

# 인구구조 변화에 따른 공공기관 고용정책 방향

## I. 문제 제기



라영재

한국조세연구원  
경영평가연구팀장  
(yjraa@kipf.re.kr)

지난 11월 미국 대선에서 오바마 대통령이 재선하는 데 영향을 준 요인 중에서는 2008년 경제위기 이후에 미국 고용상황이 점진적으로 개선되고 있다는 점도 있을 것이다. 우리나라 2012년 대선에서도 경제민주화나 복지 확대와 같은 경제적 문제가 주요한 선거 쟁점이지만 모든 후보의 공통된 공약은 부족한 일자리를 만들겠다는 것이다. 그렇지만 우리나라가 지속적인 경제성장이 여의치 않는 경제적 환경에서 계속해서 새로운 일자리를 만들어낸다는 것은 그리 쉬운 정책적 과제가 아닐 것이다. 핼코의 최고 투자책임자인 빌 그로스는 일자리 감소와 고령화가 선진국 경제성장을 가로막는 요인이라고 지적하고 있다(한국경제신문, 2012.12.6). 특히 어느 국가든 양질의 일자리를 계속해서 만들어내는 것은 더욱 더 어려운 정책과제가 될 것이고 그나마도 제한된 일자리를 놓고 신규 일자리를 원하는 청년 구직자와 더 오래 일하고 싶은 고령자의 요구가 상충하는 고용구조가 되리라는 것 또한 우리 모두가 예견할 수 있는 상황이다.

현 시점에서 우리 사회의 가장 큰 문제 중의 하나는, 저출산에 의한 청년층의 인구가 감소하고 있고 동시에 60세 이상 고령층의 비중이 급속하게 증가하고 있다는 점이다. 고교나 대학을 졸업한 청년층 중에는 일본처럼 프리터족<sup>1)</sup>이나 니트족<sup>2)</sup> 되어서 사회적 문제가 되는 경우가 있는데, 이들이 어렵게 고용기회를 얻는다 하더라도 양질의 정규직보다는 고용이 불안정하고 처우가 열악한 비정규직이 될 가능성이 더 높다는 것이 더 큰 문제이다. 1998년 경제위기 이후에 우리 사회에서는 상시적 구조조정이 가능해지면서 50세 이상 근로자들이 주된 일자리에서 조기 퇴출되었으며, 개인적인 노후보장이 어려워지고 그로 인하여 국가의 실업구제 및 복지 재

1) 프리터(Freeter)란 자유롭다는 Free와 근로자라는 Arbeiter라는 독일어의 일본식 조어로서 1987년 학생아르바이트와 구분하여 사회인 아르바이트라는 용어로 처음 사용하였다. 시사용어사전 인용.

2) 니트족(NEET; Not in Employment, Education or Training)은 취업의 의욕이 없이 주로 아르바이트로 연명하는 집단으로 최근 들어 고학력자가 많아지는 추세이다. 고정적인 직장을 거부하거나 포기한 채 아르바이트로만 생활하는 프리터와는 구별된다. 네이버 국어사전 인용.

정이 증가하는 재정문제가 발생하고 있다.

그래서 국가경제적 관점에서 청년구직자의 신규 채용의 확대와 55세 이상 근로자의 고용연장이라는 문제는 두 가지 모두가 중요한 고용정책적 핵심과제가 되었다. 그러나 이 두 가지 정책적 과제는 일면 일자리를 놓고 세대간 대결로 나타날 수도 있어서 정부의 입장에서는 청년과 고령자의 고용문제를 동시에 해결해야 하는 정책적 딜레마 상황이 연출되고 있다. 그래서 우리나라 2012년 대선 후보들은 청년층 신규 고용 확대와 정년연장이라는 공약을 동시에 제시하고 있다.<sup>3)</sup> 특히 민간기업의 고용 확대를 적극적으로 유인하기 위해서 우선 행정기관이나 공공기관과 같은 공공부문이 청년고용이나 정년연장에 대하여 선도적 역할을 요구하고 있다.

그러나 공공기관은 민간기업과 비교하여 상대적으로 고용 안정성이 높고 평균적인 임금수준도 높은 편이어서, 일률적인 청년고용 할당제의 적용이나 임금구조의 변화가 없는 정년연장은 고령화되어 가고 있는 공공기관의 고용과 인력구조를 왜곡할 수 있다. 특히 국민들은 공공기관을 양질의 일자리로 인식하고 있는데 공공기관이 앞장서서 인력규모를 지속적으로 늘리거나, 현재도 민간기업보다 고용 안정성이 높는데 정년을 더 늘리는 것에 대하여는 부정적 인식을 가질 가능성이 높다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 청년의 일자리 부족과 고령화에 따른 계속 고용의 필요성은 우리나라만이 아니라 일본, 프랑스 등 선진국 모든 국가가 직면한 사회·정책적 과제이다. 민간부문에서 청년 및 고령자 일자리를 동시에 늘리는 것이 수월하지 않기 때문에 청년고용도 확대하고 고령층의 계속 및 연장고용도 확대할 수 있는 고용 및 인력정책 방안을 우리 사회보다 먼저 겪은 일본 등 선진국의 제도를 참고하여 공공기관

**공공기관은 민간기업과 비교하여 상대적으로 고용안정성이 높고 평균적인 임금수준도 높은 편이어서, 일률적인 청년고용 할당제의 적용이나 임금구조의 변화가 없는 정년연장은 고령화되어 가고 있는 공공기관의 고용과 인력구조를 왜곡할 수 있다.**

의 인력정책 과제를 제시해 보고자 한다.

