

## 고령화시대의 노동시장정책

◆ 한국노동연구원은 서울대 세계경제연구소·OECD와 공동으로 「고령화시대의 노동시장정책에 관한 국제세미나」(2002. 6.21.)를 개최합니다.

이 보도자료는 발표논문을 요약한 것입니다.

◆ 순서

【전체 발표내용 요약】

【제1발표】 고연령근로자의 경제활동과 은퇴

장지연 연구위원 (한국노동연구원)

【제2발표】 연령별 임금곡선과 고연령자 노동시장

허재준 연구위원 (한국노동연구원)

【제3발표】 고령남성의 노동시장참여, 1955-2000

이철희 교수 (서울대 경제학부)

【제4발표】 한국 고연령근로자의 노동시장 참여 증대 방안

Mark Keese and Jaehung Lee (OECD)

## 《 전체 발표내용 요약 》

### □ 고령화

- 한국은 현재 멕시코, 터키와 함께 OECD 국가 중 가장 젊은 인구구성을 갖고 있음.
  - 그러나 65세이상 노인인구의 비율이 2000년 7.2%에서 2019년에 14.4%, 2026에는 20.0%가 되는 압축적 고령화가 예상되고(장지연)
  - 2050년에는 일본을 제외하면 OECD 국가 중 가장 고령화된 인구구조(OECD).
  - 특히 2020년경부터의 고령화 속도는 매우 급속하여 그 파급효과도 충격적인 형태로 제기될 것임(허재준)

### □ 경제적 사회적 영향

- 인구의 고령화는 불가피하게 경제활동인구를 고령화시키고 그 증가율을 감소시켜
  - 그로 말미암아 향후 50년 동안 실질 GDP 성장률을 연간 약 1.5%포인트 감소시킬 것으로 예상됨(OECD)
- 연금, 보건, 의료 등 고령화와 관련한 재정지출이 현재 2%에서 50년 후에는 GDP의 8.5%로 증가하여, OECD 국가 중 최고의 증가율을 보이면서 국가 재정에 심각한 부담을 주게 됨
  - 재정지출 증가와 그로 인한 조세 및 사회보장 관련 준조세의 증가는 세대간 불평등 및 긴장을 낳음(허재준, OECD)
  - 조세 및 준조세 부담의 대부분은 경제활동인구가 지는 반면유권자 수 측면에서 파악된 정치적 영향력은 줄어들어 고령사회에 필수적인 제도조정이 더욱 어려워질 수 있음(OECD)

### □ 현실

- 고연령자 생활안정의 기초는 개인적으로 마련해 둔 저축, 연금 등 사회보장, 그리고 일자리에 의해 주어지는데(허재준) 개인적인 노후 대비 준비는 미약한 수준임(장지연).
  - 현재 경제활동을 하고 있는 45세 이상 연령층 중 노후생계비 문제에 대해서 확실한 계획을 가지고 있는 사람은 12%에 불과하고(장지연)
  - 은퇴자 중 금융자산이나 부동산을 조금이라도 보유하고 있는 사람은 62%에 불과(장지연)

- 연금제도는 노후의 빈곤을 방지하면서도 경제활동참여를 저해하지 않아야 하고 재정적으로 지속 가능해야 하는데(허재준, OECD)
  - 현행 국민연금의 소득대체율(퇴직전 소득 대비 연금급여)이 높아 (OECD)
  - 국민연금제도가 성숙되면 보험요율이 과도하게 높아지고 (허재준, OECD)
  - 근로자들의 근로의욕도 저하되어 경제활동참가율이 감소할 것이며(이철희, OECD)
  - 가입률이 낮아 다수의 고연령자가 빈곤상태에 처할 가능성이 큼(허재준).
- 현재 45세인 남성근로자의 노동시장 은퇴연령은 63.8세로서 다른 나라와 비교해서 높은 수준이나(장지연),
  - 기업 및 자영업에서 고연령자의 일자리가 줄어들고 있어 경제위기 이후 은퇴연령이 낮아지고 있으며(장지연)
  - 55세 이후의 경제활동에서는 예전의 일자리에 비해 소득이 낮고(허재준, OECD).
  - 한국 고연령자의 고용안정성은 OECD평균은 물론이고 영국이나 미국 등 한국보다 노동시장 유연성이 큰 국가들보다도 낮음(OECD).
  - 또한 많은 고용주들은 채용이나 해고를 할 때 나이를 근거로 차별하는 행태를 보이고 있음(허재준, OECD).

