

KDI

정책포럼

KDI정책포럼 제277호(2020-02)
(2020. 5. 14)

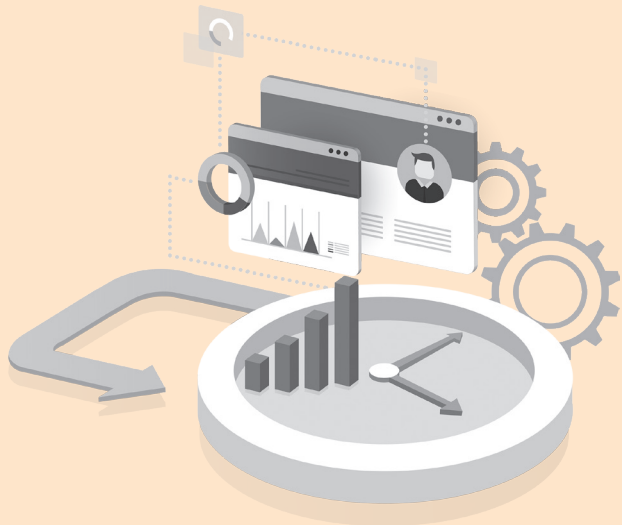
내용문의 한요셉 044-550-4094 자료문의 홍보팀 044-550-4030

본 정책포럼의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식견해가 아님.

(30149) 세종특별자치시 남세종로 263 Tel. 044-550-4114

정년 연장이 고령층과 청년층 고용에 미치는 효과

한요셉 KDI 연구위원(han@kdi.re.kr)



* 본 포럼은 한요셉, 『60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로』(정책연구시리즈 2019-03, 한국개발연구원, 2019)의 주요 내용을 요약·발췌한 것임.

요약

- 지난 2016년부터 단계적으로 시행된 60세(이상) 정년 의무화로 인해 민간사업체에서 고령층(55~60세) 일자리는 증가한 반면 청년층(15~29세) 일자리는 감소하였고, 이러한 효과는 대규모 내지 기존 정년이 낮았던 사업체에 집중됨.
 - 제도 변화 전후의 고용 변화를 각 사업체 단위에서 분석한 결과, 고령층 비중이 비슷하더라도 정년 연장의 혜택을 받게 될 근로자가 1명 많을 경우 고령층 고용은 0.6명 증가하고 청년층 고용은 0.2명 감소
 - 특히 제도 변화 당시 100인 이상이었거나 기존 정년이 55세 내지 그 이하였던 사업체에서 고령층 고용 증가폭과 청년층 고용 감소폭이 상대적으로 크게 나타남.
- 이와 같은 결과는 정년 연장이 급격하게 이루어질 경우 부작용이 상당할 수 있음을 보여주며, 정년을 점진적으로 증가시켜 부작용을 최소화하는 한편 정년의 보호를 받지 못하는 고령층 근로자들을 정책적으로 배려할 필요성이 있음을 시사함.
 - 제도적 정년을 증가시킬 필요성은 충분히 높지만, 시간을 충분히 두고 점진적으로 증가시켜야만 고용 측면의 부작용을 최소화할 수 있음.
 - 정년 연장의 수혜를 기대하기 어려운 고령층 근로자들을 위해서는 고령층에 특화된 고용서비스를 제공 하고, 시간 선택이 유연한 일자리 창출을 위한 제도적 정비 등도 병행되어야 함.

