

임금피크제의 쟁점과 과제

- 작성 김을식 / 상생경제연구실 연구위원
(kuspia@gri.kr, 031-250-3176)
김도균 / 공존사회연구실 연구위원
최석현 / 북부연구센터 연구위원
이지혜 / 상생경제연구실 연구원

목 차

- 쟁점과 대안
- I. 임금피크제의 도입 현황
- II. 임금피크제 관련 쟁점
- III. 임금피크제 관련 개선과제
- IV. 시사점

- 「이슈 & 진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈 & 진단」에 게재된 내용은 경기연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

“2016년부터 시행되는 60세 이상 정년
의무화는 옳은 정책 방향이고 장기적으로는
정년을 폐지하는 것이 바람직하다. 또한
중장기적으로 연령보다 능력에 기반한 임금
시스템으로 전환할 필요가 있다.”

- Randall S. Jones & Satoshi

Urasawa(2014) -

“Reducing Income Inequality and
Poverty and Promoting Social Mobility
in Korea”

OECD Economics Working Paper

쟁점과 대안

2013년 5월 이른바 정년 연장법(고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률 개정)이 도입됨에 따라 2016년부터 근로자의 정년이 60세 이상으로 보장되게 되었고, 이에 따른 노동비용 증가 우려에 따라 우리나라의 주된 임금체계인 연공급의 개편 논의가 본격화되고 있다. 임금체계 개편은 임금피크제의 형태로 구체화되어 진행되고 있는데, 민간 부문에서는 아직 도입이 미진한 상황이어서 공공부문이 이에 앞장을 서고 있는 상황이다.

현재 임금피크제의 도입과 관련해서 많은 논란이 일고 있는데, 대표적인 쟁점은 다음과 같다. 첫째는 임금피크제 도입의 전제인 정년 연장이 노동비용을 증가시키는가 여부에 관한 논쟁이다. 연공급이 지배적인 상황에서 정년의 연장이 노동비용을 증가시킬 것이라는 데에는 이론이 없지만, 고령자의 생산성 저하가 일반적이 아니어서 순 비용의 증가는 제한적이라는 반론이 있다. 둘째는 정년 연장이 청년 고용을 대체하는가에 대한 논쟁인데, 장기적이고 거시적인 관점에서는 대체하지 않는다는 연구 결과가 우세하고, 개별 기업의 입장에서는 대체 가능성이 있다는 반론이 있다. 셋째는 임금피크제의 도입이 필수적인가에 대한 논쟁인데, 정부는 정년 연장 법제화에 상응해서 도입되어야 한다는 입장이고, 노측은 노사 자율 사항이라고 주장하고 있다.

향후 임금피크제가 새로운 임금체계로 제대로 정착하기 위해서는 정년 연장으로 인한 이득과 임금피크제로 인한 손실간의 균형이 이루어져야 한다는 원칙과 청년 고용과 장년 고용의 상생, 근로자와 기업의 상생, 민간부문과 공공부문의 상생이라는 관점을 견지한 필요가 있다. 이러한 원칙과 관점 하에서 임금피크제와 관련된 개선과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 임금피크제는 획일적인 적용보다는 다양성이 보장될 필요가 있으며, 그 일환으로 업종·직무·개인별 특성에 부합하는 맞춤형 임금피크제가 도입될 필요가 있다. 둘째, 정년 연장의 비용은 정년 연장에 따른 근로자와 고용주의 이익에 비례하여 부담해야 한다. 셋째, 청년 고용 유지라는 정책 목표는 장년 근로자의 근로시간 단축의 방식으로도 가능하다. 넷째, 현행 정년은 국민연금 수급 개시 연령의 변화에 맞춰 조정될 필요가 있다.

I. 임금피크제의 도입 현황

정년 연장 법제화와 함께 임금피크제 논의 본격화

- 정년 연장법에 따라 2016년부터 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하는 것이 의무화되었음
 - 소위 정년 연장법(고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률 개정, '13.5月)에 따라 '16년부터 근로자의 정년을 60세 이상으로 보장
 - 인건비 상승 부담에 따른 고용 불안정 및 청년 고용 위축 등의 문제를 해소하기 위해 임금체계 개편을 의무화

<고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률 19조>

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.

제19조의 2(정년 연장에 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.

- 정년 법제화 입법 당시 여·야 및 노사정 모두 정년 연장에 따른 임금체계 개편의 필요성 공감
 - 여·야 모두 정년 연장에 따라 임금조정 등이 불가피하다는데 인식을 같이하고 임금조정을 포함한 임금체계 개편을 의무화 하는 데 공감
 - 노사정도 임금피크제 도입과 직무·능력·성과 중심의 임금체계 개편에 대해 필요성을 인식하고 여러 차례 협의한 바 있음

<임금피크제 도입 및 임금체계 개편 관련, 그간 노사정 합의>

- ① 고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약(13.5.30)
 - 노사는 60세 정년 의무화에 따른 기업부담 완화를 위해 임금피크제, 임금구조 단순화, 직무·성과 중심 등 합리적 임금체계 개편에 협력하며 이를 위한 단체교섭, 취업규칙 개정을 적극 추진한다.
- ② 베이비붐세대 등 고용촉진을 위한 노사정 합의문(11.6.10)
 - 중고령 인력의 고용을 연장하기 위해서 임금피크제 도입 등 임금체계 개편 및 근무형태의 다양화 등을 통해 기업의 경영부담을 완화하고 이에 대한 정부의 지원을 확대해 간다.
- ③ 장시간근로 관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의문(10.9.30)
 - 합리적인 임금체계로의 전환을 모색하고 이의 실행을 추진한다.

