

KLI 고용·노동 리포트

K o r e a L a b o r I n s t i t u t e

2013. 12. 30 | 통권 제48호(2013-12) |

합리적 정년연장과 청년층 고용률 제고를 위한 정책방안

[요약]

- 최근 취업자 증가는 고령화와 함께 생산가능인구의 증가와 고용률의 상승 추세를 유지하여 온 50대 이상이 주도하고 있으며, 청년층 취업자는 생산가능인구의 감소와 고학력화로 지속적으로 감소하는 추세임.
- 15~19세 청년층의 고용률은 매우 낮은 수준에서 지속적 하락 추세를 보이다가 최근 완만한 상승 추세로 전환하여 7% 정도의 수준을 보임. 20~24세 청년층의 고용률은 2004년 이후 하락 추세를 유지하다가 최근에는 44%를 전후한 수준에서 정체하였고, 25~29세 청년층의 고용률은 완만하게나마 지속적 상승 추세를 유지하여 70%에 가까운 수준임.
- 장년층 또는 고령층 고용이 청년층 고용에 부정적 효과를 갖는다는 '세대 간 일자리 전쟁'은 이론적 근거와 역사적 사실에 부합하지 않으며 세대 간 갈등만 조장하는 것으로 보임.
- 인구고령화의 도전에 대응하는 정년60세법이 제도화됨에 따라 국민연금 수급개시연령까지 오래 일하되 정년연장으로 노와 사 양자에 아무런 추가의 특실이 발생하지 않는 합리적 정년연장 방안을 위해 임금체계 개편 및 정년연장형 임금피크제, 점진적 퇴직제, 퇴직 후 재고용 등 다양한 방식의 최적 조합이 필요함.
- 고용률 70% 로드맵은 청년층 노동시장 조기진입을 통한 청년층 고용률 제고를 위해 청년취업 기회의 확대, 스펙초월 및 능력중심사회 구현, 청년-중소기업 간 일자리 불일치의 근원적 해소를 제시한바, 이들 세부 추진과제의 정책효과를 제고하기 위한 청년층 노동공급과 노동수요를 진작하기 위해 보다 적극적인 노동시장정책을 펴야 함.

