

I. 서론

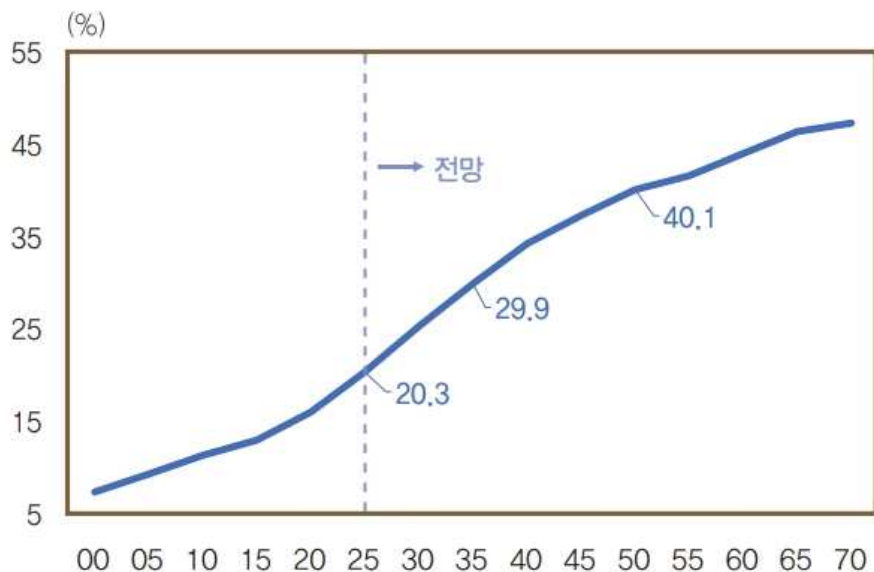
우리나라는 2024년 말 65세 이상 인구 비중이 20%를 넘어 초고령사회에 진입했다. 앞으로도 고령화 속도는 더욱 빨라질 것으로 예상되어, 2035년에는 30%, 2050년에는 40%를 넘어설 것으로 전망한다. 이러한 급격한 인구구조 변화는 노동 공급 감소와 성장 잠재력 저하를 야기하며, 연금 수급 개시 연령 상향에 따른 고령층의 소득 공백과 노인 빈곤 문제 또한 심화시킬 우려가 있다.

따라서 고령층 인력의 적극적인 활용이 불가피하며, 고령 근로자가 더 오래 생산적으로 일할 수 있는 노동 시장을 구축하는 것이 시급한 과제로 부상하고 있다. 하지만 고령층 계속근로가 청년층 일자리를 잠식할 수 있다는 우려로 인해 세대 간 갈등이 나타나고 있어, 세대 간 상생을 고려한 정책 방향 모색이 필요하다. 본 보고서는 이러한 배경하에 고령층 계속근로의 필요성을 분석하고, 2016년 정년 연장 정책의 교훈을 바탕으로 바람직한 고령층 계속근로 방안, 특히 퇴직 후 재고용 제도의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

II. 고령층 계속근로의 필요성

1. 고령화로 인한 성장 잠재력 저하

〈그림 1〉 65세 이상 인구 비중



자료: 추계인구

우리나라는 초고령사회에 진입하며 노동 공급 감소와 성장 잠재력 저하를 완화하기 위해 고령층 인력의 적극적인 활용이 불가피한 상황이다. 향후 10년간 노동 공급 규모는 141만 명 감소할 것으로 예상되며, 이는 현재 노동 공급량의 6.4%에 해당한다. 이러한 노동 공급 감소는 향후 10년간 국내총생산(GDP)을 3.3%(연 0.33%) 낮추는 요인으로 작용할 것으로 추정된다.