임금피크제는 일정기간 동안 고용을 보장하는 대신 일정 연령을 기준으로 임금을 감액해 나가는 제도

- (정년 연장형) 기존의 정년을 연장하면서 일정 연령 이후부터 임금 감액. 기존 정년 이후부터 감액하거나 기존 정년 이전부터 감액하는 방식 모두 가능
 - (예) 정년 55세에서 60세로 연장, 55세부터 순차적으로 임금 10~30% 감액
- (정년보장형) 기존의 정년을 유지하면서 일정 연령 이후부터 임금 감액
 - (예) 기존의 정년인 60세를 유지하면서 임금피크제를 도입하여 55세부터 순차적으로 임금 10~30% 감액
- (재고용형) 정년퇴직 후 재고용하면서 정년퇴직 후부터 임금을 감액
 - (예) 정년 57세, 퇴직 후 30% 감액으로 재고용
- (근로시간단축형) 정년 연장형 또는 재고용형과 연계하여 근로 시간, 근로 일수 등을 단축하면서 임금 감액
 - (예) 소정근로시간을 주당 15~30시간으로 단축하며 임금을 30% 감액

생산성과 임금의 괴리 완화를 위한 임금피크제

- 연공급(호봉급)은 우리나라의 지배적인 임금체계로, 사업체의 70%가 연공급 임금체계를 채택**

- 과거 고성장 시기에 근속에 따라 생산성 및 숙련이 상승한다는 전제로 설계된 호봉급은 우리나라의 지배적인 임금체계
 - 임금체계란 임금(기본급)을 결정하는 기준으로 연공급(호봉급), 직능급, 직무급, 기타(역할급 등)로 구분 가능
 - 100인 이상 사업체 중 71.9%가 호봉급 운영, 규모가 클수록 호봉급 도입 비율이 높음(100인 미만 36.0% → 300인 이상 79.7%)
 - 100인 이상 사업체의 경우 직능급은 47.4%, 직무급은 40.8%가 도입·운영 중인 것으로 나타남. 직능급은 근속 중심으로 승격이 이루어지고, 직무급은 호봉급 위주의 직무수당으로 지급되는 등 상당수가 연공성 유지
 - 100인 이상 사업체의 경우 연봉제는 확산('97년 3.6% → '13년 66.2%)되었으나 무늬만 연봉제로 운영되고 있다는 지적

<호봉제(급)와 연봉제 도입>

(단위 : %)



<규모별 기본급 운영체계 현황('13.6)>

(단위 : %)

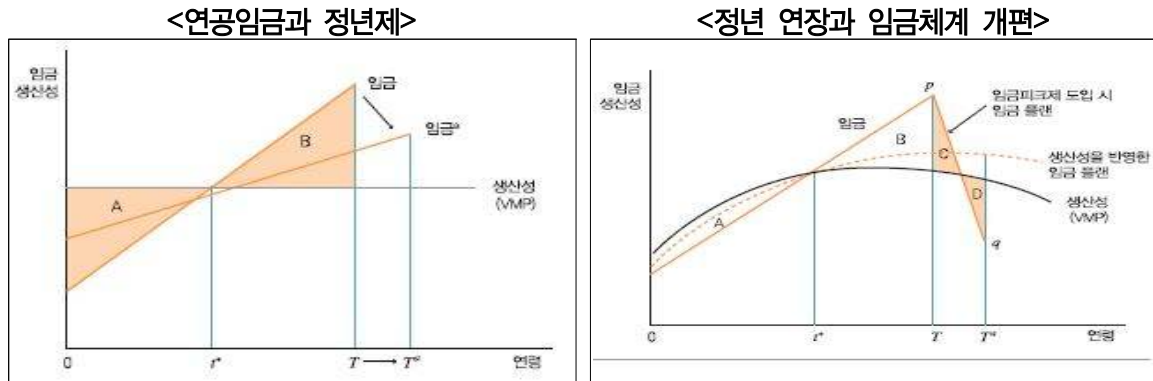
	호봉급	직능급	직무급	기타
전체	36.3	30.0	24.2	52.6
100인 이상	71.9	47.4	40.8	42.8
100인 미만	36.0	29.9	24.0	52.7
300인 이상	79.7	48.5	41.2	41.3

자료 : 고용노동부(각 연도), 『사업체 노동력조사 부가조사』.

□ 연공임금은 임금을 이연하여 장기근속을 유도하는 임금체계로, 정년 연장에 따라 개편을 요구받고 있는 상황

- 연공임금(seniority wages)은 장기근속을 유도하기 위해 젊었을 때는 생산성보다 낮은 임금을, 장기 근속자에게는 생산성보다 높은 임금을 제공
 - 연공임금 하에서 정년이 연장되면, 임금의 연공성을 낮추거나 임금피크제 등 새로운 임금체계를 도입해야 임금과 생산성의 균형을 맞출 수 있음

- 임금체계 개편은 상당한 시간과 노력이 소요되므로 우선적으로 임금 또는 근로시간 조정을 통해 임금피크제를 도입할 필요성이 제기되는 상황
 - 고용노동부가 근로자 1,000명을 대상으로 조사한 결과 근로자의 72.8%가 임금피크제 도입이 필요하다고 응답



자료 : 황수경(2013). 『정년 연장 법안 통과 이후 남은 과제』, KDI.

- 임금피크제 도입은 노동 비용의 절감과 장년 및 청년 구직자의 고용에 기여할 것으로 기대
 - 한국경제연구원에 따르면, 임금체계의 개편 없이 정년 연장을 시행할 경우 기업은 5년간 총 107조원의 비용을 부담해야 할 것으로 추정
 - 하지만 매년 10%씩 임금 감액되는 임금피크제를 실시한다고 가정할 경우 기업은 5년간 약 26조의 비용을 절감하게 됨
 - 장년근로자는 정년 연장으로 인해 조기 퇴직 등을 피할 수 있고 계속 근로를 통해 고용안정과 노후생활을 보장받을 수 있음
 - 고용노동부 조사 결과에 따르면, 임금피크제 미도입 사업장의 경우 전체 근로자 중 퇴직자 비율이 39.1%에 이르지만, 도입 사업장은 16.1%에 불과해 임금피크제가 고용 안정에 기여하는 것으로 나타남

- 청년구직자의 경우, 임금피크제로 인해 절감된 인건비를 통해 신규 채용이 증가할 수 있음
 - 고용노동부 조사 결과에 따르면, 신규 채용 중 30세 미만인 청년층 비율 역시 임금피크제 도입 사업장 (50.6%)이 미도입 사업장(43.9%)에 비해 높게 나타나 신규 고용 창출에도 기여하는 것으로 나타남
- 국가 전체적으로는 성장동력 유지, 재정부담 감소, 세대간 통합효과 기대
 - 노동 공급확대를 통한 성장동력 유지, 연금 및 복지비용 등 국가재정 부담 감소, 청년층의 부양 부담 감소 및 일을 매개로 한 세대간 통합효과 제고 등에 기여

