

# 저출산·고령화 시대의 고용활성화 방안

이 인 재\*

## I. 문제 제기

최근 한국 경제의 중요한 이슈 중의 하나는 현저히 낮은 출산율과 급격한 고령화의 진행이라고 할 수 있다. 어느 사회든지 경제성장의 과정에서 출산율이 저하되고 인구구조가 성숙해지는 인구변천(demographic transition)과정을 경험하지만 한국의 경우에는 압축적인 경제성장으로 인해 출산율이 급격히 하락하여 인구구조가 보다 빠르게 고령화되고 있다는 점이 특징적이다. 이러한 저출산·고령화 현상은 한국경제 전반에 걸쳐 다양한 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 고령인구 비중의 증가는 생산가능인구의 상대적 비중 감소와 저축률의 하락을 결과하여 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 연금제도의 장기지속성을 보장하기 위한 기여금의 과도한 상승과 노령층 복지수요 증가는 재정적자의 초래 및 세대간 자원배분의 형평성 문제를 야기할 것이다. 더욱이 인구구조의 고령화는 노동력 구성을 변화시켜 노동시장의 임금 및 고용구조에 근본적인 변화를 가져온다.

한국에서 지난 40년간 진행되어온 저출산·고령화는 노동시장과의 상호관련하에서 이해되어야 한다. 저출산·고령화 현상에 수반된 노동시장의 중요한 변화는 여성 및 고령자의 경제활동참여의 증가라고 할 수 있다. 여성의 경제활동참여 기회의 증가로 인한 출산과 육아의 기회비용 상승은 저출산을 가속화한 중요한 원인 중의 하나이다. 소득수준의 향상에 따른 건강에 대한 투자증가는 평균수명의 증가와 고령자의 노동시장 참여를 확대시킨 요인이라고 할 수 있다. 이처럼 저출산·고령화는 외생적으로 주어진 조

\* 한국노동연구원 연구위원(leeinjae@kli.re.kr).

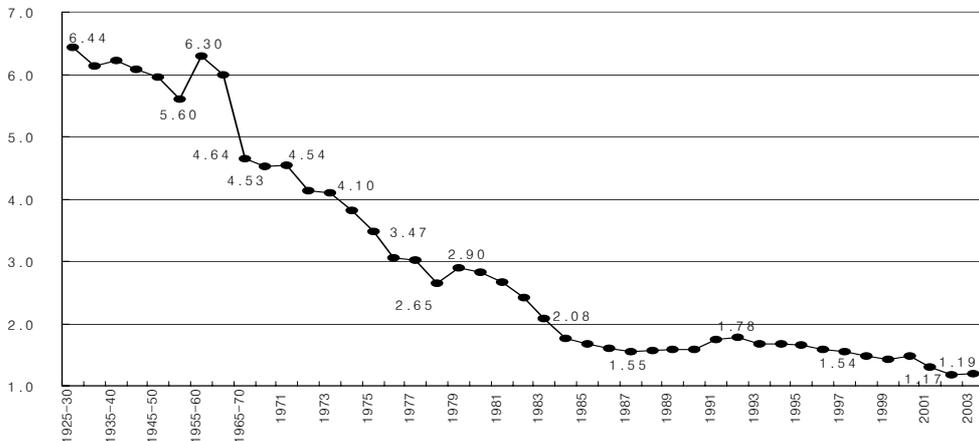
건이 아니라 경제환경의 변화에 노동시장 참여 주체들의 합리적으로 적응한 결과이다. 따라서 저출산·고령화에 대응하는 고용정책은 이러한 노동시장 주체들의 경제적 유인에 대한 분석을 기초로 수립되어야 하며 노동시장의 조정메커니즘에 순응하는 방향으로 설정되어야 한다.

저출산·고령화 시대를 대비하는 고용정책에 관해서는 다양한 방안이 제시되고 있다. 본 논문에서는 개괄적인 고용정책의 큰 그림을 제시하기보다는 필자의 판단에 중요하다고 생각되는 두 가지 논점을 제기하고자 한다. 첫째, 출산율 저하의 원인, 특히 여성의 경제활동참여와 출산과의 관계를 분석하고 이를 기초로 출산과 양립 가능한 여성의 경제활동참가 제고방안이 무엇인지를 검토한다. 둘째, 고령화와 관련하여서는 기업의 경쟁력을 저해하지 않으면서 기업의 고령인력의 수요를 활성화하는 방안을 모색한다. 특히 고령자 고용을 저해하는 연공급적 임금체계에 논의를 집중할 것이다.

## II. 저출산·고령화의 현황과 노동력 구성의 변화

한국의 인구구조의 변화는 급격한 출산율 저하로 인해 가속화된 측면이 크다. 우리나라의 합계출산율(한 여자가 가임기간 동안 낳을 평균 출생아수)은 1970년 4.53명 수준에서 1980년 2.83명, 1990년 1.59명, 2000년 1.47명, 2003년 1.19명 수준으로 급속히 하락하

〔그림 1〕 한국의 출산율 추세 변화



자료: 남재량·이인재, 『인구동태조사』, 2004.

여 왔다. 현재 한국의 출산율은 대체출산율(한 사회가 인구구조를 유지하기 위해 필요한 출산율)인 2.1명보다 현저하게 낮은 것은 물론 선진국인 일본(2003)의 1.29명, 이탈리아(2002)의 1.26명, 독일(2002)의 1.40명, 호주(2002)의 1.75명, 미국(2002)의 2.01명보다 낮은 수준이다.

출산율 저하와 관련하여 주목할 만한 사실은 결혼시장의 변화이다. <표 1>과 <표 2>에 나타난 것처럼 지난 20년간 초혼연령과 20~30대 초반 여성의 미혼비율은 크게 상승하였다. 평균 초혼연령은 2003년 현재 남자 30.1세, 여자 27.3세로 1981년에 비해 남자는 3.7세, 여자는 4.1세 증가하였으며, 20~30대 초반 여성의 유배우비율은 크게 감소하였다. 이는 결혼시기가 점차 늦추어지고 있으며 가족형태의 하나로서 결혼을 선택하는 여성의 비율이 감소하고 있음을 의미한다.

인구구조 변화의 또 다른 요인은 평균수명의 증가이다. 경제성장에 따른 소득수준의

<표 1> 평균 초혼연령 추이

(단위 : 세)

	1981	1990	1995	2000	2001	2002	2003
남 자	26.4	27.8	28.4	29.3	29.6	29.8	30.1
여 자	23.2	24.8	25.4	26.5	26.8	27.0	27.3

자료 : 통계청(2005).

<표 2> 혼인상태별 비율

(단위 : %)

	유배우 비율			미혼비율			사별 및 이혼비율		
	20~24세	25~29세	30~34세	20~24세	25~29세	30~34세	20~24세	25~29세	30~34세
1981년	37.4	86.5	95.1	62.5	12.6	2.3	0.1	0.9	2.6
2003년	9.5	51.7	85.1	90.4	47.6	12.8	0.1	0.7	2.1
변화분	-27.9	-34.8	-10.0	27.9	35.0	10.5	0.0	-0.2	-0.5

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 3월, 6월, 9월, 12월 원자료.

