



EMPLOYMENT IMPACT
ASSESSMENT

Brief

고용영향평가브리프

2023년 제4호(통권 제37호)

발행일 2023년 7월 30일 | 발행인 허재준 | 편집인 장인성 | 편집교정 정철

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

주된 일자리 계속고용제도의 고용효과*

이승호·진성진**

I. 서론

인구고령화가 우리 사회의 주요 이슈로 부각되고 초고령사회 진입이 눈앞에 다가오면서, 고령자의 노동시장 활동기간에 대한 사회적 관심이 커지고 있다. 기존 주장은 다음의 세 가지로 정리된다. 첫째, 고령자의 노동시장 활동기간 연장은 여성의 경제활동 확대와 함께, 생산연령인구 감소로 인한 노동력 손실 및 잠재적인 경제성장률 감소를 완화할 수 있는 대안으로 제기된다. 둘째, 노동시장에 참여하는 고령자가 늘어나면, 노년기의 빈곤 진입 시점을 늦추고 노인 빈곤율을 낮춰서 정부의 재정지출을 절감하는 효과가 있다. 셋째, 고령기의 노동시장 활동은 고령자가 사회적 관계를 지속하고, 건강을 유지하는 등 개인의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다. 하지만 이미 서구 국가들에 비해 더 많은 고령자가 더 늦은 시기까지 일하고 있는 상황에서, 고령자의 노동 참여를 얼마나 어떤 방식으로 높여야

하는지에 대해서는 논란이 계속되고 있다.

정부는 고령 근로자의 고용기간 연장을 위해 지속적으로 노력을 기울여 왔다. 1991년 「고령자 고용촉진법」을 제정하였고, 2007년부터 5년마다 「고령자 고용촉진 기본계획」을 수립하며 고령 노동시장의 여건 변화를 고려하여 노동시장 정책을 개선하고 있다. 2021년 9월에는 일할 의지와 능력이 있는 고령자가 노동시장에 더 머물 수 있는 환경을 조성하여 초고령사회 진입으로 인한 사회적인 충격을 완화할 목적으로 「고령자 고용 활성화 대책」을 발표하였다. 고령자의 고용을 활성화하기 위한 정부 대책은 ① 주된 일자리에서의 계속고용 확대, ② 노동이동 촉진 및 재취업지원 활성화, ③ 기술창업 지원 확대, ④ 직무역량 및 고용안전망 강화, ⑤ 고령자 고용인프라 확충 등으로 구분된다.

주된 일자리에서의 고용기간 연장은 고령자 고용 활성화에 있어서 가장 핵심적인 대책이다. 주된 일자리는 고령자가 생애 과정에서 오랜 기간 숙련을 축적해 온 일자리로, 이 일자리에

* 이 글은 이승호 외(2022), 「고령자 고용 활성화 대책의 고용효과: 주된 일자리 계속고용을 중심으로」, 일부를 요약·정리한 것이며, 보다 자세한 내용은 이승호 외(2022)를 참고하기 바람.

** 이승호 = 한국노동연구원 연구위원, 진성진 = 한국노동연구원 부연구위원.

서의 고용기간 연장은 사회적으로 고령자가 보유하고 있는 인적자본을 최대한 활용한다는 의미가 있다. 고령자 개인에게서도 주된 일자리 유지는 노동시장 내 다른 선택지에 비해 노동소득을 안정적으로 확보하면서, 삶의 질을 높이는 효과가 있다. 주된 일자리에서의 계속고용 지원은 정년에 도달한 임금근로자에게 정년 이후까지 고용기간을 연장하는 제도로, 주된 대상은 정년까지 일자리를 유지한 정규직 임금근로자이다. 따라서 정년제를 운영하는 기업이 많을수록, 정년까지 고용을 유지하는 고령 근로자가 많을수록 제도의 영향을 받는 정책 대상이 늘어난다. 또한 정년제 운영 기업 중 계속고용제도를 도입한 기업의 수, 개별 기업이 정년 후 재고용하는 고령 근로자 수, 청년이나 준고령층 등 다른 연령대에서의 고용변화 정도에 따라 고용효과가 결정된다.

이 연구에서는 2021년 발표된 고령자 고용활성화 대책 가운데, 주된 일자리 계속고용제도의 고용효과를 추정한다. 구체적으로는, 고령 노동시장 및 제도 현황을 살펴보고, 주된 일자리 계속고용 지원을 위해 2020년 도입된 고령자 계속고용장려금 제도의 고용효과를 분석한 후, 향후 고령자의 고용연장제도가 확대되는 시나리오에 따라 기대할 수 있는 고용효과 규모를 전망하며, 연구 결과에 기초하여 고령자 고용 활성화 및 주된 일자리 고용연장을 위한 정책 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 고령 노동시장 및 제도 현황

