



EMPLOYMENT IMPACT
ASSESSMENT

Brief

고용영향평가브리프

2025년 제1호(통권 제47호)

발행일 2025년 5월 28일 | 발행인 허재준 | 편집인 강동우

주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

고령자 계속고용 및 신규고용 지원제도의 고용영향*

김기홍**

I. 연구의 목적과 배경

본 연구의 목적은 각각 시행 5년 차와 3년 차에 접어드는 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」의 고용영향을 평가하고 향후 정책방향을 논의하는 것이다. 특히 두 고령자 고용보조금이 연령대별 상대임금에 미치는 영향과 각각의 목적이 고령자 계속고용 촉진과 신규고용 촉진으로 상이함을 감안하여 고령자 및 청년 고용효과를 총고용과 신규고용으로 나누어 추정하고 정책당사자들의 의견을 청취하여 그 결과를 바탕으로 두 정책의 개선 및 양립 방안을 제안한다.

우리나라는 유례없는 저출산과 고령화로 인구가 2020년 첫 자연감소 후 5년 연속 감소하고 있어 고령층의 규모와 비율이 급증하고 있다. 그 결과 2024년 65세 이상 인구가 전체 인구의 20%를 초과하는 초고령사회에 진입하였으며 2050년 그 비율이 40%를 초과할 것으로 전망된다. 이러한 인구구조의 급격한 변화가 청년층의 부양비 부담을 가중함에 따라 국민연금

의 지속성을 제고하기 위해 국민연금 수급개시 연령을 상향하고 있어 지난 2015년 정년의 하한을 60세로 상향했음에도 이미 소득단절기간이 최장 3년에 달하고 있을 뿐만 아니라 향후에도 계속 연장될 것이다.

급격한 인구 감소는 노동력 부족을 초래하여 경제성장률 둔화의 원인이 될 수 있으나 우리나라는 생산성을 조정한 노동 투입은 경제활동인구보다 느리게 감소하여 향후 10여 년간 총량적인 노동력 부족을 경험하지 않을 것이며, 고령자와 여성의 노동시장참여율 제고로 노동력 부족을 상당히 지연할 수 있을 것이다(이철희, 2022). 따라서 현시점에서 필요한 정책은 그동안 활용이 부진했던 노동력을 적극적으로 활용하도록 장려하는 것이며, 특히 고령인력 활용 장려는 국민연금 수급개시 연령의 지속적인 상향으로 연장되고 있는 소득 단절기간에 대한 가장 효율적인 대책이기도 할 것이다.

정부는 그동안 고령인력 활용 장려를 위한 정책적 노력을 경주해 왔으며 그 일환으로 고령자 고용보조금을 지급하고

* 이 글은 김기홍 외(2024), 「고령자 계속고용 및 신규고용 지원제도의 고용영향」, 고용노동부·한국노동연구원을 요약·정리한 것임.

** 한국노동연구원 부연구위원.

있다. 2020년부터 계속고용제도를 도입하여 정년을 경과한 근로자의 고용을 지속한 사업장에 지급하는 「고령자 계속고용장려금」을 신설하였으며, 2022년부터는 60세 이상 근로자 고용이 과거보다 증가한 사업장에 「고령자 고용지원금」을 지급하고 있다. 2012년부터 2020년까지는 고령자 고용이 업종별 기준을 초과한 사업장에 「60세 이상 고령자 고용유지금」을 지급한 바 있다.

선행연구는 상기의 고령자 고용보조금이 효율성이 높지 않았음을 지적했으나 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」의 고용영향평가는 아직 충분하지 않다. 지은정(2023)은 「고령자 계속고용장려금」의 사중손실률이 77.4%로 낮지 않음을 지적했으나 대표성이 낮은 소규모 표본에 의존하였다. 한편 최강식·박철성(2021)은 「60세 이상 고령자 고용유지금」 수혜사업장의 고령자 고용이 유의하게 증가하는 했으나 평균 5명분의 보조금을 지급했음에도 고령자 순고용 증가는 1명 미만에 그쳤음을 지적했다. 그러나 「60세 이상 고령자 고용유지금」은 보조금 수급을 위해 고령자를 추가 고용할 유인이 있는 대상이 고령자 고용이 업종별 평균 근방에 있었던 사업주로 제한되므로 「고령자 계속고용장려금」이나 「고령자 고용지원금」과 비교하기 어렵다.

본 연구는 「고령자 계속고용장려금」의 고용효과를 행정자료를 활용하여 추정하고 「고령자 고용지원금」의 고용효과를 추정된 초기 연구로 정책방향을 결정하는 논의에 필요한 근거를 제공한다. 즉 상기의 두 고령자 고용보조금이 고령자와 또 다른 취업취약계층인 청년의 고용에 미친 영향을 추정하고 정책당사자들의 의견을 청취하여 정책적 시사점을 도출한다.

