



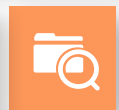
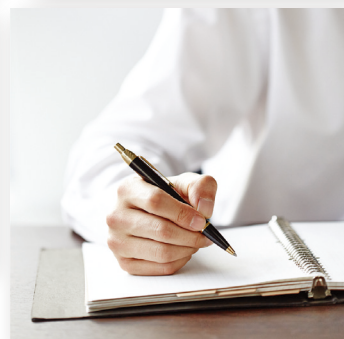
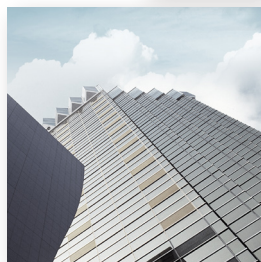
2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 고용 분야 |

2022. 12.

본 자료는 2022~2026년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.



2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 고용 분야 |

2022. 12.

국가재정운용계획 지원단

고용 분야 지원단

연구책임자 한국조세재정연구원 : 김문정 연구위원

공동연구진 한국기술교육대학교 : 최영섭 교수
교 원 대 : 김혜원 교수

목 차

〈제1부〉 고용 분야 현황 및 투자 방향

제1장 고용 분야 재정투자 평가	3
제1절 재정투자의 현황과 추이	3
제2절 성과와 한계	6
제2장 고용 분야 정책환경 변화 및 전망	9
제1절 사회·경제적 여건 변화 및 전망	9
제2절 재정운용 환경 변화 및 전망	10

〈제2부〉 고용 분야 주요 이슈

제3장 고령자 노동시장 지속근로여건 조성	15
제1절 문제의 제기	15
제2절 인구고령화와 노동시장에 대한 도전	16
1. 고령화와 성장률의 관계	16
2. 한국 노동시장에서 중고령자의 위치: 연령별 취업자 분포 특성의 변화	19
제3절 기존 고령자 노동시장 대책에 대한 평가	24
제4절 고령자 지속근로여건 조성 대책	28
1. 기본 방향	28
2. 고령자에 대한 생산적 노동수요의 확대	29
3. 고령자의 생산적 노동공급 확대	43
제4장 고용보험제도의 미래 설계	52
제1절 서론	52
제2절 노동시장의 미래와 고용보험의 역할	52

제3절 구직급여 제도 설계 방안	55
1. 적용 대상	55
2. 하한액과 상한액	57
3. 최소 가입기간과 급여 수급기간	62
4. 비정규직과 고용보험 재정	67
참고문헌	71

표 목 차

〈표 1-1〉 연도별 고용 분야 예산 추이	3
〈표 1-2〉 프로그램별 전년도 국회확정금액 추이	4
〈표 1-3〉 일자리 재정사업 유형별 예산 추이	5
〈표 3-1〉 65세 이상 인구부양비의 1인당 GDP 증감 영향 회귀분석 결과	16
〈표 3-2〉 2000~2021년 OECD 회원국의 연령별 고용률 변화의 GDP 증가율 영향(1)	17
〈표 3-3〉 2010~2021년 OECD 회원국의 연령별 고용률 변화의 GDP 증가율 영향(2)	18
〈표 3-4〉 2010년과 2020년의 전체 취업자 대비 직업별·연령별 취업자 비중	20
〈표 3-5〉 2010년과 2020년의 전체 취업자 대비 직업별·학력별 취업자 비중	21
〈표 3-6〉 2010년과 2020년의 전체 취업자 대비 연령별·학력별 취업자 비중	22
〈표 3-7〉 고령자고용 활성화 대책 요약	25
〈표 3-8〉 고령자 고용 관련 주요 사업	25
〈표 3-9〉 뉴질랜드 중장년 고용 실행방안의 4가지 목표와 대안	26
〈표 3-10〉 노동시장 고령화에 대응하기 위한 기술적 대응들의 유형	33
〈표 3-11〉 장애 유형에 따른 적응적 기술의 사례	34
〈표 3-12〉 고령친화적인 조직 정책 사례	35
〈표 3-13〉 한국 성인의 연령대별 역량 유형별 상황 요약	44
〈표 3-14〉 한국 중고령자의 25~34세 대비 격차의 순위	44
〈표 3-15〉 역량 유형별 소득영향 회귀계수	45
〈표 3-16〉 각 연령에서 역량의 소득 영향(marginal effect)	45
〈표 4-1〉 현행 실업급여 수급기간	62

그림 목 차

[그림 1-1] 연도별 고용 통계량	7
[그림 3-1] 65세 이상 부양비 2021년, 2050년 및 증가폭 비교	15
[그림 3-2] 65세 이상 부양비와 1인당 GDP 증감 비교	16
[그림 3-3] 65세 이상 고용률의 변화와 1인당 GDP 증가율 변화의 비교	18
[그림 3-4] 15세 인구 중 65세 이상 비중의 변화와 1인당 GDP 증가율 변화의 비교	19
[그림 3-5] 자동화 가능성과 일자리 상실 가능성의 연령별 추이	31
[그림 3-6] 고령자 비중 증가와 산업용로봇 사용 사이의 관계	32
[그림 3-7] 한국, 독일, 일본의 산업별 산업용로봇 스톡 비중 비교	32
[그림 3-8] 경험 있는 근로자 전략의 개관	34
[그림 3-9] 유럽 국가의 훈련 참여 현황	43
[그림 4-1] F 유형	54
[그림 4-2] 급여 수급의 확률 국제비교(2018/2019)	55
[그림 4-3] 상한액 비율과 상하한액 격차 비율의 국제 비교	58
[그림 4-4] 평균임금 수준에서의 순소득대체율과 최저임금 수준에서의 순소득대체율의 차이의 국제비교	59
[그림 4-5] 실직자의 노동시장 복귀에 따른 금전적 페널티 비율(최저임금으로 복귀)	60
[그림 4-6] 실업급여 최소 가입기간 국제 비교	63
[그림 4-7] 1년간의 기여 후 수급기간 비교	63
[그림 4-8] 동등 소득대체율에 의한 실업급여 최대수급기간	64
[그림 4-9] 실직 시 사회보장급여의 소득대체율(실직 후 1년, 평균임금의 2/3 수준, 1인 가구)	65

제 1 부

고용 분야 현황 및 투자 방향

제1장 고용 분야 재정투자 평가

제1절 재정투자의 현황과 추이

본 절에서는 고용 분야 재정투자의 현황과 추이를 살펴보기 위하여 고용노동부 예산을 검토한다.¹⁾ <표 1-1>에서는 연도별 고용 분야 예산 추이가 제시되어 있다. 2018년 고용 예산은 총 23.7조원이었고 그 이후에 2021년까지 성장률이 평균 13%가 넘는 등 크게 늘어났다. 이후 2022년의 고용 예산은 36.5조원으로 2021년(35.4조원) 대비 약 3% 증가하여, 증가세가 큰 폭으로 낮아졌다.

〈표 1-1〉 연도별 고용 분야 예산 추이

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
고용분야 총예산(일반재정 ¹⁾ + 기금)	237,580	271,224	306,151	354,808	365,053
일반재정 ¹⁾	58,596	71,159	69,572	70,972	71,238
일반회계	56,962	69,414	65,632	67,434	67,770
에너지 및 자원사업특별회계	809	769	909	922	910
국가균형발전특별회계	825 ²⁾	976	3,031	2,616	2,558
기금	178,985	200,065	236,579	283,836	293,816
산업재해보상보험 및 예방기금	59,263	59,807	68,670	81,210	88,702
장애인고용촉진 및 직업재활기금	3,626	4,611	5,967	6,779	7,659
고용보험기금	110,182	129,794	155,484	186,714	188,640
임금채원보장기금	4,558	4,585	5,006	7,304	7,008
근로복지진흥기금	1,355	1,268	1,453	1,828	1,806

주: 소수점 한자리에서 반올림을 했기 때문에 총합계액은 항목별 금액의 합산값에 다소 차이가 있음

1) 원래 성과계획서 상에서는 일반재정 대신 ‘예산’으로 표기되었으나 일반적 재정투자 규모를 나타내는 ‘예산’ 개념과의 혼동을 피하기 위하여 명칭을 변경함

2) 2018년의 경우, 지역발전특별회계 금액에 해당함

자료: 고용노동부, 각 연도, 『성과계획서』

1) 편의상 본 장에서 고용분야 재정은 고용노동부 재정으로 정의하고 있는데, 이 경우 일자리 사업과 직접적으로 연관되지 않은 항목이 포함될 수 있음에 유의할 필요가 있다. 보다 직접적인 고용분야 재정수준을 검토하기 위하여 이후에 고용노동부가 발표한 ‘일자리 재정사업’ 재정통계도 같이 제시하였다.

고용노동부 예산의 재원은 일반재정과 기금으로 구분되는데, 기금 비중이 75% 이상으로 압도적으로 높다. 고용노동부 예산에 활용되는 기금에는 산업재해보상보험 및 예방기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 고용보험기금, 임금채원보장기금, 근로복지진흥기금 등 다섯 가지가 있다. 이 중에서 고용보험기금이 차지하는 비중은 61~65%정도로 가장 높고, 그 다음으로 산업재해보험 및 예방기금의 비중이 28~33%로 높다.

일반재정에는 일반회계, 에너지 및 자원사업특별회계, 지역발전특별회계 등 세 개 유형이 있다. 분석 기간 동안 일반회계의 비중이 94~97%로 일반재정의 대부분을 차지한다. 특이사항으로 2020~2023년 기간에 국가균형발전특별회계 예산이 크게 증가한 점을 고려할 수 있다. 구체적으로, 2018~2019년 평균 900억원이었으나 2020~2022년 기간 평균 2,735억원으로 3배 가까이 큰 폭으로 늘어난 것을 확인할 수 있다.)

고용 분야 예산의 사업의 내용별 분배현황을 파악하기 위하여 먼저 <표 1-2>에서는 고용노동부 예산을 프로그램별로 구분하였다. 고용노동부의 프로그램의 체계가 2019년 기점으로 변경되었기 때문에 분석기간을 2019~2022년으로 한정하여 프로그램별 예산(전년도 국회확정금액)을 살펴보았다. 먼저 총예산 내 비중을 살펴보면, 2019년 기준 고용안전망확충(43.4%), 고용창출및훈련(20.0%), 산재보험(19.6%) 순으로 높게 나타난다. 이 세 가지 프로그램은 2019~2022년 기간 예산증액 역시 큰 폭으로 늘어난 프로그램이기도 하다. 구체적으로, 각 프로그램별로 동기간 33,744억원(고용안전망확충), 23,023억원(고용창출및훈련), 21,327억원(산재보험)이 늘어났다.

<표 1-2> 프로그램별 전년도 국회확정금액 추이

(단위: 억원, %)

프로그램명	2019	2020	2021	2022	증감	율
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E=D-A)	(F=E/A)
고용노동행정지원	11,077	11,195	11,822	12,523	1,446	13
고용안전망확충	116,009	138,221	151,164	149,753	33,744	29
고용창출 및 훈련	53,528	56,646	78,731	76,551	23,023	43
고용평등증진	19,205	20,786	20,540	23,743	4,538	24
근로조건보호 및 복지증진	6,078	6,557	9,610	10,025	3,947	65
노사정책	239	314	540	576	337	141
산업재해예방	4,412	5,107	10,692	11,831	7,419	168
산재보험	52,409	60,990	67,244	73,736	21,327	41
소속책임운영기관운영	63	71	105	108	45	71
장애인고용촉진	4,142	5,252	6,039	6,874	2,732	66
전년도 국회확정금액	267,163	305,139	356,487	365,720	98,557	37

주: 2022년의 경우 고용창출 및 훈련 액수는 고용창출 프로그램과 직업능력개발 프로그램의 금액을 합산한 금액임

자료: 기획재정부, 「열린재정」, 세부사업 예산편성현황(총지출) 고용노동부 소관 사업, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2) 국가균형발전특별회계 예산이 투입되는 단위사업에는 고용창출 분야의 사회적기업육성 및 지역고용촉진 지원 사업이 있다.

전술한 세 가지 프로그램 대비 예산 수준은 낮지만, 예산 증가율 측면에서 괄목할 만한 변화를 보인 프로그램으로 노사정책과 산업재해예방 프로그램이 있다. 각각의 경우 2019년 대비 2022년 예산의 증가율은 각각 168%(산업재해예방), 141%(노사정책)로 나타났다.

일자리 재정사업 예산을 지원유형별로 구분하면 <표 1-3>과 같다. 일자리 예산은 유형은 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득 유지 및 지원으로 구분된다.

먼저 2018년 기준, 예산 규모가 가장 큰 유형은 실업소득 유지 및 지원(35.35%)이고, 그 다음으로는 고용장려금(19.69%), 직접일자리(16.61%), 창업지원(12.72%), 직업훈련(10.73%), 고용서비스(4.86%) 순이다. 한편, 2018~2012년 기간 예산이 가장 큰 폭으로 증가한 상위 3개의 일자리 사업 유형은 실업소득 유지 및 지원(59,251억원), 고용장려금(42,717억원), 고용서비스(10,853억원)이다. 한편, 2018년 대비 2019년의 증가율을 고려하면, 고용서비스(116%), 고용장려금(112%), 실업소득 유지 및 지원(87.14%) 순으로 높다. 반면, 2018년 예산 비중 기준 3위에 해당하는 직접일자리 사업의 예산은 동기간 6.17%만 증가했는데, 이 수준은 일자리 사업예산 총액의 증가율(64.22%)을 고려할 때 상당히 낮은 수치임을 알 수 있다.

<표 1-3> 일자리 재정사업 유형별 예산 추이

(단위: 억원, %)

일자리 사업 유형	2018	2019	2020	2021	2022	증감	율
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F=E-A)	(G=F/A)
전체	192,312	229,308	254,998	305,131	315,809	123,497	64.22
직접일자리	31,961	37,713	28,587	31,599	33,932	1,971	6.17
직업훈련	20,645	19,610	22,434	22,648	25,491	4,846	23.47
고용서비스	9,354	9,867	11,994	17,330	20,207	10,853	116.03
고용장려금	37,879	57,883	64,950	84,106	80,496	42,617	112.51
창업지원	24,475	25,098	23,585	24,071	28,433	3,958	16.17
실업소득 유지 및 지원	67,998	79,139	103,447	125,377	127,249	59,251	87.14

주: 고용노동부의 일자리 재정사업의 통계치 중 당해연도 수치만을 고려함
 자료: 기획재정부, 「열린재정」, 세부사업 예산편성현황(총지출) 고용노동부 소관 사업, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>
 고용노동부, 「일자리 재정사업」, 보도자료, <https://www.moel.go.kr/info/publict/publictList.do>

보다 구체적인 사업 차원에서 살펴보면, 2018~2022년 기간 고용 분야 재정의 증가에 기여한 사업으로는 청년내일채움공제, 청년추가고용장려금, 일자리안정자금, 고용유지지원금, 실업급여 사업 등을 고려할 수 있다. 예를 들어, 일자리안정자금의 경우 2018~2022년 예산

안에 따르면 9.7조원이 투입되었고, 청년내일채움공제의 경우 동기간 5.4조원이 투입된 바 있다. 또한 코로나19 이후(2020~2022년)의 일자리 예산 증가분 6.1조원은 전체 기간 예산 증가분(12.3조원)의 약 50%에 해당하며, 실업소득 유지 및 지원과 관련된 부분은 이 중 40%에 해당한다(<표 1-3>).

제2절 성과와 한계

‘고용 없는 성장’의 시대에서 일자리 문제는 다른 분야보다 더 중요한 정책 사안으로 부상하고 있다. 지난 5년간 정부는 청년층의 높은 실업률 문제, 고령화로 인한 노인일자리 및 빈곤의 문제, 국가경쟁력 강화 및 산업수요 대응을 위한 인력수급 문제 등 다양한 일자리 문제를 해결하거나 완화하기 위하여 상당한 재정이 투입해왔다.

정부의 고용분야 재정투자의 성과를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

먼저, 청년들 대상 다양한 고용 정책으로 인하여 청년들의 노동시장 진입을 촉진하여 실업률을 낮추는데 일정 부분 기여했다고 판단된다. 특히 20대 청년들의 경우 2018~2022년 기간 실업률이 크게 감소하였다([그림 1-1](2)). 구체적으로 2017년 9.9%에서 2018년 9.5%, 2019년 8.9%로 코로나19 감염증 확산 이전 기간 동안 꾸준히 감소했다. 또한 동기간 20대의 고용률도 2017년 57.6%, 2018년 57.9%, 2019년 58.2%로 증가한 것을 확인할 수 있다.

또한 고용보험 가입률을 높이는데 기여한 부분이 있다. [그림 1-1](4)에서는 기업규모별 고용보험 가입률(실선)을 보여주고 있는데, 5인 미만 사업장의 경우 산재보험 가입률(점선)도 같이 제시되고 있다.³⁾ 5인 미만 사업장의 고용보험 가입률은 2017년 이후 대체로 꾸준히 증가하였다. 2018~2022년 기간 5인 미만 사업장의 고용보험 가입률이 69.6%(2017년)→70.4%(2018년)→72.7%(2019년)→73.7%(2020년)으로 증가하였고 2021년에는 72.6%로 감소하였으나 여전히 2017년 수준보다는 높게 나타난다. 물론 재정투자 외에도 근로기준법이 정비되고 사회안전망에 대한 경제주체의 인지도 높아지는 등 다른 요인이 있을 것이기 때문에 이를 정부의 정책 효과로 단정짓기는 어렵다.

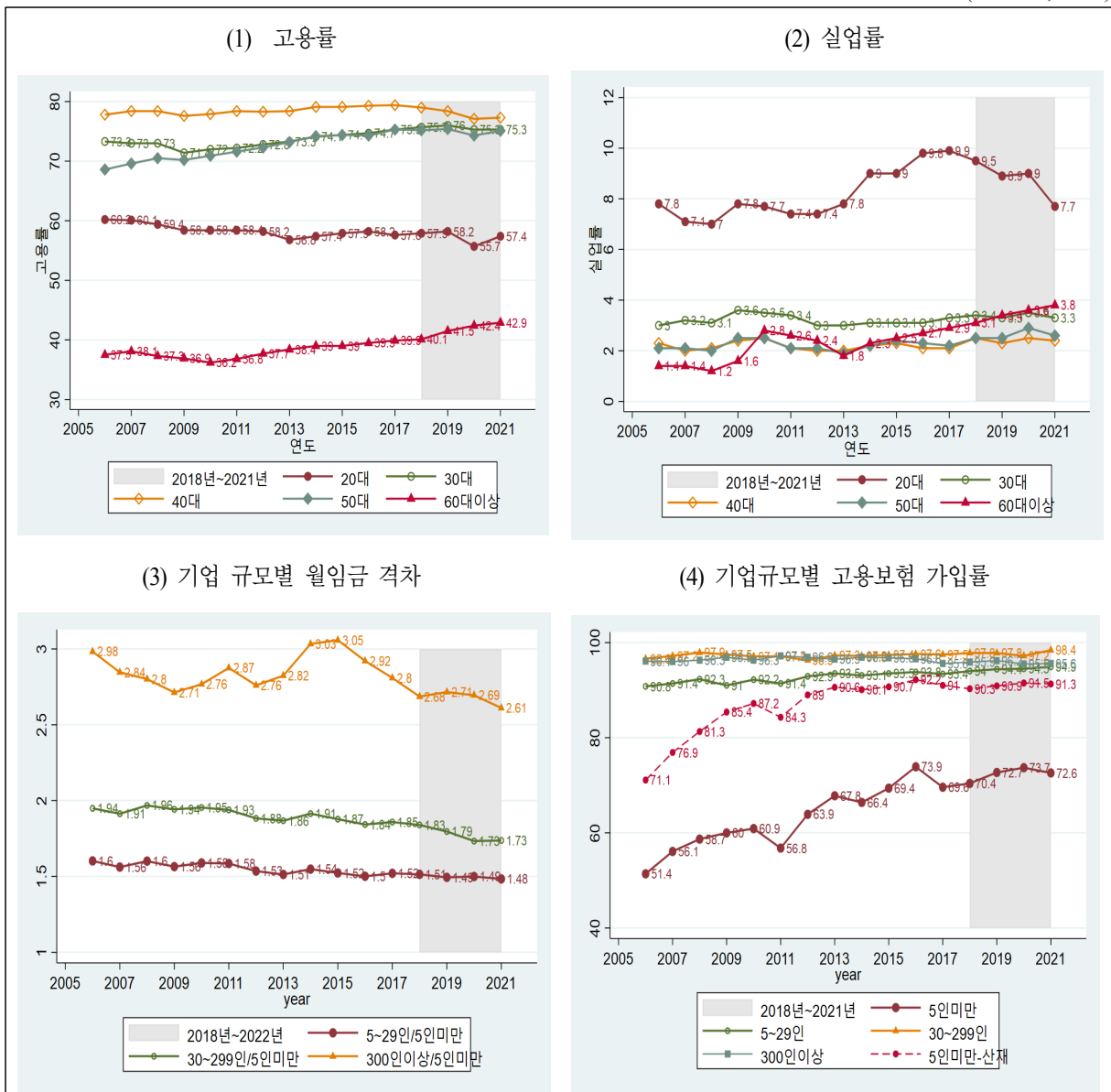
고용노동 통계를 넘어, 정책 내용 측면에서 기여점을 짚어볼 수 있다. 먼저, 산업재해 및 노사정책 관련 예산이 크게 증대된 점은 긍정적이다. 특히 산업재해 관련 예산의 증대는 2020년 12월 16일부터 시행된 「산업안전보건법 전부개정법률」 등으로 인하여 사업장 감독 관리가 강화되는 과정에서 늘어난 것으로 이해된다. ‘위험의 외주화’로 인하여 취약계층의 근로여건이 악화되고 안전이 위협받을 수 있는 상황이 많아질 것으로 예상되는 바 이러한 재정투자의 확대는 적절한 방향이라고 생각된다.

3) 5인 이상 사업장의 산재보험 가입률은 2018년 99.9%가 넘기 때문에 정부개입으로 인한 개선의 여지가 적다.

고용서비스 부문 예산액의 큰 증가율 역시 의미가 있을 것이다. 고용서비스는 궁극적으로 사용자-근로자 간의 일자리 매칭의 비효율성을 완화하는데 기여할 수 있다. 직접일자리 등의 정책이 민간의 일자리를 구축하는 등의 부작용을 일으킬 수 것에 비하여, 정부의 시장 개입이 상대적으로 정당화될 수 있는 부문이기도 하다.

[그림 1-1] 연도별 고용 통계량

(단위: %, 비율)



주: 1. (1)과 (2)에서 연령대는 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 구분함
 2. (3)과 (4)에서 사업체 규모는 5인 미만, 5~29인, 30~299인, 300인 이상으로 구분함
 3. (3)에서 기업 규모별 월임금은 '월임금총액'을 의미함
 4. (4)에서 실선은 고용보험 가입률을, 점선은 5인 미만 사업장 산재보험 가입률을 의미함
 자료: KOSIS(원자료: (1),(2)의 경우 경제활동인구조사 자료, (3), (4)의 경우 고용형태별근로실태조사 자료)

한편, 전술한 바와 같이 2018~2022년 기간 고용 분야의 상당한 증가분은 코로나19 경제 위기에 대한 대응방안 차원에서 이루어졌음을 이해할 필요가 있다. 이러한 사실은 고용분야 재정성과를 판단할 때 단일한 지표에만 의존하기 어려움을 의미한다. 예를 들어, 일반적인 경제상황에서 고용정책의 성과는 취업률이나 근속기간 증가 등으로 측정할 수 있겠으나, 국가재난 시기의 고용재정은 부정적 경기충격의 고용효과를 최대한 방지했는가, 재난 시기 이전의 경기 상황을 최대한 유지하였는가와 같은 성과지표가 활용될 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 코로나19 바이러스 감염증이 확산되었던 초기에 정부가 신속하게 고용유지지원금의 자격요건을 완화하여, 코로나19로 인한 노동시장 충격의 수준을 제한하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

다음으로는 고용 분야 재정투자의 한계점에 대하여 검토한다.⁴⁾ 먼저, 코로나19 시기를 논의대상에서 배제한다고 하더라도 고용 분야 재정 증액이 비용을 상쇄할 만큼의 충분히 큰 고용효과로 이어졌다고 평가하기 어렵다. 또한 노동 수요와 공급 상의 구조적 문제는 그대로 놓아둔 채, 경제주체의 현재 취약상태를 기반으로 한 재정지원은 일시적인 효과에 머물 공산이 크다. 예를 들어, 5인 미만 사업장의 고용보험 가입률은 코로나19 감염증 시기를 기점으로 다시 줄어드는 경향을 보이는 바, 이는 곧 재정투자가 구조적 전환으로 이어지지 않았음을 방증한다고 할 수 있다. 또한, 고용정책 재원으로 기금이 활용되는 과정에서 기금의 목적에의 정합성이 약화되었다는 점도 지적할 수 있다. 예를 들어 신규 진입자에 해당하고 고용보험기금에 대한 기여분이 낮은 청년 집단에 대한 재정정책의 재원으로 고용보험기금을 활용하는 것이 맞는지에 대한 의문이 존재한다.

4) 이는 코로나19 대응과 관련된 부분보다

제2장

고용 분야 정책환경 변화 및 전망

제1절 사회·경제적 여건 변화 및 전망

큰 사회·경제적 흐름으로 저출산·고령화, 4차 혁명 및 디지털화, 세계화 가속화 등을 고려할 수 있다. 이러한 큰 흐름이 노동시장에 미치는 영향을 짚어보면 다음과 같다.

먼저, 고령화가 심화됨에 따라 주요 생산가능인구의 연령이 높아지고, 전반적인 노동생산성이 낮아질 가능성이 있다. 또한, 노인의 경우 노후소득이 부족한 경우 은퇴시기를 미루고 지속적으로 노동시장에 참여할 유인이 클 수 있다. 그러나 신체적으로 경제적 활동이 불가능한 경우, 정부의 복지정책에만 의존하여 생계를 잇는 빈곤층으로 전환될 가능성이 크다.

기술의 발달 및 디지털 전환으로 인하여, 플랫폼 노무제공 활동이 활성화될 수 있다. 플랫폼 노무제공자는 특고, 인적용역사업자 등으로 불리는데, 전통적인 노사관계를 형성하고 있지 않다는 점에서 기존 근로자와 차이가 있다. 요컨대, 임금근로자와 개인사업자(자영업자) 간의 회색지대에 존재한다. 이러한 노무제공이 활성화되는 경우, 기존의 고용형태별로 (직장가입자 vs 지역가입자) 등 자격기반으로 운영되던 사회보험제도가 제대로 작동되지 못할 수 있고, 자격 간 사회보험이나 조세의 과세형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있다.

한편, 재정 측면에서는 많은 고용정책이 전통적인 사업주와 임금근로자 중심으로 집행되고 있어 플랫폼 노무제공자 집단 내 취약계층의 비중이 상당히 크다고 하더라도 기존의 고용정책으로 이들을 지원하기 어려울 수 있다. 예를 들어, 고용장려금 제도는 임금근로자 대상으로 설계되었기 때문에, 노무제공자에게 해당 제도를 확대하기는 어려울 수 있다. 게다가, 노무제공자에 대한 지원은 비임금 일자리를 양산할 가능성이 있어 정책설계상 신중한 접근이 필요하다. 요컨대, 이러한 사회·경제적 변화로 인하여, 고령자 대상 일자리 정책의 방향을 설정하는 것과 다양한 취업형태를 포괄하는 사회안전망을 구축하는 것이 무엇보다 시급한 정책과제라 할 수 있다.

또한, 코로나19 위기 이후에 환경, 산업재해 등에 대한 관심이 커진 가운데, 기존의 성장 중심의 경영철학을 벗어나, 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance) 등 비재무적 요인을 강조하는 지속가능성 경영 평가지표가 중요해지고 있다. 기후변화대응을 위한

탄소중립 정책과 함께 이러한 ESG 경영 방향은 산업과 개별 기업에 상당한 영향을 끼칠 것으로 보인다. 이는 노동수요뿐만 아니라, 산업재해, 노사관계 등의 포괄적인 측면에서도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

제2절 재정운용 환경 변화 및 전망

어떠한 정책의 재정증액이 일자리 정책의 효과성을 높일 것이라 기대하기는 어렵다. 사전에 파급효과를 종합적으로 검토하지 못한 고용투자는 노동시장을 교란할 공산이 크다. 또한 이미 코로나19 감염증 시기 이후의 경기침체에 대응하기 위하여 정부부채의 폭이 크게 늘어난 상황에서, 사회보험 재정위기, 저출산·고령화의 심화 등으로 인하여 정부의 재량 지출 여력이 위축될 것으로 예상되므로 재정정책 비용효과성을 개선하고자 하는 압박은 더 높아질 것이다.

