

## 괜찮은 ‘가교 일자리’ 창출을 위한 제언

이훈희 (정책연구실 부연구위원)

고령화의 심화와 공적연금의 취약성은 은퇴한 중·고령자들을 ‘부양의 대상’이 아닌 ‘사회적 활동의 주체’로 바라보는 인식의 전환이 필요하다. 이에 본고는 중·고령자들이 단계적 은퇴의 과정에서 선택하는 ‘가교 일자리’로써 협동조합을 제안한다. 협동조합은 인간관계에 기초한 자조를 중심으로 위험을 분산하므로 안정적인 일자리 창출력이 상당하고, 공익과 사익을 조화롭게 추구할 수 있어 사회서비스 공급을 담당하기에 적합하다. 이에 본고는 ‘괜찮은 가교 일자리’이자, 사회서비스 제공수단으로써 협동조합의 성공적인 안착과 지속가능성을 담보하기 위한 제언을 제시한다.

### I. 논의의 배경

#### □ 100세 시대, 중·고령자를 위한 ‘괜찮은 가교 일자리’ 창출이 필요<sup>1)</sup>

##### ○ 은퇴 후 취약시기의 심화 및 사회보험의 취약성

- 생활수준이 향상되고 의료기술이 발달됨에 따라 퇴직 후에도 약 30년 이상을 더 살아야 함
- 하지만 1차 은퇴 이후 연금수급 이전까지는 퇴직금이나 개인의 자산에 의존해야 하는 취약시기 존재
- 또한 완전한 은퇴 이후에도 소득구성이 공적이전소득의 비중이 높은 선진국과는 달리 근로소득의 비중이 높다는 점은 공적연금의 취약성을 드러내기에 충분함

##### ○ 100세 시대, 중·고령자를 위한 ‘괜찮은 가교 일자리’ 필요

- 공적연금 등 노후소득보장제도의 취약성으로 인해 중·고령자들이 노동시장

1) 한국 근로자의 평균 퇴직연령은 53세이며, 실질적인 은퇴연령은 70세임(미래에셋퇴직연금연구소, 2009). 즉 한국인은 53세에 주된 일자리에서 1차로 은퇴하지만, 70세까지는 보수를 받는 다른 어떤 일을 한다는 것임(2차 혹은 완전한 은퇴). 본고의 ‘가교 일자리(bridge job)’는 천직이라 여기던 ‘생애 주된 일자리(career job)’에서 이탈하여 완전한 은퇴(full retirement)에 이르기까지의 중간 취약시기에 선택하는 일자리를 의미함

의 ‘주된 일자리’에서 은퇴한 경우, 다시 일하기 위한 ‘가교 일자리’를 선택함으로써 노동시장의 이탈은 완전한 은퇴가 아닌 단계적(phased) 은퇴의 과정을 거침

- 동시에 고령화의 심화와 비자발적인 은퇴연령의 단축은 이제 우리사회가 은퇴한 중·고령자들을 ‘부양의 대상’이 아닌 ‘사회적 활동주체’로 바라보는 인식의 대전환이 필요함을 시사함
- 이에 본고는 중·고령자들을 위한 ‘괜찮은 가교 일자리(decent bridge job)’로써 협동조합을 제시함

