

사회참여 부문의 성과와 향후 추진방향: 경제활동을 중심으로

*Elderly Labor Force Participation and
Its Policy Implications*



강은나 한국보건사회연구원 부연구위원

우리나라 국민들은 생애 주된 일자리에서 퇴직한 이후에도 약 70세까지는 경제활동을 지속하는 것으로 보고되고 있다. 노인들은 주로 농림어업의 중심의 비임금 근로자이거나 경비·청소업 중심의 임시·일용직으로 근무하고 있으며, 사업장이나 고객으로부터의 인권침해 경험도 높은 것으로 나타났다. 노년기 열악한 근로환경에도 불구하고 노인들의 경제활동은 청·중년층 고용지원정책에 비해 조명을 받지 못하고 있다. 노인의 경제활동은 이전 연령 집단의 경제활동과는 다른 접근이 필요하며, 보다 편안하고 여유로운 노년을 영위하기 위한 사회참여적 관점의 정책설계가 필요한 시점이라 할 수 있다.

1. 서론

노년기는 일반적으로 경제활동을 그만두고 노동시장에서 분리되는 시기로서 남은 여생을 자신이 원하는 활동을 하면서 가족이나 지역사회와 보다 밀접한 관계를 맺으며 자기실현을 추구하는 기간이라 할 수 있다. 그러나 지난 20년간의 국내·외 급속한 사회·경제적 변화는 성공적인 노화나 활동적 노화를 이루는데 상당한 어려움을 초래하고 있다. 우리나라 55세 이상 취업 유경험자가 생애 주된 일자리를 그만둘 당시 평균연령은 만 49세로 남자는 52세, 여자는 48세인 것으로 나타났

다. 평생고용 시대가 막을 내림과 동시에 노년기 진입 15년 전에 생애 주된 일자리를 그만두는 것이다. 이는 재취업을 위한 고령자의 구직활동과 창업 열풍으로 이어지고 있다. 이와 함께 베이비부머의 국민연금 수급연령이 2013년 61세에서 2033년 이후부터는 65세로 상향 조정되면서 중년층의 소득공백기간이 늘어날 것으로 예측되고 있다. 그러나 2014년 5월 현재, 55세 이상 고령자의 공적연금, 기초노령연금, 개인연금 등을 포함한 월평균 연금수령액은 42만원으로 매우 낮은 수준인 것을 볼 수 있다.¹⁾

점차 빨라지는 은퇴연령과 늦어지는 공적연금 수급연령, 그리고 이로 인한 노후소득의 불안정성

1) 통계청(2014). 경제활동인구조사: 청년층 및 고령층 부가조사

은 고령자들로 하여금 노년 때까지 근로생활을 지속하게 하는 동기가 되고 있으며, 정부 역시 고령자 고용대책마련에 힘을 쏟고 있다. 그러나 정부의 고령자 경제활동 활성화 정책은 주로 현재의 베이비부머 또는 50대 중후반인 중년층 혹은 고령자에 집중되어 있다. 선진국의 고령자 고용정책 역시 50세 혹은 55세에서 64세까지의 고령자를 대상으로 하고 있으며, 65세 이상 노인을 위한 별도의 경제활동참여나 고용촉진정책은 찾아보기 어렵다.