## II. 고용정책의 연구경향과 관련 제도

### 1. 선행연구

민간기업이나 공공부문에서 연령층, 성별, 학력별 등 인적 구성, 정규직·비정규직의 고용형태, 근로시간 및 장소의 변화와 관련하여 조직 및 인적자원관리 차원에서 다양화(上林憲雄 외, 2010)라는 연구도 있지만 인구구조의 변화에 따른 고용정책의 변화와 영향에 대한 연구도 있다(김준영, 2011; 김용하·임성은, 2011; 김진태, 2012). 또한 인구구조의 변화는 인적자원과 고용형태에 영향을 주기도 하지만 미시적으로 임금체계나 임금구조에 영향을 주게 된다는 임금과 관련된 연구도 있다(류성민 외, 2008; 박성준 외, 2008; 정진호 외, 2011). 또한 제도적 연구로서 고령화에 따른 임금피크제에 대한 연구(박성준 외, 2009; 여용훈, 2008; 김진태, 2012)가 있고 청년고용과 관련한 연구가 있다(김영, 2011; 김영생, 2011, 이승렬, 2011; 박

3) 새누리당 박근혜 후보는 경찰·소방관, 복지 분야의 일자리 확충과 공공부문의 통신보완의 청년일자리 확대를 약속하고 있고, 민주통합당 문재인 후보는 청년고용의무할당제와 고용부담금 도입, 청년취업준비금 지급, 청년창업지원 등 청년일자리 확충을 법제화하겠다고 한다. 새누리당 제18대 대선공약집과 민주통합당 대선공약집 참조.

**국가 고용정책의 변화는 민간기업이나 공공부문이 인력관리 정책과 방안으로 효율적으로 수용할 수 있을 때에만 정책의 효과성을 높일 수 있을 것이다.**

성재 외, 2012). 이들 연구들은 사회적으로 인구구조의 변화는 불가피하게 기업이나 정부의 고용구조에 영향을 주게 되고 조직적 차원에서는 인력관리 방향에도 영향을 주고 있다고 정리할 수 있다.

그러나 인구구조의 변화에 따른 거시적인 고용정책의 방향이나 개별 조직적 차원에서 인구구성의 다양화에 따른 효율적 인적자원관리 또는 전략적 인적자원관리라는 분석과 연구들은 각기 시각과 차원을 달리하는데, 두 주제는 상호 연관성은 높은 연구 주제이기는 하지만, 국가적 고용정책과 조직적 인력관리정책이 위계적으로 상호 연관성이 높을 수밖에 없으므로 두 가지가 어떻게 연계되어야 하는가에 대한 정책적 효과성을 분석할 필요가 있다. 특히 국가 고용정책의 변화는 민간기업이나 공공부문이 인력관리 정책과 방안으로 효율적으로 수용할 수 있을 때에만 정책의 효과성을 높일 수 있을 것이다.

그래서 Putnam(1995)이나 Fukuyama(1995)는 사회 구성원 간 네트워크, 협력과 신뢰를 통해서 사회 공동체의 문제를 해결하는 것을 사회적 자본(social capital)이라고 했는데, Selden(2009)은 기업이나 공공부문이 인적자원(human resource)을 효율적 관리라는 측면에서 조직이나 인력관리를 하는 것이 아니라 사회적 자본과 같이 인적자본(human capital)이라는

차원에서, 개별 조직 차원에서는 전략적 조직 및 인적관리를 추구하고 국가 전체적으로 인적자본의 관점에서 고용정책을 수립해야 한다는 주장이다.

**2. 임금피크제와 청년고용정책**

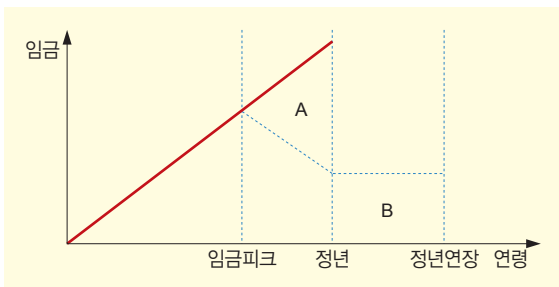
우리보다 고령화 사회에 앞서서 진입한 일본은 고령자의 고용과 관련하여 계속근로나 연장근로를 위한 정년연장이나 임금구조를 변화시키는 노력을 10여 년 전부터 시작하였다. 일본의 경제는 오랜 기간 경기침체와 더불어 부동산 거품이 제거되면서 경제적 성장이 둔화되었고, 노사는 불가피하게 호봉제의 임금체계를 능력급 위주로 변화시키면서도 특히 50대 후반 근로자의 계속적 임금 상승을 지양한 바 있다. 이러한 임금 상승 억제라는 사회적 합의에 바탕을 두고 정부나 기업에서는 종신고용의 관행이 일부 무너지기는 하였지만 2013년부터 65세까지 고용을 할 수 있는 고용확보 조치가 시행될 예정이다(일본 노동정책연구·연수기구, 2012).

일본에서 유래된 것으로 알려진 우리나라의 임금피크제는 근로자의 고용을 유지 또는 고용 기간을 연장하기 위해 노사간 합의를 통해 연공서열식 임금체계에서 임금이 상대적으로 높은 고령자의 임금을 삭감 또는 동결하는 방안으로 크게 정년보장형과 정년연장형, 고용연장형으로 구분하고 있다(고용노동부, 2009).<sup>4)</sup> 우리나라에서 도입한 임금피크제는 기존의 근속기간이 길어지면서 자동적으로 기본급이 상승하는 호봉제의 문제를 일정 연령에서 삭감률을 적용하고 그 대신 고용기간을 연장하거나 보장시켜 주는 제도로서 활용하고 있다. 우리나라에서는 1998년 경제위기

4) 정년보장형 임금피크제는 현재의 정년을 보장하되 정년 이전 일정시점부터 임금을 동결하거나 삭감하는 방식이고, 정년연장형 임금피크제는 기존의 정년을 연장하는 조건으로 일정 시점부터 임금을 동결하거나 삭감하는 방식이다. 고용연장형 임금피크제는 정년은 바꾸지 않고 정년퇴직자를 계약직 등의 형식으로 고용하는 대신 정년 이전부터 임금을 동결하거나 삭감하는 방식이다. 고용노동부, 2009 참조. 실제 고용안정성이 높은 공공기관에서 정년보장형 임금피크제를 실시하는 것이 정년을 연장하거나 계속근무를 장려하려는 임금피크제 도입 취지에 부합하는 제도인지는 의문이다.