<표 3> 성별 평균수명 추이

(단위 : 세)

	1971	1981	1991	2000	2002	2005
평균수명 계	62.3	66.2	71.7	75.9	77.0	77.9
남 자	59.0	62.3	67.7	72.1	73.4	74.8
여 자	66.1	70.5	75.9	79.5	80.4	81.5

자료 : 통계청(2005).

향상 및 의료서비스의 확대 등으로 인해 평균수명은 지속적으로 증가해 왔다. <표 3>에 보여주는 것과 같이 한국인의 평균수명은 1971년 62.3세에서 2005년 77.9세로 35년간 15.6년이 증가하였다. 평균수명은 이미 선진국 평균수준인 76.2세를 상회하고 있으며 다른 국가들에 비해 빠르게 증가하고 있다.

인구구조를 연령계층별로 분해해 보면 출산율 감소와 평균수명 연장을 반영하여 유년인구는 감소세, 노령인구는 증가세를 보인다. 0~14세 유년인구는 1960년 42.3%에서 2004년 19.6%로 급격히 감소한 반면, 65세 이상의 노년인구는 1960년 2.9%에서 2004년 8.7%로 계속 증가하고 있다. 한국의 2004년 유년구성비는 19.6%로 선진국 평균인 17.0%보다 높아 인구구조상 아직은 젊은 국가에 속한다. 그러나 통계청의 인구추계(2005)에 의하면 이러한 인구구조의 변화 추이는 2016년 이후 절대인구의 감소와 함께 가속화될 것으로 예측된다. 한국은 이미 2000년 고령화 사회(노령인구비율 7%)에 진입하였으며 2018년에는 고령사회(노령인구비율 14%)로 2026년에는 초고령사회(노령인구비율 20%)로 진입할 것으로 전망되고 있다.

인구구조의 변화는 필연적으로 한 경제의 노동력 구성의 변화를 수반한다. 인구 고령화의 진전과 더불어 생산가능인구의 고령화가 진행되고 있다. <표 5>는 15~64세 생산가능인구 구성의 변화추이를 보여주고 있다. 취학연령층인 15~24세 젊은 연령층 인구는 1970년 33.3%에서 2005년 19.9%로 크게 감소한 반면, 생산가능인구 중 비교적 높은 연령층인 50~64세 인구의 비중은 1970년 14.4%에서 2005년 20.5%로 증가하였다. 25~

<표 4> 연령계층별 인구 및 구성비 추이

(단위: 천명, %)

	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2004
0~14세	42.3	42.5	34.0	30.2	25.6	23.4	21.1	19.1
15~64세	54.8	54.4	62.2	65.6	69.3	70.7	71.7	71.7
65세이상	2.9	3.1	3.8	4.3	5.1	5.9	7.2	8.7

자료: 통계청(2005).

<표 5> 연령계층별 생산가능인구 추이

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2005
15~24세	33.3	36.3	29.6	22.8	19.9
25~49세	52.3	49.8	54.4	58.8	59.6
50~64세	14.4	13.9	16.0	18.4	20.5
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

49세 인구의 비율은 같은 기간 약 7.3% 가량 증가하였는데 이는 출산율이 비교적 높았던 시기의 유년인구가 청·장년화되면서 나타난 현상이다. 장기적으로는 15~24세 젊은 연령층 인구나 핵심노동력 계층인 25~49세 연령층이 더욱 감소하고 50~64세 인구는 크게 증가할 것이다.

한국의 취업인구 역시 고령화되는 추세이다. <표 6>은 경제활동인구조사에 나타난 연령계층별 취업자 비율의 변화추이를 설명하고 있다. 한국의 취업자 연령분포는 점차 항아리형 분포로 이행하고 있는데, 이는 출산율 감소라는 인구학적 원인 외에도 교육수준의 향상에 따른 노동시장 진입연령의 지연 및 고령자의 취업증가로 인한 것이라 할 수 있다. 가장 두드러진 점은 취업자 중 20~24세가 차지하는 비중이 감소하고 있으며 60세 이상이 차지하는 비중은 증가하고 있다는 사실이다. 이와 동시에 취업자 중 가장 높

<표 6> 연령대별 취업자수 변화추이

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2004
15-19세	13.4	7.6	3.2	1.8	1.1
20-24세	10.2	12.9	10.4	7.8	7.6
25-29세	11.2	12.7	14.1	13.4	11.5
30-34세	14.3	12.7	15.5	13.9	13.5
35-39세	13.2	12.6	12.5	15.1	13.9
40-44세	11.4	12.5	11.5	14.5	14.8
45-49세	10.1	10.8	10.1	10.5	12.7
50-54세	6.8	7.3	9.1	7.8	8.6
55-59세	5	5.6	6.5	5.9	6.2
60세이상	4.6	5.2	7.1	9.3	10.1

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

<표 7> 기업내부 인력구성의 변화

(단위: %)

	1982	1987	1992	1997	2002	2003
평균연령	29.6	31.2	33.8	35.8	36.7	37.1
10대	12.3	9.2	4.6	2.1	1.2	0.9
20대	45.6	41.7	36.0	32.4	28.4	28.0
30대	24.3	28.4	32.0	32.7	33.6	32.9
40대	13.5	15.2	17.0	19.7	23.7	24.0
50대이상	4.4	5.6	10.4	13.1	13.1	14.2
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 노동부, 「임금구조기본통계조사」, 각년도.

은 비중을 차지하는 연령대도 점차 상승하고 있다.

취업인력의 고령화와 함께 기업내부 인력구성도 변화하고 있다. <표 7>을 보면 기업 내부노동력의 고령화가 진행되고 있음이 뚜렷이 나타난다. 기업인력의 평균연령은 2003년 현재 37.1세로 1982년 대비 7.5세나 증가하였다. 같은 기간 동안 30대 인력의 비중은 8.6%, 40대 인력의 비중은 10.5%, 50대 이상 인력의 비중은 9.8% 증가한 반면, 20대 인력의 비중은 17.6% 감소한 것으로 나타난다.

### Ⅲ. 출산 친화적 여성고용정책의 모색

#### 1. 저출산의 경제적 원인

한국의 출산율 하락의 원인에 관해서는 몇 가지 가설이 제기되고 있다. 정부의 적극적인 가족정책의 결과라는 견해도 있고, 결혼·출산과 관련된 가치관의 변화가 중요한 원인이라는 주장도 있으며, 외환위기 이후의 충격에 의해 출산율 추세가 가속화되었다는 분석도 있다. 그러나 출산율 하락은 40년 이상 진행된 장기적 추세로 정부정책이나 가치관의 변화만으로는 설명되지 않는 측면이 많다. 출산율 하락 추세를 이해하기 위해서는 한국의 경제상황의 변화에 대응한 경제주체들의 결혼·출산 결정의 변화를 분석하는 것이 필요하다.

