

정책연구
2019-09

고령시대에 적합한 새로운 고용시스템의 모색

남재량 · 김주섭 · 박우성

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(남재량) 1
제2장 고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템	(남재량) 4
제1절 들어가며	4
제2절 저성장 고령시대의 도래와 노동시장의 주요 특징들	7
1. 저성장시대의 도래	7
2. 고령시대의 도래	10
3. 노동시장의 특징들	12
제3절 이연임금체계의 성립과 저성장 고령화	17
1. 이연임금체계의 성립	18
2. 저성장-고령시대와 이연임금체계하의 고용문제	23
제4절 경험 증거들	28
1. 임금피크제의 고용효과	28
2. ‘정년 60세 이상 의무화’의 고용효과	30
제5절 소결 및 정책방향	31
1. 중고령 노동력의 노동시장 이탈 최소화	32
2. 계속고용 저해요인 제거	32
3. 임금 유연화: 시장에 의한 자발적 임금체계 개편	33
4. 근로형태 유연화	34
5. 효과적 재취업 활성화	34
6. 정년연장과 고령화에 대한 만능처방	35

7. 정년연장에 앞서 법과 현실 간 괴리 메우기	36
8. 정년연장의 부작용 최소화 노력 필요	36

제3장 고령시대의 지속가능한 임금시스템 (박우성) 39

제1절 들어가며	39
제2절 연공적 임금체계와 지속가능성	41
1. 한국의 임금은 얼마나 연공적인가?	41
2. 임금의 연공성이란 무엇인가?	43
3. 한국의 임금체계는 연공적인가?	45
4. 연공적 임금체계가 초래하는 문제는 무엇인가?	49
제3절 임금체계 개편 시도와 평가: 이제까지의 임금체계 개편 시도들은 성공적이었는가?	53
1. 임금체계 개편의 시기별 특징	53
2. 임금체계 개편시도에 대한 평가	58
3. 역사적 경험이 주는 시사점	61
제4절 해결방향과 대안	62
1. 임금체계 혁신의 모형	63
2. 점진적 개선방안: 연공적 임금체계의 보완	65
3. 근본적인 혁신방안: 일 중심 임금체계로의 개편	69
4. 성과배분제의 활성화 및 임금피크제의 보완	73
5. 지속가능한 임금체계를 위한 인프라 정비	76
제5절 소 결	78

제4장 고령시대 직업능력개발 정책의 방향과 과제

..... (김주섭) 80

제1절 문제제기	80
제2절 평생직업능력개발 정책환경 변화	82
1. 급속한 고령시대로의 진입	82

2. 고령화와 4차 산업혁명	85
3. 환경변화의 정책적 함의	87
제3절 평생직업능력개발 정책 현황과 문제	88
1. 직업능력개발 사업체계의 현황과 문제	88
2. 평생학습의 비활성화에 따른 성인 역량 저하	91
3. 자원과 거버넌스 문제	91
4. 시간 부족과 프로그램 부족 문제	92
제4절 소결 및 고령시대에 대비한 평생직업능력개발 정책 방향	94
1. 정책 기본방향	94
2. 정책과제	95
제5장 결 론	(남재량) 97
참고문헌	104

표 목 차

<표 2-1> 연대별 실질 GDP 증가율	7
<표 2-2> 인구의 고령화	10
<표 2-3> 고령화 속도 국제비교	11
<표 2-4> 2014년 한국 근속별 임금격차 현황	13
<표 2-5> 근속연수별 임금격차(제조업)	13
<표 2-6> 근속연수별 임금격차(비농민간 전 산업, 2010년)	21
<표 2-7> 근속연수별 임금격차(제조업): 주요 국가별	23
<표 2-8> 임금피크제의 고용성과(2011~13년 패널자료)	29
<표 2-9> 회귀분석 결과	31
<표 3-1> 제조업 근로자의 근속연수별 임금격차(2010년 기준)	42
<표 3-2> 주요 국가 간 초임수준 비교	43
<표 3-3> 인적자본패널에서 나타난 임금체계 현황	47
<표 3-4> 직군별 임금체계 현황	48
<표 3-5> 직군별 초임 대비 임금수준	50
<표 3-6> 임금결정체계의 변화(1996~2013년)	56
<표 3-7> 정기승급제 유무와 임금피크제 도입비율	61
<표 3-8> 사업체 규모별 임금피크제 도입비율	75
<표 4-1> 직업능력개발사업 실시 현황	89
<표 4-2> 재직자 직업능력개발훈련의 인적특성별 참여 현황	90

그림목차

[그림 2- 1] 실질 GDP 성장률	8
[그림 2- 2] 취업계수의 변화	9
[그림 2- 3] 임금곡선의 비교(비농민간 전 산업, 2010년 남자)	14
[그림 2- 4] 주된 일자리 평균 퇴직연령	15
[그림 2- 5] 정년퇴직자 및 조기퇴직자 수의 변화	16
[그림 2- 6] 주된 일자리 정년퇴직 및 조기퇴직 비율	17
[그림 2- 7] 이연임금계약의 성립	19
[그림 2- 8] 2014년 주요국 근속 30년 이상-1년 미만 근로자 간 임금격차 현황	20
[그림 2- 9] 2014년 주요국 근속 15~19년-1년 미만 근로자 간 임금격차 현황	21
[그림 2-10] 2014년 주요국 근속 6~9년-1년 미만 근로자 간 임금격차 현황	22
[그림 2-11] 이직률	24
[그림 2-12] 고용계약의 조기 종료	26
[그림 2-13] 고령시대 임금체계 개편	33
[그림 3- 1] 한국과 일본의 근속연수 1년 미만 대비 임금배율	42
[그림 3- 2] 직군별 근속기간에 따른 임금배수	43
[그림 3- 3] 호봉제 도입률 추이	47
[그림 3- 4] 직군별 근속연수-임금곡선	50
[그림 3- 5] 임금체계 혁신의 모형	65
[그림 4- 1] 연령별 인구구조 및 인구구성비 변화 추이	82
[그림 4- 2] 인구고령화 국제 비교	83

[그림 4- 3] 직업능력개발 사업체계	88
[그림 4- 4] 연령별 역량수준 국제비교	91
[그림 4- 5] 평생교육 불참 요인(복수응답)	93

요약

우리나라에서 진행되고 있는 고령화는 그 속도에 있어 유례를 찾기 어려울 뿐만 아니라 그 규모 또한 매우 크다. 이에 따라 다른 국가들에서 서서히 그리고 구분되어 나타났던 고령화 관련 현상들이 서로 뒤엉키고 비틀어질 수 있을 뿐만 아니라 급작스레 출몰할 가능성이 높아 그 구체적인 모습과 출현 시기를 예측하기 어렵다. 뿐만 아니라 2020년부터 10년 동안 770만 명을 넘는 신규 고령인력이 발생하게 되는데, 이를 복지 차원에서 감당하는 것은 사실상 불가능하다.

본 연구는 이러한 상황에서 문제의 해결 방안을 노동시장에서 찾고 있다. 이미 와버린 고령사회이지만 지금이라도 효과적으로 대응하기 위해서는 고령인력의 노동시장 이탈을 최소화하여 근로소득을 통해 스스로의 삶을 영위할 수 있도록 하자는 것이다. 이를 위해 본 연구는 젊은 노동력이 넘쳐나던 고속성장기에 구축되어 아직도 그대로 유지되고 있는 고용시스템을 저성장 고령시대에 적합한 시스템으로 새로이 구축하기 위해 어떤 노력이 필요할 것인지를 고민하고 있다.

고용이 이루어지고 또 지속되기 위해서는 무엇보다도 임금과 생산성이 일치하여야 한다. 따라서 저성장 고령시대에서 고용을 극대화하기 위해서는 양자 간에 발생한 괴리를 다시 일치시키는 일이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서 본 연구는 고용시스템뿐만 아니라 임금시스템과 직업능력개발로 표현되는 생산성시스템에 대해서도 마찬가지로 논의를 진행하고 있다.

1. 고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템

고령화 문제만으로도 벅찬데다 회색 코뿔소처럼 다가온 저성장 시대는 우리의 숨을 막히게 한다. 게다가 문제해결의 틀로서 잘 작동하

여야 할 고용시스템은 오히려 고용을 저해하는 요인으로 의심받고 있다. 급속한 고령화에도 불구하고 55~64세 연령층의 주된 일자리 퇴직연령이 최근 들어 49세 남짓한 정도에 불과할 뿐만 아니라 10여 년에 걸쳐 전반적인 감소세를 보이고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 고령화에 따라 정년퇴직자가 크게 증가할 것으로 예상되었으나 오히려 조기퇴직자가 급증하는 현상이 최근 들어 관찰되고 있다.

고용시스템은 그 자체로 노동시장의 핵심기제이지만, 고용은 임금과 생산성이 일치하는 상태에서 생겨날 수 있고 또 유지될 수 있다. 따라서 대규모 고령인력을 노동시장에서 고용을 통해 흡수하여 고령화에 따른 사회적 과장을 최소화하기 위해 우리는 특히 우리나라의 임금체계에 초점을 맞출 수밖에 없다. 임금이 매우 경직적일 뿐만 아니라 연공성 또한 비교 가능한 국가들 가운데 가장 강한 것으로 알려져 있기 때문이다.

실제로 강한 연공 임금체계하에서 고령화가 급속히 진행될 경우 정년연령 이전에 일자리에서 이탈하는 조기퇴직이 발생할 수 있으며 정년퇴직자 수는 오히려 감소할 수 있다. 이에 대해 보다 자세히 살펴보자. 먼저 임금의 연공성은 이연임금계약하에서 흔히 관찰되는데, 젊어서 생산에 기여한 가치보다 적게 받고 나중에 더 받는 이연임금계약에서 나타나는 또 다른 대표적인 현상이 ‘정년’이다. 고용계약의 강제적인 종료가 없을 경우 생애에 걸친 임금이 생산성을 초과하게 되어 고용계약이 성립될 수 없기 때문에 고용계약의 종료 일을 사전에 정하는 것이다. 이러한 상황에서 급속한 고령화는 생산성보다 더 받는 근로자의 수를 급격히 증가시켜, 다른 상황에 변화가 없는 한, 기업의 파산을 초래할 수 있다. 기업은 이를 피하기 위해 그리고 근로자는 이에 따른 실직을 피하기 위해 명예퇴직금과 같은 형태의 위로금을 전제로 한 자발적인 거래를 통해 고용계약을 조기에 종료할 수 있다. 즉 조기퇴직이 발생하는 것이다. 인구 고령화가 노동력 고령화로 급속히 이어질 경우 이러한 현상은 보다 강화될 수 있다. 이에 따라 주된 일자리 퇴직연령이 정년연령에 이르

지 못하면서 더욱 하락하는 현상이 발생할 수 있다. 이에 따라 정년 퇴직자 수는 고령화에도 불구하고 감소할 수 있다.

이러한 상황에서 벗어날 수 있는 대표적인 방법은 생산성과 괴리 되도록 짜여 있는 임금체계를 유연하게 조정하는 것이다. 고령시대가 도래한 상태에서 시대 상황에 맞도록 제도를 고쳐나가는 것, 즉 개혁을 하지 않을 수 없다. 이러한 개혁을 통해 근로자와 기업은, 고령시대가 오지 않았을 경우보다는 적겠지만, 임금체계를 그대로 두고 기업의 파산과 근로자의 실직을 초래하는 상황하에서보다는 기업과 근로자 모두 더 큰 이득을 얻을 수 있다. 즉 근로자의 경우 생애 근로소득은 임금유연화를 하지 않은 경우보다 더 커지고 기업은 파산을 피할 수 있다. 우리는 실제 사업장에서 고용-임금 맞교환 우수 사례들을 발굴하고 이를 체계적으로 정리하여 사업체와 근로자에게 제공하는 노력만으로도 상당한 성과를 기대할 수 있을 것이다.

근로의 형태에 있어서도 유연화와 다양화가 필요하다. 경직적인 전일제 정규직을 고집할 경우 그러한 고용은 더 이상 유지되지 못할 수 있다. 유연한 근로시간과 다양한 근로형태는 중고령 인력의 고용 가능성을 제고할 것이다. 이러한 경우에도 과거처럼 특정의 근로형태를 법으로 규정하려 하지 말고 실제 중고령 인력을 잘 활용하고 있는 사례들을 찾아 알기 쉽게 정리하여 정보를 제공하려는 노력이 중요하다. 이러한 노력은 부작용을 거의 유발하지 않으면서 상당한 성과를 기대할 수 있게 한다.

정년연장을 고령화에 대한 만병통치약처럼 생각해서도 안 된다. 실증분석에 따르면 정년을 60세 이상으로 의무화한 법 시행이 고용에 부정적인 효과를 끼친 것으로 나타난다. 이에 근거할 경우 고령화에 따른 노동력 부족에 대처하기 위해 또는 정년연령과 연금수급 연령의 불일치에 따른 소득절벽을 해소하기 위해 정년연장이 필요하다는 논리는 더 이상 유효하지 않게 된다. 정년연장 이전에 법과 현실 간의 괴리를 줄이고 60세 이상 정년법의 노동시장 안착을 위

한 노력을 먼저 기울여야 하겠다.

정년을 추가로 연장할 만한 여건이 조성되었다고 하더라도 신중할 필요가 있다. 부작용 때문이다. 정년연장이 조기퇴직을 유발하고 노동시장 양극화를 심화시키며 청년 고용에 부정적일 가능성 등을 배제할 수 없기 때문이다. 이러한 부작용에 대해 어느 정도 대처할 수 있게 되었다고 하더라도 2013년의 법 개정 때처럼 정년연령을 한꺼번에 크게 높일 것이 아니라 1년에 1세 또는 2~3년에 1세를 높이는 등 점진적이고 완만하게 조정함으로써 노동시장에 주는 충격을 최소화하는 것이 바람직할 것이다.

2. 고령시대의 지속가능한 임금시스템

고용과 임금이 긴밀하게 연결되어 있다는 것은 주지의 사실이다. 고용은 임금의 함수이기 때문이다. 지속가능한 고용은 지속가능한 임금체계를 필요로 한다. 저성장 고령시대의 가장 중요한 사회적 어젠다는 고용일 수밖에 없다. 고령인력이 퇴출되어 실업자가 되지 않도록 해야 하는 동시에 청년취업이 활성화되어야 한다. 이를 위해서 우리나라 임금의 강한 연공성 문제가 해결되어야 한다. 연공적 임금체계의 개선이나 혁신 없이는 고령인력의 퇴출과 청년 실업 등의 사회적 문제를 해결하기가 어렵기 때문이다. 근속에 비례해서 임금이 지속적으로 인상되는 임금기제하에서는 고령인력을 내보내야 하는 유인이 강할 수밖에 없고 고령인력을 어쩔 수 없이 유지해야 하는 상황에서는 청년층의 신규채용 여력이 줄어들 수밖에 없다.

다양한 조사들에서 한국 임금의 연공성이 다른 국가들에 비해 높다는 사실은 일관되게 나타나고 있다. 2010년 기준으로 초임과 비교한 근속 20~30년 근로자의 임금배수는 3.13으로 일본을 포함한 다른 나라보다 크게 높으며 한국경제원의 2017년 분석결과 역시 우리나라의 30년 근속 임금은 초임의 3.11배로 일본의 2.37보다 높게 나타난다. 한국노동연구원이 조사한 2017년 사업체패널 자료에서도

근속 20년차 임금은 초임보다 2배를 넘는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과들이 보여주는 것은 한국기업의 임금이 근속에 따라 상승하는 속도가 매우 높다는 것이다.

근속에 따른 임금곡선의 기울기가 가파른 것은 우리나라에 지배적인 연공적 임금체계에 기인한 것이다. 다양한 조사들에서 우리나라에서 가장 지배적인 임금체계는 여전히 호봉제인 것으로 나타나고 있다. 직능급이나 직무급과는 비교할 수 없을 정도로 호봉제의 도입비율은 높게 나타나고 있다. 조사결과들은 또한 호봉제하에서 근속에 따른 자동승급과 자동승진이 광범위하게 이루어지고 있음을 보여준다. 근속에 따른 자동승급과 자동승진 그리고 매년 교섭을 통해 결정되는 임금인상이 결합되어 매우 강한 연공성을 발생시키고 있는 것이다.

IMF 경제위기 이후 임금체계 개편 시도들이 있었으나 임금체계를 근본적으로 혁신하기에는 미흡했다고 할 수 있다. 성과주의에 기초한 연봉제는 기본급을 결정하는 임금체계 개편에까지 이르지 못했으며 생산직은 여전히 호봉제에 의해 임금이 결정되는 임금체계를 유지하고 있다. 정년연장에 대응하기 위해 도입된 임금피크제는 인건비 부담을 줄이는 효과는 있으나 대상 인력의 사기 및 생산성 저하라는 부작용을 낳고 있으며 성과배분제 역시 도입이 확산되었으나 종종 변동급적 성격을 잃어버리고 고정급화되는 경우가 발생하기도 한다.

이러한 결과들은 우리나라 기업의 임금체계가 고령시대에 직면해서 지속가능성이 현저히 낮으며 따라서 임금의 연공성을 낮출 수 있는 변화를 지금 당장 준비해야 할 필요성이 절실하다는 것을 의미한다. 임금체계의 지속가능성을 높이기 위한 방안은 기존 임금체계를 보완하는 방안과 임금체계를 혁신하는 방안으로 구분된다. 연공적 임금체계를 수정 보완하는 방안은 승진·승격의 엄격한 운영, 고과승급의 강화, 말호봉 제도의 개선, 직무·직책수당의 활용 등이 존재한다. 근본적인 혁신방안은 일 중심의 직무급 혹은 역할급의 도

입, 병존형 기본급 체계의 활용, 중임금제의 도입, 경력단계별 차별적 임금체계 운영 등이 존재한다. 성과배분제를 원래 취지에 맞게 업적에 연동해서 운영하는 것과 임금피크제의 부작용을 줄이는 방향으로 보완하는 것도 중요한 일이다.

임금체계의 개편 필요성은 절실하지만 실제로 성공한 사례가 많지 않다. 그만큼 어려움이 크기 때문이다. 평가제도에 대한 불신이 크고 임금수준이 줄어든 것이라는 불안이나 그에 따른 반발도 적지 않다. 소통과 신뢰가 중요하다. 경영층은 노조의 고민과 불안을 이해해야 하고 노조는 장기적 경쟁력과 지속성의 관점에서 임금 문제를 바라보아야 한다. 고령시대의 도전 앞에서 노사는 같은 배에 타고 있는 공동 운명체이다. 지혜를 모아서 지속가능한 경영, 신뢰에 기초한 노사관계, 지속가능한 고용과 임금체계를 만들어야 한다.

3. 고령시대의 직업능력개발 정책의 방향과 과제

고령시대 지속가능한 고용은 상당부분 고령화로 인한 노동생산성 저하 문제를 여하히 해결하느냐에 달려 있다. 고령시대 노동생산성 저하를 완화하기 위한 중요한 정책은 생산에 적용되는 기술 및 공정혁신, 노동자 숙련향상, 고령 노동자에 적합한 직무 개발 등과 관련된 정책이 되어야 할 것이나, 이 중에서도 특히 노동시장 정책 차원에서 중요하게 다루어져야 할 정책은 산업현장에서 노동력 고령화로 인한 노동생산성 저하에 대응하기 위한 직업능력개발 정책을 어떻게 설계하고 실행할 것인가의 문제가 될 것이다.

다른 한편 주목해야 할 사실은 한국에서의 인구고령화는 4차 산업혁명과 동시에 진행된다는 점이다. 인구고령화로 인하여 정규교육 이후 직업현장에서 일을 해야 할 기간은 점점 늘어날 수밖에 없는 상황이지만, 한 직장에서 근로생애를 지속시키기는 어렵게 되고 있다. 따라서 직무전환 및 생산성 유지를 위한 지속적 직업능력개발의 필요성은 점점 더 커지고 있다. 또한 4차 산업혁명의 도래는 필연

적으로 노동시장 유연성의 확산을 초래하여 개인 스스로 고용가능성(employability) 제고를 위한 자기 학습의 필요성을 높이게 될 것으로 예견된다.

이러한 정책환경 변화에 대응하기 위해서는 고령자 생산성 향상을 위한 사회투자를 확충, 평생직업능력개발 활성화를 위한 제도개선 및 인프라 확충, 중앙정부 주도의 체제에서 탈피하여 지방정부 및 산업계와의 협력체계 구축 등의 방향으로 정책이 추진되어야 한다. 여기서는 보다 구체적으로 다음과 같은 정책과제를 제안하고자 한다. 첫째, 근로자 주도 직업능력개발 강화이다. 현행 사업주 주도 직업능력개발 체제하에서는 중고령 근로자의 훈련을 통한 고용가능성 제고가 매우 제한적임은 이미 앞에서 살펴본 바와 같다. 따라서 근로자에 대한 장기유급휴가 훈련 확대방안을 포함한 근로자 주도 직업훈련 확대방안이 구안될 필요가 있다.

둘째, 이행노동시장(transitional labor market) 구축 관점에서 생애 직업능력개발(life-long vocational ability development) 시스템 구축을 서둘러야 할 것이다. 학교에서 일터(shool-to-work), 일터에서 학교(work-to-school)로의 이행뿐 아니라, 전직 및 은퇴과정 등 생애 모든 노동시장 이행과정에서 적절한 직업능력개발과 학습이 가능할 수 있도록 기존의 사업과 정책을 재편할 필요가 있다. 이와 함께 직업능력개발 전달체계도 개편되어야 할 것이다. 무엇보다도 공공성을 갖춘 양질의 교육훈련 공급체제가 구축되어야 하며 이를 위해 전문대학의 준공영화를 추진하여 평생학습 교육기관으로 재편할 필요가 있으며, 제조업에서의 숙련단절을 방지하고, 새로운 융합 기술 교육 기반을 확충하기 위해 폴리텍 대학을 강화할 필요가 있다. 이들 직업교육 기관에서 학위과정 위주로 운영하는 것은 평생학습 시대의 다양한 교육요구를 감안할 때 더 이상 적절하지 않다. 단기과정부터 학위과정에 이르는 다양한 과정들이 유연하게 제공되어야 하며, 학령기 청년들만이 아닌 성인들도 이들 과정에 쉽게 접근할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 산업계 및 지역 주도성을 강화하여야 한다. 기존의 강한 중앙정부 주도의 직업능력개발 시스템을 탈피하여 노·사가 중심이 되어 산업계 주도의 직업능력개발 시스템으로 재편되는 것이 필요하며, 아울러 지역 주도성을 강화하여 지역의 다양·다기한 중고령자 직업훈련 수요에 부응하는 직업훈련 공급체계 구축이 필요하다. 이를 위해 지역 특성을 고려한 훈련수급 분석, 지역 내 인력양성 거버넌스 등의 기능을 수행하도록 되어 있는 지역·산업별인적자원개발위원회를 강화하여, 지역 내 중소기업 대상 경영 및 인적자원개발 컨설팅 수행 주체들을 확보하고, 활용하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 재원조달 방식에 대한 개편이 필요하다. 현행 고용보험 위주 지원에서 탈피하여 ‘국가인적자원개발기금’ 조성을 검토할 필요가 있다. 예컨대 고용보험 중 고용안정, 직업능력개발사업에 해당하는 부분을 분리하여, 이를 보험이 아닌 급여세로 전환하고 여기에 일반회계재원을 추가 투입하여 ‘국가인적자원개발기금’을 조성하는 등의 방안이 검토될 필요가 있다. 이를 통해 보험 성격에서 벗어날 필요가 있으며, 과거의 고용보험 가입 근로자 위주 지원에서 전 국민 대상 지원으로 전환하고, 인적자원개발과 관련한 여러 부처, 지자체, 기업과 노동조합, 교육훈련기관 등의 참여를 통한 새로운 기금 운용체제를 구축할 필요가 있다고 판단된다.

다섯째, 국가인적자원개발 거버넌스 혁신이 필요하다. 인적자원개발 관련 부처 간의 칸막이를 낮추는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 교육부와 고용노동부 간의 유기적 연계, 협력을 이끌어내는 것이 시급하다. 이를 위해 교육부와 고용노동부의 통합이나 총괄조정기구 도입 등에 대한 검토가 있어야 한다고 판단된다. 부처 간 협력을 통한 평생직업능력개발 강화가 어렵다면 기존의 직업능력개발 관련 부서의 기능 강화를 통해 고령시대 평생직업능력개발 확산을 이루어나가야 한다. 고령시대 평생직업능력개발 확산을 위하여 NCS를 활용한 전 국민 대상의 포괄적 역량진단, 상담서비스, 교육훈련 정보 제공 등이 이루어지는 학습자 관점의 원스톱서비스 체제 구축이

필요할 것이며, 성인들에게 주기적으로 역량진단 서비스를 제공하는 것도 필요할 것이다.

이러한 추가적인 인프라 및 서비스 확충은 비단 먼 미래를 위한 대비 차원이기도 하지만, 현재 진행형인 근로시간 단축 정책이 학습의 확대와 이를 통한 생산성 제고로 연결될 수 있게 하기 위한 당면한 과제이기도 하다.

제 1 장 서 론

우리나라에서 인구 고령화는 너무나 급속하게 그리고 대규모로 진행되고 있다. 2020년부터 10년 동안 새로 65세이게 되어 생산연령에서 이탈하게 되는 사람만 하더라도 770만 명을 넘을 전망이다. 우리 사회는 2018년에 고령사회로 진입하였는데, 초고령사회로 진입하는 해는 2025년으로 전망된다. 이는 어떤 나라도 일찍이 경험해보지 못했을 정도의 빠른 속도이다. 이에 따라 이제까지 여러 나라들에서 비교적 서서히 진행되는 고령화 과정에서 서로 구분되어 완만하게 나타났던 여러 현상들이 한국에서는 서로 뒤엉키고 비틀어질 수 있을 뿐만 아니라 급작스레 등장할 가능성도 매우 높다. 따라서 우리는 이들의 출몰 시기와 구체적인 모습을 가늠하기 어렵게 된다. 이는 우리가 맞이하는 고령시대에 대한 전반적인 대비를 더 이상 늦출 수 없게 하는 절박한 이유이다.

대규모 고령인구가 유례없이 짧은 기간 동안에 갑자기 등장함에 따라 이들을 복지지출 등을 통해 흡수하는 것은 사실상 불가능하다. 바꾸어 말하면 한국의 고령화 문제를 노동시장 밖에서 해결하려는 시도는 성공하기 어렵다. 가급적 이들의 노동시장 이탈을 늦추도록 하여 노동시장 내에서 스스로 근로소득을 얻어 자신들의 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 기본으로 하고 복지를 비롯한 각종 다른 차원의 노력이 여기에 추가되어야 할 것이다.

고령화 문제를 주로 노동시장 내에서 해결한다는 것은 곧 고령인력들의 고용을 확보하여야 함을 의미한다. 노동력은 고용을 통해 근로소득을

얻을 수 있는데, 이는 노동을 수요하는 입장에서 볼 때 산출물을 생산하여 이윤을 얻기 위해 치러야 하는 노동비용에 해당한다. 따라서 고령인력이라고 하더라도 노동시장에서 고용을 확보하여 근로소득을 얻기 위해서는 그 가치에 해당하는 만큼을 기업에 창출해줘야 한다. 만약 양자 간에 괴리가 발생하게 되면 그러한 고용은 더 이상 계속될 수 없게 된다. 고용이 소멸되는 것이다.

그런데 고령인력의 고용을 효과적으로 확보하기 위해서는 이들이 고령자로 되기 이전부터 노력을 기울여야 한다. 왜냐하면 고령자가 되기 이전에 생애의 주된 일자리에서 이탈하게 되면 재취업이 어려울 뿐만 아니라 재취업하더라도 고용이 불안하고 임금수준이 훨씬 낮아져 근로빈곤과 노인빈곤으로 이어질 가능성이 커지기 때문이다. 주된 일자리에서 이탈하지 않고 고용을 계속 유지하기 위해서는 역시 그 일자리에서 받는 수준의 임금만큼의 가치를 창출해야 한다. 즉 근로자가 받는 임금과 생산성이 일치하도록 하여야 한다.

따라서 주된 일자리에서 이탈이 발생하지 않고 고용이 계속 유지되도록 하는 것이든, 아니면 이미 이탈된 중고령인력의 재취업이나 재고용이 이루어지게 하려는 것이든 간에, 관건은 임금과 생산성이 일치되도록 하는 것이다. 만약 양자가 괴리되어 있다면 이를 다시 일치시켜야 하는데, 여기에는 기본적으로 두 가지 방법이 있다. 하나는 근로자의 생산성을 높여 임금과 일치시키는 것이다. 다른 하나는 임금을 생산성에 맞도록 조정하는 방법이다. 물론 양자의 결합도 가능할 것이다.

본 연구는 기본적으로 이상과 같은 논의를 연구의 배경으로 하고 있다. 마땅한 대책도 마련하지 못한 채 이미 와 버린 고령사회이다. 그나마 지금이라도 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 고용의 극대화가 필요한데, 여기에 적합한 고용시스템을 모색해보자는 것이 본 연구의 취지이다. 우리가 가지고 있는 고용시스템을 비롯한 노동시장 시스템들은 과거 젊은 노동력이 넘쳐 나던 고속성장기에 구축된 것인데, 성장이 사실상 정체되어 가고 있는 오늘날의 고령시대에도 그러한 시스템이 계속 유효하게 작동할 것으로 기대할 수는 없다.

고용은 임금과 생산성이 일치하여야 생겨나고 또 유지되므로, 고용시

시스템뿐만 아니라 고용을 뒷받침하고 있는 임금과 생산성 시스템 역시 저성장 고령시대에 적합한 형태로 바뀌어야 한다. 그러나 고용과 임금 그리고 생산성 시스템의 개편은 무엇보다도 시장에 작용하고 있는 기본적인 힘의 방향에 대한 충분한 이해를 바탕으로 하여야 한다. 그렇지 않은 노력은 성공하기 어렵기 때문이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장은 우리 경제를 둘러싼 환경의 근본적인 변화와 함께 중고령층을 중심으로 하는 노동시장에서 나타나고 있는 특징적 사실들을 제시한다. 그리고 나서 이러한 특징들을 설명하기 위한 논리적 틀과 엄밀한 경험적 증거를 바탕으로 저성장 고령시대에 적합한 새로운 고용시스템을 모색한다. 제3장은 고령시대에 지속가능한 임금시스템에 대해 논의하고 있다. 먼저 우리나라의 임금체계가 가지고 있는 특성들과 그러한 임금체계의 지속가능성에 대해 논의한 뒤, 이제까지 시도된 바 있는 임금체계 개편 경험들에 대한 평가와 함께 이로부터 얻을 수 있는 시사점을 도출한다. 다음으로 우리나라 임금시스템에 대한 해결방안과 구체적인 대안을 제시한다. 제4장은 생산성 시스템, 즉 직업능력개발 시스템을 다루고 있다. 고령화에 따른 생산성 저하뿐만 아니라 4차 산업혁명으로 일컬어지는 급속한 기술혁신의 시대에서 평생직업 능력개발 시스템의 문제를 제기하고 바람직한 정책방향 및 보다 구체적인 정책과제를 제안한다.

제2장

고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템¹⁾

제1절 들어가며

우리는 급속한 고령화를 겪고 있다. 전후 1955~63년에 걸쳐 출생한 베이비붐 세대가 2020년에 처음으로 65세로 되면서 생산연령에서 이탈하기 시작하였다. 이에 따라 2020년부터 마지막 베이비붐 세대가 65세로 되는 2028년까지 비생산연령으로 새로 진입하는 인구가 총 701만 명에 이를 것으로 전망된다. 이러한 추세는 이후에도 당분간 지속되어 2020년부터 2030년까지 새로 65세로 되는 인구의 총수는 858만 명이나 될 예정이다. 이에 따라 65세 이상 인구 비율이 14%가 되는 고령사회에서 20% 이상인 초고령사회로 옮겨가는 데에 단 7년밖에 소요되지 않는다. 이는 이제까지 가장 빠른 고령화 속도를 보였던 국가로 알려진 일본의 12년을 크게 뛰어 넘는다. 이에 따라 우리는 많은 급격한 변화를 경험할 것인데, 특히 노동 공급 측면에서 패러다임 전환에 해당하는 격변이 예상된다.

다른 한편으로 우리는 압축성장 시대를 거치면서 이미 많은 큰 변화들을 경험하였는데, 또 다른 중요한 변화들이 예상된다. 1960년대 중반 이

1) 제2장 내용의 상당 부분은 본 연구를 토대로 작성한 한국노동연구원 개원 31주년 기념세미나 『고령시대, 적합한 고용시스템의 모색』의 발제문과 남재량(2019b), 『고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템』, 『노동리뷰』 175, pp.9~25에 실려 있음을 밝힌다.

후부터 1980년대에 이르는 기간 동안 우리 경제는 연간 10%를 넘나드는 실질 GDP 성장률을 기록하였다. 그러나 2010년 이후 성장률은 3% 수준으로 하락하였으며, 2018년 성장률은 2.7%에 불과하다. 이러한 저성장 시대의 도래는 그 자체로서 고용창출력을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 노동시장에서 많은 기회들을 사라지게 한다. 고도성장에 익숙하던 우리에게 이러한 저성장 시대의 도래는 특히 노동수요 측면에 있어 패러다임의 전환에 해당하는 큰 변화이다.

노동수요와 노동공급에 의해 임금이 결정되고 이에 따라 고용량이 결정되는 것이 노동시장의 기본적인 시스템이다. 따라서 일국의 고용시스템은 임금시스템과 동전의 양면과 같은 관계를 가지고 있다.

한국의 임금체계²⁾는 강한 연공성을 가진 것으로 잘 알려져 있다. 이러한 연공급 임금체계는 이연임금계약에 의해 성립되는데, 고속성장기에 근로자의 장기근속을 유도하는 한편 근로유인을 자극하여 근로자들을 보다 성실하게 일하도록 하는 것으로 알려져 있다. 따라서 고도 성장기에 구축된 이연임금체계는 근로자와 기업 모두에게 이득이 되는 최적의 임금체계였을 수 있다.

그러나 이러한 임금체계가 저성장 고령시대에도 여전히 최적일 것으로 기대하기는 어렵다. 젊은 근로자들이 주축이던 고도 성장기에 이들의 장기근속을 유도하기 위한 임금체계가 고령시대를 맞아 오히려 고령자들의 고용을 저해하는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리는 이러한 낡은 노동시장 시스템을 개혁하지 못한 채 새로이 도래한 저성장 고령시대에 맞지 않는 과거의 불편한 옷을 입고 힘들게 살아가고 있다.

현재 고용시스템은 우리가 직면하고 있는 고령시대에서 막대한 사회적 비용을 초래할 뿐만 아니라 미래세대의 부담을 더욱 가중시킬 가능성이 크다. 급속한 고령화와 연공성 강한 임금체계는 베이비부머를 위시한 중장년층의 주된 일자리 조기 이탈과 노동시장 대규모 퇴장을 초래할 수 있다. 이에 따라 퇴직 중장년층이 장기간에 걸쳐 축적한 인적자본의 사장, 이들의 재취업 노동시장 진입과 고용불안, 퇴직연령과 연금수급연령 간

2) 본고는 ‘체계’를 ‘시스템’과 동일한 의미로 사용하고 있다.

의 괴리에 따른 소득절벽, 그리고 근로빈곤과 노인빈곤 등의 문제가 연달아 발생한다. 이러한 문제점들은 개인의 경제적 곤궁함이라는 차원을 넘어 사회적 불안요인으로 작용하며, 막대한 사회적 비용을 초래하게 된다.