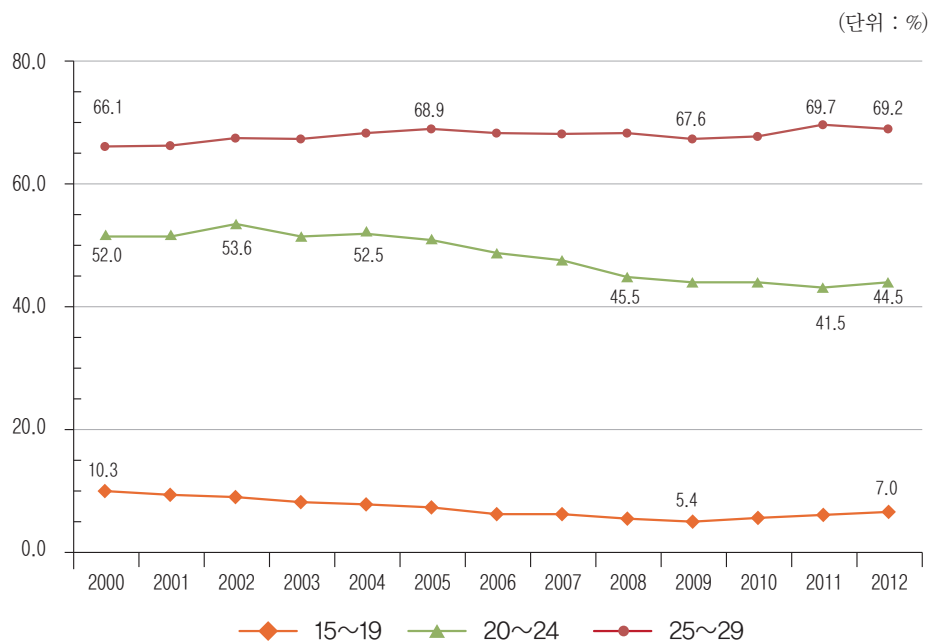
장년층과 고령층을 중심으로 한 고용증가

- 2013년 11월 취업자는 2,553만 명으로 전년대비 588천 명 증가함.
 - 50대와 60세 이상에서 각각 277천 명과 235천 명 증가하여 50세 이상에서 취업자 증가의 86.9%를 차지함.
 - 다행히 청년층 취업자도 54천 명 증가하여 취업자 증가의 9.2%를 차지하였는데 20~29세 청년층 취업자가 57천 명 증가함.
 - 2013년 11월까지 누계를 보면, 취업자는 전년대비 370천 명 늘어났는데, 50세 이상 취업자는 이보다 훨씬 많은 432천 명이 증가하여 전년동기대비 3.0% 늘어난 반면, 청년층 취업자는 59천 명(전년동기대비 1.5%) 감소함.
- 인구고령화에 따라 장년층 및 고령층은 노동시장에 오래 남아 있는 반면, 고학력화로 학령기에 있는 청년층의 경제활동참가율과 고용률은 매우 저조함.

- 청년층 생산가능인구는 지속적으로 줄어들어 2000년 전체 생산가능인구의 31%를 넘었으나 2012년에는 23%에 불과함.
- 청년층 취업자는 2000년 488만 명에서 2012년 384만 명까지 지속적으로 감소하여 취업자 중 차지하는 비중 역시 23%에서 15.6%로 하락함.
- 청년층 고용률은 43.4%에서 40.4%로 지속적으로 하락한 반면, 장년층에서는 57.8%에서 63.1%로, 고령층에서는 29.4%에서 30.1%로 상승 추세를 유지하였음.

- 청년층 고용률은 연령계층에 따라 상당히 다른 양상을 보이고 있음.
 - 15~19세(주로 고등학교 학령기) 청년층의 고용률은 2000년 10.3%에서 2012년 7.0%까지 상당히 낮은 수준에서 하락 추세를 보임.
 - 20~24세(주로 고등교육 학령기) 청년층의 고용률은 2000년 52.0%에서 2002년 53.6%까지 상승하였다가 이후 지속적으로 하락하여 2012년에 44.5%를 차지함.

[그림 1] 청년층 고용률의 추이(2000~2012) : 연령계층별



- 본격적으로 노동시장에 진입하는 25~29세 청년층의 고용률은 2000년 66.1%에서, 완만하지만 지속적인 상승 추세를 보여 2012년에는 69.2%로 나타남.

- 중장기 추세를 보아도 고령층 취업자와 중장년층 취업자는 각각 연평균 4.0%와 2.4% 이상 지속적 증가 추세를 보인 반면, 청년층 취업자는 1991년 1분기 556만 명으로 정점에 도달한 후 지속적인 감소 추세(전 기간 중 연평균 0.4% 감소)를 보임.

- 우리 사회는 이미 고령사회에 진입한 상태에서 2017년에는 고령사회로 2026년에는 초고령사회로 급속히 이행할 것으로 전망되며, 숙련인력의 노동시장 퇴장은 머지않아 노동력 부족 가능성과 이에 따른 지속가능한 성장에 우려를 야기할 것임.

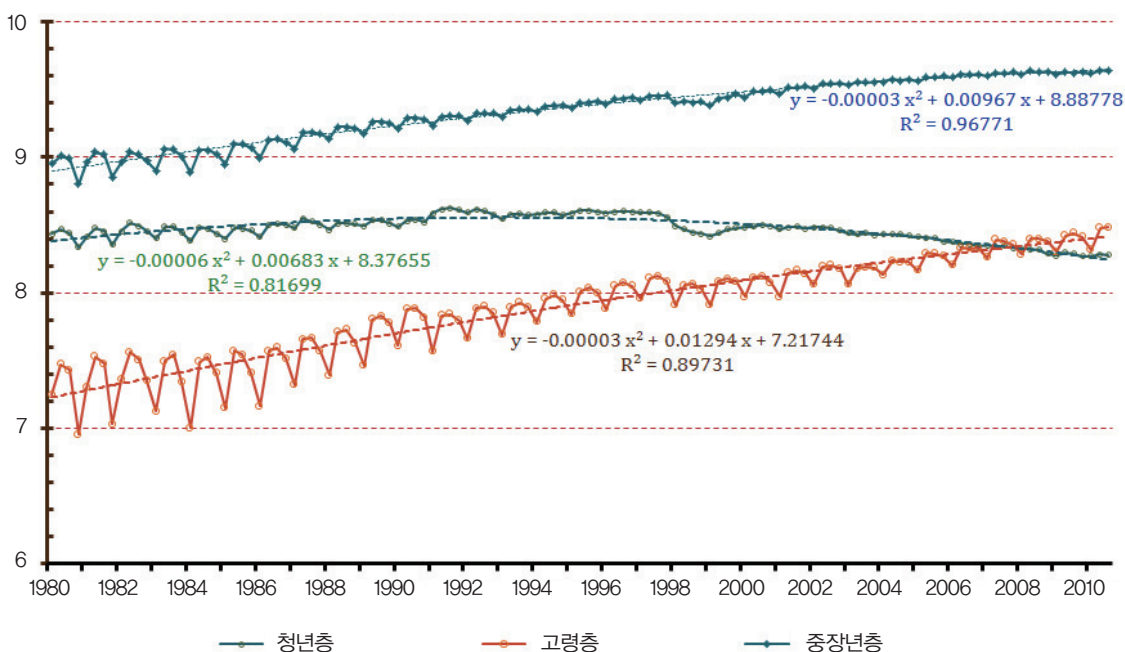
- 2010년 고용노동부는 베이비붐 세대를 포함한 장년·고령자 고용을 위해 노사민정협의체를 제안하였고, 경제발전노사정위원회에 '베이비붐고용대책위원회'를 설치함. 2012년 청년층 고용문제도 아울러 논의하는 '세대 간 상생위원회'를 통하여 논의를 지속함.

