

중·고령자의 소득보장 및 고용·재취업활동의 현황과 과제

Employment Support and Income Security for Middle-aged and Elderly Groups

1. 문제제기

2006년도 우리나라의 노인인구비율은 9.5%로 추정되고 있으며, 전체 인구 중에서 40세 이상의 중·고령자가 차지하는 비중도 40.8%(2005년)로 나타나, 점차적으로 사회구성원의 중심이 중·고령층으로 전환되어가고 있다. 이러한 인구구성의 변화는 경제사회환경의 구조를 변화시키고 있다. 먼저 경제적 환경의 측면에서는 노동력인구의 점진적인 감소와 함께 기존 근로자의 평균연령이 높아지고 있어, 노동력 확보와 동시에 근로환경의 개선을 통한 노동생산성의 향상이 요구되고 있다. 그리고 사회환경적 측면에서는 중·고령자의 노후 소득보장의 확보를 위한 사회보장환경의 개선이 요구되고 있다. 특히, 지난 1997년말 외환위기로 인한 경제사회적 구조조정 여파로 명예퇴직이나, 조기퇴직 이외에 기업자체의 50대 정년으로 인한 은퇴가 여전히 노동력이 있는 중년층으로 하여금 생활을 어렵게 하고 있다. 따라서 은퇴 이후의 근로활동의 유지 및 노후 소득보장에 대한 대책이 절실하게 요구되고 있는 실정이다.



선우 덕

한국보건사회연구원 부연구위원

본고에서는 노후소득보장의 일환으로 은퇴이후의 지속적인 근로활동을 유지시키는 대책과 노후 공적소득보장제도의 개선을 위한 정책과제를 제시해 보고자 한다.

2. 현황과 문제점

1) 은퇴이후 노후 공적소득보장의 미흡

현재 노후 공적소득보장제도라고 하면, 국민연금 및 공무원 등의 특수직역연금과 같은 공적연금제도를 거론할 수 있는데, 이러한 공적연금제도는 기본적으로 20년 이상을 가입하여야 한다. 따라서, 국민연금제도의 경우는 지난 1988년도에 도입되었기에 2008년도에 가서야 완전노령연금 수급자가 발생하게 되어, 고령층이나 중·장년층에게도 현재에는 큰 도움이 되지 못한 실정이다. 그런데, 현재의 국민연금제도는 보험료납부예외자가 전체가입자의 27.4%이고, 2년 이상의 장기체납자도 전체가입자의 7.2%로 나타나, 향후 공적인 노후소득보장을 받지 못하는 국민이 적지 않게 발생할 수 있다(국민연금관리공단 내부자료). 또한, 특수직역연금제도의 경우에는 재정적자 등 불안이 상존해 있는 실정이다.

또한, 국민연금제도 도입시 가입연령의 초과로 원천적으로 제도가입이 불가능하였던 기존고령자에게 지급되고 있는 경로연금은 현재 극빈·저소득 노인에게 월 3~5만원 정도이어서 노후 공적소득보장제도라고 보기가 어렵다. 그나마 국민기초생활보장제도의 수급권노인은 시설입소노인이든 재택노인이든 간에 기초생계비를 받고 있는 상태에서 부가적으로 생계비보조를 받고 있어 중복급여의 문제도 발생되고 있는 상태이다.

결국, 현재 기존 고령자의 경우에는 대부분이 국민연금 뿐만 아니라 경로연금이거나 국민기초생활보장급여를 받고 있지 못하기 때문에 노후의 생활이 불안정한 상태에 놓여 있다고 말할 수 있다.

표 1. 65세 이상 고령자의 공적소득보장 수혜자비율(2005)

(단위: %)

합 계	수혜자비율			미수혜자비율
	국민연금 수급자	특수직역연금 수급자	기초생보급여 및 경로연금 수급자	
100.0	13.2	3.1	14.4	69.3

자료: 보건복지부 내부자료

2) 은퇴이후 노후 사적소득보장의 미흡

중·장년층의 경우에는 60세에 도달하여야 국민연금을 수급할 수 있고, 비록 조기노령연금을 수급하더라도 연금액 자체가 낮아지는 것으로 되어 있어 노후생활보장에는 큰 도움이 되지 못할 것으로 보인다. 그래서 기업퇴직금제도가 공적연금제도를 보완하는 역할을 수행할 수 있다. 그렇지만, 그동안 퇴직금이 일시금으로 지불하여 왔기에 노년기 이전에 소진되어 버리는 경우가 보편적이다. 이러한 문제를 해결하고자 정부에서는 지난 2005년 12월부터 퇴직연금제도를 도입하여 시행하고 있는데, 노후 소득보장제도로서의 제기능을 발휘하기에는 아직 미흡한 실정이다. 그 이외에 민간보험회사의 개인연금상품이 있지만, 계약 가입률이 점차적으로 감소하고 있어, 전반적인 사적소득보장의 수준도 미흡한 실정이다.

