

고령화 시대의 새로운 특징들과

노동시장 정책과제

- [인구변화의 구조적 위험과 대응전략] 발표자료 -

2021. 12. 1

남재량

(한국노동연구원)

순서

I. 급속한 고령화와 정부의 정책대응

II. 노동시장의 반응

III. 주된 일자리 이탈 이후의 변화

IV. 정책 대안으로서 정년 추가 연장

V. 노동시장 정책과제

I. 급속한 고령화와 정부의 정책대응

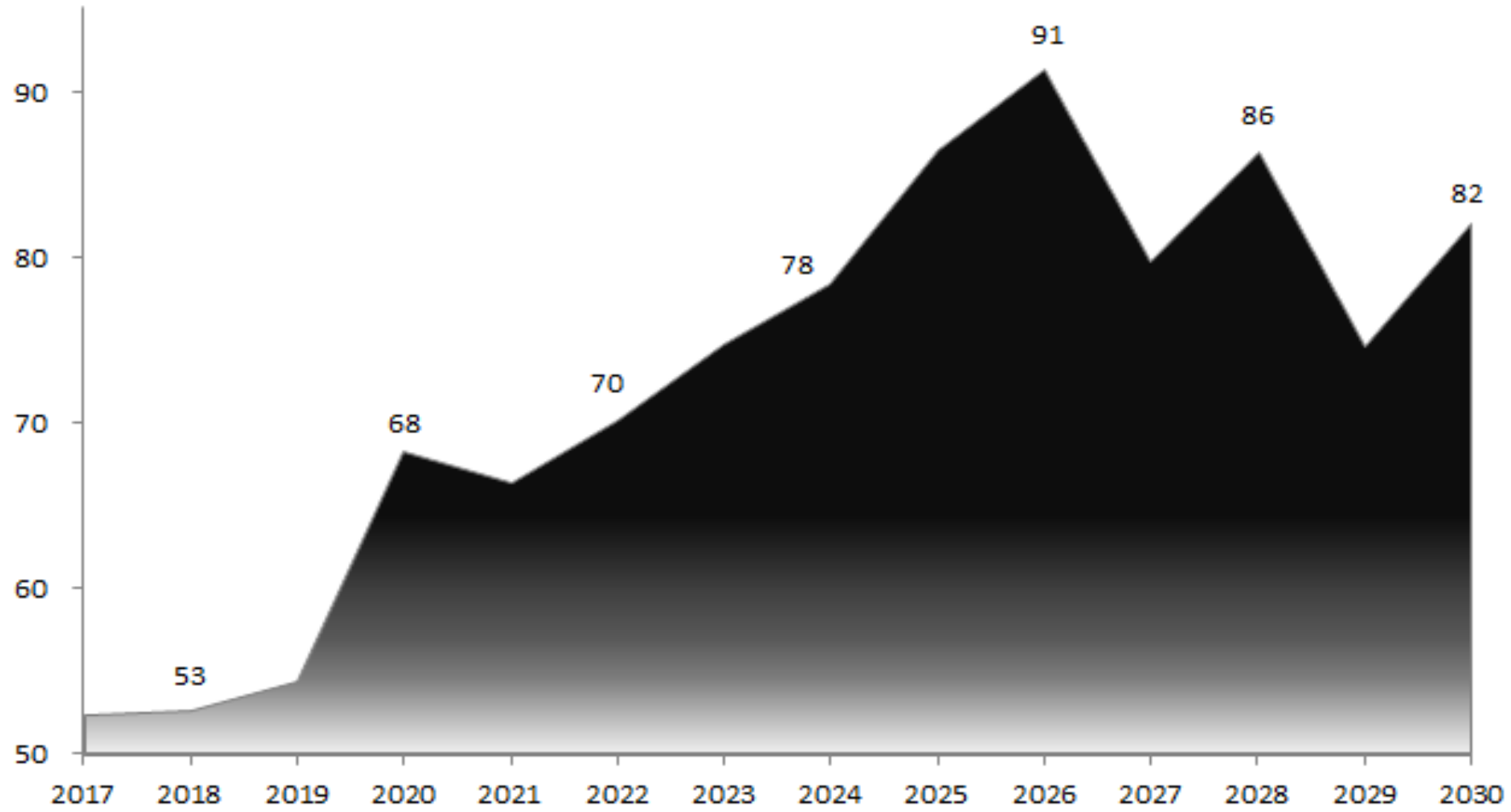
○ 급속한 고령화

- 고령화(65세 이상 비율)가 가장 급속하였던 일본보다 10년 더 빠름
- 7% → 20% : 한국 25년 (日 35년),
7% → 14% : 한국 18년 (日 23년), 14% → 20% : 한국 7년 (日 12년)

