



2025. 6.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 25-1호

정년연장론에 대한 비판적 검토와 중고령 노동시장 정책의 재구성

정혜윤



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

정혜윤 부연구위원

발 | 간 | 사

우리 사회는 지금, 1·2차 베이비부머 세대의 연쇄적 은퇴와 함께 고령인구는 빠르게 늘고 생산가능인구는 지속적으로 감소하는 구조적 전환기에 접어들고 있습니다. 이러한 인구 변화는 노동시장 구조, 소득 분배, 복지 재정의 지속가능성 등 우리 사회 전반에 깊은 영향을 미치고 있습니다.

특히 청년 인구의 감소는 노동시장 전반의 수급 불균형을 더욱 심화시키고 있습니다. 고용 가능한 인구는 줄고 있지만, 산업계는 여전히 안정적인 노동력을 필요로 하고 있으며, 이를 메우기 위한 세 가지 정책 축 — 이주노동력의 활용, 여성의 경제활동 참여 확대, 중고령층의 노동시장 재진입 — 이 주요한 대안으로 제시되고 있습니다. 이러한 흐름 속에서, 고령층은 단지 보호의 대상이 아니라 인구 구조 변화에 대응하는 핵심 노동 공급 주체이기도 합니다.

그러나 현실은 이러한 변화에 충분히 대응하지 못하고 있습니다. 2016년부터 60세 정년제가 도입되고, 65세 정년 연장과 계속고용제에 대한 논의가 이어지고 있지만, 실제로 정년까지 근무하는 노동자는 전체 임금근로자의 20%에도 미치지 못합니다. 정년제의 실질적 혜택은 대기업과 공공부문 등 일부 상층 노동자에게 집중되고 있으며, 다수의 중고령자는 정년 이전 이탈과 불완전 취업 상태 속에서 구조적으로 배제되어 있는 실정입니다.

본 보고서는 노동시장 구조 변화의 한가운데 놓인 고령층이면서도, 제도적으로는 보호 받지 못하는 ‘누락된 다수’라는 이중적 현실을 함께 바라봅니다. 정년제의 한계를 넘어, 고령층 노동이 생존의 수단을 넘어서 존엄과 삶의 의미를 회복하는 기반으로 전환되어야 하며, 이는 지속 가능한 노동시장 구조를 만들기 위한 중요한 과제이기도 합니다.

특히 네덜란드 유연안정성 모델을 비추어 보며, 고령자 고용을 포용적 구조 속에서 재구성할 상상력을 열어보고자 했습니다.

초고령사회에 걸맞은 일자리 정책의 틀을 함께 고민해보는 것, 그것이 이 보고서가 던지는 질문이자 출발점입니다.

2025년 6월

국회미래연구원장 김기식

요약

1 연구 배경 및 문제 제기

▶ 정년의 정치: 갈등은 있지만, 논의되지 않는 삶들

- 한국은 법정 정년 60세 제도를 시행하고 있으며, 정년 연장과 계속고용에 대한 정책 논의도 이어지고 있음
 - 그러나 이러한 현실에서 정년연장·계속고용 논의는 정년제도의 수혜를 받고 있는 공공부문과 대기업 정규직 등 노동시장 상층 일부노동자에 국한된 것임. 실제로 정년까지 일하는 노동자는 전체 임금근로자의 20%에도 미치지 못함
- 정년과 계속고용제는 고령층의 고용 안정과 생계 보장 측면에서 일정한 제도적 의미를 갖지만, 문제는 이 제도의 실질적 적용 대상이 극히 제한적이라는 데 있음
 - 다수의 중장년층은 60세 이전에 노동시장에서 이탈하고, 이후에는 단절과 저임금, 비공식 노동으로 내몰림. 그 결과, 정책 논의는 '정년제에 도달할 수 있는 일부'를 중심으로만 이루어지고 있으며, 정년제 제도 밖의 다수는 구조적으로 배제되고 있음
- 이러한 현실은 한국의 고령자 고용정책이 과연 올바른 갈등을 형성하고 있는지에 대한 근본적인 의문을 제기함
 - 지금 필요한 것은 정년 연장의 찬반이 아니라, 누가 정책 논의에 포함되고 누가 배제되고 있는지를 되묻는 것으로, '정년이라는 제도적 궤적에 닿지 못하는' 비가시적 다수를 가시화하고, 제도 논의의 중심축을 재설정할 필요가 있음
- 초고령사회로의 진입과 2차 베이비부머 세대의 본격적인 은퇴가 맞물리는 지금, 기존의 협소한 제도 틀을 넘어 보다 공정하고 포괄적인 고용정책의 방향을 모색해야 할 시점임
 - 전체 노동자의 약 80%를 차지하는 비정규직·중소기업 노동자에 대한 논의가 필수적으로, 정년 제도가 전제로 삼아온 노동 궤적에서 배제된 '누락된 다수'의 삶을 가시화하는 것이 본 연구의 핵심 과제임

▶ 어떤 기준으로 보는가?

- 본 보고서는 1차·2차 베이비부머 세대를 중심으로 이들의 퇴직 구조와 노동시장 이탈 특성을 분석하고자 함. 1차 베이비부머(1955~1963년생)는 이미 은퇴기에 진입하였고, 2차 베이비부머(1964~1974년생)는 현재 본격적인 은퇴 이행이 시작되는 시점에 위치함
 - 분석에는 한국은행 기준의 출생년도 구분을 적용하고, 연령별 노동시장 경험의 차이를 포착하기 위해 실용적 시기 구분(5세 단위)을 병행함
 - 이는 세대론적 일반화를 피하고, 초고령사회 진입기에서 연령 집단 간 이질성을 드러내기 위한 기술적 장치로 활용됨. 특히 2차 베이비부머의 고용 전환은 아직 진행 중인 만큼, 향후 시계열 모니터링의 필요성도 함께 제기됨

요약

- 분석 자료로는 고령층 부가조사(2014, 2018, 2024년)와 사회조사(2013, 2023년)를 활용하였으며, 출생연도 기준의 연령 환산을 통해 자료 간 비교 일관성을 확보함. 보고서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로, 중고령층의 퇴직 구조 진단(2장), 희망 일자리와 현실의 간극 분석(3장), 그리고 제도적 대안 탐색(4장)으로 구성됨

2 중고령층의 퇴직구조와 경제활동 실태

▶ 정년보다 먼저 떠나는 사람들

- 2024년 기준 만55~79세의 고용률은 59%에 달하지만, 60세 정년 이전부터 퇴직과 불완전 취업이 본격화되며 중고령층의 일자리 지속성은 구조적으로 위협받는 상황에 직면함
 - 통계청 자료에 따르면, 1차 베이비부머의 주된 일자리 평균 퇴직 연령은 52.9세, 2차 베이비부머는 46.9세로, 정년보다 7~13년 이른 시점에 일터를 떠나는 것으로 나타남
- 정년까지 일한 노동자는 소수에 불과하며, 특히 여성과 비정규직, 중소기업 종사자들에게는 애초에 도달이 어려운 제도에 가까움
 - 후기 1차 베이비부머의 경우, 정년퇴직 비율은 남성 25.1%, 여성 9.1%에 불과하며, 다수는 권고사직이나 사업 부진 등 비자발적 사유로 퇴직하는 양상을 보임
- 퇴직 연령은 산업, 고용 형태, 성별에 따라 현저히 다르며, 직업군 간 격차 또한 뚜렷하게 나타남
 - 예를 들어, 사무직 여성은 평균 42세에 퇴직하는 반면, 단순노무직 여성은 50세를 넘기는 것으로 조사됨. 근속 기간 역시 산업·직업·성별에 따라 2배 이상 차이가 나며, 여성은 전체적으로 짧은 경향을 보임
- 정년제는 고용형태나 업종 다양성을 반영하지 못한 채 설계되어 있으며, 실질적으로는 일부 상층 노동계층에 국한된 제도에 가까움
 - 그럼에도 불구하고 많은 중장년층은 주된 일자리 퇴직 이후에도 생계를 이어가기 위해 노동을 지속하고 있으며, 한국의 실질 은퇴 연령은 OECD 평균보다 높은 수준(2023년 기준 남성은 65.4세, 여성은 67.4세)을 기록함
- 결국 현재의 정년제는 다수의 노동자들에게는 형식적 제도 이상의 역할을 하지 못하고 있으며, 다수의 현실을 포괄하지 못한 채 제도적 불평등을 심화시키는 구조로 작동하고 있음

요약

▶ 조기 퇴직 이후도 계속 일하는 중고령층

- 정년 이전에 주된 일자리를 떠난 중고령층 다수는 이후에도 노동시장에 남아 생계를 유지하고 있음. 통계청 조사에 따르면, 2014년 이후 중고령층의 경제활동참가율은 모든 연령대에서 점진적으로 상승하고 있으며, 특히 65세 이상 연령층에서 증가 폭이 두드러진 양상을 보임
- 2024년 기준 만55~60세의 경제활동참가율은 76.2%, 만65~69세는 55.4%, 만75~79세는 35.6%로, 10년 전보다 각각 4~9%p 가량 상승함
 - 이 중 정년 이전 연령대의 남성 경제활동참가율은 정체되거나 소폭 하락한 반면, 정년을 초과한 고령 남성과 전 연령대 고령 여성 경제활동참가율은 크게 증가하는 양상을 보임
- 특히 중고령 여성의 경제활동 참가율은 지난 10년간 지속적으로 확대되어 왔으며, 최근 세대에서는 평생 일한 경험이 없는 여성이 사실상 사라지는 추세를 보임
 - 2024년 기준 만55~60세 여성 중 '일 경험 없음' 응답 비율은 1.9%에 불과해, 고령 여성의 노동이 더 이상 예외가 아닌 일상임을 시사함
- 결과적으로, 퇴직은 더 이상 곧 은퇴를 의미하지 않으며, 고령층에게 노동은 노후의 보완적 선택이 아니라 일상적 생계 수단으로 자리잡고 있음
 - 2024년 현재, 만75~79세 인구 10명 중 남성 4명, 여성 3명은 여전히 일하고 있으며, 퇴직 후 10~20년 이상 일하는 삶이 한국 사회의 새로운 표준으로 정착되고 있음

▶ 어디에서, 어떻게 일할까?

- 중고령층의 경제활동참가율이 상승하고 있음에도 불구하고, 실제 어떤 일자리에서 어떤 조건으로 일하고 있는지를 살펴보면 고용의 질은 여전히 취약한 상태임. 정년 이후에도 상당수 고령층이 계속 일하지만, 고용형태는 상용직보다는 자영업, 임시직, 단순노무직 등 불안정한 형태에 집중되고 있음
- 상용직 비중은 정년 이전 연령대에서 증가 추세를 보였으나, 정년을 넘기면 급감하며, 70대 고령층은 10% 남짓에 불과함. 반면 고용원이 없는 자영업자, 임시직 비중은 나이가 들수록 증가해, 고령층 노동이 하방 재배치되는 구조가 고착화되고 있음
- 산업별로는 농림어업과 도소매·숙박음식업 종사 비중이 전반적으로 감소하고 있으며, 보건·사회서비스업은 고령층의 주요 일자리로 부상 중임. 특히 여성 고령자의 집중도가 높아짐. 이와 함께 배달·가사 등 플랫폼노동으로의 이동도 눈에 띄며, 고령층 노동시장이 점차 다층화되고 있음

요약

- 직업별로는 정년 전 고숙련 직종 종사 비율이 증가하고 있으나, 정년 이후에는 단순 노무직, 서비스·판매직으로의 집중이 뚜렷함. 이는 연령, 성별, 학력에 따른 직업 선택지의 위계적 구조를 드러내며, 특히 저학력·여성 고령자의 경우 저소득 일자리에 조기 진입하거나 재진입하는 경향이 강하게 나타남. 고학력·남성 고령자의 경우에도 퇴직 이후에는 하방 전환되는 경향이 일반화되고 있음
- 결국 지금의 고령층 고용 구조는 정년제도와 단절된 궤도로 작동하고 있으며, 다수는 정년 이전에 이탈해 저소득·불안정 노동을 반복하는 실정임. 고령층의 노동 지속은 단순히 고용률 확대의 문제가 아니라, 노동의 조건과 이동 경로를 정밀하게 분석해야 할 문제로, 질적 개선과 정책의 세분화가 긴급히 요구되는 시점임

3 중고령층의 경제활동 이유와 희망 일자리

▶ 왜 계속 일하는가?

- 노후 준비 미비: 고령자들의 주요 노후소득원은 국민연금이지만, 연령이 높아질수록 그 의존도는 점차 감소하는 경향을 보임
 - 직역연금이나 사적연금 등은 소수 계층만이 혜택을 누리고 있으며, 전체 고령층에게는 실질적인 노후보장 수단이 되지 못함
 - 부동산 등 자산 기반 소득 역시 일부 고자산가에게 편중되어 있어, 고령자 전체의 생활 안정과는 괴리가 존재함
- 고정 비용 부담: 건강보험료나 각종 공과금 등 고정적인 생활비 지출은 국민연금 수입만으로는 감당하기 어려운 경우가 많아, 고령자들에게는 노동의 지속이 사실상 강제되는 구조임
- 연금 실효성 저하: 전기 1차 베이비부머 세대(1955~1959년생)조차도 국민연금 수급률은 80.2%에 불과하며, 월평균 수령액은 83만 7천 원 수준에 머물고 있음. 특히 여성의 수령률과 수령액은 이보다 더 낮으며, 전체 수급자 중 절반 이상은 월 40만 원 미만의 급여를 받는 것으로 나타남
 - 공적·사적 연금을 모두 포함하더라도, 대부분의 고령자에게 지급되는 총 연금 수령액은 최소한의 생활비에도 미치지 못하는 수준임

▶ 삶의 방식 변화: 자녀 의존에서 자립적 생활로의 전환

- 자립적 생활비 마련 증가: 자녀·친척 지원 비율 급감(만75~79세 자립 비율은 2013년 46.0% → 2023년 66.3%로 증가)
- 근로소득 중심의 생계유지: 연령이 높아질수록 연금·퇴직금 의존이 늘지만, 은퇴 직후 중고령자는 여전히 근로소득이 주요 생계 기반
- 향후 자녀와의 동거를 원하지 않는 중고령자 비율이 80%를 넘는 현실 속에서, 고령층은 경제적·생활적 측면 모두에서 독립된 주체로 재정의될 필요가 있음

요약

▶ 몇 세까지 일하고 싶어할까?

- 고령자 대부분은 계속 일하고 싶어함
 - 만55~60세의 83.5%가 평균 69.7세까지, 만75~79세조차 42%가 평균 81.7세까지 일하고 싶다고 응답 → 노동은 생계 유지 수단이자 삶의 리듬 유지 수단
- 계속 근로 이유
 - 경제적 이유(생활비 마련 등)가 주요 동기이지만, 비경제적 이유(건강 유지, 일의 즐거움, 사회적 관계 등)도 큰 비중을 차지함
 - 단지 '돈' 때문만이 아니라 '삶의 의미'로서의 근로 동기가 존재

▶ 어떤 조건의 일을 원할까?

- 일자리 선택의 기준은 '임금'보다 '일의 양·시간대'
 - 특히 연령이 높아질수록 유연한 시간대, 신체 부담이 적은 업무를 선호.
 - 만55~60세는 '임금'(26.8%)과 '일의 양과 시간대'(26.5%)를 유사한 수준으로 고려하나, 연령이 높아질수록 '일의 양과 시간대'의 중요성이 더욱 부각되며, 만75~79세의 43.5%는 이를 최우선 고려 요소로 인식함
- 세대별 차이가 존재:
 - 전기2차 베이비부머(만55~60세)는 '임금'이나 '직무 내용'이 중심, 1차 베이비부머(만65~74세) '일의 조건'과 '지속 가능성'에 중심을 둠
- 희망 임금 수준도 연령에 따라 낮아짐:
 - 만55~60세나 만61~64세는 월 300만 원 이상을 희망하는 비율이 비교적 높은 편인 반면, 만65~70세는 월 100만 원 이상~ 250만 원 미만 구간에 고르게 분포하고 있으며, 만75~79세는 54.4%가 월 100만 원 미만을 희망하는 것으로 나타남
- 연령이 높아질수록 전일제보다 시간제 일자리 선호가 뚜렷:
 - 법적 은퇴 시점인 만55세 전후에는 전일제 근로를 희망하는 비율이 65.5%로 다수를 차지하지만, 만65세에 이르면 시간제 일자리 선호가 전일제를 역전하는 양상으로 전환. 즉, 2차 베이비부머 세대가 고령층의 중심으로 진입할수록 전일제보다 유연한 일자리에 대한 수요가 확대될 가능성이 존재

4 중고령층 노동시장을 위한 실효적 정책 대안

▶ 유연안정성의 모델의 길을 열다: 바세나르 협약과 신노선의 전개

- 1980년대 초 네덜란드는 경기 침체와 실업률 급등 등 경제 위기에 직면함. 과도한 복지 지출과 낮은 노동참여율은 '네덜란드병'으로 불리는 구조적 위기의 핵심 요인으로 작용함

요약

- 1982년 사용자단체와 노동조합은 임금 억제와 노동시간 단축을 맞교환하는 ‘바세나르 협약’을 체결하며, 고용 확대와 경기 회복을 목표로 한 사회적 합의가 시작됨
- 1993년 신노선 도입으로 노동시장 유연화와 복지 제도를 결합한 체계적 개혁이 추진됨
- 1999년 ‘유연근로 및 보장법(Flexwet)’ 제정으로 시간제 및 단기계약 노동자의 정규 고용 전환을 제도화하며, ‘유연성과 안정성’의 조화를 실현함

▶ 왜 다시 네덜란드인가: 실패한 모방, 놓친 질문들

- 시간제 고용은 어떻게 정규 고용의 한 형태로 자리잡았는가?
 - 네덜란드: 1999년 Flexwet을 통해 ‘동일노동 동일임금’ 원칙 보장, 파트타임 전환권 부여, 사회보험 적용 법제함으로써 시간제 노동자도 정규직과 동등한 권리를 갖도록 함
 - 한국: 2013년 이후 시간제 일자리 확대 정책을 추진했으나, 주로 저숙련 여성 중심의 임시직 일자리를 양산하며 불안정 고용 구조만 확산됨
- 실직자는 어떻게 다시 노동시장으로 돌아올 수 있었는가?
 - 네덜란드: 능동적 고용정책(ALMP) 전환을 통해 공공고용서비스기관(UWV)과 지방정부가 직업훈련·공공일자리를 연계하고, 실업자의 참여를 제도적으로 강제함으로써 노동시장 재진입 경로를 제도화함
 - 한국: 채용지원 체계는 개인 탐색 및 비공식 정보망에 의존하거나 노인일자리 사업 중심으로 운영되며, 체계적인 경력 설계나 맞춤형 훈련 부재로 인해 단기·저임금 일자리에 머무는 구조가 지속됨
- 내부적 수량적 유연성은 어떻게 고용안정성과 조화를 이루었는가?
 - 네덜란드: 노동시간 조정, 유급휴가 확대, 탄력근무제, 파트타임 전환권 등 조직 내부의 조정 수단을 통해 수요 변화에 대응하고, 노동자의 경력 재설계를 통해 고용안정성을 유지함
 - 한국: 대규모 구조조정, 외주화, 비정규직 확대 등 외부 충격 중심의 유연성에 의존하며, 내부적 조정 수단은 부재. 은퇴 이후에는 저임금 단기 일자리로의 이행이 일반화됨
- 사회적 합의는 어떻게 제도화되었고, 왜 가능했는가?
 - 네덜란드: 종교·이념별로 분절된 사회(기동화)를 바탕으로 발전한 협의문화와 노동재단(Foundation of Labour)을 중심으로, 입법 전 공동 메모 작성 등을 통해 정책 방향을 조율하고 노사정 간 일관된 합의를 유지함

요약

- 한국: 정년 연장(60세), 임금피크제 등 주요 제도 대부분이 정부 주도성이 강했으며, 지속 가능한 고령자 고용정책을 위한 사회적 합의 기반이 취약함

5 정년 이후 중고령자 일자리 재설계 방안

▶ 제언1. '양질의 비정규직' 제도화: 정년 이전 밀려나는 80%를 위한 중고령자 일자리 정책의 재설계

- 베이비부머 세대의 약 80%가 법정 정년에 이르기 전에 주된 일자리에서 이탈하고 있으며, 이후에는 자영업·비정규직·무급가족종사 등 다양한 고용형태로 이동하고 있는 현실을 반영할 때, 고령자 고용정책은 정규직 중심 설계에서 벗어나, 고용 안정성과 경력 연속성을 보장할 수 있는 '양질의 비정규직' 제도화를 중심 과제로 설정할 필요성이 존재

▶ 제언2. 고령자 고용정책, 연령별 이행단계에 따른 차별화된 접근 필요

- 50대 후반은 조기퇴직 방지 및 상용직 지속을 위한 훈련 기회 제공과 재취업 지원을 강화하고, 60~65세는 상용직과 양질의 시간제·단기 일자리 선택지 제공 및 차별금지 보장하는 것이 필요함. 고령층에 진입하는 65~70세는 사회 서비스·공공형 일자리 등 안정적 소득 기반 비정규직 모델을 다양화하고, 70대 이후는 사회참여형 단시간 일자리 중심으로 대책을 마련하는 등 고령자 고용정책을 연령에 따라 다층적으로 분화할 필요성이 존재

▶ 제언3. 고령자 고용의 정상화를 위한 제도 정비

- 연령별 불합리한 임금 감액 관행 점진 및 합리적 보상 체계의 마련, 비정규직 차별금지의 실효성 확보, 일정 기간 근속자에 대한 근로시간 단축 청구권 및 정규직 전환 청구권 도입, 고령자 고용 실태에 대한 정기 조사 및 모니터링 체계 구축을 통한 노동시장 내 고령자 지위의 개선

▶ 제언4. 고령자 친화적 사회보험 제도 개선

- 국민연금 임의계속가입자에 대한 단계적 보험료 지원 확대, 65세 이상 고용보험 신규 가입자 실업 급여 허용, 산재보험 적용 대상을 비정규직·단시간 노동자까지 실질적으로 확대하기 위한 정책 보완, 실질 근로 여부를 기준으로 건강보험 직장 가입자 인정 방식 도입을 통한 보험료 부담 경감 등

▶ 제언5. 정년 이후 일자리 정책의 지속 가능성을 위한 사회적 합의 기반 강화

- 기존 정규직 노동조합 중심의 노사정 협의기구를 보완하고 다수 고령층의 이해를 보완해 보다 폭넓은 사회적 요구를 수렴, 반영, 대화, 합의할 수 있는 기구의 정비가 요구됨

목 차

제1장	초고령사회 진입과 정년연장의 현실적 한계	1
	제1절 문제의 제기: 초고령사회 일자리 대책, 정년연장만이 현실적 대안인가?	3
제2장	중고령층의 퇴직구조와 경제활동 실태	9
	제1절 정년보다 먼저 떠나는 사람들	11
	제2절 정말 계속 일할까	23
	제3절 어디에서, 어떻게 일할까	26
제3장	중고령층의 경제활동 이유와 희망 일자리	45
	제1절 왜 아직 일할까	47
	제2절 어떤 일을 희망할까	56
제4장	중고령층 노동시장을 위한 실효적 정책 대안	63
	제1절 정년제가 놓친 사람들	65
	제2절 네덜란드 사례 비교: 우리가 상상하지 못한 노동의 조건들	68
	제3절 정년 이후 중고령자 일자리 재설계 방안	74
	표목차/그림목차	81
	참고문헌	85

제1장

초고령사회 진입과 정년연장의 현실적 한계

제1절 | 문제의 제기: 초고령사회 일자리 대책,
정년연장만이 현실적 대안인가?

제1절

문제의 제기: 초고령사회 일자리 대책, 정년연장만이 현실적 대안인가?

1. 정년은 있지만, 도달하는 사람은 드물다

샤츠슈나이더(E. E. Schattschneider)는 『절반의 인민주권(The Semisovereign People)』에서, 민주주의의 핵심은 갈등의 존재 여부가 아니라 갈등이 어떻게 정의되고, 누가 경계를 설정하며, 그 범위가 어디까지 확장되는가에 달려 있다고 보았다. 갈등이 공론화되고 정치적 쟁점으로 부각될 때에야 비로소 민주주의 과정이 시작된다고 강조한다.

이러한 관점에서 본다면, 한국의 초고령사회 진입에 대응한 노동시장 정책 논의가 과연 적절한 정치적 갈등을 형성하고 있는지에 대한 근본적인 질문이 필요하다.

한국 사회는 정년 문제에 대해 나름의 정책적 대응을 이어왔다. 2016년부터는 300인 이상 사업장을 대상으로 법정 정년60세 제도가 시행되었고, 이듬해인 2017년부터는 300인 미만 사업장에도 확대 적용되었다. 이후 65세 정년 연장을 둘러싼 논의도 꾸준히 제기되어 왔다. 국가인권위원회는 2024년 12월 법정 정년을 65세로 상향할 것을 정부에 공식 권고하였고,¹⁾ 대통령 직속 국민통합위원회 역시 2024년 5월 21일 계속 고용 제도화를 제안한 바 있다.²⁾ 22대 국회에서도 법정 정년 연장을 담은 다수의 법안이 발의되어 있다.³⁾ 일부 공공부문에서는 정년을 65세까지 연장하는 조치를 이미 시행 중이다.⁴⁾ 고용노동부 또한 정년 연장에 더해 재고용 형태의 계속고용제도를 통해 고령층의 노동시장 참여를 확대하겠다는 정책기조를 분명히 했다.⁵⁾

60세 정년 연장 효과에 대한 연구도 이어져왔다. 김준(2018)은 2016년부터 실시된 60세 정년 연장이 일정한 정책 효과를 나타냈다고 보고했으며, 강성호 외(2016)는 노

1) “법정 정년 60세에서 65세로 상향 추진 권고” 국가인권위원회 보도 자료, 2025.3.10.

2) “대통령 직속 통합위, 계속고용 제도화 제안”, 서울경제, 2024.5.21.

3) 2025년 4월 7일 조사 시점 기준, 법정 정년을 단계적으로 65세까지 상향하는 법안은 대표발의자 기준으로 서영교, 이용우, 한정애, 김주영, 박해철, 박홍배, 박정, 이수진 의원이 발의하였다. 또한 강훈식 의원은 다자녀 가정에 한정하여 정년연장 법안을 발의했으며, 김위상 의원은 정년연장 대신 계속고용제 도입 법안을 발의하였다. 국회의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일: 2025.4.7.)

4) “정년 65세 시대 열렸다...행안부 공무원 단계별 정년 연장”, 중앙일보, 2024.10.20.

5) 고용노동부(2025.1.10.) 2025년 고용노동부 주요업무 추진계획

후소득 안정에 기여했다고 평가하였다. 반면 오삼일 외(2025), 한요셉(2019) 등은 법적 정년 연장이 청년 고용 위축 등의 부작용을 동반할 수 있음을 지적하며 보다 복합적 접근의 필요성을 강조하였다. 이러한 현실은 정부가 정년 65세 연장뿐 아니라, 재고용을 포함한 계속고용 방안을 종합적으로 검토하고 있는 이유이기도 하다.

그러나 보다 근본적인 문제는, 지금까지의 모든 정책 논의 — 정년 연장은 물론이고 계속고용제도차도 — 가 극히 제한된 일부 노동자, 즉 공공부문, 정규직, 대기업 종사자에게 집중되어 있다는 점이다. 계속고용제는 겉으로 보기에는 정년 이후 고령자의 고용 연장을 도모하는 포괄적 대안처럼 보이지만, 실제로는 정년까지 안정적으로 일할 수 있는 이들에게만 적용 가능한 제도다. 다시 말해, 애초에 ‘정년’이라는 제도적 기착점에 도달할 수 없는 대다수 비정규직·중소기업 노동자들은 이 논의에서 구조적으로 배제될 수밖에 없다.

이는 현재 정년 및 계속고용 논의의 범위가, 정작 제도적 보호가 절실한 다수를 외면한 채, 제도적으로 ‘가시화된’ 상층 노동시장에 국한되어 있다는 비판을 뒷받침한다. 결과적으로 논의는 이미 제도 안에 위치한 ‘보이는 이들’의 문제 해결에 머물고 있으며, 노동시장의 다수를 차지하는 ‘보이지 않는 이들’의 현실은 여전히 정책의 시야 바깥에 머물고 있다. 이들의 목소리가 갈등의 장으로 진입하지 못한다면, 민주주의는 제도 내 논의를 되풀이하며 핵심 갈등을 외면하게 된다.

실제로 법정 정년까지 고용이 유지되는 임금근로자는 전체 임금근로자의 20%에 못 미친다. 이승호(2020)의 50대 노동자의 고용 궤적을 분석한 결과에 따르면, 정규직 상태로 50대를 보낸 이들이 17.7%이다. 즉, 중장년층의 약 5분의 4 이상이 60세 정년 이전에 노동시장에서 이탈하며, 제도 밖에 머물고 있는 셈이다.

이처럼 대다수 중장년층은 정년 이전에 노동시장에서 밀려나며, 재취업 시에도 열악한 일자리로의 이동을 겪는다. 그러나 이들의 현실은 정책 담론에서 좀처럼 조명되지 않는다. 이들은 정년 제도가 상정하는 노동 궤적에서 ‘누락된 존재’이며, 논의의 사각지대에 위치한 비가시적 다수다. 결국 지금의 정년 연장이나 계속고용 논의는 소수에 제한된 실효성을 가지며, 그 이외의 대다수에게는 구조적으로 도달하지 못하는 제도적 허상에 가깝다. 이러한 접근은 노동시장의 구조적 이중성을 심화시키고, 사회적 불평등을 강화하는 방향으로 귀결될 위험을 내포한다.

