

		<h1 style="margin: 0;">보도자료</h1> <h2 style="margin: 0;">4월 3일 (수)</h2>	
배 포 일	4월 2일(화) 총 7매	담당부서	연구정보팀
원 장	박 용 주	전 화	02-6007-9174(지은정 부연구위원)
연구정보팀장	정 진 울		

### “65세 이상 노인(남성) 고용률 OECD국가 중 3번째로 높다.”

- 노인과 중고령자 높은 고용률, 빈곤과 취약한 사회안전망의 반증 -

- 한국노인인력개발원(원장 박용주) 지은정 부연구위원은 “OECD 국가의 중고령자 고용정책 동향” 연구를 발표했다.
- 분석 결과, 우리나라는 **65세 이상 노인(남성)의 고용률이 39.6%**로 멕시코(41.3%), 아이슬란드(41.2%)에 이어 3번째로 노인(남성) 고용률이 높았다.
- **55~64세 중고령자(남성)의 고용률도 76.5%**로, 아이슬란드(82.4%), 뉴질랜드(80.2%), 스위스(79.1%), 일본(78.7%)에 이어 OECD 국가 가운데 5번째다.
- 이처럼 우리나라의 노인과 중고령자의 고용률이 높은 이유는 경제활동참여 욕구가 크기 때문이며, 이는 높은 빈곤율과 사회보장제도 미발달의 반증이다.
- 또한 본 연구에서는 OECD 국가의 저소득 고령자 고용정책의 유형을 발표했다. 유형은 크게 **1. 저소득 노인 지원형, 2. 실업률 및 조기퇴직 완화형 3. 완전고용지원형** 세 가지이다.
- ‘저소득 노인 지원형’을 실시하는 국가는 한국, 미국, 일본이다. 이 유형은 노인빈곤율이 높고 공적소득보장제도가 발달하지 않으며, 중고령자의 노동시장참여율이 높은 국가에서 실시되고 있는 것으로 밝혀졌다.

- 이들 국가는 생계형 고령근로자들이 노동시장에 참여하고 노동시장참여 욕구가 커서, 노동시장참여율이 높음에도 불구하고 저소득 노인을 위한 정책을 시행하는 것으로 판단된다. 그러나 세부 정책과 목적은 다르다.
- 우리나라는 재정지원사업으로 노인일자리사업을 실시하여, ‘저소득 노인지원형’의 ‘직접 일자리 창출형’에 속한다. 또한 미국과 일본은 중고령자 이상을 대상으로 하는데 비해, 우리나라는 노인만을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.

- 우리나라 노인과 중고령자의 높은 고용률
  - 우리나라는 65세 이상의 노인 고용률이 39.6%로(2011년 기준, OECD, StatExtracts), OECD 국가의 노인 고용률 평균(17.4%)보다 22%p가량 높고 멕시코(41.3%), 아이슬란드(41.2%, OECD, StatExtracts)에 이어 3번째로 노인 고용률이 높다.
  - 대부분의 OECD 국가에서는 고령근로자이지만, 우리나라에서는 중고령자로 분류되는 55~64세의 고용률도 76.5%로, OECD 국가 가운데 5번째로 높다(OECD, StatExtracts<sup>1)</sup>).
  - 우리나라 고령자 고용률은 EU가 2020년까지 달성하고자 하는 목표(75%)를 이미 넘어서, 정점에 도달한 것인지도 모른다.
- 이미 고용률이 높은 노인과 중고령자를 위한 고용정책이 필요한가?
  - 따라서 이렇게 높은 중고령자의 고용률을 진작하기 위한 정책이 필요한지 의문을 제기할 수 있다.
  - 그러나 역설적이게도 우리나라 중고령자와 노인의 경제활동참여 욕구가 크다.
- 높은 노인빈곤율과 사회보장제도의 미발달
  - 더구나 노인빈곤율이 OECD 국가의 1~2위일 정도로 높고, 사회

1) 55~64세의 고용률은 아이슬란드가 82.4%로 가장 높고, 그 다음이 뉴질랜드 80.2%, 스위스 79.1%, 일본 78.7%이고 그 다음이 한국으로 OECD 34개국 가운데 5번째로 높다(2011년 기준, OECD, StatExtracts 자료)

보장제도가 아직 성숙하지 않았기 때문에 고령자의 높은 노동 시장참여 욕구를 고려하지 않을 수 없다.

- 정부는 이와 같은 사회적 욕구에 반응하여, 2004년부터 재정지원 일자리사업으로 노인일자리사업을 실시하고 있다.
- 사업시행 이후, 지속적으로 사업이 확대되어 2012년 약 22만개의 일자리를 창출하여, 전체 노인의 약 4.3%정도가 참여하고 있다.
- 그러나 아직 노동시장참여를 원하는 고령자의 일부만 참여하는 실정이다.
- 그렇다면 외국은 어떠한가?

