

저출산·고령사회 대응 연구 제5호

고령화와 연령대별 고용률 변화 추이 및 정책 시사점

장인성

2009. 10



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

저출산·고령사회 대응 연구 제5호

고령화와 연령대별 고용률 변화 추이 및 정책 시사점

장 인 성

2009. 10. 30.

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,
국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

목 차

요 약 / 3

I. 서 론 / 13

II. 생산가능인구의 감소와 취업인구의 생산성 감소 / 17

1. 인구구조의 고령화와 생산가능인구의 감소 17
2. 고용률과 취업자수의 추이 19
3. 연령별 인구와 연령별 취업자 21

III. 연령대별 고용률 국제 비교 및 고용률 추이 / 29

1. 연령대별 고용률 국제 비교 29
2. 연령대별 고용률 추이 35
3. 고용률의 중장기 전망 40

IV. 정책적 시사점 / 45

1. 양극화 해소를 통한 청년 고용률 제고 45
2. 일과 가정 양립 정책을 통한 여성 고용률과 출산율 제고 47
3. 적극적 직업훈련을 통한 고령층 생산성 제고 49

그림 차례

[그림 1] 전체인구 및 생산가능인구수 추이	18
[그림 2] 전체인구 및 생산가능인구 성장률	18
[그림 3] 취업자수 증가율	20
[그림 4] 고용률	20
[그림 5] 연령별 인구 추이	22
[그림 6] 연령별 인구 추이 그래프의 횡단면	23
[그림 7] 연령별 취업자수 추이	25
[그림 8] 취업자수 추이 그래프의 횡단면	26
[그림 9] 연령대별 고용률 국제비교	30
[그림 10] 연령대별 남성 고용률 국제비교	32
[그림 11] 연령대별 여성 고용률 국제비교	34
[그림 12] 연령대별 고용률 추이	36
[그림 13] 연령대별 고용률(남자)	38
[그림 14] 연령대별 고용률(여자)	39
[그림 15] 고용률 예측지	42

요약

요 약

I. 서론

- OECD 최저 수준의 저출산이 고착화되는 모습을 보이고 있는 가운데 인구구조의 고령화로 인한 생산가능인구의 감소 및 취업인구의 고령화가 우려되고 있음
- 특히 최근 경제위기로 인해 과거 외환위기 이후 나타난 바와 같은 출산율 하락 현상이 되풀이될 가능성도 더욱 높아지고 있으며 이로 인해 중장기적 성장잠재력 하락에 대한 우려 또한 더욱 커지고 있음
- 고령화로 인한 성장잠재력의 하락에 대처하기 위해서 생산성 향상과 더불어 고용률을 선진국 수준으로 끌어올릴 필요가 있음
- 본 보고서에서는 연령대별 인구구조 및 취업자수의 변화를 살펴봄으로써 고용률 정체의 원인 및 취업인구 고령화의 실태를 파악함
- 또한 우리나라의 성별, 연령별 고용률의 특징을 선진국과 비교하여 바람직한 연령별 고용구조로의 변화를 위한 시사점을 찾아본 후, 연령대별 고용률이 현재의 수준에서 정체할 경우와 과거 30년간의 추세에 따라 변화해나갈 경우, 그리고 적극적인 노동시장 정책이 성과를 거두어 선진국 수준의 연령별 고용구조를 달성할 경우 등 세 가지 경우로 나누어 전체 고용률이 중장기적으로 어떻게 변화할 것인지를 전망해 봄
- 마지막으로 본 보고서의 분석 결과를 종합하여 연령대별로 정책적 시사점을 도출함

II. 생산가능인구의 감소와 취업인구의 생산성 감소

- 인구가 증가해온 지난 반세기 동안 생산가능인구의 증가율이 대체로 전체인구 증가율을 앞질러 왔으나 생산가능인구는 2016년 정점에 달한 이후 10년간 연평균 -0.9%의 빠른 속도로 감소하기 시작할 뿐만 아니라 그 감소속도가 전체인구의 감소속도인 -0.05%보다 훨씬 더 빠를 것으로 예상됨
- 생산가능인구의 증가와 더불어 고용률도 증가함으로써 취업자의 수가 증가해왔으나 최근 고용률이 정체함으로써 취업자 수 증가율이 둔화됨.
- 1963~2008년간 취업인구의 연령대별 구조 변화를 살펴보면 생산성이 높은 장년층이 차지하는 비중이 크게 늘어남
 - 생산성이 높은 연령대인 40~44세 취업자의 수가 정점에 도달한 후 그 수준을 유지하고 있는 가운데 60세 이상 고령 취업자수는 꾸준히 늘어나고 있지만 아직까지는 그 절대적 수준이 크게 높지 않은 상태임
- 그러나 현재 우리나라의 노동투입은 양적인 측면이나 질적인 측면에서 모두 정점에 가까워졌으며 2016년 이후부터는 생산가능인구가 감소하고 취업인구의 생산성이 본격적으로 하락하는 시기가 도래할 것으로 판단됨

Ⅲ. 연령대별 고용률 국제 비교 및 고용률 추이

- 2007년도의 우리나라 연령대별 고용률을 G7을 비롯한 선진국들과 비교해 보면,
 - 30대의 고용률이 상대적으로 매우 낮게 나타나 30대부터 50대 전반까지 비교적 고른 고용률을 유지하는 선진국들과 대비됨
 - 은퇴 연령에 가까워질수록 고용률이 급격히 떨어지는 선진국에 비해 상대적으로 높은 고령 고용률을 유지하고 있으며 특히 은퇴 이후인 65세 이상 연령대의 경우 선진국보다 현저히 높은 고용률을 나타냄
- 한편 남성 고용률의 경우 30대 초반까지는 우리나라의 고용률이 선진국에 비해 상당히 낮은 편이나 35~49세 사이에서는 91%~92%의 고용률로서 선진국에 비해 볼 때 높은 고용률을 유지하고 있음
- 그러나 여성의 경우 고령층을 제외한 나머지 연령대에서 대부분의 선진국보다 상당히 낮은 고용률을 보이고 있으며 특히 30대 여성의 고용률이 최저를 기록하고 있어 전체적 여성 고용률 곡선은 M자 형태를 띠고 있음
- 1963~2008년간 우리나라의 고용률 추이는 연령별로 뚜렷한 특징을 드러내고 있음
 - 생산성이 높은 30대~50대의 고용률은 1980년대 이후부터 70%대에서 정체하거나 다소 감소함
 - 65세 이상의 고령 고용률은 장기적 증가추세를 유지하고 있으며 60~64세 고용률은 정체 상태임
 - 25~29세의 고용률은 최근 4년간 68%대에서 정체하고 있으나 20~24세의 경우 하락추세를 이어가고 있음

- 연령대별 고용률이 과거 30년간의 추세를 계속 유지할 경우 생산가능인구 고용률은 2050년까지 현재의 수준인 63%를 유지할 것으로 보이나 15세 이상 고용률은 2008년의 59%에서 2050년 54%까지 하락할 것으로 예측됨
 - 이에 비해 연령대별 고용률이 향후 20년간 0.5%씩 증가하여 스웨덴과 비슷한 수준으로 올라가게 된다면 생산가능인구 고용률은 2028년 73%까지 증가하고 15세 이상 고용률 및 전체인구 고용률은 각각 62.4% 및 55%까지 증가한 후 차츰 감소할 것으로 예측됨

IV. 정책적 시사점

- 우리나라 고용률이 선진국에 비해 낮은 주된 이유 중 하나가 여성 고용률이 낮은 데 있으며 그 가운데서도 특히 30대 여성의 고용률이 현저히 낮으므로 30대 여성의 일과 가정 병행정책을 더욱 강화하여야 함
 - 이를 위해 파트타임 일자리 등 근무형태의 다양화가 필요하고 고용형태간의 차별이 없어야 하며, 불필요한 연장근무의 관성 등을 적극적으로 개선하고 육아 휴직을 확대하는 등 젊은 부부가 일과 육아를 병행할 수 있는 여건을 제공하여야 함
- 출산 및 육아 친화적인 직장환경 조성 이외에도 출산율 제고를 위해서는 특히 사교육비 경감을 핵심으로 하는 양육비 부담의 경감 대책이 필요함
 - 출산 및 육아 보조금 지급은 저소득층에는 도움이 될 수 있으나 소득이 높은 가구일수록 그 효과는 줄어들

- 양육비의 부담이 소득에 비례하여 줄어들지 않는 주된 이유는 양육비에서 가장 큰 몫을 차지하는 교육비가 소득에 비례하여 지출되고 있기 때문임
 - 따라서 입시제도 개선 등을 통한 사교육비 절감이 필요함
- 취업준비인구의 증가와 청년 고용률 하락의 바탕에는 임금 및 고용안정성의 양극화가 근본적인 원인으로 작용함
- 청년들의 눈높이가 높은 것이 취업의 주된 걸림돌이라는 인식은 정확한 상황판단이라 보기 어려우며, 소득수준의 향상, 높은 대학 진학률 등으로 인해 취업준비자간의 인력수준의 격차는 점차 줄어들고 있는 데 반해 기업 규모별 임금 격차는 확대되는 등 양극화 현상이 발생하는 것이 청년 고용률 하락의 주요 원인 중 하나라고 볼 수 있음
 - 임금 및 고용안정성 등의 양극화로 인해 대기업 혹은 공공부문의 진입여부가 평생의 기대소득 및 고용안정성에 결정적 영향을 미치는 현재의 구조하에서 단기적인 손실을 무릅쓰고 높은 임금 혹은 고용안정성을 제공하는 직장에 진입하려는 선택은 개인으로서는 합리적일 수 있음
 - 따라서 중장기적으로 양극화의 해결이 취업준비인구 증가로 인한 사회적 기회비용 낭비를 근원적으로 해결하는 방법임을 이해할 필요가 있음
- 청년층 고용률 저하의 주요 원인 가운데 하나인 취업준비인구의 증가에 대처하기 위해 청년 인턴 제도의 내실화 등을 통해 졸업 이후 사회 진입 방식의 다양화를 모색할 필요가 있음
- 인력 채용시 시험 위주 선발 방식은 채용 주체들에게는 비교적 손쉽

