



경제사회노동위원회
Economic, Social & Labor Council

발행인 권기섭 편집인 김덕호

발행처 경제사회노동위원회
서울 종로구 새문안로 82 S타워 7-8층
02-721-7100 www.eslc.go.kr

발간일 2025. 5. 22.

f eslc.kr i eslc.go.kr y 경제사회노동위원회



사회적 The Social Dialogue 대화 Brief

2025년 - 특별호 | 통권 73호 |

미래세대와 함께, 지속성장을 위한 「고령자 계속고용의무 제도화 공익위원 제언」 발표



▲ 권기섭(가운데) 경사노위 위원장이 8일 오후 경사노위 대회의실에서 열린 「미래세대와 함께 지속성장을 위한 '고령자 계속고용의무 제도화 제언」에서 취재진 질의에 답하고 있다.

경제사회노동위원회는 5월 8일(목) 14:00, 위원회 대회의실에서 '고령자 계속고용의무 제도화 공익위원 제언'을 발표했다. 이날 발표에는 권기섭 경제사회노동위원회 위원장을 비롯하여, 이영면 인구구조 변화 대응 계속고용위원회 위원장과 모든 공익위원(권기욱, 권혁, 엄상민)이 참석했다.

이번 제언은 저출생 및 초고령사회 등 인구구조 변화에 대응한 고용 노동시스템 구축을 위한 방안을 논의하기 위해



▲ 이영면 계속고용위원회 위원장이 제언을 발표하고 있다.

구성된 「인구구조 변화 대응 계속고용위원회」의 공익위원들이 심도 있는 논의를 거쳐 도출한 결과물이다.

공익위원들은 법정 정년과 연금수급 연령을 일치시키는 것이 가장 이상적이겠으나, 연공급 중심의 임금체계와 노동시장 이중구조라는 우리나라 노동시장의 현실을 직시해야 하며 특히, 미래세대인 청년들의 고용이 엄중한 상황에서 법정 정년 연장이 청년층의 채용과 대기업·공공부문 등

의 취업 기회를 제한할 수 있다는 경고에도 귀 기울여야 한다고 강조했다.

이에 공익위원들은 법정 정년 연장의 제반 여건이 성숙되기 전까지, 과도기적 조치로서 고령자 계속고용의무화가 필요하다라는 제언을 발표하게 되었다. **ESIC**

담당 전문위원실 김태한 전문위원

경제사회노동위원회

인구구조 변화 대응 계속고용위원회

「고령자 계속고용의무 제도화에 관한 공익위원 제언」

1 서문

2024년 12월, 우리나라는 65세 이상 인구 비중이 전체의 20%를 넘는 ‘초고령사회’로 진입했다. 이로 인해 노동시장이 어떤 변화를 겪게 될지 예측하기 어렵다.

하지만 한 가지는 분명하다. 초고령사회로 인해 노동력 부족과 복지 부담 증가 같은 구조적 문제가 발생할 것이며, 이러한 문제를 해결하고 노동시장의 지속가능성을 확보하려면 고령 인구의 경제활동 참여가 반드시 필요하다.

▶노인부양비(15~64세 인구 100명당 65세 이상 인구, 우리나라: (‘25) 29.3명→(‘70) 100.6명, 일본: (‘25) 54.0명→(‘70) 76.7명, OECD 평균: (‘25) 34.0명→(‘70) 58.8명

그럼에도 우리나라에서 고령자가 일할 기회를 얻는 것은 쉽지 않다. 법적으로 정해진 정년이 있어 일정 나이가 되면 자동으로 고용이 종료된다. 더불어 60세 정년 제도는 국민연금 수령 시기와의 맞지 않다.

▶법정 정년: 60세, 국민연금 수급 연령: (2023년 기준) 63세 → (2028년) 64세 → (2033년) 65세

「대한민국헌법」 제32조는 연령에 관계없이 일할 수 있는 기회를 보장해야 한다고 규정하고 있지만, 현실에서는 고령자의 빈곤 문제가 심각하고 일할 기회가 충분히 제공되지 못한다.

참고로 우리나라의 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높으며(40.4%, OECD 평균은 13.1%), 실제로 고령자에게 제공되는 일자리도 대부분이 불안정하고 근로 조건도 낮은 수준이다.

‘일’은 단순한 생계 수단을 넘어, 개인의 자아를 실현하고 사회적 관계를 유지하는 중요한 수단이다. 고령자의 사회적 고립을 예방하는 것도 국가가 감당해야 할 중요한 책무이다.