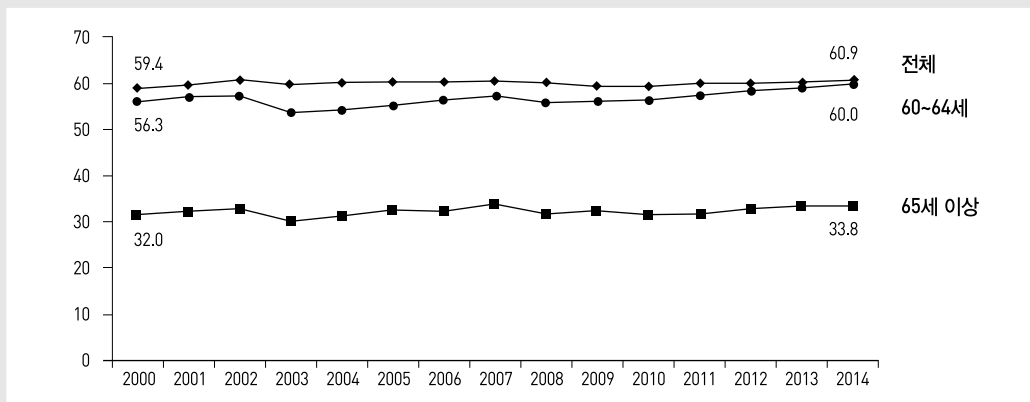
우리나라 노인은 해외 선진국의 노인과는 상당히 다른 사회경제적 상황에 처해있다. 인구구조 및 생활양식의 변화로 인해 우리나라 노인의 삶의 양상도 급격하게 변화하고 있으며, 과거 노인세대가 기대했던 만큼 낙후하지 않는 것이 현실이다. 특히, 2010년 이후 노인 자살률과 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 1위를 유지하고 있으며, 이는 우리

나라 노인의 삶의 질 수준을 극명하게 보여주는 결과라 할 수 있다. 개인이 마련한 저축이나 연금 등과 같은 자산 축적의 미비와 근로소득의 단절과 함께 노년기 사적이전소득의 약화는 노년기에 접어들어도 취·창업이든 소일거리든 근로활동을 유지하려는 노인의 증가로 이어지고 있다. 이로 인해 우리나라의 실질 은퇴연령은 남성 71.1세, 여성 69.8세로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 오래 일하는 국민이 되고 있다. 우리나라 노인들이 일을 하고 있는 가장 큰 이유는 생계비 또는 용돈 마련이 74.8%로 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 비경제활동 노인이 근로활동을 하려는 이유 역시 생계비 및 용돈 마련이 73.9%로 보고되고 있다.²⁾

그러나 노인의 경제활동 참여에 대한 정책적 지원은 미흡한 실정이다. 노인의 경제활동참여에 대

그림 1. 고령자 고용률 변화(2000. 6~2014. 6)

(단위: 천명, %)



자료: KOSIS < 경제활동인구조사 > 통계청, 연도별

2) 정경희 외(2012), 2011년도 노인실태조사, 보건복지부 · 한국보건사회연구원

한 정부의 지원은 1981년에 현재의 노인 취업지원 센터인 노인능력은행을 설치·지원하여 노인들의 민간부문 취업상담과 취업알선 서비스를 제공해오고 있다. 그리고 2004년부터 재정 지원일자리사업으로 노인일자리사업이 시작되어 노년기 부족한 소득창출과 사회참여를 지원하고 있다.

본 글에서는 우리나라 만 65세 이상 노인의 경제활동 현황 및 노인의 경제활동 지원정책을 살펴보고, 고령사회 진입을 목전에 두고 있는 시점에서 노년기 경제활동의 의미를 재정립하고, 사회참여를 통한 노년기 삶의 질 향상을 위한 정책적 방안을 모색하고자 한다.

표 1. 중·노년층의 직업별 및 산업별 특성(2014.5)

(단위: 천명, %)

