300인 미만 사업장은 2017년부터 시행.

4 ‘정년 60세 의무화’는 18년 정도 차이가 있으나, 법적 의무화 전 단계가 시작된 시기는 5년밖에 차이 없음. 일본은 ‘노력의무화’가 1986년, 한국은 ‘기업에 권고사항’이 된 것은 1991년임. 그러나 일본의 ‘노력의무’는 기업에서 수용된 반면, 한국 기업에서 권고사항은 지켜지지 않음.

5 한국의 노동연구원에 해당되는 일본의 노동정책 전문 국제기관인 노동정책연구·연수기구의 조사로 50인 이상 사업장 2만 개를 대상으로 2019년 5월 20일부터 한 달 간 수행한 연구  
労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』, No.198.

6 상술한 기관의 2019년 6월 한달 간 60~69세 노동자 5,000명에 대한 조사임. 労働政策研究・研修機構(2020), 『60代の雇用・生活調査調査シリーズ』, No.199.

64세)기 노동자의 80.8%가 취업 상태

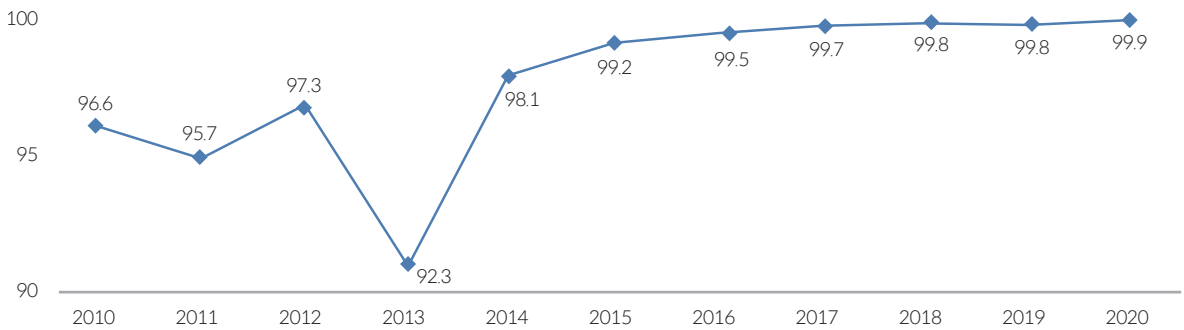
- 60대 취업자의 근속연수는 평균 20.7년, 「31년 이상」근무한 경우가 31.4%로 가장 높은 비율을 차지
- 99%의 기업에 노동자가 65세까지 일할 수 있는 제도 존재<sup>7</sup> [그림2]

### [제도가 시장에서 작동]

- 노동자가 60세 정년을 넘겨 계속 일하길 희망하면 거의 전원이 재고용 [그림3]

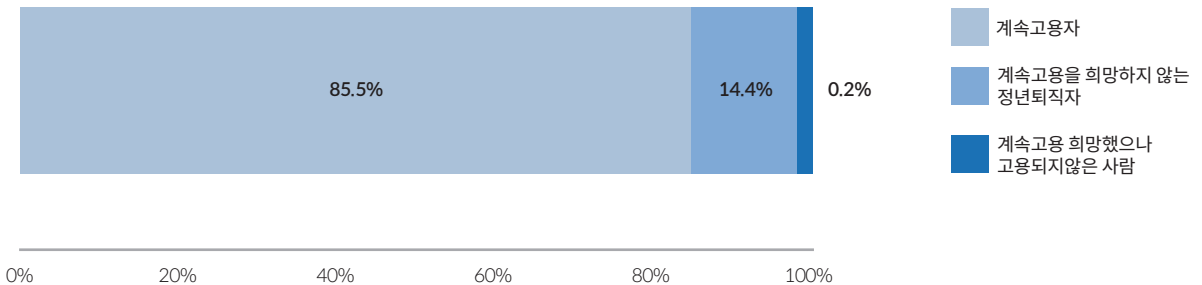
- 과거 1년간(2019년 6월1일부터 2020년 5월 31일) 60세 정년제를 실시한 기업에서 ‘정년도달자’의 선택을 조사한 결과, 동일 기업에 계속고용된 노동자가 85.5%, 본인이 고용을 희망하지 않아 퇴직한 경우가 14.4%, 노동자가 계속 일하기 희망했어도 못한 경우는 0.2%에 불과

[그림 2] 65세로 고령자고용확보조치의 실시상황 (31인 이상 기업)



출처: 厚生労働省(2021.1.8), 「令和2年「高年齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』, p.3.

[그림 3] 60세 정년 기업의 정년도달자 동향



출처: 厚生労働省(2021.1.8), 「令和2年「高年齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』, p.5.

7 이하 기업의 고령자고용 확보조치의 현황 조사는 일본후생노동성의 2021년 1월 8일 발표한 『令和2年「高年齢者の雇用状況」』을 토대로 하고 있음.



### [한국] 규범력 없는 정년 60세

- 2022년 5월 한국통계청의 『경제활동인구조사 고령층 부가조사』에 의하면 55세부터 64세 고령층이 주된 일자리<sup>8</sup>에서 퇴직한 연령은 평균 49.3세
  - 법적정년과 실제 퇴직연령이 10년 이상 격차 존재(남성 51.2세, 여성 47.6세)
  - 비자발적 이유로 실업한 경우가 절반, 직장을 그만둔 사유는 ‘사업 부진·조업 중단·휴폐업’(30.9%), ‘권고사직·명예퇴직·정리해고’(10.9%)로 나타남.
- 대기업은 2016년 60세 정년제 법시행 이전 권고사직이나 조기퇴직 등 사전 고용조정을 실시하기도 해, 실제 노동자의 고용기간 연장에 긍정적 영향을 미친 것으로 단언하기 어려움.<sup>9</sup>
- 한국은 법적 정년까지 비자발적 사유로 고용을 유지하지 못한다는 점에서 일본의 정년 시행실태와 가장 큰 차이(緒方桂子, 2021)

### [중소기업에서 활발한 고령 인력 활용]

- 일본 중소기업은 제도도입에 대기업보다 적극적
  - 65세까지 일할 수 있는 제도를 갖춘 기업은 규모에 상관없이 99% 기업에 존재
  - 그 중 계속고용제도(일단 퇴직 후 재고용)를 택한 기업이 76.4%
  - 중소기업이 대기업보다 65세 정년연장이나 정년제를 폐지한 기업이 많음 [그림4]
  - 65세 넘어 근무 가능 제도 有 기업: 중소기업 34% vs 대기업 28.2% [그림5]
  - 70세 이상 근무 가능 제도 有 기업: 중소기업 32.1% vs 대기업 26.1%
  - 희망자 전원이 66세 이상 일할 수 있는 기업: 중소기업 13.6% vs 대기업 4.8%