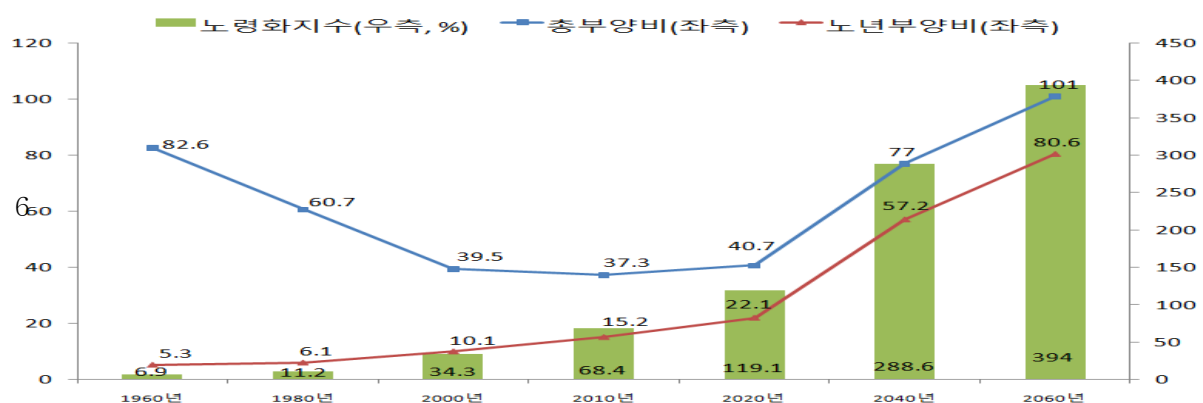
## II. 현황

### □ 은퇴 이후, 취약한 소득보장제도

#### ○ 베이비부머의 본격적인 은퇴와 고령화의 지속적 심화

- 2013년 현재 우리나라 총 인구에서 65세 이상 고령자가 차지하는 비율은 12.2%로 1970년 3.1%에서 지속적으로 증가하여 2030년 24.3%, 2050년 37.4% 수준에 이를 것으로 전망됨<sup>2)</sup>
- 동시에 1955년부터 1963년 사이에 태어난 이른바 베이비부머들이 2010년부터 본격적인 은퇴를 시작하게 됨으로써 기존의 사적 부양과 사회적 부양에 의존하는 방식은 우리사회의 지속가능한 발전에 어려움을 초래할 것으로 판단됨
- 현재의 고령화가 지속될 경우 2060년에는 노년부양비가 80.6%에 달해 생산가능인구 1.2명이 노인 1명을 부양해야 하는 수준에 이를 것으로 전망되기 때문임

<표 1> 노년부양비 및 노령화 지수 추이



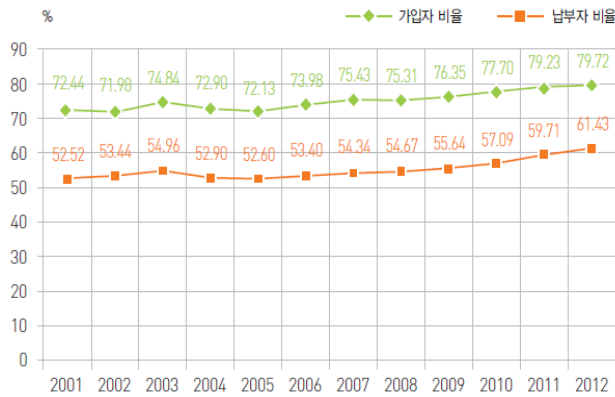
출처: 통계청, 2012, 「장래인구추계」를 바탕으로 필자 작성

2) 통계청, 2013, 「2013 고령자 통계」

## ○ 노후소득보장제도의 취약성

- 공적연금의 주요 목적이 노동시장에서 이탈한 사람들이 빈곤에 처하지 않도록 충분한 소득을 보장하는 것이지만 우리의 공적연금은 가입과 수급으로부터 배제된 사각지대의 문제가 존재함<sup>3)</sup>

<표 2> 경제활동인구 대비 국민연금 가입 및 납부자 비율 추이      <표 3> 국민연금의 잠재적 사각지대 추정치



18~59세 총인구 32,848천명* (100.0%)					
비경제활동 인구 <sup>2)</sup> 10,626천명	경제활동인구 <sup>3)</sup> 22,222천명				
	공적연금 비적용자 <sup>3)</sup> 568천명	공적연금적용자 <sup>3)</sup> 21,654천명			
		납부예외자 4,665천명	국민연금 적용대상 <sup>4)</sup> 20,240천명		특수직역 연금 <sup>5)</sup> 1,414천명
			소득신고자 15,575천명		
			장기제납자 <sup>6)</sup> 1,253천명	보험료 납부자 <sup>6)</sup> 14,322천명	
32.4%	1.7%	14.2%	3.8%	43.6%	4.3%
잠재적 사각지대 17,112천명 (52.1%)				잠재적 수급권자 15,736천명 (47.9%)	