구분	전체취업자		55~64세			65~79세			
	빈도	비율	빈도	비율	전체대비 비율	빈도	비율	전체대비 비율	
직업	전체	25,810.5	100.0	4,133.2	100.0	—	2,004.9	100.0	—
	관리자 및 전문가	5,503.6	21.3	451.2	10.9	8.2	89.8	4.5	1.6
	사무종사자	4,348.3	16.8	256.6	6.2	5.9	55.1	2.7	1.3
	서비스 및 판매종사자	5,756	22.3	987.2	23.9	17.2	277.2	13.8	4.8
	농림어업 숙련종사자	1,536.5	6.0	437.6	10.6	28.5	654.2	32.6	42.6
	기계·기능·조작 종사자	5,295.9	20.5	1,067.9	25.8	20.2	221.1	11.0	4.2
	단순노무 종사자	3,370.2	13.1	932.7	22.6	27.7	707.5	35.3	21.0
산업	전체	25,810.5	100.0	4,133.3	100.0	—	2,004.8	100.0	—
	농림어업	1,656.4	6.4	470.9	11.4	28.4	708.9	35.4	42.8
	광·제조업	4,339.5	16.8	529.9	12.8	12.2	94.8	4.7	2.2
	사회간접자본 및 기타서비스업	19,814.5	76.8	3,132.5	75.8	15.8	1201.1	59.9	6.1
	도소매·음식, 숙박업	5,771.9	22.4	879.3	21.3	15.2	318.2	15.9	5.5
	사업·개인, 공공 서비스업	9,159.9	35.5	1394.4	33.7	15.2	659.3	32.9	7.2
	전기·운수·통신·금융업	3,061.9	11.9	479	11.6	15.6	140.8	7.0	4.6

주: 1) 사회간접자본 및 기타서비스업: 전기·가스·수도·건설업 등

2) 사업·개인, 공공서비스업 및 기타: 부동산·임대·전문·과학기술, 행정, 국방·보건·사회복지·예술·스포츠·여가, 협회·수리 등

자료: KOSIS < 경제활동인구조사 > 통계청, 연도별

2. 노년기 경제활동현황

만 65세 이상 노인의 고용률은 2000년 이후 15년간 30% 초반대를 유지하고 있는 것을 볼 수 있다(그림 1 참조). 그러나 60~64세 연령군의 고용률은 2000년 56.3%에서 2003년 53.6%로 감소한 이후 꾸준히 증가하여 2014년에는 60.0%로 생산가능인구 고용률 60.9%에 가까워지고 있다. 즉, 퇴직 이후 후기 중년층의 근로활동 비율은 노년기 진입 직전인 60~64세까지 높은 수준을 유지하지만, 65세 진입 이후에는 고용률이 급감하는 것을 볼 수 있다. 물론 이 수치는 65세 이상 노인의 모집단이 매우 크기 때문에 상대적으로 고용률이 낮게 분석되는 점을 고려해서 해석되어야 한다. 노인실태조사(2011)에 의하면, 만65세 이상 노인 고용률은 34.0%로 65~69세는 46.4%, 70~74세 38.3%, 75~79세 26.9%, 80~84세 17.0%, 그리고 85세 이상은 7.3%로 나타났다. 그리고 2011년도 경제활동인구조사에서의 65세 이상 고용률은 32.3%, 60~64세 고용률은 57.4%로 조사되었다. 두 자료를 직접적으로 비교하기에는 한계가 있지만, 만 65세를 기점으로 고용률이 급격히 떨어지는 것으로 볼 수 있다.

노인 경제활동 규모 변화와 함께 일의 내용을 종사하고 있는 직업군과 산업군을 통해 살펴보았다(<표 1> 참조). 그 결과, 후기 중년층(55~64세)과 노년층(65~79세)의 일자리 특성은 상이하며, 노년층으로 갈수록 종사 가능한 직업군과 산업군의 선택폭이 좁아지는 현상을 발견할 수 있다. 후기 중년층은 기계·기능·조작종사자, 서비스 및 판매종사자, 단순노무 종사자가 주를 이루며, 관리

자 및 전문가 비중도 상대적으로 높다고 할 수 있다. 그러나 노년기 직업군은 기계·기능·조작종사자와 단순 노무종사자가 약 70%를 차지하는 반면, 관리자 및 전문가 비율은 4.5%에 불과하였다.

