

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책

: 채우고, 만들고, 바꾸고



고승연
남국현
고영국
김종진
정흥준
조현민

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책

: 채우고, 만들고, 바꾸고



균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

발간사: 이한주 민주연구원장

요약

제1장 서론 (일자리 로드맵) 1

- 1. 문제의식 3
 - 1) 일자리와 일할 사람 3
 - 2) 일자리 정책 비전과 정책과제 5
 - 3) 일자리 정책 로드맵 Go! Go!! Go!!! 7

제2장 일자리 미스매치 9

- 1. 현황 11
 - 1) 중소기업 현황 11
 - 2) 중소기업 일자리 부족과 미스매치 12
- 2. 문제점과 원인 15
 - 1) 중소기업 인력부족과 미스매치의 문제점 15
 - 2) 중소기업 인력부족 및 미스매치의 원인 16
- 3. 정책 평가 20
 - 1) 추진 정책 20
 - 2) 정책 한계 22
- 4. 대안적 정책 방안 24
 - 1) 노동시장 이중 구조 축소로 중소기업으로의 인력 유인 24
 - 2) 적극 고용서비스를 통한 중소기업 미스매치 해결 24
 - 3) 산업과 지역의 연계 정책 25
- 5. 미스매치 일자리 지표 27

제3장 신산업 일자리 29

- 1. 현황 31
 - 1) 미래 성장 동력으로서의 신산업 31

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

2) 신산업의 추진 배경	32
3) 신산업의 성과	34
2. 문제점	35
1) 신산업분야의 낮은 기술 경쟁력	35
2) 고숙련 인력의 부족	37
3. 정책 평가	38
1) 신산업 정책의 짧은 실험과 보수정부에서의 실종	38
2) R&D예산 삭감으로 미래 경쟁력 약화	39
4. 대안적 정책 방안	41
1) 체계적인 산업정책의 재설계	41
2) 신산업정책의 의제 전환	42
3) 신산업 정책과 지역 정책의 결합	42
4) 신산업 인력의 체계적인 양성	42
5. 신사업 일자리 지표	43
 제4장 여성 일자리	 45
1. 현황	47
1) 여성경제활동의 국제 비교	47
2) 우리나라 여성의 고용현황과 성별 격차	49
3) 우리나라 경력단절 여성의 규모 및 특징	51
4) 산업사회의 변화와 여성 일자리	54
2. 문제점	54
1) '육아'로 인한 경력단절 문제의 더딘 개선	54
2) 일·가정 양립 지원에 관한 기업문화의 더딘 개선	55
3) 경력단절 이후 재진입 일자리의 열악성과 재취업의 어려움	55
3. 정책 추진 경과	56
1) 추진 정책 및 성과와 한계	56
2) 여성 일자리 정책의 최근 변화와 특징	58

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

4. 정책대안 및 입법방안	60
1) 중소기업 재직 여성의 경력단절 예방을 위한 맞춤형 지원 강화	60
2) 유연한 근로시간을 보장하는 양질의 일자리 확대	61
3) 일·생활 균형 기업 지원을 통한 성별 격차 축소와 경력단절 예방	62
4) 노동시장의 구조개선을 위한 성별공시제도 도입	64
5) 산업환경 변화에 따른 일자리 지형 변화에 대응하는 여성일자리 정책 마련	64
5. 지표	65
제5장 중장년 일자리 정책	67
1. 현황	69
1) 중장년 인구 및 노동 현황	69
2) 높은 노인 빈곤률	71
3) 고학력·고숙련 중·고령층의 증가와 일자리 미스매치	72
4) 중·고령층의 불안정한 고용과 열악한 근로조건	73
2. 문제점	74
1) 중장년층의 노동공급은 증가하나 열악한 일자리 상황	74
2) 중·고령층의 고용율이 상승함에도 더딘 노인 빈곤율	75
3) 중·고령층 내부의 이질성의 확대와 획일적 정책대안	75
4) 정년의무화의 더딘 안착과 중·고령자 고용을 꺼리는 사회적 분위기	76
5) 중·고령층 일자리 정책의 실효성에 관한 의문	77
3. 정책 추진 경과	77
1) 중·고령층 일자리 정책 추진 경과	77
2) 중·고령층 일자리 정책 평가	78
3) 현행 중·고령층 일자리 정책 분석	79
4. 정책대안 및 입법방안	81
1) 장기적인 정년연장 로드맵 구축 및 실행	81
2) 정년 이후 '계속고용제도의 확대'와 '재고용제도의 실효성 강화'	82
3) 중·고령층 일자리의 안정성 강화	84
4) 고학력·고숙련 중·고령층 맞춤형 일자리 지원을 위한 인적자원관리 정책 개발 (기업 내 훈련 지원, 기업 밖 전직지원 등)	85
5. 지표	85

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

제6장 비정규직 노동정책	87
1. 현황	89
1) 비정규직 현황	89
2) 비정규직 내 취약 비정규직 증가	91
2. 문제점	91
1) 노동시장 양극화 해소 미흡	91
2) 노동시장 노동조건 향상과 정체	93
3) 공공부문의 역할 개선 미흡	93
3. 정책 평가	94
1) 추진 정책	94
2) 공공부문 비정규직 정책	96
4. 대안적 정책 방안	97
1) 비정규직 감축과 격차 해소	97
2) 다변화된 고용의 새로운 고용 의제 전환	98
5. 비정규직 일자리 지표	99
제7장 실노동시간 단축정책	101
1. 현황	103
1) 노동시간 현황	103
2) 취약층의 장시간 노동문제	104
2. 문제점	105
1) 장시간 노동의 건강문제	105
2) 연차휴가 활용, 사용 미흡	105
3. 정책 평가	107
1) 추진 정책	107
2) 윤석열 정부 근로시간 개편	108
4. 대안적 정책 방안	110
1) 국제적 노동시간 기준 지향	110
5. 노동시간 일자리 지표	112

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

제8장 결론	113
1. 일자리 정책 평가 및 평가 지표	115
1) 일자리 정책 평가	115
2) 일자리 정책 평가를 위한 지표	116
2. 정책 제언	117
1) 균형적 성장을 약속하는 양질의 일자리 정책 과제	117
2) 입법적 과제	121

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

표 목차

〈표 2-1〉 중소기업체수와 종사자	11
〈표 2-2〉 지역별 중소기업체	12
〈표 2-3〉 2023년 1분기 빈일자리 수와 비율	13
〈표 2-4〉 기업규모별 법정외복지비용	18
〈표 2-5〉 중소기업에서 대기업으로의 일자리 변동	19
〈표 2-6〉 지역 맞춤형 일자리 미스매치 대책	21
〈표 2-7〉 중소기업 일자리 미스매치 일자리 지표	27
〈표 3-1〉 신산업 글로벌 성장 전망	32
〈표 3-2〉 보건 분야의 신산업 예시	32
〈표 3-3〉 민간의 일자리 유형과 정부의 매칭 지원 사례	34
〈표 3-4〉 3대 신산업 중견기업 경영성과(N=150)	35
〈표 3-5〉 인공지능산업 경영의 어려움	37
〈표 3-6〉 인공지능산업 경영의 어려움	38
〈표 3-7〉 인공지능분야 현재인력과 부족인력	38
〈표 3-8〉 신산업 일자리 지표	43
〈표 4-1〉 성별 고용 형태별 임금 현황	50
〈표 4-2〉 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획 추진 현황	57
〈표 4-3〉 제3차 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획 주요 내용	58
〈표 4-4〉 성별일자리공시제도의 항목 예시	64
〈표 4-5〉 여성 일자리 지표	65
〈표 5-1〉 우리나라 미래 인구 구성 추이	69
〈표 5-2〉 은퇴연령층 주요 소득분배지표	72
〈표 5-3〉 제1~3차 고령자 고용촉진 기본계획 추진과제 변화	78
〈표 5-4〉 제4차 고령자 고용촉진 기본계획 정책 방향	80
〈표 5-5〉 제4차 고령자 고용촉진 기본계획 추진과제	80
〈표 5-6〉 일본의 고령자 고용안정법 주요 내용	82
〈표 5-7〉 중·고령 일자리 지표	85
〈표 6-1〉 비정규직 고용형태별 변화 추이 : 2020.8~2020.8	90
〈표 6-2〉 300인 이상 대기업 비정규직 추기 : 2014~2020	90
〈표 6-3〉 초단시간 비정규직 변화 추이 : 2010~2021	91
〈표 6-4〉 취약 사각지대 노동자 최저임금 미만 적용(2021)	92
〈표 6-5〉 노동시장 취약 사각지대 노동조건 현황(2021)	93

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

〈표 6-6〉 공공부문 민간위탁 사무 현황(2018)	94
〈표 6-7〉 노동시장 취약 사각지대 법률 적용 현황- 초단시간, 5인 미만	95
〈표 6-8〉 정부 시기별 공공부문 비정규직 정책 추진 현황	96
〈표 6-9〉 정부 시기별 공공부문 비정규직 정책 추진 현황	97
〈표 6-10〉 국제기구 등 민간위탁 주요 협약, 가이드라인, 지침	98
〈표 6-11〉 비정규직 일자리 지표	99
〈표 7-1〉 35시간이상 풀타임 노동자 집단의 주당 근로시간 분포1	104
〈표 7-2〉 35시간이상 풀타임 노동자 집단의 주당 근로시간 분포2	104
〈표 7-3〉 주당 평균 노동시간 및 연차휴가 사용일	106
〈표 7-4〉 한국 사회 '법정 노동시간 단축' 법제도 변화	107
〈표 7-5〉 고용노동부 〈미래노동시장연구회〉 권고문(2022.12.22.) 주요 내용	108
〈표 7-6〉 정부 특별연장근로 인가 확대 현황 : 신청 건수, 인가 건수, 인가사유	109
〈표 7-7〉 노동시간 일자리 지표	112
〈표 8-1〉 일자리 지표 개발	116
〈표 8-2〉 일자리 정책 입법적 과제	121

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

그림 목차

[그림 1-1] 생산연령인구	3
[그림 1-2] 일자리 정책 로드맵	7
[그림 2-1] 연도별 실업자 수	14
[그림 2-2] 기업규모별 시간당 임금 총액	16
[그림 2-3] 기업규모별-고용형태별 월평균임금 총액	17
[그림 2-4] 대기업 대비 중소기업의 복지 비용	18
[그림 2-5] 대기업 대비 중소기업의 복지 비용	25
[그림 2-6] 수도권 비수도권 임금격차	26
[그림 3-1] 바이오 산업과 인공지능 분야 종사자 수 증가	35
[그림 3-2] 주요 산업분야 글로벌 기술 경쟁력	36
[그림 3-3] 한국의 R&D예산 삭감	40
[그림 4-1] OECD 주요국가 성별 임금 격차	48
[그림 4-2] OECD 회원국 유리천장지수 순위	48
[그림 4-3] 연령별 고용률 격차 국제비교	49
[그림 4-4] 성별 연도별 고용률 추이	49
[그림 4-5] 성별 정규직 비율	50
[그림 4-6] 성별 비정규직 비율	50
[그림 4-7] 여성 규모별 취업자 비율	51
[그림 4-8] 남성 규모별 취업자 비율	51
[그림 4-9] 경력단절여성 규모	52
[그림 4-10] 연령대별 경력단절 비율	52
[그림 4-11] 경력단절여성의 경력단절 사유	52
[그림 4-12] 재취업까지 경력단절 기간(평균)	53
[그림 4-13] 경력단절여성의 일자리 월평균 임금	53
[그림 4-14] 재취업 임금근로자 여성의 종사상 지위	53
[그림 4-15] 재취업 여성의 사업체 규모	53
[그림 5-1] 재취업 임금근로자 여성의 종사상 지위	70
[그림 5-2] 고령자(65세 이상)의 고용 현황	70
[그림 5-3] 중·고령층의 장래근로 희망 여부	71
[그림 5-4] OECD 주요 국가 은퇴연령층의 상대적 빈곤율	71
[그림 5-5] 중·고령층 경제활동 참여자들의 학력 변화	73
[그림 5-6] 중·고령층의 생애 가장 긴 일자리 직업 변화	73

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 : 채우고, 만들고, 바꾸고

CONTENTS

[그림 5-7] 주된 일자리 유지율	73
[그림 5-8] 직업별 일자리 유지율	73
[그림 5-9] 고령자 산업별 취업자 현황	74
[그림 5-10] 고령자 직업별 취업자 현황	74
[그림 6-1] 비정규직 비율 추이 : 2001-2022	89
[그림 6-2] 새로운 고용형태	99
[그림 7-1] OECD 회원국 연간근로시간	103
[그림 7-2] 직장인 ‘몸이 아파 결근’과 ‘몸이 아파도 출근’ 유경험 현황(2022)	106
[그림 7-3] 장시간노동 해소와 실근로시간 단축 위한 법률 개정 방향	111
[그림 7-4] 장시간노동 해소와 새로운 노동정책 직장인 인식조사(2023.9)	112

발간사

우리나라 노동시장은 일자리 미스매칭과 이중구조에 따른 격차가 심화되는 가운데 포스트 코로나 이후 양질의 일자리 창출은 정치적 과제가 되었고, 이를 위해 정부의 적극적인 노력을 촉구하며 입법 대안을 제시할 필요성이 커졌습니다. 그럼에도 현 정부는 편파적인 노동관으로 고용정책의 균형감 상실, 고용위기가 예상되나 마땅한 일자리 정책이 부재한 실정입니다.

민주연구원의 일자리 보고서는 균형적 성장을 약속하는 양질의 일자리 창출을 비전으로, 부족한 일자리를 ‘채우고’, 새로운 일자리를 ‘만들고’, 차별적인 일자리를 ‘바꾸고’를 3대 목표로 설정하여 10대 분야의 25개 정책과제를 제안합니다. 본 과제는 노동시장 일자리 미스매칭을 줄이고 비정규직 차별을 해소하며 중장년을 위한 양질의 일자리를 개발하는 것으로 이를 통해 민주당의 일자리 정체성을 구체화하는 것입니다.

본 과제는 기업 경쟁력과 국민의 삶이 모두 향상될 수 있는 정책을 개발하고 지원하는 것이 궁극적으로 국가의 발전에 기여하는 것으로 보고 아래로부터 균형적인 성장을 추구하는 일자리 정책을 제안하고자 합니다. 구체적으로 국민의 삶과 직접 연결된 일자리 정책의 차별을 줄이고 노동조건을 개선하겠다는 방향성을 제안하고자 합니다.

민주연구원 보고서는 부족한 일자리 ‘채우고’, 새로운 일자리 ‘만들고’, 차별적 일자리 ‘바꾸고’ 세 부문으로 구성됩니다.

첫 번째 파트인 일자리 채우기 부분은 중소기업의 일자리 문제 개선과 신산업 분야의 일자리 개발을 위한 정책을 제시하였습니다. 중소기업 일자리 미스매치 및 산업별 빈 일자리 현황 분석 등을 바탕으로 일자리 미스매치 개선을 위한 정책안을 제시하였습니다.

두 번째 파트인 일자리 만들기 부분은 사회서비스 확충 및 고용 취약계층을 위한 일자리 정책 방안을 제안하였습니다. 저출산·고령화에 대응하고 변화된 라이프 사이클에 발맞춘 미래지향형 신중년 일자리와 여성의 경력단절 예방을 위한 체감형 일자리 정책을 제안했습니다.

세 번째 파트인 일자리 바꾸기 부분은 비정규직 및 시간제 일자리에 대한 차별 축소 및 양질화, 실 근로시간 단축을 위한 새로운 패러다임을 제안했습니다. 근로시간 유연화, 일·가정 양립정책 등 시대의 요구에 부응할 수 있는 바람직한 시간제 일자리 정책의 방안과 실 근로시간 단축 활성화를 위한 기업 및 근로자 지원 방안을 마련하였습니다.

일자리정책 과제는 더불어민주당 싱크탱크인 민주연구원의 연구진과 일자리정책에 대해 오랜 기간 연구해 오신 외부 전문가들이 협력해 심도 있는 토론과 실무자 FGI, 연구 작업을 거쳐 완성됐습니다. 외부 연구진으로 참여해 주신 정흥준 교수님, 김종진 소장님, 조현민 박사님께 지면을 빌려 감사의 인사를 전합니다.

보고서가 중소기업 미스매치, 신산업 정책, 중장년·여성 일자리, 비정규직 차별철폐, 근로시간 단축 등 다양하고 광범위한 논의의 출발이 되고 일자리에 대한 후속 연구가 지속적으로 이루어지기를 바랍니다. 나아가 치열한 논쟁을 통해 합리적인 해법이 제시되고 더불어민주당이 일자리 문제 해결에 앞장서는 정당이 되기를 기대합니다.

2024년 7월

민주연구원장 이 한 주

요 약

1. 일자리 정책 로드맵: 균형적 성장을 약속하는 일자리

○ 일자리 정책 국가 비전 제시

- 일자리를 늘려도 일할 사람이 부족할 정도로 생산인구의 급격한 감소가 예상됨에 따라 전통적인 일자리 정책의 화두인 일자리의 양에서 일자리의 질로의 전환이 필요한 시기가 도래함
- 본 연구는 기업 경쟁력과 국민의 삶이 모두 향상될 수 있는 정책을 개발하고 지원하는 것이 궁극적으로 국가의 발전에 기여하는 것으로 보고 아래로부터의 균형적인 성장을 추구하는 일자리 정책을 제안

○ 일자리 정책 목표로, 일자리를 채우고, 만들고, 바꾸고를 제안

- 일자리를 채우기 위해서는 중소기업의 미스매치를 줄이고 이직률은 낮추는 정책적 지원이 필요하며 제조업 숙련인력 양성과 지역 일자리의 양질화를 지원할 필요가 있으며 청년만이 아니라 경력단절여성 및 고령 인력의 활용도 적극 고려해야 함
- 향후 국가경쟁력은 변화하는 신기술을 적용하여 얼마나 혁신적인 제품을 만드는가에 달려 있음. 신산업정책은 문재인 정부 이후 추진되지 않고 있으나 산업전환과 디지털 전환에 대비한 국가정책이 절실한 상황, 이에 대비한 신산업 일자리 정책을 만들 필요가 있음
- 앞으로의 일자리 과제는 ‘얼마나 많이 만들 것인가’보다 ‘어떤 일자리를 만들 것인가’가 중요한 상황, 이를 위해 차별적인 노동시장 일자리를 바꾸는 것이 중요

2. 영역별 정책

■ 중소기업 미스매치

○ 중소기업 빈 일자리 수는 21.1만 개로 이중에는 일자리 미스매치도 존재

- 300인 이상 대기업의 인력부족률은 1.6%이지만, 300인 미만 중소기업의 인력부족률은 3.3%, 30~99인은 3.6%로 기업규모가 작아질수록 인력 부족이 심화되는 현상

- 적극 구직의사를 가진 실업자는 83만 5천명(청년실업자는 27만 2천명)으로 전체 빈 일자리 수(21.1만 개)를 초과하는 상황. 수치상으로는 현재 구직자의 약 20%만으로도 빈 일자리를 모두 채울 수 있으나 현실적으로 기업의 구인조건(예: 숙련 수준 등)과 직장을 구하는 실업자의 근무조건과 기대수준 등이 달라 적극적인 정책이 뒷받침 되지 않으면 어려움이 존재

○ 중소기업 일자리 부족의 주된 원인은 노동시장의 이중구조

- 300인 이상 대기업의 시간당 임금을 100으로 할 때 30~299인 사이 중소기업의 시간당 임금은 대기업 임금의 64.1%였으며 5~29인 사이의 소상공인을 포함한 중소기업의 시간당 임금은 대기업 시간당 임금의 58.7%, 법정외근로복지도 중소기업의 대기업의 42.6%에 불과하며 중소기업에 근무하다 대기업으로 이동할 가능성이 11.8%로 낮아 중소기업 기피현상이 심화

○ 중소기업 빈 일자리를 줄이고 미스매치를 해결하기 위한 종합대책 필요

- 임금격차 축소를 위해서는 재직자 공제제도를 확대, 복지격차 축소를 위해서는 공동근로 복지기금을 확대하는 방안을 추진할 필요가 있으며 고용센터 외에 국민취업지원제도 등을 활용한 적극적인 일자리 매칭사업이 요구됨
- 동시에 수도권과 비수도권 임금격차를 완화하기 위한 비수도권 인센티브 고려

■ 신산업 일자리

○ 미래 성장 동력으로서의 신산업의 중요성이 커짐

- 산업으로 분류되는 인공지능, 자율주행, 실감형콘텐츠, 바이오헬스 등 신산업의 글로벌 연평균 성장은 50%이상으로 잠재적인 성장률이 매우 높아 국가 경제의 미래 전략과 긴밀하게 연결되어 있음
- 전통적인 제조업 역량 위에 혁신적인 과학기술이 결합하는 방식으로 신산업이 형성되므로 전통적인 제조업 강국이면서 정보통신 등에서 앞서 있는 우리나라는 신산업에 있어 경쟁우위를 가지고 있어 일자리와 경제적 성과를 확인한 바 있음

○ 신산업의 문제점은 글로벌 기업과 비교하여 낮은 기술 경쟁력과 우수한 인재 확보의 어려움

- 우리나라는 대형OLED와 대형이차전지는 세계 최고 수준을 차지하고 있지만 바이오헬스, 실감형 콘텐츠, 시스템 반도체 기술은 선진국에 비해 기술 열위를 가지고 있어 지속적인 연구개발과 투자가 필요함
- 산업전환이 성공적으로 추진되기 위해서는 고숙련 인력의 체계적인 양성이 중요하지만 산업현장은 고숙련 인력부족을 호소함

○ 신산업 정책은 문재인 정부에서 적극적으로 추진된 이후 실종된 정책

- 신산업 정책은 문재인 정부 기간(2017~2022 초)동안 적극적으로 추진된 국정과제이며 이후 윤석열 정부 들어 신산업정책은 더 이상 추진되지 않고 있으나 미래 산업 동력을 확보하기 위해서는 재추진 필요성 큼
- 이례적인 R&D예산 삭감으로 인해 신산업 기술개발이 정체될 위기에 놓여 있으며 인적 역량 개발에도 차질이 예상
- 이를 극복하기 위해 산업전환기본법 제정 등 체계적인 산업정책을 수립할 필요성이 큼. 미래 신산업 정책 방향은 탄소중립 의제를 포함하고 대기업만이 아닌 강소기업에 특화된 산업정책(예: 중소기업 R&D전용 계좌 등)이 필요

■ 여성 일자리

○ 저출산·고령화의 지속 가운데 여성 노동력의 활용은 중요한 국가적 과제

- 여성 노동력의 사회경제적 효과에도 불구하고 우리나라의 여성 노동력의 사회경제적 위치는 한계를 보이고 있음
- OECD 주요국가와 비교하여, 성별 임금격차는 매우 크게 나타나다며, 주요 성차별 지수에서도 낮은 수준을 보이고 있음
- 여성 고용율은 지속적으로 높아지고 있으나, 성별 임금 및 근로조건의 격차의 개선은 더디게 진행되고 있음
- 경력단절 이후 여성의 노동시장 재진입의 어려움은 지속되고 있으며, 재취업일자리의 질은 열악한 상황임

○ 여성 일자리의 양과 질 향상의 국가적인 정책 지원에도 불구하고 실효성에 대한 의문

- 모성보호제도가 확대되어 왔으나 제도활용의 사각지대는 여전함. 특히 기업 규모별, 고용 형태별 격차가 상당함
- 일생활 균형을 위한 기업문화 개선의 노력이 지속되고 있으나, 실제 관련 정책과 제도 인식측면의 괴리가 나타나고 기업문화 개선이 더디게 나타남
- 경력단절 이후 노동시장으로의 재진입 과정에서 구직기간이 늘어나고, 임금격차가 줄어들지 않고 있음

○ 경력단절 자체를 예방하고 노동시장 내 성차별의 근본적인 문제를 개선할 필요

- 기업 규모별 모성보호제도의 활용 격차 해소를 위해 중소기업의 요구와 특성에 맞는 지원제도를 신설할 필요
- 차별을 없애는 것을 바탕으로 근로시간 및 근로장소의 유연화를 꾀하는 양질의 일자리 창출
- 일생활 균형제도 정착을 위한 기업지원제도의 실효성 강화

■ 중·고령 일자리

○ 중·고령층의 고용율 및 일하고자 하는 의지는 높아지고 있으나 일자리의 질은 열악함

- 중·고령층 경제활동참가율은 60.2%로 지속적으로 증가하고 있으며, 고용률 또한 높아지고 있음
- 중·고령층의 근로희망 비율은 지속적으로 증가하고 있어 평균 73세까지 일하고자 함
- 근로 중·고령층은 증가하고 있는 반면, 노인 빈곤율은 개선되지 않는 상황

○ 중·고령층의 이질성 증가에도 불구하고 정책대안의 다양성은 한계가 있음

- 2021년의 경우 고졸 이상이 전체 중·고령층의 50% 이상을 차지하는 등 학력수준에 있어서 급격한 변화가 나타남
- 반면, 중·고령층 일자리는 단순노무 등과 같은 저숙련 일자리에 집중되어 있음
- 중·고령층 노동시장에 경력이 없는 여성 중·고령층의 진입이 활발히 나타나고 있으나, 이들에 대한 지원은 부족한 실정임
- 고학력·고숙련 중·고령층의 주된 일자리에서 퇴직 후 재취업 일자리와의 미스매치가 상당함

○ 중·고령층이 지속가능한 일자리에서 안전하고 건강하게 일할 권리

- 현행 정년 제도의 안착과 장기적 관점의 정년 연장 로드맵을 통한 점진적, 단계적, 장기적 변화를 만들어나갈 필요
- 중·고령 일자리 로드맵은 구체적인 장기 목표 설정으로 제도 개선방향에 대한 분명한 실행 계획과 추진 과정이 요구됨
- 정년연장의 과도기 상황에서 '계속고용제도의 확대'와 '재고용제도의 실효성 강화
- 중·고령자를 위한 안전하고 건강한 일자리 마련을 위해 노사의 요구에 맞춘 유연한 근로시간의 도입, 중·고령자 친화적 산재 예방시스템의 도입 지원이 요구됨

■ 비정규직 감축과 제도적 개선 필요

○ 비정규직 41% 전후 수준, 저임금 및 사회안전망 검토

- 지난 20여년 사이 비정규직 비율은 다소 감소되었으나 규모(897만명)는 증가하고 있음. 비정규직의 정규직 전환 문제의 법제도 개선 없이 차별문제 해소 위한 방향을 입법화 추진 상황. 비정규직의 차별과 격차는 최저임금 인상과 사회보험 확대 과정에서 일부 개선 효과가 확인되나 기업규모 및 성별 등의 격차는 크게 개선되지 못함

○ 비정규직 고용 주된 원인은 노동시장의 이중구조

- 300인 이상 대기업의 비정규직 규모가 192만명 남짓 되는 상황에서 최근 2년 대기업 비정규직은 오히려 증가하고 있는 추세. 또한 비정규직 내 파견용역의 간접고용 비정규직은 일정한 규모를 유지하고 있으나, 시간제와 초단시간 일자리(고령, 여성, 청년 등)의 증가로 인한 임금 및 사회보험의 취약한 비정규직 증가 문제 발생

○ 비정규직 보호를 위한 제도적 한계 존재, 법률 보완 필요

- 비정규직보호법(기간제, 시간제, 파견법)의 실효성 높이기 위한 법률 보완(고용세, 차별 해소 : 동노 동임 → 표준임금)하고, 공공부문 민간위탁 비정규직의 고용안정성 및 차별 해소 위한 정책 수립 필요. 초단시간 노동자는 지난 10년 사이 146만명 증가(2010년 136만9천명 → 280만6천명)하여, 최소생활노동시간보장제(1주 15시간 이상 계약)과 사회보험 의무화/지원 정책 검토 모색

■ 건강과 과로사회의 장시간노동 해소

○ 국제기구와 괴리된 장시간 노동과 정책들

- 한국은 OECD 회원국 중 가장 긴 장시간 노동(1,915시간)을 수행하고 있으면서, 연차휴가 활용도 가장 낮은 국가. 저임금, 작은 사업장 노동자나 비정규직과 같은 취약집단(여성, 고령 등)이 더 위험에 노출되어 있음. 무노조 사업장(4.4%), 파견용역(7.9%), 특수고용(6%), 여성(4.3%), 5인 미만(8.9%), 55세 이상 고령(5.4%), 소득 하위 20%(3.9%), 유급휴가 미적용(7.7%) 노동자가 상대적으로 장시간 비율 높음

○ 연차휴가조차 취약한 노동자들은 사용 미흡

- 노동자들의 장시간노동에 있어 법정 연차휴가 조차 보유 및 활용도가 낮은 상황 개선 필요. 2022년 기준 평균 13일 보유(1년 미만 11일, 11년 이상 15일)하고 개인별 약 8.6일(소진율 66.1%) 사용. 비정규직은(9.2일 보유, 5.9일 사용)와 최저임금 이하 노동자(8.1일 보유, 5.5일 사용), 교대근무자(11.8일 보유, 6.4일)는 가장 적은 연차휴가 사용 집단으로 확인

○ 과로사회에서 벗어난 새로운 노동시간 정책

- 단기적으로는 포괄임금제 폐지, 특별연장 근로 인가 규제와 함께, 사각지대 해소 정책(5인 미만 사업장, 고령 노동자 등 노동시간 규제)을 시행하고, 중장기적으로는 주당 장시간 노동 축소(52시간 → 48시간), 연차휴가 상향(최소 20일/25일 등), 야간·심야노동 기준 재 규율과 함께 법정노동시간 단축(40시간 → 37/35시간), 연간 연장근로 총량 규제 등이 검토 필요

3. 결론

○ 일자리 비전과 목표 달성을 위한 10대 과제와 25개 세부 정책을 제안

- 본 연구는 부족한 일자리를 채우고, 새로운 일자리를 만들고, 차별적 일자리를 바꾸기 위해 아래와 같은 10대 분야의 25개 세부과제를 제안
- 아울러 일자리 비전과 목표 달성을 위해 입법적 과제들을 결론에 포함함

제1장



서 론 (일자리 로드맵)

1장 서론 (일자리 로드맵)

1. 문제의식

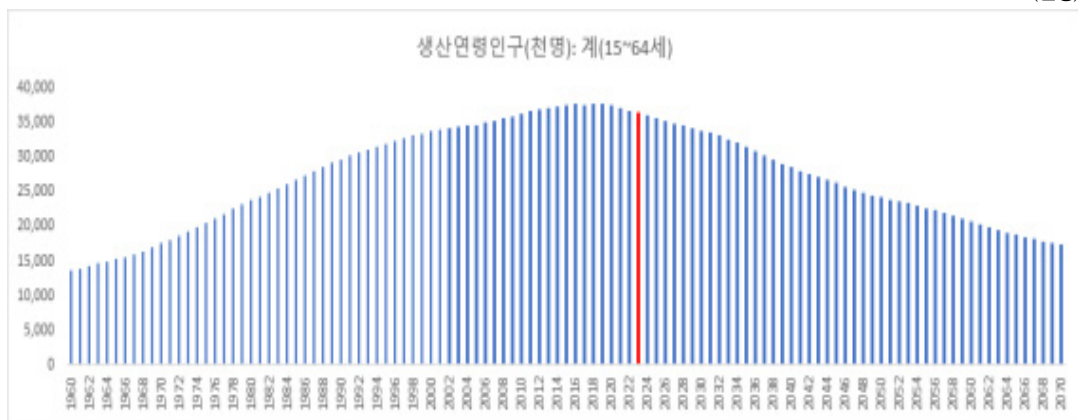
1) 일자리와 일할 사람

○ 일자리를 늘려도 일할 사람이 없다? 생산인구의 감소의 충격

- 우리나라 생산가능 인구는 2019년 3,763만 명으로 최고점에 이른 후 지속적으로 감소될 예정. 생산인구가 감소한 지 불과 4년 만에 전국적으로 일할 사람이 부족하여 외국인 노동력에 대한 의존도가 높아지고 있음
- 윤석열 정부는 고용허가제 외국인 노동력을 2023년 12만 명, 2024년 16만 명 등 지속적으로 확대하고 있으나 외국인에 대한 차별, 내국인의 숙련 기회 상실 등 파생될 수 있는 문제점은 거의 논의하지 않고 있어 향후 사회적 문제로 확대될 수 있음

[그림 1-1] 생산연령인구

(천명)



자료: 통계청

○ 일자리, 양에서 질로의 전환이 필요한 시대

- 이전까지 일자리 창출은 정부의 주요 일자리 정책 목적 중 하나였으나 앞으로의 일자리 정책 과제는 일자리 양 보다 질로의 전환이 필요함. 첫째, 기존의 일자리에 적합한 일할

사람을 찾는 것이 중요하며, 둘째 고부가가치의 새로운 일자리에서 일할 인력을 양성하며, 셋째 이를 위해 기존의 일자리를 고숙련·양질의 일자리로 바꾸는 것이 중요한 국가적 과제가 되었음

○ 전환의 시대, 일자리 무(無)대책으로 노동시장 이중구조 심화

- 산업과 디지털 전환의 시대에 걸 맞는 일자리 정책이 필요하지만 체계적인 정책은 부족했음. 일자리 정책이 산업 정책(주요 산업에 대한 정부 지원, 규제 개선 등)과 노동 정책(임금, 노동시간, 노동권리 등)의 중간쯤에 어중간하게 위치해 있어 독자적인 영역을 확보하지 못함
- 문재인 정부에서 새롭게 일자리수석을 두어 일자리 정책에 대한 총괄적인 컨트롤을 시도하였으나 윤석열 정부로 바뀌면서 일자리는 시장에서 알아서 조율되는 것으로 치부되어 버림. 일자리 정책은 사라지고, 산업과 노동정책은 기업의 고충을 우선시하게 됨
- 일자리 ‘질’에 대한 정책 실패로 인해 노동시장 이중격차가 커지고 있음
 - 2022년도 기업체노동비용조사(고용노동부)를 보면 300인 미만 기업체의 1인당 월평균 노동비용은 0.7%증가한데 비해 300인 이상 노동비용은 6.7%증가하여 기업규모별 임금격차가 커짐을 확인할 수 있음