2. 연금 수급 연령 상향에 따른 소득공백

정부는 연금 재정 부담 완화를 위해 2013년부터 연금 수급 개시 연령을 기존 60세에서 65세로 단계적으로 상향 조정하고 있다. 이에 따라 2028년 이후 60세에 은퇴하는 고령층은 법적 정년과 연금 수급 개시 연령 간 5년의 소득 공백(60~64세)이 발생한다. 퇴직 이후 별도의 소득 대책이 마련되지 않을 경우 고령층의 경제적 불안정성이 높아질 가능성이 큰데, 실제로 한국의 노인 빈곤율은 40.4%로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다.

3. 고령층 일자리 미스매치 현상

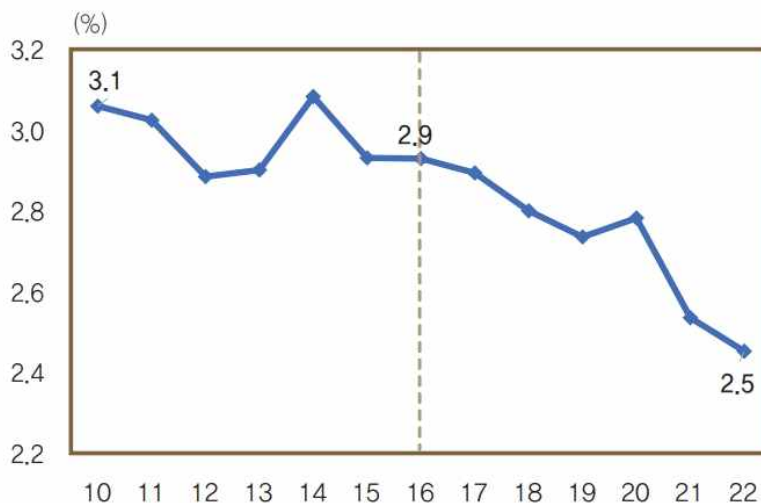
고령층(55~79세) 중에서 계속해서 일하기를 희망하는 비율은 약 70%에 달하며, 고령층 취업자 기준으로는 90%를 넘어선다. 그러나 실제 노동시장에서는 상당수의 고령층이 생애 주된 일자리를 유지하지 못하고 단순 노무직 등으로 이탈하는 미스매치 현상이 나타난다. 또한, 자영업으로 신규 유입되는 근로자 중 60대 이상 고령층 비중이 꾸준히 증가하고 있는데, 이는 고령층이 기존 경력을 활용할 수 있는 임금 근로 일자리를 찾기 어렵기 때문에 불가피하게 자영업으로 내몰리고 있음을 시사한다. 고령층의 단순 노무직, 자영업 쏠림은 근로자 개인의 만족도를 낮추고 경제 전체적으로 비효율성을 초래할 수 있다.

4. 낮은 만족도의 정부 노인일자리 사업

정부의 노인일자리 사업 규모는 빠르게 늘어나고 있으나, 재정 부담을 고려할 때 향후 급증할 고령층의 계속근로 수요를 충족하기에는 역부족이다. 정부의 노인일자리 사업은 기본적으로 단기 소득 보전의 성격을 가지고 있으며, 공공행정·보건 복지 산업 내 단순 업무에 집중되어 있어 고령층 근로자가 쌓아온 경험과 기술을 충분히 활용하기 어렵다. 따라서 노인일자리 사업보다는 고령자가 기존 경력을 활용하여 계속 근로할 수 있는 기회를 확대하는 것이 개인의 만족도와 경제 전체의 생산성을 높이는 데 효과적이다.

