

이슈분석

고령화 시대의 노동시장 정책

장지연*

1. 인구의 고령화에 따른 노동력구성의 변화와 전망

○ 노동력 인구의 고연령화

- 2001년 현재 전체 경제활동인구 중에서 55세 이상 연령층이 차지하는 비중은 16.4%이며 경제활동참가자의 중위연령은 40세. 2030년에는 이 연령층의 비중은 35%에 달하게 되고 노동력 인구의 중위연령은 47세로 전망

○ 노동시장에 참여한 고연령자들이 기술과 조직환경의 변화에 적응하고 높은 생산성을 나타낸다면 고연령자의 비중이 높아진다는 것 자체는 문제가 안 됨.

- 그러나 이 연령대의 근로자들이 고용비용에 비례하는 생산성을 발휘하지 못한다면 실업률의 증가와 경제성장의 둔화를 초래

○ 노동시장에 고연령자의 수가 많다는 것은 이들을 위한 일자리가 그 만큼 많이 필요하다는 의미이기도 함.

- 2001년 현재에는 55세 이상 연령대의 경제활동인구가 3,642천명이지만, 2010년에 이 숫자는 4,917천명으로 늘어남. 이 연령대의 실업률을 2.5%를 넘지 않는 수준에서 유지하려면 2010년에는 현재보다 1,238천명의 일자리가 더 있어야 함.
- 현재의 중장년층 인구는 자신의 일자리에서 55세 이전에 은퇴하지 않고 60~70대까지 일을 계속할 수 있거나 아니면 고연령자를 위한 새로운 일자리가 그만큼 많이 만들어져야 함을 의미
- 지금까지의 고령인구의 상당부분은 농촌을 중심으로 분포해 있었고 도시에서는 자영업을 통한 소득활동이 증가 되어 있었음. 이 부분의 축소가 진행되고 있는

* 한국노동연구원 연구위원(jchang@kli.re.kr).

점을 감안하면 향후 도시와 고용부문에서 고연령자의 고용기간 연장과 일자리 창출이 적극적으로 이루어지지 않는 한 지금의 선진국들이 겪고 있는 고령자의 고실업과 복지의존도 심화의 문제를 피할 수 없음.

<표 1> 성별 경제활동인구와 비중 전망

(단위: 천명, %)

	55세 이상				중위연령(세)	
	경제활동인구	경제활동인구 중 비중	취업자수	일자리 창출요구	남 성	여 성
2001	3642	16.4	3551	—	40	40
2010	4917	18.7	4789	1238	42	42
2030(I)	8911	35.0	8688	5137	47	48
2030(II)	8685	31.8	8468	4917	47	46

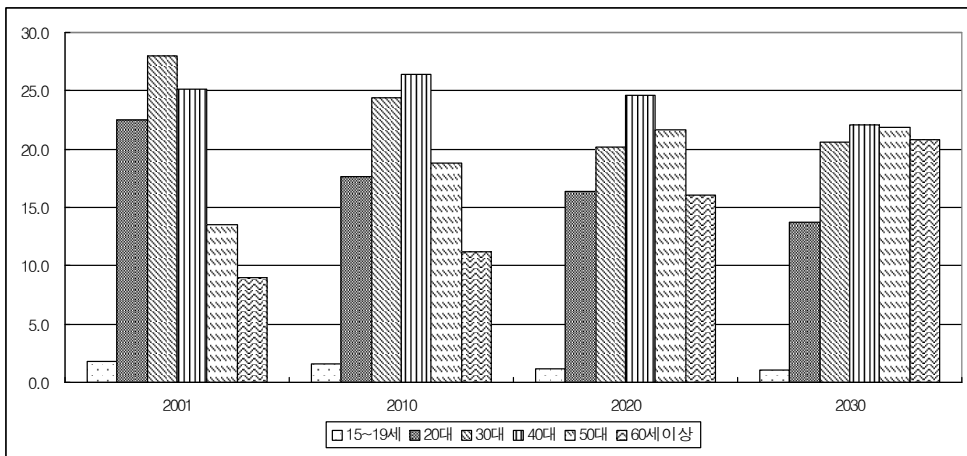
주: 1) 2010년은 2010년의 추계인구에 2010년의 경제활동참가율 예측치를 대입하여 구한 수치임.