○ 일자리 정책에 대한 국가 비전 부족과 소극적 인프라

- 국가정책 측면에서 생산인구 감소에 대한 일자리 대응이 이루어지지 않고 있으며 일자리와 산업, 일자리와 노동 간 총체적인 정책이 수립되지 않은 채, 외국인 노동력 및 초단시간 일자리 증가 등 노동시장의 왜곡이 확대
- 고용노동부는 ‘고용’업무를 가지고 있으나 일자리 정책을 총괄하는 컨트롤 정책 역할을 했다기보다 고용보험과 일자리 수 관리 영역에서 협소한 역할을 해 옴
- 일자리 관련 연구자 및 연구기관의 제한적 역할. 한국노동연구원은 고용영향평가 분석을 통해 산업별로 일자리에 미치는 영향을 분석하는 수준. 한국고용정보원과 한국직업능력개발연구원 등이 고용과 직업훈련을 다루고 있으나 일자리에 관한 연구는 활발하지 않음

○ 국가전략으로서의 일자리 정책에 대한 비전 제시 필요

- 국가전략으로서의 일자리 로드맵을 통해 노동시장 이중구조 및 임금격차를 완화하고 고

- 부가가치의 일자리 전략으로 국민 생활 및 국가 경제에 기여할 수 있는 방법을 모색해야 함
- 아울러, 일자리정책과 산업정책 그리고 노동정책이 분리되지 않기 때문에 산업과 노동간 경쟁을 지양하고 통합적인 정책을 추진할 필요가 있음

2) 일자리 정책 비전과 정책과제

○ 비전: 균형적 성장을 약속하는 양질의 일자리

- 지속가능한 사회는 정부, 기업, 국민 어느 한쪽의 이해를 대변하지 않으며 사회구성원의 균형적인 이해를 반영해야 하며 일자리 정책도 지속가능하고 더 나은 사회로 나아갈 수 있도록 균형과 성장, 두 가지를 목표화 해야 함
- 기업의 경쟁력 강화와 국민 삶의 향상 및 국가의 경제 성장이 함께 추구되는 일자리 정책이 필요. 과거에는 기업과 국가의 경제적 성장을 통해 국민이 희생해야 한다는 논리가 지배적이었으나 새로운 세대 및 현대 사회의 가치에 맞지 않음. 구시대의 생각을 국가정책으로 가져가게 되면 갈등과 분열을 피하기 어려우며 궁극적으로 국민, 기업, 국가 모두에 바람직하지 않은 결과를 초래하게 됨
- 본 연구는 기업 경쟁력과 국민의 삶이 모두 향상될 수 있는 정책을 개발하고 지원하는 것이 궁극적으로 국가의 발전에 기여하는 것으로 보고 아래로부터의 균형적인 성장을 추구하는 일자리 정책을 제안함

○ 정책과제: 일자리 ‘3고’ 정책 ① ‘채우고’

- 본 연구는 생산인구의 감소로 인해 점점 더 일할 사람이 부족한 현실적 어려움을 극복하기 위해 일자리 채우기를 위한 정책을 제안함
- “채우고”. 규모별로는 중소기업, 지역별로는 비수도권 지역, 산업별로는 제조업에 일할 사람이 부족하므로 이를 채워야 하는 과제를 의미함. 이를 위해서는 중소기업의 미스매치를 줄이고 이직률은 낮추는 정책적 지원이 필요하며 제조업 숙련인력 양성과 지역 일자의 양질화를 유도할 정책이 필요함. 이를 위해 그동안 강조되어 온 청년만이 아니라 경력단절여성 및 고령 인력의 활용을 적극 고려할 필요가 있음

○ 정책과제: 일자리 ‘3고’ 정책 ② ‘만들고’

- 생성형 A.I 등 새로운 기술변화가 급격하게 이루어지고 있으며 산업과 일자리 모두에 큰

영향을 미치고 있음. 인공지능과 기존 제조업의 결합으로 전통적인 일자리는 로봇 등에 의해 줄어들지만 대신 바이오, 자율주행, 인공지능 등 신산업에서 새로운 일자리가 늘어나고 있음

- 미래차, 시스템반도체, 바이오헬스 분야에서만 매출액이 9.4% 증가(2020년, 한국중견기업 연합회 조사)
- 산업정책은 기업의 자발적인 선택에만 의존해서는 곤란하며 정부가 적극적인 비전을 제시할 필요가 있으며 기술개발을 위한 지원과 규제완화 등이 필요
- 새로운 산업의 발굴과 지원은 자원이 풍부한 대기업보다 중소기업을 위주로 추진하여 스타트업의 기술개발 지원, 고용과 연계된 신산업 발굴 등이 체계적으로 이루어져야 함
- 신산업정책은 문재인 정부 이후 추진되지 않고 있으나 산업전환과 디지털 전환에 대비한 국가정책이 부족한 상황, 이에 대비한 신산업 일자리 정책을 만들 필요가 있음
- 기후위기 현실화에 따른 산업전환도 계속 추진해야 할 과제이며 미 추진 시 향후 경제적 불이익도 예상되므로 적극적인 대응이 필요. 산업전환을 계기로 친환경의 새로운 일자리를 만드는 것도 중요한 과제

○ 정책과제: 일자리 ‘3고’ 정책 ③ ‘바꾸고’

- 앞으로의 일자리 과제는 ‘얼마나 많이 만들 것인가’보다 ‘어떤 일자릴 만들 것인가’가 중요한 상황
- 점점 더 일할 사람이 부족한 상황이 도래하므로, 일자리를 채우기 위해서는 매력적인 일자리로의 전환이 중요한 과제. 그러나 현실에서는 노동시장 이중구조가 여전히 심각하여 소수의 고임금 양질의 일자리와 다수의 저임금 일자리로 양분되어 있음. 다수의 저임금 일자리는 외국인 노동력에 대한 의존도가 커지고 있음. 이를 개선하기 위한 국가의 노동시장 개입이 필요
- 차별 없는 노동시장을 만드는 것이 중요. 예를 들어 ‘이유 없는 차별’로 볼 수 있는 5인 미만 사업장 노동자 및 초단시간 노동자에 대한 노동관계법 적용 배제가 대표적이어서 이를 바꿀 필요가 있으며 여성에 대한 차별을 줄이기 위한 성별공시제도도 도입의 필요성이 큼
- 노동시장 이중구조는 기업규모별 임금격차가 가장 큰 데, 주요 원인은 개인이 가진 신분이나 기업의 지불능력이 직무가치에 따른 임금보다 더 크게 작용하고 있기 때문임. 이를

개선하기 위해서는 동일가치노동 동일임금 등을 통해 임금격차를 줄여야 하며, 동시에 노동자의 이해대변 확대를 위해 초기업교섭 등을 지속적으로 지원해야 함

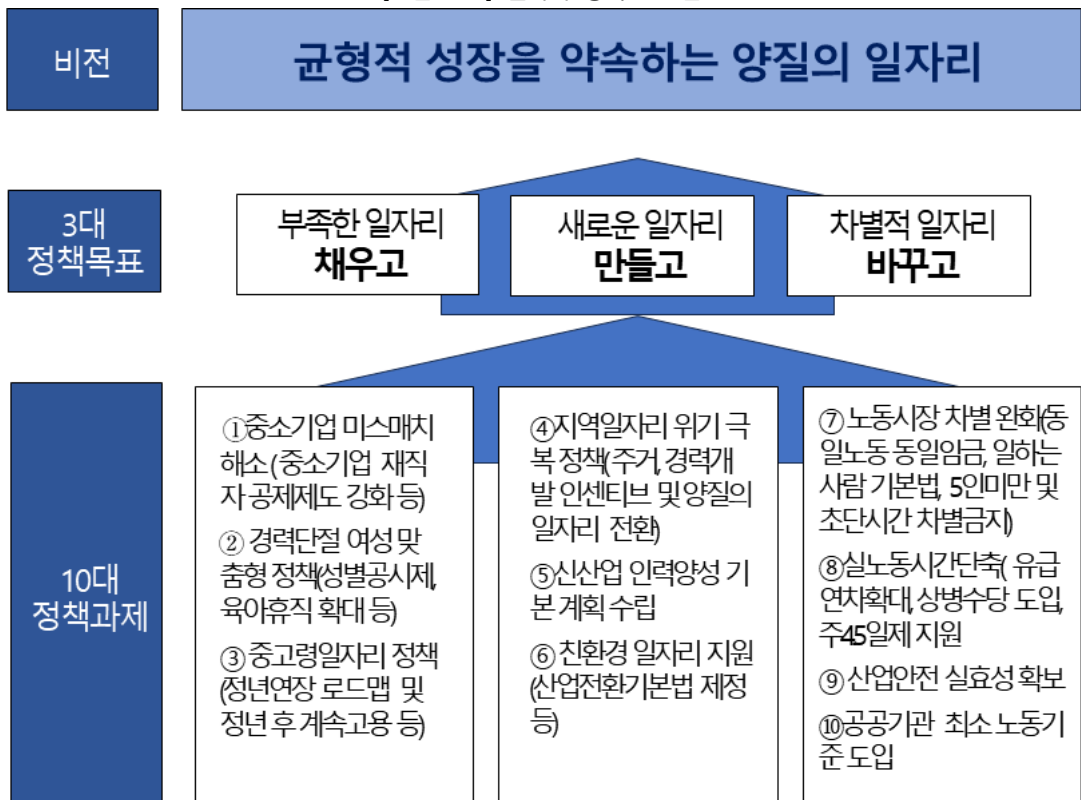
- 임금노동자의 60%이상은 임금체계가 없는 저임금 노동시장에 속함

3) 일자리 정책 로드맵 Go! Go!! Go!!!

○ 일자리 정책 비전-과제-정책 분야

- 본 연구는 아래의 그림과 같은 일자리 비전, 일자리 과제, 과제별 정책분야 로드맵을 제안함. 본 연구의 결론에서 10대 분야 25개 정책과제를 제안함

[그림 1-2] 일자리 정책 로드맵



자료: 저자

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 :
채우고, 만들고, 바꾸고

제2장



일자리 미스매치

제2장 일자리 미스매치

1. 현황

1) 중소기업 현황

○ 우리나라 중소기업은 사업체의 99.9%, 종사자 수의 80.9%를 차지

- 중소기업기본통계에 따르면, 중소기업체 수는 772만 3,867개로 대기업 수(9,972개)를 압도함
- 중소기업의 종사자 수는 1,849만 2,614명으로 대기업 종사자 수(432만 2,877)보다 4배 이상 더 많음
- 중소기업이 차지하고 있는 중요성에 비해 중소기업 정책이 체계화된 것은 중소벤처기업부 설립(2017년)이후로 정책의 고도화가 필요

〈표 2-1〉 중소기업체수와 종사자

(명, %)

	전체	대기업	중소기업
기업체수	7,723,867	9,972	7,713,895
비율	100.00	0.13	99.87
종사자 수	22,865,491	4,372,877	18,492,614
비율	100.00	19.12	80.88

자료: 중소기업기본통계(2021)

■ 중소기업의 구분

* 중소기업과 대기업의 구분은 매출액을 기준으로 함. 매출액이 1,500억 이하면 중소기업. 매출액이 120억 이하이면 소기업으로 구분함

* 소기업 중 제조업, 광업, 건설업, 운수업은 상시근로자 수가 10인 이하이면 소상공인으로 분류하고 그 외 기타 업종은 5인 이하이면 소상공인으로 분류

- 중소기업 종사자를 기준으로 지역별 분포를 보면, 서울과 경기도가 합쳐서 약 50%를 차지하며 상대적으로 종사자 수가 많은(약 백만 명) 지역은 부산, 인천, 경남 등 3곳 정도임

〈표 2-2〉 지역별 중소기업체

(명, %)

	종사자 수	비율	기업체 수	비율
서울	4,279,960	18.72	1,625,273	21.0
부산	1,135,427	4.97	481,364	6.2
대구	767,648	3.36	334,698	4.3
인천	943,280	4.13	403,428	5.2
광주	467,672	2.05	198,233	2.6
대전	464,668	2.03	197,625	2.6
울산	350,076	1.53	137,515	1.8
세종	89,117	0.39	42,320	0.5
경기	4,821,531	21.09	1,989,357	25.8
강원	475,366	2.08	233,637	3.0
충북	567,989	2.48	228,985	3.0
충남	751,579	3.29	312,784	4.0
전북	561,717	2.46	272,445	3.5
전남	607,885	2.66	282,888	3.7
경북	856,246	3.74	382,427	5.0
경남	1,099,887	4.81	466,107	6.0
제주	252,566	1.10	124,809	1.6

자료: 사업체노동력조사

2) 중소기업 일자리 부족과 미스매치

○ 중소기업 일자리 부족은 규모가 작을수록 더 심각

- 고용노동부의 직종별사업체노동력조사에 따르면, 2023년 상반기 300인 이상의 인력부족률은 1.6% 이지만, 300인 미만의 인력부족률은 3.3%, 30~99인은 3.6%로 규모가 작아질수록 인력부족이 심화
- 2022년 말 현재, 300인 미만 중소기업 사업체의 빈 일자리 수가 21만 1개로 은 만성적인 인력부족을 겪고 있음

○ 2023년 1분기 미충원 인원 빈 일자리 수는 전체적으로 16만 5천개

- 300인 이상 대기업의 미충원 인원은 1만 2천명에 불과하였으나 300인 미만 중소기업의 미충원 인원은 15만 3천명으로 나타남
- 일자리 미스매치가 대기업에 비해 중소기업이 더 심각한 상황
- 대기업과 비교하여 중소기업의 인력이 더 부족한 이유는 중소기업의 이미지가 구직자에게 부정적이거나 상대적인 노동조건이 좋지 않아 구직자 선호하지 않기 때문일 가능성이 큼
 - 중소기업은 스타트업, 혁신형 중소기업(이노비즈·메인비즈·벤처기업), 강소기업, 창조기업, 사회적기업, 소셜벤처 등으로 불리는데, 중소기업의 이미지는 부정적인데 비해 스타트업, 소셜벤처 등은 '성장'과 '혁신'을 의미하는 긍정적인 이미지

〈표 2-3〉 2023년 1분기 빈일자리 수와 비율

(천명, %)

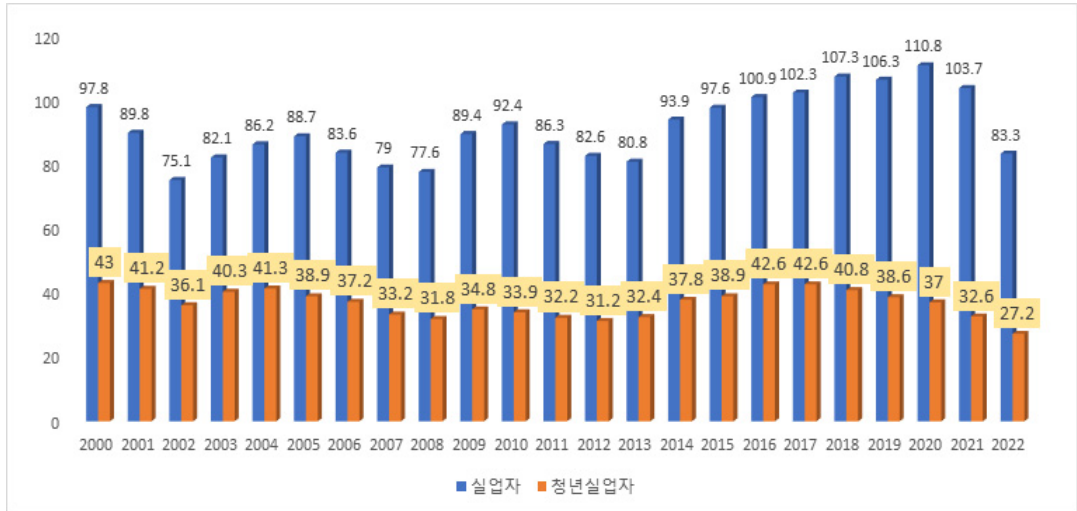
구 분	미충원인원					미충원율				
	총계	내국인			외국인	총계	내국인			외국인
			상용	기타				상용	기타	
전체	165	160	142	18	5	12.0	11.9	15.9	4.0	13.3
	(-12)	(-9)	(-4)	(-5)	(-3)	(-1.5)	(-1.3)	(-0.6)	(-1.7)	(-16.5)
5인 이상	136	132	125	7	4	12.9	12.9	15.7	3.2	13.1
	(-2)	(+0)	(+2)	(-2)	(-2)	(-0.7)	(-0.3)	(+0.0)	(-0.9)	(-17.3)
300인 미만	153	148	131	17	5	12.9	12.9	18.0	4.0	13.4
	(-13)	(-10)	(-5)	(-5)	(-3)	(-2.0)	(-1.6)	(-1.0)	(-1.9)	(-16.4)
300인 이상	12	12	11	1	0	6.3	6.2	6.5	4.4	10.1
	(+1)	(+1)	(+1)	(+0)	(-0)	(+0.5)	(+0.6)	(+0.7)	(+0.3)	(-19.7)

○ 적극 구직의사를 가진 실업자의 17.6%만으로도 빈 일자리를 모두 충당

- 구직-구인 간 일자리 미스매치를 해결할 수 있다면 빈 일자리를 상당부분 개선하고 실업자도 줄일 수 있는 장점이 있음
- 2022년 말 실업자 통계를 보면, 적극적인 구직활동을 하는 실업자는 83만 5천명(청년실업자는 27만 2천명)으로 전체 빈 일자리 수(16만 5천 명)를 초과
- 수치상으로 현재 구직자의 17.6%만으로도 빈 일자리를 모두 채울 수 있으나 현실적으로 기업의 구인조건(예: 숙련 수준 등)과 직장을 구하는 실업자의 근무조건과 기대수준 등이 달라 어려움이 존재

[그림 2-1] 연도별 실업자 수

(만명)



자료: 경제활동인구조사

주1. 지난 4주간 구직활동을 했던 사람으로 일자리가 주어지면 즉시 취업이 가능한 사람

주2. 청년실업자의 기준은 15~29세

○ 대졸 청년취업자의 중소기업 기피

- 중소기업 미스매치 중 사무, 연구직이 적지 않으며 이는 대졸자의 중소기업에 대한 기피가 주된 원인임. 중소기업을 가기보다 2~3년 동안 대기업 취업 재수를 하는 경우도 종종 있음
- 2022년 기준 대졸자 취업률은 49%정도에 그치고 있음. 우리나라 15~29세 청년 고용률은 46.6%로 OECD 회원국 평균인 54.4% 보다 7.8%p 낮은 상황
- 15~29세 청년고용률은 OECD 회원국 중 26위, 25~34세 청년 중 대졸자 비중은 69.3%로 OECD 회원국(평균 46.9%) 중 1위를 차지하고 있으나, 대졸 청년고용률은 76%로 35위를 차지
- 대졸자 청년고용률이 낮은 이유는 청년들은 좋은 일자리를 구하기 위해 졸업을 미루거나 취업재수를 하는 경우가 종종 있기 때문. 대졸 청년들은 중소기업에 대한 기피가 크다고 볼 수 있음

○ 중소기업 빈 일자리는 높은 이직률도 영향을 미침

- 중소기업은 이직률이 높은 상황. 대기업과 공공기관으로 가기 위한 사다리로서 중소기업에 잠시 머물러 있는 경우가 많음. 오랫동안 다닐 직장이라는 생각이 부족. 지방일수록 이직률이 더 높음

“중소기업 직원들 퇴사가 높다 보니까 저희가 1년 뒤에 가면 담당자가 바뀌었어요. 그 정도로 퇴사율이 상당히 높습니다. 뽑아도 몇 개월 있다가 바로 나가기 때문에, 그 애로사항이 있고. 수도권은 그나마 나은 것 같습니다. 지방은 심각합니다.”

○ 중소기업 미스매치 최소화 방안을 통해 빈 일자리를 채우고 실업자의 규모를 축소하는 것이 본 연구의 주요 과제

2. 문제점과 원인

1) 중소기업 인력부족과 미스매치의 문제점

○ 중소기업 일자리 미스매치는 사회, 기업, 개별 국민 모두에 부정적 결과

- 중소기업의 빈 일자리가 늘어나는 것은 생산성 저하에 주요 원인이 될 수 있음
- 일손이 부족하면 수요만큼 생산하기도 어렵고, 지속적으로 일손이 부족해지는 극단적인 상황에서는 중소기업의 폐업으로 이어질 가능성도 존재
- 중소기업의 생산성 저하와 생산 중단은 중소기업만의 문제가 아닌 대기업의 경쟁력에도 영향을 미칠 수 있음
- 중소기업은 내국인 노동자의 부족으로 인해 외국인 노동자에 대한 의존을 높이고 있으나 장기적으로 정주환경이 병행되지 않는 외국인 노동자의 증가는 사회 갈등 요인이 될 수 있으며, 특정 기능 업무의 숙련단절로 이어질 수 있음
- 일자리를 희망하는 적극 구직자가 적기 없음에도 불구하고 빈 일자리가 존재하는 개인들에게도 바람직하지 않음. 실업상태가 장기화되면 구직을 포기하는 단계로 접어들 가능성도 있음

2) 중소기업 인력부족 및 미스매치의 원인

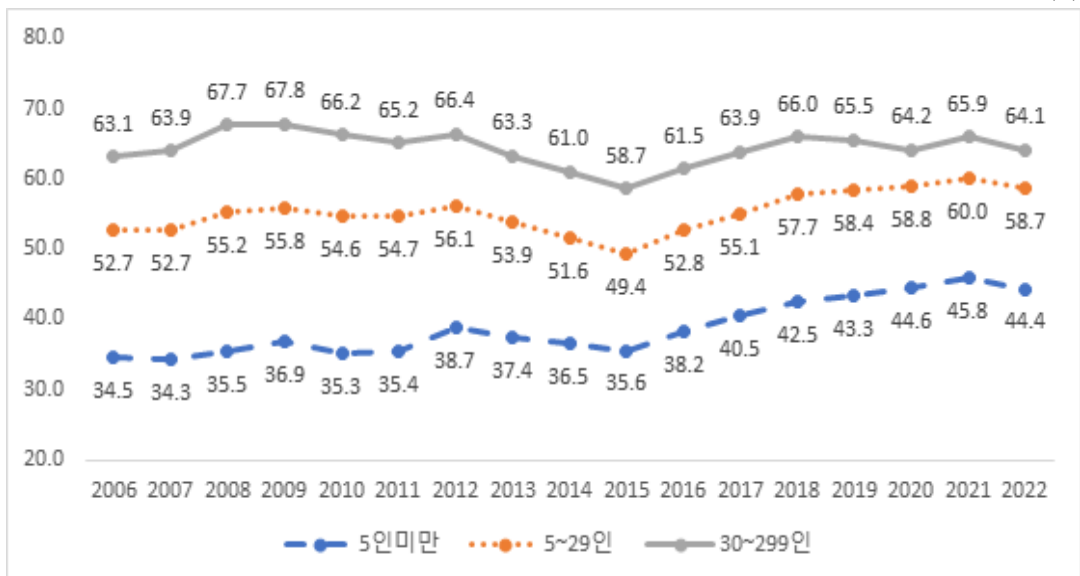
(1) 임금격차

○ 대졸자의 중소기업 기피는 대기업과의 임금격차가 주요 원인

- 300인 이상 대기업의 시간당 임금을 100으로 할 때 30~299인 사이 중소기업의 시간당 임금은 대기업 임금의 64.1%였으며 5~29인 사이의 소상공인을 포함한 중소기업의 시간당 임금은 대기업 시간당 임금의 58.7%로 중소기업의 시간당 임금은 대기업 시간당 임금의 60%내외였음
- 중소기업의 업무가 대기업에 비해 직무가치가 낮다고 보기도 어려움. 오히려 중소기업은 업무의 체계성이 낮아 노동 강도가 대기업에 비해 더 높을 수도 있음. 즉, 임금이 직무가치에 의해 정해지는 것이 아니라 기업규모와 지불능력에 따라 정해지는 구조이기 때문에 중소기업에 대한 선호도가 낮다고 할 수 있음

[그림 2-2] 기업규모별 시간당 임금 총액

(%)

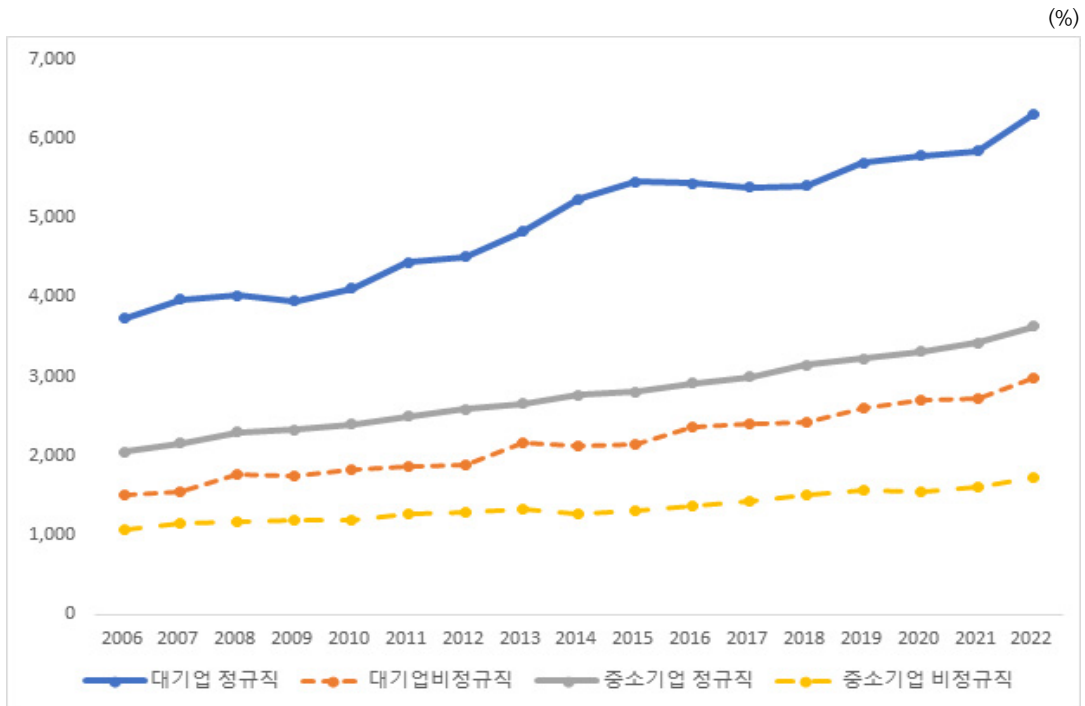


자료: 고용형태별근로실태조사

○ 현재 임금격차만이 아니라 미래 임금격차도 중소기업 선호도를 낮춤

- 대기업 정규직의 임금은 가파르게 상승하지만 중소기업 정규직은 상승이 완만하며 중소기업 비정규직은 거의 임금상승이 없는 것으로 나타남
- 한국경영자총협회(22.1), 전국 20~34세 남녀 500명 조사결과, 청년 구직자들의 취업 시 우선고려 사항으로는 '임금 및 복지수준이 37.6%로 가장 높게 나타났고, '고용안정성(21.7%), '워라벨 및 기업문화(20.5%)', '성장가능성 및 비전(12.5%)', '기업규모 및 인지도(3.2%)', '기업 위치(2.8%)' 등 순으로 나타났음

[그림 2-3] 기업규모별-고용형태별 월평균임금 총액



자료: 고용형태별근로실태조사

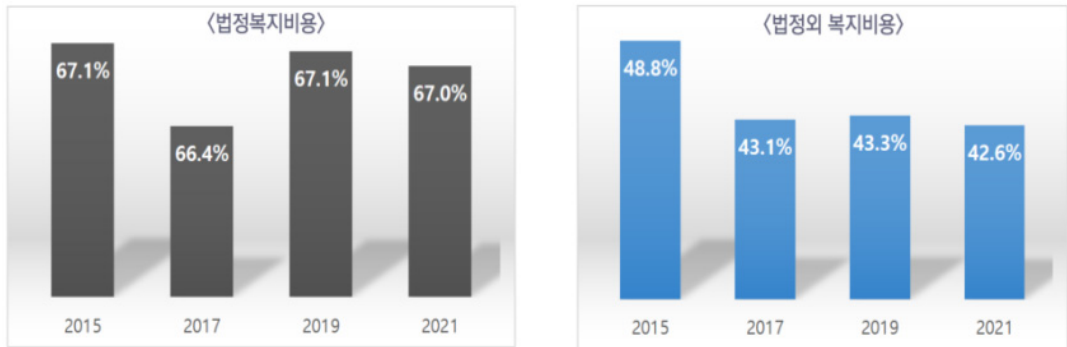
(2) 복지 격차

○ 대기업 대비 중소기업의 법정복지비용은 67%, 법정 외 복지비용은 42.6%에 불과

- 임금과 함께 복리후생도 지원자의 직업선택 시 중요한 고려사항. 특히 사회보험 등 법정 복지와 달리 다양한 복리후생이 포함된 법정외 복지를 중요하게 고려. 2021년 중소기업의 법정외복지비용은 대기업의 42.6%에 불과함

[그림 2-4] 대기업 대비 중소기업의 복지 비용

(%)



자료: 기업체노동비용조사

- 기업규모별로 구분하여 살펴보면 상용근로자 10~29인 이하 기업의 법정 외 평균 복지비는 전체 평균의 52.2%에 불과했으나 1,000인 이상 사업장의 평균 법정 외 복지비는 평균대비 177.4%로 나타나 큰 차이를 보임

〈표 2-4〉 기업규모별 법정외복지비용

(천원, %)

	금액	평균대비 비율
전규모(상용근로자 10인 이상)	249.4	100.0
1규모(상용근로자 10~29인)	130.1	52.2
2규모(상용근로자 30~99인)	158.4	63.5
3규모(상용근로자 100~299인)	179.7	72.1
4규모(상용근로자 300~499인)	193.6	77.6
5규모(상용근로자 500~999인)	219.2	87.9
6규모(상용근로자 1000인 이상)	442.5	177.4

자료: 기업체노동비용조사(2022년)

(3) 경력개발

○ 중소기업에서 대기업으로 이동이 활발하지 않은 분단노동시장 구조

- 분단노동시장은 일자리가 얼마나 고착화되어 있는 지를 보여주는 지표로 중소기업에서 대기업으로의 이동을 살펴보거나 비정규직에서 정규직으로의 이동을 살펴봄
- 표에서처럼 중소기업에서 일자리를 옮긴 경우(284만 6천명) 대기업으로 일자리가 이동하는 경우는 11.8%에 불과하며 주로 중소기업으로 수평 이동(88.2%)

- 이러한 이유로 중소기업에서 첫 직장을 시작하려는 대졸청년취업자가 많지 않고 졸업을 하더라도 대기업 취직을 위해 취직준비생이 되는 경우가 발생

〈표 2-5〉 중소기업에서 대기업으로의 일자리 변동

(%)

	변동인원 수	변동인원 비율
중소기업 → 중소기업	2,348	88.2
중소기업 → 대기업	315	11.8

자료: 고용노동부 일자리이동통계

주1: 이동 전 기업규모(2020년)이동 후 기업규모(2021)

(4) 구인, 구직자 간 조건의 불일치

○ 업체가 희망하는 구인 조건과 지원자의 조건 간의 조건의 불일치

- 중소기업은 사무직/연구직의 경우 대졸자를 희망하고 생산/서비스/기능직의 경우 고졸 이더라도 40세 이하의 상대적으로 젊은 연령층을 희망하지만 사무직/연구직의 경우 대졸자가 중소기업의 지원을 꺼려하며 생산/서비스/기능직의 경우 40세 이하보다 50세 이상 고령자의 지원이 많아 중소기업이 희망하는 인력이 매칭되지 않음
- 중소기업이 희망하는 인력을 확보하려면 현재보다 더 나은 조건과 처우를 보장해야 하지만 중소기업 지불능력의 한계로 쉽게 극복하기가 어려움

(5) 정보부족

- 중소기업이나 스타트업에 취업하고 싶어도 300만 개나 되는 중소기업이나 스타트업 중에서 자신의 미래를 맡길만한 괜찮은 일자리가 어느 기업인지 판단하는데 필요한 정보가 크게 부족
- 실제 괜찮은 일자리가 있다고 할지라도 정보의 부족으로 판별하기가 쉽지 않음. 청년구직자들은 사업체 규모별 임금·복지수준, 근로시간, 근무여건과 관련된 일자리 통계*로 인해 오히려 중소기업 일자리에 대한 왜곡된 편견을 가짐. 청년구직자들은 사업체 규모별 일자리 통계 ‘평균의 함정’에 빠져 중소기업 일자리는 질이 낮다는 인식을 가지고 있음

3. 정책 평가

1) 추진 정책

- 중소기업 일자리 정책은 중소벤처기업부와 고용노동부에서 나누어 담당하고 있음. 워크넷 및 지역산업맞춤형 지원 등 실효적인 정책은 고용노동부가 더 많이 수행하는 것으로 보임