이에 따라 본 위원회 공익위원은, 고령자의 일할 권리를 보장하고 노동시장에 활력을 불어넣기 위해, 정년 제도를 국민연금 제도와 연계하는 방향으로 개선할 필요가 있다고 판단하였다.

실제로 일본, 독일, 싱가포르 등 여러 선진국에서도 연금수급 연령 변화에 맞춰 고령자 고용 제도를 개편한 사례가 있다.

하지만 정년을 국민연금 수령 연령에 맞춰 바로 조정하면 노동시장에 큰 충격이 있을 수 있으며, 특히 우리나라는 ‘연공서열 중심의 임금체계’가 강하게 자리 잡고 있어 신중한 접근이 필요하다.

▶근속 1년 미만 대비 근속 30년 이상 임금격차: 한국 3.23

배, 일본 2.13배, 독일: 1.91배, 이탈리아: 1.74배, 스웨덴: 1.25 배, EU 평균: 1.82배 - 자료: 고용노동부(23년), 「고용형태별 근로실태조사」, 일본 후생노동성(24년), 「임금구조기본통계조사」, Eurostat(22년), 「Structure of Earnings Survey」

결국 정년을 연장하면 기업 부담이 급격히 늘어나고, 청년 고용에도 영향을 줄 수 있다. 2016년 법정 정년 60세 도입 당시 발생한 혼란과 법적 분쟁이 다시 반복되어서도 안 된다.

일부 사업장의 경우 60세 이전에 주된 일자리에서 퇴직하는 것이 현실이다. 따라서 정년을 연장하기에 앞서 정

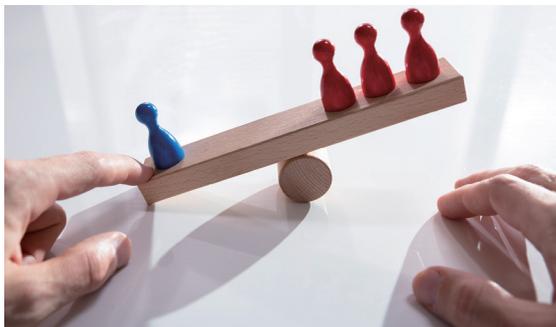
부와 기업 모두가 고령 인력 활용에 대한 준비 기간을 가져야 한다.

정부는 국민연금 등 사회보장제도의 전면적인 개편을 추진해야 하며, 기업은 고령 친화적 노동환경과 보상 체계를 미리 마련해야 한다.

고령 빈곤 문제와 노동시장 참여 확대 필요성을 감안할 때, 법정 정년연장의 여건이 마련되기 전까지는 60세 이후 고령자가 계속 일할 수 있도록 과도기적 제도를 마련하는 것이 바람직하다.

2 고령자 계속고용의무제도 설계 원칙

법정 정년연장 이전의 과도기적인 조치로서 고령자 계속고용의무제도는 다음의 원칙에 부합하도록 설계해야 한다.



1. '노동시장의 이중구조 완화' 원칙

“

고령자 계속고용의무제도는 이중구조화된 우리 노동시장 현실을 충분히 고려해야 한다.

”

- 고령자에 대한 일할 기회 제공이라는 혜택이 특정 대상에만 편중됨으로써 결과적으로 노동시장의 이중 구조를 심화시키지 않도록 해야 한다.
- 대기업, 공공부문과 같이 정년제가 비교적 안착된 영역에 속한 고령 정규직 근로자에게만 계속고용의 혜택이 부여될 경우, 중소기업 근로자와 비정규직 근로자의 상대적 박탈감을 더욱 심화시킬 수 있음에 유의해야 한다.
- 고령자 계속고용의무제도의 구체적 방식이나 시기를

설계함에 있어서는, 다양한 고용형태와 사업장 규모를 종합적으로 고려하여야 한다.

- 이를 통해 사회적 보호 필요성이 높은 고령근로자에게 계속고용의 기회가 우선적으로 충분하게 제공되도록 하는 것이 필요하다.

2. '청년일자리와의 조화' 원칙

“

고령자 계속고용의무제도는 청년일자리와 조화되어야 한다.

”

- 60세 이상 고령자에 대한 계속고용의무제도는 이미 고용의 기회를 향유한 이들에게 추가적인 고용의 기회를 제공하기 위함이다.



