

# 고령노동자의 이행과 활동적 노화 : 글로벌적 관점과 정책적 의미

Dorothea Schmidt-Klau (국제노동기구 선임경제학자)  
Guillaume Delautre (국제노동기구 경제학자)  
Johannes Weiss (국제노동기구 경제학자)

## ■ 서론

### 고령화사회: 과소평가된 현실

인간 수명의 연장은 현대 사회의 가장 큰 성과 중 하나다. 전 세계적으로 사람들은 이전 어느 때보다도 더 오래, 더 건강하게 살아가고 있으며 전례 없는 의학적 발전과 생활수준 개선 덕분에 이러한 현상은 지속될 것으로 보인다. 여기에 낮은 출산율이 더해져 사회구조는 상당한 변화를 겪게 될 것이며, 이는 경제, 사회보장 및 의료보장 제도, 노동시장, 기타 삶의 여러 부문에 큰 영향을 미칠 것이다.<sup>1)</sup> 아래에 기술된 사실들은 그러한 변화의 규모를 잘 드러낸다.<sup>2)</sup> 또한

1) 2013년 ILO 총회 기간에 열린 한 일반 토의에서 이 분야의 ILO 활동에 대한 기본 틀이 마련되었다. ILO(2013), "Employment and Social Protection in the New Demographic Context", <https://www.ilo.org/>.

ILO 총회의 "새로운 인구학적 맥락에서의 고용과 사회적 보호에 관한 위원회"가 채택한 결론에서는, 모든 연령대의 고용 및 사회적 보호 관련 니즈를 충족하고 세대 간 책임 공유 및 연대를 촉진하기 위한 장기적 정책 전망이 필요함을 강조하였다.

ILO(2013), "Fourth Item on the Agenda: Employment and Social Protection in the New Demographic Context (General Discussion) - Report of the Committee on Employment and Social Protection in the New Demographic Context", <https://www.ilo.org/>.

2) 모든 수치는 UN의 인구 관련 자료를 근거로 한다. UN(2019), "World Population Prospects - Population Division", <https://population.un.org/wpp/>.

고령화가 단순히 선진 경제국들의 현상이 아니라 전 세계적으로 나타나고 있음을 보여준다.

- 2020년 기준으로 유럽 인구의 4분의 1이 60세 이상이다. 유럽에서 수명은 1900년 이후로 2배 늘어나 어느 때보다 빠른 증가율을 보이며, 현재 유럽에서 태어난 경우 100세까지 살 확률이 50%에 이른다.
- 고령자(65세 이상)의 증가율은 생산가능인구(15~64세) 증가율을 훨씬 앞설 것으로 예상된다. 현 세기 전반에 걸쳐 생산가능인구의 증가율은 50% 미만으로 예상되는 데 비해, 고령인구는 300% 이상 증가할 것으로 보인다.
- 상대적 저개발국의 경우에는 고령인구 증가율이 약 350%에 이를 것으로 예상된다. 선진국은 고령인구 증가율이 그보다 낮은 70% 정도일 것으로 보인다.
- 인구 고령화는 과거보다 더 빠른 속도로 진행되고 있다. 가령, 프랑스에서는 전체 인구 대비 고령자의 비중이 10%에서 20%로 높아지는 데 150년이 걸렸으나, 브라질, 중국 또는 인도의 경우, 그 소요기간은 20년 미만일 것으로 보인다.

## 고령화에 대한 오해

고령화 현상이 현실로 나타나고 있는 상황에서, 고령자에 대해 부정적이거나 잘못된 인식을 갖는 경우가 적지 않다. 고령자에 대한 오해는 연령주의(ageism, 가령 고령자에 대한 차별)와 노동시장 및 사회로부터의 배제로 이어지며, 이는 고령자들의 고립, 가치 저평가, 경제적 취약을 초래하기도 한다. 가장 대표적인 오해 중 하나는 사람의 노화와 특정한 일의 수행 능력은 전적으로 유전적으로 미리 결정된다는 생각이다. 하지만 연구 결과에 의하면 노화의 특징 중 50%에 훨씬 못 미치는 부분만이 유전적으로 결정되고 과반수는 생활방식의 결과이며, 종종 “활동적 노화”라고 일컬어지는 활동적이고 건강한 생활방식을 통해 고령자는 자신의 신체적 나이보다 “더 젊은” 삶을 유지할 수 있다고 한다. 또한 흔히 나이가 들수록 학습에 어려움을 겪는다고 생각하지만, 연구 결과에 따르면 고령자도 학습을 중단하지 않고 계속 이어간다면 젊은 노동자와 마찬가지로 성공적인 학습 및 기술 보완이 가능하다고 한다.