출산율은 연령별 출산율을 합계하여 계산된다. 따라서 출산율의 변화를 연령별로 구분하여 살펴볼 수 있다. <표 8>은 1980~2003년 기간 동안의 합계출산율의 변화를 연령별로 분해(decomposition)한 것이다. 이 기간동안 합계출산율은 2.89명에서 1.23명으로 1.66명이 감소하였는데 출산율 감소의 85% 가량은 20~34세 여성의 출산율 하락에 기인

<표 8> 연령별 출산율 변화와 합계출산율 하락에 대한 기여

	합계 출산율	연령별 출산율						
		15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세
1980년	2.89	0.06	0.70	1.24	0.58	0.21	0.08	0.03
2003년	1.23	0.01	0.12	0.58	0.41	0.09	0.01	0.00
변화분	-1.66	-0.05	-0.58	-0.66	-0.17	-0.12	-0.06	-0.03
기여도	100.0	3.1	34.6	39.7	10.1	7.0	3.9	1.7

자료: 남재량·이인재(2004).

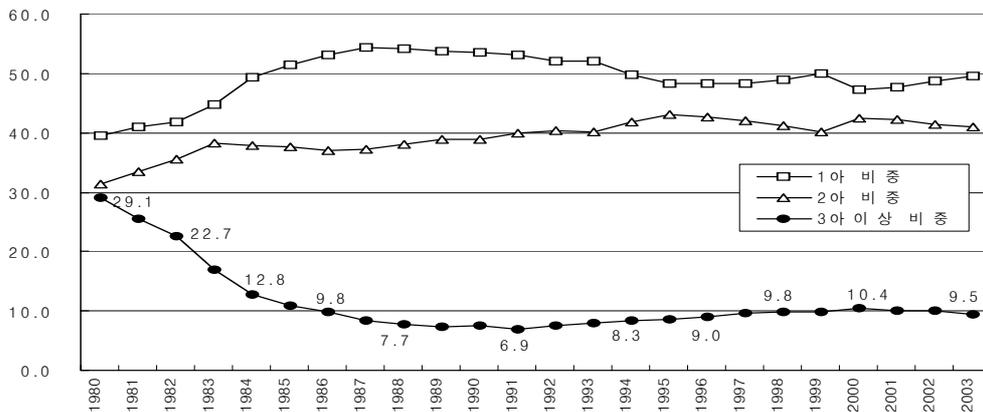
한다. 이 중 25~29세 여성의 출산율 하락이 0.66명으로 가장 크며 합계출산율 하락에 40% 정도 기여하고 있다. 20~24세 여성의 출산율 하락은 0.58명으로 합계출산율 하락의 35%를, 30~34세 여성의 경우는 0.41명으로 출산율 하락의 10%를 설명한다.

한국에서 출산의 대부분은 공식적인 결혼제도 내에서 이루어지고 있다. 따라서 다른 조건이 동일하다면 미혼비율의 증가는 곧 출생률의 감소를 의미한다. 앞의 <표 2>를 보면 미혼비율은 20~34세 연령집단에서 모두 크게 증가하고 있다. 20~24세 집단에서 미혼비율은 1981~2003년 사이 62.5%에서 90.4%로 27.9% 증가하였으며, 30~34세에서 미혼비율도 10.5% 증가하였다. 특히 25~29세 여성 중 미혼비율은 1981년 12.6%에서 2003년 47.6%로 무려 35.0%나 증가하고 있다.

한편 미혼비율에 변화가 없더라도 기혼여성의 출산횟수가 줄어들면 출산율은 하락할 수 있다. 따라서 기혼여성의 출산횟수를 살펴볼 필요가 있다. 인구동태조사는 당해연도에 태어난 출생자가 산모의 몇 번째 아이인지에 대한 정보를 포함하고 있다. 이러한 출생순위별 출생자수는 기혼여성의 출산율을 가늠해 볼 수 있는 중요한 정보를 제공한다. [그림 2]는 출생순위별 출생자수를 나타내고 있다. 2003년 1아 비중은 50% 정도로서 40%에 불과하였던 1980년에 비해 10% 정도 상승하고 있다. 2아 비중 역시 10% 정도 상승한 것으로 나타난다. 1980년 2아 비중은 30% 남짓한 수준이었으나 2003년에 이르러 이 비중이 40%를 넘고 있다. 1아와 2아 비중의 상승은 3아 이상 비중의 하락을 의미한다. 실제로 3아 이상의 비중은 1980년 29.2%였으나 2003년에 이르러 9.5%로 20% 정도 하락한다. 3아 이상 비중은 자녀를 셋 이상 출산할 가능성으로 해석할 수 있으므로 3아 이상 비중의 하락은 출산율 하락과 직결된다.

[그림 2] 출산순위별 비중

(단위 : %)



자료: 통계청, 「인구동태조사」, 각년도.

결국 한국의 출산율 하락은 20~34세 여성의 미혼비중 증가와 기혼여성의 출산횟수 감소라는 두 요인에 의해 초래되었음을 알 수 있다. 그렇다면 미혼비율이 상승하고 출산횟수가 감소하는 이유는 무엇인가? 한 가지 주목해야 할 현상은 여성의 경제활동참여율의 변화이다. 경제이론에 따르면 결혼과 출산은 여성의 경제활동참가와 밀접한 관련이 있다. 여성의 결혼 선택은 시장참여 기회와 밀접한 관련이 있다. 결혼의 선택은 미혼과 결혼시의 이익을 비교하여 결정된다. 결혼은 가족 내에서의 분업관계의 형성을 의미하므로 시장활동(market work)에 투입하는 시간을 제약한다. 특히 여성의 경우에는 전통적인 가정내 분업관계에서 출산과 육아를 포함한 가사(intra-household work)를 담당하여 왔으므로 시장에서의 소득획득 기회가 높을수록 결혼으로부터 얻는 상대적 이익은 감소한다. 부부의 출산 결정 역시 시장활동과의 관련하에서 결정된다. 출산은 가구 전체로 보면 시장활동에 참여하는 시간을 줄이고 소득의 감소를 가져온다. 특히 이미 시장에 참여하고 있는 기혼여성의 경우에는 출산에 따른 기회비용이 상대적으로 더 크다고 할 수 있다. 출산의 기회비용에는 결혼, 출산과 관련된 직접적 지출 및 보육비용 이외에도 경제활동 중단으로 인한 잠재적 소득상실과 인적자본 손실 등이 있다. 즉 출산으로 인해 시장활동을 중단 또는 휴지할 경우 발생하는 근로소득의 상실과 경력단절로 인한 인적자본축적 손실로 지속적으로 발생하는 장래 소득상실이 출산의 기회비용의 상당 부분을 구성한다. 따라서 여성의 시장활동 기회의 증가는 출산의 기회비용을 높여 출산율을 감소시키는 방향으로 작용한다.<sup>1)</sup>