#### □ 대비책

- 현행 노후소득보장체계를 고령화에 대비하는 체계로 개선해야 함(허재준, OECD)
  - 다층(multi-tiers)보장체계를 통해 확정각출형(defined contribution)이 큰 비중을 차지하는 제도로 개편해야 함(허재준)
  - 퇴직금제도를 개선함과 동시에 개인연금 비중을 확대하고 단순히 세제혜택을 위한 저축수단이 되지 않도록 금융감독방식을 개선해야 함(OECD)
  - 효과적인 노후소득 보장을 위해 신고누락을 방지하고 공적연금 가입률을 제고해야 함(허재준, OECD).
- 경제활동 및 사회참여와 함께 하는 고령화(active aging) 대책을 수립해야 함.
  - 고연령층의 경제활동 참가율이 현재 수준을 유지하기 위한 조치를 취하고 조기는 퇴를 방지하는 조치를 취하고 (장지연, OECD)
  - 작업조직 및 근로환경을 고령화에 맞추어 변화시켜야 함(OECD)
  - 고연령층이 계속고용되거나 새로운 일자리를 구하도록 돕기 위한 직업알선 기능을 강화(허재준, OECD)
  - 정년제를 폐지하고 채용 및 인사상에서 연령차별을 없애야 함(장지연, OECD)
  - 고용조정의 유연성을 증대시키고 노동시장의 정보유통을 원활히 해야 함(허재준, OECD)

## 고연령근로자의 경제활동과 은퇴

장 지 연 (한국노동연구원)

- 현재 45세인 남성근로자의 평균은퇴연령은 63.8세가 될 것이라는 연구결과가 나왔다.
  - 45세에 취업자로 포착된 여성근로자는 평균 58.7세까지 일할 것으로 예상되었다.
  - 우리나라 근로자의 은퇴연령은 계속 상승추세에 있었으나 경제위기를 기점으로 낮아지기 시작하였는데, 경기회복이후 은퇴연령이 다시 회복될지 아니면 선진국과 같이 하락추세로 들어서게 될지 주목된다.
- 다른 나라와 비교해 본 우리나라 은퇴연령의 수준은 높은 편이다. OECD 국가의 은퇴연령은 모두 70년대를 거치며 급격히 감소하는 추세이기 때문에 최근 은퇴시기를 연기하기 위한 정책적인 노력들이 경주되고 있는데 비해서, 한국과 일본은 아직까지 비교적 높은 수준의 은퇴연령을 보이고 있다.
- 우리나라는 고령자의 경제활동참가율이 높고 은퇴연령이 높은 국가로 분류되지만 이것은 주로 자영업, 농업, 일용근로의 부분에서 고령자의 비중이 높기 때문이지 정규직 임금근로자의 경우에는 고령기에 자신의 경력을 연장할 기회가 매우 적다는 점을 확인하였다.
  - 다른 조건들이 일정하다면 학력이 낮을수록, 일용근로자나 자영업자일수록, 농업직에 종사할수록 은퇴를 늦추는 경향이 발견되었다.
  - 또한, 자영업자나 일용직 임금근로자, 건설업 종사자, 농림어업직 근로자는 비경제활동으로 완전히 은퇴하기 전에 단시간근로라는 경로를 거쳐 전일제근로상태를 이탈하게되는 가능성이 비교적 높은 것으로 나타났다.
- 인구의 고령화현상이 급속히 진행될 것으로 예견되는 상황에서 농업이나 자영업부문 등 고연령자가 집중되어있는 부문의 취업기회는 축소될 것으로 예상되기 때문에 고연령자의 은퇴연령을 늦추고 일자리를 확대하는 정책적인 노력이 필요하다는 견해가 제시되었다.

## 연령별 임금곡선과 고연령자 노동시장

허 재 준 (한국노동연구원)