게 유능한 인력을 확보할 수 있는 가능성을 제공하는 반면 시험 준비 인구가 늘어날수록 인력의 기회비용 낭비로 인한 손실이 커지게 되므로 청년 인턴제도의 내실화 등을 통해 시험에 의한 획일적인 선발 방식을 지양하고 사회 진입 방식을 다양화할 필요

- 퇴출 과정의 유연화에 초점이 맞추어진 현재의 고용시장 유연화를 노동시장 재진입의 유연화를 포괄하는 개념으로 확장해야 함
 - 구조조정 등으로 퇴출된 인력의 노동시장 재진입이 어려울수록 퇴출 과정의 유연화에 대한 저항도 그만큼 커지게 되므로 재진입의 유연화는 퇴출 유연화의 전제 조건이라고 볼 수 있음
 - 뿐만 아니라 앞서 언급하였듯이 노동시장 최초 진입시에 고용안정성이 높은 직장에 진입하기 위한 준비기간이 지나치게 길어져 사회적 낭비가 초래됨
 - 따라서 채용을 활성화하고 인력의 이동을 용이하게 할 수 있도록 고용인프라의 확충 및 적극적 노동시장 정책이 요구됨
- 마지막으로 우리나라 고용구조의 두드러진 특징 가운데 하나는 고령자의 취업률이 선진국에 비해 매우 높을 뿐 아니라 계속 증가하는 추세를 보이고 있는 점임
 - 이와 같은 고령인구의 높은 근로의욕은 연금수급률 및 사회보장수준이 낮은 반면 노후대비 자산축적은 부족하여 고령빈곤율이 높은 점에 그 주된 이유가 있음
- 따라서 고령자의 근로의욕을 제고하는 데 초점이 맞추어진 선진국의 노동정책과는 달리 우리나라는 근로의욕을 가진 고령자들이 근로빈곤층에서 탈피할 수 있도록 고령자의 생산성을 제고하는 데 초점을 맞추어야 할 것임

- 현재 희망근로와 공공근로 등 고령층에게 주로 제공되는 일자리는 지속성이 부족하고 최저임금 수준을 벗어나지 못하는 단순근로 위주로 구성되어 있어 생산성이 낮을뿐더러 고령빈곤 탈출을 돕는데도 한계가 있음
- 고령자의 생산성 향상을 위해서는 평생교육시스템의 확대를 통해 산업수요에 맞는 직업훈련을 제공해야 하나 우리나라 근로자들의 긴 근로시간, 높은 영세 자영업자 및 비정규직 비중, 부실한 훈련 인프라 등으로 인해 직업관련 교육 참여율이 선진국에 비해 저조함
 - 따라서 교육훈련 인프라의 확충 및 질적 제고를 위한 투자를 늘리고 평생학습의 비중을 선진국 수준으로 끌어올릴 필요가 있음
- 특히 고령취업자를 염두에 둔 취업훈련은 도소매업과 음식숙박업 등 과잉 공급된 부문을 피하고 선진국에 비해 고용비중이 절반에 불과한 사회서비스업 분야의 참여를 활성화하는 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

I

서론

I. 서 론

- 2002년 우리나라 합계출산율이 1.16으로 OECD 최저 수준을 기록한 이후 7년간 저출산이 고착화되는 모습을 보이고 있는 가운데 인구구조의 고령화로 인한 생산가능인구의 감소 및 취업인구의 고령화 등이 우려되고 있음
- 특히 최근 경제위기로 인해 과거 외환위기 이후 나타난 바와 같은 출산율 하락 현상이 되풀이될 가능성도 더욱 높아지고 있으며 이로 인해 중장기적 성장잠재력 하락에 대한 우려 또한 더욱 커졌음
- 취업자수의 감소와 취업인구 고령화, 그로 인한 성장잠재력의 하락에 대처하기 위해서는 생산성 향상과 더불어 고용률을 선진국 수준으로 끌어올릴 필요가 있음
- 본 보고서에서는 먼저 연령대별 인구구조 및 취업자수의 변화를 살펴봄으로써 현재 우리나라의 고용률 및 취업인구 고령화 진행상황과 앞으로의 전망을 점검해 봄
- 또한 우리나라의 성별, 연령별 고용률의 특징을 선진국과 비교하여 바람직한 연령별 고용구조로의 변화를 위한 시사점을 찾아본 후, 현재 연령별 고용률 추이가 어떠한 방향으로 향하고 있는지를 점검해 봄으로써 향후 고용정책의 역점을 어디에 두어야 할 것인지를 모색해 봄
- 아울러 연령대별 고용률이 현재의 수준에서 정체할 경우와 과거 30년간의 추세에 따라 변화해나갈 경우, 그리고 적극적인 노동시장 정책이 성과를 거두어 선진국 수준의 연령별 고용구조를 달성할 경우 등 세 가지 경우를 상정하고 각각의 경우에 전체 고용률, 15세 이상 고용률 등이 증장

기적으로 어떻게 변화할 것인지 전망해 봄

- 마지막으로 본 보고서의 분석 결과를 종합하여 연령대별로 정책적 시사점을 도출함

II

생산가능인구의 감소와 취업인구의 생산성 감소

1. 인구구조의 고령화와 생산가능인구의 감소
2. 고용률과 취업자수의 추이
3. 연령별 인구와 연령별 취업자

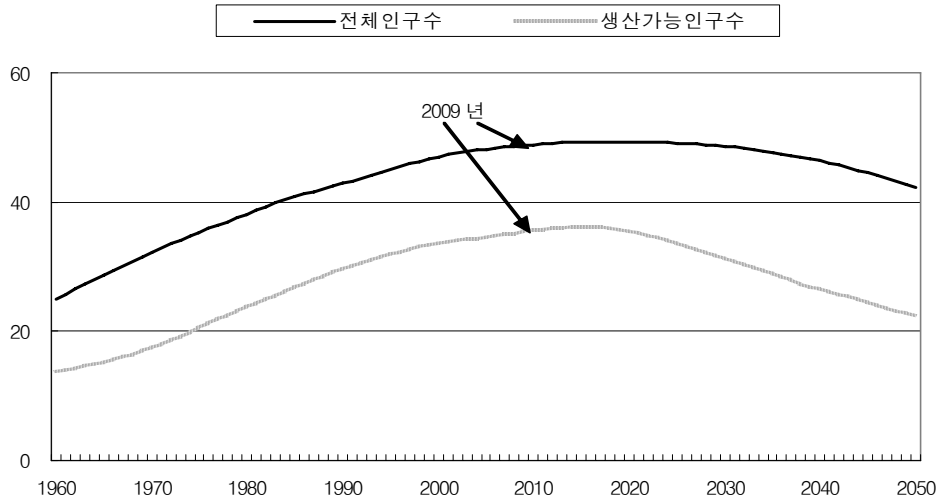
II. 생산가능인구의 감소와 취업인구의 생산성 감소

1. 인구구조의 고령화와 생산가능인구의 감소

- 통계청에서 추계한 1960년도 우리나라의 전체 인구는 2천 501만명이며 그 가운데 생산가능인구, 즉 15~64세 인구의 수는 1천 369만명이었으나 [그림 1]에서와 같이 지난 49년간 각각 95%p 및 158%p 늘어나 2009년 현재 우리나라의 전체인구는 4천 874만명, 생산가능인구는 3천 537만명으로 추계됨
- 인구가 증가해온 지난 반세기 동안 생산가능인구의 증가율이 대체로 전체인구 증가율을 앞질러 왔으나 [그림 2]에서 보듯이 그 격차가 꾸준히 좁아져 왔음
- 생산가능인구는 2016년 3천 619만명으로 정점에 달한 후 2017년부터 10년간 연평균 -0.9%의 빠른 속도로 감소하기 시작하고 전체인구 또한 2018년 4천 934만명으로 최고치를 기록한 이후 감소하기 시작할 것으로 예상되는 가운데 생산가능인구의 감소속도가 전체인구의 감소속도인 -0.05%보다 훨씬 더 빠를 것으로 예상됨

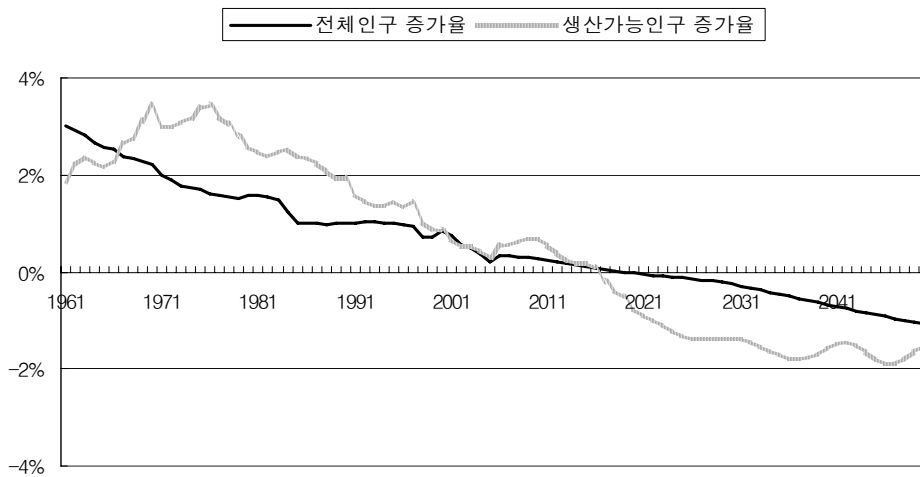
[그림 1] 전체인구 및 생산가능인구수 추이

(단위:백만명)



[그림 2] 전체인구 및 생산가능인구 성장률

(단위:%)