2) 2030년(I)은 2030년의 추계인구에 2001년의 경제활동참가율을 대입하여 구한 수치임.

3) 2030년(II)은 2030년의 추계인구에 2030년의 경제활동참가율 예측치를 대입하여 구한 수치임.

4) 일자리 창출요구는 고연령자의 실업률을 2.5%로 유지하는 것을 전제로 2001년 대비 추가로 늘어나야 하는 일자리의 수임.

[그림 1] 경제활동인구의 연령별 구성(2001~2030)



주: 1) 2010년 추계는 안주엽(2002) 「중장기 인력수급전망」 자료를 활용하여 계산한 것임.

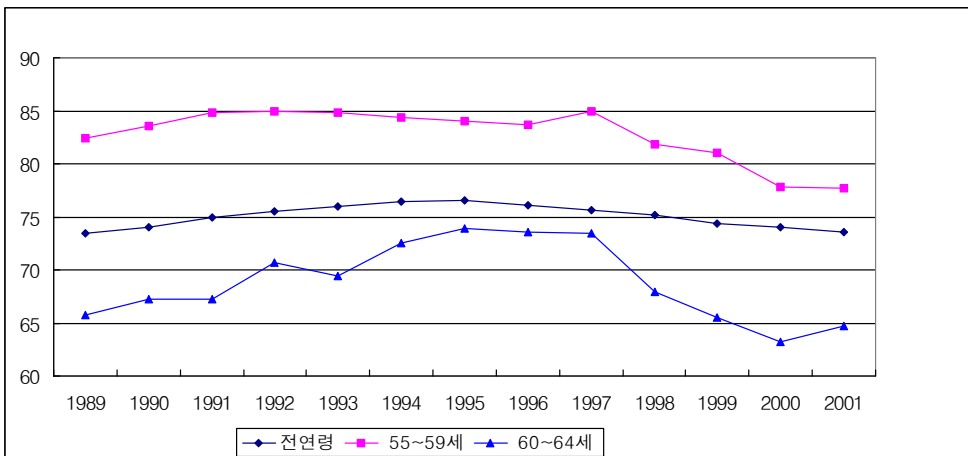
2) 2020년과 2030년 추계는 인구전망치에 OECD의 경제활동참가율 예측치를 대입하여 구한 수치임.

2. 고연령자 노동시장의 현황과 문제

가. 고연령자의 경제활동참가율

- 우리나라 고연령자(55~64세)의 경제활동참가율은 아직은 비교적 높은 편이라고 볼 수 있으나, 경제위기 이후 고연령자의 경제활동참가율이 급감하는 현상이 관찰되고 있음.
 - 특히 남성의 경우, 1997년에 55~59세 연령계층의 경제활동참가율은 84.9%를 기록하고 있었으나 그 이후 지속적으로 감소하여 2001년에는 77.7%까지 7.2%포인트 하락한 상황. 60~64세 연령계층도 같은 기간에 73.4%에서 64.7%로 8.7%포인트 하락
 - 이것은 적어도 일정부분은 조기퇴직 경향이 확산된 결과로 보이는데, 이러한 추세가 다시 이전의 높은 경제활동참가율로 반전될지 아니면 장기적인 경제활동참가율 감소추세로 들어가게 될지가 주목됨.
- 경제활동참가율의 감소를 다시 코호트(출생동기)별로 살펴보면,
 - 1990년에 40대로서 취업인구로 포착된 사람들은 2,500천명이었으나, 10년 후 이들이 50대 후반이 되었을 때에는 1,918천명만이 취업자로서 76.7%만 남게 됨.
 - 1995년에 91.3%의 경제활동참가율을 기록했던 50~54세는 5년 후에는 55~59세가 되면 77.8%만이 경제활동에 참가
 - 50대에 이미 40대 취업자의 약 1/4이 탈락하는 것은 50대 실업 또는 조기은퇴의 결과로 볼 수 있음.