강한 연공성을 가진 임금체계는 이제 더 이상 기업성과와 고용에 유리하지 않을 뿐만 아니라, 상대적으로 취약한 계층의 고용을 더욱 저해할 것이다. 이로 인해 퇴출되는 대규모 취약 중장년층은 우리가 감당하기 어려운 정도의 사회적 부담을 초래할 수 있다. 현재의 고용시스템하에서 초래될 이러한 막대한 사회적 비용은 현 세대뿐만 아니라 미래세대, 즉 현재 청년층에게로 전가될 것이며, 이는 세대갈등과 사회혼란 요인으로 작용할 가능성이 크다.

이제 우리는 고령시대에 효과적으로 대처할 수 있는 새로운 고용시스템을 마련하여야 한다. 시대 변화를 반영하지 못하는 낡은 고용시스템과 경직적 임금체계는 중장년층의 정년 전 대규모 조기퇴직을 야기하는 주요 요인으로 작용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 청년층의 노동시장 진입은 원활하지 못하다. 제2장의 연구는 고령시대에 적합하면서도 지속가능한 고용시스템을 구축하기 위한 노력의 일환이다. 구체적으로 본고는 우리를 둘러싼 환경의 변화를 파악하고 중고령 노동시장에서 나타나고 있는 특징들을 찾아내는 한편, 이러한 상황들을 설득력 있게 설명할 수 있는 논리적 틀을 세우고 엄밀한 실증적 증거들과 함께 필요한 정책방향을 제시하고자 한다.

제2장은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2절은 도래하고 있는 저성장 고령시대라는 중대한 환경 변화를 자세히 살피는 한편, 한국의 연공임금체계와 중고령 노동시장에 나타나는 특징적 사실들을 찾아 제시한다. 제3절은 이연임금체계의 성립과 저성장 고령시대에서 발생하게 되는 고용문제를 설명하기 위한 이론적인 틀을 제시한다. 제4절은 한국의 중고령 노동시장에 도입된 제도와 정책 시행의 효과를 엄밀하게 분석하여 얻은 실증적 증거들을 소개한다. 제5절은 이상의 논의를 바탕으로 고령시대에 적합한 고용시스템을 구축하기 위한 정책방향을 제시한다.

제2절 저성장 고령시대의 도래와 노동시장의 주요 특징들

1. 저성장시대의 도래

한국경제는 상당한 기간 동안 고속성장을 구가하였으나, 이제 저성장 시대를 맞이하게 되었다. 한국전쟁 휴전 직후인 1954년 실질 GDP 성장률이 [그림 2-1]에서 보듯이 7.2%를 기록한 것을 시작으로 1950년대 한국 경제는 <표 2-1>에서 보듯이 5.80%의 성장률을 나타낸다. 1960년부터 1965년까지 평균 6.48%로 다소 높아진 성장률은 1966년의 12.0%를 시작으로 1969년 14.5%까지 높아져 이 기간 동안 연평균 12.2%라는 경이적인 성과를 기록하게 된다. 1960년대 성장률은 8.77%에 이르는데, 1970년대 성장률은 10.47%로 더욱 높아진다. 1973년의 성장률은 무려 14.8%로 한국의 역사상 가장 높았다. 이후 1980년대 성장률은 다소 하락하여 1960년대와 동일한 8.77%로 나타나지만, 1980년의 -1.7% 성장을 제외하면 이 시기의 성장률도 9.93%로 여전히 높다. 그러나 1990년대 성장률은 7% 수준으로 그리고 2000년대 성장률은 4% 수준으로 하락하며, 2010년 이후 2018년까지 성장률은 3.36%에 불과하다. 2018년의 실질 GDP 성장률은 단 2.7%로 더욱 낮아졌다.

이러한 저성장 시대로의 변화는 당연히 노동에 대한 수요의 변화를 초래하게 된다. 1960년대 중후반부터 1970년대와 1980년대에 걸친 고성장기의 한국경제와 2010년 이후의 저성장 한국경제는 사실상 서로 다른 경제로

<표 2-1> 연대별 실질 GDP 증가율

(단위: %)

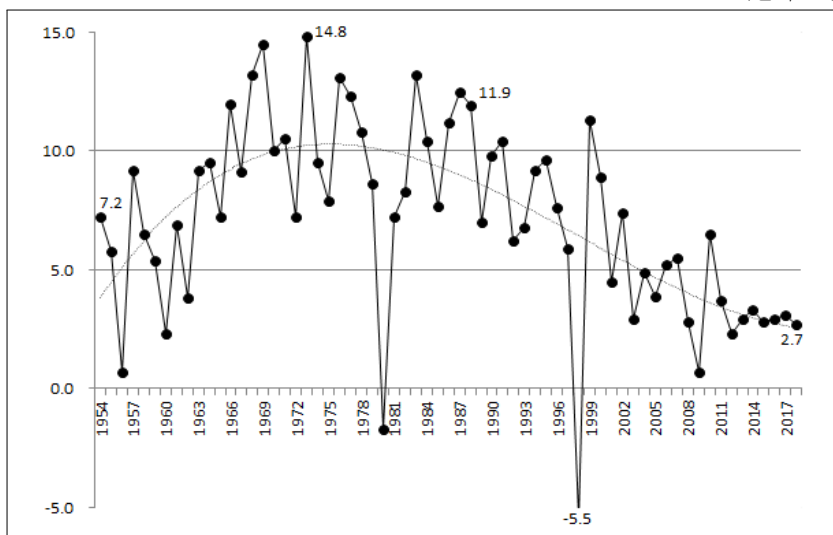
	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
실질 GDP 증가율 (평균)	5.80	8.77	10.47	8.77	7.13	4.67	3.36

주: 1950년대는 1954~59년 평균, 2010년대는 2010~18년 평균임.

자료: 한국은행, 『국민계정』을 사용하여 필자 계산.

[그림 2-1] 실질 GDP 성장률

(단위: %)



자료: 한국은행, 『국민계정』.

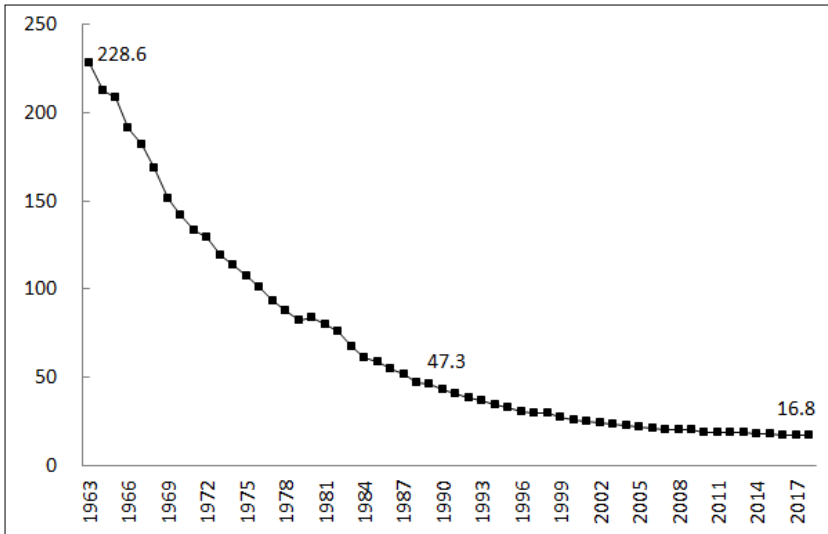
인식하여야 할 정도이다. 10% 이상 고성장기에서 기업의 노동수요와 2~3% 저성장기의 노동수요는 그 양과 질에서 판이하게 다른 모습을 보일 것이다. 흔히 4차 산업혁명이라고 불리는 최근의 급격한 기술혁신까지 감안한다면 노동력에 대한 기업의 수요는 고성장기하에서와 전혀 다를 것이다. 이처럼 노동시장을 구성하는 두 축 가운데 하나인 노동수요에서 이러한 급격한 변화는 노동시장에서 고용과 임금결정 시스템의 근본적인 변화를 필연적으로 요구하게 된다.

또 다른 중요한 변화는 동일가치 산출물 생산에 필요한 노동력이 크게 줄었다는 사실이다. 고성장시대에서 저성장시대로 변화에 따른 성장률 저하는 그 자체로서 노동에 대한 수요를 크게 낮춘다. 그러나 여기에 그치지 않고 과거에 만들던 것과 동일한 실질가치를 만드는 데에 필요한 노동투입량 또한 감소하게 된다. 이를 취업계수를 통해 살펴보도록 하자.

[그림 2-2]에서 보듯이 취업계수가 급감하였으며, 이는 고용창출력의 커다란 둔화를 의미한다. 취업계수란 취업자 수를 실질 GDP로 나눈 것으

[그림 2-2] 취업계수의 변화

(단위: 명)



자료: 한국은행, 『국민계정』; 통계청, 『경제활동인구조사』.

로, 통상 10억 원의 실질산출물을 생산하는 데 필요한 노동투입량을 나타낸다. 한국의 취업계수는 [그림 2-2]에서 보듯이 1963년 228.6명에서 2018년 16.8명으로 크게 그리고 지속적으로 하락하여 왔다. 이는 1963년에 228.6명이 만들었던 10억 원짜리와 동일한 실질가치를 갖는 산출물을 2018년에 만드는 데에는 단 16.8명이 필요할 뿐임을 의미한다. 55년 만에 10억 원 가치의 산출물 생산에 필요한 인력이 무려 211.8명이나 감소하였다는 것이다. 이는 2018년에 필요한 인력이 1963년에 비해 단 7.3%에 불과함을 의미한다.³⁾ 이러한 현상은 한국경제가 고용을 창출해내는 힘에 있어 과거와 완전히 다른 차원에 진입한 것으로 해석할 수 있다.

성장률과 취업계수의 하락에 따라 노동수요는 더욱 둔화될 수밖에 없다. 방금 보았듯이 경제성장률이 크게 하락하였을 뿐만 아니라 동일한 가치의 산출물 생산에 필요한 인력도 급격히 줄어들었다. 이는 고속성장을 하면서 생산 단위당 높은 고용창출력을 가졌던 경제가 저성장 저고용 창

3) 이는 임금상승뿐만 아니라 자본축적과 기술진보 그리고 분업심화 등의 결과로 파악할 수 있다.

출 경제로 변화하였음을 말해준다. 결국 적어도 노동수요를 중심으로 한국 경제, 특히 노동시장을 둘러싼 경제의 패러다임이 완전히 뒤바뀐 것이다. 그럼에도 불구하고 고용과 임금결정 체계, 즉 관련 법과 제도, 관행 등은 고도성장기의 것 거의 그대로이다.

2. 고령시대의 도래

한국에서 진행되고 있는 고령화는 매우 급격하다. 2018년 ‘고령’ 사회에 진입한 지 단 7년 만에 한국은 ‘초고령’ 사회로 진입할 예정이다. UN의 고령화 정의에 따르면 65세 이상 고령자 인구 비율이 7%에 도달하면 고령화(ageing) 사회이고 14%에 이르면 고령(aged) 사회이며 20%에 달하면 초고령(post-aged) 사회이다. 이 정의에 의하면, 한국은 <표 2-2>에서 보듯이 2000년에 이 비율이 7.2%를 기록하여 고령화 사회에 진입하였고 2018년에 14.3%로서 고령사회에 들어섰으며, 2025년에 20.3%를 기록하여 초고령사회가 될 전망이다.

이러한 한국의 고령화 속도는 현재까지 비교 가능한 여러 국가들 가운데 가장 빠르다. 2000년대 초반만 하더라도 일본의 고령화 속도가 EU의 2배, 미국의 3배로 알려지면서 세계에서 고령화가 가장 빠른 국가로 여겨졌다. 하지만 한국의 고령화 속도는 일본보다 훨씬 더 급격하다. <표 2-3>에서 보듯이 한국의 65세 이상 고령인구 비율이 7%에서 14%로 되는 데에, 즉 ‘7→14%’에 18년이 소요되어 일본의 23년보다 5년이나 더 빠르고 14→20%는 7년에 불과하여 일본의 12년보다 진행속도가 무려 5년이나 더 빠르다.

<표 2-2> 인구의 고령화

(단위: 만 명, %)

	2000	2018	2025
고령자 수	339	737	1,051
고령자 비율	7.2	14.3	20.3
직면하는 사회	고령화(ageing) 사회	고령(aged) 사회	초고령(post-aged) 사회

자료: 통계청, 「장래인구추계」(2019. 3, 2011. 12).

〈표 2-3〉 고령화 속도 국제비교

(단위: 년)

	도달연도			소요기간		
	7%	14%	20%	7→ 14%	14→ 20%	7→ 20%
한국	2000	2018	2025	18	7	25
일본	1971	1994	2006	23	12	35
프랑스	1864	1979	2018	115	39	154
독일	1932	1972	2008	40	36	76
영국	1929	1975	2028	46	53	99
미국	1942	2014	2036	72	22	94

자료: 한국은 「장래인구추계」(통계청, 2019. 3, 2011.1 2). 다른 국가들은 “World Development Indicators”(World Bank, 2019. 7. 10). 단, 프랑스, 독일, 영국, 미국의 7% 도달 연도 및 영국과 미국의 20% 도달 연도는 오계택·박우성(2016).

‘비(非)생산연령’에 진입하는 인구도 급증하고 있다. 만 65세가 되어 ‘비생산연령’으로 새로 진입하는 인구는 2018년에 53만 명에 불과하였다. 그런데 2020년에 이 인구는 68만 명으로 많아지고 2026년에 91만 명으로 그리고 2030년에 82만 명이 될 것으로 전망된다. 이에 따라 2020년부터 2030년까지 이러한 ‘비생산연령’에 진입하게 되는 인구는 무려 총 858만 명이 된다. 이로 인해 고령자 실업, 근로빈곤, 노인빈곤 등 온갖 사회적 문제들이 폭발적으로 등장하고 더욱 악화될 가능성이 크다. 지금처럼 준비 안된 상태가 계속된다면, 감내하기 어려운 상황이 발생할 수도 있을 것이다.

‘노동력’의 고령화도 급속히 이루어지고 있다. 고령 취업자 비율의 증가 및 청년 취업자 비율의 감소가 더욱 심각해지고 있다. 2005~18년 동안 취업자 가운데 청년인 15~29세의 비율은 5.1%포인트 감소한 반면, 55세 이상 연령층의 비율은 11.3%포인트만큼이나 증가하였다.⁴⁾

4) 베이비부머의 대규모 퇴직과 재취업 및 출산율 급감 그리고 기대수명 증가가 주요 원인이며, 더욱 악화될 가능성도 존재한다.

이러한 변화에 따라 예상되는 결과 가운데 하나는 중고령층의 고용불안과 대규모 실직 및 고용의 질 악화이다. 중고령자의 대규모 퇴직과 이어지는 소득절벽(income crevasse) 및 재취업을 위한 구직 러시는 이들의 대규모 실직뿐만 아니라 재취업에 있어 임시, 일용, 초단시간 근로 등 열악한 형태의 고용 급증으로 이어질 가능성이 높다.

이러한 변화는 한국경제의 잠재적 생산능력 저하로 이어질 것이다. 일단 고령시대 생산인구 감소와 고령자 취업비율 증가로, 다른 상황에 변화가 없다면, 잠재적 생산능력이 저하된다. 그리고 베이비붐 세대의 대규모 퇴직과 노동시장 퇴장에 따른 양질의 인적자본 사장 등으로 추가적인 생산능력 저하가 이어질 것이다.

3. 노동시장의 특징들

가. 연공임금제

고용과 임금은 동전의 앞뒷면 같은 관계이다. 고용은 임금에 의해 결정되기 때문이다. 노동시장에서 수급의 상호작용에 의해 임금수준이 결정되고 주어진 임금수준에 의해 고용량이 결정된다. 따라서 임금결정 체계 그 자체의 중요성뿐만 아니라 고용체계를 살피기 위해서라도 우리는 임금체계를 살펴보아야 한다.

한국 임금체계의 특징은 강한 연공성을 가지고 있다는 것이다. 임금의 연공성에 대한 최근 연구 가운데 하나인 한국경제연구원(2016)에 따르면 <표 2-4>에서 보듯이 2014년의 경우 1년 미만 근속자에 비해 15~19년 근속자의 임금은 연봉이 3.33배 많으며, 30년 이상 근속자의 경우 4.39배나 높다. 이는 관리자를 제외하더라도 유사하며, 정규직 근로자만 대상으로 하더라도 마찬가지이다. 즉 정규직의 경우에도 1년 미만 근로자에 비해 15~19년 근속자는 2.72배 그리고 30년 이상 근속자는 3.59배 더 많다.

제조업만을 대상으로 한 정진호(2011)의 연구에서도 임금의 연공성은, 그 정도는 다소 약하지만, 마찬가지로 나타난다. <표 2-5>에서 보듯이 제조업 1년 미만 근속자에 비해 15~20년 미만 근로자의 임금은 2.49배 더

〈표 2-4〉 2014년 한국 근속별 임금격차 현황

(단위: 원, 배)

근속	전체 근로자		관리자 제외 전체		정규직 근로자	
	연봉	격차	연봉	격차	연봉	격차
1년 미만	1,887	1.00	1,874	1.00	2,321	1.00
1~5년	3,005	1.59	2,956	1.58	3,246	1.40
6~9년	4,404	2.33	4,310	2.30	4,536	1.95
10~14년	5,143	2.72	5,003	2.67	5,259	2.27
15~19년	6,284	3.33	6,134	3.27	6,322	2.72
20~29년	7,617	4.04	7,441	3.97	7,641	3.29
30년 이상	8,284	4.39	7,951	4.24	8,328	3.59

주: 분석대상은 5인 이상 사업체 소속 근로자, 연봉은 정액·초과·특별급여의 연간 총액, 자료는 「고용형태별근로실태조사」(고용노동부) 원시자료.

자료: 한국경제연구원(2016: 14).

〈표 2-5〉 근속연수별 임금격차(제조업)

(단위: 1년 미만=100.0)

	1년 미만	1~5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20~30년 미만
임금 격차	100.0	143.7	185.0	217.4	249.5	283.2

주: 10인 이상 사업체 상용근로자 월정액 급여 기준, 자료는 「임금구조기본통계조사」(노동부, 2006).

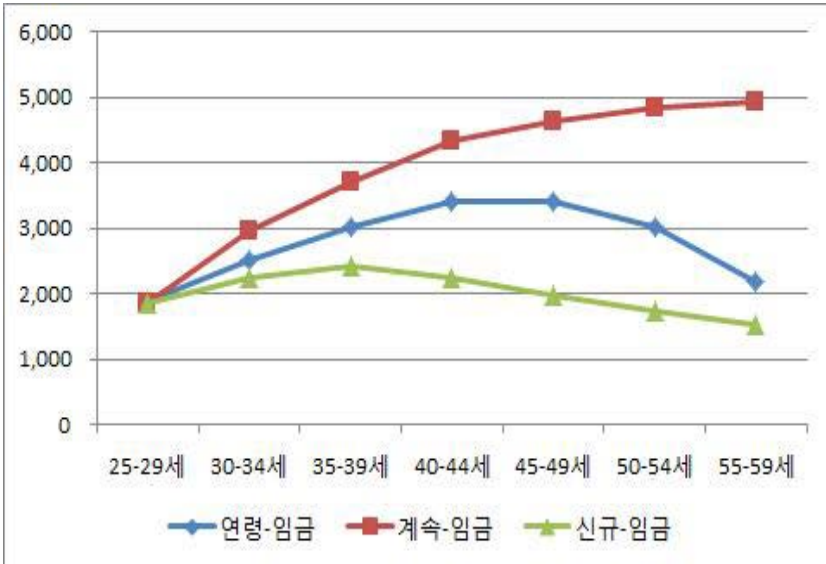
자료: 정진호(2011: 25) <표 2-15>에서 한국의 경우만 발췌하여 재구성.

높으며, 20~30년 미만의 경우는 2.83배 더 높다.

이제 계속 근무자의 연령-임금곡선을 살펴보자. 계속 근무자와 중도 채용자의 임금이 모두 포함되어 있는 연령-임금곡선과 달리 신규 채용에서 정년퇴직까지 근무하는 계속 근무자의 근속-임금곡선이 임금의 연공성을 보다 잘 반영하는 것으로 파악할 수 있다(고용노동부, 2015: 21). [그림 2-3]에서 보듯이 계속 근무자의 임금곡선에서 연공성이 훨씬 강하게 나타난다. 뿐만 아니라 2010년에 이미 정년에 근접하였을 55~59세의 임금도 50~54세의 임금보다 더 높다. 즉 임금곡선의 기울기가 전역적(global)으로 양(+의 값을 가져, 통상적인 임금곡선에서 나타나는 국지적(local) 음(-)의 기울기가 나타나지 않고 있다.

[그림 2-3] 임금곡선의 비교(비농민간 전 산업, 2010년 남자)

(단위: 천 원/월)



주: 10인 이상 사업체 기준, 초과급여 제외 월임금 총액 중위값(median) 기준. 자료는 「임금구조기본통계조사」(고용노동부, 2010).

자료: 고용노동부(2015: 22).

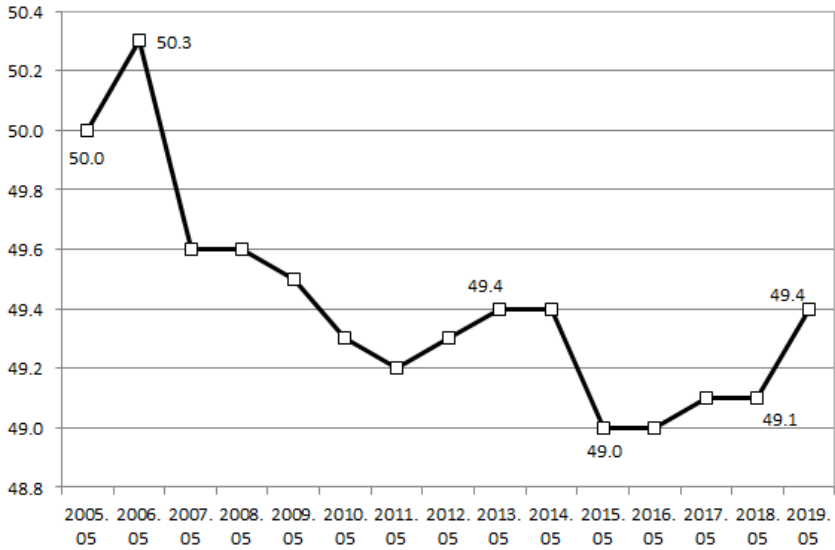
나. 평균 퇴직연령의 변화

이제 근로자들의 실제 퇴직연령을 살펴보자. 통계청은 「경제활동인구조사의 고령층 부가조사」를 통해 55~79세를 대상으로 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 나이, 즉 주된 일자리에서 실제 퇴직연령을 조사하고 있다.

이 조사결과와 관련하여 중요한 것은 먼저 정년과 실제 퇴직연령이 크게 괴리되어 있다는 사실이다. 법적 정년이 60세 이상으로 되어 있음에도 불구하고 55~64세의 주된 일자리 실제 퇴직연령은 [그림 2-4]에서 보듯이 2019년 49.4세에 불과하다. 뿐만 아니라 ‘정년 60세 이상 의무화’ 법이 시행되고 있지 않던 시기에 많은 기업들이 정년을 55세로 하고 있었으며 정해진 정년의 평균은 57세 정도였다. 그런데 이 시기에도 주된 일자리 퇴직연령은 정해진 정년연령에 훨씬 미치지 못하고 있다. 이러한 사실은 한국의 중고령층 노동시장에서 나타나는 중요한 특징이다.

〔그림 2-4〕 주된 일자리 평균 퇴직연령

(단위: 세)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」.

게다가 주된 일자리 퇴직연령이 지속적 감소 추세를 보이고 있다는 사실도 또 다른 중요한 특징이다. [그림 2-4]에서 보듯이 55~64세의 주된 일자리 퇴직연령이 10년 이상의 장기간에 걸쳐 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다.⁵⁾ 더군다나 놀라운 것은 노동력의 고령화에도 불구하고 이러한 특징이 나타나고 있다는 사실이다. 다만 2019년 들어 49.4세로 다소 높아져 하락추세가 완화된 듯한 모습을 보이고 있다.

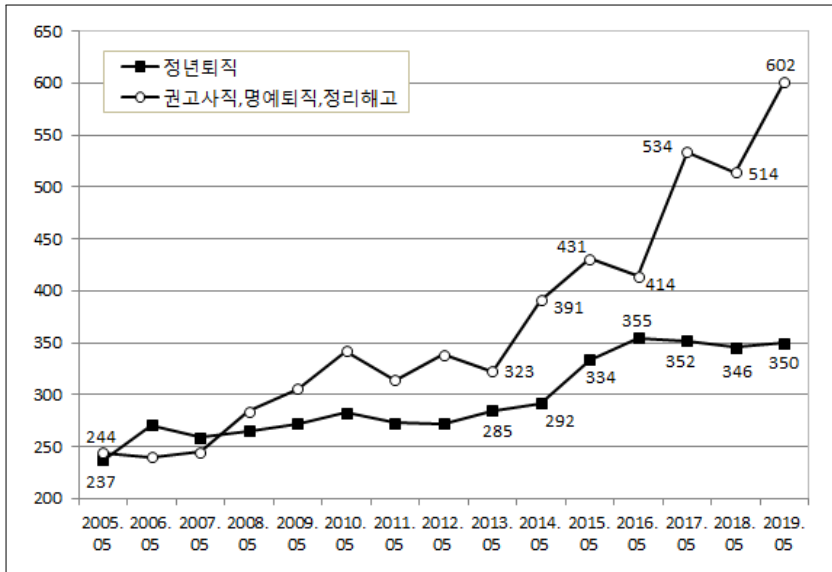
다. 정년퇴직과 조기퇴직

최근 정년퇴직자 수가 오히려 감소하고 있다. [그림 2-5]에서 보듯이 55~64세의 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 사유 가운데 정년퇴직이 2005년에 23.7만 명이었으며, 이후 2016년 35.5만 명까지 꾸준히 증가하

5) 고령층(55~64세)의 ‘가장 오래 근무한 일자리’ 평균 근속기간 역시 지속적으로 단축되어 왔다. 다만 2017년부터 다소 회복되는 모습을 보인다. 이에 비해 전체 연령층 근로자(정규직과 임금근로자 모두)의 근속기간은 지속적으로 상승하고 있다.

[그림 2-5] 정년퇴직자 및 조기퇴직자 수의 변화

(단위: 천 명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」.

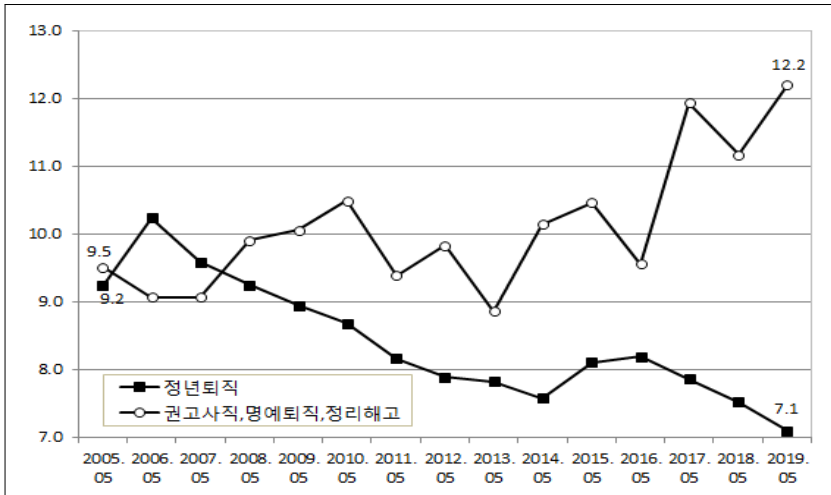
는 모습을 보여왔다. 그러나 2016년을 고비로 정년퇴직자 수가 근로자의 고령화에도 불구하고, 오히려 감소하기 시작하였으며 2018년에 34.6만 명으로 줄어들었다. 2019년에 35.0만 명으로 다소 증가하였으나 여전히 2016년의 수준에 미치지 못한다. 이러한 변화는 우리가 주목하여야 할 중요한 특징이다.

반면 최근 들어 조기퇴직자 수가 급증하고 있다. 권고사직이나 명예퇴직 또는 정리해고 등의 사유로 주된 직장에서 퇴직한 조기퇴직자 수는 2005년에 24.4만 명으로 정년퇴직자 수와 비슷한 수준이었으나, 이후 크게 증가하여 2013년에 32.3만 명에 이른다. 나아가 정년퇴직자 수가 가장 많았던 2016년에 조기퇴직자 수는 41.4만 명으로 정년퇴직자 수 35.5만 명보다 5.9만 명 더 많은 정도에 불과하였다. 그러나 2017년에 조기퇴직자 수는 53.4만 명으로 급격히 증가하였다.⁶⁾ 2018년 조기퇴직자 수는

6) 2017년은 1월부터 300인 미만 사업체를 포함한 모든 사업체에 대해 정년 60세 이상 의무화가 적용되기 시작한 해이기도 하다.

[그림 2-6] 주된 일자리 정년퇴직 및 조기퇴직 비율

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」.

다소 감소하여 51.4만 명이었으나, 2019년 다시 큰 폭으로 증가하여 60.2만 명을 기록하고 있다. 이는 정년퇴직자 수 35.0만 명보다 25.2만 명이나 더 많다.

정년퇴직자 수와 조기퇴직자 수의 이러한 변화로 인해 주된 직장 퇴직자 가운데 정년퇴직자와 조기퇴직자의 비율에도 큰 변화가 발생하게 된다. 2005년에 주된 직장 퇴직자 가운데 정년퇴직자가 차지하는 비율은 9.2%였으나, 2019년에 이르러 7.1%로 하락하였다. 반면 조기퇴직자 비율은 같은 기간 동안 9.5%에서 12.2%로 높아졌다.

제3절 이연임금체계의 성립과 저성장 고령화

이제 한국의 중고령 노동시장에 나타나는 주요 특징들을 저성장 고령시대의 도래와 함께 설득력 있게 설명할 수 있는 논리적 틀, 즉 이론을 살펴보기로 한다. 보다 구체적으로 말하면 새롭게 도래한 저성장 고령시대

와 연공급 임금체계하에서 중고령 근로자들의 평균 퇴직연령은 하락하는 가운데 정년퇴직자 수는 감소하고 조기퇴직자 수가 증가하는 등의 현상을 논리적이고 설득력 있게 설명할 수 있는 이론체계가 필요하다. 이를 구축할 수 있다면 우리는 이를 바탕으로 보다 효과적인 정책방향을 설득력 있게 제시할 수 있을 것이다.

1. 이연임금체계의 성립

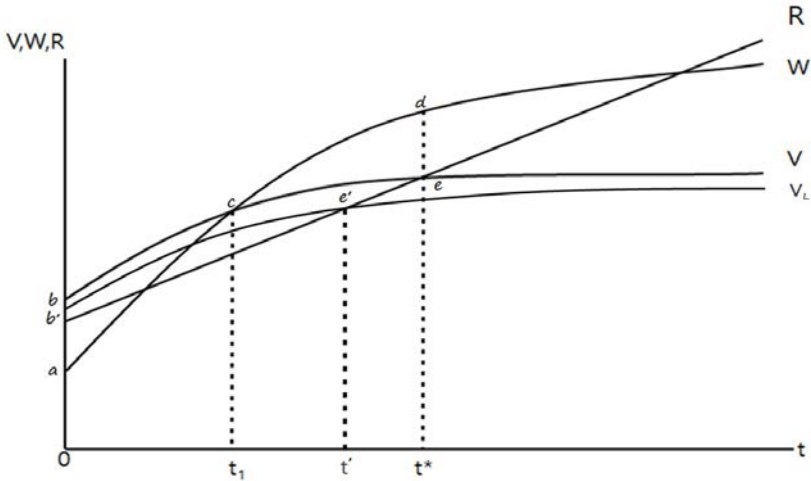
가. 이연임금계약과 근로유인

앞에서 살펴본 바와 같이 우리는 연공성이 강한 임금체계를 가지고 있는데, 이는 이연지급계약(delayed payment contracts) 또는 이연임금계약이라 불리는 계약에서 흔히 나타나는 임금체계이다. 이연임금계약이란 젊어서는 자신이 일한 가치, 즉 자신의 한계생산가치보다 덜 받고 나중에 더 받는 형태의 임금계약을 말하는데, 우리 주위에서 흔히 볼 수 있는 형태의 임금계약이다.

이러한 이연임금계약에서 나타나는 중요한 특징 가운데 하나는 고용계약을 특정 시점에서 강제로 종료하는 ‘정년(mandatory retirement)’을 수반한다는 점이다(Lazear, 1979). 이연임금계약이 성립하려면 젊었을 때 덜 받은 금액과 나중에 더 받는 금액이 일치하여야 한다. 만약 그렇지 않으면 근로자와 사업주 간의 계약이 성립될 수 없다. 이러한 이연임금계약하에서 덜 받고 더 받는 금액의 현재가치가 일치하는 시점이 곧 고용계약 종료일이다. 그러나 그러한 시점에서 근로자들이 받는 임금은 그들의 생산성을 초과하게 되어 근로자들은 계속 일하려 할 것이므로, 고용계약의 강제적인 종료, 즉 ‘정년’이 사전적으로 필요하게 된다.

그렇다면 이연임금계약을 하는 이유는 무엇일까? 이연임금계약을 할 경우 근로자는 그렇지 않을 경우에 비해 나태, 기만, 불법행위 등을 할 유인(incentive)의 감소를 겪게 된다. 이로 인해 근로자와 사업주 모두 그렇지 않을 경우에 비해 더 큰 이득을 얻을 수 있다. 즉 이연임금계약이 성립 근로를 유인하는 것이다. 보다 자세히 살펴보기로 하자.

[그림 2-7] 이연임금계약의 성립



자료: 저자 작성.

먼저 정년제도와 정년의 결정에 대해 알아보자. Lazear(1979)와 유사하게 생애에 걸친 노동의 한계생산가치 $V(t)$, 임금률 $W(t)$, 그리고 유보임금 $R(t)$ 를 가진 개인을 상정하자. [그림 2-7]에서 보듯이 근로자는 $t < t_1$ 에서 자신의 VMP 보다 적은 금액을 지급받지만, $t_1 < t$ 에서는 이보다 더 많이 받는다. 식 $V(t^*) = R(t^*)$ 을 만족하는 시점을 t^* 라 하면, 다음 식 (1)의 조건을 만족하는 $W(t)$ 는 균형경로일 것이다.

$$\int_0^{t^*} W(t) e^{-rt} dt = \int_0^{t^*} V(t) e^{-rt} dt \quad (1)$$

젊을 때 VMP 보다 덜 지급하고 나중에 더 주는 임금경로는, 근로자들이 나태, 기만, 불법행위 등을 할 유인을 줄임으로써, 근로자의 생애에 걸친 부(wealth)를 더 높일 수 있다. 그런데 은퇴 발생 시점인 t^* 에서 $W(t) > R(t)$ 이 되어 근로자가 자발적으로 퇴직하려 하지 않기 때문에 ‘강제적인(mandatory)’ 은퇴가 필요하게 된다. 결국 최적계약이 이루어지며, 계약 종료시점 t^* 가 곧 정년이 된다. 따라서 ‘강제적’인 것은 사후적인 의미일 뿐이며, 이는 최적계약의 일부에 해당한다.