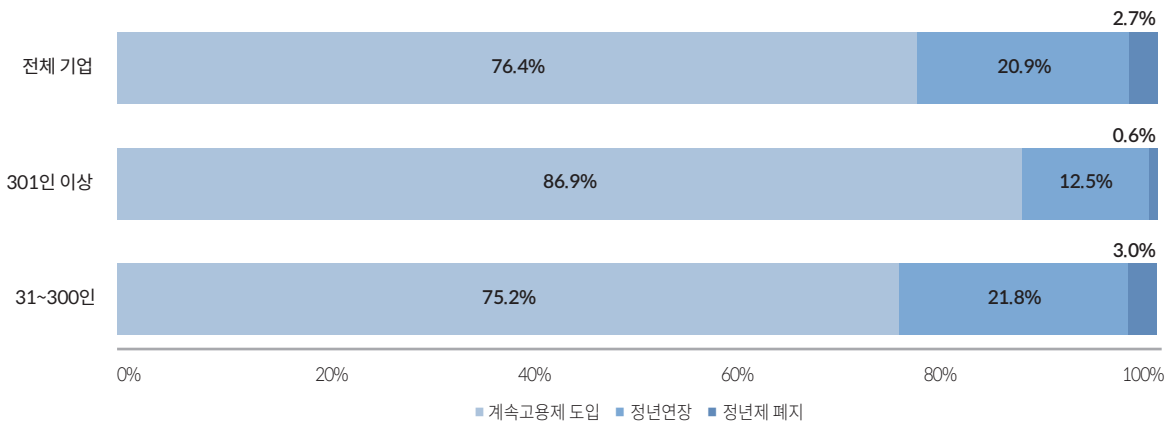
8 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사는 55세 이상 노동자에게 ‘50세 이전 가장 오랫동안 근무한 일자리’에 대해 질문하고 있음. 실제 생애기간 동안 가장 오래 일했는지 여부를 정확히 판단하기에는 다소 주관적 지표라는 지적도 있음. 다만 ‘주된 일자리’에서 이탈할 경우 소득 감소, 고령 빈곤과 직결되기 때문에 고령자 노동정책에서 ‘주된 일자리’근로 기간을 늘려 퇴직 연령을 낮추는 것을 중요 목표로 삼고 있어서 조사가 지속되고 있음.

9 ‘60세 정년’제 시행 효과에 대한 평가는 상당히 엇갈린다. 김준(2018)은 60세 이상 고령자의 계속근로 가능성을 높여 소기의 입법목적을 달성했다고 해석하며 정혜윤 외(2020)는 노동조합 있는 사업장을 중심으로 실제 퇴직 연령을 2~3년 늦추는 데 효과가 있었다고 분석함. 반면 남재량(2018)은 법 시행 법적 정년의 강제가 조기퇴직을 발생시킬 가능성 및 고용 자체에 부정적 영향을 미쳤다고 분석, 정진호(2022)는 60세 정년제가 일부 중소기업에서 고령층의 고용 확대를 가져왔으나, 2016년 법시행 이전 권고사직이나 조기퇴직 등 사전 고용조정을 실시해 전반적으로 기업 고용에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다고 설명. 한요셉(2020)은 고령층 고용은 증가한 반면 청년층에는 부정적 영향을 미친다고 분석하는 등 평가가 엇갈림. 위의 분석을 종합할 때 노동자의 실질퇴직 연령을 늦추는데 일부 사업장은 효과가 있었으나 노동시장 전반에 긍정적 영향을 미쳤다고 단언하기 어려움.

**[한국] 중소기업은 정년제 자체를 도입하지 않은 경우가 많음**

- 한국 중소기업은 법제화 후에도 80% 가까이 아예 제도를 도입하지 않음.
  - 300인 이상 기업의 정년제 운영 비율은 93.8% 有 vs 300인 미만 중소기업은 21% 有<sup>10</sup> (2017년 제도 실시후 상승한 결과)
    - \* 정년이 없는 사업장에서 60세가 되었다는 이유로 해고하면 정당한 사유 없는 해고에 해당되나, 사업장이 반드시 별도 정년제를 운영하지 않거나 신설하지 않는 것 자체가 불법은 아님.<sup>11</sup>
- 한국은 기업규모별 정년제도 시행실태에 격차가 큼. 정년연장의 혜택이 공공부문이나 대기업 등 특정 계층에만 집중되어 노동시장 이중구조를 심화시킬 것이라는 비판 존재.<sup>12</sup> 65세 정년연장 논의에 동력이 떨어지는 이유 중 하나

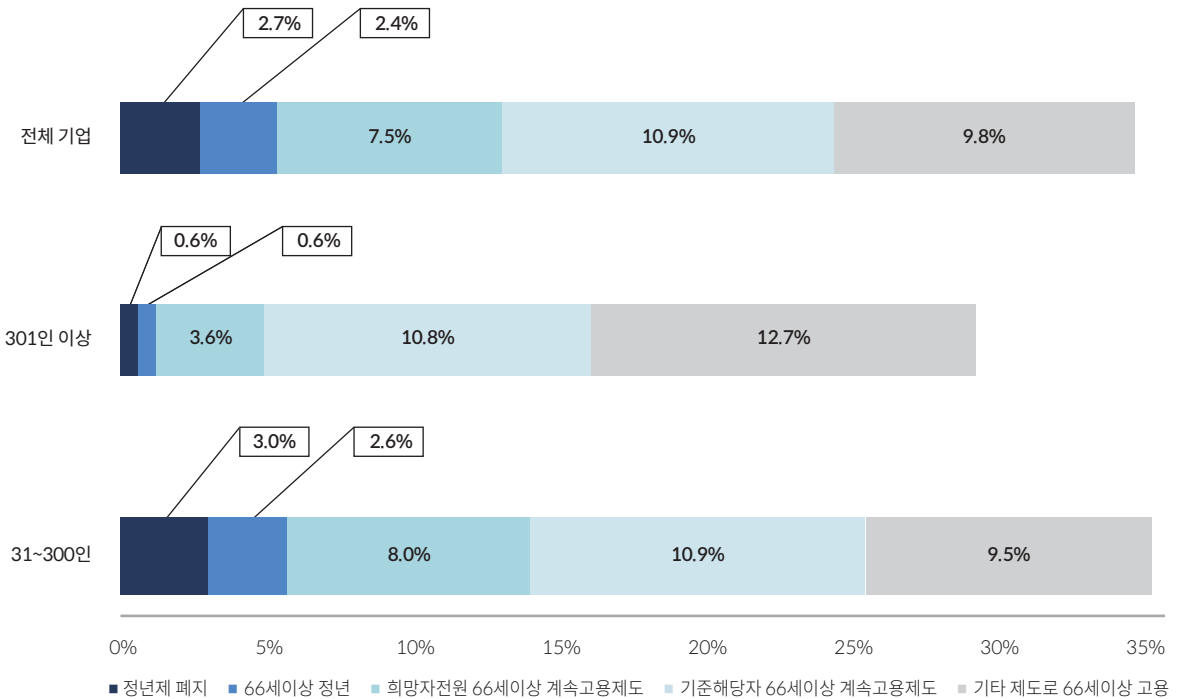
[그림 4] 기업규모별 고용확보조치의 내용



출처: 厚生労働省(2021.1.8), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』, p.4.