- 고연령자의 고용이 불안한 이유는 연공급 체계로 인하여 생산성에 비해 임금수준이 지나치게 높다는 점이 지적되어 왔으나
  - 직종별, 기업규모별, 연령-임금곡선을 다각도로 분석한 결과 연공급 정도는 관리직과 전문·기술직에서 크며
  - 기능직과 단순노무직 등 생산직에서는 연공급 정도가 매우 미미함.
  - 사무관련직에도 연공급이 존재하지만 그 정도는 관리직이나 전문·기술직보다 현저하게 낮음.
  - 특히 대졸자와 대기업 화이트칼라의 연공급 정도는 일본에 비해서도 현저하게 높으며 50대 후반이나 60대 초반에 임금이 감소하는 정도도 일본보다 더딤
- 우리나라 관리직과 전문·기술직의 임금은 연령이 증가함에 따라 급속히 증가하여 연공급 정도가 30-34세 임금의 3배까지 증가함.
  - 근로자는 자녀 교육비 수요와 노후에 대비하는 소득보장 요구가 커서 높은 임금을 요구하며
  - 기업은 생산성이 낮은 근로자는 해고시키면서도 계속고용하는 관리직 근로자의 생계비 증가를 보상할 만한 임금을 제공함으로써 안정적인 노사관계 및 기업조직의 원활한 가동을 도모하고 있는데 기인한다고 판단됨.
- 고연령층 고용사정이 악화될 때 전문·기술직 임금의 연공급 정도는 감소한 반면 관리직 임금의 연공급 정도는 확대되어 관리직 임금은 외부노동시장 상황에 매우 둔감함.
  - 직업능력이 높은 일부를 제외하면 대부분의 관리직 근로자들은(특히 대기업에 종사하는 대졸 화이트칼라의 경우) 나이가 들에 따라 임금이 생산성과 괴리되어 고용이 불안해질 가능성이 높음.
- 기능직과 단순노무직은 연공급 정도가 매우 약해 연령이 증가하더라도 임금과 생산성 간의 괴리가 심화할 가능성이 매우 낮음.

- 기능직 고연령층은 연령차별이 없는 경우 임금수준 때문에 경제활동기회가 줄어들지는 않겠지만 기술변화에 대한 적응력은 높이는 것이 중요함.
- 단순노무직은 노동시장상황이 악화되면 그 임금이 상대적으로 더 많이 감소하여 경기변동의 완충지대 역할을 함.

### 고연령자 경제활동에 대해 지니는 시사점

#### ○ 근로자의 취업가능성 제고

- 20대에 학교에서 직장으로의 이행기의 경력 경로가 경직적이지 않고 그 이후의 직업능력에 의해서도 관리직 및 전문·기술직 경력 개발이 가능하도록 하고
- 근로자가 근로하면서 인적자원을 개발할 수 있도록 평생교육체계를 확립하는 한편
- 근로자들이 직업능력개발에 여가를 활용할 수 있도록 탄력적 근로시간제를 운영하고 근로시간을 단축할 필요가 있음.
- 일정 연령 후에는 낮은 임금으로 일하기 위한 제도 마련에 노사관계 주체들은 중지를 모으는 한편
- 고용조정의 유연성을 증대시키고 노동시장의 정보유통을 원활히 해야 함.
- 정년제를 폐지하고 취업 및 인사관리상의 연령차별을 없애야 함.
- 고연령층은 퇴직과정에서 취업형태 및 방식에 대한 요구가 다양하므로 비정규직 취업알선서비스를 강화해야 함.

#### ○ 노후소득보장 및 사회보험제도의 개선

- 직업생활 초년기의 개인연금 가입을 장려하며
- 미래 고연령층 근로자의 가처분소득이 지나치게 감소되지 않도록 고령화사회가 더 진전되고 공적연금제도가 성숙하기 전에 공적연금의 지속가능성을 확보해야 함.
- 단순노무직에는 노동이동이 빈번한 비정규직이 상당수 포함되어 있으므로
- 고연령기에 단순노무직이 노동시장에 참여하는 유인을 높이고 이들의 노령빈곤을 방지하기 위해서는 비정규직의 사회보험 적용률 내실화를 기해야 함.

## 고령남성의 노동시장참여, 1955-2000

이 철 회 (서울대학교 경제학부)