민간부문의 임금피크제 도입은 부진한 상황

- 30대 그룹의 경우 주요 계열사의 47%가 임금피크제를 도입했으나, 전체적으로는 사업장의 9.4%만 임금피크제를 도입
 - 고용노동부가 자산총액 기준 상위 30대 그룹의 주요 계열사(직접 자회사)를 대상으로 조사한 결과 계열사 378개 중 47%(177개사)가 임금피크제 도입
 - 자산총액 기준 1~15위 그룹의 55%, 16~30위 그룹은 25% 임금피크제 도입
 - 도입하고 있지 않은 그룹 계열사들도 정년 60세 의무화 시기를 전후로 임금피크제 도입을 검토 중
 - 고용노동부가 '14년도 임금결정 현황조사'를 통해 임금피크제 도입 여부를 조사한 결과 전체 사업장의 9.4%(849개소)가 임금피크제 도입
 - 300인 이상 사업장의 도입 비율이 13.4%로 300인 미만 사업장(7.9%) 보다 높게 나타남

<임금피크제 도입 현황>

(단위 : 개소, %)

구 분	계	도입	미도입	도입계획		
				無	有	
전체	9,304	849 (9.4)	8,185 (90.6)	5,912 (72.2)	2,273 (27.8)	
100~299	6,534	515 (7.9)	6,019 (92.1)	4,448 (73.9)	1,571 (26.1)	
300 이상		2,500	334 (13.4)	2,166 (86.6)	1,464 (67.6)	702 (32.4)
	300~999	1,934	213 (11.0)	1,721 (89.0)	1,199 (69.7)	522 (30.3)
	1,000 이상	566	121 (21.4)	445 (78.6)	265 (59.6)	180 (40.4)

주 : '14년 임금결정 현황조사 대상 사업장 9,034개소 대상 분석.
 자료 : 고용노동부(2015.3월). 『임금피크제 도입 현황 및 효과 분석』.

□ 업종별로 차이가 있지만, 대부분 55세부터 임금을 조정하면서 정년을 연장하는 방식을 채택하고 있음

- 임금 조정기간을 보면, 금융업종이 평균 4.3년으로 가장 길고 유통업종이 4.2년, 제약업종이 3.4년, 조선업종이 2.7년, 자동차 부품업종이 2.4년으로 나타남
- 임금감액률은 금융업종이 피크임금 대비 연평균 39.6% 감액으로 가장 높고, 제약업종 21.0%, 유통업종 19.5%, 자동차 부품업종 17.9%, 조선업종 16.3% 순

<주요 업종별 임금피크제 현황 비교(평균)>

(단위 : 개소, %)

구 분	정년	임금 조정기간	임금 조정률
자동차 부품	58.4세	2.4년	17.9% 감액
조선	57.6세	2.7년	16.3% 감액
유통(도소매)	58세	4.2년	19.5% 감액
제약	58.3세	3.4년	21.0% 감액
금융	59.3세	4.3년	39.6% 감액

자료 : 고용노동부(2015.7). 『임금피크제 인지도 조사결과 및 업종별 임금피크제 현황』.

공공기관, 임금피크제 도입 선도

- 공공부문은 예산편성지침, 임금피크제 권고안 등을 통해 임금피크제 도입에 적극적으로 앞장서고 있음
 - 「2015년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에서는 ‘임금피크제 운영의 적정성 및 대상자의 직무개발을 경영평가에 반영하는 등 확산에 노력
 - 2015년도 안에 임금피크제를 도입하지 않는 공공기관 경우 2016년 임금인상률을 절반으로 깎는다는 내용 포함
 - ‘15년 5월에는 「공공기관 임금 피크제 권고안」 확정 및 발표
 - (적용대상) 모든 공공기관의 전 직원 대상 도입 및 신규채용 목표 설정
 - (제도설계) 원칙적으로 총인건비 인상률 내에 포함하여 설계, 채용목표 초과 인원 인건비는 일정비율 총인건비 인상률 예외로 허용
 - (별도정원) 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도 정원으로 반영
- ‘15년 12월 313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입 완료로, ‘16년 4,441명의 신규 채용 가능
 - 5월 권고안 발표 이후 노조 반발 등으로 도입이 부진하였으나, 대통령 담화문 발표(8.6), 부총리 공공기관 간담회(8.5) 등 정부의 노력, 노사의 대승적 양보와 동의로 인해 빠른 속도로 도입 완료
 - (7월) 13개, (8월) 100개, (9월) 169개, (10월) 289개, (12.3) 313개
 - 통폐합 3개 기관(녹색사업단, 아시아문화개발원, 체육인재육성재단)은 제외
 - 임금피크제 도입으로 인해 ‘16~‘17년간 8천여명의 일자리 창출(‘16년 4,441명)
 - 316개 전 공공기관의 ‘16년 전체 신규채용 1.8만명(최근 3개년간 최대 규모)

