

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의

이환웅 한국조세재정연구원 부연구위원 / holee@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 현황 및 분석
- 03 정책제언
참고문헌

2023. 10. 26.

No.151



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 중장년층(45~64세) 고용의 양적 및 질적 측면에서의 변화 추세를 살펴봄
 - 양적 측면에서 중장년층의 경제활동참가율은 지난 15년간 꾸준히 증가하는 것으로 나타남
 - 고용의 질 측면(종사자 지위, 근무하는 사업체의 규모) 등에서도 중장년층의 일자리는 과거와 비교해 개선되고 있는 것으로 나타남
- 중장년층의 주된 일자리 퇴직연령은 50세 미만에 머물고 있으며, 60세 정년연장이 입법된 2013년 이후 조기퇴직의 확산 등으로 퇴직연령이 오히려 감소하였다는 주장의 진위를 검토
 - 해당 주장의 기반이 되는 자료인 고령층부가조사는 중고령자 중 주된 일자리에서 은퇴한 경우에 한정하여 퇴직연령을 제공함
 - 따라서 중장년층의 주된 일자리 퇴직연령을 계산하기 위해서는 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 중고령층의 은퇴연령을 동시에 고려할 필요가 있음
 - 절단회귀모형을 활용한 분석 결과 정년연장법안이 입법화된 시점을 전후로 중장년층의 평균 퇴직연령은 지속적으로 증가
 - 다만 교육수준(고졸 미만, 고졸 이상)에 따른 퇴직연령의 격차가 최근 증가하는 것으로 나타나 저숙련 중장년층을 위한 노동정책을 마련할 필요가 있음
- 신중년 사회공헌활동 지원사업의 양적 및 질적 분석을 실시
 - 고정효과를 활용한 사업효과 추정 결과 기초지자체에서 해당 사업 예산규모의 상승은 고용률, 노동시간, 근로소득의 완만한 상승과 관련 있는 것으로 나타남
 - 신중년 사회공헌활동 사업과 관련된 전문가 그룹 인터뷰에서 사업의 긍정적 측면을 확인할 수 있었으나, 사업의 실효성 제고를 위해 사업의 근본적인 취지 검토 및 지역 상황에 따른 설계가 필요

※ 본 조세재정브리프는 '이환용·고창수, 『중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의』, 한국조세재정연구원, 2022.' 등의 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 통계청의 장래인구추계에 따르면 우리나라는 출산율 저하 및 고령화에 따른 인구구조의 변화로 생산가능 인구(15~64세)가 2020년 기준 약 3,739만명에서 2040년 2,852만명으로 감소할 것으로 전망됨
 - 생산가능인구의 연령구성 역시 상당한 변화가 예측되는데, 생산가능인구에서 중장년층(45~64세)이 차지
- 하는 비율은 2020년 44.88%에서 2040년 50.53%로 꾸준히 증가할 것으로 나타남
 - 생산가능인구의 하락에 따른 거시경제적 충격을 완화하고 한국경제가 연착륙하기 위해 생산가능인구로서 중장년층의 역할은 매우 중요함

- 따라서 중장년층의 경제활동 참여가 여러 측면에서 중요한데, 이와 관련해 최근 중장년층의 퇴직연령이 법정정년이 60세임에도 불구하고 지난 10년간 50세 미만에 머물고 있으며, 조기퇴직 증가 등의 현상이 관측된다는 주장들이 존재
 - 이러한 주장의 진위를 검토하기 위해 본 연구에서는 중장년층의 노동시장의 특성 변화를 면밀히 살펴보고 식별된 문제점에 기반해 중장년층 대상 재정지원일자리사업 개선을 위한 함의점을 도출하고자 함

- 중장년층의 실직 이후 일자리 동학에 대해서 분석하고, 재취업 여부가 숙련수준에 따라 이질적인지 그리고 실직의 충격을 현재 재정지원일자리사업을 통해서 완화할 수 있는지 살펴봄
- 또한 중장년층을 주된 정책 대상으로 설정한 재정일자리사업인 「신중년 사회공헌활동 지원사업」의 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하고 정책적 시사점에 대해 논의함

