

인구 전략과 국가 미래 제③권

적정 인구  
가능성 탐색 Ⅱ

● 집필자(게재순)

신종각(한국고용정보원 연구위원)

설동훈(전북대학교 사회학과 교수)

이규용(한국노동연구원 연구위원)

인구 전략과 국가 미래 제③권  
적정 인구 가능성 탐색 Ⅱ

© 한국보건사회연구원, 2011

초판 1쇄 인쇄 | 2011년 12월 05일

초판 1쇄 발행 | 2011년 12월 10일

발행인 | 김용하

발행처 | 한국보건사회연구원

주 소 | 122-705 서울특별시 은평구 진흥로 235

전 화 | 대표전화 02-380-8000

F A X | 02-385-8106

등록번호 | 1994년 7월 1일(제8-142호)

홈페이지 | <http://www.kihasa.re.kr>

ISBN 978-89-8187-861-0 (전7권)

978-89-8187-865-8 93330

\* 잘못된 책은 구입하신 서점에서 바꿔드립니다.

\* 책값은 뒤표지에 있습니다.

표지 삽입

## 국가 인구 전략과 지속가능한 미래

저출산 고령화라는 고속열차가 빠른 속도로 나아가고 있지만 기차에 타고 있는 우리는 별로 실감하지 못하고 있다. 이런 와중에 인구에 대한 불확실한 주장으로, 경제사회적 불안만 증폭시키고 있다. 조만간에 인구의 감소로 인해 노동력 부족이 발생하여 큰일 날 듯한 주장은 청년실업, 낮은 여성고용률, 중·고령층 일자리 부족 등 시장 현실과 배치됨에도 불구하고 정확한 근거 없는 주장들이 난무하고 있다. 더욱 심각한 것은 인구의 감소를 불가항력적 사안으로 수용하고 저출산 대책 혹은 미래를 위한 투자 무용론이 대두되기도 한다.

그러나 인구 증가의 지속가능성에 대한 전제 없이는 대한민국의 미래 경제 사회 전망은 사상누각에 불과하다. 단순한 아이 더 낳거나 노인복지 대책이 아닌, 국가 전략적 차원에서 새로운 인구 대책이 필요한 시점이다. 적어도 50년을 내다보면서 기간별·부문별 인

구 분석을 통하여 인구 미스매치를 찾아내고, 단기·중기·장기 전략의 인구 대책 포트폴리오를 구성하여 구체적인 대응 방안을 제시해야 한다. 다시 말해 인구 변동 리스크를 통제할 수 있는 NEW 국가 인구정책을 개발해 선진 일류국가 건설을 위한 미래 비전의 밑그림을 그려나가야 하는 것이다.

성공한 미래는 아꼈던 과거도 긍정적으로 만든다. NEW 국가 인구 전략이 실현된다면 우리나라는 저출산·고령화로 미래가 불안한 국가가 아니라, 지금부터 저출산 Trap에서 성공적으로 탈피하면 인구 모범 국가로 전환 가능하게 된다. 1970년대의 산아제한정책을 비판한 사람도 있지만, 그때의 정책이 실패하였다면 현재의 인구는 7000만 명을 넘는 국가로 변하여 한반도 남쪽의 10만km<sup>2</sup> 국토에는 너무 많은 인구가 힘들어졌을지도 모른다. 인구 규모가 단순히 크다고 좋은 것이 아니라 국토 면적, 에너지, 부족 자원, 수자원, 식량 수급 여건 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

호주와 캐나다는 거대 국토 면적과 자원을 보유한 국가임에도 2000만~3000만 명 선의 인구 유지 전략을 가지고 총량인구를 통제하고 있다.

미국은 세계 초강대국으로서 인구 규모 확대 유지 전략을 추진하고 있으나, 백인 인구에서 히스패닉 및 흑인 인구로 인구 구성이 교체되고 있다.

중국·인도는 거대 인구 국가로 급성장하고 있으나 지구적 차원의 자원 부족 시대에 성장의 지속가능성은 불확실하다.

브라질·인도네시아는 인구가 증가하고 성장 잠재력이 있는 국가로 평가받고 있는데, 그 전제에는 광대한 국토와 풍부한 자원이 전제되고 있다.

프랑스·영국·스웨덴은 저출산·고령화를 극복할 수 있는 인구 유지정책이 성과를 보고 있다.

일본은 저출산·고령화로 세계 최고령 국가로 성장 잠재력이 상실되고 있다.

우리나라가 현재의 인구 트렌드를 유지할 경우 일본과 같은 유형의 국가로 전락할 우려가 크다. 한국은 일본의 성장 모델을 벤치마킹하여 경제적 번영을 달성하였으나, 이제는 일본 모델을 극복할 수 있는 새로운 패러다임을 모색할 시점이다. NEW 국가 인구 전략의 수립과 실천 전략을 통하여 지속가능한 한국형 발전 모델을 발전시켜야 한다.

기술 발전으로 국가를 선도할 수 있으나 끊임없는 혁신은 인류 역사적으로 불가능하고, 후진국에 의한 ‘Catch up’ 가능성은 상존한다. 중요한 것은 ‘인구수(人口數)’가 아니라 인구구성(人口構成)이다. 인구 고령화에도 경제활동참가율만 높이면 극복 가능하다는 논리가 있지만 고령화로 성장 잠재력의 잠식은 불가피하다. 저출산 현상을 성공적으로 극복한 영국·프랑스·스웨덴 등은 현재는 우리나라보다 고령화율이 높지만, 2050년에 이르면 25% 내외의 노인인구비율이 유지 가능하다. 반면 한국은 38% 수준으로 월등히 올라간다.

평균수명 연장에 따른 인구 고령화는 불가피하지만 저출산에 의

한 노인인구비율이 40%에 가까운 상황에서는 국가 경쟁력 유지가 불가능하다. 인구가 유지 가능한 합계출산율인 2.1 수준이 언젠가는 되어야 인구 고령화는 일정 수준으로 하향될 수 있다.

출산율이 2.1이 된다 하여도 한국 인구는 장기적으로 4300만 명 선으로 수렴될 것으로 전망된다. 4300만 명은 고도 성장기인 1989년의 인구 규모로서 충분히 수용 가능한 대안이 될 수 있다. 인구 정책에 성공한 국가 사례를 보면 합계출산율을 단기적으로 올리기는 어렵지만 장기간 연차적으로는 상향시킬 수 있다.

출생아 수를 지금 현재의 수준인 45만 명 내외를 유지하도록 하는 것은 가임여성 수의 감소분만큼 출산율을 높이면 충분히 달성 가능하다. 이렇게 되면 노인인구비율도 지금의 40%선에서 25% 수준으로 점차 하향 수렴하게 될 수 있다. 인구구성도 역피라미드형에서 장방형 구조로 전환하게 될 것이다(현재의 스웨덴·프랑스 등이 이런 구조를 가지고 있다).

우리 연구원의 인구 전망에 따르면 2020년을 기점으로 인구가 감소되는 국면으로 전환될 것으로 보인다. 핵심 노동력 인구는 2016년경부터 감소하지만, 2030년대까지는 노동력 부족 현상이 심화되지 않을 것으로 전망된다. 이는 현재 노동력 절감형 기술 발전이 계속되고 있고 한국의 경우 청년, 여성, 중·고령층 등의 유후 노동력 buffer가 존재하기 때문이다.

청년고용이 늘어남에 따라 청년실업 문제 해결 가능성이 존재한다. 여성 취업 활성화로 선진국형 여성고용률도 높아지는 추세다. 고령자 근로 참여 의욕이 높아 선진국형 근로 동기 부진 문제가

아직은 현재화되지 않고 있다.

그러나 2030년대 이후 청년·여성·고령자의 고용률이 선진국 수준에 이르면 국내 인구를 통한 수급 조절은 한계에 부딪히게 된다. 외국인 인력 유입의 필요성이 본격적으로 발생하게 될 것이다. 2030~2040년대에는 외국인 노동자의 도입, 개방적인 이민정책 등을 통하여 일정 기간 노동력 부족 문제를 해결할 수 있을 것이다. 북한 인력의 경우, 좁게는 외국인 인력 활용 차원에서 접근 가능하고, 넓게는 남북한 경제 통합 차원에 더 큰 경제 공동체도 구상할 수 있다.

2050년대 이후는 궁극적으로 출산력이 회복된 건전한 한국 인구 구조를 기반으로 안정된 인구 규모를 유지하면서 지속가능한 경제 사회 발전을 도모하는 State로 Soft landing하여야 한다. 이를 위해서는 향후 40년 동안 실현 가능한 출산율 제고 정책을 수립하여 구체적으로 실행하여 나가야 할 것이다.

이를 위해서 2011년 현재부터는 출산율 제고를 위하여 꾸준한 투자를 해야 하며, 이는 궁극적으로 출산율 저하로 맞이하게 될 고령화 비용에 비하면 훨씬 더 저비용이 소요되는 미래 투자 정책임을 인식하는 것이 중요하다.

출산율을 높이기 위해서는 선제적 투자가 필요하다. 저출산율 극복한 프랑스와 스웨덴과 같이 GDP의 3% 내외를 투입하는 양적인 정책은 현실적으로 한계가 있으나 최소한 이웃 나라인 일본 수준 GDP의 1.3% 수준까지는 연차적으로 높일 필요가 있다(현재 0.6%).



국가 인구 전략을 위한 종합 연구는 제2차 저출산 고령사회 계획을 보완하는 차원에서 구상되었다. 크게 경제성장을 선도하는 인구 전략, 적정 인구 가능성 탐색, 저출산 고령사회와 삶의 질, 선진국의 인구 문제의 도전과 대응 등 4편으로 구성하고, 총괄 보고서를 포함하여 7권의 책으로 편집되었다.

본 책의 저술에 참여한 모든 연구진과 한국보건사회연구원의 이삼식 실장 등 저출산고령사회연구실 직원 여러분께 감사드립니다.