10 통계청 사업체노동력조사 부가조사(2021)  
 11 별도의 정년제도를 운영하지 않으면서 연령과 관계없이 원하는 만큼 일할 수 있는 고용환경이 조성된 사업장은 반드시 정년제도를 신설하지 않아도 됨(고용노동부 고령사회인력정책과 30문 30답). 또한 “사업주에게 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하도록 노력 의무를 부과한 것에 불과할 뿐 법령으로 정년을 정한 것으로 볼 수 없다”(부산지법 2016.3.24.선고 20115구합24605)는 판례도 있음. 즉 ‘60세 이상 정년제’도입 자체가 반드시 강제라고 보지 않을 수도 있음.  
 12 석재은·이기주(2016)는 ‘60세 정년연장’이 고학력, 남성, 공공정부기관 정규직, 100인 이상, 有노조 사업장 노동자에게 그 혜택이 집중될 것이라고 지적함.

[그림 5] 65세가 넘어도 일할 수 있는 제도를 가진 기업



- 일본도 ‘60세 이상 정년제 설정’은 의무이지만, ‘정년제’ 자체를 도입할 의무가 법령은 아님. 다만 ‘65세까지 고용확보조치 의무’를 달성하지 않으면 고령자고용안정법 위반임. 공공직업안정소를 통해 실태를 조사하고 필요에 따라 조연·지도·권고·기업명의 공표 등의 조치가 가능하다는 행정처분 규정만 존재
  - 일본은 ‘규범’이 강한 사회임. ‘정년연령’에 대해 노사가 합의해 법률로 정했으면 지키는 것이 당연하다는 것이 통상 사용자 인식.<sup>13</sup> 일본 노동조합 관계자는 법적 정년조차 지키지 않아 미디어에서 ‘블랙기업’<sup>14</sup>으로 거론되면 기업 운영 자체에 문제가 생길 수 있다고 설명
  - 일본은 종신고용의 시대가 끝났다 해도 대졸 정규직의 50%, 고졸 정규직의 30% 정도가 젊은 시기에 입사해 동일 기업에서 계속 근무하는 것으로 조사<sup>15</sup>

13 일본 기업은 적어도 고용유지는 기업의 사회적 책임이라는 인식이 강하다는 점에서 한국의 기업이 인식과 상당한 차이가 있음. 가령 한국 경총에 해당되는 일본 사용자단체인 경단련은 코로나19로 경제상황이 나빠지고 노동자들이 고용위기를 맞이할 때, “사원의 고용유지가 최우선”으로 “만약 업무가 없어지면 배치전환, 계열사로 전보조치를 통해 고용유지에 만전을 다한다”는 방침을 선언하기도 했음.

14 ‘블랙(black)기업’이란 노동법을 지키지 않고 노동자에게 열악한 노동환경을 제공하는 기업이란 의미임. 노동시민단체들이 과로사하거나 업무로 인한 우울증에 걸리는 노동자들의 현실적인 사례 등을 지속적으로 고발하며 ‘블랙기업’불매운동이나 ‘블랙기업 시상식’ 등을 열어 이슈화에 성공해 사회적으로 큰 공감대를 가져오며 용어로 자리잡음.

15 厚生労働省職業安定局(2016.6.29), 「我が国の構造問題・雇用慣行等について」, 『雇用政策研究会 第3回資料』 p.21.

### III. 일본의 정년제도 도입 과정

#### 1. 단계적·점진적 정책 과정

##### [일본 정년연장의 단계적 수용]

- 60세 정년제, 65세(70세)계속고용제도는 ‘노력’의무에서 ‘법적 의무화’, 대상자 ‘한정’에서 ‘확장’으로 단계적, 점진적 수용
  - 60세 정년은 1976년 [제3차 고용대책 기본계획]에서 제기, 1986년 노력의무화 조치에서 1998년 시행되며 시행까지 22년 소요
  - 65세 계속고용제도는 1990년에 제기, 2000년 노력의무화, 2012년 의무화, 경과조치까지 두어 2025년에 완료, ‘노력의무화’에서 ‘의무화’로 22년 소요, 이후 13년의 경과조치 존재
- ‘70세까지 취업확보 노력의무화’제도는 2021년부터 시행되어, 단계적 실시 중

<표 1> 일본의 정년연장 연표

1973	내각의 결정(“60세를 목표로 정년연장을 추진한다”)
1986	60세 정년을 노력의무화(1986년 10월 시행)
1990	65세까지 계속고용조치의 노력의무화
1994	60세 정년 의무화(1998년 4월 시행), 정년자는 65세까지 재고용 노력
2000	65세 고령자고용확보조치 도입 노력 의무화(2000년 10월 시행)
2004	65세 고령자고용확보조치의 단계적 의무화(노사협정을 통한 대상자 한정 가능, 2006년 4월 시행)
2012	65세 고령자고용확보조치의 의무화(노사협정을 통한 대상자 한정금지, 2025년까지 경과조치 有)
2020	70세까지 취업기회확보의 노력의무화(2021년부터 시행)

출처: 이호창(2021: 11-12); 堤建造(2020:2-3); 오학수(2018:488)로 재구성

**[한국] 빠른 제도도입, 법적 의무화를 통해 시장에 파급 효과 기대**

- 한국은 1991년부터 ‘60세 이상 정년제’가 기업의 권고사항이었으나 시장에서 지켜지지 않음, 2013년 ‘60세 정년제 의무화’가 통과되고, 3년 후 실시  
(300인 이상 사업장은 2016년, 300인 미만 사업장은 2017년)
- 비교적 빨리 실시되는 대신 기업부담을 완화하기 위해 이른바 ‘임금피크제(일정 연령이 되면 임금삭감)’ 등 임금체계개편을 할 수 있다는 조항이 포함
- 2013년 여야 간 합의가 비교적 빠르게 이루어진 이유는 18대 대통령선거에서 박근혜 후보 공약이었으며, 2012년 4월 19대 총선에서 양당 공통 공약이기 때문
- 민주당의 이목희, 홍영표의원만 아니라 새누리당 소속 김성태, 이완영, 정우택의원도 60세 정년 법제화를 위해 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 개정안을 발의