02 현황 및 분석

1. 정년연장과 중장년 노동시장의 양극화

- 중장년층 노동시장 특성의 변화 양상을 이해하기 위해 경제활동인구조사 자료 및 고령층 부가조사 자료에 기반해 중장년층 노동시장의 변화를 살펴봄
 - 중장년층의 경제활동참가율은 과거와 비교해 꾸준히 증가하는 것으로 나타났으며, 특히 여성의 경우 2007년 57%에서 경제활동참가율이 빠르게 증가하는 추세가 관측됨(2019년 63.4%)
 - 또한 경제활동참가율의 증가가 고용의 질(종사상 지위, 사업체 규모, 근무시간)의 악화로 이어지지 않고 종사상 지위와 사업체 규모 측면에서는 고용의 질 또한 개선되고 있는 것으로 나타남
- 한편 중장년층 일자리 관련 중장년층의 법정정년이 60세임에도 불구하고 최근 10년간 주된 일자리 퇴직

연령은 50세 미만에 머물고 있으며, 임금피크제와 조기퇴직이 확산되고 있다는 주장이 존재¹⁾

- 법정 정년연장이 중장년층의 퇴직연령의 증대로 이어지지 못했다면 현재 논의되고 있는 65세로의 법정 정년연장 역시 중장년층 경제활동참가율 증가에 미치는 효과 또한 떨어질 수 있기 때문에 이러한 주장의 면밀한 검증이 필요
- 하지만 이러한 주장의 기반이 되는 고령층부가조사는 주된 일자리에서 은퇴하였다고 응답한 중고령자에 한정된 분석이기 때문에 중고령자 전체에서 퇴직연령이 감소하였는지 이야기하기 어려움
- 이에 본고에서는 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 중고령층까지 고려한 주된 일자리의 퇴직연령을 추정하였으며 보수적인 가정에 기반해도 평균 퇴직연령은 2013년까지는 감소하는 추세가 관측되나 이후 증가해 2005년 수준을 상회함

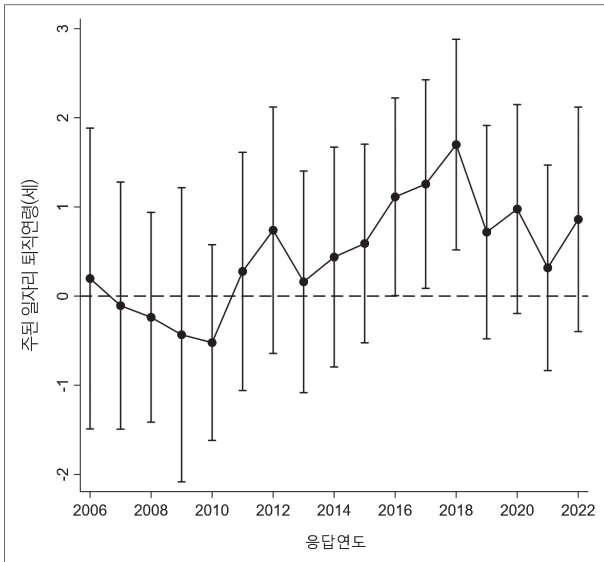
1) 남재량·김동배(2020); 남재량 외(2021)

- 미퇴직자들의 퇴직연령의 하한만 관측²⁾됨을 이용한 절단회귀(Censored Regression) 모형³⁾의 분석 결과는 [그림 1]에서 제시
 - 중장년층의 퇴직연령은 2010년까지 하락하였으나 정년연장법안이 입법화된 시점 전후에서 지속적으로 증가
 - 특히, 2018년의 주된 일자리 퇴직연령은 2005년과 비교해 1.70년 늦은 것으로 추정됨
- 다만 [그림 1]에서 확인할 수 있듯이 교육수준 간 주된 일자리 퇴직연령의 격차는 2009년까지는 큰 차이가 관측되지 않으나 이후 지속적으로 격차가 발생하는 것으로 나타남⁴⁾
 - 추정치는 매년 고졸 미만 중장년층이 고졸 이상 중장년층과 비교해서 주된 일자리 퇴직연령의 격차가 연