표 2. 퇴직연금제도 도입 현황(2006.2.10 현재)

합계	확정급여형(DB)	확정기여형(DC)	IRA 특례
1,714건	185건	504건	1,025건

주: IRA 특례: 10인 미만 사업장만이 도입. 운영구조, 적립금 운용 등 대부분의 사항이 확정기여형과 동일하나, 규약작성 및 신고의무가 없음
자료: 노동부 홈페이지(내부자료)

3) 중·고령층의 능력을 중심으로 한 고용·재취업의 미흡

우리나라 기업체의 평균적인 정년연령은 50년 중반이 대부분이다. 2004년도의 경우 2000년도에 비하면 약간 하락한 것으로 나타나고 있는데, 실질적으로는 40대 중반이후부터 명예퇴직·조기퇴직 등의 명목으로 노동시장에서 이탈하여 안정

적인 재취업을 하지 못하는 경우도 많은 것이 사실이다. 이러한 기업정년은 EU 등 주요 선진국의 65세 이상인 것과 비교하면, 아직 고령화가 심화되어 있지 않다는 점을 고려한다고 하더라도 국민연금제도의 연금 수급연령이 60세이기 때문에 우리나라의 기업정년은 낮다는 것이 사실이다.

그리고 고령자고용촉진제도에 의하면, 300인 이상 사업장의 경우 55세 이상인 중·고령자의 의무적인 기준고용률(3%)을 명시하고 있는데, 평균적인 고용률은 4.51%(2004년)로 나타나고 있다. 그렇지만, 기준고용률을 초과한 기업체는 전체의 절반수준(44.1%)에 불과하여 아직은 중·고령자의 고용형태가 보편적이지 못한 실정이다. 이러한 현상은 평균수명의 연장으로 대부분의 50~60대 중·고령자는 건강수준도 양호하여 근로의욕이 높은 반면에 고용 및 재취업의 기회는 보편적으로 주어지지 못하고 있기 때문으로 풀이된다.

표 3. 기업정년의 추이

	2000	2001	2002	2003	2004
평균정년(세)	57.2	56.7	56.6	56.7	56.8

자료: 노동부 홈페이지(내부자료)

4) 근로자의 고령화로 인한 기업대처의 미흡

인구고령화의 진전으로 근로자의 평균연령이 점차적으로 증가하고 있다. 고령화 사회의 진입시 36.2세였던 평균연령이 2010년경에는 40세에 도달할 것으로 전망하고 있어 근로자의 고령화가 심각하게 진행되고 있다. 이는 향후 고령자고용촉진제도가 활성화될 때에는 근로자의 평균연령이 더 높아질 것으로 예측되어 근로환경의 개선이 필요하다. 즉, 현재에는 청장년계층중심의 근로환경으로 되어 있어 중·고령층의 근로자가 노동하기에는 적합하지 못하다는 것이고, 이로 인한 노동생산성의 제고도 쉽지 않을 수 있다.

표 4. 근로자 평균연령 추이(전망)

(단위: 세)

	1980	1990	2000	2004	2010
전체인구 평균연령	25.9	29.5	33.1	35.0	37.9
근로자 평균연령	28.8	32.6	36.2	37.5	40.2

자료: 노동부 홈페이지(내부자료)

3. 정책과제

1) 다층적 노후 소득보장체계의 구축

OECD 선진국가들의 노후 소득보장방식을 보면, 공·사적 연금체계가 잘 갖추어져 있는 것으로 분석되고 있다. 즉, 우리나라의 국민연금이나 특수직역연금과 같은 공적연금제도가 기본적으로 설립되어 있고, 사적부분의 기업체 피용근로자 또는 자영자를 대상으로 한 일종의 퇴직연금제도가 공적연금제도를 보완하고 있으며, 개개인의 소득능력에 따라 민간 연금보험상품을 구입하여 노후에 대비하고 있는 것이다. 우리나라의 경우에도 국민연금 등의 공적연금이 도입, 시행되고 있고, (기업)퇴직연금도 지난 해 도입되었으며, 그리고 민간의 개인연금상품도 이미 판매되고 있는 현실에서 볼 때, 선진국들과 유사한 다층적 노후 소득보장체계를 갖추었다고 보여진다. 다만, 각 제도의 내실화가 부족한 상태이다. 그래서 일차적으로 추진하여야 할 정책과제는 공·사적 연금제도가 제대로 기능할 수 있도록 정부의 지원방안을 강구하여야 할 때이다. 즉, 국민연금제도는 보험료납부의 유예문제와 장기체납문제로 인한 제도의 사각지대를 해소시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 이는 연금가입기간과 직결되기 때문에 가입기간의 부족으로 인한 연금의 미수급 문제를 사전적으로 차단시킨다는 목적을 지니고 있다.