출처: 국민연금연구원, 2012, 「국민연금 생생통계」

- 동시에 비자발적인 은퇴연령이 짧아지고 이와는 반대로 연금수급 개시 연령은 점차 높아질 것으로 전망되어 은퇴 후 연금수급 사이의 취약시기는 확대될 것으로 예견됨
- 또한 고령자의 소득구성에서 근로소득의 비중이 높은 점은 현재의 노후소득보장제도의 문제점을 그대로 드러냄

<표 4> 노후소득의 혼합구성(경상소득대비 비율)

(단위: %)

국가	시장 소득				사적이전 소득	공적이전 소득
	근로/사업소득	자산소득	직역연금	소계		
영국	4.5	10.8	29.4	44.7	0.5	54.8
미국	18.7	14.6	14.3	47.6	0.2	52.2
핀란드	4.4	8.0	3.1	15.4	0.1	84.4
스웨덴	4.0	8.7	14.1	26.8	0.0	73.2
독일	5.4	9.6	5.7	20.6	0.2	79.2
이탈리아	7.8	5.5	0.8	14.1	0.1	85.8
한국	31.0	11.6	0.0	42.6	32.7	24.8

출처: 김진욱, 2011, “노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제비교연구”, p. 118

3) 2012년 말 국민연금 가입대상 연령인 18~59세 경제활동인구 중 국민연금 가입자는 79.72%(공적연금은 97.4%)에 달하고 있어 가입자 자체로만 볼 때에는 OECD 수준임. 그러나 국민연금 가입자 중 보험료를 납부하지 않는 사람들이 많아 실질적 보험료 납부자는 61.4% 수준임. 즉 가입자 규모와 많은 차이가 존재함. 한편 국민연금 수급 측면을 살펴보면, 2012년 말 현재 65세 이상 인구 대비 국민연금 수급자 비중은 30%이며, 국민연금과 다른 공적연금(특수직역연금)을 모두 합한 공적연금 수급자 비중은 34%에 불과함. 즉 65세 이상 인구의 66%가 공적연금 수혜대상에서 제외되어 있음(정인영, 2013, “국민연금 사각지대 해소, 왜 필요하며 어떻게 해소하나”)

- 결국 우리의 공적연금은 노동시장에서 이탈한 중·고령자의 노후를 충분히 보장할 수 있는 수준이 아님
- 중·고령자에 대한 공적연금의 제도적 불완전성은 이들이 다시 노동시장에 진입하도록 강제함
  - 중·고령자들이 노동시장에서 생애 주된 일자리(career job)를 이탈한 경우, 다시 일하기 위해 가교 일자리(bridge job)를 선택하게 됨으로써 노동시장 이탈은 완전한 은퇴(full retirement)가 아님
  - 따라서 중·고령자가 취업에서 퇴직으로 이동하는 것은 어느 한 시점에서 일어나는 사건(event)이 아닌, 점진적 과정(process)으로 평가되며 단계적 은퇴(phased retirement)의 과정을 거친다고 볼 수 있음<sup>4)</sup>