○ 중소기업 채용정보와 인력 매칭

- 양질의 중소기업에 대한 정확한 채용 정보(임금, 복리후생 등 보상과 경력개발 및 기업 강점 등 구체적인 정보)가 필요한데 이에 대한 중소벤처기업부의 사업은 매우 소규모로 진행
 - 면접조사에서 중기중앙회 중소기업취업포털 운영. 연봉 3천만 원 업체를 3만 개를 대상으로 등재하고 있다고 하나 검색이 되지 않아 효과적인 운영 여부를 평가하기 어려움. 월 3만 명 이상 접속한다고 하는 데 네이버 검색으로 노출이 되지 않아 효과적인 운영이 되고 있는지 확인불가
- 정부 취업사이트로는 고용노동부의 워크넷이 체계적으로 운영, 강소기업과 중견기업 등을 분류하여 채용정보를 제공
- 중소기업진흥공단은 기업인력애로센터(중소기업 취업난 지원)를 운영, 중소기업에 필요한 인력을 대학 등과 협력하여 직접 인력 매칭 사업을 진행
 - 면접조사 시 연간 1,200여개 회사에 3,000명가량을 채용한다고 설명
- 중소벤처기업부 인재육성형 중소기업 지정(2023년 327개사), 지정 기업에 취업플랫폼 내 전용 채용관을 통해 구인 활동 지원

○ 청년일자리도약장려금 사업 실시

- 중소기업이 만 15~34세 청년을 정규직으로 채용할 경우 2년 간 최대 1,200만 원을 중소기업에 지원
- 청년내일채움공제 등을 축소하여 일원화한 제도, 중소기업에 취업한 청년들을 지원하는 것이 아닌 청년을 고용한 기업을 지원하는 측면에서 정책 수혜자가 과거 청년에서 기업으로 바뀜

- 정책 효과성에 대한 객관적인 평가는 아직 이르지만 중소기업의 인력유지 보다 기업주 지원을 통해 고용확대에 초점을 둔 정책에 가까움

○ 고용노동부의 맞춤형 일자리 미스매치 대책 발표(23)

- 고용노동부는 지역별 맞춤형 일자리 미스매치 대책을 발표(2023.10.16.). 정부는 23년 8월 빈 일자리는 22만 1천개로 빈 일자리를 해소하기 위해 광역단체별 맞춤형 빈 일자리 해소 프로젝트를 추진
- 정부 정책은 크게 두 가지로 하나는 지역인력 유입 프로젝트이며 다른 하나는 근로환경 개선 프로젝트

〈표 2-6〉 지역 맞춤형 일자리 미스매치 대책

지역인력유입 프로젝트	근로환경개선 프로젝트
근로시간단축 지원금	노후산단 재개발
계속고용장려금	농업근로자 기숙사 건립
일자리도약장려금	공장 리뉴얼
요양보호사 승급제 인센티브 추가, 심리상담 지원	산단 아름다운 거리
건설현장 노동안전지킴이 활동	산단 청년문화센터
고령자 고용지원금 강화, 뿌리일자리지원센터 지원	환경산업체 근로환경개선
지게차 운전기능사 응시료, 교통비, 주거비 지원	외식업체육성자금
숙박음식업 폐업 사업주 빈일자리 취업지원금	상생협력공제사업(중소기업 공제사업에 대해 지자체, 대기업이 지원 시 빈일자리 수준 반영)
어촌지역 생활서비스 복합시설 조성	스마트공장 선정 시 빈 일자리 수준 반영
미래차 부품기업 빈일자리 취업지원금 대상·기간 확대	지역소멸기금
빈일자리 취업지원금 대상, 기간 확대	지역활성화투자펀드

자료: 고용노동부 보도자료

- 고용서비스 인프라를 확충하여 빈 일자리 5,000개에 대한 구인·구직 매칭을 집중 지원하기로 함
- 전국 고용센터의 신속취업지원TF, 대·중소기업 상생형 공동훈련센터를 20개 추가 신설(23년 60개 → 24년 80개)

○ 빈 일자리를 외국인 노동력으로 대체

- 산업의 빈 일자리를 외국인으로 채우기 위해 E7비자를 확대(조선업 등)하고 사용비율을 늘리고 있으며 일부 서비스업(가사도우미)에도 외국인 인력의 활용을 적극 고려
- 외국인 인력 활용은 단기적인 처방이며 외국인 노동자의 인권, 한국 내 정주 문제, 지역 내 갈등 유발, 숙련 단절 등 다양한 문제점을 안고 있으므로 신중한 접근이 필요

2) 정책 한계

(1) 소득 양극화 근본대책 관련 정책의 축소

- 정책효과성이 큰 정책은 정권과 관계없이 계승, 발전되는 것이 타당하지만 윤석열 정부는 이전 정부 정책이 효과성 평가와 무관하게 기존 정책을 축소하거나 폐지하는 오류를 범함
- 특히 중소기업 빈 일자리와 미스매치의 근본 원인은 노동시장 이중구조인데, 이에 대해 해소 정책이 윤석열 정부에서 대폭 축소되거나 폐지

○ 청년 재직자를 위한 내일채움공제가 대폭 축소

- 청년을 대상으로 하는 내일채움공제는 「청년재직자내일채움공제」와 「청년내일채움공제」 등 2종류로, 청년재직자내일채움공제는 청년노동자, 기업, 정부가 공제부금을 적립하여 5년 재직 시 적립금+복리이자를 지급하는 공제제도이며 청년내일채움공제는 2년 간 재직 한 청년에서 성과고보상금 1600만원+이자를 지급하는 공제제도

- 중소기업 청년재직자의 중소기업 이직을 줄이고 임금격차를 줄이는 효과가 컸으나 윤석열 정부에서 대폭 축소되어 신청 미달 사태가 발생

- 윤석열 정부는 지원 대상을 5인 이상 50인 미만의 소규모 제조업과 건설업으로 참여 조건을 제한

* 2023년 3월 7일 지원결과(이투데이 3월 7일자 보도), 청년재직자청년내일채움공제는 133명 신청(전체 모집규모는 2만 명), 청년내일채움공제는 691명이 신청(전체 모집규모는 1만 5000명)

- 청년 재직자를 위한 내일채움공제를 전 정부의 정책이라고 해서 대폭 줄일 것은 합리적으로 볼 수 없음. 청년재직자내일채움공제는 수요도 많았지만 부의 재분배 정책으로서도 긍정적이었음

- 중소기업 일자리를 회피하는 주된 원인이 대·중소기업 임금격차였기 때문에 소득격차를 줄일 수 있는 근본적인 대책이 마련되어야 중소기업으로 양질의 인력이 유입될 수 있음

○ 중소기업 일자리 평가에 따른 중소기업 지원 정책 축소

- 중소기업 일자리를 늘리는 것만이 아니라 일자리의 질을 개선하는 것이 근본대책 중 하나. 이러한 이유로 문재인 정부는 2019년 중소기업의 일자리의 질을 평가하여 기술개발 지원, 수출판로 지원 등의 정책을 추진한 바 있음
- 일자리 평가제도는 일자리 양(고용보험 가입자 증가)과 일자리 질(청년내일채움공제, 우리사주, 스톡옵션, 정규직 전환, 각종 인증, 임금체불 및 중대재해 발생 여부 등)을 평가하여 금융지원 및 세제 지원(연간 5.2조 원 규모)한 정책
 - 김기만(2022)의 연구는 중소기업 일자리 지원제도 사업에 대해 우리나라 중소기업의 일자리 상황을 확인하는 데 유용한 사업이며 앞으로 중소기업 일자리의 질을 어떻게 개선하는 것이 바람직할 지를 파악하는 데 긍정적이었다고 평가함
- 중소기업 일자리 평가제도는 윤석열 정부 들어 거의 활용되지 않고 있음

(2) 제한적인 중소기업 정보 제공과 인력 매칭

○ 중소기업 규모에 부족한 정보 제공과 인력 매칭 사업

- 전반적으로 중소기업의 기업체 수와 종사자의 규모, 빈 일자리 등을 고려할 때 중소벤처기업부의 중소기업에 대한 정보 제공과 인력 매칭 사업이 매우 제한적으로 이루어지는 한계가 있음
- 기업정보를 제공하여 미스매치를 줄이려는 정책이 중소벤처기업부를 중심으로 추진 중에 있으나 실제 미스매치가 줄어들고 있지는 않음. 기존의 정책은 미스매치가 확대되는 것을 최소화시키는 정책으로 볼 수 있음

(3) 정부합동 지역맞춤형 정책은 긍정적

- 정부합동 지역 빈 일자리 미스매치 해소를 위한 지역별 맞춤형 대책은 긍정적임. 사업의 효과성에 대한 지속적인 평가와 모니터링이 필요

4. 대안적 정책 방안

1) 노동시장 이중 구조 축소로 중소기업으로의 인력 유인

(1) 임금 격차 축소 방안

○ 중소기업 재직자를 대상으로 한 공제제도 강화

- 청년을 포함해 중소기업 재직자를 대상으로 위한 공제기금 확대
- 고용확대를 유도하기 위한 사업주 지원보다 중소기업의 지불능력을 개선하는 것이 바람직하지만 단기간에 해결이 어려우므로 재직자 지원을 통해 임금격차를 축소하는 방향이 바람직
- 재직자 공제제도는 근속별로 차등을 두어 2년, 5년, 7년 등 장기근속을 유도할 수 있는 방안을 포함
- 공제기금은 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 재직자 등 4주체가 참여

(2) 복지격차 축소 방안

○ ‘공동근로복지기금’의 확대 방안 마련

- 중소기업 재직자의 복지 강화를 위한 원·하청이 공동으로 기금을 마련한 공동근로복지기금이 존재하지만 정부예산 축소로 일부 지역에서만 부분적으로 시행
- 공동근로복지기금 예산 확대로 지자체와 원·하청의 참여를 유도. 이를 위해서는 안정적인 예산 마련 방안이 필요

2) 적극 고용서비스를 통한 중소기업 미스매치 해결

(1) 적극적인 매칭 정책

○ 고용센터, 국민취업지원제도를 활용한 중소기업 취업 지원

- 중소기업 미스매치는 구인기업과 구직지원자의 조건에 맞는 매칭이 가장 바람직하지만 기업과 개인의 눈높이는 낮추는 것도 중요. 이를 위해서는 단순한 정보제공이 아닌 적극적인 매칭과 설득이 필요
- 현재 중소기업진흥공단, 고용센터가 중소기업 매칭 사업을 추진하고 있으므로 매칭 목표를 정해 ‘미스매치 0’를 위한 적극 상담을 지속적으로 실시하고 전담인력과 예산을 배치 하도록 함

- 국민취업지원사업도 일자리 매칭을 하고 있으므로 중소기업 일자리 미스매칭을 별도 사업으로 구분하여 국민취업지원금 대상자에게 서비스를 지급
- 구직의사를 가진 실업자를 대상으로 한 교육훈련과 빈 일자리 취업 지원 등 one-stop 서비스를 체계화하고 내실화하는 것도 필요

(2) 중견 및 강소기업에 대한 취업 정보 제공

○ 괜찮은 중소기업 일자리 인증제도 통합 및 확대

- 정보 불일치 해소 방안
- 정부부처 및 지자체별로 선정하고 있는 유사·중복 괜찮은 일자리 인증제도를 하나로 통합하여 신뢰성을 향상시키고, 인증제도 브랜드 이미지를 강화
- 인증제도 도입만이 아니라 청년들이 알 수 있도록 홍보하는 것도 중요

3) 산업과 지역의 연계 정책

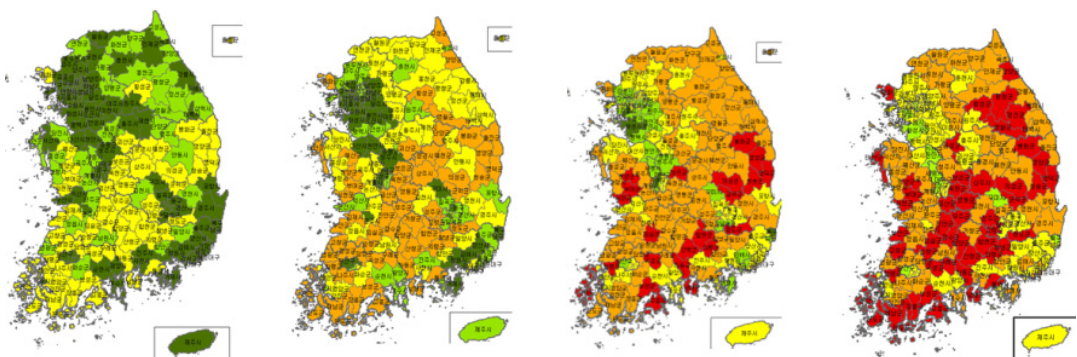
(1) 지역 일자리 소멸지역에 대한 대책 마련

○ 중소기업의 50%는 지역에 분포, 지역 일자리 사업 추진

- 중소기업 중에서도 지방 소재 중소기업은 구인난이 수도권보다 더 심각함
- 한국고용정보원에 따르면, 소멸고위험지역이 2010년 0개소에서 2023년 52개소로 급속하게 증가

[그림 2-5] 대기업 대비 중소기업의 복지 비용

(%)



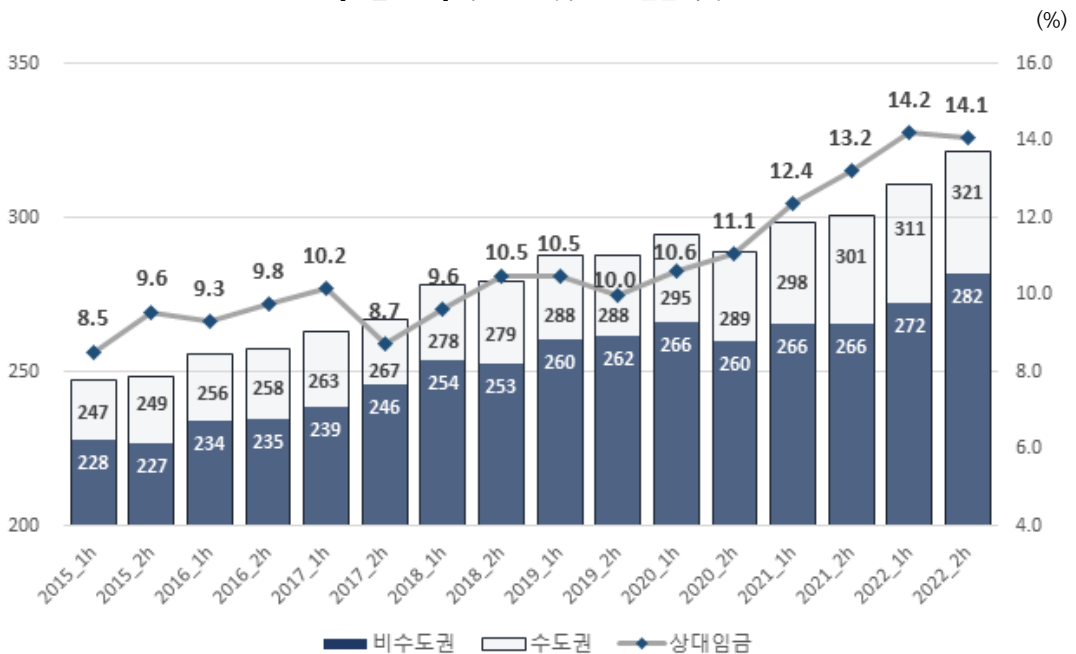
자료: 이상호(2023)

- 정부가 추진하고 있는 지역인력유입 정책을 지속적으로 추진하고 2024년부터 중단되는 지역상생형 일자리 사업도 부활하는 것이 바람직함
- 지역별로 고유한 일자리 사업 정책의 재추진 필요
 - 윤석열 정부는 지역 일자리 사업에 노동조합을 배제하고 있으나 이는 바람직하지 않으며 지역상생 일자리를 위해서는 지역 차원의 사회적 대화가 필요

○ 지역 일자리 위기 극복을 위해서는 과감한 지원(주거, 경력개발) 필요

- 기업규모별 임금격차에 더해 수도권외의 평균임금은 321만 원인데 비해 비수도권의 임금은 282만 원으로 14.1%의 상대적인 임금격차가 존재, 지역 일자리를 기피하는 원인

[그림 2-6] 수도권 비수도권 임금격차



자료: 이상호(2023)

- 수도권과 비수도권의 임금격차를 완화할 수 있는 균형발전이 중요하지만 단기적으로 추진이 어려우므로 주거지원, 경력개발 지원 등 비수도권지역에 특화된 인센티브 제공하는 정책 추진

5. 미스매치 일자리 지표

○ 중소기업 미스매치 지표

〈표 2-7〉 중소기업 일자리 미스매치 일자리 지표

Index = 표준화 값(중소기업 부족률, 중소기업 미충원률, 중소기업 1년 이내 조기 퇴사률)

자료: 저자 작성, 신산업에 대한 정의 필요

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 :
채우고, 만들고, 바꾸고

제3장



신산업 일자리

제3장 신산업 일자리

1. 현황

1) 미래 성장 동력으로서의 신산업

○ 4차 산업과 함께 등장한 산업대전환

- 신산업이란 4차 산업혁명 시대의 제2차 정보혁명을 바탕으로 ICT 및 융합 신기술을 통해 새롭게 부각된 개념으로, 산업·기술 간 창의적인 결합을 통해 창출된 산업 부문을 의미
- 전통적인 산업이 아닌 새로운 산업이 시작되는 의미에서 산업전환으로 쓰임. 주로 친환경 자동차, 인공지능, 사물인터넷, 바이오 등이 대표적인 신산업분야임. 신산업분야는 고 기술, 고숙련을 바탕으로 고부가가치를 생산하는 시스템
- 기존 연구에 따르면 신산업으로 분류되는 인공지능, 자율주행, 실감형콘텐츠, 바이오헬스 등 신산업의 글로벌 연평균 성장은 50%이상으로 잠재적인 성장률이 매우 높아 국가 경제의 미래 전략과 긴밀하게 연결되어 있음
- 신산업은 해당 산업만이 아니라 연계사업에 새로운 일자리를 창출할 수 있는 여력을 가지고 있음. 따라서 신산업 정책은 산업정책이면서 동시에 일자리 정책의 성격을 가지며 인력양성도 중요한 과제임. 산업부, 고용노동부, 과기부, 교육부 등이 협력적 네트워크로 입체적인 정책을 추진해야 하는 이유

〈표 3-1〉 신산업 글로벌 성장 전망

(%)

	2015-2017 연평균 성장률	2017-2023 연평균 성장률
지능형 반도체	5.4	5.9
차세대 디스플레이	68.8	22.8
이차전지	14.9	21.0
인공지능	58.1	53.1
실감형콘텐츠	98.8	58.1
IoT가전	32.8	17.5
지능형 로봇	13.0	17.8
자율주행자동차	-	216.2
바이오헬스	5.9	9.3

자료: 산업연구원

○ 전통산업의 역량을 토대로 진화하는 신산업

- 전통적인 제조업 역량 위에 혁신적인 과학기술이 결합하는 방식으로 신산업이 형성되므로 전통적인 제조업 강국이면서 정보통신 등에서 앞서 있는 우리나라는 신산업에 있어 경쟁우위를 가지고 있음

〈표 3-2〉 보건 분야의 신산업 예시

보건분야 신산업	신산업 예시
정밀의료	진단 측정 기기
재생의료	세포기판 치료, 유전자 치료 조직공학 치료, 자분자 및 생물약품
헬스 빅데이터	의료 빅데이터 서비스
의료 인공지능	인공지능을 활용한 헬스케어 서비스
신개념 의료기기 및 화장품	3D프린팅 기기, ICT기반 의료기기, 의료용 로봇기기, 신소재, 신개념 화장품

2) 신산업의 추진 배경

○ 문재인 정부는 신산업 양성과 지원을 국정과제로 관리

- 신산업의 발굴과 양성을 위해 각 부처별로 다양한 노력을 경주함
 - 산업통상자원부는 민간의 신산업 일자리를 지원하고 교육부는 신산업 인재양성 계획을 발표함. 금융위원회는 신산업 진출을 지원하기 위해 금융지원 강화 방안을 수립하는 등 종합적이고 입체적인 정책을 추진

- 일자리위원회는 각 부처의 신산업 일자리 양성과 지원방안을 점검, 지원하며 지역 차원의 상생형 일자리 만들기에 주력

○ 민간의 혁신 프로젝트를 활용한 새로운 양질의 일자리 창출

- 문재인 정부는 민간 제조업의 혁신성장을 통해 새로운 일자리를 창출을 강조. 이러한 문제의식 하에 2018년 관계부처 합동으로 「신산업 일자리 창출 민간 투자프로젝트 지원방안」을 발표함
- 주요 투자 프로젝트는 미래차(전기차, 수소차, 자율주행차), 반도체·디스플레이, IoT가전, 에너지신산업, 바이오헬스 산업으로 민간 기업은 △생산라인 증설, △설비 투자, △신제품 개발과 R&D투자 등을 실시하고 정부는 △공공수요 확대, △인허가 간소화 및 인프라 구축, △기술개발 지원, △기업 애로사항 밀착 지원, △규제 개선 등을 지원하는 내용이 있음

○ 민간의 일자리 창출에 비례한 정부의 체계적인 지원 매칭

- 민간은 신산업에서 새로운 일자리를 만들고 정부는 이를 지원하기 위해 공공수요를 늘리거나 신산업에 필요한 기술을 직접 개발 혹은 지원함. 동시에 불필요한 규제를 개선하는 방식으로 민간의 일자리 창출을 지원함
- 아래의 표는 미래차 분야의 사례로 현대자동차그룹은 미래차 기술개발과 운영에 필요한 인력을 늘리고, 정부는 이를 간접적으로 지원하기 위해 미래차에 대한 공공수요를 늘리고 기술을 지원하며 관련 규제를 완화하는 방식으로 경영을 지원함

〈표 3-3〉 민간의 일자리 유형과 정부의 매칭 지원 사례

분야	민간의 일자리 유형	정부 지원	
미래차	전기·수소차 제작과 정비, 공공분야 특수차량·수소버스 R&D, 충전기 제작·설치 유지관리, 자율차 핵심부품 R&D생산, 자율주행 테스트베드 건설·운영, 신개념 모빌리티 서비스(자율 셔틀, 무인 택배 등), 후방산업 서비스(첨단부품 시험·평가, 자율차 개조, 보험설계, 사고조사 등)	수요창출	전기차 구매보조금 지급 수소버스 보조금 신설 공공부문 친환경차 의무구매비율 상향 우편배달용 초소형 전기차 1만대 구매 수소충전소 투·융자 지원
		기술지원	전기수소차 기술개발 수소 시내버스 시범 사업 대중소 상생형 스마트공장 모델 확산 자율주행핵심부품 R&D사업 국가프로젝트를 통한 자율차 원천기술 개발 자율차 테스트베드 구축 전국 고속도로 정밀맵 및 스마트도로 구축
		규제개선	이동식 수소충전소 설치기준 마련, 적정 수소가격 산정을 위한 시범사업, 수소충전소 설치보조금 지급대상 확대, 충전기 옥외광도 허용, 충전기 국공유지 임대료 감면 등

자료: 정부부처 합동(2018.10) 산업 일자리 창출 민간 투자프로젝트 지원방안

3) 신산업의 성과

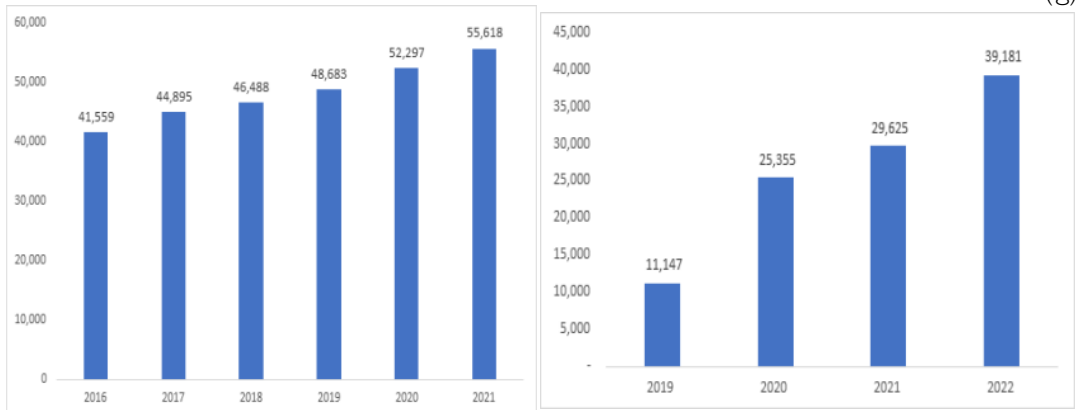
○ 민간의 신산업 육성 프로젝트를 통한 경제적 성과를 확인

- 신사업을 통해 새로운 일자리가 얼마나 만들어졌는지 정확한 명확한 수치는 확인되지 않으나 신사업 분야의 경제적 성과(매출액 등)는 확인이 가능
- 예를 들면 바이오의약품 관련 인천 송도는 단일도시 기준 세계최고의 생산능력을 갖추게 되었으며 매출 1조원 이상의 바이오 기업 수도 2017년 3개 → 2020년 12개로 증가함
- 수소자동차의 경우 글로벌 시장 점유율 1위를 2021년 상반기 달성하였으며 전기차용 2차 전지도 한국이 47%로 세계 1위를 유지

○ 적극적인 범부처 사업의 결과로 주요 신산업 분야 일자리 증가

- 인공지능 분야의 종사자 수는 2019년 5,824명에서 2022년 39,181명으로 6.72배 증가함(과학기술정보통신부 인공지능산업실태조사)
- 바이오산업 종사자는 2016년 4만 1,599명에서 2021년 5만 5,618명으로 33.8% 순증가 효과를 보임

[그림 3-1] 바이오 산업과 인공지능 분야 종사자 수 증가



자료: 바이오산업 인력현황조사와 바이오산업인력실태조사

○ 신산업분야 경제적 성과 확인

- 2020년 한국중견기업연합회에 따르면, 3대 신산업(Big3)분야인 미래차, 시스템반도체, 바이오헬스 분야에서 사업을 영위하는 중견기업 150개사를 대상으로 경영실태를 조사한 결과 평균 매출액이 9.4%증가한 것으로 나타남

〈표 3-4〉 3대 신산업 중견기업 경영성과(N=150)

(명)

투자실적·계획 (평균)	3대 신산업			
		미래차	시스템반도체	바이오헬스
2019년 실적	129.9	64.9	305.8	149.6
2020년 실적	141.9	76.9	326.8	156.4

자료: 한국중견기업연합회 실태조사(2020)

2. 문제점

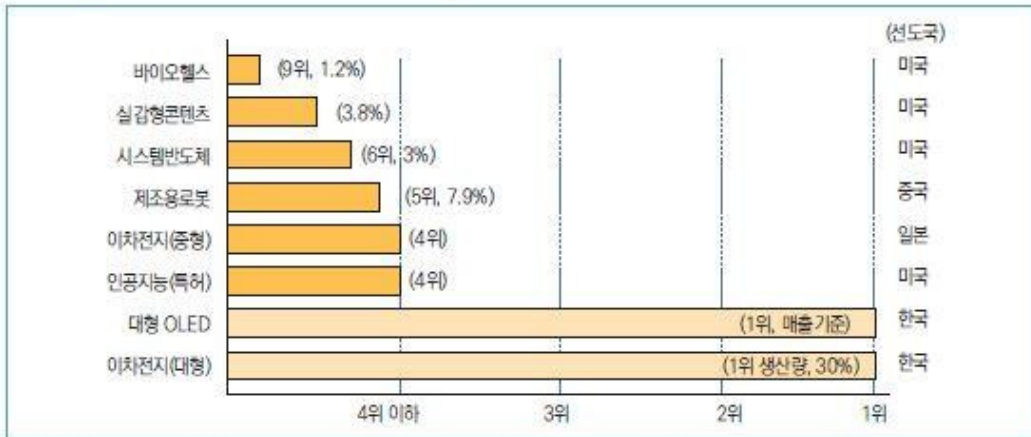
1) 신산업분야의 낮은 기술 경쟁력

○ 다수의 신산업 분야에서 낮은 기술경쟁력을 가지고 있음

- 산업연구원에 따르면, 대형OLED와 대형이차전지는 세계 최고 수준을 차지하고 있지만 바이오헬스, 실감형 콘텐츠, 시스템 반도체 기술은 선진국에 비해 기술 열위를 가지고 있어 지속적인 연구개발과 투자가 필요하다고 지적

[그림 3-2] 주요 신산업분야 글로벌 기술 경쟁력

(명)



자료 : IHS, IITP, 언론자료 등을 참조하여 산업연구원(KIET) 정리(2017년 기준).

주 : () 안은 매출액 기준이며, 이차전지는 생산량, 인공지능은 특허건수 기준.

자료 : 한국중견기업연합회 실태조사(2020)

- 한국경제연구원도 6대 신산업분야(바이오·생명과학, 헬스케어, IT서비스·소프트웨어, 인터넷·전자상거래, 미디어·엔터테인먼트, 통신서비스 등)의 산업에서 R&D집중도가 1%로 수준으로 글로벌 기업수준이 10%에 미치지 못하고 있음을 분석함(전기신문 2020년 10월 7일 보도)
- 한경연, “국내 6대 신산업 매출액 대비 R&D, 글로벌 기업 3분의 1 수준”(전기신문, <https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=206033>)

○ 신산업 분야의 낮은 기술 경쟁력을 극복하고 빠른 산업전환을 대응하기 위해서는 능동적으로 대처하는 속도감 있는 정부 정책이 필요

- 신산업 분야에서의 낮은 경쟁력은 산업전환의 빠른 속도를 따라가지 못하는 상황을 보여주는 것임. 우리나라는 전통적으로 경쟁력을 가지고 있는 산업에서 경쟁우위를 유지하면서 동시에 디지털로의 빠른 산업전환을 이루어야 선진국 경제 지위를 유지할 수 있음
- 산업전환에 뒤처지지 않기 위해서는 정부 차원의 과감한 R&D투자와 양질의 인력 양성 및 불필요한 규제 혁신 등 체계적인 산업정책이 뒷받침되어야 함

2) 고숙련 인력의 부족

○ 산업 전환이 성공하기 위해서는 고숙련 인력 양성이 중요

- 산업전환이 성공적으로 추진되기 위해서는 고숙련 인력의 체계적인 양성이 중요
- 산학연 연계 프로그램 확대, 이공계 인력 확대 등 전문 인력 양성이 중요하지만 전문성 있는 교육이 충분히 이루어지지 못함
- 윤석열 정부의 100만 디지털 양성계획을 보면, 전문교육 외 일반 연수, 교육과정 개편 등 전문성과 거리가 먼 교육도 다수 배치
 - 예를 들어 신산업 인재양성 기본계획을 수립한다고 하나 실제 계획은 확인되지 않음

〈표 3-5〉 인공지능산업 경영의 어려움

구분	세부 내용
디지털 인재 양성	<ul style="list-style-type: none"> · 첨단분야 학과 신·증설 · 대학원 정원 기준 유연화 · 신산업 인재양성 기본계획 수립 · 대학 내 부트캠프 설치 · 산업계 수요 기반 및 융복합 교육과정 운영 · 대학 간 공유체계 활성화
교원 SW, AI 교육 필수	<ul style="list-style-type: none"> · 교·사대 AI 교육과정 개발 · 디지털 맞춤형 연수 · 정보교과 교원 수급 · 첨단 분야 전문가 활용을 위한 교직 (이수)과정 개선
초·중등 SW, AI교육 필수	<ul style="list-style-type: none"> · 디지털 기반 교육을 위한 교육과정 전면 개정 · 에듀테크 활용 및 활성화 · 신기술 적용 교육 콘텐츠 개발 · SW·AI 전문인재 양성을 위한 영재 학교 운영 및 마이 스테고 지정 확대
디지털교육 격차 축소	<ul style="list-style-type: none"> · 디지털튜터 배치 지원(초등 단계) · (가칭) 디지털문제 해결센터 운영 · 생애주기별 디지털 역량 강화 · 저소득 SW·AI 영재교육 · 다중문해력 교육 · AI 분야 등 온라인 공개강좌 확대 (K-MOOC)
디지털 인재 양성 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 학교시설 스마트 학습환경 전환 · 디지털 교수·학습 플랫폼 구축 · 교육·경험·자격이력 누적을 위한 디지털 배지 부여 · 국가 인재양성 기본 계획 수립(인재양성 위원회 구성) · 부처별 인재양성 데이터 연계 및 통계 인프라 개선
민관협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 디지털인재 얼라이언스 운영 · 국내외 인력을 활용한 K- 디지털 글로벌 네트워크 구축

자료: 저자 정리

○ 인공지능의 경우 경영의 어려움으로 양질의 인력과 데이터 부족을 지적

- 인공지능기업의 사업장 어려움 1순위는 인력부족이며 2순위는 데이터 확보로 나타나 전반적으로 인프라가 취약한 것으로 나타남

〈표 3-6〉 인공지능산업 경영의 어려움

(%)

	데이터확보 및 품질문제	AI인력 부족	과도한 규제	AI인프라(컴퓨팅) 부족	투자 유치의 어려움	기술교류 및 협업의 어려움	국내시장의 협소성	기술개발 및 사업화의 불확실성
반대의견	4.9	1.7	12.6	10.6	6.0	5.3	8.0	14.5
중립의견	20.3	16.6	51.1	41.8	30.6	42.9	36.4	32.4
찬성의견	74.9	81.7	36.3	47.6	63.3	51.8	55.6	53.1

자료: 인공지능산업실태조사

- 인공지능관련 부족인원은 2021년 3,720명까지 늘어났다가 2022년 1,915명으로 줄어들기 했어도 여전히 인력부족 상태. 다른 신산업 분야도 대체로 동일

〈표 3-7〉 인공지능분야 현재인력과 부족인력

(%)