물론 정년 연장과 계속고용제는 노동자의 생계 보장과 경력 지속이라는 측면에서 일정한 제도적 필요성을 가진다. 이 제도는 노동자의 주된 일자리에서의 고용기간을 늘

럼으로써 노후 빈곤과 생활 수준 하락을 예방할 수 있는 가장 일차적이고 직접적인 수단으로 평가된다. 따라서 장년층의 고용 안정성을 높이고자 하는 시도는 오히려 장려될 필요가 있다. 그러나 문제는 제도 자체보다도, 그것이 적용되는 대상과 범위의 지나친 협소함에 있다. 정작 제도적 개입이 절실한 이들의 현실은 여전히 논의 밖에 머물러 있다는 점이 문제다.

따라서 지금 필요한 것은 정년 연장의 찬반을 따지는 것이 아니라, 제도 논의에 누가 포함되고, 누가 배제되고 있는지를 되물어야 한다. 제도 밖에 있는 수많은 현실을 정당하게 가시화하고, 제도의 중심축을 재설정할 필요가 있다.

이 글의 관점은 단순한 정년 연장 반대나 복지 확충론에 있지 않다. 오늘날 대다수 고령자는 국민연금만으로 생계를 유지하기 어려우며, 현재의 복지 체계는 이들의 필요를 충분히 포섭하지 못하고 있다. 이들은 현실적으로 일정 수준의 노동을 지속할 수밖에 없지만, 그 노동은 단절과 저임금, 비공식 영역에 머무른다.

지금 필요한 것은 이러한 노동을 단순한 생존 전략에 머무르게 하지 않고, 복지와 연결된 제도적 틀 속에서 '지속 가능한 삶의 방식'으로 전환하는 정책 상상력이다. 고령자가 은퇴 이후에도 숙련과 경험을 살려 노동시장에 기여할 수 있어야 하며, 이는 개인에게는 자립성과 삶의 의미를, 사회에는 초고령화 대응을 위한 지속 가능한 노동력 구조를 제공하는 기반이 된다. 이러한 노동-복지 연계 프레임워크가 그 핵심이다.

본 연구는 이러한 인식에 기반하여, 제도 밖 다수 중장년층의 현실을 조명하고, 그에 적합한 정책 대안을 제시하고자 한다.

이러한 문제의식은 초고령사회 진입과 2차 베이비부머 세대의 본격적 은퇴라는 시계 열적 맥락에서 그 논의가 더욱 시급해진다. 한국은 2024년 말 기준 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘어섰고, 생산가능인구의 감소와 경제성장률 둔화 등 심각한 구조적 문제에 직면해 있다. 특히 2차 베이비부머 세대는 지금 이 순간 본격적인 은퇴 연령대에 진입 중이며, 한국은행은 이로 인한 성장률 하락이 연평균 0.38%p에 달할 것으로 전망한다(이재호 외, 2024).

이러한 인구 구조 변화 속에서, 정책 대상에서 반복적으로 배제되어 온 다수 중장년층의 현실을 조명하고 이들을 정년 정책 논의의 중심축으로 복원하는 일은 더욱 절실히 해지고 있다.

"중장년층은 실제로 몇 세까지 주된 일자리에서 일할 수 있는가?" "법정 정년은 몇 명에게 실제로 적용되는가?"라는 질문을 시작으로, 중고령 노동의 현실을 보다 정밀하게

파악하고, 초고령사회에 부합하는 보다 공정하고 포괄적인 고용정책의 방향을 제시하고자 한다.

본 보고서는 이러한 현실을 반영하여, 이미 2023년에 은퇴가 이루어진 1차 베이비부머 세대(1955~1963년생)와 본격적으로 은퇴가 시작된 2차 베이비부머 세대(1964~1974년생)를 중심으로, 이들의 노동시장 이탈 현황과 특성을 분석하고자 한다.⁶⁾

분석의 편의를 위해 본 보고서에서는 1차와 2차 베이비부머를 포함하여 ‘전기 전’, ‘후기 전’, ‘전기 1차’, ‘후기 1차’ 등 주로 5세 단위의 시기 구분을 적용하였다. 이는 고령자 집단 내 연령별 정책 수요와 노동시장 경험의 차이를 보다 입체적으로 파악하기 위한 서술상의 기준이다. 이러한 구분은 근대화 시기나 사회문화적 공통경험에 기반한 세대론적 접근이 아니라, 2024년 시점에서 연령대별 고용 궤적의 이질성을 드러내기 위한 실용적 분석 도구로 이해할 수 있으며, 노동시장 경험을 획일적으로 구획하거나 세대 일반화를 전제하는 것은 아니다.

특히 2차 베이비부머 세대는 아직 주된 일자리에서의 퇴직 이행이 완료되지 않은 상태이므로, 이들의 노동시장 전환 특성에 대해서는 향후 추가적인 시계열 모니터링이 필요하다. 또한, 자료가 허용하는 범위 내에서 베이비부머 이전 세대를 포함한 중고령층 전반의 일자리 현황과 일에 대한 인식도 함께 살펴보고자 한다.

분석 자료로는 「고령층 부가조사」(2014, 2018, 2024년 5월)를 통해 중고령층의 고용 실태를, 「사회조사」(2013년, 2023년)를 통해 노후 준비 및 일에 대한 인식을 살펴 보았다. 두 조사는 각각 출생연도(부가조사)와 만나이(사회조사)를 기준으로 연령 집단을 구분하고 있어 유사해 보이나, 실제 기준에는 차이가 존재한다. 이에 따라 본 보고서에서는 모든 응답자의 출생연도를 바탕으로 2024년 기준 만나기로 환산하여 연령대를 통일 표기함으로써 자료 간 비교의 일관성을 확보하였다.

2024년 단일 시점의 분석에서는 출생연도 기준의 베이비부머 세대 구분을 병기하여 세대 특성과 연령 특성을 함께 고려하였으며, 시계열 비교가 포함된 항목(2013년, 2018년 등)은 연령대 기준만으로 제시하였다. 이는 분석의 일관성과 비교 가능성을 유지하기 위한 조치이다. 이하 보고서에서는 이러한 원칙에 따라 다음과 같은 시기 구분을 따른다.

6) 통상적으로 우리나라에서는 1955년생부터 1963년생까지를 1차 베이비부머로 지칭하지만, 2차 베이비부머 세대에 대해서는 자료마다 정의에 차이가 있다. 본 글에서는 한국은행(이재호 외, 2024)이 제시한 기준을 따라, 1964년생부터 1974년생까지를 2차 베이비부머로 정의하고 이에 따라 분석을 진행하였다.

표 1-1 보고서의 시기 구분과 출생년도

시기 구분	출생년도	2024년 기준 만나이
후기 2차베이비부머	1970 ~ 1974	50~54 세
전기 2차베이비부머	1964 ~ 1969	55~60 세
후기 1차베이비부머	1960 ~ 1963	61~64 세
전기 1차베이비부머	1955 ~ 1959	65~69 세
후기 전(前)베이비부머	1950 ~ 1954	70~74 세
전기 전(前)베이비부머	1945 ~ 1949	75~79 세

본 보고서는 이러한 문제의식을 바탕으로 본문은 다음과 같은 세 개의 장으로 구성되어 있다.

제2장에서는 중고령층의 조기 퇴직 구조와 노동시장 참여 실태를 실증적으로 분석하여, 현재 중고령자 고용의 구조적 특성과 한계를 진단한다.

제3장은 중고령층이 실제로 희망하는 일자리의 조건과 현실에서 마주하는 제약 사이의 간극을 살펴보며, 고령자 노동이 ‘선택’이 아닌 ‘불가피한 지속’이 되고 있는 구조적 배경을 탐색한다.

4장에서는 기존 정년제 및 고용정책의 한계를 짚어보고, 네덜란드의 유연안정성(flexicurity) 모델을 사례로 삼아 제도적 대안의 가능성과 정책 설계 방향을 모색한다.

제2장

중고령층의 퇴직구조와 경제활동 실태

제1절 | 정년보다 먼저 떠나는 사람들

제2절 | 왜 계속 일할까

제3절 | 어디에서, 어떻게 일할까

제1절

정년보다 먼저 떠나는 사람들

한국은 2024년 기준 65세 이상 고령인구 비중이 20.6%에 이르며, 이미 초고령사회에 진입했다. 통계청 「2024년 5월 고령층 부가조사」에 따르면, 만55~79세 고령층의 경제활동참가율은 60.6%, 고용률은 59.0%, 실업률은 2.5%로 나타난다(통계청, 2024.7).

특히 60세 정년 이전인 50대 초반부터 조기퇴직과 불완전 취업이 본격화되면서, 중고령층 노동의 지속 가능성은 점점 위협받고 있다. 이는 단지 고용의 문제가 아니라, 중고령자 고용정책과 복지정책 간의 유기적 연계를 고민해야 할 구조적 과제를 보여준다.

본 장에서는 중고령층의 퇴직 구조와 고용 실태를 보다 입체적으로 살펴보고자 한다. 분석은 통계청 「고령층 부가조사」(2024년 5월 기준)를 중심으로 진행하였으며, 필요시 2014년과 2018년 조사 결과를 병행해 활용하였다. 연령대, 성별, 근로형태, 산업, 직업 등 다층적인 기준에 따라 자료를 구조화하고, 근로형태는 임금근로자와 비임금근로자로, 산업은 농림어업, 제조업, 건설업, 도소매·숙박음식업, 금융·운수·통신업, 사업·공공서비스업 등 여섯 부문으로 분류하였다. 직업은 관리·전문직, 사무직, 서비스·판매직, 농림어업숙련직, 기능·장치·기계조작직, 단순노무직 등 여섯 유형으로 나누어 분석하였다.

주요 항목은 주된 일자리의 평균 퇴직 연령, 퇴직 사유, 근속 기간, 경제활동참가율, 고용형태 및 종사상 지위 등이며, 이를 통해 중고령층의 퇴직 경로와 고용 지속성의 구조적 특성을 조망하고자 한다.

1. 베이비부머 세대는 실제로 정년까지 일하고 있는가?

가. 주된 일자리의 퇴직 연령

중고령층 일자리 실태를 파악하기 위해, 통계청은 만55세에서 79세 사이의 사람들을 대상으로 ‘주된 일자리’에 관한 정보를 조사한다. 특히 정년 전후 과도기인 만 55~64세 연령대는 별도로 분석되는 경우가 많다.

여기서 말하는 ‘주된 일자리’란 단순한 부업이나 임시직이 아니라, 생계의 중심이 되었던 본업, 즉 한 개인이 가장 오래 일해온 경력의 핵심을 뜻한다.

은퇴에 대한 논의는 흔히 법적 정년이 몇 세인가에 집중된다. 하지만 실제로 중요한 건, 사람들이 그 정년까지 일할 수 있었는가이다. 제도가 보장한다고 해도, 일자리가 따라주지 않으면 정년은 허상에 불과하다.

예를 들어, 1955년에 태어난 박 모 씨는 법적으로 정년 60세를 보장받은 첫 세대인 1차 베이비부머에 속한다. 하지만 그는 53세에 회사를 그만둬야 했다. 오랫동안 일한 회사에서 더 이상 필요하지 않다는 말을 들었다. 정년이 60세라 해도, 그는 그보다 7년 가까이 이르게 주된 일자리에서 밀려난 셈이다.

박 씨만의 이야기는 아니다. 전체 1차 베이비부머 세대의 주된 일자리 평균 퇴직 연령은 52.9세, 즉 정년보다 평균 7.1년 이른 시점이다. 적지않은 중고령자가 정년에 이르기 전에 노동시장에서 이탈하고 있다는 뜻이다.

한 세대 뒤인 후기 2차 베이비부머(1964~1969년생)의 상황은 더 이르다. 이들은 아직 법정 정년 60세에 도달하지 않았기 때문에, 현재 통계에는 조기 퇴직자 중심의 수치만이 반영되어 있다. 그럼에도 이들의 주된 일자리 평균 퇴직 연령은 46.9세로, 법정 정년보다 무려 13.1년 이르다.⁷⁾

다만 후기 2차 베이비부머의 경우는 아직 법정 정년에 이르지 않은 세대이므로, 현재 시점에서 나타나는 수치는 조기 퇴직자 중심의 경향일 가능성이 크며, 이들의 노동시장 경로에 대한 보다 정밀한 검토는 향후 시계열적 모니터링을 통해 보완될 필요가 있다.

7) 김기홍·이승호(2023: 35~36)는 고령층부가조사의 퇴직연령 수치가 노동시장에서의 이탈 시점을 제한하지 않아 노동시장 진입 초기의 짧은 취업 경험 이후 완전히 이탈한 사례를 포함하고 있으며, 또한 임금근로 일자리뿐 아니라 자영업 등 다른 형태의 일자리 퇴직연령까지 종합한 수치라는 점에서 해석에 주의해야 한다고 지적한다. 김기홍·이승호가 대안적으로 제시한 방법을 참고하여 '40세 이후 1년 이상 근속한 임금근로 일자리에서 퇴직한 사례'만을 따로 분석해 보았다. 그 결과, 1차 베이비부머의 퇴직연령은 55.1세, 2차 베이비부머는 50.6세로 다소 상향 조정되는 것으로 나타났다. 그러나 이 역시 법적 정년과는 큰 차이가 있어 분석의 결론을 바꿀 정도의 차이는 아니라고 판단하여 본문에서는 통상의 기준을 사용하여 제시하였다.

이처럼 50세도 되기 전에 본업에서 밀려난 이들이 적지 않다. 그 결과, 60세 정년이나 최근 논의되는 65세 정년 연장, 계속고용 제도는 많은 이들에게 애초에 도달조차 어려운 제도적 기착점으로 작용한다.

제도는 존재하지만, 현실의 노동시장은 훨씬 이른 시점에 이들을 밀어내고 있는 것이다.

이러한 조기 이탈은 단순히 고용기간의 단축에 그치지 않는다. 주된 일자리에서 이탈한 이들은 고용의 양과 질 모두에서 열악한 상태에 놓이게 되며, 그 결과 최저임금 미만의 임금을 받는 비율이 급격히 높아진다. 이러한 상황은 개인 차원의 문제에 머무르지 않고, 이들이 속한 가구의 소득 수준 악화로 이어지며, 궁극적으로는 빈곤율의 상승으로 연결된다(남재량 2020; 2021).

표 2-1 베이비부머 세대별 법적 정년과 실제 퇴직 연령 간 격차(2024년)

(단위: 만 나이)

세대 구분	출생연도(2024년도 5월기준)	주된 일자리 퇴직 연령 (평균)	법적 정년과의 차이
1차 베이비부머	1955~1963년생 (만61~69세)	52.9세	▼ - 7.1세
전기 2차 베이비부머	1964~1969년생 (만55~60세)	46.9세	▼ - 13.1세

주1. 음수(▼)는 법적 정년(60세) 대비 실제 퇴직 연령이 더 낮음을 의미함.

주2. 1969년생은 2024년 5월 조사 시점 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

주3. 2차 베이비부머는 조사 시점 당시 아직 정년에 도달하지 않아 조기퇴직 사례가 많아 더 낮은 연령으로 나타남.

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

나. 주된 일자리의 퇴직 사유

[표 2-2]에 따르면, 후기 1차 베이비부머(만61~64세) 가운데 16.8%만 주된 일자리에서 법정 정년까지 근무한 뒤 퇴직한 것으로 나타났다. 이 중 남성은 25.1%인 반면, 여성은 9.1%에 그쳐 큰 차이를 보인다.

이들은 현행 정년제 하에서 일정 수준의 고용 안정을 경험한 비교적 예외적인 집단으로, 정년제 논의에서 자주 인용되는 ‘전형적 사례’다. 이처럼 정년을 채운 경우는 소수에 불과하다.

후기 1차 베이비부머의 다수는 정년 이전에 퇴직했으며, 그중 상당수는 원하지 않는 방식으로 일터를 떠났다. 이 세대의 약 38%는 권고사직, 명예퇴직, 정리해고, 사업 부진, 조업 중단 등 비자발적 사유로 퇴직했다.

2차 베이비부머(만55~60세)의 경우, 이러한 비자발적 퇴직 비율은 44.4%로 더 높았다. 이는 많은 중장년층이 정년까지 일하지 못하고 사실상 조기 퇴출되는 구조 속에 놓여 있음을 보여준다.

여성의 경우, 퇴직 사유는 또 다르게 나타난다. 후기 1차 베이비부머 여성의 27.3%는 ‘가족 돌봄’을 퇴직 이유로 들었으며, 이는 남성 0.9%에 비해 압도적으로 높은 수치다. 가사, 육아, 간병 등 돌봄 책임이 여전히 여성에게 과도하게 전가되고 있다는 현실이 그대로 드러난다.

이러한 결과는, 지금까지 ‘정년을 연장할 것인가 말 것인가’라는 쟁점으로 접근해 온 정년 논의의 범위가 실제 노동시장 현실에 비해 지나치게 협소했음을 드러낸다. 다시 말해, 정년 논의의 중심에 있는 ‘정년까지 일한 노동자’는 오히려 소수이며, 정책적으로 주목을 받지 못한 광범위한 중장년 퇴직자들 —특히 여성— 의 현실이 보다 적극적으로 다루어져야 한다는 것이다.

표 2-2 후기 1차 베이비부머(만61~64세)의 주된 일자리 퇴직 사유 및 평균 퇴직연령(2024년)

(단위: %, (천명), 만 세)

퇴직 사유	전체	남자	여자	평균퇴직연령
정년퇴직	16.8	25.1	9.1	59.9
권고사직·명예퇴직·정리해고	11.1	16.0	6.6	53.8
사업부진·조업중단·휴폐업	26.6	30.0	23.3	52.6
가족 돌봄	14.5	0.9	27.3	38.0
건강 문제	18.0	13.9	21.8	53.1
일을 그만둘 나이가 되었다고 생각	2.9	1.6	4.1	54.8
총계	100(2,316)	100(1,119)	100(1,197)	51.7

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

표 2-3 전기 2차 베이비부머(만55~60세)의 주된 일자리 퇴직 사유 및 평균 퇴직연령(2024년)

(단위: %, (천명), 만 세)

퇴직 사유	전체	남자	여자	평균퇴직연령
정년퇴직	1.2	2.0	0.6	56.7
권고사직·명예퇴직·정리해고	12.5	18.9	7.3	50.3
사업부진·조업중단·휴폐업	31.9	38.4	26.8	49.3
가족 돌봄	17.2	1.9	29.4	37.2
건강 문제	19.8	16.7	22.2	48.8
일을 그만둘 나이가 되었다고 생각	2.4	2.1	2.6	50.7
총계	100 (2,519)	100 (1,114)	100 (1,406)	46.9

주. 1969년생은 2024년 5월 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

2. 어떤 산업과 직업에서 더 오래 일하고, 어떤 곳에서 더 빨리 그만두는가?

가. 주된 일자리의 퇴직 연령: 산업별 근로형태 비교

[표 2-4]에서 볼 수 있듯이, 후기 1차 및 전기 2차 베이비부머의 주된 일자리 퇴직 연령을 비교해 보면, 근로형태, 산업, 성별에 따라 뚜렷한 차이가 나타난다.

우선, 자영업자·무급가족종사자 등 비임금근로자의 퇴직 연령이 임금근로자보다 전반적으로 높은 경향을 보인다. 이는 상대적으로 자율성이 큰 근로조건이 퇴직 시기를 늦추는 요인으로 작용했을 가능성을 시사한다.

산업별로는 광업·제조업이나 전기·운수·통신·금융업 임금근로자의 퇴직 연령이 가장 낮은 수준으로 나타났으며, 이는 남녀 모두에게 공통된 경향이다.

예컨대, 전기 2차 세대 여성은 제조업에서 평균 42.1세, 금융업에서 41.3세에 퇴직하며, 남성 역시 같은 산업에서 각각 46.4세, 48.7세에 조기 퇴직하는 모습을 보인다. 이는 해당 산업에서 조기 구조조정, 비자발적 퇴직 등의 압력이 작용하고 있음을 시사한다.

반대로, 건설업이나 도소매·음식·숙박업의 비임금근로자는 상대적으로 퇴직 시기가 늦은 편이며, 이는 자영적 성격이 강한 산업 구조와 무관하지 않다.

특히 후기 1차 세대의 건설업 비임금근로자는 남성 54.4세, 여성 54.6세에 퇴직하고 있어, 고령기까지 자율적 노동 지속이 가능한 구조임을 보여준다.

성별에 따른 차이도 뚜렷하다. 대부분의 산업에서 여성이 남성보다 평균 3~8세가량 빠르게 퇴직하며, 이는 고용 안정성, 직무 지속 가능성, 노동 강도 등의 조건이 성별에 따라 다르게 작용하고 있음을 시사한다.

다만, 건설업이나 도소매·음식·숙박업 비임금근로자처럼 자영성이 강한 영역에서는 여성의 퇴직 연령이 오히려 높거나 성별 간 격차가 줄어드는 양상도 관찰된다.

결국, 이와 같은 결과는 현행 정년제도가 형식적으로는 ‘연령 기준’으로 설계되어 있지만, 실제로는 산업, 고용형태, 성별에 따라 퇴직 시점이 크게 달라지는 현실을 반영하지 못하고 있음을 보여준다.

따라서 형평성을 확보하기 위해서는 정년제 중심의 접근만으로는 불충분하며, 고용 형태와 업종 특성을 반영한 다층적 정책 설계가 필요하다.

표 2-4 후기 1차·전기2차 베이비부머(만55~64세)의 주된 일자리 퇴직 연령: 산업별 근로형태 비교(2024년)

(단위: 만 세)

구분		후기1차 (61~64세)		전기2차(55~60세)	
		남성	여성	남성	여성
농림어업	임금근로	58.8	53.0	49.9	54.0
	비임금근로	52.9	55.9	50.2	49.5
광업제조업	임금근로	52.5	45.8	46.4	42.1
	비임금근로	56.0	54.5	47.5	51.0
건설업	임금근로	54.0	45.3	49.1	45.5
	비임금근로	54.4	54.6	50.3	50.3
도소매음식숙박업	임금근로	51.3	51.2	47.5	47.6
	비임금근로	51.9	51.6	48.0	49.8
전기운수통신금융업	임금근로	52.4	44.4	48.7	41.3
	비임금근로	54.0	53.3	50.0	48.3
사업개인공공서비스업	임금근로	55.9	50.0	49.4	44.9
	비임금근로	54.1	51.2	48.7	48.2

주1. 1969년생은 2024년 5월 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

주2. 2차 베이비부머는 조사 시점 당시 아직 정년에 도달하지 않아 조기퇴직 사례가 많아 더 낮은 연령으로 나타남.

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

나. 임금근로자의 주된 일자리 퇴직 연령: 직업별 비교

직업별 퇴직 연령 분석은 임금근로자에 한정하여 이루어졌다.

이는 직무와 근로조건이 비교적 명확한 임금근로자의 특성상, 직업 간 근속 기간이나 퇴직 시점을 일관되게 비교할 수 있기 때문이다.

[표 2-5]에 따르면, 후기 1차 베이비부머(만61~64세)의 경우, 대부분의 직업군에서 법정 정년보다 5~7년 빠른 53~55세 전후에 주된 일자리에서 퇴직하고 있다.

직업 간 퇴직 연령 차이는 크지 않다.

그러나 여성만 따로 보면 양상이 달라진다. 여성 근로자 사이에서는 직업에 따라 퇴직 연령 격차가 10년 이상 벌어지는 경우도 있다. 예를 들어, 후기 1차 베이비부머 여성 중 사무직은 평균 42.6세에 퇴직했지만, 농림어업 숙련자, 단순노무종사자, 서비스·판매직은 54~55세를 넘겨 퇴직했다.

직업에 따라 근속 기간과 퇴직 시점이 극단적으로 달라지는 현상은, 여성 노동시장의 구조적 이질성과 불균형을 잘 보여주는 단면이다.

한편, 전기 2차 베이비부머(만55~60세)는 아직 정년 연령에 도달하지 않은 세대이지만, 이들 사이에서도 직업 간 퇴직 연령 차이는 이미 뚜렷하게 나타나고 있다.

예를 들어, 남성의 경우 사무직 종사자는 평균 46.2세, 관리자·전문가는 49.0세에 퇴직했지만, 농림어업 숙련직은 52.0세, 단순노무직은 51.4세까지 근무한 것으로 나타났다. 가장 짧은 퇴직 연령과 긴 연령 간 차이는 6년 이상이다.

여성의 경우 격차는 더욱 크다. 사무직 여성은 평균 43.3세에 퇴직한 반면, 농림어업 숙련직 여성은 53.9세, 단순노무직 여성은 50.4세까지 일한 것으로 나타나, 직업 간 격차가 10년을 넘는다. 이러한 수치는 여성 노동시장 내에서 직업·계층에 따라 퇴직 구조가 얼마나 이질적인지를 잘 보여준다.

다만 전기 2차 베이비부머는 조사 시점 기준으로 아직 정년 연령에 도달하지 않은 집단이므로, 이번 분석 결과는 실제보다 조기 퇴직자 중심으로 표집되었을 가능성도 있다는 점에서 해석에 주의가 필요하다.

결국, 단순히 남성과 여성 사이의 격차만을 문제 삼는 것은 충분하지 않다. 여성 집단 내부에서도 직업에 따라 퇴직 경로가 크게 다르며, 이는 정년제나 고령자 고용정책 논의에서 반드시 함께 고려되어야 할 지점이다. 앞으로는 '여성'이라는 단일한 범주로 접근하기보다는, 여성 내부의 구조적 불균형을 함께 분석하고 다룰 수 있는 정책 설계가 요구된다.

표 2-5 후기 1차·전기2차 베이비부머(만55~64세) 임금근로자의 주된 일자리 퇴직 연령: 직업별 비교(2024년)

(단위: 만 세)

구분	후기1차 (61~64세)		전기2차(55~60세)	
	남성	여성	남성	여성
관리자·전문가	53.1	51.2	49.0	47.6
사무종사자	53.4	42.6	46.2	43.3
서비스·판매종사자	53.4	54.6	49.2	49.2
농림어업숙련종사자	53.3	55.6	52.0	53.9
기능·장치·기계조작·조립종사자	53.1	51.9	48.3	45.7
단순노무종사자	55.3	55.0	51.4	50.4

주1. 임금근로자에 한정된 결과값임.

주2. 1969년생은 2024년 5월 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

주3. 2차 베이비부머는 조사 시점 당시 아직 정년에 도달하지 않아 조기퇴직 사례가 많아 더 낮은 연령으로 나타남.

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

3. 주된 일자리에서 평균 몇 년이나 일할까?

가. 베이비부머의 세대별 주된일자리 평균 근속기간

평균 근속기간은 한 개인이 동일한 일자리나 업종에서 얼마나 오래 일했는지를 나타내는 지표다. 이는 곧 직업 경로의 연속성과 생계 기반의 안정성을 간접적으로 보여주는 척도다. 근속기간이 길수록 직업이 비교적 안정적으로 유지되었을 가능성이 높다.

반대로 짧은 경우에는 조기 퇴직, 경력 단절, 반복적 이직 등 불안정한 이탈 가능성이 크다.

이미 법정 정년 연령에 도달한 후기 1차 베이비부머(만61~64세)의 평균 근속기간은 16.4년이다. 하지만 같은 세대 안에서도 성별에 따라 격차는 크다.

남성은 평균 20.3년, 여성은 12.6년. 무려 7.7년의 차이가 난다.

이러한 수치는 현행 정년제도가 여성의 경력 지속성을 충분히 뒷받침하지 못하고 있다는 사실을 여실히 보여준다.

한편, 아직 정년 연령에 도달하지 않았음에도 조기 퇴직 사례가 많은 전기 2차 베이비부머(만55~60세)의 경우, 남성의 평균 근속기간은 16.1년, 여성은 10.4년이며, 전체 평균적으로 13.2년에 불과하다. 즉, 이 세대에서는 정년 전 퇴직과 이탈이 이미 광범위하게 발생하고 있다는 점을 시사한다.

표 2-6 베이비부머의 세대별 주된일자리 평균 근속기간(2024년)

(단위: 년)

세대 구분 (만 연령, 2024년 5월 기준)	남성	여성	전체
후기 1차 베이비부머 (만61~64세)	20.3	12.6	16.4
전기 2차 베이비부머 (만55~60세)	16.1	10.4	13.2

주. 1969년생은 2024년 5월 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

이는 고령층으로 진입하기도 전에 일자리에서 이탈하는 경향이 구조화되고 있음을 시사한다.

정년제가 정작 그에 도달하지 못하는 다수의 사람들에게 어떤 의미를 가질 수 있는지를 다시 묻게 한다.

나. 베이비부머의 주된일자리: 산업별·근로형태별 평균 근속기간

[표 2-7A]에 따르면, 후기 1차 베이비부머(만61~64세) 남성 임금근로자는 광업·제조업(25.9%), 사업·개인·공공서비스업(26.5%), 건설업(14.5%) 부문에 주로 종사했다.

반면, 여성 임금근로자는 사업·개인·공공서비스업(35.9%)과 도소매·음식·숙박업(19.4%) 부문에서 높은 비중을 차지하고 있다.

이러한 산업 분포는 전기 2차 베이비부머(만55~60세)와도 유사한 양상을 보인다.