1. 고령 인구 변화

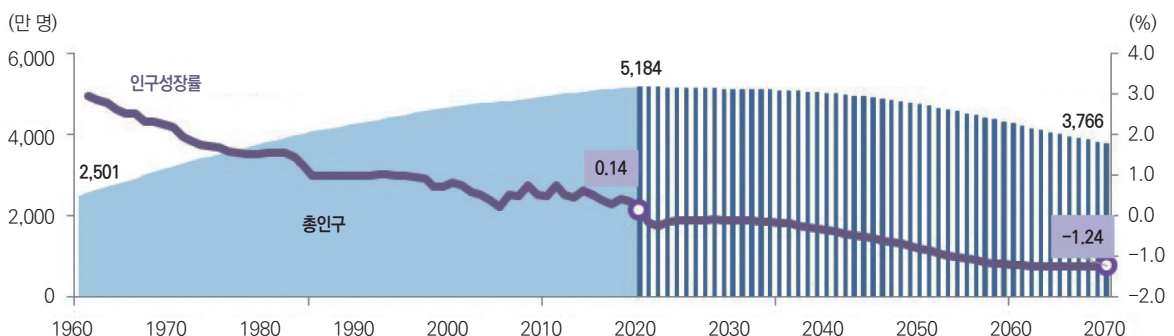
2021년 발표된 통계청 장래인구특별추계에 의하면, 2020년

기준 한국의 총인구는 5,184만 명이고, 향후 10년 동안 매년 6만 명이 감소할 것으로 전망된다. 15~64세로 정의하는 생산연령인구 규모는 2020년 3,738만 명에서 10년 동안 357만 명이 감소하여, 2030년에는 3,381만 명 수준이 될 것으로 추정되며, 전체 인구에서 생산연령인구가 차지하는 비중도 2020년 72.1%에서 2030년에는 66%, 2070년 46.1%까지 감소할 전망이다. 반면 전체 인구에서 65세 이상 고령인구가 차지하는 비중은 2020년 15.7%에서 2030년 25.5%, 2070년 46.4%로 급격히 증가할 것으로 예상된다.

노동력 부족에 있어서는 생산연령인구 변화보다 실제 노동시장에 참여하는 인구 변화에 주목해야 한다. 이철희(2022)에 의하면, 2045년 생산연령인구가 2020년의 70.2% 수준으로 감소하지만, 경제활동인구는 83.5% 수준을 유지할 것으로 추정되며, 이는 인구 규모가 큰 폭으로 감소하는 청년층 경제활동참가율보다 인구가 늘어나는 장년 및 고령층의 경제활동참가율이 상대적으로 더 높기 때문이다. 또한 여성과 고령자의 노동시장 참여가 현재보다 더 향상되는 조건에서는 경제활동인구의 감소 추이가 더 늦춰질 수 있다.

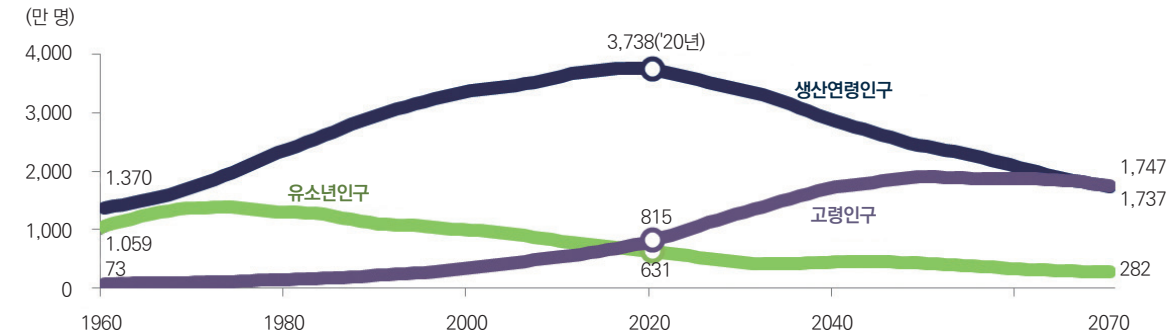
다만, 전체적으로 노동력이 부족하지 않더라도 노동시장 참여 집단 내에서의 고령화는 피하기 어렵고, 청년과 고령자의 인적자본 차이를 감안하면 일부 산업과 지역에서는 노동력의 수급 불균형이 초래될 수 있다. 베이비붐 세대의 고령기 진입 이후 고령층의 학력과 건강 수준이 빠르게 향상되는 등 노동시장에 생산성을 갖춘 고령 노동력이 증가하고 있지만, 고령층 고용이 많은 산업의 노동력 수요가 감소하는 등 노동시장의 구조적인 변화는 고령 근로자에게 우호적이라고 보기 어렵다. 이에 단기적으로는 노동시장 내 부족한 인력과 고령자가 보유한 숙련 사이의 미스매치 해소를 생산연령인구 감소 대응보다 우

[그림 1] 총인구 수 및 인구성장률 변화 추이(1960~2070년)



자료 : 통계청 보도자료(2021.12.9).

[그림 2] 생산연령인구 규모 변화 추이(1960~2070년)



자료 : 통계청 보도자료(2021.12.9).

선해야 한다는 주장이 제기된다.

2. 고령자 고용 현황

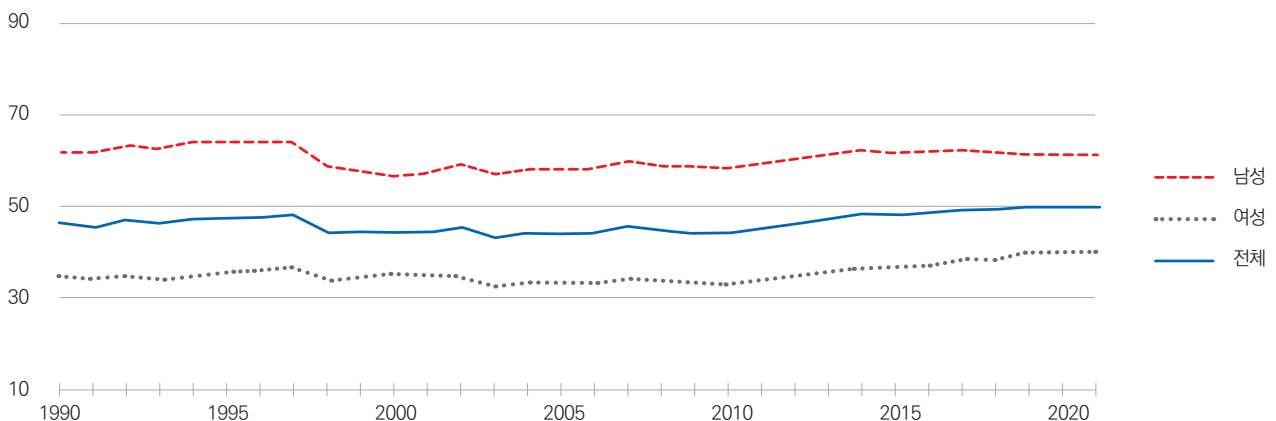
2021년 기준 55세 이상 고령자 집단의 고용률은 50.2%이고, 성별(남성 61.6%/여성 40.3%)과 연령대별(55~59세 72.6%/60~64세 59.9%/65~69세 49.4%/70~74세 36.8%)로 고용률에 상당한 차이가 있다. 한국의 고령자 고용률은 1990년대 후반 외환위기 충격으로 크게 감소한 이후, 최근까지 지속적인 상승 추이를 보여왔다. 다만, 최근에는 하위집단별로 변화 추이의 차이가 관측된다. 50대 후반과 60대 초반의 남성 고용률은 2015년 이후 감소 추이로 돌아선 반면, 여성과 노인 고용률은 이전의 상승 추이가 지속되고 있다.