- 이 논문은 1955년에서 2000년까지 한국 고령남성의 노동력참가율을 추정하고, 고령자들의 노동시장참여를 결정하는 요인들을 분석하였다. 가장 두드러진 결과는 60세 이상 고령남성의 노동력참가율이 1965년 40%에서 1995년 55%로 크게 증가했다는 사실이다. 이는 기간동안 고령남성의 노동력참가율의 감소는 50세 이상의 모든 연령에 대해 관찰된다. 이 패턴은 지난 반세기 동안 고령남성의 급격한 경제활동참가 감소를 경험한 대다수 OECD 국가들의 역사적인 경험과는 매우 상이한 것이다. 1955년에서 1965년 사이에는 고령남성의 노동력참가율이 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났으나, 이 기간에 대한 결과가 기초하고 있는 자료의 신빙성은 그다지 높지 않은 것으로 판단된다.
- 1960년대 중반 이후의 고령남성의 노동시장 참가율 증가는 대부분 농촌지역 고령인구의 경제활동의 급격한 증가에 기인한다. 읍·면 지역에 거주하는 60세 이상 고령남성의 노동력참가율은 1965년에서 1995년 사이 46%에서 76%로 크게 증가한 반면 시 지역에 거주하는 같은 연령의 남성들의 노동력참가율은 불과 5%포인트 증가하는 데 그쳤다. 마찬가지로 농가에 거주하는 60세 이상 남성들의 노동력참가율은 같은 기간동안 47%에서 78%로 빠르게 증가한 반면, 비농가에 거주하는 고령남성들의 노동시장 참가율은 비교적 소폭으로 증가하였다.
- 본 논문은 1985년과 1995년 인구주택센서스의 마이크로 표본을 이용하여 개인 및 가구별 특성이 고령남성의 경제활동참가에 미친 영향을 분석하였다. 고령남성의 노동력참가를 결정하는 요인으로서는 연령, 교육수준, 가구구성, 주택소유형태, 거주지역의 도시화정도, 최근 5년 간의 거주지이동, 거주행정구역의 고령화정도 등이 포함되었다. 분석의 결과는 거주지역의 고령화정도를 보여주는 시·군별 60세 이상 인구비율이 고령남성의 노동력참가 여부를 결정하는 가장 중요한 변수임을 보여준다. 회귀분석에 의해 추정된 계수는 1985년과 1995년 사이에 나타난 고령남성의 노동력참가율 증가의 100% 이상이 고령화의 진전만으로도 설명된다는 것을 시사한다. 지역별 자료를 이용한 분석결과는 1970년과 1980년 사이의 기간에 대해서도 거주지역의 고령화정도가 고령남성의 경제활동참가를 결정하는 매우 중요한 요인이었음을 보여준다. 이 결과는 산업화과정 동안 농촌 청·장년의 도시이주가 가져온 농촌인구의 고령화가

1965년 이후 농촌 고령남성의 노동력참가율을 증가시킨 중요한 요인이었음을 밝혀준다.

- 고령인구비중의 증가가 어떻게 고령남성의 노동력참가율증가를 가져왔는지는 확실하지 않다. 다만 지난 40년 동안 농촌가구의 평균가구원 수가 크게 줄어들고 고령자만으로 구성된 1세대 및 단독가구의 비중이 급격하게 증가해온 것을 고려할 때, 고령의 농촌가구주들이 가족노동의 상실 때문에 어쩔 수 없이 일을 계속하고 있을 가능성이 크다는 사실을 지적할 수 있다. 그리고 왜 농촌의 고령자들은 과거 미국 농민들의 경우와 같이 재산을 청산하여 은퇴를 재정적으로 뒷받침하지 않는지도 확실하지 않다. 가능한 설명은 산업화과정 동안의 농촌경제의 상대적인 악화로 인하여 농촌인구가 퇴직에 대비를 하는 것이 점차 어려워졌다는 것이다. 그리고 토지이용목적에 관한 규제로 인해서 고령의 농민들이 농지를 매각하는 것이 실질적으로 어려울 가능성이 있다는 점도 지적할 수 있다.
- 이 논문의 결과는 장차 한국고령남성의 노동력참가율이 크게 감소할 가능성이 높음을 시사한다. 우선 농촌고령남성의 노동력참가율이 이미 70%를 넘어선 상황이어서 그동안 전체 고령남성의 노동시장참가율 증가의 주요요인이 되어왔던 농촌고령인구의 경제활동참여 증가가 계속되기는 어려울 것이다. 둘째로 농촌거주 고령남성의 노동력참가율이 도시인구의 참가율의 두 배가 넘기 때문에 향후 농촌인구의 상대적인 감소는 고령남성의 경제활동참가율을 낮출 것이다. 마지막으로 국민연금의 확대와 경제성장으로 인한 기타 퇴직소득의 증가는 여가에 대한 수요를 높임으로써 고령자들의 경제활동참가율을 낮출 것으로 기대된다.



## 한국 고연령근로자의 노동시장 참여 증대 방안\*

Mark Keese and Jaehung Lee(OECD)

