

## 한국의 고령노동시장 무엇이 문제인가?<sup>(1)</sup>

이 철 희

우리나라 노동시장의 특징은 무엇인가? 이 질문에 대해 답을 할 수 있는 효과적인 방법 가운데 하나는 우리나라의 노동관련 지표를 다른 국가들의 지표와 비교하는 것이다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 현재의 우리나라와 경제발전 수준이 비슷했던 시기의 선진국과 우리나라 노동시장 여건을 비교한다면 얻을 수 있는 정보는 더욱 풍부해질 것이다. 이 논문은 이와 같은 문제의식에서 출발하여 비교사적인 관점에서 우리나라 고령자 노동시장의 특징적인 성격을 파악하고 그것이 왜 형성되었는지를 모색한다.

특히 고령자 노동시장에 초점을 맞추는 것은 다음과 같은 이유에서이다. 첫째, 빠른 인구고령화로 인해 점점 중요해지고 있는 고령노동시장의 성격을 분석하는 작업은 의미 있다고 생각한다. 둘째, 한국 고령자 노동시장의 특성은 전체 및 다른 연령층의 노동시장의 특성에 비해 다른 선진국들과 더욱 뚜렷하게 차별화된다. 마지막으로 고령자의 삶의 모습에는 일생에 걸친 경험이 담겨있다는 점을 고려할 때 왜 고령인력에게서 그렇게 두드러지는 차이가 생겨났는지를 밝혀내는 작업은 우리 노동시장과 우리 사회를 더 깊이 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

---

(1) 이 글은 저작권자의 승락을 얻어 단행본 『한국형 시장 경제체제』(2014년, 이영훈 편, 서울대학교출판문화원)의 제7장을 저자가 요약 발췌하여 작성되었다. 이 논문의 기초가 된 발표문에 대해 유익한 조언을 베풀어주신 삼성경제연구소 김선빈 박사님과 한국형 시장경제체제의 모색 참여 연구자들에게 사의를 표한다. 아울러 자료의 수집과 도표의 작성을 도와준 서울대학교 대학원 이도현, 이재원, 홍정림 제씨에게 감사한다. 논문의 미비함이나 오류는 물론 전적으로 필자의 책임이다.

## 1. 한국 고령노동시장의 특성

빠르게 진행되고 있는 인구고령화에 대한 대응책으로 고령인력의 고용을 증진해야 한다는 목소리가 높다. 그러나 사실 한국 노동시장의 중요한 특징 가운데 하나는 고령자들, 특히 65세 이상 고령자들의 고용률이 매우 높다는 점이다. 25~54세 청장년층의 고용률은 OECD 평균에 비해 다소 낮은 수준인 반면 60%를 상회하는 55~64세 인구의 고용률은 OECD 평균에 비해 높으며 65세 이상 인구의 고용률은 OECD 평균의 두 배가 넘는 세계 최고 수준이다.

높은 고용불안정성과 낮은 일자리의 질은 한국 노동시장의 특징으로 널리 지적되고 있다. 그런데 이러한 성격은 고용률이 상대적으로 높은 고령층 근로자에게서 더 뚜렷하게 나타난다. 예컨대 55~64세 근로자의 평균근속연수는 OECD 국가들의 중위수(약 20년)의 약 삼분의 일 수준이고 65세 이상 근로자의 평균근속연수는 OECD 중위수의 오분의 일 수준에 불과하다. 또한 55~64세 근로자의 임시직 비율은 OECD 평균(약 9%)의 약 네 배로 OECD 회원국 최고수준이고, 65세 이상 근로자의 임시직 비율은 OECD 평균(약 20%)의 세 배로 OECD 회원국 중 슬로베니아 다음으로 높다.

