

인구구조 변화와 고령자 고용정책 과제*

남재량 · 오계택 · 이승호**

I. 머리말

고령자의 고용 활성화는 생산인구 감소로 인한 노동시장 충격을 줄이고, 인구고령화로 인한 정부 지출 증가를 억제하며, 고령자의 삶의 질 향상에도 기여할 수 있는 정책 대안으로 여겨진다. 정부는 주된 일자리에에서의 퇴직 시점을 늦추고, 고령자 대상 노동수요를 지원·창출하며, 고령자의 생산성을 높이기 위한 다양한 정책들을 펼쳐왔다. 그러나 2016년 시행된 60세 이상 정년연장 조치는 정책 대상과 한계에 대한 논란이 계속되고 있고, 고령자의 고용을 지원하는 각종 보조금 정책은 장기적인 방향을 잡지 못하고 폐지·신설이 반복되고 있다. 직접일자리 사업은 꾸준히 확대되어 왔지만 지속가능성과 낮은 일자리 질에 대한 논란이 제기되고 있고, 고령자의 생산성을 높이고 재취업을 지원하는 프로그램은 참여율 저조와 낮은 성과로 가시적인 정책 효과를 기대하기 어렵다. 이 글에서는 먼저 고령자 고용 정책에서 주의할 점을 특히 정년연장과 관련하여 최신 통계와 분석결과들에 근거해 서술한 뒤, 고령화에 따른 고용연장의 관점에서 고령자 고용을 활성화하기 위한 정책 대안을 검토한다.

II. 고령자 고용 정책에서 주의할 점

많은 사람들은 고령화가 급속히 진행되면서 정년퇴직자가 크게 늘어날 것으로 생각하였다.

* 이 글은 남재량 박사가 제II장을, 오계택·이승호 박사가 제III장을 집필하였다.

** 남재량=한국노동연구원 선임연구위원(jrnam@kli.re.kr),
오계택=한국노동연구원 선임연구위원(okt8941@kli.re.kr),
이승호=한국노동연구원 부연구위원(leesh99@kli.re.kr).

1955년부터 1963년 사이에 출생한 베이비 붐 세대의 정년퇴직도 2010년 무렵부터 시작될 것으로 알려져 있었다. 그러나 실제 벌어진 것은 정년퇴직이 아니라 조기퇴직의 급격한 증가였다. 정년퇴직자 수는 2005년 23.7만 명에서 2013년¹⁾ 28.5만 명으로 8년 동안 4.8만 명 증가하는데 그쳤을 뿐이며, 2021년에도 39.4만 명에 지나지 않았다. 이에 따라 정년퇴직자가 주된 일자리 이탈자에서 차지하는 비율이 동일 기간 동안 9.2%에서 7.5%로 오히려 하락하였다. 반면 명예퇴직, 권고사직, 정리해고를 이유로 주된 일자리에서 이탈한 조기퇴직자 수는 2005년 24.4만 명에서 2013년 32.3만 명으로 증가하였으며, 이후 급증하여 2021년 63.9만 명에 이르렀다. 이에 따라 조기퇴직자 비율이 9.5%에서 12.2%로 증가하였다. 급속한 고령화에도 불구하고 주된 일자리 평균 퇴직 연령이 2005년 50.0세에서 2021년 49.3세로 줄어들고 있는 현상도 조기퇴직 증가와 밀접하게 관련되어 있을 것이다.

임금피크제²⁾는 더욱 급속히 확산되었다. 이를 도입한 사업체가 2016~2017년 동안 크게 증가하였는데, 특히 300인 이상 사업체의 임금피크제 도입 비율이 2015년 27.2%에서 2016년 46.8%로, 그리고 2017년에 53.0%로 증가하였다.