본고에서는 고용 분야의 가장 중요한 주제 중에서 다음의 두 가지를 고려하였다. 먼저, 고령자 노동시장 여건을 개선하는 방안을 검토하고자 했다. 고령자 대상 고용정책이 도전적인 과제인 이유는, 경제활동인구 내 고령자의 비중이 커지는 반면 이들의 노동생산성이 다른 연령층에 비하여 상대적으로 낮을 수 있다는 사실에 기인한다. 정부 관점에서는 고령자들이 경제의 부가가치 생산에 참여할 수 있도록 유도하고, 개인 관점에서 생애주기에 걸쳐 지속적으로 훈련과 교육을 통해 인적자본을 축적해나갈 수 있는 경로를 마련하는 것이 필요할 것이다. 두 번째로는 다중취업자나 노무제공자 확산 추세, 고용보험 재정 등을 고려하여 고용보험 제도를 재설계하고자 하였다.⁵⁾ 구체적으로 소득기반 고용보험 및 실업급여 제도 개편방향을 논의하였다.

단, 본고에서 논의된 고용분야 주요 이슈는 정부가 검토해야 할 여러 가지 이슈의 일부임을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 제3장에서는 고령자 노동시장 정책과 관련하여 보편적으로 추구해야 할 정책방향을 논의하고 있는데, 이 과정에서 미래의 기술이 중고령자의 노동생산성을 어떻게 보조할 수 있을 것인가 등을 다루고 있다. 하지만, 고령화 사회의 특성상 돌봄 및 가사서비스의 일자리가 향후 확산될 가능성이 있고, 경제활동능력이 있는 중고령자에게 있어서 이러한 일자리가 주요 일자리로 자리매김할 가능성도 있다. 이 이슈는 돌봄 및 가사서비스 노동시장 분야 정책 외에도 건강보험, 장기요양보험, 돌봄 및 가사서비스 비용 지원 등의 복지분야 정책과도 연관성이 깊다. 요컨대, 관련 있는 부처 정책을 종합하여, 사회서비스에 대한 시장수요를 충족시키면서도 취약계층 중고령자 일자리 문제를 해결하는 방안이 검토될 필요가 있을 것이다.

5) 고용보험 설계의 최종 안(案)은 노동자·사용자·정부 간의 사회적 대화를 바탕으로 설계되어야 할 것이다. 단, 본고의 제안이 고용보험 미래 설계와 관련하여 활발한 논의가 이루어지는 데에 기여를 할 수 있기를 희망한다.

본고에서 깊이 다루지는 않지만 중장기 측면에서 검토될 필요가 있는 주제를 마지막으로 간략하게 언급하면 다음과 같다.

첫째, 고용분야 정책을 추진하는 과정에서, 고용보험기금과 일반회계 재원방식으로 운영되는 사업의 성격을 분명히 할 필요가 있다. 고용보험기금은 기여기반으로 운영되는 만큼, 기본적으로 고용보험기금의 사용은 기여자들을 위한 사업으로 제한되고 있다. 특정 시기에 정부가 임의로 고용보험기금을 정책의 재원으로 활용하지 않도록 하기 위해, 고용보험기금 기반 고용사업의 성격을 명확하게 규정할 필요가 있다.

둘째, 지방정부에 대한 재정이양 규모가 커지고 지자체 단위의 적극적인 재정사업 사례가 늘고 있는 만큼 중앙정부와 지방정부 간 재정정책 역할의 재정립도 고민이 필요하다. 예를 들어, ‘수당’ 정책의 경우는 중앙정부의 정책에 지방정부가 보조하는 형태를 보이거나(예: 긴급재난지원금) 지자체가 자발적으로 제안하는 경우(예: 서울시 청년수당, 경기도 청년기본소득)가 존재한다. 지방정부의 재정여력이 존재하거나 성격상 지방정부에 의한 운영이 더 적합하다고 판단되는 경우, 해당 사업을 지방정부에 이양하고 중앙정부는 취약계층 발굴 및 취약계층에 대한 추가지원에 집중하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 코로나19와 같은 국가재난상황은 앞으로도 얼마든지 반복될 가능성이 큰 만큼 이러한 재난위기 시기의 고용정책이 신속하게 운용되고, 해당 재난시기가 종료되었을 때 관련 정책이 스스로 규모를 줄일 수 있는 프로토콜을 마련하는 것이 필요할 것이다. 이러한 프로토콜 없이는 국가재난 시기에 경제의 불확실성이 가중될 수 있고, 국가재난 이후에 안정적인 경기국면에 들어섰을 때에 재정이 방만해질 가능성이 있다.

넷째, 국민취업지원제도와 더불어 임금근로자·특고·예술인 고용보험의 실업급여 제도를 종합적으로 검토하고 전 국민 혹은 보편적 고용보험 방향으로 발맞추어 이 제도를 정비할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 국민취업지원제도의 설계는 특고·예술인 고용보험이 도입되거나 실시간 소득과약 인프라가 구축되기 이전에 논의되었다. 현재 소득기반 고용보험의 논의가 활발하게 이루어지고, 인적용역 사업소득, 일용소득의 지급명세서에 이어 상용소득, 기타소득의 소득도 월별 신고가 의무화되는 방향이 추진되고 있다(23년 세법개정안). 이 때문에, 국민취업지원제도의 실효성을 높이기 위하여 앞으로 변경될 제도 사항을 감안하여 제도를 개편하는 것이 필요할 것이다.

또한, 이와 관련하여 소득과약 인프라에 기반한 고용안전망 사각지대를 발굴함과 동시에, 고용안전망의 사각지대를 축소하기 위한 지원방향을 검토하는 것이 필요하다. 실업크레딧, 두루누리 사회보험 등의 제도는 사회안전망 확대 및 유지를 위하여 도입된 바 있다. 전술한 소득과약 인프라 및 고용보험 제도 변경 사항을 고려하여 이러한 지원제도를 종합적으로 검토하는 것이 필요하다. 인프라의 개선 없이 이루어져서 효과가 낮았던 과거와 달리, 소득과약 인프라 활용 시 사회보험 사각지대 해소를 위한 사회보험료 지원사업의 실효성이 높아질 가능성이 있다.

제 2 부

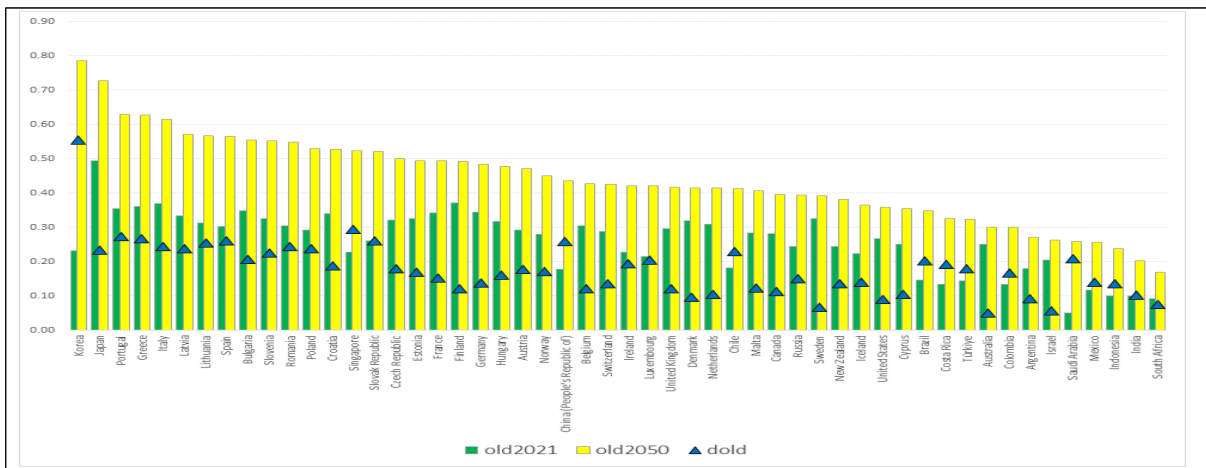
고용 분야 주요 이슈

제3장 고령자 노동시장 지속근로여건 조성

제1절 문제의 제기

앞으로 한국이 전세계적으로 유례없이 높은 수준의 인구 고령화 압력에 직면할 것이라는 점은 잘 알려져 있다. 구체적으로, 한국의 65세 이상 부양비(=65세 이상 인구/15~64세 인구)는 2050년에 주요 국가 중 최고 수준에 이를 전망이다. 특히 우리나라는 65세 이상 부양비가 2021년 현재 35위에서 2050년 1위에 이르고, 2021~2050년 증가폭 또한 0.55로 1위이며 2위 국가인 싱가포르(0.30)에 비해 압도적으로 가파른 증가세를 보일 것이다.

[그림 3-1] 65세 이상 부양비 2021년, 2050년 및 증가폭 비교



자료: OECD Statistics DB.

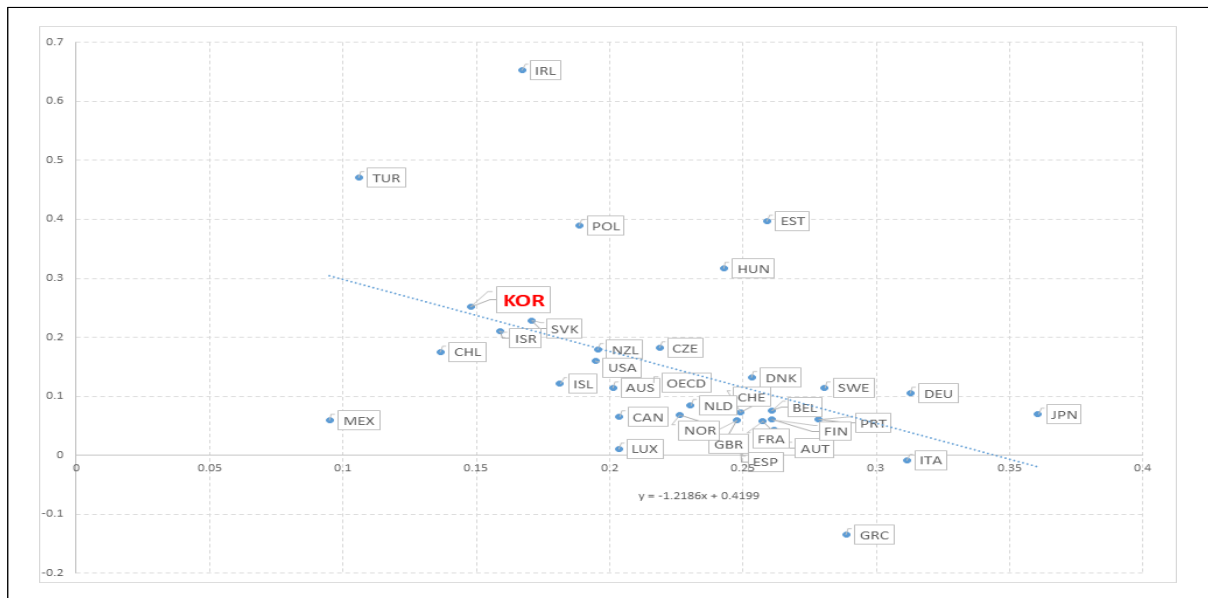
이처럼 전통적 생산가능인구가 절대적·상대적으로 감소하는 현상이 빠르게 진행되면 우리 경제 전체의 활력이 저하되고 취업자의 부양비 부담이 높아지며 고령자의 생계부담이 급증할 것으로 우려된다. 이에 따라, 고령자의 생산적 활용 방안을 조기에 적극 강구하고 관련 정책을 실행하여 빠른 고령자 인구 증가가 경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 것이 필요하다.

제2절 인구고령화와 노동시장에 대한 도전

1. 고령화와 성장률의 관계

본격적으로 고령화에 대한 고용정책 방향을 모색하기에 앞서, 고령화가 경제에 미치는 영향을 OECD 회원국의 고령화와 성장률의 관계를 통해 살펴볼 수 있다. [그림 3-2]에는 2010년의 65세 이상 부양비와 2010~2021년 동안의 로그 1인당 GDP 증감 사이의 관계가 표시되어 있다. 이에 따르면 2010년에 65세 이상 부양비가 높은 국가일수록 2010~2021년 로그 1인당 GDP 증감이 현저하게 낮은 것으로 나타난다.

[그림 3-2] 65세 이상 부양비와 1인당 GDP 증감 비교



주: 가로축 2010년 65세 이상 부양비, 세로축 2010~2021년 로그 1인당 GDP 증감
 자료: OECD Statistics DB.

<표 3-1> 65세 이상 인구부양비의 1인당 GDP 증감 영향 회귀분석 결과

변수	추정계수	S.E.	t-ratio
2010년 65세 이상 부양비	-1.219	0.402	-3.03
상수항	0.420	0.093	4.52
R-squared	0.2235		

자료: OECD statistics DB

이를 보다 엄밀하게 살펴보기 위해, OECD 회원국에서 고령인구의 증가가 경제성장에 미치는 영향을 Arellano-Bover/Blundell-Bond의 linear dynamic panel-data estimation 모델로 분석하였다. 분석의 종속변수로는 로그 1인당 GDP 증감율, 독립변수로는 로그 1인당 GDP 증감 시차변수, 로그 1인당 GDP 수준, 65세 이상 고용률 증감, 15~64세 고용률 증감, 65세 이상 부양비 증감 등을 고려하였다.

<표 3-2>와 <표 3-3>의 분석 결과를 보면 OECD 회원국에서 15~64세 인구의 고용률 증가는 1인당 GDP 증가율에 일관되게 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 65세 이상 인구의 고용률 증가는 1인당 GDP 증가율에 일관되게 부정적 영향이 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 고령자의 상대적 저생산성이 존재하는 상황에서, 경제 전체에서 고령 인구가 증가할 경우 상대적 저생산성 인력의 노동공급 증가로 경제 전체의 생산성이 하락하는 것을 의미하는 것으로 해석된다. 특히 고령인구 증가로 복지비용이 증가할 때 이는 다시 고령인구의 노동시장 참여를 독려할 수 있으며, 노동수요 측면에서도 저생산성 인력으로 상대적 이동이 발생할 수 있다. 결과적으로 이러한 메커니즘은 65세 이상 인구의 고용률이 경제 전체의 생산성을 저하시키는 결과를 낳을 수 있다. 정량분석의 결과는 이러한 예상에 부합하는 결과라 할 수 있을 것이다.⁶⁾

<표 3-2> 2000~2021년 OECD 회원국의 연령별 고용률 변화의 GDP 증감율 영향(1)

구분	모형 (1)	모형 (2)	모형 (3)
L.로그1인당GDP증감	-0.102*** (0.0218)	-0.101*** (0.0212)	-0.125*** (0.0208)
L2.로그1인당GDP증감	0.0427* (0.0235)	0.0241 (0.0250)	-0.00736 (0.0247)
L3.로그1인당GDP증감		0.116*** (0.0286)	0.0524* (0.0289)
L4.로그1인당GDP증감		0.147*** (0.0256)	0.0856*** (0.0260)
L.로그1인당GDP			0.00126*** (0.000157)
65세이상고용률증감	-0.321*** (0.0893)	-0.288*** (0.0880)	-0.257*** (0.0866)
15-64세고용률증감	1.945*** (0.0669)	2.119*** (0.0664)	2.085*** (0.0657)
Observations	913	856	856
Number of cntryid	34	34	34

주: Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

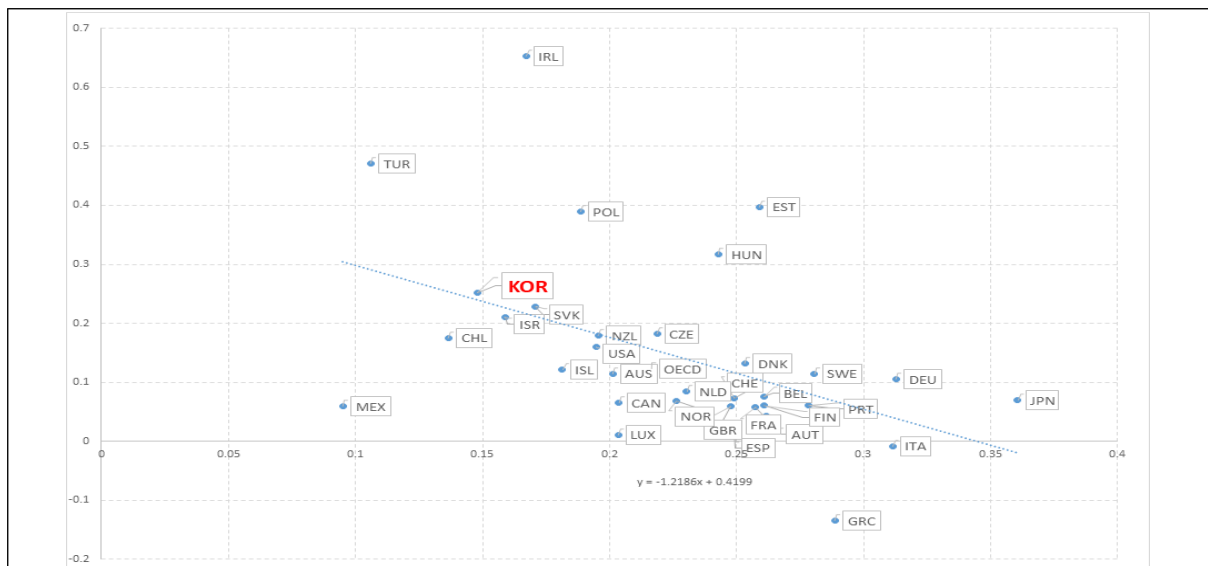
6) 65세 이상 부양비 정보가 존재하는 2010년 이후로 한정된 모형 4, 모형 5, 모형 7에서도 유사한 결과를 보인다. 이때 65세 이상 고용률의 증감은 통계적으로 유의성은 없지만 부호는 여전히 음의 값을 갖는 것으로 확인된다.

〈표 3-3〉 2010~2021년 OECD 회원국의 연령별 고용률 변화의 GDP 증가율 영향(2)

구분	모형 (4)	모형 (5)	모형 (6)	모형 (7)
L.로그1인당 GDP증감	-0.250*** (0.0278)	-0.239*** (0.0318)	-0.245*** (0.0274)	-0.237*** (0.0316)
L2.로그1인당 GDP증감	-0.0434 (0.0340)	-0.0454 (0.0363)	-0.0526 (0.0330)	-0.0513 (0.0350)
L3.로그1인당 GDP증감	0.0505 (0.0377)	0.0322 (0.0400)	0.0493 (0.0376)	0.0316 (0.0399)
L4.로그1인당 GDP증감	0.0551 (0.0349)	0.0274 (0.0376)	0.0552 (0.0348)	0.0268 (0.0375)
L.로그1인당GDP	0.00135*** (0.000221)	0.00211*** (0.000433)	0.00139*** (0.000218)	0.00216*** (0.000426)
65세 이상 고용률 증감	-0.129 (0.111)	-0.0758 (0.119)		
15~64세 고용률 증감	1.976*** (0.0948)	2.028*** (0.103)	1.925*** (0.0837)	1.997*** (0.0900)
65세 이상 부양비 증감		-1.299** (0.644)		-1.344** (0.639)
Observations	374	374	374	374
Number of cntryid	34	34	34	34

주: Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

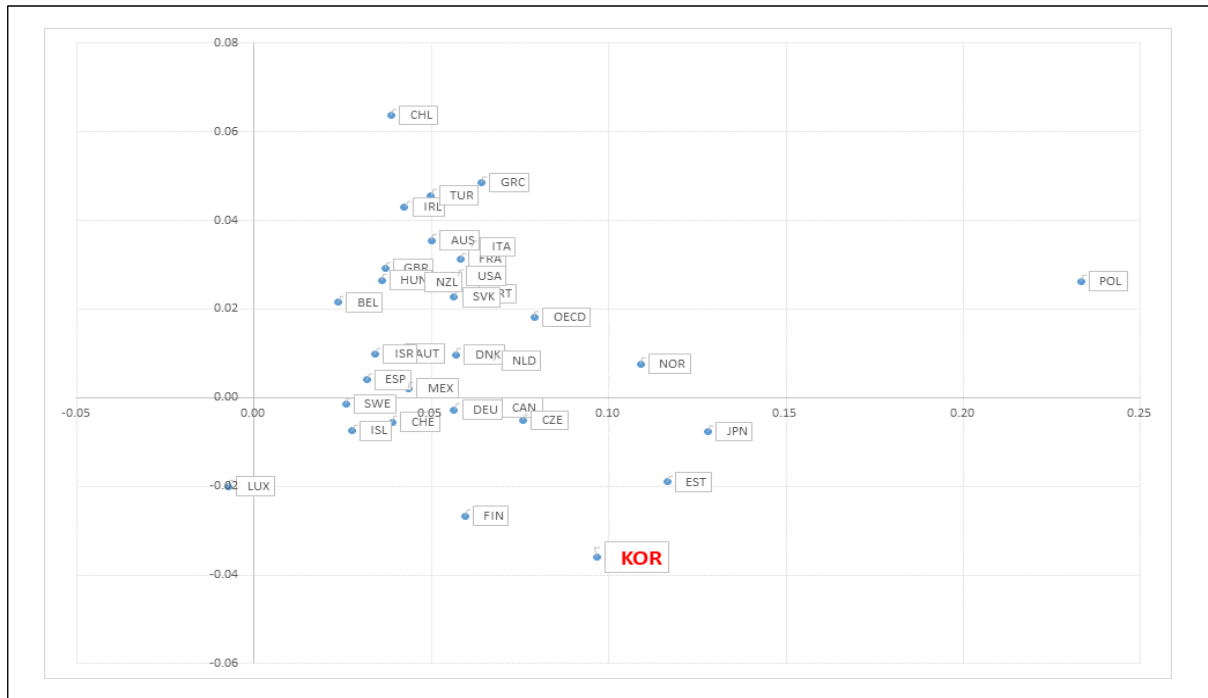
[그림 3-3] 65세 이상 고용률의 변화와 1인당 GDP 증가율 변화의 비교



주: 가로축은 2001~2021년 65세 이상 고용률의 변화를 나타내고, 세로축은 2001~2021년 로그 1인당 GDP 증감의 변화를 나타냄

자료: OECD statistics DB.

[그림 3-4] 15세 인구 중 65세 이상 비중의 변화와 1인당 GDP 증가율 변화의 비교



주: 가로축은 2001~2021년 65세 이상의 15세 이상 비중의 변화를 나타내고, 세로축은 2001~2021년 로그 1인당 GDP 증가율의 변화를 나타냄

자료: OECD statistics DB.

2. 한국 노동시장에서 중고령자의 위치: 연령별 취업자 분포 특성의 변화

향후 2050년까지 인구고령화가 우리나라 노동시장에 미치는 영향을 가늠하기 위해서는 연령별 고용현황을 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해, 통계청의 인구센서스 2% 표본에서 2010년 대비 2020년에 이르는 동안 직업별·연령별 취업자 분포의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 직업별로는 사무, 서비스, 전문직의 비중이 증가한 반면 농림, 관리, 단순, 판매직의 비중은 감소하였다. 2010년 대비 2020년에 50대와 60대의 비중 증가가 뚜렷하게 나타난 반면 20대, 30대, 40대에서의 비중은 감소하였다. 직종과 연령별로 살펴보면, 전문직과 사무직에서 40대와 50대의 비중 증가세가 뚜렷했다. 서비스의 경우 20대, 50대, 60대에서도 큰 폭의 증가세를 보였다. 판매직은 50~60대에서 크게 증가했다. 단순직은 30~50대에서 감소한 반면 60~70대에서 큰 폭으로 증가하였다. 조립직과 조작직은 30~40대에서 감소하였고 50~60대에서 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 특히, 20대가 조립직과 단순직에서 증가하는 것에 주목할 필요가 있다.

〈표 3-4〉 2010년과 2020년의 전체 취업자 대비 직업별·연령별 취업자 비중

(단위: %)

구분		10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대	합계
2010	관리	0.0	0.1	0.7	1.1	0.6	0.1	0.0	0.0	2.7
	전문	0.1	4.5	6.8	4.8	2.3	0.5	0.1	0.0	19.1
	사무	0.1	3.7	5.6	4.2	1.9	0.3	0.1	0.0	15.9
	서비스	0.2	1.6	2.0	3.0	2.4	0.6	0.1	0.0	9.8
	판매	0.2	1.8	2.9	3.7	2.4	0.8	0.2	0.0	12.0
	농림	0.0	0.2	0.4	1.2	2.3	2.6	2.0	0.3	8.9
	조립	0.0	0.8	2.1	3.0	2.2	0.5	0.0	0.0	8.7
	조작	0.1	1.4	2.8	3.9	2.9	0.7	0.1	0.0	11.9
	단순	0.1	0.8	1.5	2.8	2.9	1.8	0.5	0.0	10.5
	합계	0.8	14.9	24.9	27.7	20.0	8.0	3.1	0.3	99.6
2020	관리	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.8
	전문	0.0	3.6	5.8	5.9	3.7	1.0	0.1	0.0	20.1
	사무	0.1	3.4	5.3	5.7	4.2	1.3	0.2	0.0	20.3
	서비스	0.2	2.1	2.0	2.6	3.4	1.9	0.3	0.0	12.6
	판매	0.1	1.5	2.1	2.9	2.9	1.3	0.3	0.0	11.2
	농림	0.0	0.1	0.2	0.4	0.9	1.5	0.9	0.2	4.2
	조립	0.0	0.9	1.5	2.3	2.7	1.3	0.1	0.0	9.0
	조작	0.0	1.2	2.0	2.9	3.6	1.9	0.3	0.0	12.0
	단순	0.1	0.9	1.0	1.5	2.3	2.3	1.1	0.2	9.4
	합계	0.5	13.7	20.1	24.4	24.1	12.8	3.4	0.6	99.5
2010년 대비 2020년 증감	관리	0.0	-0.1	-0.6	-0.9	-0.3	0.0	0.0	0.0	-1.9
	전문	0.0	-0.9	-1.0	1.1	1.4	0.5	0.0	0.0	1.0
	사무	0.0	-0.3	-0.3	1.5	2.3	1.0	0.1	0.0	4.4
	서비스	0.0	0.5	0.0	-0.4	1.0	1.3	0.2	0.0	2.8
	판매	-0.1	-0.3	-0.8	-0.9	0.5	0.6	0.1	0.0	-0.8
	농림	0.0	-0.1	-0.2	-0.8	-1.4	-1.1	-1.0	0.0	-4.7
	조립	0.0	0.1	-0.6	-0.7	0.5	0.9	0.1	0.0	0.3
	조작	0.0	-0.1	-0.7	-1.0	0.6	1.2	0.2	0.0	0.1
	단순	-0.1	0.1	-0.5	-1.2	-0.6	0.5	0.5	0.2	-1.2
	합계	-0.2	-1.2	-4.7	-3.4	4.0	4.8	0.3	0.2	-0.1

주: 일부 자료에 결측이 존재하여 전체 합계가 100%가 되지 않음
 자료: 통계청, 인구센서스 2% 인구사항 마이크로데이터

〈표 3-5〉 2010년과 2020년의 전체 취업자 대비 직업별·학력별 취업자 비중

(단위: %)

구분	무학	초졸	중졸	고졸	전문대	4년제	석사	박사	합계	
2010	관리	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	1.6	0.5	0.2	2.7
	전문	0.0	0.1	0.2	2.3	4.1	8.8	2.8	0.9	19.1
	사무	0.0	0.1	0.2	4.4	3.9	6.5	0.7	0.1	15.9
	서비스	0.1	0.8	1.2	4.5	1.5	1.7	0.1	0.0	9.8
	판매	0.1	0.6	0.9	5.7	2.1	2.5	0.1	0.0	12.0
	농림	1.2	3.6	1.6	1.9	0.3	0.3	0.0	0.0	8.9
	조립	0.1	0.6	1.2	4.5	1.3	1.0	0.1	0.0	8.7
	조작	0.0	0.7	1.4	6.9	1.7	1.1	0.1	0.0	11.9
	단순	0.4	1.8	1.8	4.6	0.9	0.9	0.1	0.0	10.5
	합계	1.9	8.1	8.6	34.9	16.0	24.5	4.4	1.2	99.6
2020	관리	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.4	0.2	0.0	0.8
	전문	0.0	0.0	0.0	1.5	3.5	10.7	3.2	1.2	20.1
	사무	0.0	0.1	0.3	5.0	3.9	9.6	1.2	0.2	20.3
	서비스	0.0	0.4	1.0	5.5	2.1	3.3	0.3	0.0	12.6
	판매	0.0	0.2	0.5	4.6	2.1	3.4	0.3	0.0	11.2
	농림	0.2	1.0	0.8	1.6	0.2	0.4	0.0	0.0	4.2
	조립	0.0	0.2	0.7	4.5	1.6	1.8	0.1	0.0	9.0
	조작	0.0	0.2	1.0	6.4	2.2	2.1	0.1	0.0	12.0
	단순	0.2	0.9	1.3	4.4	1.0	1.5	0.1	0.0	9.4
	합계	0.4	2.9	5.6	33.6	16.9	33.1	5.4	1.6	99.5
2010년 대비 2020년 증감	관리	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-1.3	-0.3	-0.2	-1.9
	전문	0.0	-0.1	-0.1	-0.8	-0.6	1.9	0.4	0.3	1.0
	사무	0.0	0.0	0.1	0.6	0.1	3.1	0.5	0.1	4.4
	서비스	-0.1	-0.4	-0.2	1.0	0.6	1.6	0.1	0.0	2.8
	판매	-0.1	-0.4	-0.4	-1.1	0.0	0.9	0.1	0.0	-0.8
	농림	-1.1	-2.6	-0.8	-0.3	-0.1	0.1	0.0	0.0	-4.7
	조립	0.0	-0.4	-0.5	0.0	0.3	0.8	0.0	0.0	0.3
	조작	0.0	-0.4	-0.5	-0.4	0.5	0.9	0.0	0.0	0.1
	단순	-0.2	-1.0	-0.6	-0.2	0.2	0.6	0.0	0.0	-1.2
	합계	-1.5	-5.2	-3.0	-1.3	0.9	8.6	1.0	0.4	-0.1