고령 근로자의 종사상 지위 구성에도 상당한 변화가 관측된다. 2010년까지는 고령 근로자의 종사상 지위에서 자영업자를 포함한 비임금근로자가 가장 큰 비중을 차지했고, 임금근로자

의 경우에도 50대 중반 이후에는 상용직 비중이 임시·일용직보다 낮았다. 최근에는 상용직 임금근로자의 비중이 큰 폭으로 증가했고, 비임금근로자 비중이 다소 감소하였다. 연령별 차이에도 주목할 필요가 있다. 임시·일용직과 비임금근로자 비중은 연령에 따른 변화 정도가 크지 않지만, 상용직 비중은 연령이 높아질수록 감소하는 변화가 확연하게 나타난다. 과거에 비해 고령자가 은퇴 시점을 스스로 정하기 어려워졌고, 고령기 고용률 감소의 주된 원인이 상용직 근로자의 노동시장 이탈에 있음을 보여준다.

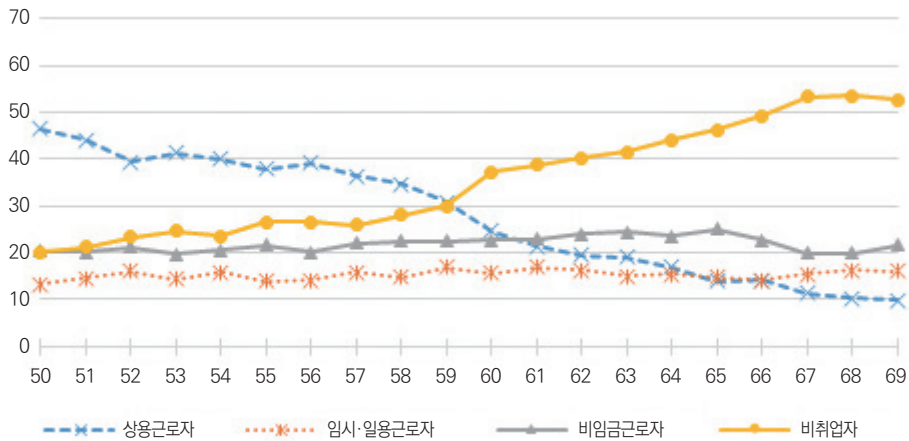
다음의 <표 1>에서는 고용보험DB를 이용하여 2010~2021년간 상용직 임금근로 일자리에서 50세 이후 정년퇴직한 규모를 연령별로 정리하였다. 2013년 정년의무화 법안이 발표되기 전까지는 58세의 정년퇴직자가 가장 많았고, 55세에도 다수의 정년퇴직 사례가 관측되었다. 이후 법안이 발표되고, 2016~2017년에 걸쳐 시행된 이후에는 50대 후반 연령대에서 정년퇴직 사례가 급격히 감소하였고, 60세 시점에 정년퇴직하

[그림 3] 55세 이상 고령자의 고용률 변화 추이(1990~2021년)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

[그림 4] 2021년 50~69세 연령별 종사상 지위 구성 차이



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

<표 1> 연령별 정년퇴직자 규모(2010~2021년)

(단위: 천 명)

상실 연도	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70+
2010	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	4.1	2.4	2.2	5.8	2.1	3.8	1.1	0.6	0.6	0.5	0.7	0.3	0.2	0.2	0.1	0.3
2013	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	4.6	2.1	3.0	6.9	2.3	6.0	1.4	0.6	0.7	0.5	1.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.6
2016	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	3.8	1.6	2.0	4.9	1.7	14.7	2.3	0.8	0.6	0.6	1.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.7
2019	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	35.0	4.5	1.7	1.2	1.2	2.6	0.9	0.5	0.5	0.3	1.5
2021	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	53.6	4.8	2.1	1.2	0.9	4.5	1.1	0.6	0.6	0.4	1.9

주: 고용보험 상실 사유가 정년퇴직인 사례. 연령은 퇴직 시점의 만 나이.
 자료: 고용노동부, 「고용보험DB」.

는 규모가 증가하였다. 2021년 기준 60세 정년퇴직자 규모는 53.6천 명으로, 2010년 3.8천 명에 비해 약 14.1배 증가하였다. 60세 이상 정년의무화 법안 시행 이후, 상용직 고령 임금근로자의 고용기간이 연장되었고, 정년퇴직 시점이 상당히 늦춰졌음을 확인할 수 있는데, 이는 고령 근로자의 고용기간 연장에 있어서 주된 일자리에서의 계속고용 확대가 더 중요해졌음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

3. 고령 노동시장제도 현황

고령 근로자의 주된 일자리 고용기간에 가장 직접적인 영향을 미치는 노동시장제도는 정년제이다. 정년제는 근로자가 기준 연령에 도달하면 사용자가 해당 근로자와의 고용계약을 종료할 수 있도록 허용하는 제도지만, 한국을 포함한 동아시아 일부 국가에서는 정년까지 고령 근로자의 고용을 보호하는 제도로 기능한다. 한국은 정년제를 운영하는 기업이 정년을 60

세 이상으로 정하도록 의무화하는 법안을 2013년 발표하였고, 2016~2017년에 걸쳐서 시행하였다. 다만 모든 기업이 정년제를 운영하지는 않는다는 점에서, 정년의무화 법안 시행이 모든 고령 근로자의 고용기간 연장으로 이어지는 것은 아니다. 2021년 기준으로 정년제 운영 사업체 비중은 전체 사업체의 21.1%에 불과하다. 단, 300인 이상 규모의 사업체는 정년제 운영 비중이 93.8%로 사업체 규모에 따라 정년제 도입 여부에 상당한 차이가 관측된다. 주된 일자리에서 계속고용 확대 정책의 효과를 높이려면, 소규모 사업체에서도 정년제를 운영하는 비중을 높이기 위한 노력이 필요하다.