베이비붐 세대의 은퇴와 '세대 간 일자리 전쟁'

- 베이비붐 세대(1955~63년생 712만 명, 임금근로자 312만 명)가 2010년 55세 정년을 맞이하면서 은퇴하기 시작하였음.

- 최근 자료들에 따르면, 평균 정년연령은 58세 정도이나 55세를 전후한 정년연령이 상당한 비중을 차지하는 것이 현실임.
- 장년층을 일찍이 노동시장으로부터 강제로 퇴장시키는 것은 연령차별금지에도 어긋나고 인구고령화에 대한 대응책과도 상충되는 것임.

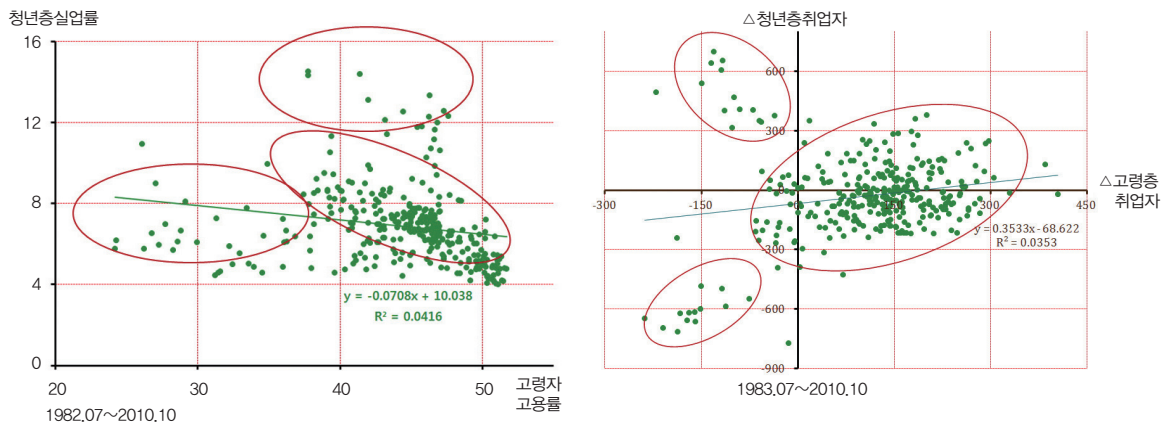
[그림 2] 세대별 취업자의 장기 추이(1980~2012년 분기별) : 로그(취업자)