2011년 가을

한국보건사회연구원 원장 김 용 하

c o n t e n t s

004 발간사\_ 국가 인구 전략과 지속가능한 미래 | 김용하

제8편 중·고령층 일자리 해법 | 신종각

014 제1장 인구고령화와 경제활동인구 추이

047 제2장 OECD 회원국의 고령층 고용 현황

085 제3장 중고령층 고용전망

116 제4장 한국의 중고령층 고용정책 현황 및 정책적 시사점

제9편 외국인 인력 수급 전망과 대책 | 설동훈이규용

182 제1장 서론

191 제2장 외국인 인력의 제도변화와 추이

256 제3장 인구변동과 외국인 인력 수급전망

295 제4장 요약 및 결론





제 8 편

# 중고령층 일자리 해법

연구책임자: 신종각(한국고용정보원 연구위원)

## 인구고령화와 경제활동인구 추이

### 제1절 경제활동인구 추이 분석

최근 우리나라는 인구구조의 고령화로 인한 노동력의 고령화가 급속히 진행되고 있다. 이 연구에서는 우선 경제활동인구를 중심으로 우리나라 인구고령화의 추이를 살펴보고 정책적 함의를 찾아보고자 한다. 통계청의 경제활동인구조사에 근거하여 연령별 연간 경제활동인구 비중을 살펴보면, 1963년 15~29세 연령층은 전체 노동력에서 40%를 차지한 반면, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60세 이상 연령층의 비중은 각각 24%, 20%, 12%, 4%를 차지하였다. 그러나 2010년도에는 15~29세, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60세 이상의 국가 전체의 노동력(경제활동참가율) 비중이 각각 17%, 24%, 27%, 20%, 11%를 차지하는 것으로 나타났다. 1963년에서 2010년 까지 47년 동안 29세 이하 청년층의 노동력 비중이 감소한 반면, 30세 이상 중장년층의 노동력 비중이 크게 증가하였다. 특히 50대 및 60대 이상의 중고령 노동력 비중

이 비약적으로 증가하여 인구고령화에 따른 노동력의 고령화가 급속히 진행되고 있음을 알 수 있다.

경제활동인구의 변동 추세를 연령대 별로 살펴보면, 15~29세 이하의 청년층의 비중은 1963년 이후 지속적으로 감소하고 있는데 이는 출산율 감소의 지속과 고학력화에 따른 학령인구의 증가와 관계가 깊은 것으로 해석되며, 30대의 노동력 비중은 1993~1994년을 최고치를 기록한 후 지속적으로 감소하고 있으며, 40대의 노동력 비중은 2003년 이후 최근까지 최고 수준을 보이고 있고, 50대와 60세 이상의 연령층도 지속적으로 상승하고 있는 추세를 보이고 있다. 특히 60세 이상 노령층의 노동력 비중은 1963년 4% 수준에서 2010년에는 11%를 차지하여 인구고령화가 세대 간 노동력의 구성 비중을 급격히 변화시키고 있다.

〈표 1-1〉 연령별 경제활동인구 비중

(단위: 비율)

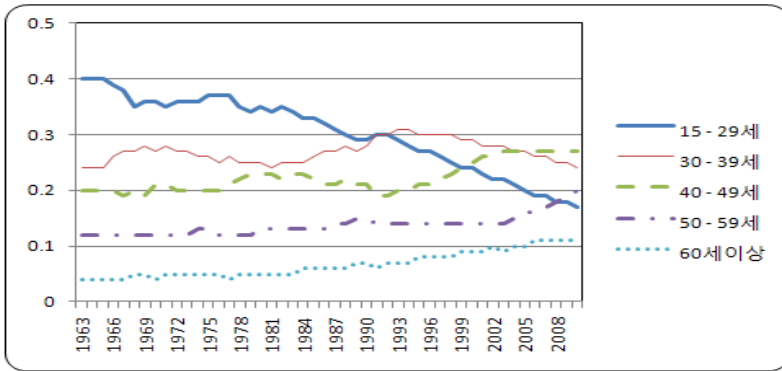
	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
15-29세	0.40	0.40	0.40	0.39	0.38	0.35	0.36	0.36	0.35	0.36	0.36	0.36	0.37	0.37	0.37	0.35
30-39세	0.24	0.24	0.24	0.26	0.27	0.27	0.28	0.27	0.28	0.27	0.27	0.26	0.26	0.25	0.26	0.25
40-49세	0.20	0.20	0.20	0.20	0.19	0.20	0.19	0.21	0.21	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.21	0.22
50-59세	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.13	0.12	0.12	0.12
60세이상	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04	0.05
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
15-29세	0.34	0.35	0.34	0.35	0.34	0.33	0.33	0.32	0.31	0.30	0.29	0.29	0.30	0.30	0.29	0.28
30-39세	0.25	0.25	0.24	0.25	0.25	0.25	0.26	0.27	0.27	0.28	0.27	0.28	0.30	0.30	0.31	0.31
40-49세	0.23	0.23	0.23	0.22	0.23	0.23	0.22	0.21	0.21	0.22	0.21	0.21	0.19	0.19	0.20	0.20
50-59세	0.12	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.14	0.14	0.15	0.15	0.14	0.14	0.14	0.14
60세이상	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.06	0.07	0.07	0.07
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
15-29세	0.27	0.27	0.26	0.25	0.24	0.24	0.23	0.22	0.22	0.21	0.20	0.19	0.19	0.18	0.18	0.17
30-39세	0.30	0.30	0.30	0.30	0.29	0.29	0.28	0.28	0.28	0.27	0.27	0.26	0.26	0.25	0.25	0.24
40-49세	0.21	0.21	0.22	0.23	0.24	0.25	0.26	0.26	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
50-59세	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.15	0.16	0.16	0.17	0.18	0.19	0.20
60세이상	0.08	0.08	0.08	0.08	0.09	0.09	0.09	0.10	0.09	0.10	0.10	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

연령별 추세 분석에서 발견할 수 있는 흥미 있는 사실은 청년층의 노동력 비중 감소가 연쇄적으로 상위 연령대의 비중을 증가시키고 있으며 연령대별 경제활동참가인구 비중의 변화가 처음에는 30년(1994년) 경과되어 나타났으나(청년층과 30대 연령층) 다음에는 6년(2000년)이 경과되어 나타나(청년층과 40대) 인구 고령화에 따른 노동력 고령화가 급격히 지속되고 있음을 알 수 있다.

[그림 1-1] 연령별 경제활동인구 비중

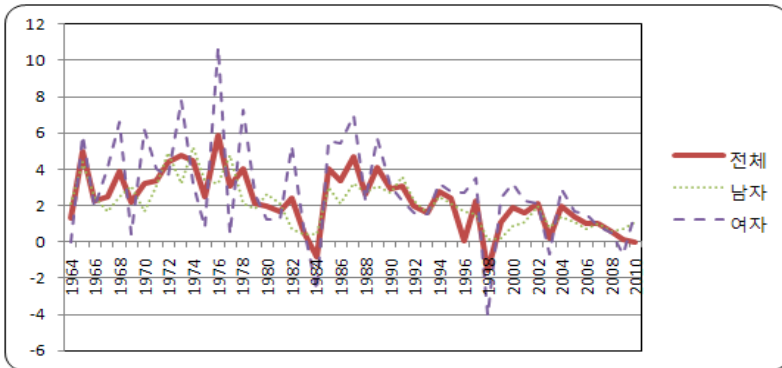
(단위: 비율)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

[그림 1-2] 성별 경제활동참가인구 증가율 추이

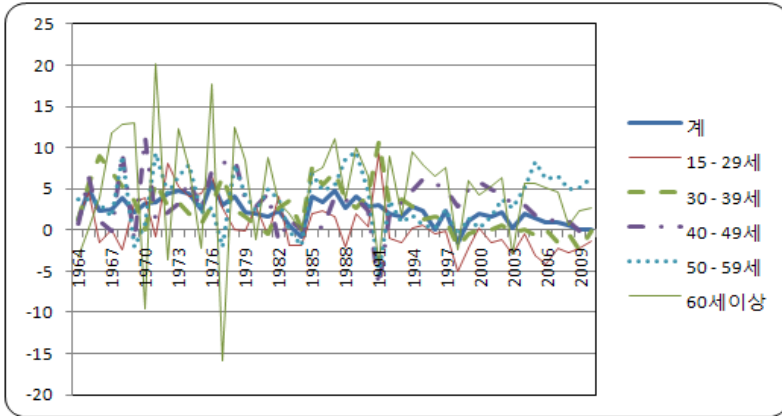
(단위: %)





[그림 1-3] 연령별 경제활동인구 증가율 추이

(단위: %)



<표 1-2> 성·연령별 경제활동인구 증감률(1964~1978년)

(단위: %)

성별	연령계층	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
전체	계	1.3	5.0	2.3	2.5	3.9	2.2	3.2	3.4	4.4	4.8	4.5	2.5	5.9	3.1	4.0
	15 - 29세	1.5	4.6	-1.5	0.1	-2.4	3.3	3.9	-0.9	8.1	5.3	4.0	4.5	6.6	2.7	0.1
	30 - 39세	1.2	5.6	8.9	7.1	5.3	3.5	0.1	5.8	2.9	3.4	2.0	0.7	3.1	6.5	2.5
	40 - 49세	0.7	6.4	1.1	-0.1	9.4	-1.4	11.3	1.1	2.1	3.2	6.0	2.5	7.2	8.1	8.6
	50 - 59세	3.8	3.7	3.2	1.7	8.9	-2.0	0.7	9.4	4.4	6.5	7.9	2.2	2.6	-2.1	7.9
	60세이상	-3.2	0.3	3.9	11.7	12.8	13.0	-9.6	20.2	-3.6	12.3	7.5	-2.3	17.7	-15.9	12.4
남자	계	2.1	4.4	2.5	1.7	2.5	3.1	1.7	3.1	4.9	3.2	5.2	3.4	3.2	4.8	2.1
	15 - 29세	3.8	3.1	-2.9	-2.1	-5.5	1.7	4.9	-0.1	11.5	3.6	3.4	6.3	4.3	3.6	-2.9
	30 - 39세	1.8	5.2	11.5	6.1	5.0	6.2	-2.1	4.7	3.5	2.5	3.7	2.5	0.5	7.9	1.8
	40 - 49세	1.0	6.0	1.2	1.1	8.3	0.5	9.2	-0.4	-0.4	1.1	6.8	3.5	4.8	9.2	7.5
	50 - 59세	15.0	-6.6	3.0	1.4	6.6	0.1	-2.9	8.8	3.5	5.4	8.8	0.0	-1.2	2.0	4.2
	60세이상	-5.8	1.7	2.6	10.9	13.2	13.3	-14.1	17.1	-2.9	6.9	11.3	-1.3	15.4	-14.0	11.1
여자	계	0.0	5.9	1.9	4.1	6.6	0.4	6.2	4.0	3.6	7.8	3.2	0.8	10.7	0.4	7.3
	15 - 29세	-2.2	7.4	0.8	3.7	2.5	5.6	2.6	-2.1	3.4	8.0	4.8	2.0	10.1	1.3	4.5
	30 - 39세	-0.2	6.6	3.2	9.4	6.0	-2.6	5.5	8.2	1.7	5.2	-1.6	-3.1	9.4	3.5	3.9
	40 - 49세	0.0	7.2	1.0	-2.3	11.5	-5.2	15.6	3.9	6.9	6.8	4.5	0.8	11.4	6.3	10.4
	50 - 59세	8.1	0.0	3.7	2.4	14.0	-6.4	8.5	10.6	6.2	8.4	6.3	6.2	9.3	-8.5	14.4
	60세이상	3.1	-3.0	7.2	13.5	11.9	12.1	0.7	26.2	-4.8	22.3	1.4	-4.1	22.1	-19.2	14.8

