

연구보고서

OECD 20개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계

지은정



연구보고서

OECD 20개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계

지은정



발간사

최근 고용없는 성장이 목도되는 가운데, 높은 실업률과 낮은 고용률로 압축되는 청년층 고용문제가 상당히 심각하다. 동시에 고령자의 일자리 부족, 불안정한 노동지위도 우리 사회의 오랜 현안이다.

이를 해결하기 위해 중고령자의 일자리 창출, 정년 연장이 논의되고 있지만 세대간 일자리 경합 혹은 세대간 일자리 전쟁으로 비화되며, 청년층의 일자리 창출 정책과의 형평성 문제로 인해 정책추진에 걸림돌이 되고 있다. 더구나 아직 국민연금 적용률이 낮고, 노후준비가 부족한 노인의 근로욕구가 높아지면서, 노인 일자리 창출에 대한 기대와 욕구도 크다. 반면, 노인일자리 확대하면, 청년층의 일자리가 감소할 것이라는 우려가 노인 일자리 수행기관이나 현장에서도 불거지고 있다.

그러나 아직 이에 대한 연구가 충분히 축적되지도 않은 상태에서 문제진단과 정책이 수립되는 것은 바람직하지 않다. 외국도 실증분석 결과는 세대간 일자리대체설을 지지하지 않았는데, 세대간 일자리대체설이 보편적으로 받아들여져, 1970~1980년대 조기퇴직유인 정책을 실시하였다. 그러나 청년실업문제도 해결하지 못한 채, 총 노동비용 상승 및 사회보장기여금 증가, 순임금 감소, 사회적 비용 증가, 고용률 저하라는 악순환고리만 양산하여, 최근 정책의 우선순위를 바꾸었다. 따라서 우리나라도 청년층 고용과 중고령층 고용 모두를 해결할 수 있는 정책을 수립하기 위해 세대간 일자리대체설을 다양한 각도로 연구할 필요가 있다.

본 연구는 이와 같은 문제의식 아래, 크게 2가지를 조명하고자 하였다. 첫째, 한국을 포함한 OECD 15개국의 청년고용과 중고령자 고용의 관계가 대체관계인지 검증하여, 정책마련을 위한 기초자료를 제공하고자 한다. 또한 지금까지 청년층과 고령층 고용의 대체관계 분석은 세대간 직종분리와

회귀분석 가운데 하나만 실시하거나, 독립적으로 각각 시행되었었다. 그러나 본 연구는 세대간 직종분리 특히 저임금 일자리를 중심으로 청년층과 고령근로자의 일자리 분리가 나타났는지 포함하여 분석함으로써, 경험적으로 세대간 일자리대체설이 지지되는지 살펴보고자 하였다. 둘째, 1970년대부터 세대간 일자리대체설이 불거진 OECD 20개국(한국 포함)의 청년고용과 중고령 고용의 유형을 분석하여 현재 우리의 위치를 점검하고, 나아갈 방향을 설정할 때 필요한 기초자료를 제공하고자 한다. 정책에 따라 청년층과 중고령층의 고용이 상생관계를 이룰 수도 있지만, 청년층 고용문제도 해결하지 못한 채, 중고령자의 고용문제가 악화될 수 있다. 따라서 세대간 일자리대체설을 토대로 조기퇴직정책을 추진한 국가들의 고용률을 살펴봄으로써, 우리나라 청년층과 중고령층 노동정책의 방향설정을 위한 자료를 제공하고자 연구를 수행하였다.

본 연구를 위해 바쁘신 가운데도 본 보고서를 검토해주시고, 귀한 의견을 주신 인제대학교 사회복지학과 이정우 교수님과 덕성여자대학교 사회복지학과 권문일 교수님께 감사의 마음을 전한다. 그럼에도 남은 연구의 오류는 전적으로 저자의 몫이다. 또한 본 보고서가 발간될 수 있도록 지원해주신 본원의 관계자분들과, 연구정보팀 정진을 팀장님, 하세윤 차장님, 고재일 주임님에게도 사의를 표한다.

끝으로 본 연구보고서에 수록된 내용은 저자의 개인적인 의견이며, 한국 노인인력개발원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2012년 10월
한국노인인력개발원장

목 차

요약	i
제 1장. 문제제기	1
제 2장. OECD 국가의 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계	6
제1절 세대간 일자리 경합의 가정	6
1. 노동총량설의 오류	6
2. 청년층 고용과 고령층 고용의 대체관계	10
제2절 선행연구	10
1. 대체관계를 지지하는 선행연구	10
2. 보완관계를 지지하는 선행연구	11
3. 세대간 직종분리	15
1) 선행연구	15
2) 저임금 일자리를 중심으로 한 세대간 직종분리	16
제3절 청년층 고용에 영향을 미치는 요인	18
1. 노동시장특성	18
1) 경제성장률	18
2) 노동생산성	19
3) 서비스산업의 부가가치	20
2. 노동시장의 제도적 특성	21
1) 고용보호규제	22
2) 노동비용	24

3) 노동정책 : 적극적 노동시장정책	25
3. 노동공급측 요인 : 인적자본(교육수준)	26
제4절 연구방법	27
1. 연구자료 및 분석국가	27
2. 분석방법 : 패널자료분석	28
3. 변수	32
1) 종속변수	32
2) 독립변수	33
3) 통제변수	34
제5절 분석결과	36
1. 분석대상 국가의 연령대별 고용률 및 추이	36
2. 패널분석의 기본가정 검정	39
3. 회귀분석결과	40
제 3장. OECD 20개국의 청년고용과 중고령자 고용 유형	48
제1절 청년고용과 중고령자 고용의 정책변화	48
1. OECD 국가의 세대간 일자리관련 정책변화 개괄	49
1) 조기퇴직 유인정책	49
2) 연령통합적 정책, 고용친화적 정책	51
제2절 OECD 국가 연금정책의 조기퇴직 유인 개혁 전·후	55
1. OECD 국가 공적연금의 조기퇴직지원 정책	56
1) 관대함 확대	56
① 소득대체율 상향조정	56
② 연금수급연령 하향조정	57
2) 조기퇴직 경로 다양화 및 수급요건 완화	59

3) 수리적으로 조기퇴직에 유리한 제도	62
2. OECD 국가 공적연금의 근로유인 강화 정책	63
1) 관대함 축소	67
① 보험료율 인상	64
② 소득대체율 축소	65
③ 연금수급기간 축소 : 연금수급연령 상향조정	71
2) 조기퇴직경로 축소.차단	74
3) 수리적 중립성 확보 및 지연연금제도 도입	75
3. 연금개혁 효과	77
1) 연금의 관대함.소득대체율 변화	77
2) 연금개혁 평가	81
제3절 연구방법	83
1. 연구자료 및 분석국가	83
2. 분석방법 : 군집분석과 다차원척도법	84
제4절 분석결과	84
1. 청년층 고용률	84
2. 중고령층 고용률	88
3. 청년층과 중고령층 고용률	92
제 4장. 결론	99
■ 참고문헌	106

표목차

〔표 1〕 청년과 중고령자의 세대간 일자리대체설에 대한 선행연구 결과	12
〔표 2〕 변수측정 및 자료출처	35
〔표 3〕 OECD 20개국 연령대별 고용률(1990~2010년 평균)	38
〔표 4〕 패널개체효과 검증	40
〔표 5〕 패널분석 기본 가정 검증	40
〔표 6〕 청년층/중고령층 고용률 결정요인(고정효과모형)	42
〔표 7〕 OECD 국가 공적연금 기여율 유형	65
〔표 8〕 OECD 국가 연동방식, 조기노령연금 감액을 및 지연연금시 증액을	70
〔표 9〕 OECD 국가 공적연금의 수급연령 변화 유형	72
〔표 10〕 OECD 국가 조기노령연금 수급권 강화 I	74
〔표 11〕 OECD 국가 조기노령연금 수급권 강화 II	75
〔표 12〕 OECD 국가 공적연금의 수리적 중립성 강화	76
〔표 13〕 OECD 국가 공적연금의 소득보장수준(관대함.소득대체율)	78
〔표 14〕 연금개혁	80
〔표 15〕 OECD 20개국 군집별 청년 고용률	87
〔표 16〕 OECD 20개국 군집별 중고령층(55~64세) 고용률	92

그림목차

[그림 1]부자간 일자리 전쟁	8
[그림 2]OECD 20개국 연령대별 고용률(1990~2010년)	39
[그림 3]OECD 20개국 청년(15~24세)의 고용률 다차원척도 분석결과	85
[그림 4]OECD 20개국 청년(15~24세)의 고용률 군집분석결과	86
[그림 5]OECD 20개국 중고령층(55~64세)의 고용률 다차원척도 분석결과 ...	89
[그림 6]OECD 20개국 중고령층(55~64세)의 고용률 군집분석결과	90
[그림 7]OECD 20개국 청년층.중고령층 고용률 유형	93
[그림 8]OECD 20개국 청년층.중고령층의 고용률 다차원척도 분석결과	94
[그림 9]OECD 20개국 청년층.중고령층(55~64세)의 고용률 군집분석결과 ...	95

요 약

최근 고용없는 성장이 목도되는 가운데, 높은 실업률과 낮은 고용률로 압축되는 청년층 고용문제가 상당히 심각하다. 동시에 고령자의 일자리 부족, 불안정한 노동지위도 우리 사회의 오랜 현안이다.

이를 해결하기 위해 중고령자의 일자리 창출, 정년 연장이 논의되고 있지만 세대간 일자리 경합 혹은 세대간 일자리 전쟁으로 비화되며, 청년층의 일자리 창출 정책과의 형평성 문제로 인해 정책추진에 걸림돌이 되고 있다. 더구나 아직 국민연금 적용률이 낮고, 노후준비가 부족한 노인의 근로욕구가 높아지면서, 노인 일자리 창출에 대한 기대와 욕구도 크다. 반면, 노인일자리 확대하면, 청년층의 일자리가 감소할 것이라는 우려가 노인일자리 수행기관이나 현장에서 불거지고 있다.

그러나 아직 이에 대한 연구가 충분히 축적되지도 않은 상태에서 문제진단이 이뤄지고, 정책수립에 영향을 미치는 것은 바람직하지 않다. 외국도 실증분석 결과는 세대간 일자리대체설을 지지하지 않았는데, 세대간 일자리대체설이 보편적으로 받아들여져, 1970~1980년대 조기퇴직 유인 정책을 실시하였다. 그러나 청년실업문제도 해결하지 못한 채, 베이비 연금수급자를 대량 양산하여 사회보장비가 급증하여 사회보장제도의 지속가능성마저 위협받게 되었다. 이에 대부분의 OECD 국가는 더 이상 조기퇴직정책이 적절한 정책대안이 아님을 인정하고, 최근 정책의 우선순위를 바꾸었다. 따라서 우리나라도 청년층 고용과 중고령층 고용 모두를 해결할 수 있는 정책을 수립하기 위해 세대간 일자리대체설을 다양한 각도로 연구할 필요가 있다.

본 연구는 이와 같은 문제의식 아래, 크게 2가지를 분석하고자 하였다. 첫째, 한국을 포함한 OECD 15개국의 청년고용과 중고령자 고용의 관계가 대체관계인지 검증하여, 정책마련을 위한 기초자료를 제공하고

자 한다.

또한 지금까지 청년층과 고령층 고용의 대체관계 분석은 세대간 직종분리와 회귀분석 가운데 하나만 실시하거나, 독립적으로 각각 시행되어 있었다. 본 연구는 세대간 직종분리 특히 저임금 일자리를 중심으로 청년층과 고령근로자의 일자리 분리가 나타났는지 포함하여 분석함으로써, 경험적으로 세대간 일자리대체설이 지지되는지 살펴보고자 하였다. 분석은 한국을 포함한 OECD 15개국을 대상으로(1990~2010년) 패널분석 가운데 고정효과모형으로 실시하였다.

분석결과, 청년층 고용률은 1990~2010년 평균 45.5%이고, 55~64세 중고령자 고용률은 48.5%로, 중고령자와 청년 모두 2명 가운데 1명도 고용상태가 아닌 것을 알 수 있다. 고용위기는 청년층만의 문제가 아니라, 중고령자와 청년 모두의 문제임을 말해준다. 그러나 1990년대 중반 이후 중고령층 고용률은 증가추세로 돌아선 반면, 청년층 고용률은 계속 감소한다. 즉, 중고령층 고용률과 청년층 고용률 평균은 비슷하지만, 추세를 보면 청년층 고용률은 시간이 지날수록 더 악화되는 반면, 중고령층 고용률은 개선되는 것으로 보여진다.

회귀분석결과, 청년층 고용과 중고령층 고용은 대체관계가 아닌 것으로 나타났다. 따라서 중고령층의 일자리 창출과 청년일자리 정책은 대체관계의 시각에서 접근하기 보다는 win-win할 수 있는 정책이 청년실업과 중고령자 조기퇴직의 현안에 더 적합할 것이다. 세대통합적 일자리를 창출하여 조기퇴직도 늦추고 청년실업도 해소할 수 있는 방향으로 나아가, 연령세대간 상호보완적으로 고용을 보장할 수 있는 대책을 수립하는 것이 바람직함을 말해준다.

또한 전반적인 추세와는 달리, 특정 일자리를 중심으로 세대간 노동분리가 있을 수 있으므로, 세대간 직종분리를 분석한 결과, 저임금 일자리를 중심으로 청년층과 고령층 고용이 분리된 것으로 나타났다. 중고령층의 고용률이 1990년대 중반 이후 개선되었지만, 저임금 일자리를 중심으로 확대되어 노동의 질이 취약한 것으로 볼 수 있다. 따라서 ‘

절반의 성공'에 불과하므로, 이제는 중고령층의 고용률 진작과 함께 노동의 질을 높이는 데 주안점을 두는 것이 바람직하다고 판단된다.

더불어 최근 노인일자리 수행기관이나 현장에서 노인취업자가 증가하면 청년층 일자리가 감소할 것이라는 우려가 불거지고 있지만, 본 연구결과와 중고령층의 고용률에 정적인 영향을 미치는 요인은 저임금 일자리로 나타났다. 55~64세 중고령자의 고용도 저임금일 자리를 중심으로 분포되어 있는데, 노인들의 노동지위는 더 열악하다. 특히 노인일자리사업 참여자의 평균 임금이 낮기 때문에, 노인일 자리를 확대한다고 해도, 청년층 일자리를 잠식할 것으로 예측되지 않는다. 따라서 청년층과 중고령층 특히 노인계층의 세대간 일자리대체설에 따라 정책을 추진하기 보다는 모든 연령계층의 고용을 양적·질적으로 확대할 수 있는 사회적·정책적 관심이 적합해 보인다.

둘째, 대부분의 OECD 국가는 1970년대 경제위기 이후, 고용정책이 작동하지 않게 되자, 세대간 일자리대체설에 따라 노동감축정책을 실시하였다. 조기퇴직을 장려하여 고령층 일자리를 청년층이 대체함으로써, 젊은이들에게 새로운 일자리를 제공하여 실업문제를 해결할 것으로 기대한 것이다. 그러나 세대간 일자리대체설과는 달리, 대부분의 연구결과는 이를 지지하지 않았다. 오히려 조기퇴직정책으로 총 노동비용 상승 및 사회보장기여금 증가, 순임금 감소, 사회적 비용증가, 고용률 저하라는 악순환 고리만 양산하였다. 이에 정부도 낮은 경제활동참가율은 경제의 아킬레스건이며, 실업문제를 해결하는데 비효과적이고 사회복지 재정 부담을 가중시킨다고 인정하게 되었다.

그래서 1990년대 중반부터는 정책을 개혁하여 고용친화적 정책으로 선회하였다. 최근 정책목표는 고령화로 인한 경제적·재정적 문제를 해결하기 위해 조기퇴직을 늦추고, 고령자의 고용을 높이는 방향으로 재설계되었다. 이와 같은 정책에 영향을 많이 받은 제도는 공적연금일 것이다. 1970년대 이후 연금수급조건완화, 소득대체율 증가 등 조기퇴직유인을 제공하던 대부분의 OECD 국가에서 1990년대 연금개혁을 단행한 것과 궤를 같이 한다.

이에 본 연구는 1970년대부터 세대간 일자리대체설이 불거진 OECD

국가의 청년고용과 중고령층 고용의 유형을 분석하여 현재 우리의 위치를 점검하고, 나아갈 방향을 설정할 때 필요한 기초자료를 제공하고 하였다. 정책에 따라 청년층과 중고령층의 고용이 상생관계를 이룰 수도 있지만, 청년층 고용문제도 해결하지 못한 채, 중고령자의 고용문제가 악화될 수 있기 때문이다. 이에 OECD 20개국(한국 포함)의 청년고용과 중고령 고용의 유형을 다차원분석과 군집분석을 활용하여 분석하였다.

분석결과, 청년층과 중고령층 고용률의 결합유형은 크게 4가지로 분류할 수 있다. 첫 번째 유형은 청년층 고용도 높고 중고령자 고용도 높은 유형으로 미국, 노르웨이, 스위스, 호주, 캐나다, 덴마크, 영국을 들 수 있다. 이들 국가는 연금개혁 전에도 퇴직유인이 크지 않았고, 근로유인강화개혁도 구조적으로 진행하지 않았다. 오히려 높은 경제성장률, 낮은 실업률 등 노동시장의 영향으로 세대간 상생관계를 보이는 것으로 보인다. 고령자 노동과 청년실업 문제는 노동수요의 확대라는 하나의 공통된 실마리로 풀어야 할 문제임을 말해준다.

군집2는 청년층 고용은 비교적 안정되었지만 중고령자 고용은 낮은 군집으로 오스트리아, 핀란드, 독일, 네덜란드를 들 수 있다. 이들 국가는 과거 조기퇴직률이 가장 높은 국가군에 속하여 중고령자 고용률은 매우 낮았으나 최근으로 올수록 호전되고 있다. 이들 국가는 연금개혁 후에도 높은 소득대체율을 보장하여 연금개혁보다는 최근 경제성장과 함께 노동시장개혁에 힘입은 것으로 보인다.

군집 3은 청년층 고용도 낮고 중고령자 고용도 낮은 가장 나쁜 경우이다. 해당 국가는 벨기에, 그리스, 이탈리아, 스페인, 프랑스이다. 이들 국가는 1970년대에도 중고령자 고용률이 가장 낮은 국가이면서 동시에 청년층 고용률도 낮은 국가이다. 세대간 일자리대체설에 따라 조기퇴직정책을 실시한다고 해도, 고령층이 떠난 일자리를 청년층이 메우지 않고 여전히 실업자 또는 미취업자로 남아 청년층 고용문제도 여전히 상태에서 중고령자의 고용률만 낮아지는 것으로 보인다. 한번 정책을 시행하면 다시 원상태로 돌리기 어려운 것으로 보인다.

[그림] OECD 20개국 청년층·중고령층 고용률 유형

청년층 고용高·중고령자 고용高 (58.23%) (57.64%)	청년층 고용底·중고령자 고용高 (39.44%) (63.77%)
미국, 노르웨이, 스위스, 호주, 캐나다, 덴마크, 영국, 뉴질랜드	일본, 한국, 스웨덴
청년층 고용高·중고령자 고용底 (53.17%) (40.95%)	청년층 고용底·중고령자 고용底 (28.88%) (33.92%)
오스트리아, 핀란드, 독일, 네덜란드	벨기에, 그리스, 이탈리아, 스페인, 프랑스

군집 4는 세대간 일자리대체설이 부각되기 쉬운 유형으로 청년층 고용은 낮고 중고령자 고용은 높은 유형이다. 해당 국가는 한국, 일본, 스웨덴을 들 수 있다. 우리나라는 최근 불거진 세대간 일자리대체설과 부합한다. 그러나 이를 통해, 중고령자의 일자리를 청년층에게 배분하고자 한다면 군집 3의 국가처럼 세대간 일자리대체설에 따라 조기퇴직정책을 추진한지 30년이 지난 지금도 여전히 청년층 고용문제도 해결하지 못한 채, 중고령자의 고용률만 낮아질 수 있다. 더구나 우리나라는 중고령자의 노동시장 여건이 청년층보다 낫다고 볼 수 없다. 중고령자 노동의 현주소가 저임금 근로, 불안정 고용, 임시직, 단순노무직 등으로 열악하여, 청년층 고용위기를 해결하기 위해 중고령층의 일자리를 축소하면, 중고령자의 고용문제는 더 심각해질 것으로 우려된다. 따라서 우리나라는 다른 어떤 국가보다도 세대간 상생을 이룰 수 있는 정책설정이 중요한 시점에 있는 것으로 보인다. 우리나라는 복지후발국가로, 선진자본주의 국가의 복지제도와 성과를 참고하여 정책결정에 참고할 수 있는 이점을 살려, 청년층과 중고령층 모두의 고용률을 높일 수 있는 방안을 마련해야 한다. 특히 청년층 실업문제를 연금을 통한 노동감축정책으로 추진하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 연금은 조기퇴직의 주된 동력이 아니다. 조기퇴직개혁은 단지 해결의 하나일 뿐이다.

제 1 장

문제제기

복지국가의 지속가능성(sustainability)과 사회 및 경제정책 개혁의 성공은 고용에 따라 달라진다. 대부분의 사회보장제도는 유급노동을 통한 세금과 사회보장제로 충당되기 때문에, 더 많은 사람들이 일할수록 재원을 축적할 수 있다. 심리사회적 관점에서 보더라도, 일자리는 자아실현(self-actualization)과 자아존중감(self-esteem)을 향상시킨다. 또한 노동시장 참여는 사회적 상호작용형성에 있어 가장 많은 영향을 미치며 사회적 융합(social cohesion)을 달성하는데 필수불가결한 요소이다(Hemerijck and Werner, 2010).

이렇게 노동의 중요성이 크지만, 청년들은 근로경험이 적고, 기술 불일치(mismatch) 등으로 실업에 직면하여 노동시장에 진입하기조차 어렵다. 취업하더라도 비자발적 파트타임 고용이나 단기계약 고용관계 혹은 저임금 노동에 종사하여 불이익을 받기 쉽다(European Commission, 2011). 우리나라 전체 실업률은 3%내이지만, 청년 실업률은 8.5%(2011년 1~2월 기준)이고 신규 대졸자의 실업률은 무려 40.1%에 이르러(남재량, 2011), 전체 실업자 중 청년실업이 거의 절반(49.5%)에 이른다(장홍근·전재식, 2004). 높은 실업률과 낮은 고용률로 압축되는 만성화된 청년층 고용문제는(안주엽, 2011) 우리사회의 현안이 아닐 수 없다. 그런데 이처럼 높은 청년실업률은 한국만의 특수한 상황은 아니다. 선진자본주의 국가의 청년실업률은 더 심각하다. EU 27개국의 청년실업률은 19.6%에 달하며, 대부분의 국가에서 청년실업률은 전체 실업률보다 두 배 이상 높다(금재호, 2007; 강유덕, 2009; J. van den Berg and C. van Ours, 1999). 특히 스페인의 청년실업률은 36.5%에 달하여 매우 높다. 유럽의 청년세대가 ‘불안정하고(Insecure)’, ‘압력에 시달리며

(Pressured)’ , ‘과중한 세부담을 짚어진(Overtaxed)’ , ‘부채에 시달리는(Debt-ridden)’ IPOD 세대로 지칭되는 것도(강유덕, 2009) 이런 연유일 것이다.

그러나 청년기의 실업은 다른 연령대에 비해 더욱 심각할 수도 있다. 청년기에 장기적인 실업을 경험하면 통상적 비용 이외에도 인적자본 형성저하로 인해 개인적으로는 인적자본의 감소, 고용가능성 저하를 겪게 되고, 국가의 재정적으로는 청년층에 대한 실업급여 또는 사회부조금 지출 증대 및 근로소득세가 감소할 우려가 있기 때문이다(강유덕, 2009; 손혜경, 2009; J. van den Berg and C. van Ours, 1999). 또한 취업이 늦어질수록 이후의 노동시장 성과 역시 저하될 가능성이 크다. 이는 결국 자신의 생산성 뿐 아니라, 국가의 경쟁력 저하로 이어지기 쉽다(남재량, 2011). 대책마련이 시급함을 말해준다.

그러나 고령자의 고용위기도 심각하다. 고령 근로자가 직업을 잃어버리면, 새로운 직업을 찾는 데 상당한 어려움이 있고, 재취업하더라도 임금감소폭이 크다. 정책적으로 고령자들의 고용을 장려해도 사업주들은 여전히 고령근로자를 채용하고자 하지 않는다(OECD, 2006a). 현실적으로 주된 일자리 퇴직연령은 53세에 불과하여(노동부, 2006; 손유미, 2011 재인용) 조기퇴직이 심각하며, 전체 인구의 15%를 차지하는 베이비부머의 퇴직도 2010년부터 가속화되고 있다(안주엽, 2011). 더구나 우리나라 인구 가운데 55세 이상 인구의 비중은 2005년 17.8%이지만, 2025년까지 36.1%로 두 배 가까이 증가할 것으로 추정되고 있다. 이와 같은 고령사회가 되면 유휴인력 증가문제가 심각해지고 부양비율이 높아지며, 연금 등 정부의 재정지출을 증가시키게 된다. 결국 경제활동으로부터의 세수 증가를 의미하여, 경제의 역동성이 위축될 수 있어, 정년을 연장할 필요가 있다(김대일, 2011). 그러므로 정년연장이나 중고령층의 일자리 창출정책 또한 주요 현안이다.

그러나 한정된 일자리와 고용없는 성장이 지속되는 가운데 청년층의 고실업과 맞물려, 고령자 정년연장에 대한 논의는 세대간 일자리 경합(struggle)으로 불거졌다(이찬영 외, 2011). “父子세대간 서글픈 일자리 전쟁(파이낸셜 뉴스, 2010. 9. 26)”, “아버지와 자식의 일자리 경합(CBS뉴스, 2012. 2. 16)”, “세대간 일자리 전

1) 청년층은 취업뿐만 아니라, 임금 측면에서도 청년층의 고용환경이 점점 악화되고 있다. 노동부의 『임금구조기본통계조사』를 분석하면, 전체 임금근로자 대비 청년층의 임금수준이 점차 줄어들고 있다. 2001년 25~29세 청년 임금은 전체 평균 임금의 78.8%(131.4천원)이었으나 2009년에는 71.9%로 하락하였다(김재호, 2011).

쟁”으로 비화되며 언론매체를 장식하였다. 정년연장 또는 정년연장형 임금피크제의 도입으로 고령자에게 일자리를 제공하면 청년층 일자리가 없어서 청년층 실업이 늘어난다는 것이다. 특히 베이비붐 세대가(1955년~1963년생) 본격적인 정년을 맞는 2010년, 노동시장에서의 핵심 화두는 베이비붐 세대의 정년을 연장함으로써 고령층 고용을 제고하는 것은 청년층 일자리를 고령층이 차지한다는 세대간 일자리전쟁설이었다(안주엽, 2011). 정년연장을 통해 고연령층의 은퇴가 지연되면, 이미 심각한 청년실업 문제가 더욱 심화될 것이라는 우려이다.

이렇게 두 문제가 상충관계에 있는 것으로 인식되는 이유는 “주어진 일자리를 누가 차지할 것인가?”라는 일종의 제로섬(zero-sum)게임으로 보고 있기 때문이다(김대일, 2011). 그 결과 중고령층 혹은 베이비붐 세대의 일자리 창출, 정년 연장이 논의되고 있으나 노동시장 신규 진입자인 청년층의 일자리 창출 정책과의 형평성 문제로 인해 정책추진에 걸림돌로 작용하여 한계가 있다(안주엽, 2011; 손유미, 2011). 고령층 일자리를 안정시키려니 두 자릿수에 가까운 청년층 실업문제가 부각되어 정부 입장에서는 진퇴양난이다(안주엽, 2011).

이는 중고령자들의 정년연장이나 취업이 청년층 일자리를 위협한다는 대체설에(안주엽, 2011; Gruber et al., 2010; Kalwij et al., 2010 등) 무게를 둔 진단이다. 이와 같은 노동충량설은 한 사회의 일자리와 관련하여 오랫동안 정치사회적 지지를 받아왔다(전병유 외, 2008; OECD, 2011). 청년 실업자가 일자리를 가지려면 고령 근로자가 비켜나거나 기존 근로자의 노동시간이 줄어야 한다는 일자리 재분배론이나(전병유 외, 2008), 고령근로자의 고용이 청년근로자의 고용을 구축한다는(crowd out) 신념도 같은 맥락이다(Palme and Ingemar, 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010).

그러나 대부분의 연구는 보완관계로 나타나 대체설을 지지하지 않는다(Kalwij et al., 2010; Gruber et al., 2010; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Oshio et al., 2010; Palme and Ingermar, 2010 등). 또한 청년층은 국가기관, 공기업, 대기업 등을 선호하는 반면, 베이비붐 세대는 중소기업이나 영세기업에 종사하는 비율이 높아 정년연장에 따른 청년 일자리 잠식효과가 낮을 것으로 본다. 청년층 비교우위 직종과 고령층 비교우위 직종도 분리되어 청년층과 고령층의 직종 경합은 일부 존재할 뿐이다(안주엽, 2011). 더구나 정년이 보장된 주된 일자

리에서 정년을 마치게 되는 노동자들은 정규직 중에서도 소수에 불과하기 때문에 베이비 붐 세대의 주된 일자리에서의 은퇴로 인해 발생하게 되는 공석의 규모도 상대적으로 크지 않을 것이다(한경혜, 2010; 권혜자, 2010).

그럼에도 아직까지 국내에서 이에 대한 실증연구는 많지 않다. 문제 진단이 잘 못되었을 경우, 올바른 대책을 수립하기 어렵고 결국 막대한 재원을 투입해도 청년의 고용위기를 해결하지 못할 가능성이 크다. 또한 청년층 고용위기를 해결하기 위해 중고령자들의 조기퇴직을 방지하거나 확대할 경우, 청년층고용도 해결하지 못한 채, 중고령자의 고용위기만 더 악화시킬 것으로 우려된다. 더구나 우리나라는 국민연금의 역사가 일천하여 소득보장제도가 마련되지 않았기 때문에 세대간 대체설은 중고령자의 생계를 위협할 소지가 크다. 따라서 정확한 문제 진단을 위해서는 경험적 연구가 요구된다.

본 보고서는 이와 같은 문제의식에 따라 크게 2가지를 연구하고자 한다. 첫째, 한국을 포함한 OECD 15개 국가의 청년고용과 중고령자 고용의 관계가 대체관계인지(1990~2010년) 검증하여 정책마련을 위한 기초자료를 제시하고자 한다. 많은 선행연구들이 중고령층과 청년층 고용이 대체관계가 아님을 증명하였으나, 중고령층 고용을 통제된 상태에서 청년층 고용률이 낮은 이유를 밝히는데 주목한 연구는 많지 않다. 이에 본 연구에서는 세대간 고용대체설과 청년층 고용에 영향을 미치는 변인들을 모형에 포함하여 패널분석을 하고자 한다. 또한 지금까지 청년층과 고령층 고용의 대체관계 분석은 세대간 직종분리와 회귀분석 가운데 하나만 실시하거나, 독립적으로 각각 시행되었었다. 본 연구는 이와 같은 선행연구의 간극을 메워, 세대간 직종분리 특히 저임금 일자리를 중심으로 청년층과 고령근로자의 노동이 분리되었는지 포함하여 분석할 것이다.

둘째, 오래전부터 세대간 일자리설이 불거진 OECD 선진자본주의 국가(한국포함)의 청년고용과 중고령 고용의 유형을 분석하여 현재 우리의 위치를 점검하고, 세대간 일자리대체설을 통해 조기퇴직정책을 추진한 국가들의 고용률을 검토하고자 한다. 청년층 실업은 국가마다 다른 양상을 보이는데(European Commission, 2011), 대륙유럽 국가는 1970년대 경제위기 이후 고실업 문제를 해결하기 위해 조기퇴직을 통해 실업문제를 해결하려 하였으나(Kohli and Rein, 1991; Esping-Andersen, 1996; Esping-Andersen and Sonnberger, 1991; Gruber et al.,

2010; Kohli and Rein, 1991 등), 청년실업문제도 해결하지 못한 채 여전히 실업률이 높은 상황에 놓여있다(Gruber et al., 2010; Bakem et al., 2010). 더구나 노동감축 정책(labour reduction policy)을 추진하여 베이비 연금수급자(baby pensioner)를 대량 양산하여 사회보장비는 급증하였다. 그럼에도 높은 실업률을 해결하지 못한 채, 여전히 고용문제가 심각하고 출산율도 낮다. 결국 사회보장수입도 감소하여 사회보장제도의 지속가능성이 위협받게 된다(Esping-Andersen, 1996; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010). 반면 덴마크 등 북유럽국가는 조기 퇴직유인도 강화했지만, 노동시장활성화 정책도 추진하였고 중고령자의 경제활동 참가율도 높고 근로연령계층의 실업률 또한 낮다. 영미국가도 저임금 일자리정책으로 실업률이 낮다(Esping-Andersen, 1996; Ebbinghaus, 2001; Huber and Stephens, 2001). 이는 정책에 따라 결과가 달리 나타날 수 있음을 말해주는 것이다. 우리나라도 정부의 사회·경제정책에 따라 高실업·低고용률의 대륙형이나 底실업·高고용률의 영미형 두 갈래의 길을 가게 될 가능성이 있으며, 향후 수년 이내에 그 방향이 결정될 것이므로(금재호, 2007) 국가간 비교를 통해 정책방향 설정 시 필요한 기초자료를 제공하고자 한다. 특히 청년층과 중고령층 고용의 대체관계에 기초하여 조기퇴직이 추진된 만큼, 본 연구도 공적연금의 조기퇴직유인정책의 개혁 전후 특성을 중심으로 고찰하고자 한다. 나아가 청년층과 중고령층 고용의 결합유형을 도출하고 유형별 특성을 살펴볼 것이다. 이를 위해 1990~2010년 동안 OECD 20개국 중고령자 고용과 청년고용에 대한 군집분석과 다차원분석을 시행하였다.

제 2 장

OECD 국가의 청년 고용과 중고령자 고용의 대체관계

제 1절 세대간 일자리 경합의 가정

고령자의 고용연장이 기업의 신규인력 채용을 위축시켜서 청년층의 취업난과 실업을 더욱 증가시킬 가능성이 높다는 주장은 2가지 가정에 기초한다. 첫째는 노동수요가 고정되어 있다는 노동총량설이고, 둘째는 청년층 고용과 고연령층 고용 간에 대체관계라는 가정이다(안주엽, 2010; 김대일, 2004; 2010; 김준영, 2011; Kalwij et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Palme and Ingemar, 2010).

1. 노동총량설의 오류(lump of labour fallacy)

노동총량설(Lump of labor fallacy 혹은 Boxed economy perspective)에 따르면, 한 경제 내에 일자리 총량은 고정되어 있어서 한 사람이 일자리를 차지하면 다른 사람은 일자리를 잃게 된다(전병유 외, 2008; 안주엽, 2011; Kalwij et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010). 생산품에 대한 수요가 고정된 고객이 있는 작은 기업이 있다고 가정할 때, 이 기업은 산출물의 양이 고정되어서, 정해진 노동만 고용할 수 있다는 믿음에 기초한다. 즉, 한 사회의 일은 총량이 정해져 있다는 가정이다(Börsch-Supan and Reinhold, 2010). 이 시각에 따르면, 근로자의 생산성

이 향상되거나 외국으로부터의 수입이 늘어나면 국내 일자리의 수가 줄어든다. 이와 같은 노동총량설은 한 사회의 일자리와 관련하여 오랫동안 정치사회적 지지를 받아왔다(전병유 외, 2008). 청년 실업자가 일자리를 가지려면 고령 근로자가 비켜나거나 기존 근로자의 노동시간이 줄어야 한다는 일자리 재분배론이나(전병유 외, 2008), 고령근로자의 고용이 청년근로자의 고용을 구축한다는(crowd out) 가정도 같은 맥락이다(Palme and Ingemar, 2010). 이 가정이 맞다면, 한 사회의 노동수요는 고정되어 있기 때문에 고령자가 은퇴하지 않고 노동시장에 남아있으면 청년층에게 돌아갈 일자리가 부족하게 된다. 따라서 이 관점에서 보면, 현재의 한국 사회는 부모세대의 일자리를 보장하면서 자식세대의 실업을 지켜보든가, 아니면 부모세대의 일자리를 빼앗아서 자식세대의 일자리를 마련해야 하는 딜레마에 처해 있는 것처럼 보인다(권혜자, 2010²).

그러나 한 사회의 일자리 총량은 고정된 것이 아니다. 노동수요가 고정되어 있다는 주장은 비현실적이다(Kapteyn et al., 2004; Kalwij et al., 2009; Joustin et al., 2010; 김준영, 2011 재인용). 실증분석에서도 고령자 고용이 증가하면, 청년층 고용이 증가하여 노동총량설은 지지되지 않았다(Gruber and Wise, 2010; Kalwij et al., 2010 재인용; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Palme and Ingemar, 2010).

이렇게 노동총량설이 지지받지 못하는 이유는 3가지로 볼 수 있다. 첫째, 일자리는 고정된 것이 아니다. 경제는 성장하며, 모든 상품과 재화의 수요도 증가하여 노동 수요 역시 증가한다(Börsch-Supan and Reinhold, 2010). 또한 노동수요는 산업수요, 임금, 노동생산성, 경기변동, 산업구조, 근로시간이나 해고에 대한 규제 등 다양한 요인에 의해 변화한다(권혜자, 2010; 김준영, 2011; Kalwij et al., 2010). 또한 조기퇴직 프로그램(early retirement program)이 사회보장제로 조달된다면 노동비용이 증가하여 총 노동수요가 줄어든다.

2) 이는 2010년 3월 정년연장형 임금피크제 도입에 대한 당시 노동부 장관과 재정부 장관의 대립된 시각에서도 볼 수 있다. 당시 노동부 장관은 “정년연장형 임금피크제 도입은 바람직하며 활성화되어야 한다. 정년연장과 청년실업은 별개의 문제다. 정년연장은 경제파이를 키워 신규 채용을 늘린다. 고령자 연금 부담이 줄어 내수진작과 일자리 증가로 이어진다”는 주장에 대해 재정부 장관은 “임금피크제가 정년연장 수단이 돼서는 안 된다. 정년연장은 청년실업과 상충된다. 일률적인 정년연장은 기업의 생산성을 갉아먹는다. 능력에 따른 선별적인 정년연장이 바람직하다”고 주장하였다(안주엽, 2011).

[그림 1] 부자간 일자리 전쟁



자료) 서울경제(2010. 1. 17; 안주엽, 2011 재인용).

이 상황에서 고령근로자와 청년 근로자의 고용이 대체 관계라면 조기퇴직을 통해 청년층 고용이 증가하는 것이 아니라, 오히려 청년층 고용에 부적인(negative) 영향을 미치게 된다. 그 외에도 기술혁신이나 대외개발을 통해 경제의 생산성이 향상되면 전체 산출량이 늘어나고 그에 따라 보다 많은 일자리, 다양한 일자리가 창출되게 마련이다(전병유 외, 2008). 고령근로자와 청년근로자의 고용이 대체관계라는 가정은 고령근로자의 조기퇴직을 촉진하여 청년층의 일자리를 창출하기 위한 필요조건일 수 있지만, 일자리 총량은 그 외 요인도 영향을 미치기 때문에 충분조건은 아니다(Kalwij et al., 2010). 1980년대와 1990년대 추진된 일자리 나누기 정책(work sharing policies)도 실질 임금 상승을 초래하여 총고용을 감소시켜서, 결국 실업률을 줄이는데 크게 효과적이지 않았던 것도 노동총량설을 지지하지 않는다(Kapteyn et al., 2004; Kalwij et al., 2010 재인용).

나아가 노동공급은 잠재 근로자(potential workers)의 의중임금(reservation wage), 실직기간 등의 노동공급측 요인과 최저임금, 사회보장급여 등의 제도적 요인에 의해서도 영향을 받으며, 노동수요 요인과 노동공급 요인의 상호작용에도 영향을 받기 때문에(Siebert, 1997), 고정된 것으로 보기 어렵다.