더 나아가 노동시장과 관련된 잘못된 인식들도 있다. 예컨대 대부분의 사람들은 고령자들

이 매우 성공적인 창업자라는 사실을 모른다. 일반적으로 스타트업은 젊은이들이 하는 것이라고 생각하지만, 상대적으로 젊은 사람들이 창업한 기업들은 3분의 1만이 3년 이상 유지되는 반면에, 50세 이상은 그 성공률이 70%에 이른다. 고령노동자가 병가를 더 많이 사용할 것이라는 인식 또한 틀린 생각이다. 게다가 고령자는 효율성 면에서도 젊은이 못지 않다. 즉 고령노동자의 생산성은 젊은이들과 거의 동일한 수준을 보이는데, 고령자는 나이로 인한 약점을 경험에 의한 장점으로 상쇄할 수 있기 때문이다.

## ■ 고령화로 인한 경제적 결과

(“일의 미래를 위한 ILO 100주년 선언(ILO Centenary Declaration for the Future of Work)”에서 4대 메가트렌드의 하나로 언급된<sup>3)</sup> 고령화는 디지털화, 탈탄소화, 글로벌화 및 기타 구조적 대변환 등의 기타 메가트렌드와 함께 복합적으로 진행되고 있다. 이러한 이유로 고령화가 소비 및 저축 패턴을 포함한 전반적인 경제적 동향에 미치는 파급효과를 예상하기는 쉽지 않다. 하지만 위와 같은 메가트렌드의 동인과 국가 경제구조에서 발생하고 있는 기타 변화들의 상호의존성은 정책 수립 시 특히 고려되어야 할 사항이다.

또한 고령화는 국가별로 상당한 차이가 있으며 이러한 차이가 정책 방안에 반영되어야 한다는 점에도 유의해야 한다. 즉 ① 각국은 다양한 고령화 단계에 있으며 문제의 중대성 또한 이러한 단계에 따라 차이가 있다. ② 국가별로 발전 단계도 다르다. 고령화 사회가 가장 발전한 사회라는 경향이 있지만, 반드시 그렇지만은 않다. 고령화가 진행되고 있는 개발도상국의 니즈는 선진국의 니즈와 매우 다르다. 가령 고령화 개발도상국은 연금제도를 갖추고 있지 않으며 따라서 고령자의 경제활동참가율이 매우 높은 데 반해, 고령화 선진국은 고령노동자를 노동력에 편입시키는 방안을 강구해야 하는 상황이다. ③ 노동시장 여건은 고령화와 관련된 해결 과제들의 구체적 성격을 좌우한다. 라틴아메리카에서 주요 해결 과제는 비공식 경제의 비중이 매우 높다는 점으로, 비공식 경제에 속한 고령노동자들의 경우 선진국의 고령노동자와는 당면한 문제가

3) ILO(2019), “ILO Centenary Declaration for the Future of Work”, <https://www.ilo.org/>.

다르다. 한편 유럽 국가들은 고령노동자들의 비활동성을 해결하기 위해 애쓰고 있지만, 이는 아프리카의 여러 국가에서는 발견되지 않는 현상이며, 마찬가지로 서로 다른 정책 방안이 요구됨을 보여준다. 아시아 국가들은 적정 수준에 미치지 못하는 연금제도가 높은 노인빈곤율을 초래할 수 있으므로 이를 해결해야 한다. 끝으로, 고령노동자와 노인은 서로 매우 다른 문제를 안고 있는 매우 이질적인 집단이라는 점도 함께 고려되어야 한다.