세부 수치에는 차이가 있지만, 산업별 집중 구조는 양 세대 간 큰 틀에서 비슷하게 나타난다.

[표 2-7B]는 산업별 평균 근속기간을 보여주는 자료다. 후기 1차 베이비부머 남성이 많이 종사하는 산업인 광업·제조업과 사업·개인·공공서비스업의 임금근로자의 평균 근속기간은 각각 19.7년, 24.0년으로 나타났다.

같은 세대 남성의 주요 산업 중 하나인 건설업(12.3년), 도소매·음식·숙박업(14.4년)의 노동자에 비해 상대적으로 길다.

반면, 여성 근로자의 비중이 높은 도소매·음식·숙박업(19.4%)은 평균 근속기간이 8.6년에 불과하다.

산업의 고용 특성과 구조가 근속 안정성과 연관될 수 있음을 보여주는 대목이다.

이러한 결과는, 정년제도가 실질적으로 작동할 수 있는 여건이 산업과 성별에 따라 크게 다르다는 점을 시사한다. 특히 여성 노동자의 경우 다수 산업에서 근속기간이 10년을 넘지 못하는 수준에 그치고 있으며, 이는 정년 보장으로 인한 실질적 혜택이 제한될 수 있음을 보여준다. 따라서 정년제를 중심으로 한 고용보장 체계가 현실의 이질적 노동구조를 충분히 반영하지 못하고 있다는 점에서, 제도 개선 논의가 필요하다.

표 2-7A 베이비부머(만54~64세)의 주된 일자리: 산업별·근로형태별 구성비(2024년)

(단위: %, 천명)

구분		후기1차 베이비부머 (만61~64세) 구성비		전기2차 베이비부머 (만55~60세) 구성비	
		남성	여성	남성	여성
농림어업	임금근로	0.6	0.8	0.8	0.7
	비임금근로	1.2	2.2	1.1	1.1
광업제조업	임금근로	25.9	18.3	21.8	17.3
	비임금근로	1.1	1.9	1.6	1.4
건설업	임금근로	14.5	1.4	18.0	1.7
	비임금근로	2.0	0.2	2.7	0
도소매음식숙박업	임금근로	4.9	19.4	8.1	17.3
	비임금근로	4.5	9.5	4.0	8.1
전기운수통신금융업	임금근로	12.3	3.2	12.9	4.0
	비임금근로	1.7	0.5	1.1	0.6
사업개인공공서비스업	임금근로	26.5	35.9	20.6	38.5
	비임금근로	4.9	6.6	7.2	9.3
전체	전체	100(1119)	100(1197)	100(1114)	100(1406)

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

주1. 2차 베이비부머는 조사 시점 당시 아직 정년에 도달하지 않아 조기퇴직 사례가 많아 더 근속기간이 짧게 나타남.

주2. 1969년생은 2024년 5월 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

한편, [표 2-7B]에서 주목할 만한 또 하나의 지점은 농림어업 비임금근로자의 근속기간이 다른 업종 임금근로자에 비해 길다는 사실이다. 후기 1차 베이비부머 기준으로, 남성은 평균 23.4년, 여성은 23.9년을 기록했다.

그러나 [표 2-7A]에서 확인할 수 있듯, 농림어업 비임금근로자는 전체 고령자 임금근로자 집단 중 1~2%에 불과한 소수 집단이다.

이러한 사례의 존재는, 정년제 논의가 일률적 기준이 아닌 다양성을 전제로 구성되어야 함을 시사한다.

표 2-7B 베이비부머(만54~64세)의 주된 일자리: 산업별·근로형태별 평균 근속기간(2024년)

(단위: 년)

구분		후기1차 베이비부머 (만61~64세) 근속기간		전기2차 베이비부머 (만55~60세) 근속기간	
		남성	여성	남성	여성
농림어업	임금근로	20.2	9.3	13.3	10.0
	비임금근로	23.4	23.9	15.2	20.0
광업제조업	임금근로	19.7	10.5	14.4	8.0
	비임금근로	16.6	20.2	13.2	18.0
건설업	임금근로	12.3	6.5	9.9	5.9
	비임금근로	16.5	11.5	11.9	
도소매음식숙박업	임금근로	14.4	8.6	12.7	7.6
	비임금근로	16.5	13.7	14.3	11.0
전기운수통신금융업	임금근로	21.6	14.7	16.5	12.7
	비임금근로	17.5	12.5	13.7	12.5
사업개인공공서비스업	임금근로	24.0	11.5	16.5	9.5
	비임금근로	16.1	11.9	14.2	12.1

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

주1. 2차 베이비부머는 조사 시점 당시 아직 정년에 도달하지 않아 조기퇴직 사례가 많아 더 근속기간이 짧게 나타남.

주2. 1969년생은 2024년 5월 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

결국, 산업별 고용 안정성은 단순히 산업 구조만의 문제가 아니다. 고용형태와 성별 구조가 중첩되며, 근속 경로의 차이를 더욱 심화시킨다. 이러한 현실은 산업과 성별, 고용형태에 따라 실질적으로는 전혀 다른 퇴직 경로를 낳고 있어, ‘동일 연령 기준’으로 설계된 현행 정년제도가 가진 한계를 드러낸다.

다. 베이비부머 세대 임금근로자의 직업별 퇴직 연령

이러한 이질성은 직업군별 퇴직 연령에서도 뚜렷하게 나타난다. [표 2-8]에서 볼 수 있듯이, 후기 1차 베이비부머(만61~64세)의 경우, 관리직·전문가는 평균 21년을 근속한 반면, 단순노무직은 9.5년에 불과했다. 서비스·판매직은 전체의 약 24%를 차지할 만큼 흔한 직업이지만, 평균 근속기간은 12.7년으로 장기 근속이 어려운 직무 구조를 보여준다. 결과적으로, 후기 1차 세대 임금근로자의 약 40%는 평균 근속기간이 10년 안팎에 그치는 직업군에 종사했던 셈이다.

한편, 전기 2차 베이비부머(만55~60세)는 아직 법정 정년 연령에 도달하지 않은 세대로, 직업에 관계없이 전반적으로 근속기간이 더 짧게 나타난다.

단순노무직은 7.8년, 서비스·판매직은 10.6년, 기능·장치·기계조작·조립직은 11.3년에 불과했다.

표 2-8 베이비부머(만55~64세) 임금근로자의 주된 일자리 직업별 근속 기간(2024년)

(단위: %, (천 명), 년)

구분	후기1차 베이비부머 (만61~64세)		전기 2차 베이비부머 (만55~60세)	
	구성비	근속기간	구성비	근속기간
관리자·전문가	20.9	21	23.3	15.2
사무종사자	13.0	18.8	13.4	13.4
서비스·판매종사자	23.7	12.7	28.6	10.6
농림어업숙련종사자	1.9	20.7	1.0	19.1
기능·장치·기계조작·조립종사자	26.6	16.4	20.7	11.3
단순노무종사자	13.9	9.5	13.0	7.8
전체	100(930)		100(1173)	

주1. 임금근로자에 한정된 결과값임.

주2. 1969년생은 2024년 5월 기준 만55세 이상에 해당하는 5월 이전 출생자까지만 포함됨.

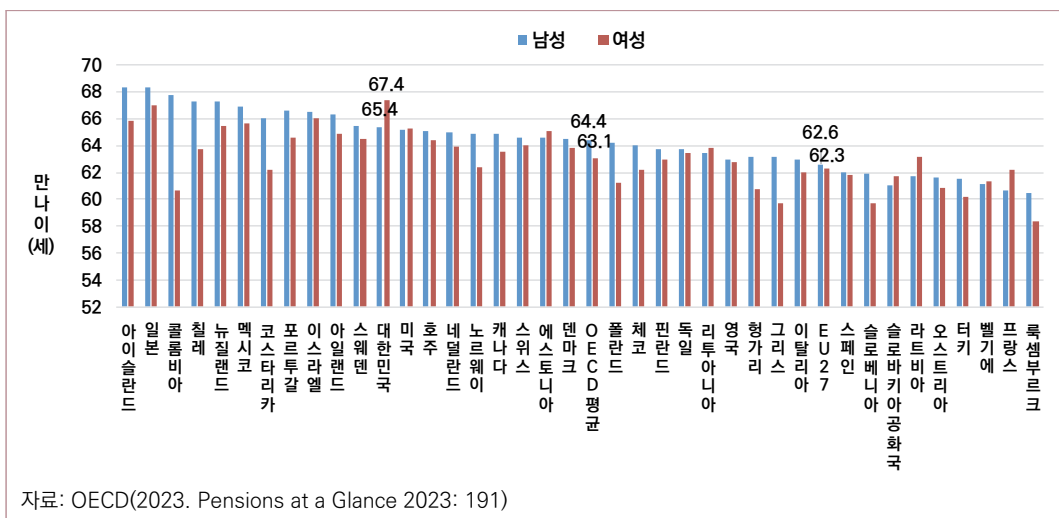
주3. 2차 베이비부머는 조사 시점 당시 아직 정년에 도달하지 않아 조기퇴직 사례가 많아 더 근속기간이 짧게 나타남.

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

지금의 정년제는 공공부문과 대기업 등의 고임금, 정규직 등 상층 노동계층에 속하는 일부 직업군에만 실질적으로 적용되는 제도이며, 대다수 직종의 노동자는 정년까지 일할 수 있는 구조 자체가 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 많은 이들은 주된 일자리를 떠난 후에도 노동시장에 남아 계속 일하고 있다. [그림 2-1]에서 보듯, 한국은 은퇴 시점이 2023년 기준 남성 65.4세, 여성 67.4세로 OECD 국가 중에서도 늦은 편에 속한다.

그림 2-1 OECD 국가의 실질 은퇴 연령(2023년)



제2절

정말 계속 일할까

1. 조기 퇴직 이후 중고령자의 경제활동 참가는 어떨까?

주된 일자리를 떠난 뒤에도, 많은 고령자들이 여전히 일을 계속하고 있다. 그 일이 어디에서, 어떤 방식으로 이어지고 있는지는 통계 수치 속에 조용히 담겨 있다. [그림 2-2]에 따르면, 중고령층의 경제활동참가율은 2014년, 2018년, 2024년 세 차례 조사에서 전반적으로 꾸준한 상승세를 보였다.

2024년 기준, 만55~60세의 경제활동참가율은 76.2%로 2014년 대비 4.3%p 증가했고, 만61~64세 역시 64.1%로, 10년 전보다 3.5%p 상승했다.

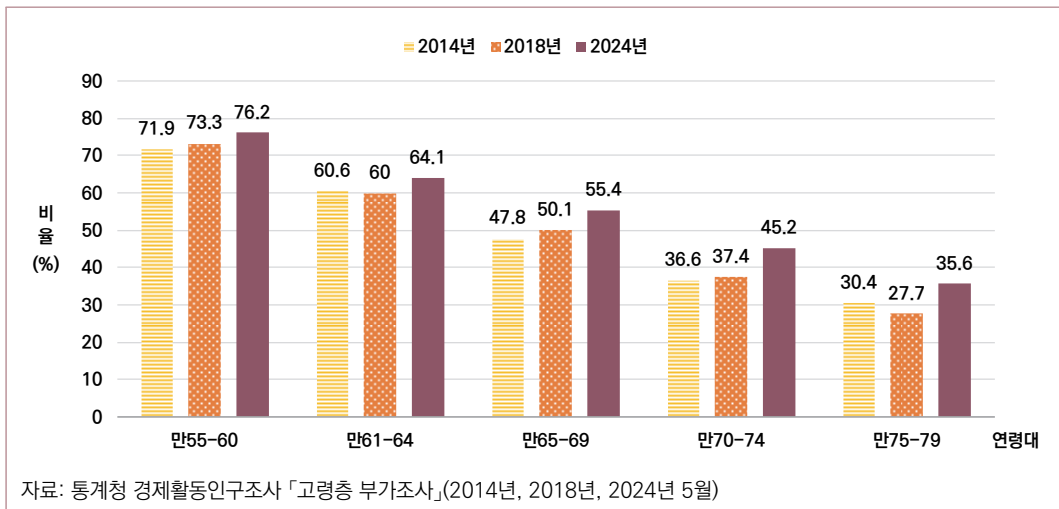
만65~69세와 만70~74세의 경제활동참가율은 각각 55.4%, 45.2%로, 2014년 대비 각각 7.6%p, 8.6%p 상승하며 비교적 뚜렷한 증가세를 나타냈다.

만75~79세 역시 2024년 기준 35.6%로, 2014년보다 5.2%p 증가해, 고령층 전 연령대에서 참여율이 고르게 확대되고 있음을 보여준다.

특히 눈에 띄는 점은, 모든 연령대에서 경제활동참가율의 증가폭이 2014년에서 2018년보다 2018년과 2024년 사이에 더 크게 나타났다는 사실이다.

이는 2016년 정년 60세 의무화 제도가 일정 부분 영향을 미쳤을 가능성을 시사한다.

그림 2-2 중고령층의 연령대별 경제활동참가율 추이(2014, 2018, 2024년)



2. 남성과 여성 고령층의 경제활동 참가는 어떻게 변했을까?

하지만 [그림 2-3]을 보면, 고령층 경제활동 증가를 남성이 주도했다고 보기는 어렵다. 정작 정년 연장의 핵심 대상인 만55~60세 남성은 86.8%에서 85.9%로 소폭 하락했고, 만61~64세 남성도 참여율 변화가 크지 않으며, 오히려 정년을 초과한 연령대에서 참여율이 뚜렷하게 증가했다. 만65~69세는 61.5%에서 65.0%로, 만70~74세는 44.6%에서 52.1%로 상승했고, 만75~79세도 37.3%에서 40.8%로 반등했다. 이는 정년 이후 노동시장 참여가 남성 내에서도 연령대별로 차이를 보이며, 실질적인 노동 공급의 확장은 정년 초과 연령대에서 이뤄지고 있음을 보여준다.

반면 여성의 경우는 양상이 다르다. [그림 2-4]에 따르면, 거의 모든 연령대에서 경제활동참가율이 지속적으로 상승해왔다. 만55세 이상 고령 여성의 노동시장 참여는 지난 10년간 6~10%p 이상 증가했으며, 특히 만55~60세, 만65~69세, 만70대 초반에서 뚜렷한 상승세가 나타났다.

이러한 변화는 단순히 연령 효과만으로 설명되기 어렵다. [그림 2-5]를 보면, 2018년에는 만75~79세 여성 중 약 12%가 평생 일한 경험이 없다고 응답했지만, 2024년 만55~60세 여성에서는 ‘평생 일한 경험 없음’ 비율이 단 1.9%에 불과하다. 이는 과거에는 일반적이었던 여성의 비경력 상태가 이제는 매우 드문 일이 되었음을 의미한다. 중고령 여성의 노동시장 진입은 더 이상 예외가 아니라, 세대 전반의 보편적 경험으로 자리잡고 있으며, 이는 고령층 전체의 경제활동 확대를 실질적으로 이끈 핵심 동력이 되었을 가능성이 있다.

그림 2-3 남성 고령층의 연령대별 경제활동참가율 추이(2014, 2018, 2024년)

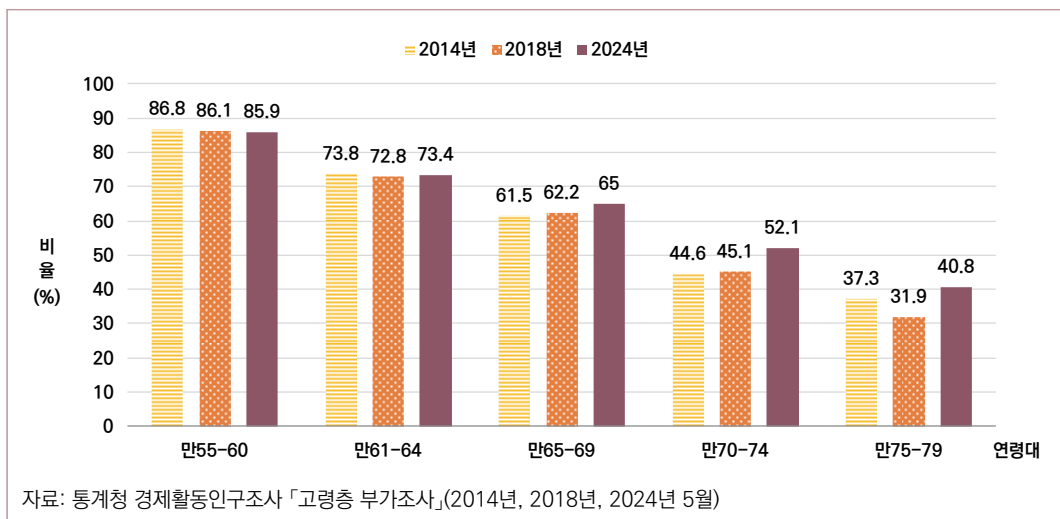


그림 2-4 여성 고령층의 연령대별 경제활동참가율 추이(2014, 2018, 2024년)

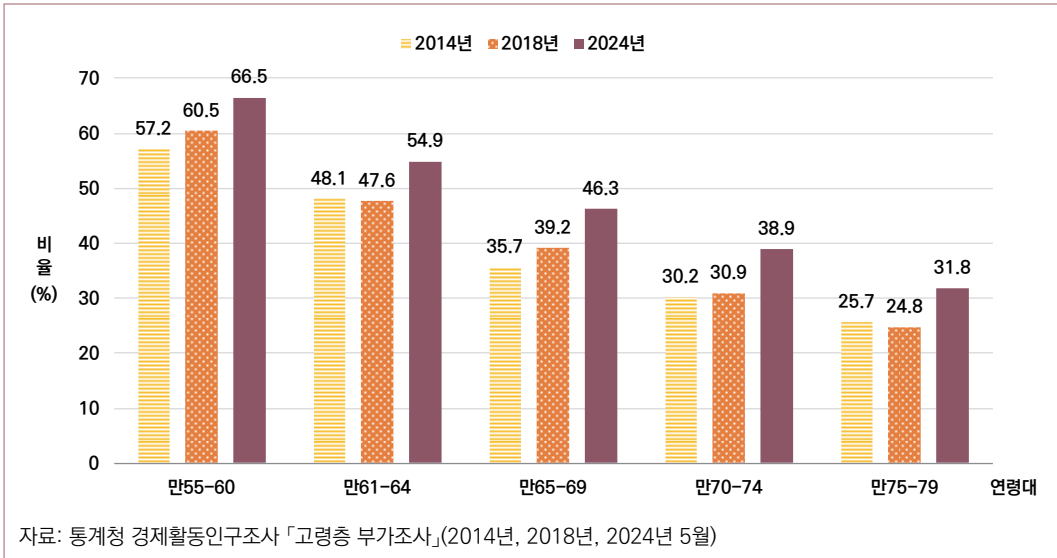
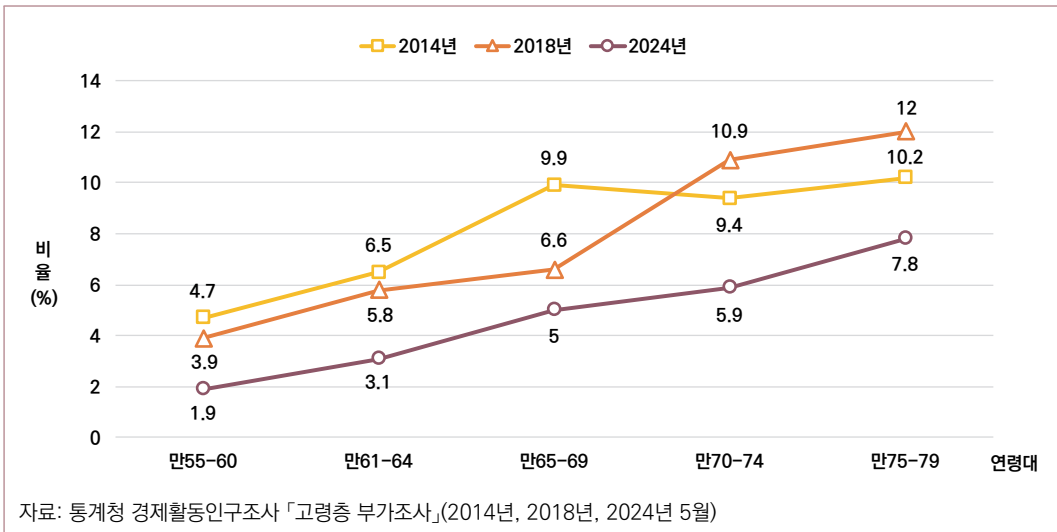


그림 2-5 중고령 여성의 연령대별 '평생 일 경험 없음' 응답 비율 추이(2014, 2018, 2024년)



종합하면, 2024년 기준 만75~79세 고령자 10명 중 남성은 4명, 여성은 3명이 여전히 일을 하고 있었다.

이제 퇴직 이후에도 10년, 길게는 20년 이상 일하는 삶이 한국 사회의 새로운 표준이 되고 있다.

제3절

어디에서, 어떻게 일할까

1. 중고령층은 자영업자일까? 임금근로자일까?

고령층의 경제활동참가율이 증가하고 있다는 사실만으로는, 이들이 어떤 형태의 일 자리에 종사하고 있는지, 또는 노동시장 내에서 어떤 지위를 점하고 있는지를 충분히 설명하기 어렵다.

단순히 ‘일하고 있다’는 정보만으로는 고용의 질이나 안정성을 평가하기엔 한계가 있기 때문이다.

이에 본 분석에서는, 경제활동에 참여하고 있는 중고령층(만50~79세)을 기준으로, 이들이 어떤 종사상 지위(상용직, 임시직, 일용직, 자영업자, 무급가족종사자 등)에 놓여 있는지를 살펴보았다.

또한 이 비율이 전체 경제활동참가자 중에서 어떤 흐름을 보이는지, 2014년, 2018년, 2024년 세 시점에 걸쳐 비교하였다.

이를 통해 중고령층의 고용 구조가 어떻게 재편되어 왔는지, 그 구조적 변화의 방향성을 파악하고자 한다.

첫째, [그림 2-6]은 해당 연령대 경제활동참가자 중 상용직 근로자가 차지하는 비율의 변화를 보여준다. 전체적으로는 만50~54세에서 상용직 비율이 가장 높고, 연령이 높아질수록 점차 낮아지는 경향이 뚜렷하다.

다만, 연도별 변화에 주목하면 모든 연령대에서 상용직 비율이 꾸준히 상승해왔다. 예컨대, 2024년 기준으로 만55~60세 경제활동참가자 중 상용직 비율은 53.5%로, 2014년의 33.9% 대비 19.6%p 증가했다. 만61~64세 역시 같은 기간 20.9%에서 40.6%로 증가하며, 두 배 가까운 상승폭을 보였다.

이러한 변화는 전체 경제활동참가자를 기준으로 보았을 때도 유사한 흐름이 관찰되며, 2024년 들어 나타난 상용직 고용 회복세가 중고령층에도 일정 부분 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

그림 2-6 중고령층 연령대별 상용직 비중 추이(2014, 2018, 2024년)

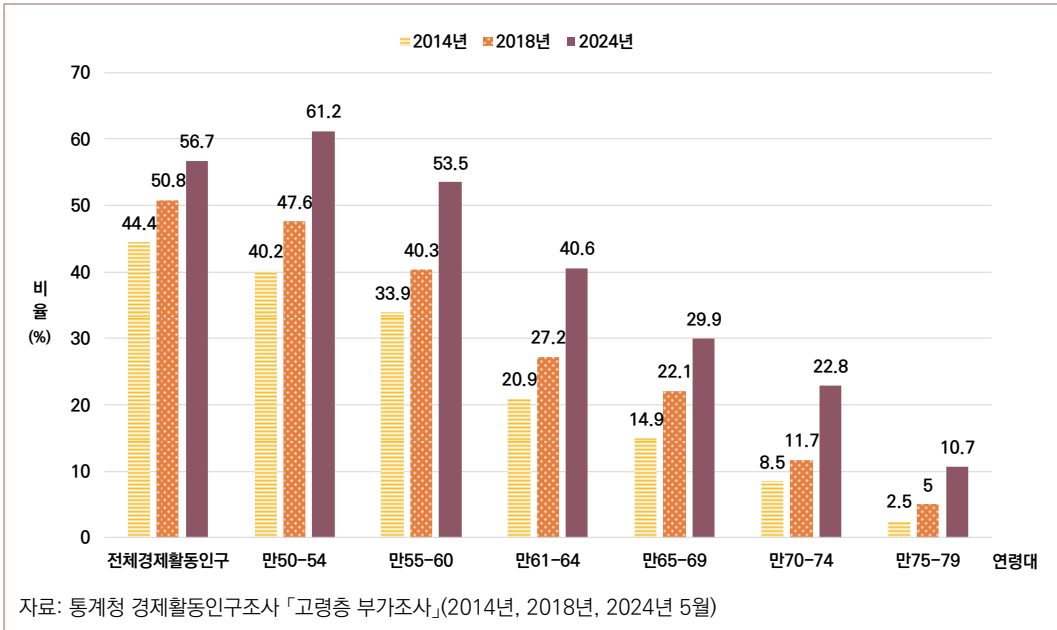
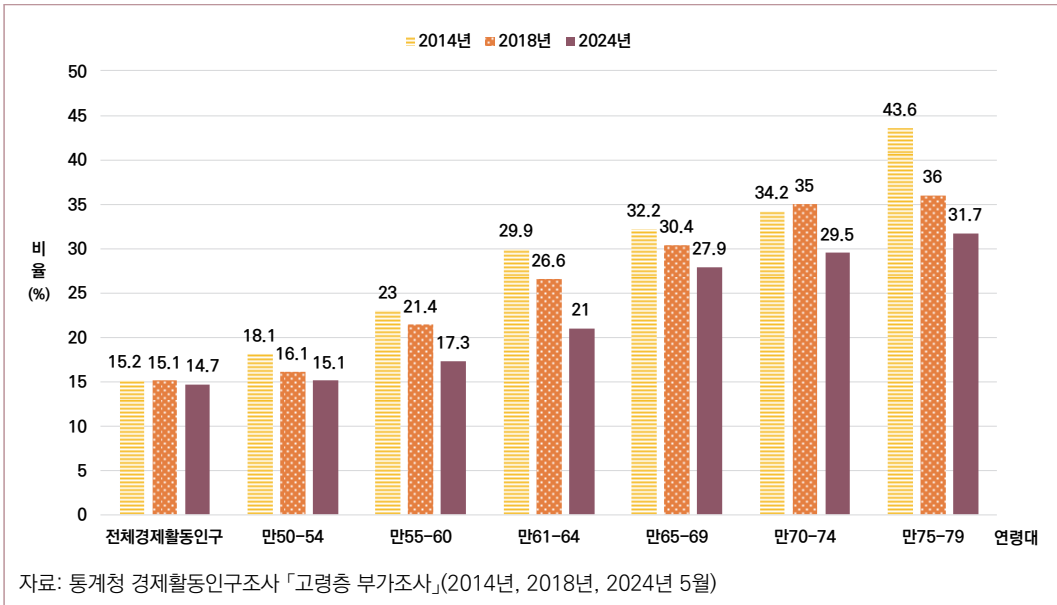


그림 2-7 중고령층 연령대별 '고용원 없는 자영업자' 비중 추이(2014, 2018, 2024년)



둘째, 고용원이 없는 자영업자는 상용직과 정반대의 흐름을 보인다.

[그림 2-7]에 따르면, 고령층 경제활동참가자 중에서 고용원이 없는 자영업자의 비율은 연령이 높아질수록 증가하는 양상을 보인다. 예를 들어, 2024년 기준으로 만 55~60세 경제활동참가자 중 17.3%, 만61~64세는 21.0%가 고용원 없는 자영업자에 해당한다.

하지만 연도별 변화에 주목해보면 감소 추세다. 전체 경제활동참가자 중에서 고용원 없는 자영업자 비율은 2014년 15.2%에서 2024년 14.7%로 소폭 감소에 그쳤지만, 고령층 내부에서는 훨씬 가파른 하락세가 나타난다. 같은 기간 동안, 만55~60세는 23.0%에서 17.3%로, 만61~64세는 29.9%에서 21.0%로 5~9%p 감소하였다.

이러한 변화는, 고령층의 생계 유지 수단이 자영업 중심에서 임금노동 중심으로 전환되고 있음을 보여주는 흐름으로 해석할 수 있다.

셋째, 정년제 시행 전후를 비교하면, 만50~54세 경제활동참가자 중 상용직 근로자 비중에서 중요한 전환점이 확인된다. [표 2-9]

2014년에는, 이 연령대의 상용직 비율이 40.2%로 같은 해 전체 경제활동참가자 중 상용직 비율(44.4%)보다 낮았다. 이는 정년 이전임에도 불구하고, 이미 많은 이들이 상용직 일자리에서 이탈하고 있었음을 시사한다.

그러나 정년 60세 의무화 이후인 2018년과 2024년에는 흐름이 반전된다. 두 시점 모두에서 만50~54세 상용직 비율이 전체 평균을 앞질렀으며, 2024년 기준으로는 이 연령대 상용직 비율이 61.2%로, 같은 해 전체 평균(56.7%)보다 4.5%p 더 높다.

이는 정년제도의 시행이 이 연령대에서 상용직 고용 지속에 긍정적 영향을 미쳤을 가능성을 보여주는 통계적 흐름으로 해석할 수 있다.

