

## 고령화에 따른 서울 노동시장의 파급효과와 정책과제

---

### 문제의 제기

- 고령화의 진행속도는 빠르고 사회보장 제도의 역사는 짧기 때문에 효과적인 고령화 대책을 강구하는 것이 쉽지 않음.
  - 사회보장의 혜택으로 안정된 노후생활을 기대할 수 있는 사람들의 비중이 높지 않을 것이며 (예컨대 고령 연금생활자 비중이 작을 수밖에 없기 때문에) 그만큼 고령자의 생계보장을 위한 정책적 부담은 결코 작지 않을 수 있음.
- 정규 노동시장에서의 은퇴시점은 빨라지고 평균수명이 늘어나는 것도 큰 부담.
  - 30-60세의 30년간 소득을 벌어들인다 하더라도 이 돈으로 60-90세의 나머지 30년을 더 버텨야 함.
- 결국 한국 고령화 대책의 핵심은 고령자의 소득안정임
  - 사회보장 의존도 낮고 (근로소득+자녀보조)의 비중 높음.
  - 2만불 가기 위한 고성장 전략을 위해서도 (인구정체 사회에서는) 고령자 취업확대 노력 필수.
- 서울특별시에서의 고령화 대책의 중요성은 상대적으로 큼.
  - 고령자 취업 비중이 낮은 도시지역 (※농업종사자의 비중이 낮기 때문)임.
  - 고령자 일자리 창출의 핵심부문이 될 수 있는 ‘사회적 일자리’가 도시 부문, 특히 서울과 같은 대도시에서 창출될 수 있을 것임. 즉, 고령인력 일자리 창출의 전형적인 모델을 제시하기 가장 좋은 지역이 바로

서울임.

### 서울시 고령자 노동시장 실증분석

- 지역변수를 포함한 유일한 가구조사 자료인 한국노동연구원의 가구패널 조사 KLIPS를 이용하여 실증분석함.
  - 55세 이상 (정규시장 은퇴연령에 가까운) 기준으로 고령자로 분류.
- 장기 고령인구 전망을 보면, 55세 이상 인구 비중은 전국과 큰 차이 없음(2005년 16.5%에서 2030년 38.7%).
  - 다만 65세 이상의 인구 증가율이 줄곧 전국평균 보다 높을 것으로 전망되고, 고졸이상의 학력을 갖는 고령층 인구의 비중이 점차 커질 것으로 예상됨.
- 고령층을 비취업자와 취업자로 구분하여 인적자본 특성을 비교해 보면, 다음의 몇가지 특징적 사실을 알 수 있음. 여기서 비취업자로 구분한 것은 고령자의 경우 실업자와 비경제활동인구의 구분이 쉽지 않기 때문임.
  - 고령일수록 여성이 일하는 경우가 많아지는데, 이들 대부분이 남편의 실업 등으로 노동시장에 참여하는 부가노동자일 가능성이 큼. (생계유지형)
  - 비취업자의 대부분이 중졸이하의 저학력자임. 비취업자내 저학력 비중이 전체인구내 저학력자 비중보다도 약간 높게 나타남.
  - 취업자, 비취업자 공히, 금융소득, 부동산소득도 없는 경우가 압도적으로 많고, 사회보험 혜택의 비중도 매우 낮으며, (가족 내지 친척에 의한) 이전소득에 많이 의존하고 있음.
  - 55-64세의 경우에는, 이전소득조차 없는 경우가 많고 다른 가구원의 근로소득에 크게 의존함. 이 연령층은 상대적으로 더 일할 수 있는 근

로계층인 만큼, 이들의 고용촉진 대책이 매우 크게 필요할 것으로 사료됨. 취업자, 비취업자 공통된 사실임.

- 연령이 높아질수록 상용근로자의 비중은 감소하는 대신 자영업이 차지하는 비중이 높아짐.
  - 65세 이상에서는 임시·일용직의 비정규직의 비중이 상용근로자 및 자영업주의 비중 보다 더 크게 나타나고 있는 것이 특징적인 사실임. 이는 최고령 근로계층의 경우 비정규직으로의 취업대책에도 초점이 맞추어져야 함을 의미함.
- 서울시 고령자의 직업별 분포를 보면, 55세 이상 연령층에서는 단순 노무 종사자의 비중이 가장 높게 나타남.
  - 고령자의 직업선택이 저임금직종에 제한되어 있고, 직업훈련을 통해 보다 높은 스킬의 직종으로 취업의 업-그레이드가 이루어질 필요가 있음을 시사하는 것임.
- 남성, 고학력, 가구주가 비취업 상태에서 취업에 성공할 확률, 취업상태를 유지할 확률이 더 높게 나타남.
  - 비취업→취업의 경우 보다 취업→취업의 유형 근로자의 임금이 상대적으로 더 높게 나타남.
  - 직업교육 수혜의 경험을 갖고 있는 경우가 극히 드물다는 사실이 특징적임.

### 고령자 노동시장 정책의 기본원칙

- 정책대상인 고령층에 적합한 노동시장 정책을 마련해야 함.
  - 고령층 근로자가 감당할 수 있고 (공급측 유인), 고령층을 필요로 하는 일자리와 연결될 수 있는 (수요측 유인) 정책이어야 함.
  - 고령층내에서도 근로자간 이질성이 클 것이므로, 학력·성별, 취업목

적별 대상에 따라 차별화된 정책이 필요함.

