

# 한국의 고령화와 고용정책

Ageing and Employment Policies : Korea

경제협력개발기구(OECD) 위임

## 경제협력개발기구(OECD)

1960년 12월 14일 파리에서 조인되고 1961년 9월 30일 발효된 OECD 협약 제 1조에 의거하여 경제협력개발기구(OECD)는 다음과 같은 정책을 적극 추진한다.

- 금융안정을 유지하는 동시에 회원국의 지속가능한 경제성장과 고용안정을 도모하고 삶의 질을 향상시킴으로써 세계경제 발전에 기여한다.
- 회원국 및 경제발전을 추구하는 비회원국의 견실한 경제력 확대에 기여한다.
- 국제적 의무에 따른 다자주의와 무차별주의에 입각하여 세계무역의 확대에 기여한다.

OECD의 원년회원국은 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국 등이며, 이후 일본(1964. 4.28), 핀란드(1969. 1.28), 호주(1971. 6.7), 뉴질랜드(1973. 5.29), 멕시코(1994. 5.18), 체코공화국(1995. 12.21), 헝가리(1996. 5.7), 폴란드(1996. 11.22), 한국(1996. 12.12), 슬로바키아공화국(2000. 12.14) 등이 회원국으로 차례로 가입하였다. 유럽연합집행위원회는 OECD 활동에 참여한다(OECD 협약 제13조).

본 번역서는 경제협력개발기구(OECD, 프랑스 파리)에 의해 출판된 *Ageing and Employment Policies/Vieillessement et politiques de l'emploi : Korea* (영어/불어 원본 판권소유 : Copyright © 2004 OECD)의 내용을 한국노동연구원이 경제협력개발기구로부터 공식 번역출판 허가(한글 번역본 판권소유 : Copyright © 2005 Korea Labor Institute)를 받아 번역한 것이다. 한글 번역은 한국노동연구원의 책임하에 수행되었다.

---

## 한국어판 서문

인구의 고령화가 장래 우리 사회에 여러 가지 어려운 문제를 야기할 것이라는 우려의 소리가 높다. 인구고령화를 우려하는 가장 본질적인 이유는 이것이 인구구성의 세대간 불균형을 의미하기 때문이다. 인구구성의 세대간 불균형은 노동력을 제공하는 세대의 부담을 가중시킬 것이며, 그 결과 소득의 세대간 재분배를 어렵게 할 수 있다. 젊은 세대의 노동을 통하여 전체 사회를 부양하기 어려운 상태가 될 수 있다는 뜻이다. 이렇게 되면 노인 세대와 젊은 세대를 막론하고 개인의 복지와 삶의 질이 훼손될 수 있다. 따라서 인구고령화는 단순히 인구피라미드가 역삼각형의 형태를 띠게 되는 것을 넘어 중대한 사회 문제를 초래하는 현상이 된다.

사회 전체의 수준에서 몇 명이 노동하여 몇 명을 먹여 살릴 것인가가 문제라면 이것은 결국 우리 사회의 고용률과 노동력 인구의 생산성 문제로 귀결된다. 성과 연령을 불문하고 가능한 한 많은 사람이 스스로 노동에 참여하고, 이들이 건강하지 못한 사람과 어린이를 부양하는 사회를 지향하는 것은 고령화된 사회가 취해야 할 당연한 선택이 될 것이다. 그 다음의 문제는 노동에 참여하는 사람들의 생산성이 높아야 한다는 것이다. 즉 가능한 한 많은 사람이 높은 생산성으로 노동에 참여함으로써 실질적인 부양비를 낮추어 가는 방식이야말로 고령화의 문제에 가장 현명하게 대응하는 것이 될 것이다.

마크 키즈(Mark Keese) 박사가 이끄는 OECD 연구진의 『한국의 고령화와 고용정책』은 이러한 시각에서 볼 때 현 단계 한국 사회가 귀 기울여

듣고 정책적으로 적용해야 할 귀한 조언들을 담은 보고서이다.

이 보고서는 크게 세 가지 주제를 다루고 있다. 첫째, 본 보고서는 고령자의 근로의욕과 가장 관련성이 높은 것으로 알려져 있는 연금제도를 검토한다. 어떻게 노후생활 보장이라는 연금제도의 기본 목적을 저해하지 않으면서, 동시에 고령자의 근로의욕을 제고할 수 있는 방식으로 연금제도를 개선할 수 있을 것인가에 대한 고민을 담고 있다. 둘째, 이 보고서는 미시적인 분석 단위인 기업 내부의 고령자 고용실태를 살펴본다. 고령자 고용확대에 걸림돌이 되는 사용자의 편견과 기업 관행을 드러내면서 이를 고쳐나갈 방도를 제안하고 있다. 셋째, 이 보고서는 고령자의 직업능력을 향상시키는 방안과 고령구직자에게 일자리를 효과적으로 연결시켜 주는 고용서비스의 개선을 결합함으로써 고령자의 고용가능성(employability)을 높여나갈 것을 역설하고 있다.

이 보고서의 모든 장들은 매우 중요한 정책적 시사점들을 제공하고 있다. 그 각각의 주제들은 우리나라의 연구자들이 정교한 실증분석을 더 내놓고 구체적인 정책대안을 이끌어냄으로써 결실을 맺어야 할 중요한 주제들이다. ‘인구고령화’를 하나의 화두로 안고 지혜를 모아가는 시점에서, 이렇게 적절한 연구물이 나오고 그 한국어판을 출간하게 된 것을 진심으로 고맙게 생각한다.

2005년 11월

한국노동연구원  
원장 최 영 기

---

## 서 문

노인은 기업, 경제, 사회에 엄청난 잠재적 가치를 제공하고 있다. 하지만 많은 공공정책과 고용관행이 고령층의 노동시장 참여에 장애물로 작용하고 있어 이들은 노동시장 참여에서 차별받고 있다. 고령인구의 증가를 긍정적으로 활용하기 위해서는 고령에 대한 고정관념을 타파할 필요가 있다. 고령인구의 상당수가 근로를 지속할 의사가 있는 만큼 적절한 공공정책과 고용관행이 자리잡아야 한다.

OECD에서는 인구 고령화에 대응하기 위해 공적연금과 조기퇴직제도 등의 개혁 필요성과 이에 대한 연구를 진행해 왔다. 하지만 이러한 개혁만으로는 퇴직을 늦추고 노동력 부족의 위험을 줄이는 데 어려움이 있다. 따라서 노동력이 고령화됨에 따라 임금결정관행을 바꾸고 연령차별과 고령자들의 노동에 대한 부정적 시각을 타파하며, 노인의 업무기술과 근로조건을 향상시키고, 고령 구직자의 구직활동을 보다 활성화하기 위한 방안을 마련해야 한다. 이러한 측면에서 국가가 어떤 일을 해왔고, 또 앞으로의 역할과 과제가 무엇인지에 대해서는 상대적으로 알려진 것이 많지 않다. 따라서 2001년 봄, OECD 고용노동사회위원회(ELSAC)는 수요와 공급 양 측면에서 고령근로자의 노동시장 전망을 향상시킬 수 있는 정책을 주제별로 검토하기로 결정하였다.

연구를 위해 50세 이상의 모든 근로자를 고령근로자로 정의했다. 여기에서 50세는 노령의 시작점을 의미하는 것이 아니다. 나이가 든다는 것에 대한 인식은 본래 매우 주관적일 수밖에 없으며, 숫자가 절대적인 의미를

갖는 것은 아니기 때문이다. 다만 많은 국가에서 50세를 기점으로 경제활동참가율이 감소하기 시작하고 더구나 국제비교를 위해서는 모든 국가에서 동일한 연령 집단을 활용하는 것이 바람직하다. 따라서 본 연구에서 언급하는 ‘고령근로자’는 50세 이상의 근로자(간혹 자료의 제약으로 50~64세 근로자로 상한선을 설정함)를 줄여서 가리키는 것으로 인식해야 하며, 이들 연령 집단의 모든 근로자가 그 자체만으로 “나이들었다”는 것을 의미하는 것이 아님을 밝힌다.

본 연구는 레이몬드 토레스(Raymond Toress)가 이끌고 있는 고령근로자에 대한 연구의 일환으로 발행된 약 20개 OECD 국가 보고서 중의 하나이다. 마크 키즈(Mark Keese) 팀장과 이재홍 씨가 연구보고서를 작성하였으며 알렉산드라 게로야니스(Alexandra Geroyannis), 클라리세 레젠더(Clarisse Legendre), 주디 진네맨(Judy Zinnemann)이 기술 및 통계에 도움을 주었다. 본 보고서의 초안은 한국노동연구원이 2002년 6월 21일에 개최한 “Older but Wiser: Achieving Better Employment Prospects for Older Workers in Korea” 세미나에서 논의되었다. 정부기관, 사회단체, 학계 대표 등이 세미나의 토론자로 참석하였다. 최종 보고서는 세미나에서 제기된 의견을 최종 반영한 것으로 OECD 사무총장의 총책임하에 발행되었다.

---

## 목 차

한국어판 서문 .....	i
서문 .....	iii
요약과 제언 .....	xiii
머리말 .....	xxiii
제 1 장 고령화의 도전 .....	1
1. 한국의 고령 인구 .....	1
2. 한국의 경제적 당면 과제 .....	5
제 2 장 노동시장 현황 .....	11
1. 경제활동참가율 .....	11
2. 고용 .....	14
3. 고용안정과 보장 .....	19
4. 실직의 결과 .....	25
5. 실업 및 비경제활동 .....	29
제 3 장 소득보장과 근로유인의 균형 .....	34
1. 법정 퇴직금 .....	35
2. 공적노령연금 .....	38
3. 조기퇴직의 대안 .....	57
제 4 장 고령근로자 고용장려 .....	60
1. 기업의 고용관행 .....	60
2. 연령에 근거한 고용관행에 영향을 미치는 요인 .....	64
3. 고령근로자의 직업안정 증진 방안 .....	72

제 5 장 보다 나은 일자리 찾기 .....	85
1. 기술향상 .....	85
2. 공공고용서비스 강화 .....	93
3. 일자리의 질 개선 필요성 .....	95
제 6 장 포괄적이고 일관성 있는 정책의 수립과 집행 .....	105
1. 고령화에 대응하기 위한 포괄적인 전략 .....	105
2. 평가와 모니터링 강화 필요성 .....	107
3. 구조적 개혁의 중요성 .....	108
4. 여성의 고용환경 개선 .....	109
5. 정책 방향 .....	110
참고문헌 .....	111

---

## 표목차

<표 1-1> 한국의 예상 노동력 증가와 실질 GDP 성장 기여도(2000~2050) .....	8
<표 2-1> 직종별 한국 고령근로자 분포(2002) .....	15
<표 2-2> 직무특성별 한국 고령근로자 분포(2002) .....	16
<표 2-3> 한국 고령근로자의 저임금 발생비율(2002) .....	18
<표 2-4> 연령별·성별·학력별 실질소득 증가(1995~2000) .....	28
<표 2-5> 한국의 연령별·성별·사유별 실업 분포(2002) .....	31
<표 3-1> 국민연금제도 .....	39
<표 3-2> 국민연금의 총 소득대체율 .....	41
<표 4-1> 한국 중대형 기업의 정년퇴직연령(2001) .....	61
<표 4-2> 한국 기업의 규모별·업종별 정년퇴직 빈도와 평균연령(2002) .....	62
<표 4-3> 한국 기업의 채용에서 연령 제한(2002) .....	63
<표 4-4> 한국 기업의 조기퇴직 또는 정리해고시 적용기준(2002) .....	63
<표 4-5> OECD 국가의 고용보호법의 엄격성(EPL) 지수(2003) .....	70
<표 4-6> 한국 고령근로자의 고용보조금 .....	77
<표 5-1> 한국 실업자를 대상으로 한 직업훈련 프로그램의 연령별 참가율(1998~2003) .....	88
<표 5-2> 보조금지원을 받는 피용자의 직업훈련 참가율(한국, 2002) .....	89
<표 5-3> OECD 국가의 평생교육 활동참가율 .....	92

<표 5-4> 연령별·성별 한국의 주당근로시간(2002) .....	97
<표 5-5> 일부 OECD 국가의 (50세 이상) 고령근로자의 주당 근로시간(2002) .....	99

---

## 그림 목차

[그림 1- 1] 한국의 출산율과 기대수명(1970~2050) .....	2
[그림 1- 2] 인구 부양률(2000~2050) .....	3
[그림 1- 3] 한국의 연령에 따른 장래인구추계(2000~2050) .....	4
[그림 1- 4] 각각의 시나리오에 따른 한국의 노동력 증가(1950~2050) ·	7
[그림 1- 5] OECD 국가의 노동력 증가(1950~2050) .....	9
[그림 1- 6] 향후 50년간 한국의 고령자 노동력에 대한 전망 .....	10
[그림 2- 1] 한국의 성별 · 연령별 경제활동참가율(1970~2003) .....	12
[그림 2- 2] OECD 회원국의 성별 · 연령별 경제활동참가율(2002) .....	13
[그림 2- 3] 한국의 연령별 한시근로자 분포(2001) .....	18
[그림 2- 4] 연령별 · 성별 · 사업장 규모별 근속기간(한국, 2002) .....	20
[그림 2- 5] OECD 국가의 연령별 · 성별 평균 근속기간(2000) .....	21
[그림 2- 6] OECD 회원국의 연령별 · 성별 정착률(1995~2000) .....	23
[그림 2- 7] 한국 근로자의 특성에 따른 정착률(1995~2000) .....	24
[그림 2- 8] 한국의 연령별 취업률(2000) .....	26
[그림 2- 9] 한국의 학력수준별 연령과 소득 분포(2002) .....	27
[그림 2-10] 연령 집단별 한국 남성의 실질소득 증가(1995~2000) .....	28
[그림 2-11] 한국의 연령별 · 성별 실업률(1970~2000) .....	30
[그림 2-12] 한국과 EU의 50~64세 인구의 주요 경제활동상태(2000) .....	32
[그림 3- 1] 한국과 기타 OECD 국가의 연령별 퇴직유인효과 .....	43
[그림 3- 2] OECD 국가의 실질퇴직연령과 제도적 퇴직정년 (1997~2007) .....	47

[그림 3-3] 남성 노인의 평균 실질소득대체율과 경제활동참가율 (2000) .....	48
[그림 3-4] OECD 국가의 공적노령연금 지출 전망(2000~2050) .....	51
[그림 4-1] 일부 OECD 국가의 연령과 소득 분포(2002) .....	66
[그림 4-2] 일부 OECD 국가의 교육수준별 연령과 소득 분포(2002) ...	67
[그림 5-1] 일부 OECD 국가의 고령근로자의 교육수준(2000/2025) ...	86
[그림 5-2] OECD 국가의 연령별 피용인을 위한 직업훈련빈도 .....	92
[그림 5-3] 연령 및 공공고용서비스(PES)의 종류별 소개취업률 (2003) .....	94
[그림 5-4] 연령별 · 성별 · 직종별 한국 피용인의 월간 근로시간 (2002.6) .....	98
[그림 5-5] 한국 제조업의 업무상 질병률(1980~2002) .....	102
[그림 5-6] OECD 국가 제조업의 사망재해(1970~2001) .....	103
[그림 6-1] 고령층과 청장년층 간의 경제활동참가율에 있어서의 상관관계 .....	108

---

## 상자 목차

[상자 3-1] 이탈리아와 일본의 퇴직금제도 .....	36
[상자 3-2] 한국의 새로운 기업연금제도안 .....	55
[상자 3-3] 한국 연금제도의 근본적인 개혁을 위한 OECD의 제언 .....	56
[상자 4-1] 한국에서 해고에 대한 고용보호 .....	69
[상자 4-2] 한국의 고령근로자 채용 및 고용에 대한 임금보조금 .....	75
[상자 4-3] 일부 OECD 국가의 고령근로자에 대한 임금보조금제도 .....	78
[상자 4-4] 미국의 연령에 따른 고용차별제한법(ADEA) .....	82
[상자 5-1] 「국제성인문서해독력조사(IALS)」와 「한국의 사회통계조사 (KSSS)」 .....	91
[상자 5-2] 한국의 법정 근로시간의 변화 .....	100
[상자 6-1] 대통령자문 고령화및미래사회위원회 .....	106

---

## 요약과 제언

### ◆ 미래의 도전 : 한국의 급속한 인구 고령화에 대한 대책

한국은 매우 빠른 속도의 인구 고령화를 경험하고 있다. 한국은 현재 OECD 회원국 중 인구의 연령층이 가장 젊은 축에 속하지만 21세기 중반이 되면 일본 다음으로 인구의 고령화가 많이 진행된 국가가 될 전망이다. 2050년에는 인구의 1/3 이상이 65세 이상이 되며 전체 근로자의 절반 정도가 50세 이상이 된다. 인구 고령화는 노동력의 성장을 둔화시킬 것이며, 20~30년 내에 노동력이 감소하기 시작할 것이다. 노동력의 감소 시기와 규모 및 이것이 경제성장에 미치는 영향은 고령근로자의 경제활동 참가율이 앞으로 어떠한 추세를 보일 것인지에 따라 좌우될 것이다. 따라서 고령근로자의 노동시장 전망을 향상시키기 위해서는 지금부터 적절한 개혁을 추진해야 한다. 특히 연금제도의 강화는 고령근로자의 근로유인을 유지하고 일자리의 질을 향상시키는 노력과 함께 병행되어야 할 것이다.

### ◆ 고령근로자의 불안정한 상황

현재 한국의 고령근로자는 은퇴에 이르는, 멀고 험난한 길에 직면하고 있다.

국민연금제도가 아직 성숙되지 않아 많은 노인들이 소득원을 확보하기 위해서는 일을 계속하는 것 외에는 별다른 대안이 없는 상황이다. 따라서

국제기준으로 볼 때 노인의 취업률은 높은 편이며, 한국의 고령근로자가 실질적으로 일을 그만두는 퇴직연령은 OECD 국가보다 훨씬 높은 67세 정도로 추산되고 있다.

그러나 연금제도가 일단 성숙하게 되면 근로유인이 줄어들 수 있다는 위험이 존재한다. 그렇다면 한국도 다른 OECD 회원국이 현재 겪고 있는 조기퇴직과 연관된 문제에 당면할 것이다. 도시로의 인구 집중이 지속되고 있는 것도 노인의 경제활동참가율을 떨어뜨리는 데 일조할 수 있다.

게다가 한국에서는 평생고용제도가 일본처럼 강하게 유지되는 것 같지 않다. 한국의 고령근로자는 실직 위험에 더 많이 노출되어 있다. 일정 기간 동안 한 직장에서 근무하는 근로자의 비율인 고용유지율은 고령근로자에서는 급격히 하락하며 이보다 젊은 근로자에게도 다소 낮은 것으로 나타났다. 고령근로자는 실직 이후 상당히 빠른 시일 내에 새로운 일자리를 찾는 것처럼 보이나 새로운 일자리의 질은 매우 낮다. 많은 고령근로자가 임금이 낮은 비정규직 일자리에 취업하고 있다. 대다수 고령근로자의 낮은 정규교육 수준은 이러한 현상을 부분적으로 설명해 줄 뿐이다. 다른 OECD 국가와 비교했을 때 고령근로자의 직업훈련참가율은 극히 낮고 모든 성인(25세 이상)의 직업훈련참가율도 상대적으로 낮게 나타났다. 직업훈련참가율이 낮기 때문에 근로자는 보다 나은 일자리를 구할 수 없고, 현 직장에서도 보다 오랫동안 근무할 수 있는 기회가 줄어든다.

따라서 근본적으로 근로조건이 개선되어야 한다. 국제기준과 비교해 보았을 때 한국의 근로시간은 긴 편이며, 특히 고령근로자들에게 장기 근로시간은 부담으로 작용한다. 작업 중 사고나 사망사고 발생률도 지속적으로 감소하고 있지만 아직도 높은 편이기 때문에 앞으로도 산업안전 개선을 위한 지속적인 노력이 경주되어야 한다.

## ◆ 최근의 개혁

한국은 이미 고령화에 대한 대비를 시작했으며, 고령근로자의 노동시장 환경을 개선하기 위한 정책방안 개발에 중요성을 부여하고 있다는 점에서 높이 평가할 만하다. 특히 1991년 고령자고용촉진법을 도입하여 고

령근로자의 더 나은 취업기회를 확대할 다양한 방안을 담은 포괄적 틀을 마련하였으며, 정부와 사회 각 주체의 책임을 명시하였다. 고령자고용촉진법은 고령근로자를 위한 임금보조금, 대기업의 자발적인 고령자고용률제, 고령구직자를 위한 취업알선기관, 노인을 위한 직업훈련 프로그램 등의 방안을 담고 있다.

한국은 연금제도를 개혁하고자 하는 노력도 해왔다. 국민연금제도는 1988년에 도입되었지만 재정의 지속가능성을 향상시키기 위해 1998년에 부분적으로 개혁을 단행하였다. 연금급여 산정방식도 피용인 개인의 평생소득이 오히려 낮은 가중치를 적용받던 것을 고쳐 개인의 소득과 연금가입자의 평균소득에 동일한 가중치를 적용함으로써 소득재분배 기능을 줄였다. 소득대체율도 다소 낮추어졌다.

## ◆ 추가적인 개혁이 필요한 부분

고령근로자의 노동시장 전망을 향상시키기 위한 많은 노력이 있었음에도 불구하고 소득지원책과 고용관행을 변화시키고, 고령근로자의 고용경쟁력을 향상시키는 부분에 대해서는 앞으로도 많은 개선이 필요하다.

### 1. 연금과 소득지원정책의 개혁

1998년 개혁에도 불구하고 이전소득 대비 연금급여액의 비율을 의미하는 연금의 소득대체율은 다른 OECD 국가에 비해서 매우 높은 편이다. 국민연금제도가 성숙되면 이렇게 높은 연금의 소득대체율은 노인의 근로의욕을 꺾는 요소가 될 뿐 아니라, 연금지출이 가파르게 상승함으로써 연금기여율을 높여야 하는 압력으로 작용할 수 있다. 국민연금은 제도의 실질적 보장 범위로 보았을 때 아직 기초연금이라고 볼 수 없으며, 따라서 일부 근로자만이 퇴직 후 안락한 생활을 기대할 수 있는 반면, 노인인구의 빈곤 문제는 지속될 것이다. 개인연금에 가입한 비율은 그다지 높지 않다.

공무원과 사립학교 교사 등에게 지급되는 특수직역연금제도의 경우 급여수준이 보다 월등하나 이러한 특수직역연금제도와 국민연금제도 사이

에 이동이 허용되지 않고 있어, 고령근로자의 노동이동성에 제약 요인이 되고 있다.

현재 국민연금제도와 고용보험제도가 실시되고 있는 상황에서 기존의 퇴직금제도는 다소 시대에 뒤떨어진 듯하다. 임시직이나 일용직이 아닌 정규직으로 채용된 피용인이 퇴사하는 경우 사용자는 해당 피용인에게 퇴직금을 지급한다. 이러한 퇴직금제도는 사용자에게 노동비용이라는 부담을 가중시키지만, 퇴직 이후 또는 실직한 경우 소득지원이라는 본래 취지에는 더 이상 기여하지 못하는 것처럼 보인다. 또한 퇴직금이 정규직 창출에 장애요인으로 작용할 수도 있어 고령근로자가 상대적으로 질이 낮은 일자리만을 갖게 되는 이유를 설명해 준다. 정부는 퇴직금제도에 대한 대안으로 퇴직연금제도를 도입하고자 하는 계획을 이미 발표하였는데, 보다 근본적인 연금 개혁의 일환으로서 퇴직연금제도의 도입이 추진되어야 한다.

따라서 다음과 같은 추가적인 연금 개혁이 필요하다.

- 연금제도의 실질적인 적용 범위를 확대한다.
- 근로유인을 유지하고 국민연금제도의 재정의 지속 가능성을 증진시키기 위해 공적연금제도의 소득대체율을 낮춘다.
- 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환한다.

이를 위해서는 연금제도의 근본적인 개혁이 이루어져야 한다. 모델로서 고려해 볼 만한 것은 3개의 기둥(pillar)으로 구성된 제도를 구축하는 것이다. 첫 번째 기둥(pillar)은 현 국민연금제도를 두 가지로 나누어 조세로 재원을 충당하는 기초연금과 소득과 연계되는 확정급여연금을 만드는 것이다. 기초연금을 통해 낮은 가입률 문제를 해결하는 동시에 노인에게 최소소득을 보장한다. 두 번째 기둥(pillar)은 퇴직금제도를 완전적립방식의 확정기여형 퇴직연금제도로 전환하는 것이다. 마지막으로 세 번째 기둥(pillar)은 개인연금제도를 보다 효과적으로 만드는 것이다. 개혁의 결과로 만들어진 공적연금제도하의 소득대체율은 현재보다는 낮게 설정되어야 하며, 연금의 적용 범위를 보편적으로 확대하고, 내실 있는 개인연금 가입기회를 구축하여 소득대체율이 낮아지는 효과를 상쇄해야 한다.

## 2. 사용자의 태도 변화

사용자는 55세 이상, 일부는 그 이하의 일정 연령 이상이 된 고령근로자를 계속 고용하는 것을 그다지 달가워하지 않는 듯하다. 현재 연령이 50세인 근로자의 고용유지율이 매우 낮다는 점과 이외의 직접적인 증거를 살펴보면 한국 기업들은 고령자고용촉진법에서 권고하고 있는 60세보다 훨씬 낮게 정년퇴직연령을 정하는 것이 일반적인 관행을 확인할 수 있다. 한국의 연공임금체계, 엄격한 고용보호법규, 연령차별 등이 이러한 관행을 잘 설명해 준다.

많은 고령근로자가 실직을 하게 되는 직접적 이유가 정년제이기 때문에 기업이 일정 연령 이하로 정년퇴직연령을 정할 수 없도록 하는 조치를 취해야 한다. 이렇게 된다면 생산성보다는 연공서열에 따라 임금이 증가하는 대신 기업이 정년퇴직연령을 정할 수 있도록 하는 암묵적인 계약이 존재하는 한국의 연공임금체계를 개혁하는 데도 도움이 될 것이다. 기업이 연령 설정에 제약을 받게 된다면 임금지급관행을 재검토할 것이기 때문이다.

한국의 연공임금체계의 보다 근본적인 변화를 위해서는 사회 각 주체가 지속적으로 논의에 참여해야 한다. 임금피크제는 고용안정을 보장받는 대신 일정 연령 이후 임금삭감을 받아들이는 매우 유용한 방안이다. 그러나 모든 연령에 있어 임금삭감은 근로자의 업무책임이나 성과에 보다 밀접하게 연결되어 있어야 할 것이다.

또한 한국의 고용보호법안도 재검토되어야 한다. 엄격한 고용보호법규가 존재한다는 것은 노동력 조정이 필요한 경우 정년퇴직 근로자에게는 이러한 법규가 적용되지 않으므로 노동력 조정이 필요하다면 현재는 그 부담을 고령근로자가 대부분 떠안고 있다는 것을 의미한다. 이러한 규정이 있기 때문에 정규직과 비정규직 간의 임금이나 고용안정에 크게 차이가 나는 이중 노동시장이 형성하게 되었다.

연령차별은 한국에서 노인의 고용기회에 부정적인 영향을 미친다. 근로자의 연령에 대한 인식이 사용자의 채용 및 해고 결정에 크게 영향을 미

치고 있는 것이다. 현재 한국에는 연령차별을 금지하는 법률이 미약한 실정이다. 2002년 12월 사용자는 모집, 채용, 고용에 있어 노인을 차별할 수 없다고 규정한 조항이 포함되도록 고령자고용촉진법이 개정되었지만, 이러한 조항을 준수하지 않는 사용자에 대해서 명확한 제재가 명시되어 있지 않으며, 기업이 정년퇴직연령을 정하는 것도 아직 허용되고 있다.

임금보조금은 기업이 고령근로자를 고용하도록 장려하는 방안이다. 한국은 다른 OECD 국가와 달리 고령근로자의 채용 및 유지에 대해 다양한 종류의 임금보조금을 제공한다. 그러나 이러한 보조금의 수준이 매우 낮고 수급자격 조건은 엄격하다. 고령근로자가 전체 근로자의 약 6% 이상 되는 기업에게 제공하는 보조금은 그 대상이 명확히 규정되어 있지 않아 큰 효용 없이 비용만 발생할 수 있다. 이러한 비용 낭비를 최소화하기 위해 정부에서는 최근 법률을 개정하여 기업의 성격에 따라 고령근로자 비율을 달리할 수 있도록 했다. 이처럼 고령근로자의 고용을 장려하기 위해서는 다양한 종류의 보조금이 마련되어야 할 것이다.

한국 고령근로자의 고용유지율을 증가시키기 위해서는 단기적인 방안보다 장기적으로 다양한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

- 정년제 제한: 자발적 지침에서부터 엄격한 정년퇴직금지조치에 이르기까지 다양한 접근법 중에서 선택할 수 있다. 기업이 일정 연령 이하로는 정년퇴직연령을 정할 수 없도록 최소 정년퇴직연령을 도입하고 서서히 그 연령을 높여가는 일본식 접근법을 선택할 수도 있다.
- 연공임금체계 개혁: 사회 각 주체가 '임금피크'제도를 수용할 수 있도록 장려하는 것도 중요하다. 그러나 정부에서는 사회 각 주체가 연령이나 연공서열이 아니라 능력·개인의 성과가 바탕이 되는 임금결정제도를 위한 보다 근본적인 개혁을 수행하도록 장려하는 노력을 기울여야 한다. 공공부문에서부터 성과급을 도입하는 모범을 보여야 한다. 위에서 언급한 것처럼 정년퇴직에 제한을 두게 되면 이는 사용자에 임금제도 변경의 압력으로 작용하게 될 것이다.
- 엄격한 고용보호법률 완화: 법률이 완화되면 사용자는 과잉인력 조정시 고령근로자를 최우선 대상으로 삼을 만한 인센티브가 줄어들게 된다. 또한 정규직과 비정규직이라는 한국 노동시장의 심각한 이중

성(duality)을 줄이는 데도 도움이 될 것이다. 노동시장의 이중성은 특히 고령근로자에게 타격을 주고 있다.

- 고령근로자의 임금보조금제도 합리화: 총 노동력 대비 일정 비율 이상을 고령근로자로 고용한 기업에게 지급하는 보조금이 과연 고용증가에 긍정적인 영향을 미치는지에 대해서 신중하게 평가해야 한다. 이보다는 실직 고령근로자 채용에 대해 보조금을 지급하는 것이 보다 적절한 정책인 듯이 보이며, 또한 기업에게 고령근로자의 채용을 장려하기 위해서는 이러한 보조금의 증액이 있어야 한다. 마지막으로 퇴직된 직원을 재고용하는 경우 지급되는 보조금은 조정을 거쳐 정년퇴직연령을 높이는 정책과 보다 밀접하게 연계시켜야 한다.
- 취업급여(work benefit) 도입 검토: 이 제도는 고령실업자의 근로의욕을 고취시키게 될 것이다. 또한 가계소득이 낮은 근로자를 주 대상으로 할 수도 있다. 영국의 New Deal 50 Plus 프로그램에서는 구직에 성공한 고령실업자에게 추가 취업크레딧(additional employment credit)을 준다. 이 제도는 한국에게도 좋은 모델이 될 것이다. 물론 이러한 취업급여의 비용이나 취업급여가 임금보조금이나 기타 사회원조를 대체하도록 할 것인지 아니면 추가적인 요소가 되도록 할 것인지에 대해서는 신중하게 평가해야 한다.
- 자발적인 고령자고용률제 검토: 대기업에게 적용되는 고령자고용률제를 정부가 최근 다소 수정하기는 하였으나 근본 취지, 기업의 고용관행에 미치는 실질적 영향 등에 대해 정부 차원에서 보다 종합적인 검토를 해야 한다.
- 연령차별 퇴치를 위한 조치: 정부는 연령차별을 금지하는 다양한 방안을 도입해야 한다. 이러한 방안 도입은 사회와 사용자에게 연령차별이 용납되지 않을 것이라는 분명한 신호가 될 것이다. 그 일환으로 고용의 연령차별금지법안을 도입할 수 있다. 이러한 법안에서는 국가가 차별에 해당하는 것이 무엇인지를 보다 명확하게 규정하고, 차별이 금지되는 채용·해고·고용조건 등이 포함되어야 한다. 또한 연령차별을 주장하는 사례를 처리하는 절차 및 이에 대한 명확한 제재 등도 포함되어야 한다.

- 기업에게 근로자의 연령 다양성 강화를 위한 지침 제공: 연령차별 금지법안의 도입 또는 강화는 고용근로자의 채용 및 유지 등과 관련하여 보다 선진화된 고용관행을 장려하는 지침 및 캠페인 실시와 병행하거나, 법안 도입에 앞서 이러한 지침 또는 캠페인을 실시하는 것이 필요하다. 정부는 영국의 '연령차별 근절(Age Positive)' 캠페인과 사용자를 위한 '다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침(Code of Practice on Age Diversity in Employment)' 등을 모델로 고려해 볼 만하다.

### 3. 고령근로자의 고용경쟁력 강화

대다수 고령근로자들이 고위험·저임금 직종(poor quality jobs)에 종사하고 있는데, 이들의 상당히 낮은 정규교육 수준은 고령근로자들의 일자리 질에 영향을 미치는 하나의 요인이라 할 수 있다.

하지만, 많은 고령근로자들이 고위험·저임금 직종에 종사하는 문제는 단순하지 않다. OECD 국가에 비해 한국의 고령근로자와 장년층 근로자의 직업훈련참가율이 매우 낮다는 사실이 고령근로자들이 고위험·저임금 직종에 종사할 수밖에 없는 문제의 심각성을 더하고 있다. 낮은 직업훈련참가율은 고령근로자가 보다 나은 일자리를 구하거나 현 자리에서 보다 오래 일할 수 있는 기회를 위해 새로운 기술을 습득하거나 현재 기술을 향상시키는 데 장애요인으로 작용하고 있다.

고령근로자의 직업이동이 높다는 점을 감안할 때 구직활동을 지원할 질 좋은 고용서비스를 활용할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 단기간 동안 공공고용서비스(PES)가 놀라운 속도로 확대되어 왔다. 이러한 공공고용서비스에는 고령의 구직자를 전문적으로 상대하는 취업알선기관을 설립하는 것도 포함된다. 이들 취업알선기관은 매우 한정된 직종의 일자리에서의 공석에 고령구직자를 연결시켜 주는 데 주로 초점을 맞추어 왔다. 그러나 공공서비스의 질과 자원을 민간직업소개소와 더욱 밀접하게 연결시킬 필요가 있다.

마지막으로 근로조건 개선도 필요하다. 근로시간이 길면 고령근로자

에게는 특히 더 힘들어할 수 있음에도 불구하고 한국의 근로시간은 국제수준에서 볼 때 상당히 길다. 작업 중 사망사고 발생률은 많이 개선되었지만 여전히 높은 수준이므로 산업안전을 증진시키기 위한 노력이 강구되어야 한다.

고령근로자의 고용경쟁력과 근로조건을 향상시키기 위해 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다.

- 중년 및 고령근로자를 위한 직업훈련 기회 강화 및 확대: 중년 및 고령근로자의 직업훈련참가율이 낮다는 점에서 직업훈련 기회의 폭을 확대하는 것이 무엇보다도 필요하다. 직업훈련 프로그램 제공을 확대할 뿐 아니라 직업훈련 기회의 활용을 증가시킬 수 있는 방안도 함께 강구되어야 한다. 성인과 고령근로자를 위한 규격화된 단기 직업훈련 과정을 마련하는 것이 중요하다. 이럴 경우 직업훈련 참가가 보다 활발해질 뿐 아니라 장기 과정에 비해 재취업률도 높아질 수 있다. 현재 한국에서 성인교육을 위해 운영하고 있는 학점은행제는 매우 좋은 본보기가 될 수 있다. 이처럼 앞으로도 훈련 및 자격 인정을 위해 지속적인 노력을 기울여야 한다.
- 공공고용서비스(PES)의 질 향상 및 민간취업알선센터와의 연계: 고령근로자를 위한 전문취업알선기관(고령자취업알선센터, 노인인력뱅크)은 한정된 직종에서 일자리를 찾을 수밖에 없는 많은 중고령 노인에게 틈새시장을 제공할 수 있다. 구직 과정에서 도움이 필요한 대부분의 고령구직자는 공공고용서비스에 계속 의존하게 된다. 따라서 직원의 연수와 일자리 안정성을 향상시킴으로써 공공고용서비스의 질과 인력을 강화해야 한다. 특수한 욕구를 갖고 있는 고령구직자의 취업소개 서비스를 민간취업알선기관에 위탁하는 것도 고려해 볼 만하다.
- 근로시간 단축: 정부는 주당 기준근로시간을 44시간에서 40시간으로 낮춘 근로기준법의 변경 내용이 어떻게 실시되고 있는지를 신중하게 감시해서 실질 주당 근로시간이 의도했던 대로 단축되고 있는지 확인해야 한다. 또한 주당 근로시간의 변경이 노동비용에는 어떠한 영향을 미쳤는지를 평가하여 만일 경제비용이 그리 크지 않다면

중소기업에게 점진적으로 확대하려던 기존의 계획을 좀더 앞당겨 시행하는 것도 필요하다. 사회보험제도의 혜택을 시간제 근로자에게까지 확대하는 등을 통해 시간제 근무를 강화해야 한다.

- 근로조건 향상: 사용자가 고령근로자에게 적합한 근로여건을 만들어가는 것이 중요하다. 예를 들어 작업교대제, 업무분담 재구성, 인체공학적 요소, 짧은 휴식시간 등을 도입하는 것을 고려할 수 있다. 또한 근로자 스스로가 자신의 근로여건에 영향을 미칠 수 있는 기회를 주는 것도 중요하다.
- 산업안전 향상: 산업안전 강화를 위한 노력이 지속적으로 경주되어야 한다. 작업 중 사고의 발생빈도가 감소하기는 하였으나, 치명적인 사고나 사고의 심각성에 있어서는 감소 폭이 상대적으로 적었다.

---

## 머리말

한국은 인구의 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 현재로서는 OECD 회원국 중 인구의 연령층이 가장 젊은 축에 속하지만 21세기 중반이 되면 가장 나이가 많은 국가가 될 전망이다. 이러한 변화는 공적연금제도가 완전히 성숙하는 시기와 때를 같이하고 있어 인구의 고령화로 인해 불가피하게 발생하는 공적비용 증가를 더욱 가중시키게 될 것이다. 인구의 고령화로 인해 향후 50년간 한국의 노동력이 급격히 감소하게 될 것이며, 이는 심각한 노동력 부족과 경제활동 둔화로 이어질 가능성이 높다.

전체 인구 대비 고령자의 비율이 높지 않음에도 불구하고 한국은 고령 인구의 취업률이 높은 반면, 고령근로자는 시장에서 많은 어려움에 직면하고 있다. 따라서 고령근로자를 노동시장에 지속적으로 참여하게 하고, 기술 및 고용 가능성을 향상시키기 위해 적절한 조치를 미리 취하는 것이 중요하다. 이 보고서에서는 무엇보다도 이러한 목표를 달성하기 위해 추진할 필요가 있는 방안을 검토하고자 한다.

제1장에서는 한국이 당면한 인구문제를 짚어보고 고령근로자의 고용 가능성을 향상시키는 것이 이러한 문제를 극복하는 열쇠가 될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 제2장에서는 한국 고령근로자의 현 노동시장 여건을 보다 구체적으로 검토한 후 이들 고령근로자가 당면하고 있는 주요 문제점을 살펴본다. 제3장에서는 한국의 연금제도와 기타 복지제도가 노인 인구의 취업과 퇴직관련 의사결정에 미치는 영향 등 고령근로자 취업에 잠재적으로 공급 측면의 장벽으로 작용하고 있는 여러 요인을 논의할 것이다. 또한 근로유인 강화를 위한 개혁 방안도 제시될 것이다. 그러나 공

급관련 장벽만을 제거한다고 해서 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 수요 측면에서도 조치가 필요하다. 따라서 제4장에서는 고령근로자에 대한 사용자의 태도에 영향을 미치는 주요 원인을 분석하고 고령근로자의 고용유지 강화 방안에는 무엇이 있는지 살펴본다. 제5장에서는 고령근로자의 취업 가능성을 향상시킬 수 있는 여러 가지 방안에 대해 분석한다. 마지막으로 제6장에서는 일관성 있고 종합적인 정책의 필요성에 대해 역설한다.