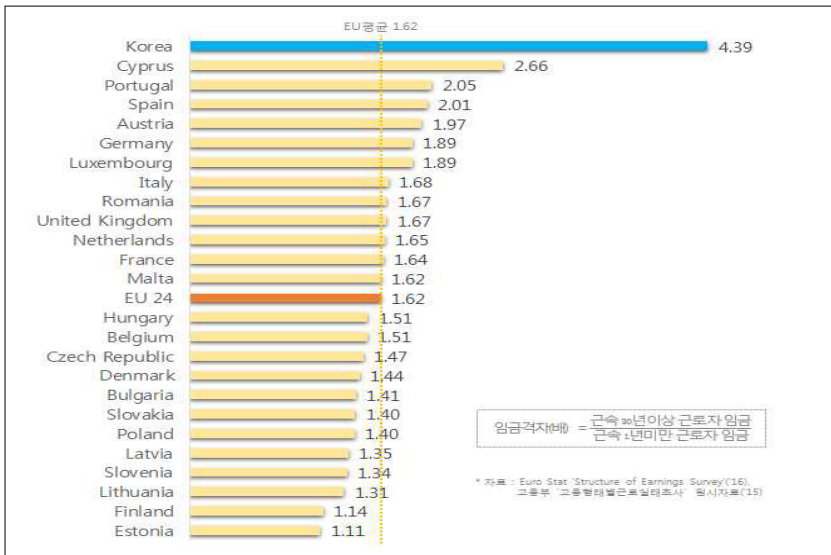
이제 노동의 한계생산가치(VMP)와 근로유인에 대해 알아보자. 이연임금제하의 노동의 한계생산가치곡선은 V 이다. 이연임금제가 아니라 매기에서 노동의 한계생산가치만큼 지급하는 임금체계(현시점 생산성 임금제)하의 노동의 한계생산가치곡선은 V_L 이다. V_L 이 V 보다 모든 시점에서 더 낮은 곳에 위치하는 이유는 V_L 에서는 성실근로의 유인이 없기 때문이다. 즉 태만하게 된다.

이러한 상황에서 임금체계의 선택과 근로소득에 대해 살펴보자. 현시점 생산성 임금제하의 생애 총근로소득은 $0b'e't' (= L)$ 이다. 이연임금제하의 생애 총근로소득은 $0adt^* (= D)$ 이다. 그런데 $D = 0bet^* > 0b'e't' = L$ 의 관계가 성립한다. 따라서 이연임금제가 현시점 생산성 임금제보다 생애 근로소득을 더욱 크게 한다.

나. 임금의 이연성(연공성) 국제비교

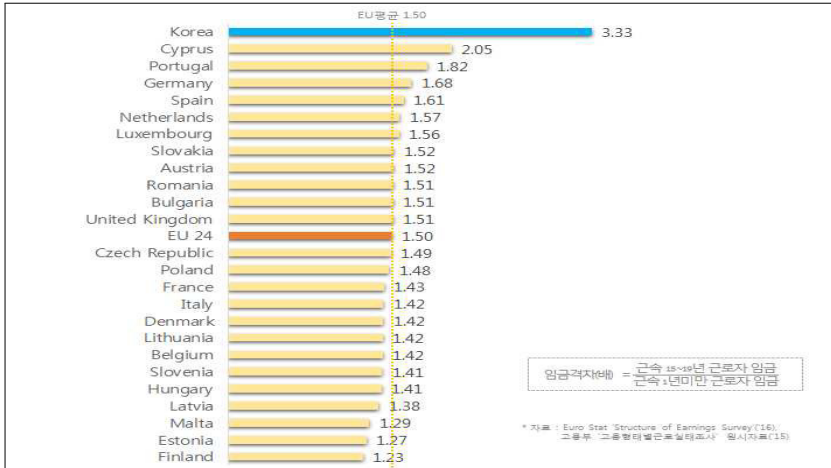
한국은 주요 국가들에 비해 임금의 연공성이 가장 높은 것으로 나타난

[그림 2-8] 2014년 주요국 근속 30년 이상-1년 미만 근로자 간 임금격차 현황



자료: 한국경제연구원(2016).

〔그림 2-9〕 2014년 주요국 근속 15~19년-1년 미만 근로자 간 임금격차 현황



자료 : 한국경제연구원(2016).

〈표 2-6〉 근속연수별 임금격차(비농민간 전 산업, 2010년)

(1년 미만=100.0)

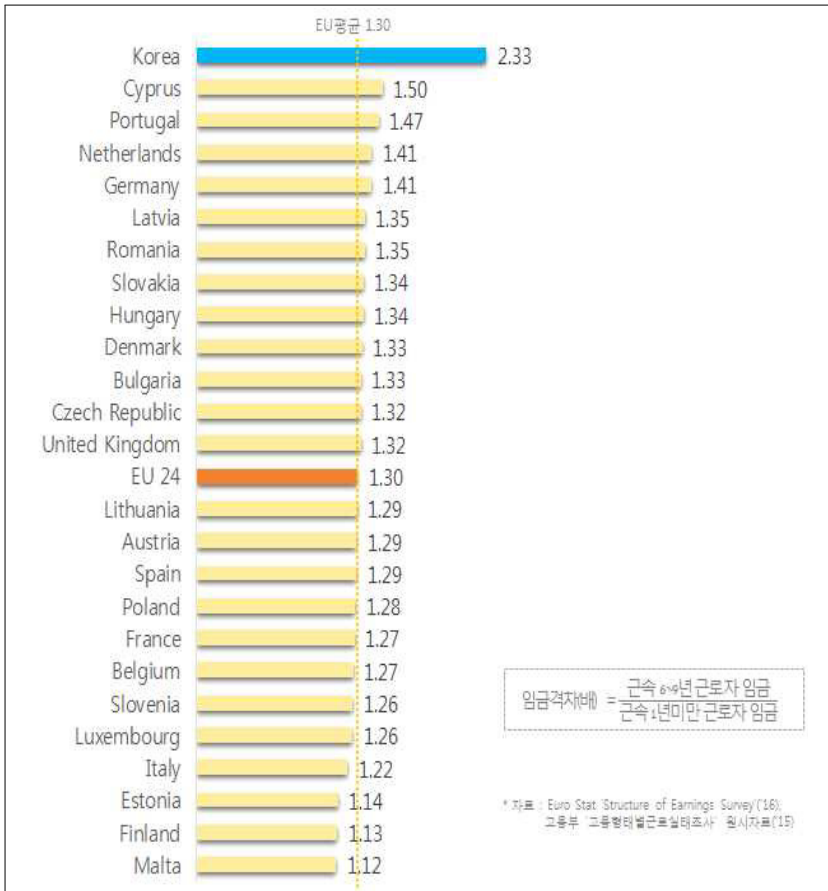
	1년 미만	1~5년	6~9년	10~ 14년	15~ 19년	20~ 29년	30년 이상
한국	100.0	137.7	178.8	212.3	250.0	288.1	328.8
일본	100.0	125.9	145.9	165.9	195.5	234.1	246.4
룩셈부르크	100.0	138.1	153.0	175.9	180.1	201.7	219.6
그리스	100.0	112.6	125.9	142.8	160.0	181.3	212.2
독일	100.0	127.6	159.2	172.8	180.5	197.7	210.2
오스트리아	100.0	116.9	135.7	147.7	158.8	178.9	200.2
스페인	100.0	114.3	127.9	141.8	156.2	175.9	190.6
이탈리아	100.0	123.5	132.5	143.2	155.0	168.4	176.6
포르투갈	100.0	104.6	125.1	132.9	145.6	170.5	174.2
유럽연합(15)	100.0	115.8	134.3	145.4	152.3	160.8	169.9
덴마크	100.0	134.2	158.7	167.0	127.2	168.6	168.6
영국	100.0	116.3	130.4	143.7	147.7	156.0	160.1
프랑스	100.0	112.6	126.3	136.8	141.6	152.0	158.7
벨기에	100.0	113.5	126.3	134.9	140.9	151.5	148.8
아일랜드	100.0	87.7	96.8	110.1	124.4	138.6	143.1
핀란드	100.0	113.8	122.3	128.5	129.3	126.3	123.3
스웨덴	100.0	114.8	120.0	122.1	118.4	114.9	n.a.

주: 10인 이상 사업체 기준, 초과급여 제외 월임금 총액 기준. 단, 일본은 자료의 제
 약상 1~5년은 1~4년 및 6~9년은 5~9년. 자료는 EU의 경우 "Structure of Earnings
 Survey"(EUROSTAT, 2010)이며, 한국 및 일본은 「임금구조기본통계조사」(2010).

자료: 고용노동부(2016), p.24 <표 3-8>에서 자료가 없는 네덜란드를 제외하고 국가
 순서 조정.

다. 가장 최근의 관련 연구 가운데 하나인 한국경제연구원(2016)에 따르면, [그림 2-8]에서 보듯이 1년 미만 근속자 임금 대비 30년 이상 근속자 임금이 한국에서 4.39로 가장 높다. 이는 두 번째로 높은 사이프러스(Cyprus)의 2.66보다 매우 크다. 이러한 특징은 [그림 2-9]에서 보듯이 1년 미만 근속자 임금 대비 15~19년 근속자 임금으로 하더라도 마찬가지이며, 1년 미만 대비 6~9년 근속자의 임금으로 하더라도 유사하다. 일본을 포함하여 비교하고 있는 <표 2-6>과 <표 2-7>에서도 정도의 차이는 있으나, 한국의 임금연공성이 가장 강한 것으로 나타난다.

[그림 2-10] 2014년 주요국 근속 6~9년-1년 미만 근로자 간 임금격차 현황



자료 : 한국경제연구원(2016).

〈표 2-7〉 근속연수별 임금격차(제조업) : 주요 국가별

(1년 미만=100.0)

	한국	일본	독일	스페인	이탈리아	영국	프랑스	네덜란드	스웨덴
1년 미만	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1~5년 미만	143.7	129.6	128.7	120.9	120.8	113.1	108.0	108.7	108.2
5~10년 미만	185.0	148.0	153.6	135.7	128.5	126.4	117.6	110.8	112.4
10~15년 미만	217.4	177.4	161.5	149.8	135.5	134.0	123.3	115.9	113.7
15~20년 미만	249.5	208.7	174.1	170.1	144.3	138.8	134.4	121.2	113.3
20~30년 미만	283.2	254.8	188.0	176.1	151.9	149.8	134.8	130.7	113.0

주: 1) 한국 10년 이상 사업체 상용근로자 월정액 급여 기준.

2) 일본 자료의 제약상 근속연수 범주는 1~5년 미만→1~4년 미만, 5~10년 미만→4~10년 미만.

단, 자료는 한국의 경우 『임금구조기본통계조사』(노동부, 2006), 일본은 『賃金センサス』(厚生労働省, 2006), 유럽은 “Structure of Earnings Survey”(EUROSTAT, 2006).

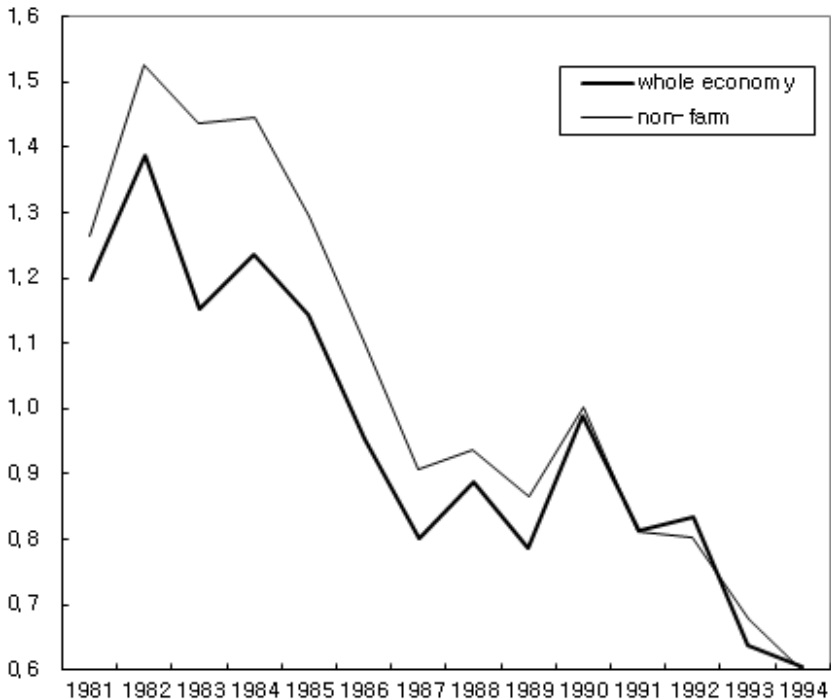
자료: 정진호(2011), p.25.

2. 저성장-고령시대와 이연임금체계하의 고용문제

가. 성장을 저하와 이직률 하락

먼저 저성장 시대의 도래와 이에 따른 기회의 상실 및 노동비용의 변화에 대해 살펴보자. 경제가 저성장으로 진입함에 따라 새로운 기회들이 사라지게 되고 따라서 더 나은 기회를 찾아 이직하게 되는 근로자의 수가 감소하게 된다. 더 나은 기회를 찾아 이직하게 되는 근로자는 신입이거나 근속이 짧은 근로자라기보다는 상당한 경력을 가진 근로자일 가능성이 크다. 이러한 경력 근로자의 이직은 기존 기업에 인력의 손실일 수도 있으나, 이연임금체계하에서 생산성을 초과하는 임금을 받던 근로자의 이직은 노동비용을 절감하게 하는 요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 고성장 경제에서 저성장 경제로 이행은 기업들이 노동비용을 절감할 수 있는 기회들이 점점 사라져가게 됨을 의미한다.

(그림 2-11) 이직률



자료: 남재량(1997); Chang, Nam, and Rhee(2004).

이러한 요인은 궁극적으로 생산성보다 임금을 더 받는 근로자의 고용을 조정할 수밖에 없는 요인으로 작용할 수 있다. 아니면 아직 남아 있는 고용계약기간 동안 임금을 조정하는 힘으로 작용할 수 있는데, 근로자는 이러한 임금조정을 받아들이는 것이 이득일 수도 있다. 고령화에 따른 노동비용 상승으로 손실을 입게 되면 기업은 결국 파산하게 되는데, 이를 알고 있는 근로자는 처음 계약할 당시의 임금보다 낮지만 여전히 자신의 생산성보다 높은 새로운 임금체계를 수락하는 것이 기업의 파산으로 인한 실직보다 자신의 생애임금을 더 높이게 된다.

실제로 성장률이 하락하던 1981~94년 동안 경제활동인구조사 자료를 사용하여 패널자료를 구축하고 이를 사용하여 구한 이직률(남재량, 1997; Chang, Nam, and Rhee, 2004)은 [그림 2-11]에서 보듯이 지속적으로 하락하는 모습을 보인다.

나. 이연임금제하의 고령화에 따른 조기퇴직과 임금조정⁷⁾

특정 근로자와 이연임금계약이 이루어지면 기업은 근로자가 젊을 때 한계생산가치보다 덜 지급하는 임금분만큼을 축적하였다가 나중에 한계생산가치를 초과하여 지급하는 임금분만큼을 더 지급하면 된다. 그러나 현실의 많은 기업들은 흔히 근로자들의 평균 근속기간이 t_1 이게 되도록 근로자들을 구성하여 근속이 t_1 에 미치지 않는 근로자들에게 덜 지급하는 임금분만큼을 t_1 을 초과하는 근속기간의 근로자들에게 더 지급하는 형태로 이 제도를 운용한다. 이러한 상황에서 경제주체들이 예상할 수 없었거나 예상하기 어려운 상황이 발생할 경우 이연임금계약하의 기업과 근로자는 새로운 문제에 직면하게 된다.

예상하기 어려웠던 상황 가운데 대표적인 현상으로 출산율의 급속한 저하와 기대수명의 급격한 상승 등을 들 수 있다. 경제성장에 따라 나타난 한국의 출산율 하락은 특정 시점을 지나면서 급격히 진행되는 모습을 보이는데, 이는 쉽사리 예상하기 어려웠을 것이다. 기대수명의 가파른 증가 역시 예상하기 어려웠다. 따라서 급격한 고령화 역시 예상하기 어려웠던 것으로 파악할 수 있다. 이연임금제하의 이러한 예상치 못한 급속한 고령화는 기업과 근로자 간 이연임금계약에도 영향을 미칠 수 있다.

이제 예상치 못한 고령화와 이에 따른 노동비용 및 고용의 변화에 대해 살펴보자. 이연임금체계가 성립되어 유지되고 있는 경제에서 저연령의 젊은 근로자들이 주축이던 시대에 비해 고령 근로자의 비율이 높아진 시대에서 기업의 노동비용은 높아지게 된다. 다른 상황이 동일하다면 이러한 노동비용의 상승은 노동에 대한 수요를 줄이게 될 것이다.

예컨대 저연령-고성장 시대에 근로자들의 평균 근속기간이 [그림 2-12]에 있는 t_1 이었다면 기업은 생산성보다 덜 받는 근로자와 더 받는 근로자 그리고 생산성만큼 받는 근로자 간에 균형이 이루어져, 기업 전체로 볼 때 근로자들에게 덜 지급하는 임금과 더 지급하는 임금이 정확히 일치하게 될 것이다. 그러나 이제 고령화가 급속히 진행되어 근로자들의 평균

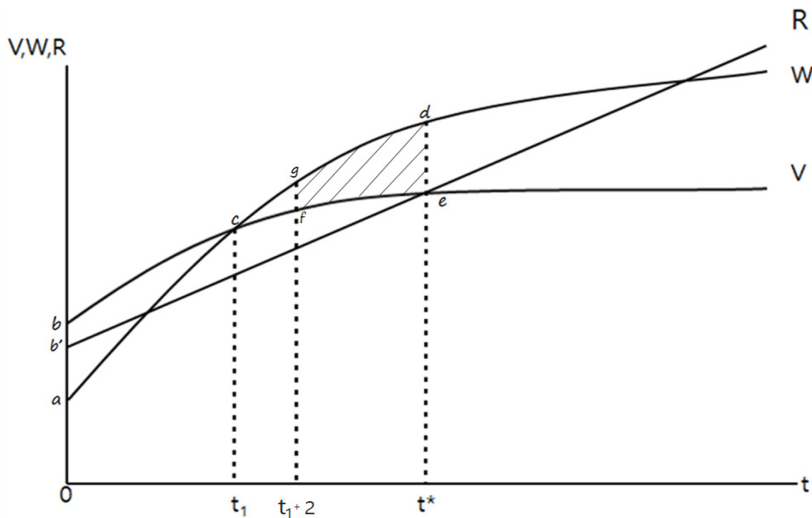
7) 이 부분은 Nam(2019)에 의거하고 있다.

근속기간이 t_1 을 넘게 되면 이 기업은 노동 생산성보다 임금을 덜 지급하는 근로자보다 더 지급하는 근로자가 많게 되어 손실을 입게 된다.

손실을 입게 되는 기업은 파산하게 될 것인데, 파산하지 않고 기업활동을 계속하기 위해서는 (1) 고용계약을 t^* 보다 짧은 시점에서 조기에 종료하거나 (2) 임금을 조정하여야 한다. 고용계약의 조기종료는 조기퇴직을 의미하며 구체적으로 (1) 직급정년 등의 형태로 나타나게 될 가능성이 크며, (2) 명예퇴직이나 희망퇴직 또는 권고사직 등과 같이 일정 금액의 고용종료 위로금 지급과 함께 조기퇴직으로 이어질 수도 있다.

이제 고용종료 위로금과 함께 이루어지는 고용조정에 대해 보다 자세히 살펴보자. 생산성보다 더 받는 근로자에게 일정 금액의 위로금을 지급하는 대신 고용계약을 종료하는 제안을 기업이 근로자에게 한다면, 근로자는 이를 받아들일 수 있다. 만약 그러한 제안이 이루어지고 고령 근로자와 고용을 종료할 수 있다면 기업은 대신 생산성보다 임금을 덜 지급하는 젊은 근로자를 고용하는 고용조정을 단행함으로써 파산을 피할 수 있다. 이러한 상황은 다음과 같이 모형에 근거하여 보다 엄밀하게 설명할 수 있다.

[그림 2-12] 고용계약의 조기 종료



자료: 저자 작성.

고용계약의 조기 종료에 초점을 맞추어 설명하기로 한다. 먼저 두 명의 근로자 L과 O로 구성된 기업을 상정하자. 근로자 L의 근속기간은 $t_1 - 1$ 년이며 근로자 O의 근속기간은 $t_1 + 1$ 년이다. 기업은 근로자 L에게 덜 지급한 만큼을 근로자 O에게 지급하는 형태로 이연임금제를 운용하고 있었으나, 갑작스런 고령화로 평균 근속연수를 t_1 에 맞추는 데에 실패하였다고 하자. 1년 후 근로자 L의 근속기간은 t_1 이게 되고 근로자 O의 근속기간은 $t_1 + 2$ 가 된다. 이에 따라 기업은 근로자 O에게 생산성을 초과하여 지급하는 만큼 손실을 입게 되고 파산에 직면하게 될 것이다.

이 경우 기업은 근로자 O에게 남아 있는 고용계약기간인 $t^* - (t_1 + 2)$ 동안 생산성을 초과하여 받게 될 임금에 해당하는 만큼, 즉 빚금친 *fgde* 면적에 해당하는 만큼을 근로자에게 일종의 위로금이라는 명분을 붙여 지급하는 대신 고용계약을 $t_1 + 2$ 시점에서 종료할 것을 제안할 수 있다. 이 경우 근로자는 t^* 까지 일하는 것과 $t_1 + 2$ 시점에서 고용을 종료하는 것 간에 무차별하다. 남아 있는 고용계약기간 동안의 한계생산가치에 해당하는 만큼은 다른 곳에서 일하여 얻을 수 있기 때문이다.

반면 기업은 어차피 지급하여야 할 생산성 초과 임금분을 미리 지급하고 이 근로자와 고용계약을 종료하는 대신 빚금친 면적에 대응하는 근속기간 아니면 더 짧은 근속기간을 가진 근로자를 새로 채용함으로써 손실을 피할 수 있다.⁸⁾ 결국 고령 근로자 O는 t^* 보다 앞서 조기퇴직을 하게 된다. 이러한 조기퇴직은 임금조정을 통해 극복될 수 있으나, 이 경우 근로자는 당초 이연임금계약에서 정한 근로소득보다 더 적은 금액을 받는 손실을 감수해야 한다.

이제 저성장 고령시대에서 이연임금체계의 고용저해와 이에 대한 인식의 중요성에 대해 살펴보자. 젊은 노동력이 주축을 이루며 고도성장을 달성하고 있으나 아직 축적된 기술과 경험이 부족하던 시기에 근로자의 장기근속을 유도하는 한편 생산성을 제고하는 데 적합한 임금체계 가운데 대표적인 것이 이연임금체계이다. 이연임금체계는 젊었을 때 근로자가

8) 모형에 자본과 기술을 추가로 도입하면 감소하는 고령 근로자 수보다 증가하는 청년 근로자 수는 더 적어질 수 있다.

생산에 기여한 가치보다 적은 임금을 받는 대신 나중에 더 받는 임금체계이다. 현시점 생산성 임금제보다 이연임금체계하에서 근로자들의 장기근속이 유도될 수 있고 근로자의 노동생산성을 제고할 수 있다. 고도성장기에 형성된 이연임금체계는 경제성장과 근로소득 향상에 기여하였을 것이나, 성장이 정체되고 노동력의 고령화가 급격히 진행된 오늘날의 저성장-고령시대에 더 이상 적합한 임금체계로 보기 어렵다. 결국 저성장-고령시대로 이행하였음에도 불구하고 이연임금제하의 강한 연공성을 가진 임금체계가 그대로 유지됨에 따라 고용이 저해되는 상황이 발생하게 된다. 저성장-고령화시대에 특히 고용을 확보하는 것이 무엇보다도 중요함⁹⁾에도 불구하고 임금체계가 오히려 고용을 저해하는 요인으로 작용하게 되는 것이다. 이제 우리는 이러한 사실을 인식하는 것이 매우 중요한데, 이러한 인식이 곧 문제해결의 출발점으로 작용할 수 있기 때문이다.

제4절 경험 증거들

1. 임금피크제의 고용효과

임금피크제란 연공급적 이연임금체계하에서 생산성과 임금 간의 괴리를 해소하기 위해 연령이나 근속기간이 정하여진 어떤 상한을 초과할 경우 임금을 감축하는 제도이다. 이러한 임금피크제는 임금을 조정함으로써 고용계약의 조기종료를 억제하거나 고용을 추가로 연장하려는 목적으로 우리나라에서 주로 활용되어 온 제도이다.¹⁰⁾

이 제도가 실제로 고용계약의 조기종료를 막아 그렇지 않았더라면 발

9) 급속한 고령화에 따른 부담을 복지만으로 흡수하는 것은 사실상 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 일할 수 있고 일하고자 하는 인력에게 일할 기회를 제공하여 근로를 지속할 수 있게 한다면 개인적으로나 사회적으로 또는 국가적으로 더 바람직하다. 이러한 의미에서도 저성장 고령시대에 ‘고용’은 핵심적인 화두이다.

10) 한국 정부는 지원금을 통해 사업체의 임금피크제 시행을 지원하는 ‘임금피크제 지원금제도’를 2018년 말까지 실시한 바 있다.

생하였을 고용감소를 방지하고 있다는 엄밀한 경험적인 증거가 있다면, 우리는 이로부터 고령시대에 적합한 효과적인 정책을 수립하는 데 필요한 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 다행히 남재량(2017, 2018a)은 임금피크제의 고용효과를 실증적으로 분석하고 있다.

그는 기본적으로 기업의 이윤극대화 행위를 바탕으로 여기에 이중차분법을 결합하여 실증모형으로 삼고 사업체패널조사(WPS, 한국노동연구원) 자료를 사용하여 경험적인 분석을 실시하였다. 또한 그는 처리집단(treatment group)으로 임금피크제를 실시하지 않다가 이를 신규로 도입하는 사업체를 그리고 비교집단(comparison group)으로 임금피크제를 계속 실시하지 않는 사업체를 사용하고 있다.

실증모형에 입각하여 회귀분석을 실시한 결과가 <표 2-8>에 정리되어 있다.¹¹⁾ 이 표에서 모형 1은 ‘임금피크제 도입여부’를 나타내는 변수와 ‘1인당 인건비 증가율’ 변수 간의 교차항을 도입하지 않은 모형에서 회귀분석한 결과이며, 모형 2는 이를 도입한 경우의 결과이다. 이 표에서 보듯이 추정결과는 이론에서 예측하는 바와 모두 일치하며, 임금피크제를 도입한 해당 사업체의 고용량 증가율이 이를 도입하지 않은 사업체의 경우보다 모두 더 큰 것으로 나타난다. 그리고 이들 추정치는 모두 통계적으로 매우 유의하다(남재량, 2017: 191).

<표 2-8> 임금피크제의 고용성과(2011~13년 패널자료)

	모형 1		모형 2	
	계수 추정치	p-값	계수 추정치	p-값
임금피크제 도입여부	0.085	0.000	0.076	0.000
매출액 증가율	0.206	0.000	0.207	0.000
1인당 인건비 증가율	-0.112	0.000	-0.116	0.000
임금피크제 도입여부* 1인당 인건비 증가율	-	-	0.162	0.000
상수항	0.031	0.000	0.031	0.000

자료: 남재량(2017: 192)의 <표 9>에서 일부 발췌.

11) 2011~13년 이외의 기간에 대한 분석결과들도 남재량(2017)에 제시되어 있다.

2. ‘정년 60세 이상 의무화’의 고용효과

급속한 고령화에 대응하기 위해 최근에 이루어진 가장 대표적인 고용 관련 정책은 「고령자고용법」¹²⁾ 개정(2013. 5)을 통한 ‘정년 60세 이상 의무제’의 법제화 및 이의 시행이다. 개정된 법은 권고조항으로 되어 있던 정년을 의무조항으로 바꾸는 한편 정년을 정할 경우 60세 이상으로 하여야 하며, 그렇지 않을 경우 60세 이상으로 정한 것으로 간주하고 있다. 정년 관련 조항들은 300인 이상 사업장 등에 대해서는 2016년 1월부터 적용되고 있으며, 300인 미만 사업장 등에 대해서는 2017년 1월부터 적용되고 있다(남재량, 2018b: 1).

정년 법제화의 효과에 대한 이론적인 분석은 Nam(2019)에서 실시된 바 있다. 그에 따르면 정년의 법제화는 다른 상황에 변화가 없다면 의도와 달리 조기퇴직을 유발하여 오히려 고용의 감소를 초래하게 된다. 정년 법제화의 고용효과에 대한 실증분석은 남재량(2018b)에서 찾아볼 수 있다.

그는 기본적으로 기업의 이윤극대화 행동의 결과로 도출되는 노동수요 함수에 이중차분법을 결합하여 이를 실증분석을 위한 모형으로 사용하고 있다. 또한 그는 처리집단을 정년제를 계속 실시하고 있는 사업체로 정의하고 비교집단을 정년제를 계속 실시하지 않는 사업체로 정의하여 분석에 사용하였다. 분석에 사용된 자료는 사업체패널조사(WPS) 자료이다.

그는 법 개정(2013. 5) 이전에 실시된 2011년의 WPS 조사와 이후인 2015년의 조사로부터 얻어진 자료를 분석에 사용하였다. 2015년은 개정된 법이 시행은 되었으나 실제로 적용대상이 발생하는 시점(300인 이상 사업체의 경우 2016년 1월) 이전으로서 유예기간에 해당한다. 그러나 장차 강제될 법에 의해 사용자와 근로자 간의 자발적 의사에 따라 기존 계약 변경 및 고용조정이 유예기간 동안에 미리 발생할 수 있음을 그는 강조하고 있다.¹³⁾

12) 공식 명칭은 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(약칭: 고령자고용법)이며, ‘정년연장법’으로 불리기도 한다.

13) 예컨대 대입학력조사 교과목을 2023년부터 변경할 것을 2020년에 공표할 경우,

〈표 2-9〉 회귀분석 결과

변수명		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
정년제 계속 실시여부	추정치 (p-값)	-0.153 (0.000)	-0.134 (0.000)	-0.117 (0.000)	-0.124 (0.000)	-0.143 (0.000)	-0.192 (0.000)
실질매출액 증가율	추정치 (p-값)	- -	0.154 (0.000)	0.159 (0.000)	0.157 (0.000)	0.160 (0.000)	0.161 (0.000)
1인당 실질노동비용 증가율	추정치 (p-값)	- -	-0.051 (0.000)	0.026 (0.039)	0.040 (0.002)	0.080 (0.000)	0.090 (0.000)
교차항 (정년제*노동비용) ¹⁾	추정치 (p-값)	- -	- -	-0.114 (0.000)	-0.132 (0.000)	-0.152 (0.000)	-0.167 (0.000)
임금피크제 실시여부	추정치 (p-값)	- -	- -	- -	0.157 (0.000)	0.214 (0.000)	0.214 (0.000)
로우(ρ)	추정치 (p-값)	- -	- -	- -	- -	- -	0.242 (0.000)

주: 1) ‘정년제 계속 실시여부’와 ‘1인당 실질노동비용 증가율’의 교차항.

2) 모형 5는 모형 4에 사업체 규모, 업종, 기술수준, 노조유무, 퇴직연금 여부, 단
독사업장 여부, 본사 여부, 공공부문 여부 등을 추가로 통제한 경우의 결과임.
자료: 남재량(2018b: 49)의 <표 4-24>를 사용하여 필자 재구성.

남재량(2018b)에 따르면 추정에 사용한 모든 유형의 회귀방정식에서 「정년연장법」 시행이 고용에 미치는 효과는 <표 2-9>에서 보듯이 부정적인 것으로 나타났다. 그리고 이러한 추정치들은 모두 유의수준 1%에서 통계적으로 유의하였다. 매출액과 노동비용 등과 같은 변수들의 계수 추정치들도 이론에서 예측하는 바와 일치하였다. 그리고 간접경로, 즉 ‘정년연장 의무화 → 노동비용상승 → 고용감소’를 통한 부정적 고용효과도 분명하게 포착되었다. 표본선택편의(selection bias)의 문제를 고려한 실증분석(모형 6)에서도 이러한 결과들은 마찬가지로 나타난다.

제5절 소결 및 정책방향

이제 이상의 이론적 실증적 분석들을 바탕으로 고령시대에 적합한 고

대상이 되는 수험생들은 2023년이 되어서야 바뀐 교과목으로 공부하는 것이 아니라 그 이전부터 바뀐 교과목으로 공부할 것이다.

용시스템을 구축하기 위해 필요한 노력의 방향을 제시하면서 제2장을 마무리하도록 하자.

1. 중고령 노동력의 노동시장 이탈 최소화

급속한 고령화에 따라 등장하게 되는 대규모 고령인력을 복지지출을 통해 모두 흡수하기는 어렵다. 바꾸어 말하면 급증하는 고령인구를 노동시장 밖에서 해결하려는 시도는 감당하기 어려운 결과를 초래할 가능성이 크다. 따라서 중고령인력이 가급적 노동시장에 오랫동안 머물 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해 첫째, 주된 일자리에서 고용이 계속 이어질 수 있도록 노력하여야 하며, 둘째, 주된 일자리에서 이탈 시 효과적인 재취업이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.

2. 계속고용 저해요인 제거

고령화에도 불구하고 중고령자의 주된 직장 퇴직연령이 오히려 감소하고 있었으며, 이는 지난 10여 년 동안의 전반적인 추세였다. 본 연구가 살펴본 이론에 따르면 이러한 현상이 발생하는 원인 가운데 하나는 연공성이 강한 이연임금체제하의 급속한 고령화와 이에 따른 조기퇴직이다.

이러한 상황에서 우리는 임금피크제의 긍정적 고용효과에 대한 실증분석 결과에 주목할 필요가 있다. 이는 중고령자의 임금과 생산성 간의 괴리를 축소하는 것이 실제로 고용에 중요한 역할을 하고 있음을 알려주는 유력한 경험 증거이다.

따라서 우리는 고용을 얻는 대신 임금을 내어주는 고용-임금 맞교환에 대한 인식을 새로이 할 필요가 있다. 이러한 교환은 근로자에게 당장의 임금손실을 초래할 것이나, 주어진 상황에서 생애 근로소득을 보다 높이는 이득을 가져다줄 것이다.

이제 구체적으로 고용-임금 맞교환에 대한 다양한 우수 사례들을 발굴하고 체계적으로 정리하여 개별 사업체들이 자신들의 특성에 알맞은 사례들을 손쉽게 활용할 수 있도록 홍보하는 노력이 필요하다. 이러한 노력

만으로도 의미 있는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

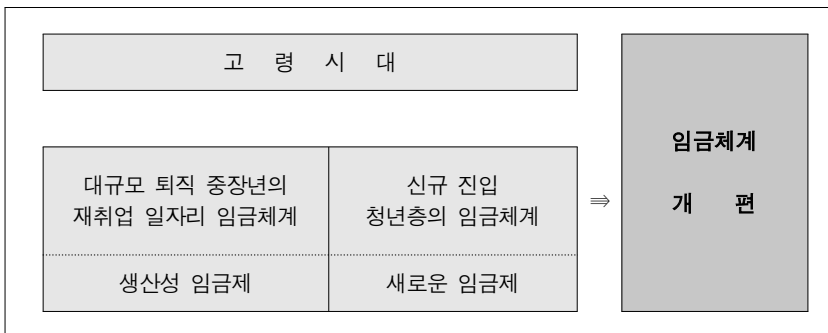
아울러 2018년 12월을 일몰로 하여 사라진 ‘임금피크제지원금제도’를 보다 진화된 새로운 버전으로 설계하는 것도 고려할 필요가 있겠다. 기존의 임금피크제하에서 나타났던 문제들이 해결되거나 보완되어 업그레이드된 임금피크제는 상당히 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

3. 임금 유연화 : 시장에 의한 자발적 임금체계 개편

우리는 기존의 대규모 인력이 주된 직장에서 이탈하는 가운데 그만큼은 아니겠으나 새로운 인력이 이들을 대신하여 신규 채용되는 상황에 놓여 있다. 이러한 상황은 앞으로도 한동안 계속될 것이다. 이미 보았듯이 2020~30년 동안 858만 명이 새로 65세가 되어 생산연령에서 이탈할 전망이다, 새로운 인력이 이들의 상당 부분을 대체할 것이다. 따라서 만약 신규 채용자의 임금체계를 기존 근로자의 경우와 달리 설정할 수 있다면 우리는 숙원사업인 임금체계 개편도 이룩할 수 있을 것이다.