표 2-9 만50~54세와 전체 경제활동인구의 상용직 비중 연도별 비교(2014, 2018, 2024년)

(단위: %)

연도	만50~54세 상용직 비중	전체 경제활동인구 상용직 비중	비고
2014	40.2	44.4	전체 경제활동인구가 높음
2018	47.6	38.7	만50~54세가 높음
2024	61.2	56.7	만50~54세가 높음

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2014년, 2018년, 2024년 5월)

넷째, 그러나 이러한 변화가 곧바로 고령층 전체의 고용 안정성을 의미하지는 않는다. [그림 2-8]에서 볼 수 있듯이, 2024년 기준, 만55~60세 경제활동참가자 중 상용직

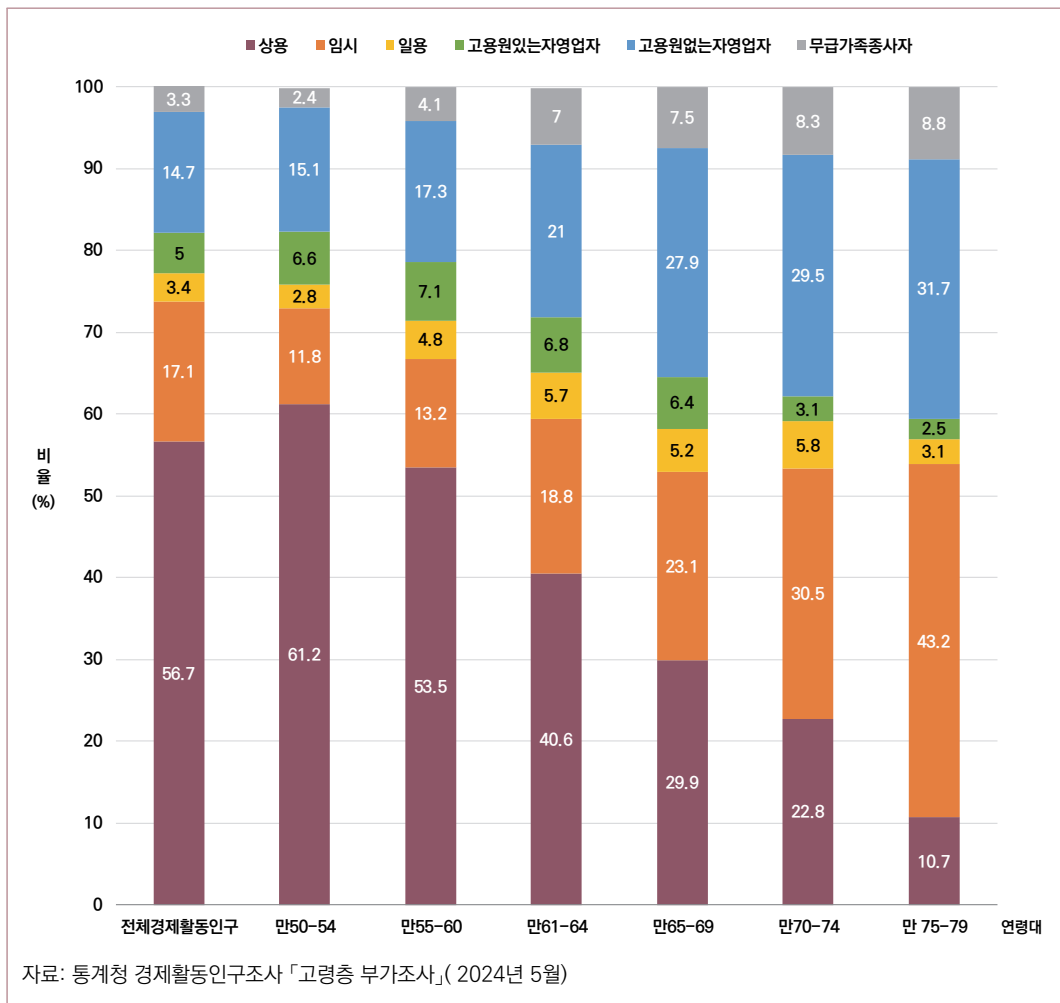
비율은 53.5%로 전체 평균(56.7%)과 큰 차이가 없지만, 만61~64세부터는 40.6%로 급감하고, 만75~79세에서는 불과 10.7%에 그친다.

이에 비해, 같은 연령대의 임시직과 고용원 없는 자영업자 비율은 빠르게 상승한다.

만70~74세에서는 각각 약 30%, 두 고용 형태를 합치면 60%에 달하고, 만75~79세에서는 70%를 초과한다. 즉, 상용직 고용 확대는 일부 연령대에 국한된 현상이며, 고령층 전반에서는 여전히 불안정한 고용 구조가 지배적이다.

‘일하고 있다’는 사실만으로는 충분하지 않다. 고용의 양은 늘었지만, 질은 여전히 취약하다. 중고령층 고용정책은 이제 단순한 참여율 확대에서 벗어나, ‘어디에서, 어떻게 일하고 있는가’에 주목해야 한다. 종사상 지위에 기반한 맞춤형 전략이 필요한 시점이다.

그림 2-8 베이비부머의 세대의 연령대별 종사상 지위 분포(2024년)



2. 주로 어떤 산업에서 일하고 있을까?

중고령층이 어떤 산업에 종사하고 있는지는 단순한 분포 통계를 넘어, 고령자 고용의 구조적 한계와 가능성을 가늠하는 출발점이 된다. 산업별 분포는 고용의 안정성뿐 아니라, 재취업 기회가 특정 산업에 집중되거나 편중되는 양상까지 함께 드러낸다.

그렇다면, 이 같은 산업 분포는 시간이 지나며 어떻게 달라졌을까?

[그림 2-9]부터 [그림 2-11]은 중고령층의 산업별 종사 구조 중 의미 있는 변화를 중심으로 정리한 것이다.

먼저, [그림 2-9]는 농림어업 분야의 연령별 종사자 비율 변화를 보여준다.

전체 경제활동인구에서 농림어업 종사자의 비중은 2014년 6.3%에서 2024년 5.6%로 소폭 감소하며 일정 수준을 유지하고 있다.

하지만 고령층 내부를 들여다보면, 감소세는 훨씬 뚜렷하다. 만70~74세는 2014년 34.8%에서 2024년 22.7%로, 만75~79세는 같은 기간 50.5%에서 31.3%로 급감했다. 더 젊은 연령대에서도 이 흐름은 이어진다. 만50~54세의 경우, 농림어업 종사 비중은 2014년 4.4%에서 2024년 2.3%로 줄어들며 10%를 넘은 적조차 없다. 이는 농림어업이 전통적으로 고령층이 집중된 산업임에도 불구하고, 고령 인력의 자연 감소와 더불어 젊은층의 진입이 거의 이루어지지 않고 있음을 보여준다.

즉, 산업의 고령화가 더 이상 유지되지 않고 있으며, 농림어업 자체가 점차 노동시장에서 축소되는 방향으로 전환되고 있음을 시사한다.

그림 2-9 중고령층의 연령대별 농림어업 종사자 비율 추이(2014, 2018, 2024년)

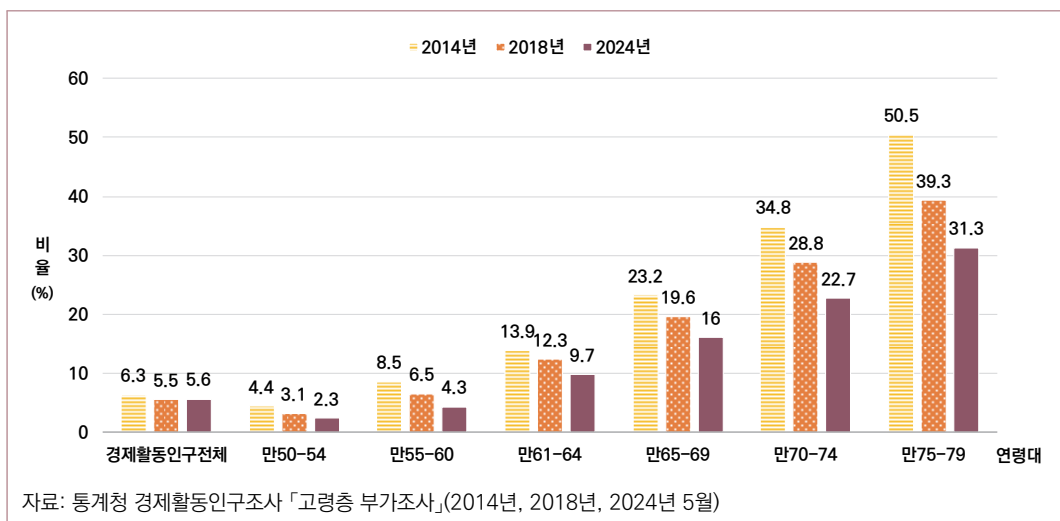
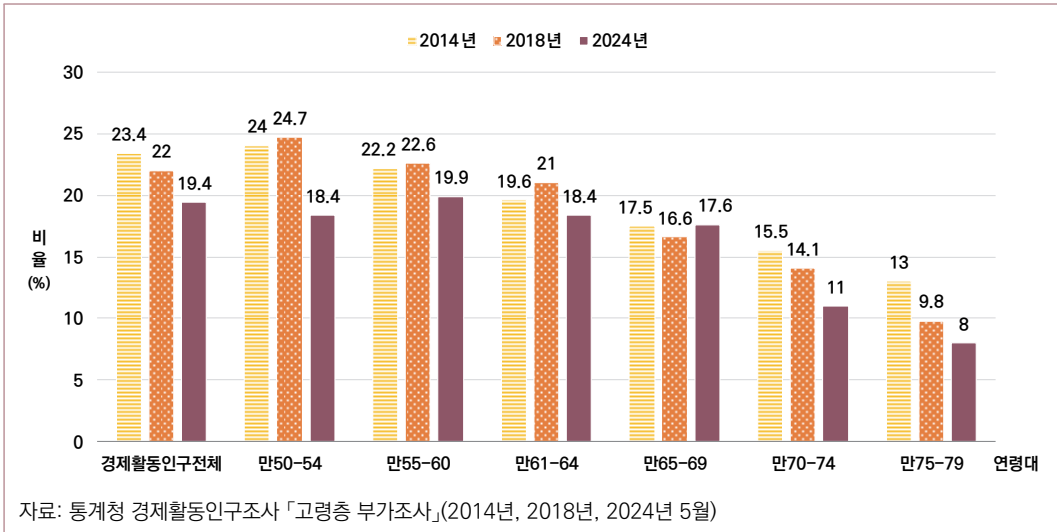


그림 2-10 중고령층의 연령대별 도소매·숙박음식업 종사자 비율 추이(2014, 2018, 2024년)



[그림 2-10]의 도소매 및 숙박음식업도 앞서 본 농림어업과 유사한 흐름을 보인다.

한때 중고령층이 주로 종사하던 대표 산업이었지만, 지난 10년간 꾸준히 비중이 줄어들며 산업 전반의 축소가 진행되고 있는 것으로 나타난다.

전체 경제활동인구 기준으로, 이 산업의 종사 비율은 2014년 23.4%에서 2024년 19.4%로 하락했다. 연령별로 보면, 만50~54세 경제활동 인구 중 도소매 및 숙박음식 종사자의 비율은 24.0%에서 18.4%로, 만70~74세는 15.5%에서 11.0%로 줄어드는 등 중고령층 전 연령대에서 일제히 하락세가 나타났다.

특히 2024년에는 대부분 연령대에서 감소 폭이 두드러졌는데, 이를 단순히 고령층의 산업 이탈로만 보긴 어렵다. 최근 도소매 및 숙박음식업은 대기업화와 플랫폼화가 빠르게 진행되면서, 기존의 고령 개인 자영업자가 밀려나는 구조적 전환이 함께 일어나고 있기 때문이다.

따라서 이 산업의 변화는 단순한 축소가 아니라, 산업 내부의 재편과 고령층 일자리 기반의 약화가 동시에 작용한 결과로 해석할 수 있다.

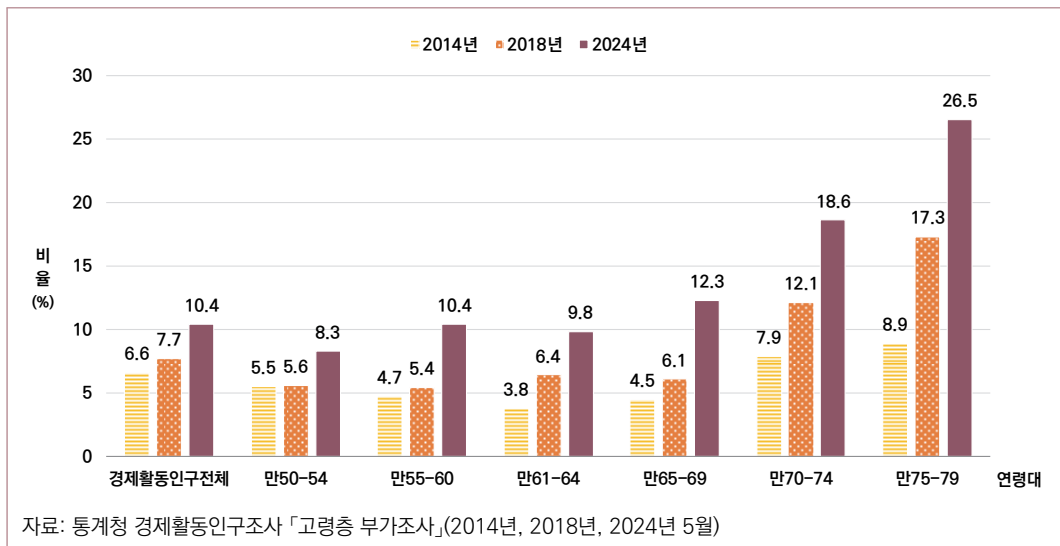
다만 실제 시장 규모 변화와의 연관성은 별도의 분석이 필요하다.

그렇다면 고령층 경제활동인구 중에서, 어느 산업에 종사하는 비율이 눈에 띄게 증가했을까. [그림 2-11]을 보면, 보건 및 사회서비스업이 특히 고령층의 주요 일자리 산업으로 부상하고 있음을 확인할 수 있다.

연령대별로도 비중 확대는 고르게 나타나는데 특히 연령이 높아질수록 그 비중이 크게 늘어나고 있는 것으로 확인된다. 전체 경제활동인구 중 보건 및 사회서비스업 종사자 비중은 2014년 대비 2024년 3.8%p 증가한 것에 비해, 만65~69세 연령대 중에서 그 종사자 비중은 2014년 4.5%에서 2024년 12.3%로 7.8%p 증가했고, 만70~74세는 10.7%p, 만75~79세는 2014년 8.9%에서 2024년 26.5%로 무려 17.6%p 증가한 바, 이는 고령 인구의 증가와 더불어 돌봄 수요가 빠르게 늘어나고 그 수요 상당 부분을 고령층이 충족시키고 있음을 의미한다. 그에 따라 보건 및 사회서비스업은 고령층에게 새로운 일자리 영역으로 부상하고 있다.

이와 관련해 이철희(2024:113-121)는, 사회복지서비스업이 2030년대 초·중반에는 가장 심각한 노동력 부족 산업이 될 가능성이 높다고 경고한다. 노동 공급이 증가하더라도 수요 증가 속도가 더 빠르기 때문에, 인력 공백이 구조적으로 나타날 것이라는 전망이다. 따라서 향후 고령층 노동시장 변화를 예측하고, 정책적 대응 방안을 마련하기 위해서는 산업별 고용 구조의 흐름을 면밀히 파악하는 작업이 필수적이라 할 수 있다.

그림 2-11 중고령층의 연령대별 보건 및 사회서비스업 종사자 비율 추이(2014, 2018, 2024년)



한편, 최근 플랫폼노동의 확산과 함께, 배달·운송·가사서비스 등 플랫폼 기반 일자리에 유입되는 60대 이상 중고령층의 증가에도 주목할 필요가 있다.

2023년도 플랫폼 종사자 실태조사 결과에 따르면, 60대 이상 플랫폼 종사자 수는 2022년 약 7만 1천 명에서 22.5% 증가해 2023년에는 약 8만 7천 명에 이른다(박보람 외, 2023: 50).

이러한 증가는 중고령층의 경제적 필요와 더불어, 시간과 장소의 유연성을 중시하는 근로형태에 대한 선호가 맞물린 결과로 해석할 수 있다.

즉, 플랫폼노동은 기존의 전통적 중고령자 일자리 외에, 중고령층 노동시장 참여의 또 다른 축으로 자리 잡아가고 있으며, 고령화가 심화될수록 중고령자 일자리 정책의 핵심 고려 요소가 될 가능성이 크다. 이처럼 산업 및 일자리 형태에 따라 중고령층 노동시장의 집중과 분화가 점차 뚜렷해지는 가운데, 향후 일자리 공급 전략은 보다 세밀하고 맞춤형된 접근이 요구된다.

3. 중고령층 임금근로자는 주로 어떤 규모의 기업에서 일하고 있을까?

그렇다면, 중고령층 경제활동인구 중에서도 임금근로자는 주로 어떤 규모의 기업에서, 어떤 형태의 고용조건으로 일하고 있을까?

이를 확인하기 위해, 먼저 기업 규모별 고용 현황을 살펴보았다.

첫째, [표 2-10]에서 확인할 수 있듯이, 2014년부터 2024년까지 고령층(만55~64세) 상용직 근로자를 기준으로 사업장 규모별 고용 비율의 변화를 살펴보면, 5인 미만 영세사업장에서 근무하는 근로자의 비율은 감소하고, 반대로 30인 이상~300인 미만 또는 5인 이상~30인 미만 규모 사업장에 근무하는 근로자의 비율은 일부 연령대에서 증가하는 양상을 보인다.

예컨대, 만55~60세 상용직 근로자 중 5인 미만 사업장에서 근무하는 근로자의 비율은 2014년 23.8%에서 2024년 17.6%로 감소한 반면, 30인 이상~300인 미만 사업장에 근무하는 근로자 비율은 같은 기간 24.5%에서 30.6%로 증가하였다.

만61~64세 상용직 근로자 중 5인 미만 사업장에 근무하는 비율은 34.2%에서 24.5%로 줄었으며, 30인 이상~300인 미만 사업장 비율은 21.1%에서 24.8%로, 5인 이상~30인 미만 사업장 비율은 41.1%에서 44.9%로 각각 증가하였다.

이러한 변화는 일부 중고령층에서 고용이 5인 미만의 영세사업장에서 일정 규모 이상의 사업장으로 분산되고 있음을 시사한다.

표 2-10 만50~54세와 전체 경제활동인구의 상용직 비중 연도별 비교(2014, 2018, 2024년)

(단위: %)

연령대	연도	5인미만	5인 이상~ 30인미만	30인이상~ 300인미만	300인 이상
전체경제 활동인구	2014	21	40.2	27.7	11.1
	2018	17.6	40.4	29.4	12.7
	2024	17.9	39.1	28.9	14.2
만50~54세	2014	22.4	38.4	23.8	7.5
	2018	17.9	38.8	31.3	12
	2024	16.2	38.3	30.7	14.8
만55~60세	2014	23.8	42.7	24.5	9
	2018	18.8	42.4	29.4	9.4
	2024	17.6	39.6	30.6	12.3
만61~64세	2014	34.2	41.1	21.1	3.6
	2018	25.5	47.5	16.1	3.6
	2024	24.5	44.9	24.8	5.8
만65~69세	2014	35.1	46.7	16.5	1.7
	2018	27.4	49.7	20.3	2.5
	2024	30.3	42	25	2.7
만70~74세	2014	38.9	48.3	11.9	1
	2018	34.6	45.7	16.1	3.6
	2024	33.5	47.4	16.7	2.4
만75~79세	2014	38.1	49.4	12.3	0.3
	2018	32.9	50.1	14.3	2.7
	2024	35.9	50	10.2	3.8

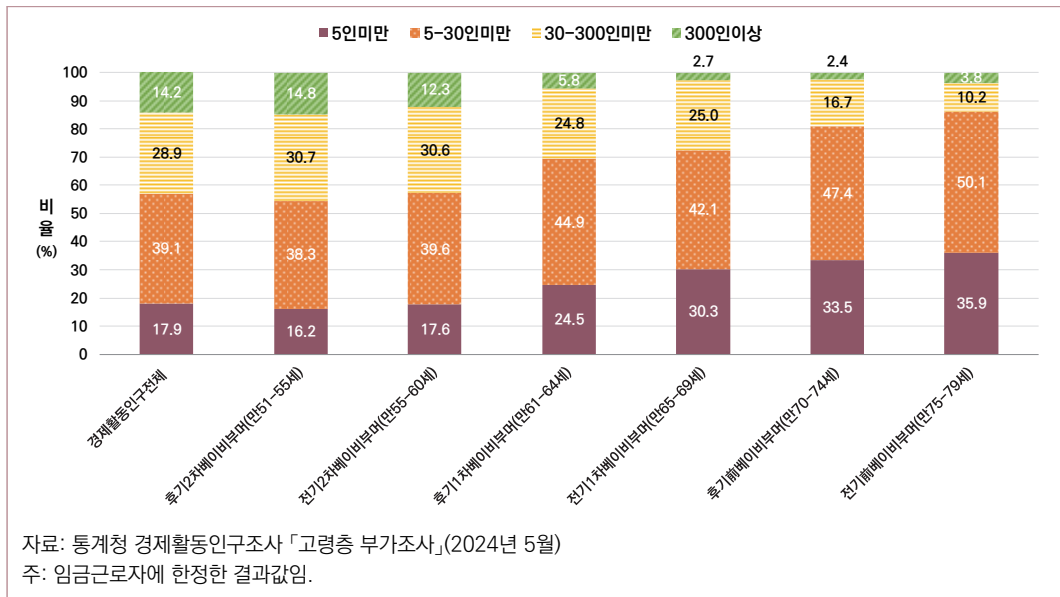
자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2014년, 2018년, 2024년 5월)

둘째, 그림에도 불구하고 2024년 현재 고령층 임금근로자의 고용 분포를 연령대별로 살펴보면, 연령이 높아질수록 다시 5인 미만 영세사업장에 집중되는 경향이 뚜렷하게 나타난다. [그림 2-12]에 따르면, 5인 미만 사업장에 종사하는 임금근로자의 비율은 만50~54세에서 16.2%, 만55~60세에서 17.6%에 그치지만, 만70~74세는 33.5%, 만75~79세는 35.9%로 크게 증가한다. 이는 고령층 내부에서도 연령이 높아질수록 보다 작고 열악한 고용환경으로 밀려나는 구조적 양극화가 지속되고 있음을 보여준다.

특히, 각 연령대 임금근로자 중 2024년 기준 300인 이상 대규모 사업장에 종사하는 비율은 만50~54세에서 14.8%로 가장 높으며, 이후 연령이 높아질수록 급감하여 70~74세는 이후에는 2.4%, 만75~79세는 3.8% 수준에 불과하다. 이처럼 전체적으로

는 일정 규모 이상의 사업장 고용 비율이 일부 연령대에서 증가하는 양상이 나타나지만, 연령이 높아질수록 다시 영세사업장에 집중되는 고용 구조가 뚜렷하게 드러난다. 고령 근로자의 고용기회는 여전히 사업장 규모와 연령에 따라 구조적으로 제한되고 있다.

그림 2-12 기업규모별 중고령 임금근로자의 연령대별 구성 비율(2024년)



단지 ‘일하고 있다’는 고용률 지표만으로는 이들의 고용 상태를 제대로 설명할 수 없다. 고령 근로자의 실질적 권리를 보장하기 위해서는, 단순한 고용률 상승보다 ‘어디에서, 어떻게 일하고 있는가’에 대한 세밀한 정책 설계가 필요하다.

4. 어떤 직업에 종사하고 있을까?

본격적인 직업 분포 분석에 앞서, 2014년과 2024년 데이터를 비교해 보면, 고령화에 따른 직업 구조 변화가 뚜렷하게 감지된다. 그중에서도 특히 주목할 만한 점은, 고숙련 직종에 종사하는 고령층의 비중이 전반적으로 꾸준히 증가하고 있다는 사실이다.

[그림 2-13]와 [그림 2-14]에 따르면, 만55~60세 임금근로자 중 관리·전문직 종사자 비율은 2014년 14.5%에서 2024년 20.7%로, 사무직은 10.6%에서 16.0%로 각각 상승하였다. 이러한 변화는 정년 연장 제도의 영향과 더불어, 경력을 바탕으로 한 재취업 경로가 일정 부분 확대되었기 때문으로 해석할 수 있다.

사무직의 경우, 전체 경제활동인구에서도 비중이 2014년 20.7%에서 2024년 21.0%로 소폭 증가하였다. 고령층 내부에서도 연령대별로 사무직 종사 비중이 전반적으로 상승하는 흐름이 확인된다. 만50~54세는 13.5%에서 22.2%로, 만55~60세는 10.6%에서 16.0%로 증가하였고, 만61~64세는 5.3%에서 9.3%로, 만65~69세는 4.3%에서 5.6%로 늘었다. 만70대 이후 연령층에서도 상승세는 이어져, 만70~74세는 4.2%에서 5.7%로, 만75~79세는 2.2%에서 3.3%로 소폭 증가하였다.

그림 2-13 중고령층의 연령대별 관리·전문직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)

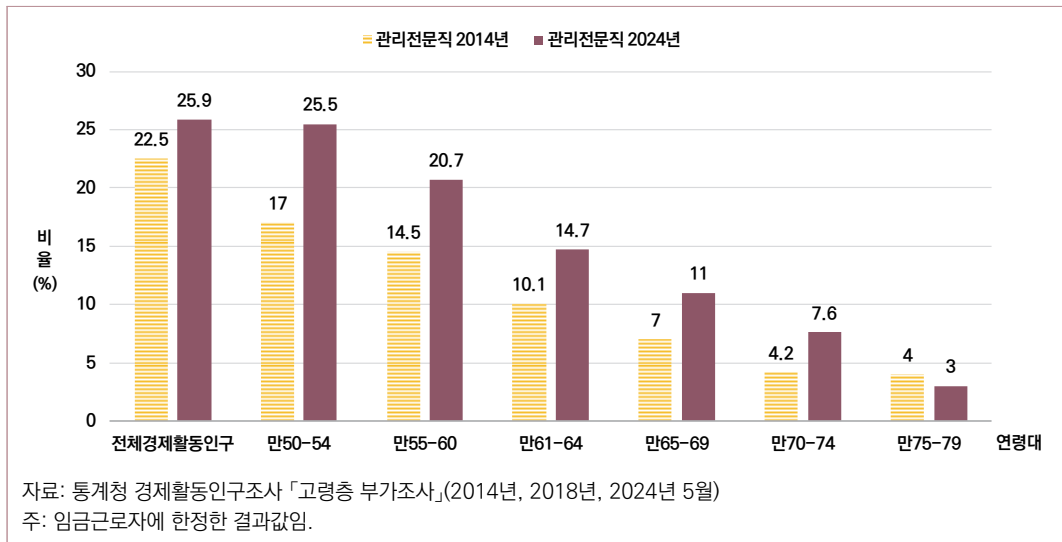
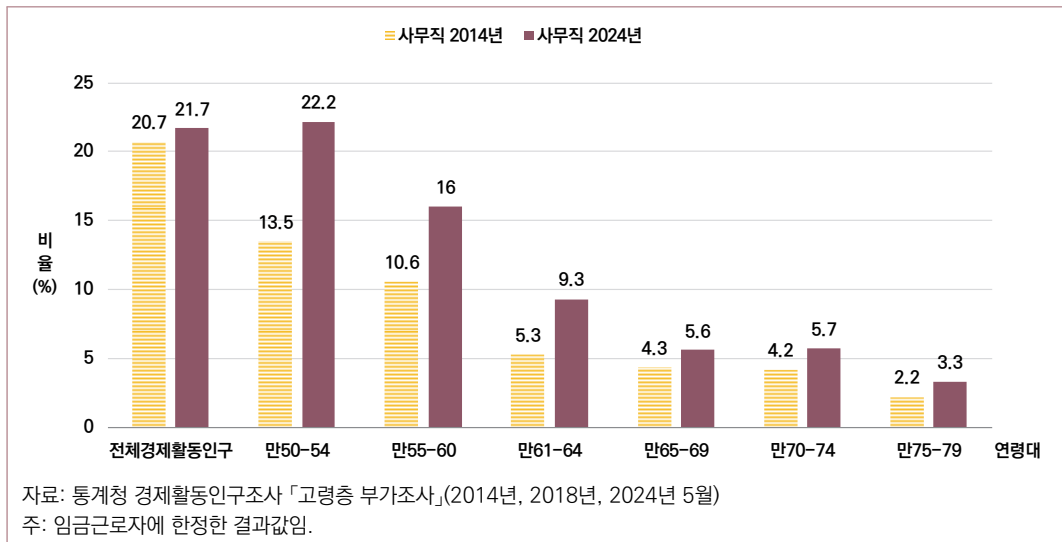


그림 2-14 중고령층의 연령대별 사무직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)

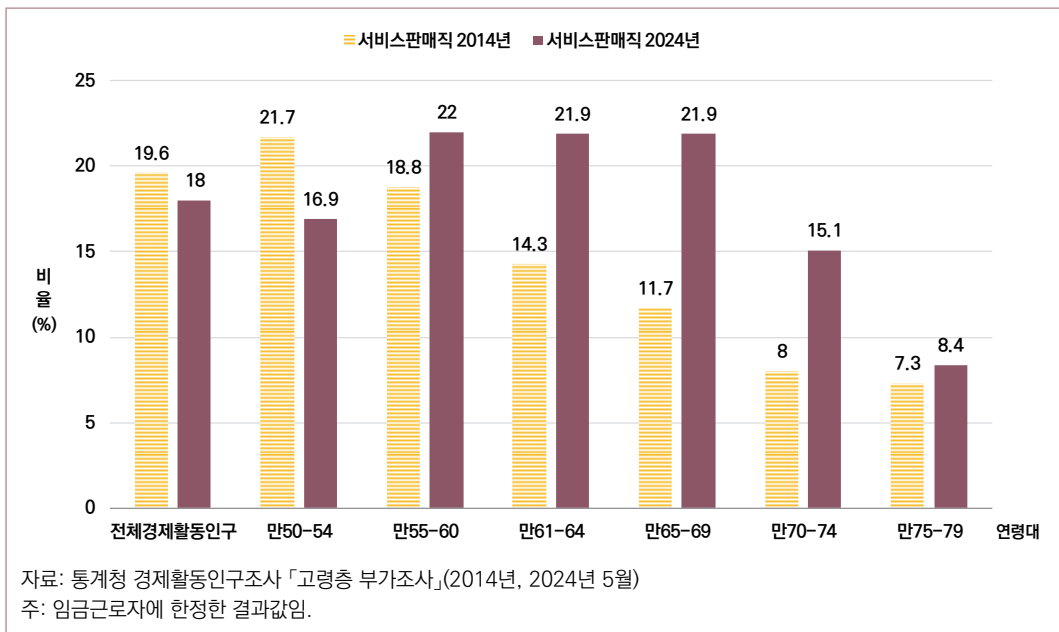


반면, [그림 2-15]에서 확인할 수 있듯 서비스·판매직은 전혀 다른 흐름을 보인다. 전체 경제활동인구에서는 그 비중이 소폭 감소한 반면, 고령층에서는 정년 이후를 기점으로 오히려 크게 증가하였다.