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

〈표 1-3〉 성·연령별 경제활동인구 증감률(1979~1994년)

(단위: %)

성별	연령계층	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
전체	계	2.1	2.0	1.7	2.4	0.6	-0.8	4.0	3.4	4.7	2.6	4.1	2.9	3.1	2.0	1.6	2.8
전체	15 - 29세	-0.1	2.9	-0.6	4.0	-1.9	-1.8	1.9	2.4	1.7	-2.0	1.9	0.4	9.4	-1.0	-1.6	0.2
전체	30 - 39세	1.6	0.6	-0.5	2.7	3.5	0.2	7.5	5.5	7.0	3.8	2.7	4.2	10.7	3.1	3.7	2.8
전체	40 - 49세	3.7	2.9	4.4	-1.4	1.2	0.0	0.7	0.3	4.1	3.5	3.9	2.3	-6.8	1.9	3.4	4.8
전체	50 - 59세	4.3	2.4	5.0	3.8	-0.2	-1.8	6.9	4.8	5.5	8.7	9.5	4.6	-5.4	3.5	1.0	1.8
전체	60세이상	8.5	-1.1	8.8	3.4	2.0	-0.1	6.9	7.6	11.1	3.7	10.1	6.6	-4.1	8.9	1.8	9.5
남자	계	1.8	2.6	2.1	0.7	0.4	0.4	3.0	2.1	3.2	2.7	3.1	2.7	3.6	2.3	1.6	2.5
남자	15 - 29세	-0.7	5.0	1.4	3.5	-3.5	-1.0	0.2	0.6	-1.0	-3.4	0.8	-0.8	10.5	-1.5	-2.2	0.6
남자	30 - 39세	0.9	0.7	0.0	0.6	3.9	0.3	6.9	4.4	5.6	4.0	1.6	4.1	11.0	3.8	3.2	2.0
남자	40 - 49세	4.8	2.6	3.1	-2.6	2.1	2.2	-0.6	-0.3	4.1	3.7	2.9	2.3	-5.7	2.2	2.6	4.3
남자	50 - 59세	3.4	1.4	3.8	-0.9	0.3	2.0	6.6	4.6	4.1	10.4	10.4	5.1	-6.3	3.7	2.4	1.3
남자	60세이상	6.7	0.9	8.4	1.6	1.0	-2.1	6.0	2.6	8.4	5.6	4.8	7.2	-4.0	9.0	3.9	9.0
여자	계	2.6	1.2	1.2	5.3	0.8	-2.7	5.6	5.4	7.0	2.3	5.7	3.1	2.3	1.6	1.5	3.2
여자	15 - 29세	0.7	0.1	-3.3	4.7	0.5	-2.8	4.3	4.8	5.3	-0.3	3.1	1.8	8.1	-0.4	-0.8	-0.3
여자	30 - 39세	3.0	0.5	-1.8	7.6	2.7	0.1	8.7	7.7	9.8	3.3	4.8	4.2	9.9	1.7	4.7	4.2
여자	40 - 49세	2.0	3.4	6.8	0.6	-0.2	-3.6	2.8	1.4	4.0	3.3	5.5	2.4	-8.7	1.4	4.6	5.8
여자	50 - 59세	5.8	4.1	7.0	10.6	-0.7	-6.9	7.4	5.2	7.6	6.3	8.1	3.8	-4.1	3.0	-1.0	2.7
여자	60세이상	11.6	-4.5	9.3	6.8	3.7	3.2	8.1	15.6	14.7	1.3	17.2	5.9	-4.2	8.7	-0.7	9.9

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

〈표 1-4〉 성·연령별 경제활동인구 증감률(1995~2010년)

(단위: %)

성별	연령계층	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체	계	2.4	2.1	2.3	-1.6	1.1	1.9	1.6	2.1	0.2	2.0	1.4	1.0	1.0	0.6	0.1	1.3
전체	15-29세	0.6	-0.4	-0.2	-5.0	-2.3	0.3	-1.5	-1.2	-2.9	-0.4	-3.1	-4.2	-2.3	-2.8	-2.3	-1.4
전체	30-39세	1.2	1.7	1.3	-2.1	-0.4	0.0	0.1	0.5	-0.3	0.0	-0.7	0.0	-1.5	-0.5	-2.4	-0.2
전체	40-49세	6.1	5.6	4.9	2.8	4.9	5.8	4.9	4.3	3.2	3.0	1.8	1.4	0.9	1.1	-0.1	0.4
전체	50-59세	0.6	0.2	2.5	-0.7	1.4	0.2	1.7	3.8	2.7	5.2	8.2	6.2	6.6	5.0	5.1	6.4
전체	60세이상	8.0	6.6	7.5	-2.4	6.0	4.2	5.3	6.3	-2.9	5.6	5.6	5.2	4.6	0.5	2.4	2.7
남자	계	2.1	1.7	1.5	0.1	0.2	0.9	1.1	2.0	0.8	1.4	1.1	0.7	1.0	0.6	0.7	1.1
남자	15-29세	-0.2	-1.1	-1.4	-2.8	-3.1	-1.6	-3.5	-2.3	-4.1	-1.9	-4.7	-4.2	-1.6	-3.8	-1.6	-2.1
남자	30-39세	1.5	0.7	0.5	-0.7	-1.1	-0.3	-0.3	0.4	0.1	-0.6	-0.9	-1.4	-1.6	-0.1	-1.3	-0.7
남자	40-49세	5.4	5.6	4.0	3.8	3.9	4.8	4.8	4.3	4.0	2.2	1.7	1.1	0.4	1.3	0.1	0.3
남자	50-59세	0.5	0.7	2.4	1.3	0.7	-0.1	1.3	4.3	4.4	4.9	7.2	5.8	6.5	4.2	5.2	6.0
남자	60세이상	7.4	6.6	6.8	-1.3	3.2	2.7	6.8	7.6	-1.7	6.3	6.8	6.1	4.9	0.7	3.3	3.8
여자	계	2.8	2.7	3.5	-4.1	2.4	3.2	2.3	2.1	-0.7	2.9	1.7	1.5	0.9	0.5	-0.7	1.6
여자	15-29세	1.5	0.4	1.1	-7.5	-1.3	2.4	0.8	-0.1	-1.8	1.0	-1.6	-4.2	-3.0	-1.8	-2.9	-0.7
여자	30-39세	0.6	3.7	2.8	-4.6	0.8	0.6	0.8	0.6	-1.2	1.1	-0.4	2.5	-1.4	-1.2	-4.3	0.7
여자	40-49세	7.1	5.6	6.3	1.3	6.2	7.4	4.9	4.3	2.0	4.3	2.0	2.0	1.6	0.7	-0.3	0.6
여자	50-59세	0.9	-0.6	2.7	-3.7	2.6	0.6	2.3	3.0	0.0	5.8	9.7	7.0	6.8	6.1	5.0	7.1
여자	60세이상	8.7	6.9	8.1	-4.0	9.7	6.0	3.5	4.7	-4.3	4.6	4.0	3.9	4.3	0.2	1.2	1.4

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

다음으로 우리나라 노동력의 연령별 비중 추이를 성별로 분리하여 살펴보고자 한다. 1963년 연령별 남성 경제활동인구의 비중은 15-29세, 30-39세, 40-49세, 50-59세, 60세 이상의 연령 군에서 각각 38%, 25%, 20%, 12%, 5%를 차지한 것으로 나타났으나, 2010년에는 연령별 남성 경제활동인구의 비중이 각각 14%, 27%, 28%, 20%, 11%를 차지한 것으로 나타나 50여 년의 기간 동안 국가 고용시장이 29세 이하 청년 노동력 위주의 고용시장에서 중장년층 위주의 고용시장으로 변화한 것으로 분석된다.

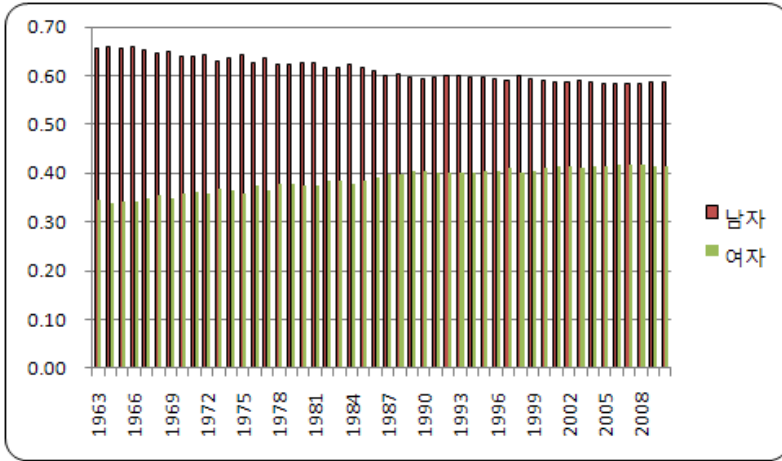
남성 경제활동인구의 변화 추세는 전체 경제활동인구에서 차지하는 각 연령별 비중과 비슷한 추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 전체 경제활동인구에서 남성이 차지하는 비중이 상대적으로 크기 때문이다. 다만 2010년에는 청년층(15-29세)의 경제활동참가율이 차지하는 비중이 전체 경제활동인구에서 보다 남성 경제활동인구에서 더 낮은 것으로 나타났다. 또한 1963년 이후 청년층의 경제활동참가 비중 감소 현상이 지속된 것은 전체 경제활동참가인구 중 청년층의 비중 감소와 비교하여 남성 경제활동참가인구에서 청년 남성층의 비중 감소가 보다 급격히 진행되었으며 이는 청년 남성의 학령인구 편입이 급속히 증가하고 청년인구 증가율의 감소현상이 나타난 결과로 해석될 수 있다. 이러한 현상은 청년층이 국가 전체의 노동력에서 차지하는 비중이 30대와 같은 비중을 차지한 연도가 남성 경제활동인구인 경우에는 1986년이지만 전체 경제활동인구에서는 1991년에야 같은 비중에 도달한 현상에서도 살펴볼 수 있다.