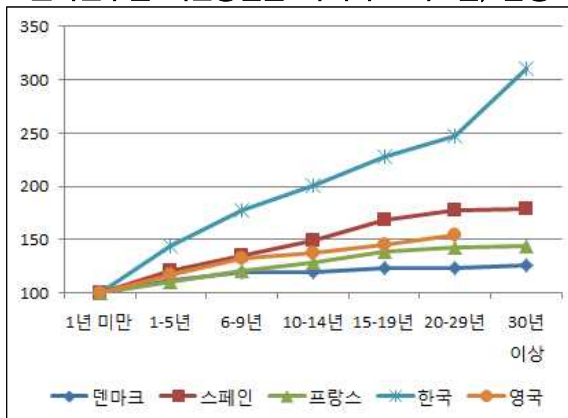
II. 임금피크제 관련 쟁점

정년 연장에 따른 노동 비용 증가 여부 : 일반적 vs. 개별적

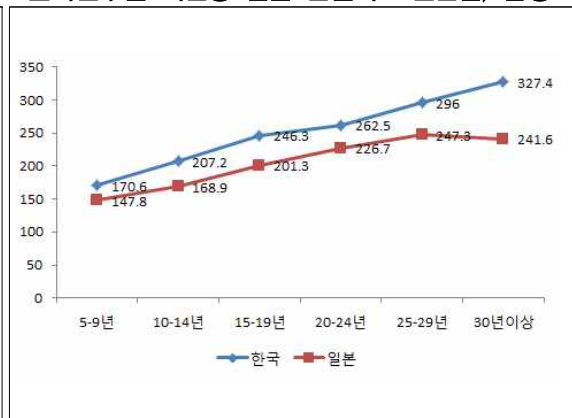
정년 연장법 통과로 노동 비용 증가에 대한 우려 증폭

- 우리나라는 연공급(호봉제)이 지배적인 국가로, 유럽은 물론 유사한 임금 체계를 갖고 있는 일본에 비해서도 임금 연공성이 강한 나라
 - 초봉 임금(1년 미만 근속 근로자 임금)과 말봉 임금(20~30년 미만 근속 근로자 임금)의 격차는 덴마크 126%, 프랑스 144%, 스페인 179%로 2배 미만인 반면, 우리나라는 311%로 3배 이상
 - 연공급이 지배적인 일본의 경우에도 말봉 임금은 초봉 임금의 241.6% 수준

<근속년수별 시간당임금 국제비교(제조업, 남성)>



<근속년수별 시간당 임금 한일비교(전산업, 남성)>



주 : 근속기간 1년 미만 근로자 임금을 100으로 할 때의 상대임금.
 자료 : 정이환(2013). 『한국 고용체제론』, 후마니타스 p137.

- 임금 연공성이 강한 우리나라는 정년 연장이 가시화 될 경우 노동력의 고령화로 인해 노동비용은 증가할 전망
 - 2013년 임금수준을 1993년 연령구조로 표준화할 경우 노동력의 고령화로 인한 인건비 상승분은 8~9% 정도 예상

- 정년 연장에 의해 노동 비용은 증가하나, 고령자의 생산성 저하가 일반적인 것은 아니므로 순 비용의 증가는 제한적이라는 주장도 존재
 - 일부 육체노동을 제외하면 생산성 저하 문제는 발생하지 않으며, 연속공정 체계에서는 전혀 문제가 되지 않는다고 반론¹⁾
 - 사무직이나 전문직인 경우는 다양한 경험과 노하우를 살려 전문성을 발휘할 수 있기 때문에 생산성 문제가 대두하지 않는다고 주장
 - 생산성 곡선과 임금 곡선이 만나는 시점(전환시점)은 개인별, 직무별로 다르며, 이 시점과 전후의 생산성을 판단하는 것도 불가능하고 개인마다 다르다고 주장²⁾
 - 중고령자의 경험과 전문성을 발휘할 수 있는 다양한 직무의 개발과 근로 조건을 제공함으로써 소중한 인적자원을 최대한 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중장기적으로 유효하다고 주장

정년 연장의 청년 고용 대체 여부 : 무관 vs. 대체

- 장기적이고 거시적인 관점에서는 정년 연장이 청년 고용을 대체하지 않는다는 연구 결과가 우세
 - 국내 연구에서는 고령자 고용과 청년 고용 간의 관계는 대체관계가 아니라 보완관계에 가깝다는 것이 일반적인 분석 결과
 - 고용 총량은 정해져 있는 것이 아니라, 경제성장에 의해 변동되는 것이므로 고령자 고용과 청년 고용은 같은 방향으로 증감
 - 고령자들의 취업 업종이나 직종이 청년층이 취업을 희망하는 부문과 다름. 고령자는 제조업 생산직이나 건설업, 운수업 등의 전통적 업종에, 청년은 서비스 부문의 전문직이나 사무직에 집중되어 있음

1) 김유선(2015). 『정년 60세 시대, 임금피크제가 청년실업의 해결책인가?』, 정책토론회 자료집.

2) 박용철(2015). “정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토”, 『공공부문정책이슈보고서』.

- 국외 연구에서도 대체관계가 없거나, 오히려 보완관계에 가깝다는 연구 결과가 다수
 - 청년 고용과 고령자 고용이 불완전 대체 관계에 있다는 연구는 일부에 불과

<청년과 중장년층의 고용대체에 관련된 국내·외 연구 결과>

대체관계	연구자	연구내용
대체관계가 약하거나 도리어 보완관계	안주엽(2011), 김준영(2011), 권혜자(2010), 김대일(2004), 현대경제연구원(2010)	청년층 고용과 중·고령층 고용 사이의 관계는 대체관계가 아니라 보완관계에 가까움
	Hebbink(1993)	청년과 고령층 사이에 정(+)의 대체관계는 발견되지 않았고, 두 계층 사이의 고용은 보완관계에 가까움
	Kalwij et al.(2009), Jousten et al.(2010), Boesch-Supan et al.(2010)	유럽에서 조기퇴직으로 인한 고령층의 고용감소가 청년층의 고용증가로 이어진 증거는 없음
	Oshio et al.(2010) 太田(2010)	일본에서 정년 연장이 청년층 고용에 부정적 영향을 가진다는 증거를 발견하지 못함
대체관계 존재	Card & Lemieux(2011)	청년층과 고령층 고용 간에 불완전 대체관계가 있음

자료 : 금재호(2011). "중장년층의 고용불안과 정년 연장", 『노동리뷰』, 한국노동연구원.

- 단기적이고 미시적인 관점, 즉 개별 기업의 입장에서는 정년 연장으로 신규 (청년) 채용을 줄일 가능성이 있음
 - 전체적으로는 고령자와 청년 일자리가 상이할 수 있지만, 공공기관과 대기업과 같은 양질의 일자리에서는 부분적으로 일자리의 세대간 경합이 있을 수 있음³⁾
 - 특히 총인건비 규제를 받는 공공 부문의 경우 임금조정 없는 정년 연장은 직접적으로 신규채용을 줄이는 결과를 초래할 수 있음
 - 정부의 규제를 받는 공공기관은 구조조정 등으로 고용상의 변동 요인이 발생하는 경우, 신규 채용을 통해 이를 조정할 가능성이 높음
 - 이명박 정부 시기 공공기관 선진화 사업의 일환으로 정원의 일률적 감축 의무를 부과하였을 때, 현원에는 거의 변화가 없었지만, 신규 채용은 대폭 감소(2008년은 전년 대비 24.4%, 2009년은 22.4% 감소)

3) 황수경(2013). 『정년 연장 법안 통과 이후 남은 과제』, KDI.