둘째, 경제학 이론에 따르면 연령집단의 기술이 비슷할수록 대체정도가 크다(Kalwij et al., 2010). 그러나 노동은 서로 완전한 대체제가 될 수 없다. 기업이 다

양한 연령층의 근로자를 고용하는 것은 일자리를 분배하기 위한 것이 아니라 기업 활동에 상호 보완적인 요소들을 갖고 있기 때문이다(전병유 외, 2008). 특히, 고령자와 청년 집단의 숙련도 차이가 클수록 상대임금 변화에 따른 대체효과(substitution effect)의 상대적 크기는 작아지게 된다. 만약 두 집단의 숙련도 차이가 작고 두 노동이 완전대체적 관계에 있다면 대체효과만 나타나 고령자 고용만 늘어나게 될 것이다. 그러나 숙련도의 차이가 아주 커서 고령자-청년 두 노동이 생산에 서로 없어서는 안 될 완전보완적 관계에 있다면 고령자의 실질임금 하락시 대체효과는 나타나지 않고, 두 노동에 대한 수요가 모두 증가하는 산출효과만 나타날 것이다. 일반적으로 고령자와 청년집단은 장년층에 비해 생산성이 낮은 저숙련 노동으로 간주되는 경향이 있지만, 동등한 수준의 정규학력을 갖춘 집단을 대상으로 한다면 비교적 오랜 직업상의 경력을 갖고 있는 고령자 집단과 그렇지 못한 청년집단의 노동숙련도가 같다고 보기는 어려워(전병유 외, 2008), 대체효과가 큰 것으로 보이지 않는다.

셋째, 고용총량설은 일자리 산출효과(output effect)를 고려하지 못한다. 이론적으로는 한 노동집단의 상대임금이 하락하면 그와 경쟁관계에 있는 노동집단의 고용을 일부 대체하지만, 노동비용 하락에 따라 경제 전체의 생산 및 노동수요가 증가하는 산출효과도 나타나게 된다(전병유 외, 2008). 따라서 고령자의 고용률을 높이기 위해 고령자의 실질임금을 낮추는 정책을 도입하면 기업은 한계수익성이 상대적으로 높아진 고령자의 고용을 늘리고 한계수익성이 상대적으로 낮아진 청년층 고용은 줄이고자 할 것이다(대체효과). 그러나 고령자의 실질임금 하락은 평균 노동비용을 낮추게 된다. 그에 따른 기업의 수익성 증대는 경제 전체의 산출량 수준과 각 노동집단에 대한 수요를 높이는 요인으로 작용하여 산출효과가 나타난다. 결과적으로 실질임금이 낮아진 고령자의 고용수준은 높아지고, 산출효과가 대체효과에 비해 크면 청년층의 고용수준도 함께 높아질 가능성도 크다(전병유 외, 2008). 임금피크제의 경우도 실질임금 하락 대비 고령인력이 생산해 내는 부가가치가 새로운 일자리를 창출할 수 있는 효과 즉 산출효과가 있는데 노동총량설은 이를 고려하지 못한다(이철선, 2010).

결국 이와 같은 한계로 인해 노동총량설의 오류로 귀결된다(전병유 외, 2008; 안주엽, 2011; Kalwij et al., 2010; OECD, 2011).

2. 청년층 고용과 고령층 고용의 대체관계

대체(substitution)란 생산요소 가운데 한 요소의 공급이 증가하면, 다른 요소의 수요는 감소하는 것이고, 보완(complement)이란 한 요소의 공급이 증가하면 다른 요소의 수요증가를 이끄는 경우를 뜻한다. 고령자의 고용이 증가할 때, 젊은 층의 고용이 감소한다면 대체관계로 볼 수 있고, 청년층의 고용도 증가한다면 보완관계로 볼 수 있다(Kalwij et al., 2010). 청년층 고용과 고령층 고용의 대체관계에 대한 선행연구결과를 요약하면, [표 1] 과 같다.

제 2절 선행연구

1. 대체관계를 지지하는 선행연구

최근 그리스와 프랑스에서 퇴직연령 상향조정에 반대하는 청년층이 대규모 시위에 참여하면서 세대간 갈등이 표출되었다(이찬영 외, 2011). 이는 고령자의 일자리는 청년층 일자리와 대체관계가 있기 때문에, 청년층 고용에 부적인 영향을 미칠 것이라는(Gruber and Wise, 2010; Kalwij et al., 2010 재인용) 우려에서 비롯된 것이다. 달리 표현하면, 고령근로자의 고용이 청년층 고용을 구축한다는 시각에 기초한다(Palme and Ingemar, 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010). Grant-Hamermesh(1981)에 따르면, 청년과 중고령층의 보완탄력성이 거의 제로에 가깝고, Grant(1979), Hamermesh(1982), Layard(1982)의 연구에서는 대체탄력성이 모두 양의 값으로 나타나 대체관계인 것으로 보았다(전병유 외, 2008 재인용). CES 생산함수를 이용한 구조방정식 모형을 추정하여 청년층 고용과 중고령층 고용간에 불완전한 대체관계(imperfect substitutes)가 있는 것으로 나타났다(Card

and Lemieux, 2001; Hamermesh, 1993; 전병유 외, 2008; 김준영, 2011 재인용).

우리나라도 2005년~2010년을 보면, 50대 고용률이 1% 증가할 때, 20대 고용률이 0.5% 감소하여 세대간 일자리 대체가 발생한 것으로 분석되었다. 특히 2005년 이후 50대 고용률은 상승세를 보인 반면(68.1%→70.9%), 20대 고용률은 하락세로 전환되어(61.2%→58.2%. 이찬영 외, 2011) 세대간 일자리 대체설을 지지한다. 특히 글로벌 경제위기였던 2007~2009년에는 50대 고용률이 1% 증가하면 20대 고용률 감소가 0.8%로 확대되어 세대간 일자리 대체가 심각해지는 것으로 나타났다(이찬영 외, 2011). 또한 채정균 외(2002)의 연구에서도 300인 이상 사업장 1,076개 중 청년층과 중·장년층의 고용이 모두 증가한 사업장은 1996년 31.8%에서 2001년 14.9%로 하락하였다. 반면, 중·장년층의 고용은 증가하고 청년층의 고용이 감소한 사업체는 1996년에는 2.5%에 불과하였으나 1998년 30.3%로 증가한 뒤, 2001년에는 42.8%로 급증하여(장홍근·전재식, 2004 재인용), 일자리 대체설을 지지하는 것으로 보았다.

2. 보완관계를 지지하는 선행연구

대체설과는 달리, 대다수의 실증 연구는 청년층 일자리와 고령층의 일자리가 대체관계보다는 보완관계에 있음을 밝히고 있다(권혜자, 2010; Gruber and Wise, 2010; Kalwij et al., 2010 재인용; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Palme and Ingemar, 2010). 연령간 상당한 대체관계를 증명한 논문도 있지만, 대체정도에 있어서는 상당한 차이가 있다(Hamermesh, 1993; Kalwij et al., 2010 재인용). 대체관계를 지지하지 않는 연구경향은 크게 4가지인데, 세대간 직종 분리를 제외한 3가지 연구흐름은 다음과 같다.

첫째, 세대간 고용률로 회귀분석한 논문을 들 수 있다. OECD 국가를 분석한 Gruber et al.(2010)에 따르면, 노동총량설과는 달리, 고령층 고용이 1% 증가하면 청년층 고용도 0.51% 높아지고, 청년층의 실업률은 0.06% 감소하는 것으로 나타났다. 동적패널(dynamic panel analysis)로 분석해도 고령층의 고용이 1% 증가하면 청년층 고용률은 0.54~0.91% 포인트 증가하고, 청년층 실업률은 0.91% 통계적으로 유의하게 감소하였다(신뢰수준 95%). 또한 고령층의 고용이 많이 증가한 국가는

청년층의 고용도 많이 증가하고, 고령층 고용이 크게 감소한 국가는 청년층 고용도 가장 많이 감소하여, 노동총량설과는 다른 결과가 나타났다. 국가별로 시행된 각각의 연구를 보아도, 미국, 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스, 일본 모두 55~64세의 고용률이 높아질수록 청년층(15~24세)의 고용이 높아져, 정적(+)인 관계로 나타났다. 상태의존성을 반영한 회귀분석결과에서도 중고령층의 고용률이 높을수록 청년층 고용률이 통계적으로 유의하게 높아진다. 혹은 부적인(-) 관계가 나타나더라도 통계적으로 유의하지 않아서(Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Oshio et al., 2010; Palme and Ingemar, 2010) 체계적인 영향이 있는 것으로 보기 어렵다.

[표 1] 청년과 중고령자의 세대간 일자리대체설에 대한 선행연구 결과

연구결과	국내연구	국외연구
대체관계 지지	채정균 외(2002), 이찬영 외(2011) 등	Grant-Hamermesh(1981) ¹⁾ , Grant(1979) ¹⁾ , Hamermesh(1982) ¹⁾ , Layard(1982) ¹⁾ , Card and Lemieus(2001) ¹⁾ 등
보완관계 지지	안주엽(2011), 김준영(2011), 김대일(2011; 2004), 손유미(2011), 권혜자(2010), 금재호(2007), 이철선(2008), 신영수(2009) 등	Sato(1967 ²⁾), Card and Lemieux(2001 ²⁾), Fitzenberger and Kohn(2006 ²⁾), Hebbink(1993 ²⁾), Hamermesh(2001 ²⁾), OECD(2006 ¹⁾), Kapteyn et al.(2008 ³⁾), Gruber et al.(2009 ³⁾), Hamermesh and Grant(1979 ⁴⁾) Kalwij et al.(2010), Gruber et al.(2010), Bakem et al.(2010), Börsch-Supan and Reinhold(2010), Oshio et al.(2010), Palme and Ingermar(2010) 등

자료) 1): 전병유 외(2008) 재인용, 2) : Kalwij et al(2010) 재인용, 3) : 권혜자(2010) 재인용, 4) : Hebbink(1993) 재인용
 그 외는 원자료임 : 채정균 외(2002), 이찬영 외(2011), 안주엽(2011), 김준영(2011), 김대일(2011; 2004), 손유미(2011), 권혜자(2010), 금재호(2007), 이철선(2008), 신영수(2009), Kalwij et al.(2010), Gruber et al.(2010), Bakem et al.(2010), Börsch-Supan and Reinhold(2010), Oshio et al.(2010), Palme and Ingermar(2010)

Sato(1967), Card and Lemieux(2001), Fitzenberger and Kohn(2006)의 연구에서도 연령집단 사이에는 불완전한 대체관계가 존재하는 것으로 나타났고, Hebbink(1993)의 연구에서는 부적인 대체탄력성이 나타나 고령층과 청년 근로자의 보완관계를 증명하였다. 비슷한 맥락에서 Hamermesh(2001)의 연구에서도 55~64세 근로자와 15~24세 근로자 사이에는 대체관계가 나타나지 않았다(Kalwij et al., 2010 재인용). Kalwij et al.(2010)도 1960~2008년 기간 동안 22개 국가의 55~64세의 고용과 15~24세 청년층, 25~54세의 고용이 대체관계인지 분석하는데 초점을 두고 분석하였다. 분석결과, 중고령자의 고용률과 청년층 고용률은 체계적인 영향이 없는 것으로 나타났다. 이는 청년층 고용과 중고령층 노동이 대체관계가 아님을 말해준다. 또한 중고령자의 고용이 증가하면 근로연령계층(25~54세)의 고용률이 유의하게 더 높아져, 연령집단간 약한 보완관계에 있는 것으로 분석되었다(Kalwij et al., 2010). OECD(2006)의 연구에서도 1990년대 OECD 27개국의 고령자 및 청년 고용률은 유의한 정의 상관관계를 보였던 것으로 나타나(전병유 외, 2008 재인용) 보완관계로 볼 수 있다. 그 외에도 22개 OECD 국가의 패널데이터(1964-2004)를 사용하여 청년, 장년, 고령자 고용간의 관계를 실증 분석한 Kapteyn et al.(2008)의 결과, 조기퇴직은 청년 고용에 긍정적인 효과를 미치지 않았으며, 청년고용과 고령자고용의 관계는 약한 보완관계에 있는 것으로 나타났다. 또한 주요 12개국의 연도별 자료를 이용하여 사회보장 프로그램 및 은퇴와 청년고용의 관계를 살펴본 Gruber et al.(2009)의 결과에서도 고령자의 고용증가는 청년층의 고용기회를 감소시키거나 청년실업을 증가시키는 것으로 나타나지 않았다(권혜자, 2010 재인용). Hamermesh and Grant(1979)도 청년 근로자와 고령근로자의 대체관계는 명확하지 않은 것으로 나타났고(Hebbink, 1993 재인용), Hebbink(1993)의 분석결과를 보더라도 고령자와 청년층의 노동수요가 같은 방향으로 변화한다. 근로연령계층의 노동과 자본은 높은 대체관계에 놓여있지만, 고령층과 청년층 노동은 보완적 생산요소로 볼 수 있다. 세대간 대체설이 일반적으로 받아들여지던 1970년대와 1980년대에 실증분석결과는 대체설을 지지하지 않는데 일반적으로 세대간 대체설이 받아들여진 것이다.

우리나라도 언론매체나 일반적인 사회인식과는 달리, 전반적으로 고령자 고용률과 청년층 실업률 간에는 거의 아무런 관계가 없는 것으로 나타났다. 고령층 고

용률은 청년층 실업률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는다. 또한 고령층 고용률이 높아지면 오히려 청년층 실업률이 낮아져, 세대간 고용대체가능성을 지지하지 않는다. 오히려 고령층 고용률 상승폭이(1%) 커질수록 청년층 실업률 하락폭(-0.54%)이 커지며, 고령층 고용률 변동이 없을 때는($\Delta = 0$) 청년층 실업률 변동($\Delta = 0.11\%$) 또한 거의 없는 것으로 나타났다. 세대간 일자리대체설과는 달리, 고령층 고용률 상승폭이 1% 높아지면 청년층 실업률 하락폭이 0.14% 커진다. 따라서 고령층 고용률이 증가하면 청년층 실업률이 높아진다고 보기 어렵다(안주엽, 2011). 김준영(2011)의 연구에서도 고연령층의 고용증가와 노동력 고령화가 청년층 고용감소를 동반한다는 증거는 발견되지 않았다. 분석가운데 전체 사업체를 대상으로 한 결과를 보면, 50~64세의 고용성장률은 15~29세 남성과 여성의 고용성장률에 유의한 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김대일(2004)도 연령집단간 보완탄력성 추정을 통해 총 노동수요에 고연령층과 청년층 간에 대체관계가 거의 없다는 결과를 제시하였다. 청년층과 정년연장 대상 간에 대체성이 매우 높은 경우라고 하여도 정년연장으로 인한 생애소득 증가는 전 연령층의 임금이 하향조정될 수 있는 여지를 발생시키기 때문에, 정년연장이 오히려 총 노동수요의 확대와 실업 완화에 기여할 수 있다. 일반적 시각과는 달리 오히려 정년연장을 통해 청년 구직난 등 실업을 완화하는데 기여할 수도 있다(김대일, 2010b).

둘째, 초월대수생산함수(translog production function) 추정으로 대체/보완관계를 분석한 논문도 있다. 신영수(2009)는 우리나라 광업제조업에서 청년층 근로자와 기존 경력노동자들 간의 생산요소 대체가능성(혹은 보완가능성)을 분석한 결과, 청년층(34세 이하) 남성 근로자는 35~49세와 50세 이상 남성 근로자를 대체하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 정부의 직접적인 청년층 고용촉진 정책은 기존 인력의 감소를 가져오지 않고 실업문제를 해결하는데 일조할 것으로 보인다(신영수, 2009).

셋째, 연령대별·성별 노동수요를 추정한 논문을 들 수 있다. 김대일(2011)의 연구에 따르면, 청년층 근로자(15~34세)와 고령층(55~64세) 근로자의 노동수요를 추정한 결과, 청년층 남성 노동력에 대한 수요에 있어서 고령층 노동력은 대체성이 약한 것으로 추정되었다. 또한 정년을 연장하더라도 15~34세 청년층의 노동수요에 미치는 영향은 모두 0에 가깝기 때문에, 정년연장이 신규 청년층의 실업난을

가중시킬 것이라는 우려에 대한 명확한 근거를 찾기는 어렵다. 두 유형 근로자 간의 대체성은 크지 않고, 정년 또는 근로기간 연장으로 인해 고연령층의 고용이 증대되어도 청년층 일자리를 잠식할 우려는 높지 않다는 것을 의미한다.

그 외에도 Kim and Topel(1996), Kim(2005) 등의 연구에서 대졸 학력 프리미엄이 연령대별로 매우 안정적이라는 결과가 제시되었는데, 이는 총생산함수가 연령별로 분리될 수 있다는 점(age-separability)을 시사한다. 따라서 실질적으로 청년층과 장년층의 대체성이 높지 않은 것으로(김대일, 2011 재인용) 볼 수 있다.

3. 세대간 직종분리

1) 선행연구

세대간 일자리 대체설과 관련된 연구 가운데, 국내에서 가장 많이 이루어진 접근은 세대간 직종분리이다. 고령층 고용이 청년층 실업을 유발한다는 가정은 청년층과 고령층 간 일자리를 둘러싼 직종경합이 강하다는 즉, 직종분리가 잘 이뤄지지 않았음을 가정한다(안주엽, 2011). 그러나 청년층 비교우위직종과 고령층 비교우위직종을 분석한 결과, 고령층과 청년층 일자리는 상당한 대체관계를 갖지 않는다. 고령층과 청년층이 경합하는 직종은 조리 및 음식서비스직, 매장 판매직에 불과하고 그 외는 세대간 분리정도가 강하다. 청년층 비교우위직종은 보건사회복지 및 종교 관련직, 교육전문가 및 관련직, 경영 및 회계 관련 사무직이지만, 고령층 비교우위 직종은 농축산 숙련직, 운전 및 운송 관리직, 청소 및 경비 관련 단순노무직, 가사 음식 및 판매 관련 단순노무직으로, 청년층과 다르다(안주엽, 2011). 금재호(2007)의 연구에서도 청년층(15~29세)은 28.6%가 (준)전문직에 종사하여 상대적으로 많이 종사한다. 그러나 서비스직이나 판매직, 그리고 기능직 및 단순노무에 종사하는 청년층의 비중은 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮다. 권혜자(2010)의 연구 역시 청년층과 고령층의 일자리가 동시에 증가하고 있는 산업들이 존재하지만, 청년층이 증가한 산업과 고령층이 증가한 산업은 상호관련이 없는 것으로 나타났다.

세대간 직종격리지수(occupation dissimilarity index) 역시 높다. 특히 경영 및

회계 관련 사무직, 운전 및 운송 관련직, 교육 전문가 및 관련직, 보건사회복지 및 종교 관련직, 농축산 숙련직은 청년층과 고령계층 사이의 취업 비중차이가 크다. 29세 이하의 청년층과 55~64세 중고령층의 직종분리정도를 측정하더라도 세대간 직종경합은 강하지 않다. 중고령층의 취업 비중이 높은 직종의 대부분에서 청년층 취업 비중은 매우 낮은 편이다. 청년층과 중고령층의 직종격리지수도 높다. 청년층과 중고령층 사이에 상당수준의 직종분리 또는 직종별 분업구조가 이뤄지고 있으며, 세대간 고용대체 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 즉, 세대간 특히 청년층과 고령층 간 직종 분업이 상당한 수준으로 이뤄지고 있다면, 고령층 일자리를 줄인다 하더라도 이 일자리를 청년층이 메운다는 보장은 없다(안주엽, 2011).

산업별로 고연령층 고용변동과 노동력 고령화가 청년층 고용에 미치는 영향을 보면, 유통서비스업만 50~64세의 고용성장률이 청년층 고용성장률에 통계적으로 유의한 부적인 영향을 미칠 뿐, 제조업, 건설업, 유통서비스업, 개인서비스업에서는 정적인 영향을 미쳐 보완관계인 것으로 나타났다(김준영, 2011). 또한 통계청 사회조사 및 경제활동인구연보를 분석한 결과를 보더라도, 청년층은 국가기관 및 공기업, 대기업을 선호하고, 중소기업에 대한 선호도는 낮다. 반면 베이비붐 세대는 대기업보다 청년들이 선호하지 않는 중소기업 및 영세기업에 근무하는 것으로 추정되고, 청년층은 전문직이나 사무종사자에 베이비붐 세대는 기능직 등에 종사하여 청년층과 베이비붐 세대의 일자리 대체가능성이 낮은 것으로 추정되었다(이철선, 2008). 특히 베이비부머 일자리의 96.5%가 생계형에 해당하여(손유미, 2011), 청년층 일자리와 중복되지 않을 것으로 보인다.

2) 저임금 일자리(low-paid work)를 중심으로 한 세대간 직종분리

세대간 일자리 대체설과 관련된 연구 가운데, 국내에서 가장 많이 이루어진 접근은 세대간 직종분리이다. 고령층 고용이 청년층 실업을 유발한다는 가정은 청년층과 고령층 간 일자리를 둘러싼 직종경합이 강하다는 즉, 직종분리가 잘 이뤄지지 않았음을 가정한다(안주엽, 2011). 그러나 청년층 비교우위직종과 고령층 비교우위직종을 분석한 결과, 고령층과 청년층 일자리는 상당한 대체관계를 갖지 않는다. 고령층과 청년층이 경합하는 직종은 조리 및 음식서비스직, 매장 판매직에 불

과하고 그 외는 세대간 분리정도가 강하다. 청년층 비교우위직종은 보건사회복지 및 종교 관련직, 교육전문가 및 관련직, 경영 및 회계 관련 사무직이지만, 고령층 비교우위 직종은 농축산 숙련직, 운전 및 운송 관리직, 청소 및 경비 관련 단순노무직, 가사 음식 및 판매 관련 단순노무직으로, 청년층과 다르다(안주엽, 2011). 금재호(2007)의 연구에서도 청년층(15~29세)은 28.6%가 (준)전문직에 종사하여 상대적으로 많이 종사한다. 그러나 서비스직이나 판매직, 그리고 기능직 및 단순노무에 종사하는 청년층의 비중은 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮다. 권혜자(2010)의 연구 역시 청년층과 고령층의 일자리가 동시에 증가하고 있는 산업들이 존재하지만, 청년층이 증가한 산업과 고령층이 증가한 산업은 상호관련이 없는 것으로 나타났다.

세대간 직종격리지수(occupation dissimilarity index) 역시 높다. 특히 경영 및 회계 관련 사무직, 운전 및 운송 관련직, 교육 전문가 및 관련직, 보건사회복지 및 종교 관련직, 농축산 숙련직은 청년층과 고령층 사이의 취업 비중차이가 크다. 29세 이하의 청년층과 55~64세 중고령층의 직종분리정도를 측정하더라도 세대간 직종경합은 강하지 않다. 중고령층의 취업 비중이 높은 직종의 대부분에서 청년층 취업 비중은 매우 낮은 편이다. 청년층과 중고령층의 직종격리지수도 높다. 청년층과 중고령층 사이에 상당수준의 직종분리 또는 직종별 분업구조가 이뤄지고 있으며, 세대간 고용대체 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 즉, 세대간 특히 청년층과 고령층 간 직종 분업이 상당한 수준으로 이뤄지고 있다면, 고령층 일자리를 줄인다 하더라도 이 일자리를 청년층이 메운다는 보장은 없다(안주엽, 2011).

산업별로 고연령층 고용변동과 노동력 고령화가 청년층 고용에 미치는 영향을 보면, 유통서비스업만 50~64세의 고용성장률이 청년층 고용성장률에 통계적으로 유의한 부적인 영향을 미칠 뿐, 제조업, 건설업, 유통서비스업, 개인서비스업에서는 정적인 영향을 미쳐 보완관계인 것으로 나타났다(김준영, 2011). 또한 통계청 사회조사 및 경제활동인구연보를 분석한 결과를 보더라도, 청년층은 국가기관 및 공기업, 대기업을 선호하고, 중소기업에 대한 선호도는 낮다. 반면 베이비붐 세대는 대기업보다 청년들이 선호하지 않는 중소기업 및 영세기업에 근무하는 것으로 추정되고, 청년층은 전문직이나 사무종사자에 베이비붐 세대는 기능직 등에 종사하여 청년층과 베이비붐 세대의 일자리 대체가능성이 낮은 것으로 추정되었다(이

철선, 2008). 특히 베이비부머 일자리의 96.5%가 생계형에 해당하여(손유미, 2011), 청년층 일자리와 중복되지 않을 것으로 보인다.

제 3절 청년층 고용에 영향을 미치는 요인

청년층 고용 혹은 실업에 영향을 미치는 요인은 노동시장 특성, 제도적 요인, 인적자본으로 볼 수 있다. 노동시장 특성은 저임금 일자리, 경제성장률, 노동생산성, 서비스산업을 들 수 있고 제도적 요인은 고용보호규제, 노동비용, 적극적 노동시장정책을 그리고 노동공급측 요인으로 교육수준을 들 수 있다.

1. 노동시장특성

청년실업은 개인특성(건강상태, 교육수준, 근로동기 등)보다 노동시장의 구조적 요인이 더 중요한 결정요인으로 간주된다(Hammer, 1997). 이와 같은 특성은 노동수요와 관련되어 있으며, 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 경제성장률

최근 고용없는 경제성장(jobless growth)이 목도되기도 하며, 1970년대 이후 경제위기로 인해 경제성장이 둔화되면서 노동공급을 증가시킬 수 없게 되자 모든 연령계층의 고용율이 하락하였다(남재량, 2011). 그러나 경제성장률 하락은 고용률의 주요 예측변인이다(남재량, 2011; Bakem et al., 2010). 임금이 높아지면 고용은 감소하지만, 경제성장률이 높아지면 고용상황은 나아진다(Kalwij et al., 2010). 경제성장률 증가에 따른 고용증가율 즉, 고용탄력성(employment elasticity)이 정적이고(Syefried, 2006; 최창균, 2010 재인용, 최창균, 2010), Mazumdar(2003)의 연구는 경제성장의 효과가 임금 혹은 취업 증가로(최창균, 2010 재인용), Bassanini et

al.(2006)의 연구결과는 1982~2003년 OECD 20개국의 실질 경제성장률이 높을수록 총 실업률이 낮아짐을 보였다(전병유 외, 2008 재인용). 반면, 고용탄력성이 음의 값으로 추정되거나 고용탄력성이 감소한 연구도(Piacentini and Pini, 2000; Kapsos, 2005; 최창균, 2010 재인용) 있다.

특히 청년층 실업은 경기에 매우 민감하게 반응하며(남재량, 2011) 다른 연령계층과 비교하더라도 경기변화에 더 민감하다(강유덕, 2009; 안주엽, 2011; European Commission, 2011). 경기가 불확실하면, 기업은 신규채용을 억제 또는 축소하는 경향이 있는데 청년층의 일자리 창출율이 다른 연령계층보다도 낮다(장홍근·전재식, 2004). 또한 청년들은 파트타임이나 단기계약 고용관계에 맺은 경우가 많은데, 경기가 나쁘면 계약을 갱신하지 않아서 실업에 빠진다(European Commission, 2011). 경기가 불황일 때, 기업들은 취업과 동시에 재교육 비용이 드는 신규청년고용을 회피하는 경향을 보이며 숙련된 인력(경력직 등)을 보다 선호하고 동시에 해고에 대한 기회비용이 낮은³⁾ 청년근로자 해고를 우선적으로 시행하기 때문이다. 청년층은 경험부족, 기술부족 등으로 인해서 고용시장에서 더 불리한 입장에 놓여 있기 때문에 경기불황시 청년실업률은 더 크게 악화된다(강유덕, 2009; European Commission, 2011). 전체 실업률에 비해 증폭효과(multiplier effect)가 큰 것으로 볼 수 있다(강유덕, 2009). 청년층의 실업 탈출 역시 경기상황에 영향을 받는 것(J. van den Berg and C. van Ours, 1999)도 같은 맥락이다.

2) 노동생산성(labor productivity)

생산성은 생산요소⁴⁾가 얼마나 효과적으로 산출물로 전환되는지를 측정하는 지표이다. 만일 요소축적량이 같다면, 즉 두 나라가 가진 물적자본과 인적자본의 양이 동일한데 산출량의 차이가 있다면 양국 간 생산성이 차이에서 비롯된 것이다(Weil, 2007). 생산성 향상의 효과는 대체효과와 보상효과 2가지로 나타날 수 있다.

3) 젊을수록 직무에 대한 숙련도가 낮기 때문에, 해고 시 기업운영에 대한 차질이 적고 청년층은 비정규직의 비율이 높아서 고용보호규제가 약한 경우가 많다(강유덕, 2009).

4) 생산요소(factors of production)는 물적 자본과 인적자본을 칭한다(Weil, 2007).

기술혁신 등으로 생산성이 향상될 때 기존 노동력을 대체하는 효과(대체효과)도 있지만, 생산성 향상과 가격하락에 따른 수요증가, 신제품에 대한 수요증가, 혁신재에 대한 수요증가 등에 의해 대체효과를 상쇄하는 보상효과(compensation effect)도 갖는다. 즉, 보상효과는 기술혁신에 의한 생산성 향상으로 고용이 증가하는 효과를 의미한다(반가운, 2011⁵⁾). 따라서 기술혁신 또는 생산성 증가에 따라 고용이 증가하는지 감소하는지는 대체효과와 산출(보상)효과의 상대적인 크기에 따라 달라질 수 있다(황덕순, 1996; Vivarelli, 1995; 반가운, 2011 재인용).

노동생산성이 향상되었다는 것도 동일한 노동투입량으로 전보다 더 많은 생산이 가능해졌다는 것을 의미한다. 즉, 동일한 노동시간을 투입해서 전보다 많은 양의 생산물을 얻게 되고 노동시간을 늘려서 생산할 수 있는 생산물의 크기도 전보다 커진다는 것을 의미한다. 따라서 노동생산성이 향상되면 노동수요도 증가한다. 기업입장에서 근로자에게 같은 임금을 지급할 경우 전보다 더 많은 노동자를 채용하는 것이 더 큰 이익이 되기 때문이다. 그래서 노동생산성이 향상되면 실업률이 하락하고, 고용증대가 이루어진다(장원태, 1997). 즉, 노동수요의 규모는 노동생산성과 임금(wage level)의 상대적 크기에 의존하기에 노동수요가 일단 양적으로 확대되려면 생산성이 제고되거나, 임금이 하락하여야 한다(김대일, 2011). 따라서 노동생산성이 향상되면 청년고용도 증가할 수도 있지만, 노동생산성이 향상되면 같은 자원으로 숙련도가 높아져서 더 많은 것을 생산할 수 있기 때문에, 숙련도가 낮은 청년층을 고용하지 않을 수 있다. 그러므로 이에 대한 경험적 분석이 요구된다.

3) 서비스산업의 부가가치

대부분 국가의 경제는 서비스화가 빠르게 진전되어, 경제의 서비스화(tertiarization)가 되었다. 경제의 서비스화란 국제·경제적으로 서비스에 대한 최종 및 중간 수요가 확대되면서 생산 및 고용 부문에서 서비스업이 차지하는 비중

5) 생산성 향상을 통한 산출증대가 고용증대를 이끌어 낸다는 의미에서 산출효과로 명명될 수도 있다. 그러나 보상효과는 생산성 향상에 의한 산출증대가 고용증대에 미치는 효과를, 산출효과는 생산성 향상을 포함한 여러 요인들에 의한 산출증대가 고용증대에 미치는 효과를 의미하여, 같은 개념이 아니다(반가운, 2011).

이 지속적으로 증가하고 이에 따라 경제의 중심이 제조업에서 서비스업으로 이동하는 현상을 지칭한다(이시욱·유경준, 2011).

이와 같은 서비스경제의 영향은 여러 측면으로 볼 수 있지만, 특히 서비스경제의 고용창출력이 높은 것으로 평가받는다. 최근 대부분의 국가는 경제성장에도 불구하고 고용은 오히려 줄어드는 이른바 고용없는 성장이 목도되고 있지만, 제조업과 서비스업을 구분해서 살펴보면 성장의 고용효과는 뚜렷한 차이를 보인다. 제조업은 경쟁력을 강화하기 위해 끊임없이 노동절약적인 생산기술과 프로세스를 도입하려는 유인을 갖는 반면, 서비스업은 노동에 의존하는 정도가 높고 기계나 장치에 의해 대체될 수 있는 속성을 갖고 있기 때문에 서비스 수요 확장은 새로운 고용창출로 이어질 가능성이 그만큼 높다. 실제 제조업이 1% 성장할 때 고용은 오히려 0.1% 감소한 반면, 서비스업이 1% 성장하면 고용은 0.66% 증가하는 것으로 분석되고 있다. 즉, 서비스업은 성장에 따른 고용창출 능력에서 제조업을 압도한다. 경제가 제조업 중심으로 성장하면 고용없는 성장이 나타날 수밖에 없고, 서비스업이 성장해야 고용도 함께 증가할 수 있는 것이다(황수경, 2009a). 특히 서비스업은 노동공급의 질이 주된 산출물인 서비스의 질과 직접적으로 연관된다는 점에서 서비스업의 고도화 과정에서 특히 고학력 노동에 친화적이다. 이는 대졸 이상 고학력자가 85%에 달하는 청년층 고용에도 실마리를 제공할 수 있을 것이다(황수경, 2009a). 실제 서비스업은 대졸 이상 고학력자의 취업유발효과가 상대적으로 높게 나타났다(황수경, 2009; 이시욱·유경준, 2011 재인용).

2. 노동시장의 제도적 특성

국가간 노동시장참여율의 차이를 설명하는 요인 가운데 하나가 노동시장제도이다. 노동시장의 제도적 특성은 노동시장의 경직성(labor market rigidities), 고용보호규제(Employment Protection Legislation, EPL), 노동조합, 임금협상시스템(wage bargaining system), 노동비용 등을 들 수 있다(Alesina et al., 2005; Bassanini and Duval, 2006; Bean, 1994; Blanchard and Wolfers, 2000; Faggio and Nickell, 2007; Nickell et al., 2005; Nicoletti and Scarpetta, 2005; Berger and Heylen, 2011 재인용; Baccaro and Rei, 2007).

이와 같은 문제 진단에 따라 최근에는 실업률이 높은 국가에서 노동시장의 경직성을 줄이기 위해 높은 고용보호·해고비용·최저임금, 연공서열형 임금체제, 관대한 실업급여에 대한 포괄적인 정책을 추진하고 있다⁶⁾. 그러나 노동시장의 경직성과 실업률 사이에는 시기적으로 일치하지 않으며, 유사한 노동시장개혁을 하더라도 국가마다 결과가 다르다(Baccaro and Rei, 2007). 특히, 유럽의 각 국가마다 주어진 상황에 따라 서로 다른 고용모델을 채택하여 정책을 펴 나간 결과, 노동시장의 성과가 다르다(김승택, 2008; OECD, 2006a). 즉, 노동집단간의 상대적 고용수준도 기술변화나 상대임금에 영향을 받지만, 정부정책과 법·제도의 영향도 받는 것이다(전병유 외, 2008). 특히, 고령층과 청년층의 대체관계의 국가간 차이도 노동시장제도의 차이에서 비롯된다(Kalwij et al., 2010). 실제 1960년대와 1970년대 유럽국가의 정책은 유사하였으나, 1980년대 중반 이후 국가에 따라 제도적 차이가 커졌고⁷⁾, 국가별 노동시장성과의 차이는 이러한 제도적 차이와 상당히 연관되어 있다(Siebert, 1997). 특히 지난 20~30년 동안 유럽에서 실업률이 높았던 주된 이유는 유럽의 노동시장제도(Siebert, 1997; Baccaro and Rei, 2007) 그 중에서도 노동시장의 경직성(labor market rigidities), 고용보호규제와 노동비용이 주요 요인으로 지목된다(Baccaro and Rei, 2007).

1) 고용보호규제(Employment Protection Legislation. EPL)

고용보호규제는 근로자들의 고용과 해고에 대한 규정으로(OECD, 2006b), EPL에 따라 근로자를 해고할 경우 근로위원회(work council)의 승인을 받아야 하고 해고수당(severance pay)을 지급하도록 규정하고 있다(OECD, 1993; Siebert, 1997 재인용). EPL은 회사가 근로자를 해고하는 비용을 높이고, 사업장을 조정하는 권한을 제약한다(Berger and Heylen, 2011). 따라서 고용보호규제가 강할수록 근로자는 해고로부터 보호받으므로, 근로자의 협상권한이 커지고 더 높은 임금을 요구

6) 그러나 개혁정도는 국가마다 다르다. 프랑스는 노동시장의 경직성을 줄이기 위해 임시직을 확대할 뿐, 포괄적인 개혁을 하고자 하지 않았다(Saint-Paul, 1996; Siebert, 1997 재인용).

7) 미국은 1960년대 초에는 실업률이 높았지만 그 후 지속적으로 감소한 반면, 대륙유럽국가(독일, 이탈리아, 프랑스 등)의 실업률은 지속적으로 증가하였다(Siebert, 1997; Baccaro and Rei, 2007).

하게 되어(Berger and Heylen, 2011), 해고비용이 높아진다(Van Long and Siebert, 1983; Siebert, 1997 재인용). 또한 근로자의 고용철회가 어려워 재직자의 고용은 보호한다(Siebert, 1997).

이와 같은 고용보호규제는 1960년대와 1970년대 대부분의 유럽 국가에서 도입하였는데, 1970년대 이후 실업률이 높아져 고용보호규제가 대륙유럽국가에 겪고 있는 고실업률의 주된 요인으로 간주되었다(Siebert, 1997). EPL은 원래 근로자의 고용안정성을 높이기 위한 것이지만, 고용주의 부담을 높이고 고용장벽을 만들어 고용률에 부적인 영향을 미치기(OECD, 2006b) 때문일 것이다. EPL이 강해질수록 노동시장이동이 줄어들어서, 실업기간이 늘어나기도 한다(Berger and Heylen, 2011⁸⁾).

즉, EPL이 고용에 미치는 영향은 명확하지 않지만(OECD, 2004; Berger and Heylen, 2011 재인용), 부적인 영향을 미친다는 결과가 많다. 경험적 연구에서도 OECD 국가의 고용보호규제는 실업률과 정적인 관계가 있는 것으로 나타나(OECD, 1993) 이를 지지한다. Nicoletti and Scarpetta(2005)의 연구에서는 EPL이 확대될수록 총 실업률이 높아지거나 고용률이 낮아지는 것으로 나타났다(Berger and Heylen, 2011 재인용). Bassanini and Duval(2006)의 연구에서도 EPL이 실업률에 미치는 영향은 작거나, 유의한 영향을 미치지 않는다(OECD, 2006b 재인용). 혹은 Nickell et al.(2005), Bassanini and Duval(2006), Estevão(2007)의 연구에서는 EPL이 강할수록 고용률이 높아지기도 하지만, 통계적으로 유의하지 않다(Berger and Heylen, 2011 재인용). EPL은 직접적으로 영향을 미치는 것이 아니라, 간접적으로 노동시장에 영향을 미치며, 거시경제적 요인과 상호작용하여 영향을 미치기도 하며 직업창출을 제약하기(OECD, 2006b) 때문일 수 있다. 고용보호규제가 엄격했던 국가들도 1990~2008년 이후 EPL을 축소하여 고용을 활성화시키고자 하는 것도 이런 연유이다(Siebert, 1997; OECD, 2006a).

청년층 실업도 고용보호규제의 영향을 받는다. 고용보호규제로 인해 장기 근속자가 단기 근속자에 비해 노동시장의 경기변동에 대해 더 보호를 받을 수 있어서 경기상황이 안 좋을 때 청년실업률이 높아진다(손혜경, 2009⁹⁾). 전병유 외(2008)의

8) 반면, EPL이 높아질수록 노동시장이동이 줄어들어서 실업률 늘고, 실업으로 인한 손해가 더 커진다. 그래서 근로자들이 적정 수준의 임금을 요구하게 되어, 고용에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다(Berger and Heylen, 2011).

9) 청년실업률이 높은 이유 가운데 하나로, 유연성이 없는 고용안정법(The law on

연구에서도 EPL지수가 높을수록 고령자 고용률에는 정적인 영향을 미치지만, 청년층 고용률에는 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 고용보호규제가 강할수록 신규 노동수요가 낮아져(Siebert, 1997), 신규고용을 억제하는 경향이 있음(OECD, 2006b)을 말해준다. 특히 노동시장진입이 어려운 계층, 예를 들어 청년층, 여성, 장기실업자의 노동시장 이동과 고용을 줄여서 취약계층의 고용에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Bertola et al., 2002; Jimeno and Rodriguez-Palanzuela, 2002; OECD, 2004; OECD, 2006b 재인용). OECD(2004)의 연구결과 역시 EPL의 청년층 고용에 미치는 부적인 영향을 지지한다(Berger and Heylen, 2011 재인용).