- 한국사회는 급속도로 고령화하고 있다. 현재 한국인구는 OECD 국가중 가장 젊은 층에 속하나, 금세기 중반에 가서는 일본을 제외하고는 OECD 국가중 가장 고령화된 인구를 갖게 된다. 즉, 2050년도에 한국인구의 1/3은 65세 이상의 노인이 될 것이며, 경제활동인구의 절반 이상을 50세 이상의 고연령층이 차지하게 된다. 인구의 고령화로 인해 현재수준의 경제활동인구 성장률은 서서히 늦춰질 것이며, 향후 이삼십년 내 한국의 경제활동인구 규모는 오히려 수축할 수 있다. 경제활동인구가 정점에 이르는 시점과 그 감소의 폭 및 경제성장에 미치는 영향 등은 앞으로 고연령자들이 얼마나 노동시장에 참여할 수 있는가에 달렸다. 따라서 인구 고령화에 따른 미래의 사회지출을 현실화하고 고연령층이 노동시장에서 소외되는 것을 예방하기 위해서는 지금 이 시점에서 제도를 개혁하는 것이 바람직하다.
- 한국의 고연령자들은 노동시장에서의 은퇴를 향한 길고도 험난한 길을 걷는다. 국제적으로 보아 한국 고연령층의 고용률은 높은 편이고 이들의 실제 은퇴연령 또한 67세로 OECD 평균연령을 훨씬 상회한다. 그러나 이들은 항시 실업의 위협에 노출되어 있고 낮은 임금이나 시간제 근로를 감수하고 있으며, 많은 경우 더 나은 일자리를 얻기 위한 직업능력을 결여하고 있다.
- 한국은 이미 고연령자들의 고용기회를 넓히기 위해 일련의 조치를 취해왔으며, 이런 노력들은 높이 평가할 만하다. 그러나 여전히 다음과 같은 개선의 여지가 있다.

### 공적연금제도의 개선

- 현행 국민연금제도에서 연금의 소득대체율(퇴직전 소득 대비 연금급여)은 타OECD국가들에 비해 높은 편이다. 국민연금제도가 성숙되면 이러한 점은 향후 고연령자들의 근로의욕을 저해하고 급여지출이 증가함에 따라 보험요율을 높이는 요인으로 작용할 것이다. 현행 제도는 가입률이 낮아 다수의 고연령자들이 빈곤상태를 지속할 수 있다. 한국의 퇴직금제도는 기업주의 노동비용을 현저히 상승시키고 있으나 은퇴후 고연령자의 소득보전이라는 원래 취지에 더 이상 기여하지 못하고 있다.

---

\* 본 논문에 개재된 내용은 필자들의 의견이며 OECD 및 그 회원국의 공식 견해가 아님을 밝혀두고자 한다.

- 현행 연금제도는 보다 근본적으로 개혁되어야 한다. OECD는 개인연금이 보다 큰 비중을 차지하는 제도로의 이양을 권고한 바 있다.

### 고연령자 고용 촉진 방안

- 한국의 기업들은 평균 55세를 전후로 하는 의무적 은퇴규정을 두고 있다. 대부분의 근로자들은 55세 이후로도 경제활동을 지속하나 예전의 일자리에 비해 수입이 낮고 고용이 불안정하다. 한국 고연령자들의 고용안정성은 OECD평균은 물론이고 영국이나 미국 등 한국보다 유연성이 큰 노동시장을 가진 나라들보다도 떨어진다. 많은 고용주들은 채용이나 해고를 할 때 나이를 근거로 차별하는 행태를 보인다.
- 정부는 기업이 고연령자들을 계속 고용하도록 하는 정책을 펴야 한다. 특히 취업규칙에 의한 정년제는 없애는 것이 바람직하다. 정년제는 연공임금제도를 지탱하는 구성요소이기 때문에 이를 폐지하는 것은 연공임금제를 개선하는 데에도 기여할 수 있다. 보호주의적인 노동법규정을 완화하는 것도 고연령자들에 도움이 된다. 이미 은퇴한 고연령자들은 현행제도의 수혜를 받지 못하며, 따라서 고연령근로자들은 불합리하게 고용조정 대상이 되고 있다. 고연령자를 고용하는 기업주에 대한 보조금은 그 취지는 좋으나, 현행제도는 합리적으로 개선될 필요가 있다. 끝으로 연령차별을 철폐하기 위한 방안이 강구되어야 한다.

### 고연령자의 취업가능성을 증대하는 방안

- 유동적인 노동시장에서 일자리를 보존하기 위한 직업능력을 가진다는 것은 누구에게나 쉬운 일이 아니다. 한국의 고연령자에게 실업은 항상 가까이 있다. 새 일자리가 빨리 구해지지 않거나 구해지더라도 예전의 일자리에 비해 매우 낮은 임금이 지급된다면 경제적 빈곤에 처할 가능성이 높다. 따라서 고연령자들의 직업능력을 향상시키는 것은 시급한 과제이다.
- 고연령자들이 더 나은 일자리를 찾을 수 있도록 하는 효율적인 경로를 제공하기 위해 다각적인 방법이 강구되어야 한다. 특히 평생교육의 기회를 넓히고 직업알선 서비스를 강화하며, 고연령근로자의 근로조건을 개선하는 것이 우선적으로 검토해야 할 점들이다.