- 민간 부문의 양질의 일자리에서도 최근 이러한 증후 발생. 향후 경기 악화에 대한 우려와 함께 정년 연장법 시행일이 목전에 닥치자 대기업과 금융권을 중심으로 대규모 인력 구조조정이 가시화

<정년 연장법 시행 목전, 대기업과 금융권 중심 대규모 인력 구조조정 가시화>

향후 경기 악화에 대한 우려와 함께 정년 연장법 시행일이 목전에 닥치자 대기업과 금융권을 중심으로 대규모 인력 구조조정이 가시화되고 있다. 삼성전자의 대량 퇴직 가능성이 가시화되고 있으며, 이미 임금피크제를 도입한 금융권의 경우에도 명예퇴직이 증가하고 있다. 지난 5월 KB국민은행은 1,122명을 희망퇴직을 실시하였으며, 12월 15일에는 SC제일은행이 전 직원의 18.5%인 961명을 퇴직시키는 등 명예퇴직이 증가하고 있다. 이러한 현상들은 기업들이 정년 연장에 대해서 상당한 부담을 가지고 있다는 것을 반증하는 것으로, 신규 채용의 축소 또는 정년 연장 비용을 우회하기 위한 정규직 채용의 축소를 초래할 가능성이 높다.

자료 : “내년 ‘정년 60세’ 목전에 닥치자…희망퇴직 칼바람 맞는 50대들”, 조선일보(2015.12.18).

임금피크제 도입 여부 : 필수 vs. 노사 자율

- 정부는 정년 연장 법제화에 따라 임금피크제 도입이 필수적이라는 입장
 - 정부는 임금피크제 도입이 사회통념상 합리성이 있는 변경이므로 취업 규칙의 불이익 변경 시 필요한 집단적 동의 절차가 없어도 가능한 것처럼 설명하고 있음
 - 대법원은 사회통념상 합리성의 유무를 통해 취업 규칙의 불이익 변경 여부를 판단하고 있음

<사회통념상 합리성론과 관련된 대법원 판결>

대법원은 사회통념상 합리성의 유무는 취업규칙 변경으로 근로자가 입게 되는 불이익의 정도, 사용자 측의 취업규칙 변경 필요성의 내용과 정도, 변경 후 취업규칙 내용의 상당성, 대상(代償) 조치 등을 포함한 다른 근로조건의 개선 상황, 노동조합 등과 교섭 경위와 노동조합이나 다른 근로자의 대응, 동종 사항에 관한 국내의 일반적인 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다고 판시하고 있음. (대법원 2001. 1. 5. 선고 99다70846 판결 외 다수)

자료 : 권두섭(2015). “정년 연장과 임금피크제의 법적 쟁점 검토”.

- 기획재정부는 공공기관 임금피크제 권고안에서 임금피크제 미도입 기관에 대해서는 경영평가 불이익을 통해 압박

- 임금피크제 운영에 대한 경영평가 비중 확대, 임금피크제 미도입 및 신규채용 목표 미달 시 경영평가 불이익, 경영평가 성과급 삭감

□ 민간 부문에서는 임금피크제 도입이 본격적으로 추진된 2006년 이후 ‘근로기준법’에 근거하여 개별 사업장의 노사합의에 따라 도입

- ‘근로기준법’에서는 근로자의 불이익을 초래하는 취업규칙 변경 시 근로자의 집단적 동의를 받도록 하고 있어, 임금피크제는 노사합의를 토대로 도입

- 정부는 2006년 고용보험상 임금피크제 지원금 지원 요건으로 개별 사업장의 ‘노사합의’를 명시. 이는 개별 사업장의 근로자 연령 구성·직무에 따라 결정해야 할 임금감액률, 고용연장 기간, 대상자들이 상이하기 때문

- 근로자의 연령을 근거로 차등적인 임금을 지급하는 것은 일종의 연령차별에 해당되기 때문에 임금피크제 도입에 대한 근로자의 동의가 필수적

- 2008년 「고령자고용촉진법」 개정안에 ‘60세 정년 연장 노력의 의무화’ 조항이 삽입된 이후, 임금피크제 도입은 정년보장형 보다는 정년연장형 위주로 확산

- 정년연장형 비중은 2007년, 39.6% → 2013년, 43.6%로 확대

<임금피크제 유형 구분>

연도	정년보장형	정년연장형	고용연장형	사례수
2007	39.6	39.6	20.9	91
2009	50.6	35.1	14.3	77
2011	42.3	34.9	22.8	189
2013	35.5	43.6	20.9	220

자료 : 김동배(2015). “임금피크제 및 임금체계 개편”, 경기연구원 발표 자료.

Ⅲ. 임금피크제 관련 개선과제

임금피크제, 획일적인 도입보다는 다양성 보장

- 공공기관 임금피크제 전면 도입은 청년 고용 유지라는 의의에도 불구하고, 획일적 강제에 의한 부작용의 가능성 내포
 - 정년 보장이 일반적인 공공기관에서 정년 연장 없이 임금피크제를 강제하는 것은 근로자에게 손실만 야기하므로 부정적 영향 가능
 - 개개인의 생산성이 다름에도 불구하고, 획일적으로 임금피크제를 적용하는 것도 근로에 부정적 유인 가능
- 득과 실의 균형을 적절히 도모할 수 있는 다른 유형의 제도 도입 또는 임금 피크제의 변형도 고려할 필요가 있음
 - 정년 연장이 이루어지지 않는 경우에는 퇴직 후 재계약 형태의 고용연장형 임금피크제를 도입할 수도 있음(현재 고용연장형 실시 기관은 없는 상태)
 - 정년 연장이 이루어진 경우에는 정년 연장 기간에 대해서 개개인의 생산성에 조응하는 성과급을 선택적으로 도입할 수도 있음
 - 민간부문의 경우 기업 특성에 따라 다양한 유형의 임금피크제 실시 중

<임금피크제의 다양한 운영형태>

	20%미만	50%미만	80%미만	80%이상	해당자 없음
근로시간 단축	5.0	2.0	-	1.0	92.0
담당직무 변경	6.0	2.0	-	5.0	87.0
직책/보직 면함	3.0	1.0	2.0	16.0	78.0
성과차등형	8.0	3.0	4.0	11.0	74.0
전문직제 적용	5.0	2.0	2.0	2.0	89.0

자료 : 김동배(2015). "임금피크제 및 임금체계 개편", 경기연구원 발표 자료.