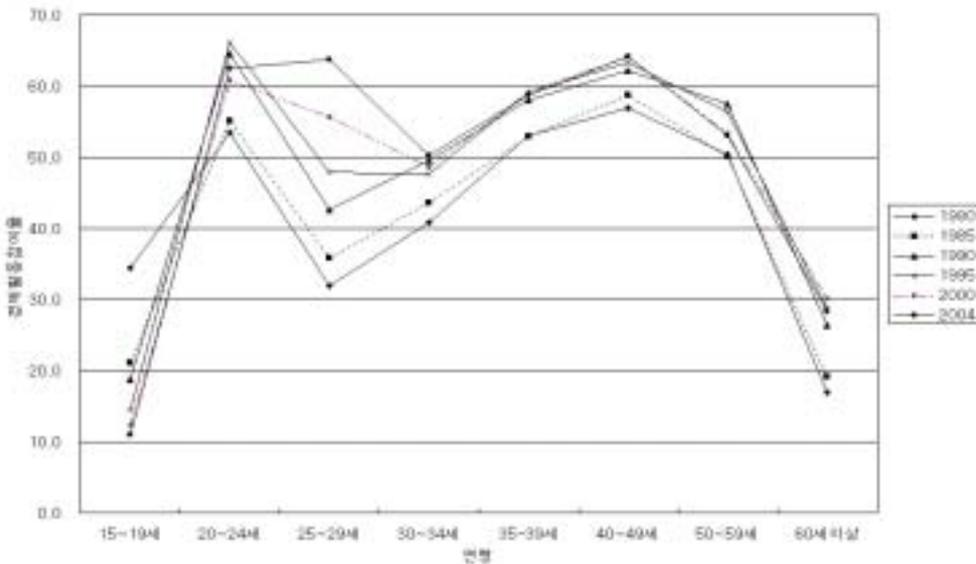
여성의 경제활동참여율은 [그림 3]에서 보듯이 15~19세 여성을 제외한 모든 연령층에서 증가하고 있다. 20~24세의 여성의 경제활동참가율은 1980년의 53.5%에서 2005년의 62.5%로 9.0% 상승하였으며 30~34세 연령의 경제활동참가율 역시 같은 기간 동안 40.8%에서 50.3%로 9.5% 증가하였다. 특히 25~29세 여성의 경제활동참가율은 1980년의 32.0%에서 2004년 63.7%로 25년만에 두 배 가량 급격히 상승하였으며 외환위기 이후에도 이러한 상승추세는 계속되고 있다. 이러한 변화로 인해 2000년 이후에는 여성의 M

1) 여성의 경제활동참가와 인구변천과정과의 관계에 대해서는 Galor & Weil(1996)을 참조하기 바란다. 경제성장과정에서 1인당 자본소득의 증가는 성별 임금격차를 감소시키고 여성에 대한 인적자본 투자를 증가시킨다. 여성의 높은 인적자본은 경제활동참가의 증대로 이어지며 이는 출산의 기회비용을 증가시켜 출산율을 낮추게 된다. 낮은 출산율은 1인당 자본소득의 증가를 의미하므로 동일한 과정이 경제성장과정에서 반복되어 출산율은 더욱 하락하게 된다. 한편 출산율 감소는 여성의 경제활동참가 증가 외에 부모의 자녀에 대한 인적자본 투자의 증가에 기인할 수도 있다. 소득수준이 상승하면 부부는 자녀의 수(number) 뿐만 아니라 자녀의 질(quality)을 고려하여 출산을 결정하게 된다. 자녀의 질에 대한 부부의 투자의 증가는 자녀수의 감소를 의미한다. 이러한 자녀의 인적자본 투자의 증가는 경제성장률의 상승과 소득수준의 증가로 이어져 출산율을 더욱 감소시키게 된다(자세한 논의는 Lee(2002) 참조). 남재량·이인재(2004)는 이러한 동태적 경제모형에 기초하여 한국의 출산율 저하 원인을 자세히 분석하고 있다.

자형 노동참여곡선의 저점이 30~34세 연령층으로 이전하였다. 따라서 앞에서 저출산을 요인으로 지적된 미혼비율 상승과 기혼여성의 출산횟수 감소는 결혼선택과 출산결정이 집중되는 연령층, 특히 25~29세 여성의 경제활동참가율의 변화와 밀접한 관계를 가지고 있다고 할 수 있다.

여성의 경제활동과 출산이 부(-)의 관계를 보인다는 것은 OECD 국가의 패널자료 분석에서도 나타난다. OECD 회원국의 1960~2002년 동안의 출산율과 여성의 경제활동참여율의 상관관계는 -0.522로 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타난다. 그 밖에 1인당 GDP의 증가와 출산율은 부(-)의 상관관계를 가지며, 여성고용 중 단시간근로가 차지하는 비중은 정(+)의 상관관계를 보인다. 이러한 결과는 국가별 특성과 시계열 특성

[그림 3] 연령계층별 여성의 경제활동참여율



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

<표 9> 여성의 경제활동참여와 출산율의 상관관계

	출산율	1인당 GNP	여성경제활동참가율	여성 단시간근로 비중
출산율	1			
1인당 GNP	-0.522	1		
여성 경제활동참가율	-0.486	0.509	1	
여성 단시간 근로비중	0.111	0.331	0.319	1

주: 모든 상관계수는 1%의 유의수준을 보임. OECD 30개 국가(1960~2002).  
 자료: World Development Indicators(World Bank) & OECD Labor Statistics, 각년도.

을 감안하더라도(fixed effect model, random effect model) 달라지지 않는다.

앞으로 여성의 경제활동참여가 계속 증가할 것으로 가정한다면 저출산 기조는 지속될 가능성이 있다. 물론 노동시장에서 젊은 연령층 비중의 감소에 따른 상대임금의 상승은 부모의 자녀수 결정에 영향을 미칠 것이고 이에 따라 출산율이 약간 반등할 것으로 예상되지만 이러한 효과가 여성의 경제활동참여에 따른 저출산 효과를 상쇄할 수 있을지는 의문이다. 따라서 저출산 시대의 여성 고용정책의 핵심은 결혼·출산과 여성의 경제활동참여를 양립시키는 것이라고 할 수 있다.