**<표 2> 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 발의안**

발의 날짜	발의	결과
2012-07-26	이목희의원 등 10인	대안반영폐기
2012-08-01	홍영표의원 등 13인	대안반영폐기
2012-08-14	김성태의원 등 10인	대안반영폐기
2012-08-16	정우택의원 등 14인	대안반영폐기
2012-08-22	이완영의원 등 11인	대안반영폐기
2013-04-30	위원장 통합안	원안 가결

출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

- 당시 속기록을 확인하면 여야 간 시행 시기에 대해 이견이 존재했으나, 한국의 조기퇴직 문제가 심각하고 인구고령화 속도가 빠르다는 문제의식에는 공감대형성. 60세 정년제가 ‘권고사항’(1991년 시행)에서 법적 의무조항이 되면, 조기퇴직을 방지하는 최소 수단이자 노동자의 실질 퇴직 연령을 높이리란 공통 기대가 존재

**“법적 권고사항과 의무사항일 때 (기업이) 받아들이는 게 틀리지 않는가. 의무사항이 되면 기업도 조기퇴직 실시에 명확한 이유가 있어야 할 것”<sup>16</sup>**

- 여야 쟁점은 ‘임금피크제 등 임금체계개편 등 조항’, ‘60세 정년제 시행 시기’, ‘기업 규모별로 시점 차이를 둘 것인가’에 대한 내용으로 전환. 조기퇴직 문제가 ‘권고’에서 ‘의무화’로 법이 바뀐다고 해결되거나, 효과를 높일 수 있는지 여부는 검토가 빈약했음.

- “한국 장기근속자의 비율이 낮고 사내하청 등 간접고용을 사용하는 등 기업의 인력관리시스템, 일자리구조에 전반적으로 문제가 있으므로 이에 대한 논의가 필요하다”는 발언이 있었으나 이에 대해 제대로 다루지 못함.<sup>17</sup>
- 5개 법안이 여야간 조정으로 통합되어 국회에서 통과<sup>18</sup>
- <‘법적 의무화’되면 효과 有 + 임금피크제 도입 등 ‘임금체계개편’을 도입해 기업의 인건비 부담 減 = 노동자 근속 기간이 늘어날 것>이란 막연한 가정하에 논의 급진전,<sup>19</sup> 협소화 됨

## 2. 노사합의 기반 다양한 선택

### [노-사-공 심의회에서 정책 결정]

- 일본의 노동법제는 노·사·공 3자로 구성되는 ‘심의회’의 합의 절차를 거침
  - 고령자정책도 노동정책심의회 직업안정분과회 고용대책기본문제부회(労働政策審議會職業安定分科会雇用対策基本問題部会)합의에 기반해 국회에서 법제화
  - 비록 1990년대 이후 일본적 코포라티즘이란 평가받는 심의회가 약화되고 정책결정 장소가 국회 및 수상직속 위원회로 이동했으며, 노사합의가 아니라 재계 중심 다수파 주도 결정으로 변화했다는 평가가 주류. 다만 해당 논의는 주로 노동시장 규제 완화를 다루는 ‘노동기준법’과 ‘파견법’에 대한 분석과 평가
  - 정년제도 관련 합의형성에 실패하거나 노동행위자가 불출석하거나, 국회 개정 과정에서 심의회 결정이 수정된 경우는 찾기 어려움.
  - 파견법과 노동기준법이 대폭 완화하기로 정책이 결정(1998, 1999년)되기 이전 ‘60세 정년’을 1994년에 의무화하기로 결정했고 65세 고용연장계획도 진행

16 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록(2012년 9월 18일), p.27.(한정애 의원 발언 등)

17 (2012년 9월 18일 속기록, p26. 은수미의원)는 취지의 발언이 있기는 하나 이 점에 대해 본격적으로 다루어지지 못함.

18 새누리당의 정우택의원은 이를 강력한 의무로 하여 지키지 않을 경우 ‘3년 이하 징역(3천만원 이하의 벌금)’ 등의 벌칙조항을 두자는 법안을 제출했으며, 이완영의원도 역시 ‘1억원 이하의 벌금’에 처하는 의무규정으로 법안을 제출하는 등 ‘60세 이상 정년 의무화’에 적극적이었다. 해당 처벌조항은 전문위원이 경제범죄에서 신체형과 자유형은 없어지는 추세로 과하다는 의견을 제시해 삭제되었다.

19 노-사-정 회의체인 ‘세대간상생위원회’에서 약 1년간 논의 끝에 2013년 3월 8일 ‘60세 정년제’를 의무화하기로 어느 정도 의견이 일치해 국회 논의가 진전된 이유도 있음. 「경제사회노동위원회 “세대간상생위원회” 결과보고」(2013.3.8)

- 일본 정년제도는 개별 기업 상황에 맞게 실시할 수 있는 시간과 선택지를 제공하는 형태로 심의회에서 합의가 형성. 시장에서 먼저 실시 후 최종 단계에 법적 의무화

### [기업 사정에 맞게 노사 합의로 제도 수용]

- 노사가 60세 정년에 자주적 합의형성을 위해 노력
  - 60세 정년은 1970년대부터 시작되어 대부분 기업이 1990년대 초에 도입후, 1998년에 법적 의무화
  - 노사가 시행 시기, 임금이나 고령자 직무개발, 직책정년제 등 인사적체 해소 방안은 자율적으로 결정. <표 3>과 같이 사업장 상황에 따라 차이 존재
  - 가령 파나소닉(舊 마쯔시타 전기)이나 토시바(東芝) 같이 전기·전자 등 비교적 성장산업에 속하고 정년연장 대상자가 많지 않은 기업은 인건비를 억제하지 않고, 정년연장도 비교적 일찍 실시 vs 신일본제철(철강산업)과 같이 성숙산업에 접어든 기업은 고령자 인건비부담이 있어 정년연장 시기를 늦추거나 임금을 억제하는 형태로 도입<sup>20</sup>