II. 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」의 개요 및 현황

「고령자 계속고용장려금」은 중소·중견기업¹⁾이 취업규칙 변경, 단체협약 등을 통해 계속고용제도를 도입하고 그에 근거하여 기존 정년을 경과한 근로자의 고용을 지속한 경우 지급하는 보조금으로 2020년 1월 시행되었다. 계속고용제도는 정년

폐지와 정년 연장 그리고 재고용이며, 재고용 도입 시 취업규칙에 재고용기간을 명시하고 정년이 도래했으나 계속근로를 희망하는 모든 근로자와²⁾ 정년일로부터 6개월 이내에 근로계약을 체결할 것이 요구된다. 고용보험성립일로부터 1년 이상 사업을 운영한 우선지원대상기업 또는 중견기업이 60세 이상 피보험자 비율이 30% 이하이고 계속고용제도를 2019년 1월 1일 이후 도입한 경우 신청 가능하다. 지원한도는 피보험자 수의 30%와 30명 중 작은 수이다. 즉 100인 이상 사업장은 30명까지, 그보다 소규모인 사업장은 피보험자 수의 30%까지 지원한다. 10인 미만 사업장의 경우 3명까지 지원한다. 계속고용된 고령자 1인당 분기 90만 원을 3년간³⁾ 지급하며, 지원근로자는 계속고용제도 시행 이전부터 근무했고 수혜사업장에서 피보험자격 취득기간이 2년 이상이며 월평균 보수가 115만 원 이상이어야 한다. 계속고용제도 시행일로부터 5년 내 기존 정년 도래자가 지원대상이므로 수혜사업장은 최장 8년간 보조금을 수급 가능하다. 상기의 개요를 <표 1>에 정리하였다.

<표 1> 「고령자 계속고용장려금」 개요

지원자격	- 고용보험성립일로부터 1년 이상 사업을 운영한 우선지원대상기업 및 중견기업, 사회적기업이 계속고용제도를 도입하여 정년이 경과한 근로자의 계속고용
지원요건	- 60세 이상 피보험자 비율 30% 이하 - 계속고용제도를 2019년 1월 1일 이후 도입 - (재고용) 기존 정년 도래일로부터 6개월 이내에 근로계약을 체결할 것
지원한도	- 피보험자 수의 30%와 30명 중 작은 수
지급대상	- 수혜사업장에서의 피보험자격 취득기간 2년 이상 - 계속고용제도 시행 이전부터 근무했으며 계속고용제도 시행일로부터 5년 이내 정년 도래자 - 월평균 보수가 115만 원 이상일 것
지급기간	- 계속고용 시작일로부터 3년
지원규모	- 분기 90만 원

주 : 2025년 5월 기준.

2024년 2월 말 기준 「고령자 계속고용장려금」 수혜사업장은 3,903개소로 지원근로자는 11,956명이다. 수혜사업장의 76.4%가 수급기간 1년 이상이고 78.1%는 계속고용제도로 재고용을 도입했다. 수혜사업장의 업종을 살펴보면, 제조업 편중이 심화되고 있고 제조업 다음으로 비율이 높은 보건업 및 사회복지서비스업 비율은 감소하고 있다. 규모 및 지역별로는 소규모 및 수도권 소재 사업장 편중이 심화되고 있다. 2020년 이후 지원

1) 2024년 1분기부터 사회적기업은 대규모라도 지원대상에 포함.

2) 선별적 재고용은 원칙적으로 허용되지 않으나, 취업규칙 등에 재고용을 하지 않을 수 있는 기준을 명시하고 그에 따른 경우 지원대상이 될 수 있음.

3) 2024년 2월 기준으로 본 연구의 분석기간인 2020~2023년에는 2년간 지급.

근로자의 100인 이상 사업장 비율 증가는 2021년 8월 지원한 도 상향의 결과일 것이다. 한편 지원근로자의 43.1%가 자신에 대한 보조금 지급 종료 후에도 6개월 이상 근속했으나 아직 일 물기간에 도달한 수혜사업장이 없음을 감안하면 계속고용제 도의 지속성에 대한 모니터링을 계속할 필요가 있다.

「고령자 고용지원금」은 근무기간이 1년을 초과한 60세 이 상 근로자 고용이 증가한 중소·중견기업에 지급하는 보조금 으로 2022년 1월 시행되었다. 지원자격은 고용보험성립일로 부터 1년 이상 사업을 운영한 우선지원대상기업과 중견기업 으로⁴⁾ 신청 분기 고령자 수 월평균이 과거 고령자 수 월평균 을 상회해야 한다. 여기서 고령자는 피보험자격 취득기간이 1년을 초과한 월말 기준 만 60세 이상 근로자이며, 과거 고령 자 수 월평균은 신청 분기 직전 12~36개월간 월말 기준 고령 자 수의 평균이다. 이때 과거 고령자 수 산정기간은 사업기간 이 4년 이상인 경우 신청 분기 직전 36개월, 2년 미만인 경우 12개월이며, 2년 이상 4년 미만인 경우 사업 최초 시작일로부터 1년을 제외한 기간이다. 지원한도는 피보험자 수의 30%와 30명 중 작은 수이고 피보험자가 10명 미만인 경우 3명까지이 다. 고령자 고용 증가 1인당 분기 30만 원을 2년간 지급한다. 상기의 개요를 <표 2>에 정리하였다.

