

고령화에 준비가 안 된 노동시장

A Labor Economics Perspective on the Current Chronological Definition for Old Age

윤 자 영*

충남대학교 경제학과

Jayoung Yoon

Chungnam National University

I. 인구 고령화와 노동시장

인구 고령화는 노동공급이나 소득분배, 재정건전성, 경제 성장률 등 사회·경제 구조의 근본적 변화를 초래하고 있다. 노인인구 비율의 증가는 노년부담비 증가로 이어져, 조세 및 사회보장부담금의 증가 등 재정지출 급증으로 이어질 위험이 있어 우려스럽다. 우리나라의 고령화 속도는 출산율 저하 등과 맞물려 세계 최고 수준을 보이고 있다. 65세 이상 노인인구의 비율은 2000년 7.2%에서 2026년 20.8%가 될 전망이며, 2015년 OECD 국가 가운데 한국의 출산율은 1.23으로 최하위를 기록했다. 우리나라 국민의 기대수명도 1970년 여성 65.6세, 남성 58.7세에서 2015년 여성 85.1세, 남성 78.5세로 연장되었다(통계청,

2015). 결국 15세에서 64세까지의 생산가능인구는 2016년을 정점으로 감소될 전망이다.

노인인구 비율의 증가가 우리나라 노동시장에 던지는 과제는 엄중하다. 60대 이상이 경제활동에 참여하는 비율을 보면, 2016년 현재 60-64세가 약 58%, 65-70세가 약 45%, 그리고 70세 이상 노인은 약 23% 정도이다(통계청, 2016). 법적으로 연금과 각종 복지혜택을 받고 있는 65세 이상 노인들의 경제활동 참가율이 낮지 않은 편인데, 이는 노후소득보장이 취약하여 나이가 들어도 노동시장에 의존할 수밖에 없음을 보여주고 있다.

기대수명이 연장되고 있지만 노후소득이 충분하지 않은 탓에 우리나라 노인은 가능한 퇴직을 뒤로 미루고 노동시장에 남아 있다. 2015년도 한국노동패널 조사에 따르면, 60

* 교신저자, 충남대학교 경제학과 윤자영 교수 (e-mail: jayoungy@cnu.ac.kr)

대 후반의 남성 40%와 여성 28%, 70대 초반의 남성 56%와 여성 32%만이 완전히 퇴직했고, 나머지는 아직도 일을 하고 있거나 퇴직했어도 소일거리로 경제활동을 하고 있다. 60대 후반 노인의 약 57%와 70대 초반 노인의 약 63%는 퇴직을 위해 경제적 준비를 하는 중이거나 아직 준비가 되어 있지 않았으며, 그보다 더 젊은 50대 후반이나 60대 초반도 마찬가지로 55-57% 정도가 경제적 준비를 하지 못한 상태이다(한국노동연구원, 2016). 따라서 정년제도가 없어지거나 퇴직 후에도 일거리를 찾을 수 있기를 원하고 또 건강이 허락하는 한 노인들은 노동시장을 떠나지 않으려고 한다. 일자리가 곧 그들의 주된 소득원이기 때문이다.

우리나라 노동시장의 문제는 나이가 들어서도 계속 일할 수 있거나 퇴직 이후 새로운 양질의 일자리에 취업하기가 쉽지 않다는 현실이다. 2013년 중장년층의 고용안정을 도모하기 위하여 근로자의 정년을 60세 이상으로 법제화시켜 2016년부터 적용되기 시작했지만, 아직도 50대 초반에 직장의 눈치를 보며 스스로 퇴직하거나 쫓겨나는 상황인지라 법에서 정한 정년연장이 사실상 무의미해 보인다. 우리나라 노인들의 고용률이 높은 것은 일찌감치 주된 일자리에서 퇴직한 중고령자가 재취업을 하기 때문이다. 그러나 주된 일자리에서 퇴직한 50대 이상 중고령자도 재취업을 할 경우 임금 수준이 떨어지고 근로조건과 사회적 대우는 열악한 수준으로 전락한다. 노동시장에 참여하고자 하는 노인의 증가는 취업난을 가속화시키고 노인집중직종의 저임금 구조를 온존시킬 가능성이 높다.

노동시장의 고령자 비율 증가는 노동시장에서의 세대 간 상생에 걸림돌이 될 가능성도 높다. 15-29세 청년 고용률은 2005년에 45.1%로 정점을 찍은 이후 2014년 40.7%까지 지속적으로 감소하고 있는 반면, 55세 이상 중고령자의 고용률은 2003년 43.3%를 최저점으로 하여 2014년 48.2%까지 지속적으로 증가하고 있다(통계청, 각년도). 노인이 취업하고 있는 일자리가 청소나 경비, 가사나 음식 등 서비스·판매 직종에 몰려 있어 청년층과의 일자리 경쟁이 그다지 심하지 않을 수도 있다. 그러나 자격증이 요구되는 몇몇 전문 분야에서는 경험과 숙련 수준이 높은 고령자 인력이 낮은 보수로도 계속 일하기를 원한다면 청년층의 노동시장 진입을 제약할 가능성도 충분히 있다. 건강이 허락되는 한 70세 이후라도 일하고 싶으면 주된 일자리에서 오래 일할 수 있도록 지원해주는 것이 마땅한 일이지만, 그들이 오래 노동시장에 남아 있을수록 청년층의 노동시장 진입은 일정 정도 지연될 수밖에 없다.