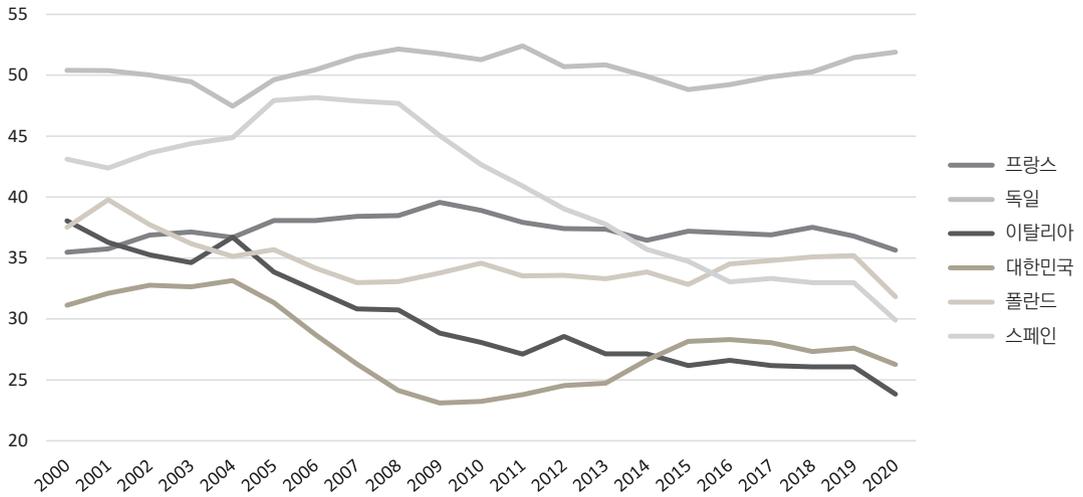
## 노동공급의 변화

노동공급의 구성은 각 연령별 집단이 전체 인구에서 차지하는 비중과 이 집단들의 경제활동참가율에 따라 결정된다. 특정 시점에서 인구 점유율은 정해진 것이지만, 경제활동참가율은 정책의 영향으로 달라질 수 있다. [그림 1]~[그림 4]는 (무작위로 선정한) 여러 국가들의 경제활동참가율 차이를 보여준다. 국가 간 차이뿐만 아니라 연령집단별 차이도 두드러진다. 체계적인 현상이 몇 가지 관측되는데, ① 모든 국가에서 경제활동참가율은 핵심 생산연령인구(24~54세)가 가장 높고, ② 청년층의 경제활동참가율은 약간 감소세를 보이기는 하나 상대적으로 안정적이며, ③ 고령층의 경제활동참가율은 대상 국가 모두에서 증가세를 보인다.

고령층과 청년/중장년층의 경제활동참가율 사이에는 명백한 상관관계가 없지만, 이에 반해 (가령 독일과 같이) 두 집단의 경제활동참가율이 모두 점차 증가하고 있는 경우도 있다. 고령층의 참여율이 증가한다고 해서 청년의 경제활동참가율을 감소시키는 분명한 효과가 있는 것은 아니다. 고령층이 청년 및 중장년층을 일자리에 내몰 수 있다는 생각이 확산되어 있기 때문에 이 점은 반드시 언급할 필요가 있다. 지난 수년간 여성의 경제활동참가율을 높이려는 노력에 대해서도 여성의 노동 참여가 남성들의 일자리를 빼앗을 것이라는 (마찬가지로 잘못된) 주장이 제기되었다. 그림의 일부에서 이미 드러나듯이 이는 사실이 아니며, 전 세계 차원에서 실시된 연구 결과도 이러한 점을 확인시켜주고 있다. 실제로는 고령층과 청년/중장년층의 경제활동참가율이 모두 증가하고 있는 국가들은 실업률이 가장 낮게 나타나는 국가에 속하는 경향이 있다. 경제활동참가율의 증가로 소비가 상승하고 생산도 늘어나면서 일자리의 수와 소득 또한 모두 늘어나기 때문이라고 설명할 수 있다. 또한 노동시장에 참여하는 이들의 수가 증가하면 사회보장제도 기여 기반과 세수 기반도 확대되면서 국민 및/또는 생산적 원천

[그림 1] 경제활동참가율(15~24세)

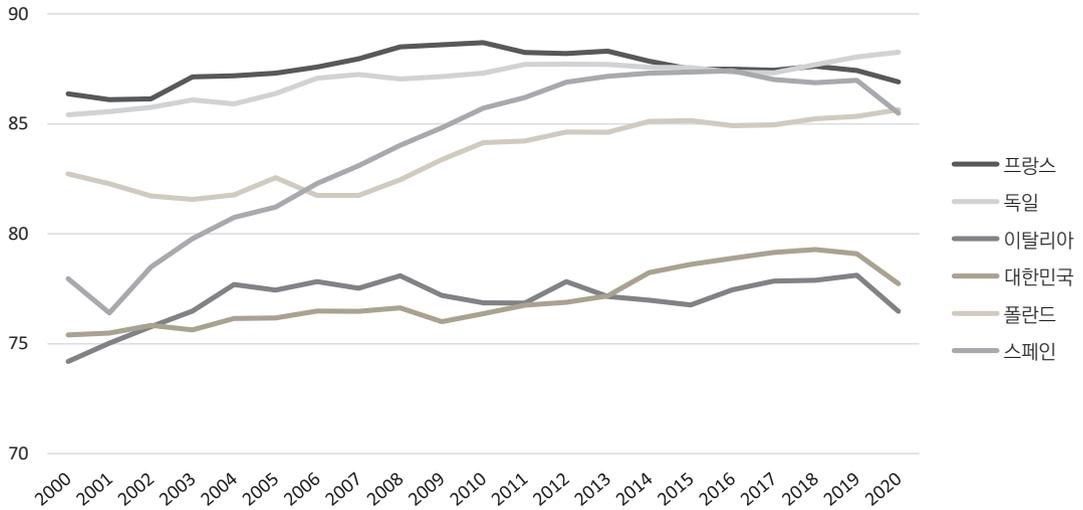
(단위 : %)



자료 : ILOSTAT(2021), "Labour Force Participation Rate by Sex and Age", <https://ilostat.ilo.org/>.