1963년 이후 우리나라 여성 노동력의 연령별 변화 추이를 살펴보면, 1963년 29세 이하 청년층, 30대, 40대, 50대, 60대 이상 연령대별 비

중이 각각 44%, 23%, 19%, 11%, 8% 순으로 나타나 전체 연령 및 남성 경제활동참가율 비중과 유사한 수준으로 나타났으나, 2010년에는 각 연령대별 비중이 22%, 21%, 27%, 19%, 11% 순으로 나타났다. 최근 우리나라 여성 노동력의 경우 40대의 경제활동 비중이 제일 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 20대, 30대, 50대, 60대 이상 순으로 분석되고 있어 여성 노동력의 고령화 현상을 확인할 수 있다. 그러나 최근 국가 전체 노동력에서 연령대별 비중이 40대, 30대, 50대, 20대, 60대 이상의 순으로 나타났으며, 남성 노동력에서도 40대, 30대, 50대, 20대, 60대 이상의 순으로 난 것과 비교하여 볼 때 상당한 차이를 발견할 수 있다. 이러한 현상은 여성의 교육기회 확대와 출산과 깊은 영향이 있는 것으로 분석된다. 전체 및 남성 노동력의 변화 추세와 마찬가지로 학령인구의 증가로 인하여 청년 노동력의 감소가 지속되고 있는 동시에 출산 연령이 30대에 이루어지고 있으며 자녀 양육이 이루어진 후 40대에 경제활동에 재진입하는 여성노동공급의 M-type 현상이 우리나라에서도 본격적으로 나타난 것으로 해석할 수 있다. 여성 경제활동인구 중 30대와 40대의 비중 추세의 변화는 흥미로운 현상으로 관측되는데, 1979년에 1차로 30대와 40대 여성의 경제활동참가 비중이 역전된 이후 1986년 재역전이 이루어져 30대의 비중이 높아진 이후 2000년까지 지속되었으나 2001년 이후에는 다시 40대의 경제활동참가 비중이 30대 보다 높아진 현상이다. 이러한 현상은 보다 정밀한 분석이 이루어져야 할 것으로 보이나, 여성의 경제활동참가 증가 현상, 결혼연령의 증가(만혼), 1970년대 말과 1990년대 말에 발생한 경제위기 현상이 복합적으로 표출된 사회현상의 결과와 밀접한 관계가 있는 것으로 추정할 수 있다.

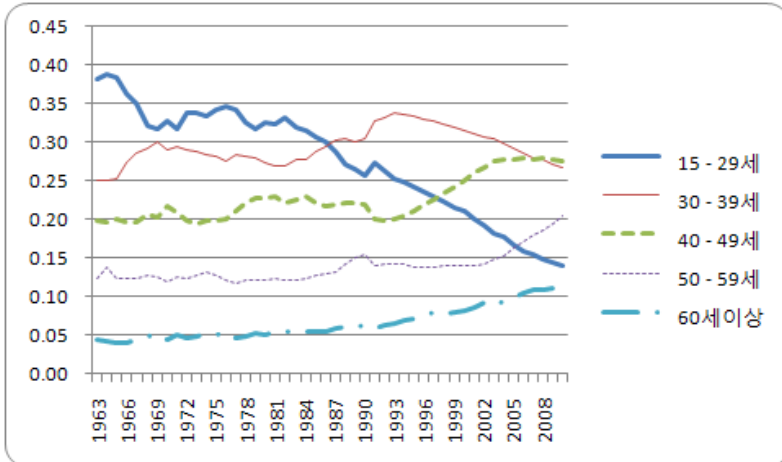
[그림 1-4] 연도별 성별 경제활동인구 비중 추이

(단위: 비율)



[그림 1-5] 남성 연령별 경제활동인구 비중 추이

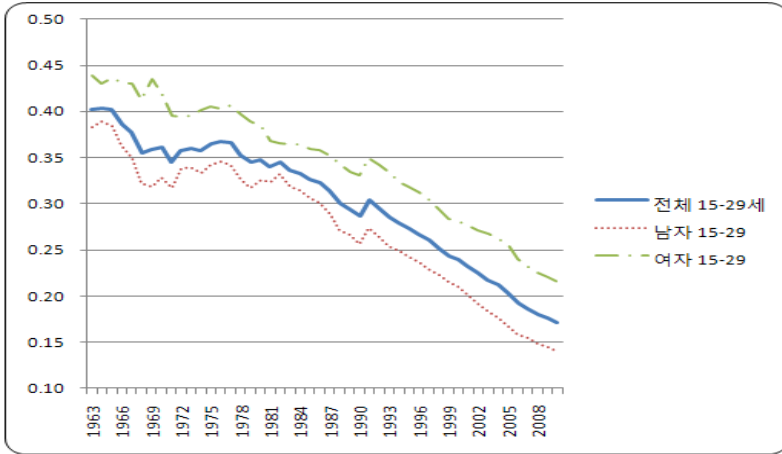
(단위: 비율)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

[그림 1-6] 청년층 성별 경제활동참가인구 비중 추이

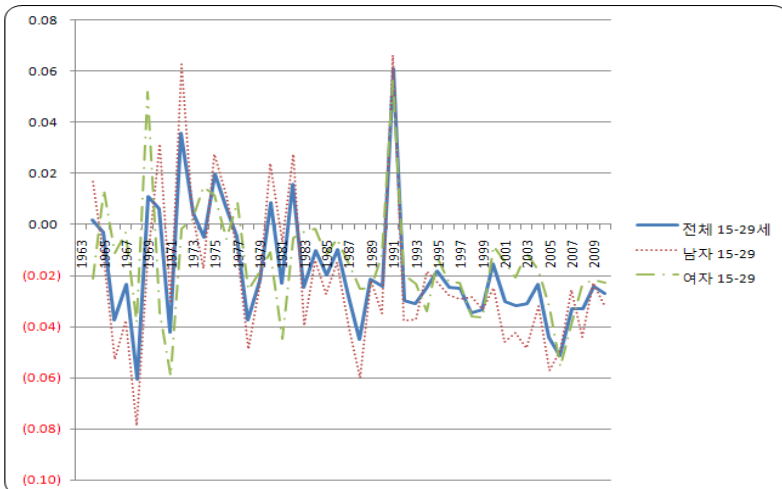
(단위: 비율)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

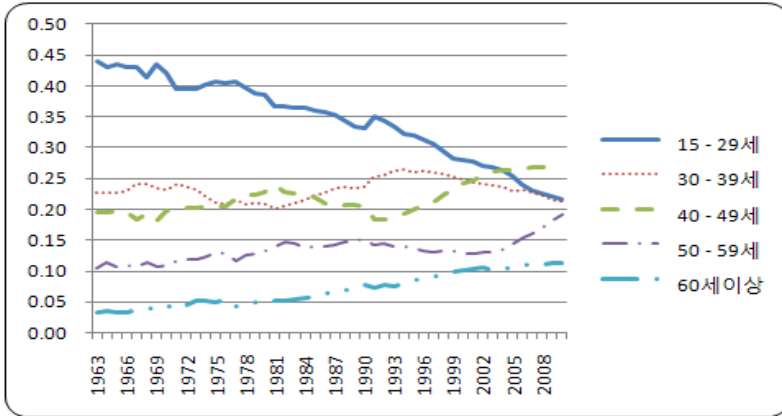
[그림 1-7] 청년층 성별 경제활동참가인구 비중 증감률 추이

(단위: %)



[그림 1-8] 여성 연령별 경제활동인구 비중 추이

(단위: 비율)



<표 1-5> 여성경제활동참가인구 비중 추이

(단위: 비율)

	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
15-29세	0.44	0.43	0.44	0.43	0.43	0.41	0.43	0.42	0.40	0.39	0.40	0.40	0.41	0.40	0.41	0.40
30-39세	0.23	0.23	0.23	0.23	0.24	0.24	0.23	0.23	0.24	0.24	0.23	0.22	0.21	0.21	0.22	0.21
40-49세	0.19	0.19	0.20	0.20	0.18	0.19	0.18	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.21	0.22	0.22
50-59세	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.13	0.12	0.12
60세이상	0.03	0.04	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04	0.05
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
15-29세	0.39	0.38	0.37	0.37	0.36	0.36	0.36	0.36	0.35	0.34	0.33	0.33	0.35	0.34	0.33	0.32
30-39세	0.21	0.21	0.20	0.21	0.21	0.22	0.22	0.23	0.23	0.24	0.23	0.24	0.25	0.25	0.26	0.26
40-49세	0.22	0.23	0.24	0.23	0.23	0.22	0.22	0.21	0.20	0.21	0.21	0.20	0.18	0.18	0.19	0.19
50-59세	0.13	0.13	0.14	0.15	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.15	0.15	0.15	0.14	0.14	0.14	0.14
60세이상	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.08	0.07	0.08	0.08	0.08
	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
15-29세	0.32	0.31	0.30	0.29	0.28	0.28	0.28	0.27	0.27	0.26	0.25	0.24	0.23	0.23	0.22	0.22
30-39세	0.26	0.26	0.26	0.26	0.25	0.25	0.24	0.24	0.24	0.24	0.23	0.23	0.23	0.22	0.22	0.21
40-49세	0.20	0.21	0.21	0.22	0.23	0.24	0.25	0.25	0.26	0.26	0.26	0.26	0.27	0.27	0.27	0.27
50-59세	0.14	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.15	0.15	0.16	0.17	0.18	0.19
60세이상	0.08	0.09	0.09	0.09	0.10	0.10	0.10	0.11	0.10	0.10	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

## 제2절 경제활동참가율 추이 분석

중고령층 경제활동참가율의 추세를 분석하기 이전에 우선적으로 15세 이상 인구 전체의 경제활동참가율과 성별 경제활동참가율의 추세를 분석하고자 한다. 1963년 우리나라 전체의 경제활동참가율은 56.6%이었으며 남성의 경제활동참가율과 여성의 경제활동참가율은 각각 78.4%와 37%로 나타났다. 이후 2010년도에는 15세 인구 전체 및 남녀 경제활동참가율은 각각 60.8%, 72.8%, 49.2%를 기록하였다. 1963~2010년 기간의 47년 동안 전체 경제활동참가율과 여성 경제활동참가율은 크게 상승하였으나 남성 경제활동참가율은 점진적으로 하락하는 추세를 보이고 있다.