III. 2016년 정년 연장에서 얻은 교훈

〈그림 15〉 청년층¹⁾의 상용직 취업 확률²⁾



주: 1) 23~27세 기준

2) 실업자 및 임시·일용직 근로자가 1달 이내에 상용직에 취업할 확률, 5년 이동평균 기준

자료: 한국노동패널조사, 저자 계산

1. 정년 연장의 주요 내용 및 고령층 고용에 미친 영향

국회는 2013년 '고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률'을 개정하며 법정 정년의 하한을 60세로 설정했고, 2016년 1월 1일부터 300인 이상 기업 및 공공기관에 시행되었다. 정년 연장이 고령층 고용률을 유의미하게 높여 55~59세 임금 근로자 기준 고용률이 1.8%p 증가하는 효과(약 8만 명)가 있었다. 그러나 그 혜택은 노동조합 비중이 높은 대기업 일자리에 집중되었으며, 고령층 고용 증가 효과가 2016~19년 중 2.3%p에서 2020~24년 중 1.3%p로 점차 감소하는 현상이 나타났다. 이는 기업이 정년 연장으로 인한 추가적 부담을 조기 퇴직 유도 등 인사노무 정책으로 상쇄하려 했음을 시사한다.

2. 청년층 고용에 미친 부정적 영향

2016년 정년 연장은 청년층(23~27세) 고용에 부정적인 영향을 미쳤다. 실증 분석 결과, 2016~24년에 걸쳐 청년층 임금 근로자 고용률은 정년 연장으로 인해 6.9%(약 11만 명) 감소했고, 상용직 고용률도 3.3%(약

4만 명) 줄어든 것으로 추정된다. 이는 고령층 근로자가 1명 증가할 때 청년층 근로자는 0.4~1.5명 감소한 것으로 추정되는 수치다. 청년층 고용 감소는 기업이 비용 부담을 줄이기 위해 상대적으로 조정이 용이한 신규 채용을 줄였기 때문일 수 있으며, 특히 노동조합 비중이 높은 대기업일수록 청년층 고용 감소 효과가 더 크게 나타났다. 이러한 현상은 2016년 이후 청년층 취업률의 감소와 함께 같은 기간 출산율과 혼인율의 급격한 감소 추세와도 밀접한 관계가 있을 것으로 판단된다.

3. 임금에 미친 영향

정년 연장으로 인한 노동 공급 증가는 장단기 시계에서 임금 하락 요인으로 작용했다. 특히 고령층과의 대체 관계가 높은 중년층에서 임금 감소폭이 가장 컸다. 다만, 장기적으로는 기업들이 조기 퇴직 유도 등 다양한 인사·노무 정책을 도입하여 인건비 부담을 일부 완화하면서 임금 하락 효과도 점차 완화된 것으로 해석할 수 있다.

4. 소결

2016년에 임금체계 개편 없이 시행된 정년 연장은 고령층 고용을 늘리는 효과가 있었으나, 그 효과가 고용 보호가 강한 유노조·대기업 일자리에 집중되었다. 또한 청년층 고용에 양적, 질적으로 부정적인 영향을 미쳤으며, 임금 하락 요인으로도 작용했다. 이러한 결과는 연공형 임금체계와 고용 경직성을 유지한 채 정년만 법적으로 연장할 경우 의도치 않은 부작용이 크게 나타날 수 있음을 시사한다.

IV. 바람직한 고령층 계속근로 방안

1. 임금체계 개편 없는 정년 연장은 바람직하지 않음

우리나라는 근속연수에 비례하여 임금이 선형적으로 증가하는 연공성이 강한 임금체계를 가지고 있다. 30년차의 임금은 1년차보다 3.4배 높아, 임금 연공성이 강하다고 알려진 일본(2.5배)보다도 1.3배 높은 수준이다. 이러한 상황에서 단순히 정년 연장을 법적으로 의무화하면 기업의 임금 비용이 급상승하고, 이를 전가하는 과정에서 청년층 고용 축소 가능성이 더욱 커지게 된다. 이는 임금체계 개편이 동반되지 않은 정년 연장이 청년 고용에 미치는 부정적 영향이 양적, 질적으로 매우 크다는 점을 재확인한다.