따라서, 보험료납부가 어려운 빈곤·저소득계층을 대상으로 한 정부의 보험료 일부지원으로 가입기간을 유지시켜주는 방식이든, 최소한 가입기간만 충족시키는 것을 전제로 하여 일정연령이상의 모든 고령자에게 일정한 연금액을 지급하는 기초연금제도로 노후의 일정한 소득을 보장해주는 방식이든 간에 사회적 합의를 통해서 제도의 내실화를 단행시켜야 할 것이다.

그리고 우리나라의 국민연금과 특수직역연금간 급여방식에 차이가 있을 뿐만

아니라 상호 가입기간의 통산도 이루어지고 있지 못하여, 각 제도의 가입기간을 합산하면 가입기간이 20년을 초과함에도 불구하고 개별 제도에서는 연금수급에 필요한 가입기간이 부족한 가입자가 발생하고 있다. 이러한 가입자를 구제하기 위하여 통산연금이나 총 가입기간이 일정연수이상인 가입자를 대상으로 각 제도에서 개별적으로 연금을 지급하는 방안을 모색하여야 한다.

한편, 전술한 다층적 노후 소득보장체계가 향후 고령자가 될 중산층이상의 소득계층을 대상으로 하고 있다고 한다면, 현존 고령자의 소득보장을 위한 별도의 제도도 필요한 것이 사실이다. 이러한 고령자계층이 현재 수급할 수 있는 제도가 극빈·저소득계층으로 전락하였을 경우에 지급되는 국민기초생활보장제도와 경로연금제도가 있는데, 전자는 부양의무자 범위, 후자는 지급액 수준이 문제로 거론되고 있어 이에 대한 개선방안의 모색이 필요하다. 특히, 후자의 경로연금의 경우에는 국민기초생활보장제도 수급권노인에게까지 지급하고 있음으로써 생계비지원의 중복급여문제가 발생할 소지가 있다. 예를 들면, 장애수당의 경우는 전술한 생계비지원의 중복급여문제로 시설입소자에게는 지급하고 있지 않기 때문에 경로연금의 경우도 동일하게 적용시킬 필요가 있다. 이를 통하여 확보된 추가재원은 국민기초생활보장제도 수급권 노인 이외의 저소득노인을 확대시키는데 활용하여야 할 것이다.

2) 평생근로활동 유지체계의 구축

인구 고령화시대에서의 큰 과제는 부족한 노동력을 어떻게 보충하느냐 하는 것이다. 기존의 논리라면, 경제활동의 영역에서 벗어나 있는 여성, 노인 및 장애인을 노동시장권으로 끌어들이는 방안을 구상하는 것인데, 실제로는 여성의 취업률을 남성수준으로 끌어올리거나 중·고령층을 가능한 한 장기간 근로현장에 종사하도록 유도하는 방안만으로도 부족한 노동력을 상당히 보충할 수 있다는 것이다. 이를 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 여성인력의 경우 혼인을 계기로 근로현장에서 이탈하는 것을 방지하는 대책이 요구된다. 이는 저출산을 제어하는 대책으로도 연결되어 중요하다고 볼 수 있다. 즉, 통계청의 고용동향 분석자료에 의하면, 2006년 1월 현재, 남성의 경제활동참가율은 72.9%인 반면에 여성의 경우는 48.9%로 남성에 훨씬 못 미치는 것으

로 나타나고 있다. 결국, 여성의 경제활동참가율을 제고시키는 방안이 부족한 노동력을 보충하는 대책 중의 하나로 볼 수 있다. 이를 위해서는 중·장년여성을 노동시장으로 적극적으로 유인할 수 있는 일자리를 개발하는 것이 필요하고, 취업 미혼여성의 혼인 또는 기혼여성의 출산, 육아 및 수발에 따른 노동단절을 방지할 수 있는 관련 휴가·휴직제도의 적극적인 실시가 요구된다.