특히 만65~69세 고령층의 경우, 해당 연령대 경제활동인구 중 서비스·판매직 비중이 2014년 11.7%에서 2024년 21.9%로 거의 두 배 가까이 증가하였다. 단순히 ‘생계를 위한 재취업’만으로는 설명되기 어려운 변화다. 보건·복지 분야를 중심으로 한 돌봄 수요의 확대, 그리고 고령 여성의 노동시장 재배치가 주요한 배경으로 작용한 것으로 보인다.

실제로 요양, 간병, 방문 돌봄 등 특정 서비스 직종에 고령 여성이 구조적으로 유입되고 있으며, 이는 가족돌봄 정책의 확대와도 맞물린 흐름이다. 단지 ‘일을 하고 있다’는 사실을 넘어서, 고령 여성이 어떤 종류의 노동으로 이동하고 있는지를 보여주는 중요한 지표라 할 수 있다.

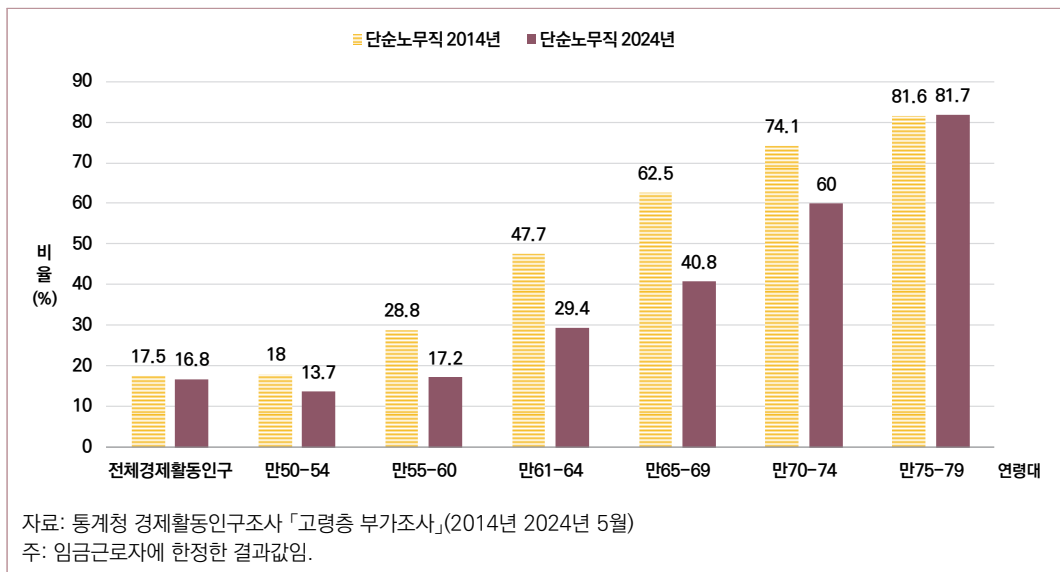
그림 2-15 중고령층의 연령대별 서비스·판매직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)



한편 [그림 2-16]에서 볼 수 있듯이, 단순노무직은 전체적으로는 감소하거나 정체되는 추세다. 만61~64세는 2014년 47.7%에서 2024년 29.4%로 큰 폭으로 줄었고, 만55~60세도 18.3%에서 17.2%로 소폭 하락하였다. 이는 체력적 부담, 직무 특성, 고용주의 기피 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과로 해석된다.

그러나 이 같은 감소세에도 불구하고, 단순노무직은 여전히 고령층에서 가장 높은 비중을 차지하는 직종이다. 2024년 기준으로, 만70~74세 임금근로자의 60.8%, 만75~79세는 무려 68.7%가 단순노무직에 종사하고 있다. 연령이 높아질수록 선택 가능한 직종의 폭이 급격히 줄어들며, 결국 노동시장의 끝단에서 단순노무직으로 쏠리는 구조가 고스란히 드러나는 것이다.

그림 2-16 중고령층의 연령대별 단순노무직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)



전반적으로 중고령층의 직업 분포를 살펴보면, 만50~54세 구간에서는 관리·전문직(25.5%)과 사무직(22.2%)의 비중이 높게 유지되고 있다([그림 2-13], [2-14] 참조).

이들은 높은 교육 수준과 직무 숙련도를 바탕으로, 여전히 노동시장의 ‘보이는 층위’에서 중심적인 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 만55세를 넘어서면서부터, 즉 1차 베이비부머 세대가 고령층으로 진입하는 구간부터는 양상이 달라진다.

서비스·판매직의 비중이 뚜렷하게 증가하고([그림 2-15]), 정년(60세)을 지난 이후부터는 단순노무직 비중이 급격히 상승하기 시작한다([그림 2-16]).

이러한 흐름은 단순한 연령 증가가 아니라, 노동시장에서 선택 가능한 직종의 축소와 고령자 직업 재배치의 구조적 경로가 어떻게 형성되고 있는지를 보여주는 중요한 단서다. 그렇다면, 이러한 직종 재배치가 학력 수준에 따라 어떻게 다르게 나타나는지는 어떨까?

[그림 2-17]는 연령대별 단순노무직 종사 비율을 학력 수준별로 비교한 결과를 보여준다. 전반적으로, 학력이 낮을수록 단순노무직에 종사하는 비율이 높게 나타났다.

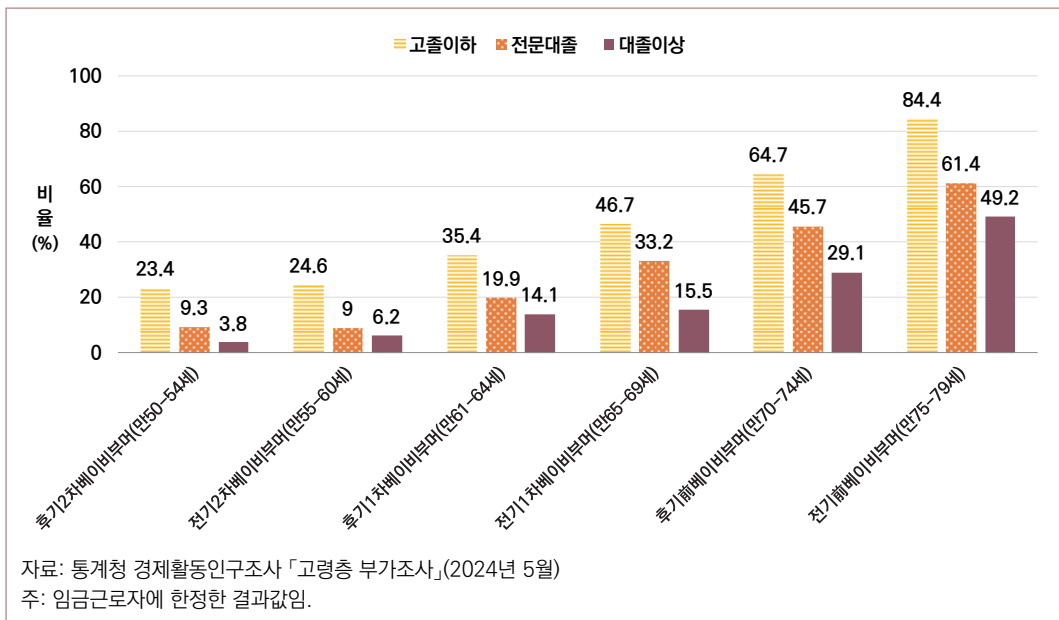
그러나 주목할 점은, 같은 학력 수준 내에서도 연령이 높아질수록 단순노무직 비율이 꾸준히 상승한다는 점이다.

예를 들어, 고졸 이하 집단에서는 만50대 초반의 단순노무직 비율이 23.4%였으나, 만75~79세에서는 84.4%로 상승하였다. 60대 후반을 지나면서부터는 급격한 증가세를 보인 셈이다.

대졸 이상 집단도 비슷한 흐름을 보인다. 출발점은 낮았으나, 만50대 초반 3.8%에서 시작한다. 하지만, 만75~79세에는 49.2%까지 증가하였다.

특히 대졸 이상 집단이 낮은 비율에서 시작했음에도 불구하고 고령층으로 갈수록 단순노무직 비율이 빠르게 증가하는 경향은, 연령 그 자체가 노동시장에서의 하방 재배치를 유도하는 구조적 요인으로 작용하고 있음을 잘 보여준다.

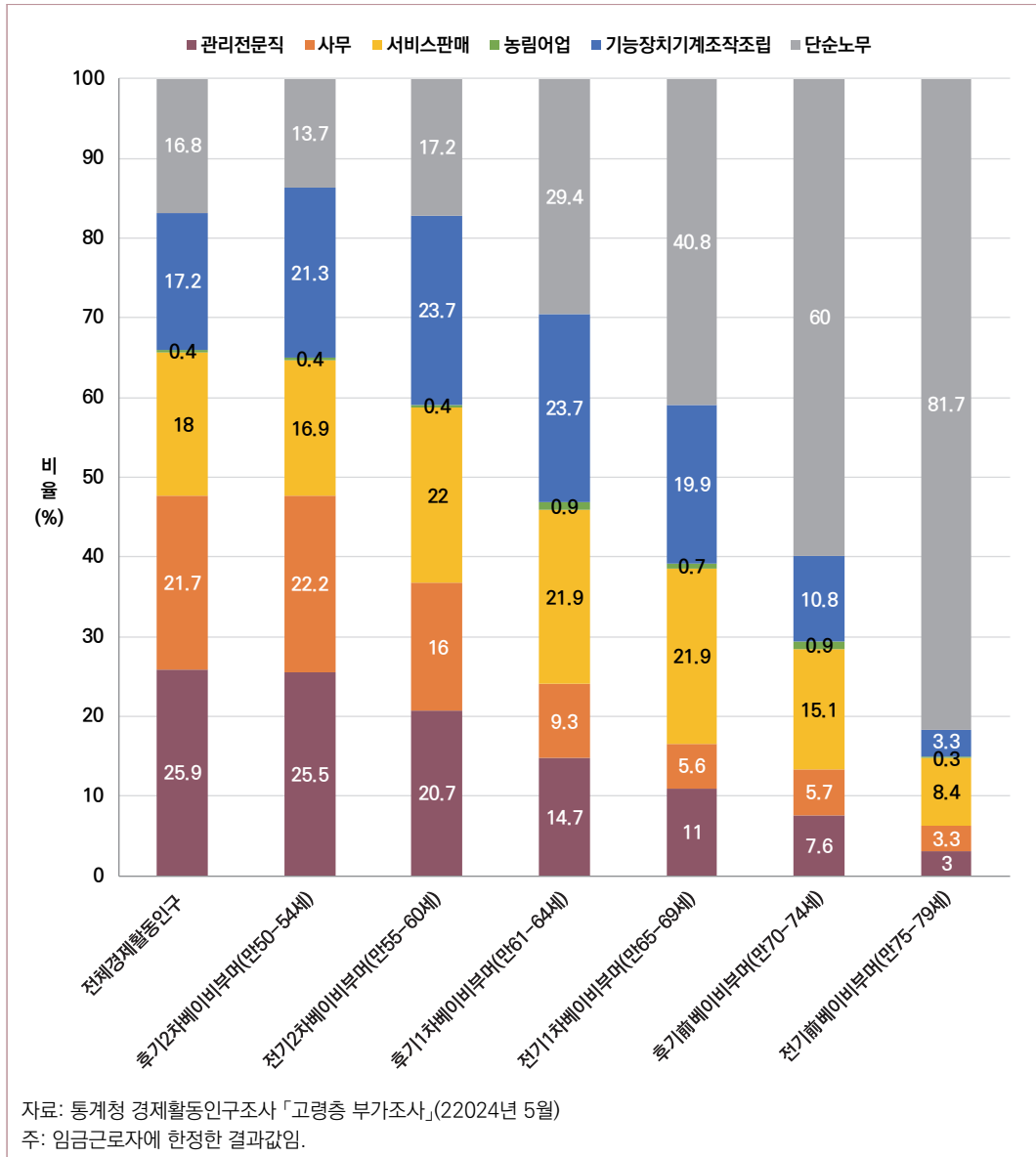
그림 2-17 중고령층의 학력·연령대별 단순노무직 종사자 비율(2024년)



[그림 2-18]에서 확인되듯이 중고령 노동자들이 점차 나이가 들어감에 따라, 직업의 숙련도는 낮아지고, 법적 보호와 제도적 시야에서도 점점 멀어지고 있다. 이러한 현상은 단지 개인의 선택 문제를 넘어, 누가 노동시장의 ‘주류’로 남고, 누가 보이지 않는 자로 밀려나는가라는 정치적 경계 설정의 문제이기도 하다. 이처럼 중고령층의 노동시장 참여는 단일하지 않으며, 숙련도, 교육, 젠더, 산업 특성에 따라 복수의 경로로 갈라진다.

따라서 베이비부머 세대의 은퇴와 함께 이들이 향하고 있는 직업의 구조적 변화와 보이지 않는 전환 비용을 정밀히 정책에 반영할 필요가 있다.

그림 2-18 베이비부머 세대의 연령대별 직업 분포(2024년)



실제로 이승호·박혁(2024:58)은 저임금 근로자의 비중이 전체 연령대에서는 약 20% 수준에 머무르지만, 고령근로자 집단 내에서는 33%에 이르며, 특히 여성의 경우 그 비중이 47.6%로 남성 23.1%의 두배에 달한다고 지적한다[표 2-11]. 고령자 노동 공급이 급증하고 있는 사회서비스 분야에서는 이러한 성별 격차와 일자리 질 저하가 더욱 뚜렷하게 나타난다.

표 2-11 저임금 근로자의 비중(2023년)

(단위: %)

구분	전체임금근로자	고령임금근로자(55세 이상)
전체	20.2	33.0
남성	14.2	23.1
여성	28.5	47.6

자료: 고용노동부 「고용형태별 근로실태조사」(2023) 원자료, 이승호·박혁(2024:23)의 <표 2-8>을 바탕으로 재인용·재구성.
주: 저임금 기준은 중위임금의 2/3 이하(2023년 기준 약 2,917천 원)로 정의됨.

나아가 고령 저소득 취업자의 진입 경로 또한 일률적이지 않다는 점을 밝히고 있다. 60대 후반 저소득 취업자 중 절반 이상(51.9%)은 50대 후반부터 저소득 일자리에 지속적으로 종사해온 이들이지만, 19.3%는 저임금 일자리를 통해 노동시장에 재진입한 경우이며, 22.6%는 중소득 일자리에서, 6.7%는 고소득 일자리에서 저소득 일자리로 이행한 경우다[표 2-12]. 특히 여성과 저학력자의 경우, 일찍부터 저소득 일자리에 머무르거나 저임금 일자리로 재진입하는 비중이 높았던 반면, 남성과 고학력자의 경우에는 중·고소득 일자리에서 퇴직한 뒤 저임금 일자리로 이행하는 경로가 주요했다고 지적한다(이승호·박혁, 2024, 58).

표 2-12 정년 후 저소득 취업자 비중 및 진입경로별 비중(2023년)

(단위: %)

	저소득유지	노동시장 진입	중소득에서 이행	고소득에서 이행	60세 이후 저소득 일자리 경험자
1953~1959년생	51.4	19.3	22.6	6.7	100(전체)

자료: 한국노동연구원, 한국노동패널 조사 13차(2010년)~26차(2023년) 원자료, 이승호·박혁(2024:48)의 <표 2-22>을 바탕으로 재인용·재구성.
주: 고령자의 노동소득은 편의상 각 연도별 전일제 임금근로자의 중위임금을 추정한 후, 노동소득(임금+사업소득)이 중위임금의 2/3 미만일 경우를 저소득, 소중소득이 중위임금의 2/3 이상 ~ 3/2 미만인 경우를 중소득, 노동소득이 중위임금의 3/2 이상인 경우를 고소득으로 구분하고 있다.

이처럼 중고령층의 노동시장 참여와 그 내부 이동은 이질적이고 불균형하다. 그 경로마다 서로 다른 정책적 맥락과 보호체계가 요구되며, 고령층의 노동 지속 여부를 단

순히 양적 참여로만 평가할 수 없다. 어떤 조건과 배경에서, 어떤 질의 일자리를 감내하고 있는지를 구조적으로 이해하고 대응할 필요가 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 보고서 제2장에서는 중고령층의 퇴직 구조와 노동시장 내 위치를 다층적으로 조명하고자 하였다. 베이비부머 세대의 노동 경로는 법정 정년이라는 제도적 선형성과는 다른 궤적을 그리고 있으며, 다수는 정년 이전에 이탈하고, 정년 이후에도 불안정한 고용 형태로 노동을 지속하고 있다.

첫째, 정년 이전 조기 이탈은 보편적인 현상이며, 특히 여성, 저숙련, 비정규직, 서비스직 종사자는 애초에 정년까지 일할 수 있는 조건 자체가 주어지지 않는다.

둘째, 퇴직은 자발적 선택보다 구조적 퇴출의 경우의 수가 많다. 권고사직, 사업부진, 가족 돌봄 등의 사유가 전체 퇴직의 절반 가까이를 차지하며, 특히 여성에게는 ‘가족 책임’이 주요한 퇴직 요인으로 작동하고 있다.

셋째, 산업과 직업, 고용형태에 따라 퇴직 시점과 근속 경력의 격차가 심화되고 있으며, 이들은 다시 소규모 영세사업장, 고용원 없는 자영업, 단순노무직 등으로 하방 재배치되고 있다.

넷째, 결국 지금의 정년제는 실효적인 제도라기보다는 노동시장 내에서 상층인 소수의 일부 안정된 집단만을 전제로 설계된 장치로, 여성과 저숙련 노동자 다수는 그 경계 밖에 머무르고 있다.

이제는 ‘정년까지 일할 수 있는 소수’를 기준으로 한 정책이 아니라, ‘정년에 이르지 못하는 다수’의 현실을 중심에 두는 정책 설계로 전환해야 할 때다.

대다수의 중고령 노동자는 법적 정년을 채우기도 전에, 충분한 준비 없이 비자발적으로 주된 일자리에서 이탈하고 있다. 그러나 ‘퇴직’은 곧 ‘은퇴’를 의미하지 않는다. 이들은 다시 일터로 돌아오고 있으며, 이러한 흐름은 더 이상 예외적인 현상이 아니라 점차 하나의 사회적 표준으로 자리잡고 있다.

문제는 이들이 돌아간 일터의 질이다. 나이가 들수록 일하는 사업장은 작아지고, 맡는 일은 단순하고 고된 업무에 치우친다. 특히 단순노무직 비중은 연령이 높을수록 더 뚜렷하게 나타난다.

그렇다면, 이들은 왜 계속 일하는 것일까? 단순히 생계 때문일까, 아니면 일의 의미나 사회적 연결감을 원하는 것일까?

그리고 이들이 진정으로 바라는 ‘일’의 모습은 지금의 그것과 같은 것일까?

다음 장에서는 중고령자들이 실제로 원하는 일자리의 형태와, 그들이 감당할 수 있고 감당하고자 하는 노동의 조건, 그리고 이들의 희망과 현실 사이의 간극을 함께 살펴 보고자 한다.

제3장

중고령층의 경제활동 이유와 희망 일자리

제1절 | 왜 아직 일할까

제2절 | 어떤 일을 희망할까

제1절

왜 아직 일할까

1. 왜 계속 일하는가?

가. 불안한 노후 준비

고령자들이 계속 일하는 이유는 단일하지 않다.

무엇보다 국민연금 등 제도적 소득 보장이 충분하지 않다는 점에서 경제적 요인이 가장 큰 영향을 미치지만, 건강 유지, 사회적 관계, 자아실현 등 심리·사회적 동기 또한 중요한 배경으로 작용하고 있다.

이러한 다층적인 동기를 전제로, 고령층의 노후 준비 실태를 살펴보면 다음과 같다.

[표 3-1]에 따르면, 고령층이 가장 많이 의지하는 노후 대비 수단은 단연 국민연금이다. 전 연령대에서 국민연금 응답 비율이 가장 높았으며, 만55~60세는 65.9%, 만61~64세는 61.0%로 국민연금을 주요 노후소득 원천으로 꼽았다. 다만 연령이 높아질수록 국민연금 의존도는 점차 낮아지는 경향을 보여, 만70~74세는 49.2%, 만75~79세는 43.7%에 그쳤다.

이는 국민연금 도입 시기와 가입 이력의 차이가 반영된 결과로, 상대적으로 젊은 고령층일수록 국민연금 의존도가 높게 나타나는 구조다.

반면 직역연금, 사적연금, 퇴직급여 등은 전체적으로 낮은 비중을 보이며, 부동산 수익 등 자산 기반 소득은 일부 고연령층에서만 두드러진다. 예를 들어, 만75~79세에서 부동산 운영을 주요 수단으로 응답한 비율은 12.5%에 달했지만, 만55~60세에서는 4.3%에 불과했다.

결국, 국민연금의 상대적 보편화는 제도에 대한 신뢰를 일정 부분 보여주는 한편, 그 외 대안이 취약하거나 불균등하게 분포하고 있다는 현실 또한 함께 드러낸다.

나아가, 중고령층이 체감하는 경제적 부담은 단순한 생활비 수준을 넘어선다. 의료보험료, 사회보험료, 공과금 등 은퇴 이후에도 지속되는 고정비용이 주요 부담으로 작용하고 있으며, 이러한 구조는 노후 빈곤 위험을 더욱 심화시키는 요인으로 기능하고 있다.

표 3-1 중고령층 노후 준비의 주된 방법(2023년)

(단위: %, (천명))

구분	만50~54세	만55~60세	만61~64세	만65~69세	만70~74세	만75~79세
국민연금	62.6	65.9	61.0	54.4	49.2	43.7
직역연금	7.2	6.9	7.3	8.9	11.2	12.8
사적연금	6.5	5.0	4.6	4.8	5.2	4.4
주택연금	1.1	1.2	1.9	2.3	4.0	4.6
퇴직급여 (퇴직금, 퇴직연금)	3.5	3.5	3.4	3.3	3.5	3.3
예·적금/저축성보험	13.0	12.8	16.0	18.7	18.7	17.8
부동산 운영	4.6	4.3	5.0	7.2	8.2	12.5
주식/채권 등	1.5	0.4	0.7	0.3	0.0	0.3
기타	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.5
전체	100 (3,654)	100 (4,183)	100 (2,746)	100 (2,495)	100 (1,529)	100 (1,033)

주1: 고령층 부가조사는 조사 설계 단계에서부터 고령층만을 대상으로 연령대별 표본을 균등하게 배분하여, 연령층 간 응답자 수의 편차를 최소화하도록 구성됨. 반면, 노후 준비 현황을 알 수 있는 격년으로 실시되는 사회조사는 전국민을 대상으로 무작위 추출 방식으로 표본을 구성하기 때문에 실제 연령별 인구 구조가 그대로 반영됨. 따라서 사회조사의 경우 연령 그룹 간 조사 대상 기간(4년 vs. 6년)의 차이와 현실적 인구 구조상 연령 증가에 따른 인구 감소 효과가 더해져, 두 그룹 간 전체 샘플 수 차이가 크게 나타날 수 있음.

주2: 본 표는 2013년 및 2023년 사회조사에서 조사 시점의 만60세 응답자를 비교한 결과이며, 연령 표기는 보고서 내 일관성을 위해 2024년도 기준 만나이로 조정하였음.

자료: 통계청 사회조사 (2023년)

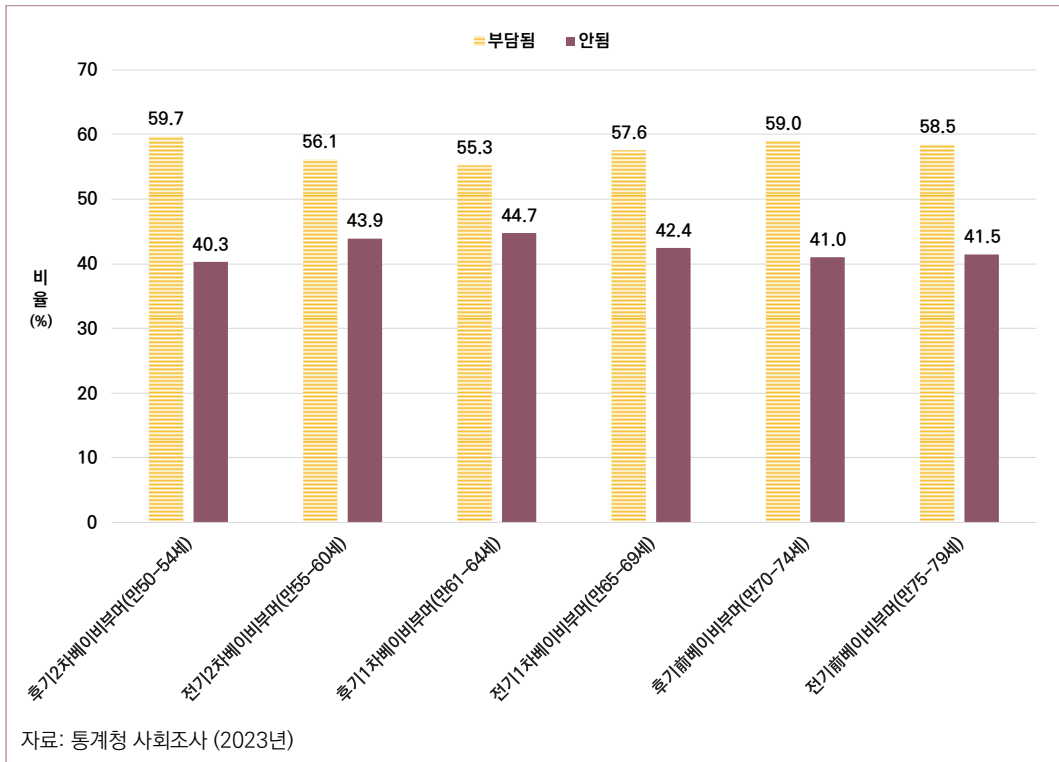
실제로 중고령층 전 연령대에서 약 55~60%에 달하는 응답자가 의료보험료, 사회보험료, 공과금 등 고정비용에 부담을 느낀다고 답했다([그림 3-1] 참조).

이는 소득이 끊긴 상황에서도 반복적으로 지출이 발생한다는 점이, 중고령자에게 심리적이면서 동시에 경제적인 이중 압박으로 작용하고 있음을 보여준다.

결국, 중고령층은 최소한의 생계를 유지하고 삶의 지속 가능성을 확보하기 위해서라도, 노동을 쉽게 멈출 수 없는 현실에 놓여 있다.

하지만 더 근본적인 문제는, 이들이 기대고 있는 연금이 실제로 얼마나 실효적인가 하는 점이다. [표 3-2]에 따르면, 전원이 연금 수급 시기에 진입한 전기 1차 베이비부머(만65~69세)조차 공적·사적 연금을 모두 포함해도 전체 연금 수령률은 80.2%에 불과하며, 20%의 사각지대가 존재한다. 월평균 수령액 역시 83.7만 원에 그친다.

그림 3-1 중고령층의 연령대별 건강보험료 부담 인식 비율(2023년)



특히 이 수치는 국민연금뿐 아니라 공무원연금, 사학연금, 개인연금 등 모든 공·사적 연금을 포함한 결과임에도 이 정도 수준에 그쳤다는 점에서 문제의 심각성이 드러난다.

여성의 상황은 더 취약하다. 같은 연령대 여성의 연금 수령률은 74.1%에 불과했고, 수령자의 월평균 수령액은 55.2만 원에 머물렀다.

한편, 2023년 국민노후보장패널조사에 따르면, 50대 이상 중고령자와 그 배우자가 인식하는 최소생활비는 136.1만 원, 적정생활비는 192.1만 원으로 나타났다.⁸⁾

이를 기준으로 보면, 현재의 연금 수령액만으로는 최소한의 생활조차 감당하기 어려운 수준임이 명백하다.