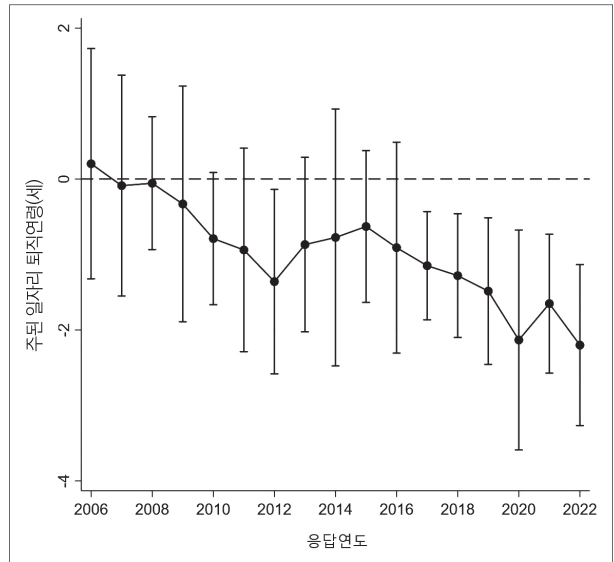
- 도별로 어떻게 변화하는지 보여줌
- 특히, 2015년 이후 조기퇴직비율이 고졸 미만인 경우에 눈에 띄게 증가한 반면, 고졸 이상인 경우 이러한 현상이 관측되지 않아 2013년 정년연장 의무화에 따른 조기퇴직비율의 증가가 교육수준에 따라 이질적으로 나타남
- 2013년 법정 정년연장의 효과를 연구한 Kang and Lee(2023)에서 정년연장에 따른 고령층 고용의 증가는 중장년층 고용에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음을 보여줌
- 본고의 분석 결과와 Kang and Lee(2023)의 결과를 종합하자면 정년연장의 부정적 고용효과가 저숙련 중장년층에서 발생하였을 가능성을 함의

그림 1 절단회귀 분석 결과

(1) 2005년 대비 퇴직연령 변화



(2) 고졸 미만 vs 고졸 이상 퇴직연령 격차의 연도별 변화



자료: 김정환·이환웅(2023)

2) 미은퇴자들의 응답 당시의 나이가 퇴직연령의 하한으로 적용됨

3) $Y_{it}^* = 1[Edu_i = \text{고졸 미만}] + \sum \beta_i 1[Edu_i = \text{고졸 미만}] \cdot \delta_i + \sum X_{it}^i) + \delta_i + \epsilon_{it}$ 모형(1) 여기서 Y_{it}^* 는 주된 일자리에서의 퇴직연령으로 응답시점에 퇴직하지 않는 경우 퇴직연령이 관측되지 않음. X_{it} 는 응답자들의 특성변수로 가족형태, 거주지역 등의 변수를 포함

4) 주된 일자리와 장기근속 간의 관련이 깊은 남성 55~60세에 한정된 분석 결과를 제시하였으나 여성을 포함하는 경우에도 결과는 질적으로 다르지 않은 것으로 나타남

2. 중장년층의 실직과 일자리재정 사업

- 주된 일자리에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴보기 위해 고용보험가입자 전수자료를 활용하여 특정 연도에 실직을 경험한 중장년층을 대상으로 실직 이후 일자리 동학을 살펴봄
 - 484만 9,311개의 고용보험상실 발생건수를 분석표본에 포함하여 실직 이후 연도별 재취업 확률을 계산
 - 실직 이후의 재취업 확률은 숙련수준과 관련없이 유사하기 때문에 조기퇴직 및 비경제활동인구로의 전환이 저숙련노동자층에서 상대적으로 많이 발생하는 것이 문제의 핵심임을 의미
 - 저숙련노동자들의 조기퇴직 자체를 감소시키는 정책을 실시하거나 혹은 조기퇴직 이후 재취업의 활성화를 돕는 정책을 설계하는 것이 필요
- 실직 이후 중장년층이 재정지원 일자리사업의 활용 정도를 파악하기 위해 보고에서는 2017~2019년 재정지원일자리사업 참여자 전수 명단과 2015~2019년 고용보험을 상실한 피보험자 자료를 결합하여 분석
 - 재정지원 일자리사업은 직접일자리사업군, 고용서비스 사업군 등으로 유형화되는데 직접일자리사업군은 중장년층을 정책 대상으로 한 신중년 사회공헌활동 지원사업 등이 존재하기 때문에 직접일자리사업군이 아닌 고용서비스 사업군을 중심으로 살펴봄
 - 고용서비스 사업의 참여 정도를 분석한 결과 45~64세 중장년층은 15~44세, 65세 이상에 비해 고용서비스 사업 참여율이 높았음
 - 다만, 시간당 임금이 하위 50%인 중장년층에 비해 시간당 임금이 상위 50%인 중장년층의 고용서비스 사업 참여율이 높은 것으로 나타나 사업수혜 측면에서 역진성이 관측됨