왜 이러한 현상들이 나타났을까? 우리는 먼저 급속한 고령화 그 자체에 주목할 필요가 있다. 정년제가 운영되고 있는 상황에서, 특히 임금의 연공성이 매우 강하게 설정된 정년제하에서, 예상치 못한 고령화가 진행될 경우, 고령 근로자 조기퇴직이 최적의 선택일 수 있다(Nam, 2019).³⁾ 또한, '정년 60세 이상'의 '법적 강제'도 중요한 원인일 수 있다. 이 법은 2013년 5월에 국회를 통과하였는데, 300인 이상 사업체 등에 대해서는 2016년 1월부터 그리고 300인 미만 사업체 등에 대해서는 2017년 1월부터 시행되기로 예정되어 있었다. 이러한 사실상의 정년연장은 노동비용을 높이게 되므로 기업들은 법 시행까지의 유예기간 동안 가능한 조치들을 취하려 할 것이다. 이 경우 법적 정년은 물론이고 애초에 정해져 있었던 정년보다도 더 이른 시점에서 명예퇴직금과 함께 고령 근로자를 조기퇴직하도록 하는 것이 기업뿐만 아니라 근로자의 최적 선택일 수 있다(Nam, 2021).⁴⁾ 그렇지 않을 경우 근로자는 명예퇴직금도 받지 못하면서 일자리를 잃을 가능성이 크고 기업은 도산을 피하기 어려워진다.

예상치 못한 급속한 고령화와 정년의 법적 강제에 대해 기업과 근로자는 조기퇴직으로 대응

1) 정년을 60세 이상으로 의무화한 법안이 국회를 통과(2013. 5.)한 해이다. 당시 많은 기업들이 정년을 55세로 정하고 있었으므로, 정년 60세 이상 법제화는 정년을 한꺼번에 5년 이상 연장한 것이 된다. 이는 기업의 노동비용을 크게 높이는 정책에 해당한다.

2) 정년이 되기 전 특정 연령에 도달하면 이후부터 임금을 일정 정도 삭감하는 제도이다.

3) Nam, Jaeryang(2019), "The Effect of the Legislation of Mandatory Retirement Age on Labor Market," Unpublished manuscript. 관련 내용은 남재량[「고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템」, 『고령시대에 적합한 새로운 고용시스템의 모색』(남재량·김주섭·박우성), 2019]에 일부 소개되어 있다.

4) Nam, Jaeryang(2021), "Would Legislation for Mandatory Retirement Affect Actual Employment," 2021 WPS(Workplace Panel Study) Conference.

할 수도 있으나, 임금피크제로 대처할 수도 있다. 이들 두 가지의 적절한 조합도 가능할 것이다. 법 시행 유예기간 동안 발생한 조기퇴직의 급증 가운데 많은 부분은 정년의 법적 강제에 대한 기업의 사전 대응과 밀접하게 관련되어 있을 것이다. 그리고 2016~2017년의 임금피크제 급속 확산은 법 시행과 긴밀하게 관련되어 있을 가능성이 크다.

이러한 상황에서도 고령화는 계속 빠르게 진행되고 있어 추가적인 대책의 필요성에 대한 목소리가 높다. 정년 추가연장이 가장 많이 거론되고 있는데, 이의 필요성을 주장하는 논거는 대체로 다음과 같은 네 가지이다. (1) 고령화로 노동력이 부족하게 될 것이므로 이에 대한 대비를 위해, (2) 정년 연령과 연금 수급 연령 간의 괴리로 인한 소득 단절에 대처하기 위해, (3) 주요국들이 주로 정년 연장을 통해 고령화에 대응해 왔으므로, 그리고 (4) 대법원이 육체 가동연한을 65세로 판결하였으므로 등이 그것이다.

그러나 이러한 주장들은 논리적으로나 경험적으로 타당하다고 보기 어렵다. 무엇보다도 (1) 정년 추가 연장은 노동력 부족에 대한 대비가 될 수 없다. 2013년의 정년 60세 이상 의무화라는 사실상 정년 연장은 노동비용을 높여 조기퇴직을 증가시킴으로써 고용 감소를 초래한 것으로 나타났다. 더군다나 적어도 향후 15~20년에 전반적인 노동력 부족 문제가 발생할 가능성은 높지 않다는 연구결과(이철희, 2021)⁵⁾도 존재한다. (2) 정년 연장은 조기퇴직을 증가시킴으로, 정년과 연금수급 연령 간의 불일치 해소에 오히려 역행하게 된다. (3) 정년 연장으로 고령화에 대처한 주요 국가들의 경험을 존중할 필요도 있겠으나, 이들은 연금 재정 위기 해소가 주목적이었듯이 나라마다 처한 상황이 다르므로 이를 일률적으로 적용하기 어렵다. (4) 나이를 기준으로 정년을 법으로 정한 것은 연령차별에 해당하므로 법적 정년을 폐지하여야 한다는 주장도 상당한 설득력을 가지고 있다. 그러나 정년 폐지의 효과에 대해서는 다소 복합적인 견해가 존재한다. 강한 노조하에서 정년 연령 폐지는 사실상 '종신고용'으로 이어질 수 있다는 우려와 '고용불안'만 초래할 것이라는 시각이 그것이다.