<표 2> 「고령자 고용지원금」 개요

지원자격	- 고용보험성립일로부터 1년 이상 사업을 운영한 우선지원대상기업 또는 중견기업
지원요건	- 근무기간이 1년을 초과한 60세 이상 근로자 고용이 과거 12~36개월보다 증가
지원한도	- 피보험자 수의 30%와 30명 중 작은 수
지급대상	- 근무기간이 1년을 초과한 60세 이상 근로자
지급기간	- 2년
지원규모	- 분기 30만 원

2024년 2월 말 기준으로 「고령자 고용지원금」 수혜사업장 은 18,138개소로 평균적으로 분기당 3.92명분의 보조금을 수 급하며 42.6%가 수급기간 1년 이상이다. 2022년 신규 수혜사 업장의 경우 수급기간 1년 이상 비율이 57.1%였다. 「고령자 계 속고용장려금」보다 도입이 2년 느리고 지원규모가 작지만 지 원요건 충족이 용이하여 수혜사업장이 빠르게 증가했을 것이 다. 수혜사업장의 업종을 살펴보면, 도입 직후 가장 높았던 보

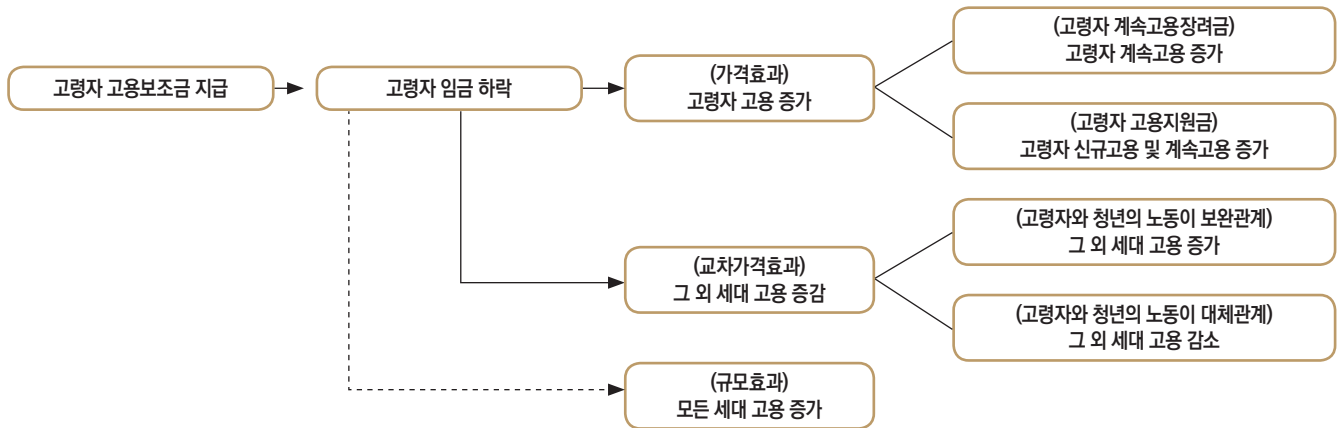
건업 및 사회복지 서비스업 비율이 감소하고 제조업 비율이 증 가하고 있다. 신규 수혜사업장의 보건업 및 사회복지 서비스업 비율은 2022년 50.7%에서 2023년 44.0%로 감소한 반면 제조 업 비율은 동기간 22.2%에서 26.5%로 증가한 것으로 나타났 다. 규모 및 지역별로는 소규모 및 수도권 소재 사업장 편중이 심화되고 있다. 다만 「고령자 고용지원금」은 제도 도입 초기이 므로 기고용 근로자의 연령이 상승하여 지원요건을 충족한 수 혜사업장 비율이 높을 것임을 감안할 필요가 있다.

III. 고령자 고용보조금의 고용영향 경로

고령자 고용보조금은 사업주가 고령자를 고용한 경우 노동 비용을 감소시키는 효과가 있으므로 고용영향을 고령자 임금 하락이 고령자와 그 외 세대 고용에 미치는 영향으로 분석할 수 있다. 고령자 임금 하락은 세 가지 효과에 의해 고령자와 그 외 세대 고용에 영향을 미칠 수 있으며, 첫째는 가격효과이다. 고령자 임금 하락은 사업주에게 고령자를 추가 고용할 직접적 인 유인을 제공하므로 가격효과는 항상 고령자에 대한 노동수 요를 증가시키는 방향으로 작용하게 된다. 둘째는 교차가격효 과로 고령자와 그 외 세대 노동의 관계에 따라 방향이 결정된 다. 예컨대, 고령자와 청년이 함께 일할 때 생산성이 향상된다 면, 즉 고령자와 청년의 노동이 보완관계인 경우 고령자 임금 하락은 청년고용을 증가시킬 것이다. 사용자에서 고령자와 청 년이 무차별하다면, 즉 고령자와 청년의 노동이 대체관계일 경 우 고령자 임금 하락은 청년고용을 구축할 것이다. 따라서 교 차가격효과의 방향은 불분명하다. 마지막은 규모효과이다. 고 령자 임금 하락은 노동비용을 감소시켜 생산비용을 낮추고, 이는 사업주가 생산량을 증가시키기 위해 고용을 늘릴 유인을 제공한다. 따라서 규모효과는 모든 세대의 고용을 증가시키는 방향으로 작용하게 된다. 다만 규모효과는 「고령자 계속고용 장려금」과 「고령자 고용지원금」 모두 수혜사업장이 비교적 업 력이 길고 소규모인 것을 감안하면 크지 않을 것이다. 상기의 내용이 [그림 1]에 정리되어 있다.