이후 은행권이나 대기업에서 명예퇴직과 같은 구조조정을 실시한 이후에 성과평가, 연봉제, 성과급의 도입과 같은 성과주의가 확산되고 있지만, 동시에 조직구성원이 고령화로 인한 인건비 부담과 호봉제의 임금체계를 개선하려는 의도로서 [그림 II-1]에서 보여주는 바와 같이 정부는 임금피크제 적용으로 감소되는 임금분(A)을 정년연장으로 지급(B)토록 제도를 설계하였다.

[그림 II-1] 평생임금이 동일한 임금피크제



자료: 고진수, 『임금피크제 매뉴얼』, 한국재정경제연구소, 2006.

그러나 정진호 외(2011)의 연구에서 2006년 이후 정부는 제 보전수당제도를 운영하고 있음에도 불구하고 100인 이상 사업체 기준으로 도입률을 보면 2005년 2.3%에서 2006년 3.3%, 2007년 4.4%, 2008년 5.7%, 2009년 9.2%로 점차 높아지는 수준으로서 민간기업에서의 임금피크제의 확산은 제한적이고, 민간 대기업에서는 임금피크제를 도입하기보다는 명예퇴직을 실시하는 것이 일반화되어 있으며, 정년은 있지만 실제 퇴직하는 연령은 평균적으로 53세로서 그 이후에 정규직 근로자로서 근무하기는 어려운 고용 상황이다. 또한 중소기업에서는 연공급의 임금체계에 인하여 연령대간 임금격차가 크지 않아서 임금피크제의 실효성이 떨어지고 있으며 평균적으로 중소기업의 시

**조직구성원이 고령화로 인한 인건비 부담과 호봉제의 임금체계를 개선하려는 의도로서 기존 정년까지의 총임금 한도 내에서 고용기간을 연장하는 방안으로 고안한 제도가 임금피크제이다.**

장에서 존속률이 그리 높지 않음으로 해서 중소기업 근로자의 정년 보장이 통계적으로는 큰 의미가 없는 것으로 보인다.

우리나라에서 인구구조가 고령화되어 가고 있다는 것 말고 최근에 직면한 사회문제로는 저출산이 심화되고 있다는 것이고 앞으로 인구구성비에서 청년층이 적어지기도 하지만 동시에 더 큰 사회적 문제는 청년 일자리도 함께 줄어들고 있다는 것인데, 그나마 있는 청년층의 일자리도 양질의 일자리라기보다는 비정규직과 같은 나쁜 고용형태의 일자리만 있다는 것이다. 그래서 각 국가에서도 청년 일자리를 만들어 내는 것이 가장 중요한 국가의 고용정책이 된 지 오래 되었고 우리나라에서도 최근 대선에서 유권자들이 가장 중요하다고 생각하는 공약이 일자리 창출이라고 한다(한국일보, 2012.12.6). 원래 각국 정부는 여성, 장애인 등 소수자의 차별 해소와 적극적인 고용을 촉진하기 위한 적극적 고용개선 조치(Affirmative Action)를 취하고 있다. 지난 노무현 정부에서는 여성, 장애인뿐만 아니라 지역인재, 이공계 출신 등 청년채용을 할 때 할당 및 우대 정책을 실시하였으며, 현 이명박 정부에서도 열린 고용 및 사회형평적 채용이라는 이름으로 공공기관에서 신규 고졸 및 청년채용을 확대토록 하고 있다. 그러나 우리나라 청년층 고용률<sup>5)</sup>은 23.1%로 OECD

5) OECD가 비교하는 청년층 고용률은 15~24세까지로서 우리나라 평균 대졸 신입사원 평균연령이 27.3세인 점을 감안하면 15~24세의 동일한 연령대로 각 국가의 청년고용률을 직접 비교하는 것은 한계가 있다.

**조직의 원활한 신규 인력공급을 위해서는 한편으로 청년층의 신규 채용을 확대할 수밖에 없는데, 민간기업과 달리 공공기관의 업무나 역할은 계속해서 확대할 수 없다는 근본적인 한계점을 가지고 있다.**

회원국 평균인 39.5%보다 16.4%포인트 낮으며, 스웨덴(40.4%), 독일(48.2%), 프랑스(29.91%), 미국(45.45%), 일본(39.1%)보다 크게 낮은 수준이다. 즉, 전반적인 고용률과 청년층의 고용상황이 해외 주요국에 비해 고용수준이 떨어지고 있다. 우리나라 청년고용률의 연도별 변화추이를 살펴보면, 2001년 30.09%에서 2011년까지 10년 동안 약 7.04%포인트 하락하여, 현재 23.05%포인트 수준인 것으로 파악되고 있다. 같은 기간 동안 OECD 평균 청년고용률은 44.64%에서 39.54%로 5.1%포인트 하락하였다. 이 기간 동안 대부분 해외 주요국에서도 청년고용률이 10%포인트를 전후하는 하락세를 보였으나 특이한 것은 청년고용률 수준이 상대적으로 낮았던 프랑스와 일본과 같은 경우에는 큰 변화가 없었다는 점이다. 일본의 경우 2001년 41.96%이었던 청년고용률은 2011년 39.07%수준으로 2.89%포인트 하락하는 데 그쳤으며, 프랑스는 29.31%에서 29.91%로 0.02%의 차이를 보이며 거의 변하지 않았다. 이에 반해 우리나라의 경우에는 청년고용률 자체도 낮은 상태에서 계속하여 하락하였다는 점에서 다른 선진국에 비해서 청년들의 고용문제가 더욱 우려되는 상황이라는 것을 짐작할 수 있다(박한준 외, 2012).

〈표 II-1〉 한국·일본의 고용률 연도별 비교

(단위: %)

연도		2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011
OECD	전체	67.34	68.36	68.89	69.03	67.29	67.30	67.52
	청년(A)	29.14	26.50	26.14	25.78	23.18	22.67	22.32
	청년(B)	44.64	43.19	43.17	42.79	39.90	39.48	39.54
한국	전체	65.38	68.03	68.33	68.22	67.38	67.71	68.43
	청년(A)	10.07	6.74	6.59	5.87	5.42	6.12	6.77
	청년(B)	30.09	27.18	25.68	23.80	22.90	23.00	23.05
일본	전체	74.35	76.04	77.14	77.45	76.94	77.56	77.33
	청년(A)	15.56	14.93	14.87	14.86	13.96	13.72	13.07
	청년(B)	41.96	41.40	41.43	41.37	39.89	39.16	39.07

주: 청년(A)는 15~19세, 청년(B)는 15~24세 기준  
 자료: 박한준 외, 「고용정책 다변화와 인력관리」, 2012.