2) 노동비용

고용주가 근로자의 고용을 결정할 때 고려하는 사항 가운데 하나가 노동비용이다(OECD, 2004). 노동비용이 높으면 고숙련 근로자를 영입하고 성과가 높은 근로자들에게 근로유인을 제공할 수 있다(OECD, 2005). 그러나 높은 사회보장세와 세금, 부가급여와 여러 복리 혜택, 광범위한 직업권리는 비임금 노동비용을 증가시킨다(Esping-Andersen, 1996; Bertolila and Dolada, 1994). 결국 높은 노동비용으로 인해 자본이 노동을 대체하여 노동력을 축소시킨다(OECD, 2005; 지은정, 2010 재인용).

일반적으로 노동비용은 중고령층의 고용불안을 심화시키는 것으로 인식되지만¹⁰⁾, 임금이 생산성을 초과하고 기업의 임금부담이 증가하면, 젊은 근로자를 새로 채용할 수 있는 기회도 잠식하여 청년 실업을 증대시키는 부정적 효과를 초래한다(김재호, 2007). 외국에서도 청년 실업률이 높은 이유 가운데 하나로 높은 초임이 지목되고 있다(손혜경, 2011).

employment security)이 자주 거론된다(손혜경, 2011). 특히 스웨덴 고용안정법의 고용자 우선감원원칙(Last-in & first-out principle)이 청년층의 실업률이 높은 가장 중요한 원인으로 간주된다(손혜경, 2009).

10) 대다수의 기업들은 연공급 임금체계를 가지고 있는데, 연공급 임금체계로 인해 근속년수가 일정기간을 초과하면 임금이 생산성을 초과하여 중고령층의 고용불안이 심화된다(김재호, 2007; OECD, 2005a).

3) 노동정책 : 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy)

정정보의 비대칭적인 정도가 높을수록 근로자와 기업들이 서로에게 적합한 대상을 만나게 될 가능성은 줄어서, 청년 실업률은 다른 연령층에 비해 높아진다(남재량, 2011). 현실에서 정보격차를 해소하기 어렵고 시장기능을 통해 노동시장의 수급 불일치를 해소할 수 있는 메커니즘이 취약하면 실업률이 높아지는 것이다.

그런데 적극적 노동시장정책은 주로 장기 실직자의 고용능력과 기술을 향상시키기 위해 도입되어, 고용을 증진시키거나 실업률 완화, 혹은 실업기간을 단축시키는데 기여한다(Rosholm and Svarer, 2008). 경제위기 상황에서도 노동시장의 위험을 완화하여, 경제활동참여를 돕는다(Esping-Andersen and Sonnberger, 1991). 실증분석결과를 보면, ALMP 지출이 높을수록 실업급여 수급자와 구직알선자의 재고용률이 높아지고 실업률은 낮아진다(Bassanini and Duval, 2006; Blabchard and Wolfers, 2000). 특히 적극적 노동시장정책 가운데서도 노동시장훈련에 지출을 많이 할수록, 실업률이 낮아졌다(Boone and van Ours, 2004; OECD, 2006b 재인용). Wadensjö(1993), Johansson and Markowski(1995), Johansson(2000), Dahlberg and Forslund(1999)의 연구에서도 ALMP가 노동시장참여율에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Calmfors et al., 2002 재인용).

청년실업도 노동시장 정보 및 고용지원서비스(Employment Service)가 취약하기 때문인 것으로 본다. 노동시장이 제대로 작동하면 정보의 부족에서 오는 실업 및 미취업을 최소화할 수 있다. 고용지원서비스가 부족하면 정보격차를 해소하기 어렵고 시장기능을 통해 노동시장의 수급 불일치를 해소할 수 있는 메커니즘이 취약해져 청년실업을 증가시키게 된다(금재호, 2007). 또한 청년층 실업의 원인으로 고용안정 인프라 부족을 들 수 있다. 고용안정 인프라는 국가차원에서 취업애로 계층에게 일자리 정보와 직업훈련 및 취업알선을 제공하여 중소기업의 일자리 부족과 청년을 포함한 취업애로 계층에게 일자리를 연결시키는 것으로서 적극적 노동시장정책의 일환이다(정인수, 2005). 학교에서 직장으로의 이행과정이 보다 원활하게 이루어지지 않는 그리스, 스페인, 이탈리아의 청년 실업률이 높은 것도 고용안정 인프라와 같은 적극적 노동시장정책이 발달하지 않았기 때문으로 본다

(Müller and Gangl, 2003; 강유덕, 2009 재인용¹¹⁾). 이에 EU국가에서도 “Europe 2020” 전략 가운데 ALMP를 강조하며, 청년층 취업을 지원하고 있다(European Commission, 2011).

3. 노동공급측 요인 : 인적자본(교육수준)

노동공급측 요인은 인적자본(교육수준)을 들 수 있다. 일반적으로 학력수준이 낮을수록 실업률이 높다. 청년 실업자의 60% 이상이 고졸 이하일 뿐 아니라, 고졸 이하 실직자들은 직업훈련을 받지 않아서 열악한 일자리에 취업했다, 그만두었다를 반복한다(정인수, 2005). 실증분석에서도 미숙련자의 실업률이 숙련자의 실업률보다 높게 나타난다. 특히 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인에서의 실업은 미숙련자들 사이에서 쉽게 관측된다(Manacorda and Barbara, 1999). 저학력과 실업위험과의 관계는 지난 10년 동안 강하게 지속되어, 저학력 청년층의 실업위험이 가장 높게 나타난 Hammer(1993), OECD(1990), Petersen and Mortimer(1994; Hammer, 1997 재인용) 연구들도 이를 지지한다. 스웨덴 역시 고등학교 졸업 자격을 취득하지 못한 청년은 노동시장에서 기반을 마련하는 일이 쉽지 않다(손혜경, 2011¹²⁾). 우리나라도 고졸 청년층의 실업률이 가장 높을 뿐 아니라, 고졸 청년층은 저숙련·저임금·비정규직 직장을 중심으로 빈번하게 진입·퇴출함에 따라 실업률이 높고 고용률이 낮은 특징을 보인다. 반면 대졸 고학력자들은 졸업 후 상대적으로 짧은 기간 내에 직장을 찾을 뿐 아니라, 지속적으로 근무할 확률이 높아 학력별 고용격차가 심각하다(금재호, 2007). 그 결과, OECD 선진국들의 청년층 실업대책도 학교중도탈락자 및 장기실업자를 대상으로 하여 대부분의 나라에서 고졸 이하에 초점을 맞추고 있다(영국, 독일, 프랑스 등. 정인수, 2005).

11) 물론 노동시장에 진입하기 전의 청소년들에게 직업교육을 실시하는 이원화 제도를 실시해서 독일, 오스트리아의 청년실업률이 낮은 것으로 볼 수도 있다(강유덕, 2009).

12) 스웨덴 청년들 중 고등학교 교육을 중도에 포기하는 비율이 상당히 높다. 스웨덴 20세 청년 중 3분의 1은 고등학교 졸업 자격증이 없다(손혜경, 2011).

OECD Job Strategy의 주요 특징 중 하나도 생애 학습과 훈련정책을 강화한 것이다. 인적자본을 높이면 경제성장 뿐 아니라, 고용률을 높일 수 있고, 나아가 저임금노동, 빈곤도 줄일 것으로 본다. 훈련불평등이 큰 점도 감안하여, 주로 훈련을 받지 못하는 취약계층에게 훈련기회를 증대시키는데 중점을 두었다. 이를 위해 성인들의 교육과 직업훈련, 투자 등을 강화하기 위해 재정적 유인(financial incentive), 훈련휴가(training leave) 등을 확대하였다. 한편, 청년층의 고용률이 낮은 이유는 학업기간이 길어졌기 때문이기도 하지만, 중도탈락(school drop-outs)률도 높다. 국가에 따라 중도탈락률은 노르웨이는 4%, 멕시코 68%는 국가에 따라 다르긴 하지만, 청년층의 상당 비율은 교육을 받지도, 고용상태도 아니기 때문에, 이것만으로는 청년층의 낮은 고용률을 설명하기 어렵다. 그러나 학업을 중도에 포기한 청년들의 고용을 높이기 위해, 직업훈련 특히 업무와 관련된 실질적인 기술 습득에 주안점을 둔 직업훈련을 강화하였다. 회사에게도 훈련, 교육 등을 통해 직원에 대한 투자를 늘릴 수 있도록 세금보조, 보조금(grant) 등을 지원하였다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 오스트리아, 독일, 폴란드, 스페인, 한국 등이 해당된다(OECD, 2006b). 유럽연합도 ‘Europe 2020’ 전략가운데 교육수준이 낮은 청년층의 노동시장 진입을 지원하기 위해 직업 교육과 훈련(vocational education and training)을 강화하여 청년층 고용을 지원하고 있다(European Commission, 2011).

제 4절 연구방법

1. 연구자료 및 분석국가

연구 자료는 OECD Statistics, OECD Employment Database, OECD Employment Policies and Data, OECD Social Expenditure Dataset, OECD Health Data, OECD의 STAN Industries Data이다([표 2] 참고). 분석기간은 1990~2010

년이며, 분석국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 영국, 미국, 스위스, 한국, 일본 OECD 15개국이다¹³⁾.

2. 분석방법 : 패널자료분석(Panel Data Analysis)

국가별 자료를 분석할 경우, 결합하면(pool) 표본크기를 늘릴 수 있다. 같은 모집단에서 랜덤포본을 추출해서 시기별로 결합하면, 더 정확한 추정치를 얻을 수 있다(Wooldridge, 2006). 그러나 이렇게 단순히 결합하는 것은 같은 국가가 일정 기간 동안 관측된 것임에도 불구하고, 각각 독립적인 케이스로 간주하는 것이다. 따라서 결합회귀분석(pooled OLS)은 OLS(Ordinary Least Square)의 기본가정인 오차항의 동분산과 자기상관을 충족하지 못한다.

이분산과 자기상관을 해결하기 위해, 함수를 변환하여 GLS(Generalized Least Square)로 분석하는 방법도 있고, 이분산과 자기상관을 고려한 오차(robust standard error)를 사용하는 방법이 있다. 그러나 이를 보정한다고 해도, 결합회귀분석이나 GLS는 한계가 있다.

선형회귀분석(OLS)은 ①과 같다. 이는 패널개체(국가)마다 상수(α)와 회귀계수(β)가 같다고 가정하는 것이다. 이런 모형을 ‘고정계수(constant coefficient)모형’이라고 한다.

$$y_{it} = \alpha + \beta x + \epsilon_{it} \quad \dots\dots\dots \textcircled{1} \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad t = 1, 2, \dots, T$$

그러나 OLS의 가정과는 달리, 시간에 따라 변하지 않으며 관측되지는 않지만 청년층 고용률(y_{it})과 청년층 고용률을 설명하는 변인(x)에 영향을 미치는 요인이 있을 수 있다. 각국의 청년 노동에 대한 사회적 인식, 가치, 가족문화 등도 청년 고용에 영향을 미치지만, 이를 관측하기는 어렵다. 청년실업도 관측되지 않은 상당한 이질성이 있다(J. van den Berg and C. van Ours, 1999). 이를 개체효과(individual effect. μ_i) 혹은 개체 이질성(individual heterogeneity)이라고 한다. 따라서 오차항

13) 다차원분석, 군집분석과 달리 주요 자료가 조사되지 않거나, 결측치가 많은 국가를 제외하고 15개국만 분석하였다.

은 ①의 ϵ_{it} 가 아니라, $\mu_i + \epsilon_{it}$ 으로 분리된다(②).

$$y_{it} = \alpha + \beta x + \mu_i + \epsilon_{it} \cdots \cdots \cdots \textcircled{2} \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad t = 1, 2, \dots, T$$

즉, 시간에 따라 변하지 않으며 관측되지 않는 패널 개체효과(μ_i)와 패널 개체뿐 아니라, 시간에 따라서도 변하는 일반 회귀분석의 순수한 오차항(ϵ_{it})으로 구성된다. 따라서 ②식은 다음과 같다.

$$y_{it} = (\alpha + \mu_i) + \beta x + \epsilon_{it} \cdots \cdots \cdots \textcircled{3} \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad t = 1, 2, \dots, T$$

만약 패널개체효과(μ_i)의 영향이 모든 시점과 국가에서 같다면, 즉, 고정계수모형의 가정과 같다면, 결합회귀분석이나 GLS로 분석하면 된다. 그러나 패널개체효과가 있어서 국가에 따라 ($\alpha + \mu_i$)가 다르다면, 결합회귀분석과 GLS의 추정치는 불편추정치 아니며 일치추정치도 아니다. 또한 패널개체효과가 있으면, 설명변수와 상관관계가 발생하여 설명변수의 영향과 패널개체효과의 영향을 구분할 수 없다.

따라서 패널개체효과가 있으면, ‘변동계수(varying coefficient)모형’ 즉, 패널분석(panel analysis)이 더 적절하다. 패널분석은 패널개체효과를 통제할 뿐 아니라, 횡단면자료와 시계열자료를 결합하기 때문에 패널 개체 내에서의 시간에 따른 변화(within variation)뿐 아니라, 패널 개체 간의 변동(between variation)을 동시에 관찰할 수 있다(Wooldridge, 2006).

이에 본 연구는 패널자료분석을 사용하였다. 패널분석은 크게 Between Effect Model, 고정효과모형(Fixed Effect Model), 확률효과(Random Effect Model) 3가지가 있다.

첫째, Between effect 모형은 모든 관측시점의 각 국가의 평균을 구해($\bar{y}_i, \bar{x}_i, \bar{\epsilon}_i$) OLS를 실시한다. 즉, 시계열 데이터를 횡단면 데이터로 변환하여 분석하는 것으로, 각 국가자료는 한 개의 관측치로 요약된다. 개체 내(within) 시간의 흐름에 따른 변화는 보지 못하고 개체간(between) 변동만을 고려한다. 따라서 효율적인 추정량을 얻지 못하고, 주어진 데이터의 정보를 잘 활용하지 못하는 단점이 있다. 또 독립변

수인 \bar{x}_i 와 오차항인 $(u_i + \bar{e}_i)$ 간의 상관관계가 있으면 일치추정량이 되기 어렵다. 그런데 \bar{x}_i 와 오차항은 상관관계가 존재할 가능성이 있어서, 많이 사용되지 않는다 (Wooldridge, 2006).

그래서 패널자료의 변동계수모형은 주로 고정효과모형이나, 확률효과모형이 사용된다. 고정효과 모형인지, 확률효과 모형인지를 판단하는 기준은 2가지이다. 첫째, μ_i 에 대한 추론(inference)의 목적이다. 패널개체가 모집단에서 무작위로 추출된 표본의 개념이라면 μ_i 은 확률분포를 따른다고 가정할 수 있다. 그러나 패널개체가 특정 모집단 그 자체라면 μ_i 는 확률분포를 따른다고 볼 수 없다. 국가는 표본에서 추출되었다기 보다는, 모집단 자체이기 때문에, 고정효과로 보는 것이 적절하다.

둘째, 고정효과와 확률효과 구분은 추론의 목적보다 μ_i 와 독립변수간의 내생성이 존재하는지 여부가 더 중요하다. 확률효과모형은 독립변수와 오차항간에 자기상관이 없을 때에만($cov(x_{it}, \mu_i) \neq 0$) 일치추정량을 얻을 수 있는 반면, 고정효과 모형은 독립변수와 오차항간에 상관관계가 있더라도, 관측되지 않은 이질성이 제거되기 때문이다. 예를 들어, 고정효과모형으로 추정하면(within transformation),

$$y_{it} = (\alpha + \mu_i) + \beta x + \epsilon_{it} \dots\dots\dots \textcircled{3}$$

③의 각 변수들에 대해 패널그룹별 평균을 구한 뒤(④),

$$\bar{y}_i = \alpha + \beta \bar{x}_i + \mu_i + \bar{\epsilon}_i \dots\dots\dots \textcircled{4}$$

③에서 ④를 빼면(⑤), 패널개체효과인 μ_i 가 제거된다.

$$(y_{it} - \bar{y}_i) = \beta(x_{it} - \bar{x}_i) + (\epsilon_{it} - \bar{\epsilon}_i) \dots\dots\dots \textcircled{5}$$

따라서 내생성이 존재한다면 고정효과모형이 적절하고, 내생성이 존재하지 않는다면 자료를 더 효율적으로 활용하는 확률효과모형이 더 적절하다는 것이다 (Wooldridge, 2006¹⁴).

그래서 하우스만의 내생성 검증(Hausman endogeneity test. Hausman, 1978; Wooldridge, 2006 재인용)을 하였다. Hausman endogeneity test의 영가설과 대립 가설은 다음과 같다.

$$H_0 : cov(u_{it}, x_{it}) = 0$$

$$H_1 : cov(u_{it}, x_{it}) \neq 0$$

Hausman test는 고정효과모형과 확률효과모형의 추정치들이 체계적인 차이가 있는지 검증한다. 즉, 영가설이 기각되면, 체계적인 차이가 있다. 이 경우 내생성이 의심되므로, 고정효과 모형으로 분석해야 한다. 고정효과 모형은 ⑤에서 보는 바와 같이, 독립변수와 μ_i 가 상관관계 즉, 내생성이 존재하더라도, 변환과정에서 μ_i 가 제거할 수 있기 때문이다. 따라서 고정효과모형은 독립변수와 μ_i 의 상관관계 여부를 떠나 불편추정치이며 일치추정치를 얻을 수 있다

만약 영가설을 채택한다면, 확률효과모형이 더 적절하다. 확률효과모형의 가장 중요한 가정은 독립변수와 μ_i 가 상관관계가 없다는 것이기 때문에, 이 가정이 충족되었을 때만 확률효과 모형의 추정치는 일치추정치, 불편추정치가 된다. 그런데 하우스만의 내생성 검증의 영가설은 원래 고정효과와 확률효과 모형의 추정치가 비슷함을 뜻하므로, 영가설 채택에 따라 고정효과모형과 확률효과모형 모두 좋은 추정치를 얻을 수 있지만 조금 더 좋은 추정치를 얻을 수 있는 확률효과모형이 더 적절하다(Wooldridge, 2006; Baltagi, 2008). 이에 내생성 검증을 Hausman test로 실시하였다.

한편, 본 논문의 연구문제인 세대간 일자리 대체설을 분석하기 위해 중고령층의 고용률을 통제한 상태에서 청년층 고용을 분석한 후, 저임금 일자리를 중심으로 세대간 직종분리가 이루어졌는지 검증하고자 중고령층 고용률을 종속변수로 투입하여 분석하였다.

14) 확률효과 모형의 추정량은 패널 개체간 변동과 패널 개체내 변동의 가중평균이기 때문에, 주어진 정보를 잘 활용하는 장점이 있다. 또한 고정효과모형은 θ 가 1이라고 보는데 반해, 확률효과 모형은 0~1로 하고 추정하기 때문에 더 효율적이다. 더구나, 패널 개체내의 시간에 따라 변하지 않는 변수의 회귀계수도 구할 수 있는 장점이 있다. 확률효과모형은 오차항의 자기상관을 고려하여, GLS로 추정한다(Wooldridge, 2006).

또한, 거시자료의 특성상 조사되지 않은 시점의 자료는 결측치가 된다(저임금 근로자, 적극적 노동시장 정책 등). 그러나 결측치를 제거하면(listwise deletion), 표본의 크기가 축소되어 덜 효율적인 추정치를 얻게 된다. 거시자료의 경우 평균으로 대체하기도 하지만, 분산이 적어지고 이분산을 유발한다(Gujarati, 2003). 본 연구도 결측치를 대체하여 분석하였다. 결측치 추정방법은 Maximum Likelihood(ML)와 다중대체(Multiple Imputation, MI)가 더 좋은 추정치를 얻을 수 있다. ML의 결측치 추정방법 가운데는 Expectation-Maximization(EM) algorithm(Dempster et al., 1977)이 일반적으로 많이 사용되는 가장 보편적인 방법이다(Dempster et al., 1977; McLachlan and Krishnan, 1997). 단일대체(simple imputation)로서 EM은 ML의 대표적인 방법이기 때문에 비교적 좋은 추정치를 얻을 수 있다. 그리고 EM은 결측치를 추정하기 위한 예측변수로서 모든 변수를 사용하는 장점이 있어(Allison, 2002; 지은정, 2010 재인용) 단일대체로 추정하였다. 그리고 결측치는 각 국가의 경제수준을 고려하여 국가별로 각각 추정하였다.

3. 변수

1) 종속변수

종속변수 ①은 청년층(남녀 모두)의 고용률이다. 한국의 경우 의무복무제도로 인해 사회진출 연령이 높다는 점을 감안하여 청년층을 15~29세로 정의하지만, 유럽의 청년층은 15~24세를 의미한다(강유덕, 2009; 남재량, 2011). 본 연구도 OECD 기준을 따라 15~24세를 청년층으로 삼았다. 종속변수 ②는 중고령층(남녀 모두)의 고용률이다.

경제활동상태를 나타내는 지표는 실업률, 경제활동참가율, 고용률 등이 있다. 실업률은 경제 및 고용사정 악화를 보여주는 중요한 지표이지만, 국가마다 실업의 기준이 다르고 공식실업률과 체감실업률의 괴리가 크다(황수경, 2010). 스웨덴과 핀란드도 국제적인 관례(ILO와 유럽연합 규정)에 따라 계산되는데¹⁵⁾, 문제는 스웨덴 통

15) 현재 직장을 가지고 있지 않은 사람이 지난 4주간에 걸쳐 구직을 하고 있었거나 앞으로 2주 내에 취업을 시작할 수 있는 경우 실업자로 간주한다(손혜경, 2012).

계청에서 청년실업자가 학생인 점을 감안하지 않는다는 점이다. 즉, 직장이 없거나 파트타임 일을 원하는 학생을 포함하고, 청년 중 앞으로 몇주간 일을 할 수 있는 경우에도 실업으로 간주한다. 추가로 청년이 최근 4주간에 걸쳐 구직이나 파트타임 근로를 했을 경우, 특히 청년이 단지 구직광고를 읽었을 경우에도 실업으로 간주한다. 청년실업률 계산시 100% 학생 실업자를 빼면 청년실업률은 14.1%로 내려가고, 15~24세 전체 인구를 기준으로 청년실업률을 계산하면 6.6%로 낮아진다¹⁶⁾. 학교에 다니면서 실업자로 계산되는 것과 27세 청년이 2년 동안 구직을 했는데도 불구하고 실업인 상태로 있는 것과 큰 차이가 있는데 이를 반영하지 못하는 것이다. 따라서 스웨덴 통계청의 공식 청년실업률은 국제적인 관계를 다룬 것으로 국제적인 비교는 가능하지만, 스웨덴 내의 청년실업률 산정에 약간의 문제가 있다(손혜경, 2012). 우리나라도 청년들 중에는 취업준비에 매달리거나 구직을 포기하는 등 실업자로 분류되지 않는 비경제활동 청년인구가 많기 때문에 실업률이 청년층 취업난을 제대로 반영하지 못한다(금재호, 2007). 또한 유럽 국가들과의 단순 실업률 비교도 큰 의미가 없다(강유덕, 2009).

이렇게 실업률이 고용사정을 정확하게 반영하지 못하기 때문에 보완적으로 사용되는 것이 고용률과 경제활동참가율이다(금재호, 2007). 경제활동참가율은 실업률을 포함하기 때문에, 노동을 과대평가할 수 있다(Jacobs et al., 1991; Jacobs and Rein, 1991; 지은정, 2010 재인용). 특히 실업률이 높을 경우 경제활동참가율로 측정하면, 구직활동을 하지만 취업하지 못하는 실직자를 포함하게 되어 노동실태를 적절히 반영하기 어렵다¹⁷⁾. 따라서 본 연구는 고용률을 종속변수로 삼았다. 고용률은 한 경제가 노동력을 제대로 활용하고 있는지, 일자리가 부족한지를 간접적으로 말해주어(금재호, 2007) 청년층 노동시장상황을 분석하는데 적합한 것으로 판단된다.

자료는 OECD StatExtracts의 연령별 고용률 자료(employment rate by age group)로, 그 가운데 15~24세의 고용률로 측정하였다. 고용률은 15~24세 인구 가운데 15~24세의 취업자가 차지하는 비율이다. OECD StatExtracts은 1960~2010년 기

16) 예를 들어, 나이가 15세이며 9학년 마지막 학기를 마치고 고등학교 시작 전 여름방학 동안 할 일을 찾는 경우에도 청년실업으로 계산된다. 그래서 청년실업자 네명 중 한명은 사실상 재학 중임에도 여름방학동안 할 일을 찾았다는 이유로 청년실업자로 간주된다(손혜경, 2012). 2011년 총 청년실업자 가운데 24.2%는 실제로 고등학교 또는 초등학교를 다니고 있다(Dagens Nyheter, 2012; 손혜경, 2012 재인용).

17) 독일, 프랑스의 경우 경제활동참가율이 높지만 실업률도 높다(금재호, 2007).

간 동안 OECD 36개국의 고용률, 경제활동참가율, 실업률에 대한 자료를 연령대별로 제공하여 노동시장참여를 분석하는데 적합하다.

2) 독립변수

① 중고령층(55~64세) 고용률/청년층(15~29세) 고용률

독립변수 I-1은 청년층 고용과 세대간 일자리대체설의 중심에 있는 중고령층의 고용률이다. 중고령층 고용률은 55~64세 가운데 55~64세의 취업자가 차지하는 비율로, 자료는 청년층처럼 OECD StatExtracts의 연령별 고용률 자료이다. 독립변수 I-2는 청년층 고용률로, 앞의 변수설명과 같다.

② 세대간 직종분리 : 저임금 일자리

독립변수II는 저임금 일자리이다. 세대간 일자리 대체설에 따라 직종격리지수 등을 통해 측정하고자 하지만, 21년에 걸친 국가간 연령대별 직종분포에 대한 자료가 없다. 이에 본 연구는 대리변수로 저임금 노동비율을 사용하고자 한다. 세대간 직종이 분리되어 있을수록, 중고령자와 청년층의 주된 일자리가 다를 것이다. 청년층은 저임금일자리가 많을수록 고용률이 낮지만 중고령층은 생계를 위해 저임금 일자리라도 취업할 것으로 예측된다.

이에 국가별·연도별 저임금 일자리 비율로 측정하였다. 저임금 일자리는 중위소득(median earnings)의 2/3이하일 경우를 말한다. 이때 소득기준은 대부분 총소득(gross earning)으로 측정하는데(노르웨이는 평균 월 소득), 주된 풀타임 일자리에서의 소득이나 사회보험 기여금 납입 소득으로 산출하는 국가도 있다¹⁸⁾. 이를 통해 중위소득의 2/3이하인 근로자의 비율을 구한다(www.oecd.org). 본 연구는 OECD Employment Policies and Data의 Distribution of gross earnings of full-time employees를 사용하였다. 이 자료는 28개 국가의 상용직 근로자의 총소득의 소득분포와(P9/P1, P5/P1, P9/P5) 평균(mean) 임금, 그리고 중위소득의 2/3 이하인 저임금 근로자 비율을 1970년부터 제공한다(일부 국가는 1990년 이후부터 자료 제공.

18) 캐나다, 스페인 등의 일부국가는 풀타임근로와 파트타임 근로소득의 합으로 구한다(www.oecd.org).

남자, 여자, 남녀 자료 제공). 본 연구도 OECD Employment Policies and Data의 국가별·연도별 저임금 일자리 비율을 사용하였다(남녀).

[표 2] 변수측정 및 자료출처

변수		측정	자료출처
종속 변수	청년층 고용률	(15~24 취업자/15~24세)*100	OECD Stat
독립 변수	세대간 일자리대체	중고령층 고용률 (55~64 취업자/55~64세)*100	OECD Stat
	세대간 직종분리	저임금 일자리	저임금 일자리 비율 OECD Employment Policies and Data
통제 변수	노동시장 특성	경제성장률	실질 GDP성장률 OECD Stat
		노동생산성	근로시간당 GDP OECD STAN Industries Data
		서비스산업 부가가치	(서비스산업의 부가가치/총 산업 부가가치)*100
	노동시장 제도	고용보호규제	고용보호규제지수 OECD Employment Database
		ALMP	GDP대비 ALMP지출 비율 OECD Social Expenditure Dataset
노동공급측 요인	인적자본	고학력자(대졸이상) 비율 OECD Health Data	

주) 모형 I 을 중심으로 서술하였음.

3) 통제변수

통제변수는 중고령층 고용률 외에 청년층 고용에 영향을 미치는 거시경제적 요인과 노동시장제도, 노동공급측 요인을 투입하였다. 안주엽(2011), Gruber et al.(2010) 등의 선행연구는 시차종속변수와 고령층 고용률 등만을 투입하여 분석하였다. 이와 같은 선행연구들은 세대간 일자리대체설을 규명하는데 선구적 역할을 하였지만, 청년층 실업에 미치는 그 외 요인들을 모형에 반영하지 못함으로써 변수

누락(omission of variables)의 문제가 발생하였을 소지가 크다. 이에 본 연구는 앞서 살펴본 선행연구에 비추어 다음과 같은 변인을 통제변수로 설정하여 투입하였다.

첫째, 노동시장특성은 고용률의 주된 결정요인으로 경제성장률, 노동생산성, 서비스산업의 부가가치를 들 수 있다. 이 가운데 경제성장률은 실질 GDP성장률로 측정하였다. 자료는 34개국 1950~2011년의 GDP 자료를 제공하는 OECD StatExtracts을 이용하였다. 노동생산성(labor productivity)은 근로시간당 GDP이다. OECD StatExtracts는 OECD Employment Outlook, OECD Annual National Accounts, OECD Labour Force Statistics and national sources 자료로부터 총 근로 시간을 산출하여 34개국의 1970~2010년의 노동생산성(전체 경제)을 제공한다(www.oecd.org).

둘째, 노동시장제도 특성을 들 수 있다. 노동시장제도는 고용보호규제, 적극적 노동시장정책을 선택하였다. 본 연구는 청년고용에 관련된 요인으로 더 많이 지목된 EPL을 투입하여 분석하고자 한다. 고용보호규제는 크게 3가지 즉, 정규계약근로자에 대한 개별적 해고(Individual dismissal of workers with regular contracts: 해고통지 및 해고수당 기간 등), 집단해고의 추가비용(Additional costs for collective dismissals), 임시고용계약에 대한 규제(Regulation of temporary contracts)로 구분된다. 그리고 3가지 지표는 21개 항목으로 구성되어 있는데, 이 21개 항목 각각에 대해 점수화하고(0~6점), 가중치를 부여하여 산출한다(OECD Stat. 지은정, 2011 재인용). 자료는 OECD Employment database의 OECD Indicators of Employment Protection으로 1985~2008년 자료를 제공한다.

적극적노동시장정책은 공공고용서비스, 노동시장 훈련 및 교육, 직업재활, 직업배치, 일자리 나누기(job sharing), 임시 공공근로, 보호 작업장, 직업창출, 고용보조금, 창업지원 등이 해당된다. 적극적 노동시장정책 지출은 실직자 한 명당 ALMP 지출 비율의 전체 합이 GDP에서 차지하는 비율이다(OECD, 2006; 지은정, 2010 재인용). 자료는 OECD의 Social Expenditure Dataset 1985-2009이다.

서비스산업의 부가가치는 전체 산업의 부가가치에서 서비스산업의 부가가치 비율로, OECD STAN Industries Data 자료를 사용하였다. OECD STAN은 34개국의 1970~2010년 동안 산업별 부가가치와 고용비율, 노동비용 등을 제공한다.

셋째, 노동공급측 요인으로 인적자본을 투입하였다. 인적자본은 일국 내 고학력자 비율로, (전문)대학교 이상의 학력을 지닌 사람의 비율(tertiary education graduation rates)이다. 자료는 OECD Health Data(2008)의 1997~2007년 자료를 사용하였다. 그 외 고용에 영향을 미치는 노동공급측 요인은 자료의 한계상 분석에 반영하지 못한 점은 본 연구의 한계이다.

제 5절 분석결과

1. 분석대상 국가의 연령대별 고용률 및 추이

대부분 OECD 국가의 50세 이상 고령근로자의 노동시장 참여율은 1970년대 이후 감소하였고(OECD, 2006a; 2006b), 청년층의 높은 실업률과 낮은 고용률 역시 OECD 국가의 오랜 고민이다(OECD, 2006b). 본 연구에서도 15~24세 청년층 고용률은 45.5%로 근로연령계층(78.3%)의 58.1%에 불과하다.

OECD(2006b)에서 근로연령계층의 고용률이 청년층 보다 2배 높은 것과 유사하다(OECD, 2006b). 청년층이 근로연령계층보다 경제상황과 실업에 취약하고, 최근 학업기간이 길어진 것도 영향을 미치긴 한다. 그러나 이를 감안하더라도, 청년층 고용률은 근로연령계층의 60%에도 미치지 못하는 낮은 수준이다.

근로연령계층과 청년층 고용률 추세에 있어서는 더 차이가 나타난다([그림 2] 참고). 1990년대 초반은 모든 연령계층의 고용률이 감소하지만, 근로연령계층의 고용률은 1993년 이후 계속 상승하고 있다. 그러나 청년층 고용은 2000년 이후 감소하고 특히, 2000년대 말 이후 다시 급락하여, 2010년에는 근로연령계층과 청년층 고용률 차이가 36.6%에 이르러, 1990년 26.5%의 차이보다 격차가 10% 이상 더 커졌다. 청년고용 문제가 심각한 것을 알 수 있다.

55~64세 중고령자 고용률(48.5%)과 비교하더라도 청년층 고용률(45.5%)으로 3% 낮다. 그러나 큰 차이는 없다. 중고령자와 청년 모두 2명 가운데 1명도 고용상태가

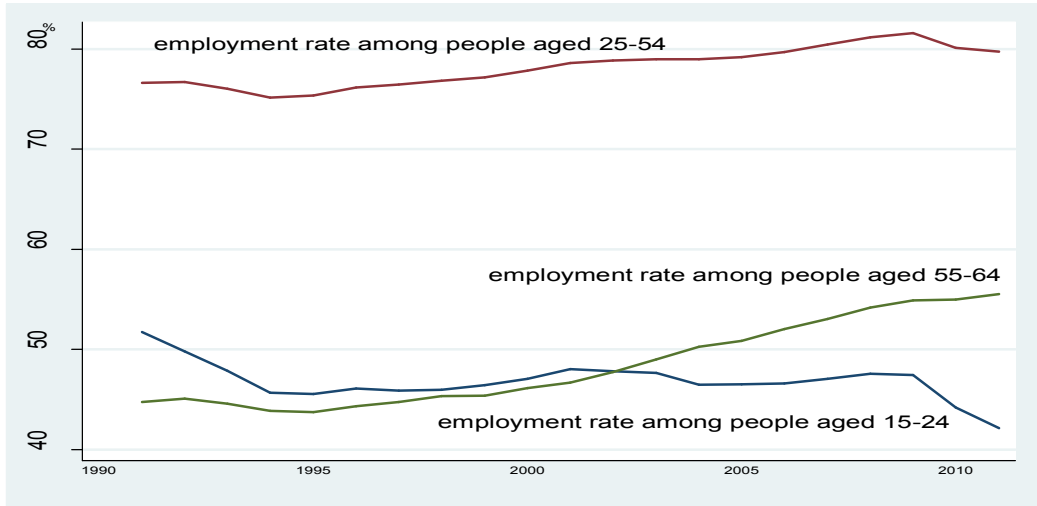
아니다. 고용위기는 청년층만의 문제 혹은 중고령자만의 문제가 아니라, 중고령자와 청년 모두의 문제임을 말해준다.

[표 3] OECD 20개국 연령대별 고용률(1990~2010년 평균)

국가	청년 (15~24세)	근로연령계층 (25~54세)	중고령 (55~64세)	노인 (65세 이상)
호주	60.86(2.39)	76.52(2.26)	47.70(7.07)	5.43(0.42)
오스트리아	55.66(3.81)	82.50(1.51)	32.86(4.82)	3.13(0.28)
벨기에	27.71(1.94)	76.18(2.65)	26.86(5.34)	1.39(0.27)
캐나다	56.05(2.65)	78.93(2.45)	49.45(5.64)	6.58(0.62)
덴마크	63.94(2.66)	83.71(1.68)	54.89(4.06)	5.30(2.06)
핀란드	41.17(5.47)	80.61(3.23)	44.63(8.39)	5.67(2.26)
프랑스	29.36(2.87)	79.03(2.15)	33.05(4.36)	1.97(0.59)
독일	47.87(4.40)	78.26(1.84)	41.78(7.19)	3.04(0.63)
그리스	25.95(2.25)	71.20(2.95)	40.35(1.50)	8.04(1.83)
이탈리아	26.58(2.35)	69.20(2.80)	30.77(2.73)	4.48(0.94)
일본	42.50(1.98)	79.35(0.67)	63.92(1.26)	24.17(0.96)
한국	30.02(3.90)	73.23(1.18)	60.46(1.97)	28.45(1.91)
네덜란드	61.84(4.81)	79.13(4.52)	38.26(8.99)	2.47(0.45)
뉴질랜드	55.66(2.42)	78.37(2.52)	58.39(11.10)	9.21(3.78)
노르웨이	53.64(3.32)	83.87(1.80)	65.92(3.07)	16.13(4.46)
스페인	34.82(5.12)	67.01(6.18)	38.55(4.40)	3.17(1.70)
스웨덴	45.81(6.85)	84.37(2.67)	66.93(3.20)	8.33(0.89)
스위스	63.19(2.07)	85.03(1.08)	64.91(2.12)	10.94(1.96)
영국	59.59(4.09)	79.29(1.74)	52.02(4.25)	5.00(0.26)
미국	55.53(3.97)	79.33(1.59)	57.89(3.00)	11.40(0.53)
평균	45.49(13.72)	78.26(2.37)	47.02(13.26)	8.01(7.55)

주) 괄호 안은 표준편차

[그림 2] OECD 20개국 연령대별 고용률(1990~2010년)



그러나 추세를 보면, 청년층과 중고령층의 상황이 다르다. 청년층과 중고령층 고용률 모두 1990년대 초반 감소하며 특히 청년층 고용률이 급락한다(50.2%→45.9%). 그러나 1990년대 중반 이후 중고령층 고용률은 증가하여 1994년 43.7%에서 2010년 55.52%로 10%이상 증가한다. 반면, 청년층 고용은 2000년 48.8%에 이른 후 계속 감소하여 2010년 43.1%로 낮아진다. 1990년(50.15%)과 비교하면 7.05% 낮아진 셈이다. 1994년 이후 대부분의 OECD 국가에서 모든 연령계층의 노동시장참여율이 개선되었음에도 불구하고, 청년층 고용(15~24세)은 1994년 이후에도 감소추세를 보이고 있다. 노동시장의 또 다른 취약계층인 55세 이상의 고용도 1994~2004년 사이 증가한 것과 상반된 결과이다(OECD, 2006b).

즉, 중고령층 고용률과 청년층 고용률 평균은 비슷하지만, 추세를 보면 청년층 고용률은 시간이 지날수록 더 악화되는 반면, 중고령층 고용률은 개선되고 있다.

2. 패널분석의 기본가정 검증

첫째, 패널 개체효과가 있는지 검증하였다. 분석결과([표 4] 참고), OECD 15개국의 패널개체의 이질성을 나타내는 오차항 μ_i 의 표준편차 추정치(σ_μ)는 11.15, 순

수한 오차항 ϵ_{it} 의 표준편차 추정치(σ_ϵ)는 3.23이다. 오차항의 총 분산에서 패널 개체 특성(이질성)을 나타내는 오차항(μ_i)의 분산이 차지하는 비율 $rho(\hat{\rho})$ 은 95.7%이다(모형 I). 중고령 고용률을 종속변수로 하는 모형II도 패널개체특성을 나타내는 오차항의 분산이 차지하는 비율이 88.1%로 높다. 독립변수에 의해 설명되지 않는 종속변수 변동의 대부분은(각각 95.7%, 88.1%) 패널의 개체특성을 나타내는 오차항의 분산이 차지함을 알 수 있다.