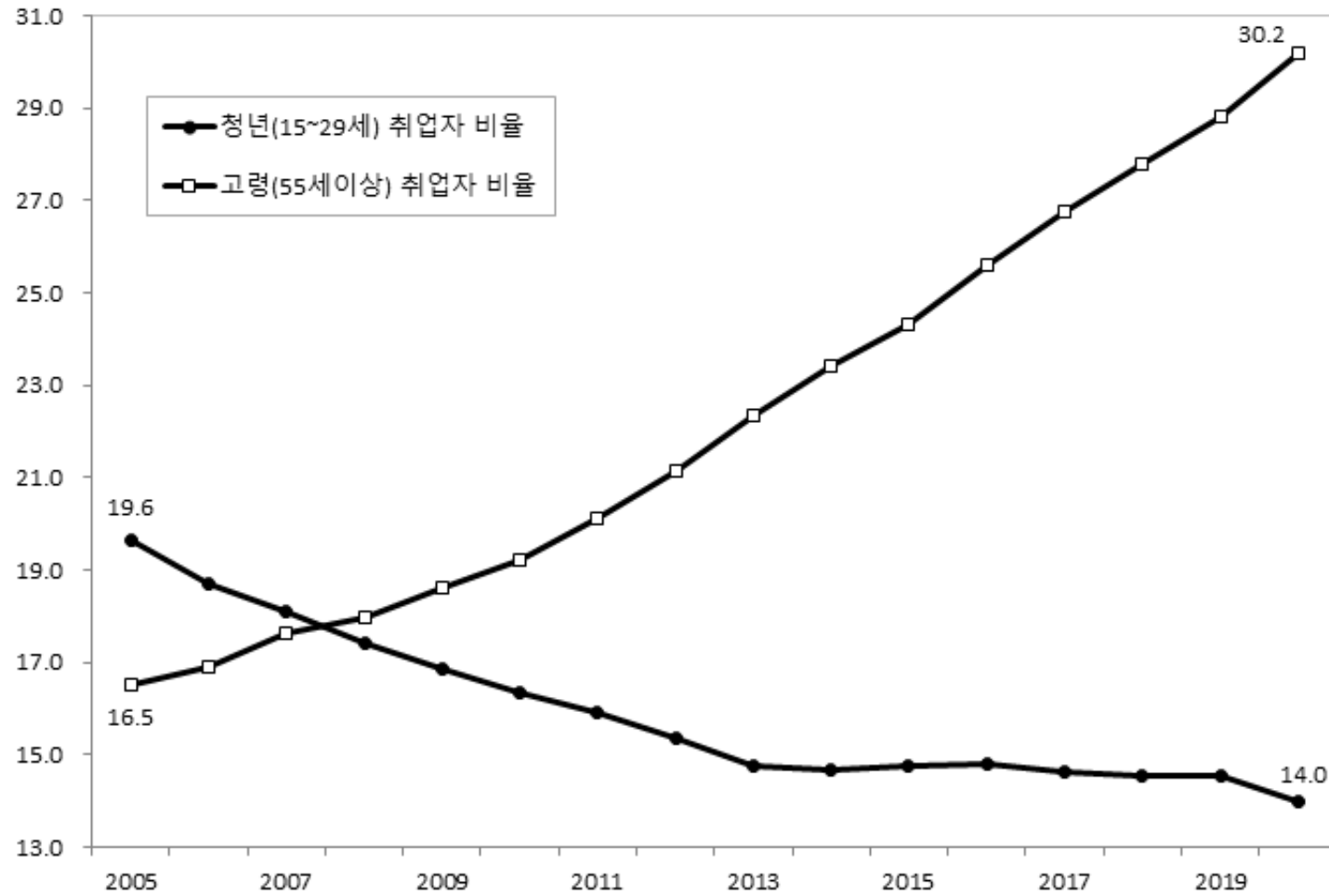
○ 고령화 속도 국제비교

	도달연도			소요기간		
	7%	14%	20%	7%→20%	7%→14%	14%→20%
한국	2000	2018	2025	25	18	7
일본	1971	1994	2006	35	23	12
프랑스	1864	1979	2018	154	115	39
독일	1932	1972	2008	76	40	36
영국	1929	1975	2028	99	46	53
미국	1942	2014	2036	94	72	22

○ 새로 65세로 되는 '非생산연령' 진입 인구 급증 : 858만 명('20~'30년)



○ (노동력의 고령화) 고령 취업 비율 급증



○ 고령화에 대한 정부의 정책대응

- 가장 대표적인 정책 : '정년 60세 이상 의무화' 법 시행

- ▶ '고령자 고용법' 개정(2013.5.22)을 통해 사업주에게 정년 60세 이상을 의무화

- 법 개정이유

- ▶ 정년에 대한 강제 규정이 없어 사업장의 평균 정년이 낮으므로, "근로능력이 있는 근로자의 일할 기회를 보장하기 위하여" "사업주로 하여금 정년을 60세 이상으로 정하도록 의무화"