전체 경제활동참가율은 1963년 이후 1978년까지 꾸준히 상승하는 추세를 나타내었으나 1979년에서 1986년까지 하락하였으며, 다시 1997년까지 지속적인 상승을 기록하였다. 1998~1999년 사이에는 외환 위기로 크게 하락하였으며, 이후 2000~2007년 사이에는 점진적인 상승 추세를 기록하였으며, 2008~2010년 기간에는 글로벌 경제위기의 여파로 다시 하향 추세를 보이고 있다. 우리나라의 경제활동참가율은 전반적으로 경제의 호황과 불황 국면을 반영하여 경기 사이클과 밀접하게 연동되어 나타나고 있는 것으로 해석된다. 성별 경제활동참가율 추세를 살펴보면, 남성 경제활동참가율은 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있는 반면, 여성 경제활동참가율은 꾸준히 상승하고 있는 추세를 나타내고 있다. 국민소득수준의 향상과 여권의 신장, 결혼 연령의 증가, 여성 노동력의 질적 향상 등 다양한 요인의 결과로 추정·해석할 수 있다.



〈표 1-6〉 연도별 경제활동참가율 추이

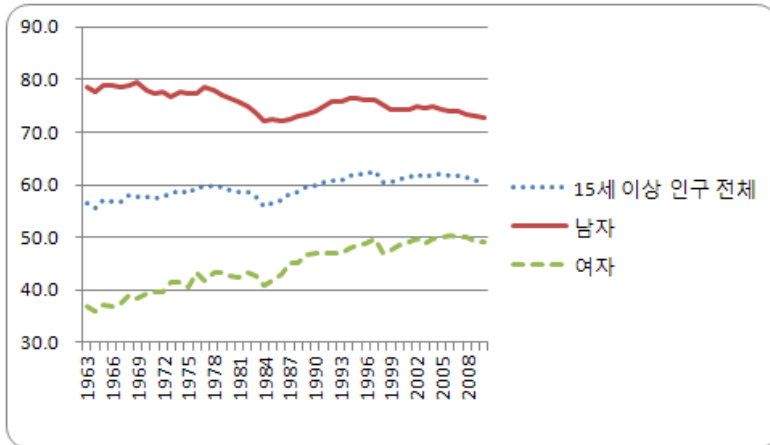
(단위: %)

	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74
15세 이상 인구 전체	56.6	55.7	57.0	56.9	56.9	58.0	57.8	57.6	57.4	57.7	58.4	58.9
남자	78.4	77.6	78.9	78.9	78.5	79.0	79.6	77.9	77.2	77.5	76.8	77.7
여자	37.0	36.0	37.2	37.0	37.5	39.1	38.3	39.3	39.5	39.6	41.5	41.5
연도	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
15세 이상 인구 전체	58.3	59.7	59.4	59.9	59.5	59.0	58.5	58.6	57.7	55.8	56.6	57.1
남자	77.4	77.4	78.7	77.9	76.9	76.4	75.8	75.0	73.7	72.1	72.3	72.1
여자	40.4	43.2	41.7	43.3	43.3	42.8	42.3	43.4	42.8	40.7	41.9	43.1
연도	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
15세 이상 인구 전체	58.3	58.5	59.6	60.0	60.6	60.9	60.9	61.6	61.9	62.1	62.5	60.6
남자	72.5	72.9	73.4	74.0	75.0	75.7	75.7	76.3	76.4	76.2	76.1	75.1
여자	45.0	45.0	46.6	47.0	47.1	47.1	47.1	47.8	48.4	48.9	49.8	47.1
연도	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
15세 이상 인구 전체	60.6	61.0	61.3	61.9	61.4	62.0	61.9	61.7	61.7	61.4	60.7	60.8
남자	74.4	74.2	74.2	74.8	74.6	74.8	74.4	74.0	73.9	73.4	72.9	72.8
여자	47.6	48.6	49.2	49.7	48.9	49.8	50.0	50.2	50.1	49.9	49.0	49.2

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 연도.

[그림 1-9] 성별 경제활동참가율 추이

(단위: %)



성별·연령별 경제활동참가율 추이를 살펴보면 다음과 같다. 우선 1989년 이후 남성 경제활동참가율의 추이를 연령별로 살펴보고자 한다. 1989년 이후 기간을 대상으로 성별 연령별 경제활동참가율 추이를 분석하려는 이유는 분석을 위한 기초 자료인 통계청의 경제활동 인구조사 자료에서 중고령층(55~64세) 고용구조에 대한 조사가 1989년 자료 이후부터 제공되기 때문이다.

1989년 이후 최근까지 우리나라의 남성 경제활동참가율은 1995년의 76.4%가 최고 수준이다. 외환위기 직전인 1997년까지 76% 대를 유지하던 우리나라 남성 경제활동참가율은 외환위기 시기인 1998년에는 75.1%로 급락하였으며 이후 지속적으로 하락하여 2010년에는 72.8%를 기록하였다.

1989년 이후 15세 이상 29세 이하 청년층 남성의 경제활동참가율은 1994년의 54.1%가 최고 수준으로 이후 지속적인 하락을 기록하고 있으며 2010년에는 그 비율이 42.3%에 그치고 있다. 한편 30~39세 사이의 남성 경제활동참가율은 1991년의 97.2%가 최고 수준이며 외환위기 이후 95% 수준으로 하락하였으며 이후 완만하게 감소하여 2010년에는 92.9% 수준을 나타내고 있다.

1989년 이후 40~54세 연령대의 경제활동참가율 추세를 살펴보면, 1996년 94.9%를 최고로 기록한 이후 하락 추세를 보였으며 1999년에는 외환위기의 여파로 92.9%로 하락하였으며 이후 92% 대를 계속 유지하고 있다. 55-64세 중고령층의 남성 경제활동참가율은 1989년 75.8% 이었으며 1997년에는 그 비율이 79.9%를 기록하여 최고 수준을 기록하였으나 외환위기로 1998년에는 75.6%로 급락하였다. 이후 2000년에는 남성 중고령층 경제활동참가율은 71%까지 하락하였으나 점

차 회복하여 2010년에는 77.4% 수준까지 도달하였다. 그러나 55-64세 연령층인 남성 중고령층은 외환위기 시기(1997~2000년)에 가장 타격을 많이 받은 연령층으로 분석되고 있다. 1997~1998년 기간에만 남성 중고령층 경제활동참가율이 4.3%p 하락하였으며 1997~2000년 기간에는 무려 8.9%p가 하락한 것으로 분석되었다. 65세 이상 연령층의 남성 경제활동참가율 추이를 살펴보면, 1980년대 후반에서 1990년 초반에는 38~39% 대를 유지하였으나 1990년대 중반 이후에는 40~42% 수준을 유지하고 있으며 전체적인 추세로는 1990년대 이후 증가하는 추세에 있다. 그러나 65세 이상 남성 고령층은 1998년 전후 외환위기 시기와 2008년 전후 금융위기 시기에 타 연령층에 비하여 경제활동참가율 측면에서 보다 큰 영향을 받는 것으로 분석되었다.

한편 시대별 연령별 경제활동참가율 순위를 살펴보면, 1989년에는 30대, 40-54세, 55-64세, 남성 평균, 15-29세, 65세 이상 연령대의 순으로 나타났으며, 2000년에는 30대, 40-54세, 남성 평균, 55-64세, 15-29세, 65세 이상 연령대의 순으로 나타나 중고령층의 경제활동참가율이 남성 평균 경제활동참가율 보다 낮게 나타났다. 그러나 2008년 이후에는 다시 30대, 40-54세, 55-64세, 남성 평균, 15-29세, 65세 이상 연령대의 순으로 나타났다. 1989년 이후 우리나라 남성 경제활동참가율 추이를 함축하여 정리하면 중고령층 및 노년층의 경제활동참가율은 인구 노령화에 따라 증가하고 있으나 청년층 및 30대의 경제활동참가율은 점진적으로 감소하고 있는 것으로 분석되고 있다.

〈표 1-7〉 남성 경제활동참가율 추이

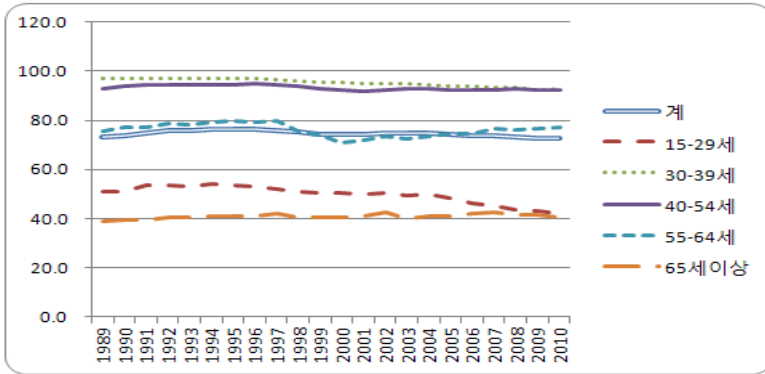
(단위: %)

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
계	73.4	74.0	75.0	75.7	75.7	76.3	76.4	76.2	76.1	75.1	74.4	74.2	74.2	74.8	74.6	74.8	74.4	74.0	73.9	73.4	72.9	72.8
15-29세	51.2	51.2	53.7	53.8	53.2	54.1	53.7	53.0	52.3	51.2	50.5	50.5	50.0	50.3	49.5	49.7	48.4	46.4	45.4	43.7	43.0	42.3
30-39세	97.1	97.1	97.2	97.1	97.1	96.9	97.0	96.9	96.8	96.3	95.7	95.5	94.9	95.0	94.9	94.5	94.2	93.8	93.5	93.5	92.6	92.9
40-54세	93.0	93.7	94.3	94.6	94.5	94.6	94.7	94.9	94.3	94.1	92.9	92.5	92.1	92.3	92.9	92.7	92.3	92.6	92.5	92.8	92.3	92.4
55-64세	75.8	77.2	77.4	78.8	78.2	79.2	79.6	79.2	79.9	75.6	73.9	71.0	71.8	73.7	72.6	73.5	74.4	74.8	76.7	76.1	76.5	77.4
65세이상	38.9	39.3	39.4	40.6	40.6	41.1	40.8	41.0	42.0	40.3	40.6	40.6	41.2	42.7	39.8	41.3	41.2	41.9	42.8	41.8	41.4	40.4

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

[그림 1-10] 연령별 남성 경제활동참가율 추이

(단위: %)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

여성 경제활동참가율 추이를 연령층별로 분리하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 15세 이상 여성 전체의 경제활동참가율은 1989년 46.6%에서 2010년에는 49.2%를 나타내어 일부 부침이 있었으나 전체적으로는 상승하는 기조를 보이고 있다. 여성 경제활동참가율은 1989년 46.6%에서 1997년 49.8%까지 지속적으로 상승하였다. 그러나 외환위기가 발생한 1998년에는 47.1%로 하락하였다. 외환위기 이후 1997년 수준의 경제활동참가율을 달성한 것은 2004년에 이르러서였다. 2005~

2007년의 기간 동안에는 1997년 수준을 뛰어 넘는 50% 이상의 여성 경제활동참가율 수준을 나타내었다. 최근(2008~2010)에는 글로벌 경제위기로 인한 국내 경기침체로 49% 대의 여성 경제활동참가율 수준을 보이고 있다.