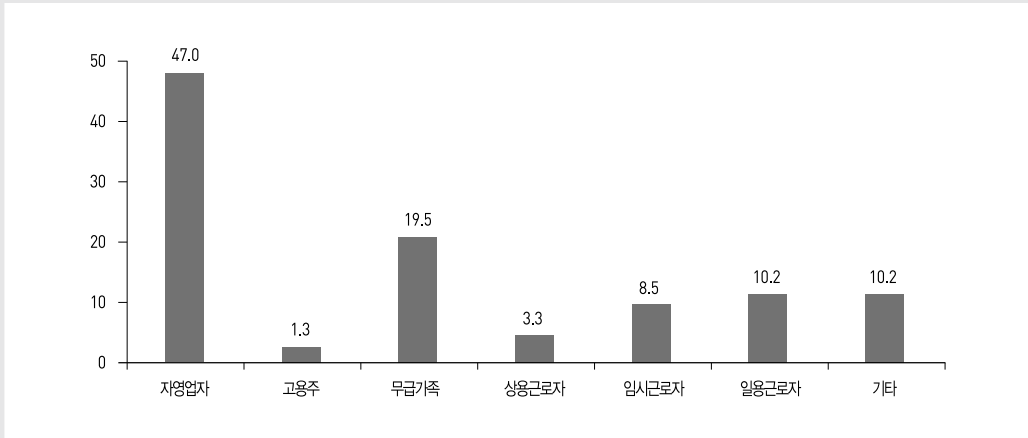
산업별 특성으로 55~64세는 전체 취업자의 산업별 분포에 비해 농림어업 비중이 증가하고, 광·제조업의 비중이 감소한 반면, 사회간접자본 및 기타 서비스업의 비중은 크게 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 65~79세 취업군의 경우, 농림어업 비중이 급증한 반면 다른 산업군의 취업비중은 급감하는 것으로 나타났다. 이와 함께 우리나라 전체 농림어업인구 중 노년층이 차지하는 비중은 매년 감소하고 있으나, 여전히 노인이 약 43%를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다.

노인실태조사(2011)에 의하면, 경제활동을 하고 있는 노인의 47.0%는 자영업자, 19.5%는 무급가족종사자이며, 상용근로자는 3.3%로 나타났다. 이상의 내용을 종합해 보면, 우리나라 노인들의 경제활동은 크게 두 가지 유형으로 분류될 수 있다. 즉, 자영업자 혹은 무급가족종사자로 농림어업에 종사하거나 임시 혹은 일용근로자로 단순노동 활동에 참여하고 있다고 할 수 있다.

[그림 1]에서 볼 수 있듯이, 노인들의 경제활동 참여율은 30% 초반대로 큰 변동은 없지만, 절대적인 노인인구수의 증가를 감안할 때 경제활동을 하고 있는 노인인구는 매년 증가하고 있다. 이처럼 노동시장에 남아있는 노인은 늘어나고 있지만, 노인들의 근로환경이나 노인의 경제활동에 대한 우리 사회의 인식은 낮은 수준에 머물러 있다. 일하는 노인들이 느끼는 어려운 점으로 낮은 임금 41.7%, 고용불안 17.6%, 긴 근로시간 11.9% 등이 보고되고 있다(국가인권위원회, 2012). 실제로

그림 2. 종사상 지위 현황

(단위: %)



자료: 노인실태조사(2011)

65세 이상 임금근로자의 주당 평균 근무시간은 38.5시간이며, 평균 근무일수는 4.5일로 18.7%는 근로시간이 길다고 인식하고 있었으며, 연령대가 높아질수록 장시간 근로에 대한 어려움을 느끼는 것으로 나타났다. 반면, 월평균 세전 임금은 100.2만원에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 긴 근무시간에 임금수준은 상대적으로 열악한 것을 볼 수 있다.³⁾