2019		2020		2021		2022	
현재인력	부족인력	현재인력	부족인력	현재인력	부족인력	현재인력	부족인력
5,824.0	1,110.0	14,736.0	1,609.0	29,181.1	3,720.8	39,181.0	1,915

자료:

3. 정책 평가

1) 신산업 정책의 짧은 실험과 보수정부에서의 실종

- 신산업 정책은 윤석열 정부에서 거의 사라졌기 때문에 평가가 어려움. 신산업정책만이 아니라 ‘산업정책’ 자체가 전무한 상태
- 체계적인 산업정책의 부재로 인해 촌각을 다투는 미래성장 동력이 기업의 자체적인 의사 결정에 맡겨진 상태. 장기적으로 성장 동력을 확보하지 못하면 전통산업의 쇠퇴와 함께 대한민국의 경제가 후퇴할 가능성이 높임

- 조선업과 자동차산업 등 일부 산업을 제외한 전 산업영역에서 수출이 감소하고 저성장에 따른 경기침체가 예상되고 있음

○ 신산업 정책은 2017~2022년 활발히 추진 후 중단

- 본 연구에서 다루는 신산업정책은 문재인 정부 기간(2017~2022 초)동안 적극적으로 추진된 국정과제이며 이후 윤석열 정부 들어 신산업정책은 더 이상 추진되지 않고 있음
- 신산업은 디지털 기술의 진보와 관련된 산업전환으로 우리나라는 일부 산업(수소, 대형 이차전지 등)을 제외하면 기술선도그룹에 있지 않음. 문재인 정부 5년 동안 적극적인 신산업 정책으로 인해 부분적인 성과가 존재하였으나 이후 정책 철회로 인해 체계적인 산업전환은 기대하기가 어려운 상황

○ 산업정책이 노동탄압과 기업의 세제지원 정책으로 변질

- 윤석열 정부는 전환 시기에 걸맞는 산업정책을 추진하지 않는 가운데 기업 활동을 지원하기 위해 노동개혁과 세금 감면 등의 조치를 취하고 있음
 - 대한상의 조사결과 윤석열 정부 출범이후 가장 달라진 산업정책으로 기업세제와 첨단산업 제도 정책 개선을 꼽았음. 이중 산업정책은 첨단산업특구 지정 등 첨단산업 육성, 국가전략 기술 등 투자세액공제 확대, 외국인력도입을 통한 산업인력 공급 개선 등이었음

2) R&D예산 삭감으로 미래 경쟁력 약화

(1) R&D 예산 삭감에 따라 신산업 기술개발 정체

○ 정부 재정적자에 따른 R&D예산 삭감

- 정부는 기업법인세 감면 이후 경제침체에 따른 기업의 이익이 축소되자 약 60조 원에 이르는 막대한 재정 적자 상황에 놓이게 되었고 이는 2024년 정부의 예산 축소로 이어져 R&D예산을 대폭 축소함

○ 전체적으로 R&D예산은 5.2조원이 삭감

- 2024년도 정부 예산안의 총지출 규모는 656조 9,000억 원으로 2023년(638조 7,000억 원 규모)에 비해 2.8% 가량 증가한 반면, R&D 총 예산안은 올해 31조 1,000억 원의 규모에서 5조 2,000억 원(16.6%)이 감소한 25조 9,000억 원 규모로 수립됨

- R&D 예산 축소는 매우 이례적이라 주목을 받고 있음. 정부의 12대 정책 분야 중 예산이 감소한 분야인 교육(6.9% 감소), 일반·지방행정(0.8% 감소)을 통틀어서도 훨씬 규모가 큰 폭의 감소
- R&D 총 예산이 감소된 것은 1991년 이후 처음. 언론보도 등에 따르면 2023-2027 국가재정운용계획 상 올해 수준으로 R&D 총 예산안이 복구되기 위해서는 4년의 시간이 필요한 것으로 확인

○ R&D예산 삭감에 따른 중소기업 기술개발, 신산업 역량 지원도 차질

- R&D예산은 주로 과학기술정보통신부나 산업통상자원부 및 교육부의 예산으로 예산 삭감에 따라 중소기업 신기술 지원이나 산학연 프로그램에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 이례적으로 사이언스지가 R&D투자 강국인 한국정부의 예산 삭감을 심층기사로 다루기도 함

[그림 3-3] 한국의 R&D예산 삭감



RESEARCH FUNDING

South Korea, a science spending champion, proposes cutbacks

Sudden revamp would trim basic research spending while boosting biomedical innovation, space, and other fields

자료: Science 2023년 9월호

4. 대안적 정책 방안

1) 체계적인 산업정책의 재설계

(1) 신산업 정책의 제도화

○ 「산업전환기본법」 제정

- 체계적인 산업정책을 수립하되, 산업전화에 따른 신산업의 육성이 중요해짐에 따라 (가칭)산업전환기본법을 제정하여 정부가 기본계획을 세워 안정적으로 정책을 추진할 필요가 있음
- 산업정책이 기업의 세제 감면 정책이나 노동유연화 정책으로 치환될 수 없음에도 정부가 교체됨에 따라 신산업정책이 중단되고 있음. 이를 막기 위해서는 제도적인 가이드라인이 필요하며 신산업정책의 육성 방안 등 정부의 지원을 구체적인 내용으로 하는 법제정이 필요. 다만 산업전환 전반을 체계적으로 담기 위해 신산업법안이 아닌 산업전환기본법으로 추진

(2) 중견, 중소기업 전용 신산업 정책 발굴

○ 신산업정책은 대·중소기업에 대한 차별적이고 조화로운 지원 정책 필요

- 지난 신산업정책은 대기업에 초점을 두어 정부지원을 통한 대규모 일자리 창출을 목표로 하였으나 신산업 정책의 효과는 일자리 창출만이 아니라 미래의 성장 동력을 확보하고 경제 구조를 재편하는 효과도 적지 않음
- 산업전환의 수혜가 대기업에 집중되는 것을 막고 신산업 강소기업을 육성하기 위해 새로운 신산업 정책발굴은 대기업과 중소기업이 균형을 이루도록 하며 정책목표도 단순한 일자리 창출이 아닌 경제구조 개혁에 둘 필요가 있음
- 중소기업 혹은 강소기업 전용 R&D 계좌 신설
- 중소기업이 신산업 관련 특허를 활용하여 이익창출 시 법인세 감면 추진
- 중소기업 신산업 창업 시 지원을 위한 (가칭)「신산업지원특별법」추진

(3) 부처차원의 경쟁을 줄이고 정부차원의 종합대책 마련

- 부처 간 칸막이와 경쟁을 줄이고 효과를 극대화하기 위한 종합대책이 필요. 이를 위한 총리실 산하로 상시적인 T/F를 운영하면서 정책을 조율하고 효과를 극대화할 수 있는 방안을 모색

2) 신산업정책의 의제 전환

○ 기존의 신산업 정책에 선도적 산업정책을 추가

- 기존의 신산업 정책은 바이오헬스, 인공지능 등 특화된 업종을 중심으로 추진
- 산업전환의 측면에서 디지털 전환과 함께 탈탄소 전환이 동시에 추진될 필요가 있음
- 우리나라는 탄소배출 10위권의 국가로 2030년 이후 유럽 등 저탄소국가들로부터 탄소배출을 이유로한 무역제재를 받을 가능성이 크므로 탄소제로 계획을 성실히 이행하기 위한 탄소포집기술 개발, 친환경 에너지 원 개발 등 탈탄소 산업 정책이 필요하며 그 과정에서 친환경의 양질의 일자리를 만들기 위해 노력해야 함
- 이슬기 외(2023)의 연구는 2019년 유럽 국가들을 시작으로 세계 각국이 추진하고 있는 탄소중립은 단순히 자국 내 온실가스 감축 노력의 의미를 넘어 자유무역이라는 국제 질서에서 보호무역의 명분으로 활용되고 있다고 주장

3) 신산업 정책과 지역 정책의 결합

○ 신산업 분야의 지역유치를 위한 지원

- 지방소멸을 막기 위해 산업정책과 지역 일자리 정책이 함께 추진될 필요
- 신산업 첨단 산업단지를 지역에 만들되, 하이테크 산업에 걸 맞는 인프라를 구축. 기존의 산업단지와 다르게 통근버스 등 교통인프라, 문화 인프라, 교육 인프라를 동시에 구축함

4) 신산업 인력의 체계적인 양성

○ 신산업 인력 양성을 위한 신산업 인력양성 기본 계획 수립

- 부족한 신산업 분야 전문 인력 양성을 위해 「신산업 인력양성 기본 계획」을 수립하여 고숙련 인력수급을 체계화함

○ 국가 차원의 인력양성기관 운영 검토

- 첨단기술의 상업화를 위한 국가기관의 설립 방안 검토
 - 영국과 미국 등 주요 선진국은 관련 기관을 운영 중

5. 신사업 일자리 지표

〈표 3-8〉 신산업 일자리 지표

Index = 표준화 값(신사업분야 성장률, 신사업분야의 취업자 수, 신산업의 고용유발계수)

자료: 저자 작성

- 신산업에 대한 정의 필요

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 :
채우고, 만들고, 바꾸고

제4장



여성 일자리

제4장 여성 일자리

1. 현황

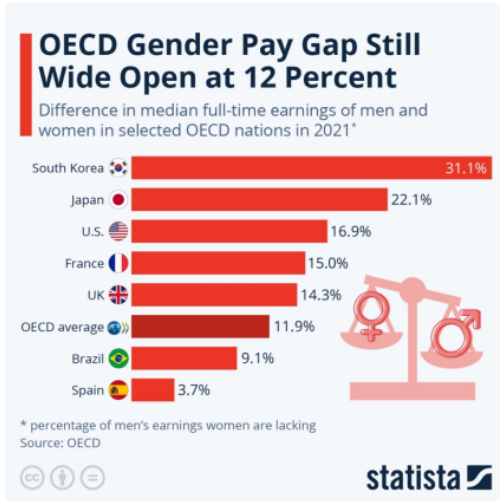
1) 여성경제활동의 국제 비교

○ 우리나라는 OECD 국가 중 성별 임금격차가 가장 크며, 주요 성차별 지수는 낮은 수준을 보임

- (성별 임금격차) 우리나라는 OECD가 성별 임금격차를 발표한 2007년부터 2021년까지 성별 임금격차가 가장 큰 나라로 나타나고 있음. 특히, 차순위인 일본보다도 약 9% 가량 격차가 큰 것으로 나타나며, 유일하게 30%를 초과
- (유리천장지수) 우리나라는 29개의 OECD 국가 중 유리천장 지수¹⁾가 가장 낮은 것으로 나타나고 있으며 2013년 평가가 시작된 이후 2023년 올해까지 11년 연속 최하위를 기록하고 있음. 특히, 10개의 평가 지표 중 경제활동 참가율(27/29), 성별 임금격차(29/29), 여성관리자 비율(28/29), 기업 이사회 여성임원 비율(29/29)로 주요 성차별 지수에 있어 낮은 수준을 보이고 있음

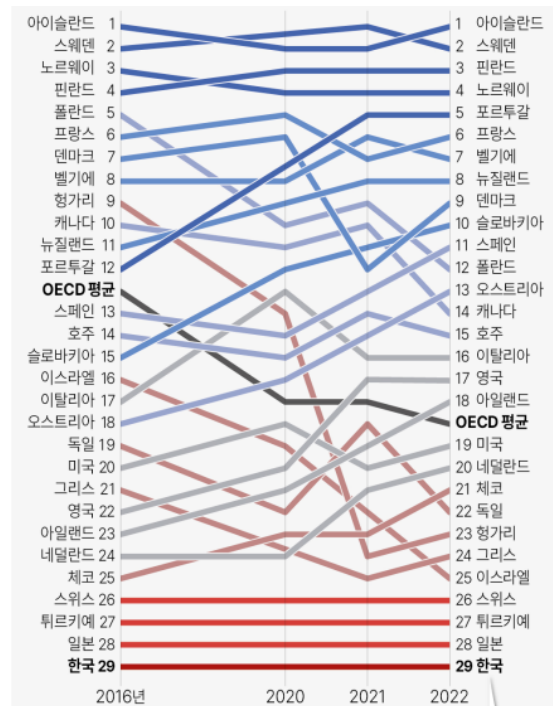
1) 유리천장지수는 고등교육, 경제활동참가율, 임금격차, 순수 자녀 양육비, 여성 유급 출산휴가 기간, 남성 유급 출산휴가 기간, GMAT시험의 여성 참여율, 여성 관리직 비중, 여성 이사 비중, 여성 국회의원 비중의 10가지 통계를 사용

[그림 4-1] OECD 주요국가 성별 임금 격차



출처 : OECD Statista

[그림 4-2] OECD 회원국 유리천장지수 순위



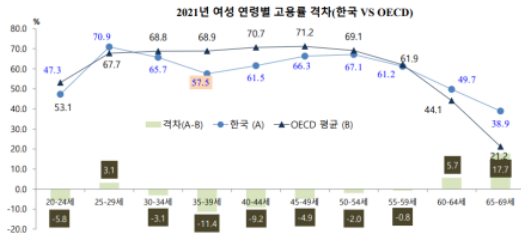
출처 : 이코노미스트, 연합뉴스 재인용

○ OECD 주요국과 비교하여 우리나라 여성고용율은 M자형을 보임

- (연령별 여성 고용율) 우리나라 연령별 여성 고용율을 살펴보면 M자형이 선명하게 나타남. OECD 평균과 비교해 보면, OECD 평균은 볼록형인데 반해, 우리나라 여성의 경우 30대 후반(35-39)에 OECD 평균과 11.4%의 격차를 보이고 있음
- (여성 고용율) 여성 고용율을 살펴보면, 2000년 이후 지속적으로 상승하여 2022년 말 기준 52.9%로 나타남. 그러나 이러한 수치는 OECD 주요국과 비교해 볼 때 낮은 수치

[그림 4-3] 연령별 고용률 격차 국제비교

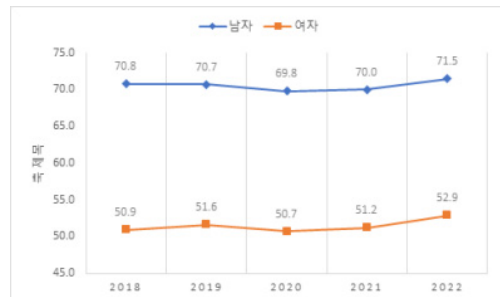
(%)



출처 : OECD Statista

[그림 4-4] 성별 연도별 고용률 추이

(%)



출처 : 경제활동인구조사 각년도

2) 우리나라 여성의 고용현황과 성별 격차

○ 여성 고용률은 과거와 비교하여 상승하고 있음

- 2022년 15~64세 여성 고용률은 60.0%로, '10년(52.7%) 대비 7.3%포인트(p)(이하 'p') 상승해 처음으로 60%에 진입하였음
- 특히, 30~34세 여성 고용률(68.5%)이 '10년 대비 큰 폭(15.5%p)으로 증가하는 것으로 나타남. 그러나 이러한 현상은 결혼과 출산이 미루어지는 상황과 연동하여 해석할 필요가 있음
- 2022년 여성 실업률(3.1%)은 '10년 대비 0.2%p 감소하였음. 이는 남성 실업률(2.7%)이 1.3%p 감소한 것과 비교하여 감소폭이 적음
- 2022년 경제활동참가율의 남녀 차이는 18.9%p로, '10년 대비 4.7%p 감소한 것으로 나타남

○ 여성 근로자의 고용형태 및 임금수준도 개선되고 있는 상황

- 2022년 임금근로자 중 상용근로자(고용기간 1년 이상) 비율은 남성 57.6%, 여성 53.6%로 '10년 대비 남성 9.6%p, 여성 19.1%p 증가하여 여성근로자의 상용직 비율은 상당히 큰 폭으로 증가하였음
- 그럼에도 불구하고, 비정규직 근로자 비율은 여성 46.0%, 남성 30.6%로, 여성이 남성에 비해 15.4%p 높은 상황임
- 2022년 여성 저임금근로자(중위임금의 2/3미만인 자) 비율은 22.8%, 남성은 11.8%로 '10년 대비 여성은 17.0%p, 남성은 4.4%p 감소한 것으로 나타남

○ 여성 일자리의 성별 격차는 여전히 상당한 수준

- 2022년 여성(18,113원) 임금근로자의 시간당 임금은 남성(25,886원)의 70.0% 수준으로, 여전히 큰 격차가 있으나, '10년 대비 8.4%p 개선된 상황
- 정규직 대비 비정규직 임금이 여성은 74.5%, 남성은 72.5% 수준으로 '10년 대비 개선

〈표 4-1〉 성별 고용 형태별 임금 현황

(단위 : 원, %, %p)

	여 성				남 성				남성임금 대비 여성임금 수준
	임금 근로자	정규직	비정규직	정규직 대비 비정규직 임금 수준	임금 근로자	정규직	비정규직	정규직 대비 비정규직 임금 수준	
2010	9,300	10,480	6,857	65.4	15,095	16,418	9,658	58.8	61.6
2022	18,113	19,594	14,588	74.5	25,886	27,466	19,903	72.5	70.0
'10년 대비	8,814	9,114	7,731	9.1	10,792	11,048	10,246	13.7	8.4

자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」, 원자료 분석.

주: 1) 제외산업: 「O.공공행정, 국방 및 사회보장행정」, 「T.가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비」, 「U.국제 및 외국기관」

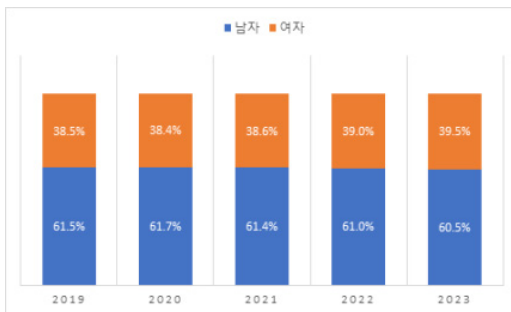
2) 근로자 1인 이상 사업체의 전체근로자대상(특수형태근로종사자 제외)

3) 시간당 임금=월임금총액(정액급여+초과급여+전년도연간특별급여/12개월)/총근로시간

- 여성의 정규직 비율은 2019년과 비교하여 2023년에 1% 가량 증가한 것으로 나타남. 한편, 비정규직 또한 2019년 55.1%에서 2023년 56.2%로 1.1% 가량 증가

[그림 4-5] 성별 정규직 비율

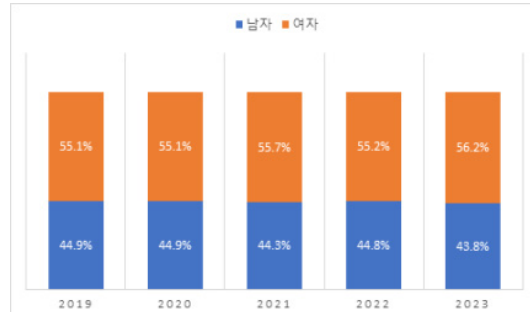
(%)



출처 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사

[그림 4-6] 성별 비정규직 비율

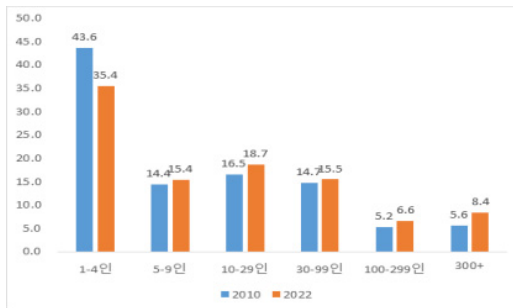
(%)



- 2022년 여성 취업자 중 300인 이상 규모 사업체에 취업한 비율은 8.4%로, '10년(5.6%) 대비 2.8%p 상승하였음. 여성 취업자 중 10인 미만 규모 사업체 취업 비율은 50.8%로 남성 취업자 중 비율 48.6% 보다 2.2%p 높은 것으로 나타남

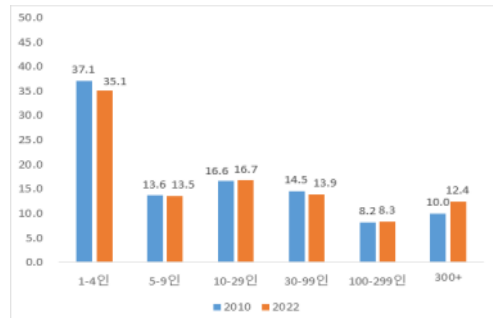
[그림 4-7] 여성 규모별 취업자 비율

(%)



[그림 4-8] 남성 규모별 취업자 비율

(%)



출처 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사

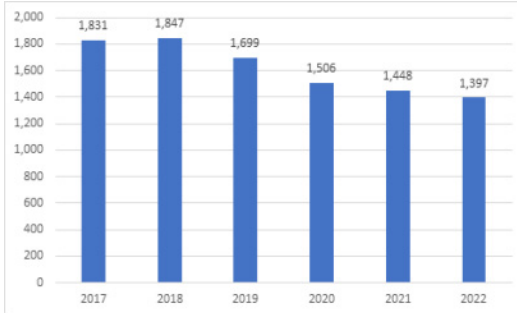
3) 우리나라 경력단절 여성의 규모 및 특징

○ 경력단절 여성의 절대 규모의 감소

- 연도별 경력단절여성 규모는 점차 줄어들고 있으며, 경력단절여성의 비중도 감소하고 있는 추세로 나타남
- 2022년 경력단절여성의 규모는 139만 7천명으로 2017년 대비 20% 이상 감소하였음
- 연령대별 경력단절 비율을 살펴보면, 30~39세 여성의 경력단절 비율이 점차 낮아지고 있으며, 40~49세 여성의 경력단절 비율은 점차 높아지고 있음. 2022년에는 30대와 40대의 경력단절 비율이 거의 같은 비율로 나타남. 이는 결혼과 출산이 늦어지는 추세를 반영하고 있음

[그림 4-9] 경력단절여성 규모

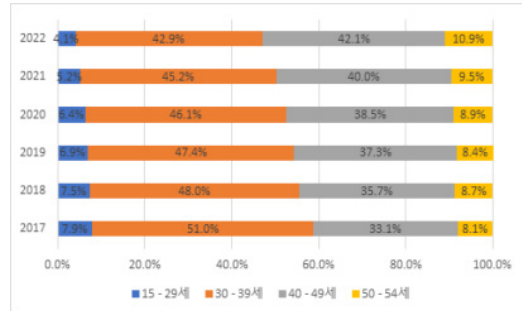
(천명)



출처 : 통계청, 지역별 고용조사

[그림 4-10] 연령대별 경력단절 비율

(%)

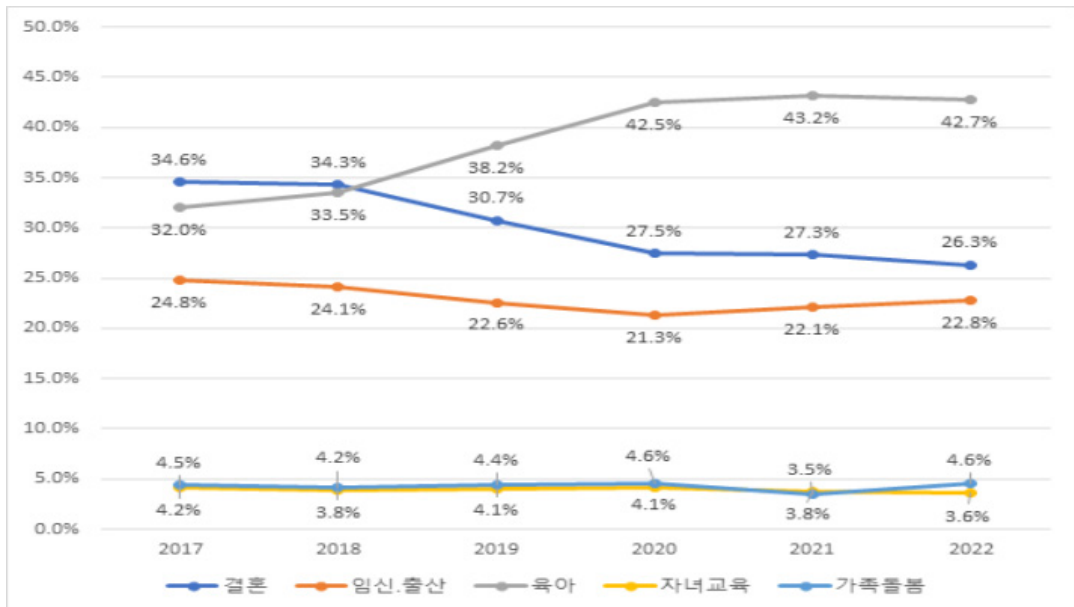


○ 경력단절 여성의 경력단절 사유 중 ‘육아’는 여전히 가장 큰 비중을 차지

- 경력단절여성의 경력단절 사유 중 ‘육아’는 지속적으로 증가하여 가장 큰 비중을 차지하고 있음. 결혼을 이유로 한 경력단절을 감소하는 추세

[그림 4-11] 경력단절여성의 경력단절 사유

(%)

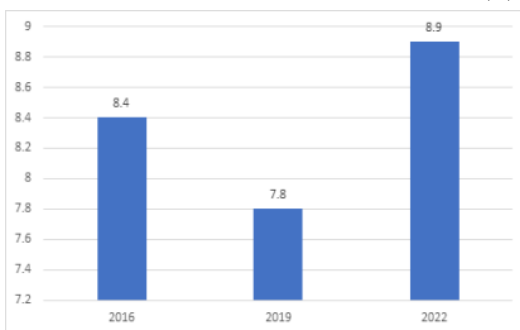


출처 : 통계청, 지역별 고용조사

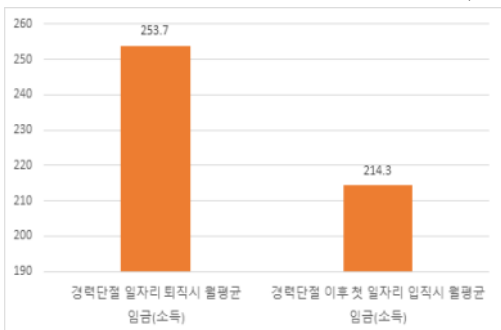
○ 경력단절 여성의 재취업 기간의 증가 나타나며, 이후 일자리의 질의 열악성

- 경력단절여성이 재취업까지 걸린 평균기간은 16년 8.4년에서 19년 7.8년으로 감소하는 하였으나, 22년 8.9년으로 증가한 것으로 나타남
- 경력단절 후 첫 일자리 임금은 214만 3천원으로 경력단절 이전(253만 7천원)의 84.5%로 나타남

[그림 4-12] 재취업까지 경력단절 기간(평균)
(년)



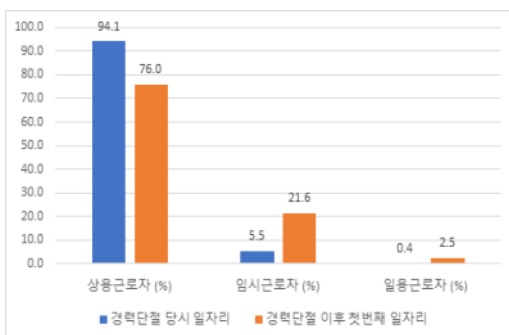
[그림 4-13] 경력단절여성의 일자리 월평균 임금
(만원)



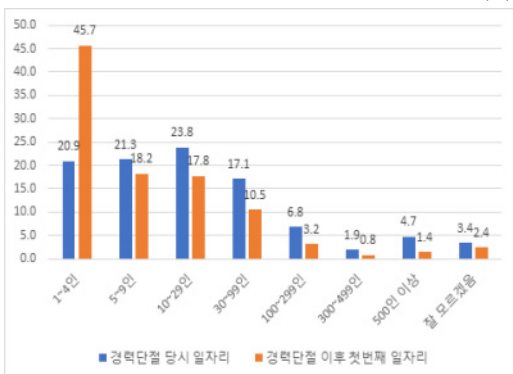
출처 : 여성가족부, 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사(2022)

- 경력단절 이후 첫 재취업 일자리는 경력단절 당시 일자리에 비해 상용근로자는 줄어든 반면, 임시근로자의 비중이 높게 증가하는 것으로 나타남
- 재취업 여성의 사업체 규모를 살펴보면, 경력단절 당시 일자리와 비교하여 5인 미만 사업체에 취업하는 사례가 크게 증가하는 것으로 나타남

[그림 4-14] 재취업 임금근로자 여성의 종사상 지위
(%)



[그림 4-15] 재취업 여성의 사업체 규모
(%)



출처 : 여성가족부, 경력단절여성등의 경제활동 실태조사(2022)

4) 산업사회의 변화와 여성 일자리

○ 디지털 플랫폼의 등장 등 일자리의 다변화의 영향

- 디지털 플랫폼의 등장은 여성 일자리에 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 미치고 있으며, 이러한 영향으로 플랫폼 일자리의 양극화는 심화되고 있음
- 플랫폼 노동은 노동유연성이 높고 노동시간에 대한 통제력이 증가하기 때문에 여성의 삶에 노동을 맞출 수 있어 기회가 될 수 있다는 평가가 있음. 한편 디지털 플랫폼 일자리 자체의 열악성이 여성노동자들에게 더욱 전가되어 성별 디지털 일자리 내 성별 격차는 더욱 심화될 수 있다는 우려 또한 존재²⁾

2. 문제점

1) ‘육아’로 인한 경력단절 문제의 더딘 개선

○ 모성보호제도가 마련되어 있으나 제도 활용의 사각지대가 상당

- 프리랜서, 비정규직 등 출산휴가 급여 대상이 확대 되었음에도 불구하고 비정규직 등의 경우 증빙의 어려움 등으로 여전히 제도활용이 어려운 상황임
- 대·중소기업 간의 육아휴직 사용격차는 줄지 않고 있으며, 출산 및 육아휴직 대체인력 사용은 육아휴직자의 6%에 불과함
 - 2018년 기준 육아휴직자는 99,199명 인데 반해 대체인력 사용은 6,344명으로 나타남³⁾

○ 경력단절 예방을 위한 육아 지원 및 돌봄 체계의 확대에도 불구하고, 여전히 현장에서는 ‘믿고 맡길 수 있는 보육시설 확충’ 필요

- 취업여성의 경력유지를 위해 정부에 바라는 정책에 대해 ‘믿고 맡길 수 있는 보육시설 확충이 35.7%로 나타나고 있음(22년 경력단절 여성 실태조사)
- 아이돌봄 제도, 초등돌봄 시설 등의 확대가 나타나고 있음에도 실제 현장에서 수요자들의 욕구를 충족시키기에는 부족한 상황임

2) Barzilay, A. R., & Ben-David, A. (2016). Platform inequality: Gender in the gig-economy. Seton Hall L. Rev., 47, 393.