- 반면 청년들은 아직 일할 기회를 충분히 얻지 못한 채 이제 막 일자리에 진입하는 단계에 있다.
- 우리 노동시장에서 가장 중요한 일자리 정책의 대상은 청년이다. 그럼에도 현재 경기침체, 대기업의 경력직 채용, 시확산으로 인한 저연차 일자리 대체 등으로 청년들은 일자리 어려움에 처해있다.

▶ 쉬었음 청년 50만: 역대 최고(2025. 2. 기준)

- 고령자에 대한 계속고용의무제도가 구직 청년들의 일자리를 감축시키는 결과로 이어져서는 안 된다.
- 여러 노동시장 실증분석에서, 2016년 60세 정년제 도입 시 구직 청년들의 선호가 높은 대기업의 경우 청년 신규채용이 감소했다는 평가에 유의할 필요가 있다.
- 대기업, 공공부문에서의 고령자 계속고용의무제도는 청년의 취업 기회와 충돌하지 않도록 정교하게 설계되어야 한다.

3. '노동시장의 활력 제고' 원칙



“

고령자 계속고용의무제도는 노동시장의 지속가능성을 고려하여야 한다.

”

- 국가의 복지, 기업의 배려 차원에서 설계된 고령자 계속고용의무제도는 지속가능하지도 않고, 사회적 효용성도 기대하기 어렵다.

- 고령자 계속고용의무제도는 단지 고령자에게 추가적으로 일할 기회를 주는 제도에 그쳐서는 안 된다.
- 고령자 계속고용이 근로자 자신은 물론 청년 근로자와 기업 그리고 노동시장의 활력 제고와 지속 성장에 기여하도록 해야 한다.
- 아울러 고령자 계속고용의무제도가 초고령사회에 걸맞는 고령친화적 노동시장으로의 변화도 이끌어 내야 한다.
- 고령자 계속고용이 청년의 숙련도 향상, 산업안전 강화 등 전반적인 일자리의 질을 높이는 데 기여할 수 있어야 할 것이다.
- 실효성 있는 직무역량강화 등 직업훈련제도의 개선, 청장년 간 소통을 위한 수평적 조직문화 구축, 작업환경 안전성 제고를 위한 인프라 구축 등이 반드시 병행되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

4. '제도 운영의 노사 참여' 원칙



“

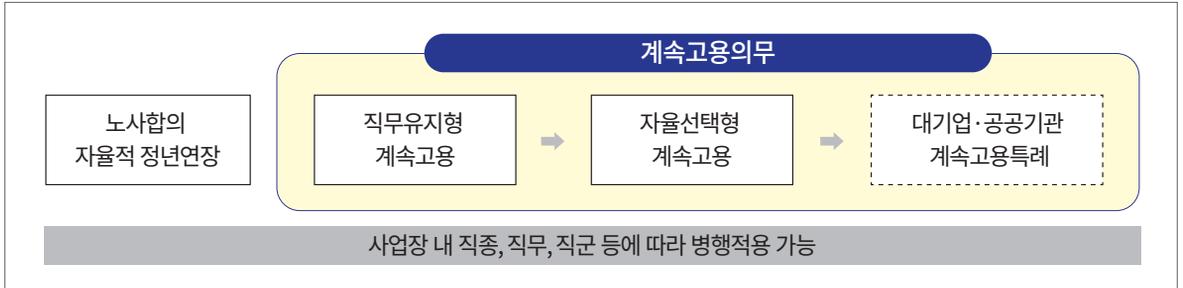
고령자 계속고용의무제도는 세대를 초월한 노사의 적극적 참여로 운영되어야 한다.

”

- 고령자 계속고용의무제도는 사업장 여건과 직무 특성에 따라 다양한 방식으로 구현될 수 있는 만큼, 그 설계와 운용에 있어 노사 참여가 실질적으로 보장되어야 한다.
- 고령자 계속고용의무제도의 성패는 세대를 초월한 소통과 노사 모두의 적극적 참여에 달려 있다.
- 계속고용 방식·대상·보상 수준 등의 결정 및 계속고용 의무제도의 구체적 실행과정에서 노사 참여를 보장함으로써 노사의 공감대 하에서 해당 제도가 운영될 수 있도록 해야 한다.