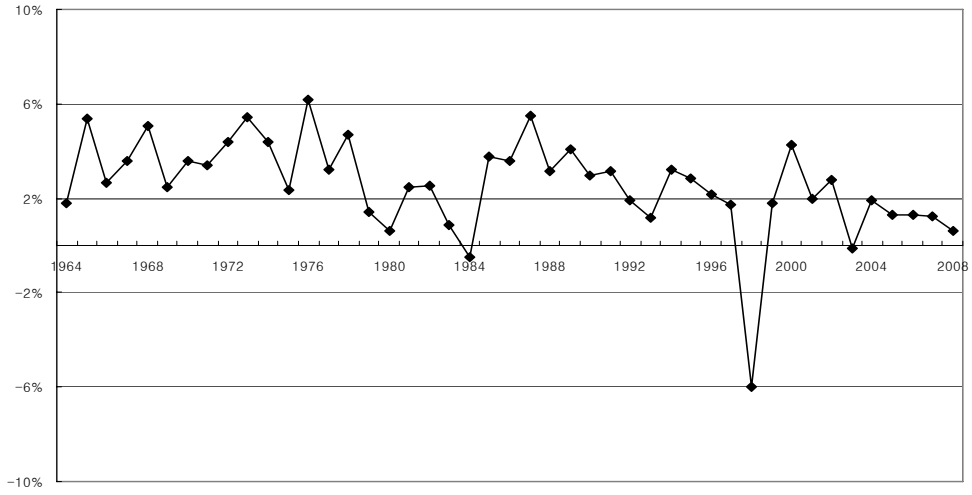


자료: 통계청

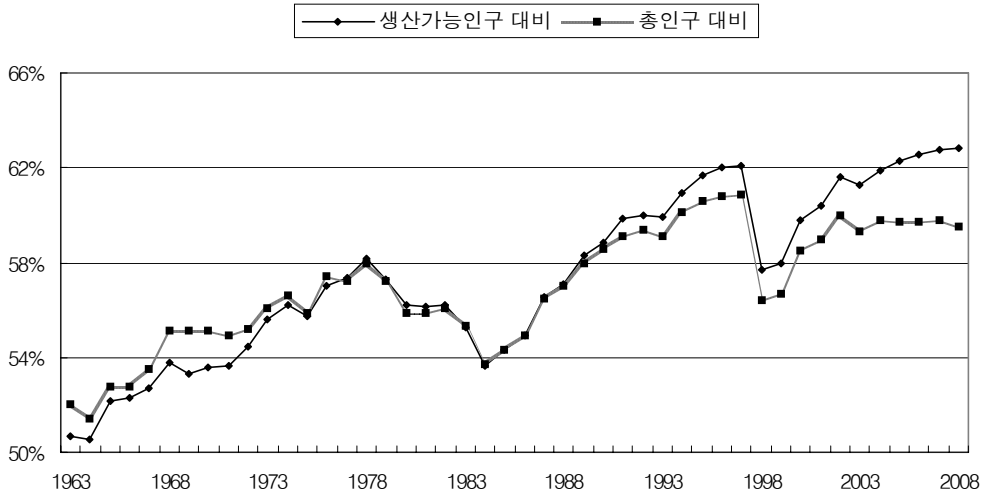
2. 고용률과 취업자수의 추이

- 생산가능인구(15~64세)의 증가와 더불어 생산가능인구의 고용률도 1963년 50.7%에서 외환위기 직전인 1997년 62%까지 증가함으로써 취업자의 수가 증가해왔으나 2008년 현재 고용률이 62.8%에 정체함으로써 취업자 수 증가율이 둔화됨.
 - 총취업자 수는 1963년 756만 3천명에서 2008년 현재 2,357만 7천명으로 약 2.1배 증가하였으나 취업자수 증가율은 1970년대 평균 3.9%에서 2000년대에는 1.7%로 둔화하였음
- 한편 고용률은 15세 이상 총인구 대비 총취업자 수로 나누어 계산하거나 생산가능연령의 인구 대비 생산가능연령의 취업자수로 나누어 계산해 볼 수 있음.
 - 두 경우 모두 [그림 4]에서 보듯이 오일 쇼크와 외환위기 당시 큰 폭의 감소를 경험하였으나 장기적으로 유사한 증가 추세를 보여 왔음.
- 그러나 1990년대 이후 두 고용률 지표는 서로 달라지는 양상을 보이고 있으며 그러한 차이는 2004년 이후 더욱 두드러지고 있음.
 - 생산가능인구를 기준으로 한 고용률은 비교적 꾸준한 증가추세를 보이고 있으나 총인구 대비 고용률은 외환위기로부터의 회복 이후 감소하는 추세를 보이고 있음
 - 이는 인구구조의 고령화를 반영한 것으로서 취업률이 낮은 고령인구 비율의 증가가 총인구대비 고용률 정체의 한 원인인 것으로 판단됨

[그림 3] 취업자수 증가율



[그림 4] 고용률

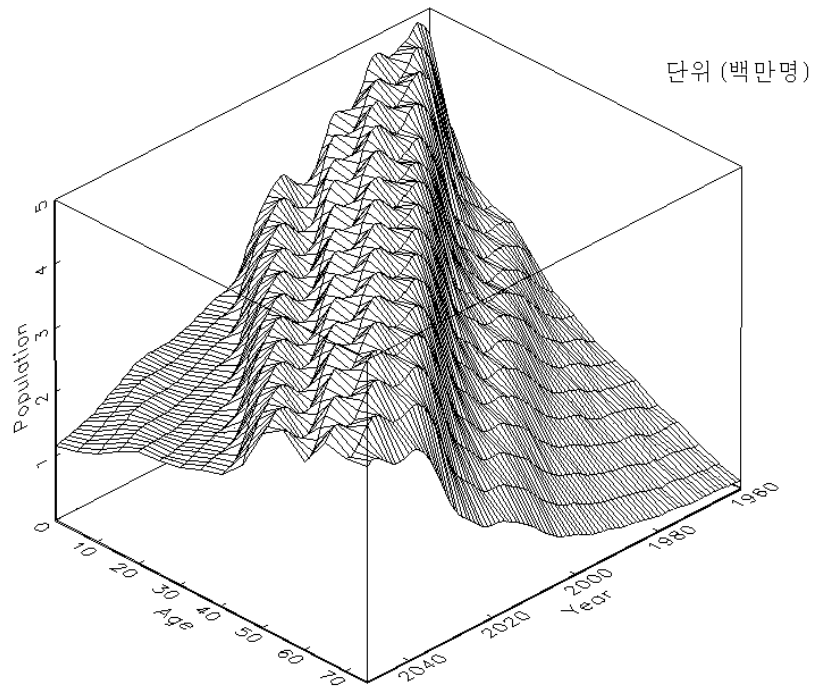


자료: 통계청

3. 연령별 인구와 연령별 취업자

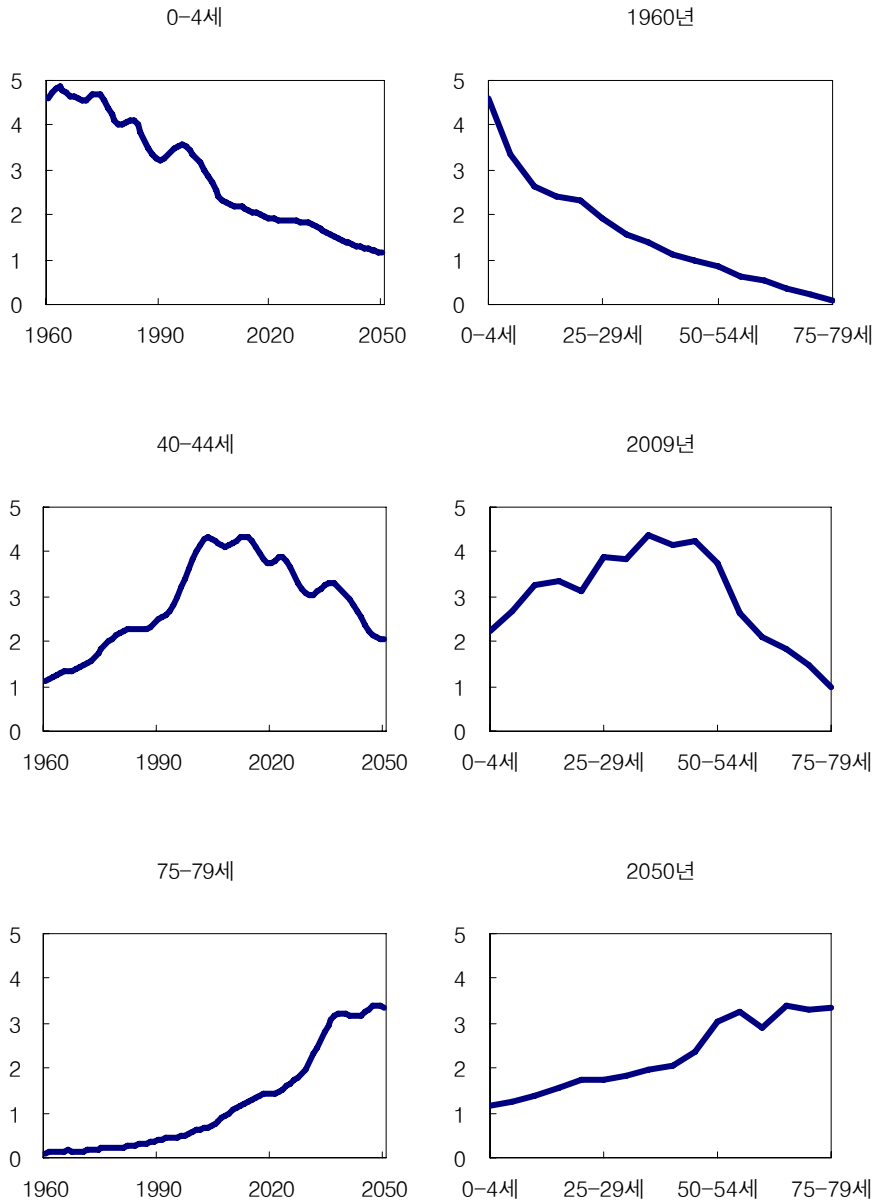
- 성장잠재력에 영향을 주는 것은 생산가능인구와 고용률에 의해 결정되는 취업자수의 변화뿐만 아니라 취업인구의 연령별 구성이 변화함으로 인해 발생하는 생산성의 변화임
- [그림 5]에서는 0세에서 79세까지 연령별 인구의 변화 추이를 파악하기 위해 1960~2050년간 연령별 인구의 수를 3차원 그래프상에 표시하였음
 - 연령과 연도를 좌축과 우축에 각각 표시하고 인구수를 해당 좌표로부터의 높이로 표시한 그래프임
- 3차원 그래프는 신생아수의 급격한 감소와 고령인구의 급격한 증가 및 그 결과 나타나는 과거와 미래의 인구구조의 대칭성 등 우리나라의 연령별 인구구조의 극적인 변화를 잘 보여주고 있음.
- 입체그림을 보다 이해하기 쉽게 연도축과 연령축을 따라 각각 횡단면을 표시한 것이 [그림 6]임
- 연도축과 평행하게 횡단면을 자르면 각 연령의 연도별 인구변화가 나타나는데 [그림 6]의 A에서 보는 바와 같이 0~4세 인구는 1960년 470만명에서 2050년 120만명으로 지속적으로 감소하는 반면 77~79세의 고령인구는 1960년 10만명에 불과했으나 2050년에는 330만명으로 급증하게 됨
- 연령축과 평행하게 횡단면을 자르면 각 연도의 인구구조가 나타나는데 1960년도에는 신생아의 수가 가장 많았고 연령이 늘어날수록 인구수가 줄어드는 반면 2050년에는 그와 반대의 인구구조를 가지고 있음이 나타남