이러한 청년 고용과 관련한 고용정책 변화는 개별 민간기업이나 공공기관의 인력관리 차원에서 노동시장 및 인력구성의 다원화에 따른 기관 내 연령, 학력, 성별 등을 고려한 적극적이고 다원적 인력관리(diversity management)가 필요하다. 종국적으로 민간기업이나 공공기관도 유기체인 조직으로서 지속적인 생존을 위해서는 인적 구성의 다양성 및 대표성을 가질 수 있어야 하며, 청년·장년·고령층의 인적구성의 안분을 유지할 수 있어야 한다. 그러나 공공기관은 설립된 기간이 오래될수록 인적구성이 고령화될 수밖에 없고, 조직의 원활한 신규 인력공급을 위해서는 한편으로 청년층의 신규 채용을 확대할 수밖에 없는데, 민간기업과 달리 공공기관의 업무나 역할은 계속해서 확대할 수 없다는 근본적인 한계점을 가지고 있다.

그렇지만 우리나라는 국가 정책적으로 공공기관의 정년연장뿐만 아니라 청년의무고용, 청년채용목표제와 같은 고용정책방안에 대한 국회 등에서 논의가 활발해지고 있다.<sup>6)</sup> 그래서 이를 해결할 고용정책으로서

6) 국회와 정부가 2004년 3월 청년고용 상황의 심각성을 인지하고 「청년실업해소특별법」이라는 이름의 법을 제정하였다. 그 당시 이 특별법은 2008년 12월 31일까지만 적용되는 '한시법'으로 통과되었지만, 청년실업 문제를 해소하지 못하고 2013년 12월 31일까지로 시행기간이 연장됐다. 2009년 「청년고용촉진특별법」으로 이름을 바꾸었다.

1998년 외환위기 이후 임금피크제나 일자리 나누기에 대한 관심이 높아지고 있다.

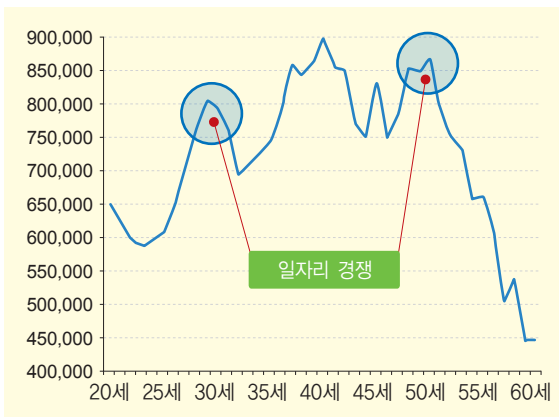
### Ⅲ. 공공기관 인력구조 현황

#### 1. 인력구조의 변화와 일자리 부족 문제

우리나라의 인구구조와 일자리 현황을 보면 제한된 일자리를 놓고 신규 일자리를 원하는 청년 구직자와 정년 연장을 요구하는 고령자가 상충되는 고용구조이다. 20대 후반에서 30대 초반까지 청년 구직자는 신규 일자리 창출을 원하는 상황이고 50세 이상 근로자 입장에서는 주된 일자리에서 좀 더 오래 일하고 싶은 욕구가 존재하고 있다. 1950년대 출생한 부모 세대와 1980년대 출생한 자녀 세대간 일자리 경쟁이 벌어지는 상황으로서 향후 5~10년 간 일자리 경쟁이 가속화될 전망이다. 그리고 나서는 저출산의 영향으로 인해 10년 후에는 고령화가 진전되면서 청년층 인력은 부족한 현상이 발생할 수 있다.

[그림 Ⅲ-1] 연령별 인력 구조

(단위: 명)



자료: 고진수, 『임금피크제 매뉴얼』, 한국재정경제연구소, 2006

**복지재정의 직접 부담을 완화하려면  
민간 및 공공부문 모두가 유럽, 일본 등  
선진국과 사례와 같이 정년을 연장하거나  
아예 정년을 폐지하는 것과 같이 고령자의  
고용연장 정책을 실시해야 한다.**

[그림 Ⅲ-1]처럼 인구구조의 변화와 이에 대응하는 일자리의 미스매치 문제는 특히 20대 초반 청년의 경제활동참가율과 고용률은 낮으며, 오히려 실업률은 높은 데 심각성이 있으며, 60대 이후 연령대는 경제활동참가율, 고용률, 실업률이 모두 악화되고 있다는 점에서 심각성이 더 크다.

<표 Ⅲ-1> 연령별 경제활동 참가율 및 실업률, 고용률

(단위: %)

연령계층	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65~
경제활동참가율	52.1	74.7	74.8	76.0	79.3	80.9	77.3	70.1	58.1	33.1
실업률	9.3	5.6	3.1	2.7	1.9	1.7	1.8	2.6	3.0	1.4
고용률	47.2	70.5	72.5	73.9	77.8	79.5	75.9	68.3	56.4	32.7

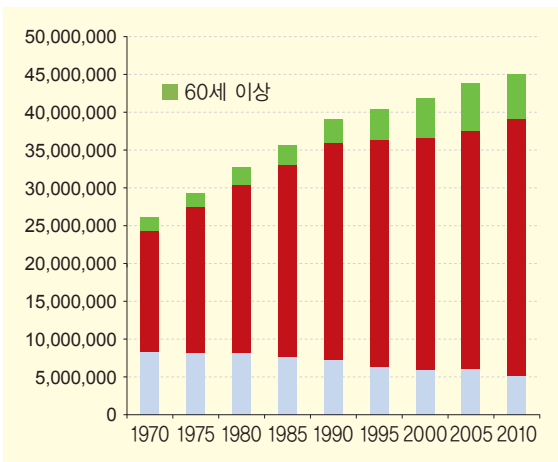
자료: 2012년 통계청 경제활동인구

장기적으로 우리나라 인구구조의 변화라는 측면에서는 1990년대 이후 인구구조상 60세 이상 고령층의 비중이 높아져 고령화 단계에 진입하고 있다는 것이다. 저출산 현상이 지속되고 있어서 고령화는 가속화될 전망이다. 특히 국가는 복지재정의 직접 부담을 완화하려면 민간 및 공공부문 모두가 유럽, 일본 등 선진국과 사례와 같이 정년을 연장하거나 아예 정년을 폐지하는 것과 같이 고령자의 고용연장 정책을 실시해야 한다.