취약한 논거에도 불구하고 정년 추가 연장의 구체적인 방안들도 제시되고 있다. 법을 개정하여 정년 연령을 높이자는 주장도 있으나, 정부 차원의 계속고용제도 도입 제안(2019. 9.)이 보다 대표적이다. 이는 정년 이후 일정 연령까지 고용연장 의무를 기업에게 부과되, 기업이 재고용, 정년연장, 정년폐지 가운데 선택할 수 있게 하자는 것이다. 이 외에도 감시단속적 분야 등에서 근로자들의 평균 연령이 이미 법적 정년 연령을 초과하였으므로, 이러한 곳을 중심으로 법적 정년 연령을 조정하자는 주장도 있다. 한편 미국과 영국은 정년을 연령차별로 판단해 이를 폐지하였다.

정부가 제안한 계속고용제도는 일본의 정책 경험을 토대로 한 것인데, 노동력이 부족한 일본

5) 이철희(2021), 「인구구조 변화와 노동시장 : 전망과 과제」, 인구구조 변화 대응 고령사회 인력정책 포럼 발표자료, 2021. 5.

에서 훌륭한 정책일지 모르나, 일자리가 부족한 한국에 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다. 2013년의 정년 법제화에 따른 부작용들은 정책에 따른 기업의 노동수요 위축에 주로 기인하였던 것으로 이미 밝혀져 있다. 계속되는 고령화에 효과적으로 대처하기 위해서는 무엇보다도 기업에게 추가적인 부담을 지우는 정책을 지양하여야 한다. 그렇지 않아도 고령 근로자의 임금과 생산성 간의 괴리가 큰 상황에서 정책을 통해 고령자의 노동비용을 더욱 높이면 이들의 고용은 부정적인 영향을 받을 수밖에 없다.

정년 추가 연장이 노동시장 양극화를 심화시킬 수도 있다. 공공부문 및 대기업 유노조 사업장 근로자들은 정년 추가 연장으로 혜택을 받을 것이나, 이로 인한 비용은 상대적으로 열악한 상태에 있는 사업체 근로자들에게 전가될 것이다. 이 문제를 해결하기 위한 노력이 없다면 추가적인 정년 연장은 설득력을 얻기 어려울 것이다. 정년 추가 연장은 청년 노동력과의 대체 문제(한요셉, 2019)⁶⁾ 및 임금피크제 도입에 따른 기간 노동력과의 대체 문제(남재량, 2021)⁷⁾도 안고 있으므로, 이에 대해서도 신중한 고려가 필요하다.

무엇보다도 정년 연장이 고령화에 대한 만능처방이 아님을 인식하는 것이 중요하며, 노동시장에 새로이 등장한 사실들(facts)을 반영하여 고령화 정책을 새롭게 할 필요가 있다. 중고령 인력의 조기퇴직을 예방하고 계속고용을 유도하기 위해서는 기업의 부담을 가중시킬 것이 아니라 임금과 생산성의 괴리를 줄이기 위한 노력이 효과적일 것이다. 이러한 노력은 주된 일자리 이탈이 빈곤으로 이어지는 연결고리를 끊는 데에도 중요한 역할을 할 수 있다.