4) 2024년 1분기부터 사회적기업은 대규모라도 지원대상에 포함.

[그림 1] 고령자 고용보조금의 고용영향 경로



주: 수혜사업장의 특성을 감안할 때 규모효과는 크지 않을 것으로 판단하여 점선 처리함.

IV. 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」의 고용영향 평가

본 연구는 고용노동부 행정자료와 고용보험 DB를 결합한 사업장-분기 패널을 구축하고 합성이중차분법⁵⁾과 성향점수매칭을 활용하여 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」의 고용효과를 추정한다. 고용효과를 고령자와 청년 총고용과 신규고용으로 나누어 추정하여 그 차이를 계속고용효과로 해석하며, 고령자는 정책효과가 연령대별로 이질적인 것임을 감안하여 55~59세, 60~62세, 63~64세, 65세 이상으로 세분한다. 이는 고령자 고용보조금의 고용효과를 직접적으로 받을 60~62세와 노동시장에서 퇴장할 가능성이 높은 65세 이상을 구분한 것이다. 한편 청년은 15~34세로 정의한다.

[그림 2]는 「고령자 계속고용장려금」의 총고용효과가 긍정적임을 보여준다. 보조금 지급 이후 수혜사업장의 55~59세 총고용이 일시적으로 감소했으나 시간이 경과하면서 수급 전 수준으로 회복하였고(그림 2 좌상단), 60~62세 총고용은 즉각적으로 증가했다(그림 2 우상단). 63~64세 총고용이 보조금 지급 2년여 경과한 후에 소폭 증가한 것은 수급 종료 후에도 계속고용이 어느 정도 지속되었음을 시사하며(그림 2 좌하단), 65세 이상 총고용은 유의한 변화가 없었다(그림 2 우하단). 이는 「고령자 계속고용장려금」이 55~59세 총고용에 장기적인 악영향을 미치지 않고 60세 이상 총고용을 유의하게 증가시켰음을 보여주는 결과이다.

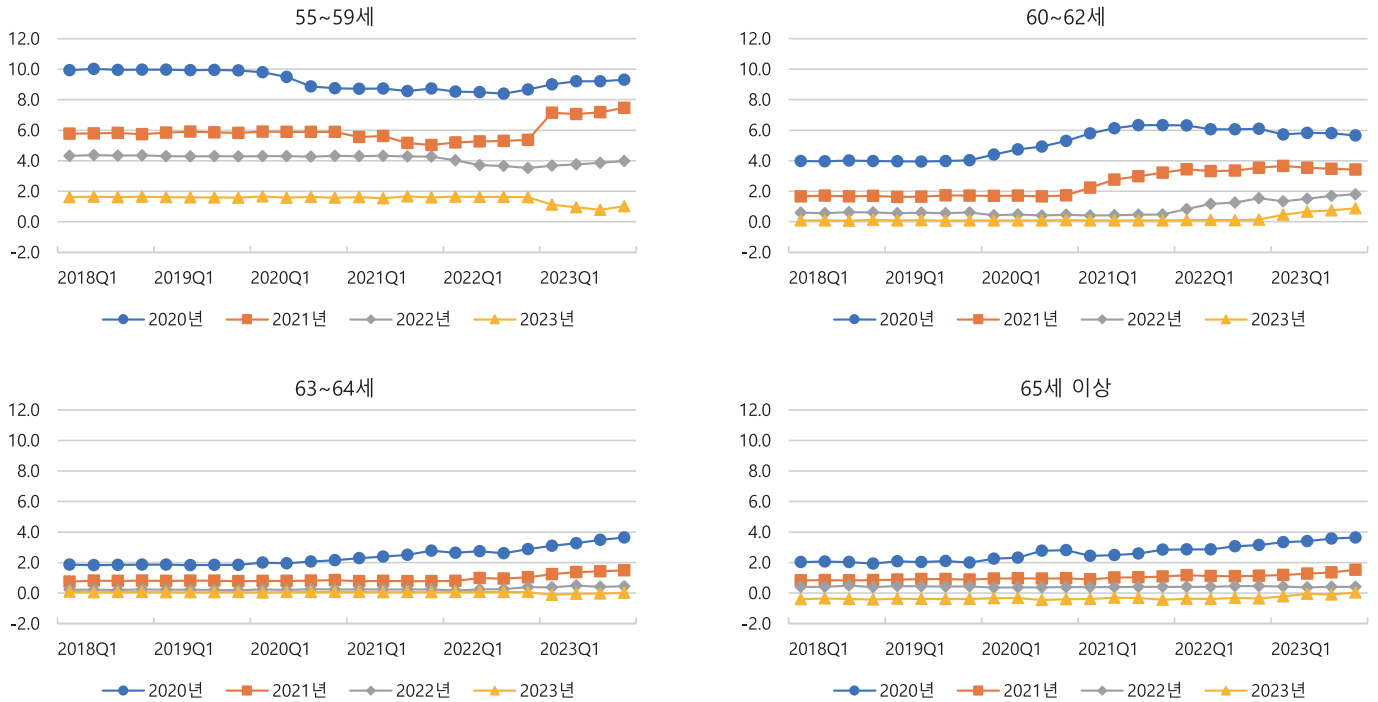
<표 3>은 [그림 2]의 총고용효과를 단일계수로 정리하여 신규고용효과와 함께 제시한 것이다. 「고령자 계속고용장려금」은 60~62세 총고용을 1.57명 증가시킨 것을 포함하여 60세 이상 총고용을 2.64명 증가시킨 것으로 추정되었다. 수혜사업장이 평균 3.08명분의 보조금을 수급한 것을 감안하면 정책의 효율성이 준수한 것으로 평가할 수 있다. 55~59세 총고용은 0.56명 감소한 것으로 추정되었으나 통계적 유의성이 낮고, 청년고용 구축효과는 해당 추정치가 통계적으로 유의하지 않다. 한편 신규고용효과는 65세 이상을 제외하면 통계적으로 유의하지 않고 65세 이상에서도 총고용효과의 15.6%에 그쳤다. 결과를 정리하면, 「고령자 계속고용장려금」은 정책의 목적을 달성했을 뿐만 아니라 청년고용 구축 등 부정적인 효과도 크지 않았다.