주된 일자리에서 이탈한 이들에게 적용될 임금체계는 주로 생산성 임금제일 것이다. 이러한 이탈자들을 대신해 일자리에 새로 들어올 젊은 노동력에게 기존 근로자들에게 적용하고 있는 호봉제를 바탕으로 둔 낮은 연공임금제가 아니라 저성장 고령시대에 적합한 새로운 임금체계를 적용하자는 것이다(그림 2-13 참조).

[그림 2-13] 고령시대 임금체계 개편



자료: 저자 작성.

중요한 것은 이러한 개혁이 정부의 주도나 노사정의 합의가 아니라 개별 경제주체들 스스로의 힘에 의해 시장원리에 따라 자연스럽게 이루어지도록 하여야 한다는 것이다. 우리는 그렇지 못한 여러 차례의 임금체계 개편 시도들이 결국 그리 성공적이지 못하였던 경험을 가지고 있다.

4. 근로형태 유연화

근로형태에 있어서도 중고령자가 원하고 사업체도 필요로 하는 다양한 형태의 근로를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 우리는 경직적이고 획일적인 전일제 정규직으로는 만들어질 수 없거나 더 이상 지속될 수 없는 고용을 창출하거나 유지할 수 있게 된다. 실제로 중고령자는 시간제 근로를 비롯하여 다양한 형태의 근로와 그리 높지 않은 수준의 임금을 선호한다. 사업체들은 유연한 형태의 근로가 가능할 경우 이들 인력을 활용할 여지가 커진다.

정책적으로도 특정한 몇 가지 형태의 근로만을 법이나 규정을 통해 가능하게 하도록 허용하는 등 획일적인 노력은 지양하여야 한다. 이보다는 중고령 인력을 실제로 활용하고 있는 사업체에서 우수한 사례들을 발굴하고 체계적으로 정리하여 기업들이 손쉽게 사용할 수 있도록 소개하려는 정도의 노력만으로도 적지 않은 성과를 기대할 수 있을 것이다. 이러한 노력은 중고령 근로자의 주된 일자리 계속고용 가능성을 높일 뿐만 아니라 주된 일자리에서 이탈한 중고령 인력의 재취업을 보다 효과적이게 하고 또 활성화시키는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

5. 효과적 재취업 활성화

우리가 중고령자의 주된 일자리 계속고용을 위해 노력한다고 하더라도 이들의 주된 일자리 이탈을 무한정 늦추는 것은 가능하지 않다. 따라서 불가피하게 주된 직장에서 이탈하게 된다고 하더라도 재취업에 이르는 기간을 최소화하는 한편, 재취업 일자리에 잘 정착할 수 있도록 하는 것이 중요할 수 있다. 이러한 과정에서 컨설팅과 교육 및 훈련 등의 역할이

더욱 커질 수 있을 것이다.

6. 정년연장과 고령화에 대한 만능처방

고령화에 대한 대응으로 우리는 「고령자고용법」 개정을 통해 정년을 60세 이상으로 사실상 연장한 바 있다. 개정된 법이 실제 적용되기 시작한 지 오래되지 않았을 뿐만 아니라 법 시행에 따른 부작용들이 여기저기에서 발견되고 있는데도 불구하고 벌써 추가적인 정년연장이 필요하다는 주장이 여러 군데에서 제기되고 있다. 그러나 이러한 정년 추가연장의 논거들은 매우 취약하므로 이에 대해 지적하지 않을 수 없다. 정년 추가연장에 대한 논리적 근거는 대체로 다음과 같은 네 가지인데, 각각에 대해 그러한 논거의 취약성도 함께 제시하기로 한다.

첫째, 고령화에 따른 노동력 부족에 대비하고 근로능력이 있는 근로자에게 일할 기회를 제공하기 위해 정년을 추가로 연장하여야 한다는 것이다. 그러나 정년연장은 고용을 감소시키므로 노동력 부족 해소책으로는 설득력이 약하다.

둘째, 정년과 연금수급연령의 불일치 및 이에 따른 소득 크레바스에 대처하기 위해 정년연장이 필요하다는 논리이다. 그러나 정년연장은 주된 일자리에서 추가적인 조기퇴직 그리고/또는 퇴직연령 하락을 초래하여 시장에서 작동하는 실제 정년과 연금수급연령의 불일치를 오히려 확대시키는 결과를 초래할 가능성이 높다.

셋째, 정년제를 폐지하는 것이 좋다는 주장이다. 기본적으로 정부가 나서서 정년을 법으로 강제하는 것은 개별 경제주체들 간의 자발적 거래를 제약하므로 경제적 효율성을 저해하는 바람직하지 못한 정책이다. 그러나 현재 우리 실정에서 정년을 폐지한다는 것은 사실상 무제한적인 고용, 즉 종신고용을 요구하는 것과 마찬가지이다. 만약 이렇게 된다면 실제로는 종신고용이 아니라 더 이른 조기퇴직으로 이어질 가능성이 크다.

넷째, 주요 국가들의 법적 정년연령 연장 사례가 다수 존재하므로 한국도 마찬가지로 대응하여야 한다는 주장이다. 그러나 한국이 처한 상황은 이들 국가와 상이하다는 사실이 보다 중요하다. 바로 다음의 논의에서 이

에 대해 보다 자세히 살펴보자.

7. 정년연장에 앞서 법과 현실 간 괴리 메우기

우리는 법적 정년연령과 주된 일자리 실제 퇴직연령 간의 간극이 매우 클 뿐만 아니라 이러한 격차가 장기간에 걸쳐 지속적으로 확대되는 추세를 보인다. 그러나 법적 정년과 실제 은퇴연령에 대한 외국의 예를 보면, 한국의 경우와 달리 주요 국가들의 경우 법적 정년을 연장하는 시점에서 근로자들의 실제 은퇴연령이 법적 정년연령에 이미 근접한 경우가 많았다. 이들 국가는 법적 정년을 연장하여 실제 노동시장 은퇴연령을 늦추고자 하는 의도도 가지고 있었을 것이며, 연금지급 시점을 연기하려는 의도도 가지고 있었을 수 있다. 그러나 이들 국가에서 법적 정년과 실제 은퇴연령 간의 차이가 매우 적다는 사실은 분명하다. 따라서 주된 일자리에서 실제 퇴직연령을 법적 정년에 근접하도록 하려는 노력이 추가적인 법적 정년연장보다 우선되어야 한다.

법과 현실 간의 괴리 축소를 위한 노력의 구체적인 방향에 대해 말하기 전에 우선 새롭게 인식하여야 할 것은, 이 문제가 무엇보다도 임금과 생산성 간의 격차 해소를 위한 노력과 동일한 의미를 가진다는 점이다. 따라서 법과 현실 간의 괴리를 줄이기 위해 생산성 향상과 임금 유연성 제고가 요구된다. 생산성 향상을 위한 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있으나, 짧은 기간 동안 상당한 수준의 생산성 향상이 어려운 과제일 수 있다면, 임금 유연성 제고가 보다 현실적인 방안일 수 있다.

8. 정년연장의 부작용 최소화 노력 필요

가. 조기퇴직의 문제

정년연장의 부작용으로서 조기퇴직의 문제가 중요하다. 앞에서 보았듯이 기업과 근로자 간의 자발적인 계약에 의한 정년이 아니라, 정년의 법적 강제는 의도와 달리 조기퇴직을 유발하는 부작용을 낳을 가능성이 크

다. 따라서 만약 불가피하게 정년을 추가로 연장한다고 하더라도 조기퇴직과 같은 예상되는 부작용에 대한 대비책을 미리 마련하여야 한다.

임금 경직성 완화를 통한 부작용 최소화 노력도 필요하다. 임금이 경직적인 상태에서 정년연장은 조기퇴직 증가로 이어질 가능성이 크다. 법적 정년연장이 실제로 주된 일자리 퇴직연령 상승으로 연결되기 위해서는 임금 경직성 해소가 필수적이다. 임금 경직성 해소 없이 이루어진 정년 60세 이상 법제화는, 보다 엄밀한 분석이 필요할 것이나, 조기퇴직의 증가와 정년퇴직의 감소로 이어졌을 가능성이 높다.

나. 노동시장 양극화 심화의 문제

법적 정년연령 연장의 수혜자와 피해자가 서로 다를 수 있다는 문제이다. 추가적인 정년연장의 수혜자는 공공부문과 대기업 유노조 사업장 등에 국한되어 있을 가능성이 크다. 반면 조기퇴직의 위험에 처할 근로자들은 상대적으로 취약한 근로자들일 것이다. 따라서 정년연장이 노동시장 양극화를 악화시키는 부작용을 낳을 수 있다. 추가적인 정년연장에 앞서 이러한 가능성에 미리 대비하여야 한다.

다. 청년 노동력과의 대체 문제

고령 노동력이 청년 노동력과 대체관계라기보다는 보완관계에 있다는 연구들이 있으나, 사업체 차원에서 업종이나 직종별로 미시적인 분석을 할 경우 결과는 달라질 수 있다. 특히 정년연장이 고령 노동력의 고용에 미치는 효과와 이들의 청년 노동력과의 관계, 즉 대체성과 보완성에 대한 엄밀한 분석이 요구된다. 따라서 청년층과 고령층 노동력의 상호 대체성과 보완성을 업종과 직종 등으로 구분하여 그 정도를 정년연장에 대한 논의와 함께 실증적으로 평가한 뒤, 각 직종과 업종의 특성에 맞는 정책적 대안을 마련하는 것이 필요하다.

라. 정년을 연장하더라도 점진적이고 완만한 조정이 필요

추가적인 정년연장의 구체적인 방향을 정하기 위해서는 정년연장 및 이의 법적 강제가 가지는 긍정적 효과와 부정적 효과를 종합적으로 고려하여야 한다. 긍정적 효과는 연장된 정년까지 추가로 일할 수 있게 된 근로자에게 집중될 것인데, 이들은 이미 언급한 바와 같이 공공부문과 대기업 유노조 부문 근로자일 가능성이 높다. 부정적 효과는 사업체의 노동비용 증가에 따른 조기퇴직 등 정년연령 근접 근로자들의 고용불안 고조 및 사업체의 도산 가능성 증대 등이 대표적이다.

정년연령의 급격한 변화는 고용저해를 포함한 부작용을 더욱 크게 하므로, 점진적인 접근이 필요하다. 법적 정년을 연장한다고 하더라도 정년 의무 법제화 당시처럼 한꺼번에 급격히 할 것이 아니라, 1년에 1세 또는 2~3년에 1세를 연장하는 등과 같이 서서히 늘려나가는 것이 바람직하다.

제 3 장

고령시대의 지속가능한 임금시스템¹⁴⁾

제1절 들어가며

저출산고령화로 인한 위기감이 갈수록 높아지고 있다. 출산율은 사회의 존속 가능성을 위협하는 0%대로 떨어졌고 고령화 속도는 전 세계에서 유례가 없을 정도로 빠르다. 2018년 한국의 합계출산율은 0.98%를 기록하여 전 세계에서 가장 낮은 출산율을 보인 국가가 되었다. 고령화 속도 역시 타의 추종을 불허한다. 2000년에 고령화 사회로 진입한 우리나라는 2017년에 65세 이상 인구가 전체 인구의 14%를 돌파하여 고령사회로 진입하였으며 2025년에는 고령인구가 20%를 넘어서는 초고령사회가 될 것이 확실하다. 일본이 고령화 사회로 진입한 후 초고령사회가 되는 데 35년이 걸린 반면 우리나라는 25년 만에 초고령사회로 진입하는 신기록을 세우는 셈이다. 준비는 되지 않았는데 거대한 재앙이 몰려오고 있다.

고령사회가 초래하는 문제들은 경제사회 전 분야에 걸쳐서 나타나게 된다. 그중에서도 가장 중요한 것이 고용의 문제이다. 자본주의 사회에서 고용이야말로 사회의 근간을 지탱하는 버팀목이다. 고령화는 경제의 활

14) 제3장 내용의 상당 부분은 본 연구를 토대로 작성한 한국노동연구원 개원 31주년 기념세미나 『고령시대, 적합한 고용시스템의 모색』의 발제문과 박우성(2019b), 『고령시대의 지속가능한 임금시스템』, 『노동리뷰』 175, pp.26~42에 실려 있음을 밝힌다.

력을 떨어뜨리고 실업을 증가시킨다. 65세 이상의 비생산연령 인구가 폭발적으로 증가할 것이고 고령자실업, 노후파산과 노인빈곤의 문제는 더욱 심각해질 것이다. 저성장은 가뜰이나 위축된 청년들의 취업률에도 악영향을 미칠 가능성이 크다. 한 번도 경험해보지 못한 초유의 재앙 앞에 우리 사회는 충분히 준비되어 있는가. 그렇다고 말하기 어려운 것이 현실이다. 고령사회에서 지속가능한 시스템을 지금부터 차근차근 준비해야 하는 이유가 여기에 있다.

고용의 문제는 임금의 문제이기도 하다. 지속가능한 고용은 지속가능한 임금체계가 있어야 가능하다. 강한 연공성을 가진 임금체계를 가지고 다가오는 초고령사회의 파고를 헤쳐 나갈 수 없다. 급속한 고령화가 진행되는 상황에서 연공적 임금체계의 개선이 없이는 고령인력의 퇴출과 실업은 피하기 어려운 심각한 사회적 문제가 된다. 정년연장이 새롭게 거론되기도 하지만 정년연장은 고용에 부정적 영향을 미친다(남재량, 2018b). 고용을 유지하려는 정책이 고용을 줄일 수 있다는 것이 문제다. 임금피크제는 고령인력의 인건비를 줄이는 한편 고용을 촉진하는 효과가 있기는 하지만 이것은 연공성이 발생하는 원인을 제거하기보다는 증상을 해결하는 대증요법이다. 적용 대상인력의 사기를 크게 저하시키고 연령에 따른 차별이라는 비판으로부터 자유롭지 못하다.

연공적 임금체계 자체가 항상 문제라고 할 수는 없다. 높은 출산율에 따라 인구 구성이 피라미드 구조를 가지고 있고 근로자들이 젊고 근속연수가 짧았던 개발경제 시대에 연공 논리에 기초한 호봉제는 우리 기업과 근로자에게 유용하고 적합한 것이었다. 문제는 저성장 시대, 고령화로 대표되는 현재 환경과의 적합성과 미래 환경에서의 지속가능성이 현저히 떨어진다는 것이다. 하토리와 마에다(服部良太・前田榮治, 2000)는 일본에서 연공임금이 존속 가능했던 조건을 기업 내 청년층과 고령층의 균형적인 분포, 경제적 고성장, 기업의 장기적 생존가능성에 대한 믿음, 안정적인 경제성장과 산업구조라고 지적하면서 저출산고령화가 이러한 조건을 근본적으로 파괴하고 있다고 주장한다. 디지털 혁명으로 대변되는 급속한 기술혁신과 숙련의 빠른 진부화 역시 연공급의 존재 가치를 근본적으로 약화시키는 요인이다.

본고는 우리나라의 강한 연공적 임금체계 현황을 검토하는 것으로부터 출발한다. 다양한 자료를 통해 연공성의 정도를 살펴볼 것이다. 그리고 그것이 야기하는 문제점을 고찰할 것이다. 과거와는 달라진 환경요인의 관점에서 연공성이 가지는 문제점이나 환경과의 부적합성이 검토될 것이다. 그 후에는 역사적 관점에서 이제까지 다양한 방식으로 시도되었던 연공성 완화 노력을 개관하고 그것이 연공성을 완화하는 데 어느 정도 성공했는지에 대한 개괄적인 평가가 이루어질 것이다. 마지막 장에서는 연공성을 완화할 수 있는 다양한 해결방안들이 모색될 것이다. 연공성을 완화하면서도 공정성과 지속성을 높일 수 있는 대안적 임금체계는 무엇인가가 집중적으로 검토될 것이다. 이 부분이 본 연구의 가장 중요한 내용이라고 할 수 있다.

제2절 연공적 임금체계와 지속가능성

1. 한국의 임금은 얼마나 연공적인가?

강한 연공성을 지닌 우리나라 임금체계가 중요한 논의의 주제로 부각되기 시작한 것은 경제위기를 거친 1990년대 말부터이다. 정진호(2014)의 연구결과는 우리나라 임금체계에 존재하는 연공성의 강도를 명확하게 보여준다. <표 3-1>을 통해 알 수 있듯이 근속이 1년 미만인 신입사원과 20~30년 근로자를 비교한 임금수준은 초임의 3배를 넘어서 연공급의 원조라고 할 수 있는 일본보다 더 강한 연공성을 보이고 있다. 그는 임금곡선이 완만해지는 일본과는 달리 우리나라 임금곡선은 1990년 초반 이후 역사적으로 커다란 변화가 없다는 점을 지적한다. 그리고 근속 임금곡선의 기울기가 클수록 고령근로자의 고용, 신규채용, 고용기회에 미치는 효과는 부정적이라는 점을 언급하면서 정책적으로 단기적으로는 임금피크제, 중장기적으로는 연공성을 완화할 수 있는 임금체계 개편의 필요성을 주장하고 있다.

한편 고용형태별 근로실태조사를 보면 1년 미만 근속자 대비 30년 이

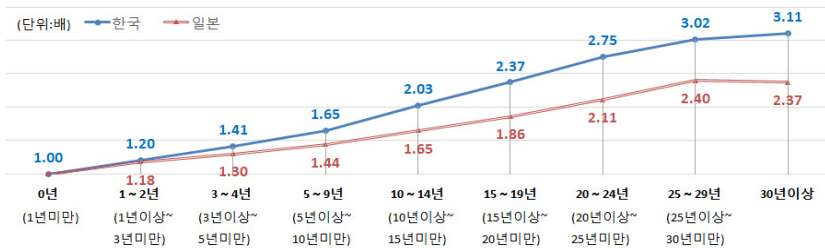
〈표 3-1〉 제조업 근로자의 근속연수별 임금격차(2010년 기준)

(단위: %)

구 분	한 국	독 일	프랑스	이탈리아	스웨덴	영 국	일 본
1년 미만	100	100	100	100	100	100	100
1~5년	134.9	128.4	113.2	126.6	110.9	116.1	129.8
5~10년	188.0	157.6	124.5	129.2	115.7	125.0	148.5
10~15년	211.1	166.2	132.6	136.9	116.1	134.3	168.7
15~20년	261.9	170.6	143.3	140.6	114.6	139.2	202.5
20~30년	313.0	191.2	146.3	152.7	110.8	156.7	241.6

자료: 정진호(2014), 「임금체계 실태와 향후과제: 임금연공성을 중심으로」.

〈그림 3-1〉 한국과 일본의 근속연수 1년 미만 대비 임금배율



자료: 한국경제연구원(2018: 1).

상 근속자의 임금수준을 나타내는 지수는 2010년의 3.43에서 2014년 3.72로 오히려 높아진 것으로 나타나고 있다(고용노동부, 2016). 한국경제연구원(2018)의 조사에서도 2017년 우리나라의 30년 이상 근속자 임금은 1년 미만 근속자 임금의 3.11배로, 일본의 2.37배보다 높아 한국이 일본에 비해 임금 연공성이 높은 것으로 나타나고 있다.

그러나 그와 같은 높은 임금배수는 우리나라 근로자의 초임이 낮기 때문에 통계적으로 초임 대비 장기근속자의 임금수준이 높게 나타났을 가능성도 있다. 한국노동연구원(2015)의 분석에 따르면 유럽 국가들에 비해 한국과 일본의 초임수준이 낮으며 특히 우리나라의 경우 초임수준에 있어서 일본을 포함한 다른 나라보다 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 초임수준의 차이가 임금배수를 키우는 효과를 발생시켰을 가능성이 없지 않다. 이 점에 대해서는 향후 좀 더 면밀한 검토와 분석이 필요하지만 그런 가능성을 인정한다고 해도 전반적으로 우리나라의 임금체계가 연공성이 높은 패턴을 보인다는 점은 부정하기 어렵다.

〈표 3-2〉 주요 국가 간 초임수준 비교

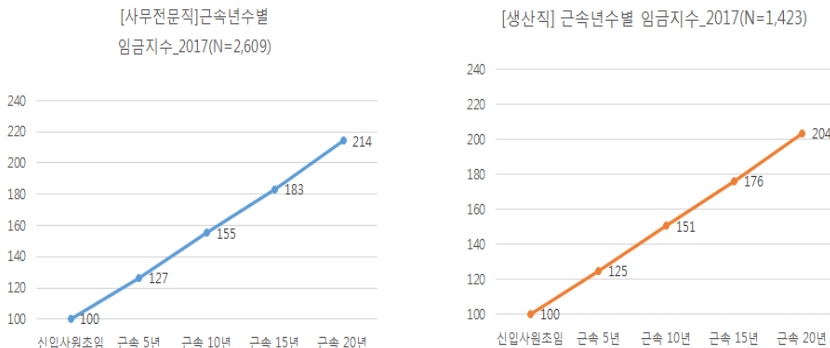
(단위: 만 원)

	한국	일본	영국	독일	EU (15개국)
업종 전체 초임평균	1,100	1,890	2,225	1,871	2,003

주: 10인 이상 사업체 기준, 초과급여 제외 월임금 총액 기준.

자료: EUROSTAT(2010), “Structure of Earnings Survey.” 한국 및 일본(2010), 『임금구조기본통계조사』, 한국노동연구원(2015)에서 재인용.

〔그림 3-2〕 직군별 근속기간에 따른 임금배수



자료: 『사업체패널조사』(2017) 원자료를 이용하여 저자 작성.

가장 최근에 조사된 2017년 사업체패널 자료를 살펴보면 신입사원 세 전초임 대비 20년 근속자의 임금수준은 직군별로 약간의 차이는 있으나 대체로 2배 정도인 것으로 나타나고 있다. 이를 직군별로 살펴보면 사무전문직의 경우 2.14배, 생산직의 경우 2.03배, 그리고 서비스·판매직 역시 2.03배이다. 앞서 살펴본 국가별 임금배수가 25년에서 30년 혹은 30년 이상을 기준으로 작성된 것임을 감안하면 대체로 추세적으로 일치하는 결과라고 할 수 있다.

2. 임금의 연공성이란 무엇인가?

임금의 연공성은 매우 중요한 개념이지만 정작 명확히 정의되지 않은 채 사용되어 오해나 혼동을 일으키는 원인이 되기도 한다. 먼저 통계적 연공성과 실질적 연공성을 구분할 필요가 있다. 앞서 살펴본 자료들에서

연급되는 연공성은 결과적으로 초임에 비해 근속이 높을수록 더 많은 임금이 지급된다는 사실을 통계적으로 보여주는 것이다. 그러한 수치 자체가 중요한 의미를 가지기는 하지만 그러한 결과가 실제로 연공에 기인한 것인지는 추가적인 검토가 필요하다. 근속에 따라 개인의 능력이나 수행하는 일의 가치가 증가하거나 그로 인해 생산성이 올라갔기 때문에 높은 임금이 지급된 것이라면 실질적인 의미에서 이것을 연공적인 임금이라고 말하기는 어렵다.

연공성의 개념과 관련해서 정이환(2013)은 임금의 연공성을, 제도적으로는 정기승급이 있는 호봉제를 활용한다는 것이고 실질적으로는 근속 증가에 따라 임금이 증가한다는 것, 더 엄밀히 정의한다면 ‘직무변화나 스킬 역량변화와 무관하게 근속에 따라 임금이 상승하는 것’으로 정의한다. 어수봉(2012)도 이와 유사한 방식으로 연공형 임금을 접근한다. 그에 따르면 연공형 임금이란 ‘학력 등 다른 조건이 동일한 경우 임금이 연공에 의해 결정된다는 것’이고 이때 연(年)은 연령·경력·근속 등 시간과 관련이 있는 요인을 의미한다. 임금결정에서 능력이나 성과가 아니라 기간이 중요한 요인이라는 것이 연공임금의 중요한 특징이다. 연공형 임금 체계에서는 근속이 능력과 성과, 즉 생산성을 대표하는 측정도구라는 암묵적 전제가 존재한다. 그런 전제가 맞다면 연공임금은 곧 생산성 임금과 다름이 아니게 된다(어수봉, 2012).

따라서 실질적 연공성의 문제는 근속에 따른 임금인상이 생산성을 반영하는 것인가에 달려 있다. 만약 개인별 생산성을 알 수 있다면 임금인상이 생산성을 대변하는 것인지 아니면 실제로 연공적인 것인지를 판단할 수 있으나 개인의 생산성이 관찰되지 않거나 측정하기 불가능하다는 것이 문제다(어수봉, 2012). 이와 같은 상황에서 실질적 연공성을 판단할 수 있는 현실적인 방안은 임금제도의 규칙과 운영을 검토하는 것이다. 즉, 앞서 정이환이 취한 방식대로 임금인상이 근속에 따른 자동승급 기제에 의해 결정되는가가 중요하다. 연공형 임금체계를 대표하는 제도는 호봉제이다. 모든 호봉제가 곧 연공형 임금이라고 단언할 수는 없다. 호봉승급이 근속이 아니라 성과에 따라 결정되는 경우 호봉제는 연공형 임금이 아니라 성과형 임금으로 간주될 수 있기 때문이다. 따라서 근속에 따라

자동적으로 승급이 이루어지는 호봉제라야 실질적인 연공성을 가진 임금 제도라고 부를 수 있을 것이다.

제도적으로 근속에 따른 자동승급이 있다고 해도 호봉 간 간격(피치)이 매우 작아서 임금인상에 미치는 영향이 크지 않거나 직급별 호봉제하에서 주된 임금인상이 승격에 의해 발생하고 승격이 평가에 의해 엄격하게 관리되는 경우 호봉제의 연공성은 제한적으로 나타나게 된다. 연봉제를 도입해서 운영하더라도 근속을 고려해서 관대하게 평가가 이루어지는 경우 연공성은 높게 나타날 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때 연공성은 제도 자체의 문제뿐 아니라 운영의 문제가 중요하게 작용함을 알 수 있다. 연공성이 가장 강하고 명확하게 발휘되는 제도는 자동승급이 이루어지는 단일호봉제라고 할 수 있다. 자동승급이 승격이나 승진이라는 필터가 없이 지속적으로 가능하기 때문이다. 또한 호봉간 간격(피치)이 높게 설정되어 있는 경우, 그리고 피치가 호봉이 증가함에 따라 일정하거나 혹은 증가하는 방식으로 제도가 설계되고 운영되는 경우 임금은 강한 연공성을 가지게 된다.

3. 한국의 임금체계는 연공적인가?

조사 자료나 비교대상에 따라 다소 차이가 있을 수는 있으나 초임과 비교해서 근속기간에 따른 임금의 연공성이 우리나라가 매우 높다는 점에 대해서는 분석결과들이 일치한다. 그렇다고 우리나라 기업들의 임금체계가 연공적이라고 말할 수 있는가? 달리 말하자면 근속에 따라 임금이 높아지는 현상이 연공적 임금체계에서 기인하는가 하는 문제이다. 이 질문은 매우 중요한 의미를 갖는다. 이제까지 많은 연구들이 앞서 살펴본 임금연공성 자료에 기초해서 임금체계 개편을 주장하고 있기 때문이다.

이 질문에 답하기 위해서는 우리나라 기업들이 실제로 도입해서 운영하고 있는 임금제도의 실태 및 현황을 검토할 필요가 있다. 앞서 모든 임금체계가 운영을 어떻게 하느냐에 따라 연공성을 가질 수 있다는 점을 지적하기는 했으나 제도 자체의 도입여부를 판단할 때 일차적으로는 호봉제 도입비율을 검토하는 것이 필요하다. 호봉제가 연공성을 띠게 될 가능

성이 가장 높기 때문이다. 임금의 연공성은 크게 근속에 따른 자동승급과 자동승격(승진)에 의해 결정된다. 먼저 자동승급을 살펴보면, 자동승급은 호봉제에서 발생하기가 가장 용이하다. 매년 자동적으로 승급을 시키기 위한 기제로서 호봉이 만들어진 것이기 때문이다. 직능급이나 직무급에서도 연공적인 승급이 불가능한 것은 아니지만 근속에 의한 호봉승급이 제도화되어 있는 호봉제와 비교할 때 상대적으로 적게 나타난다. 승격을 살펴보면, 호봉제라고 해서 반드시 근속에 따른 승격이 이루어지는 것은 아니다. 그러나 이하에서 살펴보듯이 호봉제에서 자동승격은 매우 상위 직급까지 광범위하게 이루어지는 경향이 있다. 이와는 달리 직무급에서는 근속에 의한 자동승격은 제도적으로 불가능하다. 직무가치가 높은 상위직무가 공석이 되어야만 승격이 가능하기 때문이다. 직능급의 경우에도 원칙적으로는 자동승격을 운영하기가 어렵다. 직능평가에 따라 직능수준이 올라간 경우에만 승격이 이루어지기 때문이다. 다만, 일본 기업들의 경험에서 알 수 있듯이 직능평가가 연공적인 성격을 띠게 되면 근속에 따른 승격이 발생할 소지가 크다.

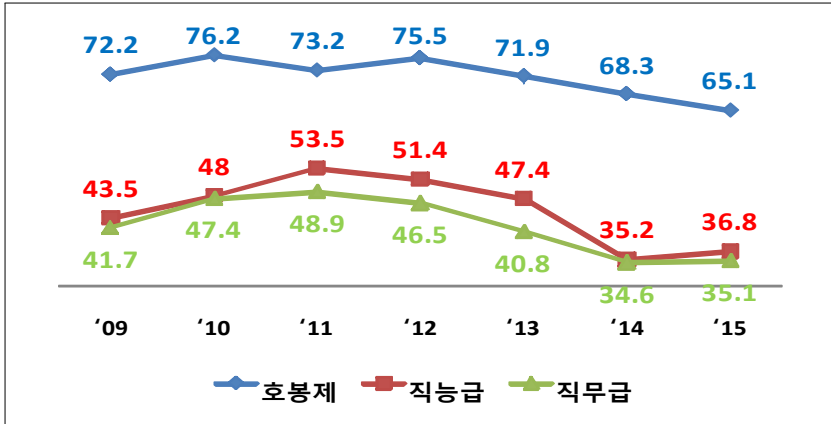
우리나라 기업의 임금체계에서 연공적 호봉제가 가지는 위치는 매우 중요하다. 사업체 노동력 부가조사에 따르면 호봉제 비중은 2009년 72.2%에서 2015년 65.1%로 감소하고는 있지만 여전히 지배적인 위치를 점하고 있다(고용노동부, 2016). 2015년을 기준으로 직능급은 36.8%, 직무급은 35.1%로 호봉제에 비해서는 작지만 무시할 수 없는 비중을 나타내고 있다.¹⁵⁾

한편 100인 이상 기업을 대상으로 하는 인적자본기업패널(HCCP) 조사 결과를 보면 사업체 노동력 부가조사결과와 유사하게 호봉제의 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 직무급과 직능급의 비중은 사업체 노동력 부가조사보다 작게 나타나고 있으며 2015년 고용노동부 임금제도 실태조사와 전반적으로 유사한 모습을 띠고 있다. 연봉제의 경우 기본급을 결정하는

15) 이 조사에서는 직무급과 직능급 모두 30%를 넘는 것으로 나타나고 있어 현실과는 맞지 않게 지나치게 높은 수치라는 비판이 적지 않았다. 이러한 문제를 명확하게 파악하기 위해 2015년에 고용노동부가 임금제도 실태조사를 실시한 바 있다. 그 결과에 따르면 직무급, 직능급도 실제로는 연공에 따른 운영이 적지 않아서 엄밀한 의미의 직무급 비중은 약 5%, 직능급은 2~3% 정도로 추정되고 있다(노사정위원회, 2016: 58~60).

[그림 3-3] 호봉제 도입률 추이

(단위: %)



자료: 고용노동부(2016), 「사업체 노동력조사 부가조사(100인 이상)」.

〈표 3-3〉 인적자본패널에서 나타난 임금체계 현황

	1차(2005)		2차(2007)		3차(2009)		4차(2011)		5차(2013)	
빈도	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
호봉제	265	58.37	229	58.03	271	61.10	289	59.60	298	57.68
연봉제	338	74.45	108	80.73	377	79.92	378	83.20	416	81.74
직무급	64	14.10	102	15.20	71	12.90	61	15.80	79	15.15
직능급	37	8.15	244	7.92	37	8.03	38	8.20	41	8.09

자료: 「인적자본기업패널조사」를 이용하여 저자 작성.

기준이라기보다는 연봉을 성과에 따라 차등인상하는 제도이므로 이하에서는 나머지 3개의 임금체계에 대해서 좀 더 집중해서 살펴보기로 하자.

HCCP는 2015년부터 직군별로 임금체계를 조사하고 있다. 이는 직군에 따라 도입하고 있는 임금체계가 다른 상황을 명확히 파악하고자 하는 의도로 해석된다. 생산기능직의 경우 호봉제가 66.76%로 매우 높게 나타나고 있다. 다른 직군들에서도 호봉제는 연봉제를 제외하면 가장 높은 비율을 점하고 있다. 기본급 결정의 체계로서 연공급, 직무급, 직능급 세 가지 가운데 호봉제의 비중이 가장 높게 나타나는 점에 주목할 필요가 있다.

이상의 자료들을 통해 알 수 있는 것은 우리나라 기업들에서 지배적인 임금체계는 호봉제라는 것이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 호봉제 자

체가 연공성을 의미하는 것은 아니다. 호봉승급이 어떤 기제를 통해 이루어지는가 여부가 더 중요하다. 예를 들어 호봉이 정기적으로 근속에 의해 승급되는 경우 전형적인 연공적 임금체계가 되는 반면 승급이 업적 평가에 의해서 이루어지는 경우 연봉제와 마찬가지로 성과주의 임금체계의 성격을 띠게 된다.¹⁶⁾ 따라서 호봉제 자체보다 더 중요한 것은 자동승급 제도의 유무이다. 고용노동부의 2015년 임금제도실태조사에 따르면 고과승급은 28.1%에 그치는 것으로 나타나고 있다(노사정위원회, 2016: 61). 이를 달리 말하자면 우리나라 기업들의 호봉제는 자동승급을 기본으로 운영되고 있다는 것을 의미한다. 또한 경총의 조사결과에서도 응답기업 중 74.7%의 기업이 정기승급제도를 운영하는 것으로 나타나고 있다(한국경총, 2015). 이러한 결과들을 요약하면 우리나라 기업들의 지배적인 임금체계는 호봉제이며 호봉제하에의 승급은 자동승급이 지배적이라는 것이다. 이러한 자동승급은 노사 간 임금교섭을 통해 매년 결정되는 일률적인 임금인상(베이스업)과 결합되어 매우 강한 연공효과를 발휘하게 된다.

한국노동연구원이 2016년 100인 이상 사업체 1,057개를 대상으로 실시한 조사는 단순한 제도 도입여부를 넘어서 연공성에 영향을 미치는 다양한 기제들을 확인할 수 있다는 점에서 매우 유용하다. 범위급 형태의 기본급 구조를 가지고 있는 사업체 중 41%는 고과승급, 46.8%는 근속 호봉급, 그리고 12.2%는 직무수행능력에 따라 승급이 이루어지는 것으로 나

〈표 3-4〉 직군별 임금체계 현황

(단위: %)

	연구개발	영업 및 서비스	엔지니어	관리 (경영지원)	생산 기능직	상품개발 영업기획	자금운용 및 투자
호봉제	27.85	30.38	37.25	31.22	66.76	33.33	30.56
연봉제	68.04	75.74	68.19	75.74	23.21	88.89	86.11
직무급	6.62	7.17	8.60	7.38	6.88	11.11	11.11
직능급	6.16	7.17	9.17	6.96	6.88	2.78	2.78

자료: 『인적자본기업패널조사』(2017).