## □ 노동시장 이탈 후 대다수가 ‘생계형 창업’을 선택

- 단계적 은퇴의 과정에서 대다수가 창업을 선택
  - 중·고령자의 노동시장에서 주된 일자리 유지, 가교 일자리의 진입, 비취업의 세 가지 유형이 존재하며, 이러한 단계적 은퇴의 과정에서 한국의 중·고령자는 대다수가 창업을 선택<sup>5)</sup>
- 이에 대해 싱과 드노블(Singh and De Nobel, 2003)<sup>6)</sup>은 중·고령자의 창업을 세 가지 유형으로 분류
  - 첫째, 오랫동안 창업을 하고자 하는 욕구를 가지고 있던 시니어가 경제적 어려움에 처해 창업하는 ‘강요된 창업가(constrained entrepreneur)’, 둘째, 창업을 자신의 경력관리의 일환으로 보는 ‘합리적 창업가(rational entrepreneur)’, 셋째, 노동시장에 재진입할 기회가 없고 노후를 보낼만한 충분한 부가 없어 생계유지를 위해 창업을 하는 ‘생계형 창업가(reluctant entrepreneur)’가 그것임
  - 한국의 경우 노동시장에서 이탈한 중·고령자는 노동시장에 재진입하기가 용이하지 않고, 생계유지를 위해 마지못해 창업하는 ‘생계형 창업’이 다수를 이루고 있음<sup>7)</sup>

4) L. Delsen and G. Reday-Mulvey, 1996, *Gradual retirement in the OECD countries: marco and micro issues and policies*. Dartmouth.

5) 창업을 선택하는 이유로는 ‘생계유지를 위해(대안이 없어서)’가 82.6%로 가장 높게 조사됨(중소기업청, 2013, 소상공인 실태조사)

6) G. Singh and A. De Noble, 2003, "Early retirees as the next generation of entrepreneurs", *Entrepreneurship Theory and Practice*, 27(3): 207-226.

7) 현대경제연구원(2013)에 의하면, 창업분야는 숙박업 및 식음료업과 도소매 유통업 등 전통적인 생계형 창업

### ○ 창업의 낮은 생존성과 열악한 소득수준

- 개인의 자조(self-help)에 의존하는 창업은 진입장벽이 낮고 과잉경쟁이 심각하게 나타나고 있는 생계형 업종에서 이루어지고 있으며, 해당 업종은 거대자본의 무차별적인 시장침투가 발생하는 등 위험요인이 만연함
- 그 결과 연간 99만 명이 창업하고 81만 명이 폐업을 하며, 3년 후 생존율이 53.5% 정도로 매우 열악한 환경에 직면해 있음<sup>8)</sup>
- 동시에 약 400만 명의 개인사업자 가운데 50% 이상은 100만원 미만의 월 소득을 갖는 것으로 나타남

## Ⅲ. 대안 : 협동조합

### □ 팬찰은 ‘가교 일자리’로서의 협동조합

#### ○ 협동조합의 의미

- 2012년 12월 협동조합기본법이 시행되면서 누구나 협동조합을 설립할 수 있게 됨
- 협동조합은 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족하고자 하는 사람들이 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 자발적으로 결성한 자율적인 조직임<sup>9)</sup>
- 협동조합은 자조와 연대(solidarity), 민주주의 그리고 평등을 핵심가치로 뜻 맞는 5인 이상이 모이면 누구나 설립할 수 있고 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 의미

#### ○ 안정적인 일자리 창출

- 출자액에 관계없이 1인 1표의 의결권을 바탕으로 공동으로 소유되고 운영되므로 다수의 평등한 지배가 가능하며, 잉여금이 발생하면 고용의 증대, 임금 인상 등으로 조합원에게 환원함으로써 안정적 일자리에 기여<sup>10)</sup>
- 인간관계에 기초한 자조를 중심으로 이루어지므로 위험을 분산하는 효과가 크고 조합원의 소득보장, 노동보호, 사회보장의 기능을 담당하게 됨
- 협동조합을 통해 창출된 일자리의 중심에는 은퇴한 중·고령자를 포함한 소외계층이 조합원으로 활동하게 되며, 조합원의 경제적, 사회적, 문화적 지

이 가장 높은 빈도(69.9%)로 조사됨

8) 중소기업청, 2013, 「소상공인 실태조사」

9) ICA, 1995, "Statement on the Co-operative Identity", *Review of International Co-operation*, 88(4): 85-86.

10) 이순호, 2013, “협동조합형 금융의 본질과 장단점”, 「주간 금융 브리프」, 22(13): 3-5.