주: 일부 자료에 결측이 존재하여 전체 합계가 100%가 되지 않음
 자료: 통계청, 인구센서스 2% 인구사항 마이크로데이터

〈표 3-6〉 2010년과 2020년의 전체 취업자 대비 연령별·학력별 취업자 비중

(단위: %)

구분	무학	초졸	중졸	고졸	전문대	4년제	석사	박사	합계	
2010	10대	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2	0.2	0.0	0.0	0.8
	20대	0.0	0.0	0.1	3.1	5.0	6.1	0.5	0.0	15.0
	30대	0.0	0.1	0.4	8.3	5.8	8.5	1.7	0.4	25.1
	40대	0.1	0.7	2.0	13.1	3.6	6.5	1.4	0.5	27.8
	50대	0.2	3.0	4.0	7.9	1.3	2.6	0.7	0.3	20.1
	60대	0.6	2.8	1.6	1.9	0.2	0.6	0.1	0.1	8.0
	70대	0.8	1.4	0.3	0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	3.1
	80대	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
	합계	1.9	8.1	8.6	35.0	16.1	24.6	4.5	1.3	100.0
2020	10대	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.5
	20대	0.0	0.0	0.1	2.8	3.6	6.9	0.4	0.0	13.9
	30대	0.0	0.0	0.1	3.5	4.8	10.0	1.5	0.3	20.3
	40대	0.0	0.0	0.3	8.3	5.0	8.4	1.8	0.5	24.5
	50대	0.0	0.2	1.7	11.9	2.7	5.9	1.2	0.5	24.1
	60대	0.0	1.2	2.6	6.1	0.7	1.6	0.4	0.2	12.8
	70대	0.3	1.2	0.7	0.8	0.1	0.3	0.0	0.0	3.4
	80대	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6
	합계	0.4	2.9	5.6	33.7	17.0	33.3	5.5	1.6	100.0
2010년 대비 2020년 증감	10대	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.2
	20대	0.0	0.0	-0.1	-0.3	-1.4	0.8	-0.1	0.0	-1.1
	30대	0.0	-0.1	-0.2	-4.8	-1.0	1.5	-0.2	0.0	-4.8
	40대	-0.1	-0.7	-1.7	-4.8	1.5	1.9	0.5	0.1	-3.3
	50대	-0.2	-2.7	-2.3	3.9	1.4	3.3	0.5	0.2	4.0
	60대	-0.6	-1.6	0.9	4.2	0.5	1.0	0.2	0.1	4.8
	70대	-0.6	-0.1	0.3	0.5	0.0	0.2	0.0	0.0	0.3
	80대	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
	합계	-1.5	-5.2	-3.0	-1.3	0.9	8.7	1.0	0.4	0.0

주: 일부 자료에 결측이 존재하여 전체 합계가 100%가 되지 않음
 자료: 통계청, 인구센서스 2% 인구사항 마이크로데이터

이상의 결과를 요약하면, 2010년 대비 2020년에 서비스, 조립, 조작, 단순직 등 상대적 저임금 직종에서 50대, 특히 60대 이상의 고용 증가가 나타나고 있다. 만약 향후 노동시장에서 지식집약도가 높은 일자리의 수요가 늘어나고 지식집약도가 낮은 일자리의 수요가 줄어든다면(예: Skill-biased technological change), 중고령자들이 현재까지 많이 취업했던(상대적으로 저숙련) 일자리의 수요 증가를 기대할 수는 없다. 물론 사회 전체의 기술집약도가 전반적으로 높아지더라도 모라벡의 역설(Moravec's Paradox)⁷⁾에 따라 기계가 수행할 수 없는 일자리에 대한 새로운 수요가 등장하고 이들 일자리에서 특별한 숙련을 요구하지 않는다면(예: Routine-biased technological change) 중장년들에게도 일자리 기회가 제공될 가능성이 높다. 그러나 특별한 숙련을 요구하지 않는 일자리들로 대량의 노동공급이 이뤄질 경우 상대적 노동공급 과잉으로 이들 일자리의 여건은 전반적으로 열악해질 가능성이 있다.

다음으로 직종별·학력별 분포의 변화를 살펴보고자 한다. 2010년 대비 2020년에 이르는 동안 직업별·학력별 취업자 분포의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 사무, 서비스, 전문직에서 대졸이상 학력 소지자의 비중이 증가하였다. 한편 조립직, 판매직, 단순직에서도 전문대졸과 4년제졸의 비중이 증가하였다. 이는 한국에서 고등교육이 빠르게 팽창하는 가운데, 고등교육 졸업자의 하향취업이 상당한 정도로 나타나고 있음을 의미한다. 한국에서 고등교육의 본격적 팽창이 1990년대 초반 이후 이뤄졌으며, 2000년대 후반 이후 대학 진학률이 70%를 상회하는 점을 감안할 때, 향후 10년 이내에 전체 취업자 중 4년제 졸업자 비중이 50%에 육박할 전망이다.

다음으로 2010년 대비 2020년에 이르는 동안 연령별·학력별 취업자 분포의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 2010년 대비 2020년에 이르는 동안 4년제 졸업자 비중이 8.7%p 증가, 석사도 1.0%p 증가하여 전문대졸 0.9%p 증가를 상회하는 것으로 나타났다. 따라서 2020년까지 취업자들의 고학력화가 빠르게 진전되었다고 평가할 수 있고, 이러한 고학력화는 2020년 이후 더 빠르게 진전될 가능성이 있다. 각 연령대 내에서 학력별 취업자가 차지하는 비중을 구하여 2010년과 2020년을 비교하면, 2010년의 경우 20대 중 4년제 비중은 40.8%, 30대 중 4년제 비중은 34.0%였으며, 2020년의 경우 30대 중 4년제 비중은 49.2%, 40대 중 4년제 비중은 34.3%으로 나타났다. 이는 20대에 4년제를 졸업하지 못한 경우 20대말~30대 초중반에 다양한 경로로 4년제를 마치는 경우가 존재함을 의미한다. 따라서 우리나라 취업자의 고학력화는 고등학교 졸업 직후의 높은 대학 진학률뿐만 아니라 초기 성인기의 고등교육 진학으로도 나타날 수 있다고 할 수 있다. 만약 우리나라 성인들의 고학력화가 지속적으로 진전된다면, 2050년에 50대 이상이 되는, 2020년 현재 20대와 30대의 높은 학력수준에 걸맞는 일자리 마련이 필요할 것이다.

7) 1980년대에 당시 인공지능 전문가였던 한스 모라벡 등이 컴퓨터를 이용한 연산에서의 역설적 상황, 즉 복잡한 수리적 연산은 쉽게 컴퓨터화할 수 있지만, 어린아이도 쉽게 할 수 있는 얼굴인식 등의 경우는 극도로 어렵다는 것을 지적했다. 요약하면 “사람에게 어려운 것이 기계에게 쉽고, 사람에게 쉬운 것이 기계에게 어려운 것”을 의미한다.

제3절 기존 고령자 노동시장 대책에 대한 평가

향후 고령자 고용정책의 방향을 모색하기에 앞서, 현재 추진 중인 대책들을 요약하고 평가하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 최근의 종합적 대책으로 2021년 9월 관계부처합동으로 발표된 고령자 고용 활성화 대책을 살펴볼 수 있다. 동 대책은 세계에서 가장 빠른 속도의 고령화와 베이비부머(55~63년생, 724만명)의 대량 은퇴에 따른 성장잠재력의 저하가 예상되는 상황에 대응하기 위한 것이다.

동 대책에 따르면 현재 고령자 일자리 상황과 관련하여, 2020년 현재 50~69세 고용률이 66.2%로 전체 고용률의 60.1%를 상회하고 있으나, 낮은 상용직 비중과 높은 일용직 비중으로 일자리의 질이 저조하다. 한편 고령 근로자 중 고학력·전문직 고령자의 증가를 배경으로 중고령자들의 주된 일자리 퇴직 연령(2021년 49.3세)이 정년 연령에 비해 낮고, 장래근로 희망 연령(2015년 71.6세 → 2021년 73세)도 증가하는 등, 추가 고용에 대한 욕구가 높아지고 있다. 정부의 대책은 고령자에 대한 직접일자리 정책 위주로, 노인일자리 사업이 2015년 33.7만명에서 2020년 74만명으로 대폭 증가하는 등, 고령자들이 당면한 생계 어려움 대응에 초점을 두어 왔다. 요약하면 현재 한국의 고령자들은 더 일하고 싶어하는 사람들은 많지만 제대로 된 일자리에서 일하는 경우는 제한적이며, 정부의 대책은 당장 일하고자 하는 사람들에게 더 많은, 그러나 일자리의 질 자체는 낮은 일자리를 제공하는데 초점을 맞추고 있다.

이러한 상황에서, 정부는 “일할 의지·능력이 있는 고령자가 희망은퇴연령까지 노동시장에 적극적으로 참여할 수 있는 환경 조성 → 초고령사회 진입 충격 완화”를 비전으로, 3개 영역(고령자 노동시장 참여 지원, 직무역량 및 고용안전망 강화, 고령자 고용인프라 확충)에 대해 총 16개의 추진과제들을 제시하고 있다. 정책 영역별로는, 고령자 노동시장 참여 지원의 경우 (주된 일자리 계속고용 확대) 고령자 고용 및 임금체계 개편 사회적 논의 준비, 자율적 계속고용 지원 확대, 직무중심 임금체계 확산 지원, (재취업 지원 활성화) 고령자 고용장려금·노동전환지원금 신설, 기업의 재취업지원서비스 활성화, 신중년 적합직무 및 경력형 일자리 내실화, 퇴직전문인력 활용 숙련전수, 노인일자리 내실화, (기술 창업지원 확대) 기술창업 사전 준비 지원, 실전 기술창업 사업화 지원, 기술창업 접근성 제고의 과제들을 제시하고 있다. 직무역량 및 고용안전망 강화 영역의 경우 고령자 특화 직업훈련 확대, 고령자 디지털 전환 지원, 고령자 고용 안전망 구축의 과제를 제시하고 있으며, 고령자 고용인프라 확충 영역의 경우 고령자 고용서비스 전달체계 개편, 고령친화적 작업환경 개선 지원 및 우수사례 확산, 고령자 고용 정보제공 강화, 고령자 고용서비스 종사인력 역량 강화의 과제를 제시하고 있다.

〈표 3-7〉 고령자고용 활성화 대책 요약

고령자 노동시장 참여 지원	주된 일자리 계속고용 확대	<ul style="list-style-type: none"> ① 고령자 고용 및 임금체계 개편 사회적 논의 준비 ② 자율적 계속고용 지원 확대 ③ 직무중심 임금체계 확산 지원
	재취업 지원 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ① 고령자 고용장려금·노동전환지원금 신설 ② 기업의 재취업지원서비스 활성화 ③ 신중년 적합직무 및 경력형 일자리 내실화 ④ 퇴직전문인력 활용 숙련전수 ⑤ 노인일자리 내실화
	기술 창업지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> ① 기술창업 사전 준비 지원 ② 실전 기술창업 사업화 지원 ③ 기술창업 접근성 제고
직무역량 및 고용안전망 강화		<ul style="list-style-type: none"> ① 고령자 특화 직업훈련 확대 ② 고령자 디지털 전환 지원 ③ 고령자 고용 안전망 구축
고령자 고용인프라 확충		<ul style="list-style-type: none"> ① 고령자 고용서비스 전달체계 개편 ② 고령친화적 작업환경 개선 지원 및 우수사례 확산 ③ 고령자 고용 정보제공 강화 ④ 고령자 고용서비스 종사인력 역량 강화

자료: 정부합동, 「고령자 고용 활성화 대책」, 2001.

실제로 현재 시행 중인 고령자 고용 관련 주요 대책을 중앙부처 일자리사업의 평가결과를 참고하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-8〉 고령자 고용 관련 주요 사업

(단위: 백만원)

일자리사업유형	부처 및 사업	사업 목적 및 내용	2022년 예산
직접일자리사업	고용노동부, 신중년사회 공헌 활동지원[신중년경 력형일자리]	만 50세 이상 퇴직 신중년들이 경력을 활용하여 지속적으로 지역사회에서 봉 사, 근로 등의 사회활동을 할 수 있도록 지원	29,131
	보건복지부, 노인일자리 및 사회활동 지원	노년기 소득보충 및 사회참여 지원을 위한 일자리 제공	1,442,195
고용서비스	고용노동부, 고령자 인재 은행	50세 이상 장년층에게 취업알선 및 취 업능력향상 프로그램 실시	21,306
	고용노동부, 중장년 일 자리희망센터	40대 이상 재직자 및 퇴직(예정)자에게 재취업및 창업, 생애경력설계지원 등의 종합 전직지원서비스 제공	12,944
	보건복지부, 대한노인회 취업지원센터 지원	지역사회 구직희망 노인의 취업 상담· 알선 등을 통하여 노인의 소득 보장 및 사회 참여 기회 확대	8,186

〈표 3-8〉의 계속

일자리사업유형	부처 및 사업	사업 목적 및 내용	2022년 예산
고용장려금	고용노동부 고용창출장려금 (장년고용지원)	만 50세 이상 구직자를 신중년 적합직 무에 채용하는 사업주에게 인건비 일부 를 지원	21,859
	고용노동부 고용장려금(융자)	기업이 고령인 피보험자의 고용안정 및 취업 촉진 등 고용환경 개선을 위하여 관련 시설이나 장비를 설치·개선하고자 하는 경우 그에 필요한 비용의 일부를 융자 지원	5,455
	고용노동부 장년고용안정지원금	고령자에게 고용안정 조치(정년연장, 정년퇴직자 계속고용, 근로시간단축 등) 를 하는 사업주 및 해당 근로자에게 지 원금을 지원하여 고령자 고용안정 도모	26,407

자료: 고용노동부, 『일자리사업평가』, 2022, 사업별 보고서에서 요약

현재 한국에서 시행되고 있는 정책들의 특징을 파악하기 위해서는 다른 국가의 사례와 비교하는 것이 필요하다. 이를 위해, 최근 중장년 고용과 관련된 정책을 발표한 뉴질랜드의 경우와 비교해 본다. <표 3-9>에 따르면 뉴질랜드의 경우, 중장년에게 직접 일자리를 제공하기 위한 서비스의 개선, 중장년 대상 직업훈련과 같은 보다 직접적인 일자리 지원에 관련된 사항도 다루고 있지만, 한국과 비교하면 중장년과 기업 관계자의 인식 개선, 중장년에 대한 차별 해소와 긍정적 롤모델의 제시, 중장년이 필요로 하는 사항에 대한 조사연구 등을 상대적으로 더 많이 제시하는 것을 볼 수 있다. 따라서 한국의 경우 고령자의 기술 창업 등에 대한 사항도 담고 있지만 전반적으로 당장의 일자리 제공에 초점을 두고 있는 반면, 뉴질랜드의 경우 보다 긴 호흡에서의 사회적 인식 개선과 일자리 여건 개선에 상대적으로 더 초점을 두는 것으로 보인다.

〈표 3-9〉 뉴질랜드 중장년 고용 실행방안의 4가지 목표와 대안

목표	대안
취업관련 서비스는 효과적이고, 접근이 용이하며 중장년층 근로자들이 필요로 하는 요소를 만족시킬 수 있어야 한다	온라인 툴의 개발로 정보의 접근성을 높인다
	지역센터에서 ‘one stop shop’을 만들어 근로자와 정부취업 서비스를 연결한다
	중장년층을 타겟으로 한 MSD(Ministry of Social Development, 사회복지부) 취업 서비스 인식 캠페인을 실행한다
	중장년층 근로자들이 필요로 하는 요소에 대한 연구조사를 실행한다
	최근 실직한 근로자를 타겟으로 한 사회복지 서비스를 구축한다.
	65세 이상의 근로자 중 업무상 불이익을 받은 사람을 대상으로 사회복지부의 취업서비스 자격조건에 대한 정보를 초기에 제공한다.
	사회적 실업보험의 설계에 노령 노동자들에게 필요한 요소들이 반영되어야 한다.

〈표 3-9〉의 계속

목표	대안
노동시장은 중장년층 근로자들의 요구를 수용한다.	고용주와 같은 의사결정자들 사이에서의 나이 차별에 대한 연구조사를 실행한다.
	교육을 통해 인사담당자들에게 그들이 인식하고 있지 못했던 차별을 인지할 수 있게 돕는다
	직장내 나이 차별과 노인 차별에 반대하는 캠페인을 확장시킨다.
	공공서비스에서 모범 중장년 근로자를 롤모델로 삼는다
	최근 업무상 징계나 실직 위기에 있는 중장년층 근로자를 대상으로 집중 업무 중재를 시행한다
	중장년 근로자들이 지속가능한 사업을 설계할 수 있게 돕는다
	중장년층 근로자들을 위한 직업교육을 방해하는 요소를 조사하고 이 방해 요소의 해결방안을 검토한다.
노령화된 산업 환경에서 중장년 근로자의 기회를 극대화하기 위하여 각 다른 분야와 지역의 노동시장 참여자들과 함께 협동한다.	산업현장에서 정보를 수집하고 근로자와 고용주의 합동 조사를 통해 어떠한 요소들이 노령근로자들의 직업을 유지하게 하는지 파악한다
	교육, 훈련 기관 그리고 지역 지도자들이 참여하여 함께 정보를 공유하며 지역사회 산업, 근무 환경 발전 계획을 수립한다
	고용주들과 사업체가 함께 고용인들의 나이 체계를 분석하고 보강점을 파악하여 직업 유지 방안을 모색한다.
	모든 정부기관들은 재교육, 직업 훈련 그리고 취업 서비스에 관여하여 중장년 근로자들의 재취업, 직업 유지를 돕는다
	미래직업 포럼에 노령사회화의 이슈가 안전으로 상정되어야 한다
	중장년 근로자들을 멘토로 활용하는 등 성공적인 직장 내 다양한 연령층의 사례를 대중에게 알린다
노동시장에서 중장년층 근로자들에게 불리한 사항들이 모든 정부의 근로개선 대응 방안에서 다루어 져야 한다	

자료: The Office for Seniors, Older Workers Employment Action Plan, 2021; 서울시50플러스재단(2022)에서 재인용

사실 중장년 근로자들이 노동시장에서의 퇴장에 직면하여 상당한 경제적 압박을 받는 상황에서 중장년 근로자에 대한 인식 개선 등의 중장기적 과제들을 제시하는 것은 관점에 따라 다소 무책임한 것으로도 비칠 수 있다. 이러한 점에서 상대적으로 단기적 효과에 집중하는 한국의 고령자 고용대책이 일정한 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 동시에, ‘당장’의 필요에 초점을 둔 정책들로 일관할 경우 근본적 문제의 개선에는 소홀할 수 있으며, 그 결과 유사한 문제가 지속적으로 반복될 수 있다.

특히 현재의 단기 대책 중심으로는 한국 고령자들의 열악한 상황, 즉 한편에서 오랜 기간의 장시간, 고강도 노동으로 자기계발의 기회를 갖지 못하고, 다른 한편에서 산업구조와 노동수요의 빠른 변화로 숙련의 노후화(obsolescence)를 겪었던 고령자들의 상황을 실질적으로 개선하지 못한 채, 이들의 사실상 무기능화/탈숙련화된 상황에 걸맞는, 저숙련·저임금

일자리의 제공으로만 이어질 가능성이 존재한다. 만약 앞으로도 이러한 정책 기조가 유지된다면, 그리하여 20년 후, 30년 후 지금보다 훨씬 고학력화되고, 전문직의 경험을 가진 근로자들에게도 저숙련·저임금 일자리밖에 제공하지 못한다면, 한국의 고령자 고용정책은 정책의 수요와 정책의 대응 사이에 심각한 괴리를 가져올 것이다. 그 결과는 현재 20대, 30대가 고령자가 되는 2050년에 이들의 우수한 생산적 역량을 활용하지 못한 채 고령화의 잠재적 생산성 저하 위협을 현실화시키게 될 것이다. 이러한 점에서 우리 사회의 고령화가 ‘예정된 경로’이며 그 실현에 상당한 기간이 걸릴 것이라는 점을 감안한다면, 지금 현재 ‘당장’의 필요에 대응하기 위한 대책과 함께, 보다 미래지향적 관점에서 고령자 고용에 대한 ‘중장기적’ 대응 방안도 강구되어야 할 것이다.

더욱이, OECD(2018)에서는 15~64세로 제한된 생산가능인구의 규모를 안정적으로 유지하기 위해 필요한 추가 근로연수에 대해, 한국의 경우 무려 13년에 가까운 기간의 연장이 필요하다고 지적하고 있다. 이는 한국에서 생산가능인구의 감소에 대한 적극적 대응이 다른 어느 나라보다 크다는 것, 동시에 고령자의 생산적 활용에 대한 방안이 다른 어느 나라보다 더 적극적으로 모색되어야 함을 의미한다.

이러한 점에서 본고는 고령자 고용대책의 초점을 당장의 일자리 제공 일변도에서 중장기적 생산적 일자리 수급 확대로 옮겨야 함을 주장한다. 특히 현재의 대책들은 ‘현재의 노동수요’가 ‘이미 주어져 있는 것’을 전제로, 고령자들에게 단기적 처방을 제시하는 것을 탈피해야 한다. 현재의 노동수요가 주어진 것으로 가정하면, 향후 유능한 고령자의 공급 증가가 예상되는 상황에서 이들의 생산적 능력을 최대한 활용할 수 있는 새로운 수요를 창출하는데 소홀할 수 밖에 없기 때문이다. 이러한 점에서 이하에서는 현재 고령자 고용 대책의 단기적 시각을 넘어, 2050년의 장기적 전망을 전제로, 새로운 고령 세대의 특성에 부합하는 새로운 노동수요의 창출, 그리고 그에 걸맞는 역량 있는 고령 세대의 노동공급과 관련된 장기적 정책 대안들을 검토하고자 한다.

제4절 고령자 지속근로여건 조성 대책: 사회 차원의 ‘능동적 고령화’(active ageing)의 관점에서

1. 기본 방향

본고에서 고령자의 지속근로와 관련된 정책 대안을 접근하는 관점은 다음의 두 가지이다. 첫째, 고령자의 고용을 제도적으로 보장하는 것에 대해서는 다루지 않는다. 특히 본고

에서는 정년연장과 같은 방안은 고려하지 않는데, 이는 현재 우리나라의 노동시장 이중구조를 감안할 때 전체 노동시장의 왜곡을 심화시킬 가능성이 높기 때문이다. 현재 우리나라 노동시장이 공공부문·대기업 유노조·정규직의 1차 노동시장과, 대부분의 중소기업·비정규직·불안정고용의 2차 노동시장으로 분단된 가운데, 정년 제도가 1차 노동시장 이외에는 실질적으로 작동하지 않고 있다. 이같은 상황에서 정년연장은 이미 충분한 제도적 보호를 받고 있는 1차 노동시장 근로자들에게만 혜택으로 작용할 가능성이 크다. 그 결과는 1차 시장과 2차 시장의 간극을 확대시키고, 나아가 청년 노동시장을 포함하여 우리나라 노동시장 전체의 왜곡을 심화시킬 가능성이 크다. 따라서 본고에서는 현재 상태에서 정년연장이 긍정적 효과보다 부정적 효과가 클 것이라는 점을 고려하여 정년의 제도적 연장은 다루지 않는다.

둘째, 고령자에 대한 생산적 노동수요를 확대하고 그에 부응하는 우수한 노동공급을 확대하는 방안을 모색하는데 초점을 둔다. 이는 2050년까지 우리나라에서 새롭게 고령자로 편입되는 이들 중 대졸 이상이 50%에 육박하고, 적지 않은 숫자가 전문직 경력을 가질 것이기 때문이다. 이에 따라, 고령자에 대한 생산적 수요의 확대와 관련하여, 고령자의 지속적이고 생산적 근무를 위한 근무환경 개선에 대한 적극적 투자 필요성을 강조하고자 한다. 특히 2050년까지 상당한 기술 변화가 예상되는 상황에서, 이러한 기술 변화를 ‘인간중심적’으로 추진하고, 특히 연령 증가에 따라 근로자들이 직면하는 다양한 육체적·정신적 애로를 최선의 기술 발전을 통해 극복/보완하는 방안을 모색해야 한다. 이를 통해 고령자에 대한 생산적 활용 수요를 증진(혹은 최소한 유지)할 수 있을 것이다. 나아가 고령자의 생산적 일자리에 대한 공급이 확대되도록 해야 한다. 이를 위해서는 고령에 도달하기 이전부터 각 개인이 지속적으로 자기계발을 할 수 있도록 유도하고, 중고령자의 인지적 역량 편차 증가를 고려한 개별화된 성인학습이 수행되도록 하며, 근로자의 경력설계 지원을 위한 기업의 역할이 강조될 필요가 있다. 이하에서는 이러한 기본적 관점 위에 구체적 정책 대안들을 모색한다.

2. 고령자에 대한 생산적 노동수요의 확대

가. 기술변화를 통한 고령자의 생산적 활용 방향

1) 기술변화와 일자리: 기술과 사회의 상호 작용

본고에서 고령자의 계속 근로 개선과 관련하여 핵심적으로 주장하는 것은 최근의 기술변화를 고령자에 대한 생산적 수요 확대 관점에서 적극적으로 활용하는 것이다. 이는 기존의 고령자 고용대책에서 기업의 고령자에 대한 수요구조 자체의 변화에 대한 정책적 고려

가 부족했다는 점에서 출발한다.⁸⁾ 나아가 본고는 그와 같은 정책적 공백을 메우고 기업이 고령자에 대한 수요 자체를 변화시키는데 핵심적 매개로서 최근의 빠른 기술변화에 주목하고자 한다. 이는 최근의 디지털·저탄소 전환이 속도나 방향에서 다소 변화하더라도 전환 자체는 계속될 것으로 전망되는 상황에서, 그러한 변화를 숙명론적으로, 노동시장에 대한 위협으로만 받아들이는 것을 벗어나, 노동시장의 새로운 변화를 위한 계기로 접근해야 함을 의미한다. 이러한 입장은 근본적으로 기술과 노동의 관계에서 기술결정론이 아닌, 기술과 사회의 상호 작용을 전제하는 것이다.

즉, 최근까지 이어져 온, 기술과 노동의 관계에 대한 다양한 논의들은 기술결정론, 즉 기술변화가 사회에 대해 외생적인 것으로서 사회에 사전에 결정된 영향을 미친다고 가정하는 결함을 갖고 있었다.⁹⁾ 이러한 관점에 따르면 최근의 기술 변화는 그 경로 자체가 이미 주어진 것이며, 그것의 고용영향 또한 이미 주어진 것이다. 따라서 기술결정론의 관점에서는 최신 기술을 활용하여 사회가 당면한 문제들을 해결하는 것은 고려할 수 없다.

반대로, 기술의 발전 궤적 자체가 사회의 필요에 따라 충분히 가변적이며, 그에 따라 기술변화가 일자리에 미치는 영향도 사전에 결정된 경로를 따를 필요가 없다면, 최신의 기술을 사회가 당면한 문제들을 해결하기 위해 활용하는 것을 구상할 수 있다. 특히, 기술과 노동의 관계에서 일방적·부정적 관계만을 고려하는 것을 탈피하여, 기술을 활용하여 고용정책적 과제들을 해결하는 것을 고려할 수 있다. 구체적으로, 기술변화가 고령자에게 일방적으로 부정적 영향을 미친다고 가정하기보다는, 기술변화 자체를 고령자에 유리한 방향으로 활용하는 것을 적극적으로 고려할 수 있다. 이하에서는 사회적 필요에 따른 기술발전의 모색이라는 관점을 기초로, 고령자에 대한 기업의 생산적 수요 확대에서 최근의 기술 발전을 적극적으로 활용하는 방안을 모색한다. 특히 최근 기술 발전의 고용정책적 활용과 관련하여 우리나라에서는 상대적으로 주목받지 못했던 논의들을 제한적이지만 구체적으로 검토하면서 향후 고령자 고용 확대를 위한 고용정책적 과제들을 모색하게 된다.