16) 일본 기업들이 1960년대 이후 정기승급 대신 고과결과에 기초해서 호봉이 인상되는 고과사정으로 이행하려는 지속적인 노력을 한 이유도 바로 여기에 있다. 이와 관련된 자세한 내용은 田中恒行(2019)을 참조하라.

타나고 있다(정동관, 2017a). 호봉급을 운영하는 사업체들에서 단일호봉제와 직급별 호봉제의 비중은 직군별로 모두 직급별 호봉제가 지배적이지만 생산직의 경우는 단일호봉제의 비중이 상대적으로 높아서 43.1%를 차지하고 있다. 호봉 간 피치의 패턴을 보면 모든 직군에서 동일하거나 계속 증가하는 경우가 70~80%에 달하고 있어 강한 연공성을 보이고 있다. 한편 경영지원직의 경우 47.1%, 생산직은 35.2%, 서비스직은 36.9%의 사업체에서 근속에 따른 자동승진제도가 있다고 응답하고 있다. 더욱이 최상위직급 바로 아래 직급까지 그러한 자동승진이 일어난다고 응답하고 있어서 승진을 통한 연공성이 매우 강하게 작동하고 있음을 보여준다.

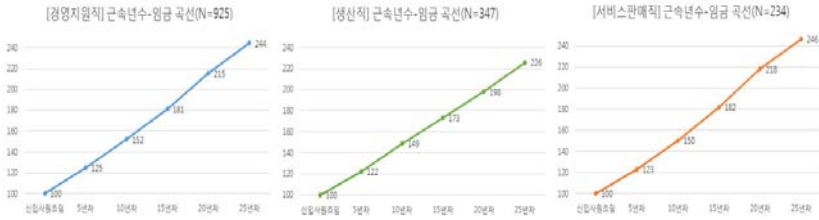
이러한 다양한 연공성 기제의 효과는 직급별 근속연수-임금곡선을 통해서 최종적으로 나타나게 된다. [그림 3-4]는 동 조사결과에 기초해서 작성된 직군별 근속연수-임금곡선을 보여주고 있다. 경영지원직의 경우 신입사원 초임에 비해 근속 25년차 직원의 임금은 2.44배이며 생산직의 경우는 2.26배, 그리고 서비스·판매직의 경우는 2.46배이다(정동관, 2017a).

이와 같은 사실은 사업체패널 자료를 통해서도 유사하게 나타난다. 사업체패널은 2015년 조사부터 초임 대비 근속연수 5년별로 임금수준을 파악하고 있다. 초임 대비 20년 임금수준을 직군별로 구분해서 살펴본 것이 <표 3-5>이다. 한국노동연구원의 2016년 조사와는 달리 근속 25년 임금수준은 조사항목에 포함되어 있지 않아서 25년을 기준으로 비교할 수는 없으나 근속 20년을 기준으로 양 조사를 비교하면 매우 유사한 모습을 보인다. 예를 들어 생산직의 경우 2016년 조사에서는 근속 20년이 초임의 1.98배이고 사업체패널 2017년 조사에서는 2.04배로 나타난다. 사무·전문직과 서비스·판매직의 경우에도 초임 대비 20년 근속자의 임금은 2배 정도로 양 조사가 거의 차이를 보이지 않는다.

4. 연공적 임금체계가 초래하는 문제는 무엇인가?

연공적 임금체계 혹은 이를 대표하는 호봉제가 왜 지금 문제가 되는가를 이해하기 위해서는 환경변화의 관점에서 접근할 필요가 있다. 모든 임

〔그림 3-4〕 직군별 근속연수·임금곡선



자료: 정동관(2017a: 18~19).

〈표 3-5〉 직군별 초임 대비 임금수준

		신입 초임	근속 5년	근속 10년	근속 15년	근속 20년
2015	사무·전문직	100	128	157	184	217
	생산직	100	126	152	178	205
	서비스·판매직	100	124	149	174	199
2017	사무·전문직	100	127	155	183	214
	생산직	100	12	151	176	204
	서비스·판매직	100	124	150	176	204

자료: 『사업체패널조사』(2017) 원자료.

금체계는 각각의 장단점을 가진다. 중요한 것은 현재 혹은 미래의 환경과 적합성을 가지는가 하는 것이다. 전략적 인적자원관리에서 말하는 수직적 적합성의 문제이다. 고성장 시대, 종업원 대부분이 젊고 전환배치를 통한 유연한 인력관리가 중요하던 시대에 연공급 임금은 매우 효과적인 임금체계였고 긍정적인 효과를 발휘할 수 있었다. 인건비 부담은 크게 없으면서 구성원들의 장기 근속을 촉진하고 유연한 인력관리가 가능했기 때문이다. 그러나 현재 기업들이 직면한 환경은 이전과는 크게 다르다. 그렇다면 무엇이 어떻게 달라졌는가. 이하에서는 달라진 경영환경을 살펴보고 그것이 왜 연공적 임금체계의 지속가능성을 파괴하는지 검토하기로 하자.

가. 달라진 경영환경

연공급의 원조라고 할 수 있는 일본의 고용시스템에서 발생하는 변화

를 설명하면서 하토리와 마에다(服部良太·前田榮治, 2000)는 일본의 연공임금이 기능할 수 있었던 전제조건을 네 가지로 설명한다. 첫째는 기업 내 근로자들의 인력구성이 균형적이어서 중간위를 기준으로 청년보다 고령이 더 많으면 안 된다는 것이다. 이 경우 생산성을 초과하는 인건비가 발생하기 때문이다. 둘째는 경제적 고성장이다. 연공임금은 기본적으로 현재 낮은 수준의 임금을 통해 기업이 성장하고 그 결과를 개인의 근속이 올라간 후에 보상받는 구조를 취하고 있으며 만약 기업의 성장이 정체되거나 감소된다면 연공임금은 유지되기 어렵다. 셋째는 기업의 장기 생존 가능성에 대한 믿음이다. 젊은 층이 임금을 덜 받으면서 조직을 떠나지 않는 것은 그러한 기대를 필요로 한다. 마지막으로 안정적 경제성장과 산업구조를 전제로 한다. 연공임금은 기업에 특수한 숙련의 형성을 촉진하기 위한 것으로 산업구조가 불확실하고 빠르게 변화하는 경우 지속가능성이 약화될 수밖에 없다. 문제는 이러한 전제들이 환경변화로 인해 더 이상 확보되기 어렵다는 것이다. 특히 저출산고령화는 앞의 두 가지 전제조건을 심각하게 파괴한다.

하토리와 마에다가 언급한 전제조건들이 한국에서도 빠르게 무너지고 있다. 특히 저성장과 고령화가 노동시장에 변화를 초래하는 중요한 환경 변화이다(오계택 외, 2016). 우리나라의 실질 GDP 경제성장률은 1980년대 8%대에서 1990년대 7%대, 2000년대에는 5%대까지 낮아졌으며 2008년 이후 3%대로 급감하다가 향후 1%대까지 떨어질 것이 예상되고 있다(조병구, 2015). 고령화 속도도 놀라울 정도여서 2025년에 초고령사회로 진입이 예상된다. 빠른 고령화는 기대수명의 연장과 저출산에 기인한 것이며 이로 인해 잠재 경제성장률을 크게 하락시킨다. 고령인구의 증가는 연금재정의 위기를 가져오고 이들의 고용을 유지시켜야 하는 정책적 필요성을 증가시킨다. 그리고 연공적 임금은 그러한 대응에 중요한 장애물로 작용한다.

나. 연공적 임금체계의 지속가능성

현재 우리가 직면한 현실에서 연공금이 더 이상 지속되기 어렵다는 근

거는 이미 여러 곳에서 발견된다. 예를 들어 1%대의 저성장 경제에서 근속에 따른 자동승급이 유지될 수 있을까. 근속 자동승급에 따른 임금인상률은 호봉 피치에 따라 달라지지만 대체로 2% 내외인 경우가 일반적인 것으로 알려져 있다. 그러한 임금 피치는 물가상승률이 높았을 때에 만들어져서 실질임금의 하락을 보전하는 중요한 장치로 사용된 것이기도 했다. 그러나 본격적인 저성장 시대가 시작되고 인플레이션이 아니라 디플레이션을 걱정해야 하는 상황에서 자동승급을 현재와 같이 유지하는 것은 현실적으로 불가능해진다.

앞서 살펴본 환경변화는 현재 지배적인 연공형 임금체계의 지속가능성에 대한 강한 의문을 던진다(오계택, 2018). 고직급 고임금 고연령 근로자가 급속히 늘어나는 연령구조하에서 인건비 부담은 늘어나게 되고, 저성장하에서 도저히 과거와 같은 임금인상률을 지속하기 어렵고 이로 인해 이연임금의 논리에 기초한 연공임금이 설 자리는 크게 줄어들게 된다. 또한 연공임금 구조에서 같은 일을 하는데 임금은 매우 큰 차이가 나는 상황은 임금차별로 인식되고 젊은 인력들의 반발을 초래할 수 있다. 같은 직급에 속한 종업원들 사이에서 하는 일의 중요도나 가치는 유사한데 임금이 2~3배 가까이 차이가 발생하는 연공적 임금체계는 앞으로 지속가능하지 않다(정동관, 2017b).

김동배(2016)는 한국노동연구원의 2016년 조사 결과를 인용하면서 생산직 근로자의 호봉제가 강한 연공성을 보이고 있는 점을 커다란 문제점으로 지적하고 있다. 그에 따르면 우리나라 생산직의 호봉제는 매우 강한 연공성을 가진 제도이다. 43.1%의 사업체가 단일호봉제를 채택하고 있고 매년 호봉피치가 일정하거나 피치가 증가하는 경우가 지배적이기 때문이다. 그리고 바로 이것이 지속가능성의 문제를 야기시킨다. 저성장하에서 정기승급분에 미달하는 성장으로 인해 고용조정을 야기할 위험성이 크고 고령화 고직급화로 인해 인건비 부담이 크게 늘고 근로자 간 임금격차가 크게 발생하기 때문이다. 또한 동일한 일을 함에도 임금격차가 크다는 것도 무시하기 어려운 중요한 문제다.

남재량의 연구(2019)에서 지적된 바와 같이 근속 임금곡선의 기울기가 클수록 고령근로자의 고용, 신규채용, 고용기회에 미치는 효과는 부정적

이라는 점도 연공적 임금체계의 지속가능성을 크게 떨어뜨린다. 연공적인 임금체계가 실업률을 증가시키고 저성장으로 위축된 경제의 활력을 더 악화시켜서 심각한 경제적 어려움을 초래할 가능성이 크다. 또한 향후 불가피하게 논의가 필요한 정년연장이나 정년 후 계속고용과 관련된 준비나 대응을 어렵게 만든다. 2019년 6월에 경제부총리가 논의 필요성을 언급한 후 언론을 통해 개최되었던 다양한 정년연장 토론회¹⁷⁾이나 경제부총리가 9월 18일에 인구대책 대응방안으로 제시한 계속고용방안은 고용연장 논의가 이미 눈앞에 와 있음을 시사한다. 그러나 임금체계의 강한 연공성을 해소하지 않으면 이러한 정책은 그 절박한 필요성에도 불구하고 결과적으로 기업과 사회, 취업자 모두에게 또 다른 어려움을 가중시킬 뿐이다.

제3절 임금체계 개편 시도와 평가: 이제까지의 임금체계 개편 시도들은 성공적이었는가?

1. 임금체계 개편의 시기별 특징

우리나라 기업들의 임금체계에 변화와 혁신이 필요하다는 주장은 어제 오늘의 일이 아니다. 임금체계의 혁신은 달리 말하자면 현재 및 미래의 환경에 적합하지 않은 임금체계를 적합하도록 만들어서 임금의 지속가능성을 높이자는 것이다. IMF 경제위기 직후 우리나라 기업들은 경영의 펀더멘털이 부실하다는 반성과 함께 연공적 임금을 바꾸기 위한 변화를 연봉제라는 기치 아래 대대적으로 추진한 바 있다. 그 이후에도 연공적 임금체계의 개편이나 혁신에 대한 논의는 끊이지 않았으며 가장 최근에는 정년이 60세로 연장되면서 그로 인한 인건비 부담을 해소하기 위해 임금

17) 대표적인 예로 KBS 심야토론 ‘정년연장, 독인가 약인가’(2019. 6. 10)를 들 수 있다.

체계 개편이 모색되었고 많은 기업들이 인건비 부담을 줄이기 위해 임금 피크제를 도입해서 운영하고 있기도 하다. 과연 이러한 시도들은 우리나라 기업들의 임금체계의 지속가능성을 높여주었을까? 그러한 변화시도에도 불구하고 왜 우리나라 기업 임금의 연공성은 특별히 감소되는 모습을 보이지 않는 것일까? 이하에서는 우리나라 기업에서 발생한 임금체계의 변화 내용을 살펴본 후 지속가능성의 관점에서 그러한 변화를 검토하기로 한다.¹⁸⁾

가. 1987년 이전

경제개발이 본격화된 1960년대 초반 이후 민주화 및 노동운동이 고양되고 분출된 1987년 이전까지 한국의 임금체계는 연공성에 기초한 속인급이 지배적이었다. 일제 침략기에 학습된 일본의 인사관리 체제가 그대로 도입되고 운영되었기 때문으로 보인다. 1960년대 초반부터 국영 기업체, 민간 대기업을 중심으로 직무급이 일부 도입되었으나 제대로 정착되지는 못했다(김동배 외, 2005). 채용 자체가 직무에 기초해서 이루어지지 못한 상태에서 회사가 배정한 직무에 따라 임금이 결정되는 논리에 대한 수용성이 적었고 유연한 배치전환이 제약을 받는 한편 당시의 사회적인 가치인 장유유서나 근속과 충돌이 발생했기 때문이다.

이 당시에 발생한 임금체계의 변화는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째는 시간급제가 확대되고 산출급이 감소하였다. 이는 산출급이 지배적이었던 광업 및 경공업의 쇠퇴로 인한 것이다. 그 배후에는 기술이 발전하면서 작업의 성과물이 개인별로 측정 가능한 방식에서 자동화 라인 설치 등으로 인해 라인별 불량률이나 생산성 등 집단적 성과가 측정되고 중요시되는 방식으로 변화가 발생했다는 사실이 존재한다. 둘째는 속인급인 연공급이 확산되었고 기업에서는 이에 대한 대응방안으로 직무급으로 전환하려는 시도가 발생했다(대한상공회의소, 1977; 한국경영자총협회, 1981). 이러한 경영 측의 시도에 대해 노동계는 생계 보장급의 선행 및 공정한

18) 임금체계의 역사적 변화는 노사정위원회(2016), 『2015 임금보고서: 임금체계의 이해: 역사와 통계조사』를 참고해서 작성한 것이다.

직무분석과 평가를 직무급 도입의 전제조건으로 내세운 바 있다(한국노동조합총연맹, 1978). 셋째, 시간급제의 확산과 함께 성과급제가 도입되어 상여금의 차등지급과 고과승급이 성과관리를 위한 수단으로 활용되기 시작하였다.

나. 1987년부터 1997년 외환위기까지

이 시기 동안 발생한 임금체계의 주요 변화는 연공급적 성격의 강화와 직능급의 도입시도로 요약될 수 있다. 1987년 이후 노동조합의 힘이 크게 강해진 상황에서 연공급적 성격이 강화된 것은 자연스러운 귀결이라고 할 수 있다. 직능급은 그러한 국면에서 기업들이 연공급 대신 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 대안으로 찾은 임금체계라고 할 수 있다. 직능급의 도입은 이러한 임금체계가 지배적이었던 당시 일본 기업들의 경험과 사례에 영향을 입은 바가 크다.

연공급적 성격의 강화는 정기승급제도가 생산직 근로자에게 확대되어 적용되었다는 점, 차등적 승급 관행이 약화되었다는 점, 그리고 직급 승진이 임금인상에 미치는 영향이 줄어들었다는 점 등에 기인한다. 매년 호봉이 정기적으로 상승하는 정기승급제도는 1987년 이전에는 주로 관리사무직에 한정되었으나 세력이 강화된 노동조합의 요구로 생산직 근로자에게도 적용되기 시작하였고 평가에 따라 차등적으로 적용되던 방식에서 일률적인 자동승급제도로 변화되었다. 한편 직급단계의 축소, 직급 간 임금격차의 축소, 근속연수에 따른 자동적인 직급승진 등이 이루어지면서 직급승진이 임금인상에 미치는 영향은 약화되었다. 이 시기의 변화는 결국 임금의 연공적 성격을 강화하는 동시에 직급으로 대변되던 직무 혹은 직능의 성격을 희석시키는 결과를 낳았다.

다. 1997년 말 외환위기 직후 2013년 정년연장 직전까지

1997년 연말에 발생한 경제위기는 우리나라 경제가 과거에 겪어 본 적이 없는 사상 초유의 심각한 충격을 안겨주었으며 기존의 경영모델에 대

한 근본적인 재검토가 이루어지는 중요한 계기가 되었다. 과거의 성장확대와 모방돌관 경영에서 견실이익을 중시하고 혁신과 창의가 강조되는 경영으로의 변신이 추구되었고 인적자원관리에서도 집단과 연공중시에서 개인과 성과 중심으로의 변화가 강조되었다(한국노동연구원(편), 2000). 이 시기는 우리나라 기업들이 한국적 특성을 강조하며 과거의 전통을 전승하던 방식에서 탈피하여 소위 글로벌 스탠다드를 수용하는 데 많은 노력을 기울인 기간이기도 하다. 변하지 않으면 죽는다는 위기감이 그만큼 절박했으며 그러한 위기감은 그 후 성과주의 임금제도의 빠른 확산으로 나타나게 되었다.

이 시기 임금체계의 변화는 연봉제에 의해 대표된다. 연봉제가 무엇인가에 대해서는 저자들에 따라 약간의 차이가 존재하기는 하지만 기본적으로 연 단위에서 임금수준을 계산한다는 지급형태의 문제가 아니라 개인의 성과에 따라 임금의 크기나 인상률을 차등해서 결정하는 성과임금이라는 점이 핵심이다(유규창·박우성, 1999). <표 3-6>에서 확인할 수

<표 3-6> 임금결정체계의 변화(1996~2013년)

	연봉제 · 성과배분제실태조사(2004~2005) 임금제도실태조사(2006~2008) 사업체노동력조사 부가조사(2009~2013)			
	호봉급	연봉제	성과배분제	
1996, 11	-	1,6	5,7	
1997, 10	-	3,6	7,0	
1999, 1	-	15,1	16,0	
2000, 1	-	23,0	20,6	
2001, 1	-	27,1	22,3	
2002, 1	-	32,3	24,3	
2003, 1	-	37,5	28,2	
2004, 6	[59,1]	43,0	30,6	
2005, 6	[62,8]	48,4	32,1	
2006, 7	[56,1]	50,6	30,7	
2007, 7	[50,5]	52,5	30,8	
2008, 8	[57,6]	57,4	29,6	
2009, 12	72,2	61,8	36,5	
2010, 9	76,2	62,7	37,7	
2011, 6	73,2	64,8	39,0	
2012, 6	75,5	66,7	39,9	
2013, 6	71,9	66,2	38,4	

자료 : 노사정위원회(2016: 30).

있듯이 경제위기 직전인 1997년 10월 3.6%의 미미한 도입률을 보였던 연봉제는 경제위기 직후인 1999년 15.1%로 4배 이상 급증하는 모습을 보였으며 그 이후 빠르게 확산되어서 2006년에는 50%를 넘어서게 된다. 이와 같은 빠른 확산 속도는 과거 어느 제도에서도 찾아보기 힘든 놀라운 것이었다. 성과주의를 지향하는 성과배분제 역시 이 시기에 빠르게 확산되었다. 연공 대신 성과주의에서 활로를 찾으려는 우리나라 기업들의 적극적인 노력이 주된 동인이었으며 위기상황에서 노동조합이 성과주의에 대해 강력한 반대를 하기 어려웠다는 점도 하나의 이유라고 할 수 있을 것이다.

라. 2013년 정년60세 의무화법 이후 현재까지

정년연장 이후 나타난 임금체계의 가장 큰 변화는 임금피크제의 도입이다. 사실 임금피크제가 우리나라 기업에서 도입되고 활용된 것은 「정년연장법」이 통과되기 이미 오래전의 일이다. 2003년 신용보증기금과 대한전선이 경영상의 인건비 압박과 근로자의 고용불안을 동시에 해소하기 위해 최초로 임금피크제를 도입한 것으로 알려져 있다. 그 이후 금융권에 서도 산별노조와의 협약을 통해 정년을 연장하는 대신 임금피크제를 도입해서 운영한 바 있다. 한편 노동부에서도 임금피크제의 확산을 위해 2006년에 이미 임금피크제 도입 매뉴얼을 만들어서 보급한 바 있다. 노동부에서 매년 실시했던 임금제도 실태조사에 의하면, 100인 이상 사업장의 임금피크제 도입률은 2007년 4.4%, 2008년 5.7%로 나타나고 있다(고용노동부, 2007, 2008).

그러나 그 이후 임금피크제는 특별한 주목을 받지 못했다. 임금피크제가 다시 관심을 끌게 된 것은 「정년연장법」이 통과된 2013년 이후의 일이다. 정년연장이 초래하는 영향은 다양할 수 있으나 기업들이 가장 큰 어려움을 호소하는 부분은 인건비 증가와 인사적체, 조직활력 저하 등으로 요약될 수 있다. 이 중에서 인건비 부담 완화를 위한 중요한 대안으로 임금피크제가 중요하게 부각되기 시작했다고 할 수 있다. 사회 전체적으로 빠르게 고령화되는 인구 구성의 변화 속에서 고령층의 고용을 보호하

면서도 청년고용을 활성화시키는 문제가 정책적으로 매우 중요한 과제였기 때문이다.

특히 정부는 임금피크제를 노동개혁의 차원에서 중요한 정책의 하나로 설정하고 이를 도입하기 위해 공공부문을 중심으로 적극적인 노력을 기울였으며 그 결과 2015년 말 기준으로 313개 공공기관 중 91.7%에서 임금피크제 도입이 결정되었다. 민간기업의 경우에도 임금피크제는 상당히 빠르게 확산되어 경총 조사에 따르면 2015년을 기준으로 매출액 상위 200대 기업 중에서 임금피크제를 이미 도입한 기업은 26.3%, 도입 협상을 완료한 기업은 25.1%인 것으로 나타나고 있다(한국경영자총협회, 2015). 임금피크제가 기본적인 임금체계를 바꾸는 변화라기보다는 기존의 임금체계를 그대로 유지하면서도 정년을 앞둔 일정 시점에서 임금을 삭감하는 교육지책이라는 한계는 있으나 임금피크제 확산은 임금체계의 근본적인 개편이 그만큼 어렵다는 현실을 보여주는 것이기도 하였다.

2. 임금체계 개편시도에 대한 평가

앞 장에서 살펴본 것과 같은 임금체계 개편은 우리나라 기업들이 가진 임금체계의 지속가능성을 높였는가? 이 질문에 선뜻 그렇다고 답하기는 어렵다. 일정한 성과가 없었다고 하기는 어렵지만 강한 연공성을 크게 완화시켰다고 보기는 어렵기 때문이다. 이하에서는 지금까지 있었던 한국 임금제도의 중요한 변화라고 할 수 있는 연봉제, 성과배분제, 임금피크제에 초점을 맞추어 이 문제를 검토해보기로 한다.

가. 연봉제

연봉제가 우리나라 기업들의 임금체계를 성과주의적 방향으로 크게 개선한 점에는 이론의 여지가 없다. 개인의 역량과 성과에 따라 임금인상이 차별화되어 결정된다는 논리는 이제 사회적으로나 조직 내부에서 매우 자연스럽게 받아들여지는 수준에 도달했기 때문이다. 그러나 연봉제의 확산은 다음과 같은 여러 측면에서 제한적인 성격을 가지고 있기도 하다.

첫째, 연봉제는 임금인상의 기제에 성과주의를 도입한 것이었고 기본급 자체의 설정 근거나 논리를 건드리는 것은 아니었다는 사실이다. 달리 말하자면 전통적인 기본급의 결정 논리는 그대로 둔 채 임금형태를 단순화하는 동시에 임금인상을 차등화하는 것이 연봉제에서의 주된 변화였다. 이러한 미완의 개혁은 최근 다시 기본급 체계를 일 중심으로 바꾸어야 한다는 논의를 촉발하게 된 이유이기도 하다. 둘째, 연봉제는 주로 사무관리직을 중심으로 보급되었으며 생산직은 여전히 임금체계 개편의 사각지대로 남아 있다는 것이다. 이것은 근속에 따른 호봉제를 강력하게 선호하는 근로자와 노동조합의 요구가 반영된 것이다. 적지 않은 기업에서 사무관리직은 연봉제, 생산직은 호봉제로 임금체계가 구분되어 적용되고 있으며 따라서 연봉제를 도입한 기업들의 비율이 통계적으로 아무리 높게 나타나도 많은 인력이 존재하는 생산직 현장에서는 그러한 성과주의가 파급되거나 수용되지 못하고 있는 것이 현실이다. 셋째, 연봉제라고는 하지만 실제로는 무늬만 연봉제인 경우가 적지 않다는 사실이다. 연봉제가 빠르게 확산되어 도입비율이 43%에 달했던 2004년의 경우, 도입된 연봉제 중에서 성과에 따른 개인별 차등 없이 임금의 지급형태만 기본급과 수당, 상여금을 통합해서 단순화시킨 형태가 21.3%로 적지 않게 나타나고 있기 때문이다(노사정위원회, 2016: 28). 마지막으로 최근 저성장 경제로 진입하면서 연봉제를 도입한 기업들에서 임금인상을 위한 재원을 충분히 마련하지 못하는 과정에서 성과에 따른 개인별 차등이 적극적으로 이루어지지 못해서 연봉제를 운영하고 있음에도 불구하고 결과적으로 연공성을 탈피하는 데 상당한 한계가 발생하고 있다.

나. 성과배분제

연봉제가 개인의 성과에 기초해서 개인별 임금인상을 차등화하는 것이라면 성과배분제는 집단적 성과에 기초해서 인센티브를 지급하는 것이며 연봉제와 함께 성과주의 임금을 대표하는 중요한 보상 제도이다. 그러한 성과배분제가 제대로 활용되는 경우 임금의 지속가능성에 긍정적인 영향을 미칠 것임에 틀림없다. 환경의 변화와 그에 따른 집단적 성과 변동에

따라 보상의 크기가 달라지기 때문이며 변동급적 성격으로 지급되는 것이어서 기업의 지불능력에 부담을 주지 않는다는 장점을 가지기 때문이다. 그러나 우리나라 기업에서 도입되어 운영되고 있는 성과배분제는 그러한 목적을 충분히 달성하지 못하는 경우가 종종 발생한다.

무엇보다 성과배분제에 기초한 상여금이 본래의 취지에서 벗어나 고정급화되어 운영되는 일이 적지 않다는 것이다. 경제위기 직후에 실시된 실태조사에서도 성과배분제를 도입하여 운영하는 과정에서 성과에 따른 상여금이 당연히 지급해야 하는 고정급으로 인식되고 변질되는 문제점이 노정된 바 있으며 심지어 일부 기업들은 그러한 문제 때문에 제도 자체를 폐지한 경우도 발견되고 있다(박우성, 1998). 그러한 문제점은 그 이후에도 계속 유지되고 있는 것으로 보인다. 최근의 성과배분제 운영실태를 살펴보면 성과배분제가 사전에 정해진 산정 공식 없이 노사협의나 합의로 결정되는 경우가 29.1%로 나타나고 있는바 이런 상황에서는 성과가 목표에 미달하는 경우에도 교섭을 통해 이전 수준의 상여금을 확보하려고 하기 때문에 고정적인 성격을 띠 소지가 있다. 특히 성과배분제를 운영하고 있는 기업 중 14.2%는 배분기준 금액 자체를 아예 동일금액으로 지급한다고 응답하고 있어(노사정위원회, 2016: 63) 고정급으로 운영되고 있을 가능성이 높다.

다. 임금피크제

임금피크제는 고령화의 가속화 및 정년연장이라는 상황에서 우리나라 기업들이 인건비 부담을 줄이기 위해 선택한 매우 중요한 제도적인 방안이다. 그러나 이 제도는 중요한 한계를 내포하고 있는 대안이기도 하다. 인건비는 통제할 수 있으나 사기가 저하되고 더 이상 열심히 일하지 않는 고령인력을 양산할 수 있는 위험성이 존재하기 때문이다. 임금피크제 도입은 정기승급제와 긴밀한 관계를 가진다. 예를 들어 경총이 매출 200대 기업을 대상으로 조사한 결과에 따르면 정기승급제도가 있는 기업의 임금피크제 도입률은 27.1%인 데 반해 정기승급이 없는 기업은 16.7%의 도입률을 나타내고 있다(한국경총, 2015). 이것은 연공적 임금체계가 임

〈표 3-7〉 정기승급제 유무와 임금피크제 도입비율

호봉승급	임금피크제 도입 여부						계
	도입	협상완료	기도입	미도입	협상중	미계획	
있음	55.3%	28.2%	27.1%	44.7%	27.1%	17.6%	100%
없음	40.5%	23.8%	16.7%	59.5%	23.8%	35.7%	100%

자료: 한국경영자총협회(2015), 「임금피크제 도입 현황 및 특징조사」.

금피크제의 도입 필요성을 증가시킨다는 점을 시사한다. 연공적 임금체계가 고령인력에 대한 인건비 부담을 크게 증가시킨다는 점을 고려하면 정기승급제가 임금피크제 도입으로 귀결되는 것은 자연스런 현상으로 보인다.

이런 점들을 고려할 때 임금피크제는 급한 불을 끄기 위해 필요한 조치로서는 적절하지만 지속가능한 제도라고 보기는 어렵다. 단지 나이가 들었기 때문에 임금을 깎아야 한다는 것은 지속가능한 인사관리의 기준으로 활용하기 어렵다. 바람직한 것은 임금체계를 개편해서 연공성을 적절하게 통제함으로써 단순히 근속이 증가하는 이유 때문에 임금인상이 발생하는 부분을 효과적으로 관리하는 것이다. 그렇게 할 수 있다면 굳이 정년을 앞두고 수년간 임금이 강제로 깎이는 일을 피할 수 있을 것이다. 결론적으로 임금피크제의 확산은 임금체계의 지속가능성을 높이는 데 도움이 되기는 하지만 근본적인 개선책은 아니라는 한계가 동시에 존재한다고 할 수 있다.

3. 역사적 경험이 주는 시사점

이제까지 임금체계 개편을 둘러싼 논의나 기업 임금체계의 변화 경향을 살펴보면 기존에 구축되어 활용하던 체계를 바꾸는 것이 얼마나 힘든 것인가를 잘 알 수 있다. 특히 경제위기 이후 연공성을 완화하기 위한 임금체계 개편이 성과주의라는 지향점을 가지고 시도되었으나 호봉제로 대변되는 연공적 임금체계는 여전히 지배적인 위치를 차지하고 있다. 개편이 필요하다는 방향에는 동의하지만 구체적인 실행으로 들어가면 넘어야 할 장애물이 적지 않다. 일에 기초한 임금체계로의 개편을 위해서는 임금

직무와 관련된 시장정보도 부족하고 실제로 그러한 제도를 운영해 본 경험도 부족하다. 그러나 가장 근본적인 장애는 변화가 초래할 수 있는 불이익에 대한 근로자와 노동조합의 불안과 이로 인한 반발이다. 특히 취업규칙 불이익 변경과 연결되어 근로자와 노조의 반발은 현실적으로 넘기 어려운 매우 큰 어려움이다.

그러나 변화의 어려움만을 나열하기에는 고령화가 초래하는 도전은 심각하고 위협적이다. 다른 위기 예측과는 달리 인구통계학적인 전망은 빗나가는 일이 없다. 오히려 고령화의 속도는 더욱 빨라져서 기존의 예측을 앞당기고 있다. 위기가 닥친 후에 대응하기보다 미리 준비하고 대응하는 것이 효과적이다. 그러기 위해서는 가장 먼저 우리가 직면한 위기상황에 대한 공감대 형성이 필요하다. 그 후에는 그러한 어려움을 극복하고 임금체계의 연공성을 완화할 수 있는 현실적인 대안을 모색하는 일이 중요하다. 이하에서는 우리나라 기업들이 선택할 수 있는 해결방향과 대안들을 검토하기로 한다.

제4절 해결방향과 대안

저성장 고령화시대의 지속적 임금체계를 위해 강한 연공성이 완화되어야 하는 것은 분명하지만 임금체계 개편의 목적이 오로지 그것 하나일 수만은 없다. 『2016 임금보고서: 임금체계 개편의 대안 모색』(노사정위원회, 2017)에 나타난 대안적 임금체계 개편 방향은 종합성과 균형성 측면에서 시사하는 바가 크다. 임금보고서는 먼저 임금체계는 업종이나 전략 등 기업의 상황에 따라 다를 수 있어야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 이는 곧 우리나라 기업들이 저성장 시대에서 국제 경쟁력을 잃지 않으면서 지속가능한 것이라면 하나의 대안에 매몰되지 않고 다양한 변화와 시도를 포용해야 한다는 것을 의미한다. 임금보고서는 또한 임금체계 개편의 기본 방향을 연공성 완화 및 일 중심의 임금체계 강화로 설정하고 있다. 연공을 배제하자는 것 자체가 목적은 아니며 지나친 연공성을 크게 완화

할 수 있으면서 일 중심의 임금체계를 강화할 수 있는 임금체계의 구체적인 대안 모색이 중요하다는 것이다. 또한 그러한 방향으로의 개편이 종업원들의 역량 개발을 저해하는 것이어서는 오히려 수용성 및 지속가능성을 저해할 것이라는 점에서 일 중심으로의 개편과 역량개발의 축진이 동시에 고려되어야 한다. 마지막으로 인건비 부담으로 인한 경영상의 어려움만을 강조하기보다는 임금체계가 갖추어야 할 수용성, 공정성, 지속가능성 등을 균형 있게 반영하는 것이 임금체계 개편의 정착 가능성을 높일 수 있다.

1. 임금체계 혁신의 모형

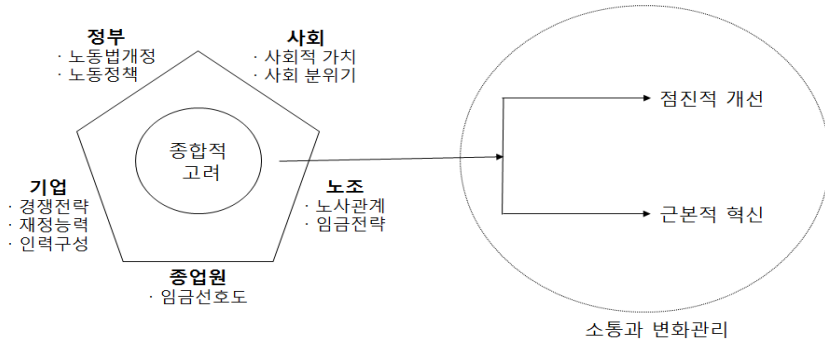
연공성을 완화하기 위한 임금체계 개편을 주장하는 저자들이 제시하는 구체적인 대안은 매우 다양하다. 예를 들어 박희준(2014)은 직군별 차별화된 인사관리를 주장하면서 직무급의 도입이 용이한 직무나 직군에 대해서 직무급을 도입하는 한편 직책과 직급을 일치시키고 입사 후 일정 시점 이후에는 연공에 의한 임금인상을 최소화할 것을 제안하고 있다. 김동배(2014)는 정년연장 이후 우리나라 기업들에 필요한 임금체계의 혁신을 기본급의 혁신, 승급관리의 혁신, 그리고 성과배분의 혁신에서 찾고 있다. 기본급에서는 연공성의 문제를 해결할 수 있는 직무급이나 숙련·역량급, 역할급 등으로의 변신이 필요하며 승급관리에 있어서는 강급을 포함해서 존별 승급관리를 실시함으로써 자동적인 근속승급을 억제해야 한다는 것이 골자다. 한편 유규창(2014)은 연공성을 통제하고 전문성을 강화하는 직무급으로의 전환을 중요한 대안으로 제시한다. 그에 따르면 직무급에 대한 많은 오해를 걷고 나면 직무급이 저성장 고령화시대의 매우 중요한 대안이라는 것이다. 따라서 중요한 것은 직무급을 도입하는 데 장애가 되는 요인들을 제거하는 일이다. 박우성(2015)은 대안적 임금체계로서 역할급의 효용에 주목하면서 기존의 직급체계를 역할급으로 정비하거나 역할수당을 도입해서 활용하는 방안, 그리고 기본급을 하나의 기준이 아닌 복수의 기준으로 설정하면서 역할급을 병존형 임금체계의 틀에서 활용하는 방안을 제시한 바 있다.