- 정년연장 논의와 더불어 ‘장년층 고용이 청년층 고용에 부정적 영향을 미치고’ ‘청년층 고용문제가 심각한데 왜 정년연장을 논의하는가’라며 한때 부모 세대와 자녀 세대 간 ‘일자리 전쟁’을 조장하는 기류가 형성된 바 있음.
 - 이의 논지는 ‘고령자 고용률이 높아지면, 청년층 실업률이 높아진다’, ‘고령자 취업자가 늘어나면, 청년층 실업자가 늘어난다’, ‘고령층 취업자가 늘어나면, 청년층 취업자가 줄어든다’, ‘고령층 고용률이 높아지면, 청년층 고용률이 낮아진다’ 등임.
 - OECD는 1994년 일자리 전략에서 회원국, 특히 유럽 각국에서 청년층 실업문제가 심각하므로 이의 완화 방안으로 조기은퇴 유인정책을 권고한 바 있음.
 - 그러나 2005년 일자리 전략의 평가(Re-assessment of Jobs Strategy)에서 ‘10년간 조기은퇴를 유인하였지만 청년층 실업이 완화되었다는 증거를 찾지 못했다’고 청년층 실업 문제 완화를 위한 조기은퇴정책의 오류를 시인하고 이를 폐기함.

- 장년층 또는 고령층 고용은 청년층 고용에 악영향을 미치지 않으며, 노동수요자는 다양한 세대의 최적조합에서 고용을 선택함. 따라서 세대 간 일자리 경쟁 또는 고용대체보다는 보완관계에 있다고 보는 것이 역사적 진실에 부합함.
 - OECD 회원국들의 실증분석 결과 역시, 장년층 또는 고령층 고용이 청년층 고용에 부정적인 효과를 갖지는 않는다는 결론에 도달하였음.
 - 우리 노동시장 자료를 분석한 결과 역시, 일부 기간에 대체관계를 보이기는 하지만, 청년층과 장년층 또는 고령층의 고용은 적어도 대체관계에 놓여 있지 않다는 유사한 결론을 보여주고 있음.
 - 지난 20년에 가까운 시계열자료를 볼 때, [그림 3]에서 보듯, 고령자 고용률이 높아질 때 청년층 실업률도 낮아지고, 청년층 고용률도 높아지는 경향이 있음.
 - 이러한 현상은 청년층이 선호하는 직종(또는 청년층 고용이 치중된 청년층 비교우위 직종)과 장년층이나 고령층이 선호하는 직종(또는 장년층 고용이 치중된 장년층 비교우위 직종)이 상당히 분리되어 있다는 사실로도 일부 설명이 가능함.