「고령자 계속고용장려금」의 고용효과는 계속고용제도별로 상이할 것이다. 예컨대, 재고용의 경우 근로조건의 조정이 용이하여 고령자 고용효과가 비교적 작을 것이나 청년고용 구축 등 부정적인 효과 역시 작을 것이다. 이를 확인하기 위해 「고령자 계속고용장려금」의 계속고용제도별 고용효과를 성향점수매칭을 활용하여 추정한 결과를 <표 4>에 제시하였다.⁶⁾ 60~62세 고용 증가는 정년 연장, 재고용, 정년 폐지 순으로 크다. 정년 연장은 55~59세 고용 감소는 가장 작고 청년고용 구축효과는 유의하지 않아 고용효과가 가장 긍정적인 것으로 보이나 63세 이후 고용이 지속되는 효과는 정년 폐지보다 작다. 재고용의 경우 고령자 고용효과는 정년 폐지와 유의

5) 해당 방법론에 대한 자세한 사항은 Arkhangelsky et al.(2021)을 참조.

6) 성향점수매칭 추정 결과는 총고용 변화량을 종속변수로 사용한 분기당 고용효과로 계수 크기에 차이가 있으나 누적효과는 합성이중차분법과 유사한 수준.

[그림 2] 「고령자 계속고용장려금」의 총고용효과



주: 합성이중차분법 추정 결과에서 계산된 처치집단과 비교집단의 차이임.

자료: 고용노동부 행정자료, 고용보험 DB.

<표 3> 「고령자 계속고용장려금」의 고용효과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	고령자				청년
	55~59세	60~62세	63~64세	65세 이상	15~34세
총고용	-0.5610* (0.3082)	1.5664** (0.2758)	0.4924** (0.1525)	0.5807** (0.1160)	-0.8021 (1.5006)
신규고용	0.0722 (0.0607)	0.1145 (0.0902)	0.0127 (0.0122)	0.0906** (0.0428)	-0.3425 (0.3979)

주: 1) 합성이중차분법 추정 결과로 괄호 안 숫자는 부트스트랩 표준오차임.

2) **은 5%, *은 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함.

자료: 고용노동부 행정자료, 고용보험 DB.

<표 4> 「고령자 계속고용장려금」의 계속고용제도별 분기당 고용효과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	고령자				청년
	55~59세	60~62세	63~64세	65세 이상	15~34세
정년 폐지	-0.1031*** (0.0092)	0.1011*** (0.0071)	0.0118** (0.0055)	0.1213*** (0.0099)	-0.0580** (0.0247)
정년 연장	-0.0748*** (0.0070)	0.1921*** (0.0055)	0.0585*** (0.0042)	0.0922*** (0.0072)	-0.0254 (0.0247)
재고용	-0.0938*** (0.0041)	0.1222*** (0.003)	0.0491*** (0.0022)	0.1019*** (0.0035)	0.0497*** (0.0109)

주: 1) 성향점수매칭 추정 결과로 괄호 안 숫자는 표준오차임.

2) ***은 1%, **은 5%, *은 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함.