(그림 2) 고연령자의 경제활동참가율 변화(남성)



<표 2> 연령·코호트별 취업자수 및 경제활동참가율 변화(남성)

(단위: 천명, %)

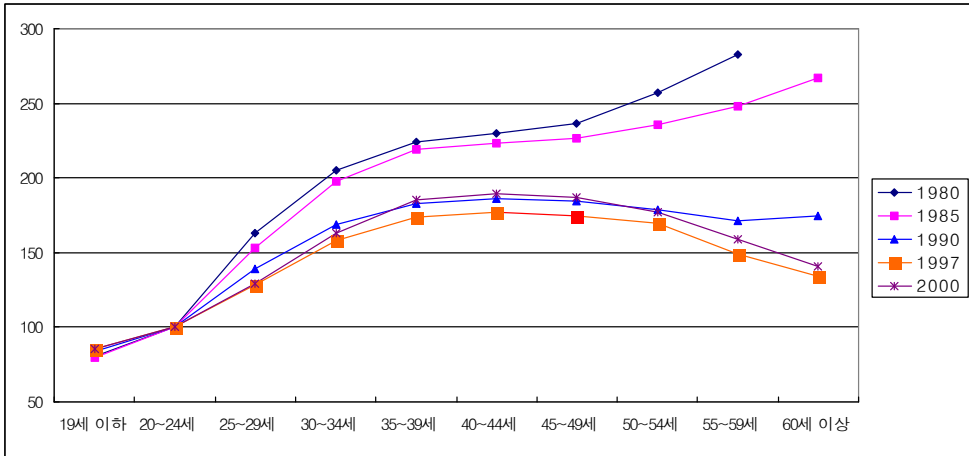
	취업자수			경제활동참가율		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
35~39세	1422	1963	1977	97.0	97.0	95.7
40~44세	1285	1460	1890	95.7	96.6	94.4
45~49세	1215	1096	1383	95.2	94.2	92.6
50~54세	984	1006	1129	90.6	91.3	89.2
55~59세	698	793	789	83.6	84.0	77.8
60~64세	357	509	593	67.2	73.9	63.2
남성 전체				74.0	76.5	74.0
40~49cohort	2500	2102	1918			
40~49cht(%)	(100)	(84.1)	(76.7)			

자료: 통계청, KOSIS DB.

나. 고연령임금근로자: 고용구조와 임금체계

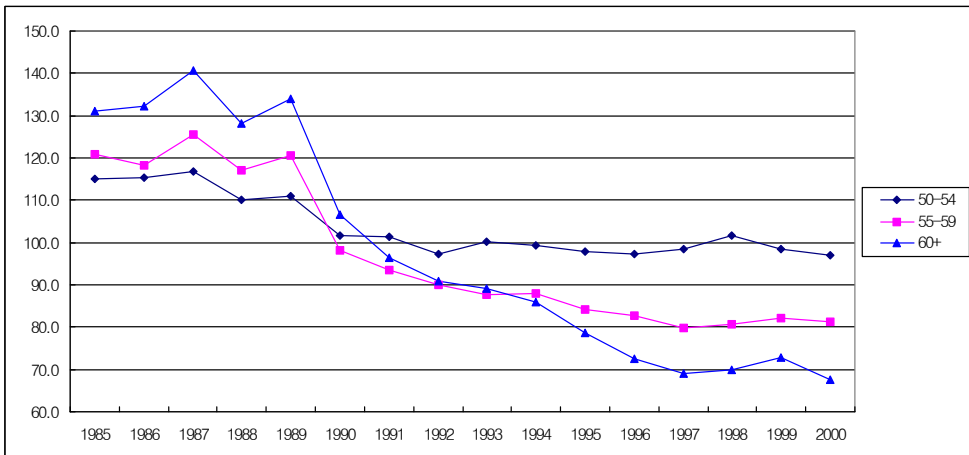
- 고연령 임금근로자의 고용불안은 이들의 임금수준이 상대적으로 높게 책정되어 있는 보상체제와 관련이 있다는 것이 보편적인 인식
 - 한국노동연구원이 실시한 한 사업체 실태조사 결과에 따르면(최강식·이규용, 1998), 조사대상 사업체의 8%가 당시 중고령 화이트칼라 인력의 과잉문제를 겪고 있으며 41.5%는 향후 이 문제가 발생할 것으로 예상하고 있었는데,
 - 이들을 인령과잉이라고 판단하는 이유로 승진적체로 해당연령에 맞는 직급부여 곤란(68.7%), 타연령계층에 비해 인건비 부담이 커서(39.4%) 급여에 비해 공헌도가 낮기 때문(34.3%)이라고 응답
- 1980년대까지 연령에 따른 임금수준의 상승이라는 기본적인 패턴을 유지하였으나 1990년부터는 뚜렷한 변화 양상 나타남.
 - 1990년 이후에는 30대 후반과 40대를 정점으로 상대적인 임금수준은 하락. 2000년에 50대 후반 연령계층의 임금수준은 20대 초반 근로자의 약 1.7배이며 30대 초반 근로자와 유사한 수준
 - 50세 이후 고연령 남성 임금근로자의 상대적인 임금수준의 변화를 매 연도별로 기록한 바에 따르면 1990년에 고연령자의 상대적 임금수준은 급격히 하락