위 향상, 정체성 확립, 민주주의, 연대 등 협동조합 원칙에 따라 자조를 조직화하여 스스로를 도울 수 있음

- 결국 협동조합은 조합원 개인의 경제적 자립과 사회 전체를 위한 공익사업을 동시에 달성할 수 있으므로 윤리경영 및 상생번영 등 포용적인 새로운 경제·사회발전의 대안모델임

## □ 협동조합의 사업 영역: 사회서비스

### ○ 기존 사회서비스 제공방식의 한계 노출

- 빅터 페스토프(Pestoff, 2008)<sup>11)</sup>는 복지국가의 지속가능성을 위한 방안 가운데 하나로, ‘시민참여를 통한 사회서비스 통제 강화’를 주장함
- 국가가 모든 복지서비스를 제공하던 전통적인 복지국가는 정부의 건전재정(fiscal discipline)을 담보하기 어려우며, 저출산, 고령화, 일과 가정의 양립, 근로빈곤의 확대와 같은 신사회적 위험(new social risk) 상황에서 국가에 모든 것을 맡기기에는 국가의 과부하(overload)가 쉽게 예견됨
- 시장을 통한 접근도 제약이 존재하는바, 서비스의 질을 고급화하여 구매력을 높이는 영리기관과 차별화되지 않는 서비스로 정부지원에 의존하는 비영리단체로 양분될 가능성이 크기 때문임
- 동시에 시장을 통한 바우처(voucher) 지원방식은 서비스 제공자의 이익추구 현상으로 인해 공공서비스의 질적 수준을 담보할 수 없게 되어, 서비스의 공공성이 훼손되고 서비스 이용자의 대상화 및 서비스 노동자의 고용의 질이 악화되는 등 심각한 문제를 초래

### ○ 사회서비스 공급자로서의 협동조합

- 사회서비스를 제공하는 것 자체가 사회적인 목적을 실현하는 것이므로, 이에 대해 국가의 충분한 인센티브가 작동할 수 있음
- 하지만 협동조합이 정부의 보조를 받아 사회서비스를 제공하면 협동조합에 대한 국민들의 신뢰가 잠식되고, 높은 수준의 책임성과 국민들의 반응에 대한 민감성을 유지하는 능력이 저하된다는 주장도 존재함<sup>12)</sup>
- 이에 대해 줄리안 르그랑(Le Grand, 2003)<sup>13)</sup>은 다양한 서비스 제공자들

11) V. A. Pestoff, 2008, *A democratic architecture for the welfare state*, Routledge.

12) W. Paxton and N. Pearce, 2005, *The voluntary sector delivering public services: transfer or transformation?*, Joseph Rowntree Foundation.

13) 사회적 목적을 실현하는데 있어서 국가가 구체적인 목표를 설정하고 서비스 전달의 집행을 맡은 대리기관에 적절하게 전달된다면, 복지전달체계의 형식은 중요하지 않을 수 있으며, 이때의 핵심은 기사(knight)와 같은 공공선의 동기를 어떻게 악당(knave)과 같은 사익과 조화롭게 결합 하는가에 달려있음(J. Le Grand, 2003, *Motivation, agency and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford

의 사익과 공익이 조화를 이룰 수 있다면 이러한 우려는 해소될 수 있음을 논의

- 협동조합은 이윤 추구를 주요목적으로 하는 일반기업과 달리 상호간의 신뢰에 기반한 인간관계를 토대로 조직·운영되므로, 조합원의 이익과 사회적 요구를 함께 해결하여 공익과 사익의 조화를 내생적으로 자연스럽게 달성할 수 있음
- 결국 반드시 필요한 사회서비스가 협동조합을 통해 제공된다면 사회문제를 해결하고 그에 대한 보상으로써 수익을 창출하게 되어 협동조합의 지속가능성도 담보하게 됨<sup>14)</sup>