[그림 5] 연령별 인구 추이



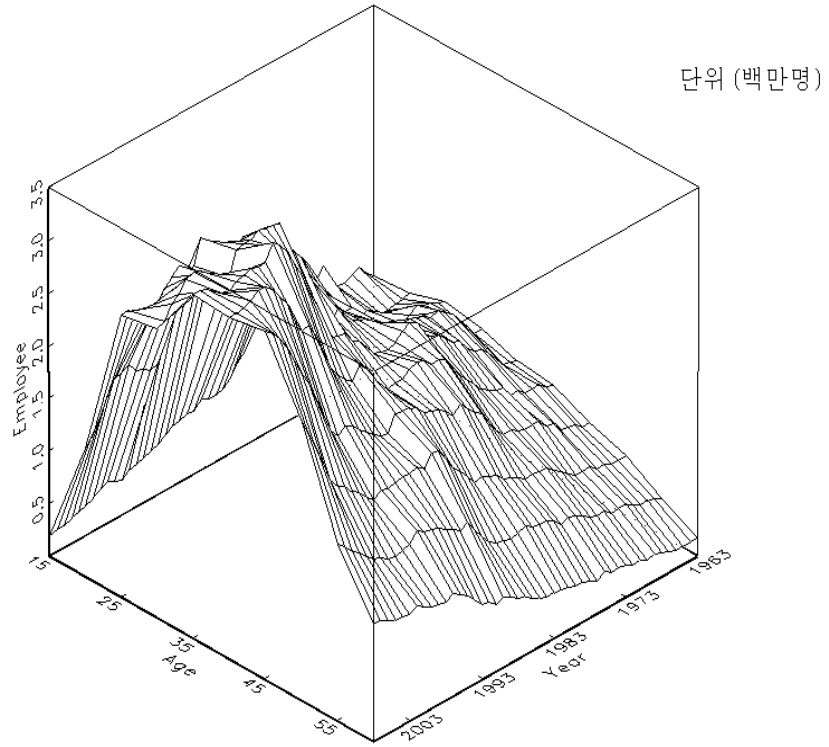
[그림 6] 연령별 인구 추이 그래프의 횡단면(단위: 백만명)

A. 연도축 횡단면(연도별 인구의 변화 추이) B. 연령축 횡단면(인구의 연령 구조)



- 한편 [그림 7]은 앞에서와 마찬가지로의 방법으로 연령별 취업자수의 변화를 3차원 그래프상에 표시하였음.
- 입체그림을 살펴보면 1963~2008년간 인구증가 및 고용률 증가에 의해 취업자의 수가 늘어왔을 뿐만 아니라 취업자의 구조 또한 생산성이 높은 연령대가 차지하는 비중이 크게 늘어난 것을 알 수 있음
- 또한 인구추이에서와 마찬가지로 취업인구의 고령화가 진행되고 있지만 2008년 현재까지는 고령취업자의 절대적 비중이 그리 크지 않음을 알 수 있음
- 연도축 횡단면을 보면 생산성이 높은 연령대인 40~44세 취업자의 수가 정점에 도달한 후 그 수준을 유지하고 있는 가운데 60~64세의 취업자수는 꾸준히 늘어나고 있지만 아직까지는 그 절대적 수준이 크게 높지는 않은 상태임
- 연령축 횡단면을 보면 1963년도에는 10대에서 30대 초반까지의 젊은 취업자들이 주를 이루며 평탄하게 우하향하는 반면 1985년도에는 20대 취업자가 가장 많아 낮은 산의 형태를 이루었으며 2008년도에는 30대와 40대 취업자가 주를 이루는 뚜렷한 봉우리 형태를 나타냄.
- 이러한 인구구조 및 취업자 연령구조의 특징을 종합하면 현재 우리나라의 노동투입이 양적인 측면이나 질적인 측면에서 모두 정점에 가까워졌으며 2016년 이후부터는 생산가능인구와 취업인구의 생산성이 모두 본격적으로 하락하는 시기가 도래할 것으로 판단됨

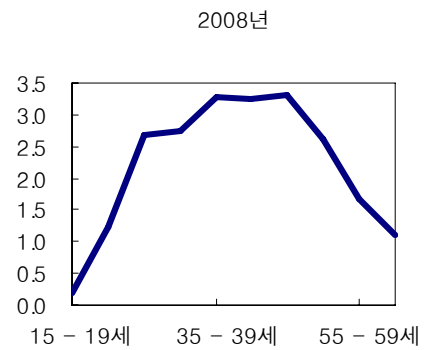
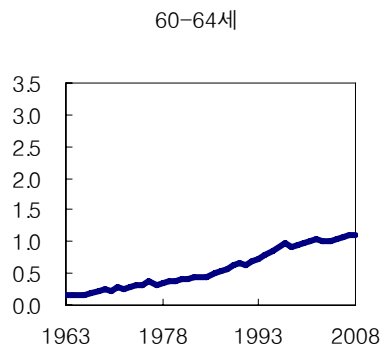
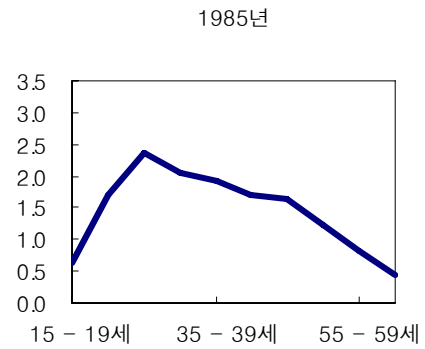
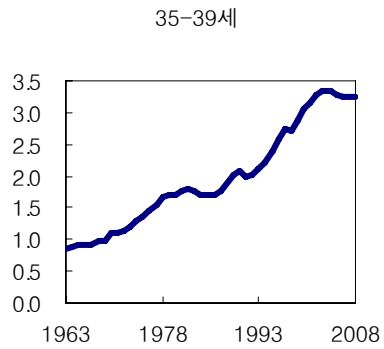
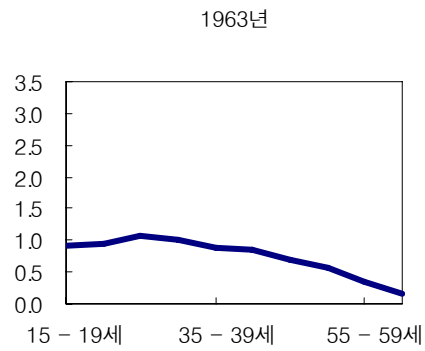
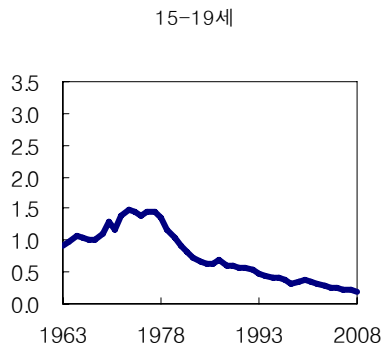
[그림 7] 연령별 취업자수 추이



[그림 8] 취업자수 추이 그래프의 횡단면(단위:백만명)

a. 연도축 횡단면(연도별 취업자 변화 추이)

b. 연령축 횡단면(취업자의 연령구조)



III

연령대별 고용률 국제 비교 및 고용률 추이

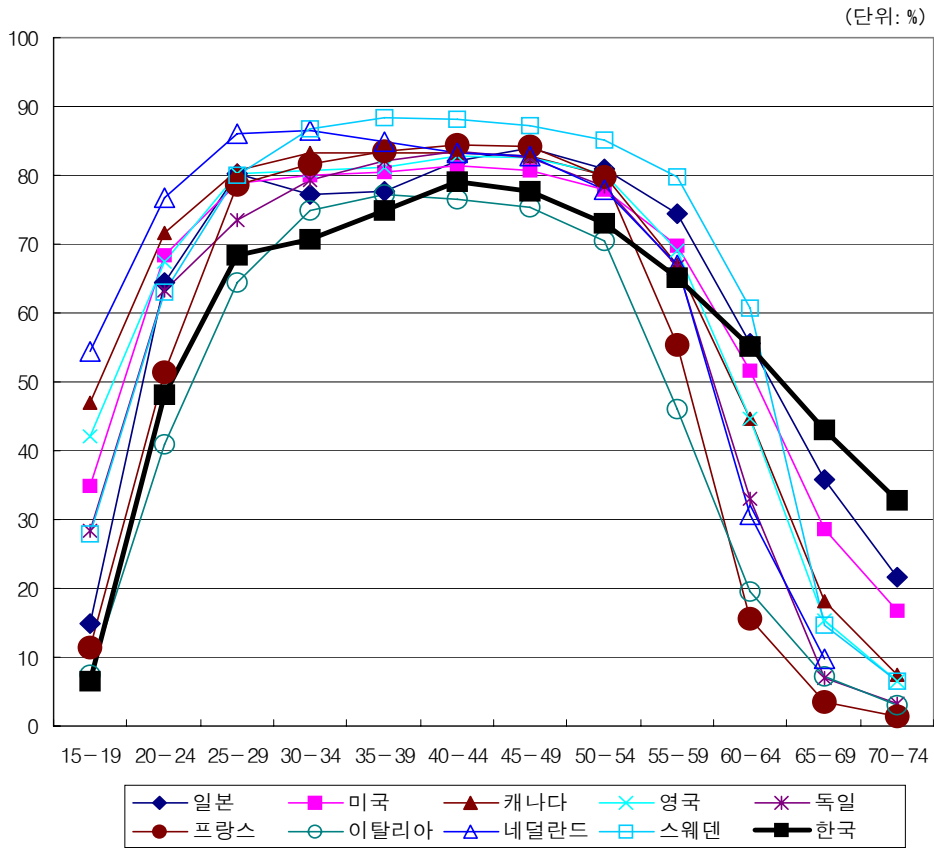
1. 연령대별 고용률 국제 비교
2. 연령대별 고용률 추이
3. 고용률의 증장기 전망

