

고령자 노동시장정책의 개선 방향

이 승 호*

인구고령화가 가속화되고 천만 노인 시대 진입이 눈앞으로 다가오면서 고령자의 노동참여 확대에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 고령자의 고용 확대는 장기적인 생산연령인구 감소로 인한 노동력 손실 및 잠재성장을 감소를 완화하고, 노년기 빈곤 규모를 줄여서 정부의 재정 지출 부담을 경감시키며, 고령자 개인의 삶의 질을 높일 수 있는 정책 대안으로 주목받고 있다. 다만, 한국 사회에서는 이미 서구에 비해 더 많은 고령자가 더 늦은 시기까지 노동시장에 참여하고 있다는 점에서, 고령자 노동시장정책을 어떤 방식으로 얼마나 더 확대해야 할지에 대해서 논란이 계속되고 있다.

최근 고령기에 진입한 세대는 기존의 고령자 집단과는 다른 노동궤적을 경험했고, 건강이나 학력과 같은 인구사회적 특성도 이전 세대와 상당한 차이가 있다. 신규 고령자의 취업역량 향상이 노동시장 내 고령 노동력에 대한 수요 확대로 이어지면 좋겠지만, 현실은 녹록지 않아 보인다. 4차 산업혁명과 디지털화로 대표되는 노동시장의 구조 변화는 다른 연령대보다 고령자가 취업할 수 있는 일자리를 더 위협하는 양상이다. 고령 취업자가 많은 농림어업의 비중 축소가 지속되고, 중소기업 제조업, 건설업, 도소매업 등의 일부 업종에서만 고령자 고용 규모가 유지되고 있다. 향후 노동시장에 진입하는 청년인구가 감소하더라도 그로 인한 노동수요가 고령자의 노동참여로 이어진다고 단언하기 어렵다. 오히려 고령인구 증가에 따라 노동시장 내 취업을 원하는 고령자가 많아지면서, 고령자가 취업하는 일자리는 저임금, 단시간의 제한된 일자리로 수렴되고, 노동시장에서는 노동수요와 공급의 미스매치만 커질 수 있다. 노동시장에서 고령 노동력의 수요를 높이기 위한 체계적인 정책 방안이 마련되어야 한다.

기존의 노동시장 및 사회보장제도는 청년기 노동시장 진입, 중장년기 적극적인 노동시장 참여, 고령기 노동시장 이탈이라는 표준적인 생애과정을 전제로 설계되었다. 특정 연령에 도달한 고령자는 개인의 근로역량이나 의지와 관계없이 주된 일자리에서 퇴직하고, 사회보장제도의 급여를 수급하는 대상으로 여겨졌다. 그러나 연령에 기초한 생애과정은 이미 제도적으로도 균열이 진행되고 있다. 당초 60세로 설계된 국민연금제도의 노령연금 수급연령은 2013년부터 65세

* 한국노동연구원 연구위원(leesh99@kli.re.kr).

를 목표로 단계적인 상향 조정을 시작했지만, 법정 정년은 2016년에서야 60세 이상으로 의무화되었고, 그마저도 아직까지 노동시장에 안착하지 않았다. 정년까지 주된 일자리를 유지하는 비중이 제한적이고, 정년퇴직하더라도 노령연금을 수급하려면 현재는 3년, 2033년 이후에는 5년을 기다려야 한다. 공적연금이 과거보다 성숙했지만, 여전히 수급률이 낮고, 수급하더라도 노령연금만으로 생계를 유지하기 어렵다. 결과적으로, 정년퇴직 이후에도, 노령연금 수급 이후에도 상당한 규모의 고령자가 경제적인 이유로 노동시장에서 이탈하지 못하고 재진입하는 추이가 관측되며, 다수는 저임금의 불안정 일자리, 영세자영업 일자리에 종사하고 있다. 주된 일자리에서의 고용기간 연장이 여전히 중요하지만, 다변화된 은퇴경로를 포괄하는 맞춤형 노동시장정책으로의 전환이 필요하다.