## 제 1 장

# 고령화의 도전

### 1. 한국의 고령 인구

OECD 회원국 중 한국은 현재 상대적으로 젊은 인구구조를 지니고 있으나, 향후 50년간 인구의 고령화가 급속도로 진행될 것으로 보인다. 2001년 통계청 추계에 따르면 한국의 전체 인구는 2020년 직전에 절정을 기록한 후 점차 감소할 것이다. 이러한 변화의 주요 원인은 출산율의 급격한 감소와 평균수명의 증가이다. 그리고 아직까지 한국 인구구성에 있어서 이민이 미치는 영향은 미미하다.<sup>1)</sup>

빠른 경제발전과 적극적인 산아제한정책이 이러한 출생률의 급격한 하락을 가져왔다. 1970년대 초반 합계출산율은 4.5명을 조금 웃도는 수준이었으나 2002년 합계출산율은 인구 대체출산율(2.1명이나 2.2명)에도 못미치는 1.2명 이하였다(그림 1-1). 대부분의 OECD 국가는 출산율이 이미 상대적으로 낮은 수준이었기 때문에 한국만큼 감소폭이 가파르지 않지만 대체로 유사한 패턴을 보이고 있다. 그러나 미국의 경우는 1976년 이후 출산율이 지속적으로 상승하고 있다. 통계청은 한국의 출산율은 앞으로도 지속적인 하락세를 보일 것으로 전망하고 있다.

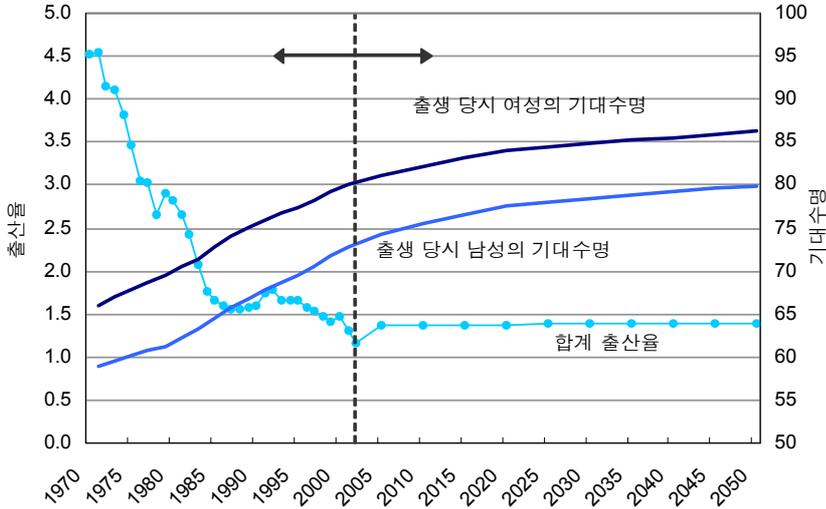
출산율의 감소와 더불어 사망률도 급격히 감소하여 1970년 이후 남성과 여성의 평균수명이 모두 13년 연장되어 한국은 OECD 국가 중 평균수명이 가장 큰 폭으로 증가하였다. 2000년 출생 당시 평균수명이 남성은

---

1) OECD 회원국 중 한국이 전체 인구에서 외국인인 차지하는 비중이 가장 낮다.

72.8세, 여성은 79.5세로 OECD 평균을 약간 밑돌았다. '완전' 공적연금 수급개시연령인 60세에서 잔존수명이 남성은 17.5세, 여성은 22세이다. 2050년이 되면 출생 당시 기대수명은 더욱 증가하여 남성은 80세, 여성은 86세가 될 것으로 전망된다.

[그림 1-1] 한국의 출산율과 기대수명(1970~2050)



자료: 통계청, 『장래인구추계(2001)』.

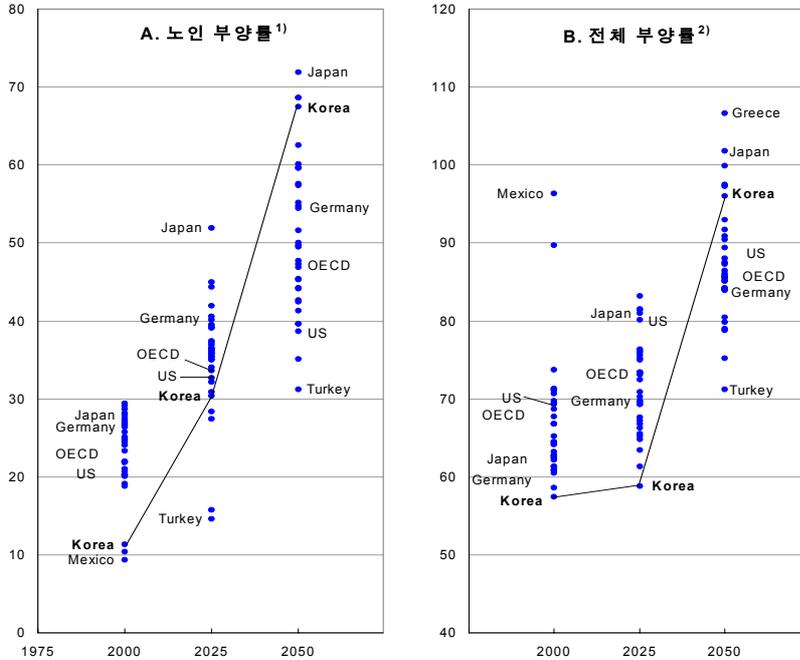
이렇듯 출산율과 기대수명의 변화 추세가 한국 인구의 고령화 속도를 결정한다. 20~64세의 인구 대비 65세 이상 인구로 나타내는 노인 부양률은 고령화 사회에 따른 근로계층의 부담 증가를 보여주는 척도 중의 하나이다(그림 1-2).<sup>2)</sup> 2000년 현재 한국의 노인 부양률은 11%대로 OECD 국가에서는 멕시코와 터키에 이어 가장 낮은 노인 부양률을 보이고 있다. 그러나 향후 수십 년 사이, 특히 2025년 이후 한국의 인구는 빠르게 고령화되는 것으로 전망되고 있다. 2050년에는 한국의 노인 부양

2) 노인 부양률과 전체 부양률은 일반적으로 15~64세의 연령 대비로 나타낸다. 그러나 대부분 OECD 국가에서 15~19세의 청소년은 아직 취학 중이기 때문에 생산연령 인구의 정의에서는 제외하였다.

률이 67%에 달해 일본, 이탈리아, 그리스에 이어 가장 높은 비율을 보이게 될 것으로 예측된다. 이렇게 불과 50년 사이에 한국은 OECD 국가 중 가장 젊은 국가에서 가장 고령의 국가로 빠르게 변모하게 될 것이다.<sup>3)</sup>

[그림 1-2] 인구 부양률(2000~2050)

(단위: %)



주: 1) 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구 비율

2) 20~64세 인구 대비 20세 미만 65세 이상 인구 비율

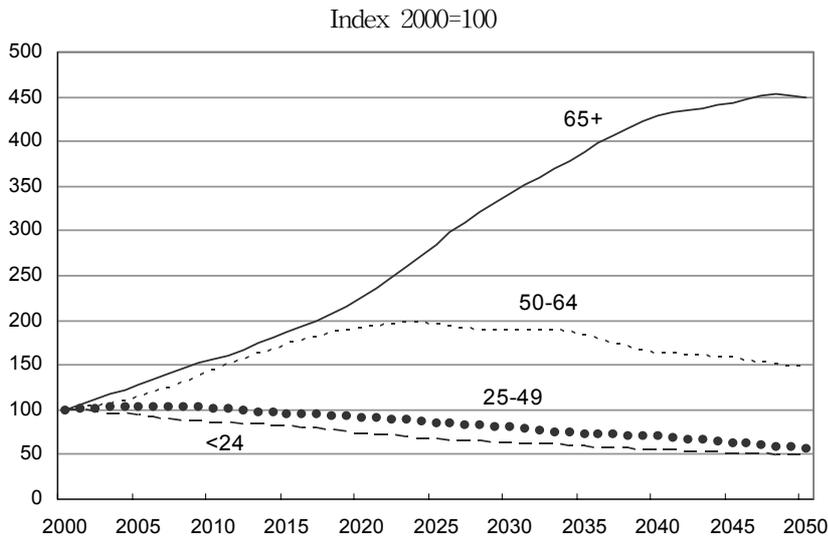
자료: 각국 인구추계, 아일랜드, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 멕시코, 터키는 UN 세계인구추계 1950~2050(2002년 개정판)

노인 부양률의 이러한 변화는 인구 고령화에 따라 추가적으로 발생하

3) OECD와 EU 지역 전체 노인 부양률이 2000년과 2050년 사이에 두 배 증가할 것이다. 미국의 노인 부양률도 향후 수십 년 사이에 거의 두 배 증가할 것으로 보이나 2030년 38% 수준으로 상대적으로 낮은 수준에서 안정될 것이다. 그러나 일본의 경우 노인 부양률이 이미 높을 뿐 아니라 향후 50년간 지속적으로 증가하여 2050년이 되면 거의 72%에 육박할 것으로 예상된다. 현 노인 부양률이 28%인 점을 감안하면 거의 3배에 가까운 증가세이다.

는 경제적 부담의 일부만을 보여줄 뿐이다. 노인 부양을 담당하는 아동 수도 적어질 것이다. 전체 부양률은 생산가능연령(20~64세)의 인구 대비 유년층(20세 미만)과 노인(65세 이상) 인구의 비율이기 때문에 전체 부양률을 계산하기 위해서는 이러한 점도 감안해야 한다. 한국의 경우 향후 25년간 노인 인구의 증가는 유년층 인구의 감소로 상쇄되기 때문에 생산연령 인구 대비인 전체 부양률에 있어서는 근소한 증가폭을 보이는 것에서 그칠 것이다. 사실 한국은 터키와 더불어 OECD 국가 중 부양률이 가장 낮은 국가의 위치를 고수하게 될 것이다. 그러나 2025~2050년 사이 전체 부양률과 노인 부양률은 가파르게 상승하여 이들 비율이 가장 높은 국가 중의 하나가 된다. 따라서 2050년 비생산가능연령의 인구는 생산가능연령의 인구와 거의 비슷한 수준이 된다. 연령 집단을 크게 나누어 비교할 경우 한국의 인구는 향후 50년 사이에 [그림 1-3]과 같은 증가 패턴을 보일 것으로 추정된다.

[그림 1-3] 한국의 연령에 따른 장래인구추계(2000~2050)



자료: 통계청, 『장래인구추계(2001)』.

한국의 65세 이상 고령인구는 매우 빠르게 증가할 것이다. 2050년까지

지 이 인구집단은 2000년보다 4.5배 증가할 것으로 추정된다. 50~64세 인구도 초기에는 베이비붐 세대를 반영하여 빠르게 증가할 것으로 추정되나 2022년 절정에 달했다가 이후 감소하여 2000년보다 1.5배 증가한 규모가 될 것이다. 고령과 중고령 인구의 빠른 증가세와는 크게 대조적으로 장년인구(20~49세)는 2000년과 2010년 사이 큰 변화를 보이지 않다가 2050년에는 2005년의 절반을 약간 웃도는 수준까지 서서히 감소할 것이다. 20세 미만 인구도 마찬가지로 2000년과 2050년 사이에 절반 수준까지 급격히 감소할 것으로 예상된다.

## 2. 한국의 경제적 당면 과제

한국이 고령화 사회로 이 전해 가는 과정에서 심각한 사회경제적인 문제가 발생할 수 있는데, 고령화는 무엇보다 공적 재정에 심각한 부담을 지우게 될 것이다. 고령화 관련 전체 공적지출은 향후 50년간 GDP의 8½ 수준까지 증가할 것으로 예상되는데, 이 같은 공적지출의 증가 수준은 다른 OECD 국가들과 비교해 보았을 때 큰 증가폭에 속하는 것이다.<sup>4)</sup>

고령화 사회에 따른 노령연금 비용의 증가뿐만 아니라 보건의료 및 장기요양 비용의 증가는 공적지출을 증가시키는 주요 요인으로 작용한다.

많은 국가에서 이미 병약한 노인을 위한 홈케어와 시설케어 사이에서 적절한 균형을 찾기 위해 노력하고 있는데, 생산가능 세대보다 노인부양 인구가 상대적으로 빠르게 증가함에 따라 이 같은 노력을 더욱 서둘러야 할지도 모른다. 한국에서는 전통적으로 가족이 노인을 돌보고 소득도 지원하는 핵심적인 역할을 담당했다. 그러나 시간이 지나면서 이러한 전통적인 역할에도 변화가 생겨 스스로의 소득이나 사회적 이전에 의존하는 노인의 숫자가 증가하게 될 것이다.

인구의 고령화를 겪으면서 공적지출의 증가와 이에 따른 세금과 사회

4) 국제비교의 유의미한 자료를 얻기 위해 각 OECD 국가에 대해 유사한 거시경제 및 인구 관련 가정을 토대로 추정하였다. 이들 전망과 관련한 자세한 내용은 OECD(2001a)를 참고.

보장분담금의 증가는 세대간 불평등과 긴장을 초래할 수 있다. 생산가능 연령이 추가납세 부담의 상당 부분을 떠안는 반면, 투표권 등 정치적 영향력은 빠르게 증가하는 노인수에 비해 상대적으로 감소하게 될 것이다. 이는 향후 고령화 대응방안 마련을 더욱 어렵게 할 수도 있다. 현재는 퇴직자(50세 이상으로 일하지 않는 사람) 1명당 약 4.7명의 근로자가 있다. 현 참가율을 토대로 할 때 2050년이 되면 퇴직자 1명당 근로자 1.2명으로 급감하게 될 것이다.

이러한 사회경제적 과제를 해결하기 위한 실마리 중 하나는 바로 노동 참가, 특히 노인의 노동참가의 장벽을 제거하는 것이다. 만일 고령근로자가 더 오랫동안 일할 수 있는 분위기가 조성되어 있다면 이는 노동력 성장률을 증가시킬 뿐 아니라, 인구의 고령화가 경제성장에 미치는 부담도 상쇄할 수 있으며, 공적지출의 급격한 상승도 어느 정도 막을 수 있을 것이다.

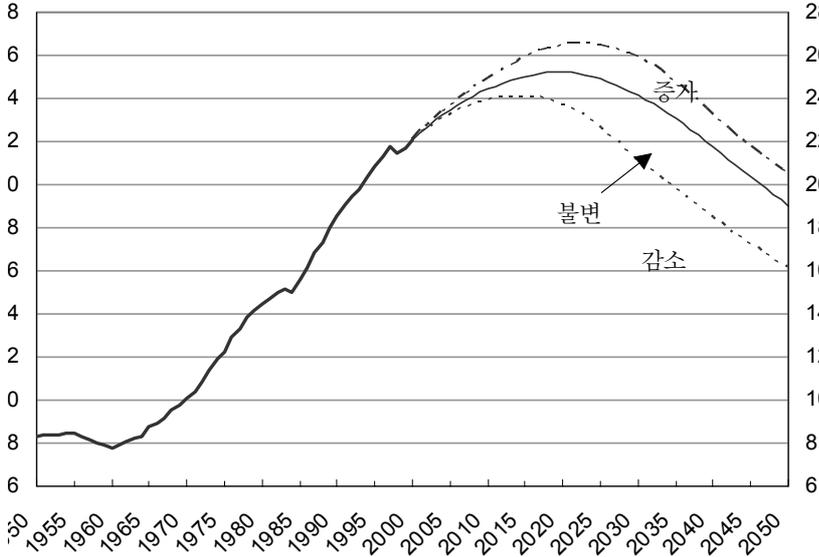
향후 50년간 노인의 경제활동참가율이 노동력 증가에 미치는 영향을 규명하기 위해 3가지 각기 다른 시나리오를 살펴보았다. ‘불변(constant)’ 시나리오에서는 연령별·성별 경제활동참가율이 2000년 수준에서 변하지 않고 그대로 유지된다. 청년 집단의 증가 및 감소 시나리오에서도 연령별·성별 참가율은 변하지 않고 그대로 유지되나 고령 집단(50세 이상)의 경우 연령별·성별 참가율은 2030년까지 최소 및 최대값으로 각각 수렴된 이후에는 변하지 않고 그대로 유지된다. 최소값은 2000년의 각 연령별 성별 집단의 OECD 평균 참가율과 비슷한 반면, 최대값은 2000년 OECD 국가 각 집단의 최대값에 해당한다.

향후 50년간 각 시나리오에 따라 노동력 규모도 큰 차이를 보인다. 다만 앞으로 20~30년 사이에 노동력 성장이 둔화될 것이며 이후에는 성장률이 마이너스로 돌아선다는 것은 분명하다(그림 1-4). ‘불변’ 시나리오에 따르면 노동력은 2000년 2,200만 명에서 증가하여 2020년에 2,500만 명을 약간 넘기면서 정점을 이룬 후, 2050년에는 1,900만 명 수준으로 감소한다. ‘감소’ 시나리오에서는 이보다 5년 앞선 2015년에 2,400만 명을 조금 웃돌면서 절정에 이르렀다가 2050년에는 1,600만 명으로 감소한다. 마지막으로 ‘증가’ 시나리오의 경우 노동력이 2022년에 2,650만

명으로 정점에 달했다가 2050년 2,040만 명으로 감소한다. 청장년 근로자와 특히 청장년 여성의 참가율이 2000년 OECD 국가에서 보고된 최고 수준으로 수렴할 것으로 가정한다면 예상노동력은 더욱 커지게 된다.<sup>5)</sup>

[그림 1-4] 각각의 시나리오에 따른 한국의 노동력 증가(1950~2050)<sup>1)</sup>

(단위: 백만, 2000년 이후는 가정)



주: 1) '불변' 시나리오에서 연령별·성별 참가율은 2000년 수준과 동일함. 또한 다른 두 시나리오에서도 청장년 집단의 참가율도 변동이 없는 것으로 가정하였음. '감소' 시나리오에서(50세 이상) 고령 연령집단의 참가율은 2000~2030년에 서서히 감소할 것으로 가정한 반면, '증가' 시나리오에서는 고령 연령집단의 참가율이 같은 시기 증가할 것으로 가정하였음. 세부 사항은 본문 참조.

자료: 경제활동인구조사와 한국통계청 자료를 토대로 한 OECD 추정치(2001).

이렇듯 각각의 시나리오에 따라 예상되는 노동력의 규모가 큰 격차를

5) 그러나 이 "증가" 시나리오조차도 2027년 이후 노동력이 감소할 것으로 보인다. 노동력은 3,040만 명에서 정점에 도달했다가 감소하여 2050년 2,370만 명이 된다. 2015년 이후에는 노인의 참가율 증가는 이 '증가' 시나리오와 '불변' 시나리오 사이 노동력 규모 격차의 약 30%를 차지하게 된다.

보이는 것은 참가율 관련 정책 및 제도 설정이 향후 수십 년 동안 노동력 성장을 둔화시키는 데, 또 노동력이 궁극적으로 감소하는 정도를 제한하는 데 미치는 영향이 얼마나 큰지를 시사한다. 특히 보다 많은 노인이 일을 계속하는 것이 얼마나 중요한 것인지를 보여준다. 예를 들어 '불변' 시나리오에서는 지난 50년간 연간 2% 성장했던 노동력이 향후 20년간은 단지 0.7%의 성장률을 보일 것으로 전망된다(표 1-1). 노인인구의 참가율이 공적연금의 수급개시와 더불어 감소하게 된다면 다른 모든 것이 그대로 유지된다 하더라도 향후 20년간 연간 노동력 성장률은 보다 낮은 0.4%가 될 것이다. 그러나 '증가' 시나리오에서는 연간 노동력 성장률이 0.9%로 증가한다. 모든 시나리오에서 공통적으로 2020~2050년 사이에 노동력은 감소한다. 그러나 이러한 감소폭은 노인인구의 참가율

<표 1-1> 한국의 예상 노동력 증가와 실질 GDP 성장 기여도(2000~2050)

	연간 평균 비율 변화		
	시나리오 <sup>1)</sup>		
	불변	감소	증가
노동력 성장			
실제값:			
1950~2000	1.97	1.97	1.97
전망:			
2000~2020	0.67	0.36	0.91
2020~2050	-0.93	-1.29	-0.86
2000~2050	-0.30	-0.63	-0.15
실질 GDP 성장률 기여도(% points) <sup>2)</sup>			
실제값: 1950~2000	1.28	1.28	1.28
전망: 2000~2050	-0.19	-0.41	-0.10
차이	-1.47	-1.69	-1.38

주: 1) '불변' 시나리오에서 연령별·성별 참가율은 2000년 수준과 동일함. 또한 다른 두 시나리오에서도 청장년 집단의 참가율은 변동이 없는 것으로 가정하였음. '감소' 시나리오에서 (50세 이상) 고령 연령집단의 참가율은 2000~2030년에 서서히 감소할 것으로 가정한 반면, '증가' 시나리오에서는 고령 연령집단의 참가율이 같은 시기 증가할 것으로 가정하였다. 세부 사항은 본문 참조.

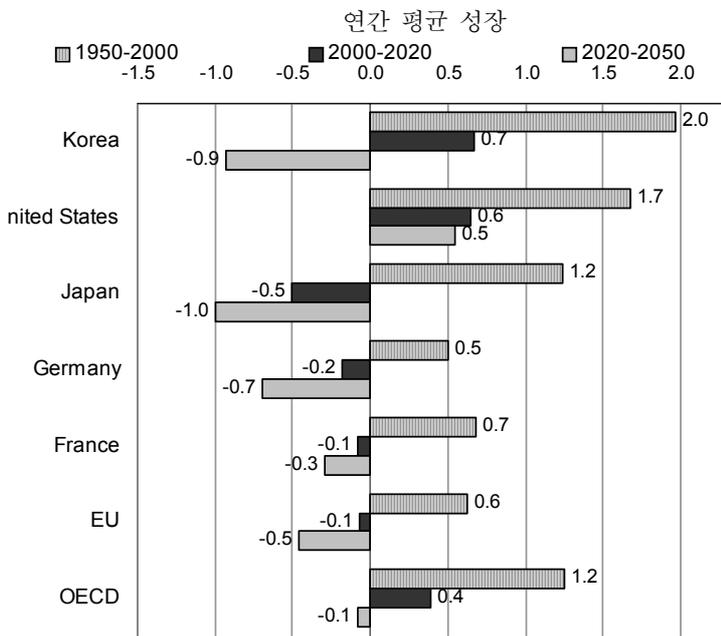
2) 노동의 생산기여도가 65%라고 가정.

자료: 경제활동인구조사와 한국통계청 자료를 토대로 한 OECD 추정치(2001). 이 하락하면 더욱 증폭되고 참가율이 증가하게 되면 보다 축소된다.

2020년 이후 노동력 증가의 둔화가 경제에 미치는 영향 중 하나는 생산 측면에서의 성장도 둔화될 것이라는 점이다. ‘불변’ 시나리오에서 실질 GDP 성장은 향후 50년간 1950~2000년 동안 경험한 성장률에 비해 연간 1.5%포인트 정도 감소할 수 있다. ‘감소’와 ‘증가’ 시나리오에서 감소율은 각각 1.7%와 1.4%포인트 정도 된다. 물론 노동력 증가율이 둔화 또는 감소하면서 경제성장에 미치는 영향은 전체 생산성 증가 또는 자본 투입의 빠른 성장으로 상쇄될 수 있다<sup>6)</sup>.

연령별 · 성별 참가율이 2000년 수준과 동일하다고 가정하고 향후 50

[그림 1-5] OECD 국가의 노동력 증가(1950~2050)<sup>1)</sup>



주: 1) 2000~2050년 노동력 성장을 전망하기 위해 연령집단을 5년 단위로 나누고, 성별 참가율이 2000년 수준과 동일할 것으로 가정하였음.

자료: OECD 추정치.

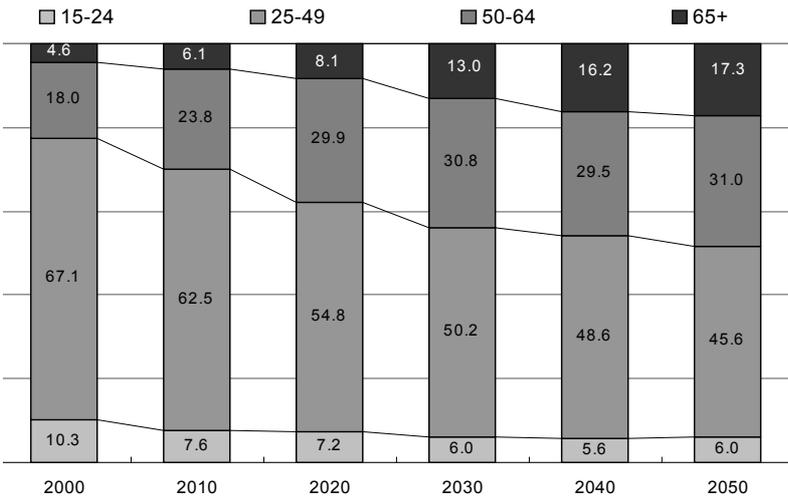
년간 노동력 증가율의 예상 변화를 OECD 각국과 비교해 보았다(그림

6) 한국의 생산성이 다른 OECD 선진국 수준과 비슷하게 통합되면서 향후 한국의 생산성 증가는 둔화될 것으로 보인다.

1-5). 향후 20년간 한국의 노동력은 일본, EU 등 노동력이 감소할 것으로 예상되는 국가는 말할 것도 없고 OECD 대부분의 국가보다도 빠르게 성장할 것이다. 그러나 이전 20년과 비교할 때 한국의 노동력 증가의 둔화는 일본을 제외한 OECD 대부분의 국가보다 더욱 현격하게 나타난다. 2020~2050년 사이에 한국 노동력 성장은 급격히 역전되어 일본과 함께 노동력 규모가 가장 급격히 하락할 것으로 전망된다. 대조적으로 미국은 향후 50년간 안정적인 성장세를 보일 것으로 전망된다.

인구 고령화는 노동력 구성에도 반영될 것이다(그림 1-6). 현재 고령 근로자는 전체 노동력의 1/4을 약간 밑돈다. 그러나 연령별·성별 참가율이 변하지 않는다고 가정할 때 2020년이 되면 노동력의 거의 40% 정도를 고령근로자가 차지하게 되며 2050년에는 고령근로자가 전체 노동력의 약 절반 정도를 차지하게 된다. 고령근로자 대부분이 상당히 나이가 많아 현재는 65세 이상 중고령 근로자의 비중이 5%를 밑도나 2050년에는 17%를 넘을 것으로 전망된다.

[그림 1-6] 향후 50년간 한국의 고령자 노동력에 대한 전망



자료: 경제활동인구조사의 2000년도 성별, 5년 단위의 연령집단별 참가율을 한국 통계청(2001)의 인구전망에 적용하여 얻은 OECD 전망치.

## 제 2 장

## 노동시장 현황

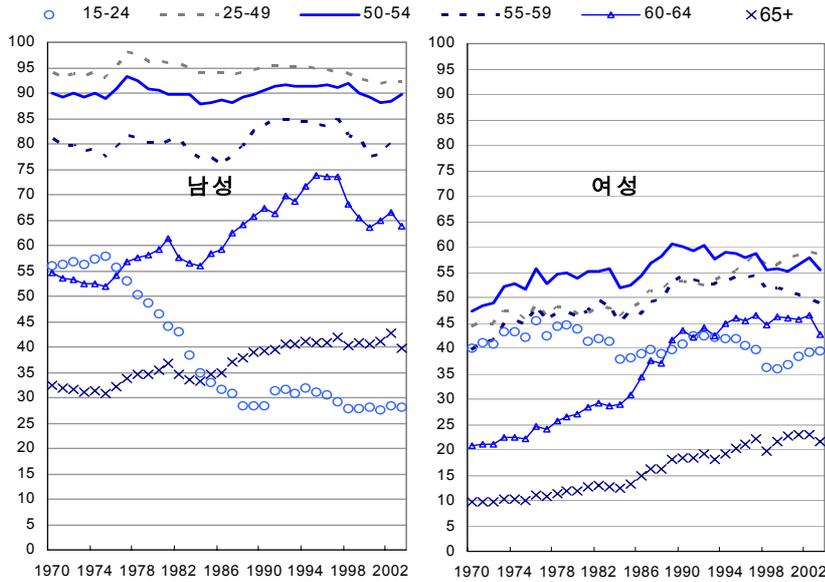
앞 장에서 지적한 바대로 급속한 고령화와 인구 감소에 대처하기 위해 서 한국은 고령층의 높은 노동시장참가율을 유지해야 한다. 그러나 한국 노인은 이미 노동시장에서 많은 어려움에 직면해 있으며, 청장년층 근로자에 비해 노인인구의 시장 참가가 더욱 증가하게 되는 향후에는 이러한 상황이 더욱 악화될 것이다. 이는 노인의 노동시장 참가 의욕에 부정적 영향을 미치게 될 수 있다. 따라서 제2장에서는 개선이 필요한 노인의 노동시장 여건에 대해 살펴보고자 한다.

먼저 제1절에서는 국제적 기준에서 비추어 볼 때 이미 높은 수준인 한국의 고령층 노동시장참가율을 앞으로 현 수준보다 높일 수 있는 가능성이 있는지를 살펴본다. 이후 제2절에서는 한국 고령근로자의 직종, 직무 등 고용현황에 대해 파악한다. 제3절과 제4절에서는 고용안정, 고용보장, 실직의 결과 등을 통해 고령근로자의 고용전망에 대해서 집중적으로 조명해 본다. 마지막 제5절에서는 실업, 비경제활동과 관련해서 한국 노년층의 현황을 분석한다.

## 1. 경제활동참가율

장기적으로 볼 때 다른 OECD 회원국과는 다르게 한국에서는 고령층의 경제활동참가율이 감소하지 않았다(그림 2-1). 지난 30년간 남성의 경우 장년층 근로자와 50대 근로자의 경우 참가율이 안정된 모습을 보이고 있으며, 60세 이상의 근로자는 참가율이 오히려 증가한 것을 볼 수 [그림 2-1] 한국의 성별·연령별 경제활동참가율(1970~2003)

(단위: %)



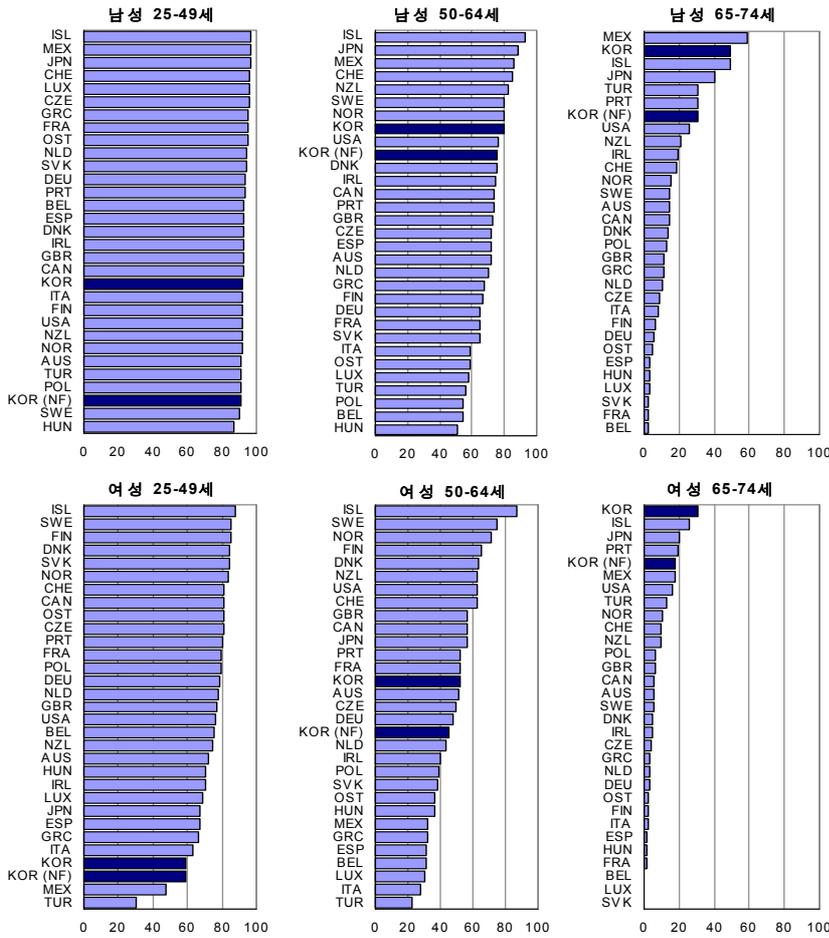
자료: 경제활동인구조사.

있다. 여성의 경우 장년층과 고령근로자의 참가율이 같은 기간 크게 증가하였으나 여전히 남성 근로자의 참가율보다 훨씬 밑도는 것으로 나타났다. 이와 달리 1970년대 이후 청년층의 참가율은 취학인구의 증가로 상당폭 감소하였다.

OECD 회원국 중 한국의 노인인구, 특히 65~74세 남성의 경제활동참가율은 가장 높은 수준이라고 할 수 있다(그림 2-2). 이는 다른 나라에 비해 노인인구의 노동력 참여가 확대될 가능성이 상대적으로 매우 낮다는 것을 의미한다. 그러나 50~64세 연령층의 노동시장참가율은 일본이나 스위스 등 몇몇 국가에 비해 여전히 낮은 수준이다. 더군다나 1997년 경제위기가 고령층 근로자에게 상대적으로 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 경제위기 이후 50대와 60대 초반 남성의 참가율이 감소하였으며 2003년까지도 경제위기 이전 수준을 밑돌고 있다. 이 연령대의 남성은 50대 초반을 제외하고 장년층 남성보다 그 하락폭도 컸던 것으로 나타났다.

[그림 2-2] OECD 회원국의 성별·연령별 경제활동참가율(2002)<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 한국의 경우 자료가 전체 가구(KOR)와 비농업종사 가구(KOR NF)로 세분화되어 있음.  
 자료: 유럽노동력조사 및 각국 노동력조사.

여성 노인의 경우 경제활동참가율을 증가시킬 수 있는 폭이 훨씬 큰 것으로 보인다. 한국의 경제활동참가율을 살펴보면 아직도 성별에 따른 차이가 매우 큰 것을 볼 수 있다(그림 2-1). 50~64세 여성의 경제활동참가율의 경우 OECD 회원국 중 중간 수준밖에 되지 않는다(그림 2-2).

심지어 장년층 여성의 경제활동참가율은 상대적으로 낮게 나타난다. 1997년 경제위기 이후 50대 여성의 참가율 또한 감소하였고 60년대 초반 이후 장기간 성장세를 보이던 여성의 경제활동참가율도 한풀 꺾이게 되었다. 이는 장년층 여성의 경제활동참가율이 지속적으로 증가하는 것과는 뚜렷한 대조를 보이고 있다.

노인인구의 경제활동참가율이 증가할 가능성이 있는지 여부와는 관계 없이 경제활동참가율을 현재 수준으로 유지하기 위한 조치를 취하는 것도 중요하다. 또한 비농가구로 대표되는 도시 지역의 노인인구 참가율이 농가구로 대표되는 농촌 지역보다 낮다는 것도 고려해야 한다. 빠르게 지속적으로 진행되고 있는 도시로의 인구 집중은 한국 노인인구의 노동시장참가율 하락으로 이어질 수 있다.<sup>7)</sup>

## 2. 고용

앞으로 노인인구의 노동시장참가율은 노인들이 얻을 수 있는 직업의 종류와 근무환경의 영향을 받게 된다. 고령근로자가 주로 제한된 범위의 일자리만을 갖게 될 경우 해당 업종의 타격에 크게 영향을 받을 수밖에 없다. 또한 고위험·저임금 직종에서 일하느냐, 아니면 적당한 연금을 받으면서 은퇴하느냐가 노인들 앞에 주어진 선택이 된다면 은퇴를 늦출 이유는 없어진다.

### 가. 일자리 특성

현재 일자리 특성을 살펴보면, 청장년근로자보다 고령근로자가 광업이나 농림, 부동산 및 사업서비스업에 종사하는 경우가 많았다(표 2-1). 제조업, (전기, 가스 등) 공익사업체, 금융, 보험 등에 종사하는 경우는 많지 않았으며, 중소기업에 고용되는 경향이 많았다. 전체적으로 5인 이상 민간 사업장에서 전체 고령근로자의 3분의 2 이상이 종사하고 있으

7) 농촌과 도시 지역 노인의 참가율이 서로 상반된 추세를 보이고 있는 것은 Lee (2002)의 논문에서 보다 구체적으로 논의되어 있다.

며, 그 이상의 고령근로자들이 100인 미만의 소규모 사업장에서 일고 있으며, 단지 10% 정도만이 300인 이상의 사업장에 종사하고 있다.

<표 2-1> 직종별 한국 고령근로자의 분포(2002)

(단위: %)

	각 분류별(50세 이상) 고령근로자					
	각 분류별 전체 취업자 중 비율			전체 고령근로자 중 비율		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
<b>산 업</b>						
전 체	23.9	23.9	24.0	100.0	100.0	100.0
농림수산업	72.6	70.7	74.6	28.3	24.8	33.2
광산업	38.9	43.8	0.0	0.1	0.2	0.0
제조업	15.1	13.5	18.1	12.1	11.9	12.4
전기, 가스 및 상수도	9.6	12.2	0.0	0.1	0.2	0.0
건설업	21.9	22.3	18.7	7.2	11.5	1.3
도소매	19.5	19.2	19.7	14.7	13.2	16.6
외식업 및 호텔	19.5	15.4	21.6	7.4	3.2	13.3
교통 및 통신	21.2	23.0	7.7	5.5	9.0	0.5
금융 및 보험	9.4	10.4	8.6	1.3	1.1	1.5
부동산 및 사업서비스	27.3	28.9	23.6	8.6	10.6	5.7
기타 서비스	18.3	21.6	15.3	14.7	14.2	15.5
<b>사업장 규모(5인 이상 민간부문 사업장)</b>						
전 체	13.0	14.3	10.3	100.0	100.0	100.0
5~9	12.4	14.9	8.3	14.0	13.7	14.6
10~29	14.5	16.0	11.2	26.1	26.0	26.4
30~99	15.5	16.7	12.7	27.0	26.7	27.9
100~299	13.7	14.7	10.9	17.7	18.2	16.1
300~499	11.0	11.8	9.1	4.8	4.8	4.8
500+	8.3	8.7	7.3	10.5	10.6	10.2

자료: 경제활동인구조사(산업별 자료); 임금구조조사(사업장 규모 자료).