2) 기술변화와 고령화: 위기와 가능성

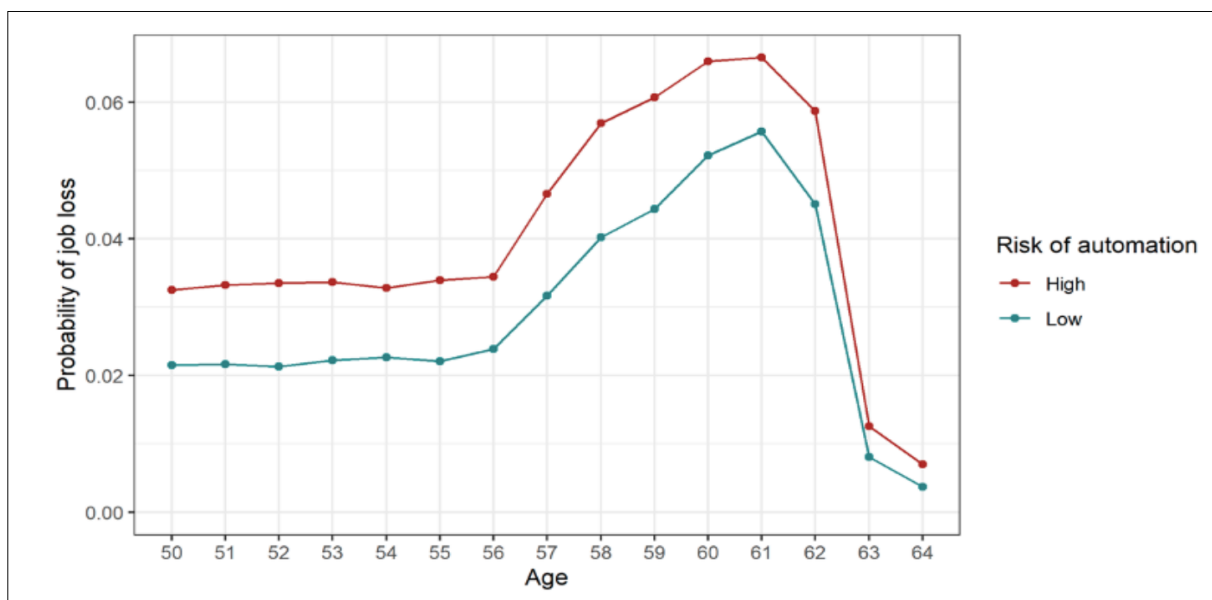
우선, 앞으로 전 세계적으로 시장 및 기술 환경이 높은 불확실성하에 빠른 변화를 보일 것이라는 점에 대해서는 이견의 여지가 없다. 이 중 기술 변화와 관련하여, 일반적으로 IT 기술의 발전으로 중고령 근로자들에게 상당한 부정적 영향이 발생하리라는 점이 지적된다. 예를 들어 Hwang *et al.*(2021)에서 핀란드 데이터를 사용하여 기술 변화와 조기 퇴직 경로

8) 이러한 점은 정부의 정책에서만 나타나는 현상은 아니다. 예를 들어, 고령화에 대응하기 위한 고용정책에 대해, 가장 최근에 가장 포괄적으로 다룬 남재량 외(2022)에서도 고령화에 대응하기 위한 다양한 고용정책적 과제들을 다루고 있지만, 정작 기업의 고령자에 대한 수요 구조에 대한 대응 방안들은 고려하지 않고 있다.

9) 예컨대 Frey and Osborne(2013) 이후 나타난, 자동화가 일자리를 파괴한다는 식의 주장들이 대표적이다.

에 대한 접근성이 고령자를 고용에서 밀어내는데 어떻게 작용하는지 분석한 결과, 자동화 위험이 높은 직업에 종사하는 개인의 경우 직장을 그만둘 확률이 더 높고 그러한 확률은 조기 퇴직 경로에 접근성이 높을수록 더 커진다는 것을 확인하고 있다. 이는 [그림 3-5]에서 붉은색으로 표시된, 자동화 가능성이 높은 집단이 낮은 집단에 비해 일자리 상실 확률이 높을 뿐 아니라, 60세 전후에서 급격히 증가하고 있다. 이는 빠른 기술변화 속에 적절한 조치가 취해지지 않을 경우 고령자들에게 노동시장 은퇴의 압박이 증가할 것임을 시사한다.

[그림 3-5] 자동화 가능성과 일자리 상실 가능성의 연령별 추이



자료: Yashiro *et al.*,(2021), Figure 1 Unemployment inflow by risk of automation, 2007~2017.

다른 한편, 고령화로 생산가능인구의 감소가 나타나는 상황에서 산업용 로봇이 고령화에 대응하는 효과적인 수단으로 비춰지기도 한다. 이와 관련하여 Acemoglu and Restrop(2018)에서 21~55세 근로자와 56세 이상 근로자의 상대비 변화와 근로자 1,000명당 산업용로봇 사용 대수 사이의 변화를 분석한 결과([그림 3-6]), 고령화로 56세 이상 근로자의 비중이 높아진 나라들에서 산업용로봇 사용의 밀도가 높아지는 것으로 나타난다. 이는 기업들이 생산가능인구 감소에 대응하는 수단으로서 산업용로봇의 활용을 늘리기 때문으로 해석된다. 따라서 기술의 변화는 고령자의 퇴장을 가져오는 요인이자 근로자 고령화에 대한 대응이라는 양면적 성격을 가진다.

[그림 3-6] 고령자 비중 증가와 산업용로봇 사용 사이의 관계



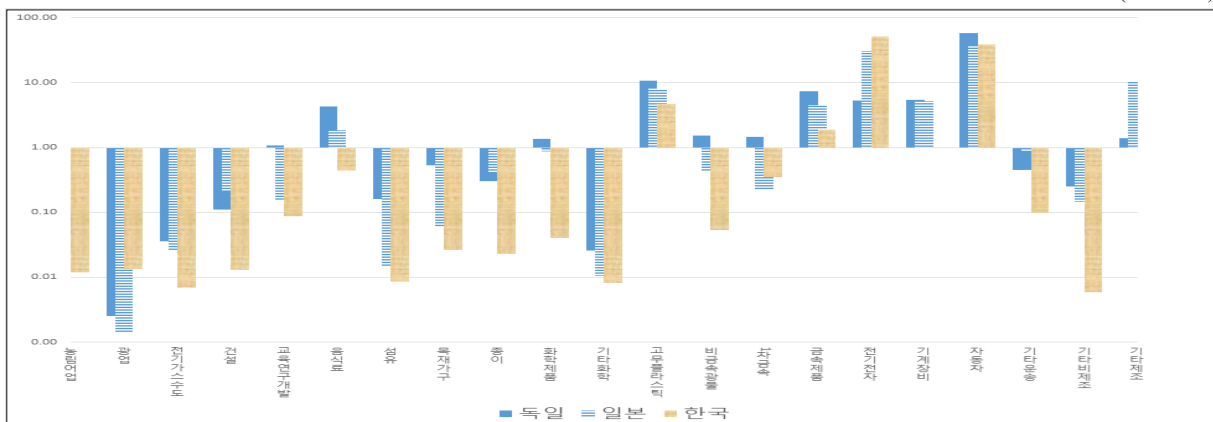
자료: Acemoglu and Restrepo(2018), Figure 7.

따라서 자동화의 노동시장 영향을 일방적 방향, 즉 기술변화로 노동시장에서 근로자에 대한 수요 변화만 나타나는 것이 아니라 노동시장 상황의 변화로 기술변화 상황이 다르게 나타날 수 있다는 점을 고려해야 한다. 이 경우 주의해야 할 것이 한국의 경우 비록 전체적으로는 산업용로봇을 가장 많이 사용하는 국가, 혹은 자동화가 과잉 진전된 국가로 나타나지만, 세부적으로는 자동화의 진전에서 상당한 불균등이 존재한다는 점이다.

이와 관련하여 [그림 3-7]은 2015년 국제로봇연맹(International Federation of Robots; IFR)의 국가별, 산업별 산업용로봇 가동스톡(operational stock) 자료를 활용하여 독일, 일본, 한국에서 산업별로 산업용로봇이 얼마나 널리 사용되는지 비교한 결과이다. 이에 따르면 한국의 경우 독일, 일본과 비교하여 전기전자 및 자동차에서 차지하는 비중이 상당히 높은 것으로 나타난다. 단, 그 외 업종들에서는 산업용로봇의 비중이 독일, 일본보다 낮은 것을 알 수 있다. 이는 한국의 경우 전체적으로 산업용로봇 스톡 및 근로자1인당 산업용로봇 스톡이 많을 수 있지만, 그 활용 상황이 특정 업종에 집중되고 일부 산업을 제외한 대부분 산업에서는 산업용로봇이 활용되지 않고 있음을 의미한다.

[그림 3-7] 한국, 독일, 일본의 산업별 산업용로봇 스톡 비중 비교

(단위: %)



주: 세로축은 ‘용처불명제외’한 전체 스톡 대비 산업별 스톡 비중의 로그값
 자료: 국제로봇연맹(IFR), 국가별 산업별 산업용로봇 Operational Stock 2015.

특히 중요한 문제는 대기업보다 중소기업에서 산업용로봇의 활용이 부진할 것이라는 점이다. 국제로봇연맹 자료에서는 기업별 분포가 확인되지 않기 때문에 우리나라 중소기업에서 로봇 활용이 외국과 비교하여 어느 정도인지 정확히 확인하기는 어렵다. 그러나, 우리나라에서 전기전자와 자동차의 대기업을 제외한 대부분 산업에서 로봇스톡의 비중이 극히 낮다는 것은 전기전자와 자동차를 제외한 대부분 산업이나 중소기업에서 산업용로봇의 활용성이 제한적일 것임을 강력하게 시사한다. 이러한 점은 결국 우리나라에서 자동화의 문제가 결코 자동화의 과잉이 아니라 자동화의 부진이라는 점, 그리고 중소기업에서 근로환경의 개선에서 자동화의 추진이 더욱 적극적으로 이뤄져야 함을 의미한다. 이러한 점은 고령자 고용 대책에서도 중요하게 고려되어야 한다. 즉 현재 우리나라 중소기업들이 청년들에 대한 구인난으로 중고령자 중심으로 운영될 수밖에 없는데, 중소기업에서 자동화를 확산시키는 것은 중고령자들에게 상당한 영향(긍정적 혹은 부정적)을 미칠 것이기 때문이다.

3) 고령화에 대응하기 위한 기술 전략: 해외 사례

사실 한국에서 고령화 대응을 위한 효과적 매개로서 최근의 기술변화가 갖는 잠재력을 간과하고 있지만, 이미 다양한 보고서들에서 고령화에 대응하기 위해 최근의 기술변화를 적극적으로 활용하자는 입장들이 제시되고 있다. 예를 들어 ADB(2018)에서는 아시아 국가들에서 최신 기술의 활용을 통해 고령화의 긍정적 성과를 유도하기 위한 기술들을 다음과 같이 정리하여 제시하고 있다(<표 3-10>).

<표 3-10> 노동시장 고령화에 대응하기 위한 기술적 대응들의 유형

구분	유형
건강과 장수를 위한 기술	생명 공학, 자동 진단, 수술 및 치료, 사물인터넷(의료 기기 및 웨어러블 기기), 건강 관련 빅데이터 분석
일과 일터를 변화시키기 위한 기술	산업용로봇, 자동화, AI, 기계 학습 및 원격/재택근무 플랫폼
근로자 개인과 노동시장 인프라를 위한 기술	원격 및 가상 교육 및 훈련, 인적 자원 및 연령 다양성 관리, 클라우드 기반 직업 매칭 서비스 작업장에서 인체 공학 및 인간 기능 보조 장치(적응형 기술)

자료: ADB(2018), p. 12. Table 2: Types of Technological Solutions to Aging Labor Markets.

이들에 따르면 고령화의 긍정적 성과 유도과 관련된 기술은 근로자의 건강을 개선하기 위한 기술, 근로자의 일과 일터를 개선하기 위한 기술, 근로자 개인과 노동시장 인프라 개선을 위한 기술 등으로 구분할 수 있다. 이러한 구분은 직접 일과 일터를 개선하는 기술만이 아니라, 근로자의 건강 개선도 고령자의 생산성 제고에 중요하다는 점, 그리고 노동수요와 노동공급의 적절한 매칭이 실제 근로자의 생산성 제고에 기여한다는 점을 반영하고 있다.

보다 구체적으로, 고령자의 다양한 장애 혹은 신체적 정신적 취약성, 예컨대 시력이나 청력의 저하, 기억력의 쇠퇴 등에 대응하기 위한 기술적 처방들도 제시하고 있다(<표 3-11>).

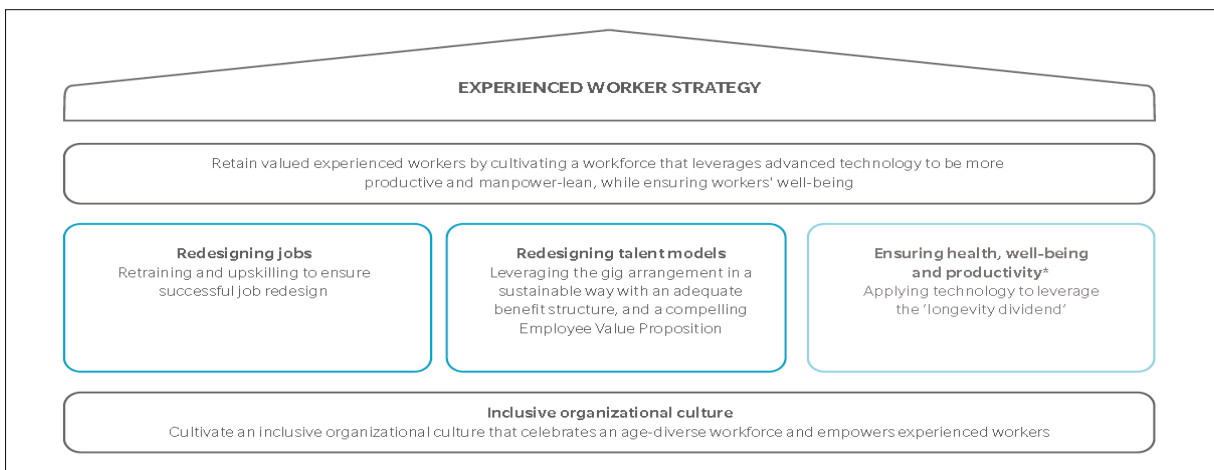
<표 3-11> 장애 유형에 따른 적응적 기술의 사례

장애 유형	적응 기술
비주얼	화면 확대 소프트웨어 점자 입력 및 출력 시스템 음성 합성 광학 문자 인식 비디오 돋보기
듣기	보청기 기술 개인 증폭 장치 증폭 전화 수신기 문자 전화
손과 이동성	음성 인식 소프트웨어 온스크린 키보드 프로그램 터치스크린 시선 프로그램
인지	온라인 알림 시스템 개인 수첩 및 노트북

자료: ADB(2018), p.19, Table 5: Examples of Adaptive Technologies by Disability Type.

또한 Sung *et al.*(2019)에서는 고령 근로자를 ‘경험을 갖춘 근로자’(experienced workforce)로 정의하고, 이들의 효과적 활용을 위해 최신의 기술을 효과적으로 활용하며, 이를 구현하기 위한 과제들을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉 조직 내의 통합적 조직문화를 기초로, 직무의 재설계 - 역량 모델의 재설계 - 건강/웰빙/생산성의 제고를 추구해야 한다고 주장한다.

[그림 3-8] 경험 있는 근로자 전략의 개관



자료: Sung *et al.*(2019), p. 14. Exhibit 5.

직무의 재설계는 조직 내에서 기존의 직무를 재설계하여 고령자 친화적으로 만들어내는 것이며, 역량 모델의 재설계는 고령자 중 일부가 직 일자리(Gig work), 즉 특정 조직에 풀타임으로 얽매이지 않고 상대적으로 적은 분량을 가능한 시간에 일하는 것을 원할 수 있으므로 이러한 경우들도 신기술을 통해 활용하는 것을 의미한다. 건강, 웰빙 및 생산성의 제고는 근로자 개인의 삶의 질과 작업과정에서의 생산성을 신기술을 통해 높이는 것을 의미한다.

〈표 3-12〉 고령친화적인 조직 정책 사례

영역	사례
유연한 근무 방식	미국 주요 약국 체인인 CVS는 숙련된 근로자가 겨울 동안 따뜻한 지역의 사무실로 이동할 수 있는 ‘Snowbird’ 프로그램을 시작
인체공학적 조정	BMW와 포르쉐는 숙련된 작업자를 위해 보다 인체공학적으로 공장을 재설계
연령 Blind 채용 관행	온라인 채용 회사인 Applied는 지원자의 이력서에서 연령 식별 정보를 제거
경력 개발 프로그램	45세 이상의 경력 궤적, 웰빙 및 재정 상황을 체계적으로 검토하는 Aviva ‘중년 MoT’
역/상호 멘토링	AXA와 Cisco는 연령 다양성 환경을 조성하기 위해 다양한 리버스 멘토링 이니셔티브를 구현

자료: Sung et al(2019), p. 27. Exhibit 14.

한편 이러한 변화들을 실제로 조직 내에서 구현하기 위해서는 조직 내에서의 문화적 변화도 대단히 중요하다. 이와 관련하여 Sung *et al.*(2019)에서 제시하는 사례들은 <표 3-12>와 같다. 따라서 고령자 고용의 확대를 위해 최신 기술을 적극적으로 활용하는 경우, 기술 자체의 활용에 함몰되지 않고 조직 내부의 변화에 대해서도 적절한 관심과 대응이 반드시 필요하다.

여기서 더 나아가, 새로운 기술 변화의 경로 자체를 고령자 친화적으로 구상하는 것도 고려할 수 있다. 이러한 점에서 주목할 사례가 기술-노동 관계에 대한 새로운 접근으로 제안된, EU의 Industry 5.0이다. European Commission Research and Innovation에서 2021년 Industry 5.0에 대한 concept paper가 발표되었다. 일부 내용을 인용하면 다음과 같다.

“Industry 5.0은 이윤을 위해 상품과 서비스를 생산하는 것을 넘어 재발견되고 확장된 목적성으로 정의...(새로운 목적성은) 인간 중심성(human-centricity), 지속가능성(sustainability) 및 탄력성(resilience)... (인간 중심성 관련), 새로운 기술 자체를 출발점으로 삼아 그것을 활용하여 효율성을 높일 수 있는 가능성을 검토하는 대신, 인간 중심 접근은 인간의 핵심적 요구와 관심을 생산 프로세스의 중심에 설정한다... 우리는 신기술로 무엇

을 할 수 있는지 묻는 대신, 기술이 우리를 위해 무엇을 할 수 있는지 질문한다...근로자들에게 자신의 기술을 빠르게 진화하는 기술에 맞춰 조정하도록 요구하는 대신 기술을 사용하여 생산 프로세스를 근로자들의 요구에 맞춰, 예를 들어 근로자들을 가이드하고 교육하기 위해 조정하고자 한다.”(EC, 2021: 13-14, 강조 인용자)

Industry 5.0에서 ‘인간 중심의 접근’이 갖는 긍정적 측면으로 다음을 제시할 수 있다. 먼저, 로봇으로 근로자를 대체하기보다 근로자의 역량을 확장시키고자 한다.¹⁰⁾ 둘째, 안전하고 포괄적인 작업 환경을 강조한다. 신기술로 근로자의 직업 만족도와 복지를 높일 수 있을 뿐 아니라 일터를 보다 포괄적이고 안전하게 만들 수 있다. 셋째, 숙련(Skill), 숙련향상 및 재숙련(reskilling)을 가능하게 한다. 신기술 확산 과정에서 숙련 불일치가 발생할 수 있는데, 이를 해결하기 위하여 특정한 숙련 기술 없어도 사용 가능한 직관적·사용자 친화적 기술 개발 필요하게 된다. 근로자들이 AI 기본적 작동 원리 등, 디지털 기술에 대한 기초 이해가 필요한 것은 당연하다. 그러나 디지털 기술은 미래 생산 공장에서 필요한 Top 10 기술의 일부에 불과하다. 이들 중 디지털 기술과 관련된 4가지 항목(디지털 기술에 대한 이해와 활용, AI 및 데이터 분석, 새로운 기술의 도입, 사이버 보안 및 data-mindfulness)을 제외한 나머지 사항은 창의성, 유연성, 기업가적 사고, 개방적인 사고 등과 관련되어 있다.

Industry 5.0이 고령자 계속 근로 측면에서 갖는 함의는 다음과 같다. 기술 변화에 중고령 근로자들이 ‘쫓아가도록’ 요구하기보다는 이들이 ‘쉽게 적응할 수 있는’ 여건을 만들어내는 것이 필요하다. 특히 근로자의 다양한 육체적·정신적 특성에 부합하는 근로환경 조성을 통해 이들의 계속 근로를 위한 물리적 환경을 조성할 필요가 있다. 예를 들어, 육체근로자의 경우 외골격로봇을 통해 신체적 부담을 줄여주며, 각종 조립공정 등에서 인지적 부하를 줄이기 위해 가상현실 헤드셋으로 작업 방식 등을 가이드를 제공할 수 있다. 사무근로자의 경우 사무자동화와 인공지능 정보 처리 기능으로 단순반복적 업무에 투입되는 인지적 부하를 경감시키며, 업무 처리에 필요한 정보의 실시간 조회 활용으로 인지 능력 저하에 대응할 수 있다. 이러한 기술적 환경이 고령자에게만 유리한 것은 당연히 아니지만 고령자들의 업무 생산성 저하에 효과적으로 대응 가능할 것이며, 궁극적으로 고령자들에 대한 생산적 수요 확대를 가능케 할 것이다.

10) 일부를 예시하면 다음과 같다. Super-strength Operator(operator + exoskeleton), the Augmented Operator(operator + augmented reality), the Virtual Operator(operator + virtual reality), the Healthy Operator(operator + wearable tracker), the Smarter Operator(operator + intelligent personal assistant), the Collaborative Operator(operator + collaborative robot), the Social Operator(operator + social networks), and the Analytical Operator(operator + Big Data analytics)

나. 고령자에 대한 생산적 노동수요 확대를 위한 정책과제: 고령자 친화적 기술변화의 추진을 중심으로

1) 고령자 친화적 중장기 기술 전략의 수립

앞서 사례로 제시한, 기술변화를 적극적으로 고령화에 대응하는 수단으로 활용하는 것은 고령자에 대한 기업의 노동수요 구조를 변화시키는 핵심적인 과제이다. 그런데 기술변화를 통해 고령자에 대한 생산적 수요를 확대시키는 것은 단기적으로는 가시적 성과를 거두기 어려울 것이다. 예를 들어, 독일 자동차 기업에서 고령화 대응을 위해 활용하는 협동로봇(cobot: collaborative robot)의 경우도,¹¹⁾ 중소기업 작업장에서 고령자의 육체적 부담을 경감시킬 가능성은 충분하지만, 중소기업 현장에서 협동로봇의 구체적인 효과적 활용 방안이 가시화되지 않는 한 이들을 중소기업에 확산되기는 쉽지 않다. 이는 특히 협동로봇이 갖고 있는 높은 공학적, 경제적 불확실성 때문이다.

이를 김미란 외(2020)의 협동로봇 사례를 통해 살펴보면, 협동로봇 자체는 경량·소형·저속의 산업용로봇으로, 산업현장에서 상당히 높은 적응력을 가지나, 일반 대형 산업용로봇과 비교하여 상대적으로 높은 공학적 경제적 불확실성을 가진다는 점이 확인되었다. 즉, 일반 대형 산업용로봇의 경우 그 자체가 근로자에게 위협이 될 수 있기 때문에¹²⁾ 근로자가 로봇 작업 라인에서 완전히 배제된 상태에서 로봇만으로 공정이 이뤄지며 그 공정에 대한 설계는 순수하게 공학적 관점에서만 이뤄질 수 있다. 반면 협동로봇은 소형 저속이라는 점에서 안전문제에서 상대적으로 자유로워 근로자의 ‘옆’에서 같이 작업할 수 있으며 근로자와 작업 공정과 속도를 공유하게 된다. 따라서 협동로봇을 적절히 사용하면 근로자들은 기존의 유해하거나 물리적 부담이 큰 공정을 로봇에 맡기고 보다 덜 위험하고 부담스러운 작업을 수행할 수 있게 된다. 문제는 이처럼 인간 근로자와 로봇 사이에 공정을 어떻게 배분하고 조합할 것인지와 관련하여 훨씬 더 복잡한 문제, 즉 단지 공학적 관점이 아니라 인간-기계 사이의 인터페이스도 고려한 공정 설계가 이뤄져야 한다는 점이다. 따라서 협동로봇의 경우 일반 산업용로봇에 비해 그 설계와 운영에서 더 많은 불확실성을 갖게 되며, 당연히 기업 입장에서 경제적 타당성도 더 많은 불확실성을 갖게 된다.

11) Sung et al(2019)에서는 메르세데스벤츠, BMW 등에서 근로자들이 협동로봇을 이용하여 고품질의 자동차를 생산하는 사례들을 소개하고 있다. 예컨대 독일 Dingolfing 소재 유럽 최대 BMW 공장에서 반복적이거나 육체적으로 힘든 작업을 수행하는 작업자를 돕는 Kuka의 탁상용(Table-top) 로봇(협동로봇)과 함께 일하는 사례를 소개하고 있다. 이는 생산성 향상의 핵심이 경우에 따라 기계와 인간, 특히 기계와 숙련된 작업자의 조합에서 발견된다는 점을 의미한다.

12) 대형 로봇이 중량물을 고속으로 운반, 조작할 때 근로자가 근처에 있으면 심각한 위해에 처할 수 있기 때문에 그 주위에 펜스를 설치하여 근로자 접근을 막는 경우가 많다. 예컨대 산업안전보건기준에 관한 규칙 223조에는 로봇 운전 중 위험방지를 위하여 1.8미터 이상 울타리 설치 등에 대한 규정이 있다(물론 안전기준에 부합하는 경우 예외 가능).

이러한 상황에서 협동로봇이 고령자의 육체적 부담을 줄여준다고 하여 중소기업에서 도입, 활용에 대한 의사결정을 하기는 어렵다. 따라서 중소기업에서 협동로봇에 대한 활용을 확대하기 위해서는 실제 중소기업에서, 구체적인 직무에서 어떻게 활용하면 근로자를 보호하고 생산성과 효율성을 높일 수 있는지에 대한 사례들이 풍부하게 집적, 공유되어야 한다. 이를 위해서는 당연히 협동로봇을 선제적으로 설치, 운영하는 기업들에 일정한 재정적 지원, 협동로봇의 효과적 활용에 대한 조사 연구, 그러한 설치, 운영을 지원하는 시스템통합(SI) 업체들과 컨설턴트들에 대한 교육 지원 등이 이뤄져야 한다. 이러한 과정은 당연히 상당한 정도의 시행착오를 거치게 될 것이며, 그러한 시행착오를 어떻게 극복해 나갈 것인지에 따라 협동로봇 확산에서의 속도와 원활성이 달라지게 될 것이다.

더욱 문제가 복잡해지는 것은 협동로봇의 확산이 공학적 관점에서만 이뤄질 수 없다는 점이다. 이는 소규모 작업장에서 협동로봇의 도입은 현장 근로자들의 적극적 참여가 전제되지 않는 한 소기의 성과를 거두기 쉽지 않기 때문이다. 협동로봇은 순수히 공학적으로만 설계, 운영되기보다는 인간 근로자와 (일정 수준의) 상호 작용을 전제로 하는데,¹³⁾ 그러한 상호 작용이 효과적으로 이뤄지기 위해서는 현장 근로자들이 협동로봇을 긍정적으로 수용하고 적극적으로 활용해야 한다. 따라서 협동로봇의 확산을 단지 공학적 관점에서만 접근하는 것에서 탈피하여, 기업과 근로자가 바람직한 일터의 조성 관점에서 작업공정의 혁신과 인적자원관리의 혁신을 동시에 추구하도록 유도해야 한다.

이러한 관점에서 새로운 기술을 고령자를 위한 작업환경 개선에 활용하기 위해 고용정책을 담당하는 고용부와, 산업 현장에서의 기술 활용을 담당하는 과기부, 산업부 및 중기부 사이의 긴밀한 협력이 필요하다. 우선 산업현장에서 로봇 활용 확산의 경우, 로봇산업진흥원에서 이미 다양한 사업들을 수행하고 있으며, 뿌리산업에 대해서도 제조로봇 선도보급 실증사업으로 로봇 활용 확산을 추진하고 있다. 이같은 시도가 앞으로 우리나라 산업현장에서 유해 작업환경을 개선하고 고령자를 포함하여 다양한 근로자들의 지속 근로 여건을 개선하는데 기여할 것이라는 점은 분명하다. 그러나 그러한 시도가 보다 가속적으로 이뤄지기 위해서는 로봇 활용 확산의 경우도 산업부 등의 사업만으로 추진되는 것을 탈피해야 한다. 이러한 점에서, 로봇 관련 지원사업을 고용부의 일터혁신 사업(인적자원관리 지원)과 연계하여 기업의 인적자원관리 개편과 연계된 로봇 활용 사업으로 추진하는 것 등을 고려할 수 있다.

이상의 내용은 협동로봇에 국한된 것이지만, 고령자 고용 확대를 위한 기술변화와 관련하여 중요하게 고려해야 할 점들을 모두 포함하고 있다. 즉, 고령자 고용 확대를 위한 기술

13) 물론 협동로봇의 경우도 일반 산업용로봇의 경우와 마찬가지로 근로자를 완전히 배제한 채 구축, 운영될 수 있다. 그러나 이 경우는 협동로봇이 갖고 있는 잠재력의 부분적 활용에 불과하다는 점에서 이하에서는 협동로봇과 근로자의 공동 작업을 중심으로 논의한다. 이러한 점에서 협동로봇의 도입 문제는 전형적인 '사회기술접근'(Socio-technological approach)의 문제라고 할 수 있다.