3 고령자 계속고용의무제도의 주요내용

<고령자 계속고용의무제도 체계>



1. 정년연장과 고령자 계속고용의무제도 간의 관계

- 당장 법정 정년을 국민연금 수급연령과 연동하기는 어려우나
 - 개별사업장 노사가 자율적으로 임금의 합리적 조정 등 제반 합의를 통해 정년을 연장한다면 이는 마땅히 존중되어야 한다.
 - ▶ 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조는 정년을 60세 이상으로 정하고 있음→ 대법원 판례는 기업의 경영사정, 산업별 특성, 고용정책 등 다양한 요소에 따라 정년연장 등을 노사 자율결정사항으로 봄
 - 이러한 개별적 정년연장도 노동시장의 이중구조를 심화시키거나, 청년일자리의 감소라는 결과를 초래하지 않는지 면밀히 살펴야 한다.
- 고령자 계속고용의무는 정년연장에 대한 노사의 자율적 합의가 없거나 도출되지 못한 사업장의 사업주에게 비로소 부여된다.
 - 따라서 새로운 근로계약의 체결을 통해 사업주의 계속고용의무가 이행된다.

2. 계속고용의무의 기본 구성요소

1) 계속고용기회의 보편적 보장

- 60세 정년을 도과한 고령근로자가 계속 일하기를 희망하는 경우 계속고용 기회가 부여되어야 한다.
 - 다만, 근로자의 건강 악화 등으로 업무 수행이 어렵거나, 업무해태·직장질서 위반·직장 내 괴롭힘 등으로 다른 근로자 또는 조직에 큰 피해를 초래하거나, 사업 축

소·폐지 등이 발생하는 경우에는 계속고용기회가 예외적으로 제한될 수 있을 것이다.

2) 생산성에 상응하는 적정 임금의 보장

- 고령자 계속고용의무제도에 따른 계속고용기간 동안에는 '생산성'에 상응하는 '적정임금'이 보장되어야 한다.
 - 단지 고령임을 이유로 과도하게 생산성을 하회하는 임금 책정은 연령을 이유로 한 차별적 조치로서 허용될 수 없다.
 - 다른 한편 단지 연령이나 연공성에 기대어 과도하게 임금을 책정하는 것 역시 기업 부담을 가중시키고, 청년근로자의 상대적 박탈감을 초래할 수 있다.
- 계속고용기간 동안의 적정임금의 구체적 산정방식과 기준은 역할·직무, 생산성·숙련, 성과·기여 등 합리적 요소들을 기반으로 개별사업장 노사의 공감대 하에 결정되어야 한다.

3) 계속고용에 있어 근로시간·직무 등에 대한 '선택권' 보장

- 계속고용의 근로 형태나 유형은 노·사 각자의 구체적 상황과 의사를 반영하여 합리적으로 설계되어야 한다.
- 근로자 스스로 건강·안전 등을 이유로 근로시간의 양이나 직무 등의 조정을 전제로 계속고용을 희망하는 경우 이러한 요구는 최대한 반영되어야 한다.
- 다른 한편 경영 여건 상 희망 고령근로자들을 전부 계속고용하는 것이 쉽지 않은 상황일지라도, 사용자는 근로시간 단축 등의 방식을 활용해 가능한 한 희망 고령근로자 전부를 계속고용할 수 있도록 해야 한다.

3. 계속고용의무의 세부 유형

1) 1단계: 직무유지형 계속고용

- 사용자는 정년에 도달한 고령근로자가 계속고용을 희망하는 경우, 원칙적으로 기존 직무와 근로시간을 유지하면서 계속고용 하여야 한다.
- 다만 계속고용기간 동안의 임금은 생산성 등을 고려한 적정임금이 책정되도록 해야 한다.

2) 2단계: 자율선택형 계속고용

- 만약 고령근로자 또는 사용자에게 합리적 사유가 있어 직무유지형 계속고용이 어려운 경우에는 근로시간 단축 또는 직무의 변경 등을 통해 계속고용을 하여야 한다.
- 이때 합리적 사유란 다음의 경우를 말한다.
 - (i) 고령근로자가 건강상의 이유 등으로 기존 직무나 근로시간 조정을 원하는 경우
 - (ii) 사용자가 경영상 어려움 등으로 근로시간 단축 또는 직무 변경 없이 희망근로자 전체의 계속고용이 불가능하거나 청년 등 신규채용에 부정적 영향을 미칠 것이 명백한 경우
 - (iii) 기존 업무의 강도나 위험성에 비추어 산업 안전 차원에서 근로시간이나 직무의 변경이 필요한 경우
- 사용자는 계속고용 대상 고령근로자를 위해 직무 전환 등에 필요한 교육 및 훈련기회를 제공하여야 한다.