Ⅲ. 연령대별 고용률 국제 비교 및 고용률 추이

1. 연령대별 고용률 국제 비교

- 2007년도의 우리나라 연령대별 고용률을 G7을 비롯한 스웨덴, 네덜란드 등의 선진국들과 비교하여 우리나라 연령별 고용구조의 특징 및 시사점을 도출해 봄
- 먼저 각국의 연령대별 고용률을 비교한 [그림 9]를 보면 전체적으로 장년층인 40대 전후 고용률의 경우 국가별 차이가 가장 적게 나타나고 고용률이 낮은 청년층과 노년층의 양 측면으로 갈수록 국가별 차이가 커지는 양상이 나타남
 - 30~54세 사이의 고용률은 스웨덴이 가장 높아 87% 내외를 기록하고 있음
- 한국은 15~54세 사이의 연령대에서 고용률이 이탈리아와 더불어 가장 낮은 수준을 기록하고 있음
- 특히 30대의 고용률이 상대적으로 매우 낮게 나타나 30대부터 50대 전반까지는 비교적 평탄한 고용률을 유지하는 선진국들과 대비되는 특징을 보임
- 한편 은퇴 연령에 가까워질수록 고용률이 급격히 떨어지는 선진국에 비해 한국은 비교적 높은 고용률을 유지하고 있으며 특히 은퇴 이후인 65세 이상 연령대의 경우 선진국보다 현저히 높은 고용률을 나타냄

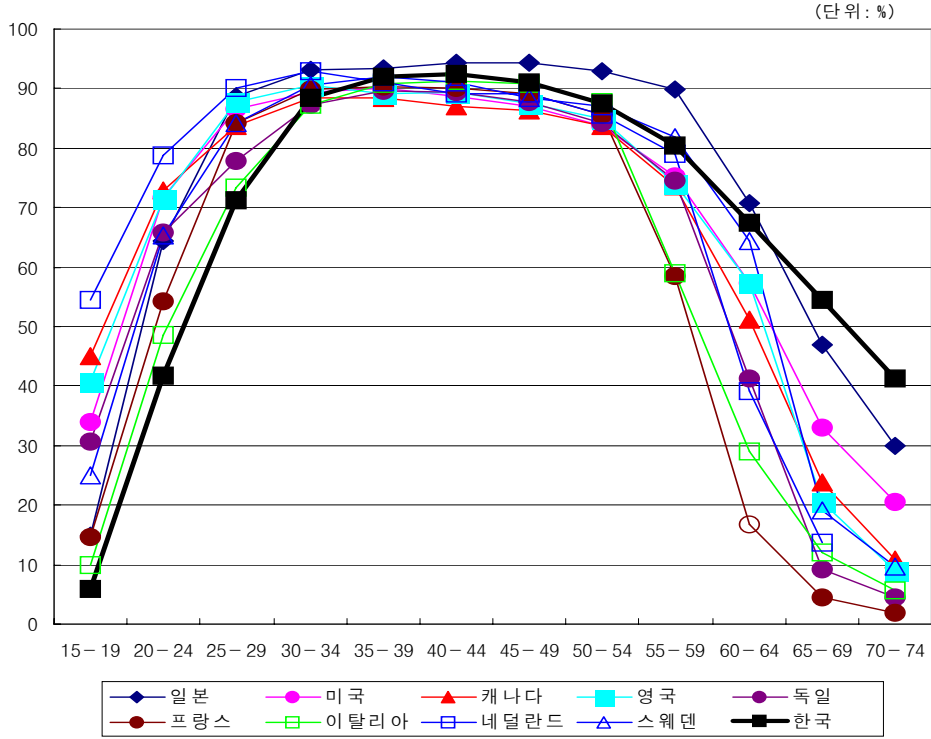
[그림 9] 연령대별 고용률 국제비교



자료: OECD Labor Force Survey

- 한편 연령별 고용률을 성별로 구분하여 비교해 보면 남성 고용률의 경우 경제활동이 왕성한 30~54세까지 고용률의 국가적 차이가 비교적 작은 것으로 드러남
 - 35~64세 사이 남성의 경우 일본의 고용률이 선진국 가운데 가장 높은 것으로 나타났는데, 고용률이 가장 높은 40대에서는 94% 수준을 유지함
- 30대 초반까지는 우리나라의 고용률이 선진국에 비해 가장 낮은 편이나 35~49세 사이에서는 91%~92%의 고용률로 선진국과 비교해도 높은 고용률을 유지하고 있음
- 특히 우리나라 60대 이상 남성 고령층의 고용률은 선진국에 비해 현저히 높은 것으로 드러남
- 따라서 남성 고용률 국제비교를 통해 드러나는 주요 시사점은 우리나라 20대 청년 고용률을 20% 이상 끌어 올려야 선진국 수준에 도달할 수 있다는 점임

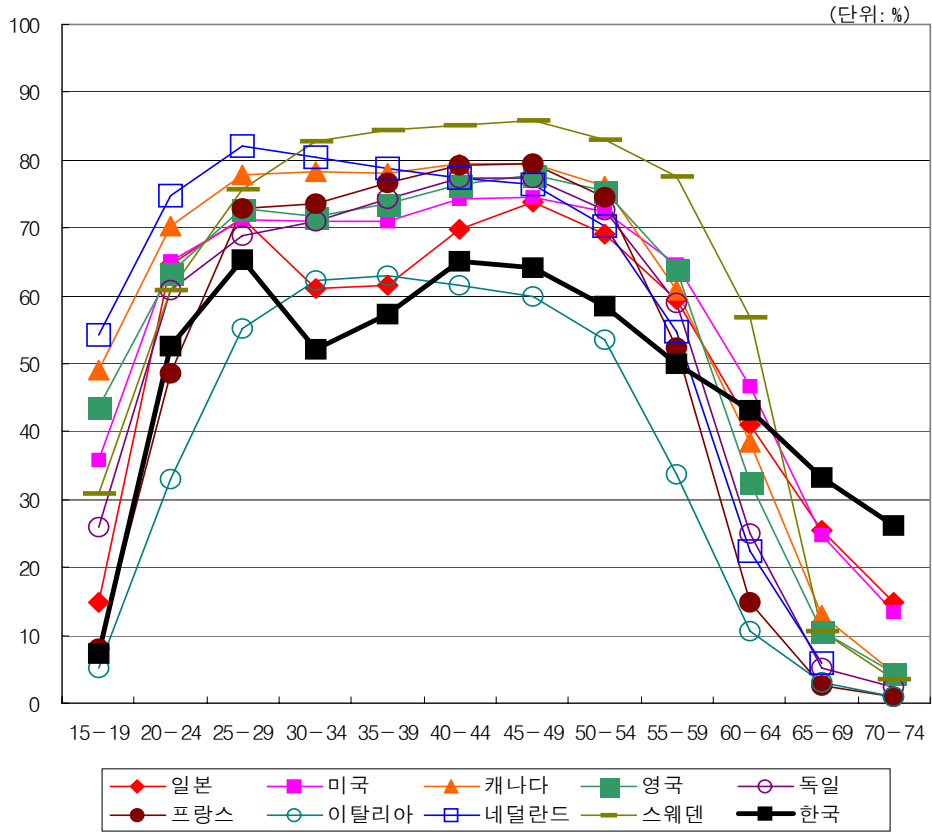
[그림 10] 연령대별 남성 고용률 국제비교



자료: OECD Labor Force Survey

- 한편 여성고용률의 경우 남성고용률에 비해 국가적 차이가 상당히 크게 나타나고 있음
 - 30~64세의 연령대에서 스웨덴 여성의 취업률이 다른 국가에 비해 현저히 높게 나타났는데 40대 여성의 경우 85%로 남성취업률과 비슷한 수준임
 - 한편 이탈리아의 경우 대부분의 연령대에서 가장 낮은 고용률을 나타냄
- 우리나라는 60대 이상의 고령층을 제외한 나머지 연령대에서 대부분의 선진국보다 상당히 낮은 고용률을 보이고 있음
 - 그러나 65세 이상의 은퇴 연령층의 고용률은 여성의 경우에도 역시 우리나라가 최고 수준을 기록함
- 특히 30대 여성의 고용률이 이탈리아보다 더 낮아 비교 대상국가 중 최저를 기록하고 있으며 이로 인해 우리나라의 여성 고용률 곡선은 M자 형태를 띠고 있음
 - 이러한 특징은 우리나라와 일본에서 두드러진 것으로 일본의 경우 세계 최고 수준의 남성고용률과는 대조적으로 여성 고용률은 매우 낮은 편임
- 여성 고용률 국제비교의 주요 시사점은 30대~50대 전반 여성의 고용률을 10% 이상 끌어올릴 필요가 있으며 특히 30대 여성의 고용률은 20% 이상 끌어 올려야 선진국 수준에 도달한다는 점임