3) 여성가족부 보도자료

2) 일·가정 양립 지원에 관한 기업문화의 더딘 개선

○ 일·생활 균형 제도가 지속적으로 확대되고 있으나, 사업체 규모별 제도 인지도의 편차가 심하고 운영 과정에서 다양한 애로사항이 나타나고 있음

- 근로시간 단축 등 일·생활 균형 제도 관련하여 사업체 규모가 작을수록 활용도 및 인지도가 낮게 나타남
 - 임신기 근로시간 단축제도 인지도를 살펴보면, ‘잘 알고 있다’의 비율이 300인 이상에서 86%로 나타나는 반면, 10인 미만 사업체에서는 38%로 나타남. 또한 육아기 근로시간 단축제도 인지도 또한 300인 이상에서는 80%가 ‘잘 알고 있다’고 응답한 반면, 10인 미만 사업체에서는 25.8%로 나타나고 있음(2021 일·가정 양립 실태조사)

○ 재직여성의 안정적인 고용유지와 경력개발을 위한 역량강화 지원 및 여성대표성 제고 등 성평등한 직장문화 확산이 더디게 진행되어옴

- 일생활균형 기업 확산과 성평등한 직장 문화 조성을 위해 ‘가족친화인증기업’제도를 운영하고 있으나, 인센티브의 실효성 등 제도의 노동시장 문화 개선의 효과성에 대한 의문이 제기됨
- 지역 수준에서는 ‘여성친화도시’를 바탕으로 지역정책과 발전과정에서 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하고 있으나 실제, 지역 내 산업 인프라 개선에 초점이 맞춰지는 등 정책 성과의 여성노동시장에의 영향이 의문시 됨

○ 여성 일자리 유지를 위한 각종 정부대책이 추진되고 있으나, 정부 부처별, 지자체별 산발적인 지원으로 인한 한계

3) 경력단절 이후 재진입 일자리의 열악성과 재취업의 어려움

○ 노동시장의 경력단절 연령이 30대 중후반으로 늦어지고 있으며, 이들의 경력단절 이후 노동시장 재진입시 일자리 질은 개선되고 있지 않음

- 연령대별 경력단절 비율을 살펴보면, 30대 경력단절 여성의 비율은 감소하고 있으나, 40대 여성의 경력단절 여성의 비율은 증가하고 있음. 이는 결혼과 출산 연령이 늦춰짐에 따라 30대 후반에서 40대 초반 사이의 경력단절 여성이 증가하고 있음을 확인할 수 있음
- 이러한 30대 후반에서 40대 초반의 여성은 기업 내에서 준관리자의 직위에서 전문적인

역량을 바탕으로 상대적으로 높은 소득의 범위에 속해 있을 가능성이 높음. 그러나 이들에게도 출산과 육아의 한계로 인한 경력단절이 나타나고 있음

- 나아가, 상당한 경력과 역량을 갖춘 시기 경력단절은 이후 재취업을 통해 이전 일자리의 질을 회복할 수 없는 악순환으로 이어지고 있음

3. 정책 추진 경과

1) 추진 정책 및 성과와 한계

○ 여성일자리 정책은 2008년 6월 제정된 “경력단절여성 등의 경제활동 촉진법”에 의해 수립되는 기본계획을 중심으로 추진되어 왔음

- 2009년 처음으로 ‘제1차 경력단절 여성 등의 경제활동촉진 기본계획 : 2010~2014’를 수립 시행하였으며, 이후 제2차(2015~2019) 기본계획을 거쳐 현재는 제3차(2020~2024) 기본계획이 실행 중에 있음

○ 여성 연령별 고용율은 여전히 M 커브 형태를 보여, 경력단절 예방 정책의 강화가 요구

- 제1, 2차 기본계획의 시행으로 경력단절 여성의 경제활동 참여율과 고용율은 증가하는 추세가 나타남. 그러나 한국의 여성 연령별 고용율은 여전히 M 커브 형태를 보이는 등 경력단절 현상이 발생하고 있어 경력단절 예방 정책의 강화가 요구됨

○ ‘새일센터’를 중심으로 한 경력단절 여성 지원이 이루어졌으나, 재취업 이후 일자리 질의 개선은 더딤

- 경력단절 여성에게 취업상담, 교육, 취업연계 및 사후관리 등을 종합적으로 지원하는 ‘여성새로일하기센터’가 확대되었으며, 여성의 경력, 지역, 산업변화 등을 고려한 다양한 형태의 새일센터가 고안되어 왔음. 이에 경력단절 여성의 고부가가치 직종 및 미래산업에 대한 전문인력 양성 및 취업을 제고가 나타나고 있음. 그러나 경력단절 여성의 재취업 일자리의 질은 이전의 일자리 보다 좋지 않은 비중이 높게 나타나고 있으며, 재취업에 따른 임금 감소 폭도 줄어들지 않고 있음

○ 보육정책 확대가 지속적으로 추진되었으나, 취업여성들의 체감 정책 효능감은 낮은 수준

- ‘자녀양육지원 등 보육정책 확대’를 통한 재직여성의 고용유지 강화를 위해 국공립 및 직장 어린이집 등 보육시설이 확대되었으며 온종일 돌봄 지원 강화 정책이 추진되었음. 그러나, 여전히 취업 여성들은 돌봄 지원의 실효성에 의문을 제기하고 있으며, 일·가정양립을 위한 제도개선과 실효성 있는 돌봄 지원 정책의 필요성이 높게 나타나고 있음

○ 일가정 양립을 위한 기업지원 정책의 지속적 추진에도 불구하고 실효성은 의문시 됨

- 경력단절 예방 및 일자리 창출을 위한 고용친화적 환경 조성 및 일생활 균형 문화 확산을 위해 적극적 고용개선 조치(AA) 실효성 강화, 직장 내 성차별·성희롱 근로감독 등을 통한 성차별적 근로문화 개선을 위한 정책이 추진되었음. 그러나, 실제 적극적 고용개선 조치 대상기업의 수는 적으며, 강제할 수 있는 수단도 한계가 있어 실질적인 기업 문화개선의 실효성에 한계가 있음
- 산업변화 등으로 고용관계의 다변화가 나타나는 상황에서 이에 대응하기 위한 경력단절 여성 일자리 정책은 부족하였음. 향후 창업, 플랫폼 일자리, 독립자영업자 등 다양한 형태의 일자리의 창출과 일자리 질 향상을 위한 정책이 요구됨

〈표 4-2〉 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획 추진 현황

구분	제1차 기본계획	제2차 기본계획	제3차 기본계획
기간	2010~2014년	2015~2019년	2020~2024년
과제 구성	4대 정책영역 13개 중점과제 60개 세부추진과제	4대 정책영역, 10개 중점과제, 80개 세부추진과제	5대 정책영역, 102개 세부 추진과제
정책영역	<ul style="list-style-type: none"> - 경력단절여성 취업지원서비스 강화 - 돌봄·고용 연계 인프라 구축 - 일·가정 양립 가능한 기업 환경 조성 - 경력단절 해소를 위한 사회적 기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 재직여성 등의 경력단절 예방 - 경력단절여성 재취업 활성화 - 보육·돌봄 인프라 강화 - 일·가정 양립 환경 조성 및 협력체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 재직여성 경력단절 예방 내실화 - 경력단절여성 재취업 강화 - 다변화되는 일 방식·영역 대응 - 돌봄 지원체계 강화 - 경력단절 여성 정책 추진 체계 정비

출처 : 여성가족부, 경력단절여성 등 경제활동 촉진 기본계획(1~3차)

2) 여성 일자리 정책의 최근 변화와 특징

○ 제3차 기본계획(2020~2024)는 ‘여성 고용의 질 제고를 위한 일하는 환경 및 인프라 개선’에 중점을 두고 정책을 추진하고 있음

- 대상별, 경제활동 시기별 촘촘한 경력단절 예방정책 추진으로 일하는 여성의 경력유지체계 강화하는 점이 가장 큰 특징임. 경력단절 이후에는 이전의 일자리의 안정성과 소득수준을 회복하는 것이 어려운 현실에서 경력단절 이후에 대한 지원보다는 경력단절 발생을 최소화 하는 정책 추진이 이루어지고 있음
- 30·40대 경력단절여성 특성 및 일자리 다양성을 반영한 특화된 지원체계 개편 및 맞춤형 사례관리 서비스 내실화를 추진함. 여성들의 고학력화와 전문성을 바탕으로 한 고숙련 일자리를 확대하고 이를 재취업과 연계하기 위한 지원체계를 강화하고 있음
- 일하는 방식 및 영역 다양성 확대에 따른 새로운 일자리 유형과 사회적 경제 기반의 수요를 고려한 선제적 취·창업 지원을 활성화 함
- 뿐만 아니라 경력단절여성 재취업지원, 돌봄 지원 강화 등 기존 정책과제 보완하는 측면의 정책이 추진되고 있음

〈표 4-3〉 제3차 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획 주요 내용

비전	여성의 경제활동 참여 확대로 공정·포용 사회 구현	
목표	여성의 경력유지와 역량개발을 위한 사회지원 시스템 구축	
과제구성	5대 영역	102개 세부과제
정책과제	재직여성 경력단절 예방 내실화	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직, 출산휴가 급여 등 모성보호제도 활용도 제고 - 조직문화 컨설팅 등 경력단절 예방 서비스 확대
	경력단절여성 재취업 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 직업훈련 접근성 강화 및 취약계층 역량개발 기회 확대 - 새일센터의 유형화 및 전문화 추진
	다변화되는 일 방식·영역 대응	<ul style="list-style-type: none"> - 시간선택제, 유연근무제 등 유연한 근무제도 활성화 - 창업초기부터 성장까지 단계별 지원 - 사회서비스 일자리 질 개선
	돌봄 지원 체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 돌봄시간 확대 및 질 관리 - 아이돌봄서비스 확대 및 역량 강화 - 지역사회 돌봄 체계 강화
	경력단절여성 정책 추진체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙·광역 새일센터 기능 강화를 통한 서비스 개편 - 공공 취업서비스 제공기관 간 협업 강화

○ 현재 정책은 일하는 여성의 경력유지체계 강화하는 점이 가장 큰 특징

- (경력단절 예방 강화) 구직-입직-임신·육아기-중간관리자 등 생애주기별 경력단절 예방 서비스(진로지도-경력설계·개발-직장적응-경력발전) 지원을 더욱 촘촘히 하여 여성의 노동시장 이탈을 사전에 방지토록 하고자 함
- (통합지원서비스 강화) 재취업 초기 단계에서부터 경력단절여성 등 구직자의 특성·경력·역량 진단 및 심층상담, 경력개발 설계를 통해 맞춤형 지원을 강화하고, 직업훈련, 창업 및 고용유지 사후관리까지 통합지원서비스(원스톱서비스)를 강화하고자 함
- (경력유지 및 이음을 위한 기업문화 개선) 여성의 경력단절은 일·가정 양립의 어려움이 가장 큰 원인임을 고려하여 재직여성 대상 심리상담·경력개발 코칭과 멘토링 지원, 기업 인사담당자 대상 인사·노무 및 유연근무 등 일·가정 양립 지원 제도 자문(컨설팅)·교육을 활성화하여 여성이 경력단절 없이 지속 일할 수 있는 근로환경을 조성해 나감

○ 최근 여성일자리 정책은 고학력·고숙련 여성의 양질의 일자리 유지 및 진입에 관한 지원 확대 추세

- (역량 강화 및 양질의 일자리 연계) 정보통신기술(IT)·바이오 등 미래 일자리 증가가 전망되고 구인·구직 연결(매칭)성과가 높은 신기술·고부가가치 직업교육훈련을 확대하고, 지역 핵심산업 수요와 연계한 교육프로그램을 개발하고자 함
- 특히 타 부처, 민간기업, 협회, 단체 등과 협업하여 대상별(경력단절여성, 청년여성, 재직여성 등) 특화형·현장맞춤형 전문인력 양성과 일경험 연계 등을 통해 양질의 일자리 진입 지원을 강화

○ 「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」 전부개정에 따른 정책 변화

- 여성일자리 정책에 주요 법률인 「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」(이하 ‘경력단절여성법’)이 21년 11월 11일 전부개정되었음. 이는 2008년 법 제정 이후 13년 만에 이루어진 전부 개정임. 기존 경력단절 여성 재취업 지원에 더해, 정책의 근본적인 목표를 재직 여성의 노동시장 이탈 방지를 위한 경력단절 예방에 초점을 맞추고자 함
- 개정안은 여성의 경력단절이 주로 혼인·임신·출산·육아 등에서 비롯되는 것으로 보았던 이전과 달리, 높은 성별임금격차 등 노동시장 구조 역시 주요 요인으로 작용하고 있음을 고려해 경력단절사유에 근로조건을 추가하고, 정책 대상을 경력단절여성에서 ‘여성’으

로 확대하며, 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 위한 국가, 지방자치단체 및 사업주의 책무를 강화하였음

- 아울러 여성의 경제활동 실태조사 및 백서 발간, 구인·구직 정보수집 및 제공, 직업교육 훈련과 일경험 지원사업의 대상 확대 등 여성 고용촉진 활성화를 위한 기반을 마련하고 있음

4. 정책대안 및 입법방안

1) 중소기업 재직 여성의 경력단절 예방을 위한 맞춤형 지원 강화

○ 재직 여성의 출산·육아기 지원은 확대되었으나 기업 규모별 격차는 여전함

- 최근 육아휴직 기간 확대 및 급여 인상, 육아기 근로시간 단축제도 확대 등 전향적인 제도 변화가 나타났음
 - 육아휴직 급여수당 인상(부부동시 월 450만원까지 6개월)
 - 육아휴직 기간 연장(18개월)
 - 육아기 근로시간 단축 확대(2019년 10월 이전에 육아휴직 다 쓴 근로자도 사용가능, 자녀 나이 만 12세 이하 또는 초등학교 6학년 이하'로 확대)
- 그러나, 이러한 변화에도 불구하고 중소기업 재직자의 출산·육아기 제도 활용의 어려움은 지속되고 있음
 - 육아휴직을 자유롭게 신청할 수 없는 이유로 업무의 대체 과정에서 나타나는 어려움이라는 응답이 전체의 70% 이상으로 나타남' 근로자 수가 매우 적어서(38.3%), 동료근로자 업무 부담증가(24.7%), 대체인력 채용이 힘들기 때문에(11.6%)'⁴⁾

○ 출산휴가 및 육아휴직 대체자 고용 시 지원금 확대, 업무대체자 지원금 제도 신설

- 22년 이후 대체인력 지원금은 근로자에게 출산전후휴가, 유산·사산 휴가 또는 육아기 근로시간 단축을 30일 이상 부여하거나 허용하고 대체인력을 고용한 경우 지원됨(「고용보험법 시행령」 제29조제1항제3호)
- 육아휴직의 경우에도 대체인력 고용 시 지원금을 지급하는 방안 마련 필요

4) 2021년 일·가정 양립 실태조사

- 대체인력 구인의 어려움으로 사내 업무대체자가 지정되는 경우 ‘업무대체자 지원금’ 지급 제도 신설

○ 돌봄지원체계 강화와 여성일자리 질 향상의 공동 목표 달성

- 영유아를 위한 아이돌봄 및 초등돌봄 확대, 지역사회 돌봄 체계 구축에 투입되는 돌봄인력에 대한 지원을 확대하여 ‘믿고 맡길 수 있는 보육 시스템’을 구축하도록 함
- 이를 위해 사회적 일자리로서 아이돌봄 일자리의 표준 직무와 임금체계를 수립하고 경력과 역량에 맞는 ‘보상’이 이루어져 ‘저임금’ 일자리의 한계를 극복함. 또한 이는 돌봄 노동에서 여성 노동의 비율이 높은 상황에서 여성일자리 질 향상과 연계될 수 있음

2) 유연한 근로시간을 보장하는 양질의 일자리 확대

○ 양질의 시간제 일자리 활성화 방안 마련

- 양질의 시간제 일자리에 대한 정책수요는 높게 나타남
 - 비취업 여성이 취·창업을 위해 바라는 정부정책은 ‘양질의 시간제 일자리 확대가 38.1%로 가장 높게 나타남⁵⁾
- 산업환경의 변화와 다변화하는 고용형태 등을 고려할 때 시간제 일자리의 증가는 불가피한 상황임. 이에 양질의 시간제 일자리를 바탕으로 한 경력단절 여성의 재취업과 경력이음을 지원할 필요가 있음

○ 기업이 스스로 유연한 근로시간과 양질의 일자리를 설계하고 여성 일자리와 매칭

- 정형화된 지원금 설계가 아닌, 기업 상황에 맞는 유연한 근로시간 설정과 일자리 설계를 바탕으로 경력단절 여성을 고용한 사업주에게 지원금을 지급하는 방안 마련이 요구됨
- 기업은 유연한 근로시간과 여성의 직무역량에 맞는 임금수준을 제시하고, 이에 적합한 근로자를 채용한 경우 지원금을 지급함. 경력 이음을 위해 계속 고용의무 부과 등 요건을 명확히 함

5) 2022년 경력단절 여성 실태조사

3) 일·생활 균형 기업 지원을 통한 성별 격차 축소와 경력단절 예방

○ 여성고용의 기업문화 개선 측면에서 일본의 사례를 참고할 필요가 있음

- 일본은 2012년 7월 ‘일본재흥전략 : 미래에의 도전’을 바탕으로 2015년 8월 ‘여성의 직업생활에 있어서의 활약 추진에 관한 법률(이하 ‘여성활약추진법’)
- 을 제정하였음. 이는 기업 지배구조영역에서 젠더 다양성을 실현하고 여성의 경제활동 지위를 강화하기 위한 특별법임
- 구체적으로 기업들은 정부의 지침에 따라 행동계획을 작성·추진해야하고 여성의 직업선택에 도움이 되는 정보를 외부에 정기적으로 공표해야함
- 이 법은 2016년 300인 이상 기업을 대상으로 하였으나, 2020년 4월 부터는 100인 이상 기업으로 확대되었음
- 기업이 제출해야하는 행동계획은 다음의 4단계로 이루어짐

-
1. 기업 내 여성 활약에 관한 상황 파악 : 기업 내 여성 활약에 관한 정확한 정보 수집과 객관적 이슈 분석
 2. 기업의 현실에 맞는 행동계획 작성 및 공시
 3. 관할청에 행동계획 수립 신고
 4. 행동계획 실시 및 목표달성여부나 대응방안 실시 등 정기적 점검·평가
-

- 일본의 여성활약추진법은 상당한 성과를 나타내고 있음. 기업들의 행동계획, 2012년부터 2021년 9년간 도쿄증권
- 2012~21년 도쿄증권 거래소 상장기업의 여성 임원 수는 630명에서 3,055명으로 약 4.8배 증가하는 성과신고율을 22년 95.9%로 나타나고 있음
- 우리나라 또한, 일본과 유사한 인증 및 신고·보고 제도를 갖추고 있으나, 제도의 실효성을 강화할 필요가 있음

○ 인센티브 제공을 통한 기업문화 개선 확대

- 현재 실행되고 있는 가족친화인증제도의 실효성을 강화할 필요가 있음
- 가족친화인증이 의무화된 공공기관 외 중소기업에서는 여전히 가족친화인증제도에 대한 관심이 낮음. 이는 인센티브의 개수는 많지만 실제 중소기업에게 필요한 인센티브는 거의 없는 데에서 기인함(강민정 외, 2019). 또한 인증제도의 특성상 각종 서류준비와 심사 과정에서의 부담은 상당함

- 지자체 별로 가족친화인증제도와 유사한 인증제도가 산발적으로 추진되고 있음. 예를 들어 경기도의 경우 ‘경기도여성고용우수기업’, ‘경기도가족친화일하기좋은기업’, 서울시의 경우 ‘성평등·일생활균형 공공기관’, ‘서울형 강소기업’, 대구의 경우 ‘고용친화대표기업’ 등임. 이에 국가와 지역단위의 인증제도를 통합하고 실질적인 혜택을 강화하는 방식으로 전환할 필요가 있음
- 가족친화인증의 인센티브로 실제 여성일자리의 질을 향상시키고 경력단절을 예방할 수 있는 지원을 확대하는 방안을 추진할 수 있음. 예를 들어, 여성가족부의 ‘아이돌보미’ 보조금 지급이나, 가사서비스 제공 등과 연계하는 방안을 고려할 수 있음
- 또한 기업에는 법인세 감면, 세무조사 유예, 정기 근로감독 면제 등과 같은 중소기업이 선호하는 인센티브의 확대가 요구됨

○ 적극적고용개선조치(AA) 제도의 실효성 확대를 통한 성평등한 기업문화 확산

- 일본의 여성활약추진법상 ‘행동계획’을 참고하여 우리나라의 ‘적극적 고용개선조치’의 실효성을 확대할 필요가 있음
- 첫째, 대상기업의 범위 확대가 요구됨. 현재 우리나라에서 적극적 고용개선조치 대상 사업장은 공공기관 및 일반기업의 경우 상시근로자 500인 이상 사업장을 대상으로 하고 있음
- 둘째, ‘적극적 고용개선조치 시행계획’의 제출을 법률차원에서 의무화 할 필요가 있음. 현행법에서는 “시행계획을 수립하여 제출할 것을 요구할 수 있다.”고 하여 고용노동부장관이 기준미달기업에게 요구한 경우에 한하여 시행계획 제출의무가 발생하는 것으로 규정하고 있음(남녀고용평등법 제17조의 3 제1항). 반면, 일본의 경우 대상기업 전체에 제출의무를 부과하고 있으며, 대상기업이 행동계획을 성실히 이행한 경우 ‘특례인정사업주(플래티넘 에루보시)’로 지정하여 다음연도 행동계획 책정 및 제출의무를 면제하고 있음
- 셋째, 기업들에 의무를 부과하면서도 시행에 있어 자율성을 꾀할 수 있도록 기업의 개선 조치의 항목을 구체화 하고 다양화 하여 기업이 자신의 상황에 맞게 구체적인 계획을 세울 수 있는 정책적 지원이 요구됨

4) 노동시장의 구조개선을 위한 성별공시제도 도입

○ 지속가능한 여성일자리 질 향상을 위한 성별공시제도 도입

- 우리나라는 OECD 국가 들 중 여성고용과 성별 임금 격차 측면에서 지속적으로 낮은 순위에 머무르고 있음
- 우리나라에서는 지속적으로 여성 고용율이 향상되고 경력단절 여성의 절대규모가 축소되고 있는 것으로 나타나고 있으나, 양질의 여성 일자리 측면에서는 다양한 차원의 개선이 요구됨
- 우선 이를 위해서는 노동시장에서 나타나는 성별 임금 격차와 성별 일자리 상황의 파악과 개선이 요구됨. 구체적으로 ‘성별일자리공시제’를 도입할 필요가 있음

○ 성별일자리공시제도의 실효성과 구체성을 확보할 필요

- 성별 일자리 공시제도 관련해서는 현 정부 공약사항으로도 제시된바 있으나, 적용범위와 내용의 소극성으로 실효성이 의심됨. 일본의 사례와 같이 최초 시행시 공공부문과 300인 이상 기업을 대상으로 하고, 이후 유예기간을 통해 100인 이상 기업에 까지 의무적으로 확대하는 방안을 제안
- ‘성별 일자리 공시제도’의 공시 내용은 실질적으로 남녀 간의 격차의 원인을 분석하고 해소 및 완화를 위한 과정관리가 가능하도록 구체적이어야 할 것임

〈표 4-4〉 성별일자리공시제도의 항목 예시

-
- 채용단계 : 신규 지원자, 경력직 지원자, 서류 합격자를 포함해 지원부터 최종합격까지의 성비를 공시
 - 근로단계 : 부서별 근로자 성비, 승진자 성비, 육아휴직 사용자 성비를 공시하며
 - 퇴직단계 : 해고자 성비, 조기 퇴직자 성비, 정년 은퇴자 성비를 공시
 - 기업 내 적극적 여성 고용조치 이행현황, 일가정양립제도 수혜현황, 육아휴직 이후 여성의 복귀비율 등
-

5) 산업환경 변화에 따른 일자리 지형 변화에 대응하는 여성일자리 정책 마련

○ 재취업에 성공한 여성들의 일자리는 비임금 근로자 및 비정형 근로자의 비율이 증가하는 등 일자리의 다양성이 증가

- 재취업에 성공한 여성들의 일자리는 비임금 근로자 및 비정형 근로자의 비율이 증가하는 등 일자리의 다양성이 증가
- 이에 취업 희망 여성의 욕구와 노동시장의 요구가 부합 될 수 있도록 취·창업 지원서비스가 이루어질 필요가 있음

- ‘플랫폼 일자리’ 증가 등에 대응한 산업환경 변화에 발맞춘 직업훈련 및 컨설팅 기능을 강화하고 실제 취·창업을 통해 연계 되는 ‘소득’의 지속성과 금액을 중심으로 한 일자리 평가가 이루어질 수 있는 기반을 마련해야 함. 현재의 상용직 비율과 같은 지표에서 소득 향상과 일의 가치 측면에서의 평가가 요구됨

○ 여성일자리 ‘전문직’ 플랫폼 일자리로의 연계

- 4차 산업혁명 시대 웹 기반형 플랫폼 일자리는 지속적으로 증가하고 있음. 웹 기반형 플랫폼 일자리는 유연한 근무시간과 근무장소의 특징을 가지고 있음. 이는 경력단절 여성이 선호하는 근무시간 및 장소의 유연성과 맥락을 같이 함
- 또한, ‘양질의 일자리 = 정규직(상용직)’의 공식에서 벗어나 새로운 산업사회를 맞이하는 과정에서 ‘양질의 여성일자리 창출’의 패러다임을 새로이 정립할 필요가 있음
- 이에 장기적인 로드맵을 바탕으로 디지털 플랫폼 시스템을 구축하여 경력단절 여성의 인적자원 현황을 파악하고 이를 바탕으로 한 플랫폼 노동 제공 가능성을 탐색할 필요가 있음
- 디지털 플랫폼에서 나타나는 성별 직종분리와 임금격차를 경계하기 위해 사회적 대안을 마련해야 함. 여성노동과 관련한 디지털 플랫폼 노동의 지속가능성을 확보하기 위해서는 디지털 플랫폼들의 시장 건전화를 위한 노력이 요구되며, 제도적으로 적절입찰가, 플랫폼 노동에 대한 경력인정제도 마련 등의 정책대안이 요구됨

5. 지표

○ 여성 일자리 지표

〈표 4-5〉 여성 일자리 지표

Index = 표준화 값(만 12세 이하 아동을 가진 여성의 취업률, 주당 15시간 이상 임금근로자 중 여성 시간 당 소득 /남성 시간당 소득, 300인 이상 기업 여성관리자 비율)

자료: 저자 작성

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 :
채우고, 만들고, 바꾸고

제5장



중장년 일자리 정책

제5장 중장년 일자리 정책

1. 현황

1) 중장년 인구 및 노동 현황

○ 최근 우리나라 중·고령 인구현황

- 우리나라 중·고령 인구(55~79세)의 추이를 살펴보면, 65세 이상 인구의 구성비는 2023년 18.4%로 나타남
- 이 중 중·고령 인구는 1,548만 1천명으로 전년동월대비 38만 4천명(2.5%) 증가하였음
- 우리나라 인구추이를 살펴보면, 23년에는 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 18.4%로 나타남. 그러나 이후 고령화 속도는 매우 빠르게 진행되어 2060년 이후에는 65세 이상인구가 전체 인구의 45%를 상회하는 것으로 예측됨

〈표 5-1〉 우리나라 미래 인구 구성 추이

(단위: 명, %, 생산연령인구 100명당 명, 유소년인구 100명당 명)

	총 인구	65세 이상	구성비1)	노년부양비2)	노령화지수3)
2000	47,008,111	3,394,896	7.2	10.1	34.3
2023	51,558,034	9,499,933	18.4	26.1	167.1
2030	51,199,019	13,056,326	25.5	38.6	301.6
2040	50,193,281	17,244,870	34.4	60.5	389.5
2060	42,617,053	18,682,658	43.8	90.4	570.6
2070	37,655,867	17,472,938	46.4	100.6	620.6

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2020~2070년」

주: 1) 구성비 = {고령인구(65세 이상) ÷ 총 인구} × 100

2) 노년부양비 = {고령인구(65세 이상) ÷ 생산연령인구(15~64세)} × 100

3) 노령화지수 = {고령인구(65세 이상) ÷ 유소년인구(0~14세)} × 100

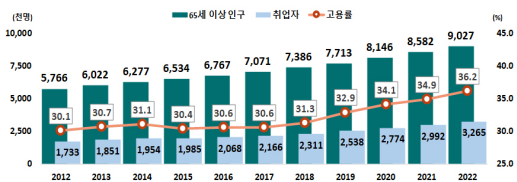
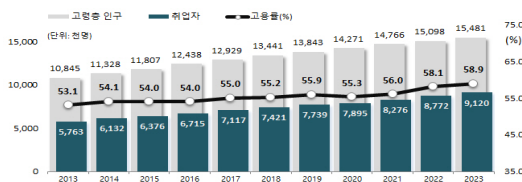
○ 최근 우리나라 중·고령층의 고용현황

- 중·고령층 경제활동참가율은 60.2%로 전년동월대비 0.8%p 상승한 것으로 나타남
- 중·고령층 취업자는 912만 명으로 전년동월대비 34만 9천명 증가하여, 고용률은 58.9%로 0.8%p 상승. 중·고령층 실업자는 20만 1천명으로 전년 동월대비 1천명 증가하여, 실업률은 2.2%로 전년 동월과 동일하게 나타나고 있음
- 2022년 65세 이상 고용률은 36.2%로 지난 10년간 6.1%p 상승하였고, '21년 OECD 회원국 중 65세 이상 고용률은 우리나라가 가장 높은 수준임. '22년 65세 이상 취업자 수는 3,265천 명, 고용률은 36.2%이며, 고용률은 10년 전보다 6.1%p 상승하였음

[그림 5-1] 재취업 임금근로자 여성의 종사상 지위

[그림 5-2] 고령자(65세 이상)의 고용 현황

중·고령층 인구, 취업자 및 고용률 추이

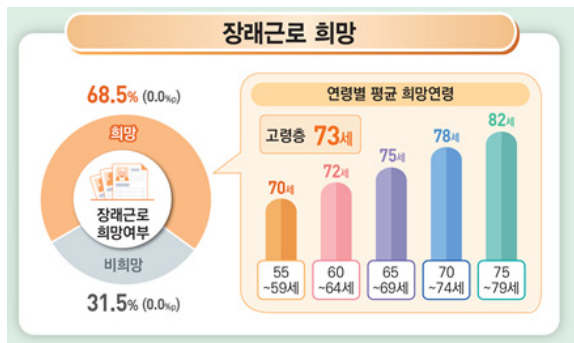


주 : 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」 / 중·고령층은 55세~79세 인구를 의미) 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

○ 계속 일하고자 하는 중장년층의 증가

- 고령층의 장래 근로희망 비율은 지속적으로 증가하는 것으로 나타나고('17년, 62.6% → '22년, 68.5%)있으며, 오랜 기간 노동시장에 잔류(평균 73세)하기를 희망('22 경찰 고령층 부가조사)
- 근로 희망 사유로는, 생활비에 보탬(55.8%), 일하는 즐거움(35.6%) 순으로 많으며, 성별로 보면, 남자(77.3%)가 여자(60.3%)보다 장래에 일하기를 더 원하고 있음

[그림 5-3] 중·고령층의 장래근로 희망 여부



주 : 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」 / 중 고령층은(55세~79세 인구를 의미)

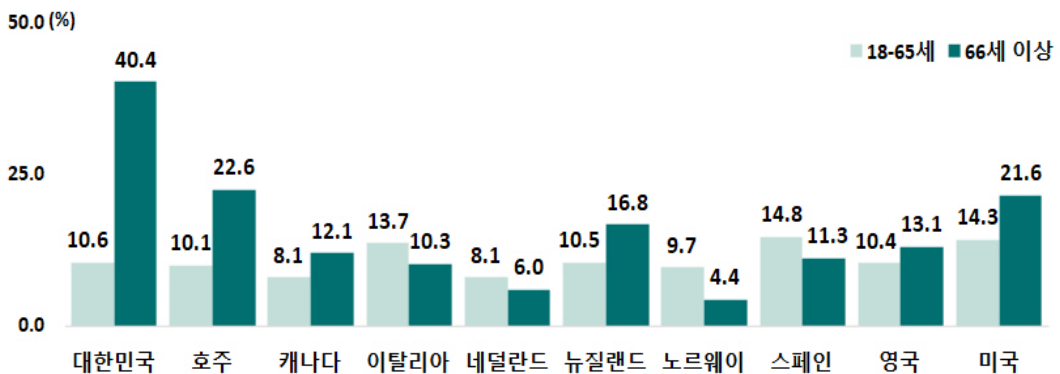
2) 높은 노인 빈곤률

○ 노인 빈곤률의 절대적 수치는 감소하고 있으나 상대적 빈곤율이 높게 나타남

- '21년 66세 이상 은퇴연령층의 상대적 빈곤율은 39.3%로 나타나고 있으며, 지니계수는 0.379, 소득 5분위 배율은 6.92배로 전년보다 증가
- 우리나라의 중·고령자의 상대적 빈곤율을 살펴보면, 18세~65세에서는 10.6%로 호주, 뉴질랜드와 유사한 수준이나, 고령자인 66세 이상에서는 40%로 OECD 주요 국가에 비해 2~3배가량 높은 것으로 나타남
- '20년 기준 우리나라 은퇴연령층(66세 이상)의 상대적 빈곤율은 경제협력개발기구(OECD) 가입국 중 높은 수준

[그림 5-4] OECD 주요 국가 은퇴연령층의 상대적 빈곤율

(중위소득 50% 이하, 2020)



자료: OECD, 「Social and Welfare Statistics」(2023.9.1. 기준)

주: OECD 주요 국가 은퇴연령층의 상대적 빈곤율은 2020년 기준 자료임

〈표 5-2〉 은퇴연령층 주요 소득분배지표

(단위: %, 배)

	상대적 빈곤율 (중위소득 50% 이하)2)		지니계수3)		소득 5분위 배율4)	
	18~65세	66세 이상	18~65세	66세 이상	18~65세	66세 이상
2014	13.7	46.0	0.348	0.450	6.49	10.73
2015	12.9	44.3	0.337	0.427	6.09	9.27
2016	12.9	45.0	0.338	0.425	6.12	9.05
2017	12.6	44.0	0.337	0.419	6.09	8.82
2018	11.8	43.4	0.325	0.406	5.67	7.94
2019	11.1	43.2	0.317	0.389	5.40	7.21
2020	10.6	40.4	0.312	0.376	5.19	6.62
2021	10.6	39.3	0.315	0.379	5.30	6.92

자료: 통계청·한국은행·금융감독원, 「가계금융복지조사」

주: 1) 균등화 처분가능소득 기준

1) 균등화 처분가능소득 = 처분가능소득(시장소득 + 공적 이전소득* - 공적 이전지출**)을 균등화한 소득

* 공적 이전소득: 공적연금(국민연금 등), 기초연금, 양육수당, 장애수당 등

** 공적 이전지출: 세금, 공적연금 기여금·사회보험료 등

2) 중위소득 50%(빈곤선) 이하인 인구가 차지하는 비중

3) 소득불평등도를 나타내는 지표로 '0'이면 완전평등, '1'이면 완전 불평등을 의미함

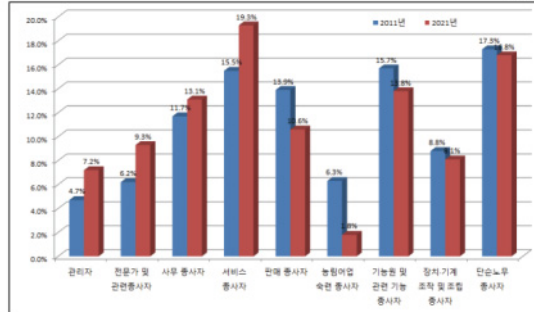
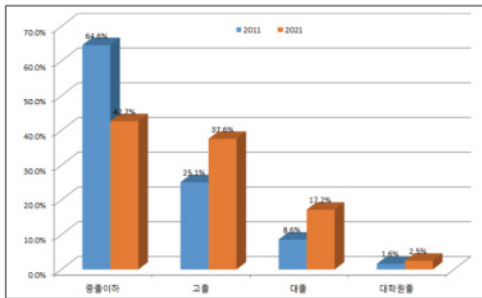
4) 소득 상위 20% 계층의 평균소득을 소득 하위 20% 계층의 평균소득으로 나눈 값