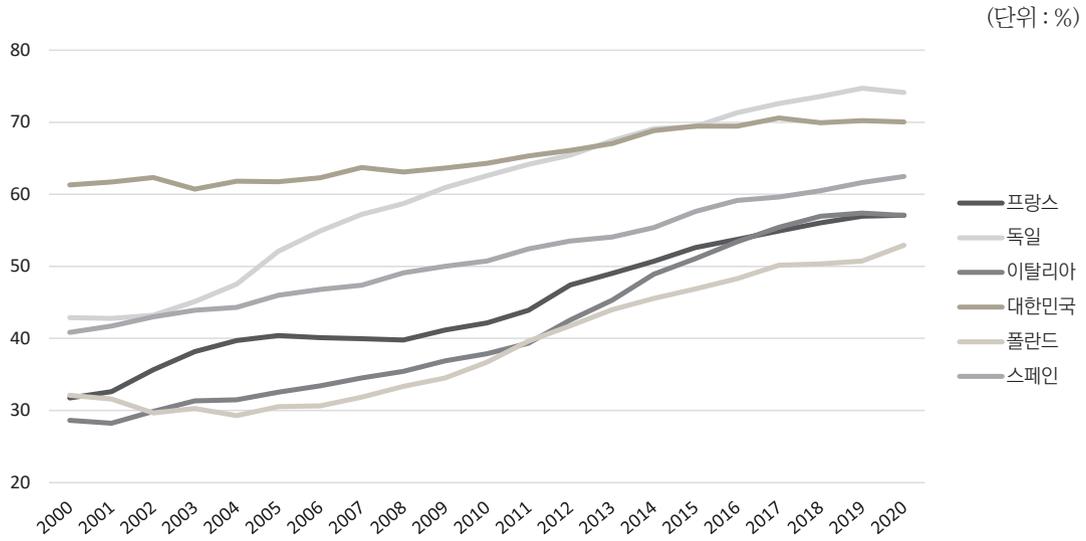
[그림 2] 경제활동참가율(25~54세)

(단위 : %)



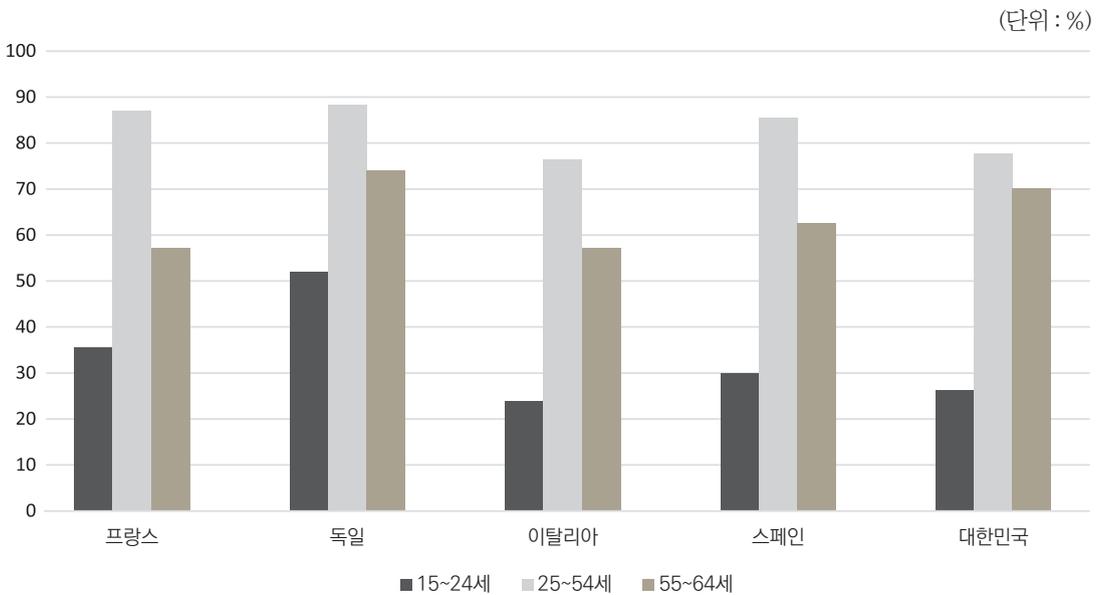
자료 : ILOSTAT(2021), "Labour Force Participation Rate by Sex and Age", <https://ilostat.ilo.org/>.