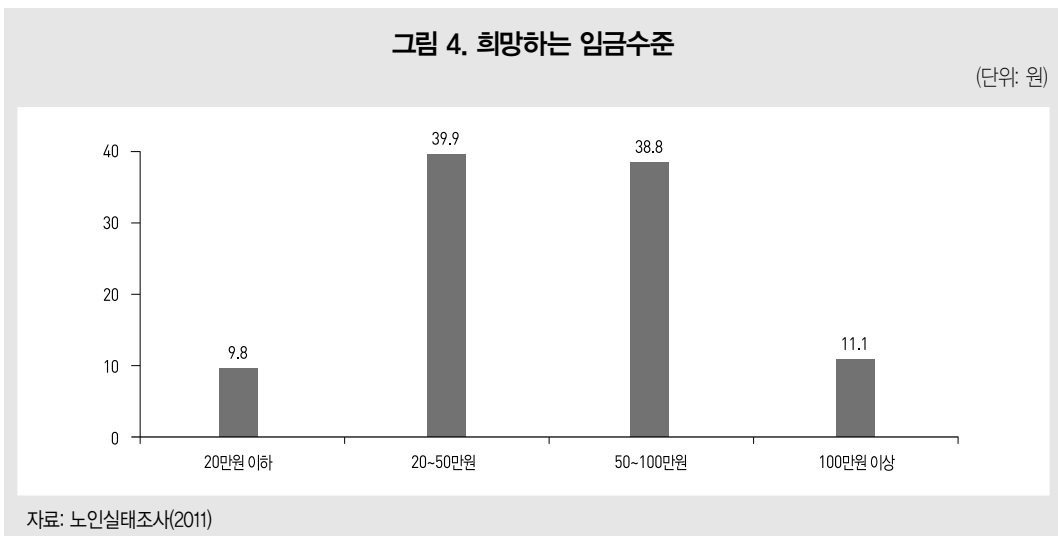
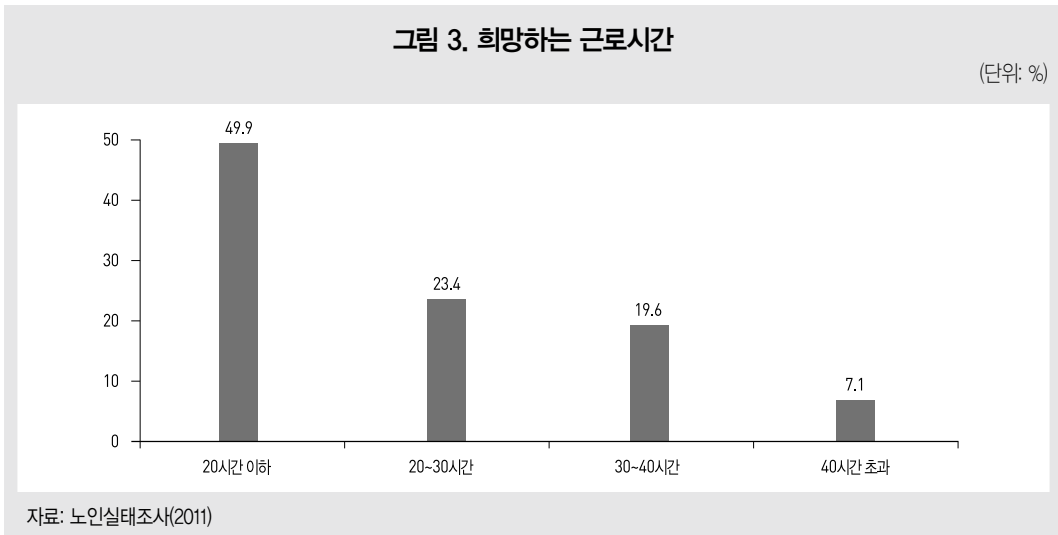
노년기는 신체적, 심리정서적, 그리고 사회적 노화가 본격화되는 시기로 출퇴근과 장시간 근로활동에 쉽게 피곤함을 느끼게 된다. 이로 인해 노인들은 청년 및 중년층이 선호하는 근무환경이나 근로조건과는 상이한 경제활동 욕구를 가지고 있다. 실제로 만 65세 이상 노인들이 희망하는 근로시간은 20시간 이하가 49.9%이었으며, 주40시간 이상

을 희망하는 노인은 7.1%에 불과하였다. 즉, 우리나라 노인은 생계를 위해 근로활동을 희망함에도 불구하고 실제 근로시간과 임금수준은 주40시간 보다는 적은 시간제 근로를 선호하며, 임금수준도 100만원 미만으로 보고되고 있다.⁴⁾