3) 고학력·고숙련 중·고령층의 증가와 일자리 미스매치

○ 중·고령층의 교육수준 변화와 일자리 미스매치

- 지난 10여년을 비교해 볼 때, 중·고령자의 교육수준은 크게 향상된 것으로 나타남. 50대의 경우 전문대 이상의 학력자가 2011년 당시 55세 이상 고령층의 학력 분포를 보면 중졸이하가 64.6%, 고졸 25.1%로 10명 중 9명이 고졸 이하 학력에 분포하고 있음. 반면, 2021년의 경우에는 고졸 이상이 약 50%정도를 차지하고 있어 학력수준의 급격한 변화가 나타남
- 과거와 현재의 고령층의 생애 가장 긴 일자리 특성을 비교해 보면, 2011년에 비해 '농림어업 숙련 종사자'나 '단순노무 종사자'와 같은 저숙련 일자리에서의 퇴사는 줄어든 반면, 전문 인력이라고 할 수 있는 '관리자', '전문가 및 관련 종사자'의 비중은 증가한 것으로 나타남. 이는 교육수준의 향상과 맞물려 변화가 진행되고 있다고 할 수 있음

[그림 5-5] 중·고령층 경제활동 참여자들의 학력 변화 [그림 5-6] 중·고령층의 생애 가장 긴 일자리 직업 변화



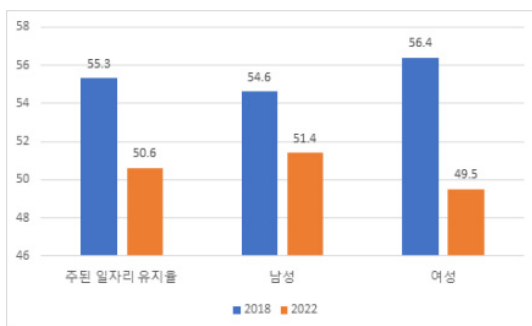
주 : 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」

4) 중·고령층의 불안정한 고용과 열악한 근로조건

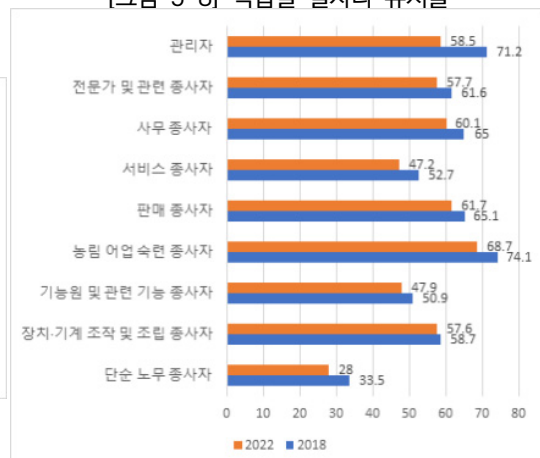
○ 중·고령층의 주된 일자리에서의 타의적 이탈 지속

- 중·고령층 중 주된 일자리를 유지하는 비율을 살펴보면, 2018년 55.3%에서 2022년에는 50.6%로 급감하였음을 확인할 수 있음. 성별에 따라 살펴보면, 남성은 54.6%에서 51.4%로 여성은 56.4%에서 49.5%로 변화하였음
- 이러한 주된 일자리 유지 추세를 직업별로 살펴보면, 2018년과 2022년을 비교해 볼 때, 직업별 일자리 유지율을 보면, 관리자나 전문가 및 관련 종사자에서 하락 정도가 커 상대적으로 고숙련·전문 인력의 주된 일자리 유지의 어려움이 있는 것으로 파악할 수 있음

[그림 5-7] 주된 일자리 유지율



[그림 5-8] 직업별 일자리 유지율

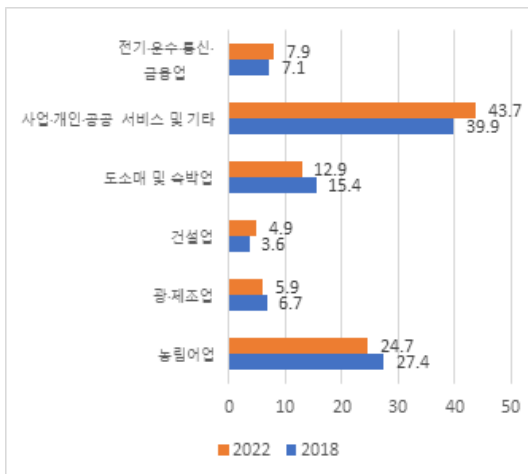


주 : 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」

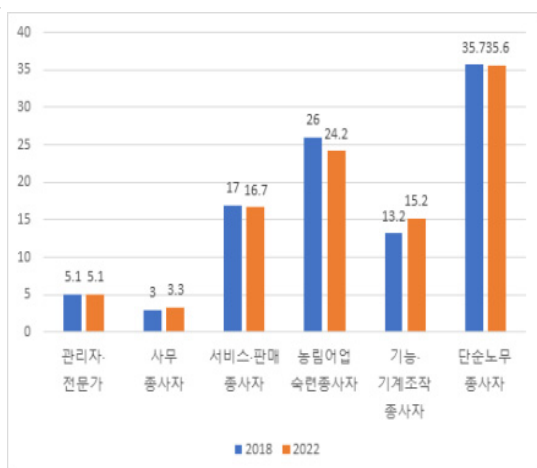
○ 중·고령층의 일자리가 취약 업종과 직종에 집중되어 있음

- 고령층의 산업별 취업자 현황을 살펴보면, '22년 65세 이상 취업자의 산업별 비중은 사업·개인·공공 서비스 및 기타(43.7%), 농림어업(24.7%), 도소매·음식숙박업(12.9%) 순으로 나타남. 전체 취업자보다 고령층의 종사 비중이 높은 산업은 농림어업, 사업·개인·공공 서비스 및 기타로 나타남
- 고령층의 직업별 취업자를 살펴보면, '22년 65세 이상 취업자의 직업별 비중은 단순노무 종사자(35.6%), 농림어업 숙련종사자(24.2%), 서비스·판매 종사자(16.7%), 기능·기계조작 종사자(15.2%) 순
- 전체 취업자와 비교하면 단순노무종사자와 농림어업 숙련종사자의 비중이 높고, 사무종사자 및 관리자·전문가의 비중은 상대적으로 낮았음

[그림 5-9] 고령자 산업별 취업자 현황



[그림 5-10] 고령자 직업별 취업자 현황



주 : 통계청, 「경제활동인구조사」(65세 이상)

2. 문제점

1) 중장년층의 노동공급은 증가하나 열악한 일자리 상황

- 계속 노동하기를 희망하는 중장년층은 증가하고 있으나, 이들에 대한 계속 고용 가능성은 불투명 하며, 양질의 일자리는 부족

- 전체 중·고령자(55세 이상) 고용률은 지속적으로 상승하는 것으로 나타나고 있음. 코로나 이후 주춤하는 양상을 나타내기도 하였으나, 2013년 53.1%에서 2023년 58.9%로 상승 폭이 높게 나타남
- 한편, 주된 일자리를 유지하는 중·고령 층의 비율은 2018년 55.3%에서 2022년 50.6%로 감소하고 있음. 주된 일자리에서 이탈 한 후 기존 일자리 보다 더 나은 고용조건으로 취업하는 비율이 낮은 상황에서 중·고령자의 일자리 환경은 열악한 것으로 파악할 수 있음
- 중·고령층의 열악한 일자리 환경 하에서도 중·고령층의 계속 근로 의사는 높아지고 있으며(2017년, 62.6% → 2022년 68.5%), 평균 73세까지 일을 하고자 하는 것으로 나타남

○ 불안정한 고용과 열악한 근로조건

- 중·고령자가 주된 일자리에서 퇴직한 이후 양질의 일자리로의 취업은 어려운 실정임. 경제활동인구 고령자 부가조사를 통해 살펴보면, 기존 일자리에서 다른 일자리로 이직한 사람 중 절반 이상이 기존 일자리 보다 소득이 낮은 산업군으로 이직하는 것으로 나타났으며, 약 5% 만이 소득이 높은 산업군으로 이직한 것으로 나타남
- 또한, 중·고령자가 주된 일자리에서 퇴직한 이후에는 단순노무직으로 하향 취업할 가능성이 크게 나타나고 있음

2) 중·고령층의 고용율이 상승함에도 더딘 노인 빈곤율

○ 중·고령층의 고용율이 상승하고 있음에도 노인빈곤율은 개선되지 않음

- 일반적으로 고용율과 빈곤율은 부의 관계로 나타나는 것을 상정할 수 있음. 그러나 우리나라 중·고령층에서는 이러한 관계를 확인하기 어려움. 우리나라 중·고령층은 고용율은 증가하는데 반해 빈곤율이 함께 높게 나타나는 현상이 나타나고 있음
- 우리나라의 중·고령층의 경제활동 참가는 노후소득의 불안정과 무관하다 할 수 없음. 이는 노후 근로를 희망하는 중·고령층이 취업 동기로 '생활비에 보탬'이 되기 위함이라는 응답이 60%에 가깝게 나타나는 것으로 확인할 수 있음

3) 중·고령층 내부의 이질성의 확대와 획일적 정책대안

○ 중·고령자 집단 내 이질성이 확대되고 있으나, 이에 대한 정책대안은 부족함

- 55세~65세 남성 고용율은 2014년 이후 감소하는 추이가 나타나고 있으나, 중·고령 여성

의 고용율은 지속적으로 상승하고 있음. 중·고령 고용율과 취업률을 견인하는 중·고령 여성에 대한 정책적 관심은 부족한 상황임

- 또한, 과거에 비해 고학력·고숙련을 지닌 고령자 비중이 증가하고 있음

○ 산업구조의 변화는 고령자 고용을 제약하는 주요 요인으로 나타나고 있음

- 1980년대 이후 한국의 산업구조 변화는 고령 노동력에 대한 상대적인 수요를 감소시키는 방향으로 영향을 미쳤으며(이철희, 2012), 그러한 변화추이는 현재까지도 지속되고 있음. 특히 고령노동력에 대한 노동시장의 상대적 수요변화는 최근 들어 더 확대되고 있음(김수린 외, 2019)
- 중·고령 일자리 정책은 산업구조 변화의 변수를 고려하여 설계될 필요가 있음

4) 정년 의무화의 더딘 안착과 중·고령자 고용을 꺼리는 사회적 분위기

○ 만 60세 이상 정년 의무화의 현장 안착화는 더디게 진행되고 있음

- 60세 정년제는 2013년 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(고령자고용법) 개정안이 국회를 통과하면서 2016년 시행되었음. 고령자고용법은 노동자 정년을 60세 이상으로 정하고, 60세 이상으로 정년연장시 고용지원금을 지원할 수 있게 근거를 마련했음
- 60세 정년제에 대해서는 고령노동자의 계속근로 가능성을 높이고, 실질 퇴직연령도 2~3년 상승했다는 긍정적 평가가 있는 반면 인건비 부담으로 조기퇴직 등 사전 고용조정을 하거나 청년채용에 악영향을 미쳤다는 부정적 평가가 혼재하고 있는 상황임
- 사업체 노동력 부가조사를 통해 살펴보면, 2021년 정년제도를 운영하고 있는 사업체 비율은 21.1%로 2018년 22.8%보다 오히려 낮아진 것으로 나타나고 있음. 정년제를 운영하고 있는 사업체 중 정년퇴직자 재고용제도를 운영하고 있는 사업체 비율은 27.2%로 나타나 양질의 중·고령 일자리 확대가 더디게 진행되고 있음

○ 중·고령자의 고용을 꺼리는 사회적 인식

- 최근 고숙련·고학력 중·고령자가 증가하고 있음에도 중·고령자의 고용을 꺼리는 사회적 분위기는 크게 전환되고 있지 못함
- 중·고령자의 고용을 꺼리는 이유는 다음과 같음. 첫째, 중·고령층 스스로가 평가하는 본인의 역량과 사회의 평가 간 괴리가 존재함. 중·고령자는 자신을 특정 분야의 전문가라고

자부한다 할지라도 사회에서는 이를 평가 절하하는 경향이 있음. 둘째, 같은 업무를 수행해야 한다면 중·고령층보다는 젊은 층을 선호함. 셋째, 장유유서의 유교적 문화가 지배하고 있는 우리사회에서 재 채용된 중·고령층과 함께 일하는 것에 불편함을 느낌(조성혜, 2010)

5) 중·고령층 일자리 정책의 실효성에 관한 의문

○ 권고적 성격의 고령자고용촉진법의 한계

- 고령자고용촉진법은 1992년 7월 1일부터 시행되었음. 당시 법은 평균수명 연장에 따른 고령자 비율 증가를 우려하며 고령자 취업을 높이하고자 하는 목적으로 제정되었음. 이후 2008년 3월 21일 법 명칭을 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률로 변경하였음. 이후 고령자고용정책이 고령자에 대한 고용촉진정책과 함께 고용차별금지정책으로 병행 추진되었음
- 현행 법제는 큰 틀에서 연령차별의 금지, 고령자 고용촉진 장려금, 근로계약기간 제한의 완화, 기타 고령자의 취업알선 및 일자리 창출사업, 사회적 기업에 대한 지원 등 고령자 고용촉진에 관한 최소한의 장치를 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있음. 그러나 이러한 제도들이 현실에서 고령자 고용촉진 기여할 수 있는지, 실효성의 정도에 대해서는 부정적 평가가 나타나고 있음
- 이에, 고령자고용촉진법의 실효성 향상 방안을 강구할 필요성이 커지고 있음

3. 정책 추진 경과

1) 중·고령층 일자리 정책 추진 경과

○ 제1~3차 고령자 고용촉진 기본계획의 변천

- 고령자 고용촉진 관련 정책은 제1차 고령자 고용촉진 기본계획의 큰 틀을 유지한 채 변화를 주고 있는 방식으로 진행되어 왔음. 구체적으로 <표>를 살펴보면, 1차의 계획이 세분화 되고 지속되고 있으며, 정책의 범주가 유지되어 온 것을 확인 할 수 있음
- 중장년 일자리 정책의 기본 방향은 ‘일자리에서의 이탈’을 최대한 늦추는 정책을 추진하는 것으로 ‘주된 일자리 → 새로운 일자리 → 능력을 나누는 일자리 → 은퇴’ 라는 경로를 중장년 근로자가 선택하고 설계해 나갈 수 있도록 하는 것이 목표로 보임(이승렬, 2021)

〈표 5-3〉 제1~3차 고령자 고용촉진 기본계획 추진과제 변화

제1차(2007~2011)	제2차(2012~2016)	제3차(2017~2021)
60세 이상까지 고령근로자 고용확보	주된 일자리에서 오래 일하기 지원 확대	주된 일자리에서 오래 일하기
실직 고령자의 재취직 촉진	조기 재취업 및 일자리 지원 확대	전직 준비 기반 마련 및 재취업지원
	퇴직 준비, 능력개발 지원 강화	장년 특화 훈련 확충 및 능력개발 여건 조성
다양한 취업 기회 제공	사회공헌 일자리 등 사회 기여와 재능 나눔	퇴직자에 대한 일자리 및 사회공헌 기회 확대
고령자 친화적 여건조성	고령사회 대비 제도, 인프라 정비	초고령 사회를 대비한 인프라 구축
	세대 간 일자리 함께 하기 지원 강화	-

출처 : 이승렬 외(2021) 제4차 고령자 고용촉진 기본계획 수립을 위한 기초연구. 한국노동연구원

2) 중·고령층 일자리 정책 평가

○ 주된 일자리에서 오래 일하기

- 기업의 자율적인 고용연장 지원 강화를 위해 ‘고령자 고용연장 지원금’ 과 임금피크제 도입 활성화’ 정책이 주로 활용
- 정년 60세 의무화에 관한 법률이 2017년 시행됨에 따라 임금피크제 지원제도는 폐지되었으며, ‘정년퇴직자 재고용을 위한 고령자 계속고용장려금이 신설

○ 중장년 특화 교육훈련 및 역량 개발

- 중장년 근로자에게 특화된 교육훈련을 제공하고 이들이 훈련에 참여할 수 있는 여건을 만들어내는 것이 핵심
- 장기유급휴가 훈련 지원사업 시행과 고령법의 개정으로 교육을 위한 근로시간 단축 청구권 제도가 시행되었으나 현장에서 높은 참여율로 이어지지는 못하였음

○ 전직준비 기반 마련 및 재취업 지원

- 2020년 5월부터 1000인 이상 대기업들은 재취업지원서비스를 의무적으로 제공하도록 하고 있음. 이에 2019년 19%였던 제도 실시율이 2년 만에 51.7%로 확대
- 중장년 근로자들이 생애경력을 설계하여 노동이동 경로를 선택할 수 있도록 전달체제로 ‘고령자인재은행’과 ‘중장년 일자리 희망센터’를 설치 운영하였음

○ 퇴직자에 대한 일자리 및 사회공헌 기회 확대

- 부분적 은퇴에 가까운 성격의 일자리를 제공하는 방식
- 지자체 협력형 사회적 기업 모델을 개발 확산하고자 하였음. 이를 위해 지역 내 아동돌봄, 취약계층교육훈련 등과의 연계모델을 개발하여 확산
- 퇴직인력의 사회공헌활동 지원 사업을 확대하여 지역사회 내에서 활동할 수 있는 기반을 마련하였음

○ 중·고령층 능력개발을 위한 훈련 참여기회 확대

- 폴리텍에 ‘신중년 특화과정을 개설’(18년)하였으며, ‘디지털 기초역량 교육’(21년)을 신설하였음
- 직업훈련 참여자 중 50세 이상 비중이 증가하였으며 취업률이 상승한 성과가 나타남. 구체적으로 직업훈련 참여자가 실업자 중에는 16년 15.4%에서 22년 29.1%로 증가하였으며, 재직자 중에는 16년 14%에서 22년 27.4%로 증가함. 또한 내일배움카드를 활용한 50세 이상의 취업률은 16년 46.2%에서 21년 51.2%로 증가
- 그럼에도 불구하고 훈련참여자의 비중은 타 연령층과 비교하여 여전히 낮은 편임.(30대 : 24.3%, 60세 이상 10.6% ; 22년 고용부 소관 직업훈련 기준)

○ 중·고령층을 위한 소득보장 확대

- 14년 20만원에서 22년 30.75.만원으로 기초연금 기준연금액을 인상하였음
- 실업급여를 개편하여 2019년 이후에는 65세 이전부터 계속 고용되어온 경우, 65세 이후 사업주가 변경되어도 실업급여를 지급하고 있음

3) 현행 중·고령층 일자리 정책 분석

○ 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023 ~2027) 주요 내용 및 주안점

- 제4차 고령자 고용촉진 기본계획은 '고령층의 숙련과 경험이 미래 성장 동력으로 이어지기 위한 고용전략'이라는 대전제를 바탕으로 수립되었음

〈표 5-4〉 제4차 고령자 고용촉진 기본계획 정책 방향

- 초 고령화 사회 대비, 고령층이 노동시장 내 핵심인력으로 자리매김 할 수 있도록 '재직전직사회공헌' 등 소 영역에서 지원 강화
- 1) 재직단계: 자율적 계속고용 유도, 사회적 논의를 통해 임금체계 개편과 연계한 계속고용 도입 추진
- 2) 전직·실직: 연령(50·60대, 노령층)별 특성에 맞는 맞춤형 재취업·창업 서비스를 통한 효과 극대화
- 3) 사회공헌: 다양한 경력 활용 일자리 제공을 통해 전문 인력의 기술·경험 전수 활성화
- 경기 불확실성에 대비하여 원활하게 직무전환, 이·전직을 할 수 있도록 재취업·직업훈련 강화
- 고용상 연령차별을 유발하는 제도·사회적 요인을 제거(Fight against ageism)하기 위한 법·제도적 기반 구축

출처: 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027). 관계부처 합동, 2023. 1. 27.

- 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)은 '연령에 상관없이 원하는 만큼 일할 수 있는 노동시장 구현'이라는 비전하에 '①오래 일할 수 있는 여건 조성, ②재취업 및 능력 개발지원 강화, ③일자리·창업 기회 확대, ④고용안전망 강화, ⑤초고령사회에 대비한 고용 인프라 구축' 5가지의 추진과제를 제시하고 있음. 구체적인 내용은 다음 표와 같음

〈표 5-5〉 제4차 고령자 고용촉진 기본계획 추진과제

1. 오래 일할 수 있는 여건 조성	
1-1. 자율적 계속고용 지원 확대(고용부)	노사협력 도입 지원, 자율확산 지원
1-2. 직무·성과 중심의 임금체계 개편 지원 (고용부)	지원체계 마련, 개편 지원
1-3. 계속고용을 위한 제도적 기반 마련(고용부)	사회적 논의 추진, 사회적 논의 지원을 위한 정부 지원
2. 재취업 및 능력개발지원 강화	
2-1. 체계적인 재취업 지원 (고용부)	고용복지+센터 중심 중장년센터, 지자체 연계 강화
	고용서비스 기반 정비
2-2. 직업훈련 참여 기회 확대(고용부)	맞춤형 프로그램 지원 확대 훈련기회 확대
2-3. 노령층 일자리를 통한 사회참여 활성화(복지부)	공익활동형 일자리 개선, 사회서비스형 일자리 지속 발굴, 민간형 일자리 비중 확대
3. 일자리·창업 기회 확대	
3-1. 일자리 기회 확대(고용부)	사업주 패키지 지원
	고령자 고용지원금 확대
	산업전환 지원
3-2. 사회기여 활동 지원 활성화(노동부)	사회공헌활동 정보제공(고용부)
	지역사회 신중년 경력형 일자리 사업 내실화(고용부)
	전문인력이 기업 어려움 해결 지원(중기부, 고용부)
	특성화고, 청소년 멘터링(고용부, 과기부)
3-3. 기술창업 지원 강화	예비 창업자 발굴(중기부)
	창업역량 강화(중기부, 특허청)
	맞춤형 성장지원(중기부)

4. 고용안전망 강화	
4-1. 퇴직예정자 등에 대한 기업의 재취업지원 서비스 내실화(고용부)	기업지원 강화, 제도 실효성 제고
4-2. 고용안전망 사각지대 최소화(고용부)	취업취약계층(중·고령 실업자) 보호, 65세 이상 실업급여 적용방안 검토
4-3. 다층적 노후소득보장체계 구축	근로자퇴직급여보장법 개정
	국민연금 종합운영계획 수립
4-4. 안전한 일부 조성	연금통계 계발
	중대재해 취약분야 집중지원(고용부, 국토부, 산업부)
5. 초고령사회에 대비한 고용 인프라 구축	
5-1. 연령차별 없는 노동시장 구현(고용부)	연령차별 예방, 연령차별 구제절차 개선
5-2. 고령자 통계 등 개선	경제활동인구조사 개선(통계청)
	고령자 패널조사 고용 심층분석(고용부)
5-3. 고령자고용법 개정(고용부)	고령자고용법 개정

출처 : 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027). 관계부처 합동, 2023. 1. 27.

4. 정책대안 및 입법방안

1) 장기적인 정년연장 로드맵 구축 및 실행

○ 65세 정년시대 위한 로드맵 마련

- 중·고령자 정책으로서 정년 연장은 양질의 일자리 측면에서 청년 일자리와의 상충문제가 논란이 됨. 그러나, 인구변화, 재정부담, 소득단절, 노인빈곤 등을 고려하면 장기적으로 정년연장은 불가피한 상황
- 타 연령대 고용에 미치는 영향, 법정 정년의무화 경험 등을 고려하여 단계적, 점진적, 장기적 변화를 위한 로드맵이 필요

○ 정년연장 로드맵은 구체적인 시기별 목표설정과 실행계획이 담겨야 함

- 구체적인 장기 목표 설정으로 제도 개선방향에 대한 분명한 실행 계획과 추진 과정이 요구됨
- 정년 유지와 정년 이후 계속고용을 위한 장려금과 지원금의 지원기간을 로드맵에 따라 확대 및 개편하고, 중·고령 노동자에 대한 직접 지원을 신설하는 방안을 고려하여 구체적인 추진 계획을 도출할 필요

- 중·고령 노동력에 대한 노동수요가 안정적으로 확보되기 위해서는 합리적인 임금체제로의 개편은 필수적임. 직무·성과 중심의 임금체제로의 개편을 촉진하기 위한 법제도 지원 방안 마련 필요

2) 정년 이후 ‘계속고용제도의 확대’와 ‘재고용제도의 실효성 강화

○ 정년연장의 과도기 상황에서 ‘계속고용제도의 확대’와 ‘재고용제도’의 필요성 증가

- ‘계속고용제도의 확대’를 위해서는 일본의 사례를 참고해 볼 수 있음
- 일본은 고령자 고용안정법을 시행하고 있음 2013년에는 ‘고연령자 고용확보조치’를 의무화 하도록 하였으며, 2021년 법 개정을 통해 추가로 ‘고연령자 고용확보조치 권고사항’을 추가하고 선택하도록 하고 있음. 나아가 법 제정과 개정의 순응도가 높게 나타나고 있는 것으로 파악됨
- 2019년 기준 30인 이상을 고용하고 있는 기업들 중 ‘고연령자 고용 확보조치’를 시행하고 있는 기업의 비율은 99.8%로 나타나고 있으며, 65세 이상 일할 수 있는 기업의 비율 또한 78.9%로 나타남(박준희, 2021). 대부분의 기업이 고용확보조치 중 ‘계속고용제도’를 택하고 있는 것으로 나타나고 있음
- 정년 연장 로드맵과 일관성 있게 추진하여, 고령자고용법을 개정하여 ‘계속고용제도’를 의무화할 필요가 있음

〈표 5-6〉 일본의 고령자 고용안정법 주요 내용

2013년 고연령자 고용안정법 개정	2021년 고연령자고용안정법 개정
* 고연령자 고용확보조치 의무화(택1) ① 정년 폐지 ② 65세까지 정년 연장 ③ 65세까지 계속고용제도의 도입(자회사·관련회사에서의 연속 근무 포함)	* 고연령자 고용확보조치 권고사항 추가(택1) ① 70세까지 정년 연장 ② 70세까지 계속고용제도 도입 ③ 고연령자가 희망할 경우 70세까지 지속적으로 업무 위탁계약을 체결 ④ 고연령자가 희망하는 경우에는 70세까지 지속적으로 a. 사업주가 스스로 실시하는 사회공헌사업 또는 b. 사업주가 위탁, 출자 등을 하는 단체에서 행하는 사회공헌사업에 종사할 수 있는 제도 도입을 위해 노력 권고

○ ‘계속고용제도의 확대’와 ‘재고용제도’의 실효성 강화

- 궁극적으로는 법정 정년의 연장 필요성이 있으나, 현재 만 60세 정년이 법제화되었음에도 실제 주된 일자리에서 이탈하는 연령과 괴리가 큰 만큼, 장기적인 정년연장 로드맵 속에서 법정 정년 이후 ‘계속고용제도’ 활용의 필요성이 제기됨

- 연·공급 임금 성격이 강한 우리나라에서는 기업들이 정년 이후 계속 고용보다 재고용제도를 선호하고 있음. 이는 재고용의 경우 이전의 고용과 단절되는 형태로 임금과 근로조건을 새로이 설정하는 것이 일반적이기 때문
- 노동계에서는 계속고용제도가 임금피크제로 귀결될 것을 우려하고 있으나, 법정정년 연장이 진통하는 가운데 고령 근로자들의 현 60세 정년 이후의 삶을 고려할 때 진화된 형태의 ‘계속고용제도’의 마련 필요성이 높음. 이를 위해서는 중·고령 인력의 경험과 역량을 인정하는 방식의 ‘계속고용제도’ 마련 및 기업문화 개선이 필수적임. 이에 정년 이후 ‘계속고용제도’는 주된 일자리를 유지하며 단절적 형태의 재고용 제도와는 달리 연속적인 차원의 양질의 일자리를 확보할 수 있도록 지원하는 형태이어야 함
- 또한 재고용제도를 운영하고 있는 기업이 상당 수에 이르지만, 재고용제도의 운영에 대한 실정법적 규제가 전무함. 고령자고용법 제21조 제1항은 “사업주는 정년에 도달한 사람이 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다.”고 하고 있을 뿐, 실제로 제도가 도입될 때 어떠한 요건을 갖추어야 하는지에 대해서 아무런 언급이 없음
- 재고용제도 운영 방법에 대해서 기본적인 사항을 고령자고용법에서 규정하고 세부적인 사항에 대해서는 하위법령에 위임할 필요가 있음. 재고용 시 근로조건의 결정에 있어서는 원칙적으로 근로자와 사용자가 자율적으로 결정할 사항이지만, 고용형태 및 연령에 따른 차별이 금지된다는 점은 명확히 하기 위해서 고령자고용법의 관련 규정을 정비할 필요가 있음. 나아가 차별금지에 해당하는지 여부를 판단할 수 있는 가이드라인을 마련할 필요가 있음
- 계속고용제도와 재고용제도는 정년연장과 발맞추어 이후 연령으로의 지속적 확대가 요구됨
 - 계속고용의무화시 사업주 부담 완화를 위한 정책 병행 필요
 - 연공급적 성격이 강한 상황에서 장기근속 중·고령자 고용은 사업주에게 큰 부담으로 작용할 수 있음. 이를 완화하는 수단으로 사업주의 근로시간 단축 요구권을 제도화 하는 방안

○ 연령차별 금지에 대한 실효성 강화

- 고용상 연령차별시정제도의 관할을 인권위원회에서 노동위원회로 이관하는 방안 마련
- 법정 정년이 실효적으로 보장될 수 있도록 연령차별금지 조치 강화
 - 고령자고용법은 모집·채용에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 차별하는 사업주만을 처벌

할 뿐, 임금·복리후생, 교육·배치·전보·승진, 퇴직·해고에 대해서는 처벌 규정이 없음(이들 사항에 대해서는 국가인권위원회에 진정 절차를 거친 고용노동부 장관의 시정명령에 따르지 않은 경우에만 3천만원 이하의 과태료 부과)

- 근로형태, 성별, 장애, 연령에 대해서는 개별 법률에서 고용상 차별에 대해서 엄격하게 금지하고 제재하고 있지만, 그 제재의 수준과 범위 등(장애의 경우에는 장애인차별금지법에서 포괄적으로 차별을 금지)에서 고용상 연령차별에 대한 제재 수준이 가장 낮음
- 연령차별시정의 신청 주체에 노동조합 등을 포함하는 방안 마련
 - 기간제법의 차별시정제도 실태에서 볼 때 근로자 개인이 차별시정 신청을 제기하는 것은 거의 불가능함
 - 기간제법15조의2와 같이 고용노동부장관의 차별적 처우 시정요구 및 노동위원회 통보 제도 마련
 - 연령차별에 대한 처벌 규정 강화

3) 중·고령층 일자리의 안정성 강화

○ 중·고령층의 고용안정과 노동조건 보호 강화

- 55세 이상 근로자의 고용기회 보장을 위해서 기간제법과 근로자파견법상 사용기간 제한 및 파견기간 제한의 예외가 불가피할지라도 남용을 방지하기 위한 조치를 입법화
 - 정당한 사유가 없는 한 쪼개기 계약을 금지하고 최소 계약 기간을 보장하는 규정 마련
 - 계약갱신권과 그 절차 등에 관해서 명문으로 규정
- 용역업체와 파견업체의 중간착취를 막기 위해서 ‘고령자고용 전문 비영리법인’에 의해서 파견사업 또는 근로자 공급 사업을 허용하는 방안 검토
 - 일부 제조업과 건설업 등 파견금지직종에 대한 파견을 허용하고 비영리법인이 고령자와 무기계약을 체결하여 모범적인 사용자로서 근로조건을 관리하는 사례를 만들어갈 필요
 - 일본의 실버인재센터는 도급과 파견사업을 수행하고 있음
- 경비, 미화 등 고령자 다수 취업 업종의 저임금화를 막기 위해 직무역량평가를 바탕으로 한 직무에 따른 표준임금을 확산시킴

○ 중·고령자를 위한 안전하고 건강한 일자리 대책 마련

- 유연한 근로시간 및 직무수행 과정 설계를 바탕으로 한 중·고령 친화적 일터 설계 지원 대책 마련이 요구됨
- 나아가 산업재해자의 높은 비율을 중·고령 노동자가 차지하고 있어 중·고령자 다수고용 위험 사업장에 대해 ‘중·고령자 맞춤형 위험성 평가’를 특화할 필요가 있음
 - 2022년 산업재해 현황을 살펴보면, 산업재해사고자수의 45%가량이 55세 이상 근로자로 나타남. 질병의 경우에는 더욱 높아 52%가량을 55세 이상이 차지하고 있음

4) 고학력·고숙련 중·고령층 맞춤형 일자리 지원을 위한 인적자원관리 정책 개발(기업 내 훈련 지원, 기업 밖 전직지원 등)

○ 고학력·고숙련 중·고령자의 일자리 미스매치 대책 마련

- 고령 친화 직무 개발 및 중·고령자의 일·생활 균형을 고려한 인적자원 관리 기법 마련
- 전직지원제도의 실효성을 강화하고 기업 내에서 축적된 숙련을 바탕으로 한 재취업 촉진 기능 활성화
- 중·고령자의 재직 및 취업 현황을 살펴보면, 대기업에서 자율적으로 중·고령 인력을 계속 고용하는 사례가 나타나고 있음. 이러한 사례를 확산시키기 위한 사례 발굴과 촉진 요인 강화 정책을 마련

5. 지표

○ 중·고령 일자리 지표

〈표 5-7〉 중·고령 일자리 지표

Index = 표준화 값(만 55세~65세 중·고령층의 주된 일자리 유지율, 노인빈곤율, 중·고령층의 교육훈련 참여율, 구직자 대비 중·고령층 맞춤형 고용서비스 수혜자 비율)

자료: 저자 작성

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 :
채우고, 만들고, 바꾸고

제6장



비정규직 노동정책

제6장 비정규직 노동정책

1. 현황

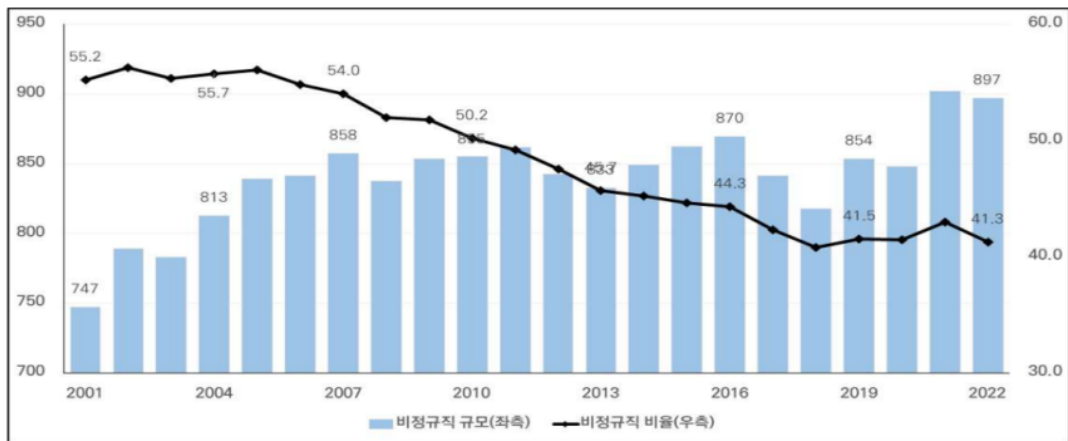
1) 비정규직 현황

○ 우리나라 비정규직 41%, 종사자 규모 약 897만명

- 통계청 경제활동인구 부가조사 분석결과, 비정규직 규모는 약 897만명 으로 노동자 10명 중 4명(41.2%) 차지
- 지난 20년 동안 비정규직 비율은 약 10%p감소하고 있으나, 전체 종사자 규모도 증가하고 시간제 급속한 증가 추세

[그림 6-1] 비정규직 비율 추이 : 2001-2022

(만명, %)



자료: 한국비정규노동센터(원자료: 경제활동인구 부가조사, 각 년도)

○ 기간제 및 시간제 비정규직 비율 증가 추이

- 통계청 경제활동인구 부가조사 분석결과, 지난 10년 사이 기간제 노동자는 소폭 증가(1.6%p)하고 시간제가 크게 증가(6.4%p)

- 노동시장의 간접고용 비정규직 문제가 주요 개선 과제인데, 300인 이상 대기업 비정규직 (192만 명, 38.4%)가 적지 않은 비중 차지

〈표 6-1〉 비정규직 고용형태별 변화 추이 : 2020.8-2020.8

(천명, %)

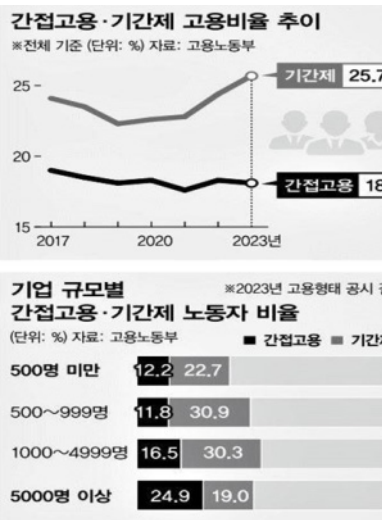
	2010년 8월		2020년 8월		증감	
	규모	비율(%)	규모	비율(%)	규모	비율(%)
임금노동자	17,047	100.0	20,446	100.0	△3,399	
*정규직	8,455	49.6	11,942	58.4	△3,487	△8.8
*비정규직	8,592	50.4	8,504	41.6	▼88	▼8.8
1)기간제	2,495	14.6	3,933	19.2	△1,438	△1.6
2)시간제	1,620	9.5	3,252	15.9	△1,632	△6.4
3)파견	210	1.2	164	0.3	▼46	▼0.9
4)용역	608	3.6	552	2.7	▼56	▲0.9

자료: 경제활동인구부가조사 각 년도 분석.