개별 맞춤형 임금피크제로 유연성 제고

□ 업종별, 직무별 개인별 상황에 맞는 유연한 임금피크제 도입 필요

- 생산직 근로자에 비하여 사무직 근로자의 숙련 퇴화가 높은 것으로 보고되고 있어, 연공제에 따른 기업의 인건비 부담은 주로 사무직에서 발생할 가능성이 높음
 - 사무직으로 이뤄진 은행업의 임금피크제 기간의 평균 지급률이 직전 임금의 40~50% 수준인 반면, 제조업에서는 직전 임금의 80~90%이거나 일정 연령 도달 후 동결·유지로 대조적⁴⁾
 - 업종을 고려하지 않고, 개별 기업 단위로 일률적으로 임금피크 대비 감액률을 정하는 것은 근로자간 불평등 현상을 발생시킬 가능성
- 근로자별로 직무와 근로 강도가 상이한 만큼, 직무에 대한 고려 없이 일률적 임금 감액 또한 기업 혹은 일부 근로자에 일방적으로 유리한 상황을 초래할 가능성
 - 사무직의 경우, 고령근로자의 대부분이 근로기간 동안의 직급 승진으로 인해 관리 직무를 수행하고 있는 만큼 직무의 현행 유지, 일부 변경, 전부 변경 등을 임금 감액률 산정 시 고려할 필요
 - 생산직의 경우, 동일한 직무에 종사하더라도 감액된 임금만큼의 노동 강도 및 시간을 조정할 수 있는 장치가 필요
 - 또한 건강 및 작업환경에 따라 숙련퇴화와 이로 인한 노동생산성 감소도 근로자간 차별적으로 이뤄질 수 있으므로 이에 대한 고려도 필요
- 근로자간 불평등, 기업주와 근로자간의 이익균형을 위해서는 개인별·직무별 상황에 맞는 유연하고 선택적인 임금피크제 도입이 필요
 - 근로자간 직무 혹은 업무의 연계성이 약한 기업의 경우, 기업과 근로자 개인이 합의 하에 임금 삭감 시기와 삭감률을 정하는 '개인별 임금피크제'를 도입 고려

4) 김유선(2015). 『정년 60세 시대, 임금피크제가 청년실업의 해결책인가?』, 정책토론회 자료집.

- 일본의 경우, 60세 정년의무연장 이후 한국과 달리 60세 법정정년을 기준으로 근로자 개인의 자유 선택에 따라 최고 65세까지 자유롭게 임금을 배분하여 근로 할 수 있는 '선택적 고용제도'가 늘어나고 있는 추세

근로자와 고용주간 이익 균형 보장

□ 정년 연장은 사용자에게는 과도한 인건비 상승이라는 부정적인 면과 숙련 기술을 가진 고령인력을 활용할 수 있다는 긍정적인 면이 공존

○ 기업들은 60세 정년 의무화 시 우려되는 부정적인 효과로 '인건비 부담 증가' 54.7%, '고령화로 인한 생산성 저하' 52.6% 순으로 응답

- 한편, 60세 정년 의무화 시 기대되는 긍정적인 효과는 '고령 근로자의 경험 및 노하우 활용' 60.5%, '숙련인력 부족문제 완화' 35.8%, '사기진작 등 근로자 생산성 증가' 18.5% 순으로 조사됨

<정년 연장 시 우려되는 부정적 영향(복수응답)> <정년 연장 시 우려되는 긍정적 영향(복수응답)>

구 분	전체	규모별 (단위 : %)		구 분	전체	규모별 (단위 : %)	
		300인이상	30~299인			300인이상	30~299인
인건비 부담 증가	54.7	66.0	43.8	고령 근로자의 경험 및 노하우 활용	60.5	48.3	67.3
고령화로 인한 생산성 저하	52.6	51.1	54.2	숙련인력 부족문제 완화	35.8	31.0	38.5
인사적체 등 인사관리 부담	44.2	53.2	35.4	사기진작 등 근로자 생산성 증가	18.5	27.6	13.5
신규채용 감소	44.2	46.8	41.7	기타	8.6	10.3	7.7

자료 : 한국경영자총협회(2013). 『기업 정년 연장 실태조사』.

○ 기업이 정년 연장과 임금피크제를 통해 인건비 부담을 낮추면서 고령자의 숙련기술을 활용하고자 하는 목적을 가지고 있음을 암시

- 기업의 임금피크제 도입 목적으로 '고령자의 경험, 노하우 활용'이라는 응답이 26.3%, '인건비 부담경감'이 19.7%로 나타남(2011년 한국노동패널 조사)

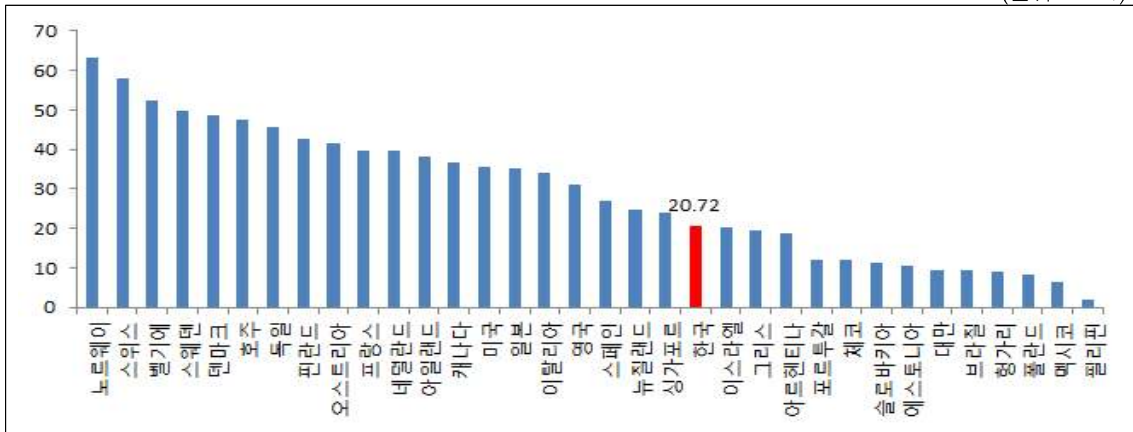
- 기업에게도 정년 연장의 이득이 있음에도 불구하고, 정부는 정년 연장으로 발생하는 인건비 인상 억제를 이유로 임금피크제 도입을 추진
 - 임금피크제 도입 시 제공하는 임금피크제 지원금의 기준이 기업이 일정수준 이상 임금을 감액하지 못하도록 하는 기준이 아니라, 그 이상 감액 시 지원토록 함으로써 고령근로자 임금의 대폭적 감액을 유도
 - 기업이 정년 연장으로 인하여 획득하는 이익에도 불구하고, 정년 연장이 단순히 근로자에게만 유리한 제도로 상정하고 임금피크제 도입을 요구하는 정책은 오히려 근로자에게 불공정하게 작용할 가능성