1

정년 연장의 필요성과 우려

- 인구 고령화가 급속하게 진행되고 있는 가운데, 정년 연장의 필요성이 커짐.
 - 생산가능인구(15~64세)는 2018년 이래 감소세로 전환되었으며, 향후 10년 이내에 취업자 감소도 현실화될 것으로 예상되는 가운데, 고령 노동력 활용의 중요성은 시간이 지날수록 커짐(권규호 · 조동철, 2014).
 - 단순히 양적인 측면을 넘어 고령층 근로자의 인적자본 활용 측면까지 고려할 경우 정년 연장의 필요성 증대
 - 정년 연장은 고령 가구의 소득 및 소비의 하락을 막고 연금 재정의 지속가능성을 제고하기 위한 가장 자연스러운 방안의 하나이기도 함.
 - 65세로 점진적 상향 조정 중인 연금수급개시연령을 고려할 때 퇴직 이후 연금 수급 전까지의 소득 공백을 줄이기 위해서라도 현 60세인 정년이 상향 조정될 필요가 있다는 주장이 제기되고 있으며, 2019년 초 대법원 판결에서는 육체노동 가동연한을 65세로 상향 조정

2

60세 이상 정년 의무화의 단계적 시행

■ 다른 한편으로 제도적 정년 연장이 실제 고용에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 논란이 있으며, 특히 청년 일자리 감소 가능성에 대한 우려가 존재

- 정년까지 근무할 수 있는 직장의 범위는 공공부문이나 일부 대기업 등으로 상당히 제한적이라는 인식이 있으며, 이에 따라 제도적 정년 연장이 실제 은퇴연령을 상향시키는 효과가 있는지 의문이 제기
- 정년 연장에 따른 노동비용 증가로 기업들이 신규 채용을 줄일 경우 청년 일자리난이 더욱 악화될 것이라는 우려가 존재

■ 우리나라에서의 정년 연장 사례를 분석하여 향후 정년 연장이 고령층과 청년층의 일자리에 어떤 영향을 미칠지 가능해 볼 필요

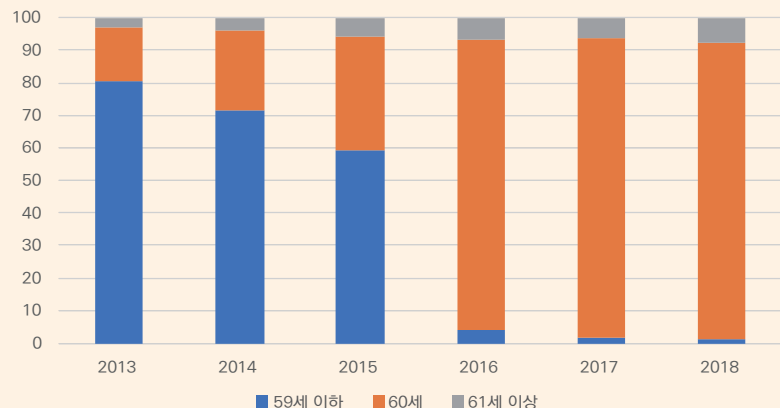
- 유럽이나 북미 국가들의 경우에는 정년 연장이 주로 공적연금의 수급개시연령 증가와 관련하여 논의되고 있으므로 우리와 차이가 있음.
- 또한 고령층 일자리와 청년층 일자리 간의 대체관계와 관련된 기존 해외문헌은 주로 조기퇴직이 청년 일자리를 증가시키는 효과가 있었는지를 논의하였는데(예: Gruber and Wise, 2010), 이와 같은 논의만으로는 정년 연장이 청년 일자리를 감소시킬지를 판단하기 어려움.

■ 2013년에 개정된 고령자고용법은 2016년부터 단계적으로 60세 이상 정년을 의무화

- 동법에서는, 각 사업체는 정년을 60세 이상으로 정하여야 하며(제19조 제1항), 60세 미만으로 정한 정년은 60세로 정한 것으로 간주(제19조 제2항)
- 이러한 개정사항은 사업체 규모에 따라 단계적으로 시행되었음.
 - 300인 이상 사업장 및 공공기관의 경우는 2016년 1월 1일부터, 그 외의 사업장 및 국가·지방자치단체의 경우는 2017년 1월 1일부터 개정 내용이 적용됨.