- 법 시행

- ▶ 300인 이상 사업체 등 : 2016년 1월 1일부터
- ▶ 300인 미만 사업체 등 : 2017년 1월 1일부터

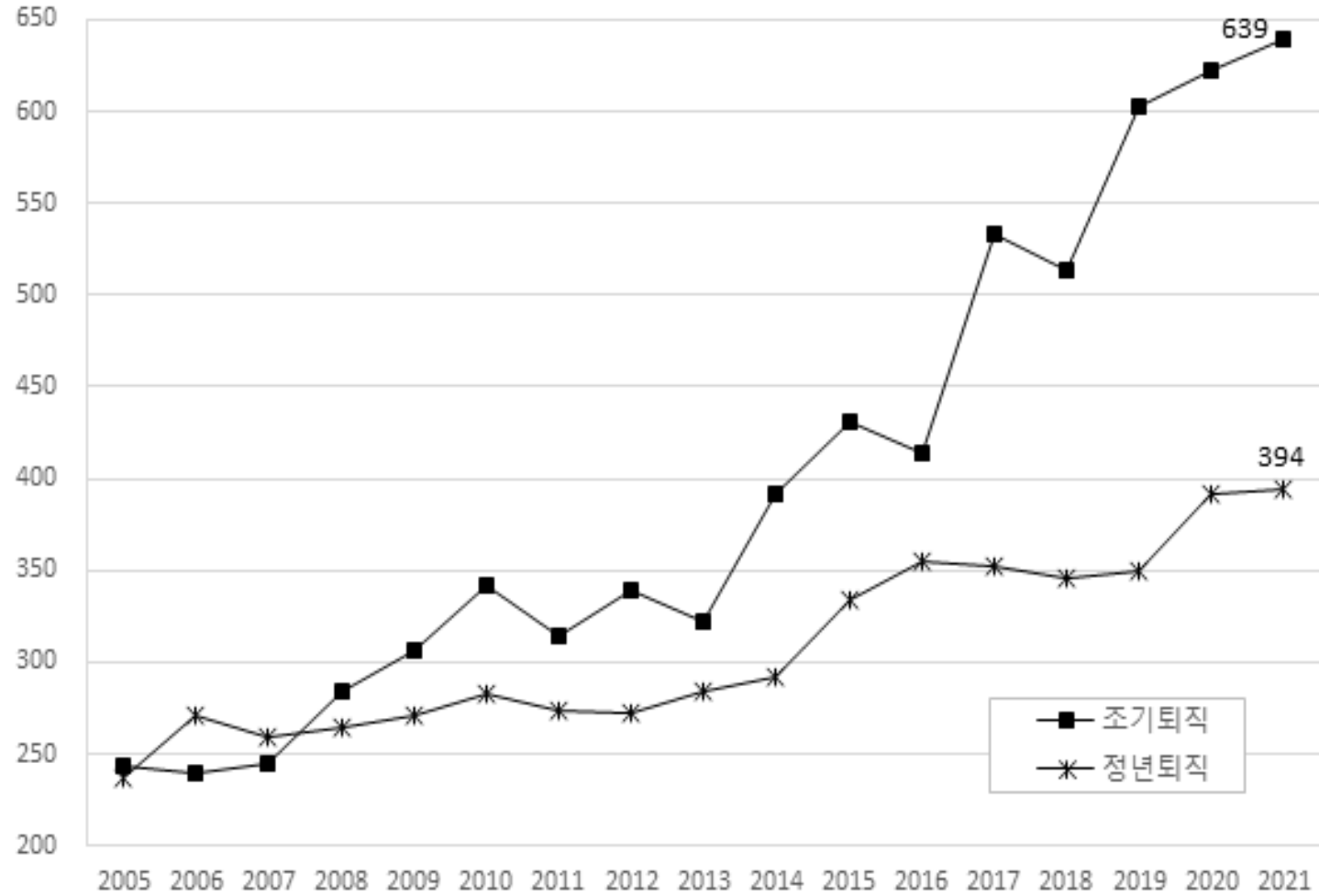
Ⅱ. 노동시장의 반응

○ 시장의 역습

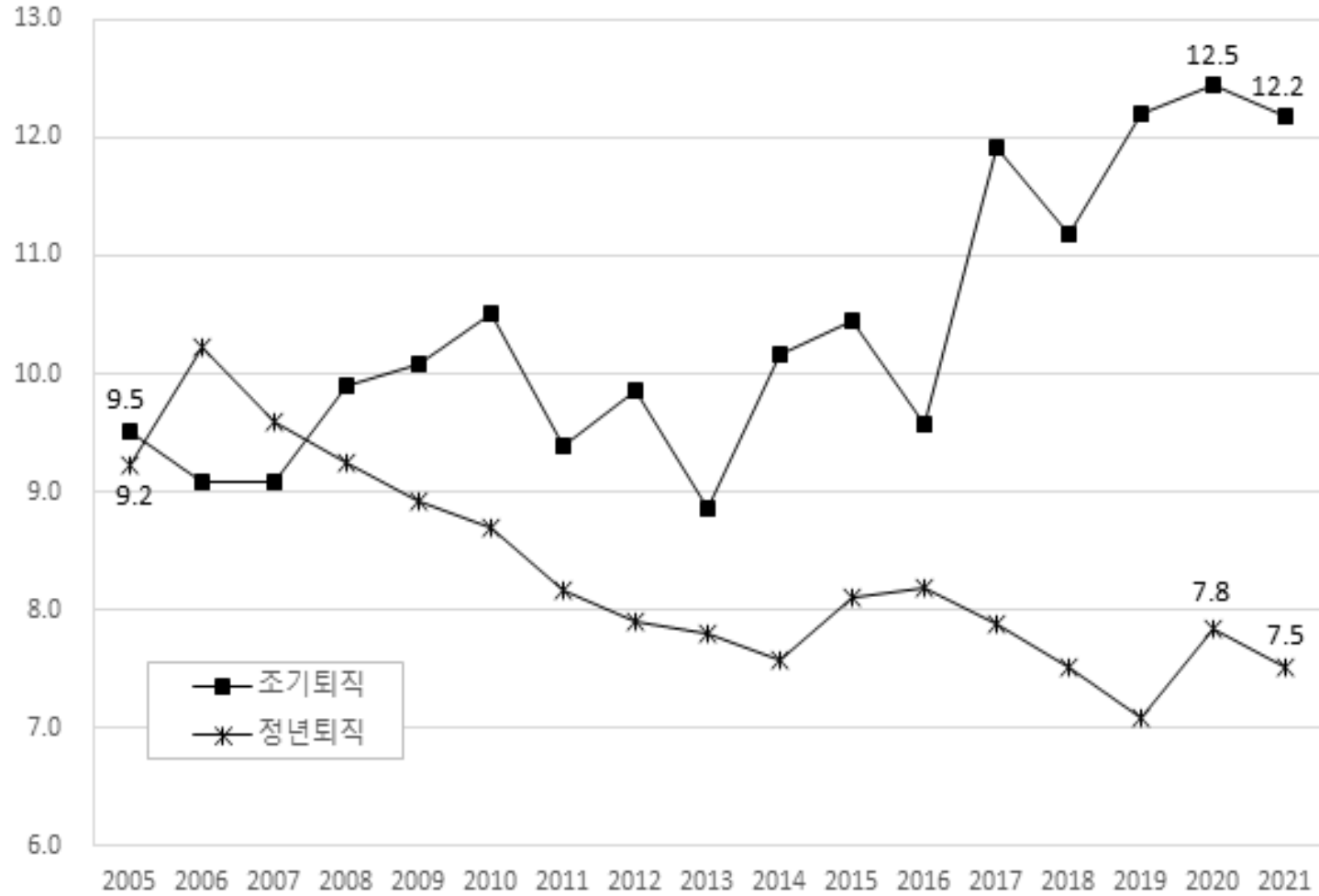
○ 주된 일자리에서 발생한 변화 (55~64세)

- 주된 일자리 : “가장 오랜 기간 근무한 일자리(직장)” (경찰 고령층 부가조사)
- 조기퇴직의 변화
 - ▶ 조기퇴직 : 권고사직, 명예퇴직, 정리해고
- 정년퇴직의 변화
- 평균 퇴직연령의 변화