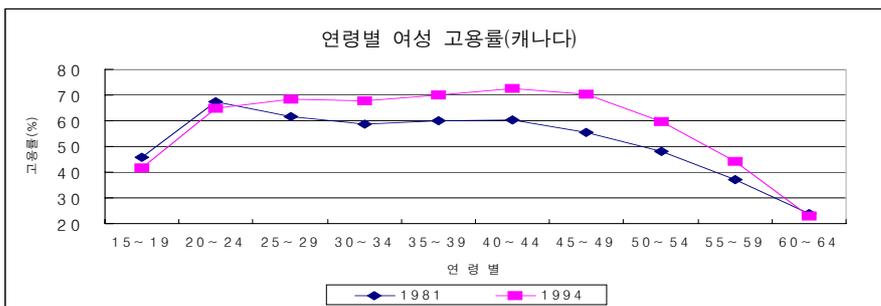
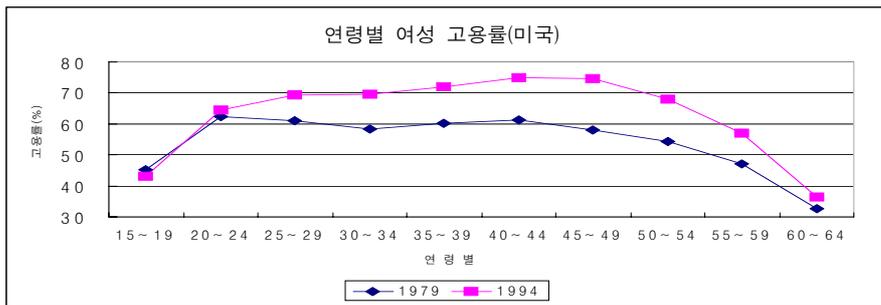
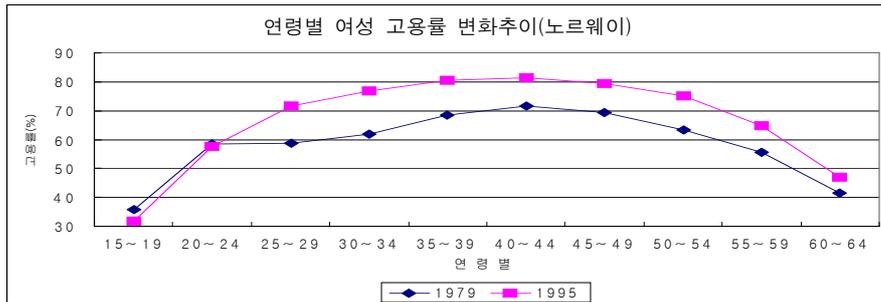
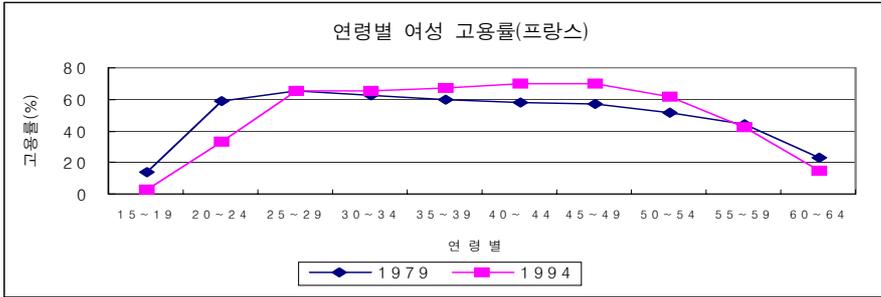
## 2. 여성의 시장참여 확대를 위한 출산·육아인프라의 구축

여성 고용의 활성화는 고령화 사회를 대비하는 가장 유력한 전략 중의 하나이다. 현재 우리나라 여성의 경제활동참여율은 49.8%로 OECD 평균인 59.6%에 미치지 못한다. 남성과 여성의 참여율(각각 74.8%, 49.8%)의 차이 역시 25%로 OECD 평균인 19.4%를 초과한다. [그림 4]에 잘 나타난 바와 같이 선진국에서 1인당 GDP 1~2만불 증가 기간 동안 노동시장에 나타난 중요한 변화 중의 하나는 여성의 연령계층별 고용률의 M자형 저점이 거의 사라진다는 점이다. 그러나 한국 여성의 연령계층별 고용률의 변화를 살펴보면 아직도 30대 초반 여성의 참여 단절이 분명하게 드러나고 있다. 물론 선진국에서의 여성 고용률의 증가가 경제구조의 변화에 따른 결과인지 아니면 정책적 개입의 결과인지에 대해서는 논란의 여지가 있기는 하지만 한국경제의 성장을 위해서는 인적자본의 질 확대와 함께 보다 많은 여성의 경제활동참여가 필요조건이라는 점은 부인할 수 없다.

여성의 경제활동 참여 확대와 저출산 극복이라는 두 가지 정책목표를 달성하기 위해서는 일과 가정이 양립될 수 있는 제도적 환경의 조성이 필요하다. 최근 OECD의 여성 및 출산과 관련된 정책논의를 보면 저출산 경향이 여성의 경제활동참여와 밀접한 관련이 있다는 전제하에 여성의 노동시장 참여와 출산·육아를 양립시키는 방안이 무엇인가에 초점을 맞추고 있다(최경수 외, 2004). 우리나라에서는 ‘직장과 가정의 양립’이라는 모토가 주로 양성불평등의 구조적 문제를 해결하기 위한 방안의 일환으로서 여성주의(feminism)적 관점에서 주장되고 있으나 출산·육아인프라의 구축을 통해 영·유아의 인적자본 형성 환경을 개선하고 여성의 시장참여의 기회비용을 낮추어 여성의 시장참여를 확대한다는 실용적인 접근도 가능하다.

시장참여와 출산·육아의 병립을 가능하게 하는 정책은 크게 출산휴가 및 육아휴직 제도와 육아지원(childcare)정책으로 나눌 수 있다. 전자는 자녀의 출산과 육아를 위해 시장참여를 중단하는 기간 동안 불이익을 입지 않도록 하는데 목적이 있으며, 후자는 자녀 보육의 지원을 통해 시장참여를 활성화하는 것이다.

[그림 4] 주요국가의 연령계층별 고용률의 변화



자료: 장지연 외(2005).

한국의 육아휴직 및 출산휴가제도는 제도적으로는 선진국 제도에 근접하게 설계되어

있다. <표 10>에 나타난 바와 같이 출산휴가는 총 90일로서 북유럽국가를 제외한 다른 OECD 국가들과 비슷한 수준이다. 출산휴가와 육아휴직을 합산한 기간은 최장 1년 45일로서 총기간이 3년으로 규정된 독일, 프랑스, 스페인보다는 짧지만 다른 국가들과 비교할 때 짧은 편은 아니다. 무급휴가의 유급휴가로의 전환이나 기간연장은 여성 고용에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다. 이보다는 휴직 또는 휴가기간 중의 급여수준의 인상이나 탄력적인 시간제 육아휴직제도의 도입 등으로 제도의 활성화를 꾀하는 것이 필요하다.