그림 1. 300인 이상 사업체의 정년 분포 변화

(단위: %)



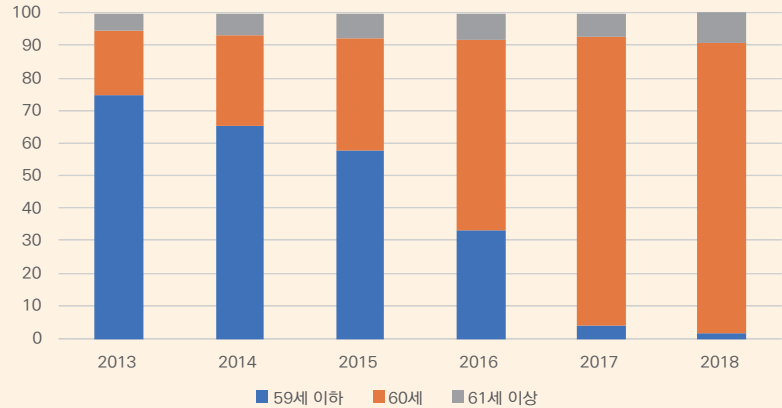
자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」 원자료(2013~2018).

3

60세 이상 정년 의무화의 영향 분석

그림 2. 100~299인 사업체의 정년 분포 변화

(단위: %)



자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」 원자료(2013~2018).

■ 60세 이상 정년 의무화로 인해 각 사업체 단위의 정년은 상당한 폭으로 변화한 것으로 나타남.

- 정년 연장 이전의 사업체 단위 정년은 주로 55세와 58세에 집중적으로 분포하고 있었으며, 대다수 사업체는 제도 시행 시기에 맞추어 정년을 변화시켰(그림 1, 2).

■ 본고에서는 60세 이상 정년 의무화의 영향을 각 사업체 단위에서 실증적으로 검토함으로써 향후 정년 연장과 관련된 시사점을 얻고자 함.

- 고용보험 DB의 정보¹⁾를 활용하여 사업체 단위 패널 데이터를 구축하고, 이를 토대로 60세 이상 정년 의무화 도입의 영향을 구체적으로 살펴보고자 함.
- 국내에서 일어난 제도적 변화의 효과를 평가함으로써 향후 정년 연장의 효과에 관한 보다 정확한 정보를 얻을 수 있음.

■ 제도 시행 시 혜택이 특정 연도 이후 출생집단에 집중되었던 측면에 초점을 맞추어, 정년 연장에 따른 각 연령별 고용 변화를 사업체 단위에서 살펴봄.

- 예를 들어 제도 변화 이전에 58세 정년이었던 300인 이상 사업장에서 1957년생 근로자는 2015년에 58세로 정년은퇴를 하지만, 1958년생 근로자는 제도 변화의 대상자로 2018년에 60세로 정년은퇴를 하게 됨.
- 55~60세 근로자 수는 비슷하지만 정년 연장의 예상 수혜자(예: 1958년생 근로자)가 상대적으로 더 많은 사업체에서 제도 시행 이전에 비해 각 연령별 고용이 상대적으로 어떻게 변화했는지를 추정함.

¹⁾ 2016년 3월 기준 전체 임금근로자의 70.6%가 고용보험에 가입하고 있었으며, 특히 정규직 임금근로자의 경우에는 84.2%가 가입되어 있었다.

60세 정년 의무화의 영향: 민간사업체

■ 분석 결과, 민간사업체(10~999인)에서 정년 연장의 예상 수혜자가 1명 증가할 때 고령층(55~60세) 고용은 약 0.6명 증가한 것으로 나타남.