이상과 같은 대안들을 정리하면 기존의 임금체계의 틀은 그대로 유지하되 그 안에서 점진적인 개선이나 변화를 추구하는 방식과 기본급의 형성체계 자체를 바꾸는 근본적인 혁신방안으로 구분될 수 있다. 자동적인 승격이나 승급 대신 고과에 의한 승격, 승급을 엄격히 하는 방안이나 말호봉을 통해 승급이 가능한 기간을 통제하는 방안 등은 점진적 개선에 해당하고 기본급의 구성 자체를 호봉제에서 직무급이나 역할급 등으로 개편하는 방안은 근본적 혁신에 해당한다. 어느 방식이 더 좋다고 할 수는 없다. 근본적인 혁신은 연공성의 문제를 근본적으로 해결할 수 있다는 장점이 있는 대신 도입에 대한 반발이나 장애에 부딪혀 실질적인 변화가 어려워지는 단점이 존재한다. 점진적인 개선안은 실행이 용이하다는 장점이 있는 반면 환경이 요구하는 만큼의 효과를 빠른 시간 내에 기대하기 어렵다는 한계가 존재한다. 두 개의 접근 방식이 서로 상충하는 것은 아니다. 먼저 점진적인 방식의 개선을 실행한 후 그것을 통해 얻어진 경험과 신뢰에 기초해서 근본적인 혁신을 추진할 수도 있기 때문이다. 오계택 외(2017: 117)는 기존의 연공급을 연공·숙련급으로 바꾸고 그것에서 숙련·직무급을 거쳐 최종적으로 직무급으로 이행하는 단계별 도입방안을 제시하기도 한다. 다만, 기본급 결정의 논리를 바꾸는 것이 쉬운 일은 아니기 때문에 신중한 검토나 치밀한 준비가 필요하다는 점에 유의할 필요가 있다.

임금체계 혁신이 수십 년간 논의되어 온 반면 실제 성과는 미미한 이유 중 하나는 필요성이나 당위성에 매몰되어 성급하고 일방적인 추진이 이루어졌다는 것이다. 구체적인 선택대안의 설계나 구체적인 대안 모색 이전에 다양한 상황 요인에 대한 고려와 검토가 필요하다. 김동배(2013)는 임금체계 혁신이 기업 상황에 맞게 이루어지기 위해서 고려해야 하는 상황 요인을 경쟁전략, 직종차이, 직무차이, 노동조합, 개혁속도 등 5개로 구분하고 있다. 김동배가 기업의 관점에서 고려요인에 착목하고 있는 반면 이을터(2014: 47)는 주요 이해관계자들을 모두 포함하는 포괄적인 관점에서 임금체계 개편에 영향을 미치는 요인들을 검토하고 있다.

기업은 이러한 다양한 요인들을 종합적으로 고려해서 기존의 연공적 임금체계를 점진적으로 개선하는 방향을 선택하거나 연공적 임금체계를 일 중심으로 근본적으로 개편하는 방향을 선택할 수 있다. [그림 3-5]는

[그림 3-5] 임금체계 혁신의 모형



자료: 김동배(2013) 및 이을터(2014)를 참고하여 저자 작성.

임금체계 혁신의 방향을 설정하기 위한 모형이다. 어떤 방향을 선택하는 소통과 변화관리는 필수적이다(오계택 외, 2017; 이을터, 2014). 변화가 필요한 이유와 목적을 충분히 공유하는 것이 임금체계 개편의 성과를 결정하기 때문이다. 특히 임금체계에 대한 선호는 연령이나 직급 혹은 세대별 특성에 따라 상이하다는 점을 고려하면서 공감대를 만드는 노력이 중요하다. 이하에서는 그렇게 선택된 방향에 따라 활용 가능한 대안들을 세부적으로 살펴보기로 한다.

2. 점진적 개선방안: 연공적 임금체계의 보완

기존 연공급 임금체계의 틀을 크게 바꾸지 않으면서도 연공성을 완화할 수 있는 방안은 매우 다양하다. 사실 기본급 체계를 연공급에서 일 중심의 임금체계로 개편해야 한다는 주장이나 논의가 20여 년을 넘게 이어져왔지만 실제로 현실에서는 큰 변화가 없었다는 점을 고려하면 오히려 기존의 호봉제의 틀을 유지하면서도 제도 및 운영을 개선함으로써 연공성을 완화시키는 방안을 적극적으로 모색하는 것이 더 현실적일 수 있다.

가. 승진·승격의 엄격한 운영

우리나라 기업들이 활용하고 있는 호봉제는 직급별 호봉제가 지배적이

다. 한국노동연구원의 조사에 따르면 호봉제를 도입한 기업 중 71.9%가 직급별 호봉제로 나타나고 있다(정동관, 2017a). 직급별 호봉제의 경우 임금인상은 호봉이 오르는 승급과 직급이 한 단계 상승하는 승진 혹은 승격에 의해서 이루어진다.¹⁹⁾ 승격을 엄격하게 운영한다는 의미는 근속에 따른 자동승격이 아니라 승격률을 정하고 평가결과에 기초해서 결정해야 한다는 것이다. 같은 조사결과에 따르면 근속에 의한 자동승격이 최상위 직급 바로 밑의 직급까지 실행되고 있다는 점은 승격에 미치는 근속의 영향이 지나치게 크다고 할 수 있다. 따라서 승진·승격을 엄격하게 운영하는 것만으로도 연공성을 상당히 통제할 수 있을 뿐 아니라 실제로는 같은 일을 수행하면서도 직급과 임금수준이 달라지는 문제점을 개선할 수 있다. 승진·승격을 엄격히 하는 것은 호봉제의 경우에만 해당되는 것은 아니다. 연봉제나 직능급의 경우에도 엄격한 승격관리가 이루어지지 못하면 연공성이 크게 증가할 수 있다는 점에 유의해야 한다. 일본의 직능급이 연공급화된 이면에는 승격관리가 엄격하게 이루어지지 못하고 연공에 의해 좌우되었다는 사실은 중요한 시사점을 제공한다(박우성·이병하, 2016).

나. 고과승급의 강화

기본급의 체계와는 별도로 임금이 인상되는 기제가 근속에 의해 이루어지는 경우 연공성이 강하게 발생할 수밖에 없다. 호봉제를 운영하고 있다고 해도 승급이 고과에 의해 이루어지게 되면 연공성이 상당부분 통제되게 된다. 고과의 내용이 업적에 기초하는 경우 성과주의적인 호봉제가 되는 것이고 역량이나 숙련을 평가해서 승급이 이루어지는 경우 역량급이나 숙련급이 되는 것이다. 일본 경영계가 호봉제의 틀 안에서 근속승급을 고과승급으로 바꾸려는 노력을 수십 년 동안 지속한 이유도 여기에 있다. 개인별 평가에 따른 승급의 차등화는 연봉제와 같은 효과를 발휘할

19) 엄밀하게 말하자면 직급이 상승하면서 임금만 오르고 직책의 변화가 없는 경우를 승격이라고 부르고 직책의 변화가 발생하는 경우를 승진이라고 부른다. 그러나 승진과 승격이 종종 같은 의미로 사용되기도 한다.

수 있게 된다. 일본 공무원과 공공부문에서 취하고 있는 방법이 그러한 하나의 사례이다. 일본 공공부문에서는 기존의 호봉등급을 세분화한 다음 평가결과에 따라 승급을 차등화하는 방식으로 제도를 개선하였다(박우성, 2019c). 기존의 1호봉을 4호봉으로 세분화한 후 평균적인 성과를 낸 사람에게는 4호봉을 지급하는 대신 우수한 성과를 낸 사람에게는 8호봉을 승급시키는 방식으로 제도를 개선한 것이다. 성과가 낮은 사람에게는 2호봉 승급을 적용하고 성과가 매우 낮은 사람에게는 승급을 시키지 않는다. 승급 결정에 연공과 성과를 적절하게 조화시킨다면 연공적 호봉제를 커다란 변화나 저항없이 성과주의적으로 바꿀 수 있다는 점에서 우리에게도 유용한 방식으로 활용될 수 있을 것이다.

다. 말호봉 제도의 활용

말호봉 제도는 직급별 호봉제도에서 직급별로 승급이 가능한 호봉의 상한을 정해놓고 그 수준에 도달하는 경우 더 이상의 승급을 시키지 않는 제도이다. 우리나라 기업에서도 말호봉 제도를 운영하는 경우가 적지 않다. 2017년 사업체패널의 경우 호봉제를 도입한 기업 중에서 약 40% 정도가 말호봉 제도를 운영하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 말호봉이 지나치게 높게 설정되어서 예를 들어 25년 혹은 30년간 지속적으로 근속승급이 가능하다면 말호봉 제도의 의미는 크게 퇴색될 수밖에 없다. 따라서 현재 운영되고 있는 말호봉 제도를 개선해서 해당 직급에서 근속이 증가함에 따라 경험과 능력이 향상되는 기간만큼 근속승급을 적용하고 그 기간이 끝나는 시점에 말호봉을 설정하는 경우 연공성을 크게 줄일 수 있게 된다.

이와 관련해서 영국 공공기관인 국가보건서비스국의 사례는 유용한 시사점을 제공한다(정동관, 2017a). 이 기관은 직무급에 기초해서 기본급이 정해지는 임금체계를 가지고 있으나 근속에 따른 자동승급을 인정하고 있다. 중요한 것은 직급별로 근속이 생산성으로 연결될 것이라고 간주되는 기간에 대해서만 승급단계를 설정하고 매년 자동승급을 실시한다는 점이다. 자동승급 호봉은 직급별로 다르며 최소 2호봉부터 9호봉까지 설

정되어 있다. 예를 들어 간호사의 경우 밴드 5에 해당하며 8개의 승급단계를 가지고 있다. 8년이 지나면 간호사 업무에서 필요로 하는 경험과 숙련도가 완성된다고 보는 것이다. 이러한 방식을 활용하는 경우 근속이 주는 숙련과 생산성을 일정 정도 반영하면서도 지나친 연공성이 발생하지 않도록 통제할 수 있는 장점이 있다.

라. 직무수당 및 직책 중심의 보상관리

일 중심의 임금체계로 당장 이행하기 어려운 상황에서는 직무수당을 적극적으로 활용하거나 직책 중심의 보상을 강화하는 방식으로 일 중심 임금체계로의 이행을 준비하는 방법도 효과적이다. 직무수당이나 직책수당은 일에 기초한 보상이라는 점을 명확하게 할 수 있으며 연공성이 개입하지 못하고 직무를 옮기거나 직책이 면직되는 경우 수당도 지급되지 않기 때문에 유연하다는 장점을 가지고 있다. 따라서 이러한 장점을 활용해서 일 중심의 임금체계로의 전환을 위한 중요한 징검다리로 활용하는 방법을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

직무수당의 경우 직무수행을 위한 환경이 매우 고되고 위험한 경우에 한정되어 사용되었으며 그 결과 직무에 기초한 보상이라는 개념이 조직 전체적으로 확산되기에는 한계가 존재했다. 따라서 가능한 한 다른 직무와 특성이 명확히 구분되는 직무들에 대해서는 직무수당을 적극적으로 활용하는 방법을 모색할 필요가 있다. 특히 해당 업종에서 가장 핵심적인 중심 직무에 대해 직무수당을 도입해서 활용함으로써(정숙희, 2018a) 일에 기초한 보상에 대한 수용성을 높이는 것이 도움이 될 수 있다. 경우에 따라서는 직무분석과 평가를 실시한 후에 기본 연봉에 더해서 직무수당을 직무등급별로 정액을 설정해서 지급하는 방식으로 운영하는 것도 효과적일 수 있다(정숙희, 2018b).

직책수당의 경우는 관리자 직책을 보임받은 직원에게 관리책임이라는 직무역할에 대한 보상을 하는 것이다. 다만, 현재 우리나라 기업들이 운영하고 있는 직책수당은 지나치게 그 크기가 작아서 일에 기초한 보상이라는 명확한 메시지를 직책자나 다른 종업원들에게 전달하는 데 한계가

있다. 기존의 직급이나 임금체계를 개편하는 것이 쉽지 않고 어차피 직급 체계의 의미나 역할이 줄어들고 있는 추세를 고려한다면 직책을 중심으로 차별적이고 강한 보상을 함으로써 직무나 역할 중심의 보상체계를 강화하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 예를 들어 롯데의 경우 공채와 순환보 임을 통한 인재육성의 틀을 유지하면서도 직무가치를 반영하기 위해서 가시적으로 책임의 크기를 누구나 수용하게 되는 직책을 중심으로 강한 보상을 실시하는 것으로 알려져 있다(전영민, 2013).

3. 근본적인 혁신방안 : 일 중심 임금체계로의 개편

가. 일 중심 임금체계의 도입

다른 제약조건이 없거나 장애요인을 해결할 수 있는 의지와 역량이 있는 경우 기본급 결정체계를 연공급에서 직무급이나 역할급으로 개편하는 것이 바람직하다. 직무급이나 역할급은 기본적으로 일에서 출발해서 개인의 기본급이 결정되기 때문에 연공성을 통제하는 데 매우 효과적이기 때문이다. 직무급이나 역할급의 경우 담당하는 직무나 역할의 내용이 바뀌어야 의미 있는 임금인상이 가능하다. 그렇다고 직무급이나 역할급에서 직무나 역할이 바뀌어야만 임금인상이 이루어지는 것은 아니다. 범위직무급이나 범위역할급의 경우 매년 이루어지는 평가결과에 따라 성과를 반영해서 임금인상을 개인별로 차등화해서 적용한다. 따라서 직무나 역할변화가 없어도 기본급은 인상될 수 있다. 다만, 연공급에 기초한 자동적인 기본급 인상과 비교할 때 연공성을 크게 완화시킬 수 있는 것은 분명하다.

일 중심 임금체계로의 개편에 있어서 그것이 지나치게 경직적이어서 환경의 변화에 대응하기 어려운 문제가 생기지 않도록 주의할 필요가 있다. 예를 들어 직무급의 경우 브로드밴딩 방식을 활용하거나 역할급의 경우 역할등급의 유연한 변경이 가능하도록 관심과 노력이 필요하다. 환경이 빠르게 변화하기 때문이다. 일 중심의 임금체계는 연공급에 비해 연공성을 완화시키는 장점이 있는 대신 매년 유지보수를 위한 노력과 비용이 더 많이 든다는 점을 유념해야 한다.

나. 병존형 기본급 체계의 활용

기존의 임금체계를 일 중심으로 완전히 대체해서 개편하는 것이 어려운 경우가 많다. 직무급이나 역할급에 대한 이해도 부족하고 운영해 본 경험도 적기 때문이다. 혹은 근속기준을 완전히 포기하기 어려울 수도 있다. 근속에 대한 근로자와 노조의 선호가 매우 강하기 때문이다. 이러한 상황에서 하나의 기본급 체계에 얽매이기보다는 기본급 결정을 근속에 따른 임금과 직무나 역할에 따른 임금 두 가지에 의해 결정하는 병존형 기본급 체계를 도입하는 것도 중요한 대안이 될 수 있다. 근속에 대한 선호도 충족시키면서 동시에 일의 가치나 역할을 반영해서 임금이 결정되도록 하는 것이다.

기본급 임금체계를 다소 복잡하게 만드는 단점이 없지는 않으나 병존형 임금체계의 운영 과정에서 일 중심 임금체계에 대한 이해를 높여서 장기적으로 일 중심의 임금체제로 이행하는 것을 목표로 한다면 병존형 임금체계가 이행을 원활하게 만드는 효과를 발생시킬 수 있다. 이와 같은 병존형 임금체계는 우리나라 기업들에 새로운 것은 아니다. 과거 직능급 도입과정에서 기본급을 기초급과 직능급 2개로 구성해서 운영하거나 공통급, 능력급, 업무급 세 가지로 구성하는 경우가 적지 않았다(정승국, 2013: 17). 초기에는 근속에 의한 기본급과 직무나 역할에 기초한 기본급을 50대 50으로 설계해서 운영하면서 장기적으로는 직무나 역할급의 비중을 크게 높이고 근속 비중을 낮추거나 없애는 방향으로 가는 것이 바람직하다.

2010년 성과연봉제 가이드라인에 의해 공공부문에 도입된 직무급은 적어도 그 의도에 있어서는 병존형 임금체계에 가깝다. 직무급 도입과 관련된 당시 기재부 및 행자부 지침에 따르면 직무분석을 통해 각 직급별로 3개 이상의 직무등급을 구분하고 직무급을 지급하도록 하고 있다. 실태조사결과에 따르면 공기업과 준정부기관은 직무급 도입비율이 93.3%, 83.3%이며 기타 공공기관과 지방공기업은 매우 저조해서 20.8%, 7.8%에 그치고 있다(한국노동연구원, 2016). 현재 상황을 보면 직무급이 병존형 임금체계로서 충분한 교두보를 확보하고 있는가에 대해서는 부정적이다. 도

임금이 높은 공기업과 준정부기관의 경우에도 직무분석을 기관 내부에서 간이적으로 실시한 경우가 절반 정도에 이르고 있고 직무급에 대한 정확한 이해에 기초하지 않고 편의적으로 등급을 설정한 것으로 보이기 때문이다. 예를 들어 직무등급을 결정하기 위해 사용한 기준을 보더라도 담당 업무나 직책과 같은 직무분석의 전형적인 요인이 아니라 개인이 현재 맡고 있는 직급이나 직무수행 능력을 고려하는 것으로 나타나고 있다(한국노동연구원, 2016). 제대로 된 직무분석이 부족하거나 직무등급 결정에 직무수행 능력이나 업무성도가 고려되는 등 직무등급에 대한 이해가 부족한 상황에서 정부의 압력에 의해 일방적으로 도입하게 되는 경우 상징적 동조 현상이나 디커플링(decoupling)이 나타나고 있음을 알 수 있다.

다. 이중임금제

기존의 연공적 호봉제에서 일 중심의 임금체계로의 전환이 근로자나 노조의 반발로 인해 실현되기 어려운 경우 이중임금제(two-tier pay system)를 활용할 수도 있다. 기존 직원들에 대해서는 현재와 같은 임금체계를 유지하되 새롭게 입사하는 근로자들에 대해서는 일 중심의 임금체계를 적용하는 것이다. 하나의 회사에 근로자에 따라 2개의 임금체계가 운영된다는 것이 조금 부자연스럽게 보이지만 사실 인수합병의 경우에도 한시적으로 두 개의 임금제도가 공존하는 경우가 발생하기도 한다. 또한 과거 미국 자동차 산업에서 기존 근로자들의 임금을 보존하는 대신 신입사원들에 대한 임금을 대폭 삭감한 방식으로 이중임금이 운용되기도 했다.

중요한 것은 신입사원들에게 일방적으로 불리한 방향으로 제도개선이 이루어지지 않도록 하는 것이다. 예를 들어 새로 입사하는 직원들에게는 초기 10년간은 오히려 종전보다 더 임금인상의 속도를 빨리 가져가는 대신 그 이후 기본급 인상을 통제해서 완만하고 평탄하게 임금곡선을 운영하고 성과급의 비중을 높여서 추가적인 임금수준을 높이는 방식으로 개선하는 것이 바람직하다. 이러한 방식으로 운영해서 이들에 대해서는 임금피크제를 적용하지 않도록 함으로써 이중임금제의 수용성과 설득력을

높일 수 있는 것도 장점이다. 40대 중반을 기점으로 임금곡선이 평탄화되어 있기 때문에 임금피크제를 적용할 필요가 없기 때문이다. 이중임금제는 서로가 자신이 속한 임금체계의 장점은 당연한 것으로 여기고 다른 임금체계가 가진 장점과 비교해서 불만을 제기할 수 있다는 점에 유의해서 일관된 실행과 지속적인 소통노력이 매우 중요하다.

라. 경력단계별 차별화된 임금체계의 활용

일 중심의 임금체계로 전환하면서도 연공과 숙련을 동시에 활용하는 방식이 가능하다. 일본의 5대 종합상사 중 하나인 스미토모 상사(住友商事)가 이러한 방식을 활용하고 있다(박우성·김동배, 2016). 이 회사는 직무내용과 자격의 불일치, 자격의 기득권화 등 직능등급제도에서 발생하는 문제점을 근본적으로 해결하기 위해 종래의 직능자격제도를 폐지하고 각 개인의 기대역할의 크기에 따라 처우를 결정하는 새로운 자격제도를 도입하였다. 이를 통해 연령에 관계없이 전 종업원이 스스로의 능력을 최대한 발휘하게 하고 담당하고 있는 역할에 상응하는 공정한 처우를 실현한다는 것이 제도개선的重要한 목표였다. 새로운 제도에서는 종합직과 관리직을 통합하여 기간직으로 일원화하였으며 기간직 A급에 대해서는 역할에 기초한 등급제가 실시되었다. 한편 기간직 C급 및 B급에 대해서는, 입사 후 10년간은 상사맨이 되기 위한 준비 및 교육기간으로 설정하고 다양한 경험을 쌓으면서 성장시킨다는 취지하에 이 기간 동안에는 승격의 속도에 차이를 두지 않으며 매년 정기승급이 이루어지도록 하였다. 다만, 매월 지급되는 월례급에는 차이가 없으나 개인의 성과에 대한 상여금은 차별적으로 지급된다. 토익 730점을 넘겨야 한다는 조건을 만족시키는 경우 입사 후 10년 후에는 전원이 기간직 A급으로 승격하게 된다. 이때부터는 연공적인 성격은 완전히 사라지고 담당하는 역할에 상응하는 등급에 따라 처우가 결정된다. 따라서 관리직층의 경우 종래의 승격개념은 사라지고 5단계의 역할등급에 따라 보수가 정해지는 단일급 방식으로 월례급이 결정된다. 역할등급은 고정된 것이 아니라 매년 새롭게 평가되며 기대역할의 변화가 발생하는 경우 역할등급도 바뀌게 된다.

이와 같은 방식이 가지는 장점이 적지 않다. 능력주의와 역할주의가 적절한 조화를 이루도록 제도를 설계했다는 점이다. 하위직급에서는 과거 직능자격제도에서와 같은 연장선상에서 장기적인 육성과 능력개발이 강조되고 근속연수에 따라 승급과 승격이 이루어지는 인사제도를 운영하는 반면 상위직급에서는 그야말로 철저한 역할주의와 실력주의를 지향함으로써 역할 및 성과에서의 개선이 없는 승급과 승격이 불가능한 제도를 운영하고 있다. 이와 같은 방침은 지나친 성과 중심의 인사제도가 구성원들을 단기주의로 내몰고 역량개발을 오히려 저해하는 단점이 있다는 비판과 문제점에 대해 능력향상과 성과실현을 동시에 달성할 수 있는 중요한 해결방안이라고 할 수 있다.

4. 성과배분제의 활성화 및 임금피크제의 보완

가. 업적연동 성과배분제의 활성화

성과배분제를 본래의 취지대로 업적에 연동시켜서 효과적으로 활용하는 경우 임금의 연공성을 완화시킬 수 있다. 이것이야말로 변동급이 가진 중요한 장점이기 때문이다. 그러나 성과배분제가 작동하기 위해서는 성과에 따른 인센티브가 자극이 될 만한 크기여야 한다. 어느 정도부터가 최소한의 자극점인가에 대해서는 정확한 수치는 알 수 없으나 대체로 전체 보상의 10% 정도일 것으로 알려져 있다(김동배, 2014). 이런 점에서 현재 우리나라 기업들의 성과배분제를 통한 인센티브는 충분한 수준이라고 보기는 어렵다. 사업체패널 자료를 통해서 보면 고정상여금이 통상임금 대비 300%를 넘는 것에 반해서²⁰⁾ 성과배분제에 따라 지급된 인센티브는 연간 1개월치 통상임금 정도로 연간 급여의 8%를 조금 넘는 수준이다. 더욱이 그 비중은 2007년 월 통상임금의 141%에서 점차 낮아져 2017년의 경우 103%에 그치고 있다. 또한 성과배분제는 지급되는 인센티브가

20) 월 통상임금 대비 고정상여금 비율은 2013년까지 조사되었으며 2015년부터는 설문에서 빠지게 되었다. 대법원 판결에 의해 고정상여가 통상임금으로 간주되면서 그 이후 기본급으로 산입되는 경우가 많아졌기 때문이다.

고정급화될 수 있는 위험도 상존한다. 변동급적인 성격을 잃지 않으면서 집단적 성과에 따라 인센티브 지급이 이루어지는 진정한 의미의 성과배분제를 활성화시키는 것이 중요하다.

진정한 의미의 성과배분제는 모든 변동급이 그러하듯이 불확실성과 위험에서 출발한다. 즉, 성과 달성이 확실하지 않은 것을 전제로 하며 그렇기 때문에 성과가 달성되는 경우 충분한 인센티브가 지급되는 것이다. 이러한 사실은 두 가지를 우리에게 시사한다. 당연히 달성될 목표를 정해놓고 성과배분을 하는 것은 진정한 의미의 성과배분제가 아니며 고정급으로 변질될 소지가 크다. 불확실하거나 가만히 있으면 달성되기 어려운, 그래서 노력이 필요한 목표가 설정되어야 한다. 다른 한 가지는 그러한 불확실과 위험이 존재하기 때문에 달성하는 경우 충분한 인센티브가 제공되어야 한다. 위험이 높으면 수익도 높아야 하기 때문이다. 따라서 제도를 도입하거나 운영하는 과정에서 이러한 게임의 규칙이 명확하게 전달되고 공유되어야 한다. 때로는 실적이 나빠서 성과급을 받지 못하는 경험이 결과적으로 노사 양측과 건전한 학습에 도움이 된다는 사실을 기억해야 한다.

나. 임금피크제의 보완

임금피크제가 빠르게 확산되고 있고 임금의 연공성을 완화시키는 데 기여하고 있는 것은 분명하다. 사업체패널조사 결과를 보면 2005년에 3.5%였던 도입률은 지속적으로 증가해서 2015년에는 14.2%였고 가장 최근 조사인 2017년에는 21.5%를 기록하고 있다. 300인 이상 대기업의 경우에는 46.8%의 도입률을 보이고 있어서(연합뉴스, 2016), 절반 가까운 대기업이 이 제도를 활용하고 있음을 알 수 있다.

이러한 경향은 사업체패널조사에서도 확연히 드러난다. 사업체 규모별로 임금피크제 도입여부를 조사한 결과 50인 미만 사업체의 경우 11.4%인 도입률이 1,000인 이상 사업체에서는 절반을 넘는 50.5%가 도입하고 있는 것으로 나타나고 있다. 규모가 큰 사업체일수록 임금수준이 높아서 인건비 부담이 크기 때문인 것으로 추정된다.

〈표 3-8〉 사업체 규모별 임금피크제 도입비율

(단위: 개, %)

2017		30~49명		50~299명		300~999명		1,000명 이상		전체	
임금피크제 도입	예	96	11.4	296	20.6	176	35.4	50	50.5	618	21.5
	아니오	744	88.5	1,136	79.3	321	64.5	49	49.4	2,250	78.4
	전 체	840	100	1,432	100	497	100	99	100	2,868	100

자료: 『사업체패널조사』(2017) 원자료.

그러나 임금피크제가 효과적으로 운영되고 있는가에 대한 질문에 ‘그렇다’라고 자신 있게 말할 기업은 많지 않다. 특히 임금피크제를 적용받는 근로자들이 조직에서 사실상 퇴물 취급을 받음에 따라 정체성 위기를 겪고 있다. 정년연장에 따른 기업의 임금부담 경감을 위해 임금피크제도가 도입됐으나 현실에서는 임금피크제 적용 근로자들이 임금삭감뿐 아니라 보직 배제 및 업무역량까지 부정당하는 이른바 사회적 낙인(social stigma) 효과를 경험하는 경우가 적지 않다. 임금피크제도가 연령차별 및 정체성 위협의 제도화를 초래하여 조직 유효성에 부정적 영향을 줄 수 있을 것이라는 우려가 커지고 있는 상황이다(허옥, 2019).

이러한 현상을 방지하는 경우 기업의 성과에 부정적인 영향을 미치며 인건비를 줄였으나 생산성을 비교한 인건비는 오히려 더 올라가는 상황에 직면할 수도 있다는 점에 유념해야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중고령자 적합직무를 발굴하는 방식으로 접근해왔으나 별다른 실효성은 없었다. 임금피크제 대상자에게 맡길 일을 별도로 찾는 것 자체가 또 하나의 일이 되어버리는 경우도 존재한다. 고령자에게 맡길 일이 없다는 것이 문제이며 그것은 이들에게 전문성이 부족하다는 것과 직결되어 있다. 그들만이 기여할 수 있는 부분을 찾기가 어렵기 때문이다. 따라서 임금피크제가 제대로 작동하기 위해서는 미리 인력의 전문성을 키우는 한편 이들이 임금피크제 적용 연령이 되었을 때 공정 및 작업개선, 혁신을 위한 컨설턴트 역할이나 조직활력을 높일 수 있는 조직시민행동을 하도록 만드는 것이 중요하다. 임금피크제도를 보완해서 열심히 일하고 평가가 높은 소수의 상위인력에 대해서는 성과급을 지급하는 방안도 검토할 필요가 있다.

5. 지속가능한 임금체계를 위한 인프라 정비

일 중심 임금체계로의 개편, 특히 직무급으로의 이행에는 적지 않은 장애가 존재한다. 송민수(2017)는 임금전문가들과의 면담에 기초해서 직무개념의 불확실성, 직무분석 및 직무평가 과정의 어려움, 연공서열 중심의 장유유서 문화, 직무별 시장임금 벤치마크의 어려움, 경력경로 설계와 직무중심 채용의 어려움, 직무에 대한 유지보수 어려움, 팀 작업상 협업개념과의 충돌 등을 장애요인으로 언급한다. 직무급의 도입 필요성을 지속적으로 강조하고 있는 유규창(2014)은 직무분석과 평가도구 개발, 그리고 직무급 확산을 위한 공공부문의 선도적 역할을 주문한다. 박우성(2014) 역시 직무중심 인사관리의 정착을 저해하는 요인으로 직무분석의 비용과 어려움을 언급하고 직무 및 임금정보의 부재, 사회적 인식, 이행과정의 저항과 반발을 들고 있다. 이영면 외(2016)의 연구는 더 큰 틀에서 직무급에 대한 노조의 이해부족과 반대, 취업규칙 변경의 어려움, 임금정보 인프라의 부족을 장애요인으로 설명하고 있다. 역할급 역시 엄밀한 역할평가에 기초해서 임금체계를 구축하는 경우 정도의 차이는 있으나 유사한 장애요인에 직면할 것임에 틀림없다. 모든 장애요인을 다 검토하기보다는 가장 중요하다고 생각되는 요인 두 가지만 집중해서 검토하기로 한다.

가. 임금정보 인프라 확충

이제까지 많은 연구나 저서에서 일 중심 임금체계로의 개편을 저해하는 대표적인 장애요인으로 빠지지 않고 등장하는 것이 바로 시장임금을 파악할 수 있는 임금정보가 부족하다는 것이었다. 설령 기업 내에서 직무분석과 직무평가를 통해 직무들 간의 가치를 설정한다고 해도 각각의 직무에 대해 구체적인 임금을 차등하기가 어렵다. 시장임금이 명확하지 않기 때문에 임금차이에 대해 종업원을 설득하기가 쉽지 않다는 것이다. 더욱이 시장임금은 개별 기업이 직접 개입하거나 통제하고 관리하기 어려운 외생변수라는 점에서 기업들이 자체적으로 해결하기 어려운 문제이다 (박우성, 2014).

이러한 문제를 해결하기 위해 정부도 많은 노력을 기울였고 그동안 임금 관련 통계정보 제공에 많은 진전이 있었던 것도 사실이다. 그 대표적인 것이 고용노동부가 운영하고 있는 임금근로시간 정보시스템이다. 다만, 임금근로시간 정보시스템은 아직도 적지 않은 한계가 존재한다(한국노동연구원, 2017). 예를 들어 산업, 직업, 규모, 성별 임금분포를 한 번에 비교하기가 어려우며 300인 이상 대규모 사업체의 임금정보 비교가 어렵다. 또한 직업별 3단계 정보를 비교하기 어려운 것도 사실이다. 따라서 더 상세한 정보파악을 위한 직종별 직급별 임금조사를 실시해야 할 필요가 있다(이영면 외, 2016). 특히 임금수준만이 아니라 임금정책선을 설정하기 위해서는 임금분포가 필요하고 이를 제공하기 위한 임금분포 공시제의 필요성이 제기되고 있는바 그러한 방향으로 임금정보 인프라를 확충하고 정교하게 만드는 것이 매우 중요하다.

나. 공정한 평가제도의 확립

국가적으로는 임금정보시스템 구축이 일 중심 임금체계의 도입과 확산을 위한 중요한 관건이라면 기업 차원에서는 공정한 평가제도를 구축하는 것이 가장 중요하다. 임금체계 개편을 둘러싼 노조의 반대는 그러한 변화가 초래할 수 있는 임금수준의 감소나 임금 안전성에 대한 우려 때문이기도 하지만 경영층이나 관리자에 의한 자의적 평가에 대한 불신이라는 점도 매우 중요한 이유이기 때문이다(노사정위원회, 2017: 173). 이러한 불신은 1987년 노사대투쟁 이전에 경험했던 부실한 평가와 그로 인한 불만과도 연관되어 있어 그 뿌리가 매우 깊다. 직능급이 연공을 통한 숙련을 인정하는 것이어서 노조에게 유리한 것이었음에도 불구하고 노조가 이에 대해 강력하게 반대했던 이유가 바로 평가의 공정성에 대한 이와 같은 강한 불신 때문이었다. 1987년 이후 노조가 강력히 주장하여 생산직에 대한 고과가 폐지되었던 것이나 그 이후 직능급이 도입되지 못했던 것도 그 원인을 이 지점에서 찾을 수 있다(정승국, 2013).

이러한 중요성에 비추어 우리나라 기업들의 평가제도 도입 및 운영은 아직도 개선해야 할 점이 적지 않다. 인적자본패널 2013년 조사의 경우

인사평가를 실시하지 않는 기업 비율이 13.5%로 나타나고 있고 같은 해 조사된 사업체패널 역시 69.3%만이 공식적이고 정기적인 평가를 실시하는 것으로 응답하고 있다. 이러한 점을 볼 때 평가제도의 중요성에 비하여 평가제도의 실시 현황은 아직도 기대만큼 높은 수준이 아닌 것으로 보인다. 그리고 이러한 현상은 규모가 작을수록 더욱 두드러지고 있다(성상현 외, 2016). 한편 2015년 한국노동연구원에서 실시한 평가제도 실태조사에서는 인사평가 제도에 대한 종업원 신뢰도가 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 1,000인 이상의 사업체에서도 평가에 대해 매우 신뢰할 수 있다는 응답은 30%를 넘는 정도에 그치고 있고 그보다 작은 사업체에서는 20% 미만 수준에 머물고 있다(정동관 외, 2015).