특히 평균 수령액만으로는 연금의 실효성을 판단하기 어렵다. 월 40만 원 미만 수령자의 비율을 함께 살펴볼 필요가 있다. 이 지표는 연금을 수령하고 있음에도 생활보장 수준에 미치지 못하는 저소득 수급자의 규모를 보여주는 핵심적인 기준이다.

8) “2023년 제10차 국민노후보장 패널조사 결과” 국민연금공단. 보도자료. 2024.12.31.

표 3-2 베이비부머 세대별 연금 수령 여부와 월평균 수령액(2024년)

(단위: %, 만원 (천 명),

세대구분	성별	예	아니오	전체	수령자의 월평균 수령액	응답자의 월평균 수령액	월 40만원 미만 수령자의 비율(%)
전기 2차 베이비부머 (만50~54세)	남성	7.2	92.8	100 (2,250)	136.8 (161)	9.8 (2250)	32.1(52)
	여성	5.4	94.6	100 (2,277)	101.8 (123)	5.5 (2272)	38.6(47)
	전체	6.3	93.7	100 (4,527)	121.7 (284)	7.6 (4527)	34.9(99)
후기 1차 베이비부머 (만55~60세)	남성	37.6	62.4	100 (1,677)	141.4 (631)	53.2 (1677)	9.8(62)
	여성	29.1	70.9	100 (1,699)	75.0 (494)	21.8 (1699)	41.1(203)
	전체	33.3	66.7	100 (3,376)	112.2 (1125)	37.4 (3376)	23.5(265)
전기 1차 베이비부머 (만61~64세)	남성	86.8	13.2	100 (1741)	109.7 (1512)	95.2 (1741)	19.8(300)
	여성	74.1	25.9	100 (1867)	55.2 (1384)	40.9 (1867)	52.9(732)
	전체	80.2	19.8	100 (3609)	83.7 (2895)	67.1 (3609)	35.6(1031)
후기전(前) 베이비부머 (만65~69세)	남성	92.2	7.8	100 (1166)	93.8 (1076)	86.5 (1166)	28.5(306)
	여성	79.6	20.4	100 (1272)	51.3 (1013)	40.8 (1272)	59.3(601)
	전체	85.7	14.3	100 (2438)	73.2 (2088)	62.7 (2438)	43.4(907)
전기전(前) 베이비부머 (만70~74세)	남성	94.6	5.4	100 (783)	85.3 (741)	80.7 (783)	30.4(225)
	여성	82.6	17.4	100 (1073)	48.6 (887)	40.1 (1073)	62.3(552)
	전체	87.7	12.3	100 (1856)	65.3 (1628)	57.3 (1856)	47.8(777)

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

주: “수령자 기준”은 실제로 연금을 수령하고 있다고 응답한 이들만을 대상으로 평균 수령액을 산출한 값이며, “응답자 기준”은 연금 미수령자를 포함한 전체 응답자 기준의 평균 수령액이다. 수령자 기준은 실제 수령자만 포함되어 금액이 상대적으로 높게 나타날 수 있으며, 응답자 기준은 전체 고령층의 평균적 소득 수준을 보수적으로 파악하기 위한 지표로 활용된다.

여기서 기준이 되는 '40만 원'은 기초연금 최대 수급액(32.3만 원)과 국민연금공단이 제시한 최소 노후생활비 수준을 바탕으로 설정된, 사회적으로 통용되는 '최소 노후 소득'의 하한선이다.

실제로 전기 1차 베이비부머(만55~60세) 여성 수령자 중 52.9%가 월 40만 원 미만을 수령하고 있으며, 후기 1차 베이비부머 여성 역시 41.1%가 이 범주에 해당한다.

이는 단순히 연금을 받는지 여부를 넘어, 연금의 실질적 보장 기능이 매우 제한적임을 보여주는 지표다.

나아가, 2차 베이비부머 세대의 노후 전망은 이보다 더 어두울 가능성이 크다. 이들은 부동산 자산에 대한 의존도는 낮은 반면, 국민연금 의존도가 상대적으로 높은 구조를 보이기 때문이다. 그러나 정작 그 국민연금조차도, 수급 시기의 연기, 지급 수준의 조정 등 다양한 제도적 리스크에 직면할 가능성이 크다.

결국 '계속 일하는 중고령자'는 단순한 선택이 아니다. 공적 노후 소득 보장 시스템이 감당하지 못한 틈새를 노동이라는 방식으로 메우고 있는 비가시적 생존 전략이다.

노동으로 버티는 은퇴, 그것이 오늘날 한국 중고령자들의 평균적인 풍경이다.

2. 자녀의 고령 부모 부양 부담, 10년 전과 얼마나 달라졌을까?

가. 고령자의 생활비 마련 방법 변화

물론 고령자들이 계속 일을 이어가는 이유를 단순히 연금 부족이나 의료보험료 같은 경제적 부담으로만 설명할 수는 없다. 최근 사회조사에 따르면, 고령층의 생활 태도와 인식 자체에 변화가 나타나고 있다.

즉, 단순한 생계 유지 차원을 넘어, 노후를 스스로 꾸려가려는 삶의 방식이 점점 일반화되고 있다.

과거에 비해 자녀나 친척의 지원에 의존하는 비율은 감소하고, 고령자 스스로 생활비를 마련하는 비율은 뚜렷하게 증가했다. [표 3-3]에서 확인할 수 있듯이, 만75~79세 고령자의 자립적 생활비 마련 비율은 2013년 46.0%에서 2023년 66.3%로 20.3%p 증가하였다.

반면, 자녀나 친척의 지원에 의존하는 비율은 같은 기간 43.8%에서 16.9%로 절반 이상 감소했다. 이러한 변화는 단순히 개인의 생활방식이 달라진 결과만은 아니다. 자

녀에게 기대지 않으려는 태도뿐 아니라, 기대할 수 없는 구조적 현실이 함께 작용하고 있는 것이다.

결국 ‘부양에서 자립으로의 전환’이 고령기 삶의 새로운 사회적 표준으로 자리 잡고 있음을 보여준다.

표 3-3 중고령자의 생활비 마련 방법(2013 vs 2023년)

(단위: %, (천명))

세대 구분	년도	본인 또는 배우자가 마련	자녀 또는 친척 지원	정부 및 사회단체 지원 (정부 보조 등)	기타	전체
만61~64세	2013	86.5	10.5	2.9	0.0	100 (1938)
	2023	92.5(↑)	3.1(↓)	4.4(↑)	0.0	100 (3422)
만65~69세	2013	77.5	17.9	4.5	0.1	100 (2054)
	2023	86.9(↑)	6.1(↓)	7.0(↑)	0.1	100 (3424)
만70~74세	2013	62.9	29.8	7.3		100 (1838)
	2023	79.4(↑)	9.5(↓)	11.0(↓)	0.1	100 (2234)
만75~79세	2013	46.0	43.8	10.1	0.0	100 (1473)
	2023	66.3(↑)	16.9(↓)	16.8(↓)	0.0	100 (1776)

주: 본 표는 2013년 및 2023년 사회조사에서 조사 시점의 만60세 이상 응답자를 비교한 결과이며, 연령 표기는 보고서 내 일관성을 위해 2024년도 기준 만나이로 조정하였음.

자료: 통계청 사회조사(2013, 2023년)

[표 3-4]에 따르면, 중고령자 본인 또는 배우자가 생활비를 마련할 때 가장 주요한 수단은 근로소득이다. 연령이 높아질수록 연금·퇴직급여의 비중이 점차 늘어나지만, 은퇴 직후의 중고령자에게는 여전히 ‘일을 통한 소득’이 가장 현실적인 생계 기반으로 자리하고 있다.

즉, 고령층의 노동은 선택이 아니라, 생활을 유지하기 위한 불가피한 조건으로 기능하고 있는 셈이다. 실제로 후기 1차 베이비부머(만61~64세)의 경우 생활비 중 74.4%를 근로·사업소득으로 마련하고 있으며, 전기 1차 베이비부머(만65~69세)도 62.8%를 근로소득에 의존하고 있다. 이러한 수치는 퇴직금이나 연금만으로는 일상적인 지출을 감당하기 어렵다는 현실을 보여준다. 그리고 동시에, 노동이 여전히 중고령자의 주

요 생계 수단으로 작동하고 있다는 점을 분명히 시사한다.

표 3-4 중고령자 본인이나 배우자의 생활비 마련 방법(2023년)

(단위: %, (천명))

세대구분	근로소득 및 사업소득	재산소득원	연금· 퇴직급여	예금(적금)	기타	전체
후기1차베이비부머 (만61~64세)	74.4	4.5	17.2	3.7	0.2	100 (3,165)
전기1차베이비부머 (만65~69세)	62.8	6.0	27.3	3.7	0.3	100 (2,975)
후기전(前)베이비부머 (만70~74세)	49.3	9.1	36.7	4.9	0.0	100 (1,774)
전기전(前)베이비부머 (만75~79세)	38.6	13.4	41.3	5.9	1.0	100 (1,177)

주: 연령 표기는 보고서 내 일관성을 위해 2024년도 기준 만나이로 조정하였음.
자료: 통계청 사회조사(2023년)

[표 3-5]에 따르면, 중고령자의 자녀 동거 비율은 전반적으로 감소하는 추세를 보인다. 만65세 이상 연령대에서는 지난 10년간 자녀와 동거하는 비율이 1~5%포인트가량 하락하였다. 예를 들어, 만70~74세의 자녀 동거 비율은 2013년 27.1%에서 2023년 22.1%로 감소했다. 이러한 변화는 중고령층의 거주 형태가 점차 가족과의 분리 방향으로 이동하고 있음을 시사한다.

표 3-5 중고령자의 현재 자녀 동거 여부(2013 vs 2023년)

(단위: %, (천명))

세대 구분	년도	동거	비동거	전체
만61~64세	2013	42.9	57.1	100(1938)
	2023	46.4(↑)	53.6	100(3216)
만65~69세	2013	31.7	68.3	100(2054)
	2023	30.0(↓)	70.0	100(3226)
만70~74세	2013	27.1	72.9	100(1838)
	2023	22.1(↓)	77.9	100(2128)
만75~79세	2013	25.5	74.5	100(1473)
	2023	23.9(↓)	76.1	100(1709)

주: 본 표는 2013년 및 2023년 사회조사에서 조사 시점의 만60세 이상 응답자를 비교한 결과이며, 연령 표기는 보고서 내 일관성을 위해 2024년도 기준 만나이로 조정하였음.
자료: 통계청 사회조사 (2013, 2023년)

더 중요한 변화는, 고령자들이 자녀와 함께 거주하는 이유가 과거와 달라지고 있다는 점이다. [표 3-6]에 따르면, 최근 10년 사이 70대 이상 고령자 중 ‘경제적·건강상의 이유로 독립이 불가능해 동거한다’고 응답한 비율은 약 20%p 감소하였다.

예컨대, 만75~79세의 경우 해당 비율은 2013년 53.3%에서 2023년 37.1%로 낮아졌고, 만70~74세도 같은 기간 40.2%에서 20.8%로 절반 가까이 줄었다.

반대로, ‘독립이 가능하지만 함께 사는 것을 선호한다’는 응답은 같은 기간 꾸준히 증가했다. 만65~69세의 경우 2013년 23.3%에서 2023년 41.4%, 만70~74세도 16.1%에서 37.2%로 크게 늘었다.

이러한 변화는 자녀와의 동거에 있어 일부 고령자들이 과거보다 덜 의존적인 태도를 보이고 있으며, 동거의 의미가 생계 부양에서 정서적 교류나 생활 편의 중심으로 변화하고 있음을 시사한다.

물론, 이 같은 변화가 고령자 다수가 자녀와의 동거를 원한다는 의미는 아니다.

다만, 동거의 방식과 이유가 점점 더 ‘선택지’로 변화하고 있다는 흐름은 주목할 필요가 있다.

표 3-6 중고령자가 자녀와 동거하는 이유(2013 vs 2023년)

(단위: %, (천명))

세대 구분	년도	경제·건강 등 본인이 독립 불가능	경제·건강 등 자녀가 독립 불가능	손주 양육 또는 자녀 가사 지원	자녀가 학생 또는 미성년자	독립가능하나 같이 사는 것 선호	기타	전체
만61~64세	2013	15.9	38.4	8.5	10.0	24.7	2.5	100 (831)
	2023	5.7	42.7	7.7	2.1	41.2	0.6	100 (1494)
만65~69세	2013	24.3	33.2	13.3	10.0	23.3	3.2	100 (651)
	2023	12.7	33.1	10.2	1.4	41.4	1.3	100 (968)
만70~74세	2013	40.2	26.4	11.9	2.8	16.1	2.6	100 (498)
	2023	20.8	29.8	11.1	0.1	37.2	1	100 (471)
만75~79세	2013	53.3	24.1	12.3	0.4	8.5	1.4	100 (375)
	2023	37.1	23.3	10.8	0.2	28.4	0.2	100 (409)

주: 본 표는 2013년 및 2023년 사회조사에서 조사 시점의 만60세 이상 응답자를 비교한 결과이며, 연령 표기는 보고서 내 일관성을 위해 2024년도 기준 만나이로 조정하였음.

자료: 통계청 사회조사(2013, 2023년)

[표 3-7]에 따르면, ‘앞으로 자녀와 함께 살고 싶지 않다’고 응답한 고령자는 전 연령대에서 모두 약 80%에 가깝다. 만61~64세는 79.4%, 만70~74세는 82.2%에 달해, 자녀와의 동거를 선호하지 않는 태도가 세대 전반에 걸쳐 일반화되고 있음을 보여준다. 특히 상대적으로 젊은 2차 베이비부머 세대는, 1차 베이비부머 세대보다 자녀와의 동거 희망 비율이 더 낮게 나타났다.

이는 세대가 젊어질수록 전통적인 가족 내 부양관계가 급속히 약화되고 있음을 시사한다. 앞으로 2차 베이비부머가 고령층의 중심 세대가 될 경우, ‘경제적 자립을 전제로 한 노후 생활’이 더욱 보편화될 가능성이 크다.

따라서 양질의 일자리 확보와 안정적인 노후소득 보장은 이제 단순한 복지 정책이 아니라, 사회 전체의 구조적 대응 과제로 떠오르고 있다.

결국 고령층은 더 이상 ‘부양의 대상’이 아니라, 스스로 소득을 확보하고 독립적으로 살아가는 존재로 재정의되어야 한다.

표 3-7 고령자의 향후 자녀와의 동거 희망 여부(2023년)

(단위: %, (천명))

연도	동거희망	희망하지 않음	전체
만61-64 세	20.6	79.4	100(3216)
만65-69 세	18.3	81.7	100(3226)
만70-74 세	17.8	82.2	100(2128)
만75-79 세	21.4	78.6	100(1709)

주: 연령 표기는 보고서 내 일관성을 위해 2024년도 기준 만나이로 조정하였음.

자료: 통계청 사회조사(2023년)

제2절

어떤 일을 희망할까

1. 몇 세까지 일하고 싶어할까?

중고령자들은 언제까지 일하고 싶을까?

이 질문은 단순한 호기심을 넘어서, 고령자의 삶을 유지하는 데 필요한 최소한의 조건이 어디까지 이어지는지를 가늠하게 해주는 하나의 지표다.

‘가능하다면 계속 일하고 싶다’는 응답은 단지 추상적인 바람이 아니다.

그 속에는 ‘노후를 둘러싼 경제적 현실’, ‘일의 의미에 대한 인식 변화’, 그리고 ‘삶의 지속 가능성에 대한 개인적 판단’이 함께 담겨 있다.

[표 3-8]에 따르면, 나이에 관계없이 소득이 있는 일을 계속하고 싶어 하는 중고령자의 비율은 매우 높은 수준으로 나타난다.

특히 은퇴 연령에 막 들어선 전기 2차 베이비부머(만55~60세)의 경우, 83.5%가 평균 69.7세까지 근로를 지속하길 희망하고 있다. 또한, 전기 전(前)베이비부머 세대(만75~79세)에서도 42.0%가 평균 81.7세까지 계속 일하고 싶다고 응답하였다.

표 3-8 중고령자의 계속 근로 의향 및 희망 근로 연령(2024년)

(단위: %, (천 명))

세대구분	원함	평균 희망근로 연령	원하지않음	전체
전기2차베이비부머 (만55~60세)	83.5	69.7세	16.5	100(4527)
후기1차베이비부머 (만61~64세)	77.1	71.8세	22.9	100(3376)
전기1차베이비부머 (만65~69세)	68.6	74.5세	31.4	100(3609)
후기전(前)베이비부머 (만70~74세)	56.6	78.2세	43.4	100(2438)
전기전(前)베이비부머 (만75~79세)	42.0	81.7세	58.0	100(1856)

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

이는 중고령자들이 단순히 단기 생계형 일자리를 원하는 것이 아니라, 상대적으로 낮은 나이까지 안정적으로 지속할 수 있는 일에 참여하기를 바라고 있음을 보여준다.

다만, 이러한 응답은 현재 일하고 있거나 건강 상태가 양호하며, 상대적으로 일할 여건을 갖춘 중고령자들이 중심이었을 가능성이 있다.

따라서 실제 전체 중고령자의 평균적인 희망이나 여건보다 과대표현되었을 가능성도 함께 고려할 필요가 있다.

그렇다면, 고령자들은 왜 이처럼 오랜 기간 동안 일을 계속하고 싶어하는 것일까?

[그림 3-2]에서 확인할 수 있듯, 중고령자의 계속근로 의사는 단지 개인적 선택을 넘어 생계 유지와 직결된 구조적 문제임을 보여준다.

연령대별로 살펴보면, 계속 일하고 싶다고 응답한 중고령자들 중 ‘생활비 마련’이나 ‘경제적 필요’를 주요 이유로 든 비율은 연령이 낮을수록 높게 나타났다.

예컨대, 만55~60세 응답자의 58.8%가 이러한 경제적 사유를 가장 중요한 동기로 응답하였다.

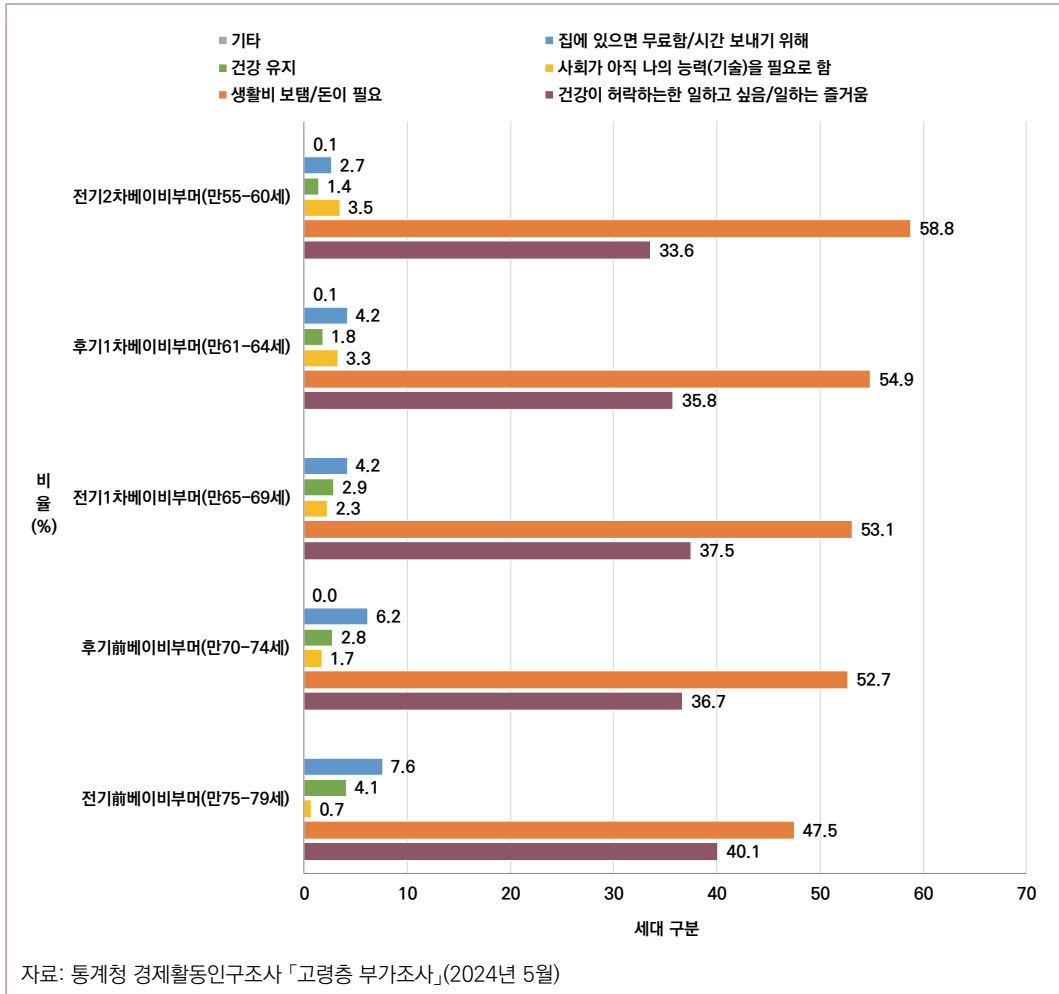
주목할 점은, 만75~79세의 계속근로 희망자 중에서도 47.5%가 여전히 ‘생활비 마련’을 근로 희망의 주된 이유로 들었다는 사실이다. 이는 단순한 자기실현이나 여가활동 차원을 넘어, 노동이 고령층 생계 유지의 핵심 수단으로 작동하고 있음을 시사한다.

하지만 경제적 이유만으로 고령자의 근로 의지를 모두 설명할 수는 없다. 실제로 같은 집단 내에서 ‘건강이 허락하는 한 계속 일하고 싶다’, ‘일하는 즐거움’ 등 비경제적 이유를 든 응답도 높은 비중을 차지했다. 만75~79세는 40.1%, 만55~60세는 33.6%가 이러한 심리·사회적 동기를 언급했으며, 두 연령대 간 차이는 크지 않았다.

즉, 고령층은 단순히 ‘돈을 벌기 위해’서만이 아니라, 일이라는 활동 자체에서 의미와 즐거움을 찾고 있으며, 이는 건강 유지뿐 아니라 사회적 관계, 자아실현, 삶의 의미 추구 등 다양한 비경제적 요소들이 함께 작용한 결과다.

결국, 고령자들이 낮은 나이까지 일을 희망하는 이유는 경제적 필요와 삶의 질 향상이라는 다층적 동기가 동시에 작용하고 있음을 보여준다.

그림 3-2 중고령층의 계속근로 희망 이유 - 세대별 비교(2024년)



2. 어떤 일자리를 희망할까?

고령자들은 단지 오래 일하고 싶어 하는 것이 아니다.

무엇을, 어떤 방식으로, 어떤 조건에서 일하고 싶은가라는 질문에도 그들은 분명한 기준과 선호를 갖고 있다.

이는 단지 ‘일이 있는가’라는 차원이 아니라, ‘지속 가능하고 감당 가능한 일인가’라는 차원에서의 질문이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 고령자들이 계속 일하기를 원하는 가장 중요한 이유는 생활비 마련이다. 그러나 그렇다고 해서 일자리 선택 기준에서 ‘임금’이 항상 최우선 고려 조건이 되는 것은 아니다.

[표 3-9]에 따르면, 연령이 높아질수록 고령자들은 ‘임금’보다 ‘일의 양과 시간대’를 더 중요하게 고려하는 경향을 보인다. 예컨대 전기 2차 베이비부머(만55~60세)는 일자리 선택 시 ‘임금’(26.8%)과 ‘일의 양과 시간대’(26.5%)를 거의 동일한 수준으로 고려하지만, 연령이 높아질수록 ‘일의 양과 시간대’의 중요성이 더욱 부각된다.

전기 전(前) 베이비부머(만75~79세)의 경우, 해당 항목을 가장 중요한 요인으로 응답한 비율이 43.5%에 달했다.

이와 함께, 고령자들은 ‘계속 근로 가능성’, ‘업무 내용의 적절성’, ‘출퇴근 거리’ 등 생활상의 편의성, 그리고 ‘과거 취업 경험과의 연관성’도 주요 고려 요소로 꼽았다.

이는 고령자에게 있어 일자리가 단순한 소득원이 아니라, 신체적 부담을 최소화하고 일상생활과 조화를 이루려는 선택이라는 점을 보여준다.

특히 1차와 2차 베이비부머 간에는 뚜렷한 차이도 나타난다. 1차 베이비부머 세대는 연령과 신체적 여건을 고려해 ‘일의 양과 시간대’ 같은 조건을 우선시하는 반면, 2차 베이비부머 세대는 건강 상태가 양호하고 연령대가 낮아 ‘임금 수준’이나 ‘업무 내용’ 등 직무 중심 요소를 더 중요하게 고려하는 경향이 나타났다.

이러한 차이는 향후 고령층 일자리 정책 설계 시, 연령과 건강뿐만 아니라 세대별 특성과 노동시장 경험에 따른 맞춤형 접근이 필요함을 시사한다.

표 3-9 중고령자의 일자리 선택시 고려 요인(2024년)

(단위: %, (천 명))

세대구분	임금	일의 양과 시간대	일의 내용	출퇴근 거리 등 편리성	사업장 규모	계속 근로 가능성	과거 취업 경험과의 연관성	사회적 지위 유지 가능성	기타	전체
전기2차베이비부머 (만55~60세)	26.8	26.5	12.7	7.3	0.4	15.3	9.9	1.1	0.1	100 (3780)
후기1차베이비부머 (만61~64세)	20.7	28.2	12.3	8.6	0.5	16.0	12.0	1.6	0.0	100 (2603)
전기1차베이비부머 (만65~69세)	17.3	30.3	12.4	9.7	0.3	16.4	12.2	1.2	0.2	100 (2475)
후기전(前)베이비부머 (만70~74세)	12.8	38.2	11.2	10.4	0.1	16.3	10.1	0.9	0.1	100 (1380)
전기전(前)베이비부머 (만75~79세)	10.8	43.5	9.7	12.8	0.2	12.9	9.6	0.4		100 (779)

자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

희망하는 임금 수준 역시 반드시 높은 것은 아니다.

[그림 3-3]에 따르면, 아직 은퇴하지 않았거나 은퇴 직후에 해당하는 전기 2차 베이비부머 세대(만55~60세)나 후기 1차 베이비부머 세대(만61~64세)는 월 300만 원 이상의 임금을 희망하는 비율이 비교적 높은 편이다.

반면, 만65~70세 응답자들은 월 100만~250만 원 구간에서 희망 응답이 고르게 분포되어 있다. 월 100~150만 원(19.7%), 월 150~200만 원(20.7%), 200~250만 원(20.4%) 등 중간 소득대가 해당 연령대에서 가장 선호되는 임금 수준이다.

70세를 넘어서면 희망 소득 수준은 한층 더 낮아진다.

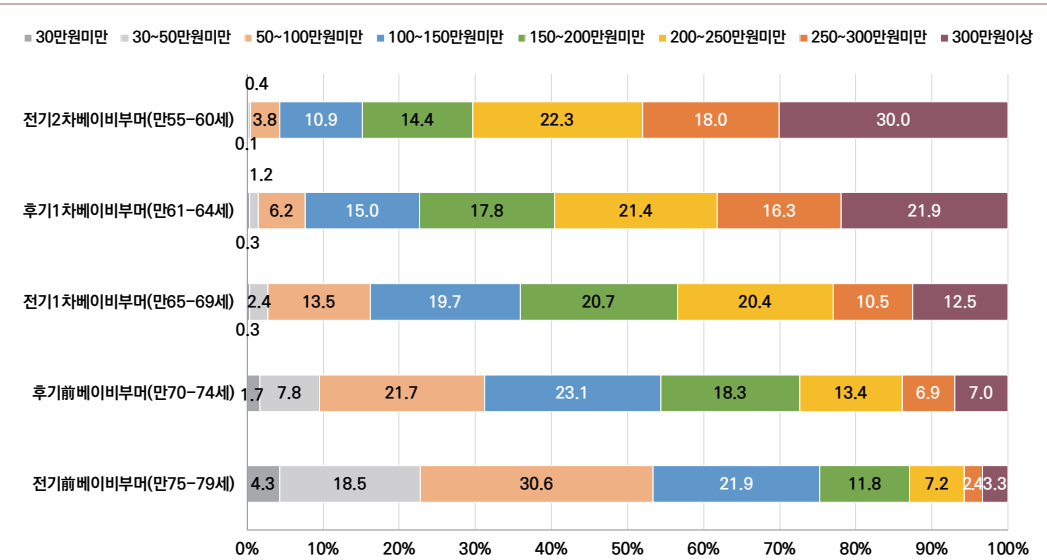
만70~74세 응답자의 31.2%, 만75~79세의 54.4%는 월 100만 원 미만의 소득을 희망하고 있어, 해당 연령대 내에서 절반 이상이 최저 수준의 임금을 받아도 괜찮다고 답변했다.

[그림 3-4]를 보면, 중고령자가 선호하는 일자리 형태에서도 전일제가 반드시 우위에 있는 것은 아니다.