2. '퇴직 후 재고용' 방안 모색

정년 연장 방식과 달리 퇴직 후 재고용 제도는 기업이 정년에 도달한 근로자와 기존 근로 관계를 종료한 후, 새로운 근로 계약(임금체계 개편 포함)을 체결하여 다시 고용하는 제도이다. 이러한 방식은 기존 근로 계약을 유지하는 정년 연장과 달리 임금 연공성에서 벗어나 직무와 성과에 기반한 임금체계로의 개편을 가능하게 하고, 근로 시간 등 기타 근로 조건도 유연하게 조정할 수 있는 장점이 있다. 실제로 퇴직 후 재고용 방식은 이미 우리나라에서도 부분적으로 제도화되어 있으며, 2024년 기준 정년제를 운영하는 사업체의 37.9%가 퇴직 후 재고용 제도를 시행하고 있다. 특히 임금 연공성이 낮고 직무급 또는 직능급 체계를 운영하는 사업체일수록 재고용 제도를 보다 적극적으로 활용하는 것으로 나타났다.

3. 퇴직 후 재고용 제도 활성화 방안

현행 퇴직 후 재고용 제도의 안정적인 정착 및 활성화를 위해서는 점진적, 단계적 접근이 필요하다.

단기적 접근: 자발적 재고용 확대를 위한 '유인체계 구축'

정부는 현재 '고령자 계속고용 장려금 제도'를 통해 재고용된 고령 근로자에게 분기당 90만원을 지원하고 있다. 그러나 현 제도는 고령 근로자를 일률적으로 모두 재고용하는 경우에만 장려금이 지급되고 있으며, 일부만 재고용하는 기업은 지원 대상에서 제외되고 있다. 따라서 보다 많은 기업이 이 제도를 활용할 수 있도록 고령 근로자의 일부(예: 30% 이상)만 재고용하더라도 지원금을 받을 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 또한, 현재 분기당 90만원인 장려금 규모를 확대하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다. 이는 2024년 노인일자리 예산의 146~204% 수준으로 적지 않은 액수이지만, 고령 근로자의 만족도와 생산성 증가를 고려할 때 기존 노인일자리 사업의 보완 및 대체 사업으로 고려할 가치가 있다.

장기적 접근: 점진적인 '재고용 의무 부과' 추진

단기적으로는 기업에 법적 의무를 부과하기보다는 정부 지원을 통해 자발적인 재고용 활성화를 유도하는

방향이 보다 바람직하다. 재고용 제도와 할지라도 법적으로 의무화가 되면 근로자의 교섭력이 강화되면서 현행 임금체계의 경직성을 해소하기 어려워질 가능성이 크다. 일본이 65세 계속고용을 의무화한 시기에 비해 한국은 고령화 수준이 다소 낮기 때문에 향후 5년 정도는 의무화에 앞서 자발적인 재고용 제도 활성화를 위해 노력할 시간적 여유가 있는 것으로 보인다. 따라서 유인체계를 통해 자율적으로 재고용 확산을 유도한 이후, 점진적으로 기업에게 재고용 의무를 부과하는 단계적인 접근이 바람직하다.

기타 보완 조치

퇴직 후 재고용 제도의 활성화를 위해서는 정부의 재정 지원 외에도 시대 변화에 맞춘 고령 인력 관리, 임금체계의 점진적 개편 등 다양한 보완 조치가 병행되어야 한다. 예를 들어, '파견근로자 보호 등에 관한 법률'상 고령자에 한해 파견 허용 업무가 확대될 경우, 생애 주된 일자리에서의 경험과 전문성을 살릴 수 있는 재취업 기회가 늘어날 수 있다.

4. 계속근로 시 기대효과

고령층 계속근로 방안이 성공적으로 정착되면 거시경제적 측면뿐만 아니라 개인 소득 흐름 측면에서도 긍정적인 효과가 기대된다.

거시경제적 효과: 2025년부터 재고용 촉진 정책이 도입되어 65세까지 계속근로 하는 근로자의 비율이 10년에 걸쳐 50% 및 70%까지 점진적으로 늘어난다고 가정할 때, 향후 10년간 경제 성장률 제고 효과는 0.9~1.4%p (연 0.1%p)로 추정된다. 이는 인구 감소로 인한 경제 성장률 하락의 약 1/3 정도를 막을 수 있다는 의미다.