<표 3> 60세 정년연장 및 인사노무관리 변화 사례

	60세 정년시행	임금	직책정년제	고령자용 직무개발
신일본제철	1981년부터 단계적 시행, 1991년 60세	정년연장자 기본급 평행	직책정년제 (55세)	출향/전직
후지쯔	1966년부터 단계적 시행, 1972년 60세	정년연장자 임금인상 억제	없음	없음
파나소닉 (구 마쯔시타전기)	1955년부터 단계적 시행, 1972년 60세	특별한 조치 없음	없음	전직지원 (6개월 유급휴가)
토시바	1968년부터 단계적 시행 1970년 60세	특별한 조치 없음	없음	자회사 설립후 출향, 직종 전환
닛산자동차	1973년 60세 정년	55세 이후 정년연장자 정기승급 금지	직책정년제 (55세)	경미한 직무 변경/업무 부하 경감 설비투자
일본생명	1982년 60세 정년	연장자 임금 감소	직책정년제 (57세)	간단한 직무/희망직무 조사 후 배치 노력
아사히가세	1981년부터 단계적 시행 1984년 60세	정년연장 전 80%, 그 후 50세 이후 임금 커브 낮추어 정년연장자 감소 조치 폐지	직책정년제 미도입/직능자격 승격 속도 3년 늦춤	정년연장 전과 같은 업무/업무부담 경감 설비투자, 자회사 설립 출향
동경가스	단계적 연장, 1986년 60세	정년연장자 55세 임금과 동일	불명	불명

출처: 2022년 국회미래연구원『고령자 고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』(탐색연구) 중 오학수와 비공개 세미나(2022.7.7.) 발제문. P.11.

20 오학수(2014), “일본의 정년제와 중고령 인력 활용방안 연구”, 안종태 외, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 준비하자』, 호두나무, pp.64-95.

**[65세 고용연장을 위해 3가지 중 선택] (고령자고용안정법 9조)**

- ① 정년을 65세로 연장
- ② 65세로 계속고용제도(재고용제·근무연장제 등)를 도입
  - 2012년 개정으로 2013년 이후 제도 적용자는 원칙적으로 희망자 전원, 단 노사협정에 의한 2025년까지 경과조치 존재
- ③ 정년제 폐지

**[70세 고용연장의 노력을 위해 5가지 중 선택] (고령자고용안정법 10조2항)**

- ① 70세로 정년연장
- ② 정년제 폐지
- ③ 70세로 계속고용제도(재고용제도)의 도입
  - \* 위 3가지 고용조치는 대상자를 한정할 수 있으나 노사 간 충분한 협의, 과반수 노동조합의 동의를 얻는 것이 바람직
- ④ 고령자가 희망시, 70세까지 계속 업무위탁계약 체결 제도 도입
- ⑤ 고령자가 희망시, 70세까지 계속 이하사업에 종사할 수 있는 제도 도입
  - \* 위 2가지 비고용조치는 과반수 노동조합의 동의를 얻어야 함

**[한국] 노사 정치적 교환을 제도화했으나 그 자체가 분쟁 원인**

- ‘임금피크제’는 노동자는 고용연장 기회를 얻는 대신 사용자의 지불 능력 한계를 배려해 임금삭감을 허용하는 제도. 일종의 노사 간 ‘정치적 교환’을 제도화한 것
  - \* 일본에는 ‘임금피크제’라는 용어 자체가 없음. ‘고용연장’과 ‘임금삭감’이란 노사 간 교환은 정년연장시 자연스럽게 이루어짐.
- 교환은 정년연장시 자연스럽게 이루어짐.
- 한국도 고용보장 조건으로 임금 감액 제도를 실시하려면 노-사 합의를 거치도록 되어 있음. 그러나 현실에서 노사 간 합의 수준이 낮음. 법제화 시기에 맞추어 사용자가 정년제를 도입하며, 노동자에게 임금삭감 제도를 반강제적으로 실시한 경우가 많음.
- 이에 임피제의 연령차별이나 절차적 정당성을 이유로 소송이 빈발. 2022년 5월 대법원에서 ‘임금피크제 무효’ 판결이 있었고, 이후 줄소송이 예고되는 등 여전히 현장에서 분쟁이 심각



### □ 민간보다 공공부문에서 임피제 도입률이 높고 노사 간 합의 수준이 낮음.

- 박근혜정부가 공공기관 중심으로 정년과 임피제를 정부지침에 근거해 강제 도입(정년연장 효과 없이 임금삭감만 받아들인 사업장도 존재).
- 임피제노동자의 주변화된 직무수행으로 노동자의 자존감 하락과 2등 시민화, 조직의 불필요한 업무 수행으로 현장 인력 부족, 기재부 총액인건비 예산으로 묶여있어 실무인력의 수당 삭감, 그로 인한 세대 갈등 등 크고 작은 문제에 대한 지적이 계속됨. 또한 공공부문의 임피제를 도입 취지였던 청년채용 효과도 크지 않음.<sup>21</sup>
- 금융권은 법제화 이전 노-사 합의로 정년연장과 임금피크제를 수용했음. 그러나 이후 정년이 60세로 법제화되며 임피제 진입 연령인 56(57)세가 실제 퇴직 연령이 되는 등 오히려 조기퇴직의 근거로 작용. 현재 은행권을 중심으로 <시니어노조>를 비롯해 제2 노조가 탄생하고 소송을 주도하고 있어 노-사뿐 아닌 노-노 갈등의 원인이 되고 있음.<sup>22</sup>

## 3. 정년과 연금·임금보조 제도의 연계

### [일본 고령자 간 임금 격차, 처우개선에 한계 존재]

#### □ 60세 넘어 일하는 노동자의 임금은 60세 시점(월급) 대비 평균 63.8% 수준

- 60세 정년인 경우 60세 시점 대비 59%, 정년연령이 60세를 넘을 경우는 78.3%로 정년을 연장한 경우에 하락 폭이 적음.<sup>23</sup>
- 2019년부터 ‘동일노동 동일임금’(노동계약법제 21조, 균등대우규정)이 실시되고 있으나 어느 정도 고령자와 재직자 간 임금 차별은 정당하게 여김.<sup>24</sup>

### [삭감된 임금을 보조하는 ‘고령자고용계속급부’가 1995년부터 시행되어, 노동자의 급격한 노후 생활 하락 방지]

21 임금피크제의 시행 효과에 대해 의견이 엇갈리나 다른 업종 대비 공공부문에서 부정적 결과가 발생한다는 조사는 적지 않다. 관련 조사 및 자세한 참고문헌은 정혜윤 외(2020, 한국노총 중앙연구원).

22 자세한 내용은 정혜윤 외(2021, 한국노총 중앙연구원) 참고

23 렌고(2022.7.21)와 비공개 세미나 발제문, p.27. 원자료는 렌고「2021년 노동조건국 조사」

24 정년퇴직 후 재고용된 촉탁 사원에게 정규직과 임금 등 노동조건의 차이가 있으면 법규위반의 소지가 발생함. 이에 소송과 판결이 대체로 엇갈렸는데, 최고재판소 판결에서 정년퇴직 후 재고용은 노동조건이 차이가 생기는 것 자체는 불합리하지 않으나, 임금이 퇴직 시기의 60% 이하일 경우에 불합리하다고 판결하고 있음(原昌登, 「相違に関する不合理性判断のあり方—名古屋自動車学校事件を手がかりとして—」, 『成蹊法学』94, pp.189-209.