[그림 3] 연령계층별 임금수준의 변화(월급여총액, 20~24세=100)



자료 : 임금구조기본통계조사(노동부 홈페이지 Labor SIS).

[그림 4] 고연령 남성근로자의 임금수준의 변화(시간당급여, 35~39세=100)



자료 : 임금구조기본통계조사(노동부 홈페이지 Labor SIS).

○ 1980년대 말 이후 고연령자의 상대임금이 하락한 원인에 대해서는 다음 두 가지 설명이 있음.

- 하나는 연공급적인 성격을 강하게 보이던 우리나라 임금체계의 특성에 변화가 시작되었다는 것임.
- 두번째로 가능한 설명은 1990년대 이후 고연령근로자의 구성, 즉 인적자본의 특성에 변화가 있었다는 것임.

- 기업의 임금결정체계에서 연공급적인 성격이 줄어들었다는 가설에 대하여 살펴보면,
 - 최근 몇 건의 실태조사를 통해서 볼 때, 고용조정을 실시한 기업체 중에서 인건비(임금)를 조정한 사업체는 20~30%에 달하고 있으며, 특히 단순히 임금을 삭감한 것이 아니라 퇴직금제도를 포함한 임금체계를 개편하였다고 응답한 사업체도 20%(금재호, 2001). 이렇게 볼 때, 임금결정체계에서 연공급적인 요소의 비중은 이전에 비하여 어느 정도 줄어들었다고 볼 수 있으며, 앞으로도 이러한 추세는 지속될 가능성이 큼.
 - 그러나 다른 한편, 한국노동연구원에서 실시한 한 사업체 실태조사 결과에 따르면, 2001년 시점에서 여전히 호봉제를 유지하고 있는 기업은 73%에 달하였고, 임금결정체계에서 연공급적인 요소의 비중은 생산직에서 68%, 사무관리직에서 65%에 달하는 것으로 나타나 직능급 또는 직무급적인 요소에 비하여 여전히 매우 높은 수준인 것으로 판단할 수 있음(정진호 외, 2001).

〈표 3〉 고용조정 중 인건비 조정 실시정도

(단위: %)

	고용조정	인건비 조정	임금체계 개편	퇴직금제도 개편
최강식·이규용 ¹⁾	52.0 (68.2)	19.5 (33.0)	—	—
김훈 외 ²⁾	37.4	22.3	10.7	—
금재호 ³⁾	47.9	31.7	13.1	9.1