변화는 현재 산업 현장에서 활용할 수 있는 기술들을 상당수 포함하는데, 다만 현재 활용 가능한 기술들을 새로운 정책적 목표에 맞춰 커스터마이징하거나 아예 새로운 방향으로 기획, 개발하는 것이 필요하다. 이러한 커스터마이징과 새로운 개발은 순수히 과학기술의 과제인 것만은 아니며, 고용 관련 정책 부서, 그리고 고용 관련 이해관계자들과의 긴밀한 소통을 필요로 할 것이다. 또한 그러한 과정은 순수히 공학적 고려에 의해서만 관리될 수 없으며 상당한 기간 동안의 상당한 정도의 시행 착오를 거쳐야 하는 과정이 될 것이다.

따라서 향후 고령자 고용 확대를 위한 기술 변화의 적극적 활용은 단기 정책보다는 중장기적 관점에서, 그리고 다양한 이해관계자와 다양한 정책 부서, 특히 고용 정책을 담당하는 고용부와, 기술의 개발 및 활용을 담당하는 과기부, 산업부, 중기부 사이의 긴밀한 협력을 통해 이뤄져야 한다. 이러한 점에서 (가칭) '고령자 고용 확대를 위한 기술 기반 확충 전략'을 5년 단위로 수립하고, 다양한 기술 분야, 예컨대 협동로봇, 외골격로봇, AR·VR 기기, 빅데이터 SW·Cloud 등을 활용하여 전문직, 사무직, 생산직의 작업 부담 경감, 작업 유해 요인 저감, 작업 효율성 제고를 위한 연구개발 과제를 수행하고, 그 결과의 산업현장 적용에 대한 사업들을 포함하도록 해야 한다.

2) 민-관 공동 고령화 고용 확대 기술 기반 확산

실제 산업현장에서 고령자 고용 확대를 위한 기술의 개발 및 확산을 위해 정부와 기업 네트워크의 협업을 활성화해야 한다. 기업의 경우 실제 노동수요의 핵심 이해관계자라는 점에서 관련 기술의 개발 및 활용에 기업이 적극적으로 참여할 필요가 있다. 이와 관련하여 정부가 스마트공장 확산이나 일터혁신 확산 등의 특정 정책 목적을 위해 이들 사업에 참여하는 기업에 대해 다양한 지원 사업을 실시해 오고 있다.

그런데 중소기업의 경우 기업 네트워크 속에서 독립적으로 영업하는 경우도 있으나 원하청 거래 속에 영업하는 경우도 적지 않다. 따라서 개별 기업 단위에서 생산공정의 개발, 운용에 충분한 독자성을 갖지 못하여 개별 기업 단위 참여에 기반한 정책 사업이 활성화되지 못하는 경우가 많다. 이를 해소하기 위해서는 원청-하청, 대기업-협력사 등의 기업 네트워크에 기반하여 새로운 기술의 개발 및 활용이 이뤄지도록 해야 한다. 또한 기업의 1차적 목표가 현실적으로 이윤 추구임을 감안하여, 고령자 고용 확대를 목표로 하는 기술 변화도 기업의 실제 영업 활동 개선과 연계되어 이뤄지도록 해야 한다. 이를 위해, 고령자 고용 확대를 위한 기술 개발 및 활용도 기업 ESG 경영의 일부로 포함시키고, 기업 ESG 경영을 통한 기업 경영 실적 개선과 연계되어 고령자 고용 확대를 위한 기술 개발이 이뤄지도록 해야 한다.¹⁴⁾

14) 이러한 점에서 고용부의 고령자 고용장려금융자 사업과 같은 사업의 부진 사유를 현실적으로 진단해 볼 수 있다. 실제 기업의 경영실적 개선과 연계되지 않은 상태에서 고령자 고용 확대를 조건으로 융자 사업

고령자 고용 확대 관련 기술의 연구개발이 당장의 수익성을 담보하기 어려울 것이므로 관련 기술 개발에서 민간의 주도적 역할을 기대하기는 어렵다. 이에 따라 정부가 관련 기술의 연구개발을 국가 R&D 아젠다로 포함시켜 관리해야 한다. 이를 위해, 과기부가 매년마다 수립하는 과학기술기본계획의 아젠다로 고령화 고용 확대 기술 개발을 포함시키고, 국가연구개발사업 투자 방향 수립에 반영하도록 해야 한다.

3) 고령자 고용 환경 개선과 고령자 고용 촉진 관련 정보 인프라의 확충

향후 고령자의 근로환경 개선을 통한 고령자의 고용 촉진 방안을 구체적으로 도출하기 위해서는 고령자의 근로환경이 이들의 취업에 어떤 영향을 미치는지, 또한 그러한 영향을 개선하기 위한 조치들은 어떻게 시행되고 있는지 확인해야 한다. 그러나 현재 이러한 점들에 대한 정보는 극히 부족하다.

예컨대 고령자의 사회경제적 상황에 대한 가장 상세한 조사인 「고령화연구패널조사」에서 고용과 관련된 항목들은 대단히 자세하게 조사하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 동 조사에서도 작업장에서의 실제 근로환경이 이들의 일에 미치는 영향을 파악할 수 있는 항목은 대단히 제한적이다. 즉, 현재 일자리에서 업무수행 시 필요사항과¹⁶⁾ 현재 일자리에서 어려운 업무 요구도를 조사하고 있지만, 이러한 사항들이 고령자들의 근로 자체 혹은 향후 근로 지속가능성에 미치는 양향, 나아가 이러한 상황들을 개선하기 위한 사용자의 조치나 근로자 사이의 대응 등은 조사하지 않고 있다. 결국 현재 「고령화연구패널조사」에서도 “현재”의 고령자 근로 관련 상황은 상세히 파악할 수 있지만, 그러한 상황이 어떻게 구조화되고 지속되는지에 대한 정보는 대단히 부족하며, 특히 근로환경의 변화를 통한 고령자 고용 촉진 가능성에 대한 정보는 거의 부재한 상황이다.

또한 근로자의 작업환경에 대한 가장 상세한 정보를 제공하는 안전보건공단의 「근로환경조사」와 「작업환경실태조사」는 작업환경에 대한 개인 차원 및 사업장 차원의 정보를 수집하고 있지만 고령자의 채용 및 활용 상황에 대한 정보는 수집하지 않고 있다. 따라서 이들 자료를 통해서도 기술변화를 통한 고령자 고용 확대 가능성을 가늠하기는 쉽지 않다.

앞으로 고령자 고용 확대를 위한 기술개발이 실제 산업 현장의 상황을 객관적으로 반영하여 추진되기 위해서는 고령자의 실제 작업 현장에 대한 구체적 정보, 그리고 기술과 고용 가능성 사이의 관계 등에 대한 정보가 풍부하게 축적되어야 한다. 이를 위해 현재 대표적

등을 실시하면 기업이 고령자 고용 자체를 목적으로 하지 않는 한 그같은 사업의 활성화를 기대하기는 어려울 것이다.

15) 경제활동상태(취업 및 구직에 대한 사항) 외에, 일자리의 속성과 일자리 관련 제도 유무/경험 등(규모, 종사상지위, 산업, 직종, 시작/퇴직시기, 근로시간, 소득, 정년, 복리후생제도, 임금피크제, 계속근로제), 업무수행시 요구사항, 근무환경 업무내용 만족도, 업무능력상태 자가평가 등이 조사된다.

16) 해당 조사 내용으로 육체적 힘, 무거운 짐 들기, 상체 굽히기, 무릎 꿇기, 쭈그리고 앉기, 좋은 시력, 높은 집중력과 주의, 리더십, 컴퓨터 활용능력 등이 포함된다.

고령자 대상 조사인 「고령화연구패널조사」, 근로환경 및 산업보건 관련 조사인 「근로환경 조사」와 「작업환경실태조사」, 「산업안전보건실태조사」 등을 전반적으로 개편 혹은 연계하여, 근로 현장에서의 기술적 환경 및 개선 가능성, 그리고 고령자 고용에 미치는 영향까지 포괄하도록 해야 한다. 나아가 조사 통계 외에도 관련 행정 정보의 확충 및 활용도 적극적으로 고려해야 한다. 예컨대 고용보험 가입 정보와 기업 단위 기술개발 투자 정보를 연계하여 기업에서 고령자 고용 확대를 위한 투자를 시행할 경우 고령자 고용에 나타나는 영향을 추적할 수 있어야 한다. 이같은 다각적 정보 인프라 확충이 이뤄져야 관련 정책의 체계적 점검을 통한 정책 효과성의 제고가 가능할 것이다.

4) 고령자 대상의 유연한 근로환경 구축 및 운영

정보통신기술에 기반한 고령자에 대한 유연한 근로환경 구축 및 운영 방안도 적극적으로 검토될 필요가 있다. 현재 우리나라에서는 고령자들의 ‘디지털 Divide’에 대한 우려가 많지만, 동시에 고령자들이 풀타임 근무를 위해 매일 출퇴근하는 것에 어려움을 느끼는 경우가 적지 않다는 점을 고려하면, 고령자 대상의 유연근로, 혹은 원격근로의 활용도 적극적으로 고려해야 한다(Sung *et al.*, 2019). 물론 우리나라 기업 전반에서 유연근로나 원격근로 전반의 활용이 낮은 상황이므로 조기에 유연근로 등을 확산시키는 것은 쉽지 않을 것이다. 그러나 현재의 20대, 30대가 이미 유연근로 등을 경험한 경우가 존재함을 고려하여, 장기적으로 기업 내부와 사회 전체에서 고령자 대상의 유연근로를 확산시키는 것도 적극적으로 고려해야 한다. 당연히 유연근로, 원격근로 등 새로운 작업방식이 생산성을 확보하기 위해서는 정보통신기술이 적극적으로 활용되어야 할 것이다.¹⁷⁾

새로운 근로방식은 반드시 조직 내에서의 변화로만 국한될 필요가 없다. 고령자들이 특정 기업에 전일제로 고용되기보다는 각자의 전문성을 충분히 살릴 수 있지만 적절한 보상이 가능한, 깃 일자리(Gig work) 형태를 희망할 수도 있다. 물론 최근 플랫폼 노동의 확산 과정에서 열악한 근로조건 등이 문제가 되고 있지만, 특정 전문 분야의 경우 고령자들이 정보통신망으로 전문적 일감을 구하고 각자의 육체적·정신적 한계 내에서 적절히 일과 생활을 배분하도록 하는 것이 바람직할 수 있다. 따라서 고령자 고용 확대를 위해 전문분야별 IT 기반의 깃(Gig) 고용 모델을 발굴, 확산하는 것도 고려해야 한다.

5) 고령자 고용 확대를 위한 제도적 개선

실제로 고령자 고용 확대를 위해서는 기술적 환경의 변화만이 아니라 제도적, 조직적 변화도 당연히 필요하다. 우선 거시적으로는 고용보험의 적용예외 연령 폐지 혹은 상향이 필

17) Thyssenkrupp Steel Europe AG는 코로나19의 확산 과정에서 모바일 작업을 청년 근로자 뿐만 아니라 고령자들에게도 적용했으며, 그 결과 이들 모두가 효과적으로 재택근무를 할 수 있었던 것으로 보고된다(Behrens, 2021).

요하다. 현재 고용보험 당연가입 대상에서 65세 이상으로 신규 취업하는 근로자는 제외되어 있는데, 이는 생산가능인구가 65세까지로 되어 있어 암묵적으로 65세 이상 임금근로자의 신규 취업을 예외적인 것으로 간주하기 때문이다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 65세 이상 고령자의 노동시장 진출이 확대되어야 한다면 이들의 임금근로자로서의 신규 취업을 예외적인 것으로 간주할 수 없다. 따라서 65세 이상 고령자의 신규 임금근로자 취업에 대해서도 고용보험 당연가입 대상으로 포함시키는 것을 적극적으로 검토해야 한다. 이는 65세 이상 고령 취업자의 노동비용을 높여 저임금 일자리에서 이들에 대한 수요를 줄일 것이나, 그러한 수요 감소로 인한 부정적 효과보다 고령자에 대한 사회보장 강화로 인한 긍정적 효과가 더 클 것으로 보인다.¹⁸⁾

다음으로 조직 내부에서 미시적으로 고령자 계속 근로를 지원하는 제도를 시행해야 한다. 이와 관련하여 정부도 고령자에 대한 계속고용장려금 등을 시행하고 있는 바, 단순히 재정적 보조를 넘어 조직 내부에서 고령자에 대한 종합적 개선이 이뤄지도록 지원해야 한다.¹⁹⁾ 이와 관련하여, OECD(2020)에서는 사업주가 근로자들을 신체적, 정신적, 영적 및 사회적 삶의 복합체로 인식하고, 이들의 ‘웰빙’ 개선과 일의 의미 제고를 위한 종합적 대책이 필요함을 강조한다. 특히, 근로자들에게 재정적, 신체적, 사회적/정서적 프로그램을 혼합한 웰빙 프로그램을 제공하고, 작업장의 실제 작업환경에서의 위험과 부담을 경감시킬 수 있는 조치들을 시행함으로써 웰빙과 생산성을 동시에 촉진할 수 있음을 강조한다.²⁰⁾ 사실 이러한 조치들은 기업의 적극적 의지와 근로자의 참여만 이뤄진다면 현재 국내 기업에서도 충분히 시행될 수 있는 것으로 보인다.

18) 다만, 이 경우 65세 이상에서 노령연금 수급을 고려한 제도적 정비, 예컨대 노령연금 수급자의 경우 구직 급여 하향 등의 검토도 병행될 필요가 있다.

19) 이와 관련하여 남재량 외(2022)에서는 점진적 고용연장을 위해 현재 운영 중인 고령자 계속고용장려금 등의 지속적 운영 및 개선을 추구해야 한다고 지적한다.

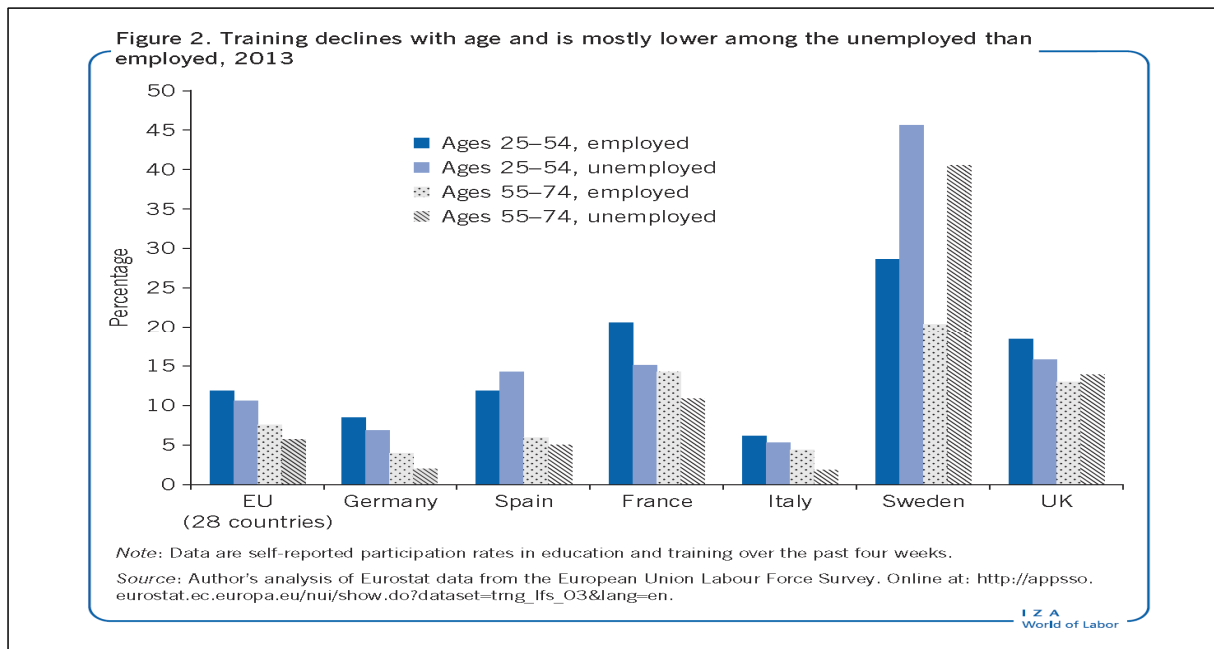
20) OECD에서 소개된, 작업재설계에 대한 총체적 접근(holistic approach)의 사례로 핀란드 건축자재 기업인 Lujatalo의 사례를 참고할 수 있다. 이 회사는 근로자 절반 이상이 45세 이상이며, 업무상 육체적 부하가 큰 작업장으로, 근골격계 질환 경감과 고령자 지속 근무 유도를 위해 작업 능력 저하 근로자에 대한 대책과 산업 보건 서비스를 포함하는 ‘조기개입’ 조치를 실시했다. 이를 위해 회사 내에 건강 및 웰빙 책임자를 지정하고, 근로자의 직업 재활, 고강도 작업의 재설계, 고강도 작업 개선 아이디어 모집을 위한 데이터뱅크 운영, 안전 모니터링을 위한 스마트폰 앱 Safety-App의 운영 및 이를 활용한 작업 개선, 사내 제안에 대한 인센티브 제공 및 근로자 일상 건강 개선을 위한 지원제도 운영 등을 시행했다. 그 결과, 2005~2015년 사이에 휴업 상해는 116건에서 13.9건(100만 시간당)으로 감소하고, 30일 이상 결근하는 중대 재해는 1~2건으로 줄었다. 또한 재교육을 통한 직업 재활은 조기 퇴직과 관련된 비용을 크게 줄였으며, 안전 앱의 개발 덕분에 직원이 기록하는 안전 관찰 건수가 2010년 18건에서 2015년 1,425건으로 증가하는 등 회사 내에서 예방 문화가 장려되었다(OECD, 2020:121-122).

3. 고령자의 생산적 노동공급 확대

가. 중장년의 역량 개발에서의 쟁점

고령자의 생산적 노동공급을 실현하기 위해서는 고령자들이 실제 고령자가 되기 이전부터 적극적으로 자기계발을 해야 한다. 우선, 중장년들이 일과 관련된 전문성을 쌓기 위해 직업훈련에 참여하는 비중은 일반적으로 청년에 비해 낮은 것으로 알려져 있다. [그림 3-9]에서 나타나듯, 유럽 국가에서도 중장년의 직업훈련 참여는 청년에 비해 일관되게 낮게 나타난다. 이는 중장년의 경우 훈련 후 투자 회임 기간이 짧아 자발적 직업훈련 투자 유인이 낮기 때문이다. 따라서 한국에서 중장년의 직업훈련 참여가 청년들에 비해 낮다는 점을 우려하는 경우가 있지만, 중장년의 참여 비중 자체가 낮다는 점보다는 이들의 참여가 과연 소기의 성과를 거둘 수 있는지에 더 주목하는 것이 필요하다.

[그림 3-9] 유럽 국가의 훈련 참여 현황



자료: Picchio, M.(2021). Figure 2.

이러한 점을 검토하기 위해서는 중장년의 역량개발에서 제약 요인을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 중장년이 될수록 인지역량의 저하가 발생하는 것은 분명한데, 문제는 한국 중장년의 경우 같은 연령대 내에서도 인지역량의 편차가 외국과 비교하여 더 크다는 점이다. OECD PIAAC 자료를 통해 한국 중고령자의 역량 유형별 상황을 검토한 결과를 <표 3-13>에 제시하였다. 이 표의 값들은 모두 비교 대상 국가에서 한국의 값이 차지하는 순위를 의

미한다.21) 이에 따르면 한국의 경우 비교 대상 국가 중에서 청년들의 경우 역량 점수가 상위권인 가운데, 집단 내 이질성이 낮은 것으로 나타난다. 그러나 45세 이상의 경우 역량 점수가 낮아질 뿐 아니라 집단 내 이질성이 높아지는 것으로 나타난다.

〈표 3-13〉 한국 성인의 연령대별 역량 유형별 상황 요약

구분	25~34세			45~54세			55세 이상		
	역량 점수	표준 편차	변동 계수	역량 점수	표준 편차	변동 계수	역량 점수	표준 편차	변동 계수
문해력	13	31	30	21	28	25	25	22	16
수리력	6	30	30	22	28	26	23	23	19
문제해결	13	27	27	20	26	24	14	26	25
한국 관측치	1,267명			1,545명			1,255명		

자료: OECD, PIAAC 원자료 기반으로 저자 작성

다음으로 국가별로 44~54세와 55세 이상 각각에 대해, 이들의 역량 점수, 표준편차, 변동 계수가 25~34세에 비해 얼마나 차이 나는지 구하고, 다시 이들의 순위를 구하여 요약하면 다음과 같다(〈표 3-14〉).

〈표 3-14〉 한국 중고령자의 25~34세 대비 격차의 순위

구분	역량점수 격차 순위		표준편차 격차 순위		변동계수 격차 순위	
	45~54세	55세 이상	45~54세	55세 이상	45~54세	55세 이상
문해력	29	28	2	2	2	2
수리력	29	28	2	2	2	2
문제해결	27	14	3	6	2	7

자료: OECD, PIAAC 원자료 기반으로 저자 작성

〈표 3-14〉에 따르면, 한국의 경우, 역량점수의 격차가 비교 대상 국가 중에서 대단히 큰 가운데(특히 문해력과 수리력), 집단 내에서의 표준편차도 비교 대상 국가 중에서 대단히 높다. 결국 한국 성인의 경우 같은 또래 집단에서도 나이가 들어가면서 인지역량의 차이가

21) 〈표 3-13〉의 값을 해석하는 것과 관련하여, 역량점수, 표준편차, 변동계수 모두 각각의 값이 클수록 순위가 높아지게 된다. 따라서 역량 점수의 순위가 높은 것은 해당 집단의 역량이 타 국가들에 비해 높다는 것, 그리고 표준편차 등의 순위가 높은 것은 해당 집단에서의 이질성이 타 국가들에 비해 높다는 것으로 해석될 수 있다.

더 커지고 있다.²²⁾ 만약 인지역량의 차이가 교육훈련의 효과에 영향을 미친다면, 중장년 대상 교육훈련에서 이처럼 높은 집단내 이질성이 적절히 고려되지 않는다면 그 전반적 효과는 제한적이지 않을 수 없다

다음으로 인적 역량의 유형별 소득 영향이 연령에 따라 어떻게 달라지는지 분석하였다. PIAAC 자료를 활용하여, 인적 역량의 유형별로 소득에 미치는 영향을 추정하고 이를 연령 대별로 비교하였다(<표 3-15>). 직업, 산업은 성, 학력, 역량에 따라 선택된다고 가정하였고, 종속변수가 월평균소득이므로 근로시간을 독립변수로 포함하였다. 또한, 국가별 차이는 국가 더미로 통제하였다.

<표 3-15> 역량 유형별 소득영향 회귀계수

구분	문해력		수리력		문제해결	
	문해력	제공항	수리력	제공항	문제해결	제공항
20대	0.316***	-0.034*	0.187**	-0.008	0.370***	-0.043*
30대	0.218***	0.003	0.271***	-0.005	0.283**	-0.005
40대	0.394***	-0.030*	0.446***	-0.035***	0.515***	-0.046*
50대	0.281***	-0.014	0.294***	-0.012	0.398***	-0.029
60대	0.741***	-0.114***	0.449***	-0.046	0.710*	-0.103

주: 1. 로그월평균소득[보너스포함, ppp 환산] = f(성, 학력, 역량, 역량제공, 근로시간, 국가더미)

2. * p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

다음으로 25세, 35세, 45세, 55세, 65세 각 연령에서 역량 유형이 소득에 미치는 한계효과를 구해보면 중고령자에게서 인지적 역량은 소득 영향이 제한적인 가운데, 문제해결의 영향력이 압도적인 것으로 나타났다(<표 3-16>).

<표 3-16> 각 연령에서 역량의 소득 영향(marginal effect)

구분	문해력	수리력	문제해결
25세	0.15	0.15	0.16
35세	0.22	0.27	0.28
45세	0.24	0.27	0.29
55세	0.28	0.29	0.40
65세	0.17	0.22	0.71

주: * p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

22) 역량 점수는 25~34세보다 그 이상 연령대의 값이 작으므로 역량점수 격차가 대부분 마이너스의 값을 갖는다. 이는 격차 순위 값이 클수록 격차가 크다는 것을 의미한다. 표준편차와 변동계수는 25~34세보다 그 이상 연령대의 값이 크기 때문에 대부분 플러스의 값을 갖는다. 따라서 격차 순위 값이 작을수록 격차가 크다는 것을 알 수 있다.

만약 연령증가에 따라 문제해결능력 등(Fluid intelligence)의 감소가 장기축적된 언어 및 정보의 활용(Crystallized intelligence)의 감소보다 더 빠르다면(Picchio, M., 2021), 중고령층에서 문제해결능력이 소득에 미치는 영향력이 타 연령층의 경우보다 더 증가할 수 있다. 이 경우 자기선택, 즉 문제해결이 낮은 경우 이미 노동시장에서 퇴장했을 가능성도 있겠으나, 결국 중고령자에서 문제해결능력의 유지가 이들의 소득 수준 유지에 중요함을 시사한다. 이러한 점은 중고령자 대상 교육훈련에서 문제해결능력의 유지가 중요하게 고려되어야 하며, 단순 암기식 교육훈련보다는 실제 문제해결 중심의 교육훈련이 강조되어야 함을 의미한다.²³⁾

나. 고령자의 생산적 노동공급 확대를 위한 정책과제: 중장년의 역량개발을 중심으로

1) 근로자 대상 보편적 생애 경력 설계 지원

실제 고령자가 되기 이전에 중장년부터 역량 개발이 원활히 이뤄지도록 유도하는 첫걸음은 이들이 긴 시각에서 경력을 설계하고 미래를 준비하도록 하는 것이다. 이와 관련하여 중장년 이전부터 장년 이후 노동생애에 대한 준비를 위한 경력 상담서비스를 강화하는 것이 필요하다. 최근 정부도 중고령자의 경력 설계에 대한 관심을 높여가고 있으며, 노사발전재단 중장년일자리희망센터와 중장년새출발카운슬링 사업 등으로 중장년의 경력 설계를 지원하고 있다. 그러나 노사발전재단 상담의 경우 기업 단위에서 퇴직자 대상 집단상담의 형태로 개별화된 상담이 이뤄지지 않으며, 중장년새출발카운슬링 사업의 경우 중소기업 중장년 근로자 등으로 지원대상이 제한적이라는 한계를 갖고 있다.

따라서 중장년 근로자 모두에 대해 개별화된 경력설계 상담이 일관성있게 이뤄지도록 영국 National Career Service 등의 사례를 참고하여, 전국적으로 통일된 최초 게이트웨이 제공, 일관된 상담 콘텐츠 확보, 상담 전문가 역량개발 프로그램 운영 방안 등을 검토할 필요가 있다. 특히 국민들이 쉽게 접근할 수 있는 공통의 온라인 게이트웨이를 통해 경력개발 상담을 필요로 하는 개인들이 최초 상담에 접근하도록 해야 한다. 이를 위해 성인 대상 경력개발 상담 서비스에 대한 최초 게이트웨이이자 종합 지원 기구로 ‘국가경력개발센터’가 설치될 필요가 있다.

국가경력개발센터의 설치를 전제로, 실제 오프라인 상담 서비스는 다양한 인구 집단에 특화된 서비스 제공을 위해 청년 대상 대학일자리센터, 여성 대상 여성새일센터, 중장년희망센터 등을 폭넓게 활용할 수 있을 것이다. 이를 통해 다양한 기관들이 각기 전문화된 대

23) 이러한 결과는 또한 중고령자 대상 교육훈련에서 이들에게 생소한, 새로운 내용을 교육시키기보다는, 그 간의 사회경험을 통해 이들이 익숙한 내용들을, 젊은 층이 상대적으로 부족할 수 있는 종합적 이해에 초점을 둔 교육이 더 효과적일 수 있음도 시사한다.

상들에게 고유한 서비스를 지속적으로 제공하되, 실제 제공되는 서비스가 일정한 공통성을 갖도록 할 수 있다. 국가경력개발센터는 개인 대상 서비스를 오프라인으로 직접 제공하지 않으므로 처음부터 대형 기구로 설치할 필요는 없을 것이다.

또한, 기업 내에서도 상시적인 경력상담이 이뤄지도록 정책 지원을 할 필요가 있다. 이는 근로자의 경력개발에 대해 상대적으로 많은 정보와 전문성을 갖고 있는 것이 기업이라는 점에서도 중요하다. 특히 현재 근로자가 실제 수행하는 업무와 관련된 경력상담서비스를 활성화할 필요가 있다. 이와 관련하여 이하의 프랑스 사례와 일본 사례를 참고하되, 사용자에 대한 법적 의무를 강조하는 프랑스 사례보다는 사용자의 자발적 참여를 유도하는 일본의 사례를 주로 참고할 수 있을 것이다.