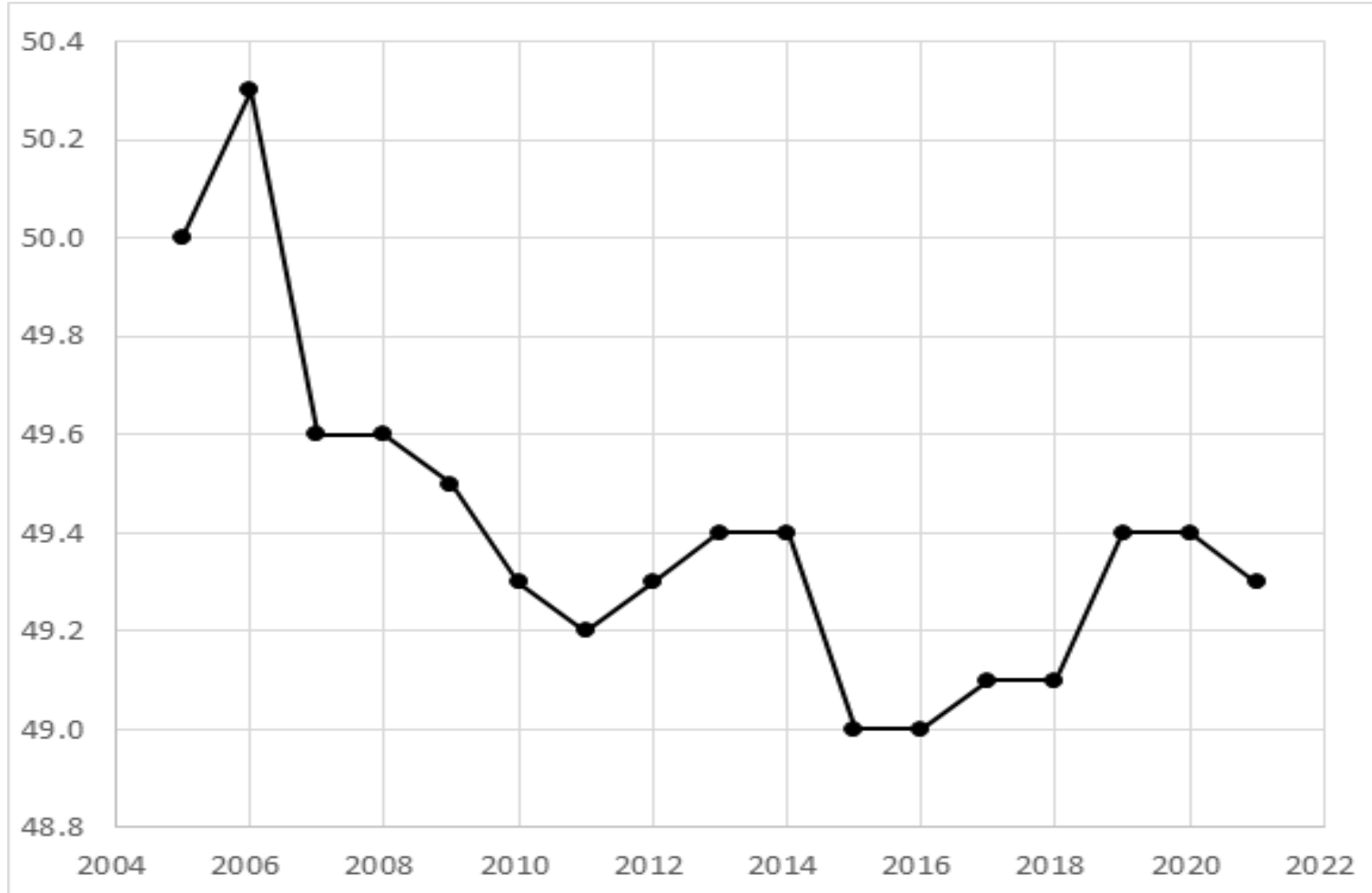
○ 주된 일자리 조기퇴직자와 정년퇴직자 수의 변화



○ 주된 일자리 조기퇴직자 비율과 정년퇴직자 비율의 변화



○ 주된 일자리 평균 퇴직연령의 변화



Ⅲ. 주된 일자리 이탈 이후의 변화

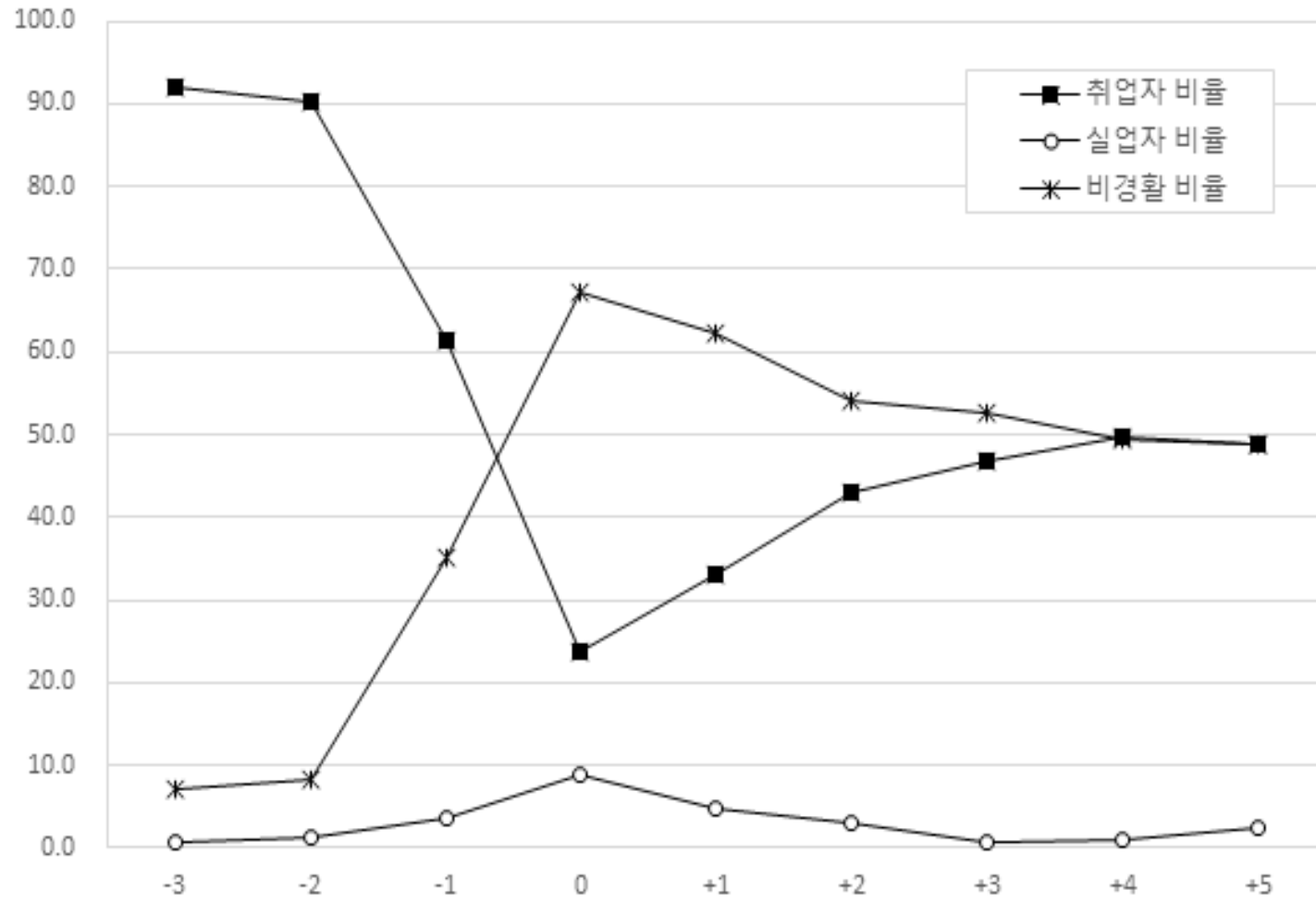
○ 주된 일자리 이탈 전후 추적관찰

- 자료 : KLIPS(노동연구원), 남재량(2021) 참조

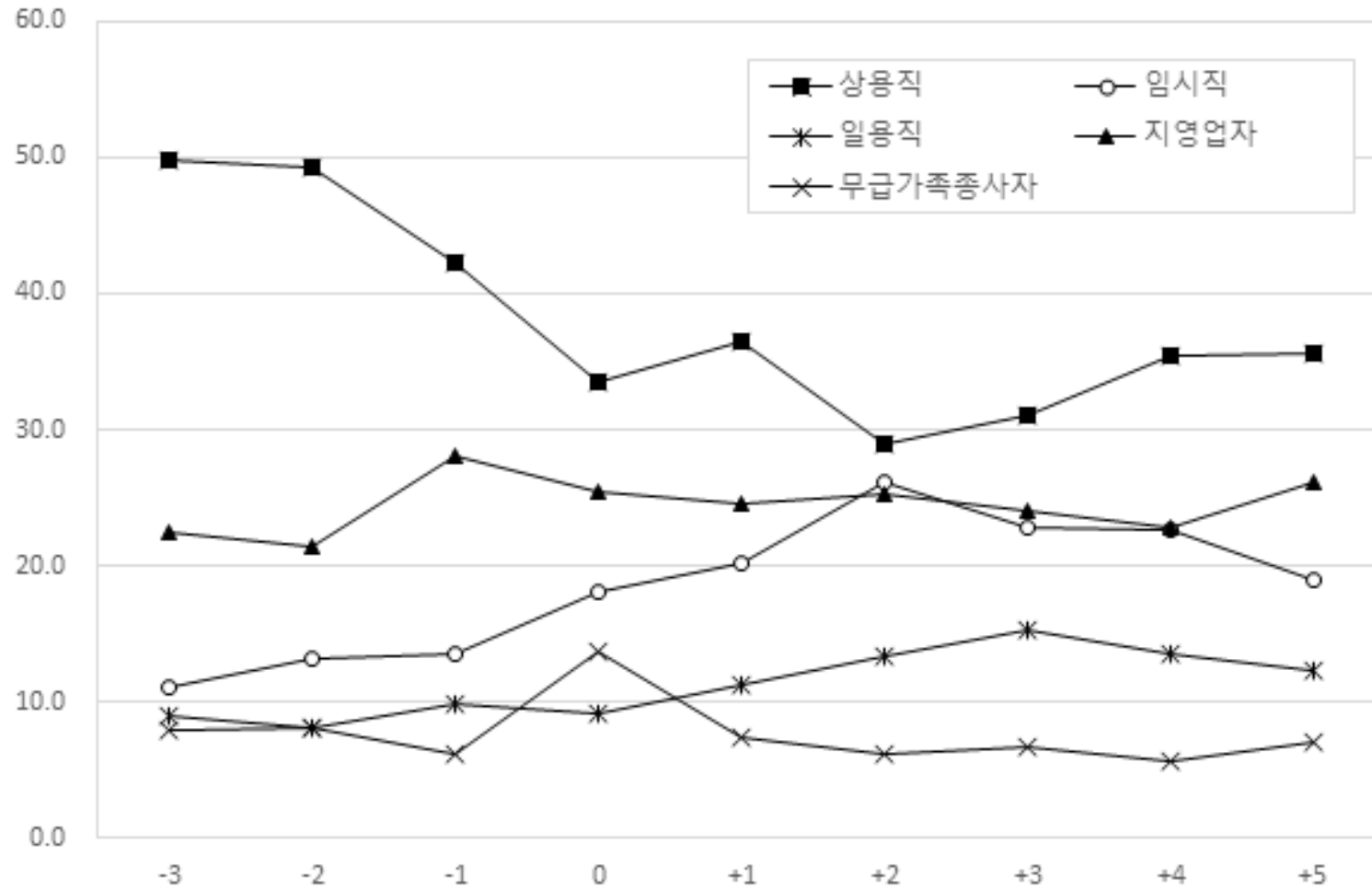
○ 경제활동상태 변화

	이탈 3년전	이탈 2년전	이탈 1년전	이탈 시점	이탈 1년후	이탈 2년후	이탈 3년후	이탈 4년후	이탈 5년후
취업자 비율	92.0	90.4	61.3	23.9	33.0	43.1	46.7	49.6	48.9
실업자 비율	0.8	1.4	3.5	8.9	4.9	2.9	0.8	1.0	2.3
비경활 비율	7.2	8.2	35.2	67.2	62.1	54.0	52.5	49.3	48.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