- 65세 이상의 경우에는 단순서비스 직종의 일자리 중심으로 대책을 강구해야 함. 또 이들이 저소득 계층이므로 정부의 충분한 예산지원이 있어야 할 것이고, 비정규직 근로자일 것이므로 구인처 개발 등 일자리 소개까지 연계된 프로그램으로 운영할 필요가 있음.
- 55세-64세의 남성 은퇴자의 경우, 지금까지 쌓아오신 지식을 활용하여 재취업(창업 포함)할 수 있는 방안을 마련해 주는 것이 최선임. 각자의 직업경험에 따라 재교육 프로그램이 개인마다 (경험에서) 모두 차이가 있을 것이므로, 훈련을 받는 사람이 직접 직업훈련기관과 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 '직업훈련 바우처 제도'를 도입 필요가 있음.

○ 지자체가 중요한 역할을 수행해야 하며, 중앙정부와 지자체간, 그리고 상부-하부 지자체간, 지자체내 주요기관간 역할분담이 중요함.

- 지자체는 ①지역내 한계노동력(취약계층)에 대한 정보를 가장 많이 보유하고 있는 주체이고, ②단순 서비스 직종 노동수요를 직접 창출할 수 있는 주체이며, ③지역내 구인수요를 찾아 직업알선 업무를 잘 수행할 수 있는 주체이고(※단순서비스는 제조업과는 달리 업종 보다 지역단위의 활동에 더 의존하는 경향), ④ 훈련수요 파악, 훈련생 모집 및 훈련생의 지리적 접근성에서도 지자체가 유리하고, ⑤ 자원봉사형 사업은 지역공동체(communit) 서비스이라는 사실 등의 점을 고려해 볼 때, 그 역할이 실로 중요함.
- 재정지원, 제도설계, 정책 전문성 지원 등의 측면에서 중앙정부와 협력해야 하고, 서울은 지나치게 큰 도시 공동체이고 구별로 매우 이질적이므로 각 지역(구)의 사정에 밝은 구청과의 협력관계가 필수임. 또한 사회적 일자리 창출, 전문성 보완을 위해 지역내 제반 전문기관 및 사회단체와 협력할 필요가 있음.

- 생계형 고령자에게는 비정규직이라도 일자리가 계속 제공되는 것이 중요함.
  - 고임금의 안정된 직장을 희망하는 청년 실업자와는 달리, 고령층은 단기간 근로, 저임금의 비정규직 직종이라 하더라도 일할 수만 있다면 기꺼이 일하려는 사람들이 많을 것임. 이러한 관점에서 볼 때, 국가적으로도 비정규직 보호를 위한 규제를 고령층에게는 예외적용하는 방안을 강구할 필요가 있음.
- 고령자를 위한 일자리 창출이라 하더라도 사회적으로 필요한 일자리, 고용효과가 큰 일자리를 창출해야 함. 재정지출의 기회비용을 생각해야 할 것임.
- 가능하면 과거 경험을 살릴 수 있는 일자리로 연결하는 것을 우선하고, 은퇴 전에 재취업을 위한 사전준비를 할 경우, 은퇴 후 실업상태가 길어지면서 스킬의 감가상각이 일어나는 것을 방지할 수 있음

### 서울시의 대책

- 지자체가 직접 주관하는 단순 서비스 직종 관련 고령자 인력개발사업(직업훈련, 직업알선, 자격개발)의 강화가 필요함.
  - 고령자(특히 여성)의 경우에는, 가구내 2차 노동이라는 사실에 주목할 필요.
  - 스킬의 수준이 높지는 않더라도 해당 서비스 직무 수행에 필요한 기본 스킬에 대한 직업훈련이 실시될 경우 일자리 찾기에 도움이 됨. 직업훈련이야 말로 비정규직의 고용안정성을 제고하기 위한 실천적 방법임.
  - 단순 서비스 직종에 대한 새로운 자격증의 개발이 시급. 중앙차원의 국가자격이 개발되기 전이라도, 지자체가 교육기관 및 업종단체와 공동으로 주관하는 민간자격을 개발할 필요.

- 적극적인 직업소개 사업 추진을 위해 지자체가 직접 ‘공공파견사업’을 수행할 필요. 규모의 경제 효과를 기대할 수 있고, 공공서비스로 할 경우 매우 낮은 수수료만으로 파견사업을 수행하여 고령근로자에 대한 혜택이 클 것이고, 여기서 직업훈련도 동시에 수행할 경우 더 효과적일 것임.

○ 서울시 노동시장 정책 인프라 및 네트워크 체제 구축

- 고령자 취업에 관한 정책을 총괄할 수 있는 행정 및 연구지원시스템을 구축. (예: ‘서울인력정책보좌관’을 신설) (참고: 일본 동경 노동경제국내 고령자대책실)
- 고령자 관련 사업과 단체간의 네트워크를 강화 : 정보망, 전문인력 교육, 오프라인 상의 정보제공.
- 고령자 취업확대를 위한 홍보채널도 강화.

○ 적극적인 공공 일자리 개발

- 서울시 및 산하기관들로 하여금 고령자에 적합한 직종을 발굴하여 고령자를 우선적으로 채용할 수 있는 제도적 기반을 마련.

이종훈 · 명지대학교 경영학부,  
rhee@mju.ac.kr