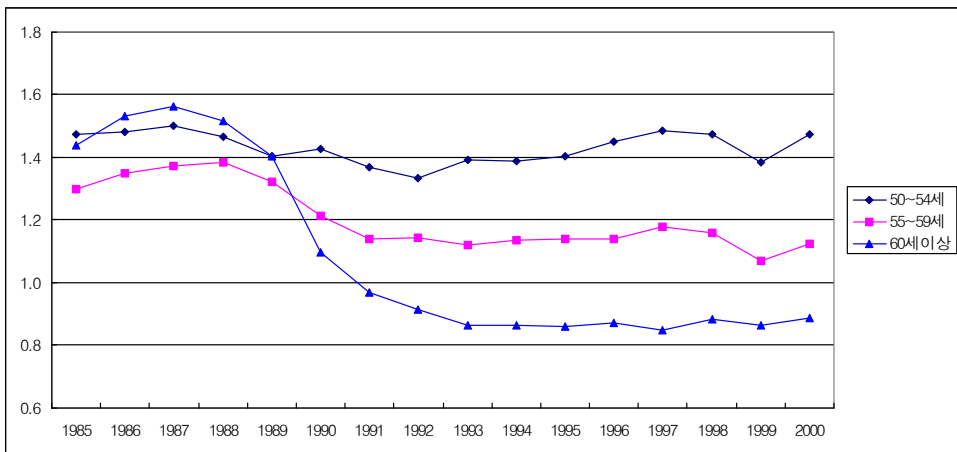
주: —는 조사항목에 따로 구분되지 않음.

- 1) 최강식·이규용(1998), 「우리나라 기업의 고용조정실태조사」, 대상: 비농전산업 600개 사업체, 기간: 1994~1996년(조사시점은 1997년), ()안은 향후 실시계획.
- 2) 김훈 외(2001), 「노사관계 및 인적자원관리 패널조사」, 대상: 상시근로자 100인 이상 사업체 543개소, 기간: 2000년 1~9월.
- 3) 금재호(2001), 「사업체 인적자원의 운영실태조사」, 대상: 경인지역 50인 이상 사업장 1,003개소, 기간: 2001년 8~10월.

- 다음으로 고연령 임금근로자의 구성상의 변화에 주목하여 보면,
 - 최근 10년 동안 고연령 근로자의 상대적인 근속년수는 짧아졌고, 고학력자의 비중도 급속히 낮아짐.
 - 1990년을 기점으로 고연령자의 경제활동참가와 임금근로로의 유입이 크게 증가하였는데, 이 시기에 신규로 유입된 고연령근로자는 이전부터 노동시장에 들어와 있던 고연령자에 비해서는 인적자본의 수준이 낮은 사람들을 중심으로 이루어졌다고 볼 수 있음. 다른 한편으로는 고연령 임금근로자 중에서 장기근속자가

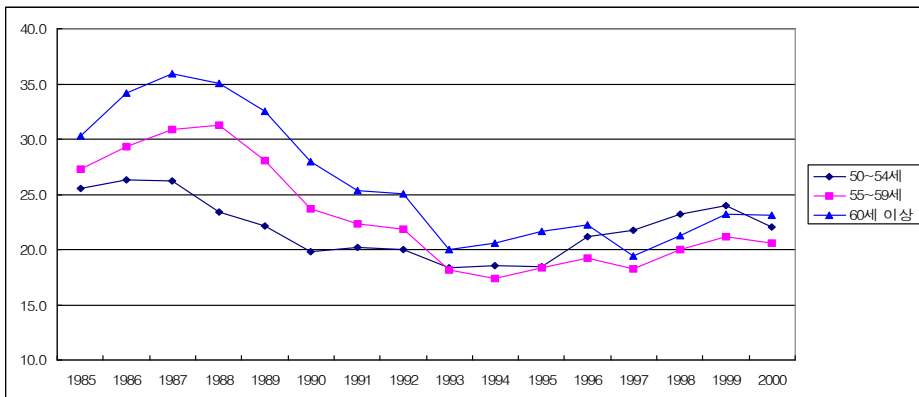
- 명예퇴직 등 고용조정외의 외중에서 선택적으로 빠져나갔다는 것을 시사
- 청장년층과 비교한 고연령자의 상대적 임금수준의 하락은 이러한 고연령근로자의 구성의 변화와 밀접하게 관련되어 있음(composition effect).
 - 이 점을 확인하기 위하여 10년 이상의 경력을 가진 임금근로자만을 따로 뽑아서 30대 초반을 기준으로 연령별 상대임금을 살펴보면, 60세 이상 인구집단에서는 90년대 중·후반이후 연령효과가 줄어들었으나, 50대까지는 경제위기 이후 임금에 대한 연령효과가 오히려 증가한 것으로 나타남. 즉 경제위기 이후에 퇴출되지 않고 남아있는 고연령근로자들의 임금수준은 하락했다고 보기 어려움.