[그림 3] 경제활동참가율(55~64세)



자료 : ILOSTAT(2021), "Labour Force Participation Rate by Sex and Age", <https://ilostat.ilo.org/>.

[그림 4] 2020년 경제활동참가율



자료 : ILOSTAT(2021), "Labour Force Participation Rate by Sex and Age", <https://ilostat.ilo.org/>.

에 대한 공공 투자에 활용할 수 있게 된다. 이러한 선순환의 시작을 고령화 사회의 목표로 삼아야 한다.

마지막으로 국가별 경제활동참가율을 살펴볼 때 모든 연령집단에서 정치적, 제도적 환경에 따라 경제활동참가율은 현재보다 높아질 수 있는 것으로 보이며 따라서 어떠한 상황도 가능하다고 할 수 있다.

## 소비의 변화

고령화 사회에서 소비자 패턴의 변화를 측정하기는 어렵다. ① 제조업에 비해 서비스업에서의 소비가 증가하고, ② 돌봄 서비스에 대한 추가 수요가 있을 가능성이 가장 높다. 그 외 모든 소비 동향은, 연금 수준, 전체 인구의 건강 상태, 법제도 등 여러 변수에 따라 달라진다. 사회가 고령화되더라도 전반적인 소비가 감소하지 않도록 하는 것이 중요하다. 이러한 의미에서, 고령화 이전과 그 과정에서 경제적 부가 증가하고 국민이 건강한 사회는 (여행 등) 레저 서비스에 대한 수요가 증가하는 등 소비가 지속적으로 증가하게 될 것이다. 반면에 부가 축적되기 전에 고령화되는 사회는 전반적인 소비 감소 위험에 직면하게 될 것이다.

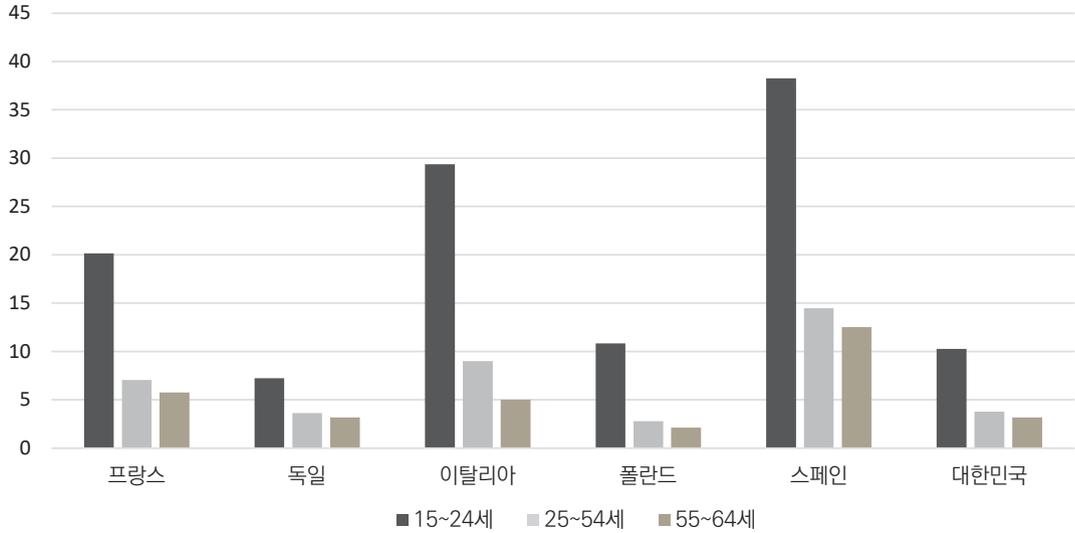
## 부양률의 변화

인구 고령화에 따라 노인부양률에도 변화가 있을 것으로 예상된다(그림 5 참조). 노인부양률은 생산가능인구(20~64세) 100명당 65세 이상 인구의 수로 정의된다. 일본의 경우 1980년에는 생산가능인구 100명이 부양하는 65세 이상이 15명이었다. 2015년에는 그 인구가 45명이었고, 2050년에는 약 80명에 이를 것으로 예상된다. 하지만 부양률은 매우 원초적인 지표로서, 실제로 생산가능인구 모두가 일을 하는 것은 아니라는 측면과 (이에 따라 실제 취업자 대비 고령 피부양자의 비율은 더욱 높아짐) 이와 동시에 65세 이상도 (계속 일을 하거나 충분한 금융수단을 보유하고 있어 재정적으로 여유가 있기 때문에) 모두 피부양자인 것은 아니라는 사실을 반영하지 않는다. 따라서 부양률을 정책 결정 시 지표로서 참고할 때는 매우 신중하게 분석하여야 한다.