<기업에서 근로자 대상 경력설계 상담의 해외 사례>

□ 프랑스

- 경력개발상담(CEP: Conseil en évolution professionnelle)의 배경
 - 프랑스에서 개인훈련권리(DIF)가 도입되었으나 실제 이용이 부진, 단순히 훈련에 대한 이용 권한을 부여하는 것이 실제 원활한 이용으로 이어지지 않음을 확인
 - 2014년 프랑스 「직업훈련법」 개정으로 경력개발상담에 대한 정책을 개편
- 기업의 근로자 대상 경력개발 상담 의무화
 - 고용주는 소속 근로자에게 매 2년마다 경력개발상담(CÉP), 매 6년마다 외부 전문경력상담기관이나 고용센터의 상담을 받도록 해야 함(상담 결과는 서면으로 작성)
 - 또한 매 6년마다 최소 1개 이상의 직업훈련과정 참여, 임금인상, 승진, 선행학습 인정 등을 최소 2개 이상 이행, 이상의 조건 충족하지 못하면 페널티(추가 훈련시간 혹은 추가 훈련분담금) 부과

□ 일본

- 커리어 컨설팅 지원
 - 개인의 커리어 형성이나 직업능력개발 등에 관한 상담·조언. 기업에서는 이를 통해 근로자 직업능력 향상이나 청년 사원의 정착 지원 등 가능
- 근로자의 셀프 커리어 Dock 지원
 - 기업 내에서 커리어 컨설팅 면담이나 커리어 연수 등 편성부터 사원의 주체적인 커리어 형성을 지원. 입사 시나 직무 변경 시, 육아휴가 후 복직 시 등에 종업원에게 커리어 컨설팅 기회를 제공

2) 유급휴가훈련의 근로자 청구권 기반 제도로 개편

현재 고용노동부가 운영하는 유급휴가훈련은 사업주 필요에 따라 근로자를 장기훈련에 참여시킬 경우 그 기간 동안을 유급휴가로 처리하고 해당 기간 동안의 인건비와 훈련비를 사업주에게 지급하는 제도이다. 따라서 현재 유급휴가훈련은 근로자의 청구가 아니라 사업주의 필요에 따라 실시되는, 사업주훈련 지원제도의 일부이다. 반면 해외의 유급휴가훈련은 모두 근로자가 본인의 필요에 따라 장기간의 학습을 갖고자 할 경우 해당 학습에 필요한 시간을 휴가로 청구할 수 있는 근로자 청구권 기반 제도이다. 따라서 현재 한국의 유급휴가훈련은 비록 명칭은 외국의 그것과 비슷하지만 실제 내용에서는 정반대의 상황이다.

앞으로는 이러한 상황을 개선하여, 근로자들이 재직 중에 경력개발에 필요한 학습 활동에 스스로, 그리고 집중적으로 참여할 수 있도록 근로자 청구권에 기반한 제도로 개편되어야 한다. 다만 실제 이러한 개편을 위해서는 다양한 정책적 이슈들에 대한 깊은 검토가 필요하다. 예를 들어, 유급휴가훈련의 지원 대상자(취약계층 혹은 전체 근로자), 지원조건(일정기간 근속조건 여부 혹은 일정규모 이상 사업체), 유급휴가훈련 승인에 대한 사용자의 권한, 최대 및 연간 유급휴가훈련 기간, 유급휴가훈련 기간 동안 정부 지원 조건, 유급휴가훈련으로 참여 가능한 훈련 과정, 국민내일배움카드와의 관계 등을 검토해야 한다.

특히 중소기업에서 만성적 구인난으로 유급휴가훈련의 실제 적용이 어려울 것으로 예상되는 바, 전체 근로자의 일정 비율이나 규모 이상의 유급휴가훈련을 실시하는 중소기업에 대해서는 상당한 지원을 제공하는 방안(예: 전체 근로자의 사회보험료 경감, 산재보험료 경감 등)을 강구해야 한다. 만약 중소기업에서의 실질적 활용성을 확보할 수 있는 조치들이 강구되지 않으면 현재 우리나라 노동시장에서의 양극화를 심화시킬 가능성도 존재한다. 이러한 조치들을 실제로 강구하기 위해서는 정부, 기업대표, 근로자대표 사이에 깊은 토론과 사회적 합의가 필요하다. 이와 관련하여 유급휴가훈련 제도의 개편을 경제사회노동위원회의 핵심 의제 중 하나로 검토할 수 있을 것이다.

3) 취약계층 근로자에 대한 재정 지원 확대

취약계층 근로자의 훈련 참여에 대한 임금 지원을 활성화하는 것도 필요하다. 현재 고용노동부 「사업주훈련 지원규정」에 취약계층 근로자에 대한 임금 보조 규정이 존재한다. 그러나 취약계층 근로자에 대한 기업의 무관심뿐만 아니라, 현재 동 제도에 대한 기업의 낮은 인지도 때문에 동 제도의 활용이 거의 이뤄지지 않고 있다. 특히, 취약계층 근로자들은 이들의 직업능력 제고를 위한 교육훈련에 상당기간이 필요한데, 이들에게 훈련기간 중의 임금손실을 적극적으로 보전하지 않으면 이들의 훈련 참여가 사실상 불가능하다. 이와 관련하여 OECD의 디지털 전환을 위한 교육비용 추계에서 전체 비용 중 약 3/4이 훈련기간 중의 임금손실 보전을 위한 비용임을 제시하고 있다.

<OECD의 디지털 전환을 위한 교육비용 추정 결과>

- OECD에서 디지털 전환으로 직업을 바꿔야 하는 경우 어느 정도의 교육비용이 소요되는 지 추정
 - Andrieu et al. (2019)에 따르면 최소 6개월~3년의 교육기간을 가정했을 때, 각각 평균 5,900USD PPP, 13,000USD PPP, 49,600USD PPP의 총비용 소요
 - ※ 추정방법: PIAAC의 직업별 성인인지역량 조사 결과로 출발(origin) 직업과 목표(destination) 직업의 인지역량 차이를 계산하고 그 격차를 채우기 위한 교육기간을 산출함. 이를 바탕으로, 교육기간별 교육비용을 OECD Education at a Glance에서 구하여 교육비용을 계산, PIAAC의 임금통계에서 교육기간 동안의 임금손실을 계산
 - 총비용 중 직접비용은 각각 27%, 24%, 25% 차지, 훈련기간 중 임금손실인 간접비용이 4/3 가량 차지
 - 이들의 연구는 다양한 쟁점들을 갖고 있으나, 직접비용뿐만 아니라 간접비용의 규모가 상당함을 보여주고 있음. 물론 간접비용을 모두 정부가 보전할 필요는 없으나 직접비용으로만 훈련비용을 접근하는 것이 적절치 않음을 확인할 수 있음.
 - ※ 쟁점: 직업별 인지역량 중심으로 필요교육기간을 산출, 직접비용을 정규교육 기준으로 산출, 필요교육기간의 과대 설정 가능성 등

따라서, 우선 현재 제도부터 제대로 활용될 수 있도록, 관련 제도에 대한 기업 및 근로자 대상 홍보를 적극적으로 실시해야 한다. 특히 중소기업 근로자와 훈련 소외 가능성이 높은 근로자에 대한 교육훈련 활성화를 위해 현재 임금지급 관련 규정을 파견 및 기간제 외에 극소기업 정규직도 포함하도록 개정하고, 극소기업 근로자 중 훈련 참여자에 대한 임금 지급을 적극 홍보할 필요가 있다.²⁴⁾

나아가 현재 임금근로자가 아닌 취약계층에 대해서도 훈련기간 중 생계비 지원이 이뤄지도록 해야 한다. 이를 위해 현재 임금근로자에 제한된 지원 범위를 비임금근로자, 특히 특고, 플랫폼 노동자도 포함하도록 확대해야 한다. 실제 지급 수준의 경우에는 현재 구축 중인 실시간소득파악 시스템과 연동하여 개인별 실제 소득의 일정액을 지급함으로써 수혜자의 도덕적 해이와 재정부담의 불필요한 증가를 방지할 수 있다. 실제 취약계층 근로자에 대한 임금손실 보전은 임금근로자가 아닌 경우에는 훈련참여자 개인, 임금근로자인 경우에는 훈련참여자의 훈련기간 중 임금을 지급한 기업에 지급하는 방식 모두를 고려할 수 있다.

24) 참고로 일본의 경우 기업에서 실시하는 OFF-JT에 대해 정규직 380~760엔(생산성향상 조건 충족시 480~960엔) 비정규직 475~760엔(생산성향상 조건 충족시 600~960엔)의 임금 지원금을 지급한다. 또한 싱가포르의 경우 2022년 1월 1일 이전 과정에 대해 시간당 기본급의 80~95%(4.5~7.5달러 상한), 2022년 1월 1일 이후 과정에 대해 4.5달러 상한, 매년 기업당 10만달러 상한으로 지급하며, 특히 저소득 35세 이상 근로자에 대해 시간당 기본급의 95%까지 지급하고 있다.

아울러, 취약계층의 훈련 참여에 따른 재정 제약 완화를 위해 훈련생계비 대부 개편을 통한 훈련생계비 대부 활성화도 적극적으로 고려해야 한다. 특히 중장년의 훈련 참여시 생계비용 부담 완화를 위해, 이들에 대한 훈련 시 생계비 지원을 강화할 필요가 있다. 이를 위해, 현재 국민취업지원제도 1유형의 구직촉진수당을 부양가족 수에 따라 상향하거나, 훈련생계비 대부의 방식을 개선할 수 있다. 또한 취업과 상관없는 상환에 대한 부담을 줄이기 위해 일정액까지는 취업 이후 대부 조건으로 개편하는 것도 검토할 수 있다.

4) 중장년 대상 교육훈련에서 개별화된 학습 활성화

앞서 살펴보았듯, 한국 성인은 학습 능력이 낮을 뿐 아니라 집단 내에서의 높은 인지역량 편차라는 문제도 갖고 있다. 이러한 상황에서 대단히 다양한 연령대(예: 20~50대), 게다가 같은 연령대 내에서도 높은 인지역량 차이를 보이는 성인들을 동일한 훈련과정에 편성하고 동일한 계획과 동일한 속도로 훈련시킨다면 훈련참여자 사이에 훈련내용을 제대로 흡수하지 못하는 사람들이 대거 발생하게 된다. 문제는 현재 정부의 성인 대상 교육훈련 지원이 이러한 점을 고려하지 않고, 사전에 승인된 교육훈련 계획에 따라 획일적 교육훈련이 이뤄지도록 요구하고 있다. 그 결과, 훈련 종료 시점에 실제 훈련 내용을 충분히 습득하지 못한 훈련생들이 대거 배출되고, 명목상 훈련은 마쳤으나 제대로 배운 게 없다는 점을 잘 알고 있는 기업들이 이들을 훈련 분야로 채용하지 않는 상황이 반복되고 있다. 결국 정부가 성인 대상 교육훈련에 막대한 재원을 투자함에도 소기의 성과는 거두지 못하는 상황이 이어지고 있다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 다시 한번 성인학습의 핵심 원칙, 즉 성인 학습자들은 학령기 아동과 달리 대단히 다양한 배경과 대단히 다양한 인지적 역량을 갖고 학습에 참여하며, 성인 대상 학습에서 핵심은 ‘몇 시간을 배웠는가’(seat-time)가 아니라 실제로 ‘어떤 역량을 습득했는가’이며, 이를 위해서는 진정한 의미에서 ‘개별화된 학습’이 필요하다는 점을 상기해야 하고, 실제로 이러한 원칙을 성인학습 프로그램 운영 과정에서 구현해야 한다. 이러한 점에서 조속히 한국에서도 성인 대상 교육훈련에서 성인 각자의 상황에 부합하는 개별화된 교육훈련을 실시해야 한다.

당연히 이러한 개별화된 교육훈련은 다수를 대상으로 동일한 학습계획으로 진행되는 획일화된 교육훈련과 비교하여 높은 1인당 비용을 요구할 것이다. 그러나 설사 회계상 1인당 비용이 높아지더라도 개별화된 교육훈련을 통해 실제 교육훈련 효과가 충분히 담보된다면 개별화된 교육훈련의 경제적 순효용은 획일화된 교육훈련의 그것을 상회할 수 있다.

실제 시행과 관련하여, 현재까지 대다수 성인 대상 교육훈련기관들과 정부 사업 관리기관들이 개별화된 교육훈련에 대한 운영 관리 경험을 갖지 못했다는 점, 그리고 성인 대상 교육훈련의 성과를 무엇으로 측정할 것인지에 대한 명확한 사회적 합의가 부재한 상태에서

개별화된 교육훈련을 조기에 전면 도입하기는 쉽지 않다. 따라서 상대적으로 교육훈련기관의 책무성을 담보할 수 있는 우수한 공공 및 민간 교육훈련기관부터, 그리고 상대적으로 교육훈련의 성과를 가시적으로 확인할 수 있는(예: 일자리 여건이 양호하고 시장 통용성 높은 국가기술자격이 운영되는 직업 등) 분야부터 시범 도입하는 것을 고려할 수 있다.

또한 지방정부가 이러한 방향에서 중고령자 대상 교육훈련을 활성화하는데 적극적으로 기능할 수 있다. 중앙정부만으로는 지역의 다양한 사정을 고려하여 적절한 교육훈련기관의 선정, 교육훈련 수혜자의 선정, 교육훈련 프로그램에 대한 탄력적 관리 등을 수행하기 쉽지 않을 것이다. 물론 지방정부도 다양한 일자리 사업 추진 과정에서 일자리사업 관리 자체에 대한 전문성 부족으로 인한 문제점도 다양하게 노출한 바 있다. 이러한 전문성의 부족을 중앙정부 관계기관의 지원으로 보완하면서 지역 주민의 상황에 부합하는, 탄력적이며 개별화된 학습 프로그램의 운영이 이뤄지도록 유도할 필요가 있다.

제4장

고용보험제도의 미래 설계

제1절 서론

고용보험제도는 실업에 따른 소득 위험을 보장하는 핵심 제도이다. 고용보험제도는 한편으로 실업으로 인한 생계 불안을 완화하는 역할을 하면서 다른 한편으로 실직의 비용을 낮춤으로써 실직 기간을 늘리는 부작용을 낳는다.

고용보험제도를 유지하기 위한 보험료율 부과는 노동비용을 높여서 일자리 창출을 저해할 수 있지만 고용보험이 없었을 경우 해당 사회적, 개인적 비용이 임금에 반영되는 경우에도 일자리 창출은 저해된다는 반론이 존재한다.

실직기간의 연장은 한편으로 도덕적 해이로 인한 경제 효율성 저하를 낳지만 다른 한편으로 일자리 탐색기간을 늘려서 보다 나은 빈일자리 구직자 매칭을 낳아 생산성을 높이고 근속기간을 늘리는 효율성 개선 효과도 있다.

우리나라의 고용보험제도는 1998년 외환위기 시기에 기본적인 구조를 완성한 뒤 큰 변화 없이 지속되고 있다. 지난 20여년 동안 노동시장 여건이 크게 변화했고 향후 20년 후에도 이러한 여건 변화가 있을 것으로 예상되는데 1998년에 형성되어 유지되고 있는 현행 제도는 노동시장 변화를 반영하지 못해 노동시장의 효율적 작동을 저해할 수 있다.

본 장의 제2절에서는 노동시장의 미래를 전망하고 제3절에서는 제도 설계 요인별로 현황 진단과 개선방안을 제시하고자 한다. 적용대상, 상한액과 하한액, 수급기간 그리고 비정규직과 관련한 실태와 문제점을 분석하고 정책 대안을 제시한다. 마지막 절에서는 재정 수지 차원에서의 간략한 평가를 담는다.

제2절 노동시장의 미래와 고용보험의 역할

노동력 인구 전망에 따르면 25~54세 핵심노동인구는 현재 1908만명에서 2045년 1,292만명으로 700만명 가량 감소할 것으로 예측된다. 비중으로 살펴보면 2050년 29.3%로 현재의

45.3%에 비해 대폭 하락할 것으로 보인다. 이러한 비중은 2045년 기준 OECD 국가 중 최고 수준에 근접한 수준이며 OECD 평균은 37%에 해당한다(한국경제연구원, 2022).

생산가능인구는 2020년 3,738만명을 정점으로 하락하여 2030년 3,381만명, 2040년 2,852명, 2050년 2,419만명으로 정점 대비 각각 90.4%, 76.3%, 64.7%에 해당하는 수준이다. 19~34세 구간 청년 인구는 현재 1,000만명 수준에서 2030년 898만명, 2040년에는 709만명, 2045년에는 607만명으로 가파르게 감소할 예정이다(통계청, 2021).

향후 노동력 부족에 따른 사회적 부양 비용의 증가를 대처해야 하며 이를 위해 새로운 노동력 자원의 발굴이 요구된다. 유소년 부양비는 향후 16% 내외에서 안정화될 것인데 비해 노년부양비는 2030년 38.6%, 2040년 60.5%, 2050년 78.6%로 급상승하여 전체 부양비 증가를 주도할 것으로 보인다.

현재 상대적으로 낮은 경제활동 참가율의 여성 인력이 대거 노동시장에 참여하여 활동할 것이 요구되며 이로 인한 가족 책임과 관련된 노동을 대처할 인력 수요 또한 충족되어야 한다. 55세 이상 중고령 인력의 노동시장 참여의 수준을 높이는 것과 함께 이들 인력이 노동시장에서 부가가치 높은 일자리에서 일할 수 있는 기회 또한 보장되어야 할 것이다.

또한, 정보통신기술의 발전과 함께 과업(task) 단위의 노동이 거래되는 플랫폼 노동 형태가 확산되고 있다. 기존의 임금근로자와도 다르고 자영업자와도 다른 종류의 노동형태이다. 일자리위원회에서는 2020년 플랫폼 노동의 정의를 제시한 바 1) 디지털 플랫폼을 통해 거래(소개, 중개, 알선)되는 것이 서비스(용역) 또는 가상재화일 것, 2) 디지털 플랫폼을 통해서 일거리(일감)를 구할 것, 3) 디지털 플랫폼이 대가나 보수를 중개할 것, 4) 디지털 플랫폼을 통해서 중개되는 일감이 특정인이 아닌 다수에게 열려 있어야 할 것(장지연 외, 2020) 등을 제안하였다.

김준영 외(2021)에서는 1)이 2)의 조건을 충족하는 광의의 플랫폼 종사자 수는 2021년 현재 우리나라에는 219만명으로 15~69세 취업자의 8.5%로 추정하고 있고, 3)과 4)의 요건도 함께 충족하는 협의의 플랫폼 종사자 수는 66만명으로 동 취업자의 2.6%를 차지하고 있다. 장지연 외(2020)가 2020년 유사한 기준으로 조사했을 때 22만명으로 조사된 것과 비교하면 1년 사이에 큰 폭의 증가가 있었다고 할 수 있다.

사용 종속성이 없으면서 누군가를 고용하지 않고 혼자서 일하는 프리랜서 노동도 노동 시장에서 중요한 노동 형태로 등장하고 있는데, 이러한 프리랜서 노무제공자는 독립계약자, 개인 사업자, 단독 노무제공자, 1인 자영업인 등의 다양한 명칭으로 불리고 있다. 프리랜서 규모의 추정 결과는 정의하는 방식에 따라 20만명에서 400만명으로 매우 큰 차이가 난다.

플랫폼 노동, 깃 노동자, 프리랜서 등의 전형적인 임금근로자와 차별화되는 노동 형태는 경제사적으로 낯선 존재가 아니다. 자본주의가 발흥하던 당시 선대제 시스템에서 독립계약

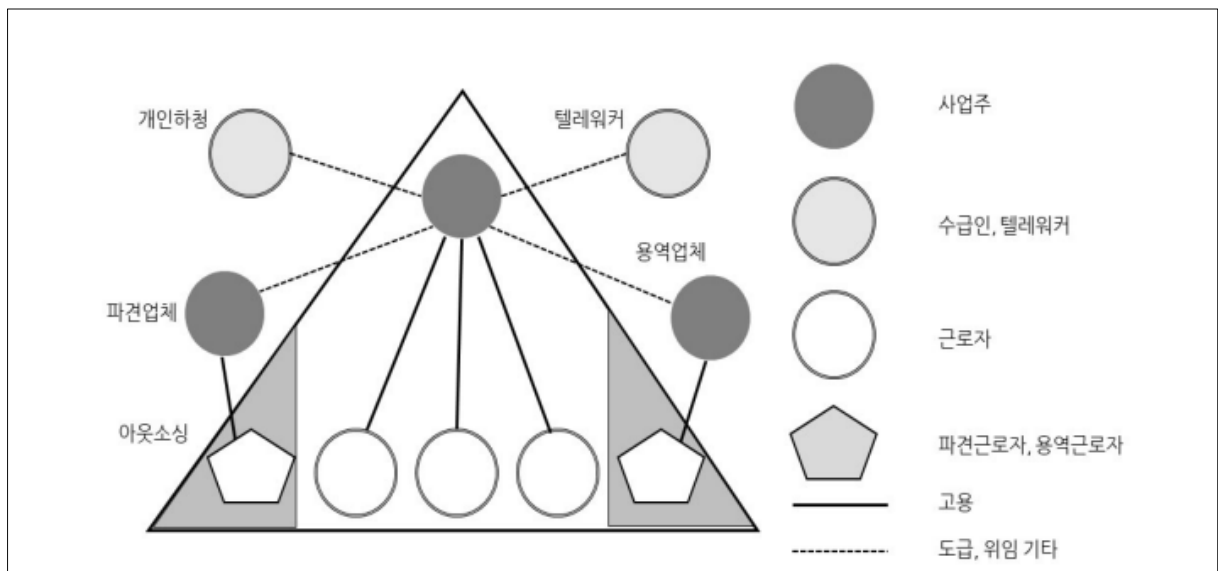
자가 광범위하게 활용되었다. 그러나, 독립계약자의 숨겨진 행동을 통제하지 못하면서 생긴 문제가 공장제 도입을 통해서 해소됨에 따라 선대제는 사라진 바 있다. 그런데 플랫폼 경제의 발달로 인하여 노동자를 직접 고용하지 않더라도 독립계약자의 노무제공을 임금근로자 수준으로 통제할 수 있게 됨에 따라 공장제 이전의 선대제가 재등장한 것으로 볼 수 있다(권오성, 2022).

비약적으로 발전한 정보통신기술(ICT)에 의해 가능해진 고도의 노동 통제기술로 또는 거래비용 감축 기술로 인해 기업이 텔레워크나 클라우드 워커의 작업을 실효적으로 통제할 수 있게 되면서 전형적인 임금노동자로 포괄되지 않는 새로운 노동 형태가 출현하게 되었다고 할 수 있다.

협력과 조정이 중요한 서비스 현장 또는 생산 현장이 여전히 우리 경제에서 큰 비중을 차지할 것으로 판단되는데, 이런 상황에서 임금근로자가 지배적인 위치를 내놓지는 않을 것으로 보인다. 하지만 과거와 달리 정보통신기술의 발전과 거래비용 절감 기술로 인해 임금근로자의 비중은 다소 줄어들고 다양한 근로형태가 확대될 것으로 보인다.

현재와 사회보장체계 특히 고용보험은 다양한 근로형태를 포괄해야 하는 도전에 직면하고 있다. 고용노동정책 역시 임금근로자와 진성 자영업자 사이의 회색 지대 취업자로 정책 대상을 확대할 필요가 있다.

[그림 4-1] F 유형



자료: 권오성, 「‘일하는 사람을 위한 기본법’ 제정의 필요성」, 『노동법학』, Vol. 81, 2022.

제3절 구직급여 제도 설계 방안

1. 적용 대상

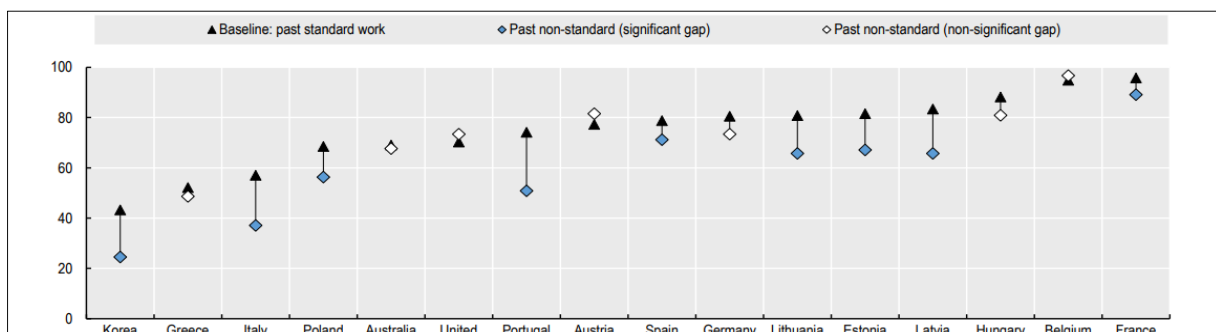
1) 실태와 문제점

고용보험은 원칙적으로 일하는 모든 사람들이 포함되어야 하고 제도적으로 가입해야 하지만 실질적으로 가입하고 있지 않아 보험 혜택을 받지 못하는 경우도 있고 아예 제도적으로 가입을 배제하고 있는 경우도 있다. 전자를 실질적 사각지대라고 하고 후자를 제도적 사각지대라고 하는데 2021년 기준 실질적 사각지대에 있는 가입대상자 중 미가입자의 비중은 18.5%이고 제도적 사각지대의 비중은 36.3%이다(한요셉, 2022).

제도적 사각지대의 대부분은 노무제공자와 독립 자영업자이다. 노무제공자는 유형자산이 거의 없이 노무 또는 서비스를 제공하는 이들로서 일감을 제공하는 사업주(들)에 대한 경제적 종속성이 높지만 지휘, 감독 측면에서 사용종속성이 약한 특성을 갖는다. 독립 자영업자는 자신의 책임 하에 비즈니스를 경영하는 이들과 근로자를 고용하는 경우도 많다.

실질적 사각지대는 비정규직과 저임금근로자 그리고 소규모 사업체에 집중되어 있다. [그림 4-2]에서는 OECD 회원국의 정규직 급여 수급 확률과 비정규직 급여 수급 확률을 비교하고 있다.²⁵⁾ 실적 사건이 있기 전 2년 동안 정규직을 지속적으로 유지한 집단과 비정규직을 지속적으로 유지한 집단이 실적한 후 어떤 급여를 받는지를 가구 패널자료를 이용하여 계산한 결과이다. 한국은 비교 대상 국가 중에서 비정규직의 급여 수급 확률이 가장 낮으면서 정규직과 비정규직의 급여 수급 확률의 격차 또한 큰 편이다. 한국보다 큰 나라는 포르투갈 정도에 그치고 이탈리아와 라트비아, 한국이 두 번째로 높은 수준이다.

[그림 4-2] 급여 수급의 확률 국제비교(2018/2019)



자료: Immervoll *et al.*(2022), “De-facto Gaps in Social Protection for Standard and Non-standard Workers: An Approach for Monitoring the Accessibility and Levels of Income Support,” *IZA DP*, No. 15289

25) 급여에는 실업급여를 비롯한 다양한 급여가 포함된다.

우리나라 비정규직의 급여 수준이 낮은 이유는 고용보험 가입률이 낮기 때문이다. 통계청(2022)에 따르면 정규직의 고용보험 가입률은 90.9%이지만 비정규직의 고용보험 가입률은 52.6%에 불과하다. 또한, 비정규직 근로자 중에서는 시간제와 비전형 비정규직²⁶⁾의 가입률이 가장 낮은 반면 기간제 근로자의 가입률(64.4%)이 가장 높지만, 이 역시 전술한 정규직의 가입률(90.9%)과 비교할 때 상당한 차이가 있다.

2) 정책 대안

미래 노동시장에서 고용형태 간 경계가 흐릿해지면서 임금근로자와 노무제공자 사이, 노무제공자와 독립 자영업자 사이, 독립 자영업자에서 임금근로자 사이의 이행이 현재보다 더욱 빈번해질 것으로 예상된다. 고용형태 간, 종사상 지위 간 변동을 지원하기 위해서는 모든 일하는 사람들이 의무 가입하는 보편적인 실업보험제도가 필요하다. 요컨대 현행 임금근로자 중심의 실업보험 제도를 노무제공자와 자영업자로 적용 확대하여 보편화된 실업보험제도로 발전시킬 필요가 있는 것이다. 보편화된 실업보험제도로 발전하기 위한 전제는 현재와 같은 고용형태 구분이나 사업주 기준의 적용, 관리, 급여 지급에서 탈피해야 한다. 취업자의 소득을 중심으로 보험 적용, 자격 관리, 급여 지급이 이루어져야 하며 이를 뒷받침하기 위해 소득과약 체계가 고도화될 필요가 있다.

실질적 사각지대를 줄이기 위한 현재의 지원정책으로 두루누리 사회보험료 지원사업이 있다. 사회보험료 지원사업은 10인 미만의 사업체에서 월소득 기준 일정액 이하의 근로자에게 국민연금보험료와 고용보험료 일부를 지원하는 제도이다. 그런데 사회보험료 지원사업은 2012년부터 시행되고 있는데 사회보험 가입자 증대의 효과에 대해 논란이 지속되고 있다. 사회보험료 지원사업이 기대한 만큼 성과를 거두지 못한 이유로는 여러 가지 중에서 다음을 고려할 수 있다. 첫째, 사회보험의 미래 이익보다는 당장의 소득이 더 급한 저소득층이 사업주와 담합하여 자발적으로 사회보험 가입을 기피하기 때문이다. 이 과정에서 근로자는 비임금근로 계약 형태를 취하거나 아예 지하경제로 숨어들 수 있다. 둘째, 건강보험료는 지원대상에서 배제되어 건강보험 피부양자 자격을 통해 혜택을 볼 수 있는 이들 입장에서 사회보험 가입이 오히려 금전적으로 손해이기 때문이다.