□ OECD 국가도 1990년대 중반 이후 중고령자의 고용을 진작하기 위한 정책을 실시하고 있다.

- 선진국에서 고령근로자(older worker)는 50세 이상 혹은 50~64세를 지칭할 뿐, 65세 이상을 고령근로자로 보고 정책적 논의가 이뤄지는 경우는 드물다. 이유는 다음과 같다.
- 첫째, 대부분의 선진 국가에서는 공적연금제도가 발달해서, 노년기가 되면 연금을 통해 퇴직생활을 유지할 수 있기 때문일 것이다. 노년기의 노동은 말 그대로 개인의 선택에 따라 좌우된다는 시각이 강한 듯하다. 따라서 고령자의 노동시장참여는 노인 개개인의 여가-노동의 선택에 따르므로, 정부가 정책적으로 개입할 필요가 없다는 견지를 취하는 것으로 판단된다.
- 둘째, 1970년대 고실업률이 지속되자 대부분의 자본주의 국가에서 청년 실업문제를 해결하기 위해 고령근로자의 퇴직을 유도하는 조기 퇴직정책을 추진하였기 때문으로 보인다.
- 그러나 최근에는 중고령자 고용정책과 함께, 저소득 고령자의 경제활동을 지원하는 정책도 시행되고 있다.
- UN(마드리드 국제행동계획, Madrid International Plan of Action

on Ageing, MIPAA) 도 빈곤해소를 위해 취약 노인계층에게 일자리 기회와 소득창출 기회를 제공할 것을 제안하고 있으며,

- EU 국가에서는 사회보험료 감면이나 임금보조를 통해 노동수요를 촉진하는 정책을 사용하기도 한다.

□ OECD 국가의 저소득 고령자 고용정책 유형

- OECD 국가에서 실시되는 저소득 고령자 고용정책은 크게 3가지(저소득 노인지원형, 조기퇴직완화형, 완전고용지원형)로 볼 수 있다.

[표] OECD 국가의 취약고령자 고용정책 유형

유형	지원형태	핵심 정책	국가
저소득 노인 지원형	직접 일자리창출형	노인일자리사업	한국
	고용서비스 및 훈련형	SCSEP	미국
	사회참여형(일자리, 자원봉사, 교육)	실버인재은행	일본
조기퇴직 완화형	직접 일자리 창출·사회보험료 감면·임금보조 등 적극적 지원	고용창출사업, 일자리지원사업, Perspektive 50Plus, Job Perspektive, Kommunal Kombi	독일
		고용지원계약제도: 단일통합계약 (고용주도계약, 고용동반계약)	프랑스
완전고용 지원형	공공부문 임시직 일자리, 특별고용보조금	-	스웨덴

주) 장혜경·김영란(2003), 황준욱(2003), 박종희 외(2008), 심창학·이기구(2009), 보건복지부(2011), 권문일(2012), 김혜란(2012), 이정우(2012), OECD(2006a; 2006b), ETA(2010)을 참고하여, 필자 작성

### 1. 저소득 노인 지원형

: 일반적으로 노인빈곤율이 높고, 공적소득보장제도가 발달하지 않으면서, 중고령자의 노동시장참여율이 높은 국가(한국, 미국, 영국, 일본)에서 실시되고 있다.

: 생계형 고령근로자들이 노동시장에 참여하고 노동시장참여 욕구가 커서, 중고령자의 노동시장참여율이 높음에도 불구하고 저소득 노인을 위한 정책을 시행하는 것으로 판단된다.

: 대부분 파트타임의 단기근로 형태를 띠고 있다.

: 그러나 세부 정책과 목표는 국가에 따라 다르다.

- : 우리나라의 노인일자리사업은 '직접 일자리 창출형'이고, 미국의 SCSEP는 '고용서비스 및 훈련형'이고, 일본의 실버인재센터는 '사회참여 지원형'으로 볼 수 있다.
- : (직접 일자리창출형: 우리나라) 우리나라의 '노인일자리사업'은 정부의 재정지원일자리사업으로 소득 하위 70% 이하의 65세 이상을 대상으로 실시하고, 소득보충과 사회참여를 목적으로 파트타임으로 참여한다.
- : (고용서비스·훈련형: 미국) 미국의 저소득 고령자를 위한 '고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program. SCSEP)'는 최저생계비의 125% 이하의 실직 55세 이상을 대상으로 고용·훈련프로그램을 실시하여, 보조금을 받지 않는 일자리에 취직할 수 있도록 지원한다. 취업프로그램이 아니라 훈련프로그램으로, 평균 주당 20시간동안 지역사회에서 파트타임으로 활동할 기회와 훈련을 제공하며, 시간당 최저임금을 지급한다.
- : (사회참여형: 일본) 일본의 '실버인재센터'는 60세 이상 퇴직자들의 노동을 통한 사회참여를 지원하고자 실시하는 프로그램으로 일자리뿐 아니라 자원봉사, 교육, 상담을 포함한 원스톱 서비스센터로 기능한다. 또한 참여자들을 위한 기술습득 프로그램(시니어 워크 프로그램)도 실시하고 있다. 저소득계층만을 대상으로 하는 프로그램은 아니며, 생계유지를 위한 일자리 프로그램이라기보다는 사회참여에 주안점을 둔다. 그러나 일자리가 단순직, 임시직이 대부분이어서 저소득자 중심으로 참여하는 것으로 보인다.