[그림 6] 2020년 실업률

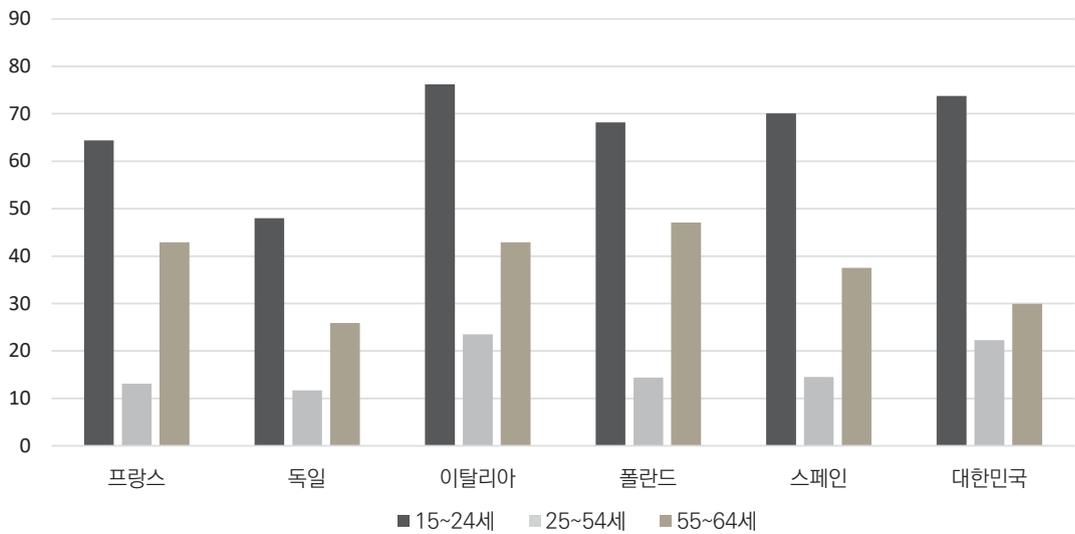
(단위 : %)



자료 : ILOSTAT(2021), "Unemployment Rate by Sex and Age", <https://ilostat.ilo.org/>.

[그림 7] 2020년 비활동률

(단위 : %)



자료 : ILOSTAT(2021), "Inactivity Rate by Sex and Age", <https://ilostat.ilo.org/>.

모두의 빈곤위험도가 2010년과 2018년 사이에 증가한 사실에 반영되어 있다.<sup>4)</sup> ② 고령에 실직하는 경우 상당수는 실업이 아닌 비활동 상태로 이동하는데(그림 6 및 그림 7 참조), 그 원인이 새로운 일자리를 찾을 가망이 없기 때문인 경우가 적지 않다. 이는 실업보험이 있는 국가에서는 실업급여 혜택을 받지 못한다는 의미다. 하지만 실업보험이 없는 국가에서도 이들을 노동시장으로 재통합하기에는 실업자의 경우보다 훨씬 더 힘들다.

### 세수 대비 지출의 변화

고령화 사회에서 연금제도의 지속가능성은 아마도 고령화와 관련하여 가장 많이 논의되는 정책 현안일 것이다. 연금제도가 수용해야 할 인구의 규모를 감안하면 결코 의아한 일은 아니다. 가령, 독일의 사례는 이를 잘 보여준다. 1889년 독일에 연금제도가 처음 도입되었을 당시 기대수명은 40세를 조금 넘었고, 따라서 은퇴 연령이 되어 연금을 수령하는 사람은 거의 없었다. 오늘날 평균 기대수명은 80세가 넘는데, 이는 대다수의 사람들이 연금을 신청하게 될 뿐 아니라 수급기간도 상당히 길다는 것을 의미한다. 이는 고령화 사회에서 현실적으로 세수에 비해 사회적 지출이 증가할 수밖에 없음을 보여주는 한 예다. 하지만 원하는 사람들은 더 오래 일할 수 있게 하고, 모든 연령집단에서 경제활동참가율을 높이며, 연금제도를 개혁하고, 활동적 노화를 보장하는 조치를 취하는 정책이 마련된다면, 그러한 불균형이 고령화 사회의 필연적 결과는 아닐 수 있다.