취업을 원하는 노인들의 수는 증가하지만 그들의 취업 욕구를 수용할 수 있는 기업이나 사회의 태도와 문화는 상당히 더디게 변하고 있다. 노인들의 취업 욕구는 높아지고 있으나 노동을 통한 건강한 노년의 삶이라는 사회적 가치와 규범은 변화의 기미를 보이지 않고 있다. 가급적 고령자 인력의 고용유지나 신규채용을 기피하고 있는데, 고용비용 부담 증가, 생산성과 안전관리, 조직 내 적응과 세대 간 융화 문제 등을 경쟁 압박에 시달리는 개별 기업이 떠안기 쉽지 않기 때문이다. 청년실업 문제마저 사회적으로 심각하게 부상하고 있는

이 시기에 고령자에 대한 연령차별주의 철폐 구호는 공허하게 들릴 뿐이다. 노동시장에서 건강하고 활기차게 제 몫을 하는 고령의 근로자가 증가한다면 이들에 대한 편견과 고정관념이 해체될 가능성도 없지 않아 있다. 이를 위해서는 양질의 일자리에서 좋은 성과를 낼 수 있도록 고령자친화적인 작업장 혁신과 근로문화의 개선이 선결 조건이다.

이렇게 노인인구 증가가 노동시장에 미치는 영향과 대안 모색은 장기적으로 고민되어야 한다. 최근의 이러한 인구 변화를 반영하여 대학 교과과정에서는 인구경제학(demographic economics)이라는 분야가 개설되기 시작했다. 인구 구조와 규모, 출산 결정 요인, 고령화가 거시경제와 노동 및 금융 시장에 미치는 영향, 고령화 사회의 재정과 사회안전망 등에 걸친 주제의 분석 방법과 쟁점을 짚고 있다. 기존의 경제학 전공 분야가 고령화와 접점을 가지는 몇 가지 주제를 다루었다면 인구경제학의 개설은 저출산·고령화라는 사회경제적 동향과 피할 수 없는 과제를 학문적으로 질문하고 해결해야 하는 요구를 반영하는 것이다.

II. 노인의 연령기준 상향에 대한 소고

노인인구 비율의 증가가 가저울 부담과 충격은 비단 노동시장에만 한정되지 않는다. 생산 가능인구의 감소와 노인인구의 증가로 부담비가 증가하여 향후 노인복지에 소요되는 재정 부담이 경제의 지속가능성에 악영향을 미친다는 판단에서 정부 등 일각에서는 현재

65세인 노인 기준의 연령을 중장기적으로 70세 이상으로 높이는 방안을 제시하기도 했다. 이에 대한 찬반 논쟁과 다양한 시각에서의 우려가 제기되었다. 우리나라 노동시장 실태와 전망에 비추어 필자는 다음과 같은 이유로 연령 기준 상향 조정은 시기상조이며 신중한 접근이 필요하다고 본다.

첫째, 전술한 바처럼 노후 대비가 부족한 근로자들은 현재도 65세에 도달하기 전까지 노동시장 주변에서 가까스로 버티고 있는 상황이다. 50대 초반에 주된 일자리에서 퇴직한 근로자는 저임금 불안정 일자리를 전전하면서 또 재취업 가능성이 희박한 근로자는 창업과 실패를 거듭하다가 그나마 국가가 제공하는 최저수준의 복지 혜택이 시작되는 65세를 맞이한다. 노인의 기준을 70세로 상향 조정한다면 그들에게 69세까지 노동시장 참여를 통해 스스로 생계를 꾸리라는 것을 의미하는 셈이다. 노인에게 관대하지 않은 우리의 노동시장 현실을 보건대 노인의 연령기준 상향 조정은 노인 빈곤과 사회안전망의 사각지대를 확대시킬 가능성이 높다.

둘째, 노인의 연령기준 상향 조정을 반영한 법제도적 보완이 필요할 것이다. 70세로 상향 조정된다면 종전에는 생산가능인구로 간주하지 않았던 65-69세 노인도 기본적으로 노동시장에 참여하여 근로소득으로 생계를 영위하는 것으로 전제해야 한다. 그에 맞춰 고용보험법 개정이나 노인의 취업지원을 확대할 수밖에 없다.