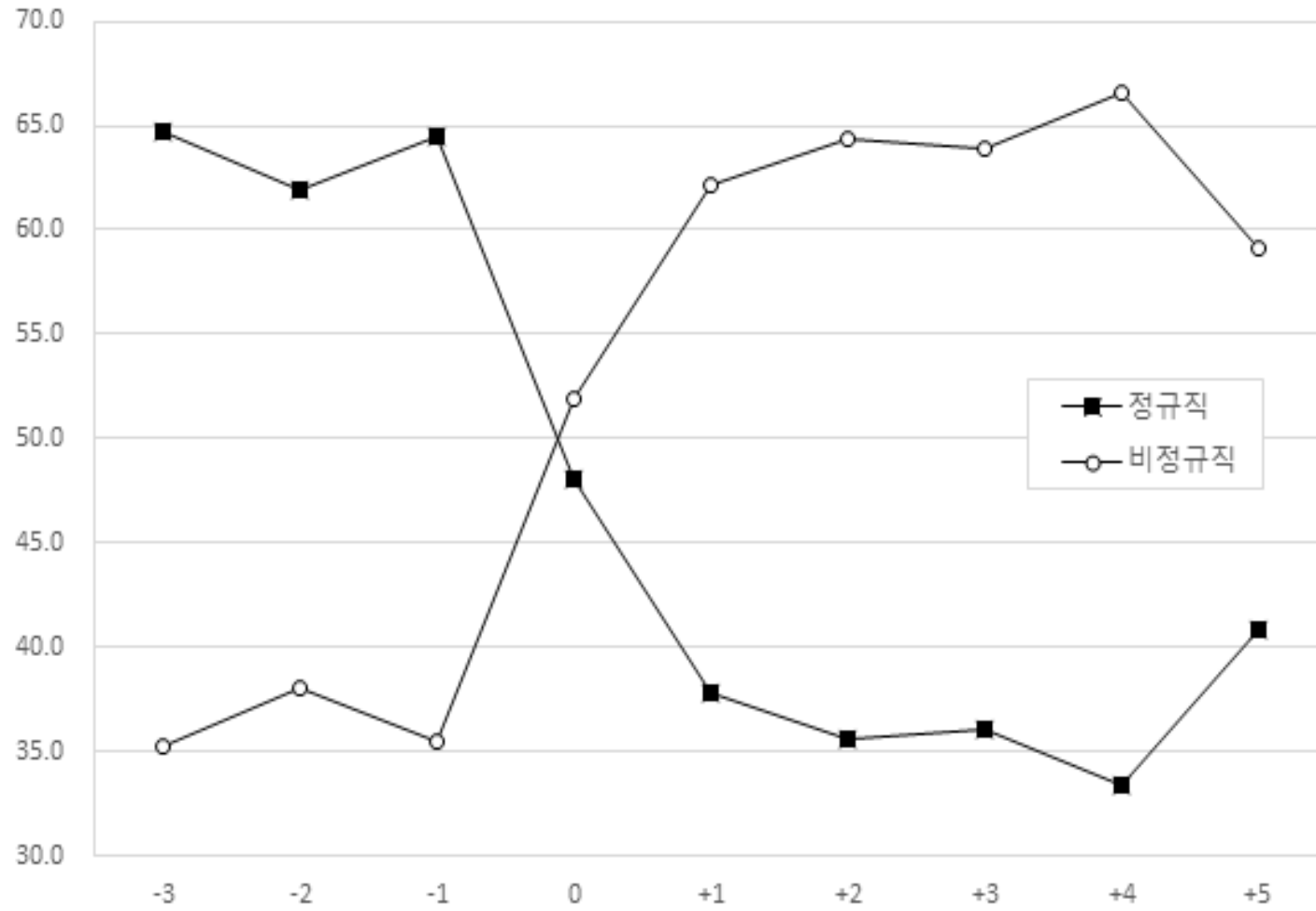
○ 경제활동상태 변화



○ 종사상의 지위 변화



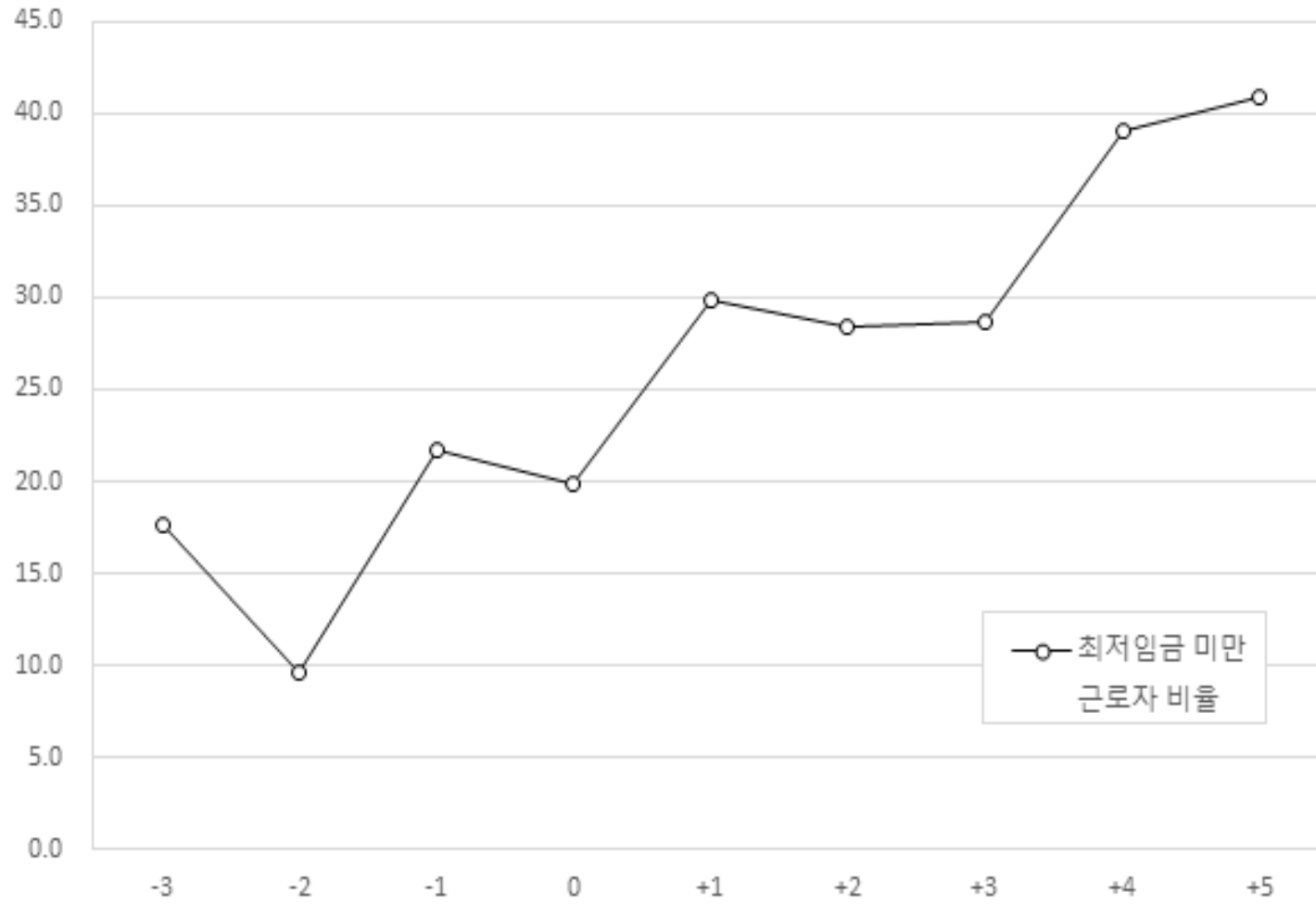
○ 근로형태의 변화



○ 최저임금 미만 근로자 비율

	이탈 3년전	이탈 2년전	이탈 1년전	이탈 시점	이탈 1년후	이탈 2년후	이탈 3년후	이탈 4년후	이탈 5년후
미만 근로자	17.7	9.7	21.7	19.9	29.9	28.5	28.6	39.0	40.9
이상 근로자	82.3	90.3	78.3	80.1	70.1	71.5	71.4	61.0	59.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

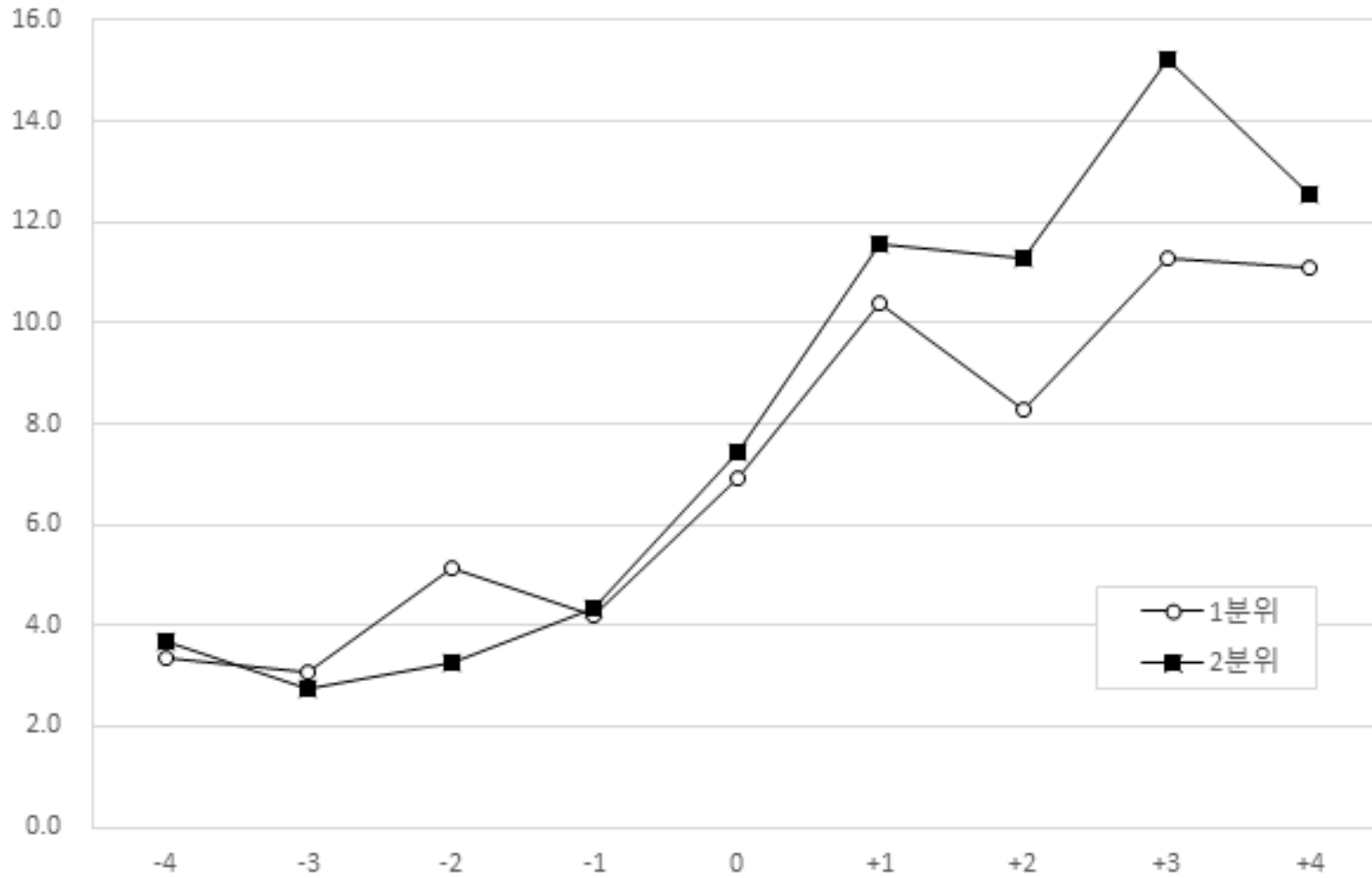
○ 최저임금 미만 근로자 비율



○ 소득분배 상태의 변화 (총소득 기준)

총소득	이탈 4년전	이탈 3년전	이탈 2년전	이탈 1년전	이탈 시점	이탈 1년후	이탈 2년후	이탈 3년후	이탈 4년후
1분위	3.4	3.1	5.1	4.2	6.9	10.4	8.3	11.3	11.1
2분위	3.7	2.8	3.3	4.3	7.5	11.6	11.3	15.2	12.5
3분위	6.1	10.7	9.8	8.2	13.6	10.6	9.7	6.6	6.8
4분위	9.0	7.8	10.9	9.7	9.4	11.4	8.8	11.5	9.4
5분위	10.3	13.3	8.2	8.7	8.3	10.0	13.5	8.9	8.9
6분위	12.2	11.0	9.6	10.5	8.3	7.8	13.1	11.7	11.3
7분위	13.6	8.5	12.7	11.9	7.2	11.7	6.6	9.1	8.9
8분위	15.6	16.0	13.0	12.5	10.4	10.1	12.3	8.1	13.0
9분위	14.8	10.6	13.5	13.0	12.7	8.1	8.8	8.3	10.6
10분위	11.4	16.3	13.8	17.0	15.8	8.3	7.6	9.3	7.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