노인들이 노동시장에 재진입하기도 힘들지만, 진입 이후 고용유지에 있어 상당한 어려움이 존재하는 것을 볼 수 있다. 일례로 사업장에서의 노인 근로자에 대한 차별과 인권침해가 심각한 것으로 보고되고 있다.⁵⁾ 노인 임금근로자의 21.7%는 연령으로 인한 차별을 경험한 적이 있었으며, 차별의 주된 내용은 업무배분(29.7%)과 임금 및 수당(23.4%)이었으며, 그 외 퇴직 및 퇴직금(7.2%), 징계(해고)에 관한 사항(6.3%) 등으로 나타났다. 차별의 주체로는 고객이 34.2%로 가장 높았으며, 동

3) 고령화연구패널조사(2012). 원자료 분석

4) 정경희 외(2012). 2011년도 노인실태조사, 보건복지부 · 한국보건사회연구원



료직원 26.1%, 관리자 18.0%, 상사 15.3% 순으로 나타났다. 고객에 의한 차별이 높은 것은 노인들의 취업영역이 서비스 업종이 많아 고객에 의한 인권침해 가능성이 높을 것으로 해석할 수 있다.

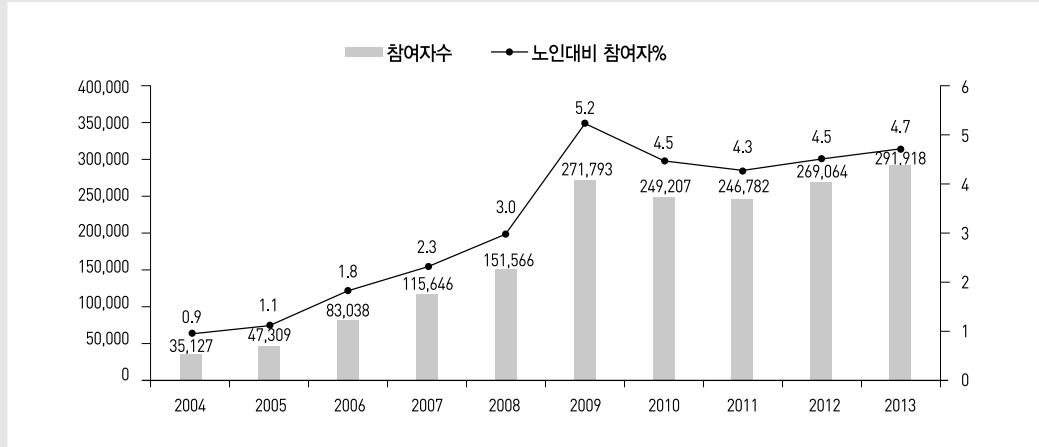
3. 노년층 경제활동 지원정책

노년층의 경제활동 지원정책은 저출산·고령사회기본법과 노인복지법을 기반으로 진행되고 있

5) 국가인권위원회(2012), 노인고용현황 실태조사.

그림 5. 연도별 노인일자리사업 참여자 현황

(단위: 명, %)



자료: 한국노인인력개발원(2014). 2013 노인일자리사업 통계 현황

다. 저출산·고령사회기본법에서는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경 조성 및 노인에게 적합한 일자리 창출을 통해 경제적으로 안정된 노후생활을 지원방안을 강구하도록 하고 있다(저출산·고령사회기본법 제11조). 그러나 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)에서의 노인을 위한 일자리 창출사업으로는 노인일자리사업의 확대와 내실화가 주된 내용을 제시되고 있다.

보건복지부에서는 노인복지법에 근거하여 노인들의 소득보충과 경제활동 수요에 부응하기 위해 노인일자리사업과 노인취업지원센터 지원을 하고 있다. 노인일자리사업은 정부가 직접적으로 일자리를 창출하여 노인들에게 근로기회를 부여하는 재정지원일자리사업으로 근본적으로 노인들에게 충분한 임금을 지급하기 어려우며, 사회적 혹은 정

치적 선택에 따라 사업의 지속성이 좌우되게 된다. 노인취업지원센터는 민간 시장의 일자리를 발굴하여 노인들이 취업할 수 있도록 상담 및 알선 서비스를 제공하고 있다. 노인취업지원센터는 만 60세 이상 노인을 대상으로 민간취업을 지원하는 서비스이지만, 노인고용에 대한 민간 노동시장의 기피 현상으로 인해 주로 영세업체로의 취업이 상당부분 차지하고 있다.