3) 청년선호일자리(대기업/공공기관)에 대한 계속고용 특례

- 최근 청년고용 상황이 매우 어렵고, 자칫 기업의 계속고용의무 이행이 청년이 선호하는 일자리를 줄일 위험이 있다는 점을 고려해야 한다.
- 청년층 선호가 집중된 대기업이나 공공기관에 한하여 - 당해 사업장 내 계속고용으로 인해 청년·중장년의 신규채용 규모에 심각한 악영향을 미치는 경우에는 관계사로의 전적 등의 방식으로 계속고용의 기회를 제공하더라도 계속고용의무를 이행한 것으로 본다.
- 이러한 특례조치는 청년고용 상황, 인력 수급 등을 고려한 임시적 조치로서, 기한을 정하여 적정범위 내에서 한시적으로 허용해야 한다.

4. 계속고용방식의 병행 적용 등

- 사용자는 기업 및 근로자 특성을 고려해 직종, 직무, 직군 등을 구분해 계속고용 의무이행 방식을 달리 적용할 수 있다.
 - 예) 생산직군: 노사합의를 통한 정년연장 / 사무직군: 계속고용
- 사용자는 계속고용의무 대상 근로자가 고령인 점 등을 감안하여 의료나 기타 복리후생에 대해서는 기존 수준을 유지하기 위해 최대한 노력하여야 한다.

4 고령자 계속고용의무제도의 적용 시기

<고령자 계속고용의무제도 적용 예시>

| 구분 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
|--------|--------|--------|------|------|------|------|------|------|
| 연금수급 | 63 | 63 | 64 | 64 | 64 | 64 | 64 | 65 |
| 계속고용의무 | 60(유예) | 60(유예) | 62 | 62 | 63 | 63 | 64 | 65 |
| 법정정년 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |

(단위: 세)

- 초고령사회 진입에 따라 법정 정년과 국민연금 수급 연령의 연계가 절실하나 사회적 부담 등을 고려한 과도기적 조치로서의 계속고용의무제도를 단계적으로 적용한다.
- 금년에 입법이 되는 것을 전제로 2027년까지 2년간

유예기간을 부여하고, 2028년부터 2031년까지 매 2년마다 1년씩, 2032년부터는 매년마다 1년씩 계속고용 의무기간을 연장하는 것이 필요하다. (연령별 형평성 고려)

5 고령자 계속고용의무제도의 실효성 확보를 위한 국가의 책무

1. 청년 등 근로자의 의견 개선 시스템 제도화

○정부는 노사 간 실질적인 협의 또는 합의 과정에서 청년근로자 등 세대별 다양한 의견이 개선될 수 있도록 소통절차 제도화에 신속하게 나서야 한다.

2. 고령친화 사업장으로의 혁신 지원

○정부는 사업장 직무 재설계와 임금체계 개편에 대한 가이드라인을 신속히 마련하고 계속고용 확산을 위한 컨설팅을 지원한다.

○나아가 고령근로자의 직무능력 유지 및 향상을 위한 교육훈련 프로그램의 재설계 및 지원도 강화한다.

3. 노동시장 고령화 대응체계 마련

○정부는 60세 이상 고령자 재취업을 위한 고용서비스 등 고용안정망 강화와 노후소득보장을 위한 퇴직연금

제도 개편에 시급히 나서야 한다.

○정부는 계속고용 등 고령자 고용상황과 업종·직종별 임금 정보 등을 포함한 임금체계 개편 관련 통계를 정비·공개해야 하며, 경제사회노동위원회에 고령노동시장에 대응한 “(가칭) 고령자 계속고용위원회”를 설치하고,

- 일정기간 마다 고령자 계속고용의무 이행 상황과 노동시장에 미치는 영향을 모니터링하여, 고령자 계속고용정책과 입법적 보완 등 제도개선 방안을 모색하도록 한다.

4. 계속고용을 위한 적극적 인센티브 제공

○정부는 세제혜택, 임금감소분에 대한 지원 제도 등 계속고용의무 이행에 대한 적극적 인센티브를 마련하여야 한다

6 마무리하며

본 위원회 공익위원은 상기한 “고령자 계속고용의무 제도화에 관한 공익위원 제언”이 노동계와 경영계 모두에게 만족스럽지 않을 수 있음을 잘 알고 있다.

노사가 원하는 방식을 그대로 수용할 수 없었던 이유는 간명하다.