**공공기관은 2008년 이후 선진화 과정에서 정원 감축이 이루어져 신규 채용에 어려움이 있었기에 30대 초반 이하 직원의 비중이 낮은 것으로 추정된다.**

[그림 Ⅲ-2] 한국의 연도별 연령 구조

(단위: 명)



자료: 1970년~2010년 통계청 인구총조사

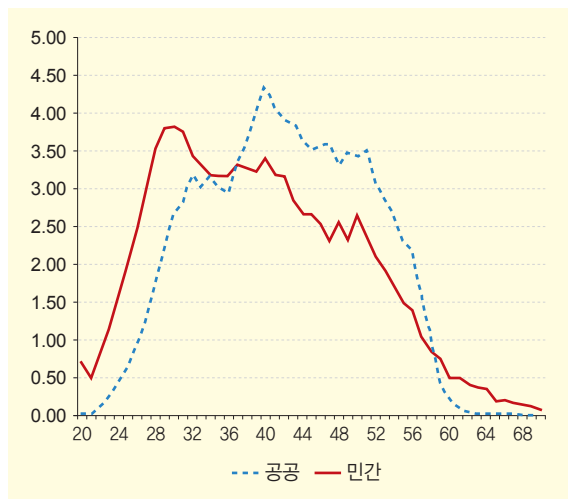
**2. 공공기관 인력구조와 임금 현황**

우리나라 공공기관 정규직 근로자는 아래 그림과 같이 민간기업과 비교하여 40대와 50대의 비중이 높아 고령화된 편이다. 공공기관 근로자는 민간과 비교하여 20대와 60대 이상 근로자의 비중은 낮은 편으로 이는 최근 신규 채용이 적었고 정년이 대부분 60세 이하인 것이 원인이다. 민간기업은 공공기관에 비해 20대 후반부터 30대 초반까지 직원 비중이 높아서 공공기관에 비해서 시장에서 상대적으로 신규 채용이 활발

히 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 공공기관은 2008년 이후 선진화 과정에서 정원 감축이 이루어져 신규 채용에 어려움이 있었기에 30대 초반 이하 직원의 비중이 낮은 것으로 추정된다.<sup>7)</sup> 또한 우리나라 공공기관 평균연령은 30대 초반부터 50대까지 다양하게 분포하고 있다. 설립된 지 오래된 기관의 평균연령이 높은 편이며 신설 기관의 평균 연령이 낮은 편이다.

[그림 Ⅲ-3] 공공기관과 민간기업 정규직 근로자 연령별 비중

(단위: %)



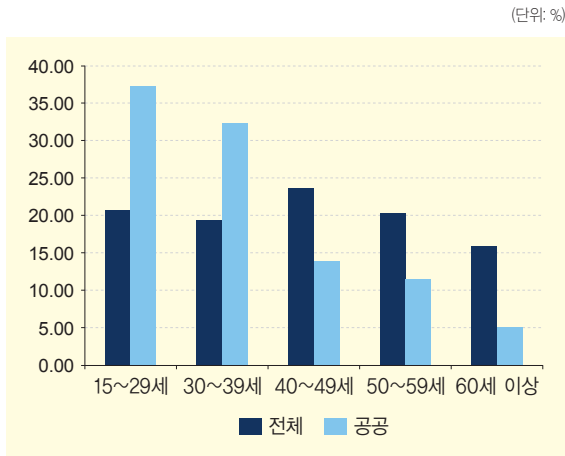
자료: 한국조세연구원, 「공공기관 임금현황 조사」, 2011, 원자료  
노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 2011, 원자료

공공기관 비정규직의 경우 민간기업과 비교해 볼 때 상대적으로 20대의 비중이 높다. 전체 비정규직 근로자 중에서 20대의 비중은 20.7%이나 공공기관 비정규직 중에서 20대가 차지하는 비중은 37.17%로 높다. 전체 비정규직 근로자 중 30대의 비중은 19.40%이나 공공기관 비정규직 중 30대가 차지하는 비중은 32.38%로 높다. 그러나 공공기관 비정규직 중 40대와

7) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 기능 및 정원 조정」, 2008. 12. 19.

50대의 비중은 상대적으로 낮은 편이다.

[그림 Ⅲ-4] 전체 비정규직과 공공기관 비정규직 연령대별 비중

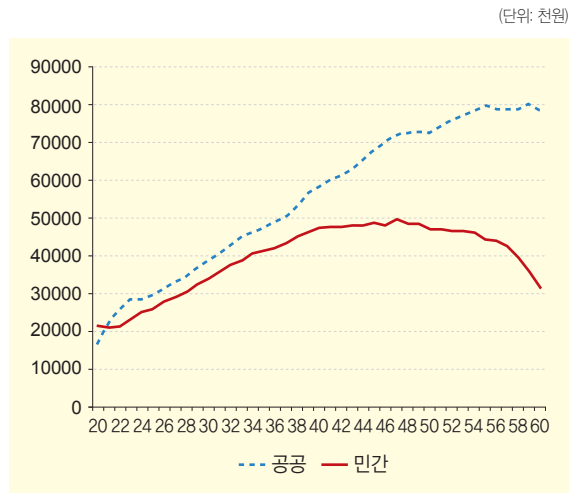


자료: 한국조세연구원, 『공공기관 임금피크제 현황 조사』, 2012  
 성재민·정성미, 『2011 KI 비정규직 노동통계』, 한국노동연구원, 2011

[그림 Ⅲ-5]와 같이 우리나라 공공기관 40대와 50대 이상 정규직 근로자의 임금은 민간기업과 비교하여 높은 편이다.<sup>8)</sup> 민간기업 근로자는 40대 이후 중소기업 재취업 등의 이유로 지속적인 임금상승이 어려우며, 50세 이상이 되면 대기업 종사자가 급격히 줄어드는 인력구조여서 임금이 하락하는 현상이 발생하지만 공공기관에서는 한 직장에서 꾸준히 임금이 상승하는 임금구조이다. 이는 공공기관의 임금수준이 높게 나타나는 주된 원인이다. 민간기업과 공공기관 모두 연공서열식 호봉제에 근접한 임금구조이지만 민간기업에서는 저성과자에 대한 퇴출프로그램이 운영되는 것이 차이의 원인으로 추정된다.