정부는 법정 정년을 도입하는 과정에서 임금체계를 개편하도록 권장했지만, 실제로 정년제와 임금피크제를 같이 운영하는 기업은 일부에 불과하다. 2021년 기준으로 정년제 운영 사업체 중에서 임금피크제를 운영하는 기업은 22.0% 수준이고, 300인 이상 사업체에서도 52.0%에 그친다. 결과적으로, 정년제를 도입하지 않은 기업, 정년제만 운영하는 기업, 정년제와 임

〈표 2〉 정년제 및 임금피크제 운영 사업체 변화 추이

(단위: 천 개소, %)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
정년제 운영 사업체		194	221	225	248	283	299	346	354	345	347
임금피크제 운영 사업체		19	18	22	30	49	66	74	77	77	77
정년제 운영 비율 ¹⁾	전 체	17.5	18.3	17.9	18.7	19.9	20.3	22.8	22.6	21.6	21.1
	300인 이상	17.5	18.3	17.9	18.7	19.9	20.3	22.8	22.6	21.6	21.1
임금피크제 운영 비율 ²⁾	전 체	9.6	8.3	9.9	12.1	17.5	22.2	21.5	21.7	22.4	22.0
	300인 이상	17.8	18.5	23.2	27.2	46.8	53.0	54.8	54.1	51.7	52.0

주: 1) 전체 사업체 대비 정년제 운영 비율.

2) 정년제 운영 사업체 대비 임금피크제 운영 비율.

자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」.

금피크제를 같이 운영하는 기업들이 존재하며, 정년 후 계속고용을 확대하기 위해서는 개별 기업이 처한 여건의 차이를 고려할 필요가 있다.

한편 중소기업의 근로자가 정년 이후에도 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 지원하기 위한 보조금 정책으로 2020년부터 고령자 계속고용장려금이 도입되었다. 정년 후 계속고용된 고령 근로자 1인당 월 30만 원을 최대 2년까지 사업주에게 지급하며, 수혜 사업장과 근로자 규모를 확대하고 있다. 고령자를 계속 고용하는 기업에 대한 인센티브 지급은 고령 근로자의 정년 후 고용기간을 연장하는 효과를 보일 것으로 기대되지만, 보조금을 지급하는 대상과 기간이 제한적이라는 점에서 이 정책만으로 정년 이후 노령연금 수급개시연령까지의 소득단절 기간에 대응하기에는 한계가 있다.¹⁾

III. 고령자 계속고용장려금의 정책효과 추정

1. 수혜 사업장 현황

먼저, 제도가 시행된 2020년부터 2022년 5월까지의 고령자 계속고용장려금 행정자료와 고용보험DB를 결합한 자료를 활용하여, 보조금 수혜 사업장의 업종과 규모, 계속고용제도 운

영 형태, 60세 이상 재직자 비율 등의 현황을 살펴봤다.

업종으로는 제조업이 49.4%(1,328개 사업장)로 가장 많았고 그 뒤로 보건업 및 사회복지서비스업(17.8%, 479개 사업장), 도매 및 소매업(7.9%, 212개 사업장), 운수업(7.5%, 202개 사업장) 순으로 분포되어 있다. 사업체 규모로는 대부분의 수혜 사업장이 200인 이하인데(97.2%), 이는 지원대상 중 하나인 우선 지원대상기업의 분류에 따른 것으로 보인다.²⁾

고령자 계속고용장려금을 신청하려면 사업주가 세 가지 계속고용제도 중 하나를 도입해야 한다. 계속고용제도의 세 가지 형태는 ① 정년 폐지, ② 정년을 1년 이상 연장, ③ 정년에 도달한 근로자를 6개월 이내 재고용하여 1년 이상의 근로계약을 체결하는(계속고용제도로 통칭) 방식이다. 행정데이터 통계에 따르면, 고령자 계속고용장려금을 받은 사업체의 77.6%는 계속고용제도를 도입하였다. 수혜 사업체의 13.9%는 정년연장을 선택했고, 나머지 8.5% 사업체는 정년을 폐지하였다.

고령자 계속고용장려금 수혜 사업체의 60세 이상 재직자 비율은 평균 30.2%였고, 60세 이상 평균 재직자 수는 9.6명이었다. 60세 이상 재직자 비율은 계속고용장려금을 받지 않은 사업장과 비교할 때 큰 차이가 있었다. 고령자 계속고용장려금 수혜 여부와 고령 근로자 비율 사이에 양(+)의 상관관계가 있다고 해석할 수 있다. 특히 상시근로자 수 100인 이하의 소규모 사업체에서 보조금 수혜 여부에 따른 고령 근로자 비율의 차이

1) 2023년 기준, 국민연금의 수급개시연령은 63세이고, 2033년 65세까지 단계적으로 상향조정되고 있다. 그에 따라 현재 60세인 법정 최소 정년과 노령연금 수급개시연령 사이의 소득단절 기간도 최대 5년까지 연장될 수 있다.