한편, 사업장 단위에서는 한층 더 구체적인 정책 대응이 요구된다. 인구고령화는 생산연령인구 감소, 노인부양비 증가로만 이어지는 것이 아니다. 노동시장에 참여하는 연령대가 더 다양해지면서, 이전보다 다양한 세대가 함께 일하는 일터가 늘어날 것으로 전망된다. 청년과 고령 세대의 일과 사회적 관계에 대한 가치관 등의 차이로 인한 갈등을 최소화하면서, 다양한 세대 간의 소통을 늘리고 상생을 도모하기 위한 변화가 모색되어야 한다. 연령을 이유로 더 높거나, 더 낮은 처우를 제공하는 차별적인 내용을 시정하고, 모든 세대가 기여에 따라 공정하게 보상을 받는 인사·노무제도 확산을 위해 개별 사업장의 역량 강화 및 제도적 지원 확대가 요구된다. 또한 신체적으로 취약한 특성을 지니는 고령 근로자 비중이 늘어나는 만큼, 근로자의 건강 및 안전관리 개선, 일하는 방식 조정, 보조기구 도입 등에 대한 검토가 필요할 것이다.

2024년 3월호 『노동리뷰』에서는 이전까지의 고령자 노동시장정책 논의에서 상대적으로 간과 되어 온 세 가지 주제를 살펴본다. 첫 번째 글에서는 노동시장 내 고령 노동력에 대한 기업의 수요에 주목하였다. 고령자의 노동시장 참여를 다룬 기존 연구들은 주로 노동공급 측면에 초점을 두었고, 노동수요 측면의 이슈를 다루는 연구는 상대적으로 부족하였다. 그러나 고령자의 노동참여를 높이기 위해서는 어떤 기업에서 고령 노동력을 필요로 하는지, 고령자의 노동시장 참여를 어렵게 하는 노동시장의 구조적인 요인이 무엇인지에 대한 규명이 필요하다. 고령 근로자 비중이 높은 기업, 고령자를 신규 채용하는 기업과, 고령 근로자가 정년 이후까지 계속 근로하는 기업의 특성을 비교하는 분석 결과는 고령 노동력에 대한 기업 수요를 이해하기 위한 새로운 시각을 제시한다는 점에서 의미가 있다.

두 번째 글에서는 정년 및 이후까지 주된 일자리를 유지하는 집단과 그 외의 집단을 비교하였다. 정부 고령자 일자리 정책의 중심에는 주된 일자리에서의 고용기간 연장이 위치한다. 그런데 정년까지 정규직 임금근로 일자리를 유지하는 고령자 비중이 제한적이고, 남성과 고학력자 비중이 높은 특성이 있다. 정책의 대상이 되는 집단이 충분히 확보되지 않은 조건에서는 정책이 정치적 지지를 얻어 효과적으로 작동하기 쉽지 않다. 또한 고령기의 빈곤 문제가 여전히 심각하

다는 점을 고려하면, 고령의 비정규직 근로자, 영세 자영업자 및 실직자 집단과 같이 빈곤 위험이 더 높은 집단의 노동시장 재취업을 지원하고, 일자리의 질을 개선하는 정책이 같이 논의되어야 한다.

마지막 글에서는 고령 근로자의 근무환경과 산업재해 현황을 정리하고, 고령 친화적인 근로환경 조성을 위한 개선 과제를 제시하였다. 고령 근로자의 일자리 질이 열악한 문제는 여러 연구에서 지적된 바 있지만, 고령 근로자가 안전하고 건강하게 일하면서 은퇴를 준비할 수 있는 근무환경을 조성하는 것도 그에 못지않게 중요하다. 비고령자를 전제로 설계된 사업장에서 고령 근로자가 어떤 유형의 유해위험요인에 직면하고 있는지, 비고령자에 비해 고령자의 산업재해 현황이 어떤 차이를 보이는지에 대한 종합적인 이해는 사업장 단위의 초고령사회 대응을 위해서도 필수적이다.

다가오는 초고령사회에는 더 많은 고령자가 다양한 방식으로 노동시장에 참여할 것으로 전망되며, 고령 노동시장에도 이전과는 다른 변화가 예상된다. 변화하는 인구구조와 노동시장에 대응하여, 고령자 노동시장정책의 대상과 목표를 확대하기 위한 구체적인 논의가 필요한 시점이다. **KL**