자료: 고용노동부 행정자료, 고용보험 DB.

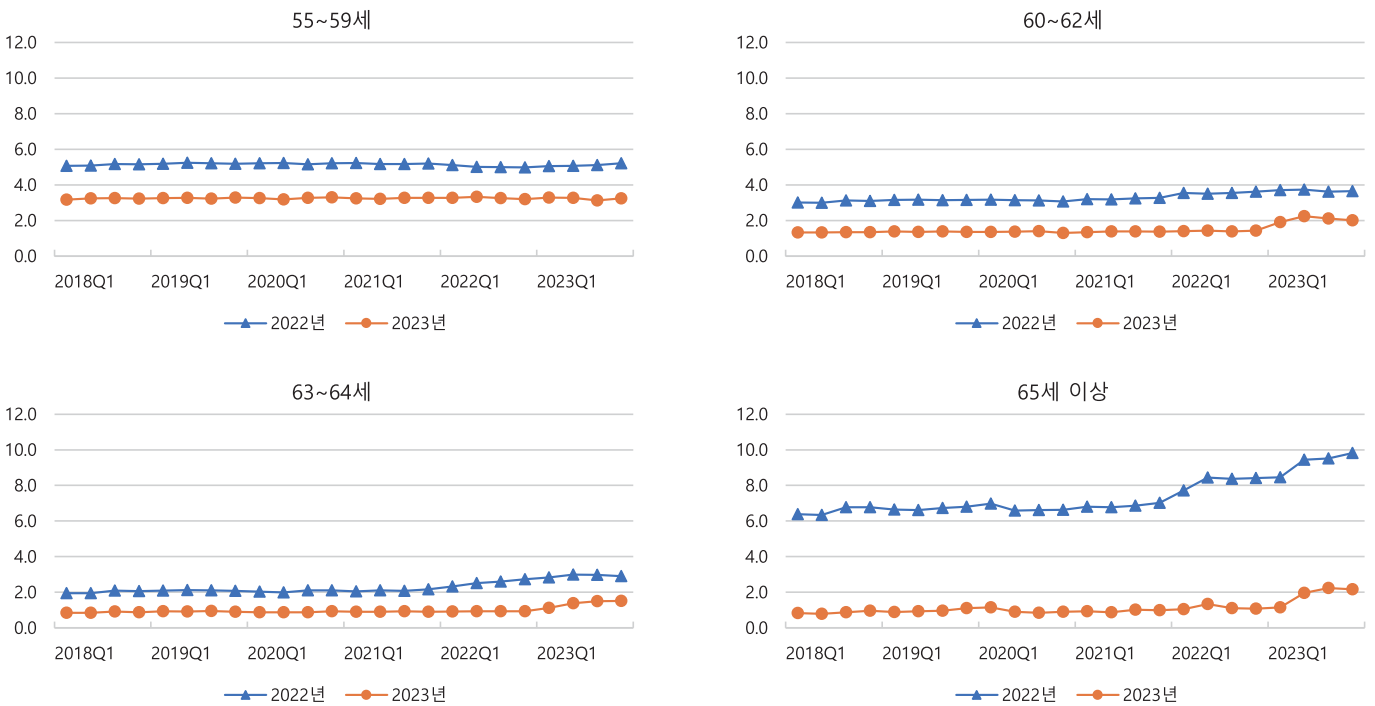
한 차이를 보이지 않으나 흥미롭게도 청년고용을 소폭 증가시킨 것으로 추정되었다. 이는 근로조건의 조정가능성이 고령자 계속고용의 부정적인 효과를 완화할 수 있음을 시사하는 결과이다. 마지막으로 정년 폐지는 55~59세와 청년 고용이 가장 크게 감소하지만 63세 이후 고용이 지속되는 효과가 가장 큰 것으로 보인다.

[그림 3]은 「고령자 고용지원금」의 총고용효과가 긍정적인 것을 보여준다. 보조금 지급 이후 55~59세 총고용은 유의한 변화 없었던 반면에 60세 이상 총고용이 증가했다. 주목할 만한 사항은 모든 60대 이상 연령대에서 총고용이 즉각적으로 증가한 것과 2023년 신규 수혜사업장에서는 60~62세 총고용이 상대적으로 크게 증가한 것이다(그림 3 우상단). 전자는 기

고용 고령자가 이미 증가세였던 사업장이 고용형태의 변화 없이 지원요건을 충족한 경우가 어느 정도 있었음을 보여주는 결과이나, 후자는 고령자 고용형태에 변화가 있음을 시사하는 결과이다.

<표 5>는 [그림 3]의 총고용효과를 단일계수로 정리하여 신규고용효과와 함께 제시한 것이다. 「고령자 고용지원금」은 65세 이상 총고용 1.67명 증가를 포함하여 60세 이상 총고용을 2.68명 증가시킨 것으로 추정된다. 수혜사업장이 평균적으로 3.92명분의 보조금을 받은 것을 감안하면 「고령자 계속고용장려금」에 비해서는 효율성이 낮지만 역시 준수한 것으로 평가할 수 있다. 55~59세 총고용 감소는 통계적으로 유의하지 않으며 연령대가 높을수록 총고용효과가 큰 것으로 추정

[그림 3] 「고령자 고용지원금」의 총고용효과



주: 합성이중차분법 추정 결과에서 계산된 처치집단과 비교집단의 차이임.
 자료: 고용노동부 행정자료, 고용보험 DB.