2) 우선지원대상기업은 제조업(500인 이하)과 7가지 특정 업종(300인 이하)을 제외하면 200인 이하 혹은 100인 이하의 규모로 정의된다. 수혜 사업장 중 재직자 수 200인을 초과하는 사업장은 제조업이나 7가지 특정 업종 혹은 중견기업에 해당된다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 고령자 계속고용장려금 수혜 사업장 업종·규모별 분포

(단위 : 백만 원, %)

9차 산업코드 대분류	수혜사업장 재직자 수 분류								총합
	0~4	5~10	11~30	31~100	101~200	201~300	301~500	501~	
A. 농업, 임업 및 어업	1	0	1	6	0	0	0	0	8
B. 광업	0	1	0	0	0	0	0	0	1
C. 제조업	101	244	556	366	43	6	4	8	1,328
E. 하수 폐기물 처리, 원료 재생 및 환경복원업	2	5	10	7	1	1	0	0	26
F. 건설업	5	21	20	7	1	2	0	0	56
G. 도매 및 소매업	49	50	79	29	5	0	0	0	212
H. 운수업	13	13	61	83	8	12	9	3	202
I. 숙박 및 음식점업	10	18	20	9	1	0	0	2	60
J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	3	7	5	6	1	0	0	0	22
K. 금융 및 보험업	2	0	0	1	0	0	0	0	3
L. 부동산업 및 임대업	2	14	8	3	0	0	0	0	27
M. 전문, 과학 및 기술서비스업	16	23	13	17	5	2	0	0	76
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	12	8	29	43	12	2	5	7	118
P. 교육 서비스업	5	3	5	2	0	0	0	0	15
Q. 보건업 및 사회복지서비스업	17	54	155	215	26	9	2	1	479
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1	1	0	1	0	0	0	0	3
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	7	11	21	14	0	0	0	0	53
전 체	246	473	983	809	103	34	20	21	2,689

자료 : 고령자 계속고용장려금 행정 데이터, 고용보험DB 사업장피보험자 데이터.

〈표 4〉 수혜 사업장의 계속고용제도 유형 분포

	정년 폐지	정년연장	계속고용제도 도입	총합
수혜 사업장 수	231	376	2,101	2,708
비율(%)	8.53	13.88	77.58	100.00

자료 : 고령자 계속고용장려금 행정 데이터.

〈표 5〉 업종별 평균 60세 이상 재직자 비율 비교

(단위 : %)

분류	주요 업종	재직자 수 분류							
		0~4	5~10	11~30	31~100	101~200	201~300	301~500	501~
계속고용장려금 수혜사업체	C. 제조업	49.8	30.9	23.4	17.9	11.2	5.0	7.1	5.0
	G. 도매 및 소매업	51.6	25.0	19.7	20.7	13.0	-	-	-
	H. 운수업	53.7	35.1	45.1	46.1	16.0	19.3	20.2	23.0
	Q. 보건업 및 사회복지서비스업	51.4	46.0	42.8	36.8	16.1	11.6	4.1	6.5
비수혜사업체	C. 제조업	17.4	16.1	14.1	9.6	5.3	3.5	2.2	1.8
	G. 도매 및 소매업	11.0	8.6	8.4	6.5	3.8	2.0	1.8	1.2
	H. 운수업	17.3	18.7	27.7	35.8	29.4	20.2	14.9	9.5
	Q. 보건업 및 사회복지서비스업	6.5	9.7	19.5	36.8	25.9	21.4	15.5	7.4

자료 : 고령자 계속고용장려금 행정 데이터, 고용보험DB 사업장피보험자 데이터.

가 두드러지게 나타났다.

2. 정책효과 추정

다음으로 2020년 1월 고령자 계속고용장려금 제도의 도입이 수혜 사업체의 결과변수에 미친 영향을 정책효과로 정의하고 그 효과를 추정하였다. 결과변수는 전체 재직자 수 대비 특정 연령 집단의 재직자 비율로서, 60~64세, 55~59세, 20~29세, 그리고 30~39세 연령 집단으로 구분하였다. 이를 통해서 고령자 계속고용장려금 제도의 도입으로 인해 수혜 사업체에 해당 연령집단의 재직자 비율이 어떤 변화를 보였는지 파악할 수 있다.

분석은 인과적 정책효과를 추정하는 이중차분법의 분석틀을 적용하였다. 처치집단은 계속고용장려금 수혜 사업체로 설정하고 처치시점은 2020년 1월로 삼았다.³⁾ 인과관계를 추정하기 위해 처치집단과 최대한 동질성을 지닌 비교집단을 설정해야 하는데, 단순히 계속고용장려금 비수혜 사업장을 비교집단으로 정하기에는 처치집단인 수혜 사업장과 이질적인 부분(예: 업종분포, 규모분포 등)이 많아서 일반적인 이중차분법을 적용하기가 어렵다. 이러한 한계점을 극복하고자 Arkhangelsky et al.(2021)의 합성통제집단 이중차분법(Synthetic Difference-in-Differences)을 사용하였다. 합성통제집단 이중차분법은 이중차분법의 방법을 따르되, 특정집단을 비교집단으로 삼지 않는다. 대신 여러 비교집단들을 합성하여 처치집단과의 처치시점 전 결과변수 차이가 일정하게 유지되도록 하는(처치 전 평형 추세) 합성 비교집단을 구성한다.

정책효과 추정 방법은 다음의 단계를 따랐다. ① 먼저 비교

집단으로 활용할 수 있는 고령자 계속고용장려금 비수혜사업체들을 업종별, 규모별로 분류하고(업종 5개 분류, 규모 8개 분류를 적용하여 총 40가지 세분류로 나눔), ② 이 40개의 비교집단들을 합성하여 처치 전 평형 추세를 보이는 합성 비교집단을 구성한 뒤, ③ 정책 효과를 처치집단과 합성 비교집단 간 결과변수의 이중차분으로 추정하였다.