법적 은퇴 시점 이전인 만55세 전후에는 전일제 근로를 희망하는 비율이 65.5%로 다수를 차지하지만, 만65세에 이르면 양상이 바뀐다. 이 연령대에서는 전일제(47.7%)보다 시간제(52.3%)를 선호하는 응답이 더 많아, 해당 연령대 내에서 시간제가 전일제를 앞서는 형태로 나타난다. 이러한 변화는 연령이 높아질수록 근로시간의 유연성, 신체적 부담 완화, 일상과의 조화를 중시하는 경향이 반영된 결과로 볼 수 있다.

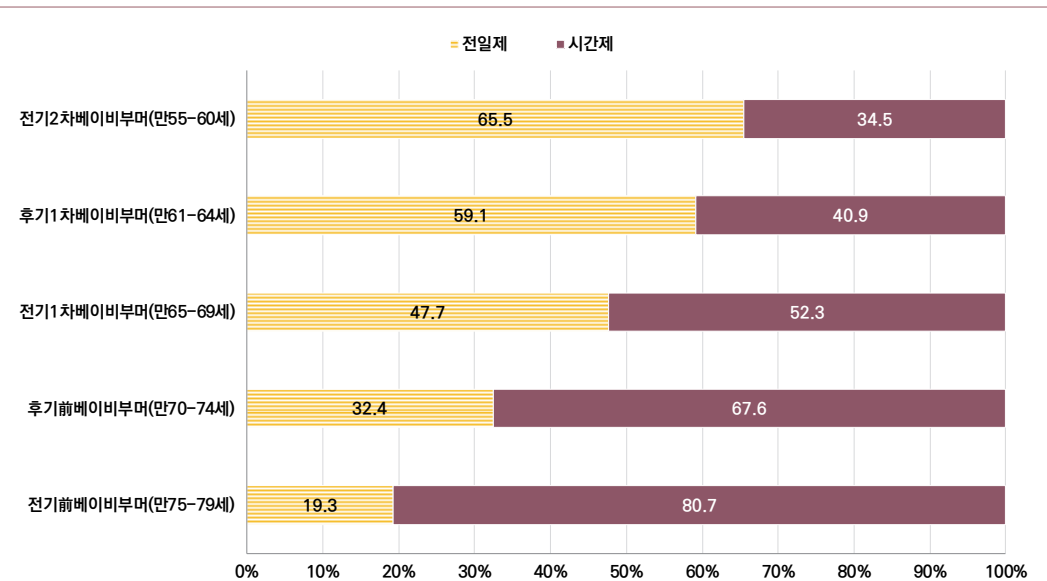
특히 1·2차 베이비부머 세대가 고령층의 중심으로 진입하면서, 전일제보다 유연한 일자리에 대한 수요는 앞으로 더욱 확대될 가능성이 크다.

그림 3-3 중고령층 희망일자리 의 세대별 월평균 임금 수준(2024년)



자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

그림 3-4 중고령층 희망 일자리 형태 - 세대별 비교(2024년)



자료: 통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사」(2024년 5월)

대다수의 중고령 노동자는 법적 정년을 채우기도 전에, 충분한 준비 없이 일터를 떠난다. 스스로 원한 퇴장은 아니다. 국민연금 하나에 의지하기엔 턱없이 부족한 노후소득. 그 공백은, 결국 다시 몸을 일으켜 노동으로 메우는 방식으로 채워지고 있다.

이처럼 제도의 한계가 명확해진 지금, 고령층의 삶과 마음에도 변화가 찾아왔다. 자녀에게 기대기보다 스스로를 책임지려는 태도, 동거보다는 독립을, 부양보다는 각자의 몫을 중시하는 가치관은 이제 특정 집단의 태도가 아니라, 하나의 세대가 공유하는 삶의 방식이 되어가고 있다.

그리고 이런 변화는 자연스럽게 고령자들의 노동 선택에도 반영되고 있다. 주된 일자리에서의 퇴직은 더 이상 노동의 끝이 아니다. 많은 고령자들이 생계의 이유를 넘어서, 건강을 유지하고, 일상의 리듬을 지키며, 사회와의 연결을 유지하기 위해 다시 일을 찾아 나선다. 이러한 흐름은 더 이상 예외적인 사례가 아니다. 되려, 초고령사회 속 새로운 일상의 표준으로 자리잡고 있다.

일의 조건에 대한 우선순위 또한 달라지고 있다. 은퇴 직후에는 여전히 ‘임금’이 중요하지만, 시간이 흐를수록 고령자들은 ‘일의 내용’, ‘시간대’, ‘지속 가능성’ 같은 보다 구체적이고 실질적인 조건을 더 깊이 고려한다. 전일제보다는 짧고 유연한 시간, 무리 없는 업무를 선호하는 경향은 이제 명확한 흐름이 되었으며, 더 이상 예외적인 사례가 아니다. 향후 이러한 수요는 더욱 확대될 가능성이 크다.

우리는 오랫동안 상용직을 ‘정규직’이라 부르며, 그 외의 형태를 예외로 간주해왔다. 하지만 고령자의 삶에서 유연한 일자리는 점점 중심으로 이동하고 있다. 그들의 일은 작고, 짧고, 단순할지 모르지만, 그 안에는 자신이 감당할 수 있는 삶의 리듬과 자율성이 담겨 있다.

따라서 중고령자 일자리 정책 역시 변화해야 한다. 기존의 고용 규범을 절대적인 기준으로 삼기보다는, 연령과 삶의 조건에 따라 선택할 수 있는 다층적이고 유연한 노동 모델로 전환해야 할 시점이다.

제4장

중고령층 노동시장을 위한 실효적 정책 대안

제1절 | 정년제가 놓친 사람들

제2절 | 네덜란드 사례 비교:

우리가 상상하지 못한 노동의 조건들

제3절 | 정년 이후 중고령자 일자리 재설계 방안

제1절

정년제가 놓친 사람들

정년은 단지 ‘일할 수 있는 나이의 끝’을 의미하지 않는다. 그것은 한 개인의 노동 생애가 제도적으로 ‘인정받는 구간’의 끝을 뜻하며, 노동시장에서의 소속감과 사회적 역할을 마무리짓는 경계이기도 하다. 그러나 한국 사회에서 이 정년이라는 기준은 더 이상 많은 이들의 현실과 맞닿아 있지 않다. ‘정년까지 일한다’는 말은 이제 소수의 이야기이며, 많은 이들에게는 정년이 오기도 전에 일터에서 밀려나는 경험이 훨씬 익숙하다.

한국의 법적 정년은 현재 만60세다. 지금 논의되고 있는 65세 정년 연장과 계속고용제도 역시 이 60세를 기준으로 삼고 있지만, 노동시장의 실제 구조는 이미 이 기준에서 떨어져 있다. 이승호(2020)의 분석에 따르면, 50대 내내 정규직 임금근로자로 안정적으로 일하는 비율은 17.7%에 불과하다. 본 연구에서 분석한 자료 역시 이를 확인시켜 준다. 1차 베이비부머(1955~1963년생)의 주된 일자리 평균 퇴직연령은 52.9세, 후기 2차 베이비부머(1964~1969년생)는 46.9세로, 법적 정년인 60세보다 7년에서 많게는 13년 이상 빠른 조기 퇴직이 일반화되어 있다.

물론 그들이 노동을 완전히 멈추는 것은 아니다. 한국의 실질 은퇴연령은 OECD 평균보다 높고, 많은 이들이 법적 정년을 넘긴 이후에도 계속 일을 한다. 남성의 경우 80세 전후까지도 40%가 소득활동을 이어가며, 여성도 노동시장 참여율이 빠르게 증가해 왔다. 하지만 이들이 다시 진입하는 노동시장의 얼굴은 낯설고 낡고, 무엇보다 불안정하다. 연령이 높아질수록 고령자들은 비정규직, 영세 자영업, 무급가족종사자 등 취약한 고용 형태에 몰리고 있으며, 도소매업·숙박음식업·요양보호와 같은 저임금 서비스직이나 플랫폼 노동에 집중되는 경향이 두드러진다. 소규모 사업장으로의 편중도 뚜렷하다. 이러한 일자리의 질 저하는 단순한 고용 형태의 문제가 아니다. 대다수 고령 노동자들은 충분한 노후소득을 확보하지 못한 채 예정에도 없던 퇴직을 경험하고, 그 불안 속에서 생계를 위한 선택으로 노동시장에 복귀하고 있는 것이다.

물론 이들의 일은 단지 ‘생존’만을 위한 것이 아니다. 고령자들은 경제적 이유뿐 아니라, 건강 유지, 사회적 관계의 유지, 자아실현과 같은 심리사회적 동기들에 의해서도 계속 일하기를 원한다. 그러나 지금의 정년정책은 이러한 현실의 무게를 거의 고려하

지 않고 있다. 법적 정년이나 계속고용제도를 중심으로 한 고령자 고용정책은 실제 노동시장 구조나 노동자들의 삶의 조건과는 동떨어져 있으며, 양질의 일자리나 고용 안정성을 충분히 제공하지 못하고 있다.

그렇다면 고령자들이 실제로 원하는 일자리의 조건은 무엇인가? 특히 주목할 점은, 많은 고령자들이 전일제보다 유연한 시간제 일자리를 선호한다는 조사 결과이다. 2024년 고령층 부가조사에 따르면, 60세 이상 응답자의 절반 이상이 전일제보다 시간제 일자리를 선호하는 것으로 나타났다. 그 이유로는 건강 상태, 가족 돌봄, 여가 활동, 업무 강도 조절 등 다양한 삶의 조건이 복합적으로 작용하고 있었다. 이는 고령기 노동이 더 이상 단일한 생계유지 수단이 아니라, 개인의 삶의 조건과 조화를 이루는 유연한 노동 형태로의 전환이 필요함을 시사한다. 따라서 정책은 단순히 고령자 고용의 양적 확대를 넘어서, 고령자의 수요와 조건에 맞는 일자리 구조의 재설계로 나아갈 필요가 있다.

왜 우리는 상용직 중심의 고용 규범 속에서, 고령자에게 보다 적합한 유연한 일의 형태를 충분히 고민하지 못했을까? 시간제나 간헐적 노동이 고령자에게는 오히려 현실적이고 지속 가능한 선택일 수 있다는 점을 제도적으로 뒷받침하지 못했을까? 이제 우리는 정년을 연장하면서도, 고령자가 감당할 수 있는 일자리는 상상하지 못했던 우리의 한계를 돌아봐야 한다. 그리고 그 상상력의 부재가 어떤 결과를 낳았는지를 다른 나라의 사례를 통해 비춰볼 필요가 있다.

이 장에서는 네덜란드의 유연안정성(flexicurity) 모델을 통해 이러한 질문에 답해보고자 한다. 단순한 성공 사례를 모방하자는 것이 아니라, 고령자 일자리 정책을 구성하는 조건들을 어떻게 새롭게 상상할 수 있을지를 살펴보려는 것이다. 네덜란드는 2024년 기준 약 1,740만 명의 인구를 가진 중소규모 유럽 국가이며, GDP 약 1조 1천억 달러, 1인당 GDP는 약 6만 3천 달러 수준으로, 높은 생산성과 복지 수준을 동시에 갖춘 나라이다. 특히 GDP의 약 80%에 달하는 수출 의존도와 로테르담항을 중심으로 한 개방경제 구조는 한국과 유사한 수출 중심 국가라는 점에서 정책 환경 비교에 일정한 의미가 있다.

물론 유연안정성(flexicurity) 모델은 전 세대를 대상으로 한 노동시장 유연안정성 제도이며, 고령자 고용만을 목적으로 설계된 것은 아니다. 또한 인구 규모와 제도적 맥락에서 양국은 상이한 여건을 지닌다. 그럼에도 불구하고, 네덜란드는 한때 조기퇴직

과 고령자 노동 이탈이 사회적 문제로 대두되었던 경험이 있으며, 이를 배경으로 유연한 일자리 제공, 사회적 안전망 구축, 노동-복지 연계를 포괄하는 제도 설계를 시도했다는 점에서, 한국이 초고령사회 대응을 위해 어떤 제도적 상상력을 펼칠 수 있을지 가늠하게 해주는 사례로서 유효하다.

본격적인 제도 검토에 앞서, 네덜란드가 유연안정성 모델을 구축하게 된 역사적 배경과 정치적 맥락을 먼저 짚어보자.

제2절

네덜란드 사례 비교: 우리가 상상하지 못한 노동의 조건들

1. 유연안정성의 모델의 길을 열다: 바세나르 협약과 신노선의 전개

가. 위기의 축적과 정책 전환의 계기

1980년대 초 네덜란드는 연평균 실질 GDP 성장률이 4년 연속 마이너스를 기록하며(1980년 -0.5%, 1983년 -1.3%), OECD 기준 실업률도 1980년 5.1%에서 1983년 10.1%로 급등하는 등 심각한 경기 침체에 빠져 있었다. 당시 과도한 복지 지출은 GDP의 약 30%에 달했고, 노동참여율 하락과 유희 인구 증가 현상은 ‘네덜란드 병’이라는 구조적 비판으로 이어졌다.⁹⁾

나. 자율적 사회적 합의의 시작

이러한 위기를 타개하기 위해, 1982년 중도우파 연립정부(CDA-VVD)는 노사 양측에 강한 조정 압력을 가했고, 그 결과 사용자단체(VNO)와 노동조합연맹(FNV)은 자율적인 사회적 협상을 통해 역사적인 ‘바세나르 협약(Wassenaar-akkoord)’을 체결하게 된다.

이 협약은 노동 측의 임금 억제와 사용자 측의 노동시간 단축을 맞바꾸는 방식으로, 고용 확대와 경기 회복을 동시에 추구한 사회적 타협이었다. 노동계는 임금 인상 자체를 수용했고, 사용자 측은 주 40시간 이하의 노동시간 단축을 받아들였으며, 이로 인해 경제와 고용은 서서히 회복 국면으로 전환된다(김용철, 2002: 362-363).

다. 느린 제도학습의 결과

바세나르 협약이 처음부터 ‘대담한 청사진’이나 그랜드 플랜을 기반으로 한 것은 아니었다. 또한 언제나 작동하는 ‘합의 문화’가 항상 존재했던 것도 아니다. 네덜란드의 제도 조정 과정이 계획된 ‘제3의 길’이 아니라, 경제 침체, 사회보장 위기, 정치 지형의 변화라는 우발적 사건들이 연쇄적으로 축적된 느린 학습의 결과에 가깝다(Hemerijck & Visser, 2001: 236-237).

9) OECD. (2024). Labour Force Statistics – Unemployment rate (Netherlands). Available at: <https://stats.oecd.org> / [2025.5.9.검색].

실제로 협약 이후에도 임금억제 정책은 장기간 지속되었으나, 복지개혁은 그만큼 따라오지 못했다. 이로 인해 기업들은 장애연금 제도를 우회적인 해고 수단으로 활용하기 시작했고, 고용 유연화의 이면에는 비공식적 퇴출 구조와 사회보장 왜곡이라는 부작용이 드러나기 시작했다.

라. 새로운 합의, 신노선의 등장

이러한 문제의식을 바탕으로, 1993년에는 새로운 합의인 ‘신노선(Nieuwe Koers)’이 채택된다. 신노선은 바세나르 협약의 정신을 계승하면서도 보다 체계적인 접근을 시도하였다. 주당 노동시간을 36시간으로 추가 단축하고, 임금 억제에 대한 보상으로 세제 감면 조치를 도입했으며, 직업훈련과 인적자원 개발을 통해 노동자의 고용가능성(employability)을 높이는 데 중점을 두었다. 신노선은 1994년 총선을 전후한 정치 지형 재편과 맞물려, 유연성과 안정성을 결합한 새로운 고용정책 실험으로 이어지게 된다(김용철, 2002: 364-365).

이 접근은 1995년 사회부 장관 아드 멜케르트(Ad Melkert)의 『유연성과 안정성』 정책 메모를 통해 구체화되었고, 이후 노사정 합의를 거쳐 1999년 ‘유연근로 및 보장법(Flexwet)’으로 입법화된다.

이 법은 비정형 근로자의 법적 지위를 제도적으로 인정함으로써, 시간제·단기계약 노동이 단순한 임시 일자리를 넘어 정규 고용의 한 형태로 제도화되는 전환점이 되었다.

그 결과, 네덜란드는 1990년대~2000년대 초반까지 유럽연합 평균을 상회하는 경제성장률을 유지했고, 실업률은 유럽연합 내 최저 수준으로 안정되었다.

1999년에는 25년 만에 재정 흑자를 달성하였고, 이러한 성과들이 축적되면서 ‘네덜란드 모델’은 국제적으로 주목받는 유연안정성 정책의 대표 사례가 되었다(佐藤, 2016: 6).

2. 왜 다시 네덜란드인가: 실패한 모방, 놓친 질문들

어떤 이는 이렇게 말할지도 모른다.

"박근혜 정부 시절 실패한 시간제 일자리 정책을 또 이야기하려는 건가?"

"결국 비정규직 일자리를 더 만들자는 얘기 아냐?"

"지금 와서 철 지난 코포라티즘, 네덜란드 사례를 왜 다시 들춰?"

그 질문들, 모두 타당하다.

실제로 우리는 한 번 네덜란드를 흉내 내려 했고, 실패한 바 있다.

‘형식만 수입하고 맥락은 외면했던’ 그 시도가 비정규직을 늘리는 결과로 이어졌다는 비판도 분명히 존재한다. 그러나 이 장에서 네덜란드를 다시 언급하는 이유는, 그 제도를 따라하자는 것이 아니라, 우리가 어떤 질문을 하지 않았는가를 돌아보기 위해서다.

가. 시간제 고용은 어떻게 정규 고용의 한 형태로 자리잡았는가

네덜란드 유연안정성 모델의 핵심은, 시간제 고용이 단순한 임시적·비정형 노동이 아니라, 정규 고용의 한 형태로 제도화되었다는 점에 있다. 1999년 제정된 ‘유연근로 및 보장법(Flexwet)’은 시간제 및 단기계약 노동자에게 정규직과 동등한 법적 권리와 사회보험 적용을 보장하였다. ‘동일노동 동일임금’, 파트타임 전환권, 사회보험 적용 등이 법적으로 명시되었고, 시간제 노동이 ‘정상적 고용형태’로 안착할 수 있는 제도 기반이 마련되었다(Wilthagen & Tros 2004; Visser 2002; 이다미 2021; 전병유 2011).

한국 정부 역시 시간제 일자리를 유연한 고용 전략으로 채택한 바 있다. 박근혜 정부는 2013년부터 93만 개의 시간제 일자리 창출을 공언하며¹⁰⁾ 인건비 지원, 사회보험 보조 등의 인센티브 정책을 시행했다. 그러나 이러한 정책적 노력에도 불구하고, 한국에서 전형적인 시간제 일자리는 사회·유통·개인서비스업의 소규모·영세기업에서, 저숙련 여성 임시직의 형태로 만들어지는 경우가 일반적이었다. 즉, 시간제 일자리는 일하는 시간만 유연할 뿐, 고용의 질적 측면에서는 모든 조건에서 낮은 수준의 일자리가 지배적인 구조를 보이고 있었다(김유선, 2013; 남재욱·이다미, 2020).

이는 단순히 정책의 설계 미흡이라기보다는, 시간제 일자리가 만들어지는 산업 구조와 기업 규모의 편중, 그리고 사용자에게 유인될 만한 제도적 조건의 부재에 기인한다.

한국에서는 대기업이나 공공부문이 아닌, 고용여건이 열악한 민간 중소기업 중심으로 시간제 고용이 확산되었고, ‘좋은 시간제 일자리’를 가능케 하는 동등처우 보장, 근로시간 자율권, 파트타임에서 정규직으로 전환 가능성 등 핵심 조건들이 뒷받침되지 못했다.

무엇보다 시간제 고용이 정규직의 보완재가 아니라, 저임금·저숙련 인력의 대체재로 활용되면서, 제도화되기는커녕 비정규직의 또 다른 형태로 고착화되었다.

10) 배규식 “일할시간, 내가 선택한다” (2013.3.28.) KDI 경제교육·정보센터 (https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?cid=2160&click_yymm=201512&utm_source=chatgpt.com)

이와 달리 네덜란드의 경우, 제도적으로 시간제 노동을 정규직과 동일한 권리구조 속에 편입시킨 반면, 한국은 노동시장 유연화라는 목표 아래에서 시간제 일자리를 양적 확대에만 집중한 결과, ‘유연’하되 ‘안정’되지 않은 고용 형태로 귀결되었다.

나. 실직자는 어떻게 다시 노동시장으로 돌아올 수 있었는가

네덜란드는 한때 장애연금 제도와 병가제도를 활용해, 실질적인 고용조정 수단으로 삼은 바 있다. 고용주 입장에서 부담이 큰 정리해고 대신, 근로자를 ‘사회보장 체계 밖으로 보내는’ 방식으로 인건비를 절감했던 것이다.

그 결과, 1970~80년대에는 고령자와 생산성이 낮다고 간주된 집단이 노동시장에서 체계적으로 이탈하게 되었고, 이는 결국 ‘쉬운 퇴출 경로’에 의존한 고용 구조를 고착시키는 결과로 이어졌다(Hemerijck & Visser, 2001).

이러한 복지제도의 남용은 흔히 말하는 ‘도덕적 해이’—즉 복지 수급자가 노동 의지를 상실하는 현상—로 설명되기보다, 오히려 당시 기업들이 정리해고의 법적·사회적 부담을 회피하기 위한 제도적 퇴출 수단으로 복지를 전략적으로 활용한 구조적 문제로 보아야 한다. 즉, 문제의 핵심은 개인의 근로 의욕이 아니라, 복지제도가 고용조정 우회 통로로 기능했던 제도 설계와 운영 방식에 있었다.

하지만 이러한 방식은 시간이 갈수록 복지 재정의 부담을 가중시켰고, 사회보장 제도의 남용 문제까지 심각해지면서 제도 개편의 필요성이 대두되었다.

이에 따라 1990년대부터 네덜란드 정부는 능동적 고용정책(ALMP)으로의 전환을 시도했다. 공공고용서비스기관(UWV)과 지방정부는 실업자의 취업 역량에 맞춘 맞춤형 직업훈련, 재취업 서비스, 공공일자리 연계를 추진했고, ‘의무적 참여 제도’를 통해 일정 기간 이상의 실업 상태인 사람에게 직업훈련, 공공일자리 경험 등을 강제함으로써 복귀 경로를 제도화했다(Wilthagen & Tros, 2004; Bekker & Wilthagen, 2008).

한국은 실직 이후의 재진입 구조를 제도적으로 마련하지 못했다. 실직 이후 노동시장 복귀는 개인의 탐색 능력과 비공식적 정보망에 의존했으며, 정부는 현금급여 중심의 소극적 복지나 노인일자리 사업에 의존했다. 고령자 재취업 지원도 공공부문 한정이거나 저임금 위주의 단기 일자리 중심으로 구성되었으며, 맞춤형 훈련이나 지속가능한 경력 설계는 미흡했다.

다. 내부적 수량적 유연성은 어떻게 고용 안정성과 조화를 이루었는가

네덜란드는 외부 인력 조정보다 조직 내부에서의 노동시간 조정과 유급휴가 확대, 탄력근무제, 파트타임 전환권 등의 방식을 통해 유연성을 확보해왔다. 이러한 방식은 해고나 외주화 없이 기존 인력 내에서 수요 변화에 대응할 수 있도록 했고, 고령자를 위한 근로시간 단축 프로그램과 경력 재설계는 고용 유지의 현실적 대안으로 기능했다. 빌타헤흔과 트로스는(Wilthagen&Tros, 2004: 7)는 이를 ‘내부적 수량적 유연성(numerical-internal flexibility)’이라고 정의하였다.

한국은 외주화, 비정규직 확대 등 외부적 수량 조정 방식에 의존해왔다. 대규모 구조 조정, 파견·용역 확대는 기업 중심의 유연성만을 강조했으며, 내부적 유연성—예컨대 노동시간 조정이나 경력 재설계 프로그램—은 거의 제도화되지 않았다. 특히 고령자의 경우 노동시간 조정이나 단계적 은퇴 경로 설계 없이 퇴직 후 저임금 단기 일자리로 밀려나는 구조가 일반적이다. 이는 고용 유지와 삶의 질을 함께 고려했던 네덜란드의 정책 구조와 명백한 차이를 보인다.

라. 사회적 합의는 어떻게 제도화되었고, 왜 가능했는가?

네덜란드의 유연안정성(flexicurity) 모델은 정부, 사용자단체, 노동조합 간의 제도화된 사회적 합의 구조를 통해 설계되고 운영되었다. 일반적으로 코포라티즘 기반의 노사정 협의 시스템이 원활히 작동하려면, 노동과 자본이 각자의 구성원을 대표하고 통제할 수 있는 중앙집권적 조직 구조, 노동·자본 간 정치적 세력 균형, 그리고 상호 협력을 유도할 수 있는 물질적 교환 관계가 필요하다. 그러나 네덜란드는 이러한 조건을 모두 갖춘 사회는 아니었다. 1970년대 이후 노사 간 대립이 심화되었고, 상급 단체의 권위는 하위 노조의 도전으로 약화되었으며, 노동운동 내부의 분열도 지속되었다. 또한 스웨덴 등 북유럽 국가들과 달리 좌파 정당과 노동조합 간의 정치적 연대 역시 부재했다(김용철, 2002: 365-366).

그럼에도 불구하고 네덜란드에서 사회적 합의가 제도화될 수 있었던 배경에는 ‘기둥화(pillarisation, verzuiling)’로 불리는 독특한 사회 구조가 자리하고 있었다. 종교와 이념을 기준으로 분절된 공동체들이 각자 자율적인 조직 체계를 유지하면서도, 공공 영역에서는 타협과 조정을 통한 질서 유지의 전통이 형성되었고, 이러한 문화는 노사정 간 정치적 연계 없이도 협의와 협력을 가능하게 하는 기반이 되었다. 네덜란드의 기둥화는 노동조합과 특정 정당 간의 공식적 연대 없이도, 다양한 이해당사자들이 독립적이면서도 협력적인 코포라티즘 체계를 형성할 수 있었던 토대가 되었다(Otjes&Rasmussen, 2017).

이와 같은 사회적 합의 구조는 제도화된 협상 틀을 통해 실질적으로 작동하였다. 특히 1945년 설립된 노동재단(Foundation of Labour)은 노사 대표들이 자율적으로 정책 방향을 조율하는 협의체로, 주요 법안 제정 이전에 공동 권고안을 제출하고 사회적 대화를 이어가는 역할을 수행해왔다. 1996년 ‘유연근로 및 보장법(Flexwet)’ 입법 과정에서, 사회적 합의에 기초한 공동 메모가 법안의 핵심 근거로 작용하였으며, 이는 유연성과 안정성을 조화시키는 구조적 설계를 가능하게 했다(Wilthagen & Tros, 2004: 10-11). 이러한 제도화된 사회적 합의 구조는 정권 변화나 경제 위기 상황 속에서도 고용정책의 일관성과 사회적 신뢰를 유지할 수 있었던 근간이 되었다. 이처럼 유연안정성 모델을 떠받치는 사회적 합의 구조는 특정 계층에 대한 정책이 아니라 전 세대 노동자를 포괄하는 기반으로 기능했다. 따라서 고령자의 근로 여건을 반영한 정책 조율도 가능할 수 있었다.

한국의 경우, 시간제 고용뿐만 아니라 60세 정년제 이후 공공부문에 도입된 임금피크제 등도 이해 설득이나 충분한 협의 없이 일방적으로 추진되는 사례가 많았다. 60세 정년제는 비교적 다른 제도에 비해 노사정 간의 논의가 깊이 이루어졌지만, 최종 합의문이 도출되지 못한 채 국회와 정부 주도로 입법화되었다. 그 결과 노동현장에서는 제도 수용을 둘러싼 저항과 회피가 반복되었다. 노사정위원회는 위기 상황에서 일시적으로 가동되었으나, 상시적인 정책 협의의 장으로는 제대로 기능하지 못했고, 노동계는 정부의 정책 추진에 대한 진정성과 수용 의지에 의문을 제기해왔다. 고령자 고용 관련 정책 역시 정부, 기업, 노동자 간 조율된 사회적 합의의 결과라기보다는, 정부의 필요에 따라 일방적으로 노동시장에 개입하는 방식으로 설계되고 운영되어 왔다.

반면 네덜란드는 제도 설계 과정 전반에 노사단체가 참여하고, 정당과 노동조합 간의 공식 연대는 없었지만 ‘기둥화(pillarisation)’라는 문화적 토대 위에서 이해당사자 간의 자율적 조율이 제도적으로 작동했다. 1996년 ‘유연근로 및 보장법(Flexwet)’의 입법은 단순히 정부 주도의 입법이 아니라, 노사단체의 공동 메모와 사회적 합의에 기반한 결과였다.

결과적으로, 한국은 제도 설계 전반에서 사회적 합의를 기반으로 한 정책 조율보다, 정부 주도의 정책 결정과 일방적 이행이 반복되는 구조에 머물렀다.

이제 우리는, 정년 이후에도 계속되는 노동 현실을 직시하고, 고령층이 감당할 수 있는 일자리 구조를 어떻게 제도화할 것인지에 대한 실질적인 대안을 구성해야 한다.

제3절

정년 이후 중고령자 일자리 재설계 방안

제언1. 정년 이전 밀려나는 80%를 위한 중고령자 일자리 정책의 재설계

서론에서 밝힌 바와 같이, 노동자가 주된 일자리를 최대한 유지할 수 있는 구조를 마련하는 일은 노후 빈곤과 생활 수준 하락을 예방하는 가장 직접적이고 일차적인 수단이다. 따라서 정년(60세)까지 안정적으로 일할 수 있는 비율은 어떤 방식으로든 지금보다 크게 높아져야 한다.