- <표 1>의 추정 결과는 제도적 정년 연장으로 인해 고령층 고용이 통계적으로 유의미하게 증가했음을 보여줌.
 - 고령층 고용 증가효과는 규모가 큰 사업체(100인 이상)와 규모가 작은 사업체(10인 이상 100인 미만) 모두에서 나타나지만, 규모가 큰 사업체에서 상대적으로 크게 나타남.
- 한편, 정년 연장의 수혜자라고 해서 반드시 정년까지 근무하는 것은 아니므로 추정치가 1보다 작을 수 있음.
 - 예컨대 명예퇴직으로 정년 이전에 조기퇴직할 수 있으며, 건강이나 가족의 이유 등으로 인한 자발적 퇴직도 존재

표 1. 정년 연장이 고령층 고용에 미치는 영향: 민간사업체, 규모별

종속변수: 고령층 고용 변화(시행 전후)	(1) 10~999인 사업체	(2) 10~99인 사업체	(3) 100~499인 사업체	(4) 500~999인 사업체	(5) 1,000인 이상 사업체
정년 연장으로 예상된 고령 노동 증가	0.587** (0.056)	0.382** (0.040)	0.501** (0.099)	0.630** (0.087)	1.004** (0.263)
정년 연장 없을 경우의 고령 노동 변화	0.156** (0.011)	0.215** (0.005)	0.135** (0.013)	0.124** (0.030)	0.190 (0.157)
연도 X 월 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
사업체 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
N(Obs)	3,137,399	2,865,538	248,482	23,379	15,100
adj. R ²	0.347	0.298	0.322	0.413	0.600

주: 괄호 안은 표준오차이며, 사업체 단위에서 군집됨. *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01.
자료: 고용노동부, 「고용보험DB」 원자료(2013. 3~2019. 3).

■ 한편, 민간사업체(10~999인)에서 정년 연장의 예상 수혜자가 1명 증가할 때 청년층(15~29세) 고용은 약 0.2명 감소한 것으로 나타남.

- <표 2>의 추정 결과는 제도적 정년 연장으로 인해 청년 고용은 통계적으로 유의미하게 감소했음을 보여줌.
 - 특히 상대적으로 규모가 큰 사업체(100인 이상)에서 청년 고용의 감소가 뚜렷하게 나타났으며, 다만 1,000인 이상 사업체의 경우 추정치는 크지만 통계적 유의성은 작아짐.
- 또한 정년 연장이 청년층 고용에 미친 영향을 기존 정년별로 추가분석한 결과(표 3)에서도, 정년 연장의 폭이 컸던 사업장의 경우 청년 고용의 감소가 상대적으로 크게 나타남.
 - 기존 정년이 55세 또는 그 이하였던 경우에는 청년 고용이 큰 폭으로 감소(0.4명)
 - 반면, 58세 또는 그 이상이 정년이었던 경우에는 청년 고용의 감소가 거의 나타나지 않음.

60세 정년 의무화의 영향: 공공기관

표 2. 정년 연장이 청년층 고용에 미치는 영향: 민간사업체, 규모별

종속변수: 청년층 고용 변화(시행 전후)	(1) 10~999인 사업체	(2) 10~99인 사업체	(3) 100~499인 사업체	(4) 500~999인 사업체	(5) 1,000인 이상 사업체
정년 연장으로 예상된 고령 노동 증가	-0.221** (0.055)	0.027 (0.036)	-0.188** (0.057)	-0.258* (0.125)	-0.996* (0.549)
정년 연장 없을 경우의 고령 노동 변화	0.013 (0.008)	-0.001 (0.003)	0.027* (0.011)	0.000 (0.036)	-0.055 (0.064)
연도 X 월 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
사업체 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
N(Obs)	3,137,399	2,865,538	248,482	23,379	15,100
adj. R ²	0.254	0.256	0.253	0.256	0.227

주: 괄호 안은 표준오차이며, 사업체 단위에서 군집됨. *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01.
자료: 고용노동부, 「고용보험DB」 원자료(2013. 3~2019. 3).