<표 5> 「고령자 고용지원금」의 고용효과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	고령자				청년
	55~59세	60~62세	63~64세	65세 이상	15~34세
총고용	-0.0866 (0.1119)	0.4216** (0.1221)	0.5977** (0.0829)	1.6655** (0.3956)	0.1980 (0.2086)
신규고용	-0.0470 (0.0293)	0.0344 (0.0282)	0.0196 (0.0202)	0.3417** (0.0731)	0.1741* (0.1022)

주: 1) 합성이중차분법 추정 결과로 괄호 안 숫자는 부트스트랩 표준오차임.
 2) **은 5%, *은 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함.
 자료: 고용노동부 행정자료, 고용보험 DB.

되었고 청년고용에 대한 긍정적인 효과는 통계적으로 유의하지 않다. 흥미로운 것은 「고령자 고용지원금」이 청년 신규고용에도 긍정적인 효과가 있었다는 결과이다. 특히 신규고용효과가 총고용효과를 대부분 설명한다. 이는 수혜사업장에서 고령자 고용보조금 일부를 청년 채용에 활용했을 가능성이 시사하는 결과이다.

추정 결과를 정리하면, 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」은 각각 고령자의 계속고용과 신규고용을 촉진하도록 고안되었으나 모두 계속고용을 촉진했고 55~59세 고용감소와 청년고용 구축 등 부정적인 효과는 우려할 만한 수준은 아니었다. 면접조사 결과도 실증분석 결과와 상통한다. 두 고령자 고용보조금 수혜사업장과의 면접 결과를 살펴보면, 면접에 참여한 사업장의 대다수가 55세 이상 근로자 비율이 높았고 채용에 어려움을 겪고 있었다. 청장년 채용을 선호하는 경우에도 기고용 고령자를 계속고용하거나 비슷한 연령대에서 채용해야 해서 직무에 대한 적응도가 높은 기고용 고령자의 고용 유지를 선호했다. 이는 계속고용과 신규고용의 두 가지 경로로 지원요건을 충족 가능한 「고령자 고용지원금」도 계속고용효과만 보인 것을 일부 설명하는 결과이다. 한편 「고령자 계속고용장려금」의 경우 정책의 개선방안으로 복잡한 지원요건에 대한 행정적 지원과 고령자의 선호를 반영한 근로시간의 점진적 단축 지원에 대한 수요가 확인되었다.

V. 정책 제언

본 연구의 중요한 정책적 시사점은 두 가지이다. 첫째, 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」의 고용효과에서 나타난 이질성은 고령자 고용지원정책에 있어 사업주에게 근로조건 조정을 허용하는 것의 효과를 보여준다. 「고령자 계속고용장려금」 추정 결과를 정리하면, 재고용의 경우 해당 보조금이 고령자와 청년 고용을 모두 촉진한 반면, 정년 폐지의 경우 고령자 계속고용을 장기화했으나 고령자 고용효과가 가장 작고 청년고용을 구축한다. 이는 재고용은 사업주에게 근로조건 조정을 허용하는 반면에 정년 폐지는 그를 허용하지 않기 때문일 것이다. 즉 고령자 고용보조금의 연령대별 고용효과는 근로조건 조정가능성에 의존할 수 있고, 따라서 사업주에게 고령자의 근로조건이 생산성을 상회할 때 조

정을 허용하는 것은 조정이 적절하게 이루어질 경우 고령자와 청년 고용 모두에 긍정적일 수 있다. 「고령자 고용지원금」도 그 효과는 작지만 청년고용에 긍정적인 것으로 추정되며, 이는 해당 보조금이 실질적으로 재고용에 대한 보조금으로 작동하여 고령자 고용 시 근로조건 조정을 허용하기 때문일 것으로 보인다. 본 연구 결과는 따라서 고령자 고용지원정책의 중점을 고용 연장과 인력 수급 증 무엇에 두는지에 따라 정책방향이 다를 수 있음을 시사한다.

둘째, 현행 고령자 고용보조금은 고령자 신규고용효과를 기대하기 어렵다. 고령자 신규고용 촉진이 목적인 「고령자 고용지원금」도 기고용 고령자를 계속고용하도록 장려하는 것에 그쳤고, 고령자 계속고용 촉진이 목적인 「고령자 계속고용장려금」도 보조금으로 절감된 노동비용이 대체로 다른 연령대 신규고용에 쓰인 것으로 보인다. 수혜사업장과의 면접에서도 고령자 계속고용에 대한 선호가 나타났다. 고령자의 경우 훈련비용은 높고 기대되는 고용기간은 짧기 때문에 해당 사업장에서 숙련을 쌓은 기고용 고령자를 선호하게 되는 것이다. 이는 고령자 신규고용 촉진에는 고령자의 생산성을 제고하고 일자리매칭을 개선하는 등의 별도의 정책적 노력이 필요함을 시사하는 결과이다. 상당한 수준의 보조금을 지급하지 않는 한 훈련비용은 높고 기대되는 고용기간은 짧은 인력을 채용하도록 장려하기는 어려울 것이며, 따라서 보조금 외에 다른 정책방안을 검토해야 한다.