Ⅲ. 바람직한 고령자 고용연장 정책 과제

당분간 15~64세 인구가 빠르게 감소함에도 불구하고 전체 취업자 규모 감소 폭은 상대적으로 작을 것으로 예상하는 연구들은 대체로 60세 이상 연령층의 경제활동이 활발해질 것이라는 전제를 깔고 있다. 이는 정책적으로 고령층의 고용연장을 중심으로 하는 경제활동 활성화 정책의 정책적 중요성이 더 커질 것을 의미한다. 국민연금 수급개시 연령 문제도 있다. 우리나라의 국민연금 제도는 2033년까지 국민연금 수급개시 연령을 점차적으로 증가하여 2033년이 되면 국민연금 수급 개시 연령이 65세가 되도록 되어 있다. 따라서 고용체계를 더 오래 일할 수 있는 방식으로 개편할 필요가 있다.

고용연장과 관련해 다음과 같은 정책들을 추진할 필요가 있다. 첫째, 위에서 언급한 문제들

6) 한요셉(2019), 『60세 정년 의무화의 영향: 청년고용에 미치는 영향을 중심으로』, 한국개발연구원.

7) 남재량(2021), “임금피크제의 연령층별 고용효과 연구,” 2021 사업체패널학술대회 발표논문.

을 고려할 때 즉각적인 정년연장보다는 점진적인 고용연장 방식이 필요하다. 고용연장 방식은 일본에서 사용한 방식으로 처음에는 자격을 갖춘 근로자들에 대해 고용연장을 권고하였고, 이후 권고를 의무로 강화하고 적용대상을 확장하는 등 단계적인 강화를 통해 노동시장의 수용성을 높였다.

한국은 2020년 도입된 고령자 계속고용장려금을 통해 기업이 정년에 도달한 고령 노동자의 고용기간 연장을 자율적으로 선택하도록 하고, 이를 단계적으로 확대하기 위한 정책적 노력이 요구되는 시점이다. 이를 위해 현재 시행 중인 고령자 계속고용지원금의 효과 확인이 필요하고, 단기적으로는 현재 5년으로 한정하여 설계된 계속고용지원금 제도의 시행 기간이 노령연금 수급시점 상향 조정과 연계되어야 한다. 중장기적으로는 자율적인 고용연장 방식의 참여 유인 확대 및 의무적 고용연장으로의 단계적 전환을 위해서 다양한 법제도적, 노사 관행적 문제들을 함께 해결하기 위한 사회적 논의를 시작할 필요가 있다.

또한, 국내 상황이 일본과 다르게 정년제를 운영하는 사업체 비중도 낮고, 정년 퇴직하는 고령 근로자의 비중도 낮다는 점을 고려하면, 정책 대상의 포괄성을 높이기 위한 정책 보완이 병행되어야 한다. 앞서 본 것처럼 근로자가 정년 전에 주된 일자리에서 퇴직한다면 고용연장이나 정년연장의 조치는 효과가 반감될 수밖에 없다. 기업과 근로자의 조기퇴직 선택을 줄이고 정년까지 계속고용을 선택하도록 유도하기 위한 (역)인센티브 도입도 검토할 필요가 있다.

둘째로, 더 오래 일할 수 있는 방식으로 임금체계를 개편할 필요가 있다. 우리나라의 임금체계는 ‘한국식 연봉제’ 방식으로 개편이 이루어지기는 하였으나 여전히 근본적으로는 근속 연수에 기초한 연공급의 성격을 많이 가지고 있다. 연공급 임금체계는 경제성장 초기에 근로자의 생활을 안정시키고 장기근속을 유도하는 등 긍정적인 역할을 발휘하였다. 하지만, 경제구조가 고도화되고 높은 전문성을 필요로 하는 시기에는 직무중심의 노동시장에 적합한 임금체계가 필요하다. 연공중심의 임금체계에서는 근로자의 근속 연수나 나이에 따라 임금이 자동적으로 상승하므로 근로자의 근속 연수나 나이가 증가할수록 임금수준과 생산성의 격차가 증가하여 고용을 연장하기 어려운 상황이 될 수 있다. 하지만 직무중심의 임금체계에서는 임금과 생산성이 현행화되어 있어 고용연장에 따른 임금부담이 상대적으로 약하기 때문에 고용연장에 상대적으로 유리하다.