2013년까지 기존 고용보험법에서는 65세 이상 근로자나 자영업자를 실업급여 적용 제외자로 규정했는데, 이미 고용보험에 가입했

어도 이직이나 폐업 시 연령이 65세가 넘은 상태라면 실업급여를 받을 수가 없었다. 노인의 경제활동이 활발해지는 상황에서 이 같은 제한이 시대에 뒤떨어진다는 비판으로 인해 2014년 1월부터 개정된 법에서는 실업급여 적용이 제외되는 범위를 ‘65세 이상인 자’에서 ‘65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자’로 수정했다. 65세 이후에 새롭게 고용되거나 자영업을 개시한 것이 아니라면 65세가 넘어도 비자발적으로 일을 그만두게 될 경우 실업급여를 받을 수 있게 된 것이다. 이러한 개정은 65세 이상 노인의 경제활동의 가능성이 높아진 현실을 반영한 것이다. 노인의 연령기준을 70세 혹은 그 이상으로 상향 조정한다면 더 이상 노인의 경제활동과 이로 인한 실직 위험에 대한 사회적 보호에서 다른 연령층과 다른 대우를 해서는 안 된다.

노인의 연령기준을 상향 조정한다면 그에 맞춰 노인의 고용가능성을 높이는 적극적 노동시장 정책을 69세까지 확대할 수밖에 없다. 현재 고령자에게 제공되는 대표적인 취업지원 서비스인 취업성공패키지는 64세 이하의 저소득층이나 영세자영업자를 대상으로 직업훈련과 취업알선 서비스를 제공하는 I유형과 저소득층이 아닌 64세 이하 고령자도 참여할 수 있는 II유형이 있다. 모두 64세까지라는 연령기준을 적용시키고 있다. 취업성공패키지는 적극적 구직활동을 벌이는 참여자에게 훈련수당이나 참여수당을 제공하고 있고, 고용서비스를 받는 참여자에게 지급하는 조건부 수당이라는 한국형 실업부조로 자리매김할 수도 있다(이병희, 2013). 노인의 연령을 70세로 상향 조정한다면, 65-69세 노인에게도 취업을

지원하기 위해 취업성공패키지 참여 자격을 부여해야 한다. 취업성공패키지 참여는 공적 연금의 혜택을 받지 못하는 노인들에게 구직활동을 조건부로 일시적인 소득보장으로서 기능할 수도 있게 될 것이다.

셋째, 연령기준 상향 조정에 따라 69세까지를 근로연령으로 규정하는 법제도의 개정은 사실상 재정이 수반된다. 적극적 노동시장 정책의 재원이 고용보험 기금이고 현재 65세 이상 근로할 경우 고용보험료를 납부하게 되어 있으므로, 적극적 노동시장 정책의 대상 확대가 당장에 고용보험 재정에 무리를 가져오지는 않을 수 있다. 그러나 주목할 점은 70세로 노인연령을 상향 조정해서 절약할 수 있다고 여겨지는 재정의 일부는 결국 65-69세 노인을 위한 적극적 노동시장 정책을 위해 쓰일 수밖에 없다는 점이다. 기초연금과 각종 복지혜택에 비해 실업급여 지급과 취업지원서비스 프로그램 운영비와 수당이 어느 정도가 될 것인지 알 수 없다. 단순히 노인 연령을 상향 조정한다고 해서 재정 부담이 완화될 것이라고 기대해서는 안 된다.

이러한 우리나라 고령자의 노동시장 내의 지위와 미래 전망을 고려한다면 연령기준을 지금보다도 상향 조정하는 것은 시기상조이다. 연령기준의 상향 조정 이전에 노동시장과 그에 연계된 사회안전망을 노인친화적으로 만들어야 한다. 노인들의 취업 욕구는 크지만 이를 해소할 노동시장 현실은 녹록치 않다. 정부가 적극적으로 노동시장에 개입해 노인을 위한 일자리를 창출할 획기적 전략도 없이 연령기준만 상향된다면 노인층의 빈곤과 세대 간 일자리 경쟁 심화를 피할 수 없다. 노인을

위한 일자리가 없는데 노후의 소득 보전을 노동시장에 떠넘기면 노인 내부의 불평등과 위화감만 높아질 수 있다. 구인자의 응답이 없는 구직활동은 노인의 자존감을 훼손할 수도 있다. 복지와 일자리 가운데 어떠한 소득보장 방식을 택해야 노인들이 건강하고 활력이 있는 생산적인 삶을 이어갈 수 있을지를 먼저 고민해야 한다.

통계청 (2015). 7월 11일 “인구의 날”에 즈음한 세계와 한국의 인구현황 및 전망. (통계청 인구동향과 보도자료, 2015. 07. 08.)
통계청 (2016). 경제활동인구조사 원자료.
통계청 (각년도). 경제활동인구조사 원자료.
한국노동연구원 (2016). 2015년 18차 한국노동패널 장년층 부가조사 원자료.

참고문헌

이병희 (2013). 한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제. **한국사회정책**, 20(1), 123-144.

원고접수일: 2016. 09. 12.
수정원고접수일: 2016. 09. 19.
원고게재승인일: 2016. 10. 14.