다음으로 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」의 개선방안을 각각 논의한다. 두 고령자 고용보조금 모두 고용효과가 준수한 것으로 추정되어 이하에서는 두 보조금의 확대 및 양립에 중점을 둔다.

「고령자 계속고용장려금」의 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 수혜사업장 추가 확보를 위한 노력이 필요하다. 2022년부터 신규 수혜사업장이 감소세를 보이고 있어 이를 반등시키기 위해 보조금 증액과 지원한도 상향 등을 검토할 필요가 있다. 예컨대, 지원한도를 최대 30명으로 정한 것은 대규모 사업장의 변화를 유도하기에 부족할 것으로 보이고 고령자 계속고용 지원이라는 목적에 부합하지 않는다. 정책효율성이 준수한 것으로 추정되었음을 감안할 때 보조금 증액과 지원한도 상향 등 여력이 어느 정도 있다고 판단된다. 둘째, 보조금 수급 종료 후에도 계속고용제도를 정착시키기 위한 노력이 필요하다. 수혜사업장과의 면접에서 고령인력 활용을 위한

근로환경의 질적 변화가 관측되지 않아 보조금 수급이 종료 되면 계속고용제도가 유명무실해질 가능성을 시사한다. 수혜사업장이 고령인력 활용 제고를 위해 노력하도록 모니터링하고 컨설팅 등 지원을 제공할 필요가 있다.

다음으로 「고령자 고용지원금」의 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 「고령자 계속고용장려금」과의 형평성 검토가 필요하다. 최종적인 목표가 60세 이상 고용 촉진으로 동일함에도 「고령자 고용지원금」이 「고령자 계속고용장려금」의 3분의 1에 불과한 것은 정년제 미운영 사업장에 대한 차별로 작용하여 정책 효율성 하락의 원인이 될 것이다. 또한 정년제를 연령을 이유로 근로계약을 종료할 수 있는 사업주의 권리로 본다면 정년제 미운영 사업장에 보다 낮은 보조금을 지급하는 것은 정책적 정합성이 떨어진다. 정책효율성이 준수한 것으로 추정되었음을 감안할 때 보조금 증액과 지원한도 상향 등을 검토할 수 있다. 둘째, 정책효과 확장을 위해 고령자 기준 하향을 검토할 수 있다. 2024년 우리나라의 주된 일자리 퇴직 연령은 평균 52.8세이고 정년에 도달하는 비율은 9.3%에 불과하여,⁷⁾ 현행 기준으로는 「고령자 고용지원금」이 주된 일자리에서 이탈한 준고

령자 다수의 고용 연장을 촉진하기 어려움을 보여준다. 고령자 기준을 하향하여 주된 일자리 퇴직 연령을 낮추고 정년에 도달하는 비율을 제고할 수 있을 것이라 기대된다.

마지막으로 두 고령자 고용보조금의 통합을 검토할 필요가 있다. 「고령자 계속고용장려금」과 「고령자 고용지원금」은 전자를 지원하기 어려운 경우 후자를 수급하는 형태로 공존하고 있다. 그러나 형평성과 중복부혜 등의 문제로 향후 정책효율성이 악화될 가능성을 배제할 수 없다. 두 고령자 고용보조금의 통합은 정책효율성 유지에 기여할 것이다. 「고령자 계속고용장려금」은 지원요건이 정년제 운영을 포함하여 약 20%의 사업장만 지원 가능하며 지원과정도 상대적으로 복잡하다. 그에 비해 「고령자 고용지원금」은 접근성이 높아 수혜사업장 확보가 용이하고 정년제 운영 여부에 따라 계속고용제도 도입 유인을 제공하는 등 범용성이 있다. 따라서 「고령자 고용지원금」을 큰 틀로 하고 유인구조를 더하여 두 고령자 고용보조금을 통합함으로써 고령자 고용지원정책의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 이철희(2022), 「장래 인구변화가 노동투입 규모에 미치는 영향」, 『노동경제논집』 45(2), pp.37~68.
- 지은정(2023), 「고령자 계속고용장려금의 사중손실효과에 대한 연구」, 『한국정책학회보』 32(3), pp.315~355.
- 최강식·박철성(2021), 『60세 이상 고령자 고용지원금 효과분석 및 '21년 제도개편을 위한 연구』, 고용노동부.
- Arkhangelsky, D., S. Athey, D. A. Hirshberg, G. W. Imbens and S. Wager(2021), "Synthetic difference-in-differences", *American Economic Review* 111(12), pp.4088~4118.

7) 2024년 5월 경제활동인구조사 고령자 부가조사.