셋째로, 근로시간 단축을 포함하는 유연근로제 확대를 검토할 필요가 있다. 독일에서는 고령 근로자의 근로시간을 줄이되 연방고용공단에서 감소한 임금의 일부를 지원하는 점진적 퇴직제도를 활용한 바 있고, 영국과 네덜란드에서도 유연근로를 활용하는 고령 근로자 비중이 높아지고 있다. 유연근로는 사업주의 인건비 부담을 줄이고, 근로자의 생산성을 높이면서, 고령자가 퇴직 이후를 준비할 시간을 확보할 수 있다는 장점이 있지만, 줄어든 근로시간으로 인한 임금감소는 고령 근로자가 유연근로 선택을 주저하게 되는 주된 요인으로 작동한다. 그러나 한국은

2020년 장년 근로시간단축 지원금이 워라밸장려금으로 통합되는 과정에서 임금 감소분의 절반을 최대 2년 동안 지원하던 근로자지원금이 폐지되는 등 관련 정책이 오히려 축소되었다. 유연근로의 활용을 높이기 위한 근로자지원금 신설을 검토할 필요가 있다.

넷째로, 고령자들의 직무능력 향상 및 생산성 향상을 위해 노력할 필요가 있다. 결국 기업의 입장에서는 고령자들이 업무를 담당할 수 있는 직무능력을 가지고 있는지 그리고 임금에 상응하는 생산성을 발휘할 수 있는지가 고령자를 고용하는 데 핵심적인 기준으로 작용할 것이기 때문이다. 고령자의 경우 노동시장 신입 입직자들과 달리 기존 직무나 조직에 대한 경험을 지닌 인력이지만, 새롭게 개발되고 있는 최신 기술이나 지식, 일하는 방식에 맞춰 재적응하는 방식의 교육훈련이 필요할 것으로 보인다.

다섯째로, 고령 근로자가 종사하는 일자리의 질을 보장하기 위한 제도 보완이 필요하다. 노동수요가 감소하는 조건에서 고령 노동력의 공급 증가는 근로조건을 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 독일에서는 취약한 고령 근로자의 장기 고용에 인센티브를 부여하고 있고, 네덜란드에서는 파트타임 노동자가 차별받지 않도록 법적 장치들을 보완하였다. 고용보험제도의 실업급여 수급연령 상향 조정도 고령 실직자의 일자리 탐색을 보장함으로써 재취업 일자리의 질을 높이는 방향으로 영향을 미칠 수 있다.

여섯째로, 고령자 특성을 고려한 맞춤형 취업지원서비스 확대를 위해 제도 개선이 요구된다. 단기적으로는 1,000인 이상 사업체의 50세 이상 비자발적 이직 예정자에게 제공하는 진로설계, 취업알선, 재취업·창업 교육 서비스의 교육 기간과 내용을 내실화하고, 단계적으로 의무화 대상 기업의 규모 기준을 하향 조정하는 것을 검토할 필요가 있다. 작은 규모의 기업들은 업종별로 협의체를 구성하여 공동으로 취업지원서비스를 제공하는 방식이 도움이 될 수 있다.

마지막으로, 고령자 활용에 대한 인식 제고를 위한 홍보 및 네트워크 강화 활동이 필요해 보인다. 고령자 고용 활성화에 있어 가장 우선적으로 필요한 것은 중고령 근로자를 바라보는 시각의 전환이라고 할 수 있다. 즉, 중고령자도 잘 활용하면 그들의 직무능력이나 경험 등이 기업활동에 도움이 될 수 있다는 인식이 중고령자 고용에 훨씬 더 적극적인 변화를 가져오리라는 것이다. 서구에서도 중고령자 고용 활성화를 위해 홍보나 네트워크 강화 활동을 핵심적인 활동으로 추진하여 왔다.

한국 사회는 단시간 내에 추가적인 정년 연장이 쉽지 않은 조건에서 고령자의 고용기간을 늘리고, 노동시장의 고령자 수요 감소를 줄이기 위한 보조금 정책과 직접 일자리 사업을 정비하며, 고령자의 생산성을 제고하기 위한 정책 대안이 요구되는 시점에 있다. 인구구조는 예측이 가능하다. 이제, 단기적인 정책 대응과 함께 장기적인 관점에서 고령자의 고용 활성화 대책이 같이 논의될 수 있기를 기대한다. **KLI**