제5절 소 결

초고령시대로의 진입을 바로 앞둔 우리나라 기업들에 연공성을 완화할 수 있는 임금체계는 더 이상 선택이 아니라 필수다. 다만 구체적인 형태는 앞서 살펴본 바와 같이 매우 다양할 수 있다. 연공성의 완화가 반드시 노조가 우려하는 대로 임금수준을 낮추자는 것은 아니다. 평균적인 임금수준은 낮아지지 않더라도 개인이 담당하는 일의 가치나 역할, 숙련 정도에 따라 개인별 임금수준이 달라져야 한다는 것이고 집단적으로는 부서나 회사의 성과에 따라 변동되어야 한다는 것이다. 그리고 그것이 가능하도록 임금체계와 제도를 바꾸어야 한다는 것이다.

임금체계 개편은 고용과 밀접하게 관련되어 있다. 고용기간을 늘리고 싶다면 이를 가능하게 만들 수 있는 임금체계를 준비해야 한다. 정년도 연장되고 임금도 오르는 일은 누구나 기대하는 희망일 수 있으나 현실은 양보를 요구한다. 고용을 지키려면 임금의 유연성을 인정하는 정신이 필요하다. 고용도 보호하고 임금도 지속적으로 상승하는 것은 지속가능하지 않다. 일본에서 60세 정년을 넘어서 65세 계속고용이 가능한 것은 임금체계 개편이 뒤따른 결과이다. 임금체계가 바뀌어야 연령차별이 없는

지속가능한 사회를 만들 수 있다. 그런 점에서 어느 때보다 우리에게 장기적이고 대국적인 안목이 필요한 시점이다.

비정규직의 경우 임금체계가 문제가 아니라 임금수준이 문제라는 지적이 많다. 그러한 주장에 대해 이론을 제기할 임금전문가는 거의 없을 것이다. 그러나 임금체계의 문제가 임금수준의 문제와 분리되어 있는 것은 아니다. 일 중심, 직무 중심의 임금체계가 사회적으로 확산될수록 비정규직의 임금수준이 공정하게 평가되고 설정되기가 쉬워진다. 노동시장 내에 존재하는 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 여성과 남성 등의 임금차별은 일 중심의 임금체계하에서 크게 개선될 수 있다. 차별적이거나 열악한 임금수준을 개선하기 위해서 임금체계의 개선이 필요하고 개선된 임금체계가 공정한 임금수준을 설정하는 방향과 기준을 제공한다.

임금체계 개편은 노사관계에 대한 도전이자 새로운 시작이기도 하다. 임금체계 개편을 둘러싸고 불신과 갈등이 더 심해질 수도 있고 혹은 새로운 신뢰와 협력의 계기가 만들어질 수도 있다. 소통의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 경영층은 노조의 고민과 불안을 이해해야 하고 노조는 장기적 경쟁력과 지속성의 관점에서 임금 문제를 바라보아야 한다. 단기적 관점에서 보면 해법이 없어 보이는 사안도 노사가 머리를 맞대고 같이 고민하고 양보하면 해결책을 찾을 수 있다. 고령시대, 초고령 시대에 밀려오는 엄청난 쓰나미 앞에서 노사는 같은 배에 타고 있는 공동운명체이기도 하다. 모든 지혜를 모아서 그리고 할 수 있는 방법을 모두 동원해서 지속가능한 경영, 신뢰에 기초한 노사관계, 지속가능한 고용과 임금체계를 만들어야 한다.

제 4 장

고령시대 직업능력개발 정책의 방향과 과제²¹⁾

제1절 문제제기

한국사회가 고령시대로 진입하면서 시급히 해결하여야 할 여러 가지 노동시장 정책과제 중의 하나는 인구고령화로 인한 생산성 저하의 문제이다. OECD 보고서에 의하면 한국의 노동생산성 증가율은 2001~07년 4.9%에서 2010~17년에는 2.3%로 크게 하락하였다. 최근의 노동생산성 하락의 주된 원인은 기술혁신의 지체나 노동자 숙련도의 저하 등 총요소생산성의 급격한 하락에 있었던 것으로 분석되는데, 인구고령화가 급속히 진행되고 있는 현재의 인구변화 상황을 고려하면, 노동생산성 하락은 피할 수 없는 추세인 것으로 보인다.

고령시대 지속가능한 고용은 크게 보아 다음과 같은 두 가지 점에서 고령자의 노동생산성 저하 문제와 밀접한 연관성을 가진다. 첫째, 한국과 같이 강한 연공성을 띠고 있는 사회에서는 고령자의 노동생산성 저하가 크게 일어날수록 기업에서의 고령자 고용회피가 일어날 가능성이 커지게 된다. 현재와 같은 상황에서는 법적 강제에 의한 고령자 의무고용 연한의

21) 제4장 내용의 상당 부분은 본 연구를 토대로 작성한 한국노동연구원 개원 31주년 기념세미나 『고령시대, 적합한 고용시스템의 모색』의 발제문과 김주섭(2019b), 『고령시대 직업능력개발 정책의 방향과 과제』, 『노동리뷰』 175, pp.43~58에 실려 있음을 밝힌다.

연장(정년연장)은 고령자의 고용을 유지하는 댕가로 신규 고용의 억제를 초래할 가능성이 크다. 둘째, 고령자의 노동생산성 저하는 다른 한편으로는 사회 전체의 인적자본 총량의 하락을 가져올 것이기 때문에 성장잠재력을 낮추게 되고, 이는 다시 노동수요의 하락을 초래하여 고용규모가 전반적으로 낮아지게 될 것이다.

노동생산성을 결정짓는 데는 여러 가지 요소가 있겠으나, 기술혁신과 노동자의 평균적 숙련수준, 노동자의 직무적합성 등이 중요한 요소이다. 따라서 고령시대 노동생산성 저하를 완화하기 위한 중요한 정책은 생산에 적용되는 기술 및 공정혁신, 노동자 숙련향상, 고령 노동자에 적합한 직무 개발 등과 관련된 정책이 되어야 할 것이다. 이 중에서도 특히 노동시장 정책 차원에서 중요하게 다루어져야 할 정책은 산업현장에서의 노동력 고령화로 인한 노동생산성 저하에 대응하기 위한 직업능력개발 정책을 어떻게 설계하고 실행할 것인가의 문제가 될 것이다.

현재 진행형인 고령시대로의 급속한 진입에 대응하는 직업능력개발정책 방향을 구안하는 데 있어서 간과해서는 안 될 중요한 사실은 한국사회 고령화의 진전은 4차 산업혁명이라 일컬어지는 급속한 기술혁신과 동시에 진행되고 있다는 사실이다. 고령사회로의 진입과 4차 산업혁명이 동시 진행됨에 따라 정규교육과정에서 습득된 지식과 기술의 진부화(obsolescence)가 가속화될 것으로 예견되고 있으며, 이에 따라 정규교육 이후 직업능력개발의 수요가 급속히 증가할 뿐 아니라 수요의 내용 또한 다양한 형태로 나타날 것이라는 점이다.

다른 한편으로는 4차 산업혁명은 필연적으로 고용관행과 작업장에서의 직무수행 방식에 커다란 변화를 초래할 것으로 예견되고 있는데, 소위 킥-이코노미(gig-economy)가 보편화되어 산업현장에서 임시적 일자리가 일반화될 것으로 예견되고 있으며, 디지털 경제의 급속한 발달로 경제의 초연결성(hyper-connectivity) 속성이 강화되어 시간과 공간의 제약에서 벗어난 근무방식이 점차로 확산될 것으로 전망되고 있다. 한국의 고령시대로의 진입은 이렇듯 4차 산업혁명이 필연적으로 초래할 것으로 보이는 노동시장의 혁명적 변화와 동시에 진행되는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

그렇다면 예견되는 미래의 혁명적 변화 속에서 현재 우리는 충분한 대비를 하고 있는 것인가? 이미 진행되고 있는 고령시대로의 급격한 진입에 대응하기 위한 직업능력개발 정책의 방향과 주요 정책과제는 무엇인가? 본고는 이러한 문제에 대한 해답의 일단을 찾는 것을 목적으로 작성되었다. 이를 위해 그리 멀지 않은 미래²²⁾에 펼쳐질 직업능력개발 정책환경의 변화를 고령화와 급속한 기술혁신을 중심으로 그려 보고, 이러한 미래 환경에 대응하는 정책방향을 제시하고자 한다.

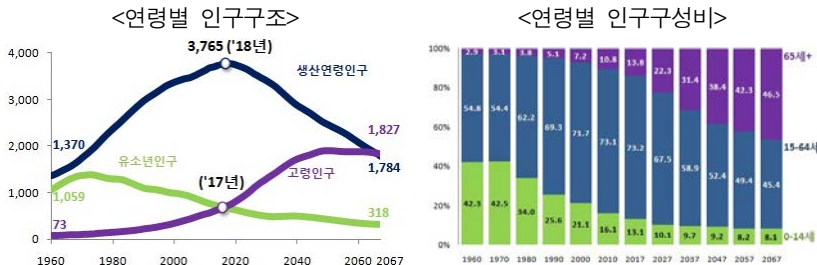
제2절 평생직업능력개발 정책환경 변화

1. 급속한 고령시대로의 진입

가. 인구구조 변화 추이

정부 관계부처 합동 경제활력대책회의 명의로 발표된 「인구구조 변화의 영향과 대응방향」(2019. 9. 18)에 따르면 한국의 총인구는 2028년까지 증가세가 지속되다가 동 년을 기점으로 감소하는 것으로 전망되고 있다.

[그림 4-1] 연령별 인구구조 및 인구구성비 변화 추이



자료: 관계부처 합동(2019), 「인구구조 변화의 영향과 대응방향」(경제활력 대책회의, 2019. 9. 18).

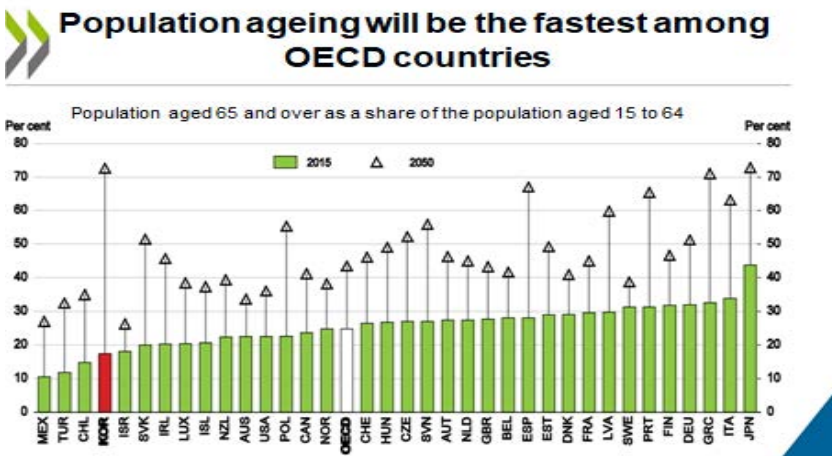
22) 대략 2040년을 전후로 한 미래를 염두에 두고 글을 작성하였음.

한편 생산가능인구는 2018년을 정점으로 감소하여 베이비붐 세대(1955~63년생)가 고령층에 접어드는 2020년부터 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다.

동 보고서에 따르면, 고령인구는 2017년의 707만 명에서 2033년에 그 두 배인 1,427만 명으로 증가할 것으로 전망되며, 이에 따라 65세 이상의 고령인구 구성비 또한 2017년 13.8%에서 27.6%로 확대될 것으로 전망되고 있다.

이러한 고령화 속도는 세계적으로도 유례가 없는 것으로 평가되고 있다. 2018년 6월 OECD에서 발표된 『OECD 경제보고서』에 따르면 한국은 OECD 국가 중에서 가장 빠른 고령화 추세를 보이고 있다. [그림 4-2]는 2015년 대비 2050년까지 65세 이상 고령자 비율을 각국별로 예측하여 비교한 내용을 보여주고 있다. 이 그림에 의하면 2015년 현재 한국의 고령자 비율은 35개 비교대상 국가 중에서 31위인 것으로 나타나고 있으나, 2050년에 이르면 한국에서의 고령자 비율은 70%를 상회하여 한국이 비교대상 국가 중에서 고령자 비율이 가장 높은 국가가 될 것이라 예측되고 있다. 이러한 비교결과는 한국에서의 고령화 속도가 비교대상 국가에 비해 매우 빠를 것이라는 점을 암시하고 있다.

[그림 4-2] 인구고령화 국제 비교



자료 : OECD Demography and Population (database).

나. 고령인력 증가와 노동생산성

저출산·고령화의 영향으로 생산가능인구가 감소하고 노동생산성이 저하함에 따라 한국의 성장잠재력은 약화될 것이 거의 확실시되고 있다. 허재준 외(2018)에 의하면 향후 10년간 인구요인만으로도 성장률이 약 0.5% 낮아질 전망이다. 물론 이러한 전망은 일정한 시점에서 관찰한 것이기 때문에 고령 노동자의 동태적 생산성 변화를 고려하고 있지 않으며, 미래의 고령층이 현재의 고령층보다 더 높은 노동생산성을 보유하게 될 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 지금 전망되고 있는 성장률 하락의 정도는 일정 정도 완화될 수 있을 것이다. 미래로 갈수록 고령층의 평균 건강상태가 점차 개선되고, 고령층에 적합한 근로여건이 확충되며, 교육과 훈련수준이 높아지게 된다면 인구고령화로 인한 성장잠재력의 하락 속도를 다소나마 완화시킬 수 있을 것이다.

노동생산성을 결정짓는 데는 여러 가지 요소가 있다. 기술혁신과 공정 혁신, 노동자의 평균적 숙련수준, 노동자의 직무적합성 등이 중요한 요소이다. 따라서 과학기술 및 산업정책의 영역에서 작업장에서의 기술혁신과 공정혁신을 추동하기 위한 R&D 투자확대, 기술혁신을 위한 규제 완화 등에 대한 구체적인 대안을 마련해나가는 것이 노동생산성 제고를 위한 중요한 정책과제일 것이다. 다른 한편 노동정책 차원에서는 산업현장에서의 노동력 고령화로 인한 노동생산성 저하에 대응하기 위한 직업능력개발 정책을 어떻게 설계하고 실행할 것인가의 문제가 될 것이며, 보다 포괄적인 관점에서 본다면 다가올 고령시대에 대응하는 정규교육제도를 포함한 생애직업능력개발 정책을 혁신해나가는 것이 매우 중요한 정책적 과제이다.

고령노동자의 노동생산성 향상을 위한 정책은 노동공급의 평균적인 질을 높여 직접적으로 잠재성장률 저하를 예방하는 유효한 정책방안일 뿐 아니라, 현재 논의되고 있는 (65세로의) 정년연장 정책 시행 시 발생할 수 있는 신규 고용감소라는 부작용을 완화할 수 있는 정책이기도 하다.

이미 2013년에 시행된 정년연장 이후의 고용변화에서도 관찰하였듯이 정년연장은 기업의 노동비용 상승을 초래하게 되어 정년 대상 근로자에 대한 조기퇴직 유도, 신규고용 억제 등의 양태로 고용위축이 발생하게 된

다. 정년연장에 따른 이와 같은 부작용을 완화하기 위해 임금피크제 도입, 직무·직능급제로의 임금체계 개편 지원 등의 정책이 실시되고 있으나 현재로서는 추가적인 정년연장이 고용감소로 이어지지 않을 것이라는 확신을 줄 정도의 임금체계 개편이 이루어지지 않는 것으로 판단된다.

정년연장과 고용감소 사이에 상충관계(trade-off)가 발생하는 근본적인 이유는 이연임금계약 시 기업과 근로자 간 암묵적으로 합의한 생애임금의 총량이 외부의 법적 강제에 의해 기업에 추가적인 비용을 부담지우는 방향으로 변화하기 때문이다. 그리고 중고령 근로자의 임금-생산성 갭(wage-productivity gap)이 클수록 기업의 추가적인 비용부담은 커지게 되며, 기업의 추가적인 비용부담이 커질수록 정년연장으로 인한 고용감소 효과는 더욱 커지게 될 것이다. 이러한 점이 고령시대에 대비한 노동정책에서 임금체계 개편과 함께 노동생산성 향상을 위한 평생직업능력개발 정책이 중요한 이유이다.

2. 고령화와 4차 산업혁명

다가오는 고령시대는 소위 4차 산업혁명이라 명명되는 급속한 기술변화와 동시에 진행된다는 특징을 보인다. 고령시대로의 진입은 인구 구조 변화에 대한 전망을 통해 고령화로 인해 파생되는 경제·사회적 변화와 노동시장 변화에 대한 일정 정도의 객관적 예측이 가능한 반면, 4차 산업혁명으로 인한 변화는 기술변화의 예측불가능 속성 때문에 이로 인한 노동시장 변화에 대한 정확한 예측이 대단히 힘들다. 다만 정확한 기술변화의 시점과 이로 인한 경제·사회 변화를 객관적으로 예측하기는 어려우나, 기술변화로 인한 노동시장의 변화 방향은 가늠할 수 있을 것이다. 이하 고령화의 진행과 동시기적으로 발생할 것으로 예상되는 4차 산업혁명에 따른 노동시장 변화 양상을 개관해 보고자 한다.

가. 일자리의 총량적 변화

4차 산업혁명이 지구촌의 일자리 총량 변화에 어떠한 영향을 줄 것인

가에 대한 문제는 여전히 논쟁적이다. Frey & Osborne의 연구 결과가 2013년 발표된 이래 4차 산업혁명이라는 용어에서 가장 먼저 떠오르는 연상 단어 중 하나가 바로 대량실업이 될 정도로 급속한 기술혁신에 따른 일자리 소멸에 대한 전 세계인들의 우려와 공포는 큰 것이 사실이다.

외국의 경우뿐 아니라 우리나라의 경우에도 4차 산업혁명으로 인한 미래 일자리에 대한 우려와 염려는 크게 나타나고 있다. Frey & Osborne의 연구와 같은 방법론을 한국 상황에 적용하여 미래의 일자리 총량적 변화를 추정한 김세움(2015)에 따르면 우리나라 57% 정도의 직업들이 컴퓨터 대체 가능한 고위험 직업군인 것으로 추정되었다.

결정적으로는 2016년 다보스 포럼에서 발표된 일자리 예측 결과는 한때 지구촌 전체에 커다란 충격을 안겨 주었다. 4차 산업혁명으로 지구촌 전체에서 710만 개의 일자리가 소멸될 수 있다는 예측 결과는 충격 그 자체였으며, 이러한 예측으로 인한 공포는 아직까지도 사그라들지 않고 있어 보인다.

그러나 4차 산업혁명으로 인한 일자리의 급격한 감소는 발생하지 않을 가능성이 더 크다는 학자들의 의견도 여전히 많이 존재하고 있다. 무엇보다 기술혁신으로 인해 사라지는 일자리도 있는 반면에 새로이 창출되는 일자리도 있을 것인데, 새로이 창출될 일자리에 대해서는 현재 시점에서 예측이 어려워 실제 미래 일자리의 총량적 변화에 대한 예측은 부정확할 수밖에 없다는 점이 간과되어서는 안 된다. 과거의 기술혁신 역사를 보더라도 기술혁신이 일자리 총량을 감소시켰다는 실증적 분석결과는 찾아보기 어려우며, 컴퓨터 대체로 인한 일자리 감소 역시 확연하게 관찰되고 있는 현상은 아니다. 다만 정책적으로 4차 산업혁명 시대에 새로운 산업과 직업의 태동을 적극적으로 유도할 수 있는 정부의 역할이 중요해지고 있으며, 일자리 감소를 우려하여 새로운 기술의 산업에의 적용을 머뭇거리게 될 경우 산업경쟁력 약화를 통해 오히려 장기적으로 일자리 확대에 장애가 될 수 있다는 점이 강조되어야 할 것이다.

나. 일자리 내에서의 변화

4차 산업혁명 시대에는 그 이전과는 확연히 구분되는 일자리 내에서의

변화가 예상된다. 첫째, 기업이 선호하는 인재상부터 달라지게 된다. 기존의 인재상에 따르면 많은 지식을 축적한 인재에 대한 기업의 선호가 높았으나, 새로운 미래 노동환경에서는 지식의 축적은 중요성이 떨어질 수밖에 없다. 이미 온라인상에서는 충분한 지식과 정보가 쌓여 있으며, 여하히 이러한 지식과 정보를 활용할 것인가가 더욱 중요한 인재의 경쟁력이 될 것이다. 불확실한 기업경영 환경 속에서 창의적인 발상과 문제의식을 가지고 거기에 합당한 문제해결 역량을 갖추는 것이 인재의 필수요건이 되어가고 있다.

둘째, 직무수행의 방식 또한 많은 변화가 예상된다. 초연결망 사회로 특징지어지는 미래 노동사회에서는 시간과 장소에 구애받지 않는 새로운 형태의 직무수행방식이 확산될 것으로 예견되며, 직장 내 구성원 간의 협력의 필요성보다는 보다 개인화된 직무가 보편화되며, 기계와의 소통과 협업이 확산될 것으로 예견되고 있다.

셋째, 이러한 일자리 내에서의 변화는 기업의 인사관리 방식과 전통적인 고용관계의 변화를 유발할 것이 확실시된다. 이미 온 디맨드(on-demand) 고용관계가 IT 업계 등에서는 확산일로에 있으며, 이에 따라 내부 노동시장은 약화되고 있는 추세이다. 이러한 추세는 기술발달이 가속화됨에 따라 전 산업으로 확산될 것이 자명하며, 이러한 새로운 변화추세를 인위적으로 막게 될 경우, 산업 및 인적 경쟁력은 그만큼 뒤떨어지는 결과를 초래할 수 있다.

일자리 내에서의 변화는 그 속도에 있어서도 이전 세대와는 확연히 구분될 정도로 급격하게 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 이러한 변화하는 환경 속에서 기업 및 개인의 생산성을 유지하기 위해서는 자기학습의 기회를 확충하고 학습의 방식과 내용을 새로이 해야 할 것이다.

3. 환경변화의 정책적 함의

인구고령화와 4차 산업혁명으로 인한 노동시장 변화 전망은 공히 한국의 교육·직업능력개발 분야에 일대 혁신의 필요성을 제공하고 있다. 인구고령화로 인하여 정규교육 이후 직업현장에서 일을 해야 할 기간은 점

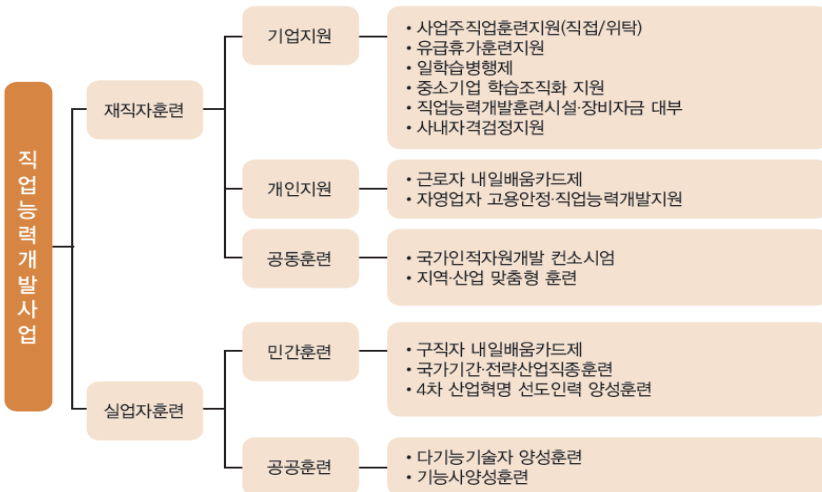
점 늘어날 수밖에 없는 상황이지만, 한 직장에서 근로생애를 지속시키기는 어렵게 되고 있다. 따라서 직무전환 및 생산선 유지를 위한 지속적 직업능력개발의 필요성은 점점 더 커지고 있다. 즉 4차 산업혁명의 도래는 필연적으로 노동시장 유연성의 확산을 초래하여 개인 스스로 고용가능성(employability) 제고를 위한 자기 학습의 필요성을 높이게 될 것으로 예상된다.

제3절 평생직업능력개발 정책 현황과 문제

1. 직업능력개발 사업체계의 현황과 문제

[그림 4-3]은 현재 고용보험 직업능력개발사업의 체계를 보여주고 있다. 직업능력개발사업은 크게는 재직자훈련과 실업자훈련으로 나뉘며, 재

[그림 4-3] 직업능력개발 사업체계



자료: 「2018 직업능력개발 통계연보」.²³⁾

23) 한국고용정보원(2018), 「2018 직업능력개발 통계연보」.

직자훈련은 다시 기업지원훈련, 개인지원훈련, 공동훈련 등으로 분류된다. 한편 실업자훈련은 훈련실시 주체에 따라 민간훈련과 공공훈련으로 나뉘며, 민간훈련은 주로 7,000여 개의 민간 훈련기관에서 담당하고 있으며, 공공훈련의 대표적인 기관으로는 폴리텍 대학 등이 있다.

<표 4-1>은 2017년 현재 직업능력개발 실시 현황을 보여주고 있다. 표에서 보는 바와 같이 재직자 지원은 약 16만 개의 사업장에서 연인원 3백만여 명에 대해 훈련을 지원하고 있으며, 총 지원금은 9,000억 원을 약간 상회하는 수준인 것으로 나타나고 있다. 실업자훈련은 29만 명 수준에서 6,500억여 원을 지원하고 있다.

<표 4-2>는 재직자 직업능력개발훈련의 인적특성별 참여 현황을 보여주고 있다. 이 표에 의하면 사업주 지원훈련은 남성이 63.6%, 여성이 36.4%인 반면, 근로자 지원훈련은 남성이 35.3%, 여성이 64.7%로 나타나 사업주 지원훈련은 ‘남성 > 여성’, 근로자 지원훈련은 ‘여성 > 남성’의 특징을 보이고 있다.

<표 4-1> 직업능력개발사업 실시 현황

(단위: 개소, 건, 명, 백만 원)

사업내용		사업장	지원건수, 인원	지원금액
재직자 지원	전 체	159,339	3,720,168	903,500
	사업주 직업능력개발훈련	153,654	3,439,373	562,345
	유급휴가훈련	5,451	18,861	14,891
	근로자 능력개발지원	-	261,934	82,015
	중소기업 핵심직무능력 향상 지원	-	-	-
	직업훈련시설장비 구입 대부 및 지원	20	-	13,075
	국가인적자원개발컨소시엄	214	-	231,174
실업자 지원	전 체	-	290,694	654,532
	신규실업자훈련	-	37,589	63,989
	전직실업자훈련	-	181,655	180,513
	국가기간·전략산업직종훈련	-	71,450	410,030

자료: 「2018 직업능력개발 통계연보」.²⁴⁾

〈표 4-2〉 재직자 직업능력개발훈련의 인적특성별 참여 현황

(단위: 건, %)

		사업주 지원		근로자 지원	
		인원	비중	인원	비중
전 체		3,458,234	(100.0)	261,934	(100.0)
성별	남성	2,198,579	(63.6)	92,355	(35.3)
	여성	1,259,654	(36.4)	169,579	(64.7)
연령별	19세 이하	32,422	(0.9)	1,730	(0.7)
	20~29세	856,949	(24.8)	83,884	(32.0)
	30~39세	1,164,582	(33.7)	68,535	(26.2)
	40~49세	863,243	(25.0)	65,607	(25.0)
	50~59세	424,590	(12.3)	34,229	(13.1)
	60세 이상	116,445	(3.4)	7,949	(3.0)

자료: 「2018 직업능력개발 통계연보」.

연령별로 살펴보면 사업주 지원훈련의 경우 30대의 참여율이 가장 높은 반면 근로자 지원훈련은 19세 이하 연령대를 제외하면 연령대가 높아질수록 훈련참여율이 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 특히 60세 이상의 고령근로자의 경우에는 사업주 지원훈련이나 근로자 지원훈련 모두 3%대의 저조한 훈련참여율을 보이고 있음을 알 수 있다.

이상의 내용에서 볼 수 있는 바와 같이 현재의 직업능력개발사업 체계에서는 사업주 직업능력개발에 거의 대부분의 재원이 투입되고 있는 상황이다. 그러나 사업주 직업능력개발사업의 효과성에 대해서는 주기적인 평가체계가 부재하여 공신력 있는 효과성 평가²⁵⁾ 결과는 축적되어 있지 않으며, 사업주 직업능력개발 훈련의 상당부분이 안전교육 등 의무교육 훈련에 집중되어 있어 직무역량을 높이는 데 효과성은 낮을 것으로 예상된다.

한편 <표 4-2>에서 나타난 바와 같이 고령인력에 대한 훈련투자는 투

24) 한국고용정보원(2018), 「2018 직업능력개발 통계연보」.

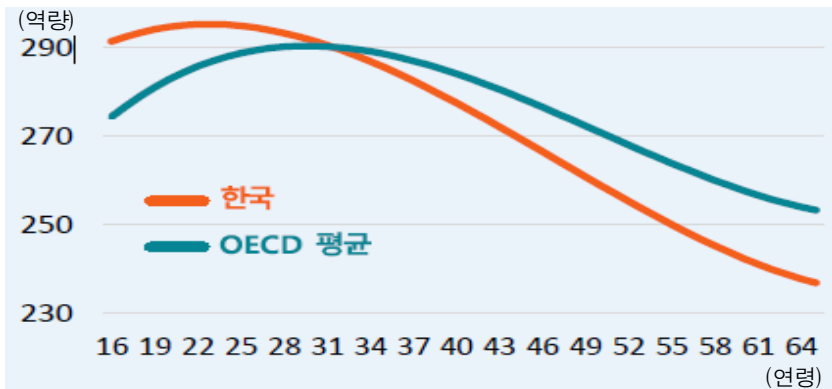
25) 재직자훈련의 경우 훈련의 효과성 지표를 설정하는 데에서부터 어려움이 있다. 실업자훈련의 경우 취업률이라는 강력한 성과지표가 있으나, 재직자훈련의 경우 고용유지율, 이직 시 임금상승 등이 성과지표로 설정될 수 있으나, 이러한 변수들에 대한 정보는 장기적인 종단자료 축적으로부터 획득 가능한데, 이러한 자료의 축적이 미비한 실정이다.

사회수 기간이 짧아 중고령 인력에 대한 저투자가 발생할 가능성이 크다.

2. 평생학습의 비활성화에 따른 성인 역량 저하

우리나라 인적자원개발시스템의 가장 큰 특징 중 하나는 평생학습이 경시되고 있다는 점이다. 우리나라의 인적자원개발 현황을 살펴보면 정규교육 단계에서는 과도하리만치 많은 교육투자가 이루어지고 있는 데 반하여, 노동시장 진입 이후에는 학습에 대한 투자가 저조한 것으로 나타났다. 이러한 실태는 [그림 4-4]에 잘 나타나 있다. 그림에서 보는 바와 같이 이러한 투자행태는 연령별 역량수준에서의 차이를 유발하는 원인이 되고 있다.

[그림 4-4] 연령별 역량수준 국제비교



주: 역량은 언어능력(literacy)으로 측정하였으며, 단순한 문해력이 아닌 개인의 핵심정보처리 능력임.

자료: OECD(2012); 채창균(2018b: 27)에서 재인용.

3. 자원과 거버넌스 문제

고용보험기금 중심의 지원으로 사각지대 문제가 발생하고 있으며, 이러한 문제는 고령시대에 진입하면서 더욱 증폭될 것으로 보인다. 정규직 임금근로자의 경우 85.9%가 고용보험에 가입되어 있지만, 비정규직 임금

근로자의 경우 44.1%만이 가입되어 있는 상황(2017년)이다. 비임금근로자와 비경제활동인구, 고용보험 가입이력이 없는 실업자의 경우 일반회계를 통해서만 교육훈련에 대한 지원이 가능하나, 그 지원 규모는 크지 않은 것으로 알려지고 있다. 고령자의 경우 정규직 임금근로자의 비율이 낮아 현행의 재원조달 방식으로는 고령근로자에 대한 직업능력개발훈련이 체계적으로 저투자될 가능성이 높은 것으로 판단된다.

평생학습에 대한 지원이 교육부와 고용노동부로 이원화되어 있으며, 부처 간 높은 칸막이로 연계 협력이 미흡하여 자원이 비효율적으로 활용되고 있는 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

고용보험을 통해 상당한 예산이 지원되는 고용부 중심 직업훈련의 경우에도 필요한 인력에게 노동시장의 요구에 부응하는 양질의 교육기회가 충분히 제공되고 있다고 보기는 어렵다(채창균, 2018a: 6). 영세한 훈련기관을 통해 주로 저가 훈련이 제공되고 있어, 훈련의 성과가 제한적이다. 따라서 고용부의 재원이 보다 잠재력이 높은 교육기관을 통해 활용될 필요가 있을 것으로 보인다.

4. 시간 부족과 프로그램 부족 문제

교육부 조사에 따르면 개인이 평생학습에 참여하지 않는 이유는 다양한 것으로 나타나고 있다. [그림 4-5]에서 보는 바와 같이 전체의 72.5%가 시간부족 문제를 가장 큰 장애요인으로 느끼고 있으며, 그다음으로는 개인이 선택할 만한 적합한 프로그램이 부족한 것 역시 평생학습 참가의 장애요인으로 지목하고 있다. 이러한 프로그램의 부족 문제는 비단 개인에 적합한 교육훈련 프로그램만을 의미하는 것은 아니고, 프로그램 참가에 필요한 교육시설, 프로그램에 대한 정보 등의 내용을 포함하고 있다.

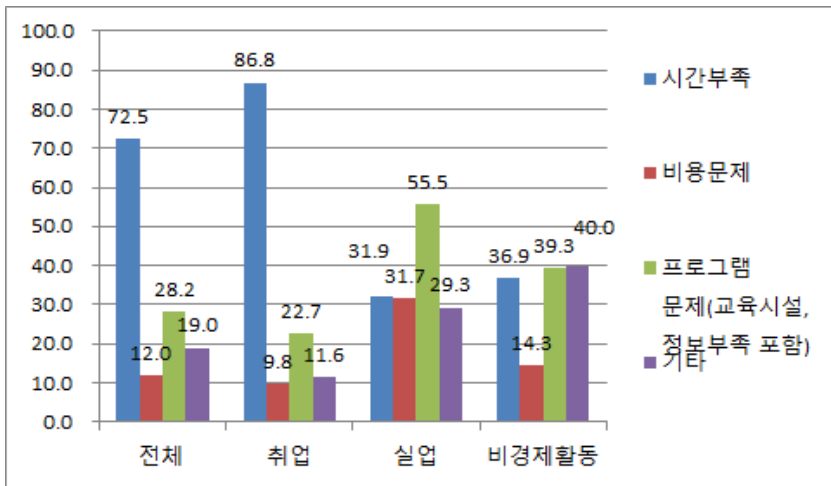
일반숙련(general skills)을 주요 내용으로 하는 평생학습의 경우 개인의 비용부족 문제가 가장 보편적인 학습참가 애로요인일 것으로 예상되나, 실태조사 결과에서 보는 바와 같이 학습비용은 평생학습 불참가의 주요 요인은 아닌 것으로 나타나고 있다. 물론 취업장에 비해 실업자나 비경제활동인구에 속하는 자의 경우 비용조달의 어려움 때문에 평생교육훈

련에 참가하지 않는 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있으나, 이들에게조차도 비용문제는 시간부족이나 프로그램 미비보다 더 큰 문제는 아닌 것으로 조사되었다.

이러한 실태조사 결과로 볼 때 가족 부양이나 근로 등의 이유로 발생하는 시간부족 문제를 해결할 수 있는 정책방안이 필요함을 알 수 있다. 예컨대 가사와 학습을 병행할 수 있도록 온라인 학습 인프라를 확대한다든지, 근로시간 단축에 따른 여가시간 확대를 평생학습에 투자하도록 유도하는 등의 정부정책이 필요할 것으로 보인다.

[그림 4-5] 평생교육 불참 요인(복수응답)

(단위: %)



자료: 교육부(2018), 「2017 평생학습 개인실태조사」; 채창균(2018a: 74)에서 재인용.