[그림 11] 연령대별 여성 고용률 국제비교



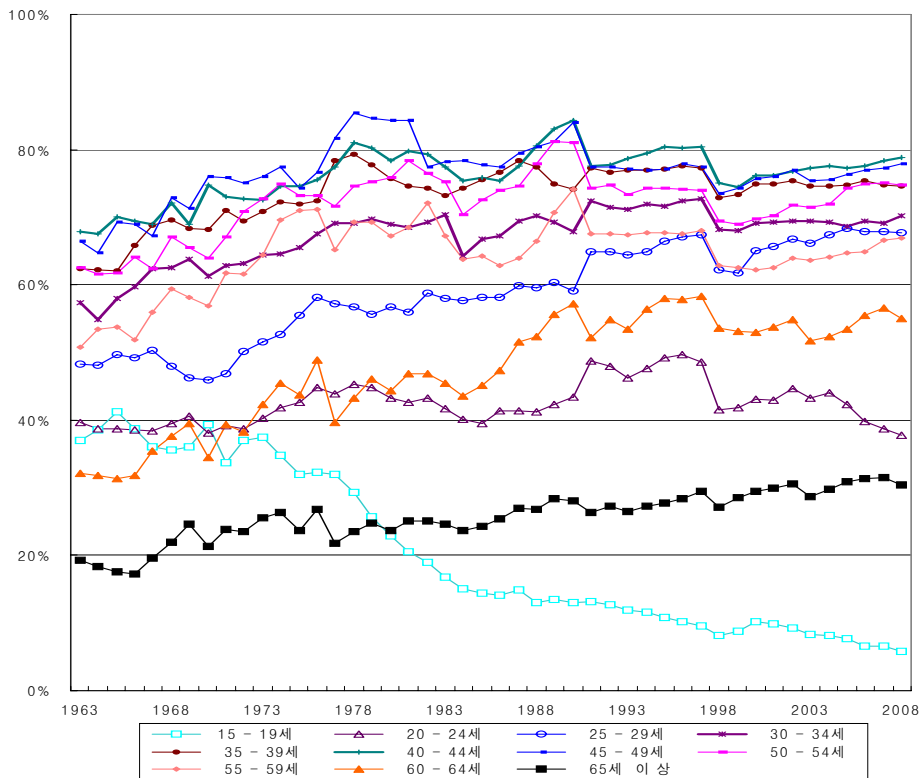
자료: OECD Labor Force Survey

2. 연령대별 고용률 추이

- 연령대별 고용률 국제 비교에서 보듯이 우리나라의 연령별 고용 구조는 남녀별로 특정 연령대에서 선진국의 고용률보다 현저하게 낮아 각별한 정책적 노력을 필요로 하고 있음
 - 청장년층 여성 고용률이 전반적으로 낮은 가운데 특히 30대 여성 고용률이 매우 낮음
 - 20대 청년의 고용률이 매우 낮음
 - 반면 60세 이상 고령층 고용률은 선진국에 비해 높음
- 연령별 고용률이 선진국과 이러한 차이를 드러내고 있는 가운데 현재 우리나라의 연령별 고용률은 어떠한 변화 추세를 보이고 있는지 살펴봄
- [그림 12]에서 보듯이 1963~2008년간 우리나라의 고용률 추이는 연령별로 비교적 뚜렷한 특징을 드러내고 있음
- 먼저 15~19세를 제외한 모든 연령대의 고용률이 1970년대 후반까지 증가하였으나 이후 연령별로 서로 다른 추세를 나타내고 있음
 - 의무교육 확대 및 진학률 향상으로 인해 15~19세의 고용률은 1965년 41.2%에서 줄곧 감소하여 2008년 현재 5.8%를 기록하고 있음
- 생산성이 타 연령대에 비해 높은 30대~50대의 고용률은 1980년대 이후부터 70%대에서 정체하거나 다소 감소하는 현상을 보이고 있음
- 65세 이상 연령대의 고용률은 1963년 이후 장기적으로 증가추세를 유지하고 있으며 60~64세의 고용률 증가추세는 1990년대 이후 정체 상태임

- 20대 고용률의 경우 20대 전반과 후반의 고용률 장기 추세가 서로 뚜렷한 차이를 보이는데, 25~29세의 경우 외환위기 이후 하락했다가 다시 상승한 후 최근 4년간 68%대에서 정체하고 있으나 20~24세의 경우 1998년 48.6%에서 2008년 37.7%로 계속 하락추세를 이어가고 있음
- 이는 여성 고용률 증가, 교육수준의 증가와 병역 등의 영향으로 판단됨

[그림 12] 연령대별 고용률 추이

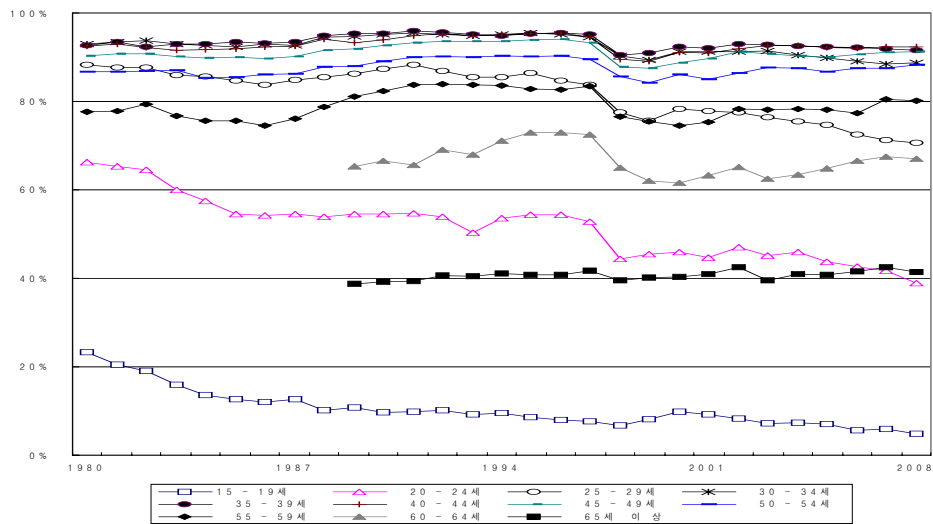


자료: 통계청

- 한편 1980년 이후 연령대별 고용률의 추이를 성별로 나누어 보면 남성의 경우 대체로 정체하거나 다소 하락하는 추세를 보이는 반면 여성의 경우에는 다소 증가하고 있음
- 15~19세 연령대의 고용률은 성별에 상관없이 하락함
- 20대 고용률은 남성의 경우 가장 현저한 하락 추세를 나타내고 있으나 여성의 경우 20대 후반의 고용률이 크게 상승하여 뚜렷한 대비를 나타냄
 - 20~24세 남성 고용률은 남녀를 통틀어 가장 큰 하락폭을 기록하였음
 - 20대 후반 남성의 고용률 하락은 그 폭과 속도가 유례없이 크고 빠름
 - 이와 대조적으로 20대 후반 여성 고용률은 남녀 전 연령대를 통틀어 가장 큰 증가폭을 나타냄
- 30~44세 남성은 외환위기 이전 95%내외의 높은 고용률을 유지했으나 외환위기를 계기로 90% 수준까지 떨어진 이후 대체로 정체하고 있으며 특히 30~34세의 하락폭이 가장 컸음
- 30~34세 사이의 여성 고용률은 52%에 불과해 동 연령대 남성 고용률 89%에 비해 현저하게 낮았음
- 남성은 30~54세 사이의 고용률이 가장 높은 반면 여성은 20대 후반과 40대의 고용률이 각각 66%, 65%로 가장 높았음
- 45~49세의 경우 남성 고용률은 다소 하락하였으나 여성은 뚜렷이 상승하였으며 50~59세의 경우 남성은 고용률의 추세적 변화가 없으나 여성은 다소 상승함
- 60~64세의 경우 남녀 모두 외환위기 이후 고용률이 하락하였음

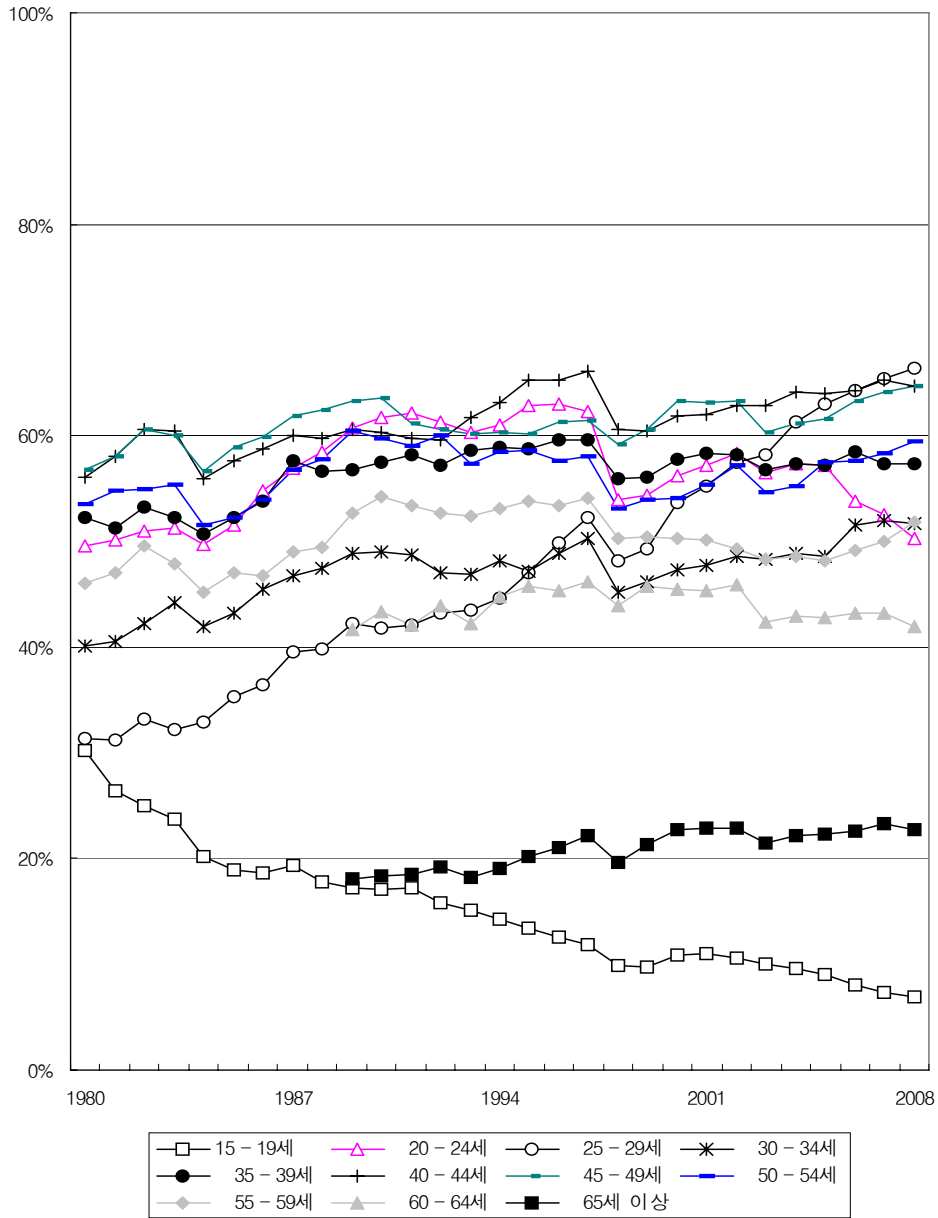
- 65세 이상 연령대의 경우 남녀 모두 고용률이 증가하고 있으나 절대 수준으로는 남성이 41.3%로 여성 22.8%보다 더 높고 20년간 증가율은 여성이 25.7%로서 남성의 6.7%보다 더 높음
- 연령대별 고용률 추이가 보여주는 주요 시사점은,
 - 첫째, 20대 남성 고용률이 하락하고 있으며
 - 둘째, 30대 여성 고용률의 증가폭이 느린 반면
 - 셋째, 65세 이상 고령 고용률은 증가하고 있다는 점임
- 앞서 연령대별 고용률의 국제비교를 통한 시사점을 고려했을 때 고령층 고용률이 증가하고 청년층 고용률이 정체하는 현재의 추세는 바람직하지 않은 방향임을 알 수 있음