소득 중심의 보편적인 실업보험제도가 시행될 경우 사회보험료 지원사업의 효과를 반감시켰던 비임금근로 계약 형태를 통한 회피가 원천적으로 불가능해진다. 임금근로자만이 아니라 노무제공자, 독립 자영업자도 보험 적용이 이루어짐에 따라 보험 적용을 회피하기 위해 비임금근로계약을 체결할 유인이 줄어들 것이다. 또한 소득과약체계가 고도화됨에 따라 비공식부문에서 활동할 수 있는 여지도 줄어들 것이다.

26) 통계청에 의하면 비전형 비정규직에는 파견근로자, 용역근로자, 가정내근로자, 일일근로자 등이 포함된다.
자료: https://kostat.go.kr/understand/info/info_lge/1/detail_lang.action?bmode=detail_lang&pageNo=5&keyWord=0&cd=SL4087&sTt=, 검색일자: 2022. 11. 1.

고용보험 사각지대를 해소하기 위해 고용보험 가입과 관련된 지원방안을 다각화하는 것도 고려할 수 있다. 예를 들어, 저소득층 대상의 근로장려금 제도를 사회보험료와 연동하여 근로장려금 지급 시, 장려금 신청자가 기존에 납부한 국민연금 및 고용보험 보험료를 차감한 금액을 지급하는 방안(김재진 외, 2012)이 제시된 바 있다. 단, 근로장려제도가 현재 기초생활보장급여 대상자와 사회보험 가입자 사이에 놓인 차상위계층을 주로 지원하고 있는 바, 사회안전망의 제도적·실질적 사각지대의 규모를 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다. 또한, 건강보험의 피부양자 제도를 포함한 향후 제도 방향, 소득기반 사회보험 구축 속도 및 방향 등을 종합적으로 검토하는 것도 필요하다.

2. 하한액과 상한액

1) 실태와 문제점

우리나라의 실업급여 하한액은 「고용보험법」 제45조 제2항 및 제4항에 따라 최저임금액에 연동하도록 되어 있고 현재 최저임금 80%로 설정되어 있다. 이에 비해 실업급여 상한액은 「고용보험법 시행령」 제68조 제2항에서 고용노동부 장관이 정하도록 되어 있다.

“고용노동부장관은 제1항에 따른 금액이 적용된 후 물가상승률과 경기변동, 임금상승률 등을 고려하여 조정이 필요하다고 판단되면 해당 금액의 변경을 고려하여야 한다.”

2022년 현재 실업급여 일 하한액은 60,120원이며 일 상한액은 66,000원으로 상한액과 하한액의 차이가 6천여원에 불과하다.²⁷⁾ 국제적으로 비교해보면 우리나라의 상한액은 OECD 회원국 사이에서 매우 낮은 반면, 하한액은 국제적으로 최상위 수준이다.

한국의 상한액은 평균임금 대비 42%이고 30개국 중에서 24위로 낮은 편이며 우리나라보다 낮은 나라는 아일랜드(21%), 폴란드(22%), 칠레(25%), 미국(34%) 등이며 헝가리(41%), 오스트리아(41%)는 우리나라와 유사한 수준이다. 우리나라의 하한액은 평균임금 대비 42% 수준으로²⁸⁾ 네덜란드 39% 수준과 유사할 뿐 3위의 포르투갈과도 14%p 차이가 날 정도로 대부분의 나라와 큰 차이를 보이는 높은 수준이다. OECD 회원국 중 10개국은 아예 하한액

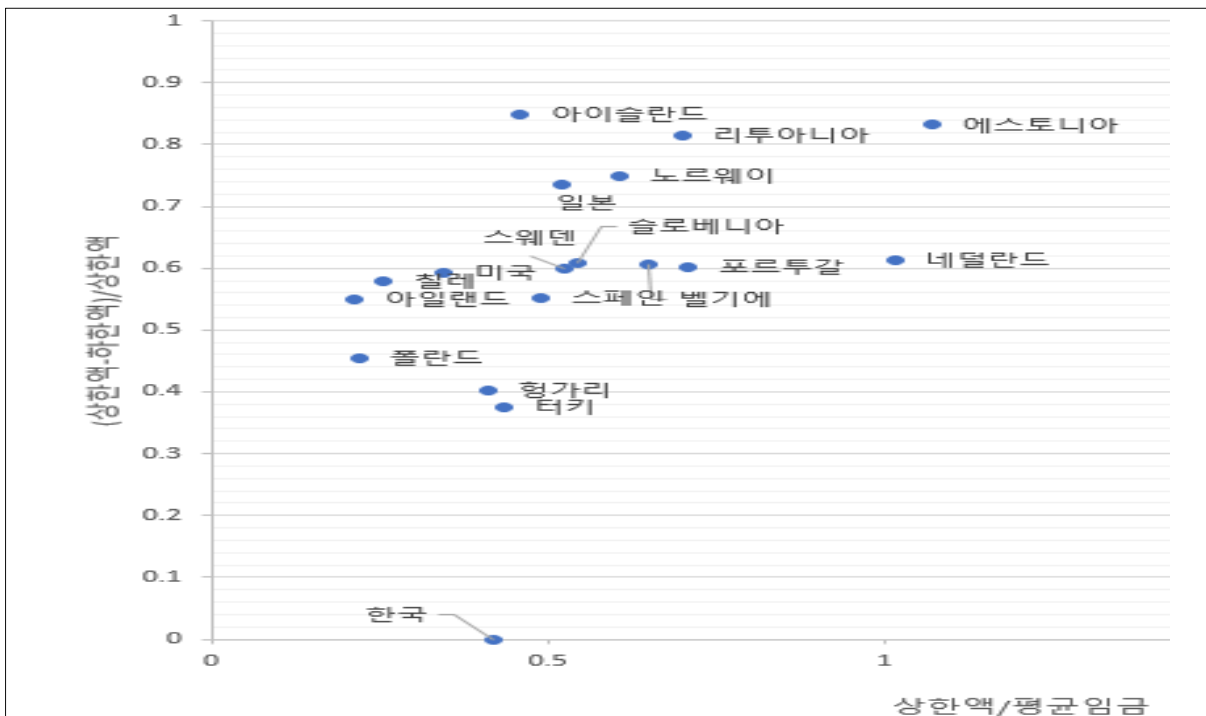
27) 2023년 최저임금 인상으로 2023년에는 일 하한액이 61,560원(9,620원*8시간*80%)으로 인상되어 하한액과 상한액의 격차가 더욱 좁혀질 것이다.

28) 한편 한국의 실업급여의 상한액과 하한액이 일치하는 것은 하한액과 상한액의 결정방식이 다르기 때문에 발생한다. 실업급여의 하한액은 최저임금과 연동되어 최저임금 인상시 자동적으로 인상되는 한편, 상한액은 일정한 절차에 따라 결정되고 있다.

이 존재하지 않는다. 하한액이 없다는 것은 실질적으로 그 나라의 최저임금에 실업급여 소득대체율을 곱한 금액이 하한액이 된다는 의미이다.

OECD 회원국들 사이의 상한액과 하한액의 격차는 상한액 수준과 정의 상관관계를 가지고 있다. [그림 4-3]에서 보는 바와 같이 실업급여 상한액이 높은 나라일수록 상하한액 격차가 크고 상한액이 낮은 나라일수록 상하한액 격차는 적다. 그림에서 두 변수간의 정의 상관관계가 확인되는데²⁹⁾ 평균적인 관계로부터 이탈하여 큰 차이를 보이는 나라가 확인되는데 그 나라들은 한국을 비롯하여 헝가리, 터키, 아이슬란드이다. 이때 한국은 40%의 상한액 수준에서 상하한액 격차가 거의 없어서, 유사한 상한액 수준의 나라에서 50% 내외의 격차 비율을 갖는 것과 확연히 구분된다.³⁰⁾ 아이슬란드는 우리나라와 반대 방향으로 평균에서 이탈하고 있는데 상한액이 46%인데 비해 하한액이 매우 낮아서 격차 비율은 80%를 넘고 있다. 40% 내외의 상한액 수준의 평균적인 격차 비율은 60% 전후이다.

[그림 4-3] 상한액 비율과 상하한액 격차 비율의 국제 비교



주: 1. 핀란드와 프랑스는 상한액 비율이 매우 높은 이상치(outlier)여서 그림에서는 생략했음. 핀란드는 상한액이 평균임금의 0.91배이면서 격차비율은 2.1 수준이며 프랑스는 상한액이 평균임금의 0.88배이면서 격차비율은 2.03임

2. 경총(2020)의 자료를 재구성했으며 경총(2020)의 자료는 OECD(2018) Benefits and Wages, TaxBEN Tables에 기초했음

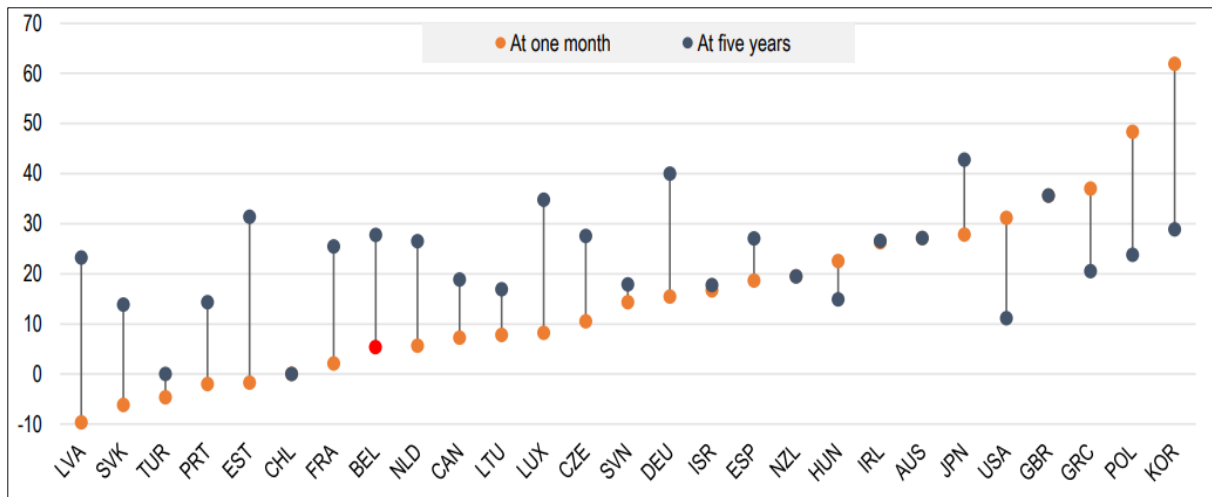
자료: 경총(2020)

29) 상한액과 하한액 격차와 상한액 수준 간에는 양의 상관관계가 있으며 상관계수는 0.385의 값을 갖고 유의 수준 1%에서 0과 같다는 귀무가설이 기각된다.

30) 한국의 경우 관련 입법 지연으로 2016~2017년 3월 사이 구직급여 상하한액이 같아지는 상황이 발생했다.

우리나라는 높은 최저임금 하한액으로 인해 저임금근로자 또는 저임금 가구의 사회보장 급여의 순소득대체율이 매우 높다. [그림 4-4]에서 주황색 점은 실직 첫 달에 ‘최저임금 수준에서의 순소득대체율’과 ‘평균임금 수준에서의 순소득대체율’의 차이를 보여주는데, 한국은 비교 국가 중 그 비율이 가장 높다(60%).

[그림 4-4] 평균임금 수준에서의 순소득대체율과 최저임금 수준에서의 순소득대체율의 차이의 국제비교



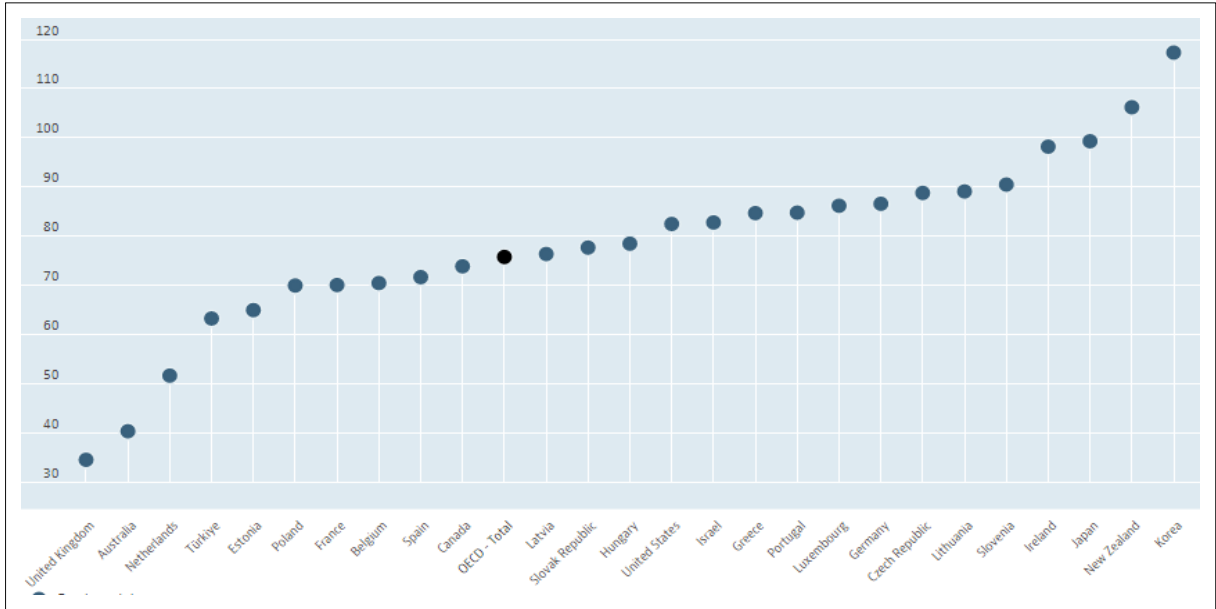
자료: OECD, “The design of unemployment benefits schedules over the unemployment spell: The case of Belgium,” 2020.

실직자가 취업을 통해 노동시장으로 복귀할 경우 실업급여를 더 이상 수령하지 못할 뿐만 아니라 가구소득이 증가하여 저소득 때문에 받던 사회보장급여가 삭감되거나 더 이상 수령하지 못하게 된다. 나아가 소득 증가로 인해 세금을 더 많이 내게 된다. 취업으로 인해 잃게 되는 순소득이 소득에서 차지하는 비중을 금전적 페널티 비율이라고 할 때 그 크기는 취업 시 얼마의 소득을 버느냐에 따라 달라진다.

[그림 4-4]는 배우자와 2자녀가 있는 4인 가구에서 배우자가 평균임금 2/3 수준의 임금을 받고 있을 때 실직자가 최저임금 수준으로 취업한다면 각국의 제도하에서 페널티 비율이 어떠한지를 계산한 결과를 보여주고 있다. 한국의 경우 가장 높은 값인 117.3%이며 2위 뉴질랜드, 3위 일본, 4위 아일랜드와 비교할 때도 현격히 높은 값을 갖는다. 그림으로 제시하고 있지 않지만 평균임금 2/3 수준으로 복귀할 경우 한국의 금전적 페널티 비율은 85.3%로서 비교 가능한 OECD 회원국 중에서 가장 높다.

높은 실업급여 하한액 수준은 저임금 노동시장에서 노동공급자의 행동에 영향을 미친다. 일차적으로 저임금 노동시장에서 구직활동을 하는 실업자는 실업급여를 받는 기간 중에는 높은 소득대체율로 인해 빨리 취업할 유인이 줄어들 수 있다. 가구 단위에서 저소득 가구의 경우 금전적 페널티 비율이 높아 가구원의 노동시장 복귀에 부정적 효과가 나타날 것이며 우리나라는 그 심각성이 크다는 것을 알 수 있다.

[그림 4-5] 실직자의 노동시장 복귀에 따른 금전적 페널티 비율(최저임금으로 복귀)



주: 2자녀, 배우자는 평균임금 2/3 수준

자료: OECD, “Financial disincentive to return to work(indicator),” 2022, doi: 10.1787/3ef6e9d7-en, 검색일자: 2022. 11. 6.

2) 정책 대안

제도 차원에서 실업급여의 하한액을 설정한 이유는 실업급여가 최소한의 생계안정을 보장하기 위함이다. 전일제 근로자의 실업급여액으로 최소한의 생계가 보장되지 않는다면 실업급여로서의 본질적인 기능을 갖추지 못하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 현행 하한액 기준은 전일제 근로자였던 1인 가구 실업급여 수급자의 최저생계비를 상회하고 있다는 점에서 높다고 판단되는데 그 금액이 높은 이유는 최저임금 수준이 높아졌기 때문이다.

최저임금 수준이 낮았던 1995년, 고용보험이 처음으로 시행되던 당시 실업급여 하한액은 최저임금 100% 수준으로 설정되었던 바 있다. 최저임금 수준이 높아짐에 따라 하한액이 90%에서 80%로 하향 조정되었으나 조정되는 속도가 최저임금 인상 속도를 따라가지 못했다.

본 고에서는 최저임금의 80% 수준인 현행 하한액을 1인 가구 최저생계비 수준으로 조정하는 대안을 제시한다. 현재의 최저임금 수준을 고려할 때 현행 소득대체율 수준인 60%를 적용할 경우 1인 가구 최저생계비 수준과 유사하므로 최저임금의 60% 수준으로 하향하는 방안을 제안한다.³¹⁾ 이때 최저임금의 60% 수준으로 하향한다는 것은 별도의 최저임금 하한액을 없애고 실직 전 임금의 60%를 지급하는 현행 실업급여의 지급 규칙을 모든 임금 수준에 적용하자는 의미이다. 스위스, 룩셈부르크, 독일, 덴마크, 이탈리아, 캐나다, 오스트리

31) 2022년 기준 1인 가구의 월 최저생계비는 116만원인데 전일제 근로를 하는 최저임금 취업자의 실업급여액은 115만원으로 최저생계비 수준의 실업급여액을 받을 수 있다.

아 등의 국가에서는 실업급여 하한액 제도가 없다. 앞서 살펴본 것처럼 현재 우리나라의 평균임금 수준에서의 실업급여의 소득대체율은 OECD 최하위권이지만 우리나라의 최저임금 수준에서의 소득대체율은 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이므로 저임금 노동시장에서 실업급여에 의한 왜곡을 낳을 수 있다.

앞서 언급한 대로 실업급여의 하한액을 낮출 경우 실직기간의 생계 안정이라는 실업급여의 목적이 1인 가구에는 달성될 수 있지만, 실직 배우자나 어린 자녀가 있는 2인 이상 가구의 경우에는 실업급여액만으로 생계 안정을 꾀하기는 어려운 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 보완적 조치가 병행될 필요가 있다. 보완조치의 구체적 방식은 1) 일정 소득 수준 이하의 저소득 가구에 대한 추가 급여 지원과 2) 경제활동이 어려운 피부양가구원 1인당 정액의 추가 급여를 지원하는 것을 검토할 수 있다.

고용보험제도에서 가구소득 수준을 고려하여 실업급여를 지급하는 것은 보험원리와 부조원리를 결합하는 것으로서 국제적으로 사례가 많지 않은데, 캐나다는 이러한 제도를 시행하고 있다. 2022년 현재 캐나다는 가구 순소득이 25,921달러 이하이고 아동이 있고 해당 아동에 대해 아동급여를 받고 있다면 해당 가구는 저소득가구로 간주되고 고용보험 가족보충급여(EI family supplement)를 수령할 수 있다.³²⁾ 이를 통해 해당 가구는 실직 전 소득 대비 80% 수준의 소득을 실업급여를 통해 확보할 수 있다. 가구소득 수준이 높을수록 가족보충급여의 액수는 줄어들어 소득이 25,921달러에 이르면 더 이상 보충급여는 제공되지 않는다.

고용보험 시행에 가구 여건을 감안하는 제도를 도입하는 것에 대해 가구가 아닌 개인 단위의 정책을 주로 실시하는 고용노동부의 특성을 감안할 때 전문성 부족이나 실행 경험 부족이 문제가 될 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 하지만 고용노동부가 현재 운영하고 있는 한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도는 가구소득을 고려하여 급여를 제공하는 제도라는 점에서 전문성이나 경험이 충분하다고 판단된다. 또한 실업급여제도와 실업부조제도를 고용노동부가 함께 관리한다는 점을 고려할 때 가구 또는 가족 단위의 정책을 실업급여제도에 도입할 때 제도의 연속성이나 일관성을 높일 수 있는 장점도 있다.

하한액을 낮출 경우 하한액과 상한액간의 차이가 나타나게 될 것이다. 문제는 현재의 상한액이 적절한 수준인가이다. 앞서 살펴본 것처럼 우리나라의 상한액 수준은 국제적으로 비교할 때 상대적으로 낮은 수준이다. 상한액을 낮게 유지할 경우 감수해야 할 위험은 고용보험 보험료 납부액이 실업급여 수급액보다 많은 집단들, 즉 임금 수준이 상대적으로 높고 안정적 일자리를 가진 취업자들로부터 제도에 대한 정치적 지지가 낮아지는 것이다. 상한액이 높아질 경우 실업급여를 수령할 가능성은 높지 않지만 받을 경우 실직 전 생활수준을 유지하는데 도움이 되어 고용보험제도에 대한 정치적 지지를 높여 제도의 안정성에 긍정적

32) <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ei-regular-benefit/benefit-amount.html>

인 영향을 줄 수 있다. 이러한 점을 고려하여 상한액이 설정될 필요가 있다.

현행 상한액은 최저임금의 110% 내외의 수준이고 월임금으로 환산해 보면 중위임금의 2/3 수준이다. 중위임금의 2/3 수준은 일반적으로 저임금(low pay) 기준선이라고 할 수 있다. 저임금 근로자 비중이 15%라는 점에서 저임금 이상의 85%는 임금에 대해 비례적으로 기여했지만 급여는 상한액 수준으로 고정되어 있다는 점에서 보험의 혜택을 체감하기 어려운 상황이다. 이런 점에서 점진적으로 상한액 수준을 인상할 필요가 있다. 하지만 상한액의 인상은 보험 재정 측면에서의 상당한 파급효과가 있을 것으로 예상되므로 신중하게 접근할 필요가 있다. 나아가 전술한 하한액 인하나 상한액 인상의 결정은 급여조건, 수급일 등 실업급여의 전체 제도의 틀 안에서 검토되어야 하며, 동시에 정부, 기업대표, 근로자대표 간의 합의에 기반할 필요가 있을 것이다.

3. 최소 가입기간과 급여 수급기간

1) 실태와 문제점

현재 우리나라의 실업급여 최소 수급 요건은 실직 전 18개월 중 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상 근무한 경우이다.³³⁾ 피보험단위기간 180일은 주5일 근무의 경우 유급휴일을 고려하면 30주 근무에 해당하므로, 통상적으로 약 7개월의 근무가 필요하다. 이 경우 4개월의 실업급여 수급이 가능하다.

〈표 4-1〉 현행 실업급여 수급기간

연령 및 가입기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
50세 미만	120일	150일	180일	210일	240일
50세 이상 및 장애인	120일	180일	210일	240일	270일

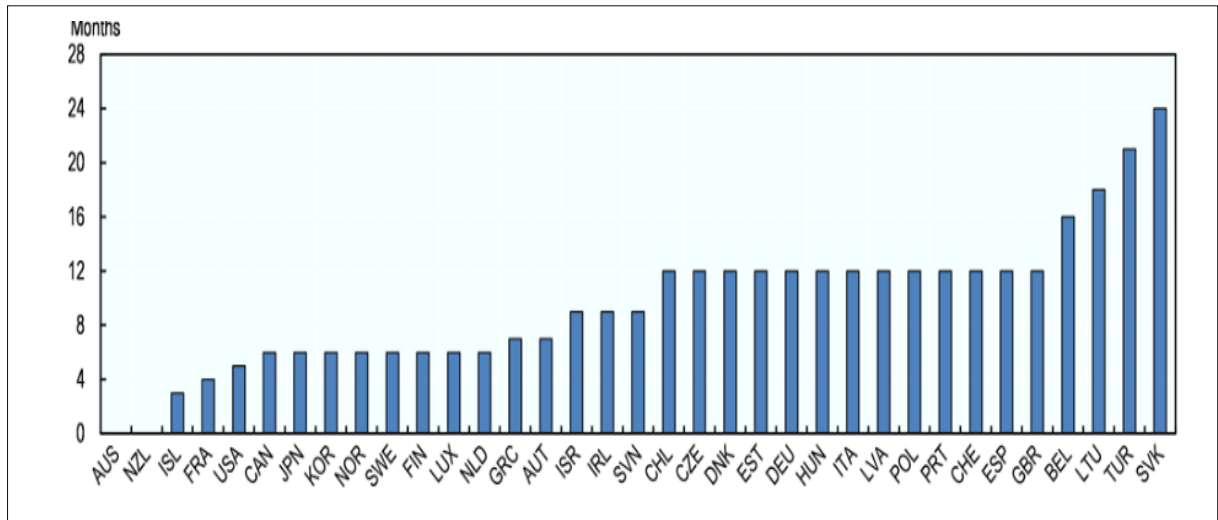
자료: 고용노동부, 고용보험 공식 웹사이트의 ‘실업급여’-구직급여 급여액, 검색일자: 2022. 11. 1.

국제적으로 비교할 때 우리나라의 수급자격 취득을 위한 최소 가입기간은 짧은 편이다. [그림 4-6]에서 보는 바와 같이 한국은 OECD 회원국 중에서 상대적으로 짧은 편에 속한다. 한국보다 짧은 나라는 프랑스, 미국, 아이슬란드 3개국 정도이며 오스트레일리아와 뉴질랜드

33) 「고용보험법」 제41조에 따르면 피보험단위기간은 보수지급의 기초가 된 날을 합한 기간으로서 임금(보수) 지급 산정 일의 합에 해당한다. 유급휴일 수와 휴업수당을 받은 일수는 포함되지만 무급휴일이나 결근일은 제외된다.

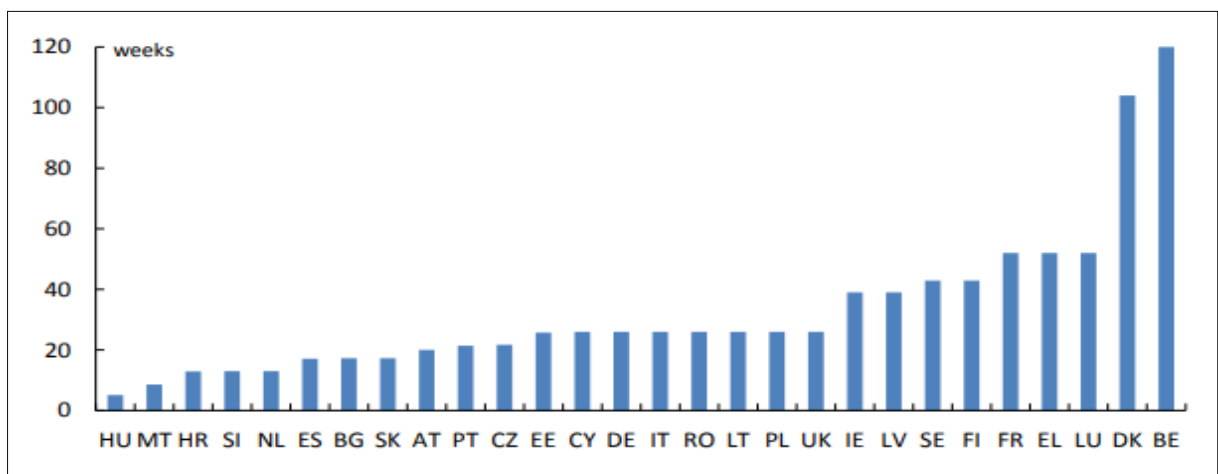
드는 실업보험은 없고 실업부조만 있는 나라이므로 최소 가입기간이 거의 없다. 캐나다, 일본, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 룩셈부르크, 네덜란드 등이 우리나라와 유사하게 최소 가입기간이 짧은 편이다.

[그림 4-6] 실업급여 최소 가입기간 국제 비교



우리나라의 실업급여 기간은 국제적으로 짧은 편이다. [그림 4-7]은 1년간 실업보험에 가입할 경우 얼마의 기간 동안 실업급여를 받을 수 있는지를 EU 국가를 기준으로 비교한 그림이다. 독일, 이탈리아, 영국 등의 많은 나라들이 6개월의 수급기간을 가지며 아일랜드, 스웨덴, 핀란드, 프랑스 등은 10개월을 넘는 수급기간을 가지는 것으로 나타난다. 우리나라의 4개월은 EU 국가들과 비교할 때 매우 짧다는 것을 알 수 있다.