[그림 4] 연령계층별 근속년수의 상대비교(35~39세=1)



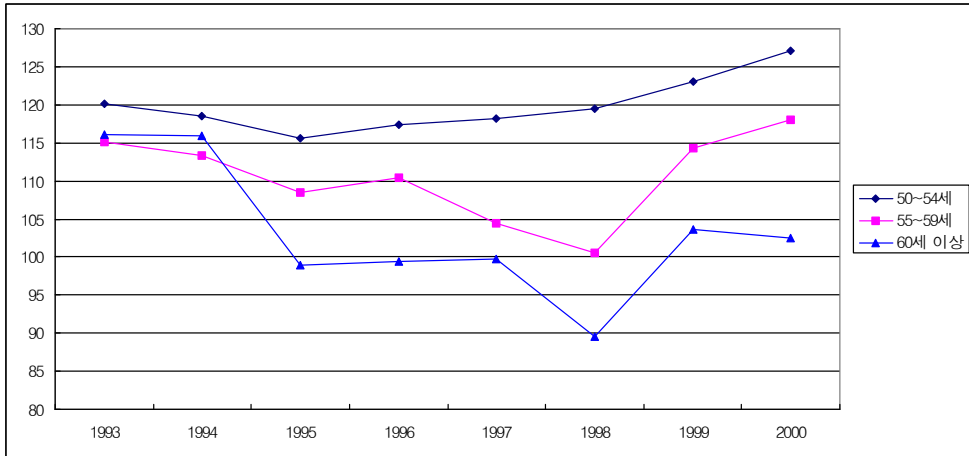
자료 : 임금구조기본통계조사(노동부 홈페이지 Labor SIS).

[그림 5] 고연령임금근로자 중 대졸(전문대 포함) 이상 고학력자의 비율



자료 : 임금구조기본통계조사(노동부 홈페이지 Labor SIS).

〔그림 6〕 10년 이상 근속한 고연령 남성근로자의 임금수준의 변화(시간당급여, 35~39세=100)



자료 : 임금구조기본통계조사(노동부 홈페이지 Labor SIS).

- 임금의 연공급적인 성격이 완화되면 고령자의 경쟁력이 개선되면서 고용의 안정을 기할 수 있으리라고 기대하였으나 지금까지는 고령자의 임금수준의 하락이 분명한 추세임에도 불구하고 명예퇴직이 고용조정的主要 수단으로 사용되는 등 고령자 고용의 안정은 이루어지지 못하고 있음.
 - － 오히려 고연령 임금근로자의 평균 근속년수는 짧아지는 추세에 있음. 이렇게 볼 때, 고연령자의 임금수준이 하락하는 이유는 고임금 장기근속자가 선별적으로 빠져나가고 저임금 단순직 근로자가 증가하는 등 고연령근로자를 구성하는 인적 특성의 변화에 주로 기인한 것으로 보임.

3. 현행 고연령자 고용정책

가. 법·제도의 현황

- 우리나라 고연령자 고용정책은 「고령자고용촉진법」과 「고용보험법」의 고연령자 관련 장려금제도로 요약됨.
 - － 고령자고용촉진법은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원하기 위하여 1991년에 제정된 법으로서 고령자 고용의 증진을 위하여 정부와 사업주가 행하여야 할 바를 규정하고 있음.

○ 기준고용률제도

- 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주는 적어도 3% 이상의 근로자를 55세 이상의 고령자로 고용하도록 노력하여야 함.
- 현행 기준고용률제도는 상시근로자 300인 이상 의무사업장이 이미 고령자 고용률 3.4%로 현행 기준고용률 3%를 넘어섰음.