그러나 본 보고서의 분석에 따르면, 1차·2차 베이비부머 세대의 약 80%는 법적 정년에 도달하기 전에 주된 일자리에서 이탈하고 있으며, 이후에는 비정규직, 자영업, 무급가족종사 등 정년 제도 밖 고용 형태로 이동하는 경향이 뚜렷하다.

이러한 현실을 고려할 때, 중고령자 일자리 정책 역시 이제는 근본적인 방향 전환이 필요하다. 무엇보다, 고용 형태에 대한 전제부터 다시 점검해야 한다.

그동안 한국 사회는 비정규직을 임시적이고 질 낮은 고용형태로 간주해 왔으며, 정년 연장이나 상용직 고용 유지에 초점을 맞춰 정책을 설계해왔다. 하지만 실제 상당수 중고령자 고용 현실은 상용직의 지속이 아니라, 다양한 고용형태로의 이탈이 일반적인 구조다. 이로 인해 중고령자의 노동 생애는 쉽게 단절되고, 사회적 보호는 그만큼 취약해진다. 따라서 기존의 정규직-비정규직 이분법, 그리고 비정규직은 불가피하되 취약하다는 전통적 인식에서 벗어나야 한다.

앞으로는 유연성과 안정성을 모두 갖춘 ‘양질의 비정규직’을 어떻게 제도화할 것인가가 중심 과제가 되어야 한다. 여기서 말하는 ‘양질의 비정규직’이란, 정규직과의 차별을 금지하고, 경력의 연속성을 보장하며, 시간제 일자리의 질을 실질적으로 재설계하는 고용 구조를 의미한다. 이러한 전환은 단지 고용의 양을 늘리는 데 그치지 않고, 고령자에게 지속 가능하고 질 좋은 일자리를 제공하는 방향으로 나아가야 한다.

제언 2. 중고령자 고용정책, 연령별 이행단계에 따른 차별화된 접근 필요

앞서 제언 1에서 강조했듯, 고령자 고용정책은 이제 ‘양질의 비정규직’이라는 새로운 정책 기조를 중심으로 재설계되어야 한다. 그러나 이 기조가 모든 연령대 고령층에 동

일하게 적용되어야 한다는 의미는 아니다. 고령자는 연령대별로 노동 역량, 고용 상태, 재취업 가능성, 노동에 대한 기대가 상이하며, 그에 따른 정책 수단의 분화가 반드시 필요하다.

우선, 50대 후반은 여전히 경력과 숙련을 갖춘 핵심 인력층이다. 이 시기의 정책 과제는 조기퇴직을 사전에 방지하고, 주된 일자리에서의 지속 고용을 유도하는 데 있다. 이들에게는 ‘양질의 비정규직’보다는 경력 단절을 방지하고, 훈련 기회와 재취업을 통한 상용직으로의 지속과 고용 안정성 확보가 보다 적합한 방향이다.

60세 전후에서 65세까지는 고용 형태의 이행이 본격화되는 과도기적 구간이다. 이 시기의 고령자는 일정 수준의 숙련과 노동 역량을 유지하고 있으나, 동시에 유연한 근무조건과 건강 부담의 완화도 함께 고려되어야 한다. 따라서 이 구간에서는 상용직과 제도적 보호가 가능한 ‘양질의 비정규직’ 사이의 선택지를 확보하는 것이 중요하다. 시간제·단기 일자리라도 차별금지 원칙이 보장된다면, 유의미한 고용 전환이 가능하다.

65세 이후부터 70대 초반까지는 비정규직 전환이 본격화되는 시기다. 이 연령대 고령자에게는 안정된 소득 기반과 적절한 노동 조건을 갖춘 비정규직 일자리가 중심이 되어야 한다. 사회서비스, 지역 일자리, 공공형 일자리 등 다양한 사회적 역할과 연결되는 고용 모델이 필요하다.

마지막으로, 70대 이후는 단시간·저강도 노동을 통한 사회참여와 관계 유지가 주요한 정책 목표가 된다. 경제적 필요뿐 아니라 건강 유지와 사회적 연결망 확보를 위한 비경제적 노동 동기를 반영한 정책 설계가 요구된다. 이 시기에는 지역 기반 인프라와 연계된 생활밀착형 파트타임 일자리가 핵심 수단이 될 수 있다.

결국, ‘양질의 비정규직’이라는 정책 기조는 고령자 전체를 관통하는 방향이 될 수 있다. 그러나 그 구체적 적용 방식은 연령대별 고용 여건과 노동 특성을 정밀하게 반영한 맞춤형 설계 위에서만 실효성을 가질 수 있다.

제언3. 고령자 고용의 정상화와 차별 해소

본 보고서의 분석에서는, 고령자의 상당수가 단시간·단순 업무 중심의 고용 형태에 집중되어 있으며, 특히 여성 고령자나 저학력 집단에서 고용 조건의 열악함과 차별적 지위가 더 두드러지게 나타난다.

현재 고령자 고용은 시간제, 비정규직, 단순 업무 중심으로 운영되며, 정규직 고용과 비교해 차별적 지위에 놓여 있다. 고령자도 고용 형태나 근로시간과 무관하게 정당한 권리를 보장받아야 한다.

이를 위해 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다.

첫째, 유사한 업무를 수행하는 고령 근로자에 대해 정당한 수준의 보상과 차별 없는 처우가 이루어질 수 있도록, 연령에 따른 불합리한 감액 관행을 점검할 필요가 있다. 특히 동일한 직무와 책임 수준에 상응하는 보상이 제공될 수 있도록 실질적 기준을 마련해, 고령자에게 일률적으로 불이익을 주지 않도록 유연한 조정 방안이 요구된다.

둘째, 비정규직 차별금지 규정을 실질화하여, 시간제·단기계약 노동자에게도 고용안정성과 복지 혜택을 동일하게 보장해야 한다.

셋째, 일정 기간 이상 근무한 고령자에게는 근로시간 단축 청구권과 함께, 정규직 전환 청구권을 명시적으로 부여해 노동시장 내 지위 향상을 제도화해야 한다.

넷째, 고령자 고용 실태에 대한 정기적 실태조사 및 차별 모니터링 체계를 구축하여, 제도의 사각지대를 점검하고 시정조치를 강화해야 한다.

고령자 노동의 정상화는 단순한 고용 연장이 아니라, 노동의 질을 높이고 지속가능한 일자리를 구축하는 핵심 과제다. 고령자가 차별 없이 안정적으로 일할 수 있는 기반을 마련하는 것이야말로 고령사회 대응의 출발점이다.

제언 4. 중고령자 친화적 사회보험 제도 개선

중고령자의 노동 참여를 확대하기 위해서는 사회보험 제도의 유연성과 접근성을 높이는 것이 필수적이다. 이를 위해 다음과 같은 구체적인 개선 방안을 제시한다.

1. 국민연금 임의계속가입 제도의 실효성 제고

현재 국민연금은 60세 이후에도 임의계속가입을 통해 최대 65세까지 가입 기간을 연장할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 제도는 주로 상용직 고소득자에게 유리하게 작용하며, 국민연금 사각지대에 놓인 저소득·비정규직 중고령자에게는 실질적인 혜택이 되기 어렵다.

특히 문제는, 기업에 재직 중일 때는 사업주와 가입자가 보험료를 절반씩 부담하지만, 퇴직 이후에는 지역가입자로 전환되어 보험료 전액을 본인이 부담하게 된다는 점이다. 이는 경제활동이 단절되었거나 소득이 낮은 중고령자에게 매우 큰 부담으로 작용하며, 이로 인해 임의계속 가입 자체를 포기하거나 가입기간을 채우지 못하는 사례가 발생하고 있다.

국민연금공단은 저소득층을 대상으로 몇 가지 보험료 지원제도를 운영하고 있다. 대표적으로 ‘연금보험료 지원제도’는 만18세 이상 60세 미만의 저소득 지역가입자 중

중위소득 100% 이하에 해당할 경우, 본인 부담 보험료의 50%를 정부가 지원한다. 또 일부 기초생활수급자나 중증장애인에겐 전액을 지원하는 경우도 있다. 그러나 이들 제도는 대부분 소득이 거의 없거나 매우 제한된 일부 계층에 한정되어 있어, 실질적인 생활 부담은 크지만 지원 기준을 초과하는 ‘일정 소득이 있는 저소득 중고령자’는 제도의 사각지대에 놓여 있다.

이러한 현실을 고려할 때, 임의계속가입의 실효성을 높이기 위해 다음과 같은 조치가 필요하다.

● 보험료 지원의 단계적 확대

퇴직 이후 지역가입자로 전환된 중고령자에 대한 보험료 부담을 완화하기 위해, 일정 소득 이하 계층에 대해 보험료의 일부를 차등 지원하는 방안이 필요하다. 예를 들어, 근로장려세제(EITC)처럼 일정 소득 이하의 근로 빈곤층에게 유인을 제공하는 방식을 참조해, 납부 지속을 유도할 수 있다.

또한 일정 조건 하에서 퇴직 이후 일정 기간 동안 국가 또는 지방정부가 보험료의 일부를 분담하도록 설계할 수 있다. 이는 중고령자의 연금 이력 단절을 방지하고, 향후 최소한의 노후소득 기반을 마련하는 데 기여할 수 있다.

2. 고용보험의 65세 이상 가입 확대

현행 제도에 따르면, 65세 이전에 고용보험에 가입되어 있던 근로자는 65세 이후에도 계속 근무하다가 비자발적으로 이직할 경우 실업급여를 받을 수 있다. 그러나 65세 이후에 새롭게 취업한 중고령자는 고용보험에 가입할 수는 있어도, 실업급여 수급 대상에서는 원칙적으로 제외된다. 즉, 보험에 가입하고도 실질적 보호는 받지 못하는 제도적 단절이 존재한다.

하지만 중고령자의 노동시장 참여가 지속적으로 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 이러한 제도는 변화된 고용구조를 반영하지 못하고 있다. 특히 65세 이후에도 꾸준히 일하는 중고령자가 늘어나고 있음에도, 이들이 실업이나 직무 상실 시 어떠한 보호도 받지 못하는 상황은 제도의 실효성을 약화시키는 주요 요인이다.

따라서 65세 이상 중고령자도 노동에 종사하는 기간 동안에는 고용보험에 가입함과 동시에, 실업급여와 직업훈련 등 핵심 고용서비스를 제공받을 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 이는 고령자의 지속 가능한 노동 참여를 뒷받침하고, 초고령사회에 적합한 고용 안전망을 구축하는 데 중요한 과제가 될 것이다.

3. 산재보험 적용 확대

현행 산재보험 제도는 상시근로자를 중심으로 설계되어 있어, 일용직·단시간·비정규직 근로자나 특수형태근로종사자 등은 여전히 적용에서 누락되는 경우가 많다. 특히 65세 이상 중고령자는 고용 형태가 불안정하거나 비공식 노동에 종사하는 경우가 많아 산재보험의 사각지대에 놓이기 쉽다. 그러나 고령자는 업무 중 사고 발생 시 회복이 더디고 재취업도 어려워, 제도적 보호의 필요성이 더욱 크다.

그럼에도 현행 산재보험은 고령자에게 실질적인 보호를 제공하지 못하고 있으며, 전액 사업주가 보험료를 부담하는 구조는 고용과 산재보험 가입 회피를 유도해 이러한 보호의 사각지대를 더욱 고착시키고 있다. 따라서 고령자에 대한 산재보험 적용을 의무화하는 동시에, 비정규직·단시간 근로자 등 취약 고용형태에 대한 제도 정비도 필요하다.

아울러 고령자를 신규 채용하거나 일정 요건을 충족하는 사업주에 대해서는 보험료 일부를 일정 기간 지원하고, 보험료 인상분을 보전할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 특히 중소기업 사업장에는 고령자 고용에 특화된 요율 체계 도입이나 행·재정적 인센티브를 병행하는 방안도 함께 고려할 수 있다.

이러한 제도 개선은 고령자 보호를 실질적으로 강화함과 동시에, 기업의 고용 및 산재보험 가입 회피를 억제하고 중고령자 고용 유인을 높이는 데 기여할 것이다.

4. 건강보험료 부담 완화

중고령자는 소득 수준에 비해 건강보험료 부담이 상대적으로 큰 경우가 많다. 이를 완화하기 위해 다음과 같은 제도 개선이 요구된다.

● 가입 유형에 따른 불균형 완화

현행 국민건강보험 제도는 가입자를 직장가입자와 지역가입자로 구분하고 있으며, 보험료 부과 방식에서도 양자 간 부담 차이가 뚜렷하다. 직장가입자는 근로소득을 기준으로 보험료가 산정되고, 사업주와 가입자가 각각 절반씩 부담한다.

반면, 지역가입자는 근로소득 여부와 관계없이 소득·재산·자동차 등 다양한 요소를 기준으로 산정되며, 보험료 전액을 본인이 부담해야 한다. 이러한 구조는 고령자에게 특히 불리하게 작용한다. 일정 수준의 근로소득이 있음에도 불구하고, 고용 형태나 계약 구조상 직장가입자로 인정받지 못하고 지역가입자로 분류되는 고령자가 많기 때문이다.

예컨대 단시간·단기 일자리, 위촉직 등 유연한 고용에 종사하는 중고령자의 경우, 실제로 근로를 하고 있음에도 건강보험상 ‘근로자’로 간주되지 않아 직장가입자 자격을 얻지 못하는 경우가 다수 발생한다. 이로 인해 같은 소득 수준을 가진 고령자라 하더라도, 직장가입자에 비해 지역가입자는 더 많은 보험료를 부담하게 되며, 산정 기준 또한 불투명해 예측이 어렵다.

결과적으로 제도적 형평성과 고령층의 경제적 부담 완화라는 측면 모두에서 개선이 필요하다. 따라서 일정 소득이 있는 중고령자에 대해서는 형식적 고용관계 여부에만 근거하지 않고, 실질적인 근로 실태를 기준으로 직장가입자 자격을 인정할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 중고령자의 건강보험료 부담을 줄이고, 다양한 고용 형태를 포용할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있을 것이다.

제언5. 정년 이후 일자리의 사회적 합의 구축

고령자 고용정책이 지속 가능하려면, 노사정 합의와 사회적 대화를 통한 신뢰 구축이 필수적이다. 특히 정년 이후 일자리는 단순한 경제적 이해를 넘어, 세대 간 형평성과 노동시장 포용성이라는 사회적 가치와 깊이 연결되어 있다. 따라서 정책 설계에는 현장의 경험과 다양한 삶의 조건이 반영되어야 하며, 이를 위해 이해당사자가 참여하는 제도화된 대화 구조가 안정적으로 작동해야 한다.

하지만 현재의 사회적 대화 구조는 한계도 있다. 정년 이전에 노동시장을 이탈한 비정규직·자영업 고령자 등, 제도 밖 집단의 목소리를 담아내는 데 제약이 있어서다. 고령층 내부의 다양한 경험과 이해를 반영하기 위해서는, 노동조합 외 고령자 이해 주체들의 참여 채널과 대표성 체계를 확대할 필요가 있다. 노사정 협의 구조는 유지하되, 정년제 바깥에 있는 고령자들의 요구가 실질적으로 반영될 수 있도록 포괄적 조정 합의 기구가 병행되어야 한다.

또한 정부는 단순한 조정자에 머무르지 않고, 사회적 합의를 유도하고 제도화하는 설계자로서의 역할을 강화해야 한다. 중고령자 고용정책의 지속 가능성은 결국 신뢰와 공론의 토대 위에서만 구축될 수 있다.

그 밖에도 고령자의 고용안정을 위해 다음과 같은 과제가 병행되어야 한다. 우선, 고령자의 재취업과 직무 전환을 지원하기 위한 교육 기반 확충이 필요하다. 대학과 평생교육기관 등 기존 인프라를 활용해, 고령자의 경험과 숙련을 반영한 단기 집중형 프로그램과 지역사회 기반 직업 재훈련 과정을 마련함으로써, 실제 노동시장 재진입이 가능한 맞춤형 재교육 체계를 구축해야 한다.

또한, 고령자 일자리 중 상당수는 영세사업장, 가사·돌봄, 일용직 등 제도적 감독이 미치지 않는 '치외법권' 영역에 속해 있다. 근로기준법의 적용은 물론, 최소한의 근로조건조차 보장받지 못하는 사례가 적지 않다. 따라서 근로감독 행정의 사각지대를 해소하고, 고령자 일터에 대한 감독과 지원 체계를 정비할 필요가 있다. 지방자치단체를 중심으로 현장 감독 역량을 강화하고, 고령자 고용 실태를 체계적으로 파악할 수 있는 기반도 함께 마련되어야 한다.

이외에도 기술 변화에 대응한 노동시장 접근성 개선, 재훈련을 포함한 고용서비스 전달체계 개편, 그리고 부처 간 정책 연계성과 협업을 위한 정부 차원의 거버넌스 구축이 함께 고려되어야 한다.

아울러 본문에서 강조한 바와 같이, 고령자 내에서도 연령, 성별, 교육, 경력 등에 따른 이질성과 분절성이 존재하는 만큼, 이에 부합하는 맞춤형(customized) 정책 설계 역시 향후 핵심 과제가 된다.

이와 같은 사안은 본 연구의 분석 범위를 넘어서는 지점으로, 후속 연구를 통해 보다 구체적이고 체계적인 검토가 이어져야 할 것이다.

앞서 제시한 제안들은 단순한 제도 보완을 위한 기술적 처방이 아니다. 지금까지 중고령자 고용정책이 정년 연장과 계속고용 제도 중심으로 협애화되어 온 한계를 극복하고, 제도 밖에서 이미 일하고 있는 다수 중고령자의 현실을 정책 전면에 위치시키기 위한 구조적 전환의 출발점이다.

정년 연장과 계속고용 제도는 분명 중요한 정책 과제다. 그러나 누가 포함되고, 누가 배제되어 왔는지에 대한 성찰 없이 지속 가능성을 확보하기는 어렵다. 중고령자 노동을 둘러싼 갈등은 이제 주변화할 수 없는 정책적 쟁점이며, 제도 안과 밖의 간극을 좁히기 위한 통합적 접근이 요구된다. 정책은 중고령자의 일자리 문제를 단순한 고용 연장이나 생계 지원의 차원이 아니라, 삶의 질 보장과 사회적 통합이라는 관점에서 새롭게 재구성해야 한다.

앞으로는 9월 보고서 발간을 통해, 정년연장의 전제로서 직무급 도입과 사회적 대타협 등 보다 구체적인 정책 대안을 본격적으로 논의해 나갈 예정이다.

이러한 전환을 추진하고, 사회적 합의를 통해 제도화하는 것은 국회의 역할이며, 초고령사회에 대응하기 위한 핵심 과제이기도 하다.



표/그림목차

[표 1-1] 보고서의 시기 구분과 출생년도	7
[표 2-1] 베이비부머 세대별 법적 정년과 실제 퇴직 연령 간 격차(2024년)	13
[표 2-2] 후기 1차 베이비부머(만61~64세)의 주된 일자리 퇴직 사유 및 평균 퇴직연령(2024년)	14
[표 2-3] 전기 2차 베이비부머(만55~60세)의 주된 일자리 퇴직 사유 및 평균 퇴직연령(2024년)	14
[표 2-4] 후기 1차·전기2차 베이비부머(만55~64세)의 주된 일자리 퇴직 연령: 산업별 근로형태 비교(2024년)	16
[표 2-5] 후기 1차·전기2차 베이비부머(만55~64세) 임금근로자의 주된 일자리 퇴직 연령: 직업별 비교(2024년)	17
[표 2-6] 베이비부머의 세대별 주된일자리 평균 근속기간(2024년)	18
[표 2-7A] 베이비부머(만54~64세)의 주된 일자리: 산업별·근로형태별 구성비(2024년)	20
[표 2-7B] 베이비부머(만54~64세)의 주된 일자리: 산업별·근로형태별 평균 근속기간(2024년) ·	21
[표 2-8] 베이비부머(만55~64세) 임금근로자의 주된 일자리 직업별 근속 기간(2024년)	22
[표 2-9] 만50~54세와 전체 경제활동인구의 상용직 비중 연도별 비교(2014, 2018, 2024년) ·	28
[표 2-10] 만50~54세와 전체 경제활동인구의 상용직 비중 연도별 비교(2014, 2018, 2024년) ·	34
[표 2-11] 저임금 근로자의 비중(2023년)	41
[표 2-12] 정년 후 저소득 취업자 비중 및 진입경로별 비중(2023년)	41
[표 3-1] 중고령층 노후 준비의 주된 방법(2023년)	48
[표 3-2] 베이비부머 세대별 연금 수령 여부와 월평균 수령액(2024년)	50
[표 3-3] 중고령자의 생활비 마련 방법(2013 vs 2023년)	52
[표 3-4] 중고령자 본인이나 배우자의 생활비 마련 방법(2023년)	53
[표 3-5] 중고령자의 현재 자녀 동거 여부(2013 vs 2023년)	53
[표 3-6] 중고령자가 자녀와 동거하는 이유(2013 vs 2023년)	54
[표 3-7] 고령자의 향후 자녀와의 동거 희망 여부(2023년)	55
[표 3-8] 중고령자의 계속 근로 의향 및 희망 근로 연령(2024년)	56
[표 3-9] 중고령자의 일자리 선택시 고려 요인(2024년)	59

[그림 2-1] OECD 국가의 실질 은퇴 연령(2023년)	22
[그림 2-2] 중고령층의 연령대별 경제활동참가율 추이(2014, 2018, 2024년)	23
[그림 2-3] 남성 고령층의 연령대별 경제활동참가율 추이(2014, 2018, 2024년)	24
[그림 2-4] 여성 고령층의 연령대별 경제활동참가율 추이(2014, 2018, 2024년)	25
[그림 2-5] 중고령 여성의 연령대별 '평생 일 경험 없음' 응답 비율 추이(2014, 2018, 2024년) · 25	
[그림 2-6] 중고령층 연령대별 상용직 비중 추이(2014, 2018, 2024년)	27
[그림 2-7] 중고령층 연령대별 '고용원 없는 자영업자' 비중 추이(2014, 2018, 2024년)	27
[그림 2-8] 베이비부머의 세대의 연령대별 종사상 지위 분포(2024년)	29
[그림 2-9] 중고령층의 연령대별 농림어업 종사자 비율 추이(2014, 2018, 2024년)	30
[그림 2-10] 중고령층의 연령대별 도소매·숙박음식업 종사자 비율 추이(2014, 2018, 2024년) · 31	
[그림 2-11] 중고령층의 연령대별 보건 및 사회서비스업 종사자 비율 추이(2014, 2018, 2024년) · 32	
[그림 2-12] 기업규모별 중고령 임금근로자의 연령대별 구성 비율(2024년)	35
[그림 2-13] 중고령층의 연령대별 관리·전문직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)	36
[그림 2-14] 중고령층의 연령대별 사무직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)	36
[그림 2-15] 중고령층의 연령대별 서비스·판매직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)	37
[그림 2-16] 중고령층의 연령대별 단순노무직 종사자 비율 비교(2014 vs 2024년)	38
[그림 2-17] 중고고령층의 학력·연령대별 단순노무직 종사자 비율(2024년)	39
[그림 2-18] 베이비부머 세대의 연령대별 직업 분포(2024년)	40
[그림 3-1] 중고령층의 연령대별 건강보험료 부담 인식 비율(2023년)	49
[그림 3-2] 중고령층의 계속근로 희망 이유 - 세대별 비교(2024년)	58
[그림 3-3] 중고령층 희망일자리의 세대별 월평균 임금 수준(2024년)	61
[그림 3-4] 중고령층 희망 일자리 형태 - 세대별 비교(2024년)	61



참고문헌

1. 문헌 자료
2. 온라인 자료
3. 보도자료 및 신문기사

참 고 문 헌

1. 문헌 자료

- 강성호·정봉은·김유미(2016), “정년연장의 노후소득 개선 효과와 개인연금의 정책방향”. 보험연구원.
- 김기홍·이승호(2023), “제2장 고령자 고용 안정 및 불안정 현황”, 이승호·김근주·이은주·김기홍·조영민·고혜진, 「고령 불안정 노동 실태와 정책 대응」, 한국노동연구원, pp.6-39.
- 김용철(2002), “네덜란드의 정치문화와 코포라티즘”, 「시민과 세계」, 제2호, pp.359-369.
- 김유선(2013.10.1.), “고용률 70%와 시간제 일자리 확대, 평가와 과제”, 「시간제 일자리 확대의 문제점과 고용의 질 제고 방안 모색」, 「민주노총 정책토론회 발제문」, pp.3-23.
- 김윤희·이승윤(2014), “‘시간선택제 일자리’ 정책의 분석과 평가: 한국, 네덜란드, 독일 비교연구», 「한국사회정책」, 제21권제3호, pp.93-128.
- 김준(2018), 「60세 이상 정년 의무화의 입법영향분석」, 제30호, 국회입법조사처.
- 김학노(2004), “‘네덜란드 모델’의 성과와 한계», 「한국정치학회보」, 제38권제3호, pp.411-498.
- 남재량(2020), “제3장 주된 일자리 이탈과 그 동학”, 남재량·김동배, 「중고령층 노동시장의 특성 변화와 정책 과제」, pp.22-36, 한국노동연구원.
- 남재량(2021), “제3장 주된 일자리 이탈과 빈곤 동학”, “남재량·김선빈·장용성·한종석 「주된 일자리 중고령층 노동시장 연구」, 한국노동연구원, pp.42-61.
- 남재욱·이다미(2020), “한국에서 ‘좋은’ 시간제 일자리는 가능한가?», 「한국사회정책」, 제27권 제1호, pp.187-211.
- 안준기·김은석(2022), 「고령자 노동시장 현황 및 개선방안」, 한국고용정보원.
- 오삼일·채민석·한진수·장수정·김대일(2025), “초고령사회와 고령층 계속근로방안”, 「BOK 이슈노트」, 제2025-8호, 한국은행.
- 이다미(2021), “제4장 네덜란드의 고령자 고용지원 정책”, 이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영, 「고령자 고용지원 정책의 국가 비교 연구」, 한국노동연구원, pp.114-150.
- 이승윤·남재욱(2018), “네덜란드 근로시간 유연화와 사회보장제에 대한 사례연구: 시간비례원칙을 중심으로», 「사회보장연구」, 제34권제2호, pp.125-155.
- 이승호.(2020), “제3장 고령자의 노동시장 지위 변화 유형과 특성”, 이승호·이원진·김수영, 「고령 노동과 빈곤」, 한국노동연구원, pp.35-76.
- 이승호·박혁(2024), “제2장 고령 저소득 노동실태와 진입 경로 분석”, 이승호·박혁·양난주·김기태·조영민, 「고령 저소득 노동 실태와 정책 대응」, 한국노동연구원, pp.6-59.

- 이재호·강영관·조윤해(2024), “2차 베이비부머의 은퇴연령 집입에 따른 경제적 영향 평가”, 「BOK이슈노트」, 제2024-17호, 한국은행.
- 이철희(2024), 「일할 사람이 사라진다- 새로 쓰는 대한민국 인구와 노동의 미래」, 위즈덤하우스.
- 전병유(2011), “네덜란드에서의 파트타임근로의 현황과 정책”, 「산업노동연구」, 제17권제1호, pp.269-295.
- 전병유(2016), “유연안정성 담론과 전략에 대한 비판적 고찰”, 「산업노동연구」, 제22권제1호, pp.1-35.
- 한요셉(2019), “60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로”, 한국개발연구원.
- 고용노동부(2025.1.10.) 2025년 고용노동부 주요업무 추진계획
- 통계청(2014, 2018, 2024), 경제활동인구조사 고령층 부가조사
- 통계청(2013, 2023), 사회조사
- 佐藤佑一(2016), “オランダの雇用政策の歴史と課題—賃金政策を含む—”, 「大学院研究年報」, 第45号, pp.1-10.
- Bekker, S., & Wilthagen, T. (2008). “Flexicurity – A European Approach to Labour Market Policy”, 「Intereconomics」, 제43권 제2호, pp.68-111.
- E.E,샤츠슈나이더 지음. 현재호·박수형 역, 「절반의 인민주권」, 후마니타스.
- Hemerijck, A. C., & Visser, J. (1997), A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- OECD(2023), Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
- Otjes, S., & Rasmussen, A. (2017), “The Collaboration Between Interest Groups and Political Parties in Multi-Party Democracies: Party System Dynamics and the Effect of Power and Ideology”, 「Party Politics」, 제23권 제2호, pp.96-109.
- Visser, J. (2002), “The First Part-Time Economy in the World: Does it Work?”, AIAS-CESAR Research Paper, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Wilthagen, T., & Tros, F. (2004), “The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets”, 「Transfer: European Review of Labour and Research」, 제10권 제2호, pp.166-186.

2. 온라인자료

국회의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일: 2025.4.7.)

3. 보도자료 및 신문기사

“대통령 직속 통합위, 계속고용 제도화 제안”, 서울경제. 2024.5.21.

“법정 정년 60세에서 65세로 상향 추진 권고”, 국가 인권위원회 보도 자료, 2025.3.10.

“정년 65세 시대 열렸다...행안부 공무원 단계별 정년 연장”, 중앙일보, 2024.10.20.

정년연장론에 대한
비판적 검토와 중고령
노동시장 정책의 재구성

발 행 일 2025년 6월
발 행 인 김 기 식
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)디자인여백플러스(02-2672-1535)

© 2025 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-17-1(93320)