또한 모든 패널 개체에 대해 상수항이 같다는 영가설($H_0: var(\mu_i) = 0 = \sigma_\mu^2 = 0$)을 검정하였다. 분석결과([표 4] 참고), *F test* 검정통계량의 유의확률이 .000으로 영가설을 기각한다(유의수준 5%). OECD 15개국에 따라 청년층 고용률, 중고령층 고용률의 상수항이 다른 것으로 볼 수 있다. 따라서 모든 패널개체의 상수항이 같다고 가정하고 분석하는 결합회귀분석이나 GLS보다 개체 특성을 반영하여 패널분석을 하는 것이 더 적절한 것으로 보인다.

[표 4] 패널개체효과 검증

구분		패널개체효과 분석결과	
패널개체분산	모형 I	$rho(\hat{\rho}) = \frac{\hat{\sigma}_\mu^2}{\hat{\sigma}_\mu^2 + \hat{\sigma}_\epsilon^2} = \frac{(15.324)^2}{(15.324)^2 + 3.230^2} \approx .957$	
	모형 II	$rho(\hat{\rho}) = \frac{\hat{\sigma}_\mu^2}{\hat{\sigma}_\mu^2 + \hat{\sigma}_\epsilon^2} = \frac{(11.148)^2}{(11.148)^2 + 4.105^2} \approx .881$	
<i>F test</i>	모형 I	$H_0 : var(\mu_i) = 0 = \sigma_\mu^2 = 0$	<i>F test</i> p value = .000***
	모형 II	$H_0 : var(\mu_i) = 0 = \sigma_\mu^2 = 0$	<i>F test</i> p value = .000***

주) ***= p value < .001

둘째, 독립변수의 내생성 가정을 검증하였다. Hausman test 결과, 영가설을 기각한다(유의수준 95%. [표 5] 참고). 따라서 표본추출이 아니라 국가 그자체이므로 확률분포를 따르지 않을 뿐 아니라 내생성이 의심되기 때문에, 확률효과모형보다, 고정효과모형이 더 적절하다.

셋째, 이분산성을 검증하였다. 오차항의 동분산 가정을 검정한 결과, 유의수준 5%에서 영가설을 기각한다. 따라서 모든 패널개체의 분산이 동일하다고 볼 수 없다. 이에 이분산성을 반영하여 분석하였다.

[표 5] 패널분석 기본 가정 검정

구분	방법	영가설(H_0)	유의확률
내생성 검증	Hausman test	$cov(x_{it}, \mu_i) = 0$.000***
이분산성	Modified Wald test	$\sigma_i^2 = \sigma^2$ for all i	.000***

주) ***= p value < .001, **= p value < .01, *= p value < .05

3. 회귀분석결과

패널분석결과([표 6] 참고¹⁹⁾), 중고령층의 고용률이 높을수록 청년층의 고용률도 높게 나타났다(신뢰수준 95%). 중고령층과 청년층 고용관계는 대체관계가 아님을 말해준다.

이와 같은 결과는 중고령층 고용률이 높을수록 청년층 고용이 높게 나타난 Gruber et al.(2010), Kalwij et al.(2010) 등의 연구결과와 일치한다. 청년층과 중고령층 고용은 대체관계가 아닌 것으로 나타난 안주엽(2011), 손유미(2011) Gruber and Wise(2010), Kalwij et al.(2010), Bakem et al.(2010), Börsch-Supan and Reinhold(2010), Palme and Ingemar(2010) 등의 연구결과와 일치한다. 따라서 중고령층이 조기은퇴 등으로 일자리에서 물러나더라도 그 자리를 청년층이 취업하여 청년층의 고용증대로 연결되지 않을 수 있음을 시사한다.

또한 중고령층 고용률 역시 청년층 고용률이 높아질수록 유의하게 높아진다(유의수준 1%. 모형 II). 고용률은 특정 연령세대간에 대체관계가 아님을 말해준다.

19) 회귀분석에 앞서 변수간 상관관계를 살펴본 결과, 상관계수는 0.054~0.559로 나타났고 분산팽창지수(VIF)는 1.44~2.13로 나타나 다중공선성이 의심되지 않는다. 변수의 분포를 알 수 있는 왜도(skewness)의 절대값은 0.053~4.27, 첨도(kurtosis)는 0.026~1.142로 정규분포의 가정(왜도=0, 첨도=3)을 크게 벗어나지 않는다.

[표 6] 청년층/중고령층 고용률 결정요인(고정효과모형)

변수		모형 I				모형 II			
		청년층(15~24세) 고용률				중고령층(55~64세) 고용률			
		Coef.	Robust S.E.	t	P>t	Coef.	Robust S.E.	t	P>t
독립 변수 I	중고령층 고용률	.244	.049	5.00	.000***	—	—	—	—
	청년층 고용률	—	—	—	—	.394	.071	5.55	.000***
독립 변수 II	저임금 근로	.170	.153	1.11	.269	.371	.204	1.82	.070*
통제 변수	경제성장률	.228	.116	1.97	.050*	-.099	.131	-0.76	.450
	노동생산성	-.286	.133	-2.15	.032*	-.237	.187	-1.27	.207
	고용보호규제	.749	.615	1.22	.224	.215	.680	0.32	.753
	ALMP	-.758	1.453	-0.52	.602	-5.443	1.512	-3.60	.000***
	서비스산업 부가가치	-.546	.096	-5.68	.000***	.875	.116	7.56	.000***
	고학력	-.050	.055	-0.91	.363	.293	.0562	5.26	.000***
상수		69.954	8.297	8.43	.000***	-42.731	9.897	-4.32	.000***
sigma_u		15.324				11.14787			
sigma_e		3.231				4.105			
rho		.957				.881			
모델F(8,291)		12.90				24.06			
Prob > F		.000***				.000***			

주) *** = p value < .001, ** = p value < .01, * = p value < .05

그러나 이는 전반적인 추세이다. 특정 일자리를 중심으로 세대간 고용이 분리되어 있을 수 있다. 본 연구의 연구가설에 따라 저임금 일자리를 중심으로 청년층과 중고령층 고용이 분리되었는지 살펴보았다. 분석결과, 저임금 일자리가 청년층 고용에 유의한 영향을 미치지 않는 반면, 중고령층 고용률은 저임금일자리 비율이 높을수록 높아진다(신뢰수준 90%). 일반적인 시각처럼 중고령층은 노동시장에서의 재취업이 어려워 하향 취업하여, 임금수준이 낮은 일자리나 영세 자영업에 종사하여 고용률이 높기 때문일 것이다. 반면, 청년들은 고학력화로 인해 유보임금은 높아져 ‘괜찮은 일자리(decent job)’를 선호한다(장홍근·전재식, 2004; 금재호, 2007; 김대일, 2011). 저임금 일자리의 낙인효과 때문에 꺼려하고(금재호, 2012), 3D 업종은 기피하고 전문 직종 및 대기업 취업선호 현상이 매우 높아서(장홍근·전재식, 2004) 저임금 일자리에 취업하지 않는 경향 때문인 것으로 보인다.

청년실업률이 높기는 하지만 대부분 마찰적 실업(fictional unemployment)으로, 구조적 실업(structural unemployment)의 성격이 강한 중장년층 실업과 다른 것으로(김대일, 2011) 보인다. 독일을 예로 보면, 대표적 저임금 일자리인 미니잡(mini job)에서 청년들이 차지하는 비율이 빠르게 증가하고 있지만, 구성비는 가장 낮다. 반면 미니잡 근로자 가운데 45~49세, 50~54세가 가장 많지만, 60~64세의 비중이 가장 빠르게 증가하고 있다(이규용, 2011). 저숙련, 청년, 외국인 근로자들이 저임금근로자에서 차지하는 비중이 높기는 하지만, 독일 저임금근로자의 17.2%가 55세 이상으로 비율이 높다(2009년 기준. 독일 사회경제패널, 2009; Bosch et al., 2011 재인용). 중고령자들이 저임금 노동자로 일함을 말해준다. 즉, OECD 국가 청년층과 중고령층 고용관계가 평균적으로 보완관계이지만, 저임금 일자리를 중심으로 청년층과 중고령층 고용은 직종분리된 것으로 보인다. 따라서 중고령층의 고용률이 최근으로 올수록 개선되고 있지만, 일자리의 질은 취약한 것을 알 수 있다. 저임금노동은 ‘고용 속의 빈곤(Armut trotz Arbeit. 이규용, 2008)’ 즉, 일을 함에도 불구하고 생계를 책임질 수 없는 저임금 노동이라는 비판을 받는다(김기선, 2008). 이들 일자리는 상대적으로 임금수준이 낮고, 파견근로나 단시간 근로라서 고용의 질이 낮다(박명준, 2011). 또한 미니잡이 정규직으로 가기 위한 과도기적 성격을 띠게 될 것으로 기대했던 것과는 달리, 상향이동은 적고 저임금 노동을 고착화시키는 기제로 작용한다는 비판을 받는다(박명준, 2011; 이규용, 2011). 더구나 고령집단의 일자리 상향이동성은 9%와 2.2%로 나타나 상향이동성도 낮고, 임금여건이 개선될 수 있는 가능성도 희박한 것으로 나타났다(김기선, 2008; Bosch and Kalina, 1998; Bosch et al., 2011 재인용). 따라서 중고령자의 노동시장 지표가 개선되어 최악의 사태는 벗어난 것으로 보이나, 노동의 질이 취약하여 ‘절반의 성공’으로 판단된다. 따라서 중고령층 고용률이 높아졌다고 노동시장이 개선되었다고 진단하기 보다는, 고용률 진작과 함께 노동의 질을 높이는데 주안점을 두고 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다.

더구나 최근 노인일자리 수행기관이나, 현장에서 노인고용자가 증가하면 청년층 일자리가 감소할 것이라는 우려가 불거지고 있다. 그러나 본 연구 결과에서도 보듯이, 중고령층의 고용률에 정적인 영향을 미치는 요인은 저임금 일자리이다. 55~64세 중고령자의 고용도 저임금을 중심으로 분포되어있는데, 노인들의 노동지위는 더

열악하다. 특히 노인일자리사업 참여자의 평균 임금수준은 25만 원에 불과하기 때문이다(한국노인인력개발원, 2012), 노인일자리를 확대한다고 해도 청년층 일자리를 잠식할 것으로 예측되지 않는다. 따라서 청년층과 중고령층 특히 노인계층의 세대 간 일자리대체설은 객관적 사실에 근거한 우려가 아닌, 일부 언론기관 등의 기사로 불거졌을 소지가 있다. 따라서 이제는 세대간 일자리대체설에 따라 정책을 추진하기 보다는 청년층 고용을 늘리되, 중고령층과 노인일자리의 질을 높일 수 있는 방향으로 사회적·정책적 우선순위를 두는 것이 적합해 보인다.

한편, 저임금 일자리가 청년층 고용에 미치는 영향이 정적으로 나타난 것은 청년 실업난이 가중되면서, 눈높이를 낮춰 괜찮은 일자리에 대한 기대를 접고 저임금 일자리에 취업하는 청년들도 늘어난 것으로 보인다. 금재호(2012)에 따르면, 청년들은 저임금 일자리를 꺼려하고 대기업 등의 취업을 선호하지만, 청년 임금근로자 가운데 100인 이상 사업체에 취업한 비율은 23.2%에 불과하다. 청년들이 처음에 큰 규모의 사업체에 취업하였다가 이후 나이가 들면서 소규모 사업체로 이동하는 것이 아니라, 애초부터 60%에 가까운 청년들이 30인 미만의 소규모 사업체에 취업을 하고, 34%는 10인 미만의 영세사업체에 취업을 하여 일자리의 질이 취약하다. 통상 취업난의 악화는 청년들이 취업한 일자리의 질을 악화시킬 우려가 높는데(금재호, 2012), 현실화되고 있는 것으로 보인다. 따라서 청년층 고용은 양적으로도 적지만, 질적으로도 안정된 것이 아니므로, 괜찮은 일자리를 확대해야 한다. 최근 EU에서 ‘European 2020’ 전략을 통해 청년들의 실업률을 낮추고, 고용률을 높이고자 다양한 지원을 펼치고 있다(European Commission, 2011). 그러나 좀 더 저임금근로, 근로빈곤층을 줄이고 노동의 질을 높이는 정책에 우선순위를 두는 것이 바람직할 것이다.

통제변수의 영향을 보면, 청년층은 경제성장률이 높을수록 고용률이 높아진다(신뢰수준 95%). 반면 중고령층 고용률에는 유의한 영향을 미치지 않는다. 강유덕(2009), 안주엽(2011), European Commission(2011)의 연구처럼 청년층 고용이 경기변동에 더 큰 영향을 받는 것으로 보인다. 따라서 경제성장을 통한 일자리창출을 통해 청년층 고용 문제를 해결해야 할 것이다.

반면 노동생산성은 청년층 고용에 부적인 영향을 미친다(신뢰수준 95%). 노동생산성이 향상되면 기업입장에서 근로자에게 같은 임금을 지급할 경우 전보다 더 많

은 노동자를 채용하는 것이 더 큰 이익이 되어 고용이 증대된다(장원태, 1997). 그러나 노동생산성이 향상되면 자원이 같더라도 숙련도가 높아져서 더 많은 것을 생산할 수 있기 때문에, 숙련도가 낮은 청년층고용에 부적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

서비스산업의 부가가치 역시 청년층 고용에 통계적으로 유의한 부적인 영향을 미친다(신뢰수준 99.9%). 제조업에서의 일자리 창출이 한계에 부딪치자 이를 돌파하기 위해 서비스분야의 일자리창출을 추진하고 있지만, 서비스산업의 낮은 경쟁력으로 인해 일자리창출이 기대에 미치지 못하고 있다(금재호, 2011). 더구나 서비스 부문에서 고학력 취업자는 증가하였지만, 일자리 특성으로 보면 숙련에 대한 수요가 늘었다고 보기 어렵다(황수경, 2009). 그 결과 청년층 일자리를 창출할만한 서비스산업의 부가가치가 발생하지 않아서, 청년층 고용에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다. 즉, 제조업의 위축과 서비스업의 확대가 진행되었으나, 취업자 대부분을 흡수한 서비스업의 생산성이 지체되면서, 더 이상 국민 대부분을 보호할 수 있을 만큼의 일자리가 창출되지 못하기(윤희숙, 2012) 때문일 것이다. 또한 서비스산업이 이질적인데, 일반적으로 생산자 서비스는 생산성이 높고, 유통서비스는 생산성이 낮다. 미국 등만 생산자 서비스가 빠르게 증가할 뿐, 일본은 저숙련 인력의 유통서비스 비중이 증가하고, 유럽도 사회서비스가 증가하여 생산성이 높지 않아(김주훈 외, 2006) 청년층 고용에 체계적으로 정적인 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 즉, 서비스산업의 고용창출력이 크지만, 생산성이 낮아 제조업에서 소멸된 일자리를 대체할만한 일자리, 특히 청년층 인적자본에 적합한 일자리가 서비스업에서 창출되지 못하여, 청년층 일자리를 제공하지 못하는 것으로 보인다. 따라서 앞으로는 서비스산업 중에서도 생산성이 높은 산업 중심으로 발전시키고, 청년층의 높은 인적자본에 적합한 일자리도 창출할 필요가 있다.

한편, 고용보호규제는 청년층 고용에 체계적인 영향을 미치지 않는다. 고용보호규제가 엄격할수록, 고용주의 채용결정에 부적인 영향을 미치는 것으로 진단되었다(OECD, 2006b). 그 결과 지난 20여 년 동안(1990~2008년) OECD 회원국 26개국 중 4개국을 제외한 국가에서 EPL 조정이 이루어졌다(Boeri, 2011). 경제상황에 따라 해고를 용이하게 하는 등 엄격성을 완화하고(오스트리아, 핀란드, 한국, 스페인, 터키 등. OECD, 2006b), 해고비용을 줄여 EPL이 축소되었지만, 이런 개혁의 대부분은

정규직 즉, 무기계약직(open-ended contracts)에 대해서는 변동이 없거나 오히려 규율이 더 엄격해져서(Boeri, 2011) 청년층 고용을 높이지 못한 것으로 보인다. 혹은 노동시장의 경직성은 경기상황에 따라 간접적으로 실업에 영향을 미칠 뿐 직접적인 영향은 나타나지 않는(Baccaro and Rei, 2007) 것으로 보인다.

ALMP의 영향 역시 통계적으로 유의하지 않다. 적극적 노동시장정책의 지출비율이 높을수록 고용률이 낮아지는 것으로 나타난 Calmfors et al.(2001), Jackman et al.(1996), Scarpetta(1996), Forslund and Krueger(1997), Nickell and Layard(1999)의 국가간 비교연구의 결과와(Calmfors et al., 2002 재인용) 유사하다. 청년실업은 주로 마찰적 실업의 성격이 강하기 때문에, 정부 기관 및 민간부문에서 탐색기간을 줄이기 위한 취업정보 제공 등 적극적 노동시장정책 프로그램이 활성화되어 있을수록 적절한 취업정보를 제공하여 청년 고용률을 높이는데 기여할 것으로 기대되었지만(김대일, 2011) 분석결과는 이를 뒷받침하지 않는다. 적극적 노동시장정책은 주로 실업자를 대상으로 하는데, 청년층은 아예 노동시장에 진입하지 못하는 비율이 높아서 혜택 받지 못하는 비율이 높기 때문인 것으로 추측된다. EU를 보더라도, 유럽은 청년층 고용률을 높이기 위해 ‘Europe 2020’의 7가지 전략 가운데 하나로 ALMP를 채택하였다. 그러나 많은 국가에서 청년층을 위한 적극적 노동시장정책은 거의 없기(European Commission, 2011) 때문에 적극적 노동시장정책이 청년층 고용률을 제고하지 못한 것으로 보인다. 더구나 독일은 하르츠 개혁을 통해 노동시장 개혁을 단행하여 악성 고실업 문제를 해결하였지만(박명준, 2011), 적극적 노동시장 정책에 대한 투자는 삭감하였다. 특히 실업자뿐 아니라 실업의 위험이 높은 저숙련 근로자를 위한 지속적인 직업교육과 훈련에의 투자를 삭감하였다(Schmid, 2008). 또한 원래 OECD Job Strategy는 수동적(passive) 정책보다 적극적 노동시장정책을 강조하여 실업급여보다는 구직을 지원하고 직업훈련 등으로 정책의 중심을 옮기었다. 그러나 1994년 이후 적극적 노동시장정책을 덜 강조하여, 일인당 ALMP의 지출을 늘리기 보다는 주어진 예산 안에서 ALMPs의 정책효과를 높이는 방향으로 우선순위를 바꾸었다. 수동적 노동시장정책의 지출비율도 감소하여, 결과적으로 전체 노동시장정책에서 ALMP 지출비율은 34%에서 40%로 늘어나긴 했지만, 1990년대 GDP 대비 APMP 지출이 감소하였기(OECD, 2006b) 때문에 청년층 실업률에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 보인다. 이는 중고령자도 마찬가지이다.

또한 고학력자 비율 역시 청년층 고용률에 유의한 영향을 미치지 않는다. 고학력 청년층의 고용률이 유의하게 높을 것이라는 예측과 다르다. 고학력화로 대졸 청년들이 많지만, 학교 졸업자가 갖고 있는 기술과 현장에서 요구하는 기술과의 차이로 인해 기업들은 신규인력보다 경력이 있는 사람을 선호하여 청년층의 노동시장 진입이 어려운 것(황홍규, 1990)으로 보인다. 달리 표현하면, 숙련노동에 대한 수요와 노동의 불균형 즉, 기술 불일치가 발생하여 실업률이 높아지는데(Manacorda and Barbara, 1999), 노동공급은 고학력화로 청년층의 학력수준이 높지만, 기업은 더 숙련된 경력직 근로자를 원해서 청년층 고용에 체계적인 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

제 3 장

OECD 20개국의 청년고용과 중고령자고용 유형

제 1절 청년고용과 중고령자 고용의 정책변화

고용정책은 대부분 특정 노동시장 집단(저학력자, 고령근로자 등)의 임금이나 노동수요와 관련되기 때문에, 정책적 관점에서 보면 노동시장에 존재하는 집단의 대체관계가 중요하다(Tinbergen, 1973). 이에 1970년대 이후 많은 학자들이 노동과 노동의 대체(labor-labor substitution)관계에 대해 연구하였다(Hamermesh and Grant, 1979; Hamermesh, 1986; Hebbink, 1993 재인용). 분석결과를 보면, 대체탄력성(elasticities of substitution)은 교육집단보다는 연령집단에서 정적인 것으로 나타났다(Hamermesh, 1986; Hebbink, 1993 재인용), 연령집단 가운데서도 청년층과 중고령자의 대체/보완관계에 대한 논의는 오랜 쟁점사안이 되어왔다.

특히 1970년대 세계적인 경제위기 이후, 실업률 증가, 케인즈주의 합의의 붕괴와 함께 고용정책이 작동하지 않게 되자(Esping-Andersen and Sonnberger, 1991), 고령층 일자리를 청년층이 대체함으로써 젊은이들에게 일자리를 제공하고자 조기퇴직 유인정책이 실시·확대되었다. 이와 같은 정책은 청년층에게 일자리를 만들어 실업률을 낮추는데 도움이 될 것이라는 점에서 정당화되었다(Palme and Ingemar, 2010; Bakem et al., 2010). 그러나 의도했던 결과와는 달리, 청년층 실업문제도 해결하지 못한 채, 중고령자의 고용률만 낮아지고(Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010), 이로 인해 총 노동비용 상승 및 사회보장기여금 증가, 순임금이 감소하고, 이는 사회적 비용 증가로 이어져, 결국 고용률 저하라는 악순환고리만 양산하였다(Eichhosrat and Hemerijck, 2008). 이에 Job Strategy 가운데 하나로

고령근로자의 고용증진을 추진하되, 특히 지금까지 퇴직유인을 제공하던 공적연금 개혁을 단행하였다(OECD, 2006b). 이에 본 장에서는 세대간 일자리대체설에 따라 사회적·정책적 변화와 궤를 같이 하는 연금의 퇴직유인정책의 주요 사안을 중심으로 개혁 전과 후를 살펴보았다.

1. OECD 국가의 세대간 일자리관련 정책변화 개괄

1) 조기퇴직 유인정책

1970년대와 1980년대 실업률이 높아지면서, 케인즈주의 합의의 붕괴와 함께 고용 정책도 작동하지 않았다(Kohli and Rein, 1991; 지은정, 2010 재인용). 1970년대 노동시장은 세계 제 2차 대전 이후 태어난 베이비붐 세대의 젊은 층들이 노동시장에 대거 유입되는 상황이었다. 그러나 대부분의 회사는 1973년 오일쇼크로 어려움을 겪고 있어서, 젊은 층을 노동시장에 흡수하지 못했다(Van Dalen and Henkens, 2002). 1970년대 경제위기 당시 미국에서는 “노인에게는 소득을, 젊은이에게는 일자리를(incomes for the old, jobs for the young. Kohli and Rein, 1991)”, 독일과 프랑스에서는 “젊은이에게 일자리를(make room for the young)”이라는 슬로건을 거리에서 쉽게 볼 수 있었다(Kohli and Rein, 1991; 지은정, 2011 재인용; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010).

이런 상황에서 일자리 나누기(work sharing)는 실업률을 낮추는 좋은 대안이 될 것으로 기대되었다. 코호트(cohort) 내에서는 근로시간 감축, 코호트 간에는 조기퇴직이나 고등교육으로 일자리를 나누어 실업률을 해결하자는 것이다(Rifkin, 1996; Bakem et al., 2010 재인용²⁰⁾). 그러나 1970년대 실업률이 높은 상황에서 집단해고가 사회적으로 수용되기 어렵자, 연금을 통해 조기퇴직을 활성화하는 방안이 채택되었다(Bakem et al., 2010). 조기퇴직을 장려하여 고령층 일자리를 청년층이 대체함으로써, 젊은이들에게 새로운 일자리를 제공하고 실업문제를 해결할 것으로 기대한 것이다(Esping-Andersen and Sonnberger, 1991; Kohli and Rein, 1991; 지은정,

20) 이와 같은 내용의 『The End of Work(Rifkin, 1996)』은 1990년대 프랑스에서 베스트셀러였다(Bakem et al., 2010).

2011 재인용; OECD, 2006b; Gruber et al., 2010; Kalwij et al., 2010; Palme and Ingemar, 2010).

이와 같은 상황아래, 정부는 고용주, 노동조합²¹⁾ 등과 협의 아래, 고령근로자를 위한 조기퇴직 경로를 설계하였다. 조기퇴직제도를 통해 청년실업은 감소하고, 고령근로자는 손쉬운 퇴직경로를 제안 받게 되었다. 조기퇴직제도로 청년층 고용도 높이면서, 고령자들에게는 조기퇴직급여가 근로중단부터 완전노령연금수급시기까지의 소득공백기간을 보충하면서 여가기회를 제공할 것으로 기대한 것이다. 회사입장에서는 비용이 많이 드는 고령근로자는 퇴출하여, 그 자리를 노동비용이 싼 젊은 근로자로 대체함으로써 재정 부담을 줄일 수 있다. 즉, 상대적으로 높은 임금을 받는 고령근로자를 노동시장에서 퇴출시키고, 청년층 근로자로 대체하여 고령근로자로 인한 재정적 압력을 완화하고자 한 것이다. 이처럼 조기퇴직제도는 주요 계층의 욕구에 부합하여 대부분의 국가에서 확대되었다(Van Dalen and Henkens, 2002).

실제 많은 국가에서 연금급여를 높이고 수급요건을 완화하며 장애급여와 실업급여 등 조기퇴직경로를 다양화하여 고령자의 계속 근로를 저해하는 기제들이 확대되었다(Kohli and Rein, 1991; 지은정, 2011 재인용; Gruber and Wise, 2004; Kalwij et al., 2010 재인용; Gruber et al., 2010). 특히, 대륙 유럽 국가는 1970년대 경제위기 이후 실업문제를 해결하기 위해 다양한 조기퇴직경로를 마련하고, 급여수준을 높여서 중고령자들의 퇴직을 지원하는 노동 감축 정책을 1980년대와 1990년대 추진하였다(Esping-Andersen, 1996). 이와 같은 조기퇴직정책은 청년층에게 일자리를 만들어 실업률을 낮추는데 도움이 될 것이라는 점에서 정당화되었고(Palme and Ingemar, 2010; Bakem et al., 2010²²⁾), 실제 1980년대부터 1990년대 초 관대한 조기 퇴직급여를 제공한 국가에서는 55~64세 남성의 고용률이 낮아졌다(Kalwij et al.,

21) 조기퇴직연금의 재원의 일부는 고용주가 부담한다. 따라서 노동조합은 조기퇴직연금이 없었을 경우보다 낮은 임금상승율을 받아들였다(Van Dalen and Henkens, 2002).

22) 물론 청년층 실업률 악화가 선행하는 것은 아니다. 프랑스는 1972년 이전에는 청년층 고용률이 증가추세였고 실업률이 다소 높아졌을 뿐이다. 그러나 1972년 연금개혁을 통해 급여가 더 관대해졌고, 실직한 60세 이상의 사람들에게 소득을 보장하였다. 그 후에도 1977~1983년 완전노령연금수급연령을 60세로 하향조정하는 등 일련의 연금개혁을 단행하였다. 따라서 1972년의 연금개혁은 청년층 고용문제 해결을 위한 것으로 보기는 어렵지만, 1977~1983년의 개혁은 청년층 실업문제를 해결하기 위한 정책으로 정당화되었다(Gruber et al., 2010).

2010; Gruber et al., 2010). 경제가 악화된 1970년대와 1980년대 고령근로자는 기꺼이 혹은 마지못해 청년 근로자를 위해 물러났다(Van Dalen and Henkens, 2002). 스웨덴도 고령근로자에게 더 관대한 퇴직기회를 제공하여 퇴직근로자의 자리를 청년층이 진입하도록 하는 Age-Shift Allowance 등을 실시하기도 하였고, 1998년에는 Generational Switching Allowance를 도입하여, 고용주가 20~24세의 장기실업자를 고용하면, 63세 이상 근로자는 실업급여에 상응하는 급여를 받고 퇴직할 수 있도록 하였다(Palme and Ingemar, 2010²³).

더구나 이와 같은 논의는 1994년 OECD의 일자리전략(Jobs Strategy)으로 가속화되었다²⁴). 고령자의 노동시장 장기체류를 일부 회원국의 높은 청년 실업률 원인으로 진단하고 조기퇴직을 통하여 고령층을 일찍 노동시장에서 퇴장시켜 그들이 물러난 자리를 청년층으로 메움으로써 청년층 실업을 줄여야 하므로, 조기퇴직을 활성화하기 위해 조기퇴직유인체계(early retirement incentive system)를 도입할 것을 권고하였다(안주엽, 2011). 우리나라 역시 고령자의 고용기회 확대와 고용 연장은 청년실업 문제를 악화시킬 수 있어 세대간 일자리 경합이 벌어질 소지가 있다는 우려의 목소리가 크다(안주엽, 2011).

중고령층 시각에서는 신규인력의 고용을 촉진하는 정책은 기존 경력인력을 대체하여 중고령자의 고용을 감소시킬 수 있다고 우려하고(신영수, 2009), 청년층 입장에서는 정년연장형과 임금피크제 도입이 청년실업과 상충된다는 의견을 표명하여(안주엽, 2011), 청년층 고용정책도, 고령층 고용정책도 적극적으로 추진하지 못하는 진퇴양난의 상황이다.

2) 연령통합적 정책·고용친화적 정책(employment-friendly policy)

1990년대 중반만 해도, 모든 OECD 국가의 조기퇴직제도는 55세 이후에도 계속 근로하는데 재정적으로 유리하지 않게 설계되었다. 그러나 1990년대 조기퇴직정

23) 정부는 고용주 비용의 25%를 지원하였다(Palme and Ingemar, 2010).

24) OECD는 고령자의 노동시장 장기체류를 일부 회원국의 높은 청년 실업률 원인으로 진단하고 조기퇴직을 통하여 고령층을 일찍 노동시장에서 퇴장시켜 그들이 물러난 자리를 청년층으로 메움으로써 청년층 실업을 줄여야 하며, 조기퇴직을 활성화하기 위해 조기퇴직 유인체계(early retirement incentive system)를 도입할 것을 권고하였다(안주엽, 2011).

책은 더 이상 축복이 아님이 명확해졌다. 대부분 유럽 국가의 사회보장정책과 조기 퇴직제도는 부과방식(pay-as-you-go, PAYG)인데다, 대규모 조기퇴직이 가속화되면서 이미 고령사회에 직면한 국가의 재정부담은 악화일로에 서게 되었다(Van Dalen, 1996; Börsch-Supan, 2000; Van Dalen and Henkens, 2002 재인용). 노동시장에서의 조기이탈은 근로자를 감소시킬 뿐만 아니라, 비활동자(inactive people) 또한 증가시키기 때문에, 사회보장의 재정적 안정성(financial sustainability)이 위협받게 되었다. 그 결과 대부분의 국가는 사회보장개혁의 지원과 고령자들의 근로조건을 개선하여 근로자들이 더 오랫동안 일할 수 있는 방향으로 정책의 핵심이 바뀌었다(Guillemard, 1999; OECD, 1995; Ekamper, 1997; Taylor, 2001; Van Dalen and Henkens, 2002 재인용²⁵).

또한 세대간 일자리 대체설 혹은 노동총량설과는 달리, 대부분의 연구결과는 이를 지지하지 않는다. 오히려 고령자 고용과 청년고용의 관계는 정적인 관계로 나타나거나(Gruber et al., 2010; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Oshio et al., 2010; Palme and Ingemar, 2010 등), 약한 보완재 성격에 가깝다는 결과들이 주를 이룬다(권혜자, 2010). 1970년대와 1980년대 조기퇴직을 촉진하여 청년층 실업을 완화하고자 했던 정책은 청년층 실업을 해결하는데 효과적이지 않은 것으로 볼 수 있다(Kalwij et al., 2010).

이에 OECD는 2005년 신일자리전략(Reassessment of Jobs Strategy)을 통해 일자리를 둘러싼 세대간 문제, 즉 청년층과 고령층 간 고용대체론과 조기퇴직에 대한 권고를 폐기하였다. 즉 고령자 고용과 청년층 고용은 대체관계에서 접근할 것이 아니라 경제 전체의 일자리 창출 속에서 매우 이질적인 양 세대의 고용을 각각 늘리는 정책방향을 취해야 한다고 결론지었다(안주엽, 2011).

실제 대륙유럽 국가는 과거에는 조기퇴직을 통한 노동 감축을 통해 실업문제를 해결하려고 하였으나(Esping-Andersen, 1996), 결국 총 노동비용 상승 및 사회보장 기여금 증가, 순임금 감소, 사회적 비용 증가, 고용률 저하라는 악순환고리만 양산하였다(Eichhorst and Hemerijck, 2008). 노동감축정책으로 조기퇴직을 촉진하였던 프랑스, 독일은 30년이 지난 후에도 여전히 OECD 국가 중 고령자의 고용율이 가

25) 그러나 여전히 고용주들은 고령근로자 고용을 개선하는데 우호적이지 않다(Van Beek et al., 1997; Van Dalen and Henkens, 2002).

장 낮은 국가이면서 동시에 청년층 실업률이 가장 높은 나라이다(Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010). 이에 정부도 낮은 경제활동참가율은 경제의 아킬레스건(Achilles heel)이며(Eichhorst and Hemerijck, 2008), 실업문제를 해결하는데 비효과적이고 사회복지재정 부담을 가중시킨다고 인정하게 되었다(Eichhorst and Hemerijck, 2008; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Gruber et al., 2010).

그래서 1990년대 중반부터는 정책을 개혁하여 고용친화적 정책을 추진하였다(Eichhorst and Hemerijck, 2008). 최근 정책 목표는 고령화로 인한 경제적·재정적 문제를 해결하기 위해 조기퇴직을 늦추고 고령자의 고용을 높이는 방향으로 선회하였다. 대부분 OECD국가의 연금도 고령자들이 계속 일을 할 수 있도록 유인을 강화하는 방향으로 재설계되고 있다. 조기퇴직도 더 이상 정책 대안으로 크게 주목받지 못한다(Kantarci and Soest, 2008; Kalwij et al., 2010 재인용; Börsch-Supan and Reinhold, 2010).

유럽연합도 ‘Europe 2020’ 전략을 통해 2020년까지 청년층 뿐 아니라 고령층과 저숙련자 등을 포함하여 전체 고용률을 75%까지 높이는 것으로 설정하였다(European Commission, 2011). 이를 위해 조기퇴직유인 축소를 주요 골자로 하는 연금개혁과 함께 노동시장개혁도 실시하였다. 노동시장개혁으로 대부분의 OECD 국가는 고용율을 높이기 위해 노동시장의 구조적 개혁을 추진하고, 노동수요를 막는 임금체계, 세금체계, 고용보호규제(Employment Protection Legislation, EPL, 근로시간규제, 생산시장 규제(product market regulation) 등의 개혁을 단행하였다(OECD, 2006b). 특히, 고용보호규제가 엄격할수록, 고용주의 채용결정에 부적인 영향을 미치는 경우가 많아서, 경제상황에 따라 해고를 용이하게 하는 등 엄격성을 완화하여 고용을 활성화시키고자 하였다(오스트리아, 핀란드, 한국, 스페인, 터키 등. OECD, 2006a; 2006b²⁶). 또한 시간규제 완화는 근로시간의 유연성을 강화하여 자발적 파트타임 근로를 확대하는 정책을 사용하였고, 생애기간의 노동시간의 유연성을 강화하는 정책을 장려하였다. 이를 통해 노동수요도 늘리고, 노동공급측면에

26) 그러나 EPL 수준이 낮았던 호주, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국은 직업보호를 1994년 이후 조금 더 강화하였다. 그러나 개혁 이후에도 여전히 영미국 국가의 고용보호규제는 약하고, 남유럽국가(멕시코, 터키)와 노르웨이와 스웨덴 등은 고용보호규제 수준이 여전히 높아서 국가간 차이가 있다(OECD, 2006b).

서도 고령자들이 점진적 퇴직을 통해 파트타임근로, 점진적 퇴직을 하여 고용기간을 늘릴 수 있도록 정책방향을 바꾸었다(OECD, 2006b). 또한 고용주가 고령근로자 채용을 꺼려하는 것은 연령차별과 고령근로자에 대한 고정관념(stereotype)과 생산성에 비해 임금이 높은 연공서열형 임금구조로 인한 것으로 진단하여, 이를 개선하기 위해 노력하였다. 또한 고령근로자는 대부분 낮은 기술, 낮은 훈련참여율 등으로 고용능력(employability)이 낮다. 또한 근로조건이 열악하여 고령근로자를 조기 퇴직으로 내몰리기도 하므로, 이를 개선하기 위한 조치들이 이루어졌다.

1970년대와 1980년대 고령자들이 청년층을 위해 노동시장에서 일찍 물러나도록 하였다면, 1990년대부터는 청년층과 고령층 근로자 모두의 직업기회를 지원하도록 선회한 것이다(Van Dalen and Henkens, 2002²⁷⁾).

청년들을 대상으로도 ‘European 2020’ 전략을 통해 청년들의 실업률을 낮추고, 고용률을 높이고자 다양한 지원을 펼치고 있다. 첫 직장진입을 지원하고, 위기에 처한 청년층에 대한 지원 및 적절한 사회안전망 제공, 청년층 기업이나 자영업 창업 지원 등의 내용을 담고 있다. 많은 국가에서 청년층 고용을 지원하기 위해 적극적인 노동시장정책, 고용 보조금이나 비임금 비용(non-wage cost)을 감면해 주는 등의 인센티브를 도입하였다. 또한 교육수준이 낮은 청년층의 노동시장 진입을 지원하기 위해 직업 교육과 훈련(vocational education and training)을 재착수되었다. ‘Investment in Youth Act’, ‘Action plan on youth unemployment’ 을 실시하여 청년층 실업률을 낮추고자 노력하는 네덜란드를 예로 들 수 있다(European Commission, 2011). OECD도 Job Strategy의 하나로 청년층 고용증진을 위해 첫째, 노동시장 욕구에 맞게 설계된 훈련 프로그램 강화, 둘째, 구직지원 프로그램(job-search assistance program)을 강화하여 청년층의 노동시장진입 지원, 셋째, 직업창출(job creation)을 들 수 있다. 직업창출은 청년들에게 일자리를 제공한다는 측면에서 단기적으로 효과적이다. 프랑스에서 비영리부문의 직접 일자리 창출로 청년층 실업률이 1997년 28.5%에서 2002년 20%로 감소하였다. 그러나 직접 직업창출은 비용이 많이 들고, 장기적으로 취약 청년층에게 노동시장기회를 개선하는데 효과적이지 않다. 넷째, 고용주에게 고용보조금을 지급하는 것도 청년층 실업률을 줄이기

27) 물론 청년층의 대부분은 50세 이상 고령근로자의 실업완화보다는 청년층 실업률 완화에 더 우선순위를 두어야 한다고 본다(Loretto et al., 2000; Van Dalen and Henkens, 2002 재인용).

위한 정책으로 실시되고 있다(OECD, 2006b²⁸).

제 2절 OECD 국가 연금정책의 조기퇴직 유인 개혁 전·후

제 2차 세계대전 직후부터 1970년대 초반까지 서구 각국의 사회경제적 환경은 사회복지의 확대에 우호적이었다. 사회복지 지출 확대에 대한 사회적 합의가 국민들 간에 구축되었고, 높은 경제성장률과 낮은 실업률이 지속되면서 사회복지지출 확대에 필요한 재원을 충당할 수 있는 국가의 재정능력 또한 높아졌다. 이런 환경 아래, 노후소득보장체계의 중추에 해당하는 공적연금제도 또한 적용대상을 확대하고 급여수준을 인상하며 수급자격을 완화하는 방향으로 전개되었다(권문일, 2008).

그러나 2차 대전 이후 순조로운 발달을 거듭해 오던 공적연금제도는 1970년대 초반에 발생한 석유위기를 기점으로 경제성장이 둔화되기 시작하면서 재정적인 어려움에 봉착하기 시작하였다(권문일, 2008). 특히 1990년대 경제성장률 저하, 고실업률 등과 같은 경제적 압력, 그리고 정부적자가 증가하여 이에 대응하고자 연금을 개혁하였다(Myles and Quadagno, 1997). 또한 EMU 가입국들은 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty requirements)을 충족시키기 위해 연금재정을 삭감했고, 앞으로도 인구고령화로 인한 재정불안을 해결하기 위해 장기적인 개혁을 고심 중에 있다(Gillion et al., 2000²⁹).