나. 직무 형태

한국의 고령근로자는 청장년근로자보다 정규직으로 근무하는 확률이 낮았다(표 2-2). 첫째, 고령근로자는 직원을 따로 두지 않은 자영업자이거나 무급가족종사자인 경우가 많았다.<sup>8)</sup> 2003년 50세 이상 고령자가

<표 2-2> 직무특성별 한국 고령근로자 분포(2002)

(단위: %)

	각 분류별 (50세 이상) 고령근로자					
	각 분류별 전체 취업자 중 비율			전체 고령근로자 중 비율		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
전체 취업자	23.9	23.9	24.0	100.0	100.0	100.0
취업자의 종사상 지위						
고용주	22.7	22.6	23.4	6.9	9.6	3.2
자영자	43.7	44.1	43.0	37.7	44.1	28.8
무급가족종사자	37.6	25.1	39.3	12.7	1.728.1	
근로자	15.9	16.5	15.0	42.5	44.5	39.9
-상용근로자	11.6	13.9	6.1	15.0	21.9	5.4
-임시근로자	16.0	16.7	15.4	14.7	11.91	8.6
-일용근로자	27.8	26.8	28.9	12.8	10.6	15.8
직 종						
입법공무원 및 고위임직원 및 관리자	39.3	38.8	46.9	4.2	6.8	0.7
전문가	10.5	15.1	4.3	3.1	4.4	1.3
기술공 및 준전문가	9.5	12.4	3.1	3.8	5.8	1.0
사무직원	5.6	8.7	2.9	3.0	3.8	1.9
서비스근로자	21.1	16.2	23.3	11.3	4.6	20.7
판매근로자	21.8	22.0	21.7	12.1	9.5	15.8
농업 어업숙련근로자	73.0	71.3	75.1	27.0	24.4	30.8
기능원 및 관리기능근로자	18.8	17.2	25.4	9.6	12.0	6.2
장치·기계조작원 및 조립원	18.2	18.9	13.6	8.1	12.7	1.9
단순노무직 근로자	41.4	41.6	41.2	17.6	16.2	19.6

자료: 경제활동인구조사.

8) 청장년층 근로자보다 훨씬 높은 비율의 고령근로자가 농업에 종사한다는 것이 일부나마 이 현상을 설명해 주고 있다.

전체 피고용인에서 차지하는 비중은 1/4도 되지 않았으나, 직원을 두지 않는 자영업자의 경우 그 비중이 40%가 넘었다. 둘째, 자영업자가 아닌 고령근로자의 경우 청장년층 근로자보다 임시직이나 일용직 근로자일 확률이 높았다. 일례로 고령근로자가 2003년 전체 상용근로자의 12%도 되지 않은 반면, 전체 임시직의 16%, 일용직은 28%를 차지했다. 전체적으로 보면 모든 고령근로자의 약 15%만이 상용근로자에 해당한다.

고령근로자일수록 임시직·일용직일 가능성이 높은 것은 이들이 소규모 사업장에 집중적으로 몰려 있기 때문에(표 2-1) 실제 고용 상황과는 무관하게 한국표준 노동력 조사에서 임시직이나 일용직으로 분류될 경향이 높다는 것을 반영하는 것일 수 있다. 현재 노동력조사는 정기적으로 추가조사를 실시하여 현사용자에게서 일정 시한 이상으로 근로할 것이라고 기대하지 않는 한시근로자를 따로 파악해 내고 있다. 2001년 8월에 실시한 추가조사에 따르면 한시근로자가 될 가능성은 장년층 근로자보다는 고령근로자의 경우 상당히 높은 것으로 나타났다(그림 2-3). 2001년 55~59세의 모든 피고용인의 1/5 이상이 한시근로자였던 반면 전체 피고용인의 경우 한시근로자가 될 확률은 14% 수준이었다. 60~64세의 피고용인은 이보다 훨씬 높은 30%에 이른다.

직업별로 보면 청년근로자보다 고령근로자가 변호사, 고위관료, 경영자, 관료 등의 고숙련직과 단순노무직과 같은 저숙련직 모두에서 고용될 가능성이 높은 것으로 나타났다. 하지만 전문직, 기술직, 사무직에 종사하는 경우는 많지 않았다. 전체적으로 볼 때 모든 고령근로자의 2/3가 육체근로자로 신체적으로 힘든 일을 하고 있다<sup>9)</sup>.

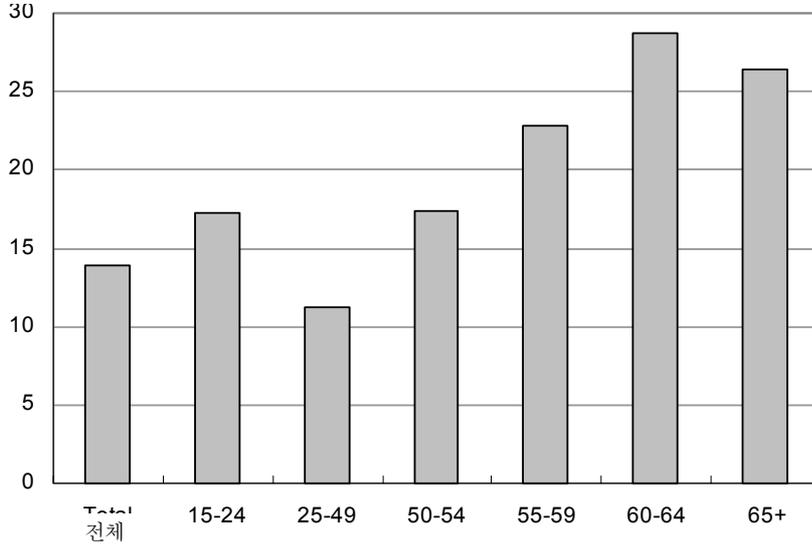
급여수준에 있어서 한국 고령근로자의 상당수가 저임금 직종에 종사하고 있다(표 2-3).<sup>10)</sup> 2002년 전체 피고용인 중 1/4 이하가 저임금 직종에 속해 있었던 반면, 55~59세의 남성 근로자의 경우 그 비중은 2/5로 증가하고 다시 60세 이상의 남성 근로자의 경우 그 비중은 3/5로 증가했

9) 육체근로자는 농업, 어업 숙련근로자, 기능원 및 관리기능 근로자, 장치·기계조작원 및 조립원, 단순노무직 근로자 등을 가리킨다.

10) 저임금 직종은 모든 상용근로자의 임금 중위값의 2/3 미만을 받는 직종을 가리킨다.

다. 여성은 대체로 저임금을 받을 가능성이 더 높아서 2002년 전체 고령 여성 피용인 중 2/3 이상이 저임금을 받고 있었다.

[그림 2-3] 한국의 연령별 한시근로자 분포(2001)  
각 연령대의 전체 피고용인 중 비율



자료: 한국통계청, 2001년 8월 경제활동인구 부가조사.

<표 2-3> 한국 고령근로자의 저임금 발생비율(2002)<sup>1)</sup>

(단위: %)

	전체	남성	여성
전체 연령	24.5	15.1	45.9
25세 이하	54.8	55.5	54.5
25~49	17.4	9.9	39.4
50세 이상	37.6	29.1	64.6
50~54	24.3	13.2	55.7
55~59	40.9	31.3	71.3
60세 이상	59.8	55.4	78.6

주: 1) 전체 상용근로자의 임금 중위값의 2/3 미만을 받는 상용근로자의 비중.

자료: 임금구조조사 (2002).

### 3. 고용안정과 보장

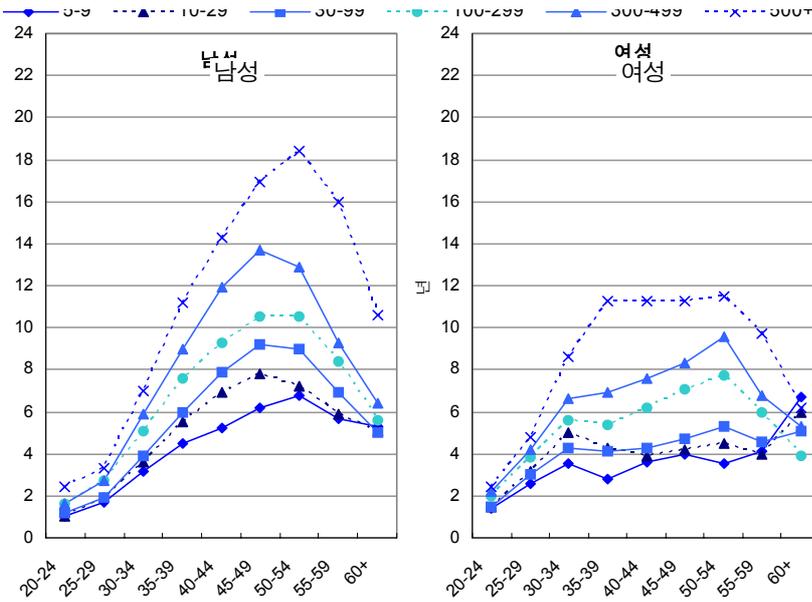
앞서 언급한 바와 같이 고령근로자의 상당수가 비정규직 형태로 고용되어 있다. 이는 불안정한 노동시장 상황에 노출되어 있다는 것을 의미한다. 이 절에서는 고령의 봉급생활자의 상황을 고용안정이라는 측면에서 평균 근속연수 및 정착률(일정 기간 이상 현 사용자와 지속적인 고용 관계를 유지하는 근로자의 비중)이라는 척도를 활용하여 보다 세부적으로 분석해 보았다.

#### 가. 근속기간

평균 근속기간은 한국 고령근로자가 안정된 직장을 가지고 있는지의 여부를 보여주는 척도의 하나이다. 일례로 50~54세의 모든 근로자가 직장을 옮긴 적이 단 한 번도 없다면 사회생활을 시작한 시기에 따라 평균 근속기간이 25~40세 정도가 될 것이다. 한국 대기업의 경우 55세 미만 남성에게는 고용안정의 증거를 찾아 볼 수 있다. 500인 이상 사업장에서는 50~54세의 남성 근로자의 평균 근속기간이 거의 17.5년이다(그림 2-4). 그러나 300인 이하의 사업장과 같은 중소기업에서는 평균 근속기간이 이보다 훨씬 짧다. 이렇듯 근속기간이 짧다는 것은 이들 기업의 고용안정이 떨어진다는 것을 의미한다. 여성의 경우 모든 연령대와 기업 규모를 비교할 때 남성보다 평균 근속기간이 훨씬 짧다. 물론 여성의 육아 책임이 부분적으로 설명이 될 수 있겠지만 한국 여성의 직업전망이 매우 어둡다는 것은 부인할 수 없다. 극히 소수의 노인 여성만이 근속연수를 쌓는다는 말은 상대적으로 낮은 급여를 받는 일자리밖에는 고령의 여성근로자가 갈 곳이 없다는 것을 의미한다.

한국 남성의 평균 근속기간을 보면 45~54세 사이에 근속연수가 최고 점을 찍고 떨어지는 역U자형을 보이고 있다. 다른 OECD 회원국은 이보다 늦은 시기인 55~59세 또는 60~64세에 근속기간이 최고에 도달하고 있어 크게 대조를 이루고 있다(그림 2-5).<sup>11)</sup> 연령별 근속기간 분

[그림 2-4] 연령별·성별·사업장 규모별 근속기간(한국, 2002)<sup>1)</sup>

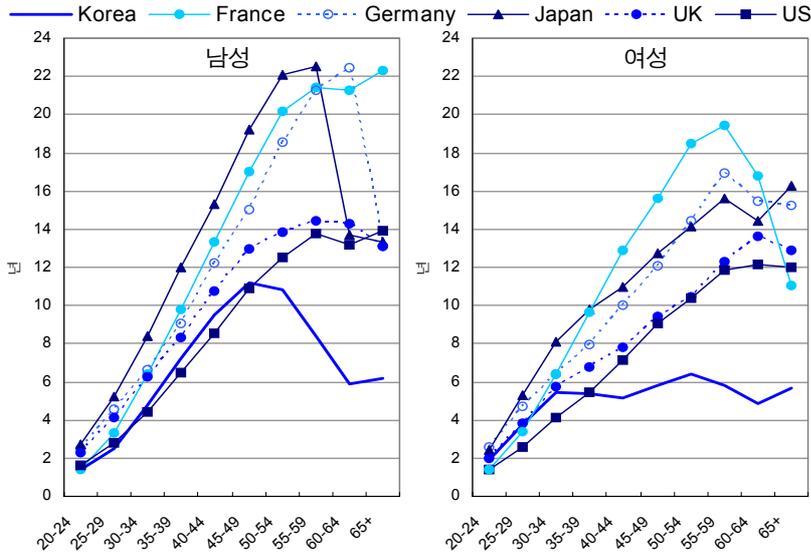


주: 1) 사업장 규모는 근로자 수를 의미함.  
 자료: 임금구조조사(2002).

포도를 보면 일본, 프랑스, 독일과는 달리 한국에서는 평생직장이라는 제도가 없다는 것을 알 수 있다. 50~54세 일본, 프랑스, 독일 남성은 평균 18~22년간 현 사용자와 일을 하고 있는 반면 한국은 겨우 11년만 현 사용자와 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 한국은 오히려 매우 유동적인 노동시장을 갖고 있는 미국이나 영국에 더 가깝다고 할 수 있다. 그러나 한국 근로자는 미국이나 영국보다도 불안정한 직업경로(career path)를 갖고 있는 듯하다. 45~49세 이후 이들의 평균 근속기간은 영국이나 미국보다 매우 빠른 속도로 감소한다. 한국 여성은 다른 국가와 비교했을 때 모든 연령대에서 근속연수가 매우 짧은 것으로 나타났다.

11) 한국과 일본에서는 근속연수 계산에 있어 동일 기업그룹내 다른 사업체로 전도되는 것도 새로운 직장으로 보기 때문에 한국과 일본의 자료는 사실보다 적은 수만을 보여줄 수도 있다. 다만 매우 작은 사업체의 경우 본 자료에 포함되지 않아서 이러한 요인은 상쇄될 수도 있다. 평균 근속연수는 기업규모가 작을수록 일반적으로 짧아지는 경향이 있다(그림 2-4 참조).

[그림 2-5] OECD 국가의 연령별·성별 평균 근속기간(2000)<sup>1)</sup>



주: 1) 한국과 일본 자료는 농업, 임업, 수산업, 일반 정부기관을 제외한 10인 이상 정규 직원을 고용한 기업의 정규직 근로자를 나타냄. 기타 국가의 자료는 전체 근로자를 대상으로 하는 노동력조사를 토대로 하고 있음.

자료: 한국: 임금구조조사, 일본: 임금체계기본조사, 미국: 현 인구조사의 근속기간 부가조사, 기타 국가: 유럽노동력조사.

연령에 따른 평균 근속기간의 변화로 실직 수준을 직접적으로 가늠할 수는 없는데, 이는 구성상의 변화에서도 영향을 받기 때문이다. 예를 들어, 근속기간이 긴 근로자가 먼저 퇴직할 경우 근속기간이 짧은 근로자가 먼저 퇴직하는 경우보다 평균 근속기간은 더 큰 폭으로 감소하게 된다. 또한 퇴직한 근로자는 이후 새로운 직장을 찾지 않거나 일용직이나 자영업자가 되는 등 정규직 노동자 조사의 경우 해당 조사 범위를 벗어날 수도 있다. 따라서 아예 새로운 직장을 찾지 않는 퇴직자의 근속기간이 0이 될 수 있다는 점이 감안되지 않았기 때문에 평균 근속연수의 감소가 실제보다 적게 잡혔을 수도 있다. 대신 일정 기간 이상 자신의 일자리에 남아 있는 모든 근로자의 비중을 측정하는 정착률을 계산해 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

## 나. 정착률

일반적으로 정착률은 연령에 따라 역U자형을 보이는 경향이 있다(그림 2-6). 일반적으로 청년근로자는 상대적으로 자주 일자리를 옮기거나, 학교를 떠나 사회생활을 이행해가는 과정에서 일자리 쇼핑(job shop)을 하기 때문에 정착률이 낮다. 이후 나이가 들면서 근로자로서 한 직장에 정착하게 된다. 이후 고령이 될수록 정년의 나이에 이르거나, 가능한 경우 조기퇴직제를 활용함으로써 정착률은 감소한다. 물론 정착률은 자발적 퇴직과 정리해고 모두의 영향을 받는다. 그리고 고령근로자의 경우 정착률이 감소하는 것은 단순히 자발적 퇴직보다는 비자발적 실직을 반영하는 것이라 할 수 있다.

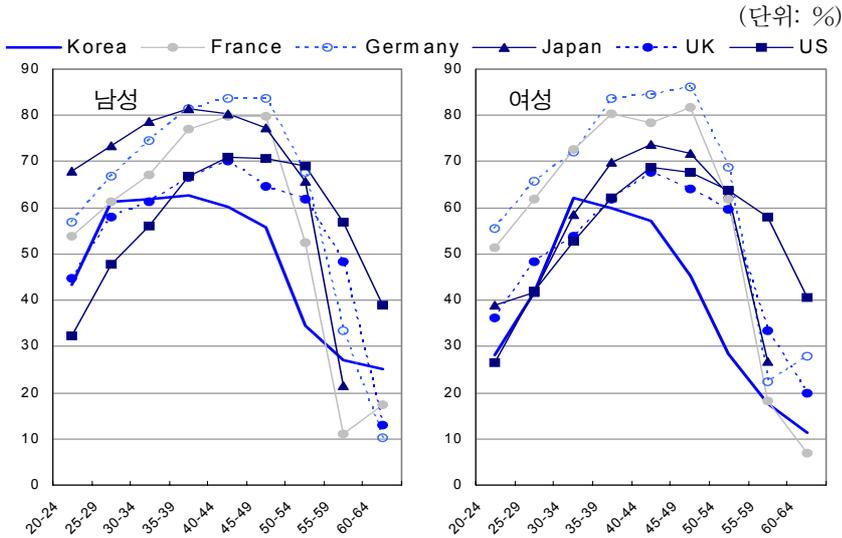
[그림 2-6]의 정착률 비교에서도 확인할 수 있듯이 일반적으로 다른 국가보다 한국 근로자의 직업안정성이 떨어진다.<sup>13)</sup> 다른 나라의 경우 정착률이 40대 중후반까지 지속적으로 증가하는 반면 한국에서는 보다 이른 시기에 최고점에 도달할 뿐 아니라 최고점도 상대적으로 낮다. 1995년 40~44세 남성 근로자 중 2000년에도 같은 사업장에서 근무하는 근로자는 한국의 경우 60%에 불과하였으나 프랑스와 일본은 80%나 되었다. 프랑스와 일본도 한국처럼 정착률이 50~54세, 55~59세의 근로자에게는 감소하였다. 그러나 프랑스와 일본의 경우 가장 큰 하락폭을 보인 시기는 55~59세, 60~64세로 나타나 자발적, 비자발적 퇴직이 주로 발생하는 시기는 60세 이후임을 시사했다.

영국과 미국의 고령근로자의 상황은 이와 매우 다르다. 이들 국가의 정착률은 55세 이후가 되어서야 상당한 감소폭을 보이기 시작하며 55~

12) 정착률은 실질 근속연수에 대해 관찰한 것이 아니라 근속연수에 대한 횡단면적 자료를 바탕으로 한 추정치이다. 5년 단위의 연령집단의 근로자 중 근속연수 5년 이상인 근로자의 수를 5년 전 앞선 연령집단의 전체 근로자수로 나누어 비율을 구하였다. 근속연수의 수준에 따라 개별적으로 계산할 수도 있다. 예를 들어 근속연수가 15~19년인 55~59세 근로자의 수를 5년 전 근속연수가 10~14년인 50~54세 근로자의 수와 비교한다.

13) 이러한 정착률은 1995~2000년 자료이기 때문에 한국의 경우 1998년 경제위기 이후 대규모 실직 사태의 영향을 받을 수 있다.

[그림 2-6] OECD 회원국의 연령별·성별 정착률(1995~2000)<sup>1)</sup>



주: 1) 여기서 정착률은 1995년(미국은 1996년, 독일은 1994년) 근로자 중 5년 이후에도(미국은 4년 후) 같은 직장에 있는 근로자의 비율을 의미함. 일본과 한국의 자료는 농업, 임업, 어업, 일반 정부기관 등을 제외한 정규근로자 10인 이상 사업장의 정규근로자를 토대로 했으며, 기타 다른 국가의 자료는 모든 근로자를 대상으로 하는 노동력조사로 기초로 함.

자료: 한국: 임금구조조사, 일본: 임금체계기본조사, 미국: 현 인구조사의 근속기간 부가조사, 기타 국가: 유럽노동력조사.

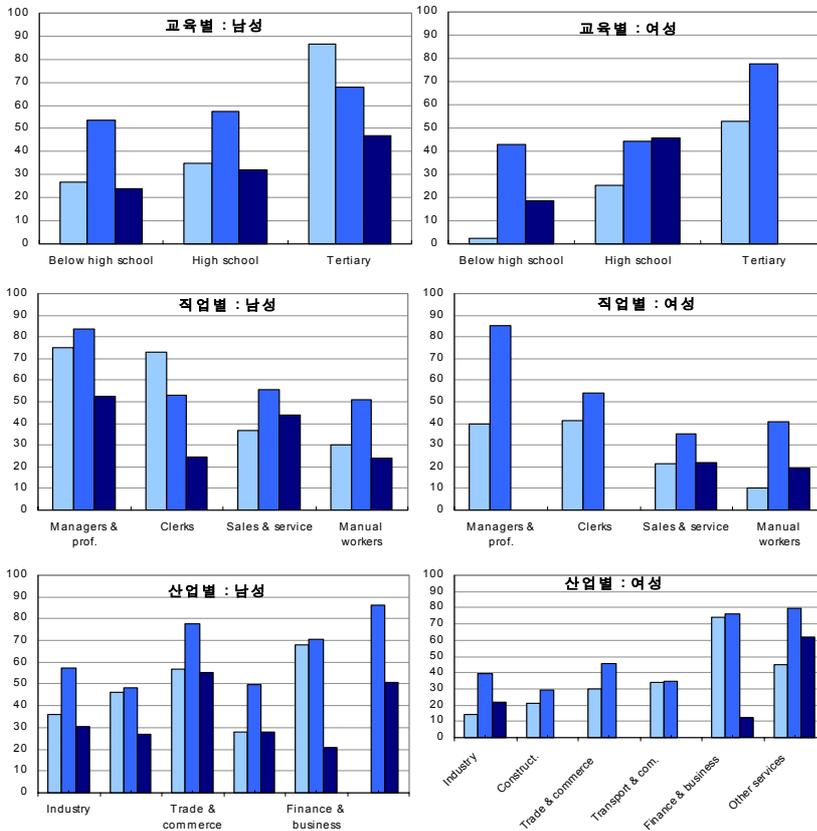
59세의 정착률도 일본, 한국, 프랑스보다 상당히 높다. 따라서 영국과 미국이 일반적으로 노동시장의 유연성이 높은 것으로 알려져 있지만, 다른 국가에 비해 고령근로자의 직업안정성이 오히려 높게 나타난다고 할 수 있다.

한국 여성근로자의 평균 근속연수가 낮은 것은 청장년층과 노년층 모두에서 남성보다 정착률이 낮기 때문이다. 청장년층의 정착률이 낮은 것은 여성의 출산과 양육으로 인한 퇴직이라는 측면으로 설명될 수도 있으나 여전히 한국에서의 성별 격차는 일본을 제외한 다른 국가에 비해 매우 크다. 게다가 노년층의 성별 격차는 일본보다도 크고 다른 국가에 비해서 상당히 크게 나타난다<sup>14)</sup>. 다만 30~44세의 경우 한국 여성근로자의 정착률은 남성의 정착률과 비슷하다. 따라서 한국 여성, 특히 고령의

한국 여성은 직업안정과 관련하여 가장 불리한 위치를 점하고 있는 것으로 보인다.

[그림 2-7] 한국 근로자의 특성에 따른 정착률(1995~2000)<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 정착률은 1995년 근로자 중 5년 후 같은 직장을 다니는 사람의 비율을 의미함. 몇몇 근로자의 유형과 연령 집단의 경우 해당 데이터에 대한 관찰 사례수가 적어 데이터가 존재하지 않음.

자료: 임금구조조사(1995, 2000).

14) 영국도 55~59세 여성의 경우 그 격차가 상당히 크다. 이는 여성의 '공식' 또는 연금수급가능 퇴직연령이 남성의 65세 보다 낮은 60세이기 때문이다. 앞으로 여성의 공식 퇴직연령을 남성과 같은 수준으로 단계적으로 높여갈 예정이다.

한국 고령근로자의 정착률이 크게 감소하는 것은 일정 집단의 근로자에게만 국한된 것이 아니라 학력별·직업별·업종별 분류와 무관하게 모든 근로자에게 고르게 나타났다(그림 2-7). 다만 학력이 낮은 고령근로자의 정착률 감소폭이 가장 크게 나타났다. 1995년 50~64세 중등교육을 이수한 근로자 5명 중 1명만이 2000년에도 같은 사업장에서 일하고 있었다. 교육수준이 높은 근로자가 교육수준이 낮은 근로자보다 정착률이 높다는 점을 감안하면 한국의 교육 성취도가 크게 향상된 것에 맞추어 향후 고령근로자의 평균 정착률도 증가할 가능성이 있다(그림 5-1, p.86). 그러나 현재 소수의 대졸 고령근로자 집단의 정착률도 매우 낮다는 점을 고려하면 얼마나 증가할 수 있을지는 확실치 않다.

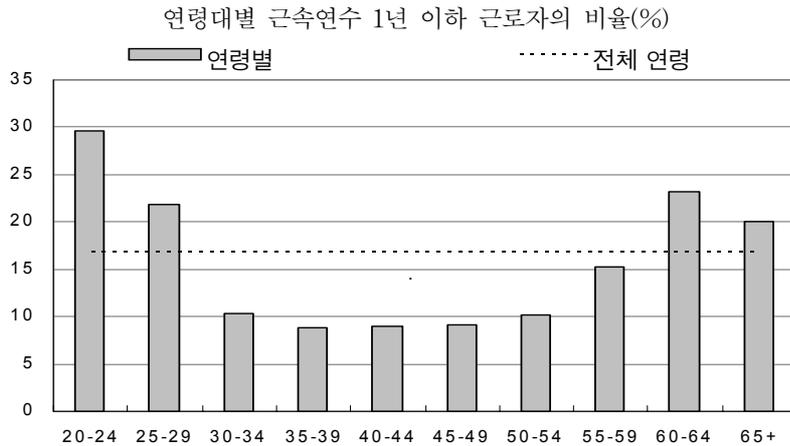
#### 4. 실직의 결과

한국 고령근로자의 정착률이 매우 낮다는 것은 고령근로자 상당수가 실직을 경험하고 있으며, 노동시장에서 영구히 퇴직한 결과 때문만이 아니라는 것을 시사한다. 따라서 고령근로자들이 빨리 새로운 직장을 구하는지, 또는 이전 직장과의 비교할 때 새로운 직장에서의 임금삭감을 경험하는지 등의 실직 결과를 살펴보는 것은 중요하다.

##### 가. 고령근로자는 실직 이후 재취업되는가?

한국 고령근로자의 낮은 정착률을 그나마 상쇄하는 것은 상대적으로 높은 취업률이다. 물론 청장년층만큼 높지는 않지만 1년 이하의 근속연수로 측정한 취업률은 청장년층 근로자보다 고령근로자에게 더 높게 나타났다(그림 2-8). 따라서 고령근로자가 청장년층 근로자에 비해 실직의 자발성 여부에 상관없이 실직 가능성이 보다 높긴 하지만 동시에 새로운 직장에 취업할 가능성도 더 높게 나타난다.

[그림 2-8] 한국의 연령별 취업률(2000)



자료: 임금구조조사(2000).

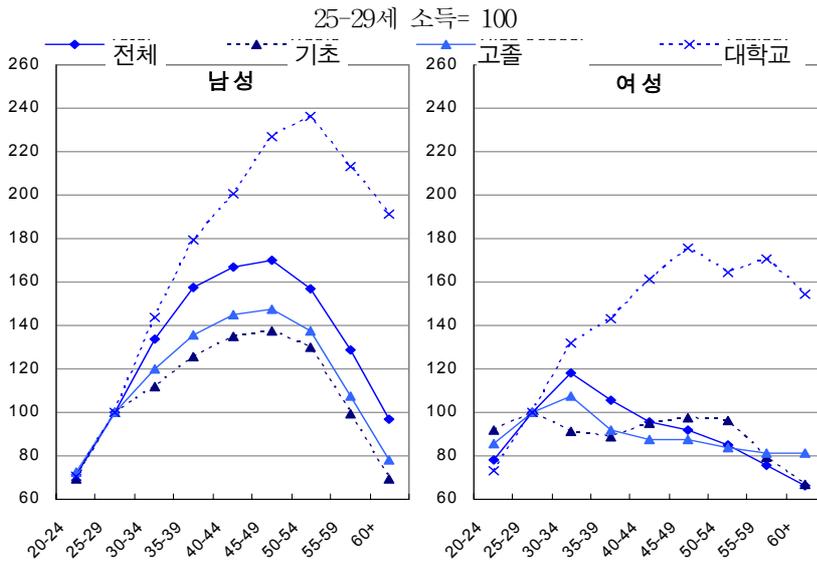
#### 나. 고령근로자의 실직이 임금 감소로 이어지는가?

연령별 소득분포는 고령근로자가 전직을 할 경우 임금 감소를 경험하게 되는지를 판단할 수 있는 하나의 지표이다. 일반적으로 생산성 증가나 연공제의 결과로 연령에 따라 소득도 증가할 것으로 예상할 수 있다(제4장 참조). 그러나 <표 2-9>에서 볼 수 있듯이 한국 남성근로자의 임금은 25~29세 연령과 비교했을 때 50세(대졸자의 경우 55세)를 전후하여 상당히 급격하게 감소한다. 고령층 여성근로자의 경우에도 임금이 감소하긴 하였으나 남성근로자만큼 급격히 감소하지 않았으며, 또한 여성근로자는 젊을 때 남성만큼 임금이 급상승하지도 않는다.

[그림 2-9]의 소득의 연령별 추이는 횡단면의 자료이며 특성이 다른 집단의 근로자를 모두 포함하고 있어 일정 집단에 속한 근로자의 임금이 감소하는지 혹은 일정 연령 이후 감소하는지에 대한 직접적 참고자료가 되지 못한다. 다만 시간의 추이에 따른 유사 코호트(pseudo cohort)의 임금 증가를 계산할 수 있다.<sup>15)</sup> [그림 2-10]은 1995~2000년 남성에 대

15)  $t$ 년도 5년 단위 연령 집단의 근로자 임금을  $t+5$ 년도에 앞 집단보다 5년 연령이 높은 집단의 근로자 임금을 비교하면 된다.

[그림 2-9] 한국의 학력수준별 연령과 소득 분포(2002)<sup>1)</sup>



주: 1) 학력수준의 정의는 다음과 같음. 기초=고등학교 졸업 미만, 고졸=고등학교 졸업, 대학교= 전문대학교, 대학교 등 고등학교 이상 교육.

자료: 임금구조조사(2002).

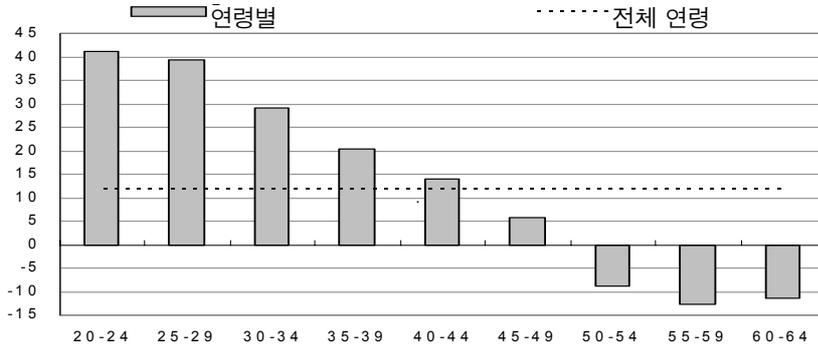
한 데이터이다<sup>16)</sup>. 여기에서는 연령이 증가함에 따라 실제 임금 성장은 감소하는 경향이 있으며, 평균적으로 1995~2000년 50세 이상 남성근로자의 실질임금이 감소했다는 것을 알 수 있다.

이러한 결과는 집단 구성의 변화에 따라 영향을 받을 수 있다. 즉 예를 들어 고학력·고임금의 근로자가 저학력·저임금의 근로자보다 일찍 퇴직을 한 경우 이는 해당 연령 집단에 속하는 모든 근로자에게서 관찰된 실질 임금 증가를 더욱 현저하게 감소시킬 것이다. 따라서 <표 2-4>에서는 실질임금 증가를 학력수준에 따라서 측정해 보았다. 학력수준과 무관하

16) 이러한 계산법을 여성에게는 사용하지 않았다. 남성보다 여성의 노동시장 진출입이 보다 흔하게 발생한다는 점을 고려할 때 장기간 추적조사를 통해 얻은 데이터보다 집단의 대표성이 떨어질 수 있다. <표 2-4>에서는 근로자의 학력수준이라는 통제요소를 통해 구성의 변화가 관찰된 임금 증가에 미치는 영향을 줄일 수 있기 때문에 여성에 대해서도 같은 계산법을 통해 데이터를 얻었다.

[그림 2-10] 연령 집단별 한국 남성의 실질소득 증가(1995~2000)<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 유사 코호트(pseudo cohort)를 바탕으로 1995년 5년 간격의 연령 집단의 임금 대비 2000년 5세 높은 연령 집단의 임금 비교.

자료: 임금구조조사(1995, 2000).

계 실질임금 증가는 연령에 따라 감소하긴 하지만, 대학교육을 받지 않은 근로자들의 실질임금이 25%가량 감소하여 감소폭이 훨씬 크게 나타났다. 대학을 졸업한 남성들도 실질임금은 55세 이후 감소하였으며, 60세 이후에도 일을 하는 남성들의 경우 감소폭은 매우 컸다. 따라서 한국에서 고령근로자가 실직을 하고 새로운 직장을 찾을 경우 큰 폭의 임금 삭감을 동반할 수 있다는 것을 앞에서 제시된 증거들은 보여주고 있다.

<표 2-4> 연령별·성별·학력별 실질소득 증가(1995~2000)<sup>1)</sup>

(단위: %)

학력수준 <sup>2)</sup>	남성				여성			
	25-49	50-54	55-59	60-64	25-49	50-54	55-59	60-64
기초	8.2	-14.3	-22.3	-5.8	8.0	-4.0	-7.0	5.6
고등학교	15.7	-20.2	-25.1	1.0	2.2	-12.2	-24.8	..
대학교 이상	28.6	4.3	-7.0	-22.8	35.3	14.9	1.9	..
전 체	21.5	-8.8	-12.7	-11.4	17.8	6.5	9.4	48.9

주: .. =관찰된 케이스가 너무 적어 계산하지 않음.

1) 가상 집단(pseudo cohort)을 바탕으로 1995년 5년 간격의 연령 집단의 임금 대비 2000년 5세 높은 연령 집단의 임금 비교.

2) 학력수준의 정의는 다음과 같다. 기초=고등학교 졸업 미만, 고졸=고등학교 졸업 이후 그 이상의 교육은 받지 않음, 대학교=전문대학교, 대학교 등 고등학교 이후 교육.

자료: 임금구조조사(1995, 2000).

## 5. 실업 및 비경제활동

### 가. 실업

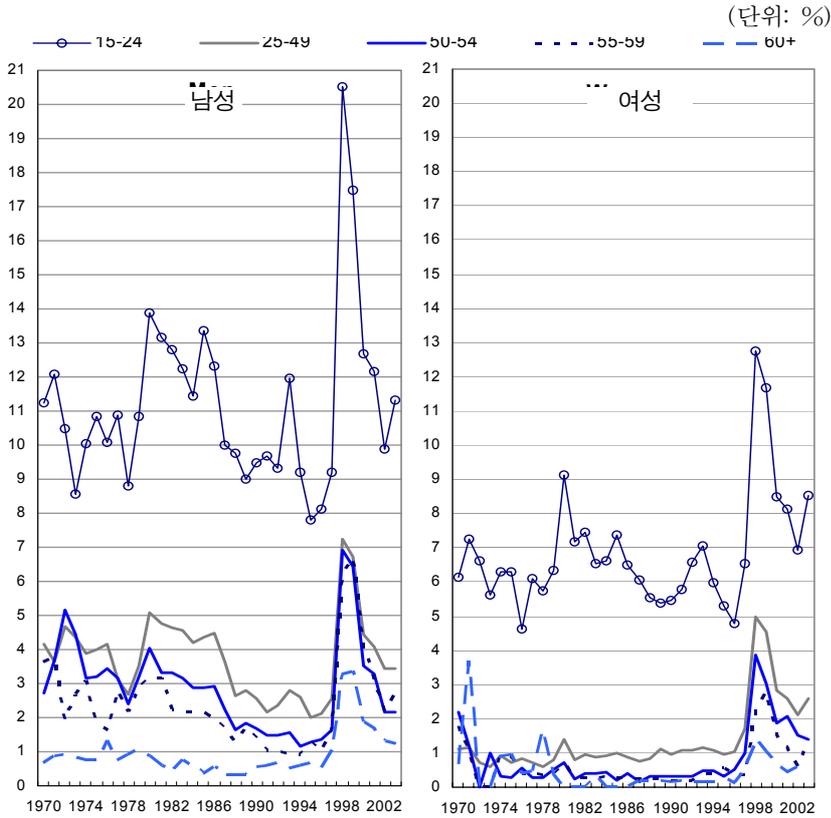
고령근로자의 실업률이 낮다는 것은 실직을 겪은 한국 고령근로자가 대체로 단기간 내에 재취업했다는 것을 의미한다. 일반적으로 고령근로자는 장년층 근로자보다 실업률이 낮았으며 청소년 등과 비교해서는 매우 낮은 실업률을 보였다(그림 2-11). 1997년 경제위기와 그 이후 기업의 구조조정이 진행되었을 때에도 고령근로자가 보다 고통을 많이 받은 것으로 보이지 않는다. 실업률은 장년층 남성보다 50대 남성의 경우 처음에는 조금 더 많이 증가했다가 이후 노년 집단에서 보다 급격히 감소했다. 전체 고령 여성과 60대 이상 남성의 경우 실업률 증가가 크게 두드러져 보이지 않았다. 청년 실업률이 상대적으로 높을 뿐 아니라, 1997년 경제위기 이후에도 가파르게 상승했다는 점이 청년 집단을 대상으로 한 노동시장 관련 사업이 적극적으로 진행되고 있는 배경 설명이 될 것이다.

한국 고령근로자의 실업률이 상대적으로 낮음에도 불구하고 고령 실업자가 청장년 실업자보다 비자발적으로 실직하는 경우가 많다는 것을 확인할 수 있는 증거 자료들이 있다. 예를 들어 2002년 조사 실시 전 1년 동안 일자리를 잃은 실업자 중 50세 이상 실업자의 66%가 '비자발적' 사유로 일자리를 잃은 반면 25~49세 사이의 비자발적 실직은 51%였다(표 2-5).<sup>17)</sup> 임시 직무나 계절적 직무의 종료로 인한 실직이 50대 실직자보다는 60세 이후 실직자 사이에, 남성노인보다는 여성노인 사이에서 보다 일반적으로 나타났다.

한국에서 고령 실업자가 청장년 실업자보다 '비자발적' 사유에 의한 실직이 더 많긴 하지만, 이것이 장기 실직으로 이어질 위험은 많지 않은 듯 보인다. 2003년 고령(50~64세) 실업자와 청장년층(25~49세) 실업자

17) 본 연구에서 '비자발적' 실직은 '해고 및 명예퇴직(voluntary retirement)'을 모두 포함한다. 명예퇴직은 회사의 정년퇴직연령이 되어 실직한 근로자를 의미한다. 엄격히 따지면 명예퇴직은 자발적(voluntary)이라고 할 수 없다.

[그림 2-11] 한국의 연령별·성별 실업률(1970~2003)



자료: 경제활동인구조사.

모두 1999년 약 20~22%로 최고점을 찍은 이후 감소되어 약 10~12%만이 6개월 또는 그 이상 동안 실업자였으며 1년 이상 실업자는 극히 극소수였다.<sup>18)</sup> 일반적으로 50~59세 남녀 평균 실업기간은 이보다 짧거나 고령인 실업자에 비해 아주 약간 길었을 뿐이다. 다른 OECD 회원국의 경우 고령 실업자가 청장년 실업자에 비해 장기간 실업상태에 있을 위험이 매우 높은 것과는 사뭇 대조적이다.