#### IV. 제언 : 협동조합 지원방안

##### □ 효과적이고 합리적인 지원방안 마련

###### ○ 성공적인 안착과 지속가능성 담보를 위한 정부지원

- 협동조합의 사회서비스 제공을 위한 선순환(positive-loop) 구조를 만들기 위해서는 한국의 사회·경제적 환경에 알맞은 효과적이고 합리적인 법체계의 도입이 필요함
- 협동조합 설립 초기에는 조합원간 내적 갈등, 설립자의 부족한 창립자산, 현실성이 떨어지는 영업목표와 전략, 현지자원의 결핍 등이 위협요인이 되기 때문에, 일자리 창출의 지속가능성을 담보하기 위해서는 설립 후 충분한 후속지원과 지속적인 피드백(feedback) 등 조직의 장기적 안정을 위한 장치가 제공되어야 할 것임<sup>15)</sup>
- 동시에 접근가능하고 전문적인 컨설팅 서비스가 제공되어야 하며, 사회적 기업과 동일한 수준의 인건비 및 정부조달 사업에 대한 우선권을 부여하는 등 현실적인 지원책이 마련되어야 함

##### □ 재정지원 및 사회적 자본시장의 도입

###### ○ 합리적이고 적절한 재정지원이 필요

- 협동조합을 위한 재정지원은 우선 사회서비스 제공에 대한 반대급부로서의 정부지원이 합리적이고 적당한(moderate) 수준에서 설계되어야 함

university press.

14) 유럽의 협동조합도 사회서비스가 시장에서 충분히 공급되지 못하는 상황에서 시작되었음. 대부분의 나라에서 협동조합은 매우 빠르게 확대·팽창하였고, 그 결과 이탈리아의 경우 전체 기업의 20%가 협동조합이며, 조합의 평균수명은 17년으로 일반기업(13.5년)의 그것에 비해 훨씬 길게 나타남

15) 전형수, 2013, “사회적협동조합의 사회경제적 통합효과”, 「한국협동조합연구」 31(1): 57-85.

- 협동조합은 잉여금의 배당이 제한되므로 정부지원금의 대부분이 영리기업의 경우보다 서비스의 질적 수준을 담보하는데 활용될 여지가 훨씬 크기 때문이다

#### ○ 사회적 자본시장의 도입

- 사회서비스를 제공하는 협동조합의 자금을 단순한 정부지원에서 접근가능한 대출자금의 형태로 전환시키는 비영리자본시장(non-profit capital market)과 국가의 직접적 지원을 매개기관을 통한 간접 금융지원 형태로 대체하는 사회적 금융(social financing)을 고려할 수 있을 것임
- 사회혁신채권(social impact bond)이나 클라우드 펀드(crowd fund), 마이크로 크레딧(micro-credit) 등을 통해 협동조합의 자금원천을 다양화할 방안도 존재
- 이러한 사회적 자본시장의 창출은 협동조합과 사회적 기업을 포함한 사회적 목적조직들을 위한 자금 동원을 훨씬 용이하게 할 것으로 기대됨

### □ 사회보험제도의 확대·보완

#### ○ 국민연금 등의 사회보험 지원제도 확대

- 노동시장 이탈 후 취약시기에 보험료 납부가 어려운 중·고령자에게는 국민연금 크레딧(pension credit) 제도를 확대할 것을 고려할 필요가 존재
- 동시에 ‘두루누리 사업’을 확대하여, 협동조합 설립 초기나 영세한 협동조합을 대상으로 사회보험료 지원제도를 도입하는 방안도 함께 고려할 필요가 있을 것임

#### ○ 실업급여의 확대 제공

- 또한 퇴직 후 노동시장 재진입을 준비하는 중·고령자들에게 실업급여를 보완할 필요가 있음
- 현재의 고용보험의 불완전성은 노동시장 이탈 후 재고용이나 창업을 준비하는 시기에 자신의 퇴직금을 지속적으로 갇아먹게 함
- 은퇴 후 노동시장에 재진입을 위해서든, 협동조합이나 준비된 창업을 위해서든 실업급여의 개선도 함께 이루어져야 할 것임

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.