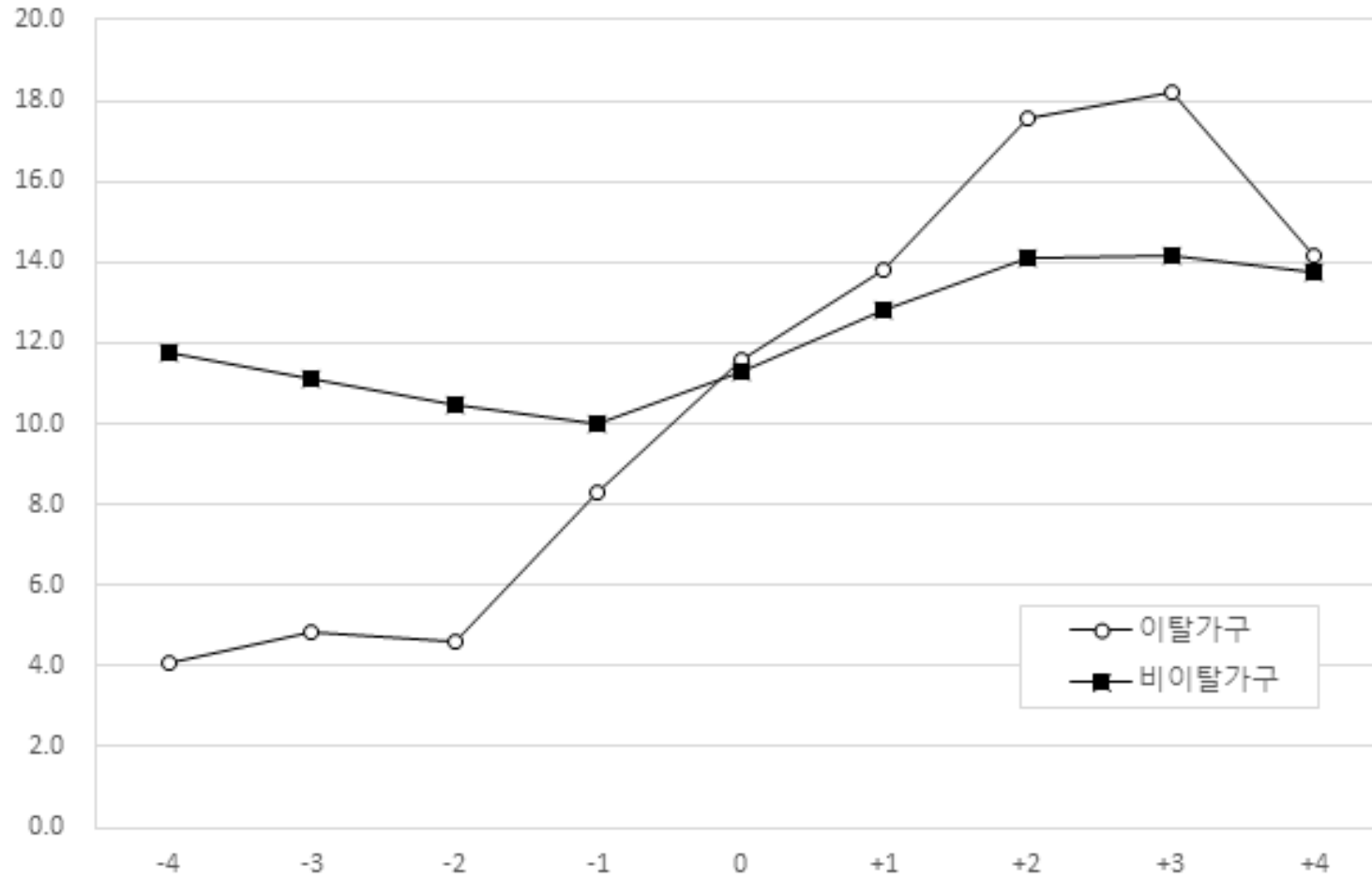
○ 소득분배 상태의 변화 (총소득 기준)



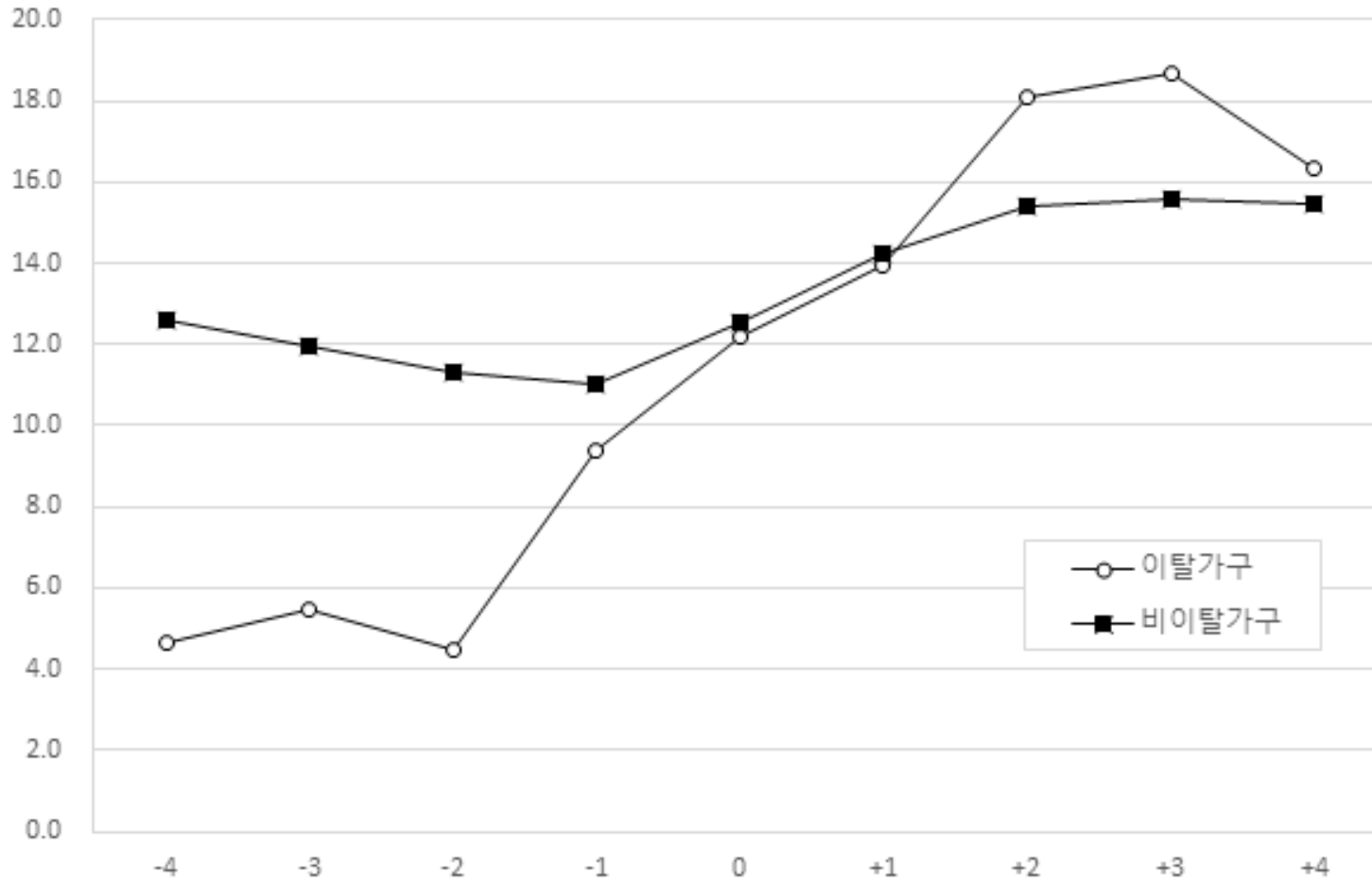
○ 빈곤률(빈곤가구 비율) : 총소득 기준

	이탈 4년전	이탈 3년전	이탈 2년전	이탈 1년전	이탈 시점	이탈 1년후	이탈 2년후	이탈 3년후	이탈 4년후
이탈자 소속 가구	4.6	5.5	4.5	9.4	12.2	13.9	18.1	18.7	16.4
비이탈자 소속 가구	12.6	12.0	11.3	11.0	12.5	14.2	15.4	15.6	15.5
전체	12.5	11.9	11.2	11.0	12.5	14.2	15.5	15.6	15.5