<표 10> 출산휴가 및 육아휴직제도의 국제비교

	출산휴가기간(주)	출산휴가임금(%)	출산휴가+육아휴직(주)
미 국	0	0	0
호 주	0	0	0
일 본	14	60	58
한 국	13	100(최초 2개월)	60.5
덴마크	30	100	82
핀란드	52	70	164
노르웨이	64	63	85
스웨덴	64	63	85
이탈리아	21.5	80	64.5
스페인	16	100	164
아일랜드	14	70	42
영 국	18	44	44
오스트리아	16	100	112
독 일	14	100	162
프랑스	16	100	162

자료: OECD, *Employment Outlook* 2001.

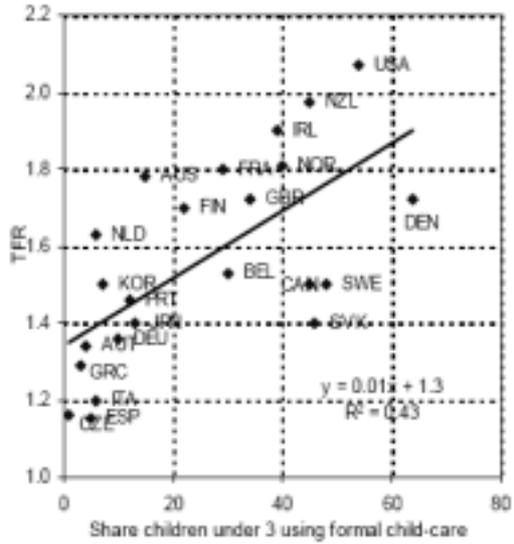
육아인프라의 구축은 시급히 해결해야 할 문제이다. 우리나라의 공공 및 민간보육시설 이용률은 매우 낮다. <표 11>이 잘 보여주고 있는 것처럼 2001년 현재 우리나라의 3세 미만 아동의 이용률은 7%, 3세~취학 이전 아동의 이용률은 26%에 불과하다. 덴마크 64%, 미국 54%, 영국 34%, 프랑스 29%, 일본 13%보다 낮은 수준에 머무르고 있다. 우리나라보다 보육시설 이용률이 낮은 나라는 이탈리아 6%, 오스트리아 4%, 스페인 1% 정도이다. 3세 이상~취학이전 아동의 보육시설 이용률은 26%이나, 이 역시 다른 OECD 국가들에 비하면 매우 낮은 수준이다(OECD, 2001). OECD 국가의 합계출산율과 3세 미만 아동의 보육시설 이용률 통계로 분석해 보면 [그림 5]에 나타난 바와 같이 보육시설의 이용률과 출산율간에는 유의미한 부(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타난다. 즉 일본, 한

〈표 11〉 보육시설 이용률의 국제비교

(단위: %)

	3세 미만	3세~취학전
미 국	54	70
호 주	15	60
일 본	13	34
한 국	7	26
덴마크	64	91
핀란드	22	66
노르웨이	40	80
스웨덴	48	80
이탈리아	6	95
스페인	1	85
아일랜드	38	56
영 국	34	60
오스트리아	4	68
독 일	10	78
프랑스	29	99

〔그림 5〕 보육시설 이용률과 출산율간의 관계



주: 보육시설 이용률 산출연도는 국가에 따라 다름(1995~2000). 자료: Sleebos(2003).  
 자료: OECD, *Employment Outlook*, 2001.

국, 이탈리아, 오스트리아, 스페인 등의 저출산 국가들일수록 보육시설 이용률이 낮다. 우리나라의 경우 자녀의 육아가 보육시설보다는 개인서비스나 친족에 의해 이루어지는 경우가 많으므로 이러한 범주를 포함할 경우 전체적인 보육서비스 이용률의 차이는 다소 완화될 것으로 보인다. 그러나 이는 공공 및 민간 육아인프라 구축이 미약함을 보여주는 반증이라고 해석할 수도 있다. 육아인프라를 공적 서비스 또는 민간서비스 중심으로 구성할 것인가 그리고 보육지원방식을 시설지원방식으로 할 것인가 아니면 수혜자 지원방식으로 할 것인가 하는 문제들은 심도 있게 검토되어야 한다. 효율적인 육아인프라의 구축과 아울러 현재 평균소득 50% 계층까지 차등 지원되고 있는 보육료의 지원대상도 평균소득 수준의 취업여성에게까지 점차적으로 확대하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

#### IV. 임금체계 개편을 통한 고령자 고용의 활성화

##### 1. 고령층 노동시장의 변화

한국 고령자의 경제활동참여는 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 60세 이상 고령자

의 경제활동참가율은 37.3%로 지난 20년간 10% 가량 증가하였다. 한국 남성 55~64세 고령자의 경제활동참여율 70.8%는 대부분 OECD 국가의 평균치를 상회하는 것이다. 일본(84.1%), 노르웨이(74.4%), 스웨덴(72.8%)보다는 낮지만 미국(67.3%), 독일(55.2%), 프랑스(41.6%)보다는 높게 나타난다. 여성의 경우도 OECD 평균을 상회한다. 한국노동패널(KLIPS)에 나타난 퇴직연령의 분포를 보면 60세 이후에도 주된 일자리에서 계속 고용되어 있는 남성의 비율은 31.2%, 여성의 비율은 33.6%나 된다. 이렇게 한국 고령자의 경제활동참여율과 퇴직연령이 높은 이유는 높은 자영업 비중과 감소하고 있기는 하지만 농가부문의 높은 고령층 경제활동참가율에 부분적인 원인이 있다.

〈표 12〉 생애 주된 일자리에서의 퇴직연령대 분포

(단위 : %)

퇴직연령	50-54세	55-59세	60-64세	65-69세	70-74세	75세이상
남 성	47.72	21.09	18.87	7.77	2.59	1.97
여 성	49.63	17.39	17.69	6.60	6.00	2.70
임금근로자	52.47	22.50	17.69	1.93	1.93	0.96
비임금근로자	43.59	15.46	19.17	6.96	6.96	4.02

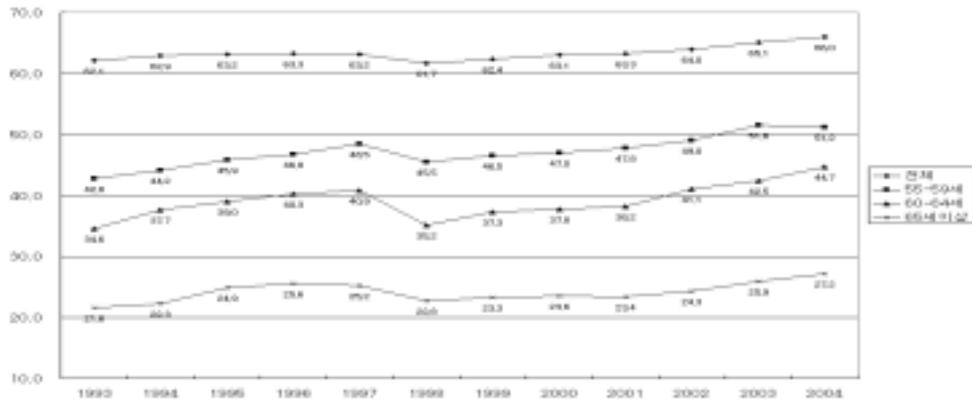
주 : KLIPS, 「중고령자부가조사」, 2003.  
자료 : 방하남(2005).