〈표 6-2〉 300인 이상 대기업 비정규직 추기 : 2014-2020

(천명, %)

	연도	기업수 (개)	노동자 (천 명)	비정규직 규모				
				전체	직접고용			간접 고용
					소계	기간제	단시간	
규모	2014년	2,942	4,358	1,623	750	672		873
	2015년	3,233	4,593	1,815	898	842	195	918
	2016년	3,464	4,737	1,900	969	900	207	931
	2017년	3,418	4,755	1,917	1,015	928	234	902
	2018년	3,475	4,865	1,935	1,029	931	248	906
	2019년	3,454	4,859	1,869	988	886	252	881
	2020년	3,520	5,002	1,923	1,010	924	234	913
증감	2014 -15년	291	235	192	148	170		45
	2015 -16년	231	144	85	71	58	12	13
	2016 -17년	-46	18	17	46	28	27	-29
	2017 -18년	60	110	18	14	3	14	4
	2018 -19년	-21	-6	-66	-41	-45	4	-25
	2019 -20년	66	142	54	22	38	-18	32



자료: 고용노동부 고용형태공시제 각 년도 분석. 간접고용 및 기간제 고용 비율 추이(2023)

2) 비정규직 내 취약 비정규직 증가

○ 초단시간 노동자 급속한 증가

- 경제활동인구부가조사 분석 결과, 지난 10년 사이 단시간 일자리는 2010년 136만9천 명에서 2021년 280만6천 명으로 146만 명 증가
- 경제활동인구부가조사 분석 결과, 지난 10년 사이 초단시간 노동자 급속한 증가(2010년 38만9천 명 → 2021년 108만4천 명)

〈표 6-3〉 초단시간 비정규직 변화 추이 : 2010-2021

(천명, %)

연도	빈도				비율(%)		
	초단시간	15-35시간	36시간 이상	임금노동자 전체	초단시간	15-35시간	36시간 이상
2010	389	1,369	15,431	17,189	2.3	8.0	89.8
2011	455	1,418	15,842	17,715	2.6	8.0	89.4
2012	458	1,517	15,967	17,941	2.6	8.5	89.0
2013	493	1,522	16,388	18,403	2.7	8.3	89.0
2014	517	1,706	16,769	18,992	2.7	9.0	88.3
2015	579	1,851	17,044	19,474	3.0	9.5	87.5
2016	630	2,016	17,097	19,743	3.2	10.2	86.6
2017	679	2,016	17,311	20,006	3.4	10.1	86.5
2018	756	2,098	17,192	20,045	3.8	10.5	85.8
2019	932	2,422	17,205	20,559	4.5	11.8	83.7
2020	992	2,569	16,885	20,446	4.9	12.6	82.6
2021	1,084	2,806	17,103	20,992	5.2	13.4	81.5

자료: 경제활동인구부가조사 근로형태별 부가조사 각 년도 분석.

2. 문제점

1) 노동시장 양극화 해소 미흡

○ 노동시장 내 취약 집단 변화

- 지난 20년 사이 질 낮은 비정규직 고용 총 규모는 증가하고 있고, 같은 시기 기간제와 시간제 직접고용 비정규직 고용, 5인 미만이 증가가 확인됨. 다만 파견용역과 같은 간접 고용 비정규직은 일정 규모에서 정체가 감소 현상도 확인됨. 반면에 비정규직 고용 규모나 지불능력으로 보아도 대기업 비정규직 활용은 더 증가하고 있는 것이 문제임⁶⁾

- 노동시장 사업체 규모 다수(70%~85%)는 ‘10인 미만 사업체’이며, 종사자 규모 다수는 저임금 비정규직과 같은 취약층 일자리임. 특히 5인 미만(4인 이하) 사업체는 근로기준법을 일부 예외(11조 적용의 범위 : 노동시간, 가산임금, 모성보호 등)로 하고 있음

〈표 6-4〉 취약 사각지대 노동자 최저임금 미만 적용(2021)

(%)

		기간제	시간제	초단시간	파견용역	일용직	고령	5인 미만
성별	전체	15.1%	19.6%	19.6%	18.9%	28.8%	20.5%	22.3%
	남성	13.7%	22.0%	19.0%	20.3%	24.6%	17.1%	20.8%
	여성	16.1%	18.7%	19.9%	17.1%	39.4%	24.3%	23.6%
연령	19~24세	11.7%	11.7%	7.9%	2.5%	23.8%	0.0%	14.7%
	25~29세	10.0%	15.6%	10.0%	7.7%	29.1%	0.0%	15.0%
	30~34세	5.3%	17.5%	5.9%	7.3%	24.4%	0.0%	18.9%
	35~55세	8.2%	16.1%	14.4%	8.4%	24.5%	0.0%	16.0%
	55~60세	14.4%	15.8%	22.2%	12.0%	25.7%	11.3%	27.2%
	60~65세	18.2%	19.3%	28.9%	24.3%	29.0%	19.1%	27.9%
	65세 이상	29.1%	30.6%	29.6%	35.7%	50.5%	32.7%	45.3%

주: 시간당임금 계산=3개월 평균임금/(평소일하는 시간*(30.4/7))*10000

자료: 통계청 MDIS, 2021 경제활동인구조사 8월 부가조사

○ 노동시장 내 취약 집단 변화

- 고용불안정과 노동조건, 사회보험제도의 사각지대인 시간제와 초단시간 증가는 고용의 질 하락으로 볼 수 있음. 특히, 고령, 여성, 청년 등 취약집단이 절대 다수인 초단시간의 급속한 증가는 불평등 심화의 주된 문제
- 소득격차의 주요 원인 중 하나로 지목되고 있는 기업 규모별 임금격차는 300인 이상 대기업의 시간당 임금을 100으로 하였을 때, 5인 미만 사업장의 임금은 45.8%에 불과

6) 학계와 정부에서는 저임금, 비정규직 고용문제를 이중노동시장(dual labor market) 문제로 접근했음. 일반적으로 1차 노동시장(a primary labor market)은 공공부문과 300인 이상 대기업 노동시장을, 2차 노동시장(a secondary labor market)은 민간부문과 중소기업 노동시장을 의미함. 2차 노동시장에 임금노동자가 대부분이 고용되어 있고, 고용의 질이 열악하고 비정규직(원하청 문제 포함)이 다수 고용되어 있다는 점에서 관심의 초점이었음.

2) 노동시장 노동조건 향상과 정체

○ 비정규직 내 임금 격차 해소 미흡

- 노동시장 격차와 차별문제 중 최저임금 현실화로 일정한 격차 해소는 확인되고 있으나 내적 차이는 아직도 존치
- 정규직 대비 비정규직 월 평균 임금 비율(53.6%)은 조금 개선되고 있으나 기업 규모별이나 성별 격차는 크게 개선되지 못함

〈표 6-5〉 노동시장 취약 사각지대 노동조건 현황(2021)

(천명, %)

	기간제		시간제		초단시간		파견용역		일용직		고령		5인 미만	
	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%
전체	4,537	100.0	3,512	100.0	1,851	100.0	795	100.0	1,248	100.0	5,357	100.0	3,795	100.0
정규직	0	0.0	0	0.0	367	19.8	0	0.0	55	4.4	2,132	39.8	1,653	43.6
비정규직	4,537	100.0	3,512	100.0	1,484	80.2	795	100.0	1,193	95.6	3,225	60.2	2,142	56.4
고용보험 적용	2,882	64.4	1,091	31.3	448	25.5	499	62.7	159	12.8	2,778	54.1	1,754	46.4
유급휴가 적용	2,306	50.8	557	15.9	419	22.6	435	54.7	6	.5	2,347	43.8	1,146	30.2
교육훈련 적용	2,093	46.1	985	28.1	695	37.6	281	35.3	101	8.1	2,072	38.7	690	18.2

자료: 경제활동인구부가조사2021년 8월 분석.

- 다만 비정규직의 사회보험 적용률은 36%~51% 수준에서 크게 개선되지 못하고, 노조 가입률 또한 정규직(18.9%)에 비해 비정규직(3.1%)은 낮은 편

3) 공공부문의 역할 개선 미흡

○ 공공부문 민간위탁 비정규직 존치

- 2018년 정부(고용노동부)에서 민간위탁 사무분야는 총 10,099개이며, 관예산은 총 7조 9,613억원*으로 '18년 정부재정(429조)의 1.86% 해당
- 공공부문 수탁기관 및 종사자는 22,743개의 민간 기업, 전문협회 등 비영리 단체, 사회적 기업 등에 195,736명 종사. 민간위탁 시설 소규모 특성상 법률 위반 현상이 많았고, '노동법률 미준수'나 '차별' 문제 발생

〈표 6-6〉 공공부문 민간위탁 사무 현황(2018)

구분	사무수		종사자수		예산	
	건	%	명	%	억원	%
일반공공행정분야	668	6.6	20,820	10.6	4,465	5.6
공공질서 및 안전	420	4.2	3,168	1.6	878	1.1
교육	534	5.3	6,207	3.2	2,296	2.9
문화·체육·관광	926	9.2	10,955	5.6	7031	8.8
환경	672	6.6	14,466	7.4	14,328	18.0
사회복지	4,769	47.2	72,552	37.1	22,182	27.9
보건	799	7.9	16,464	8.4	2,202	2.8
농림	219	2.2	1,957	1.0	823	1.0
해양수산	74	0.7	730	0.4	527	0.6
교통 및 물류	281	2.8	7,060	3.6	4,272	5.4
지역개발	92	0.9	618	0.3	435	0.5
과학기술	29	0.3	177	0.1	112	0.1
산업통상·중소기업	226	2.2	6,731	3.4	5,777	7.3
국방	9	0.1	1,000	0.5	370	0.5
통일·외교	6	0.1	28	0.1	52	0.1
재정·세재·금융	10	0.1	8,081	4.1	177	0.2
통신	32	0.3	6,094	3.1	2,304	2.9
폐기물	268	2.7	13,894	7.1	9,857	12.4
콜센터	65	0.6	4,734	2.4	1,525	1.9
합계	10,099	100	195,736	100	79,613	100

자료: 고용노동부 민간위탁 가이드라인 발표 자료

- 1997년 외환위기 이후 공공부문에서 효율성과 공공서비스의 질적 향상 등을 이유(경영 합리화)로 민간위탁 추진은 비정규직 고용 증가 원인
- 문재인 정부 시기 간접고용 성격의 민간위탁 비정규직의 직접고용(정규직, 공무원) 전환 이 일부 추진되었으나 크게 개선되지 못함

3. 정책 평가

1) 추진 정책

- 고용불안과 차별해소 위한 법제도 시행(비정규직보호법)과 정책의 지체와 기존 정책의 효과성 한계

○ 비정규직보호 법률의 재검토

- 1997년 IMF 구제금융 시기와 2007년 7월 비정규직법 시행을 기점으로 노동시장에서 고용안정은 ‘긍정적 현상’(정규직 전환율 20% 미만)은 일부 개선되는 듯 하나, ‘부정적 현상’(차별, 격차 문제)는 크게 개선되지 못 함
- 비정규직 고용불안과 차별 해소를 위해, 2007년 비정규직 보호법 제정 취지와 목적을 전면 재검토하여, 일터에서의 고용불안과 차별 방지가 필요하고, 2007년 ‘비정규직보호법’ 시행 15년이 지난 시점에서 재검토가 필요함
- 현행 직장에서 2년 된 계약직의 ‘정규직 전환’(기간의 정함이 없는 고용)과 ‘불합리한 차별 방지’였으나, 공공부문을 일부를 제외하면 민간부문에서 제도적 더딤. 간접고용 비정규직(위탁도급파견계약) 입법과 정책 진척이 필요

〈표 6-7〉 노동시장 취약 사각지대 법률 적용 현황- 초단시간, 5인 미만

법령	관련 법규 조항	초단시간 노동자	5인 미만 사업장
근로기준법	근로계약서 (제17조)	○	○
	초과 근로(제53조)[당사자 합의 시]	○	○
	주휴수당(제55조)	×	○
	휴게시간(제54조)	○	○
	주휴일(제55조)	×	○
	연차유급휴가(제60조)	×	×
	추가수당(연장·휴일·야간수당)(제 56조)	△	×
	해고예고(제 26조)[3개월 이상 근로자 대상]	○	○
	생리휴가(제73조)	○	×
	출산휴가(제74조)	○	○
	육아시간(제75조)	○	×
일·가정 양립지원 ⁷⁾	육아휴직(제19조)	×	○
	육아기 근로시간 단축(제19조)	×	○
최저임금법	법정최저임금(시급)	○	○
산업재해 보상보험법	산업재해	○	○
기간제법	2년 후 정규직 전환(기간제법 제4조)	×	×
사회보장법	근로자퇴직급여보장법 (근로자퇴직급여보장법 제4조)	×	○
	국민연금법	×	○
	국민건강보험법	×	○
	고용보험법	△	○

자료: 저자작성

2) 공공부문 비정규직 정책

(1) 노무현 정부부터 문재인 정부 시기

○ 공공부문 비정규직 정책

- 지난 20년 동안 모든 정부는 비정규직 문제 해소 위해 공공부문 비정규직 정책을 추진했음. 다만 윤석열 정부는 공공부문 비정규직 정책 부재한 유일한 정부

〈표 6-8〉 정부 시기별 공공부문 비정규직 정책 추진 현황

	노무현 정부		이명박 정부	박근혜 정부		문재인 정부			윤석열 정부
	1차	2차		1차	2차	1차	2차	3차	
정책 발표 시점	04년 5월	06년 8월	11년 11월	13년 4월	16년 2월	17년 7월	18년 5월	20년	無
추진기간	04년 5월	07년 10월	12년 9월 -13년	13년 9월 -15년	16년 1월 -17년	17년 10월 -18년	18년 6월 -19년	2019년 이후	
전환 대상	직접고용 비정규직		직접고용 비정규직	직접고용 비정규직		직고 비정규직	간고 비정규직	민간위탁	

자료: 저자 작성. 각 정부 시기별 발표 자료 재구성.

○ 공공부문 비정규직 차별 개선 미흡

- 공공부문 미전환 비정규직(기간제, 시간제 등) 노동자 차별 및 처우개선 정책은 별도 없는 상황임
- 공공부문에서 단기계약이나 시간제 고용이 많은 점과 최저임금 수준 단가 설정도 문제점임
- 또한 민간위탁 시설의 법 준수(근로기준법, 산업안전보건법, 남녀고용평등법 등), 운영구조와 노동조건 등 포괄적 통일성이나 일반적 기준 필요

7) 일·가정 양립 지원제도에서 육아휴직(제 19조)과 육아기 근로시간 단축(제19조)제도의 경우 근로시간 단축 후 근로시간이 주당 15시간 이상이 되어야 하고, 30시간을 넘어서는 안 된다. 따라서 주당 노동시간이 15시간 미만인 초단시간 노동자들에게는 해당 제도가 적용이 안 된다.

4. 대안적 정책 방안

1) 비정규직 감축과 격차 해소

○ 비정규직보호 실효성 제고

- 2007년 기간제 및 시간제, 파견법 제개정 이후 지난 15년 사이 양적인 변화에 초점을 두었다면, 향후 정책 목표는 질적인 변화 위한 정책 수립 필요
- 기간제 및 파견 남용 방지 위해 기간 제한(2년) 효과성 높이려는 정책 목표 추진(예시: 업종별 평균 대비 기준 수립 후 미전환 사업장 패널티 부과 [☞] 가칭 고용세 등) 및 차별 시정명령 효력 확대(비교대상 : 유사업종, 시정 신청 주체 : 노동조합 등 제3자 포함)
- 정규직 전환 사업장의 유인 정책 수립(공공기관 경영평가 항상적 반영, 지자체 교부금 반영, 민간부문 전환 인센티브 [☞] 세법상 사업장 세제 지원, 중소기업 보험료 지원 등)
- 3자 혹은 4자 관계 등 원하청 비정규직 남용 억제 위해 대법원의 실질적 판단 원칙에 따라 불법파견 사업장의 노동보호 규제 법제와 정책 수립(예시 : 2015.02.26. 판결 사례 검토 - 본질적 기준, 부수적 기준)

〈표 6-9〉 정부 시기별 공공부문 비정규직 정책 추진 현황

	정책 구분	주요 내용	정책 논의
근기법 적용자	직접고용 비정규직	- 기간제 남용, 사유제한 - 초단시간 남용 문제	- 갱신기대권 입법화 - 사회안전망 적용
	간접고용 비정규직	- 위장도급 문제 - 불법 파견 문제	- 사업변동 시 고용보호 - 원청 사용자 책임 강화
근기법 미적용자	특수고용 비정규직	- 위장자영인 문제 - 노동자성(오분류 문제)	- 산업안전 문제 - 사회보험 확대 적용
	플랫폼노동 프리랜서	- 모호한 고용형태 - 사회적 안전망 부재	- 법제도 보호 필요성 - 사회안전망 적용 검토

자료: 저작 작성. 주요 비정규직 및 불안정고용 정책 현황 재구성

○ 시간제, 초단시간 차별 해소 정책 - 최소생활노동시간 보장, 표준임금제, 사회보험 지원

- 급속히 증가하고 있는 시간제 및 초단시간 비정규직의 차별 해소를 위해 사회적 보호 강화 및 차별해소를 위한 정책 수립 필요. 사회보험 가입 의무화 및 중위소득 기준 일정 비중 이하 저소득 노동자 대상 사회보험 지원을 검토
- 15시간 미만 초단시간 계약 노동자 보호를 위해서는 ‘최소생활노동시간 보장제’(공공:

15시간 이상 근로계약 유인 정책 수립, 민간: 15시간 이상 근로계약 지원 인센티브) 통해 최소 소득보장 유인 정책 필요

○ 공공부문 민간위탁 고용보호 정책 - 최소 노동기준 수립, 표준임금제 수립

- 국제노동기구(ILO)에서는 고용서비스협약, 공공계약에서 노동조합에 관한 협약, 그리고 유럽연합(EU)은 민간위탁 및 공공조달 등 관련 정책 차용한 최소 노동규정 수립

〈표 6-10〉 국제기구 등 민간위탁 주요 협약, 가이드라인, 지침

ILO 협약	OECD 가이드라인, 핸드북	EU 4개 지침
1948년 제88호 「고용서비스협약(Employment Service Convention)」, 제181호 1997년 「민간직업소개소 협약(Private Employment Agencies Convention)」과 제94호 「공공계약에서의 노동조합에 관한 협약 (Convention concerning Labour Clauses in Public Contracts)」	민간위탁 가이드라인(Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services) △최고위층의 민간위탁 관여 및 개혁 권고, △노동자에 대한 고려사항, △성과로 나타내는 서비스의 구체화, △성과 모니터링 및 협력관계 촉진, △내부 입찰의 검토, △경쟁 시장 조성, △관련 지식의 개발 및 유지 등	「물품에 관한 지침(Directive 93/36/EEC)」, 「공사에 관한 지침(Directive 93/37/EEC)」, 「용역에 관한 지침(Directive 92/50/EEC)」, 「공익산업(Utility)에 관한 지침(Directive 93/37/EEC)」 4개 지침 운용

자료: 저자 작성

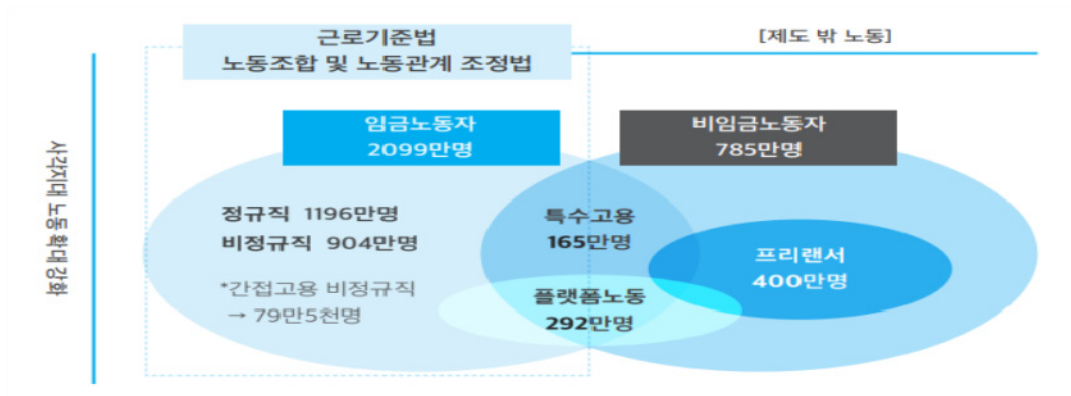
- 공공부문 ‘표준임금제’ 수립(동일가치노동 동일임금) 통한 저임금 노동자의 임금격차 해소 검토. 민간위탁 사업장 표준임금 정책 및 가이드라인 수립과 지원

2) 다변화된 고용의 새로운 고용 의제 전환

○ 새로운 고용형태 대책 모색

- 특수고용 및 플랫폼노동, 프리랜서 등 약 750만명 내외의 다양한 고용형태의 불안정 노동문제에 대한 향후 입법 및 정책 수립 필요

[그림 6-2] 새로운 고용형태



자료: 저자 작성

- 산업구조 및 기술변화(AI)와 같은 디지털 전환 확대와 자본의 유연화 전략으로 이전과는 다른 새로운 고용 증가(플랫폼노동, 프리랜서 등) 추세에 대한 제도와 정책 대응
- 기존 법률에서는 제한적 적용에 불과하기에, 포괄적인 노동기본권과 사회보장 검토(산업 안전, 사회보장, 직업능력과 교육훈련, 남녀고용평등 및 일가정양립 지원 등)

○ 유관 정책 및 흐름

- [법령 발의 현황, 2022-2023]
21대 국회 모든 일하는 사람 관련 법안 발의(민주당 2건, 정의당 1건)
- [정부 정책 현황, 2022년] 제6차 근로복지기본계획
특고-플랫폼종사자 등 새로운 고용형태 종사자 보호 강화를 위해 일하는 과정에서 보장받아야 할 사항 중심으로 법·제도적 기반
https://blog.naver.com/molab_suda/222911302044
- [국가인권위 권고 2022년] 제4차 국가인권정책기본계획
모든 일하는 사람의 인권보장
<https://www.newspole.kr/news/articleView.html?idxno=10041>

5. 비정규직 일자리 지표

〈표 6-11〉 비정규직 일자리 지표

Index = 표준화 값(취업자 대비 비정규직 비율, 시간당 임금 수준, 사회보험 적용율, 유급휴가 적용율, 교육훈련 비율)

자료: 저자 작성

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책 :
채우고, 만들고, 바꾸고

제7장



실노동시간 단축정책

제7장 실노동시간 단축정책

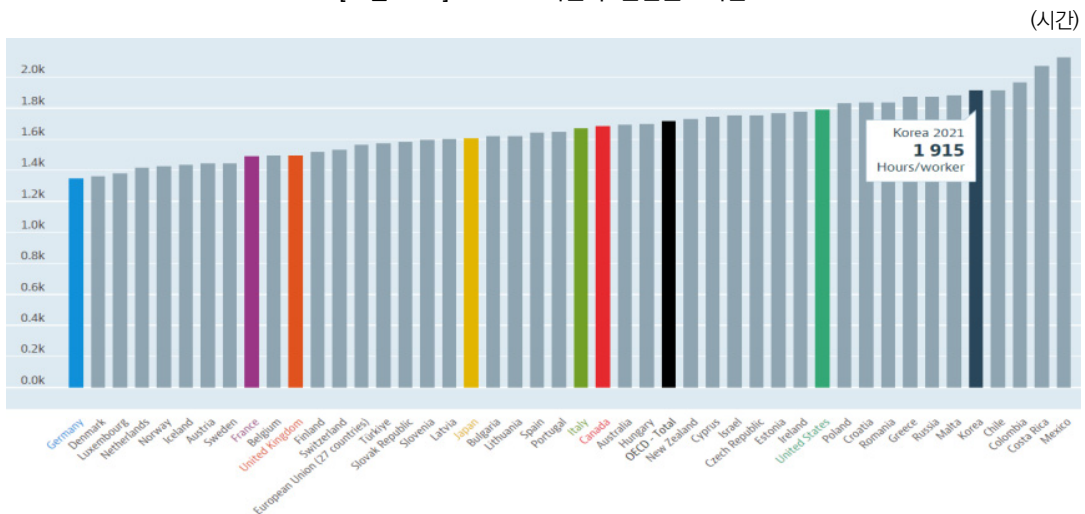
1. 현황

1) 노동시간 현황

○ OECD 회원국 중 장시간 노동(1,915시간)

- 한국은 OECD 중 연간 근로시간이 가장 긴 나라 중 하나이며, 장시간 기준(52시간) 기준도 ILO나 EU의 48시간에 비해 높은 상황
- 5인 미만 사업장은 법정 연차휴가도 부재하고, 노동자들의 연차휴가 사용의 소진율도 높지 않아 장시간 노동문제가 쉽게 해결되지 않는 요인

[그림 7-1] OECD 회원국 연간근로시간



자료: <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>(접속일 : 2023.8)

2) 취약층의 장시간 노동문제

○ 취약 사각지대 노동자 장시간 노출

- OECD 회원국 중 가장 장시간 노동을 하는 한국은 저임금, 작은 사업장 노동자나 비정규직과 같은 취약집단(여성, 고령 등)이 더 위험에 노출되어 있음
- 무노조 사업장(4.4%), 파견용역(7.9%), 특수고용(6%), 여성(4.3%), 5인 미만(8.9%), 55세 이상 고령(5.4%), 소득 하위 20%(3.9%), 유급휴가 미적용(7.7%) 노동자가 상대적으로 장시간 비율 높음

〈표 7-1〉 35시간이상 풀타임 노동자 집단의 주당 근로시간 분포1

(시간)

	노조 유무		고용형태				성별	
	무노조	유노조	정규직	기간제	파견용역	특고	여성	남성
35-40시간	68.0	80.6	72.7	69.8	59.0	71.2	67.8	78.1
41-48시간	17.0	10.0	14.5	16.0	20.8	11.1	16.2	12.9
49-51시간	5.4	3.8	4.6	5.7	6.3	8.3	5.7	3.7
52-59시간	5.2	4.0	5.0	4.3	6.0	3.4	6.0	3.0
60시간 이상	4.4	1.5	3.2	4.3	7.9	6.0	4.3	2.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청 MDIS, 경제활동인구조사 근로형태별부가조사(2021년 원자료, 이하 동일)

〈표 7-2〉 35시간이상 풀타임 노동자 집단의 주당 근로시간 분포2

(시간)

	사업장 규모					연령대			유급휴가	
	1-4인	5-9인	10-29인	30-99인	100인 이상	34세 이하	35-55세 이하	55-64세 이하	적용	미적용
35-40시간	58.9	67.6	70.5	75.9	79.5	75.2	72.3	67.7	75.9	59.9
41-48시간	18.7	17.0	16.5	13.4	11.2	13.8	14.8	16.4	13.7	18.5
49-51시간	8.0	5.6	4.5	4.3	3.6	4.1	5.1	5.1	4	7.7
52-59시간	5.4	4.8	5.4	4.4	4.4	4.3	4.9	5.2	4.4	6.2
60시간 이상	8.9	5.0	3.0	2.0	1.3	2.6	3	5.4	2.1	7.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청 MDIS, 경제활동인구조사 근로형태별부가조사

2. 문제점

1) 장시간 노동의 건강문제

○ 장시간노동의 건강 문제 위협

- WHO는 일과 관련된 전체 질병 가운데 3분의 1이 장시간 노동 때문인 것으로 추정하고, 장시간 노동을 직업병 최대의 위험요인으로 꼽으며 “주 55시간 이상 근무가 건강에 심각한 해를 끼치는 요인”으로 보고 있음
- 안전보건공단 제6차 근로환경조사를 보면 임금노동자의 피로(24%), 수면장애(15%) 등 장시간 노동자들에게서 확인되는 지표들이 두드러짐. 장시간 노동은 감정 탈진, 직무 스트레스, 심리적 건강 등 부정적인 영향을 초래
- 1주일에 48시간 이상 노동을 수행하는 경우 건강(관상동맥 심장 질환 coronary heart disease, 뇌졸중 stroke)과 안전 모두에 부정적 영향을 미침⁸⁾

2) 연차휴가 활용, 사용 미흡

○ 연차휴가 촉진과 확대 필요성

- 일하는시민연구소와 엠브레인이 조사한 자료를 보면, 2022년 법정 유급연차휴가(근기법 60조)는 평균 13일 보유(1년 미만 11일, 11년 이상 15일)한 것으로 확인되며 개인별로 약 8.6일(소진율 66.1%)로 나타남
- 그러나 비정규직 노동자(9.2일 보유, 5.9일 사용)와 최저임금 이하 노동자(8.1일 보유, 5.5일 사용), 교대근무자(11.8일 보유, 6.4일)는 가장 적은 연차휴가 사용 집단으로 확인됨

8) Kivimäki, M., Jokela, M., Nyberg, S. T., Singh-Manoux, A., Fransson, E. I., Alfredsson, L., ... & IPD-Work Consortium. (2015). *Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: a systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603 838 individuals*. The lancet, 386(10005), 1739-1746.