[그림 13] 연령대별 고용률(남자)



자료: 통계청

[그림 14] 연령대별 고용률(여자)



자료: 통계청

3. 고용률의 중장기 전망

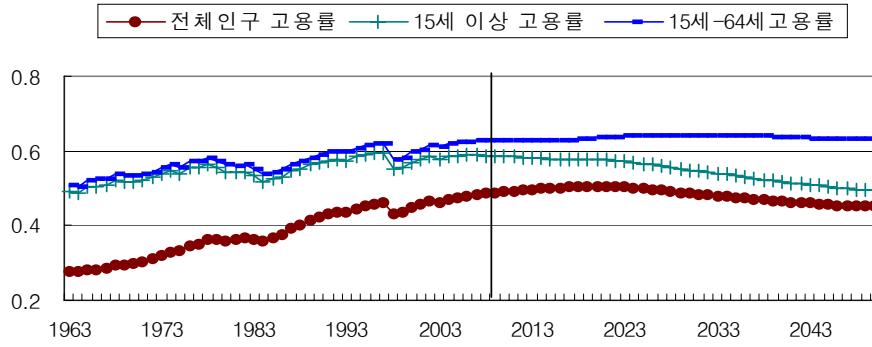
- 본 보고서에서는 연령대별 고용률이 2008년 현재의 수준을 변화 없이 유지하는 경우, 연령대별 고용률의 변화가 1970년대 후반 이후 30년간의 장기 추세대로 계속 유지되는 경우, 향후 20년간 60세 이하 연령대별 고용률이 매년 0.5%씩 늘어나 스웨덴과 같은 높은 고용수준을 달성하는 경우의 세 가지로 나누어 전체 고용률 수준을 예측해 봄
- 첫 번째와 두 번째의 가정은 획기적인 정책적 노력이 없이 현재 우리나라의 고용률이 정체하거나 혹은 장기 추세를 유지할 경우이며 세 번째는 연령대별로 고용률을 높이기 위한 적극적인 정책적 노력이 기울어져 성과를 거둘 경우를 가정하고 있음
 - 따라서 첫 번째와 두 번째의 가정이 보다 현실적이라 할 수 있으며 세 번째 경우는 정책적 노력이 가져올 변화의 영향을 측정하기 위한 모의실험으로 볼 수 있음
- 세 가지 가정에 의한 고용률의 추계 결과는 [그림 15]에 나타나 있음
 - 일반적으로 사용되는 생산가능인구(15~64세) 고용률과 15세 이상 고용률 이외에도 전체인구 고용률(전체인구대비 취업자수)을 추가로 표시함
- 첫 번째, 연령대별 고용률이 현재의 수준에서 정체할 경우 생산가능인구 고용률은 2050년까지 현재의 수준인 63%를 유지할 것으로 추정되나 15세 이상 고용률은 2008년의 59%에서 지속적으로 떨어져 2050년 49%에 머물고 전체인구 고용률은 49%에서 45% 수준까지 하락할 것으로 예측됨
- 두 번째, 연령대별 고용률이 과거 30년간의 추세를 유지할 경우 생산가능

인구 고용률은 첫 번째 경우와 대체로 유사하나 15세 이상 고용률 및 전체인구 고용률의 하락이 다소 완만하여 2050년에 각각 54.1%와 49.3%에 이를 것으로 예측됨

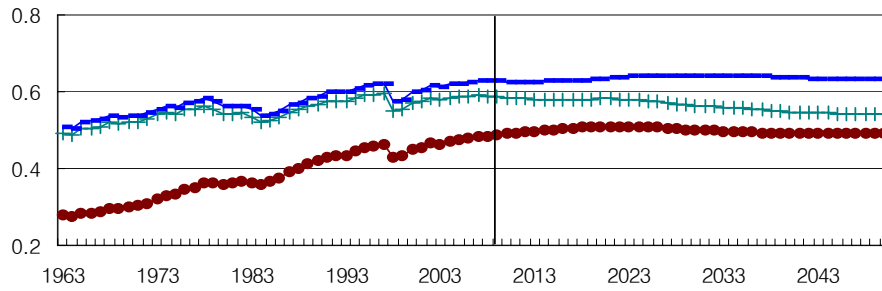
- 세 번째, 연령대별 고용률이 스웨덴과 비슷한 수준으로 올라갈 경우 생산가능인구 고용률은 2028년 73%까지 증가한 이후 완만하게 감소하여 2050년 71.8%를 기록할 것으로 예측되며 15세 이상 고용률 및 전체인구 고용률은 각각 62.4% 및 55%까지 증가한 후 차츰 감소하여 2050년에 각각 54.5%와 49.7%에 이를 것으로 예측됨
- 이러한 고용률 전망은 우리나라가 현재의 연령대별 고용률을 획기적으로 끌어올리지 못할 경우 2020년대 이후 생산가능인구의 본격적인 감소와 더불어 전체인구 고용률이 하락하여 성장잠재력에 심각한 부정적 영향을 미칠 것임을 보여주고 있음

[그림 15] 고용률 예측치

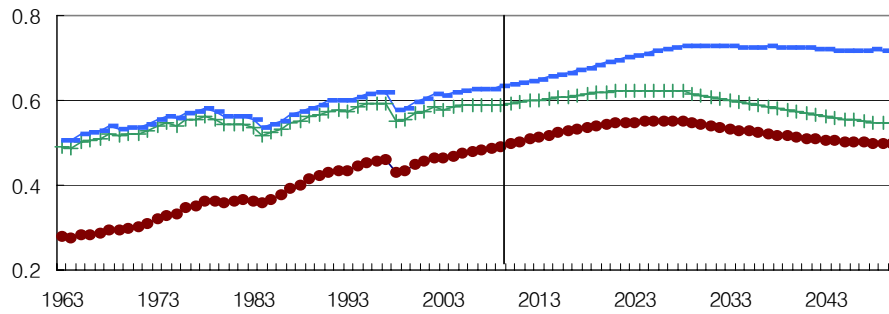
A. 연령별 고용률 불변



B. 연령별 고용률 추세에 따라 변화



C. 연령별 고용률 0.5%씩 증가



IV

정책적 시사점

1. 양극화 해소를 통한 청년층 고용률 제고
2. 일과 가정 양립 정책을 통한 여성 고용률과 출산율 제고
3. 적극적 직업훈련을 통한 고령층 생산성 제고

IV. 정책적 시사점

- 본 보고서의 분석 결과는 중장기적으로 생산가능인구 감소와 취업인구 고령화로 인한 성장률 하락에 대처하기 위해서는 출산율 제고와 여성 고용률 제고, 청년 고용률 제고, 그리고 취업자 가운데 그 비중이 급격히 커지는 고령자의 생산성 제고라는 세 가지 방향의 정책적 노력이 필수적임을 시사함

1. 양극화 해소를 통한 청년층 고용률 제고

- 취업준비인구의 증가와 청년 고용률 하락의 기저에는 임금 및 고용안정성의 양극화가 근본적인 원인으로 작용함
 - 청년들의 눈높이가 높은 것이 취업의 주된 걸림돌이라는 인식은 정확한 상황판단이라 보기 어려우며 개별 경제 주체들이 스스로 최적의 선택을 한다는 경제 원리에도 부합하지 않는 분석임
 - 소득수준의 향상, 높은 대학 진학률 등으로 인해 취업준비자간의 인력수준의 격차는 점차 줄어들고 있는 데 반해 기업 규모별 임금 격차는 확대되는 등 양극화 현상이 발생하는 것이 청년 고용률 하락의 근본 원인 가운데 하나라고 볼 수 있음
 - “고용형태별 근로실태조사”에 나타난 2008년 현재 사업체 규모별 임금 수준의 격차를 보면 300인 미만의 사업체 근로자의 평균 연봉이 2,450만 7천원인데 비해 300인 이상의 대규모 사업체 근로자의 연봉은 4,478만 1천원으로 나타나 83% 더 높았음