18) 성별로 비교하면 남성이 여성보다 그 수가 더 많다. 예를 들어 2003년 6개월 이상 실업상태인 50~64세의 남성 실업자는 약 13%인 반면 같은 경우 여성은 4%에 불과했다.

&lt;표 2-5&gt; 한국의 연령별·성별·사유별 실업 분포(2002)

(단위: %)

	전체	<25	25-49	50+	50-59	60+
전 체						
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
노동시장 진입	6.2	12.6	0.7	0.0	0.0	0.0
퇴직한 지 1년 이상	15.4	16.4	13.8	17.7	17.9	17.4
퇴직한 지 1년 이하	78.4	71.1	85.5	82.3	82.1	82.6
전체 중:	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
자발적으로 <sup>1)</sup>	60.1	77.8	49.0	33.8	34.0	33.3
비자발적으로	39.9	22.2	51.0	66.2	66.0	66.7
해고 또는 명예퇴직	4.0	1.6	4.5	10.8	10.6	11.1
임시직 또는 계절직 종료	9.4	8.2	9.7	13.8	12.8	16.7
기타 <sup>2)</sup>	26.6	12.3	36.8	41.5	42.6	38.9
남 성						
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
노동시장 진입	6.0	13.0	1.0	0.0	0.0	0.0
퇴직한 지 1년 이상	15.8	17.9	12.3	19.0	19.0	18.8
퇴직한 지 1년 이하	78.2	69.1	86.7	81.0	81.0	81.3
전체 중:	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
자발적으로 <sup>1)</sup>	55.2	74.8	44.6	34.8	32.4	41.7
비자발적으로	44.8	25.2	55.4	65.2	67.6	58.3
해고 또는 명예퇴직	4.6	2.1	5.1	10.9	11.8	8.3
임시직 또는 계절직 종료	9.6	8.4	9.7	13.0	11.8	16.7
기타 <sup>2)</sup>	30.6	14.7	40.6	41.3	44.1	33.3
여 성						
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
노동시장 진입	6.6	11.9	0.0	0.0	0.0	0.0
퇴직한지 1년 이상	14.9	14.1	16.3	10.0	14.3	0.0
퇴직한지 1년 이하	78.4	74.1	83.7	90.0	85.7	100.0
전체 중:	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
자발적으로 <sup>1)</sup>	69.5	82.8	60.3	33.3	41.7	16.7
비자발적으로	30.5	17.2	39.7	66.7	58.3	83.3
해고 또는 명예퇴직	2.6	1.0	2.7	11.1	8.3	16.7
임시직 또는 계절직 종료	8.9	7.1	9.6	16.7	16.7	16.7
기타 <sup>2)</sup>	18.9	9.1	27.4	38.9	33.3	50.0

주: 1) '자발적 퇴직'은 개인적 업무·건강·업무 불만·기타 등의 이유로 퇴직한 경우를 의미함.

2) '기타'는 '사업장 폐쇄 또는 해체'와 '업무 감소·사업 여건' 등의 사유를 의미함.

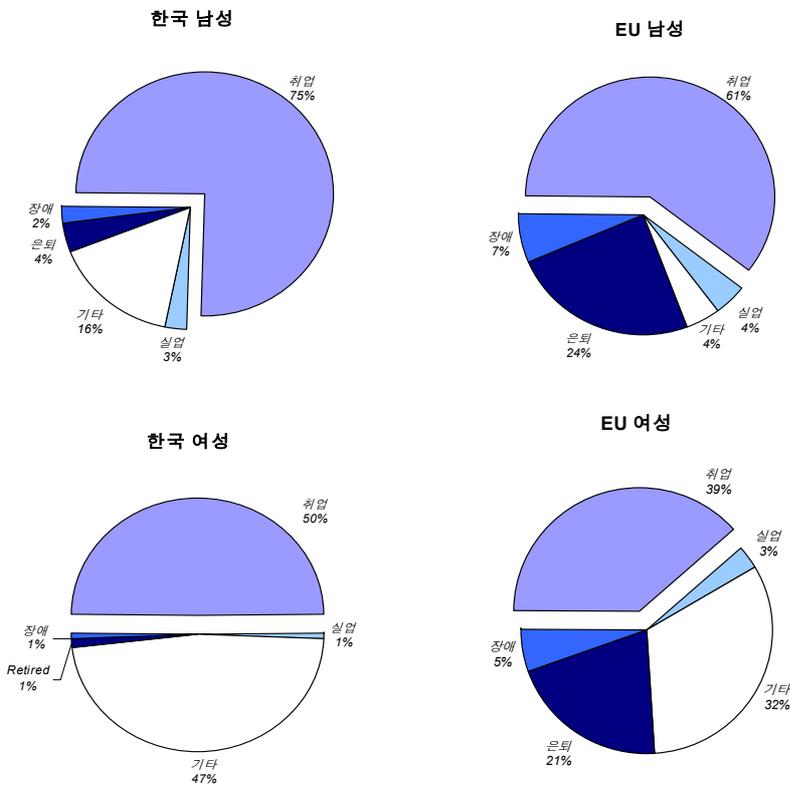
자료: 경제활동인구조사.

나. 비경제활동

몇몇 OECD 국가와는 달리 한국에서 노인인구의 실업률이 낮은 것은 노인인구가 노동시장을 아예 떠나버리기 때문이 아니다. 전체적으로 살펴볼 때 한국 노인인구의 비경제활동이 다른 OECD 국가보다 훨씬 낮다. 예를 들어 2000년 한국에서 50~64세 남성의 25%, 여성의 50%만이 비경제활동 상태였는데, 이는 EU지역 같은 연령대 남성의 39%, 여성의 61%에 비해 매우 낮은 수준이다(그림 2-12).

많은 EU 국가에서는 이미 65세 전에 인구의 상당수가 퇴직을 하나의

[그림 2-12] 한국과 EU의 50~64세 인구의 주요 경제활동상태(2000)



자료: 한국: 경제활동인구조사(2000); EU: 유럽노동력조사(2000).

대안으로 생각하고 있다. EU 전체의 평균으로 볼 때 50~64세 남성의 24%, 여성의 21%가 자신의 경제활동 상태를 퇴직했다고 선언하고 있다. 한국의 경우는 각각 4%와 1%로 나타났다. 제3장에서도 논의하겠지만 이는 국민연금제도가 아직 성숙하지 않았고 한국고령층에게 노동 이외에는 소득원의 대안이 많지 않다는 것을 반증하는 것이다. 게다가 EU 국가보다 훨씬 적은 수의 한국 노인인구가 신체적 장애 때문에 노동시장에 참여하지 않는다고 답변했다. 제3장에서 논의하겠지만 이는 아마도 한국에서는 장애에 대한 급여혜택이 많지 않기 때문인 것으로 보인다.

### 제 3 장

## 소득보장과 근로유인의 균형

한국의 고령인구, 특히 남성 고령자의 경제활동참가율이 높은 데에는 이들의 소득보장이 대부분 개인소득, 저축, 가족으로부터의 사적이전 등을 통해 이루어지기 때문이다. 사용자는 퇴직금을 지급해야 할 의무가 있지만 다수의 근로자들이 이 제도에 포괄되지 못하거나 실질적인 자격 기준을 만족할 만큼의 재직기간을 채우지 못하고 있다. 1988년 국민연금제도(NPS)가 도입되었으나 완전노령연금은 2008년이 되어서야 지급되기 시작한다. 이전에 특수직역연금이 운영되어 왔지만 이는 공무원이나 사립학교 교직원만을 포괄할 뿐이다. 따라서 한국의 고령근로자는 다른 OECD 국가의 근로자보다 오랫동안 일을 계속하는 것 외에는 다른 대안이 사실상 없는 상태이다. 그러나 국민연금제도(NPS)가 성숙함에 따라 고령자들의 노동시장참가율이 낮아질 위험이 있다.

모든 OECD 국가들은 근로유인(work incentive) 효과를 저해하지 않으면서 고령자가 적절한 소득을 보장받을 수 있도록 해야 하는 과제에 당면해 있다. 따라서 이 장에서는 현재 한국의 고령자 소득보장체계의 적정성을 검토하고 이러한 소득보장체계가 향후 고령근로자의 퇴직의사결정에 미칠 영향에 대해 평가해 본다. 또한 기타 복지급여가 근로유인에 미치는 영향에 대해서도 간략하게 검토한다. 현재 한국의 주요 복지제도는 비교적 최근에 정착된 것으로 이들 복지제도가 현재 고령자의 경제활동참가율에 미치는 영향 혹은 향후 발생하게 될 영향이 무엇인지 실증하기는 어렵지만 다른 OECD 국가의 경험을 통해서 복지제도의 영향을 가늠해 볼 수 있다.

## 1. 법정 퇴직금

근로기준법에서는 한국에서 기업은 근로자들의 근속연수 1년에 한 달치의 임금을 적립하도록 규정하고 있다.<sup>19)</sup> 이를 퇴직금이라고 하며, 과거에는 퇴직 후 또는 퇴직하기 전 실직시 제한적인 소득보장 역할을 담당했었다<sup>20)</sup>.

### 가. 국제적 시각에서 본 한국의 퇴직금제도

자발적 혹은 비자발적으로<sup>21)</sup> 퇴직하는 근로자에게 기업이 퇴직금을 지급하도록 법으로 강제하는 것은 OECD 국가에서는 매우 이례적인 일이다.

몇몇 국가에서도 비자발적 해고의 경우에는 퇴직금을 지급해야 하지만 자발적 퇴직의 경우에는 퇴직금 지급의 의무가 없다. 이탈리아와 일본(상자 3-1)에도 유사한 제도가 있긴 하지만 상당한 차이점이 존재한다. 이탈리아는 퇴사를 하는 모든 근로자에게 퇴직금 지급이 의무적이고, 일시금(lump-sum payment)의 최소 지급 금액을 계산하는 정형화된 방식이 존재한다는 점에서 한국의 퇴직금제도와 가장 유사하다고 할 수 있다. 일본 퇴직금제도는 원칙적으로 자발적 원칙에 기초하지만, 실제적으로는 거의 대부분의 기업이 특정 형태의 퇴직금제도를 운영하고 있다. 다만 퇴직금을 산정하는 특정한 방식이 존재하지 않는다는 점에서 한국과 차이가 있다. 이탈리아에서는 현재 퇴직금제도를 퇴직연금기금으로 전환하기 위한 개혁을 준비 중이다.

19) 실질적인 퇴직금액은 근로자가 퇴직 전 최근 3개월 동안의(초과수당 및 보너스를 포함한) 평균임금에 기초하여 산정된다.

20) 퇴직금제도의 발전과 현재 목적과 유용성에 대한 논의는 KOILAF(1999a)를 참고할 것.

21) 이들 국가들과 이들 급여의 수급조건과 액수에 대한 것은 OECD(2004a)를 참고할 것.

## [상자 3-1] 이탈리아와 일본의 퇴직금제도

**이탈리아**

이탈리아에서는 퇴직급여를 ‘계약종료급여(Trattamento di fine rapporto: TFR)’라 부르며, 1982년 3월 29일 제정된 No. 297 법에서 “Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica”라고 규정하고 있다. 이 급여는 임시직 또는 상용직의 여부와 상관없이 모든 근로자에게 적용된다.

이탈리아의 퇴직금제도는 확정기여방식의 제도로 분류할 수 있다. 기업은 법적으로 급여에서 매달 2/27(약 7.4%)를 공제하도록 되어 있다. 총 7.4%의 공제액에서 기업이 6.9%를 보유하고 나머지 0.5%는 ‘피보증인(warranty)’ 또는 ‘임금보장(wage guarantee)’기금에 적립해야 한다. 근로자가 퇴사할 때 이렇게 공제된 금액의 전액과 함께 공제기간 동안 연 1.5% 금리와 물가상승률의 75%를 합한 금액을 수령하게 된다. 따라서 퇴직급여에 적용되는 연간 유효실질금리는 물가상승이 0인 경우 최대 1.5%, 물가상승률이 6%로 유지된다면 0, 물가상승률이 6% 이상으로 상승한 경우 마이너스(-)가 된다.

이러한 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환하기 위해 수차례에 걸쳐 개혁이 시도되었다. 1999년 3월 17일 No.144 “Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all’occupazione e della normativa che disciplina l’INAIL, nonche’ disposizioni per il riordino degli enti previdenziali”라는 새로운 법이 발효되었다. 새로운 법에서는 연금기금 설립을 위한 단체합의와 피용인의 합의가 있을 경우 기업의 TFR 적립금을 연금기금으로 전환할 수 있도록 했다. 그러나 이탈리아에서 현재까지 이러한 제도를 도입한 기업은 없다. 이에 따라 정부가 TFR 적립금의 연금기금으로의 전환을 강제할 수 있고, 피고용자에게는 연금기금 선택의 자유를 주는 새로운 법안이 제안 중에 있다. 이 신법(No. 2145 “Delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all’occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria”)은 2001년 12월 28일 국회 심의를 위해 제출되었다.

**일본의 퇴직금제도**

퇴직급여가 법적으로 강제되어 있는 것은 아니지만 거의 모든 기업이 근로자의 퇴직시 지급하는 퇴직금제도를 운영하고 있다. 정형화된 급여

산정식은 존재하지 않지만 장기 근속한 근로자이거나 정리해고 대상자인 경우 지급액이 증가하는 경향이 있다.

기업체조사에 따르면 자발적 퇴직의 경우 평균 퇴직급여가치는 5년 근속근무의 경우 1.7개월에서 20년 근속시 14.8개월까지 다양하다. 같은 경우 정리해고 대상자인 경우는 각각 3.4개월, 18.8개월이다. 한국의 경우 5년 근속근로자는 5개월, 20년 근속근로자는 20개월의 퇴직금을 받게 된다(1년 근속시 최근 3개월간 지급된 임금의 평균 1개월 상당의 임금액).

한국의 퇴직금제도는 이탈리아나 일본의 제도에 비해 관대한 편이다. 이론상으로 근무기간에 따른 퇴직금의 평균 지급개월 수가 한국에 비해 일본이 더 적게 나타난다.<sup>22)</sup> 한국과 이탈리아의 퇴직금 차이는 평균 실질임금상승률과 물가상승률이 근무기간 내에 일정하게 각각 5%로 증가한다는 가정하에서 설명될 수 있다. 이 경우 20년 근속한 근로자의 퇴직금은 한국의 경우 근로자의 최종 연봉의 2.5배에 달하는 반면, 이탈리아는 1.2배 수준이다. 그리고 40년 근속한 경우 한국은 3.3배 이상이지만 이탈리아는 1.4배를 밑돌게 된다.

#### 나. 제약과 단점

여러 요인들이 퇴직금제도의 본질적인 의미를 훼손하고 있다. 첫째, 앞으로 공적연금제도가 성숙하게 되면 퇴직금 대신 연금이 기본적 소득원천의 역할을 하게 될 것이다. 1997년 중간정산제가 시행되면서 퇴직 후 소득보장제도로서 퇴직금제도는 더욱 취약해졌다. 따라서 대다수의 근로자는 퇴직금을 진정한 노후의 대책이라기보다는 시기상 조금 늦게 받는 임금 정도로 인식하고 있다(한국국제노동재단, 1999a: 135 참조). 둘째, 퇴직금제도의 적용범위는 여전히 제한적이다. 1961년 법정 퇴직금

22) 그러나 일본의 퇴직금 지급금액은 실질적으로 지불된 액수를 가리킨다. 한국의 경우 모든 기업에 대해 평균을 만든다면 실질 지급액수는 이론상 지불되었어야 할 금액보다 다소 적을 수 있다. 이는 법적 의무를 다하지 못하는 기업이 있기 때문이다. 그러나 다른 한편으로 한국 기업 중에는 법에서 규정하고 있는 최소 퇴직수당보다 많은 퇴직금을 지급하는 기업도 있다.

제도가 도입된 이후 적용범위가 지속적으로 확대되긴 했으나, 아직 5인 미만 사업장은 의무가입 대상에서 제외되어 있다. 1년 미만의 계약직 임시근로자와 근속연수가 1년 미만인 모든 피용자도 지급 대상이 아니다. 셋째, 기업이 지급해야 하는 퇴직금을 지불할 수 없는 경우도 발생한다. Phang(2002a)에 따르면 경제위기 직후 실직자의 약 1/4 정도가 퇴직금을 받지 못했다. 1998년 7월 임금의 0.05%를 사용자 부담(payroll tax)으로 적립하는 임금채권보장제가 도입되긴 했으나, 최대 근속기간 3년으로 최근 3개월분의 임금에 해당하는 퇴직금을 보장받을 뿐이다. 마지막으로 퇴직금제도는 경기침체에 회사의 재정상황을 더욱 악화시킬 수 있다. 대부분 퇴직적립금이 제대로 적립되어 있지 않고, 인원 감축이 필요할 경우 회사에게 상당한 비용 부담으로 작용할 수 있다.

## 2. 공적노령연금

현재 한국에서 운영되고 있는 사회보험방식의 노령연금제도에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 국민연금제도(NPS)로서 1988년 민간기업의 피용인을 대상으로 도입되었다. 나머지 하나는 특수직역연금제도로 1960년에 공무원연금, 1963년에는 군인연금, 1975년에 사립학교교직원연금(사학연금) 등이 도입되었다. 이들 제도는 각각 독립적으로 운영되고 있으며, 최종 연금 수급액도 제도마다 큰 차이를 보이고 있다. 특수직역연금제도 사이에는 연계(portability)가 허용되지만 이들 특수직역연금과 국민연금 간에는 연계가 이루어지지 않아 두 제도간의 가입 기록이 인정되지 않는다.

### 가. 국민연금

1988년 도입된 국민연금은 이후 급격한 적용범위의 확대가 이루어져 이론상으로는 모든 민간기업의 피용자, 사용자, 자영업자가 의무적이든 자발적이든 가입 대상으로 포괄된다. 1999년 4월부터는 한국의 모든 피용자와 자영업자로 적용대상 범위가 확대되었다. 가입자수도 지속적으

로 증가하여 1988년 총 근로자의 1/4인 440만 명에서 2004년 총 근로자의 3/4인 1,720만 명에 이르렀다. 그러나 실제 적용 대상자수는 전체 근로자의 50% 수준에 불과하다.

국민연금의 급여산정방식은 <표 3-1>과 같다. 가입자는 국민연금 최소 가입기간이 20년이고, 60세에 도달하게 되면 완전노령연금의 수급자격이 주어진다. 가입기간이 증가할 때마다 부가연금 수급권도 같이 누적된다. 평균 임금소득자의 보험료는 연소득의 1.5%이다. 60세 이상의

<표 3-1> 국민연금제도

연금 수급 종류		수급자격 조건	연간 연금수급액 계산 <sup>1)</sup>	수급 수준 <sup>2)</sup>
노령연금	완전 노령연금	-20년 이상 -60세 이상	$P1=1.8(A+B)(1+0.05n)$ n: 가입기간 20년을 초과한 연수	P1 전액+가급연금액
	재직자 노령연금	-가입기간 10년 이상 -60~64세 소득이 있는 업무에 종사하는 사람	$P2=P1(\text{or } P3) \times (0.5+0.1n)$ n: 60세 이후 연수	P1의 50~90% 또는 P3(가급연금액 없음)
	감액 노령연금	-가입기간 20년 이상 -60세 이상	$P3=1.8(A+B)(0.475+0.05n)$ n: 10년을 초과하는 가입기간 연수	1.8(A+B)의 47.5% -92.5%+가급연금액
	조기 노령연금	-가입기간 10년 이상 -55세 이상 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 사람	$P4=P1(\text{or } P3) \times (0.75+0.05n)$ n: 55세 이후 연수	P1의 75%~95%+ 가급연금액
	특례 노령연금	-가입기간 5년 이상 -국민연금 시행 당시 45세 또는 50세 이상 -60세 이상	$P5=1.8(A+B)(0.25+0.05n)$ n: 5년을 초과하는 가입기간 연수	P1의 25%+가급연금액
장애연금		가입자의 질병, 부상으로 인한 장애	$P6=$ 장애 정도에 따라 P1의 60~100%	P6+가급연금액
유족연금		-가입자의 사망 -노령연금 또는 장애연금 수급권자의 사망	-가입기간이 10년 미만: $P1 \times 0.4$ -가입기간이 10~19년: $P1 \times 0.5$ -가입기간이 20년 이상: $P1 \times 0.6$	P1의 40~60%+ 가급연금액
반환일시금		-가입기간 10년 미만 -60세 이상	납부한 연금보험료+ 법정 이자	

주: 1) 수식에서 'A'는 모든 가입자의 평균월급여, 'B'는 개인의 평균 월급여를 의미함.

2) 2004년 배우자 184,140원, 부모 및 자녀 122,760원으로 가급연금액 설정. 소비자물가지수의 변화에 따라 매년 조정됨.

자료: OECD(2001b).

근로자 중 최소 가입기간인 20년을 채우지 못한 경우도 연금수급 대상자가 될 수 있으나(감액노령연금 또는 특례노령연금) 연금 수급액이 적어진다. 60~64세의 고령자가 임금소득이 있는 경우 완전노령연금 또는 감액노령연금보다 10%포인트 삭감된 재직자 노령연금을 받을 수 있다. 그러나 65세 이상의 근로자가 지속적으로 일을 할 경우 연금액을 감액하지 않는다.

마지막으로 55~59세의 퇴직자를 위한 조기노령연금이 있다. 60세가 되기 전에 퇴직한 경우 완전연금 또는 감액연금에서 매년 5%씩 감액한다.

모든 경우에 있어서 가입자의 연금수급권은 연금액 산정 전 3년 동안의 전체 가입자 평균임금소득과 전체 가입기간 동안의 개별 가입자 평균임금에 비례하여 결정된다. 따라서 국민연금에서 평균소득보다 적은 임금을 받았던 근로자는 평균소득보다 많은 임금을 받았던 근로자보다 자신의 이전소득에 비해 상대적으로 많은 급여액을 수급받을 수 있기 때문에 재분배적 요소가 존재한다. 즉 국민연금은 가입기간이 같은 모든 근로자에게 최소한의 급여액을 보장하는 동시에 개인소득에 비례한 급여액을 보장하는 제도라고 볼 수 있다.

#### 나. 노령연금 소득대체율

국민연금이 본질적으로 확정급여형(defined-benefit) 제도라는 것을 감안할 때 가상소득대체율, 즉 이전소득 대비 연금급여액 비율은 소득수준과 가입기간별로 쉽게 계산해 낼 수 있다(표 3-2).<sup>23)</sup> 전체 근로자의 평균 소득 정도인 근로자가 20년 동안 국민연금에 가입한 경우 수급하게 될 연금급여액은 이전소득의 30% 정도가 된다. 같은 경우 가입기간이 40년인 근로자는 이전소득의 60%를 연금으로 수급할 수 있다.<sup>24)</sup> 전체 평균

23) 소득대체율은 흔히 최종임금 대비 연금수급액의 비율로 표현된다. 근로자의 최종임금이 연금가입 전체 기간 동안의 평균임금과 같다고 가정한다면 <표 3-2>의 추정 소득대체율을 이렇게 해석해도 무방하다.

24) 그러나 가입자의 최초 연금가입 연도가 1988년이기 때문에 64세 이전에는 가능하지 않다. 2028년까지 완전연금의 최소연령은 64세이다.

&lt;표 3-2&gt; 국민연금의 총 소득대체율

(단위: %)

	해당 근로자의 평균 임금 대비 전체 가입자의 평균 임금 비율			
	50%	60%	100%	150%
A. 완전 노령				
연금 납부기간				
20	45.0	37.5	30.0	25.0
30	67.5	56.3	45.0	37.5
33	74.3	61.9	49.5	41.3
40	90.0	75.0	60.0	50.0
B. 조기 노령 연금 <sup>1)</sup>				
연령				
55	59.1	49.2	39.4	32.8
56	64.8	54.0	43.2	36.0
57	70.8	59.0	47.2	39.3
58	77.0	64.1	51.3	42.8
59	83.4	69.5	55.6	46.3

주: 1) 55세에 가입기간이 35년인 것이 59세에 39년으로 증가한다고 가정하고 2013년에 완전연금의 수급개시 연령이 상승한다는 것은 무시.  
자료: OECD 추정치.

소득 이하 근로자의 경우는 소득대체율이 이보다 높다.

현재의 노령소득보장체계에서는 근로자들이 연금 외에 퇴직금을 받기 때문에 실질적인 소득대체율은 <표 3-2>보다 높아진다. 실질금리가 5%라고 가정한다면, 일시금으로 지급되는 퇴직금을 연금으로 환산할 경우 근속연수가 20년인 근로자는 이전소득의 약 11%, 근속연수가 40년인 경우는 25%의 소득대체율을 나타낸다. 따라서 근속연수와 국민연금 가입기간이 모두 40년인 평균소득 근로자의 총 소득대체율은 약 85% 정도가 될 것이다. 그러나 근속연수와 국민연금 가입기간이 20년밖에 되지 않은 평균소득 근로자의 총 소득대체율은 40%를 겨우 넘는 수준에 불과하다.

국민연금은 수익률(accrual rate)이 1.5%인 반면 특수직역연금제도는 처음 20년간은 2.5%, 이후에는 2.0%로 국민연금에 비해 보다 많은 연금 수익률을 보장한다. 또한 특수직역연금은 연금급여액 산정기준이 퇴직 전 3년간의 평균임금으로 한다. 특수직역연금은 최대 가입 가능기간인

33년으로 할 경우 소득대체율은 76%에 달해, 가입기간이 동일한 국민연금에 가입한 평균소득자의 경우 소득대체율이 50%인 것에 비해 매우 높은 수준이다. 또한 공무원은 퇴직금을 최종 월임금액의 60%에 가입연수를 곱한 금액을 일시금 형태로 받을 수 있다. 또한 특수직역연금제도간에는 연계가 되지만 특수직역연금과 국민연금 간에는 연계가 되지 않는다.

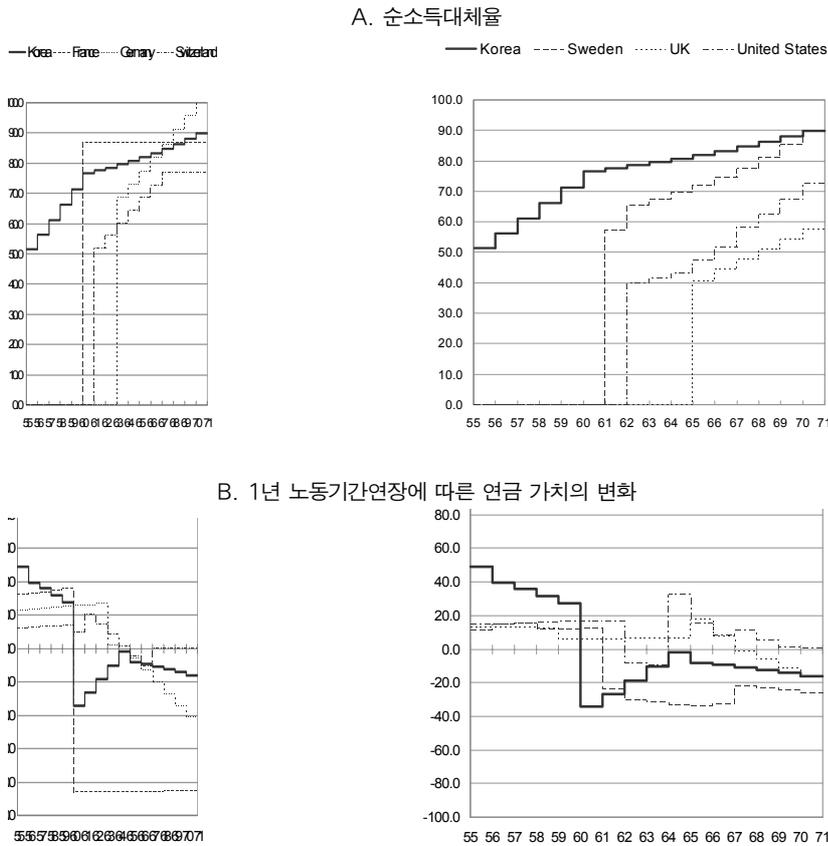
#### 다. 연금의 관대성과 근로유인 효과에 대한 국제적 비교

국민연금제도와 각국의 연금제도를 비교함으로써 국민연금제도의 상대적 관대성과 이것이 근로자의 은퇴 의사결정에 미치는 영향을 평가할 수 있다. [그림 3-1]에서는 한국을 포함한 각국의 연금제도와 관련된 지표들을 제시하였다.<sup>25)</sup> 첫 번째 지표는 순소득대체율이다. 일반적으로 연금급여에 대한 과세율은 근로소득에 대한 과세율에 비해 세율이 낮아서 과세후 소득대체율은 총소득대체율이나 세전소득대체율보다 대체로 높게 나타난다. 다른 모든 조건이 동일할 때 소득대체율이 높으면 높을수록 은퇴에 대한 인센티브가 높다. 그러나 은퇴를 연기할 경우 상실되는 미래 연금급여의 현재가치도 은퇴의사결정에 영향을 준다. 따라서 연금급여의 소득대체율이 적정하더라도 일을 지속하는 것이 연금급여가치의 급격한 하락으로 이어진다면 근로자들은 일을 하는 대신 은퇴를 선택할 것이다. 그런 이유로 <표 3-1>에서는 각 연령별 1년씩 근무기간이 연장에 됨에 따른 이전소득 대비 순연금급여가치의 변화 추이를 나타내고 있다. 0보다 높을 경우 근로유인 효과(work incentive)에 대한 긍정적인 효과를 나타내며, 0보다 낮을 경우는 근로억제 효과(work disincentive)를 나타낸다.

25) 모든 경우에 각국 근로자가 20세 이후 연금제도에 지속적으로 연금보험료를 납부했다고 가정, 한국의 경우 순소득대체율과 순연금가치의 변화는 국민연금제도하의 연금수급액을 의미하며 퇴직금을 포함한다. 40세에 최종으로 일자리를 바꾸었다고 가정하고 퇴직금의 일시지급액은 각국에서 가정하는 일반금리인 2%의 실질금리로 연금으로 전환해서 계산하였다. 이를 통해 연금은 20년 근속한 근로자 임금의 약 9%가 되는 것으로 나왔다.

[그림 3-1] 한국과 기타 OECD 국가의 연령별 퇴직유인효과<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 각국 평균생산근로자(APW) 수준의 급여를 받는 근로자.  
 자료: OECD 추정.

다른 OECD국가와 비교해 보면 한국의 순소득대체율은 높은 편이다. 물론 여기서 순소득대체율은 특수직역연금을 포함한 공적연금만을 비교한 것이다. 따라서 영국, 미국처럼 사적연금이 중요한 노령소득보장체계로 자리잡은 국가의 실질적인 소득대체율은 이보다 다소 높을 수 있다. 그러나 이들 국가에서 사적연금의 중요성을 고려하더라도 한국과의 소득대체율 격차를 완전히 메울 수는 없을 것이다. 한국과 다른 OECD회원국 간의 순소득대체율 격차는-대부분의 OECD 국가에서 정년퇴직연

령으로 정하고 있는-65세 이전에 더욱 두드러지게 나타난다. 물론 정년 이전이라도 감액노령연금을 수급할 수 있다. [그림 3-1]에 나타나듯이 국가들 중 프랑스만이 한국에 비해 소득대체율이 높았다. 또한 한국(그림에는 소개되지 않았으나 호주, 이탈리아 포함)을 제외한 대부분의 국가에서 60세 이전에는 공적연금이나 특수직역연금의 혜택을 받을 수 없다.<sup>26)</sup>

연금급여가치의 변화를 살펴보면 대부분의 국가에서 퇴직연령 시기 또는 그보다 조금 먼저 연금가치가 급격히 하락해 정년 이후에도 일을 지속할 경우 순연금가치의 손실이 발생한다. 따라서 이 연령에 도달할 경우 일을 지속하지 않는 것이 훨씬 유리하게 되는 것이다. 국가별로 차이는 있겠지만 이는 퇴직연령 이후에 일을 계속할 경우 연금급여가 지급 정지되거나 감액되고, 또는 노동기간 연장에 따른 추가적인 연금 수급권 인정이 이뤄지지 않기 때문이다. 한국에서는 60세 이후에도 일을 계속한다면 순연금가치가 급격히 감소하지만 65세 이후에는 그 감소폭이 다소 완만해지는 경향을 보인다.

#### 라. 노령연금제도의 근로유인 효과 분석

국가간의 비교를 통해 알 수 있듯이 한국의 국민연금제도는 고령자의 근로유인 효과에 있어서 몇 가지 긍정적 측면을 가지고 있다. 소득대체율이 지속적으로 증가하는 것에서도 볼 수 있듯이 가입기간이 증가할수록 60세 이후 근로자를 포함한 모든 가입자는 더 많은 연금급여를 수급하게 된다. 이론상으로 보면 이는 고령근로자의 근로의욕을 고취시킬 뿐 아니라 청장년, 특히 여성의 장기 근무경력에 대한 의욕을 고취시킨다. 또한 연금 기여율은 자신의 소득에 비례하여 결정되며, 연금급여는 근로자의 생애소득과 전체 가입자의 소득에 비례하여 산정된다. 따라서 퇴직 직전 소득에 의해 연금급여액이 산정되는 제도보다는 상대적으로 자신의 연금급여에 미치는 영향이 적기 때문에 퇴직 시기 즈음에 이전보다

26) 아래에서 논의하고 있듯이 다른 형태의 조기퇴직급여가 존재할 수도 있다.

낮은 임금을 주는 직업으로 이동하는 것에 대한 근로자들의 저항이 상대적으로 작게 된다. 이는 고령자의 노동이동성을 증진시켜 고령근로자가 상대적으로 덜 힘든 직종으로 자리를 옮겨 오래 근무할 수 있도록 한다.

부정적인 측면은 대부분 OECD 국가에서의 '일반적인 혹은 공식적인' 퇴직연령인 65세에 비해 한국의 완전노령연금 수급개시연령이 낮다는 점이다. 한국에서는 60세 이후에도 퇴직하지 않고 일을 계속할 경우 순연금가치가 급격히 하락한다. 1998년 국민연금 개혁안에서는 연금수급개시연령을 2013년부터 2033년까지 5년마다 1세씩 60세에서 65세로 단계적으로 올릴 계획이다. 그러나 시행기간이 상당히 오래 걸리고 노동시장참가율, 특히 60~64세의 노동시장참가율은 이 시행 기간 전과 시행 기간 중에 하락할 수 있다. 예를 들어 단계적으로 연령의 상향 조정이 시행되기 5년 전인 2008년부터 이미 완전노령연금 수급대상자가 나오기 시작한다. 국민연금제도가 일단 완전히 성숙하게 되면 국제적 기준에 비해 국민연금의 소득대체율이 매우 높기 때문에 그 결과 고령자의 노동시장참가율이 하락할 수 있다. 또한 조기노령퇴직연금은 60세 미만 근로자(또는 완전노령연금의 대상연령이 65세로 올라가게 될 경우 60~64세 근로자)의 퇴직을 촉진할 수 있다. 물론 소득대체율이 완전노령연금보다 낮기는 하지만 여전히 조기노령퇴직연금의 소득대체율은 상대적으로 높다(표 3-2와 그림 3-1). 게다가 기업의 정년퇴직연령이 상당히 낮기 때문에 55세 이상 고령근로자의 상당수가 새로운 직장을 찾아야 한다. 이는 고용 불안정과 임금 감소로 이어진다(제2장 참조). 이러한 패턴이 향후에도 지속된다면 고령근로자가 은퇴한 뒤 노령연금에 대한 의존성을 더욱 강화할 수 있다.

#### 마. 실질적 퇴직 연령 - 현재와 미래

그렇다면 한국 근로자의 실질적인 퇴직연령은 언제이며, 향후 연금제도가 확대된다면 퇴직연령에는 어떠한 영향을 미치게 될까? 국제적 비교에 의하면 한국의 평균 실질퇴직연령은 매우 높게 나타난다(그림 3-2).<sup>27)</sup> 1997~2002년 한국 남성 근로자의 실질퇴직연령은 68.2세로

멕시코, 일본, 아이슬란드를 제외한 모든 OECD 국가 중 가장 높았다. 여성은 66.9세로 아이슬란드와 멕시코를 약간 밑도는 수준이다. OECD 대부분의 국가에서는 남녀 모두 일반적인 퇴직정년인 65세보다 일찍 퇴직을 한다. 이는 사회복지급여를 포함하여 조기퇴직을 위한 연금제도나 공적·사적 조기퇴직제도의 영향이 일부 반영된 것이라 볼 수 있다.

현재 한국의 평균퇴직연령은 상당히 높게 나타나며 이는 도시근로자에 비해 농촌근로자의 높은 퇴직연령의 영향이 부분적으로 작용했을 것임을 고려해야 한다. 비농가구의 경우 남성의 평균퇴직연령은 65.3세, 여성은 64.3세이다. 비농가구의 퇴직연령은 여전히 높긴 하지만 다른 OECD 국가의 평균과 매우 근접해 있으며, 연금제도가 퇴직 결정에 미치는 영향을 제외하더라도 현재 진행 중인 도시화로 인해 한국의 평균퇴직연령이 하락할 수 있음을 보여준다. 비슷한 경제 수준과 사회보장시스템을 갖춘 OECD 국가 간에도 실질퇴직연령은 매우 큰 격차를 보이고 있다. 이는 한국의 경우도 향후 실질퇴직연령 감소를 어느 정도 막을 수 있는 가능성이 있음을 시사한다.

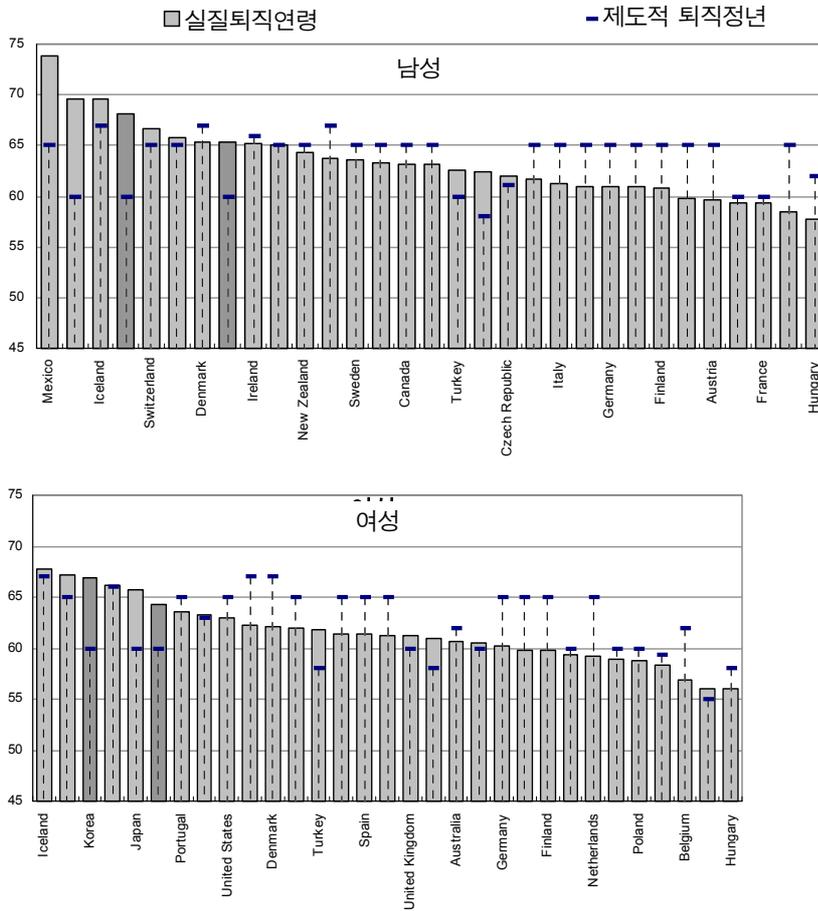
#### 바. OECD 국가의 공적연금제도가 퇴직의사결정에 미치는 영향

실질퇴직연령이 매우 높은 일본의 경험을 살펴보는 것은 특히 의미가 있다. 일본 연금제도의 소득대체율은 상대적으로 낮으며 한국의 국민연금제도가 성숙한 후의 소득대체율에 비해서도 상당히 낮다. 그럼에도 불구하고 Seike(2001)는 매우 낮은 기준에서 시작한 노령연금의 실질가치가 그 동안 크게 증가하였으며, 1960년대 초반 82% 수준이던 60~64세

27) [그림 3-2]의 실질퇴직연령은 40세 이상 근로자가 5년 기간 동안 노동시장에서 퇴장한 평균 연령에 해당한다. 5년 단위 연령집단의 참가율을 5년 뒤 그보다 5살 많은 연령집단의 참가율과 비교하여 계산하였다. 이렇게 노동시장에서 활동하고 있는 사람의 실질 숫자가 아니라 참가율을 사용한 것은 사망이라는 변수와 인구구조의 차이를 제거함으로써 시간별·각국별 비교를 원활하게 하기 때문이다. 실질퇴직연령을 산정해 내는 방법에는 이밖에도 여러 가지가 있다. 다른 방법을 사용할 경우 각국의 실제값이 변동될 수 있는 반면 순위에는 큰 변동이 초래된다.