- 수급대상은 가입 기간이 5년 이상인 60-65세 노동자로, 60세 이후 임금이 60세 시점과 비교해 75% 미만인 노동자가 급부를 받음.

\* 75% 이상 임금을 받는 노동자는 수급할 수 없음.

- 1995년에 제도 설계시 급부액은 임금의 25%, 현재 15%로 줄었으며 10%로 축소 예정(2025년)

## [연금 수급 연령 상승과 정년이 연계되어 정책 설계]

- 한국의 국민연금에 해당하는 노령후생연금의 수급연령은 정년과 연계되어 단계적 상승

- 일본의 국민연금은 이중 구조: 정액연금 + 보수비례 연금
- 전체 국민이 수령하는 정액 연금은 1998년 60세 이상 정년 법적 의무화 이후, 60세에서 2001년부터 1년씩 연장되어 2013년까지 65세로 조정
- 임금생활자가 수령하는 보수비례 연금은 60세에서 2013년부터 1년씩 상향 조정, 2025년에 65세로 연령상승 완료

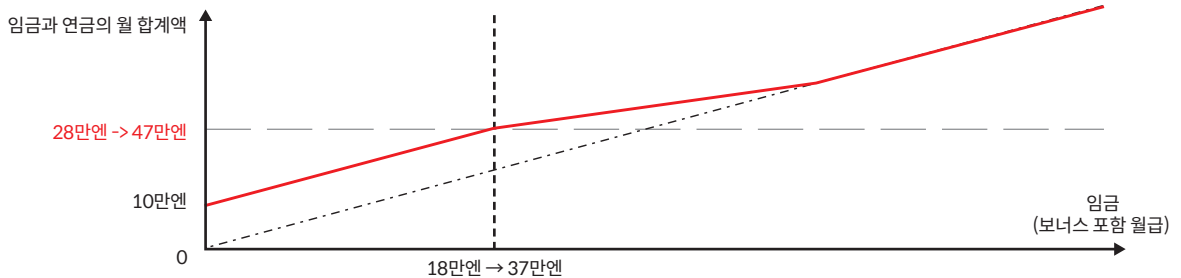
- 임금과 연금의 월 합계액이 28만엔 이상일 경우 연금지급이 삭감(‘재직노령연금’이라고 함)

※ 2022년 4월 28만엔에서 47만엔이 넘을 경우로 변경

- 고령노동자의 최소 생활을 보장하면서도, 노동자의 취로 동기를 높이고 연금재정을 건전화하려는 의도

[그림 6] 재직노령연금

※ 연금액을 10만 엔으로 가정



출처: 렌고(2022.7.21.)와 세미나 발제문. p.30.

## [일본 60대 이상 고령자 주수입은 공적 연금]

- 일본 60대의 생계유지를 위한 주수입은 ‘본인의 공적 연금’(63.5%), ‘본인의 임금 등 수입’(47.9%), ‘배우자의 공적 연금’(42.4%), ‘배우자의 임금 등 수입’(33.4%), ‘저축’(18.5%)(복수응답)으로 공적연금이 주요 부분을 차지<sup>25</sup>
- 일본 고령자는 공적 연금과 근로수입으로 생활이 비교적 안정적
  - 60대 가구의(2019년 5월 기준) 평균 세대 수입은 35.5만 엔이고 생계비는 평균 25.6만 엔으로 생활이 비교적 안정적<sup>26</sup>

### [한국] 공적연금이 노후 소득을 보장하지 못함

- 국민연금 수급 연령과 정년연령이 연계되지 않아 퇴직 이후 국민연금을 받을 때까지 소득이 없는 ‘소득 크레바스(Income Crevasse)’가 발생
  - 2014년부터 국민연금 수급연령이 60세에서 1년씩 단계적으로 늘어나 2034년이 되면 전국민 수급연령이 65세로 상승. 현재 60세 정년제를 지속할 경우 국민 전원이 최소 5년의 소득 공백 발생
- 한국의 고령세대는 공적연금(국민연금, 사학연금, 군인연금, 공무원연금, 기초연금 등)은 물론 개인연금 포함 연금소득의 비율이 적고 액수도 낮음.
  - 한국 통계청의 2022년 5월 경제활동인구조사 중 고령층 부가조사 결과에 의하면, 60-79세 까지 연금 수령자 비율은 전체 고령자 중 66.1%(725만 9천명), 월평균 연금 수령액은 69만원, 월평균 25-50만 원 수령자도 44.4%에 이룸.
  - 150만 원 이상 수령하는 사람은 전체 수령자 중 10.7%에 불과
  - 위 조사는 연금 종류를 구분하지 않은 조사로 65세이상 고령자의 70%에게 지급하는 기초연금 수급자가 다수를 차지 예상, 전반적으로 수령액이 낮아 생활 안정에 기여하지 못함.

## 4. 정부의 역할

### [일본 정부는 노사 상호 인센티브가 있는 제도를 개발]

- 주요 제도는 노동자 개인에게 임금을 보조해주는 ‘고령자고용계속급부’
  - 가장 많은 기업이 활용하는 제도<sup>27</sup>로 기업은 고령노동자를 계속 고용해 인건비 부담을 덜 수 있고, 노동자도

25 労働政策研究・研修機構(2020),『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』,No.198.P64.

26 労働政策研究・研修機構(2020),『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』,No.198.p67.

27 78%의 기업이 제도를 인지하고 있으며, 63.6%가 이용함. 労働政策研究・研修機構(2020),『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』,No.198.P94.

- 일부 줄어든 임금 대신 보조금을 수령해 생활 안정 도모하고 근로 의욕을 높일 수 있음. 즉 노사 모두에게 인센티브가 있는 제도임.
- o 그밖에 고령자를 고용하도록 기업에 제공하는 보조금 및 고령자고용을 촉진하는 컨설팅 제도 등이 있음.