결론적으로 현재의 상황은 평생학습이 필요한 국민들에게 적시에 적절한 내용의 학습 기회가 제공되고 있지 못한 상황이라고 볼 수 있다. 국민들이 자신에게 부족한 능력이 무엇인지, 어떤 능력을 갖춰야 하며, 이를 위해 어디에서 학습할 수 있는지, 적절한 진단과 상담 및 정보 제공 등이 쉽게 이루어져야 하지만, 현재는 문턱이 너무 높고 전달체계가 복잡하여 국민들이 어디로 가야 할지 모르는 실정이다.

제4절 소결 및 고령시대에 대비한 평생직업능력개발 정책 방향

앞의 내용에서 서술하고 있는 바와 같이 현재 우리 사회에서 진행되고 있는 급격한 고령화와 급속한 기술발달에 대응하기 위한 강력한 정책수단 중의 하나는 평생직업능력개발 정책이다.

앞서 서술한 대로 기술변화가 급속히 진행됨에 따라 정규교육과정에서 습득된 지식과 기술의 유효기간은 점점 짧아질 것이며, 고령화의 진전에 따라 직업현장에서 일해야 하는 기간은 점점 길어질 것으로 예상된다. 이에 따라 정규교육 이후 직업능력개발의 수요가 급속히 증가할 뿐 아니라 수요의 내용 또한 다양한 형태로 나타날 것이다.

다른 한편으로는 4차 산업혁명은 필연적으로 고용관행과 작업장에서의 직무수행 방식에 커다란 변화를 초래할 것으로 예견되고 있는데, 소위 4차-이코노미가 보편화되어 산업현장에서 임시적 일자리가 일반화될 것으로 예견되고 있으며, 디지털 경제의 급속한 발달로 경제의 초연결성 속성이 강화되어 시간과 공간의 제약에서 벗어난 근무방식이 점차로 확산될 것으로 전망되고 있다. 한국의 고령시대로의 진입은 이렇듯 4차 산업혁명이 필연적으로 초래할 것으로 보이는 노동시장의 혁명적 변화와 동시에 진행되는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

1. 정책 기본방향

첫째, 고령자 생산성 향상을 위한 사회투자를 확충하여야 한다. 직접일자리 제공을 통한 고령인력 활용이 단기적으로는 성과를 높이는 데 장점이 될 수 있으나, 중장기적 관점에서 고령인력의 생산성 향상에 방점을 둔 정책을 등한시하게 된다면 지속가능한 성장과 발전은 요원한 일이 될 것이다.

둘째, 고령자 대상 직업훈련 사업 확대와 더불어 평생직업능력개발 활성화를 위한 제도개선 및 인프라 확충이 필요하다. 현재 우리나라 직업능

력개발 시장의 질적 수준을 감안한다면 사업의 확대는 오히려 질적 저하를 가져올 가능성이 높다. 직업능력개발사업의 확대와 함께 품질개선을 위한 투자가 병행되어야 하며, 정보 및 상담 등 평생직업능력개발 인프라에도 집중적인 투자가 필요하다.

셋째, 중앙정부 주도의 체제에서 탈피하여 지방정부 및 산업계와의 협력체계를 구축하여야 한다. 미래의 교육·훈련 수요는 매우 다양한 형태를 띠며, 이러한 수요변화에 적절히 대응하기 위해서는 중앙정부 주도성을 탈피하는 것이 필요하다.

2. 정책과제

앞에서의 정책 기본방향에 따른 정책과제를 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 근로자 주도 직업능력개발 강화이다. 현행 사업주 주도 직업능력개발 체제하에서는 중고령 근로자의 훈련을 통한 고용가능성 제고가 매우 제한적임은 이미 앞에서 살펴본 바와 같다. 따라서 근로자에 대한 장기유급휴가 훈련 확대방안을 포함한 근로자 주도 직업훈련 확대방안이 구안될 필요가 있다.

둘째, 이행노동시장(transitional labor market) 구축 관점에서의 생애 직업능력개발(life-long vocational ability development) 시스템 구축을 서둘러야 할 것이다. 학교에서 일터(school-to-work), 일터에서 학교(work-to-school)로의 이행뿐 아니라, 전직 및 은퇴과정 등 생애 모든 노동시장 이행과정에서 적절한 직업능력개발과 학습이 가능할 수 있도록 기존의 사업과 정책을 재편할 필요가 있다. 이와 함께 직업능력개발 전달체계도 개편되어야 할 것이다. 무엇보다도 공공성을 갖춘 양질의 교육훈련 공급체제가 구축되어야 하며 이를 위해 전문대학의 준공영화를 추진하여 평생학습 교육기관으로 재편할 필요가 있으며, 제조업에서의 숙련단절을 방지하고, 새로운 융합기술 교육 기반을 확충하기 위해 폴리텍 대학을 강화할 필요가 있다.

셋째, 산업계 및 지역 주도성을 강화하여야 한다. 기존의 강한 중앙정부 주도의 직업능력개발 시스템에서 탈피하여 노·사가 중심이 되어 산

업계 주도의 직업능력개발 시스템으로 재편되는 것이 필요하며, 아울러 지역 주도성을 강화하여 지역의 다양·다기한 중고령자 직업훈련 수요에 부응하는 직업훈련 공급체계 구축이 필요하다. 이를 위해 지역·산업별 인적자원개발위원회 강화, 지역 내 중소기업 대상 경영 및 인적자원개발 컨설팅 수행 주체 확보 및 활용 등이 필요하다.

넷째, 재원조달 방식에 대한 개편이 필요하다. 현행 고용보험 위주 지원에서 탈피하여 ‘국가인적자원개발기금’ 조성을 검토할 필요가 있다. 예컨대 고용보험 중 고용안정, 직업능력개발사업에 해당하는 부분을 분리하여, 이를 보험이 아닌 급여세로 전환하고 여기에 일반회계재원을 추가 투입하여 ‘국가인적자원개발기금’을 조성하는 등의 방안이 검토될 필요가 있다. 이를 통해 보험 성격에서 벗어날 필요가 있으며, 과거의 고용보험 가입 근로자 위주 지원에서 전 국민 대상 지원으로 전환하고, 인적자원개발과 관련한 여러 부처, 지자체, 기업과 노동조합, 교육훈련기관 등의 참여를 통한 새로운 기금 운용체제를 구축할 필요가 있다고 판단된다.

다섯째, 국가인적자원개발 거버넌스 혁신이 필요하다. 인적자원개발 관련 부처 간의 칸막이를 낮추는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 교육부와 고용노동부 간의 유기적 연계, 협력을 이끌어내는 것이 시급하다. 이를 위해 교육부와 고용노동부의 통합이나 총괄조정기구 도입 등에 대한 검토가 있어야 한다고 판단된다. 부처 간 협력을 통한 평생직업능력개발 강화가 어렵다면 기존의 직업능력개발 관련 부서의 기능 강화를 통해 고령시대 평생직업능력개발 확산을 이루어나가야 한다. 고령시대 평생직업능력개발 확산을 위하여 NCS를 활용한 전 국민 대상의 포괄적 역량진단, 상담서비스, 교육훈련정보 제공 등이 이루어지는 학습자 관점의 원스톱 서비스 체제 구축이 필요할 것이며, 성인들에게 주기적으로 역량진단 서비스를 제공하는 것도 필요할 것이다.

이러한 추가적인 인프라 및 서비스 확충은 비단 먼 미래를 위한 대비 차원이기도 하지만, 현재 진행형인 근로시간 단축 정책이 학습의 확대와 이를 통한 생산성 제고로 연결될 수 있게 하기 위한 당면한 과제이기도 하다.

제 5 장

결 론

우리나라의 고령화는 유례없이 급속할 뿐만 아니라 비교적 짧은 기간 동안 새로운 고령자가 대규모로 생겨나는 구조이다. 2020년부터 2030년까지 새로 65세가 되는 사람은 무려 총 858만 명에 이를 전망이다. 이들을 노인복지를 위시한 복지의 차원에서 모두 떠안는 것은 사실상 불가능하다. 그럼에도 불구하고 이에 대해 마땅히 하여야 할 대비도 하지 않고 있는 상황이 계속되면서 한국에서 고령화 문제의 폭발력은 가히 기하급수적으로 커지고 있다. 이런 와중에 중고령 노동시장에 새롭게 등장하기 시작한 현상들은 하나같이 놀라울 정도이다.

먼저 법적 정년연령이 60세 이상임에도 55~64세의 주된 일자리 퇴직 연령이 49세 남짓한 수준에 불과하다는 것이 무엇보다도 놀랍다. 실제 퇴직연령이 이렇게 낮은 것은 지난 10년 이상의 기간 동안 전반적인 하락추세의 결과라는 사실도 놀랍다. 급속한 고령화에도 불구하고 최근 들어 정년퇴직자가 증가하지 않고 오히려 조기퇴직자가 급증하고 있다는 사실은 또 어찌 놀랍지 않겠는가? 비교 가능한 국가들 가운데 임금의 연공성이 가장 강하다는, 오래 전에 알려진 사실은 이제 더 이상 놀랍지 않은가?

비합리적이며 마치 모든 노동시장 문제의 근원이라도 되는 양 비판의 대상이 되어버린 연공임금제는 사실 한때는 노동시장의 효자 제도였다는 사실도 놀랍다. 이 제도를 통해 고속성장기에 장기근속을 유도할 수 있었고 성실근로를 유인할 수 있었다. 이제 시대가 바뀌어 자신의 수명을 다 하였을 뿐이다.

시장은 상황에 따라 늘 변하기 마련이다. 그러나 시장을 규율하고 있는 체계나 제도는 한번 구축되면 쉽사리 바뀌지 않는다. 노동시장의 고용결정 시스템을 포함하여 임금결정 시스템 그리고 생산성결정 시스템도 마찬가지이다. 이미 우리는 2018년부터 고령사회에 접어들었고 2025년에 초고령사회로 이행할 예정인데, 경제는 이제 성장이 정체되는 단계로 접어들고 있다. 그런데도 불구하고 젊은 노동력이 주축이 되어 고속성장을 구가하던 당시에 구축된 노동시장 시스템은 아직도 그대로이다. 요컨대 노동공급과 노동수요에 근원적인 변화가 발생하였는데도 노동시장 작동 기제는 바뀌지 않고 있다. 이러한 상황에서 노동시장에 심각한 문제들이 발생하지 않을 수 없다.

본고는 현재 우리가 처한 이와 같은 상황을 타개하기 위해 무엇보다도 노동시장의 역할을 강조하고 있다. 고령화로 인해 초래될 결과들을 노동시장이 아닌 다른 곳에서 감당한다는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 이처럼 노동시장 내에서 문제를 해결한다는 것은 노동시장에서 고령인력에 대한 고용을 확보하여야 한다는 것과 같은 의미이다. 고령 노동력이 고용을 통해 근로소득을 얻어 스스로 생활을 영위하는 것은 문제해결의 유력한 방안일 뿐만 아니라 바람직한 방안이기도 하다.

고용확보를 위해서는 무엇보다도 임금과 생산성이 일치하여야 한다. 그렇지 않을 경우 고용이 창출되지 못할 뿐만 아니라 기존의 고용도 지속될 수 없기 때문이다. 따라서 노동시장의 고용시스템에 대한 논의는 자연스럽게 임금시스템과 생산성시스템으로 이어지게 되고 이들 시스템에 의해 고용시스템이 뒷받침되게 된다. 따라서 본고는 특히 이러한 노동시장의 세 시스템에 초점을 맞추고 고령시대에 적합한 새로운 시스템을 모색하기 위해 노력하였다.

다행스럽게도 본 연구는 중고령 노동시장을 중심으로 나타나고 있는 특징적인 사실을 하나의 이론적인 틀로서 설명할 수 있었다. 연공성이 강한 한국의 임금체계는 이연임금계약에 의한 것인데, 이는 젊은 노동력이 주축이던 고속성장기에 훌륭한 장점을 발휘하던 우수한 제도였다. 그러나 고령화가 급속히 진행되는 상황에서 연공임금제는 노동비용에 막대한 부담을 주어 정년에 이르기 전에 고용계약을 종료하도록 하는 부작용을

낳는다. 더욱 놀라운 것은 이러한 조기퇴직이 기업과 근로자 모두의 자발적인 선택에 의한 결과라는 사실이다. 기업은 도산을 피할 수 있고 근로자는 이에 따른 실직을 피할 수 있기 때문이며, 근로자는 얼마간의 위로금, 즉 소위 말하는 명예퇴직금을 받을 수 있는 경우도 있다. 이에 따라 주된 일자리 퇴직연령은 법적 정년과 괴리되며 고령화가 가속될수록 퇴직연령은, 다른 상황에 변화가 없다면, 더욱 낮아지게 된다.

이러한 상황에서 우리는 고용을 확보하기 위해 임금이 생산성을 크게 초과하게 되는 임금체계의 유연화를 시도하지 않을 수 없다. 그렇지 않아도 고령화에 따라 저하되는 근로자의 생산성을 짧은 기간 동안 크게 높여 임금과 일치시키는 것은 극히 예외적인 경우들을 논외로 한다면 사실상 불가능에 가깝다. 그렇다면 임금을 조정하여 고용을 유지할 수밖에 없는 데, 이렇게 하는 것이 근로자와 기업 모두에게 이득이 될 수 있다. 고령화가 없었더라면 적어도 기업과 근로자는 고용계약에서 사전에 약속한 협약 정년까지 고용을 유지하였을 것이다. 이 경우에 미치지는 못하겠지만 임금유연화와 같은 노력을 통해 고용을 계속 유지할 수 있게 되면, 이러한 노력이 없어 도산과 실직이 초래되는 경우에 비해 근로자는 생애 근로소득을 더욱 높일 수 있고 기업은 파산을 피할 수 있다.

그렇다고 하더라도 임금체계에 대한 인위적인 개편 시도는 바람직하지 않다. 그러한 시도는 성공을 거두기 어려울 뿐만 아니라 또 다른 부작용을 낳을 것이기 때문이다. 시장의 힘에 따라 자연스럽게 시스템이 바뀔 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 고용-임금 맞교환을 성공적으로 이룩한 실제 우수 사례들을 발굴하여 사업주와 근로자가 잘 활용할 수 있도록 일목요연하게 정리하여 정보를 제공하는 노력만으로도 적지 않은 성과를 얻을 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 중장년층의 주된 일자리 계속 고용 가능성을 제고할 수 있다.

근로형태의 유연화와 다양화도 중요한 부분이다. 고령시대에서 과거와 같은 전일제 정규직 근로는 중고령 인력의 활용도를 크게 낮출 것이다. 유연한 근로시간과 다양한 근로형태를 가진 일자리들은 근로자와 기업 모두의 만족도를 높일 것이다. 이 경우에도 과거처럼 특징의 근로형태를 법으로 규정하려 하지 말고 실제 중고령 인력을 잘 활용하고 있는 사례들

을 찾아 알기 쉽게 정리하여 정보를 제공하는 등의 노력이 중요하다. 이러한 노력은 부작용을 거의 유발하지 않으면서도 소기의 성과를 거둘 가능성이 크다.

정년연장을 고령화에 대한 전가의 보도처럼 활용하려는 시도를 우리는 경계하여야 한다. 기존의 연구에 따르면 정년 60세 이상 의무화법 시행의 고용효과는 부정적이다. 이 연구에 근거할 경우 고령화에 따른 노동력 부족에 대처하기 위해 또는 정년연령과 연금수급연령의 불일치에 따른 소득절벽(income crevasse)을 해소하기 위해 정년연장이 필요하다는 논리는 설득력을 잃게 된다. 정년연장 시도 이전에 법과 현실 간의 괴리를 줄이고 60세 이상 정년법의 노동시장 안착을 위한 노력을 먼저 기울여야 한다.

정년을 추가로 연장할 만한 여건이 조성되었다고 하더라도 정년연장에 신중하여야 한다. 정년연장이 조기퇴직을 유발하고 노동시장 양극화를 심화시키며 청년 고용에 부정적인 영향을 끼치는 등 부작용을 낳을 수 있기 때문이다. 이에 대한 대처가 어느 정도 되었더라도 과거 「고령자고용법」 개정 때처럼 정년을 한꺼번에 5세가량이나 급격히 높일 것이 아니라 1년에 1세나 2~3년에 1세를 높이는 등 점진적이고 완만하게 접근하여 노동시장에 주는 충격을 최소화하여야 한다.

이상과 같은 논의에 이어 우리는 제3장에서 고령시대에 지속가능한 임금체계에 대해 살펴보았다. 주지하듯이 우리나라에서 근속에 따른 임금곡선의 기울기가 가파른 것은 연공적 임금체계가 지배적이기 때문이다. 다양한 조사들에서 호봉제가 여전히 가장 지배적 임금체제로 나타나는데, 직능급이나 직무급 등과는 비교할 수 없을 정도로 그 비율이 높다. 이 조사결과들은 또한 호봉제하에서 근속에 따른 자동승급과 자동승진이 광범위하게 이루어지고 있음도 알려준다. 근속에 따른 자동승급과 자동승진 그리고 매년 교섭을 통해 결정되는 임금인상이 결합되어 매우 강한 연공성을 낳고 있는 것이다.

외환위기 이후 몇 차례 임금체계 개편 시도가 있었으나 이를 근본적으로 혁신하는 데에는 미흡했다고 할 수 있다. 성과주의에 기초한 연봉제는 기본급을 결정하는 임금체계 개편에 이르지 못하였으며 생산직은 여전히

호봉제에 의해 임금이 결정되는 체계를 유지하고 있다. 주로 정년연장에 대응하기 위해 도입된 임금피크제는 인건비 부담을 줄이는 효과는 있으나 대상 인력의 사기 및 생산성 저하라는 부작용을 낳고 있다. 성과배분제 역시 도입이 확산되었으나 종종 변동급적 성격을 잃어버리고 고정급화되는 경우가 발생하기도 한다.

이러한 결과들은 우리나라 기업의 임금체계가 고령시대에 더 이상 지속되기 어려워서 어떤 형태로든 임금의 연공성을 낮출 수 있는 변화가 절실하다는 것을 의미한다. 임금체계의 지속가능성을 높이기 위한 방안은 기존 임금체계를 보완하는 방안과 임금체계를 혁신하는 방안으로 나누어 볼 수 있다. 연공적 임금체계를 수정 보완하는 구체적인 방안으로 우리는 승진·승격의 엄격한 운영, 고과승급의 강화, 말호봉 제도의 개선, 직무·직책수당의 활용 등을 들 수 있다. 근본적인 혁신방안으로 일 중심의 직무급 혹은 역할급의 도입, 병존형 기본급 체계의 활용, 중임금제의 도입, 경력단계별 차별적 임금체계 운영 등이 있다. 성과배분제를 원래 취지에 맞게 업적에 연동해서 운영하는 것과 임금피크제의 부작용을 줄이는 방향으로 보완하는 것도 중요하다.

임금체계의 개편 필요성은 절실하지만 실제로 성공한 사례가 많지 않다. 그만큼 어려움이 크기 때문이다. 평가제도에 대한 불신이 크고 임금수준이 줄어든 것이라는 불안이나 그에 따른 반발도 적지 않다. 성공하기 위해서는 소통과 신뢰가 중요하다. 경영층은 노조의 고민과 불안을 이해해야 하고 노조는 장기적 경쟁력과 지속성의 관점에서 임금 문제를 바라보아야 한다. 고령시대의 도전 앞에서 노사는 같은 배에 타고 있는 공동운명체이다. 지혜를 모아서 지속가능한 경영, 신뢰에 기초한 노사관계, 지속가능한 고용과 임금체계를 만들어야 한다. 정부는 인위적인 개입 대신, 임금체계 개편 성공사례들을 수집하여 자료로 제공함으로써, 기업과 근로자의 자발적 선택을 유도하는 간접적인 지원에 만족하는 것이 바람직하다.

마지막으로 제4장에서 우리는 고령시대 생산성시스템, 즉 직업능력개발 시스템과 정책방향에 대해 살펴보았다. 고령시대 지속가능한 고용은 상당부분 고령화로 인한 노동생산성 저하 문제를 어떻게 해결하느냐에

달려 있다. 이를 완화하기 위한 중요한 정책은 생산에 적용되는 기술 및 공정혁신, 노동자 숙련향상, 고령 노동자에 적합한 직무 개발 등과 관련된 정책이어야 할 것이다. 그러나 이 중에서도 특히 노동시장정책 차원에서 중요하게 다루어져야 할 것은 산업현장에서 노동력 고령화로 인한 노동생산성 저하에 대응하기 위한 직업능력개발 정책을 어떻게 설계하고 실행할 것인가의 문제이다.

다른 한편으로 주목해야 할 사실은 한국의 고령화는 4차 산업혁명과 동시에 진행된다는 점이다. 인구고령화로 인하여 정규교육 이후 직업현장에서 일을 해야 할 기간은 점점 늘어날 수밖에 없는 상황이지만, 한 직장에서 근로생애를 지속시키기는 어렵게 되고 있다. 따라서 직무전환 및 생산선 유지를 위한 지속적 직업능력개발의 필요성은 점점 더 커지고 있다. 그리고 4차 산업혁명의 도래는 필연적으로 노동시장 유연성의 확산을 초래하여 개인 스스로 고용가능성 제고를 위한 자기 학습의 필요성에 대한 인식을 높이게 될 것이다.

이러한 정책환경 변화에 대응하기 위해 우리는 고령자 생산성 향상을 위한 사회투자 확충, 평생직업능력개발 활성화를 위한 제도개선 및 인프라 확충, 중앙정부 주도의 체제에서 탈피하여 지방정부 및 산업계와의 협력체계 구축 등의 방향으로 정책을 추진하여야 한다. 본고는 구체적으로 다음과 같은 정책과제를 제안하고 있다.

첫째, 근로자 주도 직업능력개발의 강화이다. 현행 사업주 주도 체제 하에서는 중고령 근로자의 훈련을 통한 고용가능성 제고가 매우 제한적이다. 따라서 근로자에 대한 장기유급휴가 훈련 확대방안을 포함한 근로자 주도 직업훈련 확대방안이 강구되어야 하겠다.

둘째, 이행노동시장 구축의 관점에서 생애 직업능력개발 시스템 구축을 서둘러야 한다. 학교에서 일터 및 일터에서 학교로의 이행뿐 아니라, 전직 및 은퇴과정 등 생애 모든 노동시장 이행과정에서 적절한 직업능력개발과 학습이 가능할 수 있도록 기존의 사업과 정책을 재편할 필요가 있다. 이와 함께 직업능력개발 전달체계도 개편되어야 한다. 무엇보다도 공공성을 갖춘 양질의 교육훈련 공급체제가 구축되어야 하며 이를 위해 전문대학의 준공영화를 추진하여 평생학습 교육기관으로 재편할 필요가 있

다. 나아가 제조업에서 숙련단절을 방지하고, 새로운 융합기술 교육 기반을 확충하기 위해 폴리텍 대학을 강화할 필요가 있다.

셋째, 산업계 및 지역 주도성을 강화하여야 한다. 기존의 강한 중앙정부 주도 직업능력개발 시스템에서 탈피하여 노·사가 중심이 되어 산업계 주도 직업능력개발 시스템으로 재편되는 것이 필요하다. 아울러 지역 주도성을 강화하여 지역의 다양·다기한 중고령자 직업훈련 수요에 부응하는 직업훈련 공급체계 구축이 필요하다.

넷째, 재원조달 방식의 개편이 필요하다. 현행 고용보험 위주의 지원에서 탈피하여 ‘국가인적자원개발기금’ 조성을 검토할 필요가 있다. 예컨대 고용보험 중 고용안정, 직업능력개발사업에 해당하는 부분을 분리하여, 이를 보험이 아닌 급여세로 전환하고 여기에 일반회계재원을 추가 투입하여 ‘국가인적자원개발기금’을 조성하는 등의 방안이 검토될 필요가 있다. 이를 통해 보험 성격에서 벗어날 필요가 있으며, 과거의 고용보험 가입 근로자 위주 지원에서 전 국민 대상 지원으로 전환하고, 인적자원개발과 관련한 여러 부처, 지자체, 기업과 노동조합, 교육훈련기관 등의 참여를 통한 새로운 기금 운용체제를 구축할 필요가 있다.

다섯째, 국가인적자원개발 거버넌스 혁신이 필요하다. 인적자원개발 관련 부처 간의 칸막이를 낮추는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 교육부와 고용노동부 간의 유기적 연계, 협력을 이끌어내는 것이 시급하다. 이를 위해 교육부와 고용노동부의 통합이나 총괄조정기구의 도입 등에 대한 검토가 있어야 한다고 판단된다. 부처 간 협력을 통한 평생직업능력개발 강화가 어렵다면 기존의 직업능력개발 관련 부서의 기능 강화를 통해 고령시대 평생직업능력개발 확산을 이루어나가야 한다. 고령시대 평생직업능력개발 확산을 위하여 NCS를 활용한 전 국민 대상의 포괄적 역량진단, 상담서비스, 교육훈련정보 제공 등이 이루어지는 학습자 관점의 원스톱 서비스 체계 구축이 필요할 것이며, 성인들에게 주기적으로 역량진단 서비스를 제공하는 것도 요구된다.

이러한 추가적인 인프라 및 서비스 확충은 비단 먼 미래를 위한 대비 차원이기도 하지만, 현재 진행형인 근로시간 단축 정책이 학습의 확대와 이를 통한 생산성 제고로 연결될 수 있게 하기 위한 당면 과제이기도 하다.

참고문헌

- 고용노동부(2007), 「임금제도실태조사」.
- _____(2008), 「임금제도실태조사」.
- _____(2015), 『임금 및 생산성 국제비교 연구』.
- _____(2016), 「한국의 임금체계: 진화없는 갈라파고스형 연공급: 선진국
은 직무, 숙련, 성과 중심으로 임금체계 진화」, 보도자료.
- _____, 「고용형태별 근로실태조사」 원시자료.
- _____, 「임금구조기본통계조사」.
- _____, 「사업체 노동력조사 부가조사(100인 이상)」.
- 관계부처 합동(2019), 「인구구조 변화의 영향과 대응방향」.
- 교육부(2018), 「2017 평생학습 개인실태조사」.
- 김동배(2013), 「임금체계의 혁신」, 한국인사관리학회 정책심포지엄 정년 60세
시대의 대응방안 발표자료집, 한국인사관리학회.
- _____(2014), 「정년 60세 시대의 임금체계 혁신」, 안종태 외(2014), 『정년
60세 시대 인사관리 이렇게 준비하자』, 호두나무, pp.417~468.
- _____(2016), 「생산직 임금체계 개편방향과 과제」, 『임금연구』 24 (4), pp.
4~19.
- 김동배 외(2005), 『임금체계와 결정방식』, 한국노동연구원.
- 김세움(2015), 『기술진보에 따른 노동시장 변화와 대응』, 한국노동연구원.
- 김주섭(2019a), 「고령시대 직업능력개발 정책의 방향과 과제」, 『고령시대,
적합한 고용시스템의 모색』, 개원 31주년 기념세미나 자료집, 한
국노동연구원.
- _____(2019b), 「고령시대 직업능력개발 정책의 방향과 과제」, 『노동리뷰』
175, pp.43~58.
- 남재량(1997), 「한국의 실업률 추세변화에 관한 연구」, 서울대학교 박사학
위 논문.

- _____(2017), 『임금피크제 도입 사업체의 고용성과 연구』, 사업체패널 학술대회 발표자료.
- _____(2018a), 「공공부문과 민간부문의 임금피크제 도입 유형별 고용성과 연구」, 경제학공동학술대회 한국노동경제학회 발표논문.
- _____(2018b), 『정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구』, 한국노동연구원.
- _____(2019a), 「고령시대의 고용문제와 새로운 고용 시스템」, 『고령시대, 적합한 고용시스템의 모색』, 개원 31주년 기념세미나 자료집, 한국노동연구원.
- _____(2019b), 「고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템」, 『노동리뷰』 175, pp.9~25.
- 노사정위원회(2016), 『2015 임금보고서 임금체계의 이해: 역사와 통계조사』.
- _____(2017), 『2016 임금보고서: 임금체계 개편의 대안모색』.
- 대한상공회의소(1977), 「기업임금제도에 관한 실태조사보고」.
- 박우성(1998), 『성과배분제의 도입실태와 개선방안』, 한국노동연구원.
- _____(2014), 「직무중심 인사관리 시스템 정착을 위한 직무·직군별 인사관리」, 『임금연구』 22 (4), pp.28~39.
- _____(2015), 「일본 임금체계의 변화: 역할급을 중심으로」, 정년 60세 시대 임금체계 개편의 방향과 법제도 개선방안 토론회, 2015. 7. 20.
- _____(2019a), 「고령시대의 지속가능한 임금시스템」, 『고령시대, 적합한 고용시스템의 모색』, 개원 31주년 기념세미나 자료집, 한국노동연구원.
- _____(2019b), 「고령시대의 지속가능한 임금시스템」, 『노동리뷰』 175, pp.26~42.
- _____(2019c), 「일본 공공부문의 임금체계: 사례분석과 시사점」, 『한일경상논집』 82권, pp.3~30.
- 박우성·김동배(2016), 「일본기업 역할급: 사례와 시사점」, 한국경영자총협회.
- 박우성·이병하(2016), 「역할급의 이론적 검토와 시사점」, 『노동정책연구』 16 (2), pp.93~121.
- 박희준(2014), 「60세 정년 의무화와 전략적 인사관리」, 『임금연구』 22 (4),

pp.4~14.

성상현 · 박우성 · 한태영 · 오승훈 · 노재항 · 이정현(2016), 『공정인사평가 모델』, 고용노동부.

송민수(2017), 「직무급 도입 장애요인: 전문가 의견조사를 중심으로」, 『월간노동리뷰』 2017년 2월호, pp.68~78.

어수봉(2012), 「임금 연공성과 정년제도: KLIPS 패널 분석을 중심으로」, 『기업의 정년실태와 퇴직관리에 관한 연구』, 한국노동연구원, pp.37~85.

연합뉴스(2016), 「대기업 절반 임금피크제 도입 ... 정년 보장은 ‘갈 길 멀어’」, 2016. 12. 22.

오계택(2018), 「직무중심 임금체계를 위하여」, 『월간노동리뷰』 162, pp. 3~4.

오계택 · 박우성(2016), 「노동시장 환경변화」, 『정년연장 등 노동시장 환경변화에 대응하기 위한 인적자원관리 방안』, 한국노동연구원.

오계택 · 양동훈 · 이영면(2017), 『조직의 변화관리를 위한 정책과제: 대안적 임금체계 개편을 중심으로』, 한국노동연구원.

오계택 · 정동관 · 박우성 · 이상민(2016), 『정년연장 등 노동시장 환경변화에 대응하기 위한 인적자원관리방안』, 한국노동연구원.

유규창(2014), 「한국의 임금체계, 직무급이 대안인가?」, 『월간노동리뷰』 12월호, pp.37~54.

유규창 · 박우성(1999), 「연봉제 임금제도의 도입과 효과에 관한 이론적 고찰」, 『인사조직연구』 7 (2).

이영면 외(2016), 『임금체계 개편의 장애요인 및 실행방안』, 경제사회발전 노사정위원회.

이을터(2014), 『노조 사업장의 임금체계 개편사례 및 과정 연구』, 한국노동연구원.

전영민(2013), 「롯데의 직책주의 인사제도」, 『임금연구』 21 (2), pp.84~90.

정동관 · 유태영 · 정승국 · 김기선 · 류성민(2015), 『인사평가제도 현황과 발전방안에 관한 연구』, 한국노동연구원.

_____(2017a), 「한국 임금체계의 현황과 과제」, 제17차 KLI-JILPT 워크

- 쑤: 한일임금체계 현황과 개편방안, 2017. 9. 15.
- _____(2017b), 『공공부문 임금체계의 현황과 과제』, 『월간노동리뷰』 150, pp.19~36.
- 정숙희(2018a), 『임금체계 개편사례』, 『임금정보브리프』 2018년 제4호, pp. 5~9.
- _____(2018b), 『임금체계 개편사례』, 『임금정보브리프』 2018년 제9호, pp. 5~10.
- 정승국(2013), 『임금체계 변동과 노동조합: 독일·일본·한국의 국제비교 연구』, 한국노동연구원.
- 정이환(2013), 『한국 고용체제론』, 후마니타스.
- 정진호(2011), 『고령자 고용 및 임금 실태』, 『노동력 고령화와 임금체계 혁신』, 한국노동연구원.
- _____(2014), 『임금체계 실태와 향후과제: 임금연공성을 중심으로』, 『임금체계 개편의 쟁점과 과제』, 2014년 한국노동법학회·한국고용노동사관계학회·한국노동경제학회 2014년 춘계공동학술대회 발표자료집, 2014. 3. 26.
- 조병구(2015), 『고령화·저성장 시대 대한민국의 지속발전을 위한 정책과제』, 경제·인문사회연구회.
- 채창균·임언·손유미·박동열·양병찬·최일선·김현수·류성민(2018a), 『평생·직업교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구』, 국가교육회의.
- 채창균·최영섭·양정승(2018b), 『재직자 유급훈련 활성화를 위한 Action Plan』, 국민경제자문회의.
- 통계청, 「경제활동인구조사」.
- _____, 「장래인구추계조사」.
- _____, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」.
- 한국경영자총협회(1981), 『노동경제연감』.
- _____(2015), 『임금피크제 도입 현황 및 특징조사』(매출액 상위 200대 기업).
- 한국경제연구원(2016), 『한-EU 임금격차 현황분석』.

_____(2018), 『한국이 일본에 비해 임금연공성 높아』, 보도자료, 2018. 12. 26.

한국고용정보원(2018), 『직업능력개발 통계연보』.

한국노동연구원(2015), 『임금 및 생산성 국제비교 연구』.

_____(2016), 『공공기관 임금체계 개편 지원사업』, 고용노동부 연구용역 보고서.

_____(2017), 『공정임금 및 임금분포공시제』, 고용노동부 연구용역보고서.

_____(편)(2000), 『21세기형 인적자원관리: 뉴패러다임과 실천과제』.

한국노동조합총연맹(1978), 『1978년 사업보고』.

한국은행, 『국민계정』.

허욱(2019), 『임금피크제로 인한 정체성 위협이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구』, 경희대학교 경영대학 박사학위 논문.

허재준·이인재·권혁·김동배(2018), 『일자리 정책 패러다임 변화와 노동시장 제도개선 과제』, 한국노동연구원.

服部良太・前田榮治(2000), 「日本の雇用システムについて」, 日本銀行調査月報 2000年 1月号.

田中恒行(2019), 「日経連の賃金政策: 定期昇給の系譜」, 晃洋書房.

厚生労働省(2006), 『賃金センサス』.

Chang, Yongsung, Jaeryang Nam, and Changyong Rhee(2004), “Trends in unemployment rates in Korea: A search-matching model interpretation,” *Journal of the Japanese and International Economies* 18.2, pp.241~263.

EUROSTAT(2006, 2010), “Structure of Earnings Survey.”

Frey, C. B. and M. A. Osborne(2013), “The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?” *Technological Forecasting and Social Change* 114, pp.254~280.

Lazear, E. P.(1979), “Why Is There Mandatory Retirement?” *The Journal of Political Economy* 87 (6), pp.1261~1284.

- Nam, Jaeryang(2019), “The Effect of the Legislation of Mandatory Retirement Age on Labor Market,” Unpublished manuscript.
- OECD(2018), *OECD Economic Surveys Korea 2018*.
- World Bank(2019), “World Development Indicators.”

◆ 執筆陣

- 남재량(한국노동연구원 선임연구위원)
- 김주섭(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박우성(경희대학교 경영학부 교수)

고령시대에 적합한 새로운 고용시스템의 모색

- | | |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2019년 12월 26일 인쇄
2019년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 배 규 식 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
300147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2019 정가 5,000원

ISBN 979-11-260-0371-6