더구나 1970년대 이후 추진된 조기퇴직정책과 인구고령화, 연금의 재정적자 악화와 맞물려, 1990년대에 오면, 거의 대부분의 국가에서 연금개혁을 단행하게 된다(OECD, 2006a).

28) 그러나 고용보조금이 일자리를 신규 창출하는지 명확하지 않다. 보조금을 지급하면 총 고용이 증가하는 것이 아니라, 회사는 보조금을 받지 않는 근로자는 받는 근로자로 대체하거나(대체효과. substitution effect), 보조금이 없을 때 고용된 사람을 보조금을 받는 근로자로 대체한다(사중효과. dead-weight effect). 고용보조금은 이와 같은 대체효과와 사중효과로 인해 고용에 미치는 영향이 작다(OECD, 2006b).

29) 거의 모든 국가는 연금급여지출의 급격한 증가 문제를 겪고 있다. 독일, 이탈리아, 일본은 GDP의 15%이상을 지출하고, 호주, 캐나다, 영국, 미국은 GDP의 10%를 지출할 것으로 추정된다(OECD, 1996; Gillion et al., 2000 재인용). 이로 인해 재정압박은 개혁의 주요 동인이 되었다(OECD, 2001). 더구나 인구고령화, 경제성장률의 둔화, 사회보장 재정문제는 앞으로 더 심각해질 것이다(Gillion et al., 2000).

1. OECD 국가 공적연금의 조기퇴직지원 정책

1960년대 이후 대부분의 국가에서 고령자의 조기퇴직을 독려하는 연금제도가 확대되었다(Blöndal and Scarpetta, 1998; Gruber and Wise, 1998). 또한 55세 이후 계속 근로하는 것에 대한 반대유인(disincentive)이 다양한 조기퇴직제도(early-retirement programme, 실업·장애 제도)를 통해 강화되었다(Kapteyn and De Vos, 1998; Kerkhofs et al., 1999; Van Dalen and Henkens, 2002 재인용). 예를 들어 네덜란드에서 조기퇴직제도가 도입된 것은 실업률 특히 청년 실업률이 급증하던 1976년인 것도 이를 말해준다. 더구나 네덜란드의 조기퇴직제도는 300개가 넘고, 총소득의 80%를 보장하여 매우 관대하다. 이처럼 높은 소득대체율은 미국이나 그 외 유럽국가보다도 더 높아서(Grad, 1990; OECD, 1995; Van Dalen and Henkens, 2002 재인용), 네덜란드에서 고령자들이 대량 조기퇴직한 것으로 본다(Van Dalen and Henkens, 2002). 공적연금의 퇴직유인의 영향 및 크기에 대해 논란은 많지만, 공적연금 제도의 퇴직유인은 고용주들의 고용자 기피현상과 함께 조기 퇴직에 미치는 영향이 큰 것으로 평가된다(OECD, 2001; 2006a).

1) 관대함(generosity) 확대

① 소득대체율 상향조정

대부분의 국가에서 노령보험은 생산성 하락으로 인한 소득상실을 보장하기 위해 도입되었다(Myles, 1989). 초기에는 급여수준이 낮았으나, 세계 제 2차 대전 이후 생존수준의 급여로 확대되면서, 현대 복지국가의 가장 큰 소득프로그램으로 자리하게 되었다(Myles and Quadagno, 1991; Kolberg and Esping-Andersen, 1992 재인용). 그리고 수급연령을 기점으로 근로에서 완전퇴직(full exit)으로의 전환이 중요한 인생단계로 제도화되었다(Guillemard and Rein, 1993; Kohli and Rein, 1991). 노령 연금을 통한 퇴직의 제도화는 전후 산업사회의 보편적인 특징이 된 것이다(Myles and Quadagno, 1991; Kolberg and Esping-Andersen, 1992 재인용). 이처럼 연금개

혁을 통해 1970년대까지 소득대체율을 지속적으로 상향조정한 것은 독일의 예를 보면(Börsch-Supan and Reinhold, 2010) 쉽게 알 수 있다. 독일은 1889년 생산직 근로자 연금제도를, 1911년 사무직 근로자 연금제도를 도입한 후, 1957년 연금법 대개정으로 연금목표를 최저보장에서 소득지위 보장으로 전환하고, 기초부분과 소득비례부분을 일원화하여 소득비례연금제도를 도입하여 급여수준을 대폭 인상하였다. 또한 1972년 가입대상 확대와 함께 연금급여수준을 인상하였다(여기구 외, 2009; Börsch-Supan and Reinhold, 2010).

그 외에도 벨기에 공적연금의 소득대체율 역시 1982년 이후 빠르게 증가하여, 1994년 총 소득대체율은 55%, 순소득대체율은 85%로 높아졌다(Pestieau and Stijns, 1999). 스페인도 남성 퇴직자의 소득대체율은 1972년에 88%였고, 1994년에도 약 81%로 매우 높고(Boldrin et al., 1999), 이탈리아 평균생산근로자의 소득대체율은 1980년 61%에서 2002년에는 93%로 높아졌다. 오스트리아는 1980년 이미 80%의 높은 소득대체율을 보장하고, 2002년에는 85%로 높아졌다(Scruggs, 2007).

이처럼 소득대체율이 높다는 것은 퇴직 후에도 근로기간의 생활수준을 유지할 수 있는 재원이 보장됨을 의미한다. 따라서 소득대체율이 높을수록 조기에 노동시장을 이탈할 유인을 제공하여, 퇴직률이 높아진다(Thompson, 1998; Blöndal and Scarpetta, 1999; Gruber and Wise, 1999; OECD, 2005a; 2006b). 특히 대륙유럽국가 공적연금의 소득대체율(평균생산근로자. Average Production Worker. 단신) 평균이 75%로 매우 관대하다(2002년). 이탈리아 공적연금의 소득대체율은 평균 93%, 오스트리아는 85%에 이른다(2002년. Scruggs, 2007). 더구나 이미 소득대체율이 높은데, 2000년대 초반까지도 증가추세를 이어가(Scruggs, 2007; Pestieau and Stijns, 1999), 퇴직을 유인할 소지가 높다. 영미형에 속하는 미국도 1960년에서 1982년 사이에는 소득대체율이 20% 증가했고(Diamond and Gruber, 1999), 캐나다는 1966년 10%에서 계속 증가하여 1977년경 58%까지 상승하였다(Gruber, 1999).

② 연금수급연령 하향조정

1950~1980년에는 많은 국가들이 연금수급연령을 낮추었다. 스위스는 1946년 공적 연금을 도입하여, 1957년 여성의 연금수급연령을 63세로 낮춘 뒤, 1964년 62세로 다시 하향조정하였다. 노르웨이는 1973년 기초연금의 수급연령을 70세에서 67세로,

스웨덴은 기초연금과 소득비례연금의 수급연령을 모두 67세에서 65로 낮추었다(1976년, Gillion et al., 2000). 그 결과 20세기 후반기에 OECD 국가의 평균 연금수급연령은 2년 정도 낮아져 남성은 62.5세, 여성은 61.1세가 되었다(OECD, 2011).

더구나 대부분의 사람들이 완전노령연금까지 일하는 사람은 별로 없다. 오히려, 연금수급이 가능한 조기노령연금 수급시점에 퇴직하는 경향이 높아서, 조기노령연금수급연령이 완전노령연금 수급연령보다 더 큰 영향을 미치는 것으로 본다. 일반적으로 대부분의 국가에서 연금수급연령에 퇴직률이 급증하여 연금수급연령의 하향조정이 조기퇴직에 영향을 미친 것으로 보는데(Gruber and Wise, 1999), 특히 대륙유럽국가에서 영향이 크다. 프랑스도 조기노령연금이 없었던 1972년에는 65세에 퇴직하는 비율이 가장 높았지만, 조기노령연금을 도입한(1972년) 6년 뒤에는 조기노령연금 수급연령의 퇴직률이 급증하고, 완전노령연금 수급연령을 60세로 변경한지 3년 뒤에는 60세의 퇴직률이 급증하여 가장 높다. 프랑스도 독일처럼 수급연령에 퇴직률이 급증한다(Gruber and Wise, 1999). 이탈리아 역시 조기노령연금 수급연령과(60세) 완전노령연금수급연령에(65세) 급증하여, 수급연령효과가 있다(Brugiavini, 1999).

스웨덴도 완전노령연금 수급연령인 65세에 노동시장 이탈률이 높아서 사회보장 제도가 영향을 미친 것으로 본다(Wadensjö, 1991). 그러나 독일이나 프랑스와 비교하면, 완전노령연금 수급연령에 퇴직하는 비율이 크게 높지 않다(Gruber and Wise, 1999). 노르웨이는 완전노령연금 수급연령이 67세로, 프랑스가 60세인 것과 비교하면 완전노령연금의 조기퇴직유인이 약하다. 그러나 노르웨이도 공적연금 수급연령(남성)인 62세, 65세, 67세에 퇴직률이 급증한다(OECD, 2004b). 핀란드 역시 연금수급연령에 퇴직률이 급증하여 수급연령이 영향을 미친 것으로 본다(OECD, 2004a).

미국은 조기노령연금 없이 완전노령연금만 있던 1960년에는 완전노령연금 수급연령(65세)에 퇴직발생률이 급증하였다. 그러나 1961년 조기노령연금을 제정하여 62세부터 연금수급이 가능해졌다. 이로 인해, 1980년에는 조기노령연금 수급연령에 퇴직률이 급증하여, 완전노령연금 수급연령의 퇴직률보다 더 높아졌다(Gruber and Wise, 1999). 그 외 Diamond and Gruber(1997), Burtless and Quinn(2000)의 연구에서도 조기노령연금 수급연령과 완전노령연금 수급연령에 퇴직률이 급증한다. 이는 제도의 구조가 퇴직결정에 큰 영향을 미치는 것을 말해준다(OECD, 2005c). 특

히, 조기노령연금 수급연령에 퇴직률이 급증하여(Diamond and Gruber, 1999 등), 사회보장제도 외에 다른 요인이 없는데 의견이 모아진다(Coile and Gruber, 2000). 그러나 영국은 연금수급연령만으로는 남성의 노동시장참가율의 감소를 설명하지 못한다(OECD, 2004c).

2) 조기퇴직 경로 다양화 및 수급요건 완화

조기퇴직 경로 혹은 조기퇴직 프로그램은 중·고령 근로자들이 노동시장을 떠나 퇴직으로 이행하는 사이 재정적 부족(gap)을 보충하는 일련의 제도를 말한다(Vroom and Blomsma, 1991). 조기퇴직 프로그램은 완전노령연금 수급연령 이전의 가교연금(bridging pension)으로서만 역할 한 것이 아니라, 조기퇴직의 경로가 된다(Kolhi and Rein, 1991). 이와 같은 조기퇴직경로는 국가마다 다양한데(OECD, 2006b), 주로 조기노령연금과 그 외의 실업보험(연금) 혹은 장애연금이 역할하였다(Guillemard, 1991).

주된 이유는 다음과 같다. 첫째, 수급요건이 까다롭지 않고 간소하다. 심각한 장애로 인한 의료적 진단이 없어도, 노동시장 상황이 열악하여 고용이 어려우면 장애 연금을 받을 수 있었다(스웨덴, 노르웨이). 1972년 이후에는 63세 이상(1974년부터는 60세 이상) 실직자들은 의료적인 진단 없이도 노동시장상황이 열악하면 장애 연금을 받을 수 있었다. 1985년에는 23,760명의 60~64세가 장애연금을 받았는데, 그 중의 절반이 의료적 이유가 아니라 노동시장을 이유로 장애연금을 받은 것을 예로 들 수 있다. 수급연령도 63세에서 1974년부터 60세로 하향조정하였다(스웨덴, Wadensjö, 1991).

또한 수급연령을 하향 조정하여 더 일찍 퇴직할 수 있는 기회를 제공하였다. 그 결과 북유럽국가의 조기퇴직프로그램 수급률은 다른 OECD 국가보다 높다(Wadensjö, 1991; OECD, 2004b). 혹은 특별 실업보상제도를 제정하여 실업급여를 소진하거나, 여러 이유로 급여를 받지 못한 고령근로자에게 지급하였다(Wadensjö, 1991). 노동감축정책을 추진한 프랑스의 실업보험은 제정당시에는 대상자를 비자발적 실직자로 한정했지만, 1977년부터는 자발적인 실업자에게도 지급하였고(Guillemard, 1991), 독일도 장기실업급여를 조기노령연금 수급연령 이전 연령까지

1년 이상 지급하여 조기퇴직을 지원하였다(Ebbinghaus, 2001). 더구나 수급기간 또한 길다. 스웨덴의 실업급여는 완전노령연금 수급연령 이전에 1년 이상, 네덜란드는 몇 년 동안 급여를 보장함으로써, 조기퇴직경로가 되었다(Ebbinghaus, 2001). 노르웨이는 50~59세의 1/4, 60~64세의 1/3이 장애연금을 받았고(OECD, 2004b), 네덜란드는 55세의 13%, 60세는 20%가 장애연금을 받고 조기 퇴직하였다(OECD, 2005b).

둘째, 소득대체율이 높다. 스웨덴과 네덜란드의 장애연금은 소득대체율이 70%로 매우 관대하여 조기퇴직유인을 제공하였다(Ebbinghaus, 2001). 프랑스의 실업보험은 60~64세 실직 고령근로자에게 80%의 소득대체율을 보장했으며(Guillemard, 1991), 독일의 장애연금은 45%를 보장했다(Ebbinghaus, 2001). 스웨덴의 장애연금(60세) 급여는 조기노령연금(60세)보다 30% 높았다(Wadensjö, 1991). 네덜란드 역시 해고가 엄격한 가운데 장애연금 급여의 소득대체율이 높아서 고용주와 근로자 모두 장애 연금을 통해 일을 중단하는 것을 선호하였다(Kapteyn and de Vos, 1999).

셋째, 조기퇴직경로가 다양하다. 특히 대륙유럽 국가는 조기퇴직 제도를 활성화시켜 중·고령 근로자들이 퇴직할 수 있는 선택권을 넓혔다(Ebbinghaus, 2001). 먼저, 조기노령연금을 도입하여, 퇴직경로를 제도화하였다. 독일은 1972년 이전에는 조기노령연금이 없어서 완전노령연금(65세)만 있었다. 그러나 1972년 조기노령연금을 제정하여 63세에 연금을 수급할 수 있도록 하였고(남성), 조기노령연금을 감액없이 지급하여 가입기간만 충족하면 완전노령연금액과 같은 금액을 지급하여 퇴직유인이 컸다. 실제 이와 같은 사회보장제도의 조기퇴직 유인으로 인해, 화이트칼라 근로자들의 평균 퇴직연령이 5.5년 낮아졌다. 장애·실업연금 수급이 가능한 60세, 조기노령연금수급연령인 63세, 그리고 완전노령연금 수급연령인 65세에 퇴직발생률(hazard rate)이 급증한다(Gruber and Wise, 1999; OECD, 2005a).

둘째, 조기노령연금 외 조기퇴직프로그램이 확대되었다. 조기퇴직프로그램의 수급률이 높은 것도 조기퇴직프로그램이 근로유인을 약화시킨 지표로 해석된다³⁰⁾. 특히 장애연금을 통한 노동시장 이탈은 조기퇴직의 상당부분을 차지한다(Casey et al., 2003; OECD, 2004b; 2006a). 독일과 이탈리아는 조기노령연금과 함께 조기퇴직

30) 예를 들면, 독일은 조기 퇴직한 남성 가운데 40%가 장애보험과 조기노령연금을 받고, 20%는 장기보험(long-term insurance)을 받는 것을 통해 판단하였다(OECD, 2005a).

프로그램이 매우 발달하여, 조기노령연금뿐 아니라 장애연금이, 프랑스는 실업보험이 가장 큰 경로였다. 조기노령연금 수급연령 혹은 장애연금 수급연령에 퇴직률이 급증한 것이 그 예이다(Gruber and Wise, 1999; Brugiavini, 1999). 프랑스는 실업보험 외에도 장애보험과 장기간 지급되는 건강보험이(Guillemard, 1991), 벨기에 역시 실업보험과 장애보험이 60세 이전의 조기 퇴직에 미친 영향이 크다(Pestieau and Stijns, 1999).

반면, 북유럽국가는 조기노령연금보다 조기퇴직프로그램을 통한 조기퇴직이 더 활성화되어 유사(quasi) 조기퇴직제도로써 역할하였다(OECD, 2001; OECD, 2002³¹⁾). 스웨덴 고령자는 58.3세 이상이면 실업보상을 받다가 60세에 장애연금을 받고, 65세에 공적노령연금을 받는 것이 가능하다. 조기퇴직 프로그램에 기대어 일을 그만두어도, 완전노령연금 수급연령까지 중단없이 소득보장을 받을 수 있도록 정비되어, 제도상 조기퇴직의 다양한 경로가 있다(Wadensjö, 1991). 네덜란드는 조기노령연금이 없지만, 장애연금뿐 아니라, 상병급여(sickness benefit), 실업보험 등 조기퇴직프로그램이 다양하게 발달하였다. 60~64세 전체 남성 가운데 42.1%가 상병급여와 장애연금을 받아, 다른 퇴직경로보다 월등히 높았다. 이에 1970년대 네덜란드의 조기퇴직은 사회보장제도를 통해 이루어진 것으로 본다(1985년. Vroom and Blomsma, 1991).

핀란드 역시 유사 조기퇴직프로그램을 통해 퇴직이 가속화된 것으로 본다. 핀란드는 50세 이상 가운데 10%는 실업급여를 받는데, 59세에는 24%로 증가한다. 60세 실직자는 실업급여와 함께 실업연금을 받을 수 있다. 50세에 장애연금을 받는 사람은 약 8%이며, 60세에는 22%로 증가한다. 60~64세 비경제활동자의 10%는 조기노령연금을 받고, 20%는 장애연금을 받는 모든 지표들이 조기퇴직프로그램의 영향을 말해준다(OECD, 2004a).

영미형 국가를 보면, 미국도 대공황 이후 사회보장제도를 통해 치솟는 실업률을 낮추기 위해 조기노령연금을 도입하였다(Sheppard, 1991). 미국은 조기노령연금 도입 후, 62세에 퇴직이 급증하는 것은 조기노령연금 외에 다른 요인이 없다는데 의견이 모아지고 있다(Coile and Gruber, 2000). 그러나 호주, 영국, 캐나다는 조기노

31) 60~64세 가운데 조기노령연금제도를 통해 퇴직한 비율은 단지 5%에 불과한 반면, 약 35%가 장애연금이나 장기 상병급여를 받고 퇴직하였다(1999년. OECD, 2002).

령연금제도를 운영하지 않아(SSA, 2004), 조기퇴직경로가 많지 않다. 미국과는 달리, 영국에서 고령자가 연금을 수급하기 원하면 65세까지 기다려야 한다(Ebbinghaus, 2001). 예외적으로 미국에서 장애연금이 62세 이하 근로자들에게 조기 퇴직경로가 되고 62세 이후에는 노령연금이 조기퇴직경로가 된다³²⁾. 이 경로를 보면, 유럽국가와 유사하지만, 유럽 국가들만큼 고령 실직자에게 조기퇴직연금을 제공하기 위해 고안된 공식적인 프로그램이 활성화되지 않았다(Sheppard, 1991). 영국도 중·고령남성의 17%가 장애연금을 받고 있지만(Blundell and Johnson, 1999), 급여수준이 낮아서, 유럽국가들처럼 퇴직유인을 제공하지 않는다(Esping-Andersen and Sonnbergr, 1991). 더구나 고령근로자를 대상으로 하는 장기실업보험이 불충분하여 실업보험을 통한 조기퇴직경로가 활성화되지 않았다(Ebbinghaus, 2001).

3) 수리적으로 조기퇴직에 유리한 제도

연금수급을 연기하거나, 늦출 때의 급여감액 혹은 증액이 공정하게 이루어져야 퇴직유인이 중립적이다. 그런데 대부분의 공적연금은 추가 근로에 대한 수리적 조정이 적어서, 근로유인이 약하다(Gruber and Wise, 1999; OECD, 2005a). 이는 조기노령연금 감액율과 조기노령연금 혹은 완전노령연금 수급연령 이후 지연(delayed) 연금의 증액율로 나뉘어서 볼 수 있다.

첫째, 일반적으로 조기노령연금을 수급하면, 수급기간이 길어지기 때문에 급여를 감액한다(Gillion et al., 2001). 그런데 독일은 조기노령연금을 수급해도 급여를 감액없이 지급하여 퇴직유인이 크다. 또한 프랑스는 1972년 조기노령연금을 도입한 후(60세), 1983년 완전노령연금 수급연령을 60세로 낮추었다(Gruber and Wise, 1999). 이처럼 프랑스가 완전노령연금수급연령을 60세부터 지급하는 것은 감액없이 조기노령연금을 지급하는 것과 같기 때문에, 근로유인을 감소시킨다(Guillemard, 1991).

둘째, 소득대체율이 연령이 높아질수록 증가하지 않거나, 증가폭이 낮아서 일을 지속할 유인이 적다(Blanchet and Pelé, 1999). 조기노령연금 수급연령 이후 급여증

32) 55~59세 남성의 9%, 60~64세 남성의 13%가 장애연금을 받아, 조기퇴직경로로 활용되었다(OECD, 2005c).

액이 감소해서, 수급이 가능한 시점에 바로 퇴직해서 완전노령연금보다 조기노령연금 수급연령이 퇴직률이 급증한다(Gruber and Wise, 1999; OECD, 2005a). 독일도 60~65세까지 수급을 늦춰도, 급여가 연 4%씩 감소한다(Gruber and Wise, 1999). 프랑스 역시 60세의 소득대체율과 69세의 소득대체율은 단지 0.4%만 차이가 나서, 9년을 일을 더 해도 소득대체율은 0.4%만 높아진다(Blanchet and Pelé, 1999). 이탈리아도 69세의 소득대체율은 60세의 소득대체율보다 0.1% 높을 뿐이다. 연령증가에 따라 소득대체율이 거의 증가하지 않아서(Brugiavini, 1999), 근로유인을 저해한다. 핀란드도 63세의 소득대체율이 62%인데, 65세에 2%만 높아지고, 70세에 수급하면 3% 높아져, 재정적 근로유인이 약한 것으로 볼 수 있다(OECD, 2004a). 즉, 독일, 프랑스, 이탈리아, 핀란드 등 보수주의 체제의 공적연금은 소득대체율이 높고, 수리적 조정은 부족해서 평균 퇴직연령이 낮아진 것으로 본다(Börsch-Supan, 1992; OECD, 2005a 재인용). 그러나 스웨덴은 60세의 소득대체율에 비해 68세의 소득대체율이 46%이상 높아서(Palme and Igemar, 1999), 중립성이 높다.

2. OECD 국가 공적연금의 근로유인(work incentive) 강화 정책

연금개혁전략은 국가마다 차이가 있지만(OECD, 2006a), 일반적으로 1950년부터 1980년대까지는 많은 국가에서 연금수급연령을 낮추고, 급여수준을 올렸으나, 1990년대 중반 이후 개혁의 추세가 바뀌어, 급여삭감, 연금수급연령 상향조정 등에 초점이 맞추어져 있다(Gillion et al., 2000). 과거와는 달리 조기퇴직이 증가하면서, 65세 이상 가운데 일을 지속하는 것은 드문 일이 되었기 때문이다. 더구나 의학기술의 발전 등으로 평균수명이 길어져 퇴직 후 기대여명과 연금수급기간이 길어짐에 따라, 연금지출 또한 높아졌다. 따라서 OECD 대부분의 국가는 실제 퇴직연령을 높여서, 인구고령화로 인한 총 연금지출증가를 효과적으로 줄여서 재정문제를 완화하고자 한다. 이에 최근 대부분 OECD 국가의 연금개혁은 재정안정화와 함께 근로유인 개선에 우선순위를 두고 있다(OECD, 2001; 2006). 과거 공적제도를 통해 조기퇴직을 유인했던 것과는 달리, 퇴직을 늦추거나 고령자의 노동시장유인을 강화하여 근로기간을 연장하는 것 역시 핵심 개혁사항이 되었다(OECD, 2001; 2006a).

이와 같은 OECD 국가의 연금개혁 동향은 크게 3가지로 볼 수 있다³³⁾. 근로기간

과 퇴직기간의 재조화(re-balancing), 노후 소득원의 다원화(사적 연금 강화), 그리고 이와 같은 개혁으로 인한 취약계층 노인에게 적정소득을 보장하는 방향으로 개혁이 이루어지고 있다(OECD, 2001; 2006a). 이와 같은 주된 개혁 동향 가운데, 퇴직유인(근로기간 연장) 개혁은 공적연금의 재정안정화 전략과 맥을 같이한다. 공적연금의 재정기반 강화는 기본적으로 수입을 강화하는 것인데(권문일, 1998), 이는 퇴직 또는 조기퇴직의 억제를 통한 기여자의 수 증대, 연금수급자 축소를 바탕으로 하기 때문이다. 연금의 근로유인 강화 혹은 퇴직억제 전략은 크게 첫째, 관대함 축소 둘째, 조기퇴직경로 축소·차단 2가지로 세분할 수 있다. 관대함 축소는 다시 연금의 소득대체율 축소, 완전노령연금 및 조기노령연금 수급연령 상향조정, 퇴직 시기에 따른 연금의 수리적 중립성 강화로 나눌 수 있다(OECD, 2006a).

1) 관대함 축소(Reduce generosity)

관대함 축소는 보험료율 인상, 소득대체율 하향조정, 연금수급기간 축소로 진행되었다.

① 보험료율 인상

보험료율 인상은 공적연금의 재정문제를 해결하는데 보편적으로 활용되고 있을 뿐 아니라, 가장 효과적인 전략의 하나로 간주된다(권문일, 1998). 그러나 연금재정

33) 그 외에도 네덜란드처럼 제도개혁으로(Flexible Early-Retirement. FER) 부과방식에서 적립방식과 수리적 중립성을 강화하기도 하였다. 또한 기여금은 근로자의 근로경력과 기여금에 직접적으로 연계하여 세대간 연대(solidarity)보다는 개인책임을 강화하였다. 근속기간이 짧을수록, 연금급여가 낮아지도록(Van Dalen and Henkens, 2002) 수정한 것도 해당된다.

또한 퇴직소득심사제도(Retirement Earnings Test. RET)를 폐지한 것도 예로 들 수 있다. 미국은 RET를 실시하여, 근로소득이 있으면 급여를 감액한다(Chen, 1996). 이렇게 근로소득에 따라 연금을 감액하는 것은 NRA 이후 계속 일하는 것에 반대유인을 제공한다. 그래서 퇴직소득심사제도를 “뒷문을 통한(through the backdoor)” 강제퇴직의 형태로 본다(Casey, 1997; Ebbinghaus, 2001 재인용). 영국에서 퇴직소득심사 제도를 폐지한 것(1989년)도 이런 맥락에서 볼 수 있다(Ebbinghaus, 2001). 미국 역시 RET가 근로유인을 약화시킨다는 비판에 따라, 근로소득이 있으면 무조건 급여지급을 정지했던 것에서 연령 및 소득 수준에 따라, 감액율을 달리 적용하는 것으로 바꾸었다(<http://www.ssa.gov>).

의 지속가능성을 확보하기 위해 지속적으로 연금 보험료를 인상하는 것은 불가능하다. 또한 일정 수준 이상으로 추가적인 보험료를 인상할 경우, 국가의 경쟁력을 잃을 수도 있다(김수완·김순옥, 2006). 독일도 재정안정화를 위해 공적연금의 급여를 하향조정하고 있지만, 보험료율은 2030년까지 22%로 묶어두는 것을 정책목표로 설정하고 있다(어기구 외, 2009). OECD 25개국의 평균 기여율 변화를 보더라도, 1994년 19.2%에서 2009년 19.6%로 높아지긴 하였으나(OECD, 2011), 증가폭이 낮은 것도 이를 말해준다.

OECD(2011)을 토대로 OECD 국가의 보험료율 변화 유형을 보면, 유지형, 증가형, 감소형 3가지로 볼 수 있다([표 7] 참고). 19개국 가운데 거의 절반인 9개 국가는 유지형에 해당된다(오스트리아, 그리스, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스위스, 터키, 미국). 그러나 스위스, 미국 등을 제외하면 이미 1990년대 초에 보험료율이 약 20%로 높아져 더 이상 높이지 못한 것으로 보인다. 한편, 스위스는 기초연금으로 보험료율은 인상하지 않았지만, 1979년 개혁으로 연금수급연령에 도달한 수급자에도 보험료를 부담시키고, 1993/4년 개혁으로 전업주부 등 모든 비경제활동인구에 대해서도 재산에 기초한 보험료 납부를 의무화하여(어기구 외, 2009), 실제적으로 보험료를 확대한 것으로 볼 수 있다.

[표 7] OECD 국가 공적연금 기여율 유형

유형	해당 국가
유지형	오스트리아(22.8%→22.8%), 그리스(20.0%→20.0%), 룩셈부르크(16.0%→16.0%), 네덜란드(17.9%→17.9%), 폴란드(19.5%→19.5%), 슬로베니아(24.4%→24.4%), 스위스(9.8%→9.8%), 터키(20.0%→20.0%), 미국(12.4%→12.4%)
증가형	캐나다(5.2%→9.9%), 핀란드(18.6%→21.6%), 독일(19.2%→19.9%), 헝가리(30.5%→33.5%), 이탈리아(28.3%→32.7%), 한국(6.0%→9.0%), 일본(13.58%→18.3%1))
감소형	슬로바키아(28.5%→18.0%), 스페인(29.3%→28.3%), 스웨덴(19.1%→18.9%)

주) 괄호안의 연도는 1994년과 2009년임.

자료) 1) : 어기구 외(2009), 그 외는 OECD(2011)을 바탕으로 재구성함.

② 소득대체율 축소

재정균형을 이루기 위해서는 세입을 높이거나 급여를 줄이거나, 연금수급연령을 상향조정해야 한다. 그러나 근로자들은 기여율을 더 높이는 것에 저항하기 때문에, 대부분의 국가는 급여를 삭감하거나, 연금수급연령을 상향조정하는 방향으로 개혁을 시도하고 있다. 실제 많은 OECD 국가들이 다양한 형태로 급여를 축소하였다. 과거 급여수준을 높이던 것과는 분명 다른 개혁이다(Gillion et al., 2000).

그러나 정치적 제약으로 직접적으로 연금급여를 줄이기보다는 ‘뒷문(backdoor)’을 통해 간접적으로 수급요건을 축소하여 급여를 감액하고 있다(OECD, 2006a). 이와 같은 연금급여수준 축소 전략은 4가지로 첫째, 연금급여산정공식의 변화를 통한 급여수준 감액 둘째, 급여산정시 기초가 되는 소득산정기간의 연장 셋째, 과거소득 평가방식, 넷째, 연금연동방식의 변화 등을 들 수 있다(권문일, 1998³⁴); OECD, 2006a; 2011).

첫째, 최근 개혁의 상당부분은 사회보장연금의 급여산식을 변경함으로써 급여를 줄인 것이다. 특히, 연금급여수준을 축소하는 전략 중의 하나는 급여산정공식의 변화를 통해 연금급여의 소득대체율을 축소하는 것이다(권문일, 1998). 독일의 경우 연금제도 도입 후 2차례에 걸친 연금개혁을 통해 연금 급여수준을 지속적으로 확대해왔었다(1957년, 1972년). 그러나 1992년 재정안정화 개혁을 실시한 후, 2001년 개혁으로 2030년까지 표준연금의 소득대체율을 70%에서 64%로 인하시키는 방향으로 개혁하였다. 그리고 2004년 인구 및 경제변동에 연동하여 급여수준을 감축하는 ‘지속가능성 계수³⁵’을 도입하여 45년 가입한 평균 소득자의 연금수준은 2020년에는 46%, 2030년에는 43%로 낮아질 것으로 추정된다(여기구 외, 2009).

그러나 이 역시 국가간 차이가 있다. 대륙유럽국가는 이미 소득대체율이 높은데,

34) 소득조사나 선택적 표적화가 해당된다. 급여감축은 광범위하게 모든 수급자의 급여를 일정비율 줄이기도 하지만, 선택적으로 고소득 퇴직자의 급여를 줄이기도 하였다. 고소득 퇴직자는 급여삭감으로 큰 타격을 받지 않을 수 있지만, 상대적으로 저소득 퇴직자는 사회보장에 의존하는 경향이 크기 때문에, 광범위한 급여삭감으로 저소득 퇴직자도 감할 수 있기 때문이다(Gillion et al., 2000).

35) 지속성 요소(Nachhaltigkeitsfaktor)는 연금가치의 산식에 수급자 수 대비 가입자 수 비율로 산출되는 지속성 계수를 추가함으로써 도입되었다. 연금산식상의 연금가치의 조정에서 지속성계수(가입자와 수급자의 비율)를 연동시켰다. 이에 따라 가처분소득이 상승하더라도 가입자 인구가 감소하면, 신규 수급자와 기수급자의 연금수준이 감소하게 된다(여기구 외, 2009).

2000년대 초반까지도 증가추세를 이어가(Scruggs, 2007; Pestieau and Stijns, 1999), 퇴직을 유인할 소지가 여전히 높다. 이탈리아 평균생산근로자의 소득대체율은 1980년 61%에서 2002년에는 93%로 높아졌다(Scruggs, 2007). 오스트리아는 1980년 이미 80%의 높은 소득대체율을 보장하고, 2002년에는 85%로 높아졌다(Scruggs, 2007).

그러나 북유럽국가는 기초연금 외에 소득비례연금도 실시하여 소득대체율이 높는데(Esping-Andersen and Sonnberger, 1991; OECD, 2002), 덴마크, 핀란드, 노르웨이는 1980년과 비교시 2002년 6~7% 증가하였다(Scruggs, 2007). 스웨덴 공적연금의 소득대체율은 1950년과 비교하면 2002년 감소하였다. 스웨덴은 1950년부터 1980년대까지 소득대체율이 지속적으로 상승하여, 1984년 평균 생산근로자(단신)의 소득대체율이 약 70%이다. 그 후 1990년까지 다소 감소하였는데(68%, Palme, 1990), 2002년에는 59%로 떨어졌다(Scruggs, 2007).

그러나 관대하지 않은 국가는 퇴직행태에 크게 영향을 미치지 않는다(영국, 호주 등. OECD, 2006a). 영국은 1986년 개혁을 통해 소득비례연금인 SERPS의 소득산식에 반영되는 기간을 최대소득의 20년이 아니라 생애소득으로 바뀌어서 2000년부터 소득대체율을 25%에서 20%로 하향조정하였다(Gillion et al., 2000). 공적연금이 기본적인 최소한의 소득보장만 추구하고, 그 외는 사적소득으로 대체하도록 권고하기 때문이다(Manow, 1997; Jackson and Vitols, 2001). 영국의 경우 기초연금은 생존수준에 불과하고³⁶⁾, 소득비례연금(SERPS)의 목표 소득대체율이 25%에 불과하여 실제 소득대체율은 그 이하가 되는데(Blundell and Johnson, 1999), 소득대체율을 더 낮춘 것이다. 소득대체율이 너무 낮으면 일부 연금 수급자는 빈곤하게 된다(OECD, 2005a). 그런데 영미형 국가는 소득대체율이 낮은데도, 1980년에서 2002년 사이 호주, 미국, 영국은 1~2%만 높아졌을 뿐, 여전히 소득대체율이 낮다(호주 30%, 영국 39%, 미국 42%. Scruggs, 2007). 캐나다는 1977년 58%였으나, 그 이후 소득대체율이 감소·정체하여 1994년 40%수준으로 낮아졌다(Gruber, 1999). 이들 국가는 소득대체율이 낮아서 더 높여야 하는데도 불구하고, 비슷한 수준을 유지하여, 근로유인에 미치는 영향은 작을 것으로 보인다.

둘째, 소득측정(earnings measure)도 영향을 미친다. 급여산정시 소득산정기간은

36) 더구나 물가연동방식이기 때문에 시간이 지날수록 계속 낮아져, 2030년에는 7~8%로 떨어질 것으로 예측된다(Blundell and Johnson, 1999).

대체로 가장 최근 몇 년간의 소득활동기간, 소득이 가장 높았던 일정기간, 생애소득기간 등으로 구분할 수 있는데(Gillion et al., 2000), 대부분 30~35년이나 생애평균소득을 가장 많이 사용하며, 최종소득이나 소득이 높았던 기간을 사용했다(Whitehouse, 2007; OECD, 2011). 대부분 연령에 따라 소득이 높아지기 때문에 노동경력의 초기 소득을 포함하는 것보다 가장 최근 소득을 사용할수록 연금액이 높아진다. 따라서 최근 몇 년간 소득을 사용할 때, 근로자들은 자신의 소득이 최고에 이르렀을 때 퇴직하고자 하는 유인이 생기는데 그 시기가 대부분 완전노령연금수급연령 이전이다(OECD, 2006a). 과거에는 최근 몇 년의 소득을 사용했던 국가들도 최근에는 소득산정기간을 30~40년으로 늘리거나, 생애평균소득으로 변경하고 있다(OECD, 2006a; 2011; Whitehouse, 2007). 일반적으로 최근의 소득평균액이나 소득이 높았던 일정기간동안의 평균소득은 생애평균소득보다 높기 때문에, 생애평균소득의 활용은 연금급여지출을 감소시킬 수 있을 뿐 아니라(권문일, 1998), 이를 통해 더 오랫동안 일하는 것에 대한 유인을 제공할 수 있다. 이탈리아는 1988년 이후 연금수급 전 최종 5년에서 최고 40년으로 확대하였고, 스웨덴은 1998년 연금개혁을 통하여 소득이 가장 높았던 15년에서 생애소득으로 전환하였다(권문일, 1998). 그 외에도 오스트리아의 경우 소득이 높았던 15년을 기준으로 연금을 산정했으나 최근 40년으로 변경하였고, 핀란드는 최종 10년에서 생애평균소득으로 바꾸었고, 프랑스도 소득이 높았던 20년에서 25년 동안의 생애소득으로 수정하였다(Whitehouse, 2007). 오스트리아도 소득이 가장 높았던 15년에서 40년 평균 소득으로 바꾸고(2003~2038년), 스웨덴 역시 소득이 가장 높았던 15년에서 생애소득으로 바꾸어(1999년부터) 소득대체율을 줄였다(OECD, 2006a). 스웨덴을 제외한 프랑스, 이탈리아, 핀란드는 중고령자의 경제활동참여율이 낮은 국가라는 점에서 정책개혁의 배경을 유추할 수 있다. 그러나 그리스와 스페인은 여전히 최종소득을 사용하여(OECD, 2011) 중고령자의 노동시장참여율이 낮음에도 불구하고 이와 관련한 연금개혁 조치는 별로 이루어지지 않았다.

셋째, 과거소득 측정방법 변경 역시 급여수준을 낮출 수 있다. 연금수급자들이 연금을 청구한 시점과 연금수급권을 축적한 과거시점 사이의 삶의 수준의 변화를 반영하기 위해 과거소득을 측정하는데(OECD, 2011), 대부분 OECD 국가의 공적연금은 과거소득을 물가상승률이나 임금상승률을 고려하여 재평가한다. 물론 최종소

득을 사용할 경우, 연동(valorisation)할 필요는 없지만 대부분 몇 년에서 수 십년 동안 혹은 근로생애동안의 소득을 반영하여 연금을 산정한다(OECD, 2006a; 2011). OECD(2005)에 따르면, 통상적으로 물가상승률이 임금상승률보다 낮기 때문에, 물가에 의한 재평가는 평균소득에 의한 재평가방식보다 급여를 약 40% 낮춘다(김수완·최기홍, 2005; 김수완·김순옥, 2006 재인용). 그러나 최근 개혁을 통해 과거소득 평가방식을 소득연동에서 물가연동으로 바꾸거나(프랑스), 임금과 물가 혼합(mix. 핀란드)로 바꾸었다(OECD, 2006a). 벨기에와 스페인은 물가연동방식이다(OECD, 2011). 이로 인해 연금이 감소하여 연금수급자는 구매력(purchasing power)이 감소하고, 근로자에 비해 삶의 수준을 적절히 누리지 못하게 된다(OECD, 2006a).