<표 4> 일본의 정년제 관련 정책

노동자 지원	고령자고용 계속 급부	- 60세 도달 시점에 과거 대비 임금이 75% 미만으로 감소할 경우 일정한 요건을 만족시키는 자에게 지급하는 보조금
기업 지원	특정구직자 고용개발 조성금	- 65세 이상 이직자를 헬로워크(공공 직업소개센터)에서 소개하도록 해, 사업주가 소개받은 노동자를 1년 이상 계속 고용할 경우 지급하는 보조금
	65세 초과 고용추진 조성금	- 65세 이상으로 정년을 연장하는 등 고령자의 고용 관리 제도를 정비하거나, 고령의 계약직을 무기고용으로 전환하는 사업주에게 지원하는 보조금
	노동이동지원조성금	- 재취업 대상자가 이직 후 3개월 이내, 무기고용으로 계속 고용이 확실한 사업주에게 지급하는 보조금
컨설팅	고령·장애·구직자 고용지원기구의 고령자고용 어드바이저에 대한 상담과 조언	- 기업 실정에 따라 정년제도·계속고용 제도의 제안 및 조건을 정비하고 지원하기 위해, 고령자고용에 전문적 실무능력을 가진 경영노무컨설턴트·중소기업진단사·사회보험노무사 등이 컨설팅하거나 상담 및 조언 - 도도부현지부가 전국에 배치
표창	고령자고용 우량기업의 표창	- 각 현(県)마다 모범적 '70세 현역 사회'를 실현하는 기업을 표창

출처: 일본 후생노동성 홈페이지

### [한국] 노동자에게 직접 지원하는 '급부'제도 無 + 기업에 유인 낮은 지원금액

- o 중소기업에게 고용을 촉진하고 장려하는 지원 제도가 중심으로 고령자계속고용장려금, 고령자고용지원, 신중년 적합직무고령장려금이 있음
- o 기업에 고령자고용을 촉진하기에 지원액이 낮은 수준(최대 월 30만원)
  - \*2020년 6월 11일 중소기업중앙회의 실태조사에 의하면 '고령자계속고용장려금'에 대해 기업들은 적어도 1인당 월 58만원 정도 지급이 필요하다 답변<sup>28</sup>
- o 노동자 개인에게 직접 지급하는 보조금은 없음.

28 중소기업중앙회 보도자료 (2020년 6월 11일), 「숙련 고령자 고용유지 제도」개선 건의,

29 관계부처합동(2021.9.30), 「제3기 인구정책 TF : 고령자 고용활성화 대책」, 『경제사회노동위원회 고령화사회대응연구회 활동보고서』 경제사회노동위원회, p.121.

<표 5> 한국의 정년제도 관련 정책

고령자 계속고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소·중견기업들이 정년 이후 계속고용제도를 도입하거나 시행하는 사업주를 지원하는 제도</li> <li>- 1인당 월 최대 30만원으로 최대 2년</li> <li>- 지원 규모가 다소 확대(21년, 2,274명 -&gt; 22년, 3,000 명)</li> </ul>
고령자 고용지원금 (신설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60세 이상 고령자를 고용하는 중소기업에게 추가채용 인건비의 일부를 지원하는 제도</li> <li>- 고령자 수가 이전 3년보다 증가하는 중소기업에 대해 1인당 분기별 30만원 지급</li> <li>- 2020년 54억, 6000명에게 지급</li> </ul>
신중년 적합직무 고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만 50세 이상 구직자를 신중년 적합직무에 채용하는 사업주에게 인건비를 지급</li> <li>- 노동자 1인당 최대 80만 원으로 최대 1년 지급</li> </ul>

출처: 고용노동부 홈페이지 정책자료 중 중장년 대상 정책

- 그 밖의 고령자 일자리를 공적으로 소개하거나 인력 수급을 활성화하기 위한 사업으로는 중장년 일자리희망센터, 생애경력설계서비스, 고령자인재은행, 신중년경력형일자리 등이 있으나 열악한 고령자일자리시장을 개선하거나, 재취업 위한 공급과 수요 조정에 큰 역할을 한다 보기 어려움.

\* 2020년 5월부터 1000인 이상 사업장에서 '퇴직예정자 재취업지원서비스'가 의무화되었으나 고용노동부의 현황 파악위한 조사가 2021년에 시작하는 등 제도 내실화 미진<sup>29</sup>

- 김윤영(2022)에 의하면 60대는 취약한 일자리에 종사; 고용안정성 低, 근로조건 열악, 노동자 평균임금에 대비 월 100만 원 이상 低, 복지수준 低

## IV. 결론: 법제화 논의를 넘어서

- 한국과 일본은 고령화를 경험하며 노동력 부족과 고령자 생활 안정을 위해 정년(의무화) 제도를 실시하고 있음. 한일 양국 법적으로 의무화된 정년은 60세(이상)이고, 일본은 2012년부터 '65세까지 고용확보조치'를 의무화
  - 일본 기업에서 60세 정년은 실제 60세까지 고용 보호를 의미함. 또한 65세까지 재고용되거나 정년을 연장해 계속 근무할 가능성이 높음. 아울러 제도 도입에 중소기업이 대기업보다 적극적
  - 반면 한국의 실제 퇴직 연령은 49.3세로 법적 정년과 10년 이상 차이가 있으며, 법시행후 중소기업은 정년제 자체를 도입하지 않은 사업장이 80%에 근접
  
- 한일 양국의 제도나 문구는 일견 유사해도, 양국의 제도 효과는 차이가 큼.

□ **일본 제도화 과정의 특징**

- 일본의 정년제도는 노·사·공 삼자 심의회에서 결정되었고 단계적·점진적으로 노사합의에 기반해 자율적으로 시행하도록 제도가 설계됨. 민간에서 대부분 제도가 실시되면 그 후 법제화 됨. 연금 등 사회안전망정책과 연계해 도입.

vs 한국의 경우 비교적 급격한 법제화가 이루어졌으며, 노사합의 수준이 취약. 합의를 독려하기보다 자율성이 낮고 특정 제도와 방침을 정부가 강제, 연금 등 사회안전망 제도와 연계되지 않은 파편적 제도 도입. 노사에게 유인이 낮은 정부 지원책을 진행.

□ **일본고령자는 공적 제도와 근로 수입으로 한국보다 생활 수준이 안정적**

- 정책 과정의 차이를 제도 효과를 비롯해 구성원 간 수용성 문제로 연결해 생각할 수 있음.