남성근로자의 노동시장참가율을 1980년대 후반에는 71%로 하락하게 되었는데 그 주된 원인이 연금제도임을 주장했다.<sup>28)</sup> 또한 미시자료(micro data)를 활용해 공적노령연금의 수급자격과 노동시장참가율 간에는 부(-)의 관계가 있음을 보여주었다.

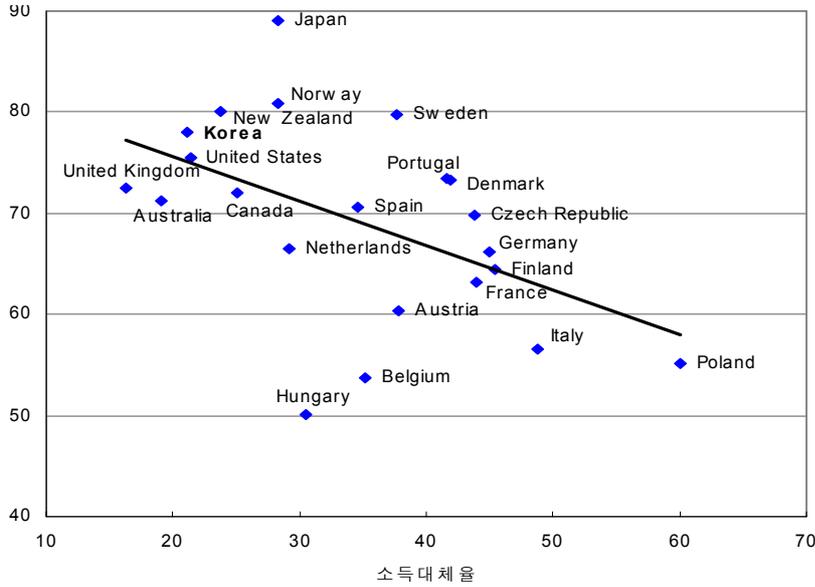
[그림 3-2] OECD 국가의 실질퇴직연령과 제도적 퇴직정년(1997~2007)



자료: 40세 이상 근로자가 노동시장을 떠나는 평균연령에 대한 OECD 추정자료.

28) 참가율이 이후 회복세를 보였으나 곧 다시 하락하여 2003년에는 약 71%가 되었다.

[그림 3-3] 남성 노인의 평균 실질소득대체율과 경제활동참가율(2000)<sup>1)</sup>  
(단위: %)



주: 1) 평균 실질소득대체율은 노령연금과 기타 조기퇴직 혜택에 투입되는 전체 공적 지출이 GDP에서 차지하는 비율을 노인부양율로 나눈 것임. 참가율은 50~64세 남성의 자료임. 상관계수는 -0.5이며 5% 수준에서 유의미함.

자료: OECD(2001a), 『OECD 노동력 통계』, OECD 추정자료.

전체 OECD 국가에서 노인남성의 노동시장참가율과 평균 소득대체율 사이에 부(-)의 상관관계가 존재한다(그림 3-3). [그림 3-3]의 소득대체율은 GDP 대비 노령연금과 기타 조기퇴직급여 지출 비율을 노인부양비율로 나눈 것이다. 따라서 [그림 3-1]의 가상대체율에 비해 좀더 실질적인 평균 소득대체율을 보여준다. 전체 OECD 국가에서 노인남성의 노동시장참가율과 평균 소득대체율 간의 상관관계 지수는 -0.5이고 5% 수준에서 통계적으로 유의미하다.<sup>29)</sup> 아직까지 한국은 국민연금 지출 수

29) [그림 3-3]의 상관관계는 대체율의 산정방식의 몇몇 소수 변이에 크게 흔들리지 않는다. 예를 들어 대체율 계산을 위해 사용된 노인부양률은 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율이다. 만약 대신에 전체 인구를 분모로 사용하였다면 대체율은 전체 국가에서 동일하게 올라가겠지만 상관계

준이 상대적으로 미미하고 법정 퇴직금제도는 전체 노동력 중 일부만을 포괄하고 있기 때문에 평균 소득대체율이 낮은 편이다. 그러나 일단 국민연금제도가 성숙하기 시작하면 평균 소득대체율은 큰 폭으로 상승할 것이며 이에 따라 고령자의 노동시장참가율은 하락할 위험이 있다.

Blöndal과 Scarpetta(1999)는 전체 OECD 국가에서 남성 고령자의 노동시장참가율에 영향을 미치는 결정요인에 관해 연구하였다. 이들이 각국의 패널데이터를 활용한 계량경제학적 분석에 따르면 연금의 소득 대체율이 노동시장참가율에 부정적인 영향을 미친다. 다만 연금수급자격 최저연령, 연금가치 증가율과 같은 연금제도의 다른 조건이 보다 중요한 듯 보인다. 장년 남성의 실업률 등 거시경제적 조건과 기타 복지급여의 확대함 등도 중요한 결정요인인 것으로 파악되었다. 마지막으로 독일, 이탈리아, 네덜란드, 영국, 미국 등 5개 OECD 국가의 미시 계량경제학적 분석 결과 연금의 소득대체율을 포함한 연금의 인센티브가 퇴직 의사결정에 매우 중요하다는 점이 확인되었으나 동시에 건강 상태나 기타 사회경제적 요인의 중요성도 간과할 수 없는 것으로 나타났다.

따라서 고령근로자의 퇴직의사결정에 영향을 미치는 많은 요인들이 있는데, 한국의 경우 노령연금 수급개시연령이 낮은 반면 소득대체율은 상대적으로 높아서 국민연금제도가 성숙함에 따라 고령자의 노동시장참가율 하락을 초래할 수도 있다. 도시화의 진전도 고령자의 노동시장참가율 하락을 가속화시키는 한 요인이 될 것이다. 더불어 퇴직연령에 달한 인구의 증가와 고령자의 노동시장참가율의 감소는 전체 노동력 공급에 영향을 미칠 것이다. [그림 1-4]에서 볼 수 있듯이 고령자의 노동시장참가율이 현 수준보다 하락할 경우 노동공급은 현저히 감소하게 된다.

국민연금 성숙이 향후 노동력 공급에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 부분적이거나 상쇄시킬 수 있는 몇 가지 요인들이 있다.

---

수의 크기나 의미에는 거의 영향을 미치지 않는다. 이와 유사하게 만약 노인 지출을 GDP에서 차감한다면 대체율은 다소 증가할 수 있으나 상관계수는 거의 변동되지 않는다. 마지막으로 참가율이 50~64세 남성만의 자료가 아닌 동일 연령대 전체 인구에 대한 비율을 의미한다 하더라도 역상관관계는 다소 약해지기는 하나 그대로 유지된다.

- 아직 연금제도가 실질적으로 포괄하고 있는 대상이 제한적이기 때문에 모든 근로자가 관대한 연금급여의 혜택의 대상이 되는 것은 아니다. 다시 말해, 많은 근로자들이 퇴직 후 공적노령연금의 혜택을 전혀 받지 못하거나 매우 제한적으로만 수급받고 있음을 의미한다.
- 모든 근로자의 가입기간이 조건을 충족시킬 만큼 길지는 않아서 개인의 가입기간에 따라 대체율이 하락한다.
- 앞 장에서 다루었듯이 한국의 평균 근속연수가 짧아지는 경향이 있어 향후 소수의 근로자만이 퇴직급여의 수급대상자가 될 것이다. 따라서 현실적으로는 노령연금과 퇴직금을 모두 합한 소득대체율은 [그림 3-1]에서 보는 것만큼 높지 않을 수도 있다.
- 한국의 대학 이상 교육기관의 등록률이 매우 높다는 점을 감안한다면 고령근로자의 대부분이 자녀 교육비에 대한 부담을 안고 있으며 자녀의 결혼비용도 부담으로 안고 있다. 그렇기 때문에 고용을 유지하는 것이 상대적인 소득손실로 이어진다고 하더라도 조기퇴직을 선택하지는 않는다.

그럼에도 불구하고 현 제도상, 특히 퇴직금 등과 연계하여 생각할 때 소득대체율은 매우 높은 편이다. 따라서 국민연금제도가 성숙할 경우 고령근로자의 노동시장참가율 하락이라는 위험은 존재한다.

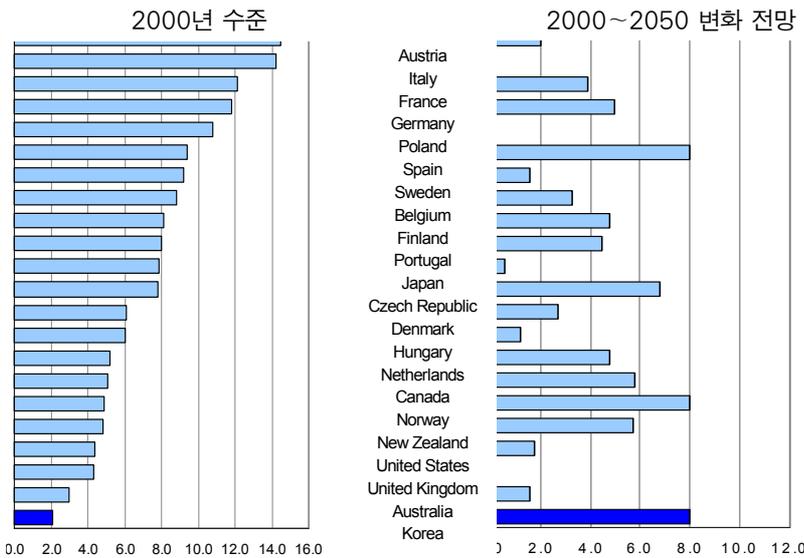
#### 사. 공적노령연금 지출 증가의 효과

퇴직의사결정에 미치는 직접적인 영향 외에도, 빠르게 상승할 것으로 예상되는 노령연금 지출비용을 충당하기 위한 연금 기여율의 상승은 노동의 수요와 공급에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 다른 OECD 국가들은 그 정도에 있어서 각각 차이는 있겠지만 대부분이 인구고령화로 인해 공공지출비용 상승을 경험하고 있다. 자료가 존재하는 다른 OECD 국가와 비교할 때 현재 한국은 GDP 대비 노령연금 지출비가 가장 낮은 수준이다(그림 3-4). 국민연금과 특수직역연금제도에 투입되는 공적지출을 모두 합산할 경우 GDP의 약 2% 수준에 그친다. 그러나 국민연금제도가 성숙하게 되면 한국은 스페인, 노르웨이와 함께 GDP 대비 노령연금 지

출비의 폭등을 경험하게 될 것이다.<sup>30)</sup>

국민연금제도를 장기적으로 지속시키기 위해서는 향후 30년간 기여율을 2배 인상해 17.2% 수준이 되어야 한다(OECD, 2001b). 게다가 명목상 8.3%의 퇴직금 부담도 여전히 존재하기 때문에 모두 합할 경우 급여에 대해 납부하는 사용자 부담금(pay-roll tax)은 25.5%에 달한다.

[그림 3-4] OECD 국가의 공적노령연금 지출 전망(2000~2050)<sup>1)</sup>



주: 1) 프랑스의 경우 2000~2004년 추정자료.

자료: 오스트리아는 자국 자료, 기타 국가는 OECD 자료(2001a).

#### 아. 연금 적용범위와 소득파악 문제

노후 소득보장 측면에서 볼 때 국민연금은 높은 소득대체율에도 불구하고 제도가 성숙한 후에도 그 역할에는 한계가 있다. 연금의 적용범위가 좁으며, 소득파악 문제가 있기 때문이다(OECD, 2001b). 국민연금이

30) [그림 3-4]에서 이용한 자료는 한국을 포함한 각국에서 공통의 거시경제 및 인구 관련 가정을 사용하여 수행한 전망치를 토대로 작성되었다. 이러한 가정과 전망치의 보다 세부적인 사항은 OECD(2001a) 참고.

효과적인 노후소득보장책이 되기 위해서는 적용 범위가 보다 확대되어야 한다. 현 제도의 또 다른 문제점은 소득재분배 측면으로 특히 자영업자들이 소득을 낮게 신고하는 현상과 부분적으로 관련되어 있다. 연금급여액은 전체 근로자의 평균 신고소득과 개인의 신고소득에 따라 결정된다. 따라서 자영업자가 소득을 낮게 신고하면 그에 따라 연금보험료는 낮아지지만 최종 연금급여액은 낮아지는 보험료만큼 감소하지는 않는다. 그렇지만 결과적으로 소득을 낮게 신고할 경우 그렇지 않을 때보다 연금혜택은 줄어들게 된다.

#### 자. 사적연금

근로자가 퇴직을 준비하는 또 다른 방법은 사적연금을 활용하는 것이다. 1994년 이후 큰 폭의 세금 혜택 등을 주는 등 사적연금에 대한 많은 장려책이 마련되었다. 그러나 사적연금은 퇴직 준비에 있어 매우 제한적인 역할만을 담당하고 있으며, 주로 퇴직연금이라기보다는 세제 혜택이 있는 저축수단으로 활용되었다(OECD, 2001b). 따라서 적절한 금융감독 하에서 사적연금을 지속적으로 발전시키는 것도 고려할 필요가 있다.

#### 차. 연금제도의 문제점과 최근의 개혁

지금까지 한국의 노령연금제도가 노동력의 수요와 공급에 미치는 부정적인 영향과, 퇴직 이후 적절한 소득보장 차원에서의 효과성 등에서 안고 있는 문제점을 살펴보았다. 이를 요약하면 다음과 같다.

- 첫째, 현재의 국민연금제도하에서는 제도가 성숙하게 되면 퇴직금을 포함할 경우 소득대체율은 다른 대부분의 OECD 국가보다 높아진다. 특수직역연금제도의 소득대체율은 이보다도 높다. 이렇게 소득대체율이 높을 경우 고령근로자의 경제활동참가율 하락으로 이어질 수 있으며, 이는 인구고령화로 인한 고령자의 증가와 맞물리게 될 위험이 있다.
- 둘째, 높은 소득대체율은 노령연금 수급자수의 급격한 증가와 더불어

어 노령연금 지출비용을 크게 증가시킬 것이다. 연금개혁이 뒤따르지 않는 한 연금의 기여율이 급격히 인상될 수밖에 없고, 이는 노동 수요와 공급에 악영향을 미칠 것이며, 국민연금제도의 가입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

- 셋째, 2008년부터 완전노령연금이 지급되기 시작하고 제도에 대한 신뢰도가 개선된다고 하더라도 아직 국민연금제도가 보편적인 노후 소득보장제도라고 하긴 어렵다. 근로자의 상당수가 국민연금제도에 가입되어 있지 않거나 충분한 가입기간을 확보하지 못할 것으로 예상되어 현 상태로는 퇴직 이후 빈곤층으로 전락할 위험이 있거나, 경제적으로 가족구성원에게 크게 의존해야만 한다.
- 넷째, 특수직역연금과 국민연금 간의 연계방안이 마련되지 않아 노동이동성 특히 고령근로자의 노동이동성을 제한하고 있다.
- 다섯째, 사적연금은 앞으로 보다 개발되어야 하며 금융감독이 필요하다.
- 마지막으로 퇴직금제도는 시대에 뒤떨어져 있다. 다음과 같은 이유로 퇴직금제도는 퇴직 이후 적절한 노후소득보장제도로서 역할을 하지 못하고 있다. ① 퇴직금의 이동성은 허용되지 않았으나 근로자의 이동성은 증가하고 있다. ② 기업 도산, 지불불능 등으로 인해 퇴직금을 수급받지 못할 위험이 증가하고 있다. ③ 퇴직자의 기대수명은 증가하고 있는 데 반해 퇴직금은 상대적으로 적은 액수이다. 게다가 퇴직금제도 자체가 기업의 고령근로자에 대한 고용 유지를 저해할 수도 있다. 근로자가 근속연수가 길어질수록 퇴직금 산정의 기초가 되는 근속연수가 증가할 뿐만 아니라 최종급여가 증가함에 따라 일시금으로 지급해야 할 퇴직금의 액수도 증가한다.

이러한 문제점으로 인해 최근 들어 수차례의 개혁이 시도되었다. 1997년 국민연금개선기획단이 발족되었다. 그리고 기획단의 권고사항이 모두 시행된 것은 아니지만 1998년 국민연금제도에 몇 가지 변화가 일어났다.<sup>31)</sup> ① 연금급여 적립률을 1.75%에서 1.5%로 낮춤으로써, 가입

31) 예를 들어 처음에는 목표 대체율이 40%로 제안되었으나 이후 60%로 높아

기간이 40년인 평균소득자의 소득대체율을 사실상 70%에서 60%로 낮추었다. ② 연금급여 산식상의 개인소득과 가입자 전체 평균소득의 가중치를 동일하게 조정함으로써 소득재분배 효과를 상대적으로 낮추었다. ③ 2013~2033년 사이에 완전연금의 수급개시연령을 60세에서 65세로 점차적으로 끌어올릴 것이라고 발표했다. 또한 2000년 세제개혁을 통해 연금기여금에 세액공제가 되도록 하되 연금급여에는 세금을 부과하도록 하였다. 2001년 1월 현재 가입기간이 20년이 채 안 되는 공무원을 위해 연금수급 최소연령을 50세로 정하였으나 이 또한 2020년까지 60세로 점차적으로 높여갈 것이다.

국민연금제도의 지속성을 위해 5년마다 의무적으로 재정계산제도를 시행하는데, 2003년 정부는 소득대체율 인하와 기여율 인상을 다음과 같이 제안하였다.

- 2008년 표준 소득대체율을 60%에서 50%로 낮추되 개혁 이전의 기득권은 보장한다.
- 기여율을 2010년을 시작으로 5년마다 1.38%씩 증가시켜 2030년까지 15.9%까지 인상한다.

이와 같은 개혁은 2070년까지 연금제도의 재정안정성, 즉 2년 동안의 연금급여를 지불하기에 충분한 국민연금기금 적립금을 확보하기 위해서이다. 그러나 이러한 개혁안은 사용자와 노동조합 양측으로부터 비판을 받고 있어 2004년 5월 국회 회기가 시작되기 전까지도 국회 의결을 받지 못한 상태이다.

노사정위원회에서 2년 동안 논의를 거친 이후 2003년 정부는 일시금 형태로 지급되는 퇴직금제도의 대안으로 기업연금제도를 도입하는 법안을 제출했다. 새로운 기업연금제도는 기업의 자율적 결정에 기초하여 도입될 것이며, 현 퇴직금과 비슷한 수준의 급여를 제공할 것이다(자세한 내용은 상자 3-2 참조). 그러나 사회 주체들간의 합의 부족으로 기업연금제도 도입이 지연되고 있다.

---

졌다.

## [상자 3-2] 한국의 새로운 기업연금제도안

핵심적인 내용은 다음과 같다.

- 현 퇴직금제도에 의해 지불되는 급여가치와 동일한 급여를 제공하는 것이다. 최소 10년 이상 일정 금액 이상을 납부한 근로자는 55세부터 연금 혜택을 받을 수 있다.
- 퇴직금제도에서 기업연금제도로 전환은 각 기업의 노사 합의를 원칙으로 하지만, 기업연금제도를 채택할 경우 세금 혜택이 주어진다.
- 개별 사업장에서 확정급여형(defined benefit)과 확정기여형(defined contribution) 중에서 선택할 수 있다.
- 개인계정에 기반하여 운영되기 때문에 기업간 이동성이 보장된다.
- 사용자와 퇴직연금사업자가 연금적립기금의 건전한 운용에 대한 책임을 지게 되며, 금융감독위원회와 같은 특별기구가 이에 대한 감독을 담당하게 된다.

자료: 한국국제노동재단(2004a); OECD(2004b)

#### 카. 보다 근본적인 개혁의 필요성

이와 같은 개혁 방향은 바람직하지만 고령근로자의 근로의욕을 저해하는 요소를 완전히 제거하거나 적용 범위를 확대하는 데 있어서 충분하다고는 할 수 없다. 보다 근본적인 개혁안은 1998년 한국 연금제도의 종합적 검토를 위해 설립된 국민연금개선기획단에서 제안되었다. 이외에도 다양한 연구들에서 국민연금제도의 개혁안이 제기되었다(World Bank, 2000; Chung, 2001; Moon, 2001; Phang, 2002b; Phang 외, 2003).

연금 개혁안들은 조금씩 다르기는 하지만 공적연금제도와 사적연금제도로 이루어진 다층체계를 구축할 필요가 있다는 점에 대해서는 공감대가 형성되어 있다.

OECD에서는 이러한 다양한 개혁안을 포괄적으로 담은 개혁안을 제시한 바 있다(2001b)(상자 3-3 참조). OECD에서는 3층 연금체계를 구축할 것을 제안하였다. 첫 번째 층은 현존하는 국민연금제도를 분리해 조세방식의 기초연금과 소득비례방식의 확정급여형 연금 등 2부분으로 분

리하는 것이다. 기초연금은 낮은 가입률의 문제를 해소할 수 있을 뿐 아니라, 노년기 최저소득을 보장해 줄 것이다. 두 번째 층은 퇴직금제도를 기업연금제도로 전환하여 완전적립방식의 확정기여형 제도로 운영하는 것이다. 마지막 층은 보다 효과적인 사적연금제도를 구축하는 것이다.

[상자 3-3] 한국 연금제도의 근본적인 개혁을 위한 OECD 제언

2001년 OECD 한국경제조사(OECD, 2001b)에서는 다음과 같은 3층 체계의 연금제도 구축을 골자로 하는 한국 연금제도 개혁안을 내놓았다.

첫 번째 층은 2단계로 구성된 강제적인 공적연금제도이다. 그 중 하나는 조세방식의 보편적인 기초연금으로, 기존의 기초생활보장제도를 대체하도록 한다. 기초연금에서는 평균임금의 약 20% 수준인 최저생계비 정도로 기본적인 소득보장만을 제공하게 된다. 기초연금제도는 소득재분배의 목적을 달성하고 현 제도의 취약점인 사각지대 문제도 해결할 수 있을 것이다. 두 번째는 소득비례방식의 확정기여형 연금으로 보험수리적으로 공평하도록 만들고 목표 소득대체율은 약 20% 수준 정도가 바람직하다. 현재의 특수직역연금제도를 흡수하여 공공 및 민간부문 근로자에게 평등한 제도로 만든다.

두 번째 층은 강제적인 기업연금제도이다. 퇴직금제도를 기업연금제도로 전환하되 대상 범위는 보다 확대될 것이다. 기업연금제도는 민간에서 관리하는 완전적립방식의 확정기여형제도로 운영된다. 기업은 각각의 근로자에 대해 일정 금액을 개인계좌에 적립해야 하며 이러한 개인계좌는 이동이 가능하도록 설계된다. 이러한 자금의 운용기관은 기업이 선택할 수 있지만 운용자금은 회사의 자산부채에서 완전히 분리되어 연금기금의 안전성을 확보한다. 공공부문 근로자의 경우 정부는 민간부문의 사용자와 동일하게 기여해야 하며 규제를 받게 된다. 기업연금의 기금운용을 감독하는 기능은 강화될 필요가 있으며 사용자 출연금의 일부는 퇴직금의 임금채권보장제와 유사한 보험체계를 만들어 기업연금 가입자의 연금수급권을 보호해야 한다.

세 번째 층은 보다 효과적인 사적연금으로 이에는 선진화된 금융감독이 수반되어야 한다.

이 개혁안에 따르면 공적연금제도하에서의 소득대체율은 낮아진다.<sup>32)</sup> 따라서 국민연금의(적어도 소득이 높은 근로자의) 조기퇴직 유인

효과가 축소되며 시스템의 재정안정성은 향상될 것이다. 동시에 공적연금 소득대체를 인하는 기초연금을 통한 포괄 범위의 확대와 퇴직 후보다 확실한 소득원이 될 기업연금제도 도입으로 상쇄 될 수 있다. 사적연금을 강화함으로써 근로자는 퇴직 이후 노후를 위한 저축액을 스스로 선택할 수 있는 가능성이 높아질 것이다. 물론 이러한 개혁안이 재정에 미칠 전반적인 영향에 대해서 세밀하게 평가해야 한다.

### 3. 조기퇴직의 대안

몇몇 OECD 국가가 경험했던 것처럼 공적 노령연금제도 등과 같은 공식적 제도와는 별개로 사회보장제도도 조기퇴직의 대안이 될 수도 있다. 고령 실업자는 적극적인 구직활동을 하지 않아도 실업급여를 지급하게 할 수도 있다. 중증 장애를 가지지 않았다 하더라도 고령근로자가 예를 들어 새로운 일자리를 찾을 가능성이 낮거나 의료통제가 엄격하지 않다든지 하는 노동시장의 사유로 장애급여를 지급할 수도 있다. 경증 장애를 가진 고령자에 대해서는 부분적인 장애급여를 지급할 수도 있다. 많은 국가에서 실업이나 장애급여를 받는 근로자는, 이후 공식 퇴직정년에 이르게 될 경우 연금급여 수준이 보다 높은 노령연금으로 전환할 수 있다. 게다가 몇몇 국가에서는 실업급여나 장애급여 지급기간도 노령연금 산정기초가 되는 연금 가입기간으로 포함하기도 한다. 많은 국가에서 상당수 근로자가 이러한 대안을 통해 노동시장에서 조기 이탈하였다. 예를 들어 스웨덴에서는 노동시장을 떠난 60~64세 전체 근로자 중 약 40%가 장애급여나 장기 상병급여를 받고 있으며 단지 5%만이 노령연금을 받고 있다(OECD, 2003a).

---

32) 부부가 모두 소득이 있어 국민연금 보험료를 납부하는 경우라면 확실히 대체율이 낮을 것이다. 게다가 첫 번째 축의 기초연금이 부부에게는 축소될 수도 있다.

### 가. 장애급여

아직까지 한국에서는 장애급여를 활용하여 조기퇴직을 하는 경우가 드물다. 국민연금제도는 근로능력이 없는 자를 대상으로 장애급여를 운영하고 있는데, 수급자격은 의학적 판단에 기반하여 엄격하게 결정된다. 수급액은 장애의 정도(장애 3급 이상, 4급의 경우에는 일시금 지급)에 따라 완전노령연금의 60~100%가 지급된다. 한국은 다른 국가와 다르게 장애연금 신청인이 장애를 입지 않았을 경우 축적했을 20년 이상의 손실 보험가입액에 대해서 책임지지 않는다.

2002년 약 3만 3,000명이 장애연금을 받았으며 그 중 1만 1,000명이 50세 이상이었다. 이는 2002년 장애연금 수급자가 노동인구의 0.1%도 미치지 못하는 수준이라는 것을 의미한다. 이와는 매우 대조적으로, 다른 OECD 국가에서는 그 비율이 5~7%인 경우가 많았다(OECD, 2003b). 예를 들어 공공부조와 같은 무기에 장애급여가 존재하며 국민연금제도하의 장애연금보다 많은 사람들이 공공부조의 혜택을 받고 있다. 그러나 공공부조 형태의 급여는 그 혜택 수준이 매우 낮다. 따라서 현재로서는 국민연금의 장애연금과 공적부조연금 그 어느 쪽도 고령근로자의 조기퇴직에 대안이 되지 않는 것이다.

만일 산업재해의 결과로 발생한 장애라면 산업재해보상보험을 통해서도 -연금형태든 일시금 형태든-장애급여를 수급할 수 있다. 사실 국민연금제도보다는 산업재해보상보험의 장애연금을 받는 사람의 숫자가 훨씬 많다. 일례로 2001년 약 12만 명이 산업재해보상보험의 혜택을 받았다. 국민연금의 장애급여 수급자보다 산업재해보상보험의 장애급여 수급자 수가 많다는 것은 산업재해보상보험이 조기퇴직의 실질적 대안으로 작용하기보다는 주요 선진국에 비해 한국에서 심각한 산업재해 발생률이 상대적으로 높다는 것을 의미한다.

### 나. 실업급여

한국의 노동시장과 사회안전망 정책을 검토하면서 OECD는 고용보험

제도에서 지급되는 실업급여가 다른 대부분의 OECD 국가에 비해서 혜택이 높지 않다는 결론을 내렸다(OECD, 2000). 급여수준이 낮을 뿐 아니라 수급기간도 상대적으로 짧다. 다른 국가와는 달리 고령실업자의 경우에도 적극적인 구직활동을 해야만 한다. 또한 실업자 중 극소수만이 급여수급 자격요건을 충족하고 있다. 마지막으로 실업급여 수급기간은 노령연금의 가입기간으로 인정이 되지 않는다. 그렇기 때문에 핀란드 등 몇몇 국가와 다르게 한국의 고용보험에는 조기퇴직 유인 효과가 거의 없다.

#### 다. 평가

경제적 어려움과 빈곤 감소라는 사회보장제도의 본래 목적을 달성하기 위해서는 적용대상 범위가 포괄적이고 급여수준과 일정 수준이 되어야 한다. 그리고 동시에 근로 능력 있는 사람에게서 복지제도의 의존성을 낮출 수 있어야 한다. 한국은 몇몇 OECD 국가에서처럼 장애급여나 실업급여와 같은 사회복지제도가 조기퇴직을 유도하게 된 전철을 밟지 않도록 해야 한다. 한국은 이와 같은 제도의 수급자격 요건이 어느 정도 엄격하다는 점, 소득대체율이 지나치게 높지 않다는 점, 그리고 급여와 노령연금 간에 연계가 되지 않는다는 점에서 조기퇴직을 유도하게 될 위험이 상당히 낮다. 반면 한국에서는 장애를 당하거나 장기간 실업상태에 있는 고령근로자의 경우 가족의 소득지원이 없다면 경제적 어려움을 겪을 수밖에 없다.

## 제 4 장

### 고령근로자 고용장려

한국에서는 공적노령연금제도도, 실업급여와 장애급여 같은 사회보장제도도 근로자들을 조기퇴직으로 이끄는 강력한 인센티브는 아니다. 그러나 제2장에서 보았듯이, 한국 고령자들의 노동시장참가율이 상당히 높긴 하지만 그들의 직업경로는 안정적인 것과 거리가 멀다는 것을 알 수 있다. 많은 고령근로자들은 회사의 정년제, 구조조정, 파산 등으로 인해 비자발적으로 전일제나 정규직에서 밀려나는 위기를 경험하게 된다.

이 장에서는 한국에서 고령근로자의 고용기회에 부정적인 영향을 미치는 사용자의 고용관행을 파악해 보고 이를 변화시킬 수 있는 전략을 찾아보고자 한다. 먼저 현재 고령근로자에 대한 기업의 고용관행 등을 기술하고, 사용자가 일정 연령 이상의 근로자와 고용관계를 지속하거나 신규로 채용하는 것을 꺼리는 이유를 살펴보고, 마지막으로 이러한 문제에 대한 다양한 대안을 제시해 보고자 한다.

#### 1. 기업의 고용관행

한국에는 고령근로자에 대한 사용자의 태도를 볼 수 있는 대규모의 대표적인 조사가 존재하지 않는다. 하지만 사용자의 태도는 기업의 정년제나 채용과 해고 결정에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대한 사용자의 대응 등의 정보를 통해서 추론해 볼 수 있다.

### 가. 정년퇴직

여러 자료를 살펴보면 한국 기업에서는 정년퇴직이 일반적인 관행으로 자리잡고 있으며, 퇴직정년연령이나 퇴직정년연령에 도달하기 전에<sup>33)</sup> 정년퇴직이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 중대형 기업의 약 13% (중대형 기업 전체 근로자의 9%에 해당)만이 정년퇴직연령을 60세 이상으로 정하고 있으며, 대개가 정년퇴직연령을 55세로 정하고 있다(표 4-1). 평균퇴직연령은 56.7세로 이들 기업의 근로자 대부분이 퇴직정년연령보다 3~5년 전에, 그리고 실질적으로 일을 그만두는 평균연령보다 10~12년 전에 정년퇴직을 경험하게 됨을 알 수 있다. 기업이 정년퇴직연령을 정하는 관행은 일본에서도 매우 일반화되어 있으나 일본 기업은 정년퇴직연령을 60세 이상으로 정하고 있는 기업이 대다수를 차지하고 있다.<sup>34)</sup>

한국노동연구원의 조사에서도 정년퇴직이 대기업뿐만 아니라 소기업에서도 일반적인 관행으로 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다(표

<표 4-1> 한국 중대형 기업의 정년퇴직연령(2001)

	퇴직연령								평균퇴직연령	
	<55	55	56	57	58	59	60	>60	평균	중위값
모든 기업/근로자 대비 비율										
기업	0.9	46.4	5.8	11.4	21.2	1.1	10.0	3.2	56.7	56.0
근로자	0.4	45.5	5.0	14.8	24.6	0.8	7.1	1.8	56.6	56.0

자료: 노동부가 실시한 300인 이상 사업장 조사.

33) 정년퇴직연령은 근로자가 현직에서 사임하도록 기대되거나 고용계약이 자동 종료되는 연령을 의미한다. 물론 이런 경우에도 이후에 같은 회사의 다른 자리나 관계회사로 자리를 옮기게 되기도 한다. 회사가 일방적으로 정년퇴직연령을 정하는 경우도 있고 단체협약에 의해 정해지는 경우도 있다.

34) 2003년 일본의 30인 이상 사업장의 92%에서 정년제를 찾아볼 수 있으며 이 중 98%는 퇴직연령을 일정한 연령으로 정해 놓고 있다. 이들 기업 대부분이 정년퇴직연령을 60세 이상으로 정하고 있으며, 89%가 60세로 정하고 있다. 1980년에는 비슷한 숫자의 기업이 정년퇴직연령을 55세나 60세로 정하고 있었던 것에 비하면 많은 변화가 있었음을 감지할 수 있다. 이러한 자료는 일본 후생노동성의 1980년과 2003년 『노동통계연감』에 있는 일본 고용관리조사의 자료에 기초하고 있다.

4-2). 하지만 조사 결과 300인 이상 모든 사업장의 경우 70%가 정년퇴직을 실시하고 있는 반면, 30인 이하 소규모 기업의 경우 그 비율은 절반 가까이 떨어진다. 또한 근로자와 업종에 따라 차이는 있지만 정년퇴직 평균연령이 일반적으로 55~59세로 나타나 정년퇴직 평균연령이 상당히 낮다는 것을 알 수 있다.<sup>35)</sup>

<표 4-2> 한국 기업의 규모별·업종별 정년퇴직 빈도와 평균연령(2002)

	기업규모 (종업원 수)				산업					
	< 30	30-99	100-299	300+	제조업	건설/기술	교통 <sup>1)</sup>	공공서비스	기타	전체
의무퇴직제도가 있는 기업 비율(%) <sup>2)</sup>	50.3	56.5	71.0	69.6	65.5	53.7	70.5	73.6	65.4	64.4
직종별 의무퇴직연령										
전체	56.6	56.7	56.6	56.4	56.0	56.6	57.4	57.1	57.4	56.5
관리직	56.2	58.3	57.8	58.1	56.2	57.3	58.6	59.6	58.8	57.9
연구개발, 엔지니어	58.0	56.6	56.8	57.8	55.7	57.0	56.8	60.4	58.6	57.4
행정/사무보조	55.8	56.6	56.3	56.9	55.5	56.9	57.2	57.4	56.9	56.6
서비스 및 판매	52.5	56.5	54.8	56.9	54.9	56.0	57.4	56.3	58.2	55.9
단순노무직	60.0	57.0	56.1	56.4	56.4	55.0	57.1	57.2	50.0	56.4

주: 1) 교통 및 통신.

2) 무응답 기업 제외.

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사』, Chang(2003) 참조.

#### 나. 채용 결정

여러 자료들은 한국에서는 사용자가 근로자를 채용하는 데 있어서 근로자의 연령이 중요하게 작용하고 있음을 보여주고 있다. 결원을 보충하기 위해 신문이나 취업알선기관 등에 광고를 낼 때 기업은 흔히 나이 제한을 두고 있는데, 이는 채용에 있어 고령근로자들은 제한받게 된다는 것을 내포한다. 실제로 2002년 한국노동연구원이 조사한 결과 조사대상 기업의 절반 정도가 신규직을 채용하는 데 있어 연령 제한을 두고 있고,

35) [그림 2-4]에서 볼 수 있듯이 초대형 기업과 초소형 기업을 제외한 모든 기업에서 남성의 평균 근속연수는 45~49세와 50~54세 사이 증가세가 둔화되거나 아예 감소한다. 이는 한국 기업의 실질 퇴직연령이 어떤 경우에는 55세보다도 낮다는 것을 시사한다.

1/4 정도가 경력직을 채용할 때에도 연령 제한을 두고 있다고 응답하였다(표 4-3). 대기업에 비해 대졸사원 채용에 어려움을 겪고 있는 소규모 기업들은 대기업보다 신규 채용에 있어 연령 제한을 두는 경우가 많지 않았다.

<표 4-3> 한국 기업의 채용에서 연령 제한(2002)

채용조건	유형별 전체 사업장의 비율							
	사업장 규모 (종업원수)					산업		
	모름	51 이하	51-150	151-300	300 이상	제조업	기타	전체
신규	50.5	43.9	49.9	51.4	53.8	49.6	50.2	49.9
경력직	21.4	26.0	27.4	25.6	19.2	22.5	26.0	24.3

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사』, Chang 참조(2003).

#### 다. 해고 결정

조기퇴직과 정리해고와 관련된 결정에 있어서도 근로자의 연령이 중요하게 작용한다. 2002년 한국노동연구원에서 조사한 모든 한국 기업의 절반 이상이 조기퇴직과 정리해고를 위해 근로자를 선별하는 데 있어 연령이 고려사항이 된다고 응답하였다(표 4-4).

<표 4-4> 한국 기업의 조기퇴직 또는 정리해고시 적용기준(2002)

	유형별 전체 사업장의 비율							
	사업장 규모 (종업원수)					산업		전체
	모름	51 이하	51-150	151-300	300 이상	제조업	기타	
조기퇴직								
근무연수	76.5	72.0	74.5	65.9	65.9	73.2	62.1	68.4
연령	70.6	61.5	56.9	50.0	53.9	53.6	58.1	55.5
성별	37.5	26.1	30.0	21.4	16.9	22.4	21.1	21.9
정리해고								
근무연수	69.2	29.5	39.5	58.0	50.8	45.0	46.7	45.9
연령	69.2	43.2	43.4	62.0	56.5	48.6	54.4	51.8
성별	46.2	18.2	32.0	30.0	32.8	31.5	28.9	30.0
부양가족수	61.5	27.3	30.3	42.0	40.3	37.6	35.3	36.3
근무평정	75.0	58.1	48.0	80.0	71.0	66.7	61.2	63.6
정계기록	83.3	59.1	59.2	80.0	67.7	72.2	62.5	66.8

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사』, Chang 참조(2003).

<표 4-4>에서 볼 수 있듯이 기업이 근로자의 조기퇴직과 해고를 결정하는 데 있어서 연령뿐만이 아니라 근무평점, 인사기록, 성별,<sup>36)</sup> 부양가족수 등이 영향을 미친다. 만약 연령에 따른 차별을 엄격히 금지하는 법이 시행되었다면 연령을 조기퇴직, 정리해고의 명시적 기준으로 삼는 것은 불법화되었을 것이다.