“

인구구조의 급속한 변화와 청년 일자리, 노인빈곤, 노동시장 이중구조 등 현실을 감안하여, 제도 개편의 적기를 놓쳐서는 안된다는 절박감

”

초고령사회로의 진입 등 인구구조의 급속한 변화와 청년 일자리, 노인빈곤, 노동시장 이중구조 등 우리나라 노동시장에 내재된 구조적 문제점들이 서로 복잡하게 얽혀 있는 현실을 감안하지 않을 수 없었으며, 제도개편의 적기

를 놓쳐서는 안 된다는 절박감도 있었다.

부디 이 제언을 바탕으로 조속하게 입법적 차원에서 합리적 제도개선이 이루어지고, 60세 이후 고령자 일자리에 대한 불확실성이 신속하게 해소되기를 바란다.

2025년 5월 8일

경제사회노동위원회

인구구조 변화 대응 계속고용위원회

위원장 이영면

공익위원 권기욱, 권혁, 엄상민



‘계속고용위원회’가 걸어온 길



▲ 경사노위는 '24년 6월 27일 서울 종로구 위원회 대회의실에서 '인구구조 변화 대응 계속고용위원회'를 발족했다.

1 발족 취지

경사노위는 저출생 및 초고령사회 등 인구구조 변화에 대응한 고용노동시스템 구축을 위한 방안을 논의하기 위해 '24.2.6. 노사정 합의로 「인구구조 변화 대응 계속 고용위원회」(이하, 계속고용위)를 '24.6.27.발족하였다.

2 핵심의제 및 위원 구성

논의 의제는 정년 연장에 따른 임금체계 개편, 청·장년 상생, 고령자 노동시장 참여 확대, 전직·재취업 지원 확충 등 이었다.

계속고용위원회는 이영면 동국대 경영학과 교수가 위원장을 맡고, 노동계 위원으로 한국노동조합총연맹 2명, 경영계 위원으로 한국경영자총협회·대한상공회의소 각 1명, 정부위원으로 고용노동부·기획재정부 국장급 각 1명, 공익위원 3명 등 총 10명의 위원으로 운영 중에 있다.

특히, 공익위원들은 인사·노사관계(권기욱 교수: 건국대 경영학), 노동법(권혁 교수: 고려대 노동대학원 법학), 경제학(엄상민 교수: 경희대 경제학) 등 다양한 분야의 전문가들로 구성되었다.

3 논의 과정

계속고용위원회는 발족 이후 전체회의 10회, 간사회의 3회, 공익회의 27회 등 총 40회의 회의를 개최하였다.

'24.7~9월에는 정년 60세 도입효과, 공적연금, 해외사례 등 분석하였고, '24.10월에는 노·사가 각각의 입장을

표명하였다. '24.11월에는 공익위원들이 노·사 입장 검토 및 제도 개편 위한 기본원칙 제시하였다.

'24.12.3. 비상계엄 이후 한국노총 불참으로 노사가 참여하는 전체회의는 잠정 중단되었으나, 모든 공익위원은 사안의 중대성과 논의의 시급성에 공감해 공익위원 중심의 논의를 책임있게 이어 왔다.

논의 과정에서 청년, 중소기업 관계자, 정년연장 및 재고용 사례 등 다양한 현장의견을 청취하는 한편, 올해 1월에는 노사정이 모두 참여하는 공개 토론회도 개최한 바 있다.



▲ '25년 1월 23일, 경사노위는 서울 정동1928아트센터에서 '인구구조 변화에 따른 고령자 계속 고용 방안 마련을 위한 토론회'를 개최했다.

공익위원들은 이후에도 매주 심도 있는 논의를 이어왔으며, 그 논의 결과를 '25.5.8. 「고령자 계속고용의무 제도화 공익위원 제언」의 형태로 발표하였다.

권기섭 위원장은 “경제사회노동위원회 위원장으로서 노사정 합의를 이끌어 내지 못한 것을 안타깝게 생각한다”고 말했다.

그럼에도 “급속한 고령화, 국민연금 수급연령과 정년 간의 괴리로 인해 고령자 계속고용의 구체적 실현방안에 대한 국민적 관심이 매우 큰 상황”이기 때문에 “고령자 계속고용 제도를 둘러싼 갈등과 불확실성을 최소화하고, 새 정부 출범 이후 신속한 입법여건 조성 등을 고려하여 제언을 발표하게 되었다”며 발표 배경을 설명했다.

또한 “이 제언이 고령자 일자리 확대를 넘어 청장년 세대가 공존하는 활력 있는 노동시장의 초석이 되기를 기대”한다고 말했다. **esc**

담당 전문위원실 김태한 전문위원