□ **한국은 정책을 설계하며 특정 법제도 도입 논의에 초점을 맞춤.**

- 가령 현재 ‘65세 정년제인가 계속고용제도인가’ 등을 논하거나, 사용자부담을 고려해 ‘연공성 임금체계 완화(직무급 등)’ 등으로 논의가 진행. 그런데 이는 2012년 60세 정년제 도입 시기 논의와 유사

□ **일본에서 법과 정책은 사회적 행위 조율을 돕는 내재적, 최종적 기능 VS 한국은 행위자들에게 외재적, 구속적이지만 엄밀한 규율로도 기능하지 못함.**

- 비단 정년제만 아닌 노동시장제도 전반의 문제이기도 함. 한국은 법제 자체에 구멍이 있거나, 사용자가 법을 무시하거나 우회해 제 역할을 못함. 혹은 제도가 실제 작동해도 적용 범위가 좁아 노동시장 일부에만 영향을 미침.<sup>30</sup>

□ **미래 고령자정책은 최소한 국민연금 개혁 논의와 맞물려야 함.**

- 법적정년 60세는 국민연금 수급연령(2034년 65세)과 연계되지 못한 것이 가장 큰 문제점임. 현재 전개되는 국민연금 개혁 논의는 재정건전성이나 실수령액만 아니라 정년정책 등 고령자정책과 포괄적으로 연계되어 설계 필요

□ **특정 제도 법제화 논의를 넘어서**

- 일본 사례에서 참고할 수 있는 교훈은 그들이 특별한 제도를 도입해 일정한 효과를 보는 게 아니란 점. 같은 제도를 단계적·장기적으로 진행했으며 노사가 상호 합의해 사업장별 자율성을 발휘했을 뿐임.
- 정년제도는 우리 사회가 풀어야 할 과제임. 그럼에도 특정 법제도만 논의되면 쟁점이 협소해짐. 다양한 가능성이 배제될 수 있어, 그 효과는 기대와 다를 수 있음. 보다 풍부한 정책 논의가 요구됨. 나아가 우리에게 입법·정책의 의미가 무엇인지 숙고해야 함.

30 2022년 국회미래연구원『고령자 고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』(탐색연구) 중 정이환(2022.8.19) 비공개세미나(2022.7.21) 발제문 P.7.



## 참고문헌

- 경제사회노동위원회(2022), 『고령사회대응연구회 활동보고서』
- 김윤영(2022.5.11.), 『이슈&진단, 증가하는 노인노동, 일하는 노인의 권리에 주목할 때』, 경기연구원.
- 김준(2018), 『60세 이상 정년 의무화의 입법영향분석』 국회입법조사처.
- 남재량(2018), 『정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구』, 한국노동연구원.
- 이호창(2022), “일본의 고령자 고용정책”, 경제사회노동위원회, 『고령사회대응연구회 활동보고서』, pp.197-236.
- 오학수(2014), “일본의 정년제와 중고령 인력 활용방안 연구”, 안종태 외, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 준비하자』, 호두나무, pp.64-95.
- (2018), “일본 사례를 통해 미래를 보다 : 일본의 고령자 고용정책과 효과.”, 박철우·이영민·정동열, 『한국의 장년고용』 화산미디어, pp.522-523.
- (2022.7.7.), 『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』, 비공개 세미나 발제문.
- 정이환(2022.8.19.), 『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』, 비공개 세미나 발제문.
- 정진호(2022), “60세 정년 의무화의 고용효과”, 경제사회노동위원회, 『고령사회대응연구회 활동보고서』, pp.159-174.
- 정혜윤·박명준·홍종윤(2020). 『인구고령화와 정년제도 개선 방안 연구』 한국노총 중앙연구원.  
· 권혜원·이중수(2021). 『금융권 임금피크제도 현황과 정년연장 방안 연구』 한국노총 중앙연구원.
- 통계청(2022.7.26.), 『2022년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과』
- 한요섭(2020), 『정년 연장이 고령층과 청년층 고용에 미치는 효과』, KDI한국개발연구원.
- 緒方桂子(2021), 「日本における高齢者の雇用政策と法的課題」, 『노동법논총』(51), pp.1-35.
- 堤健造(2020.3.5.), 「高齢者雇用の現像と課題—一定年制と継続雇用制度を中心に—」, 国立国会図書館, 『調査と情報—ISSUE BRIEF』 No. 1091.
- 厚生労働省職業安定局(2016.6.29), 「我が国の構造問題・雇用慣行等について」, 『雇用政策研究会 第3回資料』  
厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』.
- 労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査（企業調査）』, No.198.  
(2020), 『60代の雇用・生活調査 調査シリーズ』, No.199.  
(2021), 『70歳就業時代の展望と課題—企業の継続雇用体制と個人のキャリアに関する実証分析—労働政策研究報告書』, No.211.



- 総務省(2021.3.19.),「統計からみた我が国の高齢者」,『統計トピックス』No.129.
- 原昌登,「相違に関する不合理性判断のあり方—名古屋自動車学校事件を手がかりとして—」,『成蹊法学』94, pp.189-209.
- 日本労働組合連合会(2020.9.17.),「改正高年齢者雇用安定法を踏まえた労働組合の取り組みについて」,『第12回中央執行委員会確認』.
- 日本労働組合総連合会(2022.7.21.),『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정 책을 위한 입법과정론 모색』, 비공개 세미나 발제문.
- 日本労働組合総連合会 長谷川智則(2022.8.29.),「서면 추가 질의 응답」.

## 국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20.
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장그룹장)	2020.9.3.
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17.
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스그룹장)	2020.10.15.
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12.
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19.
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26.
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10.
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24.
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질그룹장)	2021.1.7.
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21.
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18.
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDEL트를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4.
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18.
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1.
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15.
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29.
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13.
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27.
20	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10.
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24.
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스그룹장) 외 4인	2021.7.8.
23	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22.
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5.
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의질그룹장)	2021.8.19.
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3.
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16.
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스그룹장)	2021.10.7.
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21.
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4.

vol	제목	작성자	발행일
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18.
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9.
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16.
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경(삶의질그룹장)	2021.12.23.
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30.
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10.
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년 : '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.1.24.
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의질데이터센터장)	2022.2.7.
39	대한민국의 미래와 교육 : 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21.
40	타협의 정치와 갈등 관리 : 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석(거버넌스그룹장)	2022.3.7.
41	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.3.21.
42	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.4.4.
43	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠다	김은아(혁신성장그룹장)	2022.4.18.
44	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈(거버넌스그룹 연구위원) 문지혜(거버넌스그룹 연구행정원) 황희정(혁신성장그룹 연구행정원)	2022.5.2.
45	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원(혁신성장그룹 연구위원)	2022.5.16.
46	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.5.30.
47	생애주기별 사회적 위험 분석 : 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2022.6.13.
48	1인 가구의 행복 분석	민보경(삶의질그룹장)	2022.7.11.
49	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.7.25.
50	한국인의 분배 인식 : '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.8.8.
51	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.8.22.
52	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수(국회미래연구원 연구지원실장) 우해봉(한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장)	2022.9.5.
53	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈(前 국회미래연구원 연구위원)	2022.9.19.
54	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈(거버넌스그룹 연구위원)	2022.10.17.
55	일본의 정년정책 : 한국과 비교의 관점에서	정혜윤(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.10.24.

• 이 자료는 국회미래연구원 홈페이지([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및  
열린국회정보([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