## 2. 연령에 근거한 고용관행에 영향을 미치는 요인

한국 기업이 고령근로자의 고용을 꺼리고 채용시 연령 제한을 두고 있는 것을 설명하는 다양한 근거들이 있다.

첫째, 고령근로자의 생산성에 비해 임금이 지나치게 높기 때문이라는 것이다. 둘째, 엄격한 고용보호법이 노동력을 조정하기 위한 방법으로 기업들이 정년제를 사용하도록 조장했다는 것이다. 셋째, 기업 입장에서는 고령근로자가 청장년층 근로자에 비해 일에 대한 동기부여가 적다고 생각하거나, 건강이 좋지 않을 확률이 높다고 생각할 수 있기 때문이다. 마지막으로 연령차별이 존재할 수 있다. 아래에서 이러한 각각의 이유를 구체적으로 살펴보았다. 그 밖에도 고령근로자의 기술이 퇴화하는 것도 하나의 이유가 될 수 있다. 기술 퇴화는 고령근로자의 고용경쟁력을 향상시키는 방안에 대해 검토하는 다음 장에서 논의하기로 한다.

### 가. 연공임금체계

대부분의 국가들은 연령에 따라 임금이 증가하는 경향을 보인다. 이는 근로자가 경험을 쌓을수록 생산성이 증가하는 것을 반영하는 것인지도 모른다. 하지만 동시에 소득이 연령에 따라 증가하는 것은 개별 근로자의 성과보다는 연령 또는 근무기간과 같은 연공서열에 따른다는 사용자

36) “사업자는 퇴직연령 제한, 퇴직 및 해고와 관련해서는 남녀를 차별하지 않는다”라고 명시한 고용평등법이 존재함에도 불구하고 조기퇴직 또는 정리해고를 위한 근로자 선별의 기준으로 성별을 사용하고 있다고 답변한 기업이 비록 소수이긴 하지만 아직도 존재한다는 것은 매우 흥미로운 일이다 (노동부, 2004 : 204).

와 피용인 간에 암묵적 계약의 결과일 수 있다. 특히 회사가 직무성과를 감독하기 어려울 때 근로자로부터 더 큰 직무성과와 노동참여를 고취할 수 있는 방안이 될 수 있다(Lazear, 1979). 그러나 일반적으로 연공임금 체계에 따른 급여는 처음에는 근로자의 생산성보다 적지만 결국에는 생산성을 상회하게 된다.<sup>37)</sup> 결과적으로 기업은 암묵적 계약의 하나로 정년퇴직연령을 정하게 되는 것이다. 이처럼 한국 경제에 뿌리 깊은 관행으로 남아 있는 연공임금체계는 왜 대부분의 한국 사용자들이 일정 연령 이상의 고령근로자를 계속 고용하지 않는지에 대한 설명이 될 수 있다.

한국에서는 아직도 연공임금체계가 지배적이다.<sup>38)</sup> 1997년 실시된 한국노동연구원의 조사에 따르면 한국 기업의 34%가 연공제를 기본임금 체계로 하고 있으며, 기업의 51%는 능력주의나 성과주의와 함께 연공제를 급여제도의 주요 구성요소로 고려하고 있음을 알 수 있다(Yoo, 1998). 연공제를 제외하고 능력주의나 성과주의 임금제도 혹은 능력주의와 성과주의 모두를 임금체계로 하는 기업의 비중은 1994년 11%에서 1997년 15%로 소폭 증가했을 뿐이다.

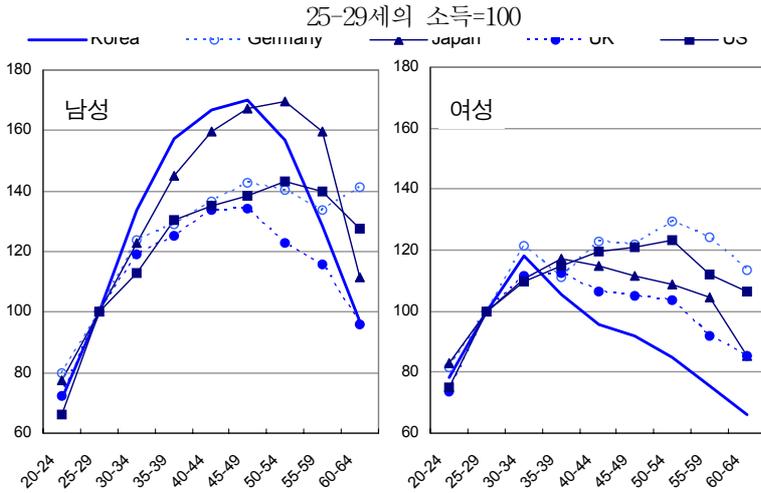
연령별 임금수준의 국제비교에서도 한국의 임금제도는 여전히 연공순위와 밀접하게 연결되어 있다는 것이 드러난다(그림 4-1). 특히 45~49세 남성 근로자의 임금은 독일·영국·미국보다 훨씬 높고, 심지어 연공제가 뿌리 깊은 일본보다도 높게 나타나고 있다. 여성의 경우는 30~34세까지 임금이 다른 국가에 비해 상대적으로 빠르게 상승하지만, 이 시기 이후에는 다른 국가보다 급격히 낮아진다.

모든 국가들에서 대체적으로 50~54세 이후 남성의 임금이 감소하는 것과 달리 한국에서는 45~49세에 이미 임금 하락이 시작된다. 제2장에서 논의한 것처럼, 한국에서 노년층의 임금이 급격히 감소하는 것은 남성의 경우 정년퇴직 이후 찾은 새 직장에서는 이전 직장보다 낮은 급여

37) 여기에서 근로자 임금이 생산성보다 높다 또는 낮다라는 것은 임금이 근로자의 단위당 생산성 가치보다 높다 또는 낮다는 것을 간략하게 표현한 것으로 보아야 한다.

38) 개인의 자격요건 등과 같은 다른 요소가 근로자의 임금수준에 영향을 미치지 않는다는 것은 아니며 다만 시간의 경과에 따른 임금 증가는 한 기업에서의 근속연수에 따라 크게 영향을 받는다는 것을 의미한다.

[그림 4-1] 일부 OECD 국가의 연령과 소득 분포(2002)<sup>1)</sup>



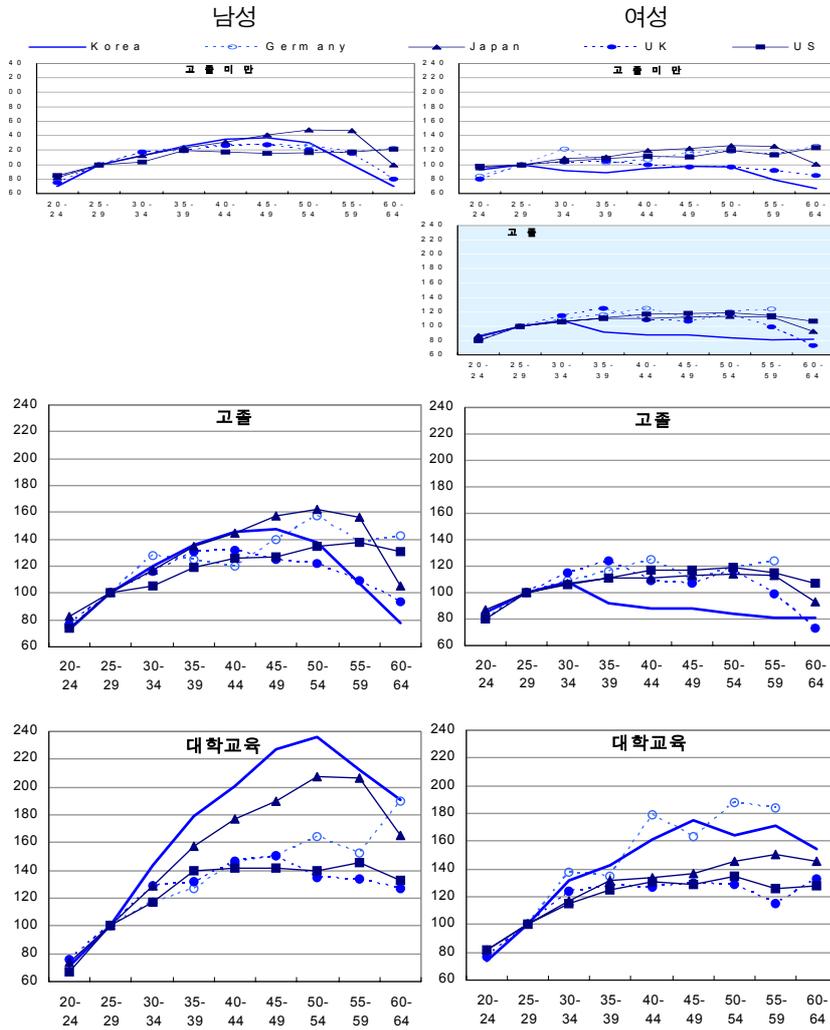
주: 1) 일본과 한국 자료는 기업조사를 토대로 했으며, 일부 부문과 비정규 근로자, 소기업 등은 제외되었음. 다른 국가의 자료는 전체 근로자를 대상으로 하는 노동력 또는 가구 조사를 기초로 함.

자료: 임금구조조사(한국), 임금구조기초조사(일본), 사회경제패널(독일), 노동력조사(영국), 현 인구조사(미국).

를 주고 있다는 것을 의미한다.

그런데 이와 같은 임금 프로파일은 일정 시점에서 교육수준이 서로 다른 다양한 집단의 임금을 비교하고 있기 때문에 특정 세대 근로자의 경력에 따른 임금 변화를 정확하게 보여주지 못할 수도 있다. 예를 들어 한국에서 고령근로자들의 임금 감소는 이들 세대가 젊은층에 비해 교육수준이 낮고 충분한 자격요건을 갖추지 못하고 있다는 사실을 반영하는 것일 수도 있다. 그러나 비슷한 교육수준의 근로자들을 비교했을 때에도 50~54세 남성들은 젊은층에 비해 급격한 임금 감소를 겪고 있는 것으로 나타난다(그림 4-2). 흥미로운 것은 대졸 여성의 임금은 50대에 도달할 때까지도 꾸준히 상승한다는 것이다. 교육수준별 비교를 통해서도 한국 남성의 경우 40대 후반까지 연령에 따라 임금이 급격히 진행되는 것을 확인할 수 있는데, 특히 교육수준이 높은 근로자들에게서 급격한 임금 상승이 나타나고 있다는 것은 주목할 만하다.

[그림 4-2] 일부 OECD 국가의 교육수준별 연령과 소득 분포(2002)<sup>1)</sup>  
 25-29세의 소득 =100



주: 1) 일본과 한국 자료는 기업조사를 토대로 했으며, 일부 부문과 비정규 근로자, 소기업 등은 제외되었음. 다른 국가의 자료는 전체 근로자를 대상으로 하는 노동력 또는 가구 조사를 기초로 함. 독일과 미국의 자료는 각각 1998년과 2000년 자료임. 한국의 경우 60-64세 연령집단은 60세 이상 전체 근로자를 의미함.

자료: 임금구조조사(한국), 임금구조기초조사(일본), 사회경제패널(독일), 노동력조사(영국), 현인구조사(미국).

따라서 한국의 경우 연공임금체제로 인해 초기에는 연령에 따라 임금이 빠르게 증가지만 결과적으로 다른 국가들에 비해 정년퇴직연령이 낮고 급격한 임금 하락 현상이 나타난다. 이때 임금 감소폭은 상당히 크게 나타나는데, 근로자들은 자녀의 교육이나 결혼 등으로 여전히 많은 비용 지출이 필요한 시기에 임금 감소를 경험하게 된다.<sup>39)</sup>

#### 나. 고용보호

고용보호법과 고령근로자 고용 간의 관계는 복잡하다. 일반적으로 법이 엄격할수록 근로자의 이직률이 낮아지기는 하나 고용수준에 미치는 영향은 분명치 않다(OECD, 1999; OECD 2004a).

OECD에서는 개별 및 단체해고와 임시고용에 관한 고용보호법의 엄격성에 따라 국가의 순위를 정했다. 한국의 개별 및 단체해고에 관한 법률은 근로기준법에서 정하고 있다(상자 4-1 참조). 근로기준법에 기초하여 한국 고용보호의 엄격성 정도를 순위로 매겨 보면 정규직 근로자의 개별해고와 임시직 고용에 대한 고용보호의 엄격성은 28개 OECD 국가 중에서 12위에 해당하였고, 단체해고에서는 26위, 전체적으로는 17위를 차지하였다(표 4-5).

따라서 다른 OECD 국가들의 기준으로 볼 때 한국의 고용보호법은 엄격해 보이지 않는다. 하지만 실질적으로 사용자는 관련 법규에 명시되어 있는 것보다 더 강한 근로자 해고권을 가지고 있다. 근로기준법에서 개별 근로자의 해고는 정당한 사유가 있을 경우에 한해서 허용되지만 정당한 사유에 대한 설명이 명시되어 있지 않다. 또한 사실상 매우 협의적이고 제한적인 해석만이 법정에서 이루어지고 있을 뿐이어서(KOILAF, 1999a, 1999b, 2001) 실제로 기업들은 중대한 위법행위에 한해서 근로자를 해고할 수 있다.<sup>40)</sup>

39) 대학교육 등록률이 매우 높고, 교육비가 상당히 높다는 점을 감안한다면 한국 가정 대부분에서 교육 비용의 부담이 크다는 것을 의미한다. 전통적으로 한국 부모는 자녀가 결혼할 때까지 지속적으로 재정 지원을 하리라 기대된다.

40) 부당해고 관련 일반법원에 제기된 소송 건수가 얼마나 되는지는 알려지지 않

그런데 근로자가 기업이 정한 정년퇴직연령에 도달하게 될 경우 기업의 해고권을 제한할 수 없다.<sup>41)</sup> 그렇기 때문에 기업은 정년퇴직연령을 상대적으로 낮게 정하여 고령근로자의 ‘퇴직’을 통해 필요한 인원감축이나 기술력 조성에 변화를 꾀하고자 한다. 이는 일단 50대 초반에 도달하게 되면 향후 5년 동안 현재 사용자에게 머무르는 근로자가 극소수에 불과하다는 점과 같은 맥락에서 파악할 수 있겠다.

[상자 4-1] 한국에서 해고에 대한 고용보호

개별해고와 단체해고에 관한 법률과 절차는 근로기준법에서 규정하고 있다. 근로기준법은 통상적으로 5인 이상의 모든 기업과 사업장에 적용된다.

#### 해고사유

개별 근로자의 해고는 정당한 사유가 있을 경우에 한해서 허용된다. 근로기준법에서는 어떤 것이 정당한 사유인지 정하고 있지 않으나 법원 판결에서 상당히 협의의 또는 제한적인 해석만이 받아들여지고 있어(한국국제노동재단, 1999a, 1999b, 2001) 실제로 기업은 중대한 과실에 대해서만 근로자를 해고할 수 있다. 단체해고(대규모 정리해고)는 기업이 정리해고를 피하기 위한 모든 노력을 다했음에도 불구하고 기업의 경영성과가 장기간 침체를 겪고 있는 등 긴박한 ‘경영상’의 사유에 한해서만 허용된다. 추가 부도를 피하기 위한 기업양도·합병·인수 등은 정리해고를 실시하는 긴박한 경영상의 사유에 해당하는 것으로 간주된다.

#### 사전통지 및 기타 절차상 요건

사용자는 개별 및 단체해고시 해고대상 근로자에게 30일 사전통지(또는 대신 적어도 30일간에 해당하는 일반급여)를 주어야 한다. 일용직(3개월 미만), 단기직(2개월 미만), 임시직 및 계절직(6개월 미만) 등 근속기간이 짧은 근로자에게는 사전통지 의무가 없다.

경영상의 사유로 인한 정리해고의 경우, 기업은 해고대상 근로자를 선별하기 위해 ‘합리적이고 공정한’ 기준을 정해야 하며, 성별에 근거하여 차별을 해서도 안 된다. 정리해고의 규모와 더불어 이러한 절차는 적절한 노

았지만 2002년 해고와 관련하여 약 5,300건이 노동위원회에 제기되었다.

41) 이러한 제한은 기업이 작을수록 노조가 근로자의 권익을 대변하지 못하기 때문에 실효가 적을 수 있다. 따라서 소형 기업의 경우 해고에 대해 사용자를 법원에 제소하는 경향이 덜하다.

조 또는 근로자 대표에게 사전 60일 통지 이후 선의로 협의하여 정해야 한다. 전체 근로자의 10% 이상을 해고하는 경우 기업은 이를 노동부에 최소 30일 전에 보고해야 한다.

#### 계약종료 급여(근로기준법상의 퇴직금)

모든 기업은 퇴직금제도를 갖추고 있어야 하며 1년 근속할 경우 최종 임금(지난 3개월 평균)의 1개월치에 해당하는 퇴직금을 지급해야 한다. 퇴직금은 근로자의 퇴직 사유가 자발적인 퇴직이 되었건 또는 해고되었건 간에 반드시 지급해야 하지만 해고의 경우 금액이 보다 높은 경향이 있다.

<표 4-5> OECD 국가의 고용보호법의 엄격성(EPL) 지수(2003)<sup>1)</sup>

	개별해고 <sup>2)</sup>		임시고용		단체해고		전체 EPL	
	지수	순위	지수	순위	지수	순위	지수	순위
호주	1.5	6	0.9	22	2.9	14	1.5	23
오스트리아	2.4	12	1.5	14	3.3	10	2.2	13
벨기에	1.7	20	2.6	8	4.1	3	2.5	9
캐나다	1.3	25	0.3	27	2.9	14	1.1	26
체코공화국	3.3	3	0.5	24	2.1	24	1.9	18
덴마크	1.5	24	1.4	15	3.9	5	1.8	19
핀란드	2.2	17	1.9	10	2.6	19	2.1	15
프랑스	2.5	9	3.6	3	2.1	24	2.9	6
독일	2.7	6	1.8	11	3.8	7	2.5	10
그리스	2.4	11	3.3	5	3.3	10	2.9	5
헝가리	1.9	18	1.1	20	2.9	14	1.7	21
아일랜드	1.6	22	0.6	23	2.4	22	1.3	24
이탈리아	1.8	19	2.1	9	4.9	1	2.4	11
일본	2.4	10	1.3	16	1.5	27	1.8	20
한국	2.4	12	1.7	12	1.9	26	2.0	17
멕시코	2.3	14	4.0	2	3.8	7	3.2	3
네덜란드	3.1	4	1.2	19	3.0	13	2.3	12
뉴질랜드	1.7	21	1.3	16	0.4	28	1.3	25
노르웨이	2.3	15	2.9	6	2.9	14	2.6	8
폴란드	2.2	16	1.3	16	4.1	3	2.1	14
포르투갈	4.3	1	2.8	7	3.6	9	3.5	1
슬로바키아 공화국	3.5	2	0.4	25	2.5	20	2.0	16
스페인	2.6	7	3.5	4	3.1	12	3.1	4
스웨덴	2.9	5	1.6	13	4.5	2	2.6	7
스위스	1.2	26	1.1	20	3.9	5	1.6	22
터키	2.6	8	4.9	1	2.4	22	3.5	2
영국	1.1	27	0.4	25	2.5	20	1.0	27
미국	0.2	28	0.3	27	2.9	14	0.7	28

주: 1) 가장 엄격한 국가에서 가장 덜 엄격한 국가 순위.

2) 정규직 근로자의 개별 해고.

자료: OECD(2004a).

게다가 퇴직금제도로 인해 사실상 근속연수가 긴 근로자를 해고하려면 비용이 더 많이 들게 된다. 이는 한편으로는 장기근속 고령근로자의 고용을 보호할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 보면 과거보다 경쟁이 치열하고 구조조정에 대한 압력이 큰 상황에서 이러한 법안으로 인해 기업의 입장에서는 영구계약으로 근로자를 채용하거나, 기존 근로자와 고용 관계를 오랫동안 지속하는 것을 꺼리게 될 수 있다. 즉 한국의 엄격한 고용보호가 고령근로자에게는 일자리 안정보다는 오히려 보다 나은 고용 가능성을 해치는 장애물로 작용할 수 있는 것이다.

#### 다. 연령차별

사용자가 고령근로자의 고용을 꺼리는 것은 연령차별이 존재함을 반영하는 것이기도 하다. 연령차별이란 사용자가 채용 및 해고 결정을 내릴 때 근로자의 실제 능력과는 상관없이 근로자의 연령을 바탕으로 차별하는 상황을 일컫는다. 채용에서의 연령 제한은(표 4-3 참조) 일부 국가에서 연령차별로 여겨지고 있다. 조기퇴직 및 정리해고 등의 결정에서도 근로자의 연령을 고려하는 것은 상당히 뿌리 깊게 보인다(표 4-4 참조). 만일 연령에 따른 차별을 금지하는 엄격한 법률이 존재한다면 연령을 기준으로 근로자의 조기퇴직이나 정리해고를 결정하는 것은 위법일 것이다.

노인에 대한 공경을 표하는 전통적인 유교사상이 연령에 따른 채용 및 해고 결정에 일익을 담당할 수도 있다. 노인들에게 일자리를 찾아주는 공공기관인 노인인력뱅크의 한 직원은 사용자가 채용에 있어 연령 제한을 두는 이유는 “자기보다 나이가 많은 사람에게 지시를 내리는 상황이 난처하다”고 느끼기 때문이라고 설명했다. 그런 까닭에, 50대 여성은 가정부나 베이비시터의 자리를 찾을 수 있으나 그 이후 나이는 어려우며 70세 이후의 사람들이 일자리를 찾기란 거의 불가능한 것처럼 보인다.

근로자의 입장에서 연령에 따른 역차별도 존재할 수 있다. 다시 말해서 노인에 대한 공경과 예를 갖추는 유교 가치에서는 고령근로자가 한 직장 내에서 연공서열 순위가 떨어지는 자리로 옮기거나 자신보다 나이 어린 사람 밑으로 자리를 옮기는 것을 수용하는 것이 매우 어렵다. 이럴

경우 해당 근로자는 대신 퇴사를 선택할 수도 있다. 역량보다는 연공서열이 승진의 최우선 고려사항이 되는 행정기관과 같은 곳에서는 젊은 사람들에게 나이 든 사람들이 자리를 양보해야 한다는 식의 압력도 존재한다.

### 3. 고령근로자의 직업안정 증진 방안

#### 가. 정년퇴직연령 상향 조정

한국에서 정부와 사회단체들이 제일 먼저 해야 할 일은 정년퇴직연령을 상향 조정하는 것이다. 자발적인 가이드라인의 책정부터 강제퇴직 금지 규정까지 다양한 접근법을 선택할 수 있다. 현재 한국은 자발적인 접근법을 채택하고 있다. 고령자고용촉진법(제19조)에서는 사용자가 정하는 정년퇴직연령은 60세 이상이 되어야 한다는 단순한 권고가 있을 뿐이다(노동부, 2004). 일본도 초기에는 자발적 지침에 의존하였으나 1998년 4월 노인고용안정관련법을 개정하여 정년퇴직연령이 최소 60세여야 함을 의무화하였다. 또한 기업은 퇴직연령이 지난 근로자의 재고용을 촉진하는 가이드라인을 도입하였다.

앞서 언급했던 것처럼 한국에서는 2001년 300인 이상 사업장의 약 13%만이 정년퇴직연령을 60세 이상으로 정하고 있다(표 4-1). 한국 기업이 정부 지침 수용에 적극적이지 않다는 점을 감안한다면 일종의 법적 의무조항 같은 것을 도입하는 것도 필요할 것이다. 예를 들어 고령자고용촉진법을 개정하여 해고에 관한 근로기준법의 조항이 해당 기업의 정년퇴직연령과 무관하게 60세 이하(가능하다면 65세 이하) 모든 근로자에게 적용된다는 것을 명문화할 수 있다. 물론 단체협약을 통해 퇴직연령이 결정된 경우에는 예외로 할 수 있다. 이럴 경우 기업이 일정 연령제한을 두고 정년퇴직연령을 일방적으로 결정하는 것을 효과적으로 방지할 수 있다. 미국에서는 일련의 점진적 과정을 통해 연령차별법에서 정년퇴직을 실질적으로 금지하고 있다.<sup>42)</sup> 최근 들어 한국 정부는 고령근

42) 연령차별법은 1967년에 처음 도입되어 40~65세에 대한 차별을 금지하였다. 이후 1978년 70세로 상향 조정되었다가 1986년에 제한이 완전히 폐지

로자의 고용을 안정시키기 위해 정년퇴직연령이 더 이상 하락하지 않도록 하겠다고 발표했다. 장기적으로 연령차별금지정책과 연계시킴으로써 연령퇴직연령을 보다 높이거나 아예 폐지해 버리는 것이 검토되어야 할 것이다.

#### 나. 연공임금체계 개혁

정년퇴직연령을 높이거나 아예 정년퇴직을 금지함으로써 한국 임금체계의 변화를 도모할 수 있다. 과거에는 연공체계가 유용했는지 모르지만 지금은 연공체계가 고령근로자의 유지율을 낮추는 주요 원인 중 하나이다. 따라서 연령이나 연공서열이 아니라 개인의 역량과 성과를 보다 중시하는 방향으로 개혁을 실시해야 할 것이다. 앞으로 새로운 지식기반 산업의 중요성이 커져 가고 학력도 상승함에 따라 급여제도의 변화는 불가피해질 것이다.

그러나 급여제도를 개혁한다는 것은 쉽지 않은 작업이다. 정부는 제도 변화에 필요한 직접적 정책수단을 갖고 있지 않다. 정부가 나서서 단체협약의 연공서열 조항을 금지할 경우 사회 각 주체가 단체협약을 할 수 있는 권한을 침해하는 것으로 비추어 질 수 있다. 따라서 정부는 직접적으로 나서는 대신 사회 각 주체가 한국의 임금제도에서 요구되는 변화의 방향과 종류에 대해 개괄적인 합의에 도달할 수 있도록 장려할 수 있다. 정부는 정년퇴직연령을 연장하는 조건하에 임금 삭감에 합의하는 '임금-직무' 혁신모델을 연구·개발·확산시킬 임금직무혁신센터를 설치할 계획이다. 그러나 과거 경험으로 비추어볼 때 자발적 수용장려정책의 성공은 한계가 있다.

정년퇴직의 활용을 제한함으로써 사용자에게 임금제도 개혁에 대한 압력을 가할 수 있을 것이다. 고령근로자를 해고하기가 어려워질수록 기업은 생산성을 초과하는 임금을 상당기간 동안 지급해야 하는 문제점에 봉착하게 된다. 결과적으로 연공서열에 따른 임금책정 관행을 바꾸는 것

---

되어 특정 직종을 제외하고는 정년퇴직 관행이 완전히 금지되었다.

이 사용자에게 더 많은 인센티브를 가져올 수 있다.

#### 다. 고용보호규정 완화

근로자의 입장에서 한국의 엄격한 고용보호법을 완화하는 것은 피용인의 임금제도에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있을 뿐 아니라, 역설적이게도 고령근로자의 고용 가능성을 증대시킬 수 있다. 같은 사용자와 일하는 보장이 줄어들면 연공제는 그 매력을 잃게 된다. 근로자는 생산성에 비해 보상이 적은 경력 초반부를 거친 후 생산성보다 높은 보상, 즉 '이연(移延)된' 급여를 다 챙기기도 전에 회사를 떠날 수밖에 없는 상황에 놓일 수 있다.

동시에 고용보호조항이 완화될 경우 고령근로자에게 집중되었던 노동력 조정의 부담이 경감된다. 현재는 50~54세 근로자의 유지율이 20~24세 근로자의 유지율보다 낮으며 55세 이상 근로자의 경우 유지율은 현저히 하락한다(그림 2-6). 제3장에서 논의한 바와 같이 현재의 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환하게 되면 고령근로자의 일자리 안정을 개선하는 데 도움이 될 것이다. 새로운 제도가 일단 제자리를 잡게 되면 사용자는 근로자의 근속연수가 1년 증가할 때마다 엄청난 액수의 기금을 적립할 필요가 없어진다. 게다가 다음 장에서도 논의하겠지만 많은 고령근로자가 정년퇴직 이후 찾을 수 있는 일자리는 비정규직뿐이지만 지금의 엄격한 고용보호법규를 완화할 경우 한국 노동시장에 뿌리 깊게 존재하는 정규직과 비정규직의 이중성(duality)을 줄일 수 있을 것이다.

정년퇴직 제한, 고용보호 완화 등의 조치가 미리 발표된다면 임금 관행의 변화 필요성에 대해 사회 각 주체의 합의를 보다 쉽게 이끌어 낼 수 있을 것이다. 정부는 앞으로도 사회 각 주체가 노사정위원회의 틀 안에서 이 문제를 논의할 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다.

#### 라. 고령근로자에 대한 보조금 지원

또 다른 고령근로자의 채용 및 고용유지장려책은 고령근로자를 고용

하는 비용을 지원하는 것이다(상자 4-2). 한국에는 네 가지 임금지원 방식이 있다. 한 가지 방식은 전체 노동력 중 일정 비율 이상을 고령근로자를 고용한 사용자에게 보조금을 지급하는 것이다. 다른 세 가지 방식은 고령근로자의 신규 채용에 대해서 임금보조금을 지급하는 것이다. 이들 중 가장 최근에 도입된 중장년 연수수료자채용보조금은 2003년 도입되었다. 이들 보조금의 수준이나 액수는 노동부에 의해 매년 책정된다. 추가로 고령근로자를 대상으로 하지는 않지만 여성이나 장기실업자를 신규 채용 또는 고용을 유지하는 기업을 위한 임금보조금도 있다.<sup>43)</sup>

[상자 4-2] 한국의 고령근로자 채용 및 고용에 대한 임금보조금

#### 고령근로자의 고용촉진을 위한 보조금

자격조건: 노동부가 업종별로 정한 기업의 전체 노동력 대비(55세 이상) 고령근로자 비율(기존 6%)을 초과하는 고령근로자 채용. 해당 비율을 초과하여 해당 기업에 1년 이상 근속한 고령근로자에 대해 보조금이 지급된다. 월 13일 미만, 주 15시간 미만 근무하는 시간제 근로자는 고령근로자의 채용률 계산시 분모와 분자에서 모두 제외된다.

보조금 지급액(2004): 분기 150,000원(평균임금의 2.4%<sup>1)</sup>)

지급기간: 5년

#### 고령근로자의 신규 고용촉진을 위한 보조금<sup>2)</sup>

자격조건: 최소 3개월간 공공취업센터에 구직등록을 한(50세 이상) 고령 실업자를 신규 채용한 경우. 보조금 지급신청 직전 3개월, 직후 6개월 동안 경제적 이유로 근로자를 정리해고하지 않아야 한다.

보조금 지급액(2004): 월 300,000원(평균임금의 14.1%<sup>1)</sup>)

지급기간: 6개월(중소제조업체는 1년)

#### 퇴직근로자유지보조금<sup>2)</sup>

자격조건: 퇴직근로자를 지속적으로 고용하거나 재고용하는 기업. 퇴직연

43) 일자리유지보조금, 재고용보조금, 장기구직자고용촉진보조금, 여성고용촉진보조금 등이 있다(노동부, 2003). 각 보조금에 대한 설명과 그 효과에 대한 평가는 OECD(2000) 참조.

령이 57세 이상으로 정해져 있어야 하며, 근로자가 퇴직 전 해당 기업에서 18개월 이상 근무한 경우.

보조금 지급액(2004): 월 300,000원(평균임금의 14.1%<sup>1)</sup>)

지급기간: 6개월(중소제조업체는 1년)

#### 중장년 직업훈련수료자 채용 보조금<sup>2)</sup>

자격조건: 실업자를 대상으로 하는 재취업연수 또는 노동부가 지정한 기타 직업훈련과정을 수료한 40세 이상의 실직자를 신규 채용한 경우. 보조금 지급신청 직전 3개월, 직후 6개월 동안 경제적 이유로 근로자를 정리해고 하지 않아야 한다. 500인 이하 사업장으로 제한.

보조금 지급액(2004): 채용 후 첫 3개월은 월 600,000원, 이후 3개월은 월 400,000원, 이후 6개월은 월 200,000원(평균임금의 28.2%, 18.8%, 9.4%<sup>1)</sup>)

지급 기간: 12개월

주: 1) 월별 노동조사에 따르면 임금은 2003년(상여금을 포함한) 평균 총월급여를 가리킴.

2) 사용자는 보조금으로 채용한 모든 근로자에게 고용보험을 반드시 제공해야 함.

고령근로자를 대상으로 하는 보조금제도를 모두 감안한다면 사용자는 2003년 약 30만 9,000명의 고령근로자에 대해서 임금보조금을 지원받았다(표 4-6).

이 중 전체 노동력 대비 6% 이상을 고령근로자로 고용한 경우 지급되는 보조금이 가장 큰 비중을 차지했다. 가장 관대한 보조금인 퇴직근로자재고용보조금은 2003년 그 대상이 140명에 불과했다. 이 두 개의 보조금은 대상이나 지출에 있어서 한국의 모든 임금보조금제도에서 차지하는 비중이 가장 컸다. 2003년 이들 보조금이 차지하는 비중은 전체 대상의 약 54%, 전체 지출의 41%를 약간 웃돌았다.

퇴직근로자나 고령실업자를 채용하여 보조금을 받고자 하는 기업은 경제여건의 변화와 무관하게 또한 고령근로자의 무능력, 위법행위 등에

도 불구하고 9개월 동안은 고령근로자를 정리해고할 수 없다. 하지만 이러한 조건은 매우 제한적으로 보인다. 또한 보조금 수준도 상당히 낮아 평균임금의 2.4%에서 28% 수준에 불과하다. 이는 고령근로자의 정리해고에 대한 제약과 함께 기업의 보조금 신청을 가로막고 있다.

<표 4-6> 한국 고령근로자의 고용보조금<sup>1)</sup>

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	참여자 수					
전체	113,520 (14.5)	189,146 (28.2)	225,711 (50.2)	251,870 (44.3)	270,902 (57.1)	308,874 (54.2)
6% 이상 실업	103,817 9,578	150,553 37,840	177,521 48,105	222,648 29,106	268,424 2,319	308,046 688
퇴직	125	753	85	116	159	140
지출 (단위: 백만원)						
전체	12,173 (12.6)	25,450 (13.8)	36,758 (32.3)	41,620 (32.3)	39,980 (44.1)	46,236 (41.0)
6% 이상 실업	9,254 2,862	13,497 11,246	15,915 20,722	28,007 13,508	38,769 1,108	45,782 361
퇴직	57	707	121	104	104	94

주: 1) 괄호 안에 있는 숫자는 전체 고용보조금 대상기업에서 차지하는 비중이거나 전체 고용보조금에 지출되는 비용에서 차지하는 비중임.

자료: 노동부.

다른 OECD 국가에서도 고령근로자 채용에 대해 임금보조금제도를 가지고 있다. 관련 자료를 얻을 수 있는 국가(상자 4-3 참조)에서는 보조금 수준이 한국보다 관대한 것처럼 보이나 많은 국가에서 그 대상을 장기 고령실업자로 제한하고 있다.

한국 고령근로자를 위한 임금보조금제도의 효과를 향상시키기 위해 제도를 합리적으로 운영할 필요성이 있다. 첫째, 다른 OECD 국가의 평가 결과들은 목적을 분명히 할 경우 임금보조금의 효과가 상승한다는 것을 보여주고 있다(Martin and Grubb, 2001). 이는 일정 비중 이상의 고령근로자를 채용할 경우 지급되는 보조금의 사중손실(dead-weight

## [상자 4-3] 일부 OECD 국가의 고령근로자에 대한 임금보조금제도

오스트리아:	50~55세 근로자를 채용하면 사용자의 실업보험료를 절반으로 삭감해 주며, 55세 이상 근로자를 채용하면 보험료 전체가 삭감된다. 이 보조금은 오스트리아의 이른바 Bonus-Malus 시스템의 일환으로 Malus는 50세 이상 근로자 해고에 대한 벌과금이다. 해고근로자의 나이에 따라 벌과금도 달라진다.
벨기에:	45세 이상 장기실업자를 채용하는 사용자는 5년 동안 사회보장기여금을 부분적으로 면제받게 된다. 또한 이렇게 신규 채용된 근로자는 'Activa' 프로그램에 따라 취업보조금을 받을 수 있으므로 사용자는 월간 EUR 500까지 인건비를 절약할 수 있다.
덴마크:	서비스일자리제도(Service Jobs Scheme)에 따라 18개월 이상 장기실직 상태에 있는 48세 이상의 근로자를 채용하는 지방 정부는 연간 DKR 100,000의 무기한 임금보조금을 받을 수 있다.
프랑스:	50세 이상 실업자를 채용하는 기업은 '고용촉진계약(Contrat Initiative Emploi)'을 활용할 수 있다. 보조금은 최저임금 수준에서 사용자의 사회보장보험료를 삭감하는 것으로, 총 최저임금의 약 40%에 해당한다. 일반적으로 종신고용계약을 한 경우에는 24개월 동안 보조금이 지급되며 50~64세의 장애인 또는 1년 이상 실업상태였거나 공적부조를 받았던 사람의 경우 보조금이 무기한으로 지급된다.
독일:	6개월 이상 실업상태에 있는 50세 이상의 근로자를 고용하는 사용자에게는 '통합' 보조금(Eingliederungszuschusse)이 지급된다. 보조금은 임금의 최대 50%에 해당된다.
스웨덴:	특별고용보조금 프로그램에서는 사용자에게 최소 2년 동안 실업상태로 있는 57세 이상의 근로자를 채용할 것을 장려하고 있다. 사용자에게 최대 24개월간, 인건비의 최대 75%, 일간 최대 SEK 525, 즉 월간 SEK 10,500(전일제근로자의 평균 급여의 약 절반)까지 보조금이 지급된다.

lose)이 상당히 크며, 따라서 그 효과에 대해 신중하게 검토하거나, 가능하다면 폐지해야 한다는 것을 시사한다.

둘째, 3개월 이상 장기실업 고령근로자를 채용하는 기업에게 지급되

는 보조금의 경우 그 목적이 분명하기는 하나, 고령근로자의 고용촉진의 순효과에 대해 검토할 필요가 있다. 이러한 보조금을 받았던 487개 기업에 대한 조사에서 92.3%가 이러한 보조금이 없었다 하더라도 근로자수를 줄이지는 않았을 것이라고 답변했다(Chang, 2004). 이는 사중손실이 상당 부분 존재하며 보조금의 순고용 효과는 8% 이하임을 시사한다.

셋째, 고령실업자 채용에 대한 다양한 보조금 종류를 어느 정도 합리화할 수도 있다. 예를 들어 Martin & Grubb(2001)에 따르면 직업훈련 프로그램이 직장에서 진행되는 경우 고용을 촉진하는 데 보다 효과적이다. 따라서 실직 중 재고용 연수를 받은 근로자를 채용하는 것에 대해 별도의 보조금을 주는 것보다 연수 보조수당을 사용자에게 지급하여 사용자가 3개월 이상 실직한 고령근로자에게 직업훈련을 제공하도록 한다.

마지막으로 퇴직을 한 직원의 재고용을 지원하는 보조금은 거의 활용되지 않기 때문에 아예 폐지하거나, 정년퇴직연령을 높이는 정책에 연계시키는 편이 낫다. 예를 들어 고령근로자 채용에 대한 임금보조금은 60세 이상으로 정년퇴직연령을 상향 조정한 기업에게만 조건부로 지급할 수 있다. 활용가능성을 높이기 위해서는 보조금 수준도 높아져야 한다.