분석 결과, 고령자 계속고용장려금 시행이 수혜 사업체의 60~64세 재직자 비율을 증가시키면서 55~59세 재직자 비율은 조금 감소시키고, 20~29세와 30~39세의 비율에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 구체적으로 60~64세 재직자 비율은 합성 비교집단의 같은 기간 변화에 비해 5.8%p 유의하게 증가했지만, 55~59세는 3.2%p 감소하는 것으로 추정되었다. 단, 50대 후반 재직자 비중 감소의 크기는 60대 초반 근로자의 고용 증가보다 작았다. 20~29세와 30~39세 재직자 비율에서는 통계적으로 유의하지 않은 효과가 관측되었다. 2020년에 보조금을 수혜한 사업체만을 처치집단으로 설정하여 분석한 경우에도 정책효과의 방향과 크기에서 차이가 크지 않았다.

IV. 고령자 고용연장 시나리오별 고용효과 전망

1. 시나리오 설정

이 연구에서는 고령 노동시장, 인구고령화, 사회보장 분야의 전문가 자문회의를 통해서 고령자 고용연장 시나리오를 구성하였다. 2019년까지의 주된 일자리 계속고용은 기업과 근로자

〈표 6〉 고령자 계속고용장려금 시행의 정책효과 추정

처치집단	결과변수	60~64세 재직자 비율	55~59세 재직자 비율	20~29세 재직자 비율	30~39세 재직자 비율
전체 수혜사업체	정책효과 추정량	0.0582	-0.0324	0.0072	-0.0113
	표준오차	(0.0160)	(0.0092)	(0.0255)	(0.0176)
2020년 수혜사업체	정책효과 추정량	0.0561	-0.0355	0.0085	-0.0085
	표준오차	(0.0179)	(0.0111)	(0.0260)	(0.0166)

자료: 고령자 계속고용장려금 행정 데이터, 고용보험DB 사업장피보험자 데이터.

3) 처치집단 전체에 대해 단일한 처치시점을 적용한 이유는 ① 계속고용제도가 시행된 이후 보조금 신청은 정년 도달 근로자가 발생하는 때마다 이루어지기 때문에 시점을 특정하기가 어렵고, ② 계속고용제도 시행일이 행정데이터에 명시되어 있으나 결과변수인 연령집단별 재직자 비율을 연도별 고용보험DB에서 가져온다는 점에서 세부적인 처치시점을 구분하기 어려웠으며, ③ 2021년과 2022년에 보조금을 수급한 사업체에 대해 연도별로 처치시점을 달리할 수 있으나 2020년 시행한 사업장만으로 분석했을 때의 결과와 크게 다르지 않았기 때문이다. 단순화된 처치시점하에서는 2020년 1월 정책이 도입된 시점부터의 효과라고 포괄적으로 해석할 수 있다.

가 합의에 따라 정년 이후에 고용기간을 연장하는 자율적 재고용제도 중심이었다. 기업이 정년 도달 근로자 중 일부에게 재고용을 제시하고, 근로자가 수락하면 고용계약을 체결하는 방식이다. 2020년부터 운영 중인 고령자 계속고용장려금은 기업에 인센티브를 제시하여 정년 후 근로자에 대한 노동수요 확대를 유도하는 방식이다. 자율적 재고용제도 운영으로 적정 수준의 고령자 고용기간 연장이 달성되지 않는 경우에 인센티브를 설계하여 재고용되는 고령자 범위를 확대하는 원리이다.

주된 일자리 계속고용 확대 시나리오는 기존의 인센티브형 재고용제도를 확대하고 새롭게 의무 재고용제도를 도입하는 방안을 중심으로 구성하였다. 첫째, 고령자 계속고용장려금 확대 시나리오에서는 보조금 수혜 사업체 및 해당 사업체에서 정년에 도달한 고령 근로자 수, 지원되는 보조금 수준과 보조금 지급기간의 변화에 따른 고용효과 변화를 살펴본다. 둘째, 의무 재고용제도를 도입하는 시나리오이다. 의무 재고용제도는 적용대상을 전체 사업체로 확대한다는 점, 사용자가 재고용 대상을 선정하는 재량을 축소한다는 점, 고령자 재고용에 따른 보조금 지원이 없다는 점에서 인센티브형 재고용제도와의 차이가 있다. 기업이 고령 근로자를 의무적으로 재고용하는 연령, 의무적으로 재고용하는 고령 근로자 비중 차이에 따른 고용효과를 추정한다. 셋째, 의무 재고용제도와 고령자 계속고용장려금을 병행하는 경우의 시나리오이다. 정년에 도달한 고령 근로자 전체 또는 일부를 1년간 의무적으로 재고용하고, 이후의 추가 고용기간에 보조금을 지급하는 경우의 고용변화 정도를 추정한다.

2. 시나리오별 고용효과

가. 고령자 계속고용장려금 확대의 고용효과

고령자 계속고용장려금은 우선지원대상기업 및 중견기업의 근로자가 정년 후 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 사업주를 지원하는 제도지만, 수혜 사업체 대부분은 우선지원대상기업에 속하는 것으로 관측된다. 앞에 제시한 실증분석에서는 보조금 지급으로 수혜 사업체에서 60대 초반 고령 근로자가 5.8%p 늘어나고, 50대 후반 근로자가 3.2%p 감소하였다. 2021

년 고용보험DB로 확인한 우선지원대상 사업체의 평균 근로자 수는 62.8명이므로, 보조금 지급으로 수혜 사업체의 고령 근로자는 평균 1.62명 늘어나는 셈이다. 수혜 사업체 규모가 현재 수준(2,708개)을 유지한다면, 보조금 지급으로 매년 4,388명(ref.)의 고용효과를 기대할 수 있다. 제도에 대한 인식 확산 등으로 수혜 사업체 규모가 늘어나고(지급대상 사업체 수혜율 20%로 상향), 인구 변화와 상용직 확대 등으로 정년에 도달하는 고령 근로자 규모가 증가하면(3년간 22.4%p 증가), 보조금 지급의 고용효과도 그에 비례해서 증가할 것이다.