넷째, 대부분 OECD 국가는 연금급여의 구매력을 보전하기 위해 물가수준에 연동하거나 사회전반의 소득수준 향상을 반영하여 실질임금의 증가에 연동하고 있다(권문일, 1998).

이와 같은 연동(indexation)방식을 변경하면 급여를 줄일 수 있다(Gillion et al., 2000; OECD, 2011). 물가가 아닌 임금 연동방식을 취할 경우 급여수준은 평균 20% 가량 높아진다(OECD, 2005; 김수완·김순옥, 2006 재인용). 오스트리아는 급여지출을 줄이기 위해 1997년 저소득 연금수급자를 제외한 수급자의 급여연동을 정지하기도 하였고, 벨기에 역시 1993년 급여지출을 절감하기 위해 3년 동안 급여를 동결하기도 하였다(Gillion et al., 2000). 일본은 2004년 연금개혁으로 물가상승률 연동에서 평균 수명의 상승률과 피보험자수의 감소율을 차감한 것을 적용하도록 변경하였다. 이로써 표준급여수준은 지속적으로 하락할 수밖에 없다. 이러한 개혁으로 2023년경에는 표준급여수준이 50.2%로 축소될 전망이다. 스위스도 2007년 연금개혁으로 연금연동방식을 유연화하여 유동성기금이 45~69%인 경우 물가에만 연동하고 45% 미만이면 물가연동 조차도 완전 정지하도록 바꾸었다(어기구 외, 2009). 우리나라를 비롯하여 벨기에, 캐나다, 프랑스, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 폴란드, 스페인, 영국, 미국은 물가연동을 하여 대부분이다([표 8] 참고). 반면, 소득연동은 독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 5개국만 실시하고 있다. 그 외 체코, 핀란드, 헝가리, 스위스는 소득연동과 물가연동을 병행하고 있다(OECD, 2011).

[표 8] OECD 국가 연동방식, 조기노령연금 감액율 및 지연연금시 증액율

국가	valorisation	indexation	ERA	감액율	NRA	증액율
호주	-	-	60세	-	67세	-
오스트리아	평균소득	임의연동	62(남)/60(여)	4.2%	65세	1.78%
벨기에	물가	물가연동	60세	0%	65세	1.33%
캐나다	평균소득	물가연동 ¹⁾	60세	7.2%	65세	0.63%
체코	평균소득	33:소득/67:물가	60세(남)/59-60(여)	5.3/8.9%	65세(남)/62-65세(여)	0.45%
덴마크	-	-	n.a.		67세	-
핀란드	80:평균소득/20:물가	20:물가/80:소득	62세	7.2%	65세	1.5%
프랑스	물가	물가	56-60세		65세	1.75%
독일	평균소득 ¹⁾	소득 ¹⁾	63세	3.6%	67세	1.0%
그리스	평균소득	임의연동	60세	60%	65세	2.57%
헝가리	평균소득	50:평균/50:물가	63세	3.6/4.8%	65세	1.22%
아이슬란드	고정	물가	62세	7.0%	67세	1.40%
아일랜드	-	-	n.a.		66/65세	n.a.
이탈리아	GDP	물가 ³⁾	any age/61세	2.3-2.9%	65세(남)/60세(여)	1.75%
일본	평균소득	물가	60세	6.0%	65세	0.55%
한국	평균소득	물가	60세	6.0%	65세	0.89%
룩셈부르크	평균소득	소득	57/60세	0%	65세	1.85%
멕시코	-	-	60세	0%	65세	-
네덜란드	평균소득	소득 ¹⁾	n.a.	-	65세	1.75%
뉴질랜드	-	-	n.a.	-	65세	-
노르웨이	평균소득	소득	62세	3.8~4.7%	67세	1.35%
폴란드	평균소득	물가	n.a.		65세(남)/60세(여)	0.67%
스페인	물가	물가	61세	6.0~7.5% ⁵⁾	65세	3.0%
스웨덴	평균소득	소득	61세	4.1~4.7%	65세	1.21%
스위스	고정	50:소득/50:물가	60세(남)/59세(여) ⁶⁾	2.9%	65/64세	-
영국	평균소득	물가	n.a.		68세	0.89%
미국	평균소득 ²⁾	물가	62세		67세	0.91%

주) ERA: 조기노령연금 수급연령(Early Retirement Age), NRA: 완전노령연금 수급연령(Normal Retirement Age)

스웨덴은 NDC이고, 그 외 국가는 DB제도를 중심으로 작성함.

1) : 재정안정성에 따라 변동됨.

2) : 60세까지 소득, 60~62세 조정없음, 62~67세 물가연동

3) 연금액이 낮으면 완전연동, 연금액이 높으면 90%는 물가연동하거나 75% 물가연동

4) 40년 기여하면 연령제한없이 조기노령연금 수급가능, 36년 기여하면 61세에 가능

5) 기여기간에 따라 감액율 다름. 30~34년: 7.5%, 35~37년: 7%, 38~39년: 6.5%, 40년 이상 : 6%

③ 연금수급기간 축소 : 연금수급연령 상향조정

과거 연금수급연령을 하향조정하던 것과는 달리, 1990년대에 들어서면 개혁동향이 바뀌어 많은 국가에서 조기노령연금, 완전노령연금의 수급연령을 상향조정하였다(Gillion et al., 2000). 이와 같은 연금수급연령을 조정하는 것은 연금개혁의 가장 가시적인 개혁이다(OECD, 2011).

수급연령의 연장은 연금수급기간을 축소하는 가장 직접적인 전략으로, 고령근로자를 보다 오랫동안 노동활동에 종사하도록 한다(권문일, 1998; OECD, 2006a). 뉴질랜드는 1992년에서 2001년 사이에 연금수급연령을 60세에서 65세로 상향조정하여 60~64세 남성의 노동시장참여율이 33%에서 69%로, 여성은 16%에서 46%로 급증한 것으로 평가받는다(1991~2004년, OECD, 2006a). 또한 연금수급연령을 상향조정하면, 수급기간이 줄어서 급여를 삭감할 수 있고(Gillion et al., 2000), 일찍 연금을 수급할수록 급여가 낮아진다(OECD, 2006a). 이를 통해 국가전체의 노동공급을 증가시켜 연금 부양률을 감소시킴으로써 공적연금의 재정기반을 확충하는 효과를 동시에 지니고 있다(권문일, 1998).

또한 과거에는 여성은 남성보다 몇 년 더 일찍 연금을 수급할 수 있었다. 그러나 최근에는 여성의 연금수급연령이 남성과 같아지도록, 혹은 같지는 않더라도 예정보다 상향조정하고 있다(Gillion et al., 2000; OECD, 2006a; 2011). 1949년 여성의 평균 연금수급연령은 62.9세였지만, 2010년에는 61.8세로 올랐고, 2050년에는 64.4세로 더 오를 예정이다(OECD, 2011). 여성의 평균수명이 증가할 뿐 아니라, 최근 여성과 남성의 노동시장참여경향이 유사해지고 있어 동일하게 채우하기 위해서이다(OECD, 2006a). 그러나 무엇보다 여성의 연금수급연령을 상향조정하는 것은 근로기간 연장, 연금재정안정화가 주요 동력이다(OECD, 2001; 2011).

1950~2005년 동안 OECD 국가의 연금수급연령 변화의 동향을 보면, 4가지 유형으로 나눌 수 있다([표 9] 참고, OECD, 2011). 첫째, 최근으로 올수록 연금수급연령을 상향조정하는 국가를 들 수 있다. 호주, 오스트리아, 벨기에, 체코, 독일, 이탈리아, 일본, 한국, 미국, 영국, 스위스를 들 수 있다(OECD, 2011). 이 가운데 독일은 2007년 연금개혁으로 2012년부터 2029년 까지 연금수급연령을 점진적으로 상향조정하여 65세에서 67세로 상향조정하기로 하였다(어기구 외, 2009).

[표 9] OECD 국가 공적연금의 수급연령 변화 유형

유형	해당 국가	개혁	대상자	시기
상향조정형	호주	완전노령연금 : 60세→65세 조기노령연금 : 55세→60세	여자 남자	1995-2014 2015-2025
	벨기에	완전노령연금 : 60세→65세	여자 (사적부문)	1997-2009
	체코	완전노령연금 : 60세→63세 완전노령연금 : 53-57세→59-63세	남자 여자	1996-2012 1996-2012
	독일	조기노령연금 : 60세→62세 완전노령연금 : 65세→67세1)	여자 남자	2011-2016 2012-2024
	이탈리아	완전노령연금 : 60세→65세 완전노령연금 : 55세→60세	남자 여자	1992년부터
	일본	완전노령연금 : 60세→65세(정액연금) 완전노령연금 : 60세→65세(정액연금) 완전노령연금 : 60세→65세(소득비례연금) 완전노령연금 : 60세→65세(소득비례연금)	남자 여자 남자 여자	2001-2013 2006-2018 2013-2025 2018-2030
	한국	완전노령연금 : 60세→65세 조기노령연금 : 55세→60세	남자 여자	2013-2033 2013-2033
	스위스	완전노령연금 : 64세→65세1)	여성	2007년이후
	영국	완전노령연금 : 60세→65세 완전노령연금 : 65세→68세1) 조기노령연금 : 60세→65세(연금크레딧)	여성 남성 남성	2010-2020 2024-2046 2010-2020
	미국	완전노령연금 : 65세→67세	남녀	2000-2027
	그리스	완전노령연금 : 55세→57세 완전노령연금 : 57세→60세	남자 남자	1955-2010 2011-2050
	U 자형	뉴질랜드	완전노령연금 : 65세→60세 완전노령연금 : 60세→65세	여자
프랑스		완전노령연금 : 65세→60세 완전노령연금 : 60세→61세	남녀 남녀	1958-1989 2002-2020
헝가리		완전노령연금 : 60세→64.5세	남자	1949-2020
오스트리아		완전노령연금 : 60세→65세 조기노령연금 : 60세→62세 조기노령연금 : 55세→62세	여자 남자 여자	2023-2033 2000-2005 2000-2027
터키		완전노령연금 : 60세→44.9세 완전노령연금 : 44.9세→62.3세 완전노령연금 : 60세→40세 완전노령연금 : 40세→60.8세	남자 남자 여자 여자	1971-2010 2011-2050 1971-2002 2002-2050
포르투갈		완전노령연금 : 65세→62세 완전노령연금 : 62세→65세	여자	1949-1989 1999-2002
유지형	벨기에, 핀란드, 폴란드, 아이슬랜드, 멕시코, 네덜란드, 포르투갈, 스페인			
하향유지형	캐나다, 아일랜드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴			
혼합형	덴마크			

주) 1) : 여기구 외(2009), 그 외는 OECD(2006a) 및 OECD(2011)을 바탕으로 재구성함.

호주, 오스트리아, 벨기에, 영국은 여성 연금수급연령을 60세에서 남성과 같이 65세로 올렸다(OECD, 2006a). 호주, 영국, 미국은 1950년 이후 남성의 연금수급연령을 65세로 올렸다. 그리스의 경우 1949년에는 남성의 연금수급연령이 55세 였다가 1958년 57세로 올린 후 최근까지 계속 유지하였으나, 2020년에는 60세로 올렸고, 미국과 영국은 각각 67세, 68세로 더 올릴 예정이다(OECD, 2011). 최근 연금수급연령을 하향조정 한 국가는 덴마크 밖에 없다(67세→65세. OECD, 2006a).

일부 국가는 U자형을 보인다. 1970년대 연금수급연령을 하향조정하였다가 최근 다시 상향조정하는 유형으로 1950년대와 비교하면 상향조정형으로 볼 수 있다. 뉴질랜드는 1949년 65세에서 1958년 60세로 내린 후, 1999년에는 61.1세로, 2002년에는 64.1세, 2010년에는 65세로 상향조정 한 후 계속 유지하고 있다(남자). 프랑스는 1980년대 연금수급연령을 65세에서 60세로 하향조정하였다. 그러나 2012년부터 완전연금수급기간을 위한 기여기간을 41년으로 연장하면서 다시 상향조정하였다. 터키는 1971년 60세에서 1983년 45세로 낮추고, 2002년 44세로 더 하향조정하였다. 그러나 그 후 다시 올려서 2010년 44.9세이고 2050년 62.3세로 높일 예정이다(OECD, 2011).

둘째, 1950년 이후 연금수급연령의 변화도 없고, 2010~2050년 동안 변경할 계획도 없는 유형이다. 벨기에, 핀란드, 아이슬란드, 멕시코, 네덜란드, 포르투갈, 스페인이 해당된다. 벨기에의 남성의 경우 1950년 이후 계속 60세를 유지하고 있고, 여성도 1958년 60세로 올린 후 지금까지 60세를 유지하고 있다. 아이슬랜드는 67세, 그 외에도 핀란드, 스페인, 네덜란드는 60여년 넘게 65세로 계속 유지하고 있다(OECD, 2011).

셋째, 과거 연금수급연령을 하향조정 한 후 지속하고 있는 국가를 들 수 있다. 캐나다, 아일랜드, 노르웨이는 1950년 경 연금수급연령을 70세 혹은 67세로 높게 설정하였다가 1990년대 중반 수급연령을 낮추었다. 스웨덴은 67세에서 65세로, 룩셈부르크는 65세에서 60세로 하향조정하였다.

넷째, 혼합형(complex pattern)이다. 덴마크는 1949년 연금수급연령을 65세로 설정하였다가 1971년 67세로 상향조정 한 후 2010년 다시 65세로 낮춘 후, 2030년부터는 67세로 높일 예정이다(OECD, 2011)

2) 조기퇴직경로 축소·차단

많은 국가의 연금개혁은 조기퇴직 선택을 제약하는 방향으로 이뤄지고 있다. 유사조기퇴직제도로 활용되는 제도는 예를 들어, 장기 상병급여(sickness benefit)와 장애급여, 실업급여를 수정하지 않고, 연금개혁만으로 조기퇴직유인을 수정하면, 고령자의 퇴직을 늦추기 어렵다(OECD, 2006a).

[표 10] OECD 국가 조기노령연금 수급권 강화 I

국가	문제점	대책	시기
덴마크	엄격한 의료적 근거없이 50세 이상은 장애급여를 받을 수 있음	기준: 영구적 근로능력상실	2003년
핀란드	실업급여 : 50세에 10%, 59세에 24% 높고 60세부터는 실업연금수급 가능. 장애급여 : 50~59세에 수급가능. 연령에 따라 8~22% 높음. 조기노령연금 : 60~64세	실업연금: 폐지 장애연금: 의료기준 완화 조기퇴직연금: 폐지	2009-2014년
이탈리아	다른 국가보다 높은 장애연금수급률 (1980년대)	수급요건 강화	1980년부터
네덜란드	관대하고 쉬운 수급조건 장애급여	수급요건 강화	향후
노르웨이	상병급여, 장애연금을 통한 조기퇴직	임시장애급여 도입(수급기간 1~4년)	2004년
스웨덴	상병급여와 장애연금 수급자 급증	수급요건 강화	1990년대 이후
영국	조기퇴직경로로 Incapacity benefit 증가	수급자에게 구직활동요구 혹은 급여 감액 등	시범사업중

주) 각국의 Ageing and Employment Policies를 바탕으로 OECD(2006a) 재구성

일반적으로 수급권을 강화하거나 소득대체율을 줄이는 방식을 사용한다(OECD, 2003; OECD, 2006a 재인용). 이탈리아는 수급권을 강화하여 1980년대에 비해 수급자가 감소하였다. 캐나다와 네덜란드는 1990년대 이후 장애급여의 소득대체율을 축소하여, 고령근로자의 장애급여 수급비율을 상당히 낮추었다. 영국도 수급권을 강

화하였고, 덴마크도 과거 노동시장 상황에 따라 50세 이상이 장애연금을 받을 수 있었으나, 개혁을 통해 장애로 인해 근로능력이 감소하였거나, 보호고용(protected employment) 형태의 고용만 가능할 때만 지급하는 것으로 바꾸었다.

일부 국가에서는 조기노령연금을 폐지하였다(OECD, 2006a; 2011). 조기노령연금 지급은 근로기간을 단축하고 연금수급기간이 더 길어짐을 의미하기 때문에 개혁에서 자주 논의되고 있다. 이에 캐나다와 스웨덴의 기초연금과 표적연금(targeted programmes)은 조기노령연금을 실시하지 않는다(OECD, 2011). 최소 연금수급연령이 완전노령연금과 비슷해지는 셈이다(OECD, 2006a). 캐나다는 감액률(decrement rate)이 6.0~7.2%로 감소폭이 크다. 특히 그리스는 과거 37년 기여하면, 연령 제한 없이 감액되지 않은 연금을 받을 수 있었다. 혹은 35년 기여하면 55세, 15년 기여하면 60세에 조기 퇴직하되 매년 감액율이 6%였다. 그러나 최근 개혁을 통해 조기 퇴직연령을 60세로 제한하였다. 그러나 그리스를 포함하여 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크는 일정 기여기간을 충족하면 조기에 수급해도 급여를 감액하지 않는다. 이탈리아도 40년 기여하면 연령제한없이 조기퇴직할 수 있고, 36년 기여하면 61세에 조기노령연금을 수급할 수 있다(OECD, 2011).

[표 11] OECD 국가 조기노령연금 수급권 강화II

해당 국가	개혁	대상자	시기
오스트리아	60세→61.5세	남자	2000-2002
	55세→56.55세	여자	2000-2002
	56.5세→61.5세	여자	2018-2034
벨기에	조기노령연금 : 30년 기여에서 35년 기여로 변경	모두	1997-2005
이탈리아	Seniority pension : 37년 기여시 54-56세 → 40년 기여시 57세	모두	2002-2008

주) OECD(2006a)

3) 수리적 중립성 확보 및 지연연금제도 도입

대부분의 선진산업국가에서 조기퇴직이 확대되면서, 조기퇴직으로 인한 정부의 재정지출 증가로 정책 목표는 고령자들의 노동시장 이탈을 늦추는 것이 핵심이 되

었다(Van Dalen and Henkens, 2002). 과거에는 조기퇴직하더라도, 수리적으로 공평하게(actuarially neutral) 감액되지 않았으나, 최근에는 퇴직시기에 따라 연금액이 증액되거나 감액된다(OECD, 2006b; 2011). 네덜란드도 이와 같은 정책에 따라, 조기퇴직에 유리하게 설계되었던 급여산식을 수리적으로 중립적으로 수정하였다(Van Dalen and Henkens, 2002).

[표 12] OECD 국가 공적연금의 수리적 중립성 강화

국가	개혁	대상자	시기
호주	연금지연시 최대 5년동안 보너스	모두	1998년
오스트리아	조기퇴직시 패널티 2%에서 4.2%로 높임	모두	1997년
벨기에	60세에서 65세까지 연금지연시 최대 9% 증액	모두	2001년
덴마크	60~62세에 퇴직시 10% 연금감액 62~65세에 근로시 일시금 보너스 65세 이후 연금지연시 증액(66세 7%)	모두	1999년 1999년 2004년
핀란드	62세~68세 유연한 퇴직연령제 도입 63세로 퇴직지연시 7.2%보너스, 68세 이후로 지연시 4.5%	모두	2005년
프랑스	60세 이후로 퇴직 지연시 매년 3%씩 증액 일하면서 연금의 일부를 수령할 수 있도록 허용	모두	2004년 2005년
독일	63~64세에 퇴직시 3.6% 감액, 65세 이후 퇴직 시 매년 6% 증액	모두	1997~2004년
이탈리아	57세 이후 수리적으로 동등한 감액	모두	2015~2033년
스페인	65세 이후 퇴직시 매년 2%씩 증액(35년 기여한 경우. 기간제한 없음)	모두	2002년
스웨덴	유연한 퇴직연령(61세부터) 및 수급시기에 따른 감액과 보상	모두	1999년
영국	65세에서 70세 퇴직시 매년 7.5~10.4% 증액 혹은 일시금 수급 가능	모두	2005년

주) OECD(2006a)

이와 같은 조치로, 연금수급시기를 1년 앞당길 때마다 평균 4.4% 감소한다(OECD, 2011). 영국은 65세~70세에 퇴직하면 소득대체율이 증가하는데(Blundell

and Johnson, 1999), 증액수준이 높다. 핀란드도 연금수급시기에 따라 증액을 (accrual rate)이 다르다. 52세까지는 1.5%씩 증가하고, 62세까지는 1.9%씩 높아지지만 63~67세에 퇴직하면 4.5%씩 높아진다(OECD, 2006a). 네덜란드의 소득대체율은 최종 임금의 평균 71.9%이나, 퇴직 시기에 따라 연금액이 적어지거나 많아지도록 조정하였다(Van Dalen and Henkens, 2002). 미국과 캐나다는 연령증가에 따른 소득대체율의 증가폭이 크며, 특히 완전노령연금 수급연령 이후에는 소득대체율이 크게 증가한다(Diamond and Gruber, 1999; Gruber, 1999). 수급을 늦출수록 더 높은 소득대체율을 보장하여 근로유인 약화를 막을 수 있다(OECD, 2001; 2006a).

3. 연금개혁 효과

1) 연금의 관대함 · 소득대체율 변화

연금개혁의 주축 가운데 하나는 소득대체율의 변화이다. 이에 연금개혁으로 연금의 관대함(generosity) 혹은 소득대체율이 축소되었는지 CWED(Comparative Welfare Entitlements Project)자료로 살펴보았다.

CWED는 OECD 18개국의 연금급여, 상병급여, 실업급여의 소득대체율, 관대함, 탈상품화지수, 가입률 등의 지표로 1971~2002년까지 제공한다. 이 가운데 연금의 관대함은 Esping-Andersen(1990)의 탈상품화 지수를 응용한 것으로 Scruggs(2007)은 최저연금(minimum pension)의 순(net)소득대체율과 표준(standard) 순소득대체율, 기본연금 최저 기여연수(역점수로 코딩), 가입자의 기여율에 0~4점을 부여하였다. 다음 이 6개의 지표를 더하고, 수급율(take-up rate)을 곱하여 제공한다. 공적연금의 소득대체율은 표준 소득대체율이다. 평균생산직 근로자(average production workers)의 임금대비 공적연금액의 비율로 측정되었다(Scruggs, 2007).

먼저 관대함 지수를 보면, 1971년에 비해 2002년 감소한 국가는 독일과 스웨덴밖에 없다. 독일은 7.2→6.7로, 스웨덴 12.9→11.4로 낮아져 감소폭도 낮다. 그 외 16개국(호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 영국, 미국)의 관대함 지수는 오히려

높아졌다. 일본, 이탈리아는 각각 7.6, 6.6포인트 높아졌고, 프랑스, 미국, 영국, 노르웨이, 아일랜드도 1971년에 비해 2002년 관대함 지수가 5이상 높아졌다. 즉, 공적연금의 관대함 지수가 낮아진 국가도 2개 국가에 불과하고 감소폭도 낮고, 대부분 관대함 지수가 높아지고 증가수준도 큰 것을 볼 수 있다.

[표 13] OECD 국가 공적연금의 소득보장수준(관대함·소득대체율)

국가	연금의 관대함 지수				소득대체율				
	1971년	1980년	1990년	2002년	1971년	1981년	1991년	2002년	차이
호주	6.1	9.0	9.5	8.1	31.6%	35.2%	44.9%	37.2%	-7.7%
오스트리아	11.9	12.1	12.7	13.1	80.2%	75.0%	76.8%	76.1%	-0.7%
벨기에	7.9	11.4	11.9	12.4	77.1%	83.2%	77.8%	73.2%	-4.6%
캐나다	9.9	11.4	13.6	12.7	44.0%	52.9%	62.2%	59.5%	-2.7%
덴마크	14.8	13.5	15.5	13.5	54.8%	52.5%	59.5%	57.0%	-2.5%
핀란드	9.9	14.5	14.3	12.6	41.1%	57.1%	61.0%	63.7%	2.7%
프랑스	7.5	13.8	14.4	12.6	41.3%	63.9%	63.2%	55.1%	-8.1%
독일	7.2	7.7	7.9	6.7	71.5%	71.4%	69.8%	62.0%	-7.8%
아일랜드	4.8	8.8	10.1	10.4	33.5%	46.8%	50.3%	45.4%	-4.9%
이탈리아	8.7	9.1	13.1	15.3	66.8%	61.1%	73.2%	87.4%	14.2%
일본	2.2	9.3	8.2	9.8	18.1%	61.6%	61.8%	63.5%	1.7%
네덜란드	8.7	13.8	13.8	13.0	46.3%	61.3%	53.9%	55.6%	1.7%
뉴질랜드	12.7	13.6	14.3	15.0	34.4%	49.8%	53.8%	48.9%	-4.9%
노르웨이	10.7	16.0	17.1	15.8	46.0%	54.6%	60.9%	63.1%	2.2%
스웨덴	12.9	17.7	16.0	11.4	55.8%	67.4%	66.7%	60.0%	-6.7%
스위스	4.0	6.5	5.3	6.4	27.0%	45.0%	42.0%	48.0%	6.0%
영국	4.1	8.3	8.0	9.3	31.0%	46.1%	52.8%	57.2%	4.4%
미국	5.9	12.9	12.0	11.4	51.2%	72.3%	67.8%	70.5%	2.7%

주) 연금개혁 전후 차이 : 2002년 소득대체율-1991년 소득대체율
자료) CWED(1971-2002년)

둘째, 공적연금의 소득대체율 변화를 보면, 공적연금의 소득대체율은 1971년 이후 계속 증가하여 1971년 평균 47.3%에서 1981년에는 58.7%, 1991년은 61.0%로 높

아지지만, 2002년에는 60.2%로 낮아지나 감소폭이 작다. 1971년에 비해 2002년에 소득대체율이 낮아진 국가는 오스트리아(80.2%→76.1%), 벨기에(77.1%→73.2%), 독일(71.5%→62.0%)로 18개국 가운데 3개 국가에 불과하다. 호주, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 15개 국가 공적연금의 소득대체율은 더 높아졌다. 1971년과 비교하여 소득대체율이 20% 이상 높아진 국가도 영국(26.2%p), 스위스(21.0%p), 일본(45.4%p), 이탈리아(20.6%p), 핀란드(22.6%p)이며 미국도 19.3% 증가하여 증가폭이 크다. 10~20% 높아진 국가는 캐나다(15.5%p), 프랑스(13.8%p), 아일랜드(11.9%p), 뉴질랜드(14.5%), 노르웨이(17.1%p)로 대부분 10%이상 높아졌다. 즉 공적연금의 소득대체율은 감소하더라도 감소폭이 적지만, 증가폭은 큰 것으로 볼 수 있다.

1990년대 연금개혁을 추진하였으므로, 1991년과 비교하더라도 핀란드, 이탈리아, 일본, 한국, 노르웨이, 스위스, 영국, 미국 8개국의 소득대체율은 높아졌고, 오스트리아는 유지되었다. 실제 소득대체율이 하락한 국가는 18개국 중 9개국에(호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 뉴질랜드, 스웨덴)에 불과하다. 또한 감소폭도 2.5%~7.8%로 비교적 감소폭이 낮다. 그러나 소득대체율이 증가한 국가 가운데는 소폭 높아진 국가도 있지만(1.7%↑), 이탈리아는 14.2%나 높아졌다.

즉, 1990년대 중반 대부분의 OECD 국가에서 연금개혁으로 공적연금의 관대함을 축소하였지만, 소득대체율이 감소한 국가는 3개국에 불과하고 대부분은 오히려 소득대체율이 높아졌다. 소득대체율이 감소한 국가는 1971년 72~80%의 소득보장수준이 높았던 국가에 해당하여 상대적으로 소득대체율이 높고 중고령자의 노동시장참여율이 낮은 국가이다. 그러나 감소폭은 독일은 9.5%이나 벨기에와 오스트리아는 4% 수준에 불과하며 여전히 약 75%의 높은 소득대체율을 보장한다. 또한 소득대체율이 높고 중고령자의 노동시장참여율이 낮다고 소득대체율이 낮아지는 것은 아니다. 특히, 이탈리아는 소득대체율도 높고 중고령자의 고용률도 낮는데 오히려 소득대체율이 20%p이상 높아졌다. 또한 프랑스, 핀란드, 네덜란드 모두 조기퇴직률이 높는데, 공적연금의 소득대체율은 높아졌다. 따라서 공적연금의 관대함만으로 보면, 연금개혁이 중고령자의 퇴직행태에 영향을 미칠 것으로 예측하기 어렵다.

[표 14] 연금개혁

국가	보험료율 인상	연금수급연령 상향조정	조기퇴직경로 축소	수리적 중립성 강화	소득대체율 축소
호주		○		○	○
오스트리아		○	○	○	
벨기에			○	○	○
캐나다	○		○		○
덴마크			○	○	○
핀란드	○		○	○	
프랑스		○		○	○
독일	○	○		○	○
그리스		○			
이탈리아	○	○	○	○	
일본	○	○			
한국	○	○			
네덜란드			○	○	
노르웨이			○		
뉴질랜드		○			○
스페인				○	
스위스		○			
스웨덴			○	○	○
영국		○	○	○	
미국		○		○	

주) 소득대체율은 CWED의 표준소득대체율임. 변화는 1991년과 2002년을 비교한 것임.
자료) 어기구 외(2009), OECD(2006a), OECD(2011)을 토대로 작성함.

앞서 살펴보았던 연금개혁과 함께 살펴보더라도([표 14] 참고), OECD 20개국은 연금요소 가운데 최소한 1개 이상 개혁한 것을 알 수 있다. 그러나 모든 측면에서 개혁이 단행된 경우는 없고, 조기퇴직 등 중고령자의 노동시장의 열악성 정도와 연금개혁정도에 있어서는 뚜렷한 상관을 발견하기 어렵다. 조기퇴직이 만연한 그리스, 스페인은 연금수급연령이나 수리적 중립성 강화 한 측면에서만 개혁을 단행하

였고, 비교적 중고령자의 경제활동참가율이 높은 영국은 연금수급연령상향조정, 조기퇴직경로 축소, 수리적 중립성 강화 3가지 측면 모두 개혁하고, 스웨덴과 덴마크도 조기퇴직경로축소와 수리적 중립성을 강화하는 방향으로 개혁을 추진하였다. 더구나 조기퇴직이 심각한 이탈리아처럼 대부분 영역에서 연금개혁을 단행하였더라도 연금개혁의 결과를 측정할 수 있는 지표 가운데 하나인 소득대체율은 1991년에 비해 축소되지 않았다. 연금개혁의 효과가 아직 가시화되기는 이르지만, 이와 같은 연금개혁으로 퇴직행태에 영향을 미칠 것으로 보기는 어려워 보인다.

2) 연금개혁 평가

연금개혁은 급진적으로 진행할 수 없다. 급진적 개혁시 근로연령 당시 특정 제도를 기대했던 사람들이 퇴직시 갑작스런 변화를 받아들이기 어렵고(OECD, 2006a), 정치적 저항과 위험도 커서 대부분의 연금개혁은 점진적으로 진행된다. 그 결과 연금개혁은 장기간 시간이 흐른 후에 알 수 있어, 정책 변화 효과는 아직 판단하기 어렵다(Gillion et al., 2000; Van Dalen and Henkens, 2002).

그러나 연금개혁이 중고령 남성의 노동시장참여에 미치는 영향에 대한 평가는 크게 두 부류이다. 첫째, 1990년대 중반 이후 많은 OECD 국가 고령남성의 고용률 증가를 일정 부분 설명할 수 있다고 본다(Gruber et al., 2010; Kalwij et al., 2010). 둘째, 정책에 대한 긍정적 평가와는 달리, 고령자들이 정책변화에 반응하여 퇴직행태가 크게 달라진 것으로 보기는 어렵다(Van Dalen and Henkens, 2002)는 시각도 크다. 네덜란드의 경우 공공정책의 핵심은 조기퇴직 기회를 축소하는 것으로 바꾸었지만, 조사결과 응답자의 1/3은 연금개혁 후에도 55세나 그 이전에 퇴직하기를 희망하는 것으로 나타났다. 또한 67세까지 일하도록 수정된 퇴직유인은 67세쯤 퇴직하려고 계획했던 근로자에게만 효과가 있는 것으로 나타났다. 60세나 그 이전에 퇴직하려고 했던 사람들에게는 연금개혁의 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 퇴직개혁에도 불구하고 대부분의 근로자는 여전히 65세 이전에 퇴직하기를 원한다고 응답하여 정책효과가 크지 않은 것으로 보인다(Van Dalen and Henkens, 2002).

더구나 연금을 통한 조기퇴직개혁은 취약근로자들에게 불이익(disadvantages)을

줄 수 있다(Van Dalen and Henkens, 2002). 소득대체를 축소와 연금수급연령 상향 조정을 통해 근로유인을 강화하는 것은 노령취약계층을 증가시킬 수 있다(OECD, 2001; Gillion et al., 2010). 또한 고령자 노동은 거시경제적 요인, 고용주의 인식, 행동 등 그 외 요인에도 영향을 받는다(OECD, 2006a; 2011). 네덜란드도 경기가 좋으면 고령근로자 퇴출이 감소한다. 또한 고령근로자를 고용하고자 하는 고용주는 드물다. 근로자를 채용하는 것은 여전히 대부분 고용주의 결정에 달려 있는데, 고용주들은 고령 근로자보다 청년 근로자를 선호하기 때문에, 고령자들의 노동시장참여율이 낮은 것으로 볼 수 있다(Van Dalen and Henkens, 2002; OECD, 2006a).

따라서 최근 연금개혁을 통해 근로자의 퇴직유인을 강화하고자 하지만, 연금개혁 만으로는 고령자에게 근로기회를 확대하기 어렵다(OECD, 2006a). 실제 OECD 15개국을 대상으로 연금개혁이 이루어진 1996~2005년을 분석해도 연금의 소득대체율은 중고령 남성의 고용률에 유의한 영향을 미치지 않았다. 연금개혁이 점진적으로 이루어져 기존 수급자들은 영향을 받지 않아서 효과가 나타나지 않은 것일 수도 있다. 그러나 연금정책의 패러다임이 변하기 전에도(1980~1995년) 연금의 퇴직유인효과가 나타나지 않았는데, 연금을 통해 근로유인을 강화하고자 하여 정책효과가 나타나지 않은 것으로 보인다(지은정, 2010).

노동시장의 조기퇴직추세를 반전시키기 위한 연금개혁은 단지 해결의 일부일 뿐이다(Costa, 1998). 연금이나 사회보장이 조기퇴직의 주된 동력이 아니기(Costa, 1998) 때문에, 연금개혁으로 고령근로자의 노동시장참여율을 높이기에는 충분하지 않다(Van Dalen and Henkens, 2002).

또한 수많은 국가들이 실업률이 높았을 때, 사회보장제도의 급여수준을 높이고 연금수급연령을 하향조정하며 장애연금, 실업연금 등 다양한 조기퇴직 경로를 마련하여 조기퇴직을 유도하였지만, 청년층 일자리가 늘어나진 않았다. 독일의 경우, 1972년 조기노령연금을 수리적 감액(actuarial reduction)없이 60세에 조기노령연금을 수급할 수 있도록 제도화하고, 장애급여와 실업급여 등 조기퇴직경로를 다양화하여 조기퇴직유인을 강화하였다. 그 결과 1972~1976년 사이 고령자의 고용률은 7% 포인트 감소하였지만, 청년 고용율은 증가하는 것이 아니라, 오히려 2% 포인트 감소하였다. 어떤 국가에서도 조기퇴직유인정책이 청년층의 고용을 증가시켰다는 결과는 나타나지 않았다(Gruber et al., 2010).

제 3절 연구방법

1. 연구자료 및 분석국가

연구 자료는 OECD Statistics, OECD Social Expenditure Dataset, OECD Health Data, OECD의 STAN Industries Data이다([표 2] 참고). 분석기간은 1990~2010년이다.

청년층과 중고령층 고용률 유형분석에 포함된 국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 OECD 20개국이다.

2. 분석방법 : 다차원척도 및 군집분석

청년층과 중고령층 고용률 유형화는 군집분석과 다차원척도법(Multi-dimensional Scaling, MDS)을 사용하였다.

다차원척도법은 연구대상들 간의 동질성의 정도를 2차원 평면 위에 거리로 환산해서 인지도(Perceptual Map)의 형태로 나타낼 수 있다(윤홍식, 2006). 다차원척도법에 의하면 수치적 자료만을 가지고는 알 수 없는 전체적인 관계구조를 공간상의 그림을 통해 쉽게 파악할 수 있다(장익진, 1998). 그러나 군집화를 목적으로 하지 않는다(정성원, 2012). 반면 군집분석은 군집화에 유용한 방법이기 때문에 연구 대상들이 가지고 있는 유사성들을 근거로 연구대상들을 몇 개의 동일한 집단으로 구분할 필요가 있을 때 적합하다(허명희 · 양경숙, 2001; 윤홍식, 2006).

본 연구에서 다차원척도법은 ALSCAL(Alternating Least Squares

sCALing)을, 군집분석은 위계적 군집분석(hierarchical clustering analysis)을 사용하였다. ALSCAL은 다차원척도법의 전형으로, 개체간 유사성/비유사성을 다차원으로 이루어진 공간에 오차없이 배열할 수 있다. 이때 몇차원을 선택할지는 유사성/비유사성 혹은 근접성을 가능한 낮은 차원의 단순한 공간에 시각화하되, 원자료의 정보가 최대한 반영되도록 하는 것이 좋다(박광배, 2000). 일반적으로 이차원 평면이 거의 언제나 가장 바람직한 선택이라 제안되었다(Everitt and Dunn, 1983; Schiffman et al., 1981; Borg and Groenen, 1997; 박광배, 2000 재인용). 본 연구도 ALSCAL을 통해 이차원으로 분석하였다.

위계적 군집분석은 군집화를 개별국가로부터 출발해 유사한 특성을 묶어내고 상이한 요소를 분리시켜 가며 군집화하는 방식이다. 특히 군집분석을 사용한 이유는 다차원척도분석에서는 연구대상인 국가들 간의 거리를 2차원 평면상의 좌표로 표시하기 때문에 어떤 국가들을 유사한 특성을 가진 집단으로 묶어야 하는지가 불명확하다. 이러한 다차원척도 결과의 모호성을 보완하기 위해 본 연구에서는 군집분석을 사용하였다. 군집분석이 연구대상들의 동질적 특성을 바탕으로 몇 개의 집단으로 구분한다면 다차원 척도분석은 연구대상들 간의 동질성을 거리로 환산해서 2차원 평면에 좌표로 표시한다는 점에서 차이가 있다(김충련, 2003; 윤홍식, 2006 재인용).

제 4절 분석결과

1. 청년층 고용률

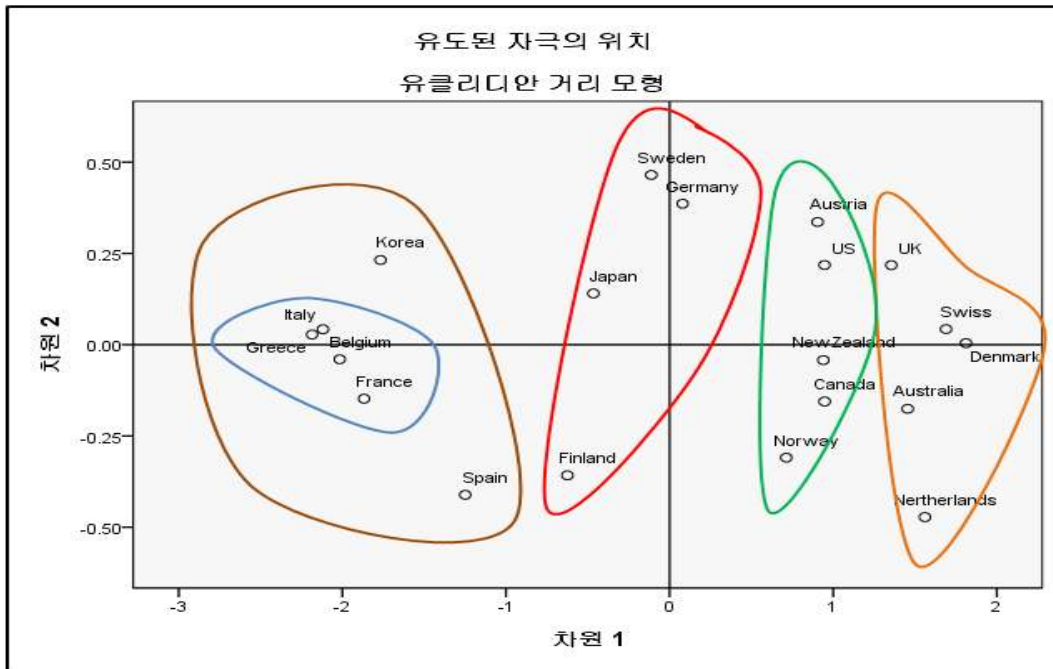
OECD 20개국의 청년층 고용률을 군집으로 나누면, 크게 4개로 나눌 수 있다 ([그림 3~4], [표 15] 참고).