## 2. 실업률 및 조기퇴직 완화형

- : 1970년대 이후 높은 실업률에 대처하기 위해 조기퇴직정책을 실시하여, 중고령자의 노동시장참여율이 매우 낮다. 그 결과 과거 조기퇴직정책과 그로 인한 부정적 결과를 바꾸기 위해서

- 고령자 고용촉진 정책을 추진한다.
- : (독일) 독일에서 저소득 중고령자만을 위한 프로그램보다는 실업급여II 수급자 혹은 장기실직자를 대상으로 하는 프로그램에 고령자를 포함하고 있다. 고용창출사업, 일자리지원사업, Job Perspektive, Kommunal Kombi가 대표적인 정책이다.
- : 2000년대 초 이후에는 고령실업자의 지역고용활성화 지원프로그램으로 50세 이상을 대상으로 하는 Perspektive 50 Plus를 실시하기도 한다.
- : (프랑스) 프랑스 고용정책은 중고령자를 포함하고 있지만, 정부의 직접 일자리창출정책으로써, 중고령자만을 대상으로 한 정책은 없다. 그러나 중고령자를 우대하는 조항을 두고 있다.
- : 중고령자에게는 계약기간을 근로연령계층의 2.5~3배 더 길게 제공하고, 고용주 보조금을 더 많이 지원하기도 한다.
- : (독일, 프랑스) 또한 직접 일자리만 창출하는 것이 아니라, 면세, 사회보험료 감면 정책을 동시에 시행하고, 사회보험 적용이 되는 일자리로 진입할 수 있도록 지원한다. 정부가 적극적으로 개입하는 것으로 볼 수 있다.
- : 이를 통해 저소득자의 고용을 촉진할 뿐 아니라 취약계층의 노후소득을 지원하며 동시에 공식고용을 증대시킴으로써 국가재정과 사회보장재정을 건실히 하고자 하는 것으로 보인다.

## 3. 완전고용지원형

- : 스웨덴은 보편적인 노동·복지정책을 실시하여 고령자를 포함한 대부분 연령계층의 노동시장참여율이 높다. 또한 공적연금도 발달하여 생계유지를 위한 고령자의 노동시장참여욕구가 크지 않아서, 고령층만을 위한 제도를 실시해야할 필요성이 크지 않고, 실제 저소득 중고령자만을 위한 정책은 시행하지 않는다.

: 고령의 장기실업자를 대상으로 프로그램을 실시하기는 하지만, 모든 연령계층의 완전고용을 지원할 수 있는 방향으로 정책을 추진한다.

: 공공부문의 임시일자리 창출, 적극적 노동시장정책, 특별임금보조금 지원 혹은 원천과세비용을 줄여주는 방식으로 지원을 하고 있다.

□ 지은정 부연구위원은 “우리나라는 노인빈곤율이 매우 높고, 국민연금도 아직 발달하지 않았기 때문에 생계유지를 위해 혹은 노후준비가 미흡한 고령계층을 위해서라도 노인일자리사업은 지속되어야 한다”고 말했다. “관건은 어떻게 발전시킬 것인가로 압축된다”며, “노인일자리사업이 정부의 한시적인 재정지원일자리사업이 아니라, 노인들의 소득보충 기능을 강화하기 위해서는 독일, 프랑스처럼 일자리 창출 외에도 면세와 사회보험료를 지원하는 것처럼 적극 지원하거나, 미국의 SCSEP처럼 훈련·고용서비스를 강화하여 고령자들의 사회참여 및 일반 민간 노동시장에서 일자리를 구할 수 있도록 지원할 필요가 있다”고 제안하였다.

“또한 최근 베이비부머의 퇴직이 본격화되고, 선진국가에서도 중고령자 취업지원프로그램을 50세 혹은 55세 이상을 대상으로 실시하는 만큼, 노인일자리사업도 베이비부머계층으로 대상을 확대할 필요가 있다”고 제안하였다.