1989년 이후 중고령층 여성 경제활동참가율 추세를 살펴보면, 외환위기 직전인 1997년의 50.8%가 최고 수준이며 이후 2003년까지 하락한 후 2004년 이후 현재까지 완만한 상승 추세를 보이고 있으나 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 여성 중고령층 경제활동참가율이 완만한 상승 추세를 보이는 것은 우리나라 사회경제적 여건이 안정화되어 가고 있는 현상과 우리나라의 전통적 사회경제 양태가 중고령층 여성이 가정생활에 충실하고 사회생활을 지양하는 경향이 지속되고 있기 때문으로 해석된다.

65세 이상 고령층 여성의 경제활동참가율 추세는 1997년 외환위기 발생 이전까지 지속적으로 상승하는 추세(18.2%→22.2%)였으나 외환위기 직후 1998년에는 19.8%로 하락하였다. 그러나 1999~2002년 기간에는 고령층 여성 경제활동참가율이 반등 추세를 보였으며 2002년에는 1989년 이후 최고 수준인 23%를 나타내었다. 이러한 현상은 경제의 불황으로 고령층 여성이 경제활동에 참가할 수밖에 없는 사회경제적 여건에 적응한 결과로 해석된다. 65세 이상 고령층 여성의 경제활동참가율은 2007년이 최고 수준으로 23.3%로 나타났으며 이후 글로벌 경제위기의 영향으로 약간의 하락 추세를 보이고 있다.

여성 연령군별 경제활동참가율 순위를 살펴보면, 1989~1999년 기간에는 40~54세, 30~39세, 55~64세, 여성 평균, 15~29세, 65세 이상의 순으로 여성 경제활동참가율이 나타났다. 그러나 2001~2002년 기간

에는 40~54세, 30~39세, 여성 평균, 55~64세, 15~29세, 65세 이상의 순으로 나타나 여성 중고령층 경제활동참가율이 여성 평균 보다 낮은 것으로 나타났다. 한편, 2003~2006년 기간에는 40~54세, 30~39세, 여성 평균, 15~29세, 55~64세, 65세 이상의 순으로 나타나 여성 중고령층 경제활동참가율이 29세 이하 여성 청년층 경제활동참가율보다 낮게 나타났다. 또한 2007년 이후에는 40~54세, 30~39세, 여성 평균, 55~64세, 15~29세, 65세 이상의 순으로 여성 중고령층 경제활동참가율이 나타났다.

〈표 1-8〉 여성 경제활동참가율 추이

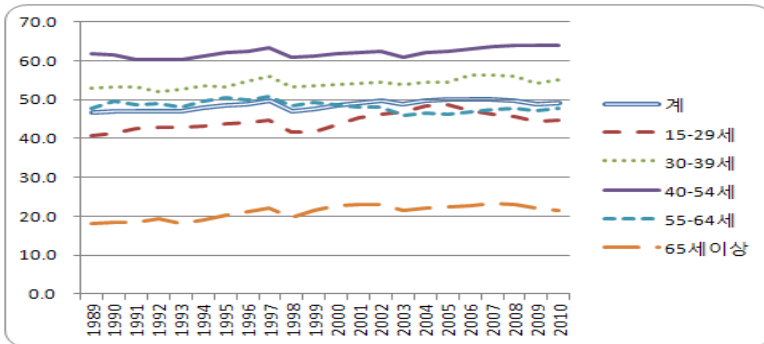
(단위: %)

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
계	46.6	47.0	47.1	47.1	47.1	47.8	48.4	48.9	49.8	47.1	47.6	48.6	49.2	49.7	48.9	49.8	50.0	50.2	50.1	49.9	49.0	49.2
15~29세	40.7	41.3	42.6	42.9	42.9	43.1	43.9	44.2	44.7	41.7	41.7	43.6	45.2	46.4	46.8	48.4	48.7	47.3	46.1	45.5	44.5	44.7
30~39세	52.9	53.2	53.3	52.0	52.8	53.7	53.3	54.7	55.9	53.2	53.7	53.9	54.2	54.4	53.8	54.4	54.5	56.4	56.2	56.0	54.1	55.1
40~54세	61.8	61.5	60.4	60.4	60.3	61.3	62.1	62.3	63.3	60.8	61.2	61.8	62.0	62.4	61.0	62.1	62.6	63.1	63.8	64.1	63.9	64.1
55~64세	47.8	49.6	48.6	49.0	48.1	49.5	50.4	49.9	50.8	48.3	49.2	48.6	48.2	48.0	45.9	46.5	46.4	46.9	47.5	47.8	47.3	47.9
65세이상	18.2	18.4	18.5	19.3	18.2	19.2	20.2	21.1	22.2	19.8	21.4	22.8	22.9	23.0	21.5	22.2	22.4	22.7	23.3	22.9	22.2	21.6

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

〈그림 1-11〉 연령별 여성 경제활동 참가율 추이

(단위: %)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

1989년 이후 2010년까지 20여 년 동안 여성 경제활동참가율 추세를 함축하여 정리하면, 전체적으로 상승 추세에 있었으며 연령별로는 29세 이하 청년층, 40-54세 중년층, 30대 여성의 경제활동참가율 상승률이 높은 것으로 분석되었다.

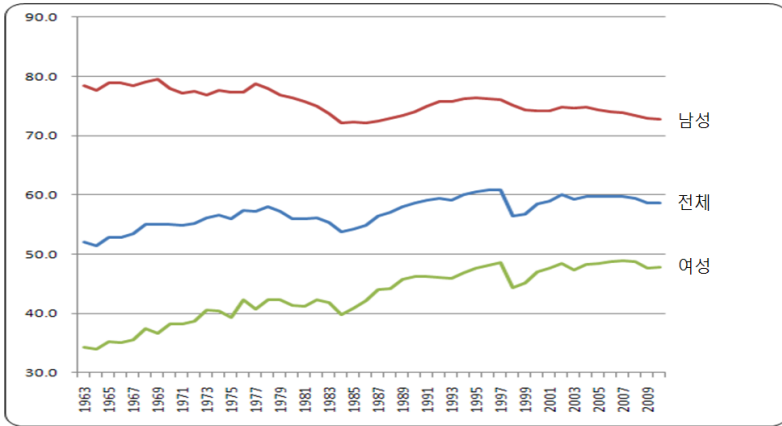
### 제3절 고용률 추이 분석

1963년 우리나라 고용률은 52% 수준이었으나 2010년에는 58.7%를 기록하고 있다. 우리나라 고용률이 항상 증가 일로에 있었던 것은 아니지만 그간 경제발전예 따라 우리나라의 고용률 수준은 괄목상대하게 증가한 것이 사실이다.

우리나라의 고용률 추이를 거시적으로 살펴보면, 경제개발 계획이 실시되고 고도 성장기에 있던 1963~1978년까지 장시간의 증가추세 구간(제1기)이 있었으나, 1979년 오일 쇼크로 유발된 경제위기로 인한 경기침체로 1979~1984년까지의 고용률 하락기가 있었으며(제1기 하락), 1985~1997년까지의 제2기 상승기가 장기간 지속되었으며, 외환 위기로 인한 1998~1999년 기간 동안의 제2기 하락기가 있었고, 2000~2002년 기간 동안의 짧은 회복기 이후 글로벌 금융위기 이전인 2003~2008년 기간의 안정기와 2009년 이후 현재까지의 글로벌 금융 위기로 인한 약한 하락기로 요약할 수 있다.

[그림 1-12] 성별 고용률 추이

(단위: %)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

1963년 이후 47년의 기간 동안 50% 초반대의 고용률 수준에서 60%에 육박하는 고용률을 달성한 것은 한국경제의 경이로운 성장에 말미암은 영향이 제일 크다고 할 수 있겠다. 그러나 한국경제는 최근 고용 없는 성장 단계에 진입해 있다. 외환위기 이후 10여 년 간 성장 추세를 지속하였으나 고용률은 60% 미만에서 맴돌고 있는 현실이다. 경제성장률 대비 고용의 증가를 나타내는 취업계수가 급속히 감소하고 있기 때문에 과거와 같이 경제규모의 성장이 고용의 성장으로 이어지지 못하고 경제의 양극화가 심화되고 있는 현상이 지속되고 있다.

우리나라 남성 고용률 변화 추이를 1963년 이후 2010년까지 기간을 대상으로 살펴보면, 1963년 78.4% 이었던 고용률이 2010년에는 72.8%를 기록하였으며, 50여 년 동안의 최고 수준은 1969년의 75.6% 나타났으며 그 다음으로 높은 수준은 1977년의 75.1%, 1995년의 74.6% 이다.



한편, 고용률이 가장 낮은 수준으로는 1984~1986년 기간의 68.6%, 1999년의 69.1%, 1998년의 69.2% 등으로 나타났다.

1963년 이후 50여 년의 기간 동안 남성 고용률의 변화 추이를 단계 별로 구분해 보면, 첫 단계는 1963~1977년 사이의 높은 수준의 남성 고용률 시기로 한국경제의 고도성장기와 전통적 남성 위주의 노동력 수급 시대를 반영한 것이라 할 수 있다. 다음 단계로는 1978~1986년의 기간으로 오일쇼크로 촉발된 전 세계적 불황기와 국내 정치경제의 내재적 불안정성이 복합적으로 발현되어 남성 고용률(전체 고용률 포함)의 지속적 하락과 하향 안정화시기를 말한다. 동 기간 동안 6년간 연속적으로 남성 고용률이 감소하였다.

지난 50여 년 동안의 남성 고용률 변화 추이를 나타내는 세 번째 단계는 1987~1997년 동안의 기간으로 1987년 이후 8년 연속 고용률의 상승을 기록하였으며 1995년에는 76.4%의 고용률을 기록하여 1980년대 중반 이후 가장 높은 고용률을 기록하였다. 이 시기 남성 고용률의 지속적 상승은 1980년대 중후반 3저 호황(금리, 유가, 금리의 하락 추세)의 도래와 장기적 불황 극복 과정에서 파생된 기업의 경쟁력 강화와 민주화로 인한 정치적 안정의 결과로 해석할 수 있다.