임금보조금이 고령근로자가 일자리를 유지하거나 실직 후 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 도와주는 것은 하나 많은 고령근로자가 겪고 있는 저임금이라는 문제를 직접적으로 해결해 주지는 않는다. 제2장에서도 논의된 것처럼 고령근로자의 저임금 발생빈도가 높는데, 높은 임금을 받던 일자리를 퇴직한 후 임금이 낮은 곳으로 자리를 옮기는 것도 하나의 원인으로 작용한다. 따라서 고령근로자에게 일정 형태의 취업급여(in-work benefit)를 제공하는 것도 고려해 볼 만하다.<sup>44)</sup> 이러한 취업급여는 고령실업자에게 근무 인센티브를 강화하게 되며 가계소득이 낮은 근로자를 대상으로 제한적으로 실시할 수도 있다. OECD 국가에서 실시하고 있는 이러한 제도의 대표적인 예로는 미국의 근로소득세액공제(Earned

44) Orszag & Snower(2003)는 대상집단이 임금 상승이 거의 없는 발전성이 없는 일자리에 있는 근로자인 경우 고용촉진에 있어 저임금 근로자를 위한 고용급여가 사용자에게 지급되는 임금보조금보다 효과적이라고 주장했다. 상당수의 한국 고령근로자가 이러한 대상집단에 포함되는 것으로 보인다.

Income Tax Credit : EITC)와 영국의 근로가정세액공제(Working Family Tax Credit : WFTC)이다. 특히 영국의 뉴딜50플러스(New Deal 50 Plus) 프로그램에서는 고령실업자가 취업을 할 경우에는 추가 공제를 받을 수 있다. 영국 제도는 한국 고령근로자를 위한 취업급여의 모델이 될 수도 있다. 물론 이러한 취업급여의 비용이 임금보조금이나 기타 공공부조의 혜택을 대체해야 할 것인가 아니면 추가적이어야 할 것인가에 대해 신중하게 검토해야 한다.

#### 마. 한국의 고용할당제 및 고용우대정책

한국은 고령근로자(55세 이상으로 정의)에 대해 할당제(고령자고용률제)를 채택하고 있다는 점에서 OECD 국가 중 매우 특이하다고 할 수 있다. 현재는 대기업에 대해서만 고용률제가 적용되고 있다. 과거에는 3%로 확실히 정해져 있었다. 즉, 대상기업 전체 정규직 직원 중 고령근로자가 차지하는 비중이 최소 3%이어야 했다. 그러나 2003년 7월 이후 그 비율은 산업별로 차등을 두어 제조업의 경우 2%, 부동산과 사업 서비스의 경우 6%, 기타 업종은 3%이다. 고령자 고용률제(quota system)는 자발적인 참여에 기초를 하며 할당을 채우지 않는다 하여 불이익이 따르는 것은 아니다. 다만 노동부에서 고령근로자 채용이 적극적이지 않은 기업의 예를 공개적으로 발표할 수 있으며 실제로도 공개해 왔다.

또한 몇몇 직종에 대해 노동부는 고령근로자가 취업에 있어 우대를 받을 수 있다고 정하고 있다. 공공기관의 사용자는 70개 직종에서 고령근로자를 우대해 줄 의무가 있다. 비록 의무적인 것은 아니나 민간부문 사용자에게 대해서도 90개 지정 직종에 대한 특별우대가 장려되고 있다. 2003년 6월 이전에는 70개 직종만이 그 대상으로 지정되어 있었으나 현재는 그 수가 늘어 160개에 이르고 있다.

고용률제와 고용우대정책(preferential treatment)은 고령근로자의 취업전망을 개선해야 함을 강조하는 차원의 역할을 할 수는 있으나, 현실적으로 고령근로자의 채용 및 유지에 얼마나 효과적인지 하는 점은 분명치 않다. 한국을 비롯한 일부 국가에서 장애인고용률제도를 채택하고

있으나 상당한 불이익이 따름에도 불구하고 고용률제를 준수하지 않는 경향이 있다(OECD, 2003b). 사실상 우대정책과 고용률제는 고령근로자가 불리한 조건을 갖고 있고, 생산성이 떨어진다는 고정관념을 심어 줄 수 있다는 위험을 안고 있다.

마지막으로 향후 수십 년 동안 진행될 인구 변화로 인해 이러한 정책은 효력을 상실할 수도 있다. 제1장에서 이미 언급한 바와 같이 노동력의 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 2020년 모든 근로자의 약 40%가 50세 이상이며 2050년에는 50%까지 증가할 것으로 예측된다. 결과적으로 기업은 고용률제나 고령근로자에 대한 우대정책 등과 무관하게 상대적으로 많은 비중을 고령근로자로 채용할 수밖에 없다. 정부는 고용률제나 우대정책을 두는 목적이 무엇인지, 그리고 이 정책들이 기업의 채용관행에 실질적인 영향을 주는지에 대해 종합적으로 검토할 필요가 있다.

#### 바. 연령차별금지법

연령에 따른 차별을 제거하기 위해 보다 드러내 놓고 노력하는 것도 중요하다. 연령차별을 금지하는 법안을 제정하거나 자발적인 참여를 독려하는 지침을 내놓는 것도 방법일 수 있다. OECD 국가에서는 이 두 접근법을 모두 찾아볼 수 있다(Hornstein, 2001). 그러나 거의 모든 OECD 국가가 성별에 따른 차별을 금지하는 조치를 도입하고 있으나, 연령차별에 대해서는 별다른 조치를 취하지 않고 있다. 모든 EU 국가는 직장 내 연령 등 다양한 이유로 인한 차별금지를 입법화하도록 하는 EU 지침을 준수해야 하므로 현재 유럽에서는 많은 변화가 진행되고 있다.<sup>45)</sup> EU 지침에서는 모든 연령에서의 차별을 금지하도록 하고 있다. 미국의 연령에 따른 고용차별제한법(Age Discrimination in Employment

45) 2000년 EU Council Directive 2000/78/EC에서는 고용과 직장내 공평한 대우를 위한 기본적인 틀을 확립하였다. 이 Directive에서는 2003년 12월 까지 EU 회원국이 종교, 신앙, 장애, 연령, 성 지향성 등의 사유로 인한 직간접적 차별을 금지하는 법안을 도입할 것을 강제하고 있다. 그러나 몇몇 회원국에서는 연령과 장애로 인한 차별관련 조항 시행에 대해서는 최고 3년까지 기한을 연장해 줄 것을 요청할 가능성을 내비쳤다.

Act : ADEA)은 40세 이상 개인에 대해서만 차별을 금지하도록 규정하고 있기 때문에 EU보다는 포괄적이지 않다(상자 4-4 참조). 그렇지만 미국의 연령에 따른 고용차별제한법은 1967년에 도입된 이후 현재까지 시행되고 있다.

그러나 연령에 따른 차별금지의 입법화가 고령근로자의 취업전망 개선에 미치는 효과가 분명하다고만은 할 수 없다. 미국의 경우 차별금지법으로 인해 고령근로자의 고용유지율이 증가했다는 증거자료는 찾아볼 수 있지만 채용에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미쳤는지의 여부는 분명하지 않다(Neumark, 2001; Adams, 2004). 분명한 것은 법률만으로는 사용자의 태도나 관행을 완전히 변화시킬 수는 없다는 것이다. 그러나 적어도 연령차별이 용납되지 않을 것이라는 분명한 메시지를 전달할 수는 있다. 예를 들어 몇몇 직종을 제외하고는 구인광고에 연령제한을 명기할 수 없도록 하는 등 고령근로자의 채용 및 유지에 관한 모든 것을 지원하는 조치도 개발되어야 한다.

현재 한국에는 연령에 따른 고용차별을 금지하는 법률이 존재하지 않는다. 헌법, 근로기준법, 고용평등법 등 그 어디에서도 연령차별을 명시

[상자 4-4] 미국의 연령에 따른 고용차별제한법(ADEA)

연령에 따른 고용차별제한법에서는 40세 이상 근로자가 연령에 따른 고용차별을 받지 않도록 보호한다. 이 법에서는 채용, 해고, 승진, 정리해고, 보상, 급여, 업무분담, 직업훈련 등을 포함한 고용의 어떤 조항, 조건, 권한과 관련하여 연령에 따라 차별하는 것은 불법이라고 규정하고 있다.

연령에 따른 고용차별제한법은 주정부 및 지방정부를 포함하여 20인 이상 사업장에 적용된다. 또한 취업알선회사, 노동단체, 연방정부에도 적용된다.

특히 구인광고나 게시에 연령과 관련하여 선호연령, 제한, 사양 등을 포함하는 것도 불법화되어 있다. 구인광고나 구인게시에 있어 연령이 해당 업무를 일상적으로 수행하는 데 합리적으로 필요한 '선의의 자격조건'임이 분명한 혼치 않은 상황에서만 나이 제한을 명시할 수 있다.

자료: 미국 고용기획균등위원회.

적으로 다루고 있는 조항을 찾아볼 수 없다. 헌법의 예를 들자면 “성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다(제10조)”고 정하고 있으나, 연령은 이에 포함되지 않았다(노동부, 2004).

2002년 12월 고령자고용촉진법이 개정되어 사용자가 모집·채용·해고에 있어 고령근로자를 차별할 수 없다는 조항이 포함되었다. 그러나 이러한 조항을 무시하는 사용자에 대해 어떠한 불이익도 명시적으로 정하지 않았다<sup>46)</sup>. 물론 앞서 언급한 바와 같이 기업에게 정년퇴직연령을 60세 이상으로 정하도록 장려하고 있긴 하나 정년퇴직이 아직도 허용되고 있다. 이와 관련하여 고용평등을 촉진하기 위해 일정 연령 이하로 정년퇴직연령을 정하는 것을 금지하는 법안을 도입하기 위해 정부와 사회 각 주체가 논의를 계속하고 있다.

따라서 연령차별을 없애기 위해 정부가 추가적으로 도입할 수 있는 조치가 있어 보인다. 추가 조치에는 고용에서 연령차별을 금지하는 구체적인 법안 등이 포함되어야 한다. 또한 이러한 법안에는 차별에 해당하는 것은 무엇인지, 차별이 금지되는 분야에서 고용조건, 채용조건, 해고조건은 무엇인지도 명시되어야 한다. 또한 연령에 따른 차별이 있었음을 주장할 경우 이를 해결하는 절차, 명시적 불이익 등을 규정해야 한다. 동시에 연령차별금지법안을 강화할 때는 고령근로자의 채용 및 유지 관련 고용관행을 개선시킬 것을 장려하는 지침 및 캠페인 등이 선행되거나 적어도 동시에 진행되어야 한다. 영국의 ‘연령차별 근절(Age Positive)’ 캠페인과 사용자에 대한 지침인 ‘다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침’을 모델로 연구해 볼 만하다.<sup>47)</sup>

46) 이론상으로는 해고와 관련된 근로기준법의 관련조항을 살펴볼 때 연령차별에 따른 부당한 해고에 대해 기업은 벌과금 또는 법적 소송에 직면할 수 있다. 그러나 채용과 관련한 연령차별에 있어서는 이러한 법적 장치가 마련되어 있지 않다.

47) 영국의 캠페인과 지침에 대해서는 OECD(2004d)에서 보다 세부적으로 다루고 있으며 연령차별근절(Age Positive) 웹사이트 [www.agepositive.gov.uk](http://www.agepositive.gov.uk)에서 보다 자세한 사항을 찾아볼 수 있다.

#### 사. 필요조치의 범위

한국 고령근로자의 고용유지율을 단기에 획기적으로 끌어올릴 수 있는 단일한 정책은 아마 존재하지 않을 것이다. 그러나 앞서 언급했던 것처럼 다양한 조치를 취한다면 장기적으로 상황을 개선할 수 있을 것이다. 또한 앞 장에서도 논의했던 것처럼 고령근로자의 고용경쟁력을 강화함으로써 고령근로자의 고용안정이 향상될 수 있다.

## 제 5 장

# 보다 나은 일자리 찾기

끊임없이 변화하는 노동시장에서 고용을 유지하는 것은 쉬운 일이 아닙니다.

제2장에서 살펴보았듯이 현재 한국 고령근로자는 상당히 높은 노동이직률과 이동성을 경험하고 있다. 고령근로자는 실직 위험이 높지만 다른 연령층에 비해 상대적으로 빠르게 새로운 일자리를 찾는다. 그러나 이들 직종은 많은 부분이 비정규직이고 저임금에 해당된다. 그러므로 고령근로자의 고용경쟁력(employability)을 향상시키는 것이 중요한 과제라 할 수 있다.

이 장에서는 직업훈련 기회를 증가시키고(1. 기술향상), 공공고용서비스를 개선하며(2. 공공고용서비스 강화), 근로조건을 개선함으로써(3. 일자리의 질 개선 필요) 고령근로자가 보다 나은 일자리를 보다 수월하게 찾을 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

### 1. 기술향상

기술 변화와 함께 제조업에서 서비스업으로의 변화 등으로 인해 숙련되고, 유연성을 지닌 근로자에 대한 수요가 더욱 증가하고 있다.

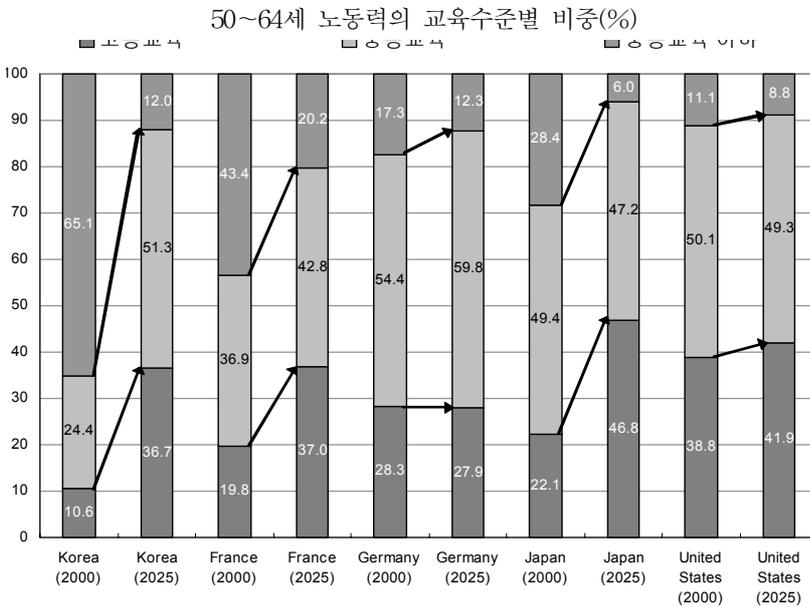
이는 한국의 교육과 직업훈련제도를 시대의 변화에 발맞추어야 한다는 압력으로 작용할 뿐 아니라, 사용자에게는 보다 많은 연수 기회의 제공을 요구하고, 근로자 개개인에게는 평생교육 활동의 적극적 활용을 강조한다.

가. 학력

현재 한국 고령근로자의 학력수준은 상당히 낮다. 고령근로자들의 낮은 학력수준은 이들이 좋은 직장을 찾고 유지하는 것이 어려운 이유를 부분적으로 설명해 준다.

다른 주요 OECD 국가들과 비교했을 때 상당히 높은 비율이기는 하지만 2000년 현재 한국에서 50~64세 근로자의 약 65%가 고졸 미만의 학력수준을 가지고 있다(그림 5-1). 반면 젊은 세대의 학력수준은 매우 빠르게 증가하고 있는데, 2025년 학력이 고졸 미만인 고령근로자는 약 12%에 불과할 것으로 추정된다.<sup>48)</sup> 게다가 35% 이상이 고등교육 이상의

[그림 5-1] 일부 OECD 국가의 고령근로자의 교육수준(2000/2025)



자료: OECD 추정치.

48) 이러한 단순 유추는 2000년 자료를 토대로 하고 있으며 50~64세 근로자의 학력수준, 성별, 5년 단위 연령집단별 참가율을 25~39세의 해당 인구 집단에 적용하여 얻은 것이다. 일본 자료는 10년 단위 연령집단별로 묶은 자료를 토대로 하여 추정하였다.

학력을 소지하게 된다. 이렇게 될 경우 한국의 고학력 고령근로자 비중은 다른 국가들과 비슷한 수준을 보이게 될 것이다. 교육수준의 빠른 증가는 앞으로 생산성 증가의 중요한 원천이 될 수 있으며, 한국 고령근로자의 고용전망(employment prospects)을 향상시킬 것이다.

#### 나. 직업훈련 기회

직업훈련과 평생교육활동은 정규교육이 부족한 근로자들의 문제를 해결하는 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 더욱이 기술 변화와 조직구성 변화와 함께 변화되는 근로자의 자격요건은 고용을 유지하기 위해서 근로자들은 기술 향상과 새로운 기술 습득을 위한 꾸준한 노력을 해야 한다는 것을 의미한다.

따라서 평생교육과 직업훈련은 근로자의 급여, 기업의 이익은 물론 근로자의 고용경쟁력, 생산성을 상당히 강화시킬 수 있다.<sup>49)</sup>

한국의 직업훈련제도는 숙련근로자의 공급을 증가시킴으로써 경쟁발전을 뒷받침하기 위해서 시작되었다. 1976년 연수부담금제(training levy system)가 도입되어 기업이 사내연수를 제공하거나 그렇지 않을 경우 부담금을 납부하도록 하였다. 정보통신기술(IT)의 빠른 확산과 경제 환경의 변화에 발맞추기 위해 1999년 부담금제도는 고용보험제도(EIS)와 1997년 직업훈련촉진법(Vocational Training Promotion Act)에서 도입되는 새로운 직업훈련제도의 일환으로 통합되었다.<sup>50)</sup> 새로운 제도에는 사용자, 피용자, 실업자 등 그 대상에 따라 매우 다양한 직업훈련보조금이 분류되어 있다.<sup>51)</sup>

실업자를 대상으로 하는 정부 지원 직업훈련 프로그램을 살펴보면, 전체

49) 지속교육과 훈련은 건강증진, 개인적 만족도 등 다양한 비경제적 효과와도 관련이 있다.

50) 부담금제도가 초반에는 직업훈련을 촉진하는 성과를 보이기도 하였으나 직원연수 대신 부담금을 납부하겠다고 하는 기업의 비중이 1977~1980년 대상기업의 1/3 수준이던 것이 꾸준히 증가하여 1991~1993년에는 80% 이상이 되었다(OECD, 2000)

51) 세부 내용은 OECD(2000)에 보다 자세하여 설명되어 있다.

참여자수는 1998년 경제위기 이후 3만 명 이상이었던 것에서 2003년 11만 명으로 급격히 감소하였다(표 5-1). 주요 프로그램으로는 실업자를 대상으로 하고 고용보험(EIS)에서 재정을 지원하는 재고용촉진 직업훈련이 있다. 일반적으로 피보험자인 고령실업자의 경우 이 프로그램에 참가할 자격이 주어진다. 추가적으로 각 지방노동사무소에서는 40대와 50대의 고령실업자에게 투자상담사, 금융자산관리사, 자동차수리, 제빵기술자 등과 같은 특정 직업에 대한 특별 직업훈련 프로그램을 운영하고 있다. 그러나 이러한 특별 직업훈련 프로그램의 경우도 참여하는 실업자의 수는 그리 많지 않다. 전체적으로 실업자를 대상으로 하는 정부 지원 직업훈련 프로그램에 참가하는 고령층 실업자의 비율은 극히 소수이고 대부분이 30대 이하의 젊은층에 해당한다.

<표 5-1> 한국 실업자를 대상으로 한 직업훈련 프로그램의 연령별 참가율(1998~2003)<sup>1)</sup>

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전체('000s)	362.9	358.4	216.3	180.4	152.3	108.2
연령별 (%)						
연령 전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
30 이하	45.1	53.9	60.2	60.4	57.7	55.8
30-39	30.9	28.4	25.9	26.1	27.6	28.3
40-49	16.1	11.9	9.3	9.4	9.7	10.3
50 이상	7.8	5.8	4.6	4.2	5.0	5.7

주: 1) 위 자료는 실업자를 대상으로 한 주요 직업훈련 프로그램을 바탕으로 함. 2000년 이전 자료는 실업자 대상 재고용직업훈련 프로그램만을 기초로 함.

자료: 노동부.

모든 형태의 정부지원 또는 정부보조 훈련은 대다수의 참여자가 재직자이다. 2003년 이러한 직업훈련을 받는 참여자 중 실업자는 11만 1,000명에 불과한 반면 참여자 중 재직자는 170만 명에 달하였다.

정부보조 훈련 프로그램에 참가하는 재직자의 수가 훨씬 많음에도 불구하고 2002년 집행된 지출은 1998년 10%에도 미치지 못했던 것에 비하면 증가는 하였으나 직업훈련 전체 예산의 1/3에도 미치지 못하였다.

고령근로자의 경우 이러한 직업훈련보조금을 받을 수 있다. ‘직업훈련 급여(Training Benefits)’는 젊은 근로자에게는 실직 위기에 놓이거나 직업훈련 중이나 직업훈련 직후에 실직을 할 경우에만 자격을 부여하지만, 50세 이상의 근로자에게는 자동적으로 자격을 부여한다.

<표 5-2> 보조금지원을 받는 피용자의 직업훈련 참가율(한국, 2002)<sup>1)</sup>

	연수횟수 <sup>2)</sup>	전체 중 비율(%) <sup>2)</sup>	참가자 <sup>2)</sup>	전체 중 비율(%) <sup>2)</sup>	참가자 비율(%)	
					전체 중 보험 가입 피용인	전체 중 피용인
전 체	1876	100.0	960	100.0	13.4	6.8
성 별						
남성	1516	80.8	747	77.8	15.5	9.0
여성	355	18.9	213	22.2	8.9	3.6
연령별						
15-19	24	1.3	19	2.0	19.4	6.7
20-29	590	31.4	325	33.8	14.4	8.1
30-39	851	45.4	407	42.4	16.8	9.4
40-49	354	18.9	179	18.6	11.2	5.4
50+	52	2.8	31	3.2	3.9	1.4
학력수준별						
초등/중학교	41	2.2	28	2.9	4.0	..
고등학교	735	39.2	370	38.5	9.7	..
전문대학	228	12.2	132	13.8	13.8	..
대학	828	44.1	400	41.7	23.4	..
근속연수						
1년 미만	257	13.7	154	16.0	7.8	..
1-4	496	26.4	277	28.9	9.6	..
5-9	427	22.8	213	22.2	23.4	..
10-14	323	17.2	136	14.2	34.0	..
15-19	159	8.5	73	7.6	38.4	..
20+	154	8.2	63	6.6	45.0	..

주: .. 추정자료 없음.

1) 표의 참가자수는 2002년 동안 보조금 지원을 받는 직업훈련에 한 차례 이상 참여한 사람을 가리킴(즉, 중복 집계 제외).

2) 참가자의 특성에 관한 자료가 존재하지 않기 때문에 하위 분류의 총계가 총 직업훈련 횟수나 참가자수와 일치하지는 않음.

자료: Lee and Kim(2004), 『경제활동인구조사』에서 유출한 총 피용인 수를 기초로 한 OECD 추정치.

그럼에도 불구하고 실업자를 대상으로 한 정부보조 직업훈련 프로그램에 참가하는 고령근로자의 수는 극히 미미하며, 연수를 받는 경우도 40세 이후 연령부터 급격한 감소를 보인다(표 5-2).

따라서 2002년 30~39세 근로자의 9.4%(보험 혜택을 받을 수 있는 전체 근로자의 16.8%)가 정부보조 직업훈련에 참여한 반면, 40~49세 연령대의 경우는 5.4%(11.2%), 50세 이상의 연령대는 1.4%(3.9%)에 머물렀다. 전반적으로 여성 근로자, 저숙련 근로자, 중소기업 근로자의 경우 정부보조 직업훈련 프로그램에 참가하는 비율이 상대적으로 낮다(Lee and Kim, 2004).

직업훈련 및 기타 평생교육 참가자에 대한 전반적인 특징들은 「한국 사회통계조사(KSSS)」를 통해 살펴볼 수 있고, 「국제성인문서해독력조사(IALS)」를 활용하여 다른 OECD 국가들과 비교해 볼 수도 있다(상자 5-1 참조). 두 설문조사 모두 개인이 지난 12개월 동안 일정한 형태의 직업훈련에 참가했는지에 대한 유사한 정보를 제공하고 있다. 하지만 국가마다 방법론이나 정의에 있어 차이가 존재할 수 있기 때문에 조사 결과를 통해 국가별 차이를 파악하기보다는 전체적인 맥락을 파악하는 차원에서 해석되어야 한다.

이들 설문조사들은 한국에서 직업훈련 참가는 고령근로자와 장년근로자 모두 국제적 수준에 비해 낮다는 것을 보여준다(그림 5-2). 2000년 덴마크에서는 45%에 달하는 고령근로자가 직업훈련에 참가한 반면, 한국의 경우 10%가 채 되지 않는 고령근로자만이 직업훈련에 참가하였다.

한국 장년근로자의 경우 참가율이 다소 높아 16%를 약간 밑돌았지만 여전히 다른 OECD 국가 수준은 훨씬 못 미치고 있다. 직업훈련에서 남녀 격차도 다른 나라보다 훨씬 크게 나타나고 있다(표 5-3).

보다 일반적인 평생교육 참가율도 다른 OECD 국가에 비해 뒤떨어지는 것으로 나타났다. 50~64세 연령층의 경우 1994~1998년 동안 미국에서는 36%, 스웨덴에서는 약 46%가 평생교육 활동에 참가한 것과 달리, 2000년 10% 정도만이 평생교육 활동에 참가하였다(표 5-3). 한국과 다른 OECD 국가들 사이의 평생교육 참가 격차는 25~49세의 청장년층에서도 비슷하게 나타났다.

## [상자 5-1] 「국제성인문서해독력조사(IALS)」와 「한국사회통계조사(KSSS)」

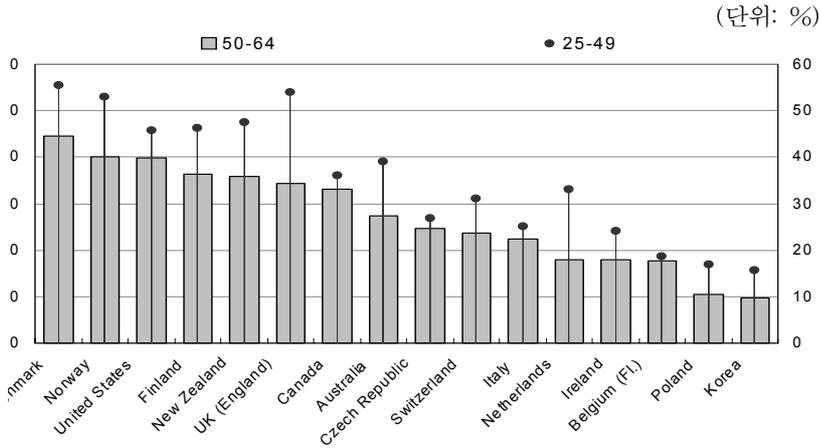
국제성인문서해독력조사(IALS)는 성인의 문서 해독력을 평가하는 대규모 가구 대상 조사로서 1994~1998년 사이 3차례 조사에 21개국이 참여하였다. 설문조사는 조사대상자의 일반적 사항에 관한 질문과 해독 능력의 수준을 평가하는 소책자 등 주로 두 부분으로 구성되어 있다. 본 연구에서 비교용으로 사용된 평생교육 관련 정보는 인구학적 사항과 노동시장 지위 등에 관한 정보를 담은 배경 정보를 묻는 문항에서 추출한 것이다.

『한국사회통계조사(KSSS)』는 한국 통계청이 매년 실시하는 정기조사이다. 이 조사에서 다루고 있는 사회지표는 가족, 소득, 건강, 교육 등 12개 분야이다. 매년 조사에서는 3개 분야만을 다루고 있기 때문에 각 분야는 4년에 한 번씩만 다루어진다. 본 연구에서 다루고 있는 평생교육 활동에 관한 정보는 교육 관련 가장 최근에 실시한 2000년 조사에 기초한다.

두 설문조사는 동일한 준거기간(조사 실시 전 1년 동안 훈련을 받은 것에 대해 질문한다), 동일한 대상 인구(15세 이상), 평생교육 활동에 관한 유사한 질문, 노동시장 지위에 관한 유사한 질문 등 유사한 구조를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 국제비교를 위해 이 설문조사 자료를 활용할 때는 세심한 주의를 기울여야 한다. 예를 들어 각국에서 실시하는 국제성인문서해독력조사(IALS)의 방법론과 도구가 모두 동일하지만 연수 질문은 구체적이지 않다. 따라서 이 질문들을 어떻게 해석하느냐에 따라 국가마다 차이가 발생할 수 있다. 국제성인문서해독력조사(IALS)와 한국사회통계조사(KSSS)의 비교에 있어서는 평생교육의 범위에 약간의 차이가 있다. 국제성인문서해독력조사(IALS)에서는 6시간 미만의 평생교육 참가자는 제외시키는 반면, 한국사회통계조사(KSSS)는 이러한 제한이 없다. 두 설문조사 모두 전일제 학생은 제외시키고 있으나 여전히 다소의 차이는 존재한다. 한국사회통계조사(KSSS)에서는 전일제 학생뿐만 아니라 학교는 졸업하였으나 공부를 계속하는 학생도 제외하고 있는 반면 국제성인문서해독력조사(IALS)에서는 16~24세의 전일제 학생만을 제외시키고 있다.

한국은 평생교육의 참가율에서 큰 남녀 격차를 보이고 있는데, 이러한 격차는 체코와 이탈리아를 제외한 다른 국가들보다 훨씬 큰 것이다(표 5-3).

[그림 5-2] OECD 국가의 연령별 피용인을 위한 직업훈련빈도



자료: 『국제성인문서해독력조사(IALS)』, 『한국사회통계조사(KSSS)』.

<표 5-3> OECD 국가의 평생교육 활동참가율

(단위: %)

	모든 평생교육활동(전체대상)					직무관련 연수(직원대상)				
	성별		연령			성별		연령		
	전체	남성	여성	25-49	50-64	전체	남성	여성	25-49	50-64
호주	35.6	36.8	34.4	39.9	23.9	36.7	37.6	35.5	39.2	27.4
벨기에(플란더스)	22.2	24.5	20.0	24.2	17.2	18.6	19.7	16.7	18.8	17.6
캐나다	36.5	37.0	36.0	40.4	25.0	35.5	36.1	34.7	36.1	33.2
체코공화국	27.3	33.2	21.8	31.5	19.6	26.3	29.8	22.1	26.8	24.7
덴마크	56.2	53.7	58.8	63.6	41.4	52.5	50.5	55.1	55.6	44.5
핀란드	58.2	54.4	62.0	66.4	40.6	44.1	44.6	43.4	46.3	36.4
아일랜드	22.1	20.3	23.8	25.5	12.9	22.8	20.4	27.1	24.1	17.9
이탈리아	22.1	26.5	17.9	27.1	12.6	24.6	25.0	24.0	25.2	22.5
한국	18.8	21.2	16.3	21.6	10.8	14.3	17.1	9.7	15.7	9.6
네덜란드	36.3	38.2	34.4	42.0	21.1	30.6	33.1	26.3	33.2	18.0
뉴질랜드	37.9	37.3	38.4	41.4	27.9	44.8	44.8	44.9	47.4	35.8
노르웨이	48.4	49.1	47.7	53.8	34.3	49.8	47.5	52.7	53.0	40.0
폴란드	14.0	15.0	13.1	17.6	4.9	16.1	16.1	16.0	17.0	10.5
스웨덴	54.2	52.5	55.8	58.1	45.9	..	..	..	..	..
스위스	43.6	45.7	41.6	49.2	30.8	29.2	31.2	26.5	31.2	23.6
영국(잉글랜드)	44.9	45.7	44.1	52.4	27.4	49.5	48.7	50.4	54.0	34.3
미국	43.6	43.6	43.7	47.2	35.7	44.3	43.9	44.7	45.9	39.9

자료: 『국제성인문서해독력조사(IALS)』, 『한국사회통계조사(KSSS)』.

### 다. 훈련 기회의 확대

한국 중년 및 고령근로자의 낮은 훈련 참가율을 볼 때, 훈련 제공 자체를 늘리는 것뿐만 아니라 훈련 종류를 다양하게 함으로써 보다 활발하게 연수 기회를 활용할 수 있도록 장려하는 것 또한 시급하다.

이것은 쉬운 일은 아니다. 먼저 실업자의 경우 고용성과 있어서 비용효율성 측면에서 개선될 수 있도록 훈련 프로그램에 대한 신중한 평가를 하는 것이 중요하다. 둘째, 성인근로자와 고령근로자에게는 단기훈련과 단계별 직업훈련이 구성되어 있어야 한다. 이럴 경우 장기훈련과정보다 훈련을 받는 사람들도 증가할 뿐 아니라 한 단계가 끝난 이후 다음 단계를 위해 재등록하는 근로자들도 증가하게 될 것이다. 현재 한국에서 성인교육을 위해 이루어지는 학점은행제(Credit Bank System)는 하나의 좋은 예가 될 수 있다. 다만 앞으로도 훈련의 인정이나 자격증 인정을 향상시키기 위한 지속적인 노력이 기울어질 필요가 있다. 마지막으로 자녀양육을 위해 단절을 경험한 여성들과 같이 장기간 노동시장에 참여하지 않았다가 노동시장에 (재)진입하려는 사람들을 위한 훈련 기회도 확대되어야 한다. 이를 위해서는 직장 외부의 훈련시설을 확대할 필요가 있다.

## 2. 공공고용서비스 강화

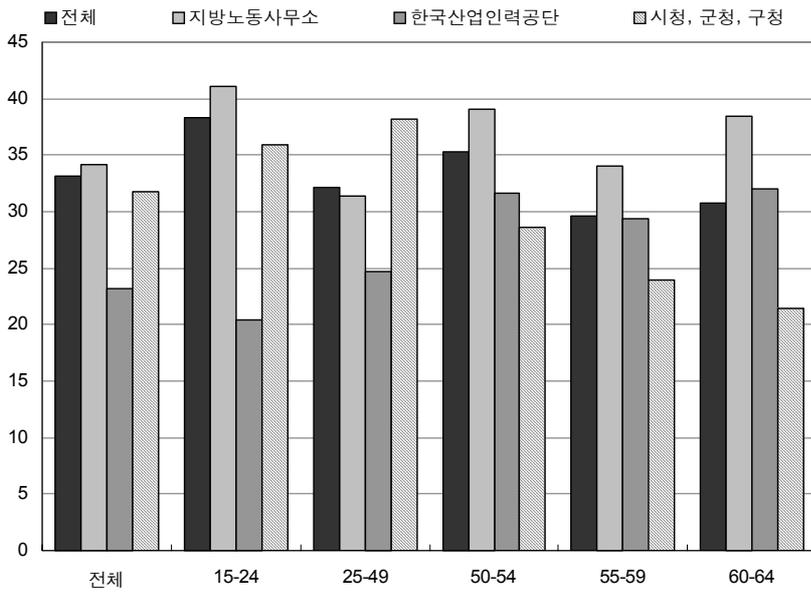
한국 고령근로자의 노동이동성이 매우 높다는 점을 고려하면 구직을 돕는 질 좋은 취업서비스를 활용할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 지난 몇 년간 공공취업알선서비스(PES)가 놀라운 정도로 확대되었다.<sup>52)</sup> 고령구직자를 돕는 사무소(고령자취업알선센터, 노인인력뱅크) 설치도 증가하고 있다. 그러나 이는 한정된 직종 범위에서 일자리를 찾는 나이가 많은 노령층만을 위한 틈새시장을 주요 대상으로 하고 있다.

일자리를 소개받아 취업을 하게 되는 구직등록자의 비율, 즉 소개취업

52) OECD(2000)에서 한국의 공공고용서비스(PES)의 확대와 그 효과를 검토하고 있다.

률은 고령자보다는 청장년층에게 더 높게 나타나는 경향이 있다(그림 5-3). 소개취업률은 특히 자치단체(시·군·구)가 운영하는 취업알선사무소에서 55~64세의 고령구직자의 경우 다소 감소한다. 일반적으로 노동부(지방노동사무소)가 운영하는 공공고용서비스(PES)의 경우 대부분의 연령대에서 소개취업률이 높아지는 경향이 있다. 일용직 신청자를 통계에서 제외할 경우 고령구직자의 소개취업률은 보다 현저하게 감소한다.

[그림 5-3] 연령 및 공공고용서비스(PES)의 종류별 소개취업률(2003)<sup>1)</sup>  
(단위: %)



주: 1) 소개취업률은 구직등록자 전체에 대한 소개취업의 비율을 말한다.  
자료: 노동부.

취업정보가 필요한 대부분의 고령구직자가 지속적으로 공공고용서비스(PES)에 의존한다는 점을 고려할 때 직업훈련의 강화, 직원의 일자리 안정 등을 통해 공공고용서비스의 질과 재원을 강화하는 것이 중요하다. 특수한 욕구가 있는 고령구직자를 위해 민간취업알선소개소와 위탁계약을 체결하는 것도 고려해 볼 만하다. 다른 OECD 국가의 경우처럼 다양

한 정책을 통해 졸업생과 성인근로자를 위한 진로지도시스템을 향상시킬 수도 있다(OECD, 2002, 2004e). 한국의 공공고용서비스와 관련해서는 진로지도 기능을 향상시킬 수 있는 많은 대책이 제시된 바 있다(OECD, 2002). 이러한 방안에는 ① 공공고용서비스 직원을 직업상담사로 양성해 행정 업무보다는 상담에 주력할 수 있도록 하며 ② 공공고용서비스가 실업자를 주대상으로 하기보다는 전직 희망자를 포함하여 모든 구직자를 대상으로 하도록 확대하는 방안을 검토하는 것 등이 있다.

### 3. 일자리의 질 개선 필요성

제2장과 제3장에서 논의한 바와 같이 일반적으로 경제활동참가율이 도시지역보다 높은 농촌 지역의 인구가 감소하고 국민연금제도가 완전히 성숙하게 되면 노후소득이 증가할 가능성이 높기 때문에 향후 노인인구의 경제활동참가율이 감소할 수 있다. 노령근로자가 임금, 직업안정성, 근무시간, 근무조건 등이 열악한 직장에서의 고용유지와 퇴직 중 하나를 선택해야 하는 상황에 놓이게 될 경우 노인인구의 경제활동참가율 감소는 더욱 더 강화될 가능성이 높다. 따라서 고령근로자의 일자리 질을 향상시키는 것이 중요하다. 또한 생애주기의 관점에서 일자리 질(quality)에 접근하는 것도 중요하다. 모든 연령대의 근로자의 근무여건이 향상될 경우 작업 중 사고를 예방할 수 있고, 근로자의 건강을 향상시키며, 노화에 따른 근로능력 감소를 완화할 수 있다.

#### 가. 근로조건

노화에 따라 정신능력이 감소하는지의 여부에 대한 결정적인 증거는 존재하지 않지만 적어도 일정 연령 이후에 신체적 능력은 떨어진다는 점에 대해서는 반론의 여지가 없다. 고령근로자는 더욱 풍부한 직업경험을 통해-예를 들어, 무거운 물건을 보다 수월하게 들어올리는 방법을 알게 되는 것-신체적 능력의 쇠퇴를 부분적으로나마 보상할 수도 있다. 그렇지만 앞으로 대다수 고령근로자들의 욕구를 보다 잘 충족시키기 위해서

는 근로조건과 조직 등에서의 변화가 필요하다.<sup>53)</sup>

다른 국가에서와 마찬가지로 한국도 제조업에서 서비스업으로의 변화를 경험하고 있다. 이러한 변화로 인해 신체적으로 힘든 일 또는 위험한 일이 수반되는 일자리 비중이 감소했다.<sup>54)</sup> 그렇지만 2002년 한국 고령 근로자의 48%가 제조업부문에 종사하는 것으로 나타나 EU 평균인 33%에 비해 사뭇 높은 비율을 보였다. 하지만 젊은 세대 근로자(25~49세)의 경우 EU국가는 32%가 제조업 부문에 종사하고 있으며, 한국은 34%를 약간 웃돌고 있어 이러한 격차는 앞으로 줄어들 것이다.