〈표 7-3〉 주당 평균 노동시간 및 연차휴가 사용일

(시간, 일)

		1주 노동시간			연차휴가 (2022년)	
		노동시간	52시간이상	(48시간이상)	보유일	사용일
전체		41.1	8.1%	(19.9%)	13.0	8.6
고용 형태	정규직	42.3	8.0%	(20.1%)	14.6	9.8
	비정규직	38.1	8.3%	(19.3%)	9.2	5.9
근속 기간	10년 미만	41.0	8.9%	(22.3%)	11.4	8.1
	10년 이상	41.5	5.7%	(13.2%)	17.9	10.4
근무 형태	통상근무	41.4	6.7%	(16.8%)	13.3	9.1
	교대근무	39.7	14.6%	(34.8%)	11.8	6.4
성별	여성	39.4	3.2%	(10.6%)	12.4	8.4
	남성	42.7	12.4%	(28.2%)	13.7	8.9
임금 수준	200만원 미만	32.0	3.5%	(8.8%)	8.1	5.5
	200~250만원	41.3	2.4%	(12.0%)	12.2	8.6
	250~400만원	43.3	14.6%	(27.1%)	13.4	8.6
	400만원 이상	42.8	6.2%	(19.9%)	16.6	10.9

주 : 교대근무자는 35시간 미만(30.4%)과 48시간 이상(34.8%)의 양극화된 노동시간을 특징을 갖고 있음.

자료 : 김종진(2023), 「장시간 노동과 연차휴가 활용실태」, 《이슈와쟁점》, 제20호, 일하는시민연구소·유니온센터.

○ 아파도 출근하는 장시간 노동자의 결근, 출근

- 지난 1년 몸이 아파 ‘결근’(Absenteeism)한 유경험은 10명 중 4.5명(45.6%)이었고, 몸이 아파도 어쩔 수 없이 출근(Presenteeism)한 유경험은 10명 중 6.8명(68.4%)이나 되었음

[그림 7-2] 직장인 ‘몸이 아파 결근’과 ‘몸이 아파도 출근’ 유경험 현황(2022)

	전체	정규직	비정규직	52시간 이상 근무	연차 10일미만	최저임금 미만	여성
결근 Absenteeism	45.6%	45.5%	45.8%	43.8%	44.1%	57.5%	50.4%
출근 Presenteeism	68.4%	69.9%	68.1%	78.1%	69.1%	70.0%	75.6%

료 : 김종진(2023), 「장시간 노동과 연차휴가 활용실태」, 《이슈와쟁점》, 제20호, 일하는시민연구소·유니온센터.

3. 정책 평가

1) 추진 정책

○ 사회적 합의 과정의 노동시간 단축

- 한국의 노동시간 단축은 경제사회발전노사정위원회(前 노사정위원회)에서 노사정 합의로 2020년까지 연간 1,800시간대로 노동시간을 단축하기로 합의(2010.6, 2015.9)한바 있음
- 문재인 정부 시기 장시간 노동 해소 위해 2021년 7월부터는 5인 이상 사업장에서, 주당 12시간 연장근로 한도인 52시간 상한 규정이 시행(20년 7월 1일 50인 이상)되고 있음

〈표 7-4〉 한국 사회 ‘법정 노동시간 단축’ 법제도 변화

-
- 1953년 5월 10일 근로기준법 제정. 1일 8시간, 1주 48시간
 - 1989년 3월 29일 근로기준법 개정. 주 48시간에서 44시간으로 단축
 - 1단계(89년 3월 29일): 모든 사업장. 주 48시간에서 46시간으로 단축
 - 2단계(90년 9월 30일): 300인 이상 사업 또는 사업장과 금융보험업. 주 46시간에서 44시간으로 단축
 - 3단계(91년 9월 30일): 나머지 모든 사업 또는 사업장. 주 46시간에서 44시간으로 단축
 - 2003년 8월 29일 근로기준법 개정. 주 44시간에서 40시간으로 단축(주5일)
 - 1단계(2004년 7월 1일): 금융보험업, 정부투자기관, 지방공사 및 공단, 정부출연기관 및 단체, 상시 1천명 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장
 - 2단계(2005년 7월 1일): 국가 및 지방자치단체의 기관, 상시 300명 이상 1천명 미만 사업 또는 사업장
 - 3단계(2006년 7월 1일): 상시 100명 이상 300명 미만 사업 또는 사업장
 - 4단계(2007년 7월 1일): 상시 50명 이상 100명 미만 사업 또는 사업장
 - 5단계(2008년 7월 1일): 상시 20명 이상 50명 미만 사업 또는 사업장
 - 6단계(2011년 7월 1일): 상시 20명 미만 사업 또는 사업장
 - 2018년 7월 1일 근로기준법 개정. 주 68시간에서 상한(노동부 고시) ‘52시간 법제화’
 - 1단계(2018년 7월 1일) : 상시 300인 이상 사업장의 52시간 상한(1주 12시간 연장근로 금지)
 - 2단계(2019년 1월 1일) : 26개 특례 업종 중 5개 업종 제외하고 모두 적용
 - 3단계(2020년 7월 1일) : 상시 50인 이상 사업장의 52시간 상한
 - 4단계(2021년 7월 1일) : 상시 5인 이상 사업장 52시간 상한
 - 2022년 윤석열 정부 노동시간 유연화 및 30인 미만 추가연장근로 연장 등 국정과제 표방
 - 1차(2023년 3월 9일) : 1주 연장근로 한도 확대(60-69시간) 및 유연근로
 - 2차(2023년 11월 13일) : 52시간제 유지 및 일부 업종 직종 확대 논의 검토
-

자료: 저자 작성

2) 윤석열 정부 근로시간 개편

(1) 장시간 유예의 연장근로 정책들

○ 윤석열 정부의 노동시간 유연화 개편 방향

- 2022년 윤석열 정부의 노동시장 유연화 정책(노동시장 개혁추진방향, 2022.6.23. 등)은 장시간 노동 확대(52시간 상한 변경)나 특례 업종 확대(스타트업 등) 및 유연근무 도입(탄력적 근무 기간 6개월 → 12개월), 30인 미만 기업 추가연장근로제 2년 연장(2024년 12월 31일까지)등은 노동조건 악화와 노동자 건강권을 심각하게 훼손하는 사안들임⁹⁾

〈표 7-5〉 고용노동부 〈미래노동시장연구회〉 권고문(2022.12.22.) 주요 내용

<p>【배경】 (1) 노동시장 이중구조, (2) 인구구조 변화와 저성장이 초래하는 노동시장의 활력 감소, (3) 기술혁명과 경제구조 변화</p> <p>【과제】 ○ 이중구조, 고령화, 낮은 고용률 등 노동시장 문제의 근저에 근로시간 규제와 장시간 근로 관행, 연공형 임금체계가 내재하고 있으며 이는 노동시장 활력 제고와 '자유롭고 건강한 노동'을 위한 시급한 개혁 대상</p> <p>【방향】 ○ 근로시간에 대한 노사의 자율적 선택권 확대를 통해 일의 효율성을 높이고, 충분한 휴식을 누리도록 함으로써 근로시간의 총량을 줄이는 '자유롭고 건강한 노동'의 선순환 지향 ○ 근로자의 건강권을 강화하고 근로시간을 투명하게 관리해 과도한 장시간 근로 예방 ○ 건강한 노동과 생산성 제고를 위한 근로시간 다양화와 휴가 사용 패러다임의 전환 ○ 기술변화와 다양한 근로형태 확산에 맞춰 근로시간 제도 현대화</p>	<p>【과제】 1. 근로자와 기업의 자율적인 근로시간 선택권 부여 (1) 연장근로시간의 관리단위를 주, 월, 분기, 반기, 연단위로 개편 (2) 근로일, 출·퇴근 시간 등에 대한 근로자의 선택 확대 (3) 탄력적 근로시간제의 실효성 제고 (4) 근로시간 선택권 확대를 뒷받침하는 제도의 정비 2. 근로자의 건강권 강화 및 근로시간의 투명한 관리 (5) 충분한 휴식 보장을 통한 근로자의 건강 보호 (6) 야간근로 및 야간근로자에 대한 보호 조치 (7) 근로시간 기록·관리 체계 강화 3. 재충전과 생산성 제고를 위한 휴가 사용의 패러다임 전환 (8) 근로시간 저축계좌제 도입 (9) 다양한 휴가 사용 활성화 4. 기술 변화, 다양한 근로형태 확산에 맞춰 근로시간 제도의 현대화 (10) 근로시간 적용제의 규정의 개편 (11) 근로시간 및 휴게 규정의 명확화</p>
---	--

- 2023년 윤석열 정부는 근로시간 개편 방향을 두 차례 발표(2023.3.6., 2023.11.13) 했음. 23년 상반기(2023.3)에는 1주 연장근로 한도 완화(최대 69시간 연장근로), 선택 및 탄력근로 확대, 휴일휴가 촉진 등(저축계좌제 등)의 방향으로 발표했고, 하반기(2023.11.13.)에는 현행 52시간제를 유지하되 특정 업종·직종의 연장근로 확대 논의를 노사협의 및 공론화 과정을 통해 진행할 것으로 발표했음

9) 윤석열 정부 노동시간 유연화 언급은 국정과제(2022.5.3.), 노동시장 개혁 추진방향(2022.6.23) 고용노동부의 업무보고 자료(2022.7.15.), 미래노동시장연구회 출범(2022.7.18.), 고용노동부 장관의 유연근무 우수사업장 방문(2022.10.14.), 연구회의 노사 및 전문가 등 간담회(2022.10.17.), 제11차 비상경제민생회의(2022.10.27.), 전문가 간담회(2022.11.17) 등의 보도자료 문건에서 확인 가능함.

(2) 장시간 유예의 연장근로 정책들

○ 정부 연장근로 유예, 인가 - 특례

- 윤석열 정부의 유연근무 정책은 기업 편향적으로 시행되고 있는 '특별연장근로 인'(근로기준법 59조 연장근로의 제한) 등을 목표로 하고 있음. 가특별연장근로 인가는 실노동시간 단축에 대한 기업의 또 다른 대응 수단으로 활용되고 있는데, 이미 제11차 비상경제 대책회의(2022.10.27.) 해외 건설현장은 특별연장근로 인가를 연간 180일(현행 90일)까지 연장할 계획이라고 밝혔음

〈표 7-6〉 정부 특별연장근로 인가 확대 현황 : 신청 건수, 인가 건수, 인가사유¹⁰⁾

(개소)

연도	신청 건수	인가 건수	인가사유				인가기간		인가회수	
			재해재난 대응	인명 안전 확보	시설·설비 장애·고장	업무량 폭증	7일 이내	22일 이상	3회 이상	4회 이상
2022년 (1.1.~4.14)	3,773	3,498	1,099	114	120	2,164	1,178	1,704	270	253
2021년	7,185	6,477	2,059	220	319	3,865	1,928	3,536	329	535
2020년	4,542	4,204	1,930	217	137	1,091	1,483	1,871	156	301
2019년	966	908	908				701	120	26	49

* 주 : 2020.1.31. 인가사유 확대 : (재난,재해) → ①재난재해, ②인명보호 등, ③돌발적 상황, ④업무량 급증, ⑤연구개발 인가사유)

* 자료: 국회 환경노동위원회 이수진 의원실(2022.6).

- 2020년 주52시간 상한제의 300인 이상 사업장 시행을 앞두고 정부가 특별연장근로 인가 사유를 확대하자, 업무량 증가에 따른 특별연장근로 신청 및 인가 건수가 4배 증가 (2015년 6건 → 2021년 6,477건 → 2021년 4월 기준 3,498건) 했음¹¹⁾
- 30인 미만 사업장 주8시간 추가연장근로는 2018년 2월 여·야 합의로 주52시간제를 도입하면서, 30인 미만 중소기업의 영세성 등을 고려하여 '21년 7월부터 '22년 말까지 1년 6개월에 한해 1주에 8시간을 더 일할 수 있도록 22년 12월까지 1년 6개월에 한해 1주에 8시간을 더 일할 수 있도록 도입을 연장한바 있음

10) '특별연장근로 인가제도'는 자연재해, 재난 등의 사고가 발생하여 이를 수습하기 위해 불가피하게 연장노동을 해야만 하는 경우, 고용노동부장관의 인가 절차(사후절차도 허용)를 거쳐 일시적으로 1주 12시간의 연장노동을 초과하여 근무를 할 수 있는 제도임.

11) 고용노동부는 보도자료(2022.5.9.)에서 특별연장근로 인가 사업장은 '21년 2,116개소(6,477건 인가)로서 5인 이상 전체 사업체(825,887개소, '19년 사업체노동실태현황) 대비 0.26% 수준이며, 2020년과 2021년에 특별연장근로 기간이 긴 사업장 110개소('20년 68개소, '21년 42개소)에 대한 점검을 실시한 결과 인가요건 위반 등 특별한 법 위반을 발견하지 못했다고 밝히고 있음.

4. 대안적 정책 방안

1) 국제적 노동시간 기준 지향¹²⁾

○ 장시간노동 해소와 실노동시간 단축

- 한국의 노동시장단축은 ILO와 EU 기준으로의 지향을 목표로 장시간노동 및 불규칙한 노동시간 개선 등을 통한 일과 삶의 균형이 가능한 쾌적한 노동시간으로의 사회적 논의 필요
- 단기적으로는 노동시간 개편 방향은 포괄임금제 폐지, 특별연장 근로 인가 규제, 11시간 연속휴식 보장, 사각지대 해소 정책(5인 미만 사업장, 고령 노동자 등 취약 사각지대의 노동시간 규제 및 연차휴가 부여) 모색 필요
- 중장기적으로는 주당 장시간 노동의 축소(52시간 → 48시간), 연차휴가 상향(최소 20일 / 25일 등), 야간·심야노동 기준 재규율과 함께 법정노동시간 단축(40시간 → 37/35시간), 연간 연장근로 총량 규제 등 검토 필요

○ 실노동시간 단축 입법적 과제 - 연차 확대 및 병가 도입, 주4일제 등 검토

- 향후 쾌적한 노동시간 정책은 실노동시간 단축 관련하여, 1953년 노동체제에서 벗어나 새로운 노동시간 체제 변화를 위한 재구조화를 모색해야 할 시기임
- 근로기준법 51조(탄력적 근로시간제), 52조(선택적 근로시간제)와 같은 개악이 아니라, 53조(연장근로의 제한), 54조(휴게), 59조(근로시간 및 휴게시간 특례), 60조(연차유급휴가) 개정 통한 노동시간 단축 접근
- 한편 근로기준법에 부재한 유급병가 도입 통해 기존 취약 사각지대 노동자들이 연차휴가 등 사용할 수 밖에 없는 불합리성 해소 필요. 유급병가 부재로 개별 노동자들인 사업장에서 연차휴가 실질적 사용 확대 보장

12) WHO는 장시간 문제를 해결하기 위해 △정부가 의무적인 연장노동을 금지하고 근무시간의 상한선을 규제하는 법규와 정책을 도입·집행하고, △사용자단체와 노동자단체는 근무시간의 최대치를 제한하는 동시에 근무시간을 보다 유연하게 조정하는 내용의 단체협약을 체결하고, △노동자는 (다른 노동자와) 일하는 시간을 나눠 주 55시간 이상으로 근무시간이 늘어나지 않도록 해야한다고 강조하고 있음.

[그림 7-3] 장시간노동 해소와 실근로시간 단축 위한 법률 개정 방향

현행 법률 조항	개정 법률 조항
<div data-bbox="193 363 330 527">1일, 1주 근로시간 개정</div> <div data-bbox="351 363 735 527"> 제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다. ② 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다. </div>	<div data-bbox="765 363 1168 527"> 제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 38/32시간을 초과할 수 없다. ② 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 7시간을 초과할 수 없다. </div>
<div data-bbox="193 556 330 720">연장근로 제한 특례조항 개정</div> <div data-bbox="351 556 735 720"> 제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다. 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) 1. 육상운송 - 5. 보건업 </div>	<div data-bbox="765 556 1168 720"> 제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 8시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다. 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) 1. 육상운송 — 5. 보건업 </div>
<div data-bbox="193 749 330 919">유급휴가 병가조항 개정신설</div> <div data-bbox="351 749 735 919"> 제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80 퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다. 제62조(유급휴가의 대체) </div>	<div data-bbox="765 749 1168 919"> 제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80 퍼센트 이상 출근한 근로자에게 20/25일의 유급휴가를 주어야 한다. 제62조(유급휴가의 대체 및 유급병가) ① . ② 사용자는.. 유급병가를 주어야 한다.<신설> </div>

- 현행 법정 노동시간 및 유급 연차휴가 제도 개선과 관련하여, ‘1일 노동시간’ 단축(8시간 → 7.5시간, 혹은 7시간)은 62.4%(보통 20.8%), ‘1주 연장근로 한도’ 단축(52시간 → 48시간)은 61.4%(보통 23.2%), ‘유급 연차휴가’ 확대(1년 15일 → 20일/25일)는 74.6%(보통 19.2%)의 찬성 의견이 확인됨

[그림 7-4] 장시간노동 해소와 새로운 노동정책 직장인 인식조사(2023.9)

	전혀 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요	점수 (0 -100)
1주 연장근로 단축 * 52시간 → 48시간	4.0%	11.4%	23.2%	33.4%	28.0%	63.3점
법정노동시간 단축 * 40시간 → 35/37시간	4.2%	12.6%	20.8%	33.0%	29.4%	63.9점
주4일제 시행 * 5일 → 4일 근무	6.0%	12.6%	20.0%	31.2%	30.2%	66.7점
연차휴가 확대 * 15일 → 20/25일	1.6%	4.6%	19.2%	41.2%	33.4%	72.2점

자료: 김종진(2023), 「장시간 노동과 연차휴가 활용실태」, 《이슈와쟁점》, 제20호, 일하는시민연구소·유니온센터

5. 노동시간 일자리 지표

〈표 7-7〉 노동시간 일자리 지표

Index = 표준화 값(연간노동시간, 1주 노동시간, 장시간 노동자 비율)

자료: 저자 작성

제8장



결론

제8장 결론

1. 일자리 정책 평가 및 평가 지표

- 본 연구는 중소기업 일자리, 신산업 일자리, 중·고령 일자리, 여성일자리, 비정규직 일자리 및 노동시간 정책에 대한 평가를 평가하고, 각각의 일자리 정책에 대한 계량적인 측정 지표를 제공하였다.

1) 일자리 정책 평가

- (중소기업 일자리 미스매치) 300인 이상 대기업의 인력 부족률은 1.6% 이지만, 300인 미만 중소기업의 인력 부족률은 3.3%, 30~99인은 3.6%로 기업규모가 작아질수록 인력 부족이 심화. 수치상으로는 현재 구직자의 약 20%만으로도 빈 일자리를 모두 채울 수 있으나 현실적으로 기업의 구인조건(예: 숙련 수준 등)과 직장을 구하는 실업자의 근무조건과 기대수준 등이 달라 적극적인 정책이 뒷받침 되지 않으면 어려움이 존재
- (신산업 일자리) 우리나라는 대형 OLED와 대형이차전지는 세계 최고 수준을 차지하고 있지만 바이오헬스, 실감형 콘텐츠, 시스템 반도체 기술은 선진국에 비해 기술 열위를 가지고 있어 지속적인 연구개발과 투자가 필요. 산업전환이 성공적으로 추진되기 위해서는 고숙련 인력의 체계적인 양성이 중요하지만 산업현장은 고숙련 인력부족을 호소하지만 체계적인 계획이 부족
- (여성 일자리) OECD 주요국가와 비교하여, 우리나라 성별 임금격차는 매우 크게 나타나 다며, 주요 성차별 지수에서도 낮은 수준을 보이고 있으며 이는 경력단절을 유발. 경력단절 이후 여성의 노동시장 재진입의 어려움은 지속되고 있으며, 재취업일자리의 질은 열악한 상황
- (중·고령 일자리) 중·고령층 경제활동참가율은 60.2%로 지속적으로 증가하고 있으며, 고용률 또한 높아지고 있음. 중·고령층의 근로희망 비율은 지속적으로 증가하고 있어 평균 73세까지 일하고자 하나 노인 빈곤율은 개선되지 않는 상황으로 중·고령 노동자를 위한 양질의 안정적인 일자리 지속 발굴 필요

- (비정규직 일자리) 지난 20여년 사이 비정규직 비율은 다소 감소되었으나 규모(897만 명)는 증가하고 있음. 비정규직의 정규직 전환 문제의 법제도 개선 없이 차별문제 해소 위한 방향을 입법화 추진 상황. 비정규직의 차별과 격차는 최저임금 인상과 사회보험 확대 과정에서 일부 개선 효과가 확인되나 기업규모 및 성별 등의 격차는 크게 개선되지 못해 왔으며 노동시장 이중구조의 원인으로 지목

2) 일자리 정책 평가를 위한 지표

- 본 연구는 일자리 정책 가운데 중소기업 일자리, 신산업 일자리, 여성 일자리, 중·고령 일자리, 비정규직 일자리, 노동시간 단축 등을 평가할 수 있는 지표를 살펴보았으며 <표 8-1>과 같은 지표들을 제안함
- 해당 지표들의 각각의 일자리 특성을 파악하는데 핵심적인 내용들이며 기존의 자료를 통해 매년 업데이트가 가능한 지표임
- 구체적인 측정방법은 해당 값을 표준화하여(비교를 위해) 평균한 값을 각 일자리 지표로 활용
- 매년 측정이 한다면 연도별 각각의 일자리에 대한 평가가 가능

<표 8-1> 일자리 지표 개발

구분	지표
중소기업 일자리 미스매치 = (①, ②, ③을 표준화 한 후 평균)	① 중소기업 부족률
	② 중소기업 미충원률,
	③ 중소기업 1년 이내 조기 퇴사률
신산업 일자리 = (①, ②, ③을 표준화 한 후 평균)	① 신사업분야 성장률
	② 신사업분야의 취업자 수
	③ 신산업의 고용유발계수
여성 일자리 = (①, ②, ③을 표준화 한 후 평균)	① 만 12세 이하 아동을 가진 여성의 취업률
	② 주당 15시간 이상 임금근로자 중 여성 시간 당 소득/남성 시간당 소득
	③ 300인 이상 기업 여성관리자 비율
중·고령 일자리 질 = (①, ②역고당, ③, ④를 표준화 한 후 평균)	① 만 55세~65세 중·고령층의 주된 일자리 유지율
	② 노인빈곤율
	③ 중·고령층의 교육훈련 참여율
	④ 구직자 대비 중·고령층 맞춤형 고용서비스 수혜자 비율
비정규직 일자리 = (①, ②, ③, ④, ⑤를 표준화 한 후 평균)	① 취업자 대비 비정규직 비율,
	② 시간당 임금 수준
	③ 사회보험 적용율
	④ 유급휴가 적용율

구분	지표
	⑤ 교육훈련 비율
노동시간	① 연간노동시간
= (①, ②, ③을 표준화 한 후 평균)	② 1주 노동시간
	③ 장시간 노동자 비율

자료: 저자 작성

2. 정책 제언

- 본 연구는 일자리 정책 비전인 균형적 성장을 약속하는 일자리 정책 과제를 제시하고 정책 추진을 위한 입법적 과제를 살펴봄

1) 균형적 성장을 약속하는 양질의 일자리 정책 과제

- 균형적 성장을 위한 일자리 비전에 부합하는 부족한 일자리를 채우고, 새로운 일자리를 만들고, 차별적 일자리를 바꾸기 위해 아래와 같은 10대 분야의 25개 정책과제를 제안함

(1) 중소기업 일자리

○ 【중소기업 재직자를 위한 공제기금 개발 및 확대】

- 청년을 포함 근속기간 10년 이내의 재직자를 위한 공제기금 조성(3,000억 원), 근속별 차등을 두어 2년, 5년, 7년 등 장기근속을 유도할 수 있는 방안을 포함

(2) 신산업 일자리

○ 【신산업 지원 및 육성 기본법】제정

- 신산업에 대한 기본계획을 매 5년마다 수립하여 체계적으로 지원하는 방안 마련
- 중소기업의 신산업 관련 이익창출 시 세제 혜택 및 중소기업의 신산업 R&D지원

○ 【전문 인력 양성을 위한 국가기관 설립】

- 첨단기술의 상업화 및 전문 인력 양성을 체계적으로 계획, 관리하는 국가기관 설립

(3) 지역 일자리

○ 【지역균형발전 특화 전략】추진

- 기업유치에 따른 정부의 주거지원(예: 공동주택특별공급) 등
- 경력개발 지원 등 비수도권 지역의 기업에 특화된 인센티브 제공

○ 【지역 상생형 일자리 컨설팅】확대, 추진

- 기존 일자리의 양질화 및 인력충원을 위해 지방자치단체와 협력, 컨설팅 제공

(4) 중·고령 일자리

○ 【65세 정년 연장 로드맵】마련

- 인구변화, 재정부담, 소득단절 노인빈곤 등을 고려, 장기적으로 정년연장 불가피
- 고령자고용촉진 법 개정 추진하되 젊은 세대의 고용에 미치는 영향 등을 고려한 시기 논의

○ 정년연장 이후의 【계속고용제도 도입】

- 정년연장이후 급여 등 일정 조건을 둔 계속고용제도 도입

○ 【중·고령 일자리 안정화를 위한 고용승계】

- 중·고령 노동자가 집중된 청소·경비 등 하청·용역 고용승계 법제화 추진 (영업양도 등 사업이전 시 고용 등 근로관계 승계)

(5) 경력단절 일자리

○ 【모든 일하는 사람을 위한 육아휴직】보장

- 일반회계 지원을 통해 모성보호정책의 사각지대 해소, 육아 휴직 시 대체인력 고용 지원금 지급

○ 【성별임금 및 일자리 공시제도】도입

- 남녀임금격차를 줄일 수 있도록 성별 임금 및 일자리 공시 의무화

○ 【새일센터】역할 확대

- 경력단절 여성의 재취업 지원을 위한 새일센터 예산 및 인력 확대

○ 【아이돌보미】확대

- 아이 돌봄 이용시간 확대 및 아이돌보미 교육훈련으로 돌봄의 양질화

(6) 실노동시간단축 일자리

○ 【주 4.5일제 실현을 위한 로드맵】추진

- 금요일 오전 근무 후 업무를 종료하는 주 4.5일제 도입 로드맵 개발, 단계적 추진 및 자발적으로 4.5일제 도입에 대한 충분한 인센티브 제공으로 확대 유도

○ 【연차유급휴가 일수 확대】

- 근로기준법 개정으로 유급연차휴가를 최소 20일 이상으로 확대

○ 【연차유급휴가 사각지대 해소】

- 5인 미만 사업장 노동자에 연차유급휴가를 부여, 초단시간 노동자에 노동시간에 비례한 연차유급휴가 부여

(7) 노동시장 차별 완화

○ 【일하는 사람 기본법】제정

- 특수고용 및 플랫폼 노동자의 노동기본권에 관한 법률 제정

○ 【근로복지기본법】개정

- 공동근로복지기금을 규정하고 있는 근로복지기본법을 개정하여 수혜자를 근로기준법 상 근로자에서 노무제공자로 변경하여 특수고용, 플랫폼 노동자도 공동근로복지지금(정부, 지자체, 당사자 공동 출현)의 수혜자가 될 수 있도록 함

○ 【근로기준법】개정

- 노동관계법을 5인 미만 사업체 노동자 모두에게 적용하도록 시행령 개정
- 초단시간 노동자에 대해 주휴수당 및 연차유급휴가 노동시간에 비례하여 적용

○ 【소상공인 지원정책】발굴

- 5인 미만 소상공인 및 초단시간 고용 사업주의 부담을 경감시킬 수 있는 지원 정책 발굴

(8) 산업안전

○ 【중대재해처벌법】적용

- 50인 미만 사업장에 중대재해처벌법을 원칙대로 적용(2024년 1월 24일)

○ 【산업안전보건법】개정

- 국민의 안전과 관련된 업무는 직접고용을 하고 하도급을 금지하는 내용 추가
- 근로일 사이에 11시간 휴식시간 보장으로 장시간 과로 노동 금지

○ 【산업안전보건청】설립

- 산업안전업무를 총괄하는 산업안전보건청 설립으로 안전보건업무 체계화

(9) 공공부문 일자리 최소 노동기준 도입

○ 【공공부문 노동기준】가이드라인 개발

- 비정규직의 남용을 예방하고 노동관계법 상 권리를 보장하는 공공부문 노동기준에 대한 가이드라인을 마련하여 노동존중 사회 분위기를 만들고 민간부문까지 확대될 수 있도록 함

(10) 산업과 노동의 균형발전을 위한 제도

○ 【돌봄노동기본법】제정

- 고령화에 따른 필수 돌봄 인력의 체계적인 양성과 안정적인 돌봄 서비스 제공

○ 【안전운임제】제정

- 일몰된 안전운임제를 부활하여 화물운송 및 물류산업의 경쟁력 확보

○ 【조선산업기본법】제정

- 조선업의 무분별한 다단계 도급과 임금체불을 방지하고 내국인 숙련인력을 양성할 수 있도록 법 제정

2) 입법적 과제

○ 일자리·노동정책관련 입법 과제

- 본 연구에서 제안한 다양한 내용들은 법 제, 개정이 필요한 영역이 다수. 예를 들어 신산업의 경우 신산업분야 경우 「신산업 지원 및 육성에 관한 기본법」을 제정하여 신산업을 정의하고, 육성에 대한 기본방향과 예산 등에 대한 근거를 만들 필요가 있음. 이 외에도 성별 임금 공시를 위해서는 별도 법률을 제정하거나 기본 「고용정책기본법」의 제정이 필요. 인구감소에 대비하여 중·고령 노동력의 활용을 위한 정년연장, 계속 고용 등도 고령자고용법의 개정이 필요
- 입법적 과제 이외에 정부가 국정 정책으로 추진할 수 있는 내용들이 있으나 본 연구는 정부 정책 추진 과제는 별도로 다루지 않음. 아래의 <표 8-2>는 일자리 정책 관련 입법적 과제를 요약한 것임

<표 8-2> 일자리 정책 입법적 과제

구분	입법 과제	기대효과
신산업 일자리	신산업 지원 및 육성 기본법 제정	신산업 분야 선정 및 지원
여성 일자리	고용정책기본법 또는 별도법 제정	성별 임금공시를 통한 성평등 임금
중·고령 일자리	고령자고용법 개정	단계적 정년연장 및 계속고용방안
	근로기준법 개정 또는 별도법 제정	하청, 용역 고용승계 법제화
차별없는 일자리, 비정규직 일자리	근로기준법 개정 개정	5인 미만사업장, 초단시간 노동관계법 적용
	일하는 사람 기본법 제정	특수고용 및 플랫폼, 프리랜서 노동권 보호
	근로복지기본법 개정	특수고용, 플랫폼 등 복지 사각지대 복지혜택 부여
	근로기준법 개정	동일노동 동일임금 법제화
양질의 일자리, 안전한 일자리, 노동시간	근로기준법 개정 개정	유급연차휴가 확대
	산업안전보건법 개정	국민의 안전관련 업무 하도급 금지
	산업안전보건법 개정	근로일 사이 11시간 휴식 보장

자료: 저자 작성

참고문헌

■ 연구논문 및 보고서

김종진(2023), 장시간 노동과 연차휴가 활용실태, 《이슈와쟁점》 제20호, 일하는시민연구소·유니온센터.

이상호(2023) 지역 일자리 정책 미발표 발제문

조재한·김용·김한환·정예지·최민철·김영민·김원규(2022), 대전환기 한국 산업발전을 위한 선도적 산업정책 연구, 산업연구원

이승렬 외(2021), 제4차 고령자 고용촉진 기본계획 수립을 위한 기초연구. 한국노동연구원

Barzilay, A. R., & Ben-David, A. (2016). Platform inequality: Gender in the gig-economy. *Seton Hall L. Rev.*, 47, 393.

Kivimäki, M., Jokela, M., Nyberg, S. T., Singh-Manoux, A., Fransson, E. I., Alfredsson, L., ... & IPD-Work Consortium. (2015). *Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: a systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603 838 individuals*. *The lancet*, 386(10005), 1739-1746.

■ 통계자료·보도자료

고용노동부(2023) 보도자료, 지역 맞춤형 일자리 미스매치 대책

고용노동부, 기업체노동비용조사(2015~2022)

고용노동부, 고용형태공시제(2014~2020)

고용노동부, 고용형태별근로실태조사(2006~2022)

고용노동부, 사업체노동력조사(2022, 2023)

과학기술정보통신부, 인공지능산업실태조사(2019~2022)

관계부처 합동 보도자료, 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)

여성가족부, 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사(2022)

중소벤처기업부, 중소기업기본통계(2021)

통계청, 경제활동인구조사(2020~2022)

통계청, 장래인구추계(2020~2070)

통계청, 지역별고용조사(2017~2022)

통계청·한국은행·금융감독원, 가계금융복지조사(2014~2021)

한국비정규노동센터, 비정규노동 규모(2001~2022)

OECD Statistics.

OECD, Social and Welfare Statistics

■ 인터넷 자료

<https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=206033>)

<https://www.science.org/content/article/south-korea-science-spending-champion-proposes-cutbacks>

<https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>

https://blog.naver.com/molab_suda/222911302044

<https://www.newspole.kr/news/articleView.html?idxno=10041>

제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책

: 채우고, 만들고, 바꾸고

연구 기획 : 고승연, 남국현, 고영국

연구 진 : 김종진, 정흥준, 조현민

발행 인 : 이한주(민주연구원장)

발행 처 : (재)민주연구원

주 소 : 서울시 영등포구 국회대로 68길 7

(더불어민주당사 10층)

전화 : 02) 2630-0131

팩 스 : 02) 2630-0141

홈 페이지 : <https://idp.theminjoo.kr>

편집·디자인·인쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

발행 일 : 2024년 7월

ISBN 979-11-5698-451-1(93300)

이 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가
아님을 밝힙니다.

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

균형적 성장을 지향하는 일자리 정책

: 채우고, 만들고, 바꾸고

 **민주연구원**
The Institute for Democracy