1963년 이후 남성 고용률 추세 변화의 네 번째 단계는 3저 호황 후 외환위기를 계기로 발생한 1997.11~2000년 사이의 기간이다. 1997~2000년 기간 중 남성의 고용률이 1.9%p 하락하였으며 1998년 한 해에만 전년도에 비하여 1%p 하락하였다. 1963~2010년 기간 중 남성 고용률 변화 추이의 가장 최근 단계는 2001~2010년 현재까지의 추세이다. 특히 2001~2007년의 기간 중에는 남성 고용률이 71~72% 내외의 비교적 높은 수준으로 나타났으나 2008년 이후에는 글로벌 금융위기의 영향

으로 하락 추세를 보이고 있다.

1963년 이후 우리나라 남성 고용률 추세를 거시적으로 조망해 보면 경기 변동에 따라 남성 고용률이 크게 영향을 받고 있으며, 전통적 남성 중심의 노동력 공급이 지속되고 있으나 여성 고용의 증가 추세가 지속됨에 따라 남녀간의 고용 대체 관계도 지속되고 있으며 점점 더 그 영향력이 크게 나타나고 있는 것으로 분석된다.

1963년 여성의 고용률은 34.3%에 불과하였으나 2010년에는 여성 고용률이 47.8%에 이르고 있어 47년 동안 약 13.5%p 상승한 것으로 분석되었다. 우리나라 여성의 고용률 추세를 1963년 이후 2010년 까지 분석해 보면, 전체적으로는 상승 추세를 지속하고 있으며 이러한 추세는 크게 세 차례의 증가 추세와 두 차례의 조정기로 구분해 볼 수 있다. 세 차례의 고용률 확장기와 두 차례의 고용률 수축기를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우리나라 여성 고용률의 제1차 확장기는 1963~1982년 동안에 나타난 고용률의 상승 추세기이다. 연도별 고용률에 약간의 부침이 있었지만 20여 년 동안 증가 추세를 기록한 것은 남성 중심의 한국사회에서 볼 때 괄목할 만한 추세이다. 이 기간 동안 여성 고용률은 8%p 이상 상승하였으며 이러한 상승은 경제발전의 지속과 여성의 교육기회 확대로 여성 노동력의 질적 향상에 그 원인이 있다고 해석할 수 있다. 그러나 장기간의 여성고용 확대 추세는 1983~1984년의 기간에 조정기를 맞게 되어 1982년에 비하여 2.5%p까지 하락하는 현상을 맞이하였다. 이러한 현상은 1970년대 후반에 밀어닥친 전 세계적 오일쇼크와 1980년대 국내의 정치경제적 상황으로 촉발된 경기침체의 요인으로 해석할 수 있다. 그러나 여성 고용률 침체기의 기간은 남성의 침체

기에 비하여 짧은 것으로 나타났다.

한편, 우리나라 여성 고용률은 제2의 장기 상승 추세를 맞이하게 되는데 그 시기는 1985~1997년의 기간이다. 제2의 여성 고용률 상승 추세는 12년에 걸쳐 나타난 현상으로 이 기간 동안 여성 고용률은 7.7%p 상승하였다. 이 시기의 여성 고용률 상승은 3저 호황으로 나타난 우리나라 경제의 폭발적 성장과 여성의 교육기회 확대와 여성 노동력의 질 제고, 기업의 여성인력에 대한 인식 전환 등 여성 노동력에 대한 사회경제적 인식 변화에 영향 받은 바가 크다고 할 수 있다. 그러나 이러한 여성의 급격한 노동시장 진출은 1997년 말 발생한 미증유의 외환위기로 일대 전환기를 겪게 되었다.

1997~1998년 기간 동안 여성 고용률은 4.2%p가 감소하는 결과를 초래하였으나 고용률의 하락 기간은 남성에 비하여 짧게 나타났다. 이러한 단기간의 조정 후 여성 고용률은 급격한 상승기와 안정기를 맞이하게 되었다. 외환위기 이후 우리나라 여성 고용률은 비교적 짧은 기간 동안(1999~2002년) 외환위기 이전 최고 수준을 회복하게 되었다.

2003~2007년까지의 기간은 안정적 상승기로서 2007년에는 우리나라 여성 고용률이 가장 높은 수준인 48.9%를 기록하게 되었다. 그러나 이 기간 동안의 여성 고용률은 과거의 고용률 확장기보다 상승률이 둔화되어 나타난 특징을 발견할 수 있다. 2008년 이후 2010년의 기간에는 글로벌 금융위기로 인한 국내외 경기침체로 여성 고용률도 조정기를 맞이한 것으로 분석된다.

〈표 1-9〉 연도별 고용률 추이

(단위: %)

연도	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74
전체	52.0	51.4	52.8	52.8	53.5	55.1	55.1	55.1	54.9	55.2	56.1	56.6
남성	71.6	70.8	72.3	72.5	73.4	74.6	75.6	73.8	73.3	73.2	73.0	73.9
여성	34.3	34.0	35.2	35.1	35.5	37.5	36.7	38.2	38.3	38.7	40.6	40.4
연도	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
전체	55.9	57.4	57.2	58.0	57.2	55.9	55.9	56.1	55.3	53.7	54.3	54.9
남성	73.5	73.6	75.1	75.0	73.3	71.7	71.5	70.9	69.8	68.7	68.7	68.6
여성	39.4	42.3	40.7	42.3	42.3	41.3	41.2	42.3	41.9	39.8	40.9	42.2
연도	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
전체	56.5	57.0	58.0	58.6	59.1	59.4	59.1	60.1	60.6	60.8	60.9	56.4
남성	69.7	70.7	71.2	71.8	73.0	73.6	73.2	74.2	74.6	74.4	73.9	69.2
여성	44.1	44.2	45.7	46.2	46.2	46.1	46.0	46.9	47.6	48.1	48.6	44.4
연도	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
전체	56.7	58.5	59.0	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6	58.7
남성	69.1	70.7	71.0	72.2	71.9	72.0	71.6	71.3	71.3	70.9	70.1	70.1
여성	45.2	47.0	47.7	48.4	47.4	48.3	48.4	48.8	48.9	48.7	47.7	47.8

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

〈표 1-10〉 연령별 고용률 추이

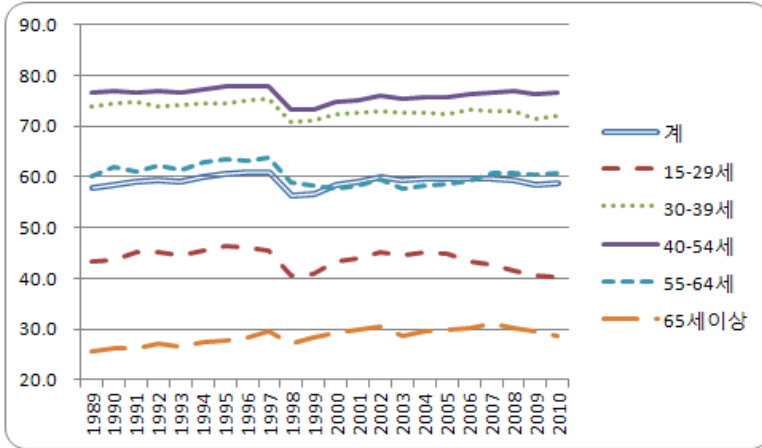
(단위: %)

연도	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
계	58.0	58.6	59.1	59.4	59.1	60.1	60.6	60.8	60.9	56.4	56.7	58.5	59.0	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6	58.7
15-29세	43.4	43.6	45.3	45.3	44.6	45.6	46.4	46.2	45.6	40.6	40.9	43.4	44.0	45.1	44.4	45.1	44.9	43.4	42.6	41.6	40.5	40.3
30-39세	74.0	74.4	74.8	74.0	74.1	74.6	74.6	75.2	75.4	70.9	71.1	72.5	72.7	73.0	72.6	72.6	72.3	73.2	72.9	72.9	71.3	72.0
40-54세	76.6	76.8	76.6	76.9	76.6	77.2	77.8	78.0	77.9	73.3	73.2	74.9	75.0	76.0	75.5	75.8	75.8	76.3	76.7	77.1	76.4	76.7
55-64세	60.2	61.9	61.2	62.2	61.5	62.9	63.6	63.3	63.8	58.8	58.3	57.8	58.3	59.5	57.8	58.4	58.7	59.3	60.6	60.6	60.4	60.9
65세이상	25.7	26.1	26.3	27.2	26.5	27.3	27.8	28.4	29.5	27.1	28.5	29.4	29.9	30.5	28.6	29.6	29.8	30.3	31.1	30.3	29.7	28.7

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

[그림 1-13] 연령별 고용률 추이

(단위: %)

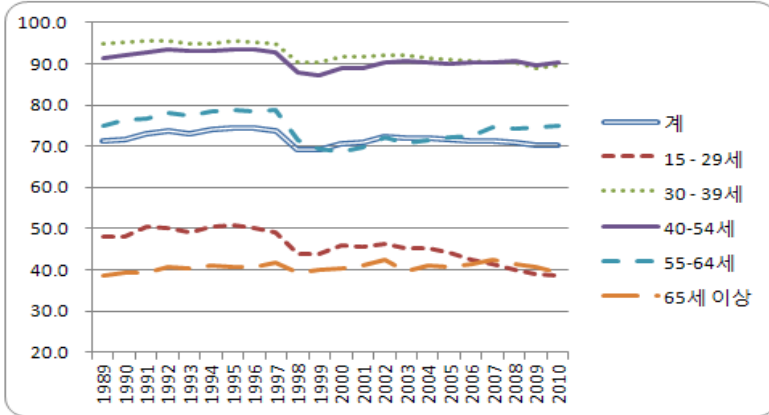


1989년 이후 우리나라 남성의 고용률 추이를 살펴보면, 1989년 71.2% 이었던 고용률이 2010년에는 70.1%를 기록하였으며 외환위기 이전인 1995년 74.6%를 기록하여 최고 수준을 유지하였으나 현재까지 1995년 수준을 회복하지 못하고 있다. 남성 고용률은 외환위기 이전이 외환위기 이후 보다 높은 수준이며 외환위기 이후에는 2002년의 72.2%가 최고 수준이다.

1989년 이후 우리나라 남성의 고용률 추이를 중고령층(55~64세)을 중심으로 살펴보면, 남성 중고령층 고용률은 1997년까지 완만한 상승기에 있었으며 외환위기 직후인 1999년에 급격히 하락하였다. 1997년의 남성 중고령층 고용률은 1989년 이후 최고 수준인 78.7%를 기록하였으나 1999년에는 69.9%로 급감하였다. 그러나 남성 중고령층 고용률은 2000년 이후 증가세로 변화되어 2008년 발생한 전세계적 금융위기에 불구하고 2010년까지 지속적인 상승 추세에 있다.