**공공기관이 정년을 연장하는 가장 중요한 이유는 직원의 고용안정, 고령인력의 활용, 직원의 만족도 향상으로 나타나고 있다.**

[그림 Ⅲ-5] 연령대별 공공기관과 민간기업 정규직 평균 임금 수준



자료: 한국조세연구원, 『공공기관 임금현황 조사』, 2011, 원자료  
 노동부, 『고령형태별 근로실태조사』, 2011, 원자료

공공기관은 모든 직원의 정년이 동일한 경우와 직급별, 직군별 다른 경우로 나눌 수 있다. 최근 정년이 연장되면서 동일 정년제를 도입하는 공공기관이 증가하고 있다. 이렇게 공공기관이 정년을 연장하는 가장 중요한 이유는 직원의 고용안정, 고령인력의 활용, 직원의 만족도 향상으로 나타나고 있다(라영재 외, 2012).

8) 공공기관의 임금이 민간보다 높은 원인으로 여러 가지가 있겠지만 1998년 이후 경영효율화 계획에 의해 공공기관 종사자 중 저임금 저숙련 일자리를 아웃소싱 하였고 때문이기도 하다.

**민간기업보다 공공기관의 인적자원이  
고령화되어가고 있어서 신규채용의 확대와  
정년 연장 요구를 대처하는 방안으로서  
임금피크제를 활용할 수 있다.**

〈표 Ⅲ-2〉 정년 연장 시기별 분포

	전직원 연장	직급별 차등 연장	직군별 차등 연장
2007년 이전	11	11	0
2008년	5	3	1
2009년	2	5	6
2010년	5	4	2
2011년	3	10	6
2012년	3	5	2

자료: 한국조세연구원, 『공공기관 임금피크제 현황 조사』, 2012

공공기관이 도입한 임금피크제 유형을 보면 임금피크제를 도입한 총 52개 공공기관 중에서 정년보장형이 35개로 가장 많고 정년연장형이 13개, 고용연장형이 7개 순이다. 이들 중에서 정년보장과 고용연장을 동시에 시행하는 기관이 2개, 정년보장과 정년연장을 동시에 시행하는 기관이 1개로 조사되었다. 공공기관에서는 정년보장형 임금피크제 도입 사례가 많은 반면에 민간기업에서는 정년연장형이 35.4%이고 재고용형이 35.6%, 정년보장형이 27.1%로 정년보장형보다는 정년연장이나 고용연장형이 더 많다. 그 이유는 민간기업에서는 정년보장형 임금피크제를 도입하기보다는 명예퇴직을 더 선호하고 있기 때문으로 보인다(고용노동부 사업체임금근로시간조사 부가조사 결과, 2011년 참조)

〈표 Ⅲ-3〉 임금피크제 유형별 도입 현황

(단위: 개, 명)

임금피크제 유형	기관	대상자	기관별 평균 인원
정년보장형	35	1,882	53
정년연장형	13	1,863	143
고용연장형	7	7	1

자료: 한국조세연구원, 『공공기관 임금피크제 현황 조사』, 2012

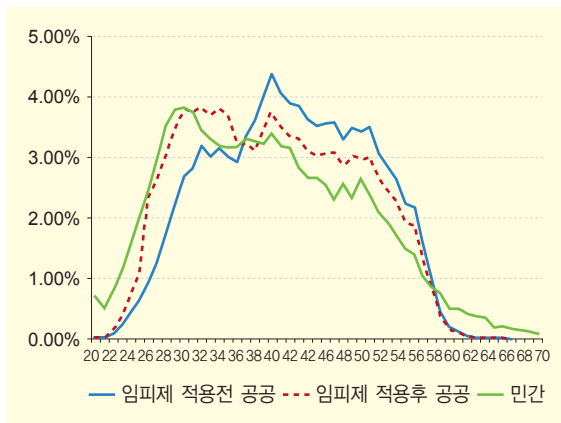
기존에 임금피크제를 도입한 공공기관의 경우에 도입한 이유가 인건비 절감, 인사적체 해소, 고용안정이라고 응답하고 있다. 특히 정년보장형 임금피크제를 도입한 공공기관의 경우는 고령인력 활용보다는 신규 채용 확대라는 응답이 많았고, 정년연장형 임금피크제를 도입한 공공기관에서는 신규 채용 확대보다는 고령인력을 활용하려는 사유가 많았다(라영재, 2012).

위에서 지적한 바와 같이 민간기업보다 공공기관의 인적자원이 고령화되어가고 있어서 신규채용의 확대와 정년 연장 요구를 대처하는 방안으로서 임금피크제를 활용할 수 있다.<sup>9)</sup> 여러 가지 임금피크제 유형이 있지만 개별 공공기관의 인적 구성비, 직무 특성을 고려하여 일단 [그림 Ⅱ-1]과 같이 1단계로 근로자의 총임금이 변화하지 않는 범위 내에서 임금피크제를 설계할 수 있다. 그 다음 단계로 임금피크제를 적용할 수 있는 업무 및 직무의 개발과 임금피크제 적용대상자의 수용도 및 공공기관의 생산성 등을 고려하여 개별 공공기관에 적합한 임금피크제 모델을 도입할 수 있다. 임금피크제 도입을 통해서 절약된 인건비로 신규 채용을 확대하면 민간기업보다 20~30대 연령대 청년층 비중이 적었던 인적자원의 불균형 문제를 해소할 수 있을 것이다. 또한 신입사원의 증가로 조직 순환 및 성과 향상에도 도움이 될 수 있다. 특히 공공기관의 기존 50세 이상 근로자가 줄어드는 것은 아니므로 정부나 개별 근로자의 입장에서도 고령화 대책에 반하지 않는

9) 임금피크제는 정년연장 및 고용연장형 등 유형, 임금피크연령, 임금삭감률 등에 의하여 다양한 설계가 가능하다.