보조금 증액의 고용효과는 평균 임금 대비 보조금 비중 변화로 추정하였다. 현행 1인당 월 30만 원의 보조금은 우선지원대상 사업체에서 정년퇴직 후 재고용된 60세 이상 근로자 평균 임금(월 293.2만 원)의 약 10.2%에 해당한다. 전문가 자문회의에서 논의된 월 40만 원 수준으로 보조금을 상향조정하면, 임금 대비 보조금 비중은 13.6%로 높아진다. 다만 업종별 전체 근로자 평균 임금 대비 보조금 비중 차이를 활용한 분석 결과, 보조금 비중 1%p 증액의 고용효과가 0.04%p에 그쳤고, 1인당 보조금 10만 원 증액은 기존 고용효과를 0.15%p 높이는 수준에 그치는 것으로 추정되었다.

보조금 지원기간 연장 효과는 현행 최대 2년의 지급기간을 노령연금 수급개시연령(63세)에 맞춰 3년으로 상향조정하는 제도 개선을 가정하였다. 고령자 계속고용장려금 효과를 실증분석한 결과에 의하면, 2년 보조금 지급의 누적 고용효과는 2.06%p(1년 차 2.06%p, 2년 차 0.83%p)로 나타났다. 이 추정치를 이용하면, 보조금 지급으로 1년 재고용된 고령 근로자의 약 67%가 2년 차까지 재고용 지위를 유지하는 것으로 가정할 수 있다. 이 감소율이 보조금 지급이 연장된 3년 차까지 유지되는 경우, 고용효과는 현재 효과(4,388명) 대비 27%가량 증가하게 된다.⁴⁾

나. 의무 재고용제도 도입의 고용효과

의무 재고용제도는 정년에 도달한 고령 근로자 가운데 재고용을 희망하는 근로자 전체 또는 일부를 특정 연령까지(또는 일정 기간 동안) 재고용해야 하는 의무를 사용자에게 부여하는 제도이다. 싱가포르의 재고용제도가 대표적이고, 일본의 고령

4) 단, 이러한 결과는 보조금 지급기간 연장으로 재고용 희망 고령자가 증가할 수 있다는 점을 고려하지 않은 결과이다. 보조금 지급기간 연장이 정년에 도달하는 고령 근로자 증가로 이어진다면 계속고용제도의 고용효과는 더 커질 수 있다.

〈표 7〉 의무 재고용제도 도입의 고용효과 추정

(단위: 명)

		60대 초반 고용효과		50대 후반 고용감소 고려		정년퇴직자 증가 고려
		구분	소계	구분	소계	
50% 의무 재고용	우선지원대상 사업체	625	7,912	280	5,556	6,801
	기타 사업체	7,287		5,276		
70% 의무 재고용	우선지원대상 사업체	3,366	15,356	1,508	10,189	12,471
	기타 사업체	11,990		8,681		
100% 의무 재고용	우선지원대상 사업체	7,478	26,522	3,350	17,138	20,977
	기타 사업체	19,044		13,788		

자료: 고용노동부, 고용보험DB 마이크로데이터.

자 고용확보조치에서도 다수 기업이 정년연장이나 폐지보다 재고용제도 도입을 선호하는 것으로 나타난다.⁵⁾ 이 연구에서는 60세 정년을 운영하는 사업체가 61세까지 의무 재고용제도를 도입하는 경우의 고용효과를 추정한다.

세부 시나리오에서는 사용자가 의무적으로 재고용하는 비율을 차등적으로(50%, 70%, 100%) 설정하였다. 우선지원사업체를 대상으로 실시한 실태조사에 기초하여,⁶⁾ 사용자가 재고용을 원하는 고령 근로자 비중과 기존 재고용률 수준을 고려한 것이고, 70% 기준은 근로조건을 조정하면 재고용할 의사가 있는 고령 근로자 비중을 추가한 것이며, 100% 재고용은 제도 도입 취지를 고려한 것이다. 같은 실태조사에 기초하여 정년퇴직한 고령 근로자 가운데 83.6%만 재고용을 희망하는 것으로 가정하였고, 재고용 관련 여건 차이가 큰 우선지원대상 사업체와 그 외 사업체를 구분하였다.

의무 재고용제도 도입의 고용효과는 기존에 이미 다수의 사업체가 재고용제도를 운영해 온 것을 고려하여, 도입을 가정한 의무 재고용 비율과 2019~2021년 관측된 평균 재고용률의 차이를 통해 추정하였다. 우선지원대상 사업체의 3년(2019~2021년) 평균 재고용률은 45.5%이므로, 정년퇴직자의 50%를 의무적으로 재고용하면 그 차이인 4.5%p의 고용효과를 기대할 수 있다. 반면 기존 재고용률이 18.7% 수준인 그 외 사업체는 50% 의무 재고용 도입으로 31.3%p의 추가 고용이 발생하게 된다. 의무 재고용제도의 도입은 기존 재고용률이 높은 우선지원대상 사업체보다 대규모 사업체에서 더 큰 고용효과

가 나타나며, 의무 재고용 비율을 상향조정하면 소규모 사업체에서도 고용효과가 관측될 수 있다. 의무 재고용 비율에 따라 연간 7,912명에서 최대 26,522명까지의 고용효과가 있을 것으로 추정되었다.

다만, 이러한 고용효과는 다른 연령대에서의 고용감소가 전혀 발생하지 않았다는 가정에 기초한다. 앞의 분석에 의하면, 보조금을 지급받은 우선지원대상 사업체에서는 50대 후반 근로자의 고용이 일부 감소하였다. 법적 의무를 부여하는 조건에서 같은 수준의 고용감소가 나타날 것으로 보기는 어렵지만, 우선지원대상 사업체에서는 보조금을 지급한 것과 동일한 고용감소가, 그 외의 사업체에서는 절반 수준의 고용감소가 발생하는 것으로 가정하였다. 타 연령대에서의 고용감소를 고려하여 수정된 고용효과는 연간 5,556명에서 최대 13,733명 수준으로 조정되었다. 추가로 보조금 도입의 고용효과에서처럼, 현재보다 정년퇴직자 규모가 증가하면 의무 재고용제도의 고용효과도 그에 비례하여 증가하는 것으로 추정되었다.