청년 고용 유지는 근로시간 피크제로도 가능

- 정부는 대상자의 임금삭감으로 신규 채용 인건비를 충당하도록 권고하고 있으나, 근로시간의 단축을 통해서도 청년 고용 유지 가능
- 임금 삭감 방식은 선진국에 비해 낮은 (시간당) 임금 수준을 악화시키는 것으로 노후보장체계가 불완전한 우리나라의 경우 또 다른 위험 야기
 - 미국 BLS(US Bureau of Labor Statistics)의 '제조업 노동비용 국제비교'에 따르면 우리나라의 시간당 노동비용은 20.7달러(US \$)로 주요 선진국보다 낮은 수준(노르웨이 63.4달러, 미국 35.7달러, 일본 35.3달러)
- 시간당 임금수준을 유지하더라도 근로시간을 단축하면 신규 고용창출 가능
 - 가령 초봉임금과 말봉임금의 격차가 3배인 경우, 정년 연장 대상자의 시간당 임금수준을 그대로 유지하더라도 근로시간을 33% 단축하면 절감되는 인건비로 청년 신규채용 가능

<제조업 노동비용의 국제비교(2012)>

(단위: US \$)



주 : 근로자가 지급받는 임금과 수당에 사용자가 부담하는 사회보장비용 포함한 시간당 비용.
 자료 : 노사정위원회(2014). 『2014 임금보고서』.

- 9·15 노사정 합의문에도 정년 연장 연착륙 방안으로 근로시간 피크제를 언급
 - 노사정 합의문에는 정년 연장제도의 안착과 청년 신규채용 확대를 위한 방안으로 임금조정뿐만 아니라 근로시간이나 근로일수 조정도 제안하고 있음

<노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문(2015.9.15.)>

노사는 정년 연장 안착 및 점진적 퇴직 준비와 청년 신규채용 확대를 위하여 사업장 여건에 맞추어 임금·근로시간·근로일수 등의 조정을 추진한다. 정부는 정년 연장 및 임금·근로시간 피크제가 합리적으로 운영될 수 있도록 적합직무 개발, 컨설팅, 장려금 지원 등을 강화한다.

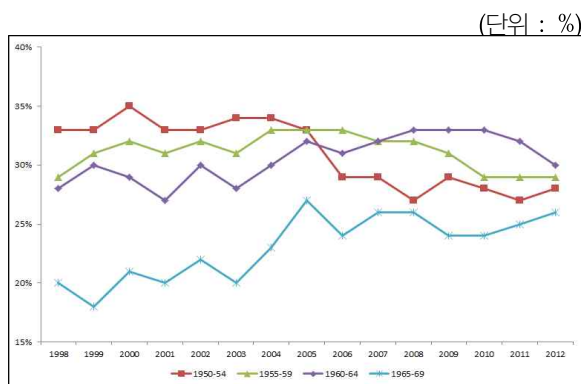
- 정년대상자의 근로시간 단축과 함께 전직 및 퇴직 준비 프로그램의 체계화도 필요
 - 근로시간 단축으로 발생하는 여유시간을 새로운 인생설계를 위해 활용할 수 있도록 정부와 기업이 지원할 필요 있음

국민연금 수급 개시 연령과 정년 연령의 정합성 제고

- 60세 정년과 국민연금 수급 개시 사이에 발생하는 격차를 해소할 수 있도록 단계적으로 정년 연장 필요

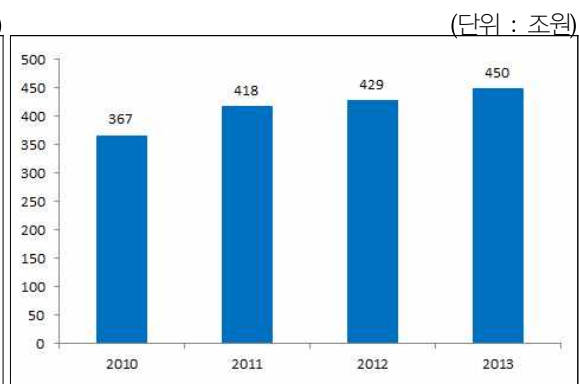
- 국민연금 수급연령이 2033년까지 65세로 단계적으로 조정(2008년 연금개혁)
 - 2008년부터 시작해서 5년에 1년씩 국민연금 수급연령 인상이 확정됨에 따라 수급연령은 2013년, 61세 → 2018년, 62세로 상향 조정될 예정
- 경력 일자리에서 퇴직한 이후 연금 수령이 되지 않은 상태에서 근로자는 복지에 의존하거나 불안정한 고용 상태에 처할 가능성이 높음
 - 현재에도 실제 퇴직연령과 연금수급연령의 괴리로 소득절벽을 막기 위해 50~60대 베이비부머들이 자영업 노동시장으로 진출하였으나, 자영업 경쟁 격화로 수익률 하락과 폐업 증가가 심각한 수준
 - 자영업 부채 증가는 거시경제 안정성을 위협하는 수준으로, 전체 자영업자 대출 중 베이비부머 자영업자의 대출증가율이 가장 높음

<코호트별 자영업 비율 추이(농업종사자제외)>



자료 : 한국노동패널(각 연도).