표 3. 정년 연장이 청년층 고용에 미치는 영향: 민간사업체, 기존 정년별

종속변수: 청년층 고용 변화(시행 전후)	(1) 전체	(2) 55세 이하 사업체	(3) 56~57세 사업체	(4) 58세 사업체	(5) 59~60세 사업체
정년 연장으로 예상된 고령 노동 증가	-0.221** (0.055)	-0.391** (0.086)	-0.231** (0.072)	-0.007 (0.115)	-0.034 (0.238)
정년 연장 없을 경우의 고령 노동 변화	0.013 (0.008)	-0.147 (0.127)	-0.003 (0.039)	0.013 (0.057)	0.039** (0.014)
연도 X 월 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
사업체 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
N	3,137,399	75,825	60,209	75,575	139,363
adj. R ²	0.254	0.326	0.152	0.288	0.284

주: 괄호 안은 표준오차이며, 사업체 단위에서 군집됨. *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01.
자료: 고용노동부, 「고용보험DB」 원자료(2013. 3~2019. 3).

■ 공공기관은 민간사업체와 운영원리가 크게 다를 뿐만 아니라 고용과 관련된 별도의 제약을 받고 있어서 따로 살펴볼 필요가 있음.

- 공공기관의 경우에는 제도 변화 이전부터 이미 청년 미취업자 고용 의무가 부과되어 있었음.
 - 공공기관 및 지방 공사·공단은 매년 청년 미취업자를 정원의 3% 이상 고용해야 하며(청년고용촉진특별법 제5조), 미이행기관의 명단은 공표되고 청년 미취업자 고용 실적이 경영평가에 반영됨.
- 동시에, 일정 연령 이상 고용 보장을 전제로 임금체계를 조정하는 내용의 임금피크제가 2015년부터 전체 공공부문으로 확대 시행되었음.
 - 기존 정년이 60세 이상이었던 경우에는 정년을 보장하면서 정년 도래 3~5년 전부터 임금을 감액(정년 보장형)

- 기존 정년이 60세 미만이었던 경우에는 정년을 60세로 연장하면서 연장된 정년의 도래 3~5년 전부터 임금을 감액(정년 연장형)
- 절감된 재원으로 정년 도래 1년 전 인원의 증가분 또는 (정년 연장으로 인한) 퇴직 연장자 증가분 이상을 신규채용하도록 인센티브를 부여하고 별도정원을 인정

■ 공공기관의 경우 정년 연장 이후 고령층 고용이 증가했으며, 동시에 청년 고용도 증가함.

- 공공기관에서도 제도 변화 이전에 정년 연장의 대상자가 많은 사업체에서 제도 변화 이후 고령층 고용 증가가 크게 나타남(표 4의 8열).
- 다만, 그 폭은 민간사업체에 비해서는 작은 편임.²⁾
- 한편, 제도 변화 이전에 정년 연장의 대상자가 많은 사업체에서 제도 변화 이후 청년층 고용이 오히려 크게 증가함(표 4의 2열).
- 임금피크제를 시행하면서 절감된 재원으로 신규채용이 강제되었던 점이 가장 직접적인 원인으로 파악되며, 이로 인해 정년 연장 대상자 1명 증가 시 청년층 고용은 오히려 1명 이상 증가
- 다만, 이러한 정책 시행 시 고령과 청년 이외의 연령대에서는 고용이 감소하는 부작용이 있을 수 있음.
- 같은 분석을 연령대별로 실시한 결과, 40대 초반에서는 고용 감소가 관찰되는데(표 4의 5열), 이는 해당 연령대에서 결원 발생 시 충원이 이루어지지 않았기 때문으로 이해할 수 있음.