노인일자리사업은 2004년 35,127명을 시작으로 2013년 12월 기준 약 29만명이 본 사업에 참여하고 있다. 사업 참여율은 만 65세 이상 노인 대비 2004년에 0.9%에 불과하였으나 2009년 5.2%까지 증가한 이후 4.5% 내외를 유지하고 있다.

노인취업지원센터는 전국의 대한노인회 연합회 및 지회에서 운영하고 있으며, 1997년 전국 70개소에서 2004년 238개소, 그리고 2009년에는 254

개소로 서비스 제공기관이 증가하였다. 노인취업 지원센터 취업실적⁶⁾을 보면, 2011년 19,997명, 2012년 189,646명, 그리고 2013년 21,139명으로 연간 약 2만여명의 노인들이 전국의 노인취업지원 센터를 통해 취업을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주요 취업업종은 경비 관련직이 34.5%, 청소 관련직이 23.0%로 전반적으로 경비업과 청소업에 치중되어 있는 것을 볼 수 있다.

노인일자리사업이나 노인취업지원센터는 노인을 위한 공공 및 민간부문의 일자리를 창출 및 연계하고 있으나, 현재 노인들의 경제활동 수요를 충족시키기에는 부족한 실정이다. 한편으로는 이러

한 수요와 공급의 격차를 완화하기 위해 노년기 경제활동참여를 위한 공공 부문의 창출이나 민간 부문의 일자리 연계를 통한 양적인 확대도 중요하지만, 장기적인 차원에서 노년기 생애주기 및 경제활동 욕구에 걸맞는 정책 설계가 필요하다.

4. 노년기 사회참여 증진을 위한 정책과제

노년기 경제활동의 높은 욕구는 불충분한 노후 소득이 주된 동인으로 작용하고 있지만, 노인들은

표 2. 노인취업지원센터 취업 현황(2013년)

구분	빈도(명)	백분율(%)
경비관련	7,296	34.5
청소관련	4,857	23.0
생산작업	2,061	9.7
농어촌인력	1,651	7.8
현장관리직	923	4.4
골프장관련	935	4.4
산림관련	527	2.5
운전·택배	779	3.7
식당·서비스	462	2.2
기계·건설	497	2.4
가사도우미	274	1.3
기타	877	4.1
계	21,139	100.0

자료: 대한노인회, 노인취업지원센터 취업현황, <http://www.k60.co.kr> 재구성

6) 서비스 대상은 만60세 이상인 고령자임.

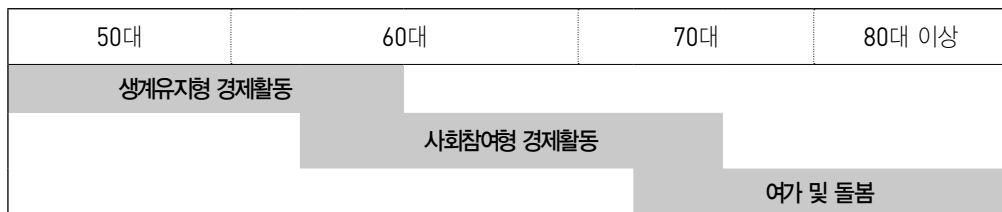
신체적 및 심리적 노화와 맞물려 청·중년층 근로자를 기준으로 만들어진 근로조건과 근무환경을 소화하기에는 한계가 있다. 이러한 상황 속에서 노인들의 경제활동지원정책은 기존의 청장년층 고용정책과는 다른 접근이 필요하다. 가장 근본적이면서 궁극적인 정책 방향은 생계를 위해 노년기를 일을 하면서 보내야만 하는 고령사회를 맞이하기 보다는 노인들이 경제활동참여를 통해 자기실현과 지역사회에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 여가나 능력발휘를 목적으로 경제활동에 참여하고 있는 노인은 7.5%에 불과하나, 앞으로 여가나 능력발휘를 목적으로 일하고 싶다는 노인은 15.5%에 이르고 있다.⁷⁾ 이는 노인 경제활동 지원정책의 방향이 소득보충에서 사회참여 중심으로 전환될 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 그러므로 노년기 경제활동지원은 중·노년층의 생애주기에 맞게 종합적으로 설계될 필요가 있다.