<자영업부채 증가 추이>



자료 : 한국은행(2013). 『금융안정보고서(10월호)』.

- 정년 연장이나 폐지는 세계적인 추세로 일본은 2013년 고령자고용안정법 개정을 통해 법정 정년연령을 65세로 의무화
 - 영국, 독일, 프랑스 등 대다수 유럽 국가들의 정년은 65세이며, 현재 상향 조정 검토 중이며, 미국은 연령차별금지법을 개정해 아예 정년제를 폐지

IV. 시사점

득과 실의 균형 관점에서 제도 재설계

- 정년 연장으로 인한 이득과 임금피크제 등 임금체계 개편으로 인한 손실이 균형을 이룰 수 있도록 제도 설계 필요
 - 생애임금과 생애생산성의 현재 가치가 동일해서 근로자 측과 사용자측에 추가 득실이 발생하지 않아야 새로운 임금체계의 도입 및 적용이 용이
 - 정년보장형 임금피크제의 경우, 정년 보장은 당초 계약조건이므로 임금피크제의 적용은 근로자에게 손실만 야기하므로 불합리
 - 득과 실의 균형을 적절히 도모할 수 있는 다른 유형의 제도 도입 또는 임금 피크제의 변형도 고려할 필요가 있음
 - 정년 연장이 이루어지지 않는 경우에는 (현재 논의가 부족한) 퇴직 후 재계약 형태의 고용연장형 임금피크제를 도입할 수도 있음
 - 정년 연장이 이루어진 경우에는 정년 연장 기간에 대해서 개개인의 생산성에 조응하는 성과급을 선택적으로 도입할 수도 있음

계층 및 부문 간의 상생 도모

- 장기적 관점에서 청년 고용과 장년 고용의 상생, 근로자와 기업의 상생, 민간부문과 공공부문의 상생 필요
 - 급속하고 압축적인 인구 고령화가 진행되고 있는 상황에서 장년 고용의 보장은 장년은 물론 청년에게도 장기적으로 중요한 과제

5) 김유선(2015). "정년 60세 시대, 임금피크제가 청년실업의 해결책인가?". 『한국노동사회연구소 정책토론회 자료집』.

- 청년 고용 보장 역시 숙련 수준의 유지 및 향상을 통한 노동력 재생산의 출발점이라는 점에서 사회적으로 매우 중요
- 임금체계 개편 등을 통해 청년 고용의 저해 요인을 완화하는 한편, 정년제도와 연금제도의 연계성 강화를 통해 장년 고용의 안정성 제고
 - 사용자와의 이익 균형뿐만 아니라 세대 간 연대의 관점에서도 청년 고용을 보장할 수 있도록 생산성에 조응하는 임금체제로 개편 필요
 - 정년 후의 불안정한 고용, 복지 의존의 가능성 문제 등을 해소하기 위해서는 국민연금 수급 개시 연령과 정년 연령의 정합성 제고 필요
- 장년 고용 및 청년 고용의 동시 보장 과정에서 발생하는 사회적 비용은 민간 부문의 기업과 정부부문이 함께 분담하는 상생의 정신 필요
 - 고용 보장을 통한 숙련 및 몰입 수준의 향상은 기업에게는 생산성 향상의 이득을, 정부에게는 재원 확충과 복지비용 경감의 편익을 제공할 수 있음
- 정년 연장의 혜택을 받는 대상자의 범위는 제한적이므로 수혜자와 비수혜자 간의 형평성 제고도 중요
 - 정년 연장 수혜자와 비수혜자 간의 형평성을 고려하지 않을 경우 노동시장 이중 구조를 더욱 고착화시킬 우려 있음
 - 고용노동부의 '사업체 노동력조사 부가조사'에 따르면 2011년 현재 전체 사업장의 20.2%만이 정년제 운영
 - 정년 규정은 연령차별의 가능성이 있기는 하나, 우리나라의 경우에는 고용 보장의 성격이 강하므로, 정년제의 사각지대에 대한 실태조사와 더불어 정년 보장제의 확대를 강구

<임금피크제 도입 및 도입계획 사업체 특성>

		임금피크제 도입 여부			임금피크제 도입계획 여부			
		도입	미도입	사례수	있음	없음	사례수	
전체		12.6	87.4	1537	34.7	65.3	1343	
호봉제	없음	8.3	91.7	555	31.4	68.6	509	
	있음	15.1	84.9	982	36.7	63.3	834	
정년	60세이상	9.8	90.2	428	23.6	76.4	386	
	60세미만	17.0	83.0	842	45.9	54.1	699	
규모	200인미만	8.2	91.8	932	29.6	70.4	856	
	200-499인	18.5	81.5	329	35.8	64.2	268	
	500-999인	19.1	80.9	157	53.5	46.5	127	
	1000인이상	22.7	77.3	119	53.3	46.7	92	
노조	있음	20.1	79.9	591	39.2	60.8	472	
		한국노총	25.5	74.5	318	39.7	60.3	237
		민주노총	14.5	85.5	172	40.8	59.2	147
		미가맹	12.5	87.5	96	34.5	65.5	84
		국민노총	20.0	80.0	5	50.0	50.0	4
없음	7.9	92.1	946	32.3	67.7	871		
공공부문	예	24.5	75.5	110	44.6	55.4	83	
	아니오	11.7	88.3	1427	34.0	66.0	1260	

자료 : 김동배(2015). "임금피크제 및 임금체계 개편", 경기연구원 발표 자료.

<임금피크제 도입 기업들의 감액횟수 및 지급률>

	빈도	비중	연차별 지급율							연평균 지급율
			1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	7년차	
1회	5	6.0	84.0							84.0
2회	16	19.0	85.0	80.0						82.5
3회	31	36.9	84.0	75.8	68.7					76.2
4회	8	9.5	91.1	83.0	73.9	68.4				79.1
5회	12	14.3	90.7	83.0	74.1	67.7	60.8			75.3
6회	11	13.1	85.0	77.5	68.5	63.9	56.7	52.5		67.4
7회	1	1.2	90.0	80.0	70.0	60.0	50.0	50.0	50.0	64.3

자료 : 김동배(2015). "임금피크제 및 임금체계 개편", 경기연구원 발표 자료.