표 4. 공공기관의 각 연령별 고용 변화 분석

종속변수: 연령별 고용 변화 (시행 전후)	(1) △All	(2) △15~29	(3) △30~34	(4) △35~39	(5) △40~44	(6) △45~49	(7) △50~54	(8) △55~60
정년 연장으로 예상된 고령 노동 증가	1.556 (1.200)	1.218* (0.513)	0.127 (0.357)	-0.055 (0.310)	-0.577* (0.227)	0.099 (0.439)	0.431* (0.168)	0.403** (0.146)
정년 연장 없을 경우 고령 노동 변화	0.099 (0.395)	0.097 (0.163)	-0.081 (0.087)	-0.125* (0.064)	-0.146* (0.058)	0.058 (0.071)	-0.003 (0.058)	0.206** (0.036)
연도 X 월 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
사업체 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N(Obs)	7,493							
adj. R ²	0.412	0.322	0.476	0.466	0.480	0.421	0.396	0.379

주: 괄호 안은 표준오차이며, 사업체 단위에서 군집됨. *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01.
자료: 고용노동부, 「고용보험DB」 원자료(2013. 3~2019. 3).

2 민간사업체와의 직접적 비교는 어려우나, 임금피크제 시행으로 인해 연장된 정년에서의 임금이 피크임금에 비해 10% 이상 낮아지는 상황에서 자발적으로 다른 직장으로 옮긴 경우도 일부 있었을 것으로 추측된다.

정년 연장, 어떻게 할 것인가?

■ 실증분석 결과를 토대로 판단할 때, 정년 연장의 필요성은 분명하더라도 정년 연장의 시행에 있어서 신중을 기할 필요가 있음.

- 정년을 한 번에 큰 폭으로 증가시키는 방식은 민간기업에 지나친 부담으로 작용하여 부작용을 초래할 가능성이 높음.
 - 정년을 크게 증가시켜야 하는 기업은 부담을 줄이기 위해 명예퇴직이나 권고사직 등을 확대 시행할 가능성이 있으며,³⁾ 특히 신규채용을 줄여 청년 고용을 감소시킬 가능성이 높음.
- 따라서 제도적 정년의 연장이 사회적 합의로 결정되더라도 충분히 긴 기간에 걸쳐 단계적이고 점진적으로 시행함으로써 노동시장에 가해지는 충격이 충분히 흡수될 만한 시간을 제공하여야 함.
 - 고령 인력의 직무설계를 포함한 노무인사관리의 변화에 상당한 시간이 걸리는 점과 현재 출생연도 4년당 1세씩 증가하고 있는 연금수급개시연령의 변화 속도 등을 고려할 필요

■ 정년의 보호를 받지 못하는 고령층 근로자들을 위한 적극적 노동시장 정책도 병행되어야 함.

- 정년 연장을 통한 고령층 고용 증가효과는 규모가 큰 민간사업체에서 집중적으로 나타나며, 그 밖의 사업체에서는 작게 나타남.
 - 중소기업에서는 조기퇴직이나 권고사직 등이 보다 빈번하게 시행되는 것으로 판단되며, 특히 비정규직 근로자들의 경우 제도적 정년 연장과는 무관한 경우가 대부분임.
- 고령층의 특수한 필요에 부합하는 고용서비스 제공과 일자리 창출 정책이 병행되어야 함.
 - 고령층의 경우 시간 선택이 유연한 일자리를 선호하는 경우가 많은 것으로 조사됨 (통계청, 2019).
 - 이러한 필요에 특화된 고용서비스의 제공과 함께 양질의 시간제 일자리 창출을 원활하게 하는 제도적 정비도 필요

참고문헌

- 권규호·조동철, 「20년 전의 일본, 오늘의 한국: 인구구조 고령화와 경제역동성 저하」, 조동철 편, 『우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로』, 연구보고서 2014-03, 한국개발연구원, 2014.
- 한요셉, 「60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미친 영향을 중심으로」, 정책연구시리즈 2019-03, 한국개발연구원, 2019.
- Gruber, Jonathan and David A. Wise (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, University of Chicago Press, 2010.
- 고용노동부, 「고용보험DB」 원자료(2013. 3~2019. 3).
- 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」 원자료(2013~2018).
- 통계청, 「2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과」, 2019. 7.

3 한요셉(2019)의 제4장에서는 경제활동인구조사 자료를 이용한 고령자 고용률 분석 결과를 통해 이러한 가능성을 확인하고 있다.