고령자들의 일자리 질이 상대적으로 더 열악하다는 사실은 연령별 임금수준에도 잘 나타난다. 2001년, 2005년, 2009년 산업고용구조조사 마이크로 자료를 이용하여 임금방정식을 추정한 결과를 보면 성별과 교육수준을 통제하는 경우에도 고령근로자의 임금은 청장년의 임금에 비해 훨씬 낮은 것으로 나타난다. 예컨대 35~44세 근로자의 임금에 비해 60대 초반 근로자의 임금은 약 40%가량 낮고 60대 후반 근로자의 임금은 약 60% 정도 낮은 것으로 추정된다. 이와 같은 연령과 임금의 관계는 직업을 통제하더라도 크게 달라지지 않는다.

한국 고령인구의 고용불안과 낮은 일자리의 질은 높은 빈곤비율의 주된 원인으로 지적된다. 한국의 아동·청소년(17세 이하) 및 청장년(18~40세)의 빈곤비율은 다른 선진국들과 비교할 때 비교적 양호한 것으로 나타난다. 40대의 빈곤비율도 전체 OECD 국가의 중간에 위치한다. 그러나 50대 이후 빈곤비율이 급격히 높아져서 51~65세 빈곤비율(18.3%)은 멕시코와 더불어 OECD 국가 가운데 최고 수준이고, 66~75세의 빈곤비율(45%)은 2위 국가의 빈곤비율(약 30%)보다 훨씬 높은 압도적인 1위이다.

이처럼 다른 선진국에 비해 경제활동참가율이 높고, 일자리의 질이 낮으며, 빈곤인

구의 비율이 높은 한국 고령인구의 특징은 최근에 나타난 것이 아닌 것으로 보인다. 고령인구의 경제활동참가율과 피고용인을 두지 않은 자영업 종사자 비율의 장기적인 변화를 살펴보면 늦어도 1980년 초부터는 고령자 고용의 증가와 고령인력 일자리 질의 감소 추세가 뚜렷하게 관찰된다. 따라서 고령자 노동시장의 한국적 특징의 원인은 보다 장기적인 요인에서 찾아야 할 것으로 판단된다.

## 2. 왜 이러한 노동시장의 특성이 나타났는가?

한국 고령자들의 고용률이 장기적으로 높아진 한편 임금과 일자리의 질이 낮아진 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 경제학의 관점에서 보았을 때 이는 고령자들의 노동공급이 수요에 비해 빠르게 늘었을 경우 나타날 수 있는 현상이다. 그렇다면 고령자들의 노동수요는 장기적으로 어떻게 변화했을까? 그리고 고령자의 노동공급이 증가했다면 그것을 설명하는 요인을 무엇일까?

우선 수요측면에 대한 분석결과에 따르면 1980년 이후 우리나라 산업구조의 변화가 고령자의 고용에 불리한 방향으로 진행되었다. 연령별 근로자에 대한 상대적인 수요변화를 분석한 결과는 1980~2010년 기간 동안 고령인력에 대한 상대적인 수요가 감소했다는 것을 보여준다. 또한 노동시장 잔존확률(survival rate)에 관한 분석결과는 지난 30년 동안 발생한 산업구조의 변화가 고령근로자의 고용안정성을 낮추는 방향으로 이루어졌음을 시사한다.

선진국의 역사적인 사례는 기술의 변화가 대체로 고령인력의 노동시장 퇴출압력을 높이는 방향으로 진행되어 왔음을 보여준다. 우리나라의 경우 기술의 변화가 각 산업 내 고령근로자에 대한 상대적인 수요에 어떤 영향을 미쳤는지를 보여주는 직접적인 증거는 없다. 그러나 세계화의 진전이나 IT기술의 보급처럼 한국 산업의 특징을 규정하는 중요한 변화들은 기본적으로 다른 선진국이 과거에 경험한 것과 크게 다르다고 보기는 어렵다. 더욱이 후발국의 특성 때문에 산업발전에서 앞선 국가들에 비해 기술의 변화가 빨랐던 점은 신기술 습득에 있어서 불리할 수밖에 없는 고령인력에게는 추가적인 불리함으로 작용했을 수 있다.