다는 것이다. 공공기관에서 총인건비 한도 내에서 신규 청년 고용을 확대하고 정년도 연장할 수 있는 방안으로서 임금피크제 모델을 설계하고 이를 근거로 해서 신규 창출 인력수와 정년연장 인력 수를 추정해 보면 [그림 Ⅲ-6]과 같이 두 가지 목표를 충족할 수 있다. 다만 이런 결과를 도출하기 위해서는 10여 년 전 일본의 사례와 같이 일정 연령에서 임금인상이 억제되어야 하고, 아니면 유럽의 사례에서와 같이 일종의 Pay-band와 같은 임금구간을 설정하는 능력급 임금체계의로의 전환을 전제로 해야 한다. 이를 위한 정부의 임금피크제 정책 수립도 중요하지만 직원을 대표하는 노동조합의 참여와 협의를 전제로 하는 일종의 노정간의 사회적 합의가 중요해 보인다.

[그림 Ⅲ-6] 공공기관 임금피크제 적용 후 연령별 비중의 변화



자료: 한국조세연구원, 『공공기관 임금현황 조사』, 2011, 원자료  
 노동부, 『고용형태별 근로실태조사』, 2011, 원자료

임금피크제를 도입하게 되면 고령층에서 민간기업

**장정부의 임금피크제 정책 수립도 중요하지만 직원을 대표하는 노동조합의 참여와 협의를 전제로 하는 일종의 노정간의 사회적 합의가 중요해 보인다.**

에 비하여 공공기관 근로자들이 고임금을 받고 있다는 지적을 해소할 수 있을 것으로 보인다.<sup>10)</sup> 50세 이상 근로자의 임금이 민간기업보다 낮아지므로 임금체계의 개선 효과가 뚜렷하게 측정될 가능성이 높다. 물론 공공기관 근로자의 입장에서는 60세인 공무원 정년연장과 같이 임금의 감축이 없는 정년 연장을 원할 것이다. 그리고 공공기관의 임금수준은 공무원의 평균 임금수준보다 높다는 지적에 대해서도 공무원의 경우에 공무원 연금 수혜 금액이 높아서 평생소득으로 비교하면 높지 않다는 반론도 가능하다. 그러나 어느 국가에서든 공공기관 근로자의 임금수준 및 인상률의 결정은 공공부문의 노동 및 임금생산성 측정이 용이치 않음에 따라 공무원 임금수준과 공공기관의 업종, 분야가 유사한 민간기업의 임금수준을 비교하여 결정하는 것이므로 우리나라의 경우에도 공무원 및 민간기업의 임금수준, 평균 퇴직연령 등을 함께 고려해야 할 것이다.<sup>11)</sup>

**IV. 결론**

우리나라와 같이 고령화 및 출산율 저하의 문제를 가지고 있던 일본과 독일, 프랑스 등 많은 선진국의 경


10) 공공기관의 근로자의 임금수준이 민간기업보다 단순히 평균적으로 높다고 할 수 있으나, 학력, 경력, 근속기간의 개인적 요인이나 비교대상 민간기업 산업적 유형이나 규모 등 차이 등을 고려하지 않은 단순비교는 무의미하다.  
 11) 일본의 경우에 공공기관의 임금수준은 공무원과 같거나 약간 높은 편이고 독일, 프랑스 공기업의 임금수준은 일부 공공기관을 제외하고는 대체로 공무원과 같거나 낮은 수준이다. 라영재(2012), 독일의 DB, GfA, 프랑스의 SNCF, EDF, 일본의 정책금융공고, JETRO, 노동연구연수기구 출장 보고서 참조.

**일본과 같이 고령화에 적극적으로  
대비하면서 임금부담을 동시에  
완화할 수 있는 고용연장형 임금피크제  
도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.**

우에도 최근 재정위기와 고령화에 대비한 청년층의 고용촉진과 고령자의 고용을 계속, 연장근무가 가능한 고용정책을 속속 도입하고 있다. 일본의 경우 10여년 전 경제위기에서 연공급의 임금형태를 가진 임금체계를 55세부터 60세 정년까지 기본급 상승을 정지시키는 노사간 사회적 타협을 이루었다. 이렇게 고령자의 임금부담을 완화한 상태에서 최근 65세로 계속, 연장근무가 가능하도록 국가가 나서고 있다. 프랑스, 독일의 공공기관은 신규 사업의 발굴과 경영혁신을 통해서 청년 정규직 채용 및 고령자의 계속 근무를 권장하고 있으며, 공공기관의 직무 특성에 따라 차별 정년제를 활용하고 있기도 하다. 또한 미국식 개인별 성과연봉제를 도입하기보다는 역량급, 집단적 성과급제를 통해서 연공급에 의한 임금인상의 억제 및 생산성의 향상을 도모하고 있다. 물론 정년퇴직 이후 가장 큰 문제가 선진국이든 우리나라든 경제적 문제라고 한다.

앞으로 국가가 사회적 안전망이나 노령연금 등 노인복지의 문제로 해결해야 할 것이지만 평균수명이 계속 늘어나는 추세에서 고령화 문제는 국가 재정으로만 충당하는 것은 불가능하다. 그래서 민간기업이든 공공기관이든 고령화에 따른 고령인력을 더 활용할 수 있는 방안을 강구하면서 조직의 인력관리 차원에서는 인적 구성비의 불균형을 해소하기 위해서 신규 채용을 계속해야 한다. 즉, 지속적이고 전략적 인적자원관리의 선순환을 위한 인력정책이 필요하다는 것이다.