다. 의무 재고용제도와 보조금 제도 병행의 고용효과

마지막으로, 61세까지 모든 사업체에 의무 재고용제도를 도입한 후 우선지원대상 사업체를 대상으로 62~63세에 고령자 계속고용장려금을 운영하는 경우의 고용효과를 추정하였다. 두 제도를 결합하는 경우, 기타 사업체에서의 고용효과는 의무 재고용제도 도입의 고용효과 추정치와 차이가 없지만, 우선지원대상 사업체에서는 보조금을 활용해서 고령 근로자의 고용

5) 싱가포르와 일본의 계속고용제도는 이승호 외(2022)에서 확인할 수 있다.

6) 실태조사 내용은 이승호 외(2022)에서 확인할 수 있다.

기간을 추가로 연장할 수 있다. 단, 이 경우에도 61세까지 재고용을 의무화하는 비중에 따라 우선지원대상 사업체의 보조금 정책대상 규모가 달라진다. 예컨대, 61세 의무 재고용 비율을 50%로 설정하는 경우에, 62세 시점에 계속고용 대상이 되는 고령자 규모는 60세 시점 규모에 비해 41.8% 수준으로 감소한다.

여기서는 보조금 지급의 고용효과가 정책대상 규모 변화에 비례해서 줄어드는 것으로 가정했는데, 우선지원대상 사업체에서 발생하는 추가적인 고용효과는 의무 재고용 비율에 따라 연간 1,335명에서 3,669명 수준으로 추정되었다. 보조금 제도를 같이 운영하는 경우, 의무 재고용제도의 고용효과가 우선지원대상 외의 사업체에 집중되는 것을 상당한 수준으로 완화할 수 있음을 보여준다.

V. 정책 제언

이 연구는 고령자 계속고용장려금 확대와 의무 재고용제도 도입이 정년에 도달한 고령 근로자의 고용기간을 연장하는 효과가 있음을 확인하였다. 고령자 고용 활성화를 위한 정책은 주된 일자리에서의 고용기간 연장에 초점을 두어야 한다. 다만, 법정 정년의 추가적인 상향조정이 어려운 조건에서 정년 이후부터 노령연금 수급까지의 소득 단절을 줄이고, 노년기 빈곤 위험을 완화하기 위한 대안으로 현행 보조금 제도를 확대하고, 새롭게 의무 재고용제도를 도입하는 등의 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

정년 후 재고용 확대를 통해서, 기업은 정년연장에 비해 고령 근로자 고용기간 연장으로 인한 인건비 부담을 줄이면서, 숙련된 고령 노동력을 활용할 수 있다. 고령 근로자는 정년퇴직 이후 재취업까지의 소득 단절 및 빈곤 위험을 줄이고, 익숙한 일터에서 기존의 사회적 관계를 유지할 수 있다는 장점이 있다. 정부는 노년기 빈곤 감소, 고령자 건강 증진을 통한 재정지출

감소, 고령자의 고용기간 연장을 통한 세입 증대 등의 효과를 기대할 수 있다.

추가로 주된 일자리의 계속고용제도 효과를 높이기 위해서는 제도의 영향을 받는 대상 집단을 충분히 확보해야 한다. 정년제를 운영하는 사업체 수를 늘리고, 기업과 근로자 모두에게 정년까지 고용을 유지할 유인을 강화하는 방안을 검토해야 한다. 연공성이 높은 임금체계를 개편하고, 고령 근로자가 일터에서 존중받으면서 안전하게 일할 수 있는 환경이 조성될 필요가 있다. 정년 전에 주된 일자리에서 이탈한 근로자가 정규직 일자리로 재취업할 수 있도록, 고령 근로자를 장기 고용하는 사업체에 지원을 확대하는 방안도 도움이 될 수 있다.

또한 주된 일자리 계속고용의 사각지대에 위치한 고령 근로자의 고용기간 연장을 위한 정책이 보완되어야 한다. 대다수 중소기업은 정년제를 운영하지 않는 경우가 많고, 대기업에서도 비정규직 근로자는 계속고용 관련 정책 대상에서 제외된다. 고령 구직자의 재취업을 지원하는 고용서비스를 확대 및 내실화하고, 필요한 경우에는 적절한 교육과 훈련을 받을 수 있도록 지원을 강화해야 한다. 고령 구직자가 재취업 일자리를 충분히 탐색할 수 있도록 고령자 대상 고용안전망을 확대할 필요가 있다.

장기적으로는 노령연금 수급개시연령, 법정 정년, 의무 재고용 연령 사이의 상호 연계가 요구된다. 노령연금 수급개시연령이 2013년부터 2033년까지 65세로 단계적 상향조정되고 있지만, 같은 기간 노동시장제도는 정년의무화 법안의 시행이 늦어졌고, 아직까지도 60세 이상 정년제가 안착되지 않았다. 그로 인한 소득단절 기간은 이미 심각한 노년기 빈곤율을 더 악화하는 요인으로 작용하고 있다. 향후 연령 기준이 더 조정된다면, 사회보장제도와 노동시장제도가 상호보완적으로 작동할 수 있도록 충분한 논의를 담보하기 위한 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

참고문헌

- 이승호·진성진·정영훈·조영민(2022), 『고령자 고용 활성화 대책의 고용효과: 주된 일자리 계속고용을 중심으로』, 고용노동부·한국노동연구원.
- Arkhangelsky, Dmitry, Susan Athey, David A. Hirshberg, Guido W. Imbens, and Stefan Wager(2021), “Synthetic Difference-in-Differences”, *American Economic Review* 111(12), pp.4088~4118.

KLI EMPLOYMENT
I M P A C T
A S S E S S M E N T
B R I E F