○ 빈곤률 : 총소득 기준



○ 빈곤률 : 경상소득 기준



IV. 정책 대안으로서 정년 추가 연장

1. 정년 추가 연장 논거

(1) 노동력 부족에 대한 대비

- 고령화에 대비한 노동력 확보 및 일할 기회 보장

(2) 정년 연령과 연금수급 연령 간의 괴리와 소득 단절(crevasse)에 대한 대처

(3) 대법원의 육체 가동연한 65세 판결

(4) 고령화에 대응한 주요 국가들의 정년연장 사례

2. 정년 추가 연장의 구체적인 방안

(1) 정부 차원의 논의

- 계속고용제도* 도입 검토(2022년, 기재부 2019.9.18)

* 60세 정년 이후 일정연령까지 고용연장 의무를 부과하되, 기업이 ①재고용, ②정년연장, ③정년폐지 등 다양한 고용연장 방식을 선택할 수 있도록 하는 제도

(2) 특정 분야에서 정년 추가 연장

- 감시단속적 분야 근로자들의 평균 연령이 이미 60세를 상회

(3) 정년제 폐지

- 나이를 기준으로 노동시장에서 퇴출시키는 '**연령차별**'적인 정년제도의 폐지

3. 정년연장의 효과

○ 정년연장의 효과에 대한 '이론적' 분석

- 정년연장은 기업의 노동비용 상승을 초래
- 이에 대한 경제주체들의 자발적인 거래의 결과, 조기퇴직 증가와 정년퇴직 감소
(남재량 2019, Nam 2021)

○ '실증분석' 결과

- 한국의 '정년 60세 이상 의무화' 법 개정 및 시행 효과에 대한 엄밀한 실증분석 실시
- 정년의 법적 강제에 인해 사업체 고용감소 (남재량 2018; Nam 2021)

V. 노동시장 정책과제

1. 고령화 대책 수정 필요

- 노동시장에 등장하고 있는 새로운 특징들을 반영한 대책이 필요
- 고령화에 따른 '노동력 부족'에 대비한 정책에 대한 재검토 필요
 - ▶ 급속한 고령화에도 '중고령자 조기퇴직이 급증'하고 '청년 고용문제 계속 악화'
 - ⇒ 시장에서 노동력이 부족하지 않음을 보여주는 증거
 - * 청년인구 감소에도, 청년니트(NEET) 지속 증가 (남재량 2021b)
 - ▶ "가까운 장래(향후 15~20년)에 전반적인 노동부족 문제가 발생할 가능성은 높지 않음"(이철희 2021)
- 기업에 추가 부담을 요구하는 정책들의 부작용에 주목하여야

2. 중고령인력 노동시장 이탈 최소화

- 대규모 신규 고령인력을 복지로 흡수하는 데에는 한계
- (1) 주된 직장 계속 고용 가능성 제고 및
- (2) 주된 직장 이탈 시 효과적인 재취업 활성화 노력 필요

3. 계속고용 저해요인 제거

- 강한 연공임금제의 고용저해 효과 및 임금피크제의 고용 제고 효과에 주목 (남재량, 2021c)

4. 효과적 재취업 활성화

- 교육과 컨설팅 등의 역할 강화 필요

5. 정년연장은 고령화에 대한 만능처방이 아님

○ 정년 추가 연장 주장의 논거가 취약

(1) 고령화에 따른 노동력 부족 대비 및 일할 기회 보장

- 정년연장은 고용을 감소시키므로, 노동력 부족의 해소책이나 일할 기회 보장책이 될 수 없음

(2) 정년과 연금수급연령 불일치에 따른 소득단절에 대처

- 정년연장은 조기퇴직을 증가시켜 오히려 소득단절을 더욱 장기화시킴

(3) 정년은 폐지되어야 함 (이재준, 2019)

- 이는 현재 한국 상황에서 사실상 '종신고용'을 요구하는 것이라는 시각과 '고용불안'을 초래할 것이라는 시각이 병존

(4) 주요 국가들의 법적 정년 연령 연장 사례 다수

- 한국이 처한 상황은 이들 국가들과 상이함

6. 정년 추가 연장에 앞서 법과 현실 간 괴리 메우기

○ 법적 정년과 실제 은퇴 연령 간 간극이 크며 확대 추세

- 주된 일자리 퇴직 연령을 법적 정년에 근접시키려는 노력이 우선되어야

○ 괴리 축소를 위한 노력의 방향

- 이는 임금-생산성 격차 해소를 의미하는데,
- 시대가 요구하는 것은 '생애 생산성'과 '생애 임금'의 일치라기보다는 '현시점 생산성'과 '현시점 임금'의 일치
- 특히 중고령층의 생산성 향상, 임금 유연성 제고 등이 요구됨

7. 정년 연장 부작용 해소 노력 필요

(1) 조기퇴직 증가의 문제

- 정년의 법적 의무화에 대한 기업과 근로자의 최적선택은 조기퇴직
- 임금 경직성의 완화 등을 통한 조기퇴직 발생 최소화 노력 필요

(2) 노동시장 양극화 심화의 문제

- 추가적인 정년 연장의 수혜자는 공공부문, 대기업·유노조 등에 국한
- 반면 상대적으로 취약한 근로자들의 고용불안 심화

(3) 청년 노동력과의 대체 문제 (한요셉 2019, Nam 2021)

8. 점진적이고 완만한 정년 연령 조정

- 2013년 법 개정처럼 정년의 법적 강제에다 정년 5세 연장은 큰 충격
 - ▶ 당시 많은 기업들의 정년은 55세, 300인 이상 협약정년의 평균은 57세
- 정년 추가 연장이 불가피하고 이를 위한 여건이 충분히 조성되었다고 하더라도, 노동시장에 미치는 충격을 최소화하기 위한 노력 필요
- 예컨대 1년에 1세 또는 2~3년에 1세 연장 등과 같이 점진적이고 완만한 조정이 요구됨

참고문헌

- 남재량(2021), "주된 일자리 이탈과 빈곤 동학," 『주된 일자리 중장년층 노동시장 연구』
(남재량·김선빈·장용성·한종석)의 제3장, 한국노동연구원 발간예정.
- _____ (2021b), "COVID-19 충격이 청년 니트(NEET)에 미치는 영향에 대한 연구,"
2021 한국노동패널 학술대회 발표논문.
- _____ (2021c), "임금피크제의 연령층별 고용효과 연구," 2021 사업체패널 학술대회 발표논문.
- _____ (2019), 「정년 법제화의 고용효과와 한국의 경험에 대한 연구」, 사업체패널학술대회 발표논문, 2019.12.
- _____ (2018), 「정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구」, 한국노동연구원.
- 이재준(2019), 「고령화 사회, 경제성장 전망과 대응방향」, KDI 정책포럼 제273호.
- 이철희(2021), "인구구조 변화와 노동시장 : 전망과 과제," 인구구조 변화 대응 고령사회 인력정책
포럼 발표자료, 2021.5.

_____(2014), 『장년 근로경력 유형별 취업지원 방안 연구』, 고용노동부.

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

Lazear, E. P.(1979), "Why Is There Mandatory Retirement?," *The Journal of Political Economy*,
87(6), pp.1261 ~ 1284.

Nam, Jaeryang(2021), "Would Legislation for Mandatory Retirement Affect Actual Employment?"
The 2021 version of Nam(2020), *2020 KER International Conference*.