공공기관 전체가 정원의 3% 신규 채용목표라는 정책적 고용목표를 충족하면서 개별 공공기관은 자연퇴

직률 등 인력구조의 특성을 반영한 청년채용목표제를 실시하는 것이 바람직하고 효율적일 것이다. 또 하나는 현재의 정년까지 임금수준이 계속해서 증가하는 호봉제의 임금체계를 개선하지 않고서 정년만을 연장한다면 '신의 직장'을 더 강화한다는 국민들의 부정적 인식을 강화하게 될 것이고, 실제 총인건비 상승이라는 재정적 부담이 있을 수 있으므로 일본과 같이 고령화에 적극적으로 대비하면서 임금부담을 동시에 완화할 수 있는 고용연장형 임금피크제 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그래서 최근 정치권의 공공기관에 대한 청년채용의무제, 정년연장 공약에 대한 추가적인 재정요소, 인력의 합리적 운영 등을 고려하여, 정부 차원에서 합리적 정책대안을 마련할 필요가 있다. 

**<참고문헌>**

고용노동부, 『임금피크제 사례집』, 한국노동연구원 고  
성과작업장혁신센터, 2009.  
고용노동부, 『고용형태별 근로실태조사』, 2011.  
고진수, 『임금피크제 매뉴얼』, 한국재정경제연구소,  
2006.  
기획재정부, 『공공기관 기능 및 정원 조정』, 보도자료,  
2008. 12. 19  
김경휘, 「정규직 청년근로자의 고용특성 및 정규직  
이탈에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」,  
『한국사회복지조사연구』, 제21권, 2009,  
pp.25~57.  
김미숙, 「일본의 니트현황과 자립지원정책에 관한 고  
찰」, 『청소년복지연구』, 제11권 제4호, 2009,  
pp. 173~199.  
김성태, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에  
관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 1176,

- 2012.08.14.
- 김 영, 「녹지 않는 빙하와 청년의 취업상황—경기 회복기의 도교를 중심으로」, 『한림일본학』, 2011, pp. 121~153.
- 김영생, 「청년고용 및 인적자원 개발기업에 대한 기업 평가모형의 탐색적 연구」, 『중소기업연구』, 제33권 제4호, 2011, pp. 22~41.
- 김용하, 임성은, 「베이비붐 세대의 규모, 노동시장 충격 세대간 이전에 대한 고찰」, 『보건사회연구』, 31(2), 2011, pp. 36~59.
- 김장기, 「공단 임금피크제 도입과 직무개발 방안: 직원의견조사를 중심으로」, 『노동보험포럼』, 제1권 창간호 통권 제1호, 2008.
- 김준영, 「고령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체패널 자료를 이용한 분석」, 『노동경제논집』, 제34권 제1호, 2011, pp. 71~101.
- 김진태, 「고령사회에서의 고령자 고용유지 촉진을 위한 법·제도적 개선방안에 관한 연구」, 동아대학교 대학원 박사학위 논문, 2012.
- 남재량, 「고졸 NEET와 대졸 NEET」, 『월간노동리뷰』, 4월호, 2012, pp. 39~54.
- 라영재 · 문창오 · 이우정, 『공공기관의 보수체계에 대한 연구』, 한국조세연구원, 미발간, 2010.
- 라영재 · 문창오 · 김효경, 『공공기관의 성과평가시스템에 관한 분석』, 한국조세연구원, 미발간, 2011.
- 라영재 · 문창오 · 백주혜, 『공공기관 임금현황분석』, 한국조세연구원, 미발간, 2011.
- 라영재, 『일본 및 독일, 프랑스 공공기관 출장보고서』, 한국조세연구원, 미발간, 2012.
- 류성민 · 노용진 · 이영면, 『공공기관 임금체계 개선방안—인력 고령화에 대응하는 임금체계』, 한국노동연구원, 2008.
- 민주통합당, 『사람이 먼저인 대한민국 국민과의 약속 119』, 대선공약집.
- 박성재 · 반정호, 「청년 취업자의 저임금근로 진입과 탈출에 관한 연구: 노동이동의 효과를 중심으로」, 『사회보장연구』, 한국사회보장학회, 제28권 제1호, 2012, pp. 163~190.
- 박성준 · 김기승, 「우리나라 임금피크제의 현황과 문제점에 관한 연구」, 『인적자원관리연구』, 제16권 제3호, 2008, pp. 85~100.
- 박정호, 「청년고용과 소득불평등」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 11월호, 2010, pp. 53~64.
- 새누리당, 『세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화』, 제18대 대통령선거 정책공약집
- 성경재 · 정성미, 「2011년 KLI 비정규직 노동통계」, 한국노동연구원, 2011.
- 여용훈, 「생산직과 관리직의 임금피크제 인식과 조직 유효성에 관한 비교 연구」, 인제대 경영대학원 석사학위 논문, 2009.
- 이상호, 이상현, 「저출산 인구고령화의 원인: 결혼결정의 경제적 요인을 중심으로」, 한국은행 경제연구원, 『경제분석』, 제17권 제3호, 2011, pp. 131~166.
- 이승렬, 「일본 청년고용대책의 시사점」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 5월호, 2011, pp. 31~41.
- 인구보건복지협회, 『2010 세계인구현황 보고서 한국어판』, 2010.
- 정진호 · 김정한 · 김동배 · 이인재, 『노동력 고령화와 임금체계 혁신』, 한국노동연구원, 2011.
- 최흥기, 「고령사회에서의 고령자 고용정책: 최근 독일의 고령자 고용정책을 중심으로」, 『노동연구』, 제21집, 2011, pp. 151~188
- 홍영표, 『고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안』, 의안번호 996,

2012.08.01.

上林憲雄 외, 『人的資本管理』, 2010.

梅澤眞一 외, 「高齡者雇用の現想と課題」, 労働政策研究・研修機構, 2012.

Fukuyama Francis, “social capital and the global economy,” foreign affairs, 1995.

Helliwell, John and Putnam, Robert., “Economic Growth and Social Capital in Italy,” *Eastern Economic Journal*, Vol. 21, No. 3, 1994, pp. 295~307.

Selden, Sally Coleman., “Human Capital : Tools and Strategies for the Public Sector,” CQ Press, 2008.