먼저, 모형적합도를 보면 Kruskal's S-stress는 0.0352로이고, 유사성 거리행렬에

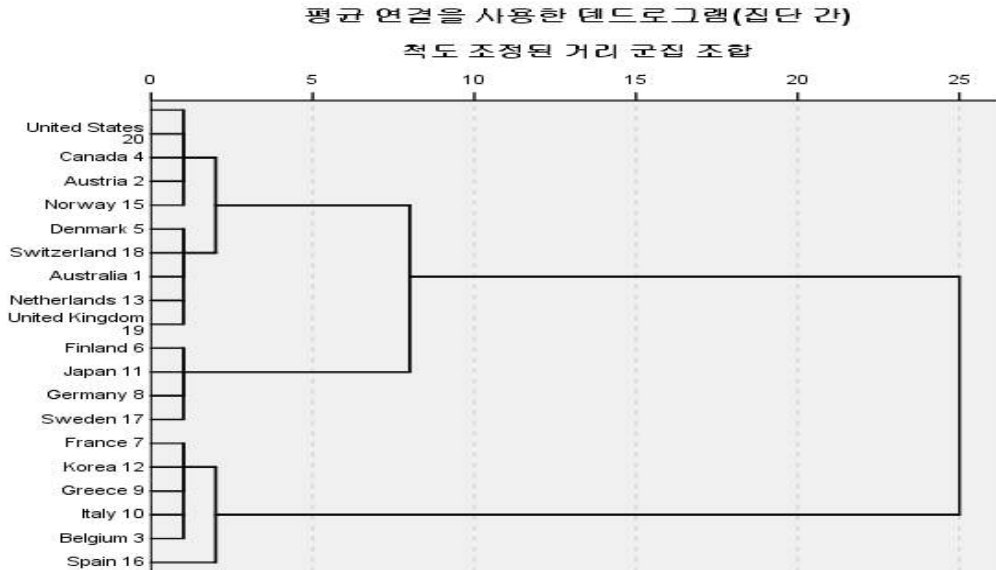
대한 분산량을 나타내는 RSQ는 0.9973으로 모형이 매우 적합한 것으로 볼 수 있다. Stress값은 실제 거리와 적합된 거리 사이의 오차 정도를 나타내는 것으로 불일치의 정도로 볼 수 있다(정성원, 2012). 즉, 부적합도(badness-of-fit)의 척도로 값이 낮을수록 모형이 적합하다(허명희·양경숙, 2001). 이와 같은 Stress에 대한 Kruskal에 대한 기준은 stress가 0이면 완벽(perfect), 0.05이하이면 매우 좋은 것(excellent)으로 볼 수 있다(정성원, 2012; 허명희·양경숙, 2001).

군집별로 보면, 군집 1은 덴마크(평균 63.9%), 스위스(63.2%), 네덜란드(61.8%), 호주(60.9%)이다. 이들 국가의 평균 청년 고용률은 62.46%로, 청년층 고용률이 가장 높은 국가군에 속한다. 그러나 청년층 고용률이 높다고 해도 60% 수준에 불과하다. 덴마크 청년 실업률이 7.6%로 낮고(손혜경, 2009), 네덜란드도 비교적 낮은 청년실업률을 보인 것(강유덕, 2009; European Commission, 2011)처럼 본 연구에서도 상기 국가 청년의 고용률은 비교적 높은 편이다.

[그림 3] OECD 20개국 청년(15~24세)의 고용률 다차원적도 분석결과



[그림 4] OECD 20개국 청년(15~24세)의 고용률 군집분석결과



군집 2에 속하는 국가는 영국(59.59%), 캐나다(56.05%), 오스트리아(55.66%), 뉴질랜드(55.66%), 미국(55.53%), 노르웨이(53.64%)이다. 비교적 고용률이 높은 자유주의 복지국가인 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드와 북유럽국가인 노르웨이가 해당된다. 그러나 군집 2의 평균 청년 고용률은 56.02%로 2명의 청년 가운데 1명 정도만 고용 상태일 뿐이다. 노르웨이도 전체 실업률은 6% 이하로 다른 국가와 비교하더라도 낮지만, 청년층 실업은 성인 실업률의 3배에 가까운 14%이다. 실직자의 30%가 25세 이하인 것에서(Hammer, 1997) 보듯이, 노르웨이 청년 고용률은 약 54%에 불과하다.

군집 3은 스웨덴, 핀란드, 독일, 일본이 해당된다. 스웨덴 청년고용률은 같은 북유럽국가라도 덴마크나 노르웨이와는 달리 45.8%에 불과하다. 1990년에는 66.1%로 높았는데, 2010년에는 38.5%로 급락한다. 근로연령계층의 고용률이 84.7%로 매우 높고, 55~64세 중고령자의 고용률도 66.9%로 OECD 20개국 중 가장 높은 것과는 달리, 청년층 고용률은 상당히 낮다.

[표 15] OECD 20개국 군집별 청년 고용률

군 집	국가	청년고용률	군 집	국가	청년고용률
군 집1	덴마크	63.94%	군 집3	독일	47.87%
	스위스	63.19%		스웨덴	45.81%
	네덜란드	61.84%		일본	42.50%
	호주	60.86%		핀란드	41.17%
	군집평균	62.46%		군집평균	44.34%
군 집2	영국	59.59%	군 집4	스페인	34.82%
	캐나다	56.05%		한국	30.02%
	오스트리아	55.66%		프랑스	29.36%
	뉴질랜드	55.66%		이탈리아	26.58%
	미국	55.53%		그리스	25.95%
	노르웨이	53.64%		군집평균	29.35%
	군집평균	56.02%			

스웨덴은 경제성장률이 비교적 높고 인플레이션도 높지 않으며, 실업률도 7.5%로 안정과 성장을 동시에 보여준 나라이지만, 청년실업률은 무려 27%에 이르기(손혜경, 2011) 때문일 것이다. 핀란드는 최근 청년층 고용률이 증가하였지만(OECD, 2006b), 1990년에도 청년층 고용률이 55.2%였으나 2010년에는 40.5%로 여전히 감소 추세를 보여 청년층 고용률이 낮은 국가에 속한다(1990~2010년 평균 41.2%). 한편 독일은 실업률이 높은 국가였지만 최근 독일 노동시장은 양적인 측면에서 큰 호조를 띠어(박명준, 2011), 독일의 청년 고용률은 47.87%이다. 여전히 청년 2명 가운데 1명도 고용되지 못한 열악한 상황이지만, 적어도 프랑스, 이탈리아, 스페인 등에 비하면 10%가량 높은 수치이다. 1990년대 중반 이후 독일에서 저임금 근로가 지속적으로 확대되어(이규용, 2008; 김기선, 2008), 1995년 15%이었던 것에 반해, 2006년에는 22.6%로 늘어났다. 이와 같은 저임금 근로자 중 15~24세가 17.7%, 25~34세가 25.5%, 35~54세가 48.9%, 55~64세가 7.9%를 구성하는 것을(김기선, 2008) 볼 때, 청년층도 저임금노동으로 편입되어 청년층의 노동시장참여율이 급감한 것은(56.4%→46.8%) 아닌 것으로 보여진다.

군집 4는 스페인, 한국, 프랑스, 이탈리아, 그리스로 청년층 고용률이 가장 낮은 국가이다. 이들 국가의 청년 고용률 평균은 29.4%로 3명의 청년 가운데 2명은 비취업자이다. 그 중에서도 청년층 고용률이 가장 낮은 국가는 그리스(평균 26%)와 이탈리아(26.6%)로, 청년 4명 가운데 1명만 고용상태이다. 그리스 청년 실업률이 30%에 이르러 매우 높는데, 경제성장도 거의 멈춰서 청년층 실업률을 더 악화시키기(Europena Commission, 2011) 때문일 것이다. 벨기에 청년층 고용율도 27.7%, 프랑스 29.4%이고 스페인 청년 고용율도 34.8%이다. 스페인은 청년실업률이 36.5%(강유덕, 2009), 혹은 40%에 이르는(European Commission, 2011) 것에서 보듯이 청년 고용률이 매우 낮다. 한국 청년 고용률 역시 30%로 상당히 낮다. 우리나라 청년(15~24세) 고용율이 33.3%(2005년 기준)에 불과하여 비교 국가에 비해 상당히 낮고, OECD 평균보다도 낮은 금재호(2007)의 결과와 비슷하다. 물론 낮은 고용율은 취업 기회의 부족을 반영하기도 하지만 한국인들의 높은 진학률과 부모님이 학비와 생활비를 지원하기 때문이기도 할 것이다(금재호, 2007).

2. 중고령층 고용률

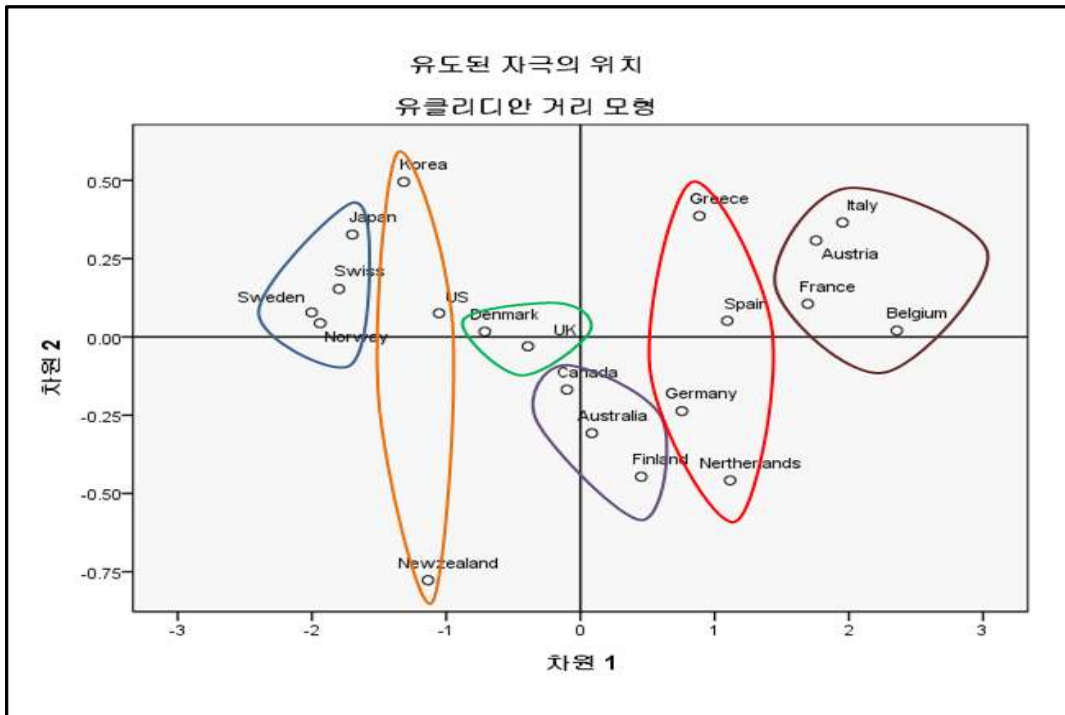
대부분의 국가에서 50세 이상 중고령자의 노동시장참여율은 1960년대 이후 감소하였다. 그러나 감소정도는 국가에 따라 차이가 크다(Esping-Anderen and Sonnberger, 1991; OECD, 2006a). 그러나 1994년 이후 OECD 대부분 국가의 중고령자의 노동시장참여율은 증가추세로 반전되었고, 증가정도 역시 국가에 따라 차이가 있다(OECD, 2006b). 이를 반영하여 다차원척도법에 따라 OECD 20개국 55~64세의 고용률을 분류하면, 6개로 나눌 수 있다. 모형적합도를 보면 Kruskal's S-stress는 0.0197이고, 제곱상관인 RSQ는 0.9991로 모형이 매우 적합한 것으로 볼 수 있다.

먼저 군집 1은 중고령층의 고용률이 높은 국가로 북유럽국가인 스웨덴, 노르웨이 그리고 스위스와 일본이 해당된다. 특히 스웨덴(67%)과 노르웨이(66. 61.5%→68.6%)의 중고령층 고용률이 가장 높다. 1990년과 비교하더라도 스웨덴은 69.5%에서 2010년 70.6%, 노르웨이는 61.5%에서 68.6%로 1990년에도 상대적으로 높은 참

여율을 보였는데, 2010년에 더 높아진 것을 볼 수 있다. Huber and Stephens(2001), OECD(2006b)등의 연구에서 북유럽 국가의 중고령자의 경제활동참가율이 높은 결과와 일치한다. 또한 일본도 1990~2010년 중고령자의 고용률이 평균 64%에 이르러, Van Dalen and Henkens(2002), OECD(2006a)처럼 다른 선진 국가와는 달리, 조기 퇴직경향이 크지 않아 예외적인 경우라고 할 수 있다.

군집 2는 중고령자 고용률이 2번째로 높은 국가로(평균 58.91%), 스위스(64.9%), 한국(60.46%), 뉴질랜드(58.39%), 미국(57.9%)이다. 한국 고령자의 높은 경제활동참가율이 반영되었다. 미국은 경제위기 후인 1980년대에도 60%를 유지하였고(Ebbinghaus, 2001), 1990년대 50대 초반 남성의 노동시장참여율은 감소하였지만, 60세 이상 남성의 노동시장참여율은 증가하여(OECD, 2005; 지은정, 2010 재인용) 상대적으로 중고령자의 고용률이 높은 것으로 보인다. Esping-Andersen and Sonnberger(1991)의 연구에서 미국 중고령자의 고용률이 스웨덴보다 다소 낮았으나 높은 수준으로 나타난 결과와 유사하다.

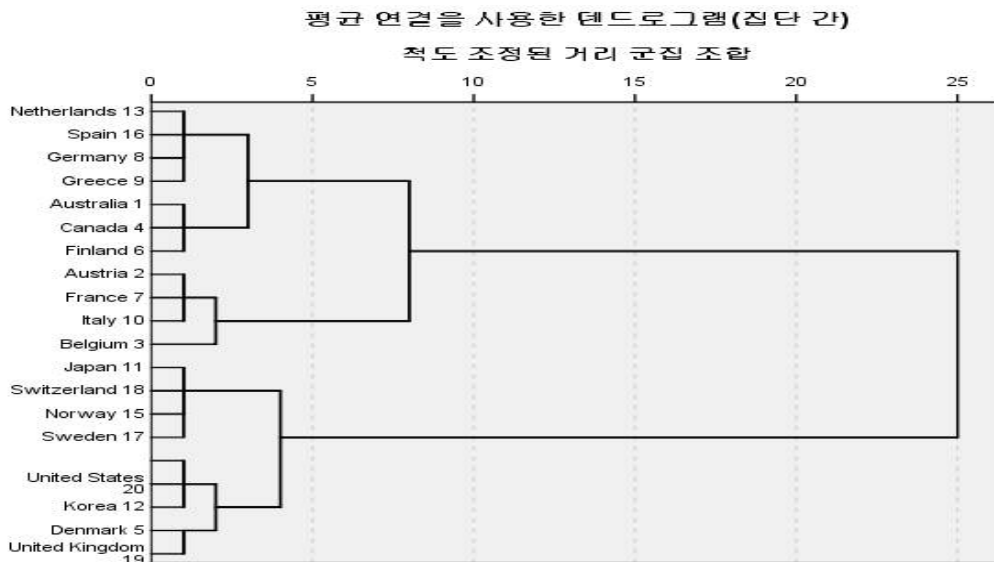
[그림 5] OECD 20개국 중고령층(55~64세)의 고용률 다차원척도 분석결과



군집 3은 덴마크(54.89%)와 영국(52.0%)으로 군집 3의 평균 청년고용률은 53.46%이다. 영국 55~59세 남성의 경제활동참가율이 1971년 90%에서 1994년 74%로 낮아지고 60~64세 남성의 경제활동참가율이 83%에서 50%로 낮아진 것으로 나타난 Blundell and Johnson(1999; 지은정, 2010 재인용)의 결과와 유사하다. 군집 1~3에 해당하는 국가만 55~64세의 고용률이 50%를 넘는다.

군집 4는 독일(41.78%), 그리스(40.35%), 스페인(38.55%), 네덜란드(38.26%)이다. 독일은 조기감축정책과 조기퇴직문화로 중고령자의 경제활동참여율이 낮다(Kohli and Rein, 1991). 독일 60~64세 남성 4명 가운데 1명만, 55~59세 남성의 20%만 일하는 것도(Ebbinghaus, 2001; 지은정, 2010 재인용) 이를 말해준다. 그러나 독일은 2001년 노동시장 개혁과 거시경제조건의 호전으로 모든 연령계층의 고용률이 높아져(박명준, 2011), 그나마 40%를 넘은 것으로 보인다. 스페인 55~64세의 고용률도 38.6%로 상당히 낮다. 스페인은 1970년 60~64세 남성의 85%가 경제활동에 참여했지만, 1994년에는 40%로 1/2로 줄었는데(Boldrin et al., 1999), 이와 같은 경향이 1990~2010년에도 회복되지 못하고 지속된 것으로 보인다.

[그림 6] OECD 20개국 중고령층(55~64세)의 고용률 군집분석결과



네덜란드 역시 중고령자의 고용률이 낮은 국가이다. 네덜란드는 1985년에도 근로연령계층조차 근로자와 비근로자가 거의 50:50으로 양분되었을 정도로 고용률이 낮았다. 더구나 고령근로자의 노동시장참여는 금지되고 연령차별이 있어서 조기퇴직은 더 촉진되어, 대륙유럽국가 만큼이나 고령자들의 경제활동참가율이 낮다(Vroom and Blomsma, 1991; 지은정, 2010 재인용). 네덜란드는 최근 10년 동안 고령 남성의 고용률이 10% 이상 증가하였지만, 워낙 노동시장참여율이 낮았기 때문에(OECD, 2005b), 여전히 OECD 국가 중 고령자의 노동시장참여율이 가장 낮은 국가의 하나인(Van Dalen and Henkens, 2002) 셈이다.

다섯 번째 군집은 프랑스, 오스트리아, 이탈리아, 벨기에로 군집 5의 중고령자 고용률은 평균 30.89%로 매우 낮다. 1990~2010년 프랑스 중고령자의 평균 고용률은 33.05%로 55~64세 3명 가운데 1명만 일을 한다. 프랑스는 1975년에도 60~64세 남성의 고용률이 55.1%로 낮았는데, 그나마도 1988년에는 24.2%로 떨어져(Guillemard, 1991; 지은정, 2010 재인용) 전통적으로 중고령자의 고용률이 낮은 국가이다.

이탈리아도 1959년 60~65세 남성의 경제활동참가율이 58%로 낮다(Brugiavini, 1999). 1960년대 초 OECD 국가 60~64세 남성의 경제활동참가율이 70~80%였던 것과(Gruber and Wise, 1999; 지은정, 2010 재인용) 비교하더라도 상당히 낮다. 네덜란드 고령자의 고용률이 높아진 것과는 달리, 이탈리아 60~65세의 고용률은 2005년에도 30%, 65세 이상은 5%에 불과하다(Brugiavini, 1999; 지은정, 2010 재인용). 특히 벨기에 중고령자 고용률은 26.9%로 55~64세 4명 가운데 1명만 고용상태로 나타나, 중고령자의 고용률이 가장 낮다. 벨기에 60~64세의 경제활동참가율은 1960년대 초 70%로 높았지만, 1990년대 중반 20%로 급락하였는데(Pestieau and Stijns, 1999; 지은정, 2010 재인용) 여전히 중고령자의 고용위기가 심각한 것을 알 수 있다.

전체적으로 북유럽 국가 중고령자의 고용률이 가장 높고, 그 다음이 영미형 국가, 그리고 대륙유럽 국가의 고용률이 가장 낮게 나타난 Huber and Stephens(2001), Esping-Andersen and Sonnberger(1991), 지은정(2010) 등의 결과와 유사하다.

[표 16] OECD 20개국 군집별 중고령층(55~64세) 고용률

군집	국가	중고령 고용률	군집	국가	중고령 고용률
군집1	스웨덴	66.93%	군집4	캐나다	49.45%
	노르웨이	65.92%		호주	47.70%
	스위스	64.91%		핀란드	44.63%
	일본	63.92%		군집평균	47.26%
	군집평균	65.42%		군집5	독일
군집2	한국	60.46%	그리스		40.35%
	뉴질랜드	58.39%	스페인		38.55%
	미국	57.89%	네덜란드		38.26%
	군집평균	58.91%	군집평균		39.74%
군집3	덴마크	54.89%	군집6	프랑스	33.05%
	영국	52.02%		오스트리아	32.86%
	군집평균	53.46%		이탈리아	30.77%
				벨기에	26.86%
			군집평균	30.89%	

3. 청년층과 중고령층 고용률

세대간 일자리대체 관계를 볼 수 있는 OECD 20개국 청년층과 중고령층 고용률의 결합유형을 살펴보면, 크게 4개로 나눌 수 있다.

첫 번째 유형은 청년층 고용률도 높고, 중고령자의 고용률도 높은 국가군이다. 청년층과 중고령층 모두의 고용률이 높은 상생관계를 이룬다. 이 결합군집의 청년 고용률 평균은 58.23%이고, 중고령층의 고용률 평균은 57.64%이다. 해당 국가는 노르웨이, 스위스, 미국, 영국, 캐나다, 덴마크, 뉴질랜드이다. 북유럽국가인 노르웨이와 덴마크와 영미형 국가들이 해당된다. 1970년대 경제위기 이후 대륙유럽국가가 노동감축 정책을 추진한 것과는 달리, 북유럽국가는 공공부문 고용확대, 적극적 노동시장정책 등 인적자본 프로그램 등을 확대하고 영미형 국가는 저임금 일자리를 확대하여 고용문제를 해결하였던 것도(지은정, 2010) 영향을 미친 것으로 보인다. 이들 국가는 국제비교적 관점에서 조기퇴직을 강조하지 않았고, 조기퇴직정책을 실

시하더라도 그 외 고용활성화 정책도 실시하였다. 또한 소득대체율이 크게 높지 않고 조기퇴직경로 등도 발달하지 않았다. 그럼에도 연금개혁을 단행하였지만, 연금개혁이 중고령자의 노동시장참여에 영향을 미쳤을 것으로 보기 어렵다.

[그림 7] OECD 20개국 청년층·중고령층 고용률 유형

청년층 고용 ^高 ·중고령자 고용 ^高 (58.23%) (57.64%)	청년층 고용 ^低 ·중고령자 고용 ^高 (39.44%) (63.77%)
미국, 노르웨이, 스위스, 호주, 캐나다, 덴마크, 영국, 뉴질랜드	일본, 한국, 스웨덴
청년층 고용 ^高 ·중고령자 고용 ^低 (53.17%) (40.95%)	청년층 고용 ^低 ·중고령자 고용 ^低 (28.88%) (33.92%)
오스트리아, 핀란드, 독일, 네덜란드	벨기에, 그리스, 이탈리아, 스페인, 프랑스

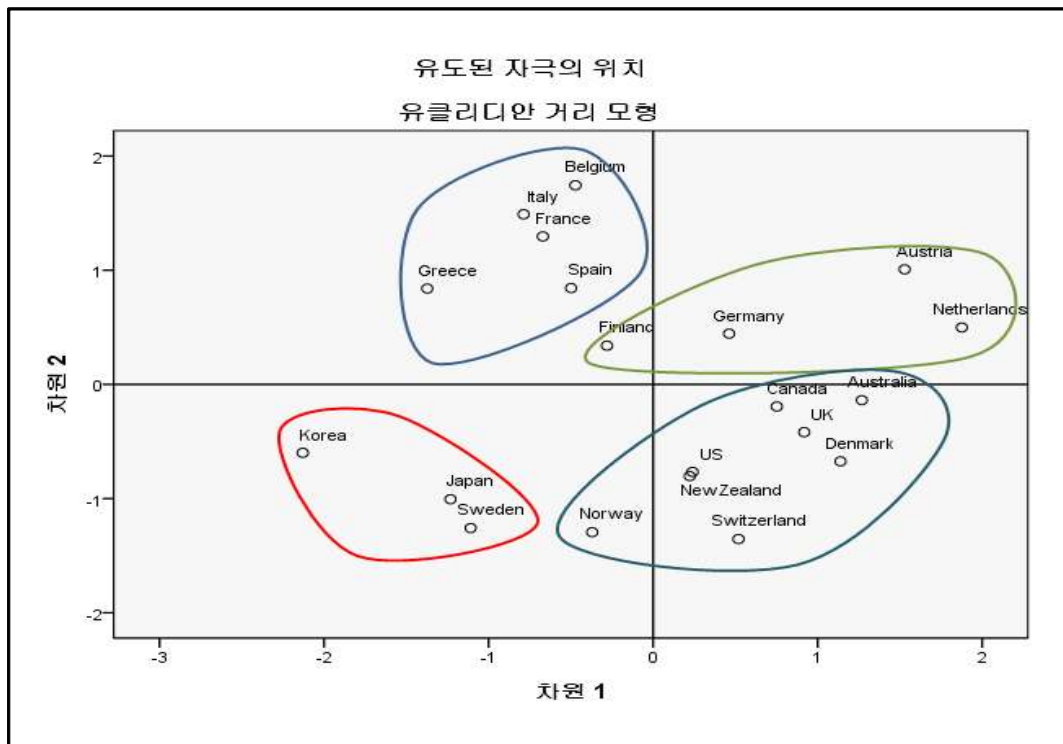
또한 연금개혁을 전후로 한 소득대체율의 추이를 보면, 1991년에 비해 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 캐나다는 소득대체율이 감소하였지만, 그 외 노르웨이, 스위스, 덴마크, 영국은 1990년대 이후 오히려 소득대체율이 높아져 일관성을 찾기 어렵다. 군집 1에 속하는 국가는 과거부터 고용률이 높은 국가이고, 최근 연금개혁의 영향도 크지 않은 것으로 보인다. 오히려 이들 국가의 높은 경제성장률, 낮은 실업률, 유연한 노동시장 등의 영향으로 보인다. 고령자 노동과 청년실업 문제는 노동수요의 확대라는 하나의 공통된 실마리로 풀어야 할 문제이기(김대일, 2011) 때문일 것이다.

한편, 이들 국가는 상대적 관점에서 청년층과 중고령층의 고용률이 높을뿐, 두 연령계층 모두 60%에도 미치지 못한다. EU에서 목표한 고용률 75%와 비교하면 15% 이상 낮은 수치이다. 따라서 이들 국가 역시 청년층과 중고령층의 고용을 진작시키기 위한 정책도 병행되어야 할 것이다.

두 번째 결합유형은 청년층 고용은 비교적 높은 편이지만, 중고령층의 고용률이 낮은 국가를 들 수 있다. 조기퇴직문화가 강한 독일과, 조기퇴직이 자연스럽게 받

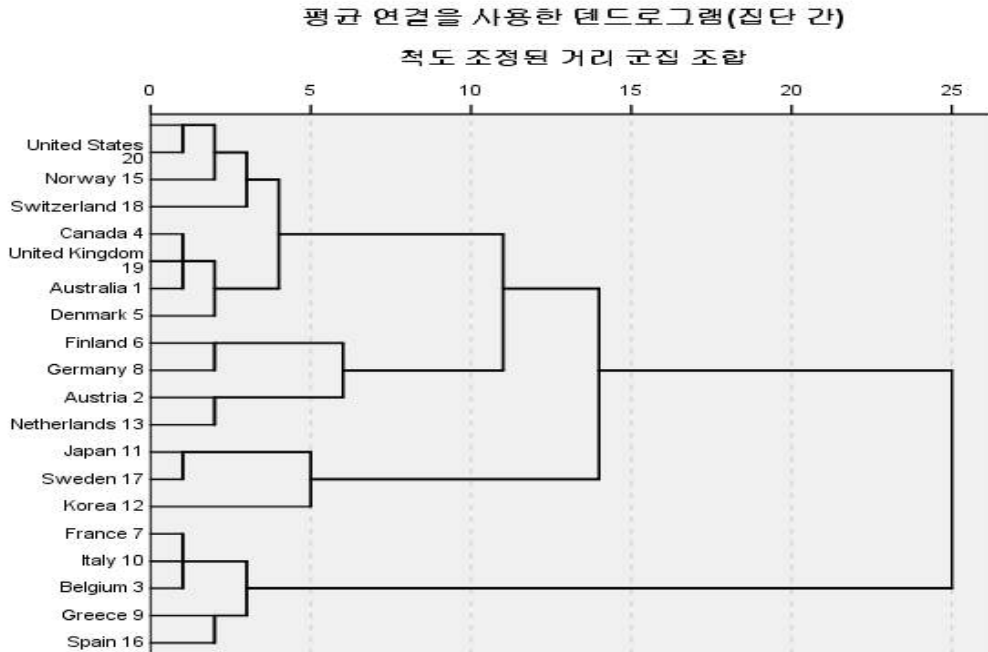
아들여져 새로운 사회권(social right)으로 자리했던 네덜란드, 중고령자의 고용률이 낮은 핀란드, 오스트리아가 해당된다. 청년층 고용이 평균 53.2%로, 중고령층 고용률(41%) 보다 약 12% 높다. 핀란드, 네덜란드는 1990년대 중반 이후 고령자의 고용률이 증가하였고, 특히 네덜란드 고령남성의 고용률은 지난 10년 동안 10% 이상 증가하였지만(OECD, 2005b), 워낙 1970년대 이후 중고령자 고용률이 매우 낮았기 때문에 평균으로 보면 55~64세 10명 가운데 4명만 일하는 것으로 보인다.

[그림 8] OECD 20개국 청년층·중고령층의 고용률 다차원척도 분석결과



그러나 변화를 보면 군집2에 속하는 국가의 중고령자 고용률은 상당히 개선되었다. 1990년 네덜란드 중고령자의 고용률은 29.7%에 불과하였으나 2010년에는 54.1%로 증가하고, 같은 시기 오스트리아도 28.4%에서 42.4%로, 독일은 36.8%에서 57.7%로 핀란드는 42.8%에서 56.3%로 20% 포인트 이상 증가하였다.

〔그림 9〕OECD 20개국 청년층·중고령층(55~64세)의 고용률 군집분석결과



과거 조기퇴직률이 가장 높은 국가에 속하던 국가에서 괄목할 만한 증가로 볼 수 있다. 그러나 청년층 고용률은 네덜란드만 1990년 54.5%에서 2010년 63.0%로 증가하고 그 외 국가는 감소하였다. 일련의 연금개혁이 고령자의 조기퇴직을 유도하는 데는 성공적이었을 수 있지만, 청년층의 일자리 기회를 더 많이 창출하는 데 실패한 것으로 볼 수 있다(Gruber et al., 2010).

이렇게 1970년대보다 노동시장지표가 개선된 것은 연금도 개혁하였지만, 경제성장과 함께 노동시장개혁을 추진하였기 때문인 것으로 보인다. 오스트리아와 독일 공적연금의 소득대체율이 감소하기는 하였지만, 여전히 각각 76.1%, 62%를 보장하여 소득보장수준이 높다. 또한 핀란드와 네덜란드는 공적연금의 소득대체율이 오히려 증가하였다. 반면 경제지표의 호전은 눈에 띈다. 1990년대 중반부터 2008년 세계적 경제위기이전까지의 경제성장률을 보면, 군집 2의 평균 성장률은 2.8%로 같은 시기 군집 1(미국 등)의 평균 경제성장률 3.0%와 비슷하게 높다. 독일은 불과 얼마 전만 해도 유럽의 ‘환자’로 불릴 만큼, 고용지표가 열악하였다. 그러나 최근 경제

성장률도 높아지고, 경제성장의 고용창출 효과도 높고 실업자는 큰 폭으로 감소하였다(Schmid, 2008; 박명준, 2011³⁷). 이처럼 최근의 경제성장과 함께 2001년 이후 시행된 Hartz 노동시장 개혁, 그리고 연금의 퇴직유인 약화 등 연금정책 개혁을 통해 중고령자의 노동시장참여를 지원하였기 때문으로 보인다. 이를 반영하듯 55~64세 고령자의 고용률이 2000년 37.2%에서 2007년 52%로 가파르게 증가하였다(Hartlapp and Schmid, 2008; Schmid, 2008 재인용). 하르츠 개혁으로 도입된 미니잡(mini job)에서 50세 이상의 고용률이 높아져(이규영, 2011) 영향을 미친 것으로 보인다. 한계고용(미니잡과 미디잡³⁸)은, 상대적으로 낮은 비용으로 신속하고 유연하게 고용될 수 있어(Fertig and Friedrich, 2005; Schmid, 2008 재인용), 실업률 완화에 기여한 것으로 평가된다. 또한 하르츠 개혁 이전에는 고용주가 ‘유리한 퇴직(golden handshake)’ 조건을 적극 활용하여 고령 근로자의 조기퇴직을 유도하였지만, 연금개혁과 함께 하르츠 개혁으로³⁹ 고령 근로자의 고용률이 상승한 것으로(Schmid, 2008) 평가된다.

핀란드는 1998~2002년 동안 성공적으로 ‘고령 근로자를 위한 국가 프로그램(Finnish National Programme of Ageing Workers)’을 실시하였고, 조기퇴직을 방지하는 연금개혁과 함께 ‘The Veto Programme 2003-2007’을 추진하여 청년층은 학교 졸업 후 더 빨리 노동시장에 진입하고, 고령층은 가능한 더 오랫동안 노동시장에 머물러 있도록 하였다. 1990년대 중반 이후 성차별보다 연령차별을 줄이고 중고령자의 인력활용 및 직업능력 개발에 우선순위를 두어 생애동안 일하는 기간

37) 독일의 2011년 10~11월 실업률은 약 7%이다. 이는 유럽연합 27개국 가운데 가장 낮은 수준에 속한다. 가장 실업률이 높은 스페인(21.2%)과 큰 대조를 보인다. 특히 8월에는 실업률이 3백 만명 밑으로 떨어져, 지난 19년 만에 처음이다(박명준, 2012).

38) 그러나 미니잡은 고용주에게 정규직을 대체하고, 노년의 낮은 사회보장수급과 빈곤으로 이어지는 막다른 일자리로 외부자(outsiders)를 몰아넣을 가능성에 대해 크게 우려한다. 실제 미니잡은 상향이동사례가 적고, 미디잡은 미니잡보다는 직업의 상향이동이 많지만, 이와 같은 형태의 고용관계를 맺는 사람의 수는 매우 적다. 또한 이와 같은 한계고용은 주로 여성이 참여하여(2006년 전체 미디잡 노동자의 75%가 여성), 여성이 유급직과 무급 가사노동을 겸할 수 있게 되었지만(Schmid, 2008), 남성과 여성의 직업분리를 악화시킬 소지가 크다.

39) 하르츠 개혁 이전에는 고령근로자는 최대 32개월까지 급여를 받을 수 있어, 고령근로자의 조기퇴직을 유도하였지만, 하르츠 개혁 이후 실업급여의 지급기간은 55세 이상 고령자의 경우는 18개월, 나머지의 경우는 12개월로 감축하였다. 또한 조기퇴직의 경우 연금 규정에서 연금급여에 상응하도록 감액하였다(Schmid, 2008).

이 2~3년 길어지도록 지원하여(김미란, 2004), 최근으로 올수록 55~64세의 고용률이 높아지는 것으로 보인다.

세 번째 유형은 청년층 고용률도 낮고, 중고령층의 고용률도 낮은 유형이다. 이 유형의 청년 고용률은 평균 28.9%이고 중고령층 고용률 평균도 33.9%에 불과하다. 해당 국가는 벨기에, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 스페인으로 청년도, 중고령자도 3명 가운데 1명 정도만 고용상태로, 두 연령계층의 고용위기가 모두 심각하다. 이들 국가는 이미 1970년대 혹은 그 이전부터 고용률이 낮은 국가들이다. 조기퇴직은 네덜란드를 포함하여 벨기에, 프랑스에서 가장 심각하다는 Van Dalen and Henkens(2002)의 진단과 유사하다. 특히 이들 국가는 1970년대 경제위기 이후 노동 감축정책을 추진하여, 조기퇴직으로 청년층 실업문제를 해결하려고 했던 국가들이다. 그러나 OECD(2005, 안주엽, 2011 재인용), Bakem et al.(2010)이 지적하고 있듯이, 조기퇴직 장려정책에도 불구하고, 여전히 OECD 국가 중 고령자의 고용률이 가장 낮은 국가이면서 동시에 청년층 실업률이 가장 높은 국가이다. 세대간 일자리대체설에 따라 조기퇴직정책을 실시한다고 해도, 고령층이 떠난 일자리를 청년층이 메우지 않고 여전히 실업자 또는 미취업자로 남아 청년층 고용문제도 여전히 상태에서 전체 고용률만 낮아짐을(안주엽, 2011) 알 수 있다. 조기퇴직정책이 청년층 실업의 해법이 아님을 말해준다.

또한 이들 국가의 거시경제적 여건은 최근에도 악화일로에서 벗어나지 못하고 있고, 노동시장개혁도 독일처럼 이루어지지 않았다. 프랑스도 최근에는 55~64세의 경제활동비율을 높이면서 청년층의 실업문제를 해결하기 위한 정책을 동시에 실시하고 있지만(이정원, 2006), 이미 조기퇴직문화가 만연하여 되돌리지 못하는 것으로 보인다. 또한 대대적인 연금개혁은 아니었지만, 연금을 통해 조기퇴직을 줄이려는 개혁효과는 아직 나타나지 않은 것으로 보인다. 조기퇴직보다 근로기간 연장으로 정책적 초점이 옮겨간 것은 바람직하지만, 한번 정책을 시행하면 다시 원상태로 돌리기는 쉽지 않은 것으로 보인다.

네 번째 유형은 청년층 고용률은 낮지만, 중고령자의 고용률이 높은 유형 즉, 세대간 일자리설이 부각되기 쉬운 국가군이다. 해당국가는 한국, 일본, 스웨덴을 들 수 있다. 이들 국가의 평균 청년 고용률은 39.4%에 불과하지만, 중고령자의 고용률은 63.8%다. 청년층 고용률은 결합군집 가운데 두 번째로 낮지만, 중고령층 고용률

은 가장 높다. 다른 OECD 국가와는 달리, 한국과 일본 노인의 고용률이 높게 나타나고(OECD, 2001), 다른 국가의 평균 퇴직연령은 낮지만, 일본과 한국은 연금수급 연령이 60세임에도 불구하고 매우 예외적으로 평균 퇴직연령이 70세에 가까운 OECD(2006a)의 결과와 유사하다. 그러나 청년층 고용률과 중고령자 고용률 차이가 24.4%에 이르러, 앞서 두 번째 결합유형과 격차만 해도 2배 이상 차이가 난다. 대륙유럽국가보다도 오히려 세대간 일자리 논란이 불거지기 쉬운 국가군으로 볼 수 있다. 따라서 대체설의 방증으로 보고, 조기퇴직을 통해 청년층 일자리를 마련하고자 할 수 있다. 그러나 어떤 국가도 조기퇴직 유인정책을 통해 청년층 고용을 증가시키지 못한(Gruber et al., 2010; Bakem et al., 2010)의 결과를 교훈으로 삼아야 한다. 특히, 세대간일자리대체설에 따라 조기퇴직정책을 추진한 국가는 청년층과 중고령층 고용률이 모두 낮음을 참고할 필요가 있다.