생애 주된 일자리에서 은퇴하는 시점인 50대 이후 사회참여(경제활동과 여가활동)의 스펙트럼을

간략하게 제시하면 [그림 6]과 같다. 생애 주된 일자리에서 은퇴한 후 60대 초반까지는 자녀부양 및 노후생활을 위한 생계유지형 경제활동이 중심이 될 필요가 있으며, 근로시간이나 임금수준은 가능한 은퇴 전과 유사한 수준으로 연결되어야 할 것이다. 그리고 60대 초·중반 이후의 경제활동은 사회참여형 혹은 지역사회 기여형 경제활동으로 전환될 필요가 있다. 사회참여적 일자리는 지역사회 내 단시간 일자리의 형태가 바람직하며, 줄어든 근로시간은 여가활동으로 대체될 필요가 있다.⁸⁾ 이와 함께 70대 중반 이후의 노인복지서비스는 여가 활동이나 돌봄서비스가 중심이 되어야 할 것이다.

노년기의 사회참여형 경제활동에 부합하는 일자의 특성은 앞서도 언급했듯이 청장년층 일자리와는 달리 근무조건이나 근무환경이 보다 다양화될 필요가 있다. 노인들이 선호하는 근무조건은 전일제가 아닌 시간제 형태가 상당수 차지하며, 근무지와 거리가 멀지 않은 지역사회내 일자를 선호하는 것을 볼 수 있다. 그러므로 지역사회

그림 6. 중·노년기 인생단계별 사회참여 형태



7) 정경희 외(2012), 2011년도 노인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원.

8) 일본은 2013년부터 정년을 65세로 연장하고, 노동시장에 남기를 원하는 사람은 70세까지 일할 수 있도록 지원하고 있으나, 우리나라의 경우는 노동시장 환경, 고령노동력의 생산성 등을 종합적으로 고려해야 것임.

내 노년층이 참여가능한 고령친화직종이나 지역사회 기여와 관련한 일자리 개발과 적합한 근로시간, 임금수준 등에 대한 설계 또한 필요하다. 이와 함께 노인들의 신체적 및 사회적 특성변화를 고려한 물리적 작업환경 조성도 필요하다. 노인들의 근로 피로도를 줄이고 근로활동으로 인한 사고나 재해를 예방하기 위한 인체공학적인 작업 환경 설계나 보조기구 개발에 대한 선제적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 노년기 경제활동에 대한 사회적 인식이 개선되어야 한다. 노인들의 경제활동참여가 세대간 갈등을 유발하는 기제로 작동되어서는 안 되며, 고용주와 고객을 포함하여 노인

근로자에 대한 사회적인 존중과 배려가 증진되어야 할 것이다.

노인들의 상당수가 노동시장에 남아 근로활동을 하고 있음에도 불구하고 노인들의 경제활동 규모와 내용, 그리고 노인 노동력의 사회경제적 기여에 대한 사회적 관심은 극히 낮은 수준이었다. 고령사회 진입을 눈앞에 두고 있는 시점에서 노인들의 경제활동 참여가 삶의 질 향상을 위한 의미있는 활동이 되고, 더 나아가 노인들이 경제활동에 쫓겨나지 않고도 활기차고 만족스러운 노년을 누릴 수 있는 사회 구현을 위해 지속적인 관심과 노력이 요구된다. ■