- 저숙련 중장년층이 빠른 시간 내에 노동시장에 복귀할 수 있는 정책을 설계하는 것이 필요

3. 신중년 사회공헌활동 지원사업 분석

가. 정량분석

- 신중년 사회공헌활동 지원사업은 신중년 인구집단의 경력에 부합하는 일자리를 정부가 직·간접적으로 제공하는 사업⁵⁾으로서 노동시장의 전환 및 융합을 간접적으로 지원하는 사업들과 차별성이 존재
 - 본 연구에서는 해당 사업이 정책목표를 달성하고 있는지 살펴보기 위해 신중년 사회공헌활동 지원사업이 50~69세 신중년 인구집단의 노동시장 지표에 미친 영향에 대해 분석
 - 지자체별 사업예산 정보를 지역별고용조사 자료와 연계한 자료를 분석에 활용
- 아래와 같은 고정효과모형을 이용하여 신중년 사업의 예산규모와 중장년층 고용지표 간의 관계를 분석

$$y_{i,t} = \alpha + \beta size_{i,t} + \gamma X_{i,t} + f_i + \eta_g \times Y_t + \epsilon_{i,t}$$

 - $y_{i,t}$ 는 t 기 노동시장과 관련된 종속변수이며,
 - $size_{i,t}$ 는 $t-1$ 기 기초자치단체별 신중년 인구(만 50~69세) 1인당 t 기 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산
 - $X_{i,t}$ 는 시간에 따라 변하는 통제변수이며 $t-1$ 기 기준 지자체 수준 통제변수들이 포함
 - f_i 는 기초자치단체 고정효과, $\eta_g \times Y_t$ 는 광역자치단체 고정효과와 연도 고정효과를 교호한 항
 - $\eta_g \times Y_t$ 항은 광역자치단체 수준에서 시간에 따라 변화하는 노동시장의 충격을 흡수하는 역할을 수행

5) 신중년 사회공헌활동 지원 사업은 신중년 사회공헌 사업과 신중년 경력형 일자리 사업으로 분류됨. 신중년 사회공헌 사업은 비영리 영역에서 공익적 사회서비스로 봉사적 성격을 띠고 있는 반면, 경력형 일자리 사업은 지방자치단체가 제공하는 지역 내 사회서비스 관련 업무라는 측면에서는 사회공헌 사업과 유사하나 사회공헌 유형에 비해 보다 엄격하게 경력을 정의하며 근무시간도 전일제 일자리와 유사하다는 차이점이 있음

- 고정효과를 활용한 사업효과 추정 결과 기초지자체에서 해당 사업의 예산규모 상승은 고용률, 노동시간, 근로소득의 완만한 상승과 관련이 있는 것으로 나타남
 - <표 1>의 추정 결과는 사업 시행으로 인한 민간 일자리 구축효과가 사업효과를 모두 상쇄할 정도로 크지 않았을 가능성을 시사
 - 구체적으로 예산규모가 1% 상승할 때 고용률은 0.0079~0.0086%p, 노동시간은 0.0133~0.0137%, 근로소득은 0.0069~0.0079%가량 상승하는 것으로 나타남
 - 다만 고정효과모형을 활용한 분석은 동태적인 내생성을 완전히 통제할 수 없기 때문에 해석에 주의해야 함 - 신중년 사업의 확장은 중장년 고용에 영향을 끼칠 수 있는 다른 사업의 확대·축소와 관련이 있을 수