더구나 우리나라 고령자의 경제활동참가율은 높지만, 고용상태는 상당히 열악하여 고용률만으로 중고령자의 노동시장 여건이 낫다고 보기 어렵다. 유럽 대부분 국가에서 정년은 65세, 실제 퇴직연령은 평균 61.84세이지만, 한국의 정년은 57.4세이고 그나마도 실제 퇴직하는 연령은 53세로 매우 낮다. 더구나 한국은 군복무가 의무이기 때문에, 유럽의 성인남성은 한국의 성인남성보다 생애 주된 직장에서 11~12년을 더 고용하고 있는 것으로 볼 수 있다(금재호, 2011). 또한 고용상태이더라도, 60세 이상 남성근로자의 직종은 대부분 농어업이거나 단순노무직이고, 고위직이나 (준)전문가는 소수에 불과하다. 종사상 지위도 약 70%가 임시일용직과 자영업이며, 약 60%는 연 천만원 이하의 저임금 근로자였다(지은정, 2009). 전국노인실태조사를 보아도 60세 이상 전체 취업노인의 77.4%는 농림어업이나 단순노무직에 종사하여(보건복지가족부·계명대학교 산학협력단, 2009), 노동지위가 낮다. 물론 일부 상층 전문관리직은 정규직 노동지위를 노년기까지 지속하여 노동지위가 양극화되는 경향이 있지만(박경숙, 2003), 하위직에 분포한 비율이 높다. 즉, 청년층의 낮은 고용률도 문제이지만 우리나라 중고령자의 고용률이 높다고 중고령자의 노동시장여건이 양호한 것으로 볼 수 없다. 이런 상황에서 청년층 실업률 해소를 위해 중고령층의 일자리를 줄일 경우, 중고령자의 노동시장문제는 더 심각해질 것으로 우려된다.

제 4 장

결론

최근 높은 실업률과 낮은 고용률로 압축되는 만성화된 청년층 고용문제는(안주엽, 2011) 우리 사회의 현안이다. 이와 같은 청년실업 문제는 단순히 실업자를 해소한다는 차원이 아니라 건전한 사회를 만들고 장차 국제경쟁력의 유지 발전을 위하여 꼭 해결해야할 정치적 과제이다(손혜경, 2011). 그러나 중고령자의 고용위기도 심각하다. 베이비붐 세대의 정년은 개인과 그들이 속한 가구뿐 아니라, 노동시장 및 국가경제도 부정적 영향을 미치기 때문에 숙련인력을 좀 더 오랫동안 노동시장에 머물 수 있도록 해야 한다(안주엽, 2011). 만약 중고령층의 고용문제를 해결하지 못하면 노인빈곤, 가족불화·해체를 양산하여 사회정책적 개입은 더 커질 수밖에 없다.

그런데 한정된 일자리와 고용없는 성장이 지속되어, 청년층의 고실업과 맞물려 고령자 정년연장에 대한 논의가 세대간 일자리 전쟁으로 비화되었다. 그 결과 중고령층 고용도, 청년고용정책을 추진하는데도 걸림돌이 되고 있다(손유미, 2011; 안주엽, 2011). 정부입장에서는 어떤 연령계층의 고용촉진정책을 추진해야할지 진퇴양난이다. 더 큰 문제는 국내에서는 이에 대한 연구가 활발히 진행되지 못한 상태에서 문제가 진단되고 정책방향에도 영향을 미치고 있다는 점이다. 그러나 아직 이에 대한 연구가 충분히 축적되지 않은 상태에서 문제진단과 정책이 수립되는 것은 바람직하지 않다. 더구나 문제진단이 잘못되면, 올바른 대책을 수립하기 어렵고 청년층

고용도 중고령층 고용위기도 해결하지 못한다.

외국도 실증분석결과는 대부분 대체설을 지지하지 않았지만, 1970년대 이후 세대 간 일자리대체설이 보편적으로 받아들여져, 조기퇴직지원정책을 실시하였다. 그러나 청년실업도 해결하지 못한 채 다양한 사회문제를 낳고, 중고령자의 고용률마저 하락하자, 1970년대와 1980년대 조기퇴직을 촉진하여 청년층 실업을 완화하고자 했던 정책은 더 이상 청년층 실업을 해결하는데 효과적이지 않음을 인정하였다(Kalwij et al., 2010). 조기퇴직은 더 이상 축복이 아님이 명확해진 것이다(Van Dalen and Henkens, 2002). 이에 2000년대 중반 이후로는 모든 연령계층을 아우르는 고용친화적 정책으로 선회하였다(Eichhorst and Hemerijck, 2008). 따라서 우리나라도 청년층 고용과 중고령층 고용 모두를 해결할 수 있는 정책을 수립하기 위해서는 세대간 일자리대체설을 다양한 각도로 연구할 필요가 있다.

본 연구는 이와 같은 문제의식에 따라 크게 2가지를 조명하였다. 첫째, 한국을 포함한 OECD 15개국(1990~2010년)의 청년고용과 중고령자의 고용관계가 대체관계인지 패널자료분석(고정효과모형)으로 분석하였다. 둘째, 1970년대부터 세대간 일자리대체설이 불거진 OECD 20개국의(한국포함) 청년고용과 중고령자 고용의 유형을 분석하여 현재 우리의 위치를 점검하고자 한다. 나아가 세대간 일자리대체설을 통해 조기퇴직정책을 추진한 국가들의 고용률을 검토하여 우리가 나아갈 방향을 설정할 때 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

분석결과는 크게 세가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중고령층 고용률이 높을수록 청년층 고용률이 유의하게 높게 나타났다. 세대간 일자리대체설과는 달리, 대체관계가 아니라 보완관계임을 말해준다. 또한 청년층 고용도 중고령층 고용률이 높을수록 유의하게 높아진다. 고용률은 특정 연령세대간 대체관계가 아님을 말해준다. 따라서 세대간 대체성이 강하지 않게 나타나 중고령자들이 조기퇴직으로 일자리에서 물러나도, 청년층 고용이 해결되지 않을 것으로 예측된다. 더구나 우리나라는 연령세대간 일자리 경합논의가 지나치게 가속화된 측면도 있어 보인다. 중고령층의 고용불안과 노후연금과 같은 사회안전망이 확보되지 않은 상태에서, 세대간 일자리 경합 논의는 사회구조적인 문제로부터 발생하는 청년실업의 책임을 부모세대에게 전가하는 것이다. 이는 연령세대간의 문제가 아니라, 양질의 일자리 감소 및 채용 기피, 기업규모간 노동시장 분절과 같은 노동시장 구조적 문제에서 발생한 것이다.

일부 부문에서 세대간 일자리 경합이 존재하더라도 청년실업을 부모세대가 완충하고 있다는 점에서 중고령층의 일자리 유지 정책이 시급한 상황이다(안주엽, 2011). 또한 청년층과 정년연장 대상 간에 대체성이 매우 높은 경우라고 하여도 정년연장으로 인한 생애소득 증가는 전 연령층의 임금이 하향조정 될 수 있는 여지를 발생시키기 때문에, 정년연장이 오히려 총 노동수요의 확대와 실업 완화에 기여할 수 있다. 즉, 일반적 시각과는 달리 정년연장을 통해 청년 구직난 등 실업을 완화하는데 기여할 수도 있다(김대일, 2010b).

따라서 중고령층의 일자리 창출과 청년일자리 정책은 대체관계의 시각에서 접근하기 보다는 win-win할 수 있는 정책이 청년실업과 중고령자 조기퇴직의 현안에 더 적합할 것이다. 즉, 세대통합적 일자리를 창출하여 조기퇴직도 늦추고 청년실업도 해소할 수 있는 방향으로 나아가, 연령세대간 상호보완적으로 고용을 보장할 수 있는 대책을 수립해야 한다(안주엽, 2011).

유럽국가도 세대간 일자리 대체설에 따라 과거에는 조기퇴직을 통한 노동 감축을 통해 실업문제를 해결하려고 하였으나, 결국 총 노동비용 상승 및 사회보장기여금 증가, 순임금 감소, 사회적 비용 증가, 낮은 고용률의 악순환고리를 양산하였다. 낮은 경제활동참가율은 아킬레스건(Achilles heel)으로(Eichhorst and Hemerijck, 2008), 실업문제를 해결하는데 비효과적이면서 사회복지재정 부담을 가중시킨다고 인정하게 되었다(Eichhorst and Hemerijck, 2008; Bakem et al., 2010; Börsch-Supan and Reinhold, 2010; Gruber et al., 2010). 이에 1990년대 중반부터 고용친화적 정책으로 선회하였다(Eichhorst and Hemerijck, 2008). 그래서 최근에는 55~64세의 경제활동비율을 높이면서 청년층 고용률도 제고할 수 있는 정책을 동시에 실시하고 있다(OECD, 2006b; European Commission, 2011). 따라서 우리나라도 양자택일의 문제로 접근하기 보다는 연령통합적 노동복지정책을 추진해야 한다.

둘째, 연령집단별 고용률의 전반적인 추세와는 달리, 특정 일자리를 중심으로 세대간 고용 분리가 이루어졌을 수 있으므로, 이를 살펴보았다. 분석결과, 저임금 일자리를 중심으로 청년층과 고령층 고용이 분리된 것으로 나타났다. 중고령층의 고용률이 1990년대 중반 이후 개선되었지만, 일자리의 질은 취약한 것을 알 수 있다. 그러나 저임금노동은 ‘고용 속의 빈곤(Armut trotz Arbeit. 이규용, 2008)’ 즉, 일함에도 불구하고 생계를 책임질 수 없는 저임금 노동이다(김기선, 2008). 이들 일자

리는 상대적으로 임금수준이 낮고, 파견근로나 단시간 근로라서 고용의 질이 낮다 (박명준, 2011). 또한 미니잡을 보더라도 정규직으로 가기 위한 과도기적 성격을 띠게 될 것으로 기대했던 것과는 달리, 상향이동은 적고 저임금 노동을 고착화시키는 기제로 작용한다는 비판을 받는다(박명준, 2011; 이규용, 2011). 더구나 고령집단의 일자리 상향이동성은 9%와 2.2%로 낮고, 임금여건이 개선될 수 있는 가능성도 희박하다(김기선, 2008; Bosch and Kalina, 1998; Bosch et al., 2011 재인용). 따라서 중고령자의 노동시장 지표가 1990년대 중반 이후 개선되어 최악의 사태는 벗어난 것으로 보이나, 노동의 질이 취약하여 ‘절반의 성공’에 불과하다. 이제는 고용률 진작과 함께 노동의 질을 높이는데 주안점을 두어야 한다. 한편, 저임금 일자리가 청년층 고용에 미치는 영향이 정적으로 나타난 것은 청년 실업난이 가중되면서, 눈높이를 낮춰 괜찮은 일자리에 대한 기대를 접고 저임금 일자리에 취업하는 청년들도 늘어난 것으로 보인다. 금재호(2012)에 따르면, 청년들은 저임금 일자리를 꺼려하고 대기업 등의 취업을 선호하지만, 청년 임금근로자가운데 100인 이상 사업체에 취업한 비율은 23.2%에 불과하다. 청년들이 처음에 큰 규모의 사업체에 취업하였다가 이후 나이가 들면서 소규모 사업체로 이동하는 것이 아니라, 애초부터 60%에 가까운 청년들이 30인 미만의 소규모 사업체에 취업을 하고, 34%는 10인 미만의 영세사업체에 취업을 하여 일자리의 질이 취약하다. 통상 취업난의 악화는 청년들이 취업한 일자리의 질을 악화시킬 우려가 높는데(금재호, 2012), 현실화되고 있는 것으로 보인다. 따라서 청년층 고용은 양적으로도 적지만, 질적으로도 안정된 것이 아니므로, 괜찮은 일자리를 확대해야 한다. 최근 EU에서 ‘European 2020’ 전략을 통해 청년들의 실업률을 낮추고, 고용률을 높이고자 다양한 지원을 펼치고 있다 (European Commission, 2011). 그러나 좀 더 저임금근로, 근로빈곤층을 줄이고 노동의 질을 높이는 정책에 우선순위를 두어야 할 것이다.

셋째, OECD 20개국 청년층과 중고령층 고용유형을 다차원분석과 군집분석으로 분석한 결과 4개의 유형이 도출되었다. 군집1은 청년층 고용도 높고 중고령자 고용도 높은 유형으로 미국, 노르웨이, 스위스, 호주, 캐나다, 덴마크, 영국을 들 수 있다. 이들 국가는 연금개혁 전에도 퇴직유인이 크지 않았고, 근로유인강화개혁도 구조적으로 진행하지 않았다. 오히려 높은 경제성장률, 낮은 실업률 등 노동시장의 영향으로 세대간 상생관계를 보이는 것으로 보인다. 고령자 노동과 청년실업 문제

는 노동수요의 확대라는 하나의 공통된 실마리로 풀어야 할 문제임을(김대일, 2011) 말해준다.

군집2는 청년층 고용은 비교적 안정되었지만 중고령자 고용은 낮은 군집으로 오스트리아, 핀란드, 독일, 네덜란드를 들 수 있다. 이들 국가는 과거 조기퇴직률이 가장 높은 국가군에 속하여 중고령자 고용률은 매우 낮았으나 최근으로 올수록 호전되고 있다. 이들 국가는 연금개혁 후에도 높은 소득대체율을 보장하여 연금개혁보다는 최근 경제성장과 함께 노동시장개혁에 힘입은 것으로 보인다.

군집 3은 청년층 고용도 낮고 중고령자 고용도 낮은 가장 나쁜 경우이다. 해당 국가는 벨기에, 그리스, 이탈리아, 스페인, 프랑스이다. 이들 국가는 1970년대에도 중고령자 고용률이 가장 낮은 국가이면서 동시에 청년층 고용률도 낮은 국가이다. 세대간 일자리대체설에 따라 조기퇴직정책을 실시한다고 해도, 고령층이 떠난 자리를 청년층이 메우지 않고 여전히 실업자 또는 미취업자로 남아 청년층 고용문제도 여전히 상태에서 전체 고용률만 낮아짐을(안주엽, 2011) 말해준다. 한번 잘못된 정책을 시행하면 다시 원상태로 돌리기 어려운 것 또한 알 수 있다.

군집 4는 세대간 일자리대체설이 부각되기 쉬운 유형으로 청년층 고용은 낮고 중고령자 고용은 높은 유형이다. 해당 국가는 한국, 일본, 스웨덴을 들 수 있다. 우리나라는 최근 불거진 세대간 일자리대체설과 부합한다. 그러나 이를 통해, 중고령자의 일자리를 청년층에게 배분하고자 한다면 군집 3의 국가처럼 세대간 일자리대체설에 따라 조기퇴직정책을 추진한지 30년이 지난 지금도 여전히 청년층 고용문제도 해결하지 못한 채, 중고령자의 고용률만 낮아질 수 있다. 어떤 국가도 조기퇴직을 통해 청년층 고용을 해결하지 못했으므로,(Gruber et al., 2010), 외국의 경험을 타산지석으로 삼아야 한다. 더구나 우리나라는 중고령자의 노동시장여건이 청년층보다 낫다고 볼 수 없다. 중고령자 노동의 현주소가 저임금근로, 불안정 고용, 임시직, 단순노무직 등으로 열악하여, 청년층 고용위기를 해결하기 위해 중고령층의 일자리를 축소하면, 중고령자의 고용문제는 더 심각해질 것으로 우려된다. 따라서 우리나라는 다른 어떤 국가보다도 세대간 상생을 이룰 수 있는 정책결정이 중요한 시점에 있는 것으로 보인다. 우리나라는 복지후발국가로, 선진자본주의 국가의 복지제도와 성과를 참고하여 정책결정에 참고할 수 있는 이점을 살려, 청년층과 중고령층 모두의 고용률을 높일 수 있는 방안을 마련해야 한다.

특히 청년층 실업문제를 연금을 통한 노동감축정책으로 추진하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 연금은 조기퇴직의 주된 동력이 아니다. 따라서 조기퇴직개혁은 단지 해결의 하나일 뿐이다(Costa, 1998). 또한 1990년대 중반 이후 대부분의 국가에서 연금개혁을 단행하였지만, 소득대체율이 감소한 국가는 3개국에 불과하고 대부분은 오히려 높아졌다. 소득대체율이 감소한 국가도 1971년에 소득보장 수준이 72~80%로 높았던 국가로 소득대체율이 감소해도 여전히 높다. 연금개혁 전과 비교를 위해 1991년과 2002년 사이의 변화를 보더라도 소득대체율이 하락한 국가는 18개국 중 9개국이다(호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 뉴질랜드, 스웨덴). 또한 감소폭도 2.5~7.8%로 비교적 적다. 이로써는 연금개혁으로 노동시장추세에 영향을 미치기 어렵다.

세대간 일자리대체설이 새로운 노동시장정책을 찾지 못한 상황에서, 노동감축정책을 정치적으로 정당화하기에 적합했기 때문에 객관적 논거가 부족한 상태로 회자된 측면도 있는 것으로 보인다. 그리고 1990년대 중반 이후에는 연금재정의 악화로 다시 연금개혁을 단행하는 것으로 보인다. 어떤 국가도 조기퇴직정책으로 청년층 실업문제를 해결하지 못했으므로, 이제는 모든 연령계층의 노동수요의 양적 확대와 질적 심화를 통해 접근하는 것이 더 바람직하다고 판단된다. 더구나 소득대체율 축소, 연금수급연령상향조정 등의 연금개혁은 취약노인계층의 상황을 더 악화시킬 수 있다(OECD, 2001; Gillion et al., 2000). 본 연구에서도 중고령자의 고용률이 최근으로 올수록 높아지지만, 청년층과는 달리 저임금일자리에 집중된 것으로 나타났다. 따라서 향후 취약노인들이 저임금일자리에 더 몰리면 고용률은 높아지겠지만, 노동의 질은 더 악화되어, 빈곤을 증가, 복지욕구 등으로 인해 사회정책적으로 개입해야할 필요성이 더 커지게 된다.

노동은 특정 연령계층만의 특권도, 혜택도 아니다. 시민이라면 누구나 근로연령기 내내 안정되고 괜찮은 일자리를 보장받아야 하고, 또 누릴 권리가 있다. 앞으로는 모든 사회구성원의 노동기회와 질을 높일 수 있는 정책이 추진되는 것이 바람직할 것이다.

끝으로 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 세대간 직종분리를 검증하기 위해서는 노동시장 영역을 구분하여 저임금직종 뿐 아니라, 중간임금직종, 고임금직종에 대해서도 분석해야 할 것이다. 그러나 국가간 비교자료로 장기간에 걸친 중간임

금직종, 고임금직종에 대한 자료가 없어서 분석하지 못하여, 한계가 있다. 둘째, 각 국가별 주요 정책들에 대해 심도 깊은 소개와 분석을 하지 못하였다. 청년층 고용률 제고정책, 혹은 중고령층 고용률 제고정책에 따라 한 국가의 퇴직관련제도도 큰 영향을 받을 수 있다. 그럼에도 본 연구는 관련제도에 대해 자세히 소개하지 못한 한계가 있다. 이에 대해서는 후속연구를 통해 보완하고자 한다.

참 고 문 헌

- 강유덕. 2009. “유럽의 청년실업 문제와 시사점”. KIEP 지역경제포커스. 3(37). 1-14. 대외경제정책연구원.
- 권문일. 1998. “공적연금개혁의 동향 및 유형화”. 사회보장연구. 12. 97-139.
- 권문일. 2008. “공적연금 개혁에 대한 국제비교 분석”. 덕성여자대학교 사회과학연구소 14권. 157-177.
- 권혜자. 2010. 『연령세대별 일자리 변화와 고용정책과제』. 한국고용정보원.
- 김대일. 2004. “고령화와 노동시장의 변화”. 장지연 편. 『고령화시대의 노동시장과 고용정책Ⅱ』. 서울: 한국노동연구원. 7-34.
- 김대일. 2010. “근로자 저축유인과 정년연장의 경제적 효과”. 노동경제논집. 33(3). 1-23.
- 김대일. 2011. “청년 고용대책: 정년연장과 관련된 논의를 중심으로”. 『성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(I)-고용창출을 위한 주요 정책과제』. 유경준 편. 387-424.
- 김미란. 2004. “핀란드 Veto 프로그램: 고령자 및 청년층의 인력활용 제고방안”. 직업과 능력개발. 7(2). 86-91. 한국직업능력개발원.
- 김수완·김순옥. 2006. “공적연금 급여 자동조정장치의 메커니즘과 정책적 효과 분석”. 사회보장연구. 22(3). 23-52.
- 김승택. 2008. “선진국의 고용전략 추이와 시사점”. 국제노동브리프. 7월호. 한국노동연구원.
- 김주훈·안상훈·이재형. 2006. 『서비스산업의 생산성 향상을 위한 정책과제』. 한국개발연구원.
- 김준영. 2011. “고연령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체패널 자료를 이용한 분석”. 노동경제논집. 34(1). 71-101.
- 김형만·전재식·신동균. 2007. 『청년층 인적자원개발: 거시적 전망과 인적자본투자』. 한국직업능력개발원.

- 금재호. 2007. “청년실업의 현황과 원인 및 대책”. 사회과학논총. 9집. 27-54. 숭실대학교 사회과학연구원.
- 금재호. 2011a. “노동시장 양극화 극복을 위한 정책과제”. 응용경제. 13(2). 131-168.
- 남재량. 2011b. “체감 청년 실업률, 몇 %나 될까?”. 월간 노동리뷰. 통권 제 73호. 46-58. 한국노동연구원.
- 금재호. 2012. “청년취업난의 악화(II): 일자리 질은 개선되었는가?”. 월간 노동리뷰. 8월호. 39-57.
- 박경숙. 2003. 『고령화 사회 이미 진행된 미래』. 서울: 의암출판.
- 박광배. 2000. 『다차원척도법』. 교육과학사. 서울.
- 박명준. 2011. “독일 노동시장의 취약화 추세와 최근의 개혁 논의들”. 국제노동브리프. 10월호. 63-70. 한국노동연구원.
- 반가운. 2011. “한국경제의 노동생산성과 성장 및 고용-OECD 국가와의 국제비교”. 생산성논집. 25(4). 51-73.
- 보건복지가족부·계명대학교 산학협력단. 2009. 『2008년도 노인실태조사-전국 노인생활실태 및 복지욕구조사-기초분석보고서』. 보건복지가족부·계명대학교 산학협력단
- 손유미. 2011. “베이비붐 세대의 일자리 창출 방안”. 동향지. 14(1). 126-145. 한국직업능력개발원.
- 손혜경. 2009. “스웨덴 청년실업 원인에 대한 토론과 대책”. 국제노동브리프. 7(8). 68-75. 한국노동연구원.
- 손혜경. 2011. “스웨덴의 청년실업문제와 정부대책 및 토론의 쟁점”. 국제노동브리프. 9(12). 82-90. 한국노동연구원.
- 손혜경. 2012. “스웨덴 정부의 청년실업 대책”. 국제노동브리프. 7월호. 47-56.
- 신영수. 2009. “청년층 신규노동력과 경력노동력간의 대체가능성 분석-정부의 청년층 고용촉진정책의 예상효과분석”. 서울여자대학교 사회과학논총. 17. 143-153.
- 안주엽. 2011. 『세대간 고용대체 가능성 연구』. 한국노동연구원.
- 어기구·김원섭·이승협. 2009. 『주요국 노후소득보장체계와 퇴직연금의 역할정

- 립 방안』. 한국노총중앙연구원.
- 윤홍식. 2006. “부모·부성휴가를 통해본 남성 돌봄 노동참여 지원정책 비교: 경제협력개발기구 15개국을 중심으로”. 한국사회복지학. 58(2). 223-249.
- 윤희숙. 2012. “1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의”. KDI Focus. 14. 한국개발연구원.
- 이규영. 2008. “독일 노동시장 활성화를 위한 ‘Ein-Euro-Job’ 의 효과”. 국제노동브리프. 4월호. 84-95.
- 이규영. 2011. “유럽의 최신 임금변동 현황 및 전망”. 국제노동브리프 9월호. 53-65. 한국노동연구원.
- 이시욱·유경준. 2011. “경제의 서비스화와 고용창출전략”. 『성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(I)-고용창출을 위한 주요 정책과제』. 유경준 편. 309-344.
- 이정원. 2006. “프랑스의 청년 및 고령자계층을 대상으로 한 1월 16일자 고용정책안”. 국제노동동향. 4(2). 98-104. 한국노동연구원.
- 이찬영·태원유·김정근·손민중. 2011. “고령화에 따른 노동시장 ‘3S’ 현상 진단-노동력 부족, 생산성 저하, 세대간 일자리 경합-”. 삼성경제연구소.
- 이철선. 2010. “베이비붐 세대 고용대책과 향후 이슈”. ‘세대간 일자리 공유를 위한 진단과 해법’ 토론회. 경제사회발전노사정위원회.
- 이철희. 2006. 『한국의 고령노동: 경제활동과 고용구조의 장기적 변화』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 장원태. 1997. “노동생산성 향상이 거시경제변수에 미치는 효과”. 월간회계. 5(1). 78-88.
- 장익진. 1998. 『다차원척도분석법. SPSS-PC 운용법』. 연암사. 서울.
- 장홍근·전재식. 2004. “청년실업의 현안과 정책과제”. 직업과 인력개발. 7(1). 106-113. 한국직업능력개발원.
- 전병유·장지연·홍민기·윤자영·조준모·신동균·이형오. 2008. 『고령자 고용정책의 고용효과분석』. 한국노동연구원.
- 정성원. 2012. “SPSS Statistics를 이용한 다차원 척도법”. 제 47차 SPSS 실습세미나 자료집. SPSS.

- 정인수. 2005. “선진국 사례를 통해 살펴본 고졸 이하 청년층 고용정책”. 국제노동브리프. 3(2). 69-73. 한국노동연구원.
- 지은정. 2008. “고령남성의 경제활동참가 결정요인연구—노후빈곤노동가설 및 숙련편향기술진보설을 중심으로”. 한국사회복지학. 60(3). 31-58.
- 지은정. 2009. “노후 노동지위: 생애노동경력과 재산을 매개로”. 한국사회복지학. 61(2). 323-357.
- 지은정. 2010. 복지체제별 중고령 남성 취업률 결정요인. 서울대 사회복지학과 박사학위 논문.
- 지은정. 2011. “OECD 15개국 중고령 남성의 취업률 결정요인”. 한국사회복지학. 63(2). 233-260.
- 최창근. 2010. “노동시장구조와 고용탄력성: 경제성장과 고용”. 응용경제. 12(3). 83-105.
- 한경혜, 2010, “베이비붐 세대의 일과 자원봉사를 통한 사회참여 활성화 방안”, 『은퇴 베이비붐 세대의 사회참여 활성화를 위한 한·일 대응방안』, 2010 헬스케어심포지엄/노인사회참여활성화 포럼, 교보생명교육문화재단·한국노인인력개발원.
- 한국노인인력개발원. 2012. 『2011 노인일자리 통계동향』. 한국노인인력개발원.
- 황덕순. 2011. “경제위기와 저임금 고용”. 국제노동브리프 9월호. 1-36. 한국노동연구원.
- 황수경, 2009a. “서비스산업의 고용창출 능력과 고용전략 방향”. 『고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리 창출 역량제고 방안』. 한국노동연구원. 5-42.
- 황수경, 2009b. “서비스산업의 숙련구조와 문제점”. 『고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리 창출 역량제고 방안』. 한국노동연구원. 43-75.
- 황수경. 2010. “실업률 측정의 문제점과 보완적 실업지표 연구”. 노동경제논집. 33(2). 89-127.
- 황홍규. 1999. “청년실업에 대한 새로운 시각과 대책—인적자원개발·활용을 중심으로”. 6-11. 직업과 인력개발.
- 허명희·양경숙. 2001. 『SPSS 다변량 자료분석』. SPSS 아카데미. (주)데이터솔루

선. 서울.

- Ackum, Susanne. 1991. "Youth Unemployment, Labor Market Programs and Subsequent Earnings" . *The Scandinavian Journal of Economics*. 93(4). 531-543.
- Baccaro, Lucio and Diego Rei. 2007. "Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?" . *International Organization*. 61(3). 527-567.
- Bassanini, Andrea and Romain Duval, 2006, "Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions" , *Social, Employment and Migration Working Papers No. 35*.
- Baltagi, Badi H. 2008. *Econometric Analysis of Panel Data*. fourth edition. John Wiley & Sons, Ltd. Hoboken.
- Bakem, Melika Ben, Didier Blanchet, Antoine Bozio and Muriel Roger. 2010. "Labor Force Participation by the Elderly and Employment of the Young: The Case of France" . Edited by Jonahan Gruber and David A. Wise. *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*. The University of Chicago Press: Chicago and London. 119-146.
- Bentolila, Samuel and Juan J. Dolado. 1994. "Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain" . *Economic Policy*. Vol 9(18). 55-99
- Berger, Tino and Freddy Heylen. 2011. "Differences in Hours Worked in the OECD: Institutions or Fiscal Policies?" . *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol 43(7). 1333-1369.
- Bernhardt, Annette. 2011. "미국의 경제위기와 저임금 고용" . *국제노동브리프*. 9월호. 4-15.
- Blanchet, Didier and Louis-Paul Pelé. 1999. "Social Security and Retirement in France" . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in *Social Security and Retirement around the World*. The University of Chicago Press. Chicago. 101-134.

- Blanchard, Olivier and Justin Wolfers. 2000. “The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence” . The Economic Journal. Vol. 110(462). C1-C33.
- Blödal, Sveinbjörn and Srefano Scarpetta. 1999. “Early Retirement in OECD Countries: The Role of Social Security Systems” . OECD Economic Studies No. 29. <http://www.oecd.org>
- Blundell, Richard and Paul Johnson. 1999. “Social Security and Retirement in United Kingdom” . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in Social Security and Retirement around the World. The University of Chicago Press. Chicago. 403-436.
- Boeri, Tito, 2011, “청년실업과 이중구조 완화를 위한 제언” , 『국제노동브리프』 , 한국노동연구원, 12월호: 4-15.
- Boldrin, Michele, Sergi Jimenez-Martin and Franco Peracchi. 1999. “Social Security and Retirement in Spain” . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in Social Security and Retirement around the World. The University of Chicago Press. Chicago. 305-354.
- Brugiavini, Agar. 1999. “Social Security and Retirement in Italy” . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in Social Security and Retirement around the World. The University of Chicago Press. Chicago. 181-238.
- Börsch-Supan, Axel and Reinhold Schnabel. 2010. “Early Retirement and Employment of the Young in Germany” . Edited by Jonathan Gruber and David A. Wise. Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment. The University of Chicago Press: Chicago and London. 147-166.
- Bosch, Gerhard. 2008. “유럽국가 고용모델의 변화와 시사점” . 국제노동브리프. 7월호. 기획특집-고용과 성장1. 4-19. 한국노동연구원.
- Bosch, Gerhard, Claudia Weinkopf and Thorsten Kalina. 2011. “독일의 저임금 고용과 최저임금에 관한 논의” . 국제노동브리프. 9월호. 16-37. 한국노동

연구원.

- Calmfors, Lars, Anders Forslund and Maria Hemström. 2002. “Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences” . Institute for labour Market Policy Evaluation working paper 2002:4
- Casey, Bernard. 1997. “Incentives and Disincentives to Early and Late Retirement” . OECD Social Policy Division. Aging Working Paper.
- Cohen, Daniel, Arnaud Lefranc, Gilles Saint-Paul, Torben M. Andersen and Charles Bean. 1997. “French Unemployment: A Transatlantic Perspective” . Economic Policy. 12(25). 265-291.
- Coile, Courtney and Jonathan Gruber. 2000. “Social Security Incentives for Retirement” . NBER Working Paper 7651.
- Coile, Courtney and Jonathan Gruber. 2001. “Social Security Incentives for Retirement in Themes in the economics of aging” . NBER Working Paper 8670.
- Diamond, Peter and Jonathan Gruber. 1999. “Social Security and Retirement in United States” . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in Social Security and Retirement around the World. The University of Chicago Press. Chicago. 437-476.
- Ebbinghaus, B. 2001. “When Labour and Capital Collude: The Political Economy of Early Retirement in Europe, Japan and The USA” . In Ebbinghaus, B. and Manow, P. edited by Ebbinghaus, B. and Manow, P. in Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA. New York: Routledge. 76-101.
- Eichhorst, Werner and Anton Hemerijck, 2008, “Welfare and employment: a european dilemma?” . IZA Discussion Paper Series No. 3870.
- Ehrenberg, Ronald G. and Robert S. Smith. 2006. Modern Labor Economics: Theory and Public Policy. ninth edition. Pearson Addison Wesley.
- Esping-Andersen, Gøsta and Harald Sonnberger. 1991. “The Demographics

- of Age in Labor Market Management” edited by Myles, John and Jill Quadagno in *States and Labor Markets and the future of Old Age Policy*. Philadelphia: Temple university press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1996. “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy” . edited by Esping-Andersen. in *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London · thousand O만 · New Delhi: SAGE Publications 1-31.
- European Commission. 2011. “European Employment Observatory Review: Youth employment measures 2010” . European Commission.
- Fortin, Pierre. 2000. “Macroeconomic Unemployment and Structural Unemployment” . *Canadian Public Policy*. 26. 125-130.
- Gillion, Colin, John Turner, Clive Bailey and Denis Latulippe. 2000. *Social Security Pensions: Development and reform*. International Labour Office. Geneva.
- Gruber, Jonathan and David A. Wise. 1999. “[Introduction and Summary” . edited by Gruber and Wise in *Social Security and Retirement around the World*. 1-36. The University of Chicago Press. Chicago
- Gruber, Jonathan. 1999. “Social Security and Retirement in Canada” . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in *Social Security and Retirement around the World*. 73-100. The University of Chicago Press. Chicago.
- Gruber, Jonahan, Kevin Milligan and David A. Wise. 2010. “Introduction and Summary” . Edited by Jonahan Gruber and David A. Wise. *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*. The University of Chicago Press: Chicago and London. 1-46.
- Guillemard, Anne-Marie. 1991. “France: Massive exit through unemployment compensation” . eited by Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard and herman Van Gunsteren in *Time for retirement* :

- Comparative Studies of Early Exit From the Labor Force. Cambridge University Press. Cambridge. 127-180.
- Hammer, Torild. 1997. "History Dependence in Youth Unemployment" . European Sociological Review. 13(1). 17-33.
- Hassel, Anke. 2001. "The governance of the employment-welfare relationship in Britain and Germany" . edited by Ebbinghaus, B. and Manow, P. in Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA. New York: Routledge. 146-170.
- Hebbink, G. E, 1993, "Production factor substitution and employment by age group" , *Economic Modelling* July: 217-224.
- Hemerijck, Anton and Werner Dichhorst. 2010. "Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms" . A Long Goodbye to Bismark: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. edited by Bruno Palier. Amsterdam University Press. Amsterdam. 301-332.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2001. "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment" edited by Paul Pierson in The New Politics of the Welfare State. Oxford University Press. Oxford. 107-145.
- Jackman, Richard, Christopher Pissarides, Savvas Savourti, Arie Kapteyn and Jean-Paul Lambert. 1990. "Labour Market Policies and Unemployment in the OECD" . Economic Policy. 5(11). 449-490.
- Kapteyn, Arie and Klass de Vos. 1999. "Social Security and Retirement in the Netherlands" . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in Social Security and Retirement around the World. 269-304. The University of Chicago Press. Chicago.
- Kalwij, Adriaan, Arie Kapteyn and Klaas De Vos. 2010. "Retirement of Older Workers and Employment of the Young" . De Economist. Vol 158(4). 341-359.

- Kohli, Martin and Martin Rein. 1991. "The changing balance of work and retirement" . pp. 1-35. in *Time For Retirement: Comparative Studies of Early Exit From the Labor Force* edited by Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard and Herman Van Gunsteren. Cambridge: Cambridge University Press.
- Konle-Seidl, Regina. 2009. "독일의 활성화 정책" . 국제노동브리프. 12월호. 기획특집-활성화정책. 14-26. 한국노동연구원.
- Manacorda, Macro and Barbara Petrongolo. 1999. "Skill Mismatch and Unemployment in OECD Countries" . *Economica*. 66(262). 181-207.
- Michael Orszag, J and Dennis Snower. 1999. "Youth Unemployment and Government Policy" . *Journal of Population Economics*. 12(2). 197-213.
- OECD. 2001. *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. OECD. Paris.
- OECD. 2004a. *Ageing and Employment Policies: Finland*. OECD. Paris.
- OECD. 2004b. *Ageing and Employment Policies: Norway*. OECD. Paris.
- OECD. 2004c. *Ageing and Employment Policies: United Kingdom*. OECD. Paris.
- OECD. 2005a. *Ageing and Employment Policies: Germany*. OECD. Paris.
- OECD. 2005b. *Ageing and Employment Policies: Netherlands*. OECD. Paris.
- OECD. 2005c. *Ageing and Employment Policies: United States*. OECD. Paris.
- OECD. 2005d. *Pensions at a Glance : Public Policies Across OECD Countries*. OECD. Paris.
- OECD. 2006a. *Live Longer, Work Longer: Ageing and Employment Policies*. OECD. Paris.
- OECD. 2006b. *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*. OECD. Paris.
- OECD. 2011. *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. OECD. Paris.
- Oshio, Takashi, Satoshi Shimizutani and Akiko Sato Oishi. 2010. "Does Social

- Security Induce withdrawal of the Old from the Labor Force and Create Jobs for the Young” . Edited by Jonahan Gruber and David A. Wise. Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment. The University of Chicago Press: Chicago and London. 217-241.
- Palme, Mårten and Ingemar Svensson. 1999. “Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden” . edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in Social Security and Retirement around the World. 355-402. The University of Chicago Press. Chicago.
- Palme, Mårten and Ingemar Svensson. 2010. “Incentives to Retire, the Employment of the Old, and the Employment of the Young in Sweden ” . Edited by Jonahan Gruber and David A. Wise. Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment. The University of Chicago Press: Chicago and London. 295-318.
- Pestieau, Pierre and Jean-Philippe Stijns. 1999. “Social Security and Retirement in Belgium” edited by Gruber, Jonathan and David A. Wise in Social Security and Retirement around the World. 37-72. The University of Chicago Press. Chicago.
- Ransom, Roger L. and Richard Sutch. 1986. “The Labor of Older Americans: Retirement of Men On and Off the Job, 1980-1937” . Journal of Economic History. Vol 46(1). 1-30.
- Social Security Administration(SSA). 2004. Social Security Programs Throughout the World: Europe.
- Sargent, Timothy C. 2000. “Structural Unemployment and Technological Change in Canada, 1990-1999” . Canadian Public Policy. 26. S109-S123.
- Schmid, Günther. 2008. “독일 고용정책의 주요 개혁과 성과” . 기획특집-고용과 성장2. 한국노동연구원.
- Scruggs, Lyle. 2007. “Welfare state generosity across space and time” edited

- by J. Clasen and N. Siegel in Investigating welfare state change. Edward Elgar. 133-166
- Sheppard, Harold L. 1991. "The United States: The privatization of exit" . eited by Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard and herman Van Gunsteren in Time for retirement : Comparative Studies of Early Exit From the Labor Force. Cambridge University Press. Cambridge. 252-283.
- Siebert, Horst. 1997. "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe" . The Journal of Economic Perspectives. 11(3). 37-54.
- Van Dalen, Hendrick P. and Kéne Henkens. 2002. "Early-retirement reform: can it and will it work?" . Ageing & Society. 209-231.
- Van den Berg, Gerard J. and Jan C. van Ours. 1999. "Duration Dependence and Heterogeneity in French Youth Unemployment Duration" . Journal of Population Economics. Vol 12(2). Special Issue on Youth Labor Market. 273-285.
- Wadensjö, Eskil. 1991. "Sweden: Partial exit" . eited by Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard and herman Van Gunsteren in Time for retirement : Comparative Studies of Early Exit From the Labor Force. Cambridge University Press. Cambridge. 284-323.
- Weil, David N. 2007. 『경제성장』 . 백웅기 · 김민성 · 임경록 역. 시그마프레스
- Whitehouse, Edward. 2009. Pensions Panorama: Retirement-Income Systems in 53 Countries. The World Bank.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2006. Introductory Econometrics: A Modern Approach. Third Edition. Thomson South-Western. USA

* 인터넷자료

CWED(Comparative Welfare Entitlements Dataset)

: <http://sp.uconn.edu/~scruggs/>

OECD Stat: : <http://stats.oecd.org>

OECD Employment database
OECD Social Expenditure Dataset
OECD Health Data
OECD STAN Industries Data
www.oecd.org

OECD 20개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계

발 행 ■ 2012년 10월

발 행 처 ■ 한국노인인력개발원

주 소 ■ 137-838 서울시 서초대로 67(방배동) 성령빌딩 3층

전화번호 ■ 02)6007-9100~9 Fax. 02)6203-6908~9

인 쇄 처 ■ 리드릭 Tel. 02)2269-1919 Fax. 02)2268-0300