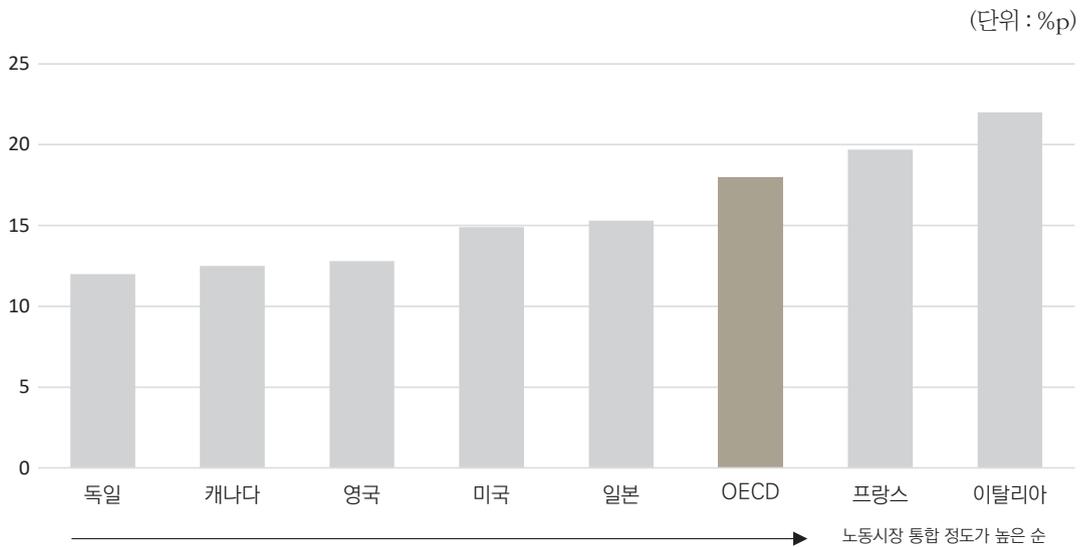
### ■ 고령화 사회의 이점 활용을 위한 정책 진입 지점

고령화 동향은 비교적 예측이 용이해서 예기치 못한 상황을 가져오는 것은 아니기 때문에, 정책적으로 이러한 동향을 고려하고 기본 틀을 수립함으로써 고령화 사회가 경제에 부담을

4) EU(2020), “Ageing Europe - Statistics on Pensions, Income and Expenditure”, <https://ec.europa.eu/>.

주지 않도록 하고, 심지어 고령화 사회가 성장과 번영의 원천이 되도록 할 수 있다.<sup>5)</sup> 가장 손쉬운 조절 나사는 경제활동참가율이다. 특히 많은 국가들이 노동력 부족에 직면해 있는 이러한 시기에 전 연령집단의 경제활동참가율이 높아진다면 부양률의 증가가 상쇄될 수 있다. 단, 노동시장에 추가로 진입하는 노동자들이 양질의 일자리를 가질 수 있어야 하는데, 그렇지 않으면 일을 함에도 불구하고 여전히 빈곤한 상태가 지속되어 새로운 피부양자가 발생하기 때문이다. 이러한 전제조건이 충족되면, 추가 노동력은 소비, 생산성, 생산량, 소득 등이 증가하는 선순환으로 이어질 것이다. [그림 8]은 여러 국가에서 경제활동참가율의 증가가 지니는 엄청난 잠재력을 보여준다. 이 자료는, 일부 OECD 회원국에서 모든 연령대의 고용률이 핵심 연령대(25~54세) 고용률과 동일해지는 경우 생산가능인구(15~64세) 취업자 비중의 %p 증

[그림 8] 25~54세 남성의 고용률과 15~64세 고용률의 차이(2020년 기준)



자료: Eurostat의 데이터와 일본, 미국 각국의 조사를 기반으로 계산된 OECD 자료에서 발췌함.

OECD(2022), “Employment Rate by Age Group”, <https://data.oecd.org/>.

5) 정책 방안에 대한 구체적 논의에 대해서는, 일본이 G20 의장국으로 주최한 제1회 G20 고용실무그룹 회의(2019년 2월 25~27일 도쿄에서 개최)의 준비 문서인 “노동생활의 연장 지원 - 양질의 생산적 노동을 위한 다단계적 접근법(Supporting Longer Working Lives: Multistage Approaches for Decent and Productive Work)” 참조. ILO(2019), “Multistage Approaches for Decent and Productive Work”, <https://www.ilo.org/>.

가분을 보여준다.