개인의 소득 안정성: 개인 소득 흐름 측면에서도 65세까지 계속근로 할 경우, 기존 소득 공백 기간(60~64세) 동안 월 소득이 238만 원으로 노인 일자리에 종사하는 경우보다 179만 원 증가하는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 계속근로 기간 중에도 국민연금 보험료를 납부함에 따라 65세 이후 수령하게 되는 연금 소득도 월 14만 원 증가하게 된다. 계속근로로 인해 발생한 60~64세 중 추가 근로 소득과 65세 이후 연금 소득 증가분을 60세 정년퇴직 시점의 현재가치로 환산하면 1.4억 원이며, 이는 노인 일자리에 종사하는 경우보다 1.1억 원 높은 수준이다.

V. 결론 및 정책 제언

1. 연구 결과 요약

우리나라는 급격한 고령화로 인해 고령층의 높은 계속근로 의지와 맞물려 이들의 노동시장 참여가 필수적인 상황이다. 하지만 2016년 정년 연장 경험을 통해, 연공형 임금체계와 고용 경직성을 그대로 둔 채 법적 정년만 연장할 경우 청년 고용 위축, 조기 퇴직 증가 등 의도하지 않은 부작용이 발생할 가능성이 크다는 점이 확인되었다. 따라서 고령층 계속근로 정책의 활성화가 불가피하다면, 법적 정년 연장보다는 퇴직 후 재고용을 중심으로 한 유연한 계속근로 방안이 보다 효과적인 대안으로 판단된다. 퇴직 후 재고용은 연공서열식 임금체계에서 벗어나 직무와 성과에 기반한 임금체계로의 개편을 용이하게 하며, 근로 시간 등 여타 근로 조건도 유연하게 조정할 수 있는 장점을 지닌다. 이러한 제도가 성공적으로 정착될 경우, 노동공급 감소에 따른 성장 둔화를 완화하는 동시에 개인의 소득 안정성 확보에도 기여할 수 있다.

2. 정책 제언

단기적으로는 기업에 법적 의무를 부과하기보다는 정부 지원을 통해 자발적인 재고용 활성화를 유도하는 방향이 바람직하다. 예를 들어, 현재 계속고용 장려금은 모든 고령 근로자를 재고용하는 경우에만 지급되고 있는데, 이러한 지급 기준을 완화하여 고령 근로자의 일부(예: 30% 이상)만 재고용하는 경우에도 장려금을 받을 수 있도록 해야 한다. 장려금 규모 확대 또한 함께 검토할 필요가 있다. 이러한 유인체계를 통해 재고용이 어느 정도 확산되고 나면, 장기적으로는 사회적 합의를 바탕으로 기업에게 재고용 의무를 부과하는 방안을 점진적으로 추진할 필요가 있다. 아울러 퇴직 후 재고용 제도의 활성화를 위해서는 정부의 재정 지원 외에도 시대 변화에 맞춘 고령 인력 관리, 임금체계의 점진적 개편 등 다양한 보완 조치가 병행되어야 한다.

참고문헌 (References)

한국은행. (2025년 4월 8일). 초고령사회와 고령층 계속근로 방안. (BOK 이슈노트 제2025-8호).

검색일 : 2025년 6월 1일

<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/B0000347/view.do?nttId=10091022&searchCnd=1&searchKwd=&depth2=201106&depth=201106&pageUnit=10&pageIndex=1&programType=newsData&menuNo=201106&oldMenuNo=201106>

(참고 : 위 보고서의 PDF 파일을 KDI 경제교육정보센터에서 직접다운로드 가능)

<https://eiec.kdi.re.kr/policy/domesticView.do?ac=0000193806>