[그림 3] 청년층과 고령층의 고용의 상관관계

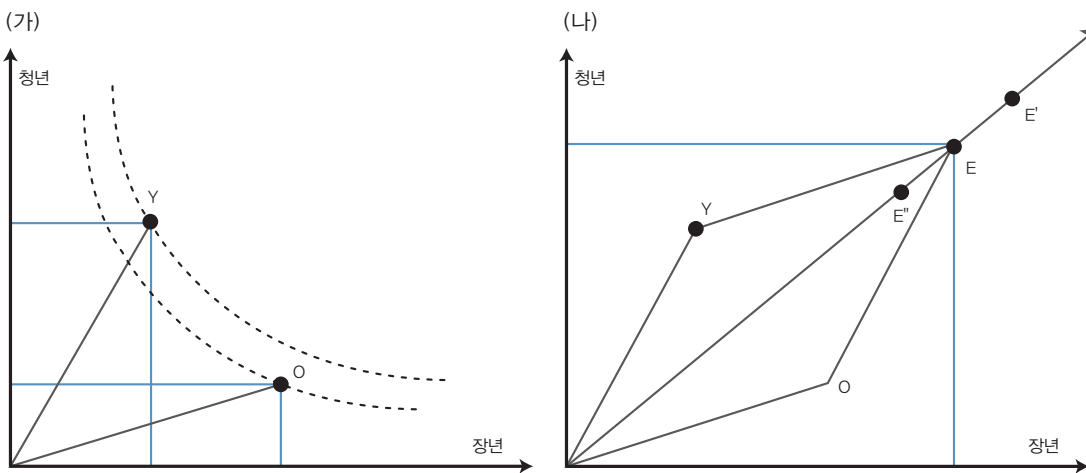


청년층과 장년층 고용

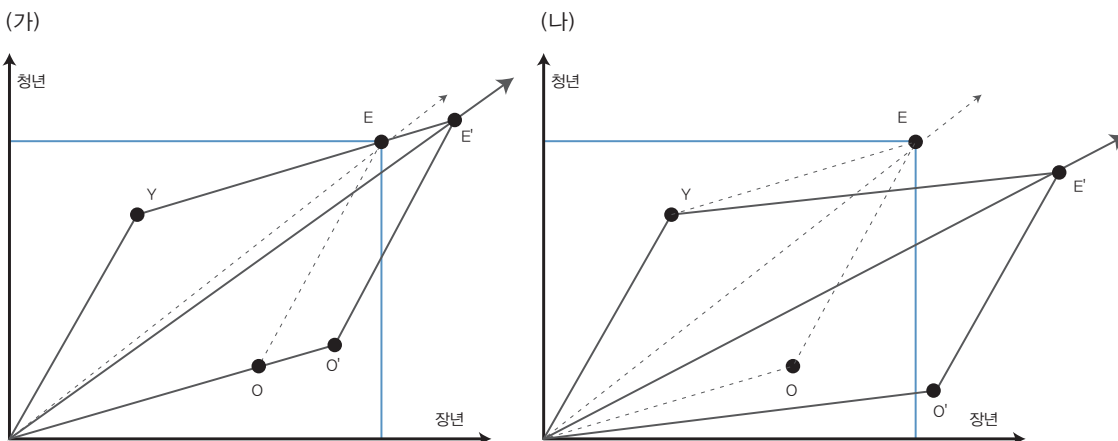
- 한 경제에는 청년층 비중이 높은 청년집약부문 (업종 또는 분야)과 장년층(고령층) 비중이 높은 장년집약부문이 존재함(그림 4 (가)).
 - 경제 전체의 청년층과 장년층 고용은 이 두 부문에서의 고용의 합으로 표현됨.
 - 경기가 좋아 노동수요가 늘면, 양 세대의 고용이 증가하고, 반대로 경기가 둔화되어 노동수요가 줄어들면, 양 세대의 고용이 감소함(그림 4 (나)).

- 청년집약부문의 노동수요는 변함이 없지만 청년층이 기피하는 장년집약부문의 노동수요가 증가하면, 청년층과 장년층 고용이 모두 증가하지만 상대적으로 장년층 고용이 많이 늘어, 경제 전체의 취업자 중 청년층 비중은 하락함(그림 5 (가)).
 - 양 부문의 노동수요가 변하지 않더라도, 시간이 지남에 따라 청년층 기피업종에서 보다 많은 장년층을 활용하면, 경제 전체로 볼 때, 청년층의 고용은 감소하고 장년층 고용은 증가하게 됨(그림 5 (나)).

[그림 4] 청년층과 고령층의 고용



[그림 5] 청년층과 고령층 고용의 변화



'정년60세법'과 합리적 정년연장

- 2013년 4월 정년 60세 이상 의무화를 골자로 하는 고령자고용촉진법 개정안이 국회를 통과함.
 - 소위 정년60세법의 주요 골자는 다음과 같음.
 - ① 300인 이상 사업장 및 공공기관은 2016년 1월 1일, 300인 미만 사업장 및 국가 지방자치단체는 2017년 1월 1일부터 60세 이상으로 정년을 의무화
 - ② 60세 이상으로 정년연장 시 노사에게 사업장 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 의무화
 - ③ 임금체계 개편 등 필요한 조치를 한 사업주나 근로자에게 고용지원금 등을 지원
 - ④ 60세 이상으로 정년을 연장하는 사업주나 근로자에게 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등을 지원
- 정년제도는 일정 연령에 이를 때까지 고용을 보장하되, 입사 시점부터 정년퇴직까지 기여하는 노동자의 생애생산성과 이의 대가로 사용자가 노

동자에게 지불하는 생애임금(또는 이들의 현재가치)을 일치시키는 장기고용계약으로 볼 수 있음.

- 단기고용계약에 따른 사용자와 노동자의 불안정한 고용관계로부터 발생하는 단기 및 장기 생산성에 미치는 부정적 효과를 최소화하는 것임.