육체노동의 경우 근로조건이 비육체노동보다 열악할 가능성이 높은데, 2002년 EU의 경우 38%에 불과한 반면 한국의 경우 고령근로자의 62%가 육체노동직에 종사하고 있다. 그러나 젊은 근로자(25~49세)의 경우 한국과 기타 OECD 국가의 격차는 대폭 줄어들어 한국은 37%, EU 평균은 34%이다. 따라서 현재 한국의 고령근로자의 상당수가 근로조건이 열악하지만 이러한 상황이 미래에 가서는 개선될 것으로 보인다.

향후 근로조건이 개선될 것으로 예상되기는 하나 고용주가 가능한 한 빨리 고령근로자에게 적합한 근로여건을 만들어가는 조치를 취하는 것이 중요하다. 예를 들어 작업교대제, 업무의 재구성, 인체공학적 요소, 휴식시간 등을 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다(Ilmarinen, 1999). 또한 근로자 스스로에게 자신의 근로여건에 영향을 줄 수 있는 기회를 주는 것도 중요하다.

#### 나. 근로시간

오랜 근로시간은 특히 고령근로자에게 부담이 따르고 건강과 노동을 지속하고자 하는 의지에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 2002년 한국의

53) 연령에 따라 근로능력이 어떻게 변하며 고령근로자의 욕구(needs)에 부합하기 위해 근로조건이 어떻게 수정되어야 할지에 대해 보다 자세한 내용은 Ilmarinen(1999) 참조.

54) 유럽국가에서는 일반적으로 무거운 짐을 들어올리거나, 더럽고, 위험하고, 불편한 조건이 수반되는 직무는 서비스업종보다는 상품제조업(농업, 광산업, 제조업, 공공전기, 건설) 등에 보다 만연하다(OECD, 2001c, 제4장).

고령근로자의 대다수가 표준근로시간인 주당 44시간을 초과해서 근무했으며 고령근로자의 1/3 이상이 주당 54시간 이상을 일하는 것으로 나타났다(표 5-4). 평균근로시간은 50세 이후 감소하지만, 50대 후반 한국 남성 근로자는 평균적으로 주당 거의 51시간을 일한다. 한국 여성의 평균근로시간은 남성에 비해 짧지만 전체적인 근로시간은 여전히 길었다.

<표 5-4> 연령별·성별 한국의 주당근로시간(2002)

각 연령별·성별 집단의 전체근로자에 대한 비율							
	주당근로시간에 따른 근로자의 분포(%)						평균 주당 근무시간 <sup>1)</sup>
	전체	0	1-34	35-44	45-53	54+	
전 체							
전 체	100	1.1	10.1	22.0	26.8	40.1	50.3
15-24	100	0.6	12.3	22.3	32.2	32.6	47.4
25-49	100	1.2	7.5	20.9	27.7	42.8	51.6
50+	100	1.1	16.2	24.9	22.3	35.5	48.0
50-54	100	1.1	9.8	21.8	24.9	42.3	51.2
55-59	100	1.2	12.5	23.2	24.0	39.0	49.9
60-64	100	1.1	17.4	27.0	21.2	33.3	47.4
65+	100	0.9	29.3	29.5	17.5	22.8	41.3
남 성							
전 체	100	1.0	7.3	19.5	27.8	44.4	52.1
15-24	100	0.4	12.6	16.3	28.3	42.4	49.7
25-49	100	0.9	4.6	18.2	29.2	47.1	53.3
50+	100	1.2	14.0	24.0	23.5	37.2	49.1
50-54	100	1.2	7.7	22.0	26.5	42.5	51.7
55-59	100	1.4	10.4	22.6	25.5	40.1	50.9
60-64	100	1.4	15.9	25.4	21.3	36.0	48.7
65+	100	1.0	27.6	28.0	17.8	25.6	42.5
여 성							
전 체	100	1.3	13.9	25.4	25.5	33.9	47.9
15-24	100	0.6	12.1	26.0	34.6	26.7	46.1
25-49	100	1.5	12.2	25.1	25.3	35.9	48.9
50+	100	0.9	19.3	26.0	20.7	33.0	46.4
50-54	100	1.1	13.0	21.5	22.4	42.0	50.4
55-59	100	1.0	15.8	24.2	21.7	37.3	48.3
60-64	100	0.7	19.2	29.1	21.1	30.0	45.7
65+	100	0.7	31.4	31.2	17.1	19.5	39.9

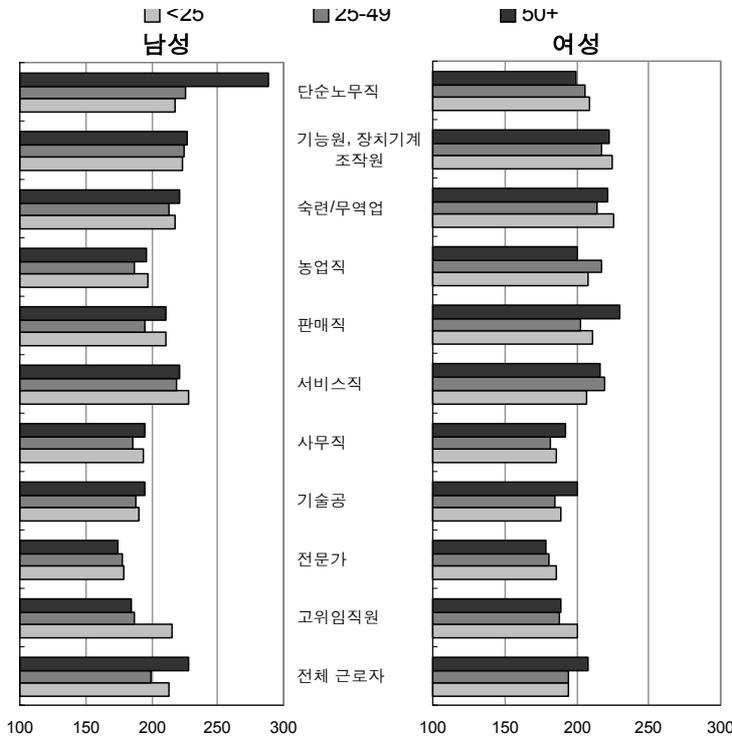
주: 1) 근로시간이 최소 1시간 이상인 근로자 대상.

자료: 경제활동인구조사.

한국 고령근로자의 근로시간이 긴 것은 젊은 근로자에 비해 자영업의 비중이 높다는 것(표 2-2 참조)을 부분적으로 반영하는 것으로 대부분의 OECD 국가도 자영업자의 경우 피용자보다 근로시간이 긴 것으로 나타났다. 그러나 연령별 근로시간을 피용자만을 대상으로 비교했을 때에도 고령근로자의 월 근로시간이 청장년근로자보다 짧은 것 같지는 않다(그림 5-4). 또한 연령과 무관하게 육체노동(블루칼라)과 서비스 직종과 비육체노동(예, 화이트칼라)의 경우 근로시간이 가장 긴 것으로 나타났다.

한국의 근로시간은 다른 국가에 비해 훨씬 길다. 예를 들어 2002년 모든 근로자의 연평균 실질근로시간은 2,450시간으로, 근로시간이 긴 국

[그림 5-4] 연령별·성별·직종별 한국 피용인의 월간 근로시간(2002년 6월)<sup>1)</sup>



주: 1) 자료는 5인 이상 민간 시설을 나타냄.  
 자료: 임금구조조사(2002).

가로 일컬어지는 미국이나 일본보다도 600시간이나 더 길다(OECD, 2004a)<sup>55)</sup>. 2002년 고령근로자의 주당근로시간은 한국의 경우 평균 48시간, 일본 40.3시간, 미국 39.1시간으로 나타났다(표 5-5). 한국 고령근로자의 근로시간이 일본이나 미국보다 길다는 사실은 한국에서 시간제 근무(주당 35시간)가 흔하지 않음을 반영한다. 그러나 이것은 동시에 장기 근로시간(주당 54~54시간 이상)의 빈도가 일본이나 미국에 비해서 한국이 훨씬 높음을 반영하고 있다.

요컨대 한국의 청장년근로자와 고령근로자 모두 근로시간이 매우 길며, 특히 3D 업종(difficult, dangerous, dirty)의 근로시간이 가장 길다. 이러한 상황은 직장생활을 오래, 그리고 건강하게 영위하는 데 바람직하지 않다.

<표 5-5> 일부 OECD 국가의 (50세 이상) 고령근로자의 주당 근로시간(2002)

	주당근로시간에 따른 근로자의 분포 (%)						평균주간근로시간 <sup>1)</sup>
	전체	0	1-34	35-44	45-53	54+	
전 체							
한국	100.0	1.1	16.2	24.9	22.3	35.5	48.0
일본 <sup>2)</sup>	100.0	1.7	27.0	31.9	24.0	15.4	40.3
미국	100.0	5.0	23.5	46.6	14.0	10.9	39.1
남 성							
한국	100.0	1.2	14.0	24.1	23.6	37.2	49.1
일본 <sup>2)</sup>	100.0	2.2	16.6	33.8	28.8	18.7	44.2
미국	100.0	4.4	17.9	45.3	17.4	14.9	41.7
여 성							
한국	100.0	0.9	19.3	26.1	20.7	33.0	46.4
일본 <sup>2)</sup>	100.0	1.1	43.1	29.0	16.5	10.3	34.7
미국	100.0	5.6	29.9	48.1	10.1	6.3	36.1

주: 1) 근로시간이 최소 1시간 이상인 근로자 대상.

2) 일본의 근로시간에 따른 근로자의 분포 상의 일본 자료는 2000년 자료를 참고했으며, 0, 1-34, 35-44, 45-54, 55 이상으로 근로시간을 분류하였음.

자료: 경제활동인구조사(한국), 근로시간에 따른 근로자의 분포 인구조사 및 평균주당근로시간에 관한 노동력조사(일본), 현재인구조사(미국).

55) 연간 평균근로시간에 대한 국제비교는 계산하는 방법에 차이를 감안할 때 조심해서 해석해야 한다. 또한 시간제근로의 발생에 따라서도 영향을 받는다.

## [상자 5-2] 한국의 법정 근로시간의 변화

2003년 9월 15일 근로기준법 개정에 따라 다음과 같이 변경된 근로시간, 휴일, 휴가제도가 2004년 7월 1일부로 점진적으로 시행될 것이다.

**기존 제도**

8시간/일, 44시간/주  
7시간/일, 42시간/주(미성년자)  
탄력적인 근로시간제  
2주 단위: 취업규칙 등에 의해 주당 48시간 한도  
1개월 단위: 노사간 서면합의에 의해 주당 56시간, 일일 12시간 한도  
월차 및 연차휴가  
월차휴가: 1일/월  
연차휴가: 근무 첫 해에는 10일, 이후 매년 1일씩 추가, 최대 20일. (휴가를 가지 않은 경우 재정적 보상)  
생리휴가: 1일/월 유급

**최대 시간외근무와 보상**

최대 주당 12시간, 시간외근무에 대해 50% 추가지급

**새로운 제도**

40시간/주(미성년자 동일)  
3개월까지 연장 가능: 노사간 서면 합의에 의해 주간 52시간, 일일 12시간 한도

**월차휴가 폐지**

연차휴가: 근무 첫 해에는 15일, 이후 2년마다 1일 추가, 최대 25일 (사용자가 적극적으로 휴가 사용을 권장한 경우 미사용 휴가에 대해 금전적 보상을 할 의무는 없다)

생리휴가: 1일/월 무급

3년간 최대 시간외 근무시간이 주당 16시간으로 증가되며 시간외 근무 첫 4시간에 대해 25% 추가지급. 사용자는 근로자와 서면합의가 있을 경우 야간 시간대나 휴일에 근무한 시간외근무에 대해서 보상 대신 동일 시간을 휴가로 줄 수 있다.

**시행**

- 2004년 7월부터: 정부기관, 금융기관, 보험회사를 포함한 1,000인 이상 사업장
  - 2005년 7월부터: 300인 이상 사업장
  - 2006년 7월부터: 100인 이상 사업장
  - 2007년 7월부터: 50인 이상 사업장
  - 2008년 7월부터: 20인 이상 사업장
  - 2011년 또는 대통령령에 의해: 20인 미만 사업장
- 5일근무제는 노사가 상호 합의한 경우 예정보다 조기에 시행될 수 있다.

장시간 근무시간에 대한 우려로 노사정위원회에서 근로시간을 단축시키는 방안에 대해 오랫동안 토론을 벌였다. 토론을 통해 근로시간의 단축이라는 점에 있어서는 합의를 도출했으나 아직 세부적인 내용에 대해서는 합의되지 않은 사안들이 많다. 결론부터 말하면 정부에서는 2003년 일방적으로 기준근로시간을 주당 44시간에서 40시간으로 단축시키는 방안을 발표하고 휴가를 적극적으로 활용할 것을 권장하고 있다. 이러한 변화는 2004~2011년 사이에 업종과 사업장 규모에 따라 단계적으로 시행될 것이다(세부 내용은 상자 5-2와 한국국제노동재단, 2004b 참조).

정부는 이러한 내용의 시행을 신중하게 모니터하여 실질적인 주당근로시간의 단축이 의도대로 시행되고 있는지를 확인할 필요가 있다. 또한 이러한 변화가 노동비용에 미치는 영향을 평가하고 경제비용이 그다지 크지 않다면 중소기업으로의 단계별 실시를 서두르는 것도 고려해야 한다. 시간제 근무 방안에 대해서는 사회보장제도의 혜택을 시간제근로자에게까지 확대하는 등의 노력이 강화되어야 한다.

#### 다. 산업보건과 안전

높은 수준의 산업보건과 안전은 근로자가 장기간 생산적으로 근무할 수 있도록 하며 고령근로자의 노동시장참가율을 높이고 건전한 근로조건을 확보하기 위한 전략의 불가분의 요소라고 할 수 있다. 따라서 한국의 산업안전과 보건이 지난 기간 동안 얼마나 개선되었는지, 다른 국가의 상황과는 어떻게 다른지 등을 평가하는 것은 매우 중요하다. 하지만 이와 같은 작업은 쉽지는 않다.

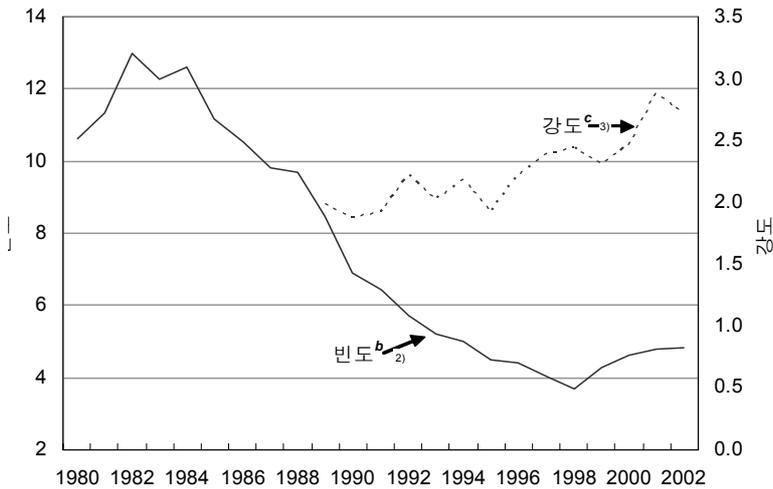
한국의 산업재해와 그로 인한 사망률에 관한 통계자료는 산업재해보상보험제도의 데이터에 기초한다. 산업재해보상보험제도는 그동안 매우 확대되었다<sup>56)</sup>. 따라서 총체적인 수준에서 재해율과 사망률의 변화를 보

56) 1964년 산업재해보상보험이 처음 도입되었을 때는 대상이 광산업, 제조업의 대기업으로 제한되었으나 이후 대상기업의 규모나 업종이 지속적으로 확대되었다. 2000년에는 전체 사업장으로 확대되었으며(이전에는 5인 이상 사업장으로 제한) 지금은 경제의 민간분야 대부분으로 확대되었다.

는 것은 한국의 산업보건과 안전기록에서의 근본적인 변화를 보여주는 좋은 지표가 되기는 어려울 수 있다. 국제비교에 있어서도 국가별로, 기간별로 산업안전과 보건에 관한 통계자료를 수집하는 방식이나 범위 등에 있어서 상당히 많은 격차를 보이고 있다. 더군다나 앞서도 언급했던 것처럼 한국 전체 근로자 중 상대적으로 높은 비중이 상품생산이나 육체 노동직에 종사하고 있기 때문에 다른 나라와의 비교에 있어서 한국의 상황이 상대적으로 더 부정적으로 보일 수도 있다. 따라서 이 절에서는 기간이나 국가별로 범위의 편차가 그다지 크지 않은 제조업종을 주로 살펴보기로 한다.

지난 20년간 한국 제조업에서의 산업재해 빈도는 상당히 빠르게 감소하였다(그림 5-5). 하지만 사망 재해발생빈도는 1990년 이후 급격하게 상승하여 사고의 심각성은 지속적으로 상승하고 있다. 이는 1990년대 이후 제조업에서의 사망 재해발생빈도가 지속적으로 감소한 주요 경

[그림 5-5] 한국 제조업의 업무상 질병률(1980~2002)<sup>1)</sup>



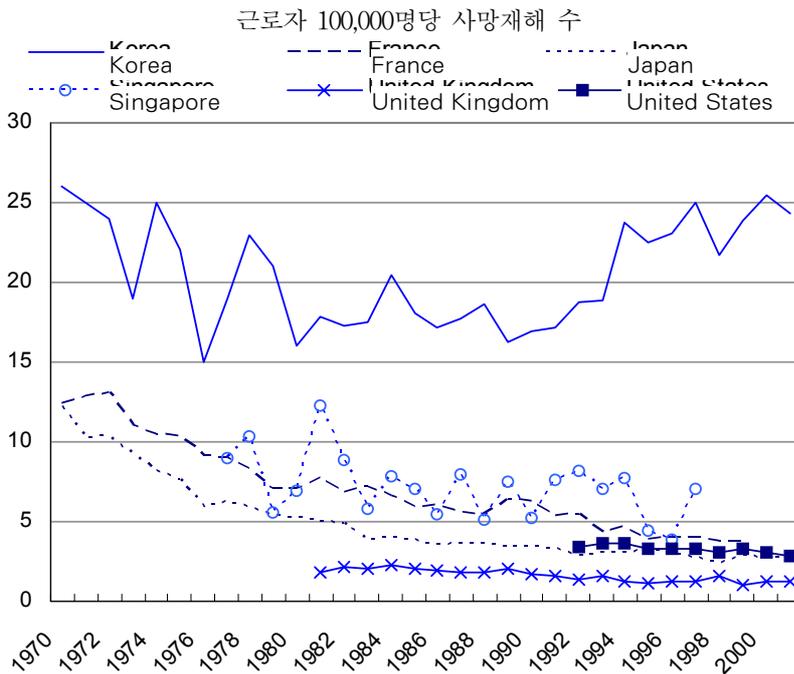
주: 1) 자료의 대상 집단이 기간에 따라 달라서 자료의 완전한 비교가 가능하지는 않음.

2) 근로시간 1백만 시간당 재해.

3) 근로시간 1000시간당 근로손실일수.

자료: 노동부, 『산업재해분석(2002)』.

[그림 5-6] OECD 국가 제조업의 사망재해(1970~2001)<sup>1)</sup>



주: 1) 다양한 출처로 인해 자료의 완전한 비교가 가능하지 않음.

자료: 한국 노동부, 『산업재해분석』; 일본 후생노동성; 영국 보건안전집행부, 『사망재해통계(2003)』; 미국 노동통계국 웹사이트(www.bls.gov/iif/home.htm), 기타 국가에 관해서는 ILO, 『노동통계연감(2003)』 참조.

쟁국의 상황과 매우 대조적인 것이다(그림 5-6). 재해 관련 국제비교는 조심스럽게 접근해야 하지만 많은 다른 국가에 비해서 한국이 제조업종의 사망재해발생률이 현저히 높아 보인다.

업무상 질병과 사망재해에 관한 이러한 분석 결과는 아직도 상당수의 한국 근로자가 신체적으로 힘들고 위험한 근로조건에 놓여 있다는 것을 시사한다. 이는 한국 노인이 일을 지속할 의욕을 꺾거나 일을 할 수 없게 만들 수도 있다. 근로자가 젊어서 상해를 입게 된다면, 건강이 좋지 않아서 또는 장애 때문에 더 나이가 들어서에는 아예 일을 할 수 없게 될 수도 있다. 따라서 모든 연령층의 근로자들을 위해 산업안전과 보건을 개선하는 노력을 해야 한다.

예를 들어 기존보다 경험률을 바탕으로 한 보험료 산정이 이루어져야 한다(Kim, 2003). 그리고 작업장에 대한 조사도 자주 실시하고 안전기준에 대한 자율적 규제 대신 적극적 접근을 수행하는 것이 필요하겠다.

## 제 6 장

### 포괄적이고 일관성 있는 정책의 수립과 집행

앞서 논의했던 것처럼 한국 고령층의 지속적인 노동시장 참여를 보장하기 위해서는 다면적인 접근이 필요하다. 따라서 고령근로자의 노동시장 상황을 개선하기 위한 개혁은 종합적인 필요가 있다. 동시에 이러한 개혁이 고령화에 대응하고 노동시장의 기능을 향상시키기 위한 보다 전반적인 조치가 일관성 있게 진행되는 것도 중요하다. 따라서 본 장에서는 정책의 포괄성과 일관성을 확보하기 위해 고려해야 할 사항을 짚어보기로 한다.

이 장에서는 고령근로자를 위한 고용정책이 고령화 대응전략과 어떻게 통합되어야 하는지에 대한 논의로 시작해 보고자 한다. 제2절에서도 논의하고 있지만, 고령자고용정책은 고령근로자에 대한 체계적인 평가와 추가적인 통계자료 등을 통해 뒷받침되어야 한다. 구조적 개혁의 중요성에 대해서는 제3절에서 보다 개괄적으로 다루고, 여성 노동력 활용 필요성에 대해서는 제4절에서 논의한다. 마지막으로 제6장에서는 노령층을 위한 노동시장 성과를 향상시키기 위한 정책의 주요 방향을 대략적으로 살펴본다.

#### 1. 고령화에 대응하기 위한 포괄적인 전략

한국은 매우 이른 시기부터 고령화에 대응하기 위해 다양한 노동시장 정책안을 개발하는 등 이 사안의 중요성을 파악하고 정책적 노력을 기울여 왔다. 특히 고령자고용촉진법(초기에는 명칭을 달리하여 1971년 도

입)을 통해 고령근로자의 고용 기회를 확대하기 위한 기본틀을 마련하였다. 고령자고용촉진법에서는 정부와 사회 각 주체 각각의 책임을 명시하고 있다.

이러한 노동시장 대책들은 고령화에 대응하는 광범위한 정책 틀 안에서 이루어져야 한다. 예를 들어 고령화는 보건의료에 대한 공적지출 증가를 가져올 가능성이 높는데, 건강증진을 위한 예방조치는 보건의료에 대한 공적지출 증가를 억제할 뿐 아니라 고령근로자의 경제활동참가율을 증가시킬 수도 있다. 그리고 이것은 고령화로 인해 지출이 증가하면서 필요한 재원을 보다 쉽게 충당하게 해줄 수 있다. 따라서 고령화에 대한 대응정책은 연금이나 노동시장 문제를 넘어서 다른 영역까지 확대될 수 있으며 이미 다른 영역과 매우 밀접하게 연관되어 있다.

[상자 6-1] 대통령자문 고령화및미래사회위원회

2003년 10월 대통령 정책실 산하에 고령화사회대책 및 사회통합기획단이 설립되었다. 2004년 1월 관련 대책팀은 다음과 같은 분야에서 정책제안을 담은 “출산율 저하와 고령화에 대한 대응 정책”이라는 보고서를 발표하였다.

- 인구와 가족: 아동보육, 모성휴가, 부성휴가 등의 강화를 통해 한국의 출산율 유도
- 고용과 인적자원: 다양한 노동시장 관행 및 법규의 개혁(연령차별금지 법안 제정, 한국노동연구원에 특별센터를 설립하여 연공급제도에서 성과급제도로의 이행 방안을 검토); 고령근로자의 안전과 건강증진; 임시직 관련 규정에서 고령근로자를 위한 예외 허가; 연수 지원
- 보건과 복지: 노인층의 소득 보장(이와 관련된 상세 보고서가 2004년 말 발표 예정); 보험을 통한 장기요양보험제도 도입
- 기타 경제 및 금융 문제: 실버산업(노인인구를 위한 서비스를 제공하는 산업) 개발; 연기금 운용 강화

이후 대책팀은 10명의 정부위원과 학계, 연구소 등의 대표로 구성된 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회로 확대·개편되었다.

대한민국 정부는 고령화에 대응하기 위한 종합적인 정책을 개발하기 위해 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회를 설립하였다(상자 6-1 참조). 이러한 노력은 앞으로도 지속되어야 한다. 그 일환으로 전략 집행의 진척상황을 측정하거나 성과를 모니터링하기 위해 목표나 주요 성취 과제(targets or milestone) 등을 설정해야 한다.

## 2. 평가와 모니터링 강화 필요성

또한 한국은 고령근로자가 직면한 노동시장의 문제를 해결하기 위해 발 빠르게 새로운 정책방안을 입안하였다. 다만 이러한 방안을 실행에 옮길 때에는 어떠한 것이 현실적으로 효과를 발휘하고 어떠한 것이 효과를 발휘하지 못했는지를 파악하여 엄격하고 체계적인 평가 프로그램에 결합시켜야 하고 정책 개발과 실행에 이러한 경험들을 반영하여야 한다. 그리고 체계적인 평가를 위해 적절한 절차도 중요하다. 한국노동연구원 은 노동시장 정책 평가에 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며, 이러한 역할은 보다 확대되어야 할 것이다. 가능하고 또 적절하다면 새로운 정책안은 먼저 제한적인 범위에서 실험적으로 실시되어야 한다. 이럴 경우 새로운 정책안에 참여한 그룹과 비슷한 특성을 가지나 참여하지 않은 그룹의 결과를 비교함으로써 새로운 정책안이 노동 결과에 미치는 영향을 보다 쉽게 파악할 수 있다.

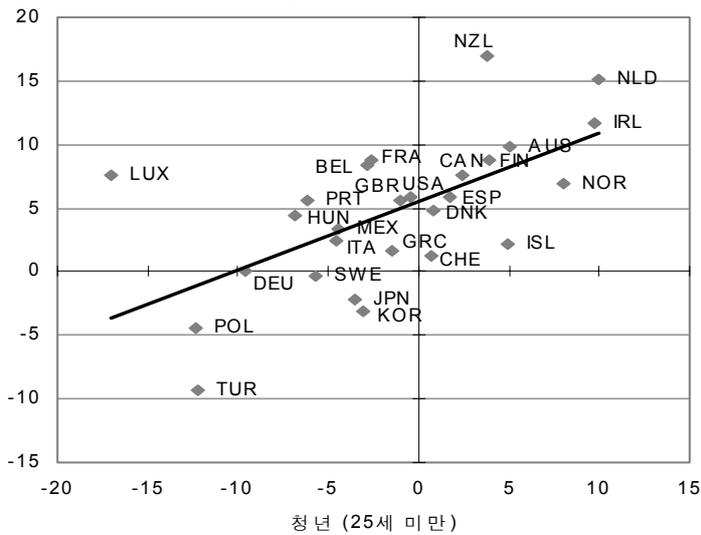
또한 적절한 통계자료를 마련하여 가장 중요한 정책 현안에 대해 의사 결정을 내리거나 정책 결과를 평가하기 위한 자료로 활용하는 것도 필요하다. 한국의 노동시장 관련 통계자료는 매우 질이 우수하고 또한 다루는 범위도 매우 포괄적이다. 그렇지만 추가적인 통계 정보가 유용한 분야는 소수에 불과하다. 특히 ① 고령근로자를 추적 조사(longitudinal survey)함으로써 일과 퇴직 결정에 영향을 미치는 변인과 이것이 다시 소득과 복지에 미치는 결과를 보다 잘 이해할 수 있도록 하고, ② 정기적으로 성인의 직업훈련에 대한 가계 및 기업 조사를 수행하며, ③ 근로환경, 업무 내용, 근로시간, 보건 상태에 대한 인식 등을 다루는 유럽 근로 조건에 대한 조사(European survey of working condition)와 유사한

근로조건에 대한 특별 조사를 수행하는 것 등을 고려해야 할 것이다.

### 3. 구조적 개혁의 중요성

인구고령화에 대응하는 전략에서 중요한 요소 중 하나는 거시경제적 정책과 구조개혁의 역할이다. 경제가 성장하고 전반적인 고용수준이 증가한다면 고령근로자의 고용 전망(employment prospects)도 향상될 것이라는 것은 분명하다. 또한 생산성이 빠르게 증가할수록 한국의 인구고령화가 경제성장에 미치는 부정적 영향을 상쇄하는 데 기여할 것이다. 그러므로 상품 및 노동시장의 개혁을 포함하여 광범위한 구조적 개혁을 지속적으로 추진하는 것도 매우 중요하다. OECD 고용전략(Jobs Strategy)에서는 개혁의 청사진을 제안하고 있으며(OECD, 1994), 한국의 개혁 과제에 대한 보다 세부적인 제안이 OECD에 제출되었다(2004b, 상자 3-3, pp.101~102).

[그림 6-1] 고령층과 청장년층 간의 경제활동참가율에 있어서의 상관관계  
경제활동참가율 변화(1992~2002)



자료: OECD 노동력통계 Part III 자료에 기초한 OECD 추정치.

또한 정책간 상호작용 및 상호보완성에 대해서도 관심을 기울여야 한다. 예를 들어 고용에 대한 수요측 장벽(즉, 채용 및 해고 비용)이 해결이 된다면, 또 상품시장이 역동적이며 새로운 사업 기회에 민감하게 반응한다면 적극적인 노동시장정책이 보다 효과적일 것이다. 이러한 맥락에서 정부와 사회 각 주체는 실직자를 위한 적절한 소득지원을 확보하는 동시에 고용규제 개혁 추진에 대해 지속적으로 협의해 나가야 한다.

청년 실업률이 높고 또 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 이러한 개혁은 노령층의 근로를 장려하는 조치가 청년층의 노동시장 악화를 초래할지도 모른다는 우려를 완화시키는 데 도움이 될 수도 있다. 사실 [그림 6-1]에서 볼 수 있듯이 OECD 국가에서는 노인층과 청년층의 고용성과에는 긍정적인 상관관계가 존재한다. 즉 노인의 취업률이 증가하면 청년 취업률이 감소하기보다는 오히려 증가하는 경향이 있다. 구조적 개혁을 통한 모든 연령층에서의 많은 일자리 창출 역시 노령층의 노동시장 참여 장려책에 일조하게 될 것이다.

#### 4. 여성의 고용환경 개선

한국 장년 및 고령여성의 경제활동참가율은 남성보다 현격히 낮으며, 장년여성의 경제활동참가율도 국제적인 기준으로 보았을 때 상당히 낮다. 따라서 노동력 공급을 보다 폭넓게 확대한다는 측면에서 장년여성의 경제활동참가율을 증가시키고 이들이 나이가 들었을 때 현재의 고령여성보다는 높은 경제활동참가율을 보일 수 있도록 하는 것도 필요하다.

여성의 경제활동참가율이 젊은 세대와 노인 세대 모두에서 증가세를 보여왔지만 여전히 한국 여성이 보다 장기적인 근무 경력을 쌓을 수 있는 능력 및 의지를 강화할 수 있도록 가족친화적인 고용정책을 실행할 필요가 있다. 보다 나은, 또한 보다 공정한 시간제 근무를 제공하고, 질 높은 육아시설을 설치하는 것도 이러한 전략의 일환으로서 강조되어야 한다. 가족간호휴가제도도 이에 일익을 담당할 수 있기는 하나 증가하는 기업의 노동비용 부담도 신중하게 검토해야 한다. 비정규직 형태의 근로에 대한 사회적 보호를 강화하는 것이 여성에게는 특히 도움이 될 것이

다. 또한 보다 일반적으로는 노동시장에서 성평등을 증진시키기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

## 5. 정책 방향

한국 노인의 취업전망을 향상시키기 위해서는 수요자 측면의 개혁과 함께 공급자 측면의 개혁이 동시에 진행되어야 한다. 예를 들어 공적연금 수급권은 공적연금제도의 재정상 지속가능성을 개선하기 위해 더 관대하게 되어서는 안 될지도 모른다. 그러나 이러한 개혁이 수요 측면에서 충분한 조치 없이 진행된다면 퇴직을 늦추도록 장려하는 점에서도 효과적이지 못할 뿐 아니라 노인들이 퇴직할 경우 경제적 어려움을 가중시키는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서 연령차별을 금지하는 보다 강력한 방안과 함께 고용규정의 변경과 연공임금체계와 정년제 등과 같이 연령에 기초한 기업의 인사관행의 변화가 필요하다. 또한 고령근로자를 대상으로 하는 적극적인 노동시장 프로그램의 효과를 강화하는 것도 중요하다. 특히 고령근로자를 채용하는 사업주에게 제공되는 임금보조금의 범위를 제4장에서 제안한 대로 합리화해야 한다. 동시에 업무관련 훈련기회를 확대시키고, 노인들의 직업훈련기회 확대도 함께 진행되어야 한다. 노인들의 구직활동을 돕는 공공고용서비스도 보다 강화되고 확대되어야 한다. 마지막으로 근로시간 단축, 직업보전 및 안전 향상 등과 같은 근로조건에 대한 변화도 필요하다.

한국은 이미 대부분의 분야에서 중요한 대응책을 마련한 상태이다. 그러나 노동력의 고령화 및 감소라는 미래의 도전에 대응하고자 한다면 개혁을 위한 추진력을 유지하는 것이 절대적으로 중요하다. 특히 각 사회주체와 정부의 긴밀한 협조는 고령근로자가 오랫동안 일을 계속하게 하는 데 필요한 개혁을 수립·집행하는 데 필수적이다.

---

## 참고문헌

- Adams, S.(2004), “Age Discrimination Legislation and the Employment of Older Workers”, *Labour Economics*, Vol.11, No.2, pp.219~241.
- Blöndal, S. and S. Scarpetta(1999), “The Retirement Decision in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Paper*, No.202, Paris.
- Casey, B., H.Oxley, E. Whitehouse, P. Antolin, R. Duval and W. Leibfritz(2003), “Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform”, *OECD Economics Department Working Paper*, No.369, Paris.
- Chang, Jiyeun(2003), “Labor Market Policies in the Era of Population Aging: The Korean Case”, Issue Paper, Korea Labor Institute e-Labor News No.24, Seoul.
- \_\_\_(2004), “Grants to Promote Employment of the Elderly in Korea-Introduction and Evaluation”, Issue Paper, Korea Labor Institute e-Labor News No.35, Seoul.
- Cho, Joonmo and Sunwoong Kim(2004), “On Using Mandatory Retirement System to Reduce Workforce in Korea”, paper presented at the International Conference on Flexibility and Performance: International Perspectives on Labour Market Institutions, KDI School of Public Policy and

- Management, Seoul, 1920 July.
- Chung, Kyung-Bae(2001), "A study of Measures for Reforming Public Pension Schemes", *Korea Institute for Health and Social Affairs Research Papers*, No.27 Seoul.
- European Commission(1998), "Income Benefits for Early Exit from the Labour Market in Eight European Countries, A Comparative Study", *European Economy*, No.3, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Hornstein, Z.(ed.)(2001), *Outlawing Age Discrimination: Foreign Lessons, UK Choices*, Joseph Rowntree Foundation and The Policy Press, Bristol.
- Ilmarinen, J.(1999), *Ageing Workers in the European Union—Status and Promotion of Work Ability, Employability and Employment*, Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki.
- Kim, Hokyung(2003), *A Study on Improving the Premium Rate Structure of the Industrial Accident Insurance Plan*(in Korean), Korea Labor Institute, Seoul.
- KOILAF(Korean International Labour Foundation)(1999a), *Korea's Wages System: A Practical Guide*, Seoul.
- \_\_\_(1999b), *Introduction to the Rules of Employment in Korea*, Seoul.
- \_\_\_(1999c), *Labour Relations in Korea*, Seoul.
- \_\_\_(2001), *For a Better Understanding of Restructuring*, Seoul.
- \_\_\_(2004a), "Key Elements of the Government Draft on 'Retirement Pension Act' and Reactions from Labour and Management", *Labour Today*, No.97, 30 September, Seoul.
- \_\_\_(2004b), *Administrative Guidelines on the Amendment of the Labor Standards Act*, Seoul.
- KNSO(Korea National Statistical Office)(2001), *Population Pro-*

- jections*, 2000~2050, Daejeon.
- Lazear, E.P.(1979), "Why Is There Mandatory Retirement?", *Journal of Political Economy*, Vol.87, No.6, pp.1261~1284.
- Lee, Chulhee(2002), "Labour Force Participation of Older Males in Korea: 1955-2000", paper presented at the seminar on "Labour Market Policies in an Ageing Era", Seoul, 21 June.
- Lee, Byung-Hee and Dong-Bae Kim(2004), *Evaluation of Employer-provided Training: The Korean Employment Insurance Experience*(in Korean), Korea Labor Institute, Seoul.
- Martin, J. P. and D.Grubb(2001), "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", *Swedish Economic Policy Review*, Vol.8, No.2, pp.9-56.
- Ministry of Labor(2004), *Labour Laws of Korea*, Seoul.
- Moon, Hyung-Pyo(2001), "The Korean Pension System: Present and the Future", *Korea Development Institute Working Paper*, No.2001-01, Seoul.
- Neumark, D.(2001), "Age Discrimination Legislation in the United States", *NBER Working Paper* 8152, Cambridge, MA.
- OECD(1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, OECD, Paris.
- \_\_\_(1999), *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- \_\_\_(2000), *Pushing Ahead with Reforms in Korea Labour Market and Social Safety-Net Policies*, OECD, Paris.
- \_\_\_(2001a), *Economic Outlook*, No.69, OECD, Paris.
- \_\_\_(2001b), *Economic Survey of Korea*, OECD, Paris.
- \_\_\_(2001c), *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- \_\_\_(2002), "OECD Review of Career Guidance Policies: Korea Country Note", OECD, Paris, September.
- \_\_\_(2003a), *Ageing and Employment Policies: Sweden*, OECD,

Paris.

\_\_\_(2003b), *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, OECD, Paris.

\_\_\_(2004a), *Employment Outlook*, OECD, Paris.

\_\_\_(2004b), *Economic Survey of Korea*, OECD, Paris.

\_\_\_(2004c), *Ageing and Employment Policies: Finland*, OECD, Paris.

\_\_\_(2004d), *Ageing and Employment Policies: United Kingdom*, OECD, Paris.

\_\_\_(2004e), *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*, OECD, Paris.

Orszag, J. M. and D. J. Snower(2003), "Designing Employment Subsidies", *Labour Economics*, No.10, pp.557-572.

Phang, Hanam(2002), "Reform Options for Korean Retirement Allowance System", *Korea Labor Institute Working Paper*, May, Seoul.

\_\_\_(2002), "A Reform Proposal for Korean Pension System: Coordinated Development of the Public-Private Pensions", *Korea Labor Institute Working Paper*, October, Seoul.

Phang, Hanam, Hyung-Pyo Moon, Kee-Chul Shin and Jong-Wook Won(2003), *A Study on the Balanced Development of Public and Private Pension Systems*, Korea Labor Institute, Seoul.

Seike, A.(2001), "Beyond Lifetime Employment", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol.26, No.4, October, pp.642-655.

SZW(Dutch Ministry of Social Affairs and Employment)(1997), "Income Benefits for Early Exit from the Labour Market in Eight European Countries", Ministry of Social Affairs and Employment, *Working Document*, No.61, The Hague, De-

ember.

World Bank(2000), *Republic of Korea: The Korean Pension System at a Crossroads*, Report No.20404-KO, Washington.