있으며 혹은 신중년 사업을 도입한 지자체의 고용 지표에 선행(pre-trend) 추세가 존재하였을 가능성도 배재할 수 없음

- 한편, 추정치의 내적 타당성(Internal Validity)을 검증하기 위해 50~69세 인구집단과 비교적 유사한 특성을 공유할 것으로 기대되며 사업의 대상이 아니었던 45~49세 인구집단에 대한 노동시장 지표 분석을 수행
 - 분석 결과는 <표 2>에 제시되어 있으며, 신중년 사회공헌활동 지원사업은 해당 인구집단의 고용지표와 뚜렷한 관련성을 나타내지 않는 것으로 나타남
 - 50~69세 인구집단에 대한 분석 결과가 사업예산 규모가 갖는 내생성으로 인해 전적으로 추정되었을 가능성에 대한 우려를 완화

표 1 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세) 중 고용서비스사업 참여 현황: 시간당 임금(숙련수준)별

(단위: 명, %)

시간당 임금	하위 50%	상위 50%	합계
미참여	502,090	468,280	970,370
(비율%)	87.31	81.43	84.37
참여	72,988	106,797	179,785
(비율%)	12.69	18.57	15.63
합계	575,078	575,077	1,150,155

자료: 이환웅·고창수(2022), p. 107

표 2 신중년 사회공헌활동 지원사업이 중장년층 고용지표에 미친 영향

구분	종속변수: 고용률		종속변수: 노동시간		종속변수: 근로소득	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
로그 1인당 예산규모	0.0086*** (0.0028)	0.0079** (0.0031)	0.0137*** (0.0050)	0.0133*** (0.0048)	0.0079 (0.0100)	0.0076 (0.0115)
광역×연도더미	N	Y	N	Y	N	Y
통제변수	Y	Y	Y	Y	Y	Y
관측치	368	368	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구규모를 가중치로 활용

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

표 3 플라시보 분석 결과(45~49세)

구분	종속변수: 고용률		종속변수: 노동시간		종속변수: 근로소득	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
로그 1인당 예산규모	-0.0044 (0.0051)	-0.0024 (0.0038)	-0.0002 (0.0078)	0.0056 (0.0064)	-0.0028 (0.0083)	-0.0040 (0.0083)
광역×연도더미	N	Y	N	Y	N	Y
통제변수	Y	Y	Y	Y	Y	Y
관측치	368	368	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구규모를 가중치로 활용

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

나. 질적 분석

○ 본 연구에서는 신중년 사회공헌활동 지원사업 수행과 관련된 전문가 그룹⁶⁾ 인터뷰를 통해 지방자치단체에 따라 상이할 수 있는 사업에 대한 태도 및 사업에 대한 의사결정 과정, 사업에 대한 반응을 종합적으로 검토함

- 검토 결과 인구구조의 변화로 인해 신중년 분류에 해당하는 인구가 증가하고 있음에 따라 이에 대한 정책 수립의 중요성을 높게 인식하는 의견이 상당히 존재하였음
- 다만 중년 대상 사업의 주된 정책 대상 연령대와 사업의 본질적인 지향점에 대한 고민이 필요함

○ 지방자치단체 사업 담당 공무원들은 신중년 사회공헌활동 지원사업에 대하여 전반적으로 우호적인 평가를 하였으나 (1) 낮은 운영비와 활동비의 문제, (2) 지역에 따라 상이한 신중년 참여자들의 상황 등의 문제를 제기

- 낮은 운영비는 운영기관이 사업 수행 과정에서 자체적으로 활용할 수 있는 운영비가 크지 않다는 문제를 제기한 것

- 낮은 활동비는 특히 사회공헌활동 유형의 낮은 금전적 보상⁷⁾으로 인해 참여자들이 참여를 꺼리거나 참여의사가 있더라도 타 직접일자리 사업 등을 우선 고려하게 되는 현상을 언급한 것으로 보임

- 지역과 관련하여 제기된 문제는 기초자치단체 수준에서 사업이 수행되는 상황을 고려하면 지역에 따라 경제 여건과 노동시장 상황이 크게 상이할 수 있고 이에 지역별 적절성 검토가 중요함을 의미