### **(노동) 활동적 노화(Active (work) ageing)**

활동적 노화는 고령자들이 노동시장을 포함한 사회에 적극 참여할 수 있도록 한다는 개념이다. 이를 위한 전제조건은 건강이 유지되어야 하며 고령자들이 지속적으로 활동할 수 있는 여건이 마련되어야 한다는 것이다. 일의 세계와 관련하여 살펴보면, 사람들이 더 오랜 기간 일하기를 원하고 기업들에게는 고령노동자의 고용 유지 또는 신규 채용에 관심을 가질 수 있도록 강력한 인센티브가 주어져야 한다. 또한 고령자들의 구체적 니즈에 맞춰 적절한 산업안전보건 조치들도 마련되어야 한다. 종종 고령노동자는 1일 노동시간이나 주당 근무일수를 줄여 일하기를 원하며, 이에 따라 유연근무제가 필요해진다. 노동자가 노동시장에 더 오래 머물도록 하기 위해 중요한 부분은 고령노동자에 대한 편견을 극복하는 것이다. 이는 사회적 차원에서뿐만 아니라 기업 차원에서도 이루어져야 한다. 모든 연령집단의 역량을 서로 인지하고 상호 신뢰가 구축될 수 있도록 기업에서 혼합 연령 부서를 구성하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 젊은 직원과 나이든 직원이 서로 멘토가 되는 쌍방향 멘토링 프로그램도 양측 모두의 호응을 얻고 있으며 상호 불신을 줄이는 데 도움이 된다. 마지막으로 중요한 점은, (노동) 활동적 노화는 적절한 법제의 지원이 필요하다는 것인데, 이는 많은 국가의 경우 법적 개혁의 수립과 실행을 의미한다.

### **연령주의 근절 노력**

노동시장에서 활동적인 상태인 경우를 포함한 고령자는 차별을 받는 경우가 많다. 이를 연령주의(ageism)라고 부른다. 연령주의에 의한 차별은 모든 노동시장에서, 그리고 모든 연령집단에게 발생할 수 있는 현상이지만, 특히 젊은이와 고령자 사이에서 발생한다. 연령주의의 근절을 위해서는 최근 WHO의 연령차별 금지 관련 보고서에서 제시한 바 있는 다면적 접근이 필요하다. 이 접근법에는 ① 적절한 정책과 법제 수립의 필요성 ② 대중의 잘못된 인식 개선과 교육을 위한 연구 기반 사실의 제공 및 배포 ③ 세대 간 개입을 통한 세대 간 화합 촉진

이 포함되어 있다.<sup>6)</sup> 마지막 방안은, 연령주의가 본인이 차별하는 연령집단과 상호작용이 없는 경우에 가장 두드러지게 나타난다는 연구 결과에 따른 것이다. 따라서 연령집단들을 상호 접촉하게 하는 활동이나 개입조치를 통해 연령주의를 줄이는 데 기여할 수 있다.

## 생애과정 접근법

고령노동자가 양질의 일자리를 찾기가 어려운 경우, 이는 종종 생애과정 전반에 걸친 불이익이 누적된 결과일 수 있다. 가령, 노동 생활 시작 시점부터 이미 남성보다 일자리를 구하기가 더 어렵고 게다가 육아 또는 가족 돌봄을 위해 경력을 중단해야 하는 경우가 있는 여성들은 업무 숙련도를 향상시킬 수 있는 시간도 없고, 따라서 직장생활 내내 낮은 수입을 얻게 되며, 결과적으로 연금제도가 있는 경우라도 수령하는 연금액이 낮거나, 노동시장을 떠날 시기에 맞춰 어느 정도의 금액을 저축하지 못하게 된다. 이와 같이, 여성들이 빈곤에 처할 위험은 지난 수년 동안 그들에게 일어나는 일로 결정된다. 그러한 “상흔”의 누적을 피하기 위해서는 생애과정의 모든 이행기에 제대로 관리되고 보호되어야 한다. 이를 위해서는 강력한 사회보호제도뿐만 아니라, (많은 경우 자발적 선택이 아닌) 그러한 이행이 불이익으로 이어지지 않도록 강력한 제도와 노동시장 정책이 필요하다. 끝으로, 경력 전반에 걸쳐 적합한 스킬을 확보할 수 있도록 평생학습 방식도 필요하다.

## ■ 결론

연구자 및 정책입안자들이 고령화 사회에 관련된 이슈들에 갖는 관심의 정도는 청년층 관련 이슈에 대한 수준에 미치지 못한다. 그러나 경제와 사회에 미치는 파급효과에 있어서는 고령화 사회 관련 이슈 또한 중요하다. 따라서 고령화 사회의 역학에 대한 이해를 높이기 위해 더욱 심도 있는 연구가 필요하다. 더 나아가 정책입안자들은 더욱 주의를 기울여 고령화 사회

6) WHO(2021), “Global Report on Ageism”, <https://www.who.int/>.

---

로 인한 과제와 기회를 인식하여야 한다. 정책적 선택이 필요한 경우 만병통치약식의 해결책은 없다는 점도 명심해야 한다. 오히려 상당한 국가별 차이로 인해 세부적인 맞춤 방안이 필요하다. 끝으로 인간 중심적이고 권리기반적인 정책이 필요하다. 궁극적 목적을 모든 세대의 삶의 질 개선에 두어야 한다. 이것이 성공한다면, 개인의 만족을 보장할 뿐 아니라 통합적이고 공정한 사회의 형성에도 기여할 것이다. **KL**