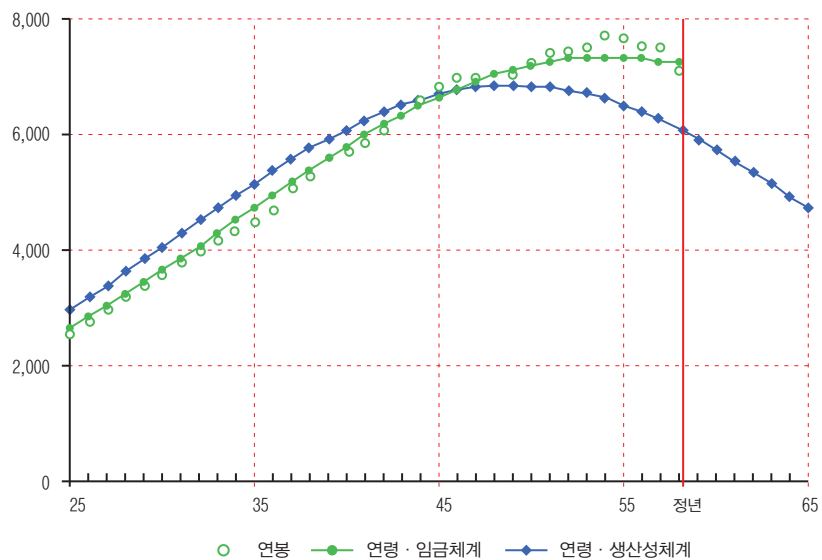
※ 단기고용계약의 부정적 효과는 잦은 이직과 노동자의 교환에 따르는 생산과정의 불안정성, 노동자의 기업에 대한 귀속감이나 충성심의 부족 등임.

- 장기고용을 유인하기 위하여 입사 초기 청년기에는 생산성보다 낮은 수준의 임금을, 일정 시점 이후로는 생산성보다 높은 수준의 임금을 주는 이연임금체계(deferred wage system)의 조건이 성립하여야함.

- 합리적 정년연장에 부합하도록 임금체계를 개편할 필요성이 있음.
 - 합리적 정년연장이라 함은 정년연장으로 임금체계를 개편하였을 때에도 생애임금과 생애생산성(또는 이의 현재가치)이 여전히 동일하여야 하는 것임.

[그림 6] 정년제도와 임금-생산성 체계

(단위 : 만 원/년)



- 이러한 ‘합리적 정년연장 원칙’은 정년연장으로 인해 근로자 측과 사용자 측에 아무런 추가의 득실이 발생하지 않아 양자가 수용할 수 있음을 의미함.

※ 합리적 정년연장의 원칙을 어기는 두 가지 사례는 정년보장형 임금피크제와 현행 임금체계를 연장한 정년연장임. 정년보장형 임금피크제는 고용계약기간이 변하지 않아 생애생산성이 변하지 않았는데 생애임금을 낮추는 것으로 노동자 입장에서 수용할 수 없고, 현행 임금체계를 연장한 정년연장은 정년이 연장된 기간 중 생애임금이 생애생산성보다 높기 때문에 사용자가 수용할 수 없다는 측면에서 합리적이지 않음.

- 이러한 합리적 정년연장의 원칙에 추가하여 향후 국민연금 수급개시연령까지 정년을 연장하여 인구고령화에 따르는 다양한 도전을 극복해야 할 것임.

■ 합리적 정년연장을 위한 임금체계를 모색한 결과, 보다 오래 일하는 모든 개인근로자의 생애임금은 15% 정도 늘어남.

- 정년연령을 58세에서 60세까지 연장하되, 60세까지는 전일제로 근로, 62세까지는 점진적 퇴직제의 일환인 시간선택제(전일제의 80%에 해당하는 주4일 또는 주당 32시간)로 근로, 65세까지는 퇴직 후 재고용의 형태인 시간선택제(전일제의 60%에 해당하는 주3일 또는 주당 24시간)로 근로하는 것으로 상정함.

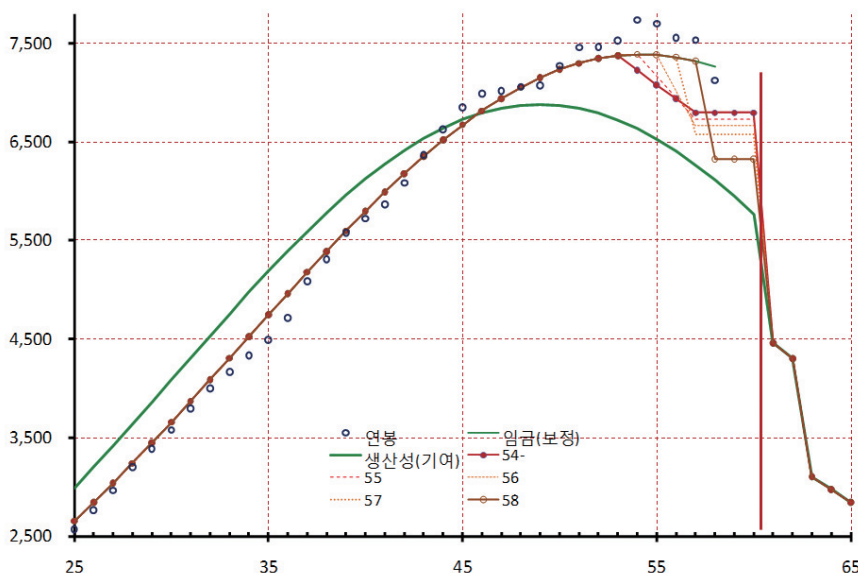
- 60세까지는 임금피크제(57세의 임금과 동일한 수준)를, 이후 65세까지는 생산성과 일치하는 임금수준을 적용함.