- 일차적으로는 각 지역의 신중년 미취업자 및 비경제활동인구의 노동공급 의향과 인적자본 현황 등의 정보를 수집·활용하여 사업이 지역의 정책 수요에 부합하도록 편성될 필요가 있음

- 사업 운영기관 담당자들은 사업에 대한 전반적인 평가는 호의적이거나 2020년부터 50~69세로 참여 대상이 제한됨에 따라 고령자들의 지속적인 참여가 어렵다는 점, 사회공헌 유형의 낮은 인건비, 지역 특성에 따른 경력 조건 충족 신중년 참여자 확보의 어려움, 운영기관 운영에 필요한 자료 구입비 등에 대한 지원의 미흡함을 아쉬운 점으로 언급하였음

6) 지방자치단체 사업 담당 공무원과 운영기관 담당자를 대상으로 전문가 그룹 인터뷰를 수행

7) 2021년 기준 참여수당 1시간 2천원, 1일 식비 6천원, 교통비 3천원

03 정책제언

(제언 1) 저숙련 중장년층을 위한 노동정책 수립

- 중장년층의 경제활동참가율과 고용의 질(종사상 지위, 사업체 규모, 근무시간)은 과거와 비교해 개선되고 있는 것으로 나타났으며 고용의 안정성을 대리하는 변수인 주된 일자리 퇴직연령 또한 과거에 비해 증가
 - 다만 교육수준(고졸 미만 vs 고졸 이상)에 따른 퇴직연령의 격차가 증가하였고 법정 정년연장이 입법화된 2013년 이후 조기퇴직비율이 저숙련(고졸 미만) 중장년층의 경우에 눈에 띄게 증가함
 - 한편 2013년 법정 정년연장의 효과를 연구한 Kang and Lee(2023)에서 정년연장에 따른 고령층 고용의 증가는 중장년층 고용에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음을 보여줌
 - 본고의 분석 결과와 Kang and Lee(2023)의 결과를 종합하자면 법정 정년연장에 따른 고령층의 증가에 대응하기 위해 사업체에서 저숙련 중장년을 대체하였을 가능성을 내포함
 - 따라서 저숙련 중장년층의 고용의 질을 개선하거나 빠른 시간 내에 노동시장 복귀를 위한 정책을 설계하는 것이 필요함

(제언 2) 신중년 사회공헌 사업 재설계

- 사업 실효성의 제고를 위해 사업의 근본적인 취지를 검토할 필요가 있음
 - 사업의 취지를 공공 성격의 일자리를 공급하여 참여자들의 소득을 보전하는 것에 초점을 둘 것인지, 궁극적으로 참여자들이 민간 일자리로 복귀하는 것에 초점을 둘 것인지 등 사업의 핵심 목표에 대한 지속적인 검토가 필요
 - 민간 일자리로의 재진입보다는 참여자들의 소득보조 성격에 비중을 둔다면 지원 대상을 민간 일자리 참여가 어려운 취약계층 혹은 저숙련자에 초점을 두어야 함
 - 사업 취지를 참여자들의 일 경험 및 그에 따른 인적자본의 축적을 통해 민간 일자리로의 재진입을 사업의 근본 취지로 고려할 경우,
 - 지역별 인구집단, 노동시장 특성 및 산업 분포를 고려하여 사업효과가 극대화될 수 있도록 고용노동부는 사업의 큰 방향만을 고시하고 지자체별 사업설계를 통해 사업을 수행할 필요가 있음

참고문헌

- 김정환·이환웅, 「교육수준에 따른 주된 일자리 퇴직연령의 변화」, 워킹페이퍼, 2023.
- 남재량·김동배, 『중고령층 노동시장의 특성 변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 2020.
- 남재량·김선빈·장용성·한종석, 『주된 일자리 중고령층 노동시장 연구』, 한국노동연구원, 2021.
- 이환웅·고창수, 『중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의』, 한국조세재정연구원, 2022.
- Kang, C. and H. Lee, “The Employment Effects of the Extending the Statutory Retirement Age: Evidence from the 2013 Labor Reform in South Korea,” mimeo, 2023.