○ 정년연장과 재고용 권장

- 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 명시
- 우리나라의 기업 중 일률정년제를 택하고 있는 기업은 1995년 현재 88.6%이며, 이들 일률정년제를 택한 기업 중에서 60세 이상의 정년을 가진 기업은 13.2%. 정년연장을 위한 기업의 노력을 유도하거나 지원하는 구체적인 정책은 없는 실정
- 정년퇴직한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망하는 때에는 재고용하도록 노력하여야 하며, 이때 퇴직금이나 근속기간 정산에 있어서 종전의 근로기간을 제외할 수 있으며, 임금의 결정도 종전과 달리 할 수 있다고 명시되어 있음. 그러나 재고용시 적정한 수준의 임금이나 퇴직금 산정기준 등에 대한 가이드라인이 제공되고 있지 못함.

○ 취업알선지원

- 고령자고용촉진법은 정부의 역할로서 구인구직 정보를 수집하고 고령자의 취업을 알선할 의무가 있음을 명시
- 현재 고령자를 대상으로 취업알선을 하는 기관으로는 고용안정센터와 인력은행의 ‘잠재인력창구’ 이외에 고령자 인재은행과 고급인력정보센터를 지정하여 지원

○ 직업훈련정책

- 한국산업인력공단 주관으로 한국노인복지회 등 69개 기관을 단기적응 훈련 실시 기관으로 지정하여 운영
- 훈련직종은 건물관리원, 주차관리인 등 고령자 적합직종 중에서 수요가 많은 직종으로 선정. 각 직종별로 작업수행능력훈련을 실시하고 직업관 등 직업생활의 기본소양교육과 작업장 안전수칙 등 산재예방 및 안전관리요령 훈련
- 현행 고령자 직업훈련은 단기적응훈련 이외에는 거의 전무한 실정
- 정부가 지원하는 재취업훈련에서도 지정훈련기관은 훈련생의 취업률로 평가받기 때문에 상대적으로 취업률이 저조한 고연령자에게는 훈련의 기회조차 주어지지 않는 경우가 많음.

○ 적합직종의 선정과 채용지도

- 고령자 적합직종은 상대적으로 힘이 덜 들고 고령자가 수행하여도 생산성의 차이가 적은 직종으로 현재까지 총 77개 직종이 선정되어 있음.
- 국가, 지방자치단체 및 정부투자기관, 정부출연기관 등 공공부문에서는 고령자 적합직종에서 신규채용이 있을 경우 고령자를 우선적으로 채용하도록 규정하고 있는데, 1999년 현재 공공부문의 고령자 적합직종 채용은 40.8%.
- 특정직종에 한하여 고령자의 채용을 권장하는 것이 이 직종 이외의 다른 직종에서는 고령자의 취업이 적절하지 않다는 잘못된 메시지를 전달하게 될 가능성도 우려되어 개정안에는 우선채용직종이라는 용어를 사용
- 그러나 적합직종의 선정하여 선포하는 것이 공공부문 이외의 부문에서 고령자의 고용을 촉진하는 역할을 할 수 있을까 하는 그 실효성에 대한 의문은 계속 제기되고 있음.

○ 고용보조금제도

- 고령자 고용을 지원하기 위한 임금보조금제도는 고용보험의 고용안정사업의 범위 안에서 시행
- 고용보조금제도에 대해서는 사중손실과 대체효과가 커서 실질적인 고용유인효과가 미흡하고, 부동산·사업서비스(청소, 경비 등) 업종 등 일부업종에 편중지원되고 있다는 비판이 제기됨.
- 그러나 저학력 저기능의 고령자에 대한 고용지원제도로서 이만큼 적극적으로 활용하고 있는 제도는 달리 발견하기 어려운 형편
- 고용보험의 고령자고용촉진장려금의 수혜자는 평균적인 고령근로자에 비해서도 나이가 많고 학력이 낮으며 단순직에 종사하는 경향이 있으며, 고령실업자의 특성과 유사한 특성을 보임. 이를 근거로 고령자고용촉진장려금제도가 빈곤화될 수 있는 고령자에게 실질적인 도움이 되고 있다고 볼 수 있음.