1980년 이후 고령인력에 대한 상대적인 수요가 감소했음에도 불구하고 같은 기간 동안 고령자들의 상대적인 고용이 증가했다는 사실은 고령자들의 상대적인 노동공급이 증가했다는 것을 강하게 시사한다. 그리고 이러한 결론은 장기적으로 고령근로

자 일자리의 질이 상대적으로 나빠지고 근래에는 고령자들의 상대적인 임금도 눈에 띄게 감소했다는 사실과 잘 부합된다. 즉 장기적으로 현재와 같은 한국 고령자 노동시장 특징이 나타나게 된 주된 원인은 노동시장 여건이 상대적으로 나빠졌음에도 불구하고 전보다 더 많은 고령자들이 더 늦은 나이까지 일을 하려고 하기 때문이다.

그렇다면 한국 고령자들의 노동공급이 증가하는 원인은 무엇일까? 현재 얻을 수 있는 여러 가지 정황적인 증거들은 생계를 유지하기 위해 일을 계속해야 하는 고령자의 수가 증가하여 고령자의 노동공급이 증가했다는 가설을 제기한다. 첫 번째로 들 수 있는 정황적인 증거는 전통적인 노인부양방식이 점차 약화되어 온 반면 공적 연금을 비롯한 근대적인 노후보장제도는 아직까지 완비되어 있지 않다는 사실이다. 자녀, 특히 장남과 동거하며 부양을 받는 우리나라의 전통적인 노후보장방식은 사회경제적·문화적인 변화와 함께 점차 약화되고 있다. 1998년만 하더라도 거의 90%의 성인들이 노후대책을 묻는 질문에 적어도 부분적으로 자녀의 부양에 의존하겠다는 답변을 하였으나 이 비율은 불과 15년 만에 40% 이하로 감소하였다. 자녀와 동거하는 고령인구의 비율도 빠르게 감소하였다. 1970년대까지 75세 이상 고령자의 90%가 자녀와 동거했으나 2010년에는 같은 연령대 고령인구 다섯 명 중 두 명만 자녀와 함께 살고 있다.

전통적인 부모부양의 약화 경향은 근대적인 노후보장제도의 출현에 의해 어느 정도 보완되었을 것으로 추측된다. 이와 관련된 가장 대표적인 제도적 변화는 1988년에 태동한 국민연금제도이다. 그러나 이와 같은 연금제도의 확대에도 불구하고 적어도 현재까지는 다수의 고령자들이 연금의 혜택을 받지 못하고 있다. 1998년 이후 60세 이상 인구 중 국민연금 수급자의 수와 수급자 비율이 빠르게 증가해 왔지만 현재 이 연령대 인구의 약 삼분의 일만 연금을 받고 있다. 또한 연금수령액이 낮아서 연금을 받더라도 빈곤을 벗어나기 어려운 고령자들이 적지 않다. 예컨대 일시금을 제외한 2012년도 국민연금의 일인당 평균 수급액은 약 327,000원이고 월 수급액이 20만원에 미치지 못하는 수급자는 전체 수급자의 37%에 달한다.

둘째, 외환위기 이후 중년 및 고령 근로자의 고용이 불안해지고 조기퇴직의 경향이 강화되어 소득불안정성이 높아진 것으로 파악된다. 또한 교육비 및 주거비의 상승으로 말미암아 노후를 위한 저축이 더욱 어려워졌다는 목소리가 높다. 2000년대 초 이후 기혼중년여성의 고용이 빠르게 늘고 있는 원인 가운데 하나는 배우자의 고용불안과 함께 자녀 교육비 부담 때문인 것으로 조사되었다. 실제로 기혼 여성 경제활동참

가을 변화를 자녀의 연령별로 살펴보면 19세 미만 자녀를 둔 기혼여성의 경제활동참가율이 가장 높고 2000년대 초 이후 가장 빠르게 증가한 것으로 나타난다. 근래에는 청년실업의 악화로 인해 장성한 자녀를 지원해야 하는 기간이 길어지면서 고령자들의 경제적 어려움은 더욱 가중되었다.