둘째, 중·고령층의 근로단절을 방지하는 대책이 요구된다. 우선적으로 기업정년을 국민연금제도의 수급연령으로 상향조정할 수 있는 법·규정이 필요하고, 그 이전까지는 단순히 연령을 이유로 퇴직시키는 것을 방지할 수 있는 연령차별금지법의 조속한 마련이 필요하다. 이러한 장치는 기업의 부담이 가중시킬 수 있기 때문에 이에 대한 대비책으로는 일정연령이후의 탄력적인 근로시간이나 고용형태를 개발하거나, 임금피크제와 같은 임금지급방식을 적극적으로 도입, 시행할 수 있도록 유도하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 중·고령층의 경우 동일한 직장내에서의 근로유지도 필요하지만, 이·전직이 발생하더라도 지속적으로 근로가 유지될 수 있도록 하기 위해서는 이·전직의 준비에 따른 직업능력의 개발 및 훈련이 필요한 경우가 많다.

셋째, 중고령층의 안전한 근로환경을 조성하는 방안이 요구된다. 현재의 직장환경 및 산업장 환경은 청장년 노동자를 중심으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 그런데, 중·고령층의 경우에는 신체적 및 인지·정신적인 기능이 청장년층에 비하여 떨어져 있기 때문에 노동의 민첩성이나 지구력이 저하되어 있는 상태로 볼 수 있다. 결국, 근로환경은 현행 상태로 유지하면서 중·고령층의 지속적인 근로를 요구하는 데에는 노동생산성을 제고시키는 것이 한계가 있을 것으로 보인다. 특히, 제조업의 경우에는 대부분의 기업체가 점차적으로 청장년근로자보다는 중·고령층의 근로자가 중심을 이를 것으로 예상되기 때문에 작업환경의 개선이 더욱 필요할 것으로 보인다.

넷째, 공익출자형 고령자기업체의 설립을 시범적으로 설치, 운영할 수 있는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이러한 방안의 배경은 현존 기업체의 대부분이 작업환경이나 근로자 관리방식이 중·고령자에게 친화적이지 못하기 때문에 중·고령자 근로자는 각종 산업재해의 발생위험에 노출되어 있고, 생산성의 제고에도 걸림돌이 될 수 있다. 이에 대한 방안으로 중·고령 근로자로 구성된 기업체를 시·도별로 1개의 기업체를 중소기업으로 설립하고 기업자본은 민간과 정부가 공동출자하는 방

식으로 조달하여 운영하는 것이다. 기본적인 고령자기업체의 역할을 제시해보면, ①중·고령 근로자의 전직훈련 및 능력개발훈련 장소, ②노동시장으로의 적응준비 장소, ③중·고령자의 안정적인 재취업 장소로서의 기능을 지니게 할 수 있다. 이러한 기업체는 중·고령층 근로자에게 적합한 작업환경 및 근로형태를 갖춘 사업장으로 설립하여야 하는 것은 물론이고, 현존 기업체의 중·고령친화적인 작업환경 개선에 표준모형을 제시할 수 있는 사업장으로도 운영될 수 있도록 하는 것을 고려해 볼 수 있다.

4. 결 론

최근 선진국가들의 정책동향을 살펴보면, 공적연금제도 개선의 일환으로 수급연령을 상향조정한다든가 하면서 수급액자체를 점차적으로 낮추어가고 있고, 이와 맞물려서 고령자의 고용기회를 확대시켜나가고 있음을 볼 수 있다. 이러한 정책의 변화는 연금재정의 안정성을 확보하는 측면에서 찾아볼 수 있고, 더 나아가서는 현역근로세대의 사회적 비용부담을 경감시켜주는 측면에서도 찾아볼 수 있다. 점차적으로 중·고령자의 건강수준도 과거에 비해 크게 향상된 만큼 조기에 노동시장에서 이탈시키는 것은 국가자원의 낭비로 볼 수 있다. 특히, 우리나라와 같이 국방비, 경제개발비 등 기본적인 경직성 예산이 필요한 상태에서 사회보장재원의 추가적 확보가 용이하지 못한 실정에서는 지속적인 근로활동을 통한 노후 소득보장 대책이 크게 요구되고 있다는 점을 감안할 때, 저출산고령사회기본법에 의한 기본계획을 작성·수립하고 있는 현 시점에서는 어떠한 방식이든지 간에 중·고령층으로 하여금 정년퇴직과 관계없이 지속적으로 근로생활을 유지할 수 있도록 하는 기반구축이 중요하다. 