- 사업체 규모별 비정규직 비중에 있어서도 300인 이상 사업체의 경우 비정규직이 17.1%인데 비해 100~299인 사업체는 28%, 30~99인 사업체는 37.1%로 나타나는 등 규모가 작아질수록 고용안정성이 낮아짐
 - 임금 및 고용안정성 등의 양극화로 인해 청년기의 선택이 평생의 기대소득 및 고용안정성에 결정적 영향을 미치는 현재의 구조하에서 단기적인 손실을 무릅쓰고 높은 임금 혹은 고용안정성을 제공하는 직장에 진입하려는 선택은 개인으로서는 합리적일 수 있음
 - 따라서 중장기적으로 양극화의 해결이 취업준비인구 증가로 인한 사회적 기회비용 낭비를 근원적으로 해결하는 방법임을 깨달을 필요가 있음
- 청년층 고용률 저하의 주요 원인 가운데 하나는 취업준비인구의 증가이므로 청년 인턴 제도 등의 내실화를 통해 졸업 이후의 사회 진입 방식의 다양화를 모색할 필요가 있음
- 2009년 9월 현재 15~29세 청년 실업률은 7.6%이나 취업준비인구의 급증으로 인해 청년 고용률은 36.6%에 머물고 있음
 - 인력 채용시 시험 위주 선발 방식은 채용 주체들에게는 비교적 손쉽게 유능한 인력을 확보할 수 있는 기회를 제공하는 반면 시험준비인구가 늘어날수록 인력의 기회비용 낭비로 인한 손실이 커지게 됨
 - 경제위기 대응책으로 추진되고 있는 청년 인턴제도의 내실화 등을 통해 획일적인 시험에 의한 선발 방식을 지양하고 사회 진입 방식을 다양화할 필요
- 퇴출 과정의 유연화에 초점이 맞추어진 현재의 고용시장 유연화를 노동시장 재진입의 유연화를 포괄하는 개념으로 확장해야 함
- 구조조정 등으로 퇴출된 인력의 노동시장 재진입이 어려울수록 퇴출

과정 유연화에 대한 저항도 그만큼 커지게 되므로 재진입의 유연화는 퇴출 유연화의 전제 조건이라고 볼 수 있음

- 뿐만 아니라 앞서 언급하였듯이 노동시장 최초 진입시에 고용안정성이 높은 직장에 진입하기 위한 준비기간이 지나치게 길어져 사회적 낭비가 초래됨
- 따라서 채용업을 활성화하고 인력의 이동을 용이하게 할 수 있도록 고용인프라의 확충 및 적극적 노동시장 정책이 요구됨

2. 일과 가정 양립 정책을 통한 여성 고용률과 출산율 제고

- 우리나라 고용률이 선진국에 비해 낮은 주된 이유 중 하나가 남성에 비해 여성 고용률이 낮으며 그 가운데서도 특히 30대 여성의 고용률이 현저히 낮은 데 있으므로 30대 여성의 일과 가정 병행정책을 더욱 강화하는 것이 출산율과 고용률 제고의 양 측면에서 모두 바람직하다고 판단됨
- 이를 위해서는 파트타임 일자리 등 근무형태의 다양화가 필요하고 고용형태간의 차별이 없어야 하며, 불필요한 연장근무의 관성 등을 적극적으로 개선하고 육아 휴직을 확대하는 등 젊은 부부가 일과 육아를 병행할 수 있는 여건을 제공하여야 함
- 또한 본 보고서의 분석 결과가 시사하는 것처럼 고용률의 제고만으로 성장률 하락을 막는 데는 한계가 있으므로 출산율 제고를 통해 생산가능인구의 감소와 급격한 고령화를 막기 위한 근본적인 노력이 반드시 병행되어야 함

- 현재 우리나라의 낮은 여성 취업률과 출산율은 개별 기업 및 가구의 의사결정에만 맡길 경우 효과적으로 대처하기 어려움
 - 기업은 이윤극대화를 목표로 하므로 출산 및 육아로 인해 발생하는 인력활용도의 손실을 기피할 유인이 있으며, 출산율 제고가 한 세대 이후에 가져오게 될 사회적 이익을 적극적으로 고려하기 어려움
 - 가구 역시 출산 결정에 있어서 자녀를 갖는 데서 오는 개인적 만족도가 출산 및 육아에 따르는 취업상의 불리함과 금전적 손실에 비해 더 클 경우에만 출산을 결정하며, 출산율 제고로 인한 사회적 이익을 적극적으로 고려한다고 보기 어려움
- 따라서 급격한 출산율 하락과 고령화로 인한 성장률 하락과 재정 건전성 악화의 우려가 제기되고 있는 우리나라에서 출산 및 육아는 미래에 그 이익이 돌아오지만 현재의 경제 주체들이 그 비용을 치르기를 회피한다는 점에서 정부의 정책적 개입을 필요로 하고 있음
- 출산 및 육아 친화적인 직장환경 조성 이외에도 출산율 제고를 위해서는 특히 사교육비 경감을 핵심으로 하는 양육비 부담의 경감 대책이 필요함
 - 2005년 12월 실시된 국민경제의식조사의 결과 저출산 대책에 관한 질문에 대해 응답대상의 37.2%가 교육비 부담의 절감을 꼽아 탁아/교육시설 확충(21.0%), 출산/육아 현금지원 확대(14.7%), 육아휴직제 및 출산가산금제(14.1%)에 비해 매우 높은 비중을 차지함
 - 출산 및 육아 보조금 지급은 저소득층에는 도움이 될 수 있으나 소득이 높은 가구일수록 그 효과는 줄어들 것으로 판단됨
 - 양육비의 부담이 소득에 비례하여 줄어들지 않는 주된 이유는 양육비에서 가장 큰 몫을 차지하는 교육비가 소득에 비례하여 지출되고 있기 때문임

- 2008년도 우리나라 가구는 사교육비에 총 20조 9천억을 지출하였으며 월평균 소득 700만원 이상 가구는 100만원 미만의 가구에 비해 8.8배의 사교육비를 지출한 것으로 나타남
- 따라서 입시제도 개선 등을 통한 사교육비 절감이 필요함

3. 적극적 직업훈련을 통한 고령층 생산성 제고

- 우리나라 고용구조의 두드러진 특징 가운데 하나는 고령자의 취업률이 선진국에 비해 매우 높을 뿐 아니라 계속 증가하는 추세를 보이고 있는 점임
- 이와 같은 고령인구의 높은 근로의욕은 연금수급률 및 사회보장수준이 낮은 반면 노후대비 자산축적은 부족하여 고령빈곤율이 높은 점에 그 주된 이유가 있으므로 반드시 긍정적인 현상은 아니라 할 수 있음
 - 2009년도 통계청의 경제활동인구조사 부가조사 결과에 의하면 55~79세 인구의 56.3%가 지난 1년간 연금을 수령한 적이 없는 것으로 나타났으며 광범위한 연금 납부 사각지대가 존재하여 국민연금제도의 성숙 후에도 충분한 노후소득보장 대책이 되기 어려움
 - 고령자의 노후대비가 부족한 가운데 이전소득에 대한 의존도가 높음
 - 그 결과 우리나라의 고령빈곤율은 45%로서 OECD에서 가장 높은 수준을 기록하고 있음
- 따라서 고령자의 근로의욕을 제고하는 데 초점이 맞추어진 선진국의 노동정책과는 달리 우리나라는 근로의욕을 가진 고령자들이 근로빈곤층에

서 탈피할 수 있도록 고령자의 생산성을 제고하는 데 초점을 맞추어야 할 것임

- 예컨대 희망근로와 공공근로 등 고령층에게 주로 제공되는 현재의 일자리는 지속성이 부족하고 최저임금 수준을 벗어나지 못하는 단순 근로 위주로 구성되어 있어 생산성이 낮을뿐더러 고령빈곤 탈출을 돕는데도 한계가 있음

- 우리나라의 산업구조가 지식기반산업으로 바뀌어감에 따라 산업에서 필요로 하는 기술 및 숙련 분야도 급속히 바뀌고 있으며 학령기에 습득한 지식과 기술들이 퇴화하는 속도가 더욱 빨라져 직업교육, 평생교육 등을 통한 재교육의 필요성이 더욱 커져 가고 있음

- 그러나 직업관련 교육에 대한 참여율은 여전히 선진국에 비해 저조한 수준에 머물러 있음.

- 2007년 교육인적자원부와 한국교육개발원이 평생학습실태를 조사한 결과에 의하면 우리나라 성인의 직업관련 비형식교육 참여율은 10.5%로 OECD 국가 평균 참여율 18%와 비교하여 상당히 낮으며, 경제활동인구의 직무관련 비형식교육 참여율 역시 OECD 평균보다 10% 정도 낮은 13.4%에 불과하여 노동시장 진입 이후의 인적자원개발이 매우 미흡한 것으로 나타났음.

- 이와 같은 저조한 직업관련 교육 참여율은 우리나라 근로자들의 긴 근로시간, 높은 영세 자영업자 및 비정규직 비중, 부실한 훈련 인프라 등과 관련되어 있음.

- 선진국에 비해 연장근무 등의 근로시간이 너무 길어 근로자들이 직업훈련의 여유가 없으며 중소기업의 훈련인프라가 제대로 갖춰져 있지 않음.

- 특히 숙박, 음식점업, 소매업 등 취업자수가 가장 많은 서비스업 부문의 취업시간이 가장 길어 직업훈련에 필요한 시간적 여유가 부족하며 소득수준이 낮아 금전적 교육훈련 부담 능력도 떨어짐.
 - 또한 고령취업자의 경우 직업교육에 돈과 시간을 투자해도 교육훈련을 마친 후 소득활동의 기간이 상대적으로 짧으므로 교육훈련에 투자할 동기가 떨어져 적절한 교육훈련을 제공하기 위한 시장이 형성되기 어려움.
- 따라서 영세자영업자, 비정규직 근로자, 중소기업 근로자 등이 보다 쉽게 직업훈련을 받아 직업 이동 후에도 생산성을 유지할 수 있도록 교육훈련 인프라의 확충 및 질적 제고를 위한 투자를 늘리고 평생학습의 비중을 선진국 수준으로 끌어올릴 필요가 있음
 - 특히 고령취업자를 염두에 둔 취업훈련은 도소매업과 음식숙박업 등 과잉 공급된 부문을 피하고 선진국에 비해 고용비중이 절반에 불과한 사회서비스업 분야의 참여를 활성화하는 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
 - 급속한 고령화와 여성의 경제활동 증가 등에 따라 간병, 가사, 보육, 수발 등 복지서비스 수요는 급증하고 있으나 시장 미형성으로 공급이 부족한 실정임

저출산·고령사회 대응 연구 제5호
고령화와 연령대별 고용률 변화 추이 및 정책 시사점

발 간 일	2009년 10월 30일
편 집	저출산·고령사회 대응팀
발 행 인	신 해 룡
발 행 처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·2070·3114
인 쇄 처	(주)메이커뮤니케이션 (Tel 02·761·8340)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제정책분석팀 (Tel 02·788·4653)으로 문의해 주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-246-9 93350

발간등록번호: 31-9700329-000687-14

© 국회예산정책처, 2009.