셋째, 이러한 경제적인 사정 때문에 주된 일자리에서 퇴직한 이후 생계를 유지하거나 보조하기 위해 일자리의 질을 가리지 않고 노동시장에 진입하는 고령자들이 늘고 있는 것으로 보인다. 2012년 경제활동인구 청년층 및 고령층 부가조사 결과를 보면 경제적인 요인이 고령자 취업의 가장 중요한 동기라는 것을 알 수 있다. 고령자들이 생계 때문에 일을 하고 있다는 정황은 주된 일자리에서 퇴직한 고령근로자의 상당수가 이전 직장에 비해 질이 훨씬 떨어지는 일자리에 재취업하고 있는 현실에서도 나타난다. 예컨대 2009년 이후 55세 이상 남성 재취업자 가운데 상용직 취업자의 비율은 20%에 불과하다.

### 3. 비교사적 조망과 결론

근래의 한국과 과거의 선진국에 대한 비교사적 분석은 고령자를 대상으로 한 사회보험 및 복지제도의 상대적인 미비함이 오늘날 관찰되는 한국 고령노동시장의 특성을 형성한 중요한 요인이라는 것을 시사한다. 다른 선진국들도 산업화가 진행되면서 고령자들의 노동시장 지위가 상대적으로 나빠지고 전통적인 노후보장방식이 약화되면서 고령자들의 빈곤이 심화되었던 경험을 한 바 있다. 이러한 선진국들의 고령빈곤문제는 대체로 복지국가의 발전에 힘입어 해소되었다. 고령자들을 대상으로 한 사회보험 및 공공부조의 발달은 선진국 고령인구의 경제활동참가율을 감소시킨 주된 요인 가운데 하나이기도 하다. 그런데 고령자를 대상으로 한 한국의 사회지출은 복지국가 형성시기의 차이를 감안한다고 해도 선진국에 비해 크게 미약한 것으로 평가된다. 예컨대 1988년 국민연금제도가 태동한 지 25년이 지난 현재 우리나라 고령인구의 연금수급 비율과 평균수급액은 1935년 사회보장법(Social Security Act)이 통과된 지 25년이 지난 후 미국의 고령연금 수급실적과 비교할 때 크게 낮은 것으로 나타난다.

물론 오늘날 한국 고령인구의 어려운 경제적 사정을 사회보험과 공공부조의 취약성만으로 설명할 수는 없다. 앞서도 지적했지만 조기퇴직에 의해 대표되는 고령근

로자의 고용불안정은 노후대비를 어렵게 하는 중요한 요인이다. 또한 가중되는 자녀 교육비 및 주거비 부담과 근래에 더욱 심각해지고 있는 성인자녀의 취업문제는 은퇴에 대비한 저축을 어렵게 만들고 장년여성으로 하여금 다시 노동시장에 진입하게 만드는 원인이 되고 있다.

이 논문에서 제시한 증거들은 대체로 간접적이고 정황적인 성격의 것이기 때문에 이에 기초해서 강한 결론을 내리기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 심각한 고령빈곤문제를 해결할 수 있는 주된 방안은 다음 중 하나이거나 또는 그 중 몇 가지를 결합하는 것이라는 결론을 내리는 데는 큰 무리가 없을 것 같다. 첫째는 고령자를 대상으로 한 사회보험과 복지를 강화하여 고령자들의 생활수준 추락을 막는 것이다. 둘째는 고령근로자의 고용불안을 해소하여 적어도 연금을 받을 수 있는 나이까지 주된 일자리를 유지할 수 있도록 하는 것이다. 셋째는 국민의 기본적인 필요(예컨대 교육, 의료, 주거 등)를 비교적 쉽게 충족시킬 수 있는 사회를 만들어 장년층으로 하여금 충분한 노후대비를 가능하게 하는 것이다. 그 어느 것도 결코 쉬운 방안은 아니지만 점점 심각해지고 있는 고령빈곤문제를 해결하기 위해서는 선택을 미루기도 어렵다.

서울대학교 경제학부 교수

151-746 서울특별시 관악구 관악로 1

전화: (02) 880-6396

팩스: (02) 886-4231

E-mail: chullee@snu.ac.kr