한편 전체 고령취업자 중 임금근로자가 차지하는 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 1993년과 비교할 때 55~59세 연령집단에서는 3.9%, 60~64세 집단에서는 8.4%, 65세 이상 집단에서는 10.1% 증가하였다. 고령 임금근로자의 종사상 지위의 변화를 보면 상용직 근로자가 차지하는 비중은 점차 감소하는 추세이다. 특히 60~64세 집단에서 상용직 비율의 감소가 두드러진다. 1993년과 비교하면 60~64세 집단에서의 상용직 비율은 10.2% 감소하였고, 65세 이상 집단에서는 5.5% 정도 상용직 근로자의 비중이 감소하고 있다. 고령 임금근로자의 상용직 비중이 연령계층에 관계없이 전체 근로자 평균을 하회하고 있는 점도 특징적이다.

고령 임금근로자의 상대임금은 감소추세를 보인다. [그림 8]은 60세 이상 고령자의 연령계층별 상대임금의 변화추이를 보여주고 있다. 60세 이상 고령자의 상대임금은 모든 연령계층과 비교하여 감소하는 추세를 보이고 있는데, 특히 2002년부터는 25~29세 연령집단의 임금수준보다 낮아진 것으로 나타난다.

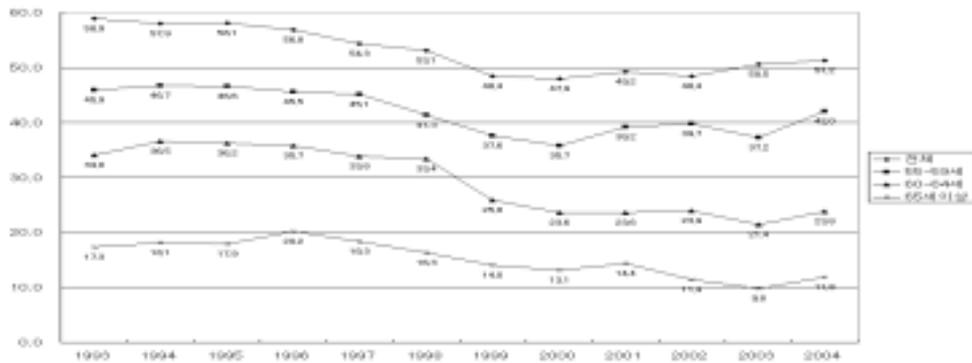
이와 같은 고령자 노동시장의 변화는 노동력 구성의 변화에 대한 노동시장의 조정과정을 보여준다. 고령자 비중의 증가는 고령자 노동시장에서의 공급을 증가시켜 임금을 낮추는 방향으로 작용한다. 앞으로 고령층의 인구비중이 증가하고 농가부문 고령자 고

[그림 6] 고령취업자 중 임금근로자의 비중



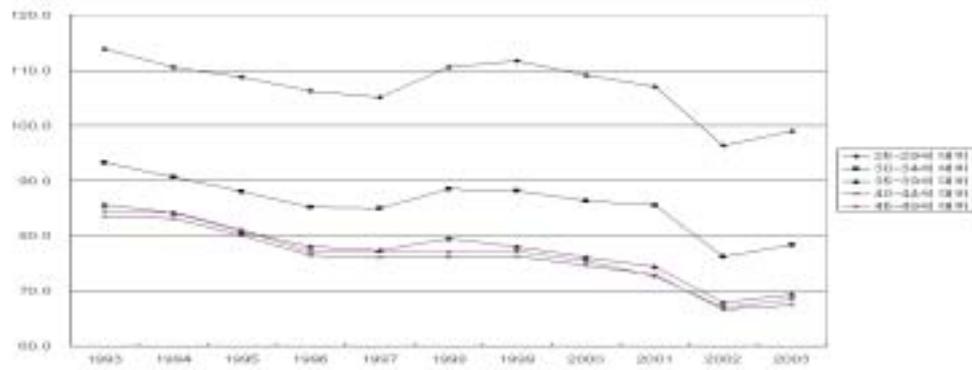
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

[그림 7] 고령 임금근로자 중 상용직 근로자의 비중



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

[그림 8] 60세이상 임금근로자의 상대임금(월평균 급여총액)의 변화



자료: 통계청, 「임금구조기본통계조사」, 각년도.

용이 감소되면 임금근로자의 비중은 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 그러므로 고령자에 대한 노동수요가 증가하지 않는 한 고령 임금근로자의 상대임금이 감소하거나 또는 불안정한 고용형태의 비율이 상승하리라고 예측할 수 있다.

## 2. 고령자 고용활성화를 위한 임금체계의 개편

고령자 고용활성화의 기본 정책방향은 기업의 고령자 고용수요를 증대시키는데 있다. 고령자 비중이 증가하고 노동공급이 증가하리라고 예상되는 상황에서 고령자 고용의 증가와 고용의 질을 유지하기 위해서는 고령자의 노동수요가 증가해야 한다. 문제는 미시적 수준에서 기업의 고령자 고용을 가로막는 제도와 관행이 존재하고 있다는 점이다.

고령자의 고용을 가로막는 대표적 요인 중의 하나는 근속에 따라 임금이 증가하는 기업의 보상체계이다. 외국의 연구는 근속에 따라 임금이 증가하는 이연보상체계는 고령자 고용을 저해하는 중요한 요인임을 지적하고 있다. <표 13>은 2004년 한국노동연구원의 사업체패널 자료를 이용하여 임금체계와 고령자 고용과의 관계를 분석한 결과이다. 전체 근로자에서 50세 이상의 고령자가 차지하는 비중은 관리자와 사원 모두에게 호봉제가 적용되고 있는 기업에서 낮은 것으로 나타난다. 또한 사원-관리자간 임금격차가 큰 기업일수록 고령자 고용비중이 낮으며, 특히 생산직의 경우 사원-관리자간의 임금격차가 고령자 고용비중에 미치는 부정적 효과가 현저하게 나타난다. 사원-관리자간의 임금격차는 연공급 체계에서의 근속에 따른 임금상승의 정도를 나타내는 지표라고 할 수 있다. 연공급적 임금체계는 또한 고령자의 신규고용을 저해하는 것으로 나타난다. 관리자와 사원 모두에게 호봉제가 적용되는 기업일수록 그리고 근속에 따른 임금상승의 정도가 큰 기업일수록 '지난 1년간 신규채용자 중 50세 이상의 고령자의 비중'으로 정의되는 고령자의 고용기회는 감소한다. 이러한 결과는 노동부(2004)의 연봉제 자료 및 노동부(2005)의 고령자실태조사 자료를 결합한 분석에서도 나타난다. <표 14>는 관리자 및 사원급의 호봉제는 고령자 고용비중과 통계적으로 유의한 부(-)의 관계가 있음을 보여주고 있다.