- 공공부문의 연령별 임금 자료를 활용한 시뮬레이션에 따르면, 현재 54세 근로자의 임금수준은 57세까지 전년도 대비 임금수준이 2% 하락하고 54~58세의 임금총액은 새로운 임금체계에서 5.1% 감소하는 반면, 현재 58세인 근로자의 임금은 57세 대비 13.6% 하락하지만 54~58세의 임금총액은 새로운 임금체계에서 2.6% 감소하는 데 그침.

- 중요한 점은 54~60세까지 임금총액은, 59세와 60세 2년간 더 일한 대가로, 제도 시행 시기의 연령과 무관하게, 31.9% 늘어나 생애임금 상승에 기여한다는 점임.

[그림 7] 정년연장과 새로운 임금체계

(단위 : 만 원/년)



청년층 고용률 제고를 위한 효과적인 정책방안 필요

■ 고용률 70% 로드맵의 전략 3(여성·청년 등 비경제활동인구의 고용가능성 제고)에서 주요 추진과제 중 하나는 청년의 노동시장 조기진입 촉진임.

- 청년층의 노동시장 진입연령을 23.4세에서 22.9세로 0.5년 앞당겨 청년층 고용률을 2.5%포인트 높이는 것을 목표로 ① 청년 취업기회 확대, ② 스펙초월 및 능력중심사회 구현, ③ 청년-중소기업 간 일자리 불일치의 근원적 해소 등을 제시함.

※ 경제활동인구조사 청년층 부가조사(2013년 5월) 자료에 따르면, 최종 학교 졸업자(중퇴자 포함) 중 87%가 졸업 후 하나 이상의 일자리를 경험한 적이 있으며, 졸업 후 10.4개월 만(졸업 전 취업자의 기간은 0으로 환산, 미취업자는 제외)인 22.4세에 첫 일자리 진입하여, 18.1개월 동안 일한 후 이직하거나 현재 일하고 있는 것으로 나타남.

- 청년취업기회 확대를 위한 세부 추진과제는 ① 공공부문 일자리 확대, ② 해외일자리 영토 확장(K-Move), ③ 창업 등 창조경제

활성화와 서비스업 선진화를 통한 민간부문 취업기회 확대 등을 제시함.

- 직업교육 및 훈련을 현장중심으로 개편하고 스펙초월 채용시스템을 확산하여 미스매치 해소 및 청년층 고용률을 제고하는 것을 목표로 하는 스펙초월 및 능력중심사회 구현을 위한 세부 추진과제로는 ① 직무능력 중심체제로 전환, ② 스펙초월 채용시스템의 구축 및 확산, ③ 한국형 일·학습 듀얼시스템 도입, ④ 대학의 일-학습 연계 기능 강화 등을 제시함.

- 중소기업이 상시적 인력부족 현상에 직면한 현실의 근본적 해결을 위해 혁신형 중소기업 육성뿐 아니라 근무환경 개선 및 일자리 매칭지원 강화를 목표로 하는 청년-중소기업 간 일자리 불일치의 근원적 해소를 위해 ① 중소기업 근무환경 개선 및 장기근속 인센티브 강화, ② 중소기업 인력공동관리체계 구축, ③ 중소기업 취업정보시스템 전면 재정비·확충 등을 제시함.

안주엽(한국노동연구원 선임연구위원)
02-3775-5555 / jyahn@kli.re.kr

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.



발행인: 이인재 / 편집인: 남재량 / 편집·교정: 정 철
150-740 서울시 영등포구 은행로 30
Tel : 02-3775-5514 / Fax : 02-3775-0697 / www.kli.re.kr