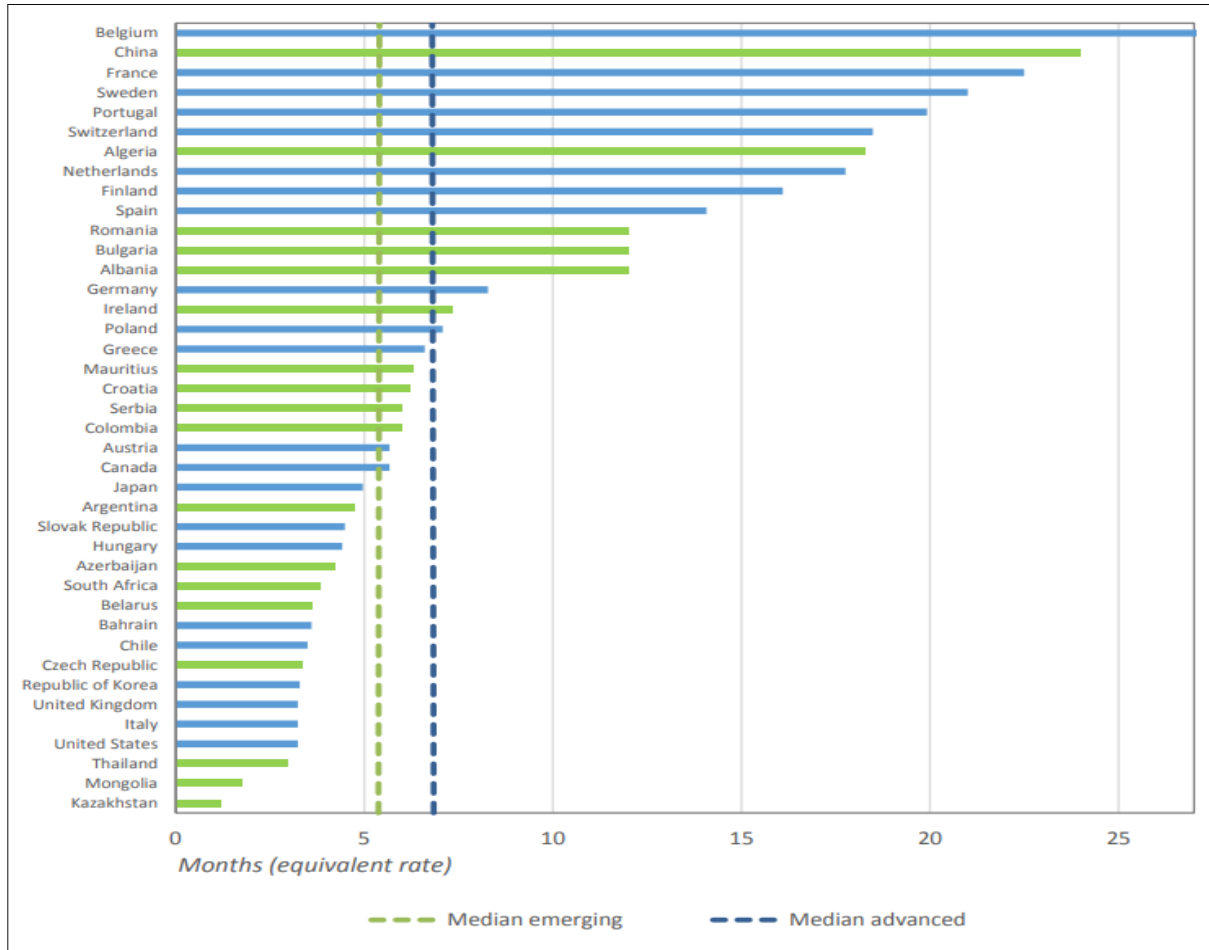
[그림 4-7] 1년간의 기여 후 수급기간 비교



자료: European Semester Thematic Factsheet: Unemployment Benefits

[그림 4-8]에서는 수급 첫 달의 소득대체율을 기준으로 기간을 환산하여 제시한 실업급여의 최대수급기간을 국제적으로 비교하고 있다. 이 경우도 한국의 수급기간은 매우 짧은 것을 알 수 있다.

[그림 4-8] 동등 소득대체율에 의한 실업급여 최대수급기간

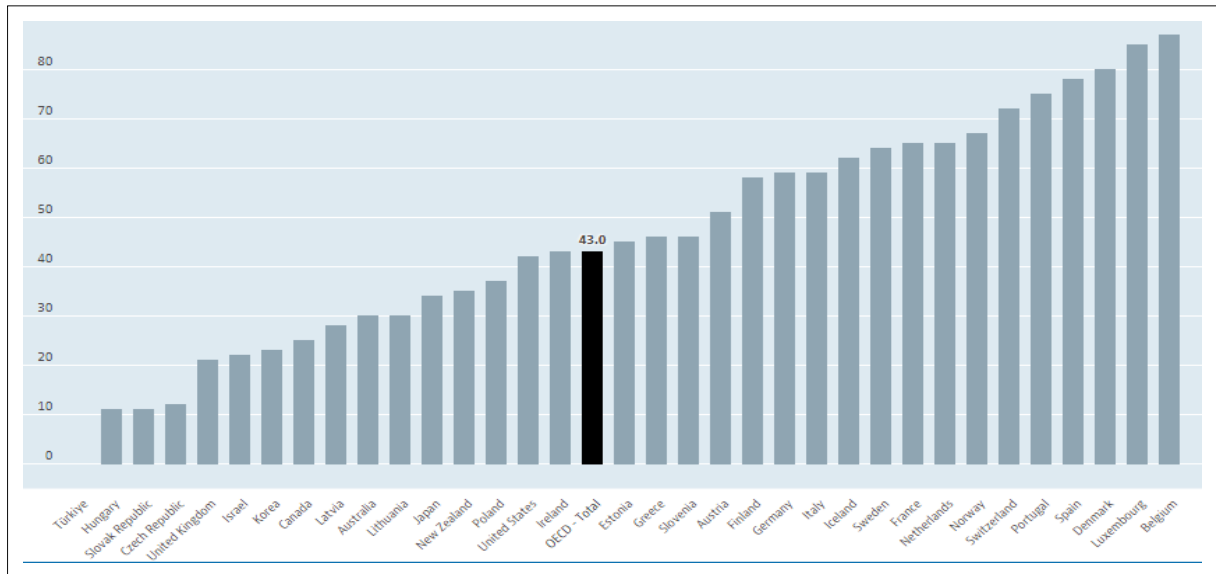


자료: Asenjo et al., *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, ILO, 2019.

앞서 살펴본 것처럼 실직 후 2개월 시점에서 우리나라의 소득대체율은 높은 편이다. 그러한 검토 기간을 실직 후 2개월이 아닌 실직 후 12개월로 상정하면 짧은 실업급여기간으로 인하여 우리나라의 소득대체율은 낮아지게 된다.

국가 간 비교를 해보면, 일본, 스페인, 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에의 실직 2개월 소득대체율은 우리나라와 비슷한 수준이다. 그러나 실직 1년 후 시점에서 스페인, 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에에는 여전히 높은 수준인데 비해 일본의 경우 34% 수준으로 하락하며 한국의 경우 23% 수준에 불과하다. 한국의 실업급여 수급기간이 9개월 이하이기 때문에 12개월 시점에서는 국민기초생활보장제도 수급자로 전환되어 기초보장급여를 받기 때문이다.

[그림 4-9] 실직 시 사회보장급여의 소득대체율(실직 후 1년, 평균임금의 2/3 수준, 1인 가구)



자료: OECD, “Benefits in unemployment, share of previous income(indicator)”, 2022, doi: 10.1787/0cc0d0e5-en, 검색 일자: 2022. 11. 6.

2) 정책 대안

우리나라의 실업급여 수급기간 구조의 특징은 가입기간이 늘어나면 수급기간이 늘어나면서 50세 이상이 될 경우 역시 수급기간이 늘어나는 구조를 가지고 있다는 것이다. 50세 미만자의 경우 1년 미만의 가입기간에 대해 4개월이 부여되고 3년 미만의 가입기간의 경우 5개월, 5년 미만은 6개월, 10년 미만은 7개월, 10년 이상은 8개월이 부여된다. 50세 이상의 경우 1년 이상 가입부터 50세 미만에 비해 1개월씩 더 많은 수급기간을 부여하고 있다.

가입기간이 늘어남에 따라 수급기간이 늘어나는 방식은 한편으로 보험원리에 따라 많이 기여한 이에게 더 많은 혜택을 주기 위함이며 다른 한편으로 실직 시 실업급여 신청 유인을 낮추는 효과를 기대한다. 50세 이상에서 수급기간을 1개월씩 늘린 이유는 고연령자일수록 구직의 어려움이 커서 재취업에 소요되는 기간이 길어지기 때문이다.

우리나라와 같이 상대적으로 수급기간이 짧은 나라들 중 네덜란드, 포르투갈, 오스트리아의 수급기간 구조를 좀 더 자세히 들여다볼 필요가 있다. 네덜란드는 36주 중 26주(약 6개월)를 일한 경우 3개월의 급여기간을 가지며, 1년을 일할 때마다 1개월의 실업급여 기간이 쌓이는 구조를 가지고 있다. 결과적으로 1년을 일하면 4개월의 수급기간을 가지고 매년 1개월씩 늘어나는 것이다. 최대 24개월까지 늘어날 수 있다는 점에서 최대 9개월에 그치는 우리나라와 차이가 있고 기여기간 인센티브가 비례적으로 부여되어 있어 불연속적으로 부여된 우리나라의 구조와는 차이를 갖는다.³⁴⁾

34) 첫 10년 동안은 1개월씩 늘어나며 11년째부터는 반달씩 늘어남

포르투갈은 1) 연령별로 수급기간에 차이가 있고, 2) 장기간 기여할수록 수급기간이 늘어나는 구조를 가진다. 기여기간이 12개월 이상 15개월 미만에서는 30세 미만에서는 5개월, 40대는 7개월, 50대 이상에서는 9개월의 수급기간을 가진다. 또한 30대의 경우 기본이 5개월인데 15개월 이상 24개월 미만에서는 7개월, 24개월 이상 기여하면 11개월이 해당된다. 우리나라와 차이나는 점은 2년 이상을 넘는 기여기간에 대해 추가적인 인센티브가 없다는 것이다.

오스트리아의 경우 2년 내 1년 가입 시 5개월, 3년 가입 시 7개월, 40대 이후이면서 10년 기간 내 6년 가입 시 39주(9~10개월), 50대 이후이면서 15년 기간 내 9년 가입 시 1년을 보장하고 있다. 장기 가입에 대해 기여기간 인센티브가 명확히 부여되어 있다. 오스트리아의 경우 자발적 이직자에 대한 페널티가 4주에 불과하여 실업급여 신청을 억제하기 위한 장치로서 기여기간 인센티브를 갖추고 있다.

실업급여제도는 재취업을 위한 구직기간을 충분히 확보할 수 있도록 돕는 제도이다. 이때 현재의 일자리와 재취업하려는 일자리의 성격에 따라 크게 세 가지 유형을 구분할 수 있다.

첫 번째는 별다른 전문성이 필요하지 않은 일자리, 숙련 수준이 낮은 일자리에 재취업하는 것이다. 이 경우 상대적으로 재취업에 걸리는 기간이 짧다.

두 번째는 자신이 일해 왔던 직종과 업종에서 본인의 전문성을 발휘하기 위한 재취업 유형이다. 이러한 재취업은 신중한 선택이 필요하고 자신에게 맞는 일자리가 늘 있는 것은 아니므로 첫 번째 유형에 비해 상대적으로 긴 기간이 필요하다.

세 번째는 구직자가 그동안 일했던 경력에서 벗어나 새로운 경력을 쌓기 위한 재취업 유형이다. 이 경우 비교적 장기간의 제대로 된 교육훈련이 필요하고 교육훈련을 마친 후 경력 형성이 가능한 일자리를 찾을 필요가 있으므로 장기간의 수급기간이 필요하다.

저임금 단순일 자리를 반복적으로 얻는 집단의 경우 첫 번째 재취업 유형에 해당하므로 이들에 대한 실직 시 소득을 보장하는 구직기간은 짧은 것이 효율적이다. 이들의 경우 일자리를 얻는 것이 어렵지 않다는 점에서 실업급여 수급을 위한 최소가입기간을 늘리더라도 피해를 보는 이들은 매우 적을 것이다.

실업급여 수급을 위한 최소 가입기간이 국제적인 기준에서 매우 짧아 반복적인 구직급여 활용이 용이하다는 점에서 개선이 필요하다. 실업급여 수급을 위한 최소 가입기간을 현행 약 7개월에서 10개월로 늘리는 개혁이 필요하다. 그리고 10개월의 가입기간에 대해 절반에 해당하는 5개월의 수급기간을 보장해 주는 것을 검토할 수 있다.

전문성을 가지고 있고 전문성을 발휘하기 위해서는 적절한 일자리에 취업할 필요가 있는 이들의 경우는 앞선 경우와 다르다. 소득을 보장하는 구직기간이 길면 적절한 일자리에 매칭될 수 있다는 점에서 수급기간 연장이 효율적인 결과를 낳을 수 있다. 전문성 또는 업종·직종 숙련이 중요한 노동시장에서 구직활동을 하는 이에게는 적절한 일자리를 찾기 위

한 재취업에 필요한 시간을 충분히 확보해줄 필요가 있다. 소득대체율 60%에 중위임금 2/3 수준의 상한액을 갖는 실업급여액하에서 숙련근로자가 실업급여에 의존하여 구직활동을 기피할 가능성은 높지 않을 것이며 근속기간 역시 상대적으로 길 것이다. 이에 따라 10개월 이상 2년 미만의 기여기간에는 6개월, 2년 이상 3년 미만의 기여기간에는 7개월, 3년 이상의 기여기간에는 9개월 이상의 수급기간을 보장하는 방식으로 현행보다 긴 기간을 보장할 필요가 있다. 기여기간의 연장에 따라 비례적인 수급기간 연장이 비례적으로 이루어질 필요는 없으며 장기간의 기여자에 대한 배려 차원에서 10년 이상의 (실업급여 수급 없는) 기여기간에 대해 12개월의 수급기간을 보장하는 것을 고려할 수 있다.

그런데 50대 이후에 구직 가능성이 떨어진다는 점에서 현행과 같이 1개월씩 늘릴 필요도 있지만 현재보다 수급기간을 연장하는 개혁이 이루어질 경우 연령대별 차이를 반드시 둘 필요는 없을 것이다.

새로운 경력 경로를 택해야 하는 이들에게 필요한 고용보험제도는 또 달리 필요하다. 일반적으로 50세 전후에 주된 일자리에서 은퇴하고 새로운 경력경로를 개척하는 이들이 많다. 중고령자의 새로운 경력 경로 설계를 위해서는 장기간의 교육훈련기간을 활용할 수 있도록 현재 시각에서 볼 때 파격적으로 긴 수급기간이 필요하다. 예를 들어 20년 기간 내에 누적 기여기간이 15년 이상인 이들에게 1년 6개월의 실업급여기간을 보장하는 방안을 구상해 볼 수 있다. 이때 누적 기여기간은 중간에 실업급여를 받은 것과 상관없이 피보험자 자격을 가진 기간을 모두 합산한 기간으로 상정될 수 있다. 생애 주된 경력을 이어가는 일자리에서 비자발적 실직을 경험할 수 있고 동일 경력 경로 내에서 취업을 이어나갈 때 실업급여 수급은 구직 활동을 위해 필수적이다. 생애 주된 경력 기간이 15년 이상된 이들이 새로운 업종, 직종으로 전환하려고 할 때 1년 반의 준비를 할 수 있도록 지원하는 것은 개인의 생애 경력 관점에서도 그리고 업종의 숙련 축적과 인력 양성 차원에서도 큰 이득을 제공할 것이다.

4. 비정규직과 고용보험 재정

1) 실태와 문제점

2022년 현재 우리나라 임금근로자 중 비정규직의 비중은 37.5%에 이른다. 비정규직 비중은 코로나19가 강하게 영향을 미친 2021년에 38.4%로 급등한 후 2022년에는 소폭 감소하였다(통계청, 2022). 비정규직 근로자는 정규직에 비해 고용안정성이 떨어지기 때문에 고용보험 보험료 수입 대비 실업급여 지출이 높은 특성을 보인다.

한국노동패널조사 자료를 이용하여 계산한 연구(최요한, 2018)에 따르면 20~40세 연령대에서 정규직 남성 취업자가 1년 후에 미취업 상태가 될 확률은 18.1%인데 비해서 비정규직

남성 취업자가 미취업 상태가 될 확률은 24.4%로 비정규직 대비 정규직 상대 이행비율 1.3배 수준이다. 여성의 경우 정규직의 미취업 전환확률은 28.4%인데 비해 비정규직의 미취업 전환확률은 33.4%로 역시 비정규직이 더 크다. 비정규직이 일자리를 상실하는 사유에는 계약기간 종료와 같은 비자발적 사유가 상대적으로 많을 것으로 추정되므로 비자발적 실직의 확률로 비교하면 비정규직 대비 정규직 상대 실직비율은 더 높을 것이다.

고용형태별로 비자발적 실직 확률의 추정은 황선웅(2020)에서 확인할 수 있다. 2020년 4월 중순 직장인 1,000명을 대상으로 코로나 충격에 대한 설문조사 결과의 분석에 따르면 코로나19로 인한 비자발적 이직 확률은 정규직이 3.5%인데 비해 비정규직은 8.5%로 비정규직의 비자발적 이직 확률이 정규직에 비해 2배 이상으로 나타났다.

우리나라의 퇴직금 제도는 1년간의 고용에 대해 1개월의 퇴직금을 지급하는 제도이다.³⁵⁾ 이 제도는 1년의 근속기간 추가에 따라 기업의 노동비용에 추가 비용을 부과하는데 1년 미만으로 고용하게 되면 1개월의 퇴직금 지급 의무가 없다는 한계가 있다. 정규직의 경우 장기근속을 유도한다는 점에서 기업이 정규직 노동비용의 일부로 받아들이는데 비해 비정규직의 경우 장기근속의 가능성이 매우 낮으므로 퇴직금 비용 부담을 줄이기 위해 비정규직의 단기 채용을 반복하는 경향이 있다. 퇴직금 제도는 비정규직의 고용 불안을 가중시키는 요인으로 작동하고 있다.

2) 정책 대안

비정규직의 임금 수준은 정규직에 비해 낮다. 2022년 8월 기준 정규직 근로자의 월평균 임금은 348만원인데 비해 비정규직 근로자는 188만원으로 보험료 납부액에서 큰 차이가 난다(통계청, 2022). 앞서 살펴본 것처럼 비정규직은 정규직에 비해 더 많은 실직을 경험하며 비정규직의 실직에서 비자발적 실직이 차지하는 비중이 높기 때문에 실업급여 지급액도 함께 늘어나서 실업보험 재정을 과도하게 소요하고 있다.

비정규직이 야기하는 실업급여 재정 소요를 고려하여 보험계리적인 차원에서 비정규직에 대한 실업급여 요율을 인상하여 실업급여 재정 지출과 균형을 맞출 필요가 있다. 보험 원리에 따르면 보험 사고를 많이 내는 집단이 더 많은 보험료를 내는 것이 정당하다. 비자발적 실직을 더 많이 만드는 비정규직 채용 사업주와 비정규직 근로자가 더 높은 보험료율을 부담하는 것이 타당하다.

이러한 원리를 일반화시켜 적용한다면 비자발적 실직을 양산하는 기업일수록 더 많은 보험료를 내는 경험요율제(experience rate system)를 시행하는 것도 검토할 필요가 있다.³⁶⁾

35) 퇴직연금제도가 도입되어 전환되고 있으나 1년 근속에 1달 월급에 해당하는 금액을 적립하는 것에는 변화가 없다.

36) 현행 「고용산재보험료징수법」 제15조(보험료율의 특례) 제1항에는 경험요율제의 근거 조항이 있다. 다음을 참조하라 ① 대통령령으로 정하는 사업으로서 매년 9월 30일 현재 고용보험의 보험관계가 성립한 후

경험요율이 시행되면 고용주의 도덕적 해이를 줄이고 해고에 따른 실업이 감소될 가능성이 높다. 하지만 임시해고가 노동법상 쉽지 않은 우리나라의 경우 실업에 미칠 영향을 예단하기 어렵다(전용일 외, 2021). 그런데 경험요율제의 시행은 해고가 많은 중소기업의 보험요율이 증가하게 되어 지불능력이 떨어지는 중소기업의 반대가 클 것으로 보인다. 고용보호 수준이 높은 유럽의 경우 경험요율제를 도입하는 경우가 거의 없는데 이는 고용보호법제가 경험요율제의 역할을 대신하고 있기 때문이고 경험요율제를 실시하는 미국에 비해 고용보호가 강한 우리나라의 경우에도 일정 부분 고용보호법제가 그 역할을 대신하고 있다.

비정규직의 경우 고용보호법제가 작동하지 않고 있으므로 상대적으로 정규직 고용보호 수준이 유럽에 가까운 우리나라의 경우 비정규직의 일부를 대상으로 경험요율제와 유사한 방식의 제도를 실시하는 것을 검토할 필요가 있다. 비정규직 추가 요율은 일본과 같이 0.9%로 낮은 곳부터 스페인과 같이 8.3%로 높은 곳까지 다양하다. 일본의 경우 직종에 따라 요율이 달라지지만 스페인과 네덜란드는 고용형태에 따라 달리 부과하고 오스트리아와 영국은 임금에 따라 달리 부과하고 있는 실정이다.³⁷⁾

한편으로 비정규직에 대한 추가 보험료율 부과로 인해 비정규직 채용 수요가 감소될 수 있다. 다른 한편으로 비정규직에 대한 실업급여 요율 인상은 풍선효과를 낳아서 노무제공자에 대한 수요를 늘릴 수 있다. 하지만 앞서 제안한 노무제공자 고용보험 적용 일반화가 이루어질 경우 노무제공자에 대한 수요가 지나치게 늘어나는 것을 방지할 수 있을 것이다. 근로자 지위 판정 절차를 제도화하여 실질적으로 임금근로자이면서 노무제공자로 오분류되는 문제를 줄이는 보완적 노력이 필요하다.

앞서 언급한 퇴직금 제도의 경직성으로 인한 단기 채용의 유인을 제거하기 위해 퇴직금 제도를 개편할 필요가 있다. 퇴직금 적립을 위한 최소 고용기간 규제(현재로서는 1년)을 없애고 단 하루를 채용하더라도 일정 비율을 의무적으로 퇴직금으로 적립하도록 하는 방향의 개혁이 필요하다(Holzmann et al., 2012).

마지막으로 이 글에서 제시된 여러 개혁 과제는 고용보험 재정수지에 큰 변화를 낳을 것이다. 실업급여 하한액의 인하는 실업급여 재정지출을 줄일 수 있을 것이다. 하지만 하한액 인하에 상응하여 저소득 가구에 대한 보완 조치가 필요하고 이에 따라 재정 절감액의 일부는 보완 조치에 사용될 것이다. 또한 상한액의 인상은 재정지출을 증가시킬 것이며 중위소득으로 가까워질수록 대상자 수가 급속히 늘어나므로 재정지출은 빠르게 증가할 것이고 이러한 지출을 감당하기 위해서는 보험료율 인상이 필요할 것이다.

3년이 지난 사업의 경우에 그 해 9월 30일 이전 3년 동안의 그 실업급여 보험료에 대한 실업급여 금액의 비율이 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 경우에는 제14조 제1항에도 불구하고 그 사업에 적용되는 실업급여 보험료율의 100분의 40의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 인상하거나 인하한 비율을 그 사업에 대한 다음 보험연도의 실업급여 보험료율로 할 수 있다.

37) OECD, "Unemployment benefits and non-standard dependent employment: Striking the balance between income security and work incentives," 2020.

최소 수급기간의 연장 대안은 실업급여 재정 절약에 기여할 것이지만 이와 함께 시행될 급여기간 연장은 재정지출을 늘릴 것이다. 비정규직에 대한 실업급여 요율 인상은 재정수입 증가에 기여하며 비정규직 채용이 줄어들 경우 재정수입을 증가시키고 재정지출을 감소시킬 것이다. 종합적인 재정수지의 변동에 대해서는 추후 엄밀한 추정 작업으로 계산하고 이를 바탕으로 현실적인 이행 전략을 수립해야 한다. 면밀한 사전 시뮬레이션과 추정, 그리고 시범 사업 등을 통해서 개혁이 준비되어야 한다.

참고문헌

- 고용노동부, 『성과계획서』, 2018~2022 각 연도.
 _____, 『일자리사업평가』, 2022.
 _____, 고용보험 공식 웹사이트의 ‘실업급여’-구직급여 급여액, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0203Info.do>, 검색일자: 2022. 11. 1.
 관계부처합동, 『고령자 고용 활성화 대책』, 2021.
 권오성, 「일하는 사람을 위한 기본법 제정의 필요성」, 『노동법학』, vol.81, 2022, pp. 189~231.
 기획재정부, 「열린재정」, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>
 김미란·최영섭·유진영·박라인·노용진·권현지, 『기술 및 일터혁신과 숙련개발: 사례연구』, 한국
 직업능력연구원, 2020.
 김준영·장재호·김강호·박상현, 「플랫폼종사자의 규모와 근무실태」, 『고용동향브리프』, vol. 9,
 2021.
 남재량·오계택·이승호, 「인구구조 변화와 고령자 고용정책 과제」, 『월간노동리뷰』, 2022년 4월
 호, 한국노동연구원, 2022.
 서울시50플러스재단, 「뉴질랜드 중장년 근로자들의 고용 실행 계획」, 『50+리포트』, 30(4), 2022.
 유진성, 『중·고령층 재취업의 특징 및 요인 분석과 시사점』, 한국경제연구원, 2022.
 장지연, 『플랫폼 노동 종사자 보호방안 마련을 위한 실태조사』, 한국노동연구원, 2020.
 최요한, 「청년층 비정규직의 고용형태 이행확률의 추정」, 『노동정책연구』, 18(4), 2018, pp. 31~50.
 통계청, 「통계용어 및 지표」, 『비정규근로자(Non-regular workers)』, https://kostat.go.kr/understand/info/info_lge/1/detail_lang.action?bmode=detail_lang&pageNo=5&keyWord=0&ccd=SL4087&sTt=, 검색
 일자: 2022. 11. 1.
 한요셉, 「자영업자까지 포괄하는 고용안전망 구축방향」, 『KDI FOCUS』, vol. 112, 2022.
 황선웅, 「코로나19 충격의 고용형태별 차별적 영향」 『산업노동연구』, 26(3), 2020, pp. 5~34
- Acemoglu, Daron and Pascual Restrepo, “Demographics and automation,” *The Review of Economic Studies* 89.(1), 2022, pp. 1~44.
 Acemoglu, Daron, and Pascual Restrepo, “The Race between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares, and Employment,” *American Economic Review*, 108(6), 2018, pp. 1488~1542.

- Asenjo, Antonia, and Clements Pignatti, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, International Labour Office, 2019.
- Asian Development Bank, “Tapping Technology to Maximize the Longevity Dividend in Asia,” 2018.
- Behrens, Beatrix, “Shaping the change: Preparing older workers for digitisation,” European Institute of Public Administration(EIPA), 2021, <https://www.eipa.eu/blog/shaping-the-change-preparing-older-workers-for-digitisation/>
- EU, eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>
- European Commission, *Industry 5.0: Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, 2021.
- Frey, Carl Benedikt, and Michael A. Osborne., “The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?,” Oxford Martin School, 2013.
- Holzmann, Robert. “Global pension systems and their reform: Worldwide drivers, trends and challenges,” *International Social Security Review*, Vol. 66, 2013.
- Immervoll, Herwig, Rodrigo Fernandez, Raphaela Hye, Jongmi Lee, and Daniele Pacifico, “De-facto Gaps in Social Protection for Standard and Non-standard Workers: An Approach for Monitoring the Accessibility and Levels of Income Support”, *IZADP*, No.15289, 2022.
- OECD, PIAAC 원자료
- _____, “Financial disincentive to return to work(indicator),” 2022, doi: 10.1787/3ef6e9d7-en, 검색일자: 2022. 11. 6.
- _____, “Promoting an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer,” 2020.
- _____, Statistics, <https://stats.oecd.org>
- _____, “The design of unemployment benefits schedules over the unemployment spell: The case of Belgium,” 2020.
- _____, “Unemployment benefits and non-standard dependent employment: Striking the balance between income security and work incentives,” 2020.
- _____, “Benefits in unemployment, share of previous income,” <https://data.oecd.org/benwage/benefits-in-unemployment-share-of-previous-income.htm>, 검색일자: 2022. 11. 1.
- Picchio, Matteo. “Is training effective for older workers?,” *IZA World of Labor*, 2021.
- Sung, Patty, Wolfram Hedrich, and Phan Hoang Viet, “The twin trends of aging and automation: leveraging a tech-empowered experienced workforce,” *Marsh & McLennan Advantage Insights*, 2019.
- Yashiro, Naomitsu, Tomi Kyyr , Hyunjeong Hwang, and Juha Tuomala, “Technology, labour market institutions, and early retirement: Evidence from Finland,” *IZADP*, No. 13990, 2020.