나. 종합적인 평가

- 현행 고령자 고용촉진을 위한 정책들에 대한 평가는 크게 두 가지로 나누어 논의할 수 있는데,
 - 그 하나는 고령자 고용에 대한 임금보조금제도에 대한 비판으로 활용도는 높지만 고령자 고용효과는 크지 않다는 것
 - 다른 하나는 그밖에 다른 정책들은 선언적인 의미만 있을 뿐 실효성은 별로 없다

는 것

- 고령자 고용에 대한 임금보조금제도는
 - 이 제도를 통해서 채용된 인원이 모두 이 제도의 순고용효과(net effect)라고 볼 수는 없음. 이들 중에 상당수는 이 제도가 없었더라도 취업할 수 있었던 사람들이 라는 문제 제기(사중손실)와 이 제도가 청년층의 고용을 고연령층의 고용으로 대체한 결과를 초래했다는 문제 제기(대체효과)가 있음.
 - 고령실업자는 중장년층에 비하여 장기실업자의 비중이 높은 편이고, 절대 다수가 전직 일용근로자와 임시근로자이며, 전직이 단순노무직이었던 사람이 절대다수. 게다가 이들은 학력수준도 매우 낮아서 노동시장에서의 고용가능성(employability)은 매우 낮은 상황
 - 이러한 관찰에 근거해 볼 때, 고령실업자에 대하여 고용보조금이라는 정책적인 개입을 통하여 고용가능성을 높여보려고 하는 시도를 하는 것은 연금제도가 본격적으로 가동하고 있지 않은 우리 사회의 상황에서는 현실적인 선택이라고 판단됨.
- 기준고용률이나 정년연장지도, 고령자 적합직종선정 등과 같은 정책들은 거의 상징적인 차원의 정책이라고 볼 수 있음.
 - 그렇다고 해서 이러한 정책들을 「고령자고용촉진법」의 권장사항을 강제조항으로 만들고 벌칙을 부여해서 제재를 가하는 것이 무조건 올바른 방향이라고 볼 수는 없음. 이렇게 할 경우 노동시장의 왜곡을 초래하고 더 커다란 부작용을 낳을 수도 있기 때문임(허재준, 2002).

4. 중장기 정책대안

- 정규 경력직(career job)에서의 고용기간 연장
 - 보상·인사관리체계의 개선을 통한 기업의 고령근로자 수요 촉진
 - 평생교육훈련체계 확립: 60대 후반, 70대까지 자신이 쌓아온 경력(career)을 끊임 없이 개발하고 기술과 환경의 변화에 적응하기 위해서는 40~50대에도 계속 재교육의 기회에 접근할 수 있어야 한다는 뜻
 - 연령에 따른 차별적 대우 금지
- 고령자에 적합한 고용형태 확산
 - 축탁직이나 계약직 등의 고용형태로 하되 근로시간은 정규직 근로시간에 비하여 단시간 일하는 것. 고연령기의 건강상태에 맞는 수준으로 일하면서 자신이 평생

에 걸쳐 쌓은 능력과 노하우를 활용할 기회를 연장한다는 의미

- 선진국에서는 이러한 형태의 고용을 ‘가교고용(bridge-employment)’이라고 하고 이러한 방식으로 정규직에서 점차 은퇴의 과정을 거치는 것을 ‘점진적 은퇴(gradual retirement)’라고 개념화하여 적극적인 의미를 부여하고 있음.

○ 취업알선체계 인프라 개선

- 기업이 고령자를 퇴직시키고자 한다면 다른 직장을 찾거나 창업을 도와주는 전 직원서비스를 정년퇴직자 등 고연령자에 확대해서 적용
- 당초 장기실업자의 취업률 제고를 위해 개발된 성취프로그램의 적극적 활용
- 퇴직한 전문인력의 풀을 만들어 임시적인 일이나 자원봉사를 안내하는 일 등
- 정기적인 실태조사와 연구, 홍보