근속에 따라 임금이 증가하는 지연보상체계는 고도성장기에 채택된 일종의 기업과 근로자간의 암묵적 장기계약(implicit long-term contract)이라고 할 수 있다. 정년제도와 결합한 호봉제는 일정한 조건하에서는 경제적인 효율성을 가지고 있다(Lazear, 1979). 그러나 1998년 외환위기 이후 급속한 개방화, 기업의 낮은 채산성에 따른 기업의 인건비 부담 가중과 폐쇄적인 내부노동시장에서 개방형 내부노동시장으로의 이행 등은 사용자와 근로자간의 암묵적 장기계약의 기본적 전제들이 더 이상 만족되지 않음을 의미한다.

기업의 고령층 노동수요를 확대하기 위해서는 정년제 연장과 같은 법적 개입보다는

임금체계의 개편을 통해 시장의 임금조정 기능을 활성화하는 것이 효과적이다. 특히 근속이 증가할수록 임금과 생산성간의 격차가 확대되는 연공급 체계는 기업의 고령층 노동수요를 감소시키는 요인이므로 고령자의 생산성을 반영하는 임금체계의 도입을 유도

〈표 13〉 고령인력 고용비중 및 고용기회 영향요인

		고용비중							고용기회
		전직종	관리	연구기술	사무	영업	생산	단순노무	
사업장 특성	기업규모			/***	/*	/*			***
	회사 업력	***	***	**/	***/**	***	***		
	노동조합	***	*	**	**	***		**	(*)
	경쟁자 증가				//(*)				
	시장수요 감소				//(*)				
	시장점유율 감소	***		**	**		***	**	
	인건비 압박		**		(*)		*		
	승진 정체	***	***	*/	***	*/**	**		
임금체계 및 인건비	관리자만 호봉제								
	사원만 호봉제								(**)
	관리자-사원 호봉제	(***)				(*)			(***)
	대졸 초임	(***)		(**)/(*)		(**)/(*)	(**)		(***)
	사원-관리자 임금격차	(**)					(**)/(***)		
	퇴직금누진제			(**)/(*)	(*)/(**)				
	개인연금지원	(*)/(**)	(**)					(***)	

주: 고용비중은 OLS/Tobit 분석결과이며 고용기회는 로짓분석 분석결과임. 별표는 통계적 유의도(\*p<.1, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01)이며 ( )안의 별표는 부호의 방향이 음(-)인 경우.  
 자료: 한국노동연구원 「사업체패널조사」, 2004, 김동배(2005)에서 재인용

〈표 14〉 임금체계 등과 고령인력 고용비중

	전체 비중 (55세 이상)	55~59세 비중	60세 이상 비중	관리자급만 호봉제	사원급만 호봉제	관리자-사원 호봉제
전체 비중(55세 이상)	1					
55~59세 비중	0.861***	1				
60세 이상 비중	0.911***	0.573***	1			
관리자급만 호봉제	0.069*	0.075*	0.051	1		
사원급만 호봉제	-0.053	-0.045	-0.049	-0.078*	1	
관리자-사원호봉제	-0.133***	-0.118***	-0.118***	-0.134***	-0.502***	1

주: 규모, 업종, 노동조합, 업력이 통제된 편상관계수(partial correlation)임.  
 \*p<.1, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01(two-tailed)  
 자료: 노동부, 「연봉제 자료」, 2004 및 「고령자 실태조사 자료」, 2005.

하는 것이 필요하다. 근본적인 해결책은 연공급 대신에 능력급이나 숙련급 또는 직무급을 도입하는 것이다. 그러나 임금체계의 근본적인 개편은 장기적으로 추진될 수밖에 없는 과제이므로 기존 연공급 체계의 경직성을 점진적으로 완화하는 방안이 필요하다. 기본급 구성에서 연령적 요소를 줄이고 역할이나 직무 반영분을 점차적으로 확대하는 방안, 연공급의 임금상승 기율을 완화하는 방안 또는 임금피크제와 같이 특정 시기 이후 임금상승을 정지시켜 생산성과 임금간의 격차를 완화하는 방안 등을 고려할 수 있다. 개별기업의 특성상 여전히 연공급적 임금체계를 유지하는 것이 효율적인 경우도 존재하므로 정부의 정책은 효율적인 임금체계 모델을 제공하고 임금체계 개편에 따른 기업의 비용의 일부를 지원하는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

## V. 결론

현재 저출산·고령화 문제에 대한 심각성이 강조되면서 이에 관한 다양한 정책개발이 진행되고 있다. 다가올 미래의 폭풍을 사전에 대비하는 것은 바람직한 일이나 우려되는 점은 저출산·고령화 현상에 대한 근본적인 질문을 생략한 채 준비가 진행되고 있다는 점이다. 저출산·고령화는 외생적으로 주어진 조건이 아니라 경제환경 변화에 따른 경제주체들의 합리적 선택의 결과라는 관점의 전환이 필요하다. 저출산·고령화는 외적 조건이 아니라 경제적 유인에 의해 결정되는 내생변수이다. 따라서 저출산·고령화의 부정적 영향으로 지적되고 있는 문제들이 시장기능을 통해 해결될 수는 없는 성격의 것인지 그리고 만약 저출산·고령화와 관련된 시장실패가 존재한다면 그 원인은 무엇인지에 진지한 분석이 이루어져야 한다. 이러한 분석이 선행되어야만 저출산·고령화에 대처하는 올바른 정책이 마련될 수 있을 것이다. **KLI**

### <참고문헌>

- 김동배, 「기업의 고령자 고용실태 및 정책과제」, 미발표논문, 2005  
 남재량·이인재, 「한국의 출산율 하락추세에 관한 연구」, 2004년 노동경제학회 추계학술대회 발표논문, 2004.  
 방하남, 『인구구조 고령화와 노동시장』, 한국노동연구원, 2005.

- 장지연 외, 『일·가정 양립체계의 선진국 동향과 정책과제』, 한국노동연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『고령화시대의 노동시장과 고용정책』, 한국노동연구원, 2004.
- 최경수 외, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(I)』, 한국개발연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(II)』, 한국개발연구원, 2004.
- Galor, Oded and Weil, David N., “The Gender Gap, Fertility, and Growth,” *American Economic Review*, 86, 1996.
- Lazear, Edward, “Why is There Mandatory Retirement?”, *Journal of Political Economy*, 87, 1979.
- Lee, Injae, “Poverty, Altruism and Economic Growth”, 미발표논문, 2002.
- Lucas, Robert E., *Lectures on Economic Growth*, Harvard University Press, 2002.
- OECD, *Employment Outlook*, 각년도.
- Sleebos, Joelle E., “Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses,” OECD Social, Employment and Migration Working Papers 15, OECD, 2003.