[그림 1-14] 연령별 남성 고용률 추이

(단위: %)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

1989년 남성 중고령층(55~64세) 고용률은 74.8%로 30대(30~39세), 중년층(40~54세)에 이어 높은 고용률을 유지하였으며 이러한 추세는 1998년까지 지속되었으나 2000~2004년의 기간에는 남성 전체 평균 고용률에 비하여 낮은 수준을 유지하였다. 그러나 2005년 이후에는 다시 남성 중고령층 고용률이 남성 전체 고용률 보다 높게 나타났다. 이러한 현상은 외환위기 이후 구조조정 과정에서 중고령층 근로자의 구조조정이 상대적으로 심화되었으나 2005년 이후 노동력 고령화의 영향력이 보다 크게 발현된 현상으로 해석할 수 있다. 그러나 중고령층 고용률은 2010년 현재까지 외환위기 이전인 1997년 수준을 회복하지 못하고 있다. 남성 전체 고용률이 외환위기 이후 1989년 수준을 회복하는 데 4년이 경과한 반면, 중고령층은 20년 전인 1989년 수준을 회복하는 데 9년이 경과(1998~2007년)하였다. 한편, 65세 이상 연령군과 중고령층 연령군을 제외한 30대, 40~54세, 29세 이하 청년층은 아

직까지 1997년 수준은 물론하고 1989년 수준까지도 회복하지 못하고 있는 실정이다. 2010년 현재 우리나라 연령별 남성 고용률 수준을 비교하여 보면, 중장년층(40~55세), 30대(30~39세), 중고령층(55~64세), 고령층(65세 이상), 29세 이하 청년층의 순으로 구성되어 있다. 이와 대조하여 1989년 우리나라 남성 고용률 수준을 연령대별로 비교해 보면, 30대, 중장년층(40~54세), 중고령층, 청년층, 고령층의 순으로 구성되어 있어 우리나라 노동력의 고령화 현상이 급속히 진행되고 있음을 알 수 있다. 참고로 청년층 고용률이 65세 이상 고령층 고용률보다 낮게 나타난 것은 2007년 이후 이며 30대 고용률이 중장년층 고용률보다 낮게 나타난 것은 2009년 이후의 일이다.

〈표 1-11〉 연령별 남성 고용률 추이

(단위: %)

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
계	71.2	71.8	73.0	73.6	73.2	74.2	74.6	74.4	73.9	69.2	69.1
15 - 29세	47.9	47.9	50.4	50.3	49.0	50.5	51.0	50.0	49.0	44.0	44.0
30 - 39세	95.0	95.2	95.7	95.4	95.0	95.0	95.4	95.3	94.8	90.4	90.2
40-54세	91.2	92.1	92.9	93.3	93.0	93.2	93.4	93.6	92.8	88.0	87.3
55-64세	74.8	76.3	76.6	78.0	77.4	78.5	78.7	78.5	78.7	71.4	69.3
65세 이상	38.8	39.2	39.4	40.6	40.4	41.0	40.7	40.8	41.7	39.5	40.2
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	70.7	71.0	72.2	71.9	72.0	71.6	71.3	71.3	70.9	70.1	70.1
15 - 29세	46.1	45.7	46.2	45.1	45.1	44.1	42.4	41.5	40.1	39.0	38.7
30 - 39세	91.8	91.7	92.1	92.1	91.5	91.1	90.6	90.3	90.3	89.1	89.5
40-54세	89.1	89.1	90.3	90.8	90.5	89.9	90.3	90.5	90.7	89.8	90.2
55-64세	68.5	69.6	72.1	70.8	71.6	72.2	72.6	74.7	74.3	74.5	75.1
65세 이상	40.3	41.0	42.4	39.6	40.9	40.8	41.5	42.5	41.4	40.8	39.5

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도.

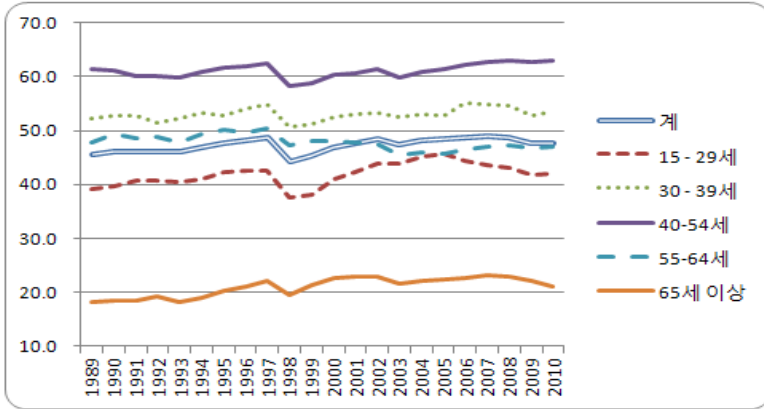
1989년 이후 연령별 여성 고용률 추이를 중고령층을 중심으로 분석하면 다음과 같다. 1989년 여성 중고령층 고용률은 47.8%이었으며 2010년의 여성 중고령층 고용률은 47.1%로 나타났다. 1989~2010년 기간 중 여성 중고령층 고용률이 가장 높은 수준을 기록한 시점은 1997년의 50.4%이었으며 가장 낮은 수준을 기록한 시점은 2003년의 45.4%수준이었다.

여성 중고령층 고용률 추세는 크게 외환위기 이전과 이후로 구분할 수 있다. 외환위기 이전 여성 중고령층 고용률은 점진적인 상승 추세를 보였으나 외환위기를 계기로 큰 폭으로 하락(3.1%)한 추세가 하향 안정화 혹은 47% 전후로 고착화 되고 있다. 또한 외환위기 이후 여성 중고령층 고용률은 경기 변동에 둔감한 추세를 보이는 것으로 분석된다. 보다 정밀한 분석이 필요하나 오히려 경기 안정기에 고용률이 약간 낮아지고 불황기에 고용률이 약간 상승하는 추세를 보이는 것으로도 해석할 수 있다. 여성 중고령층 고용률은 2003~2005년의 기간 중 하락하는 추세를 보였으며 글로벌 금융위기 발생기간인 2008~2010년 기간 중에는 고용률이 상승하는 추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 전통적으로 여성 중고령층은 가사에 종사하는 비중이 높으며 여성의 퇴직 연령이 남성보다 높은 것이 현실에 비하여 경기 불황기에는 소득안정을 위하여 가정내 남성 노동력을 대체하는 과정에서 여성 중고령층 고용률이 상승하는 현상이 관찰되는 것으로 해석할 수 있다.



[그림 1-15] 연령별 여성 고용률 추이

(단위: %)



\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도

1989년 이후 여성 고용률 추세를 연령별로 분석해 보면, 1989~2001년의 기간 중에는 중장년층(40~54세), 30대, 중고령층(55~64세), 여성 전체, 청년층(15~29세), 노년층(65세 이상)의 순으로 고용률이 높았으나, 2002년 이후에는 중장년층(40~54세), 30대, 여성 전체, 중고령층(55~64세), 청년층(15~29세), 노년층(65세 이상)의 순으로 고용률이 높은 것으로 변화되었다.

최근 발생한 글로벌 금융위기(2008년)의 영향을 배제하고 각 연령대별 고용률 추이를 살펴보면, 청년층 여성 고용률은 외환위기 이후 1999~2005년 기간 동안에는 급상승하였으나 이후에는 뚜렷한 하향추세를 보이고 있다. 30대 여성 고용률은 1999년 이후 2006년까지 완만한 상승 추세를 나타내었으나 2007~2008년의 기간 동안에 정체 수준에 도달한 것으로 분석되었다. 40~54세 중장년층 여성 고용률은 1999~2002년 기간과 2004~2008년의 기간 동안 두 차례의 상승기를 맞

이한 이후 글로벌 금융위기로 2009~2010년의 기간에는 정체기를 맞고 있다. 65세 이상 노년층의 여성 고용률은 외환위기로 인한 1998년의 급락이후 1999~2000년 기간에는 외환위기 이전 수준을 넘어선 상승추세를 보였으며, 2001~2007년에는 정체추세를 나타낸 후 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 하락추세를 나타내고 있다.

〈표 1-12〉 연령별 여성 고용률 추이

(단위: %)

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
계	45.7	46.2	46.2	46.1	46.0	46.9	47.6	48.1	48.6	44.4	45.2
15 - 29세	39.1	39.6	40.7	40.8	40.6	41.1	42.2	42.6	42.6	37.5	38.1
30 - 39세	52.3	52.7	52.8	51.6	52.2	53.2	52.9	54.2	55.0	50.7	51.3
40-54세	61.4	61.2	60.0	60.1	59.9	60.9	61.7	61.9	62.5	58.2	58.8
55-64세	47.8	49.5	48.5	48.8	47.9	49.4	50.2	49.7	50.4	47.3	48.2
65세 이상	18.1	18.4	18.5	19.3	18.2	19.1	20.2	21.1	22.2	19.6	21.3
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	47.0	47.7	48.4	47.4	48.3	48.4	48.8	48.9	48.7	47.7	47.8
15 - 29세	40.9	42.4	44.0	43.8	45.2	45.6	44.3	43.7	43.0	41.8	42.0
30 - 39세	52.5	53.0	53.2	52.4	53.0	52.9	55.1	54.8	54.7	52.7	53.7
40-54세	60.4	60.7	61.5	59.9	60.9	61.4	62.1	62.8	63.1	62.8	62.9
55-64세	48.0	47.8	47.6	45.4	45.9	45.7	46.4	46.9	47.4	46.7	47.1
65세 이상	22.7	22.9	22.9	21.5	22.1	22.4	22.6	23.3	22.8	22.1	21.2

\*자료: 통계청, 경제활동인구조사 각 년도

## 제4절 소결

1963년에서 2010년 까지 47년 동안 29세 미만 청년층의 노동력 비중이 감소한 반면, 30세 이상 중장년층의 노동력 비중이 크게 증가하였다. 특히 50대 및 60대 이상의 중고령 노동력 비중이 비약적으로 증가

하여 인구고령화에 따른 노동력의 고령화가 급속히 진행되고 있음을 알 수 있다.

1963년 연령별 남성 경제활동인구의 비중은 15-29세, 30-39세, 40-49세, 50-59세, 60세 이상의 연령 군에서 각각 38%, 25%, 20%, 12%, 5%를 차지한 것으로 나타났으나, 2010년에는 연령별 남성 경제활동인구의 비중이 각각 14%, 27%, 28%, 20%, 11%를 차지한 것으로 나타나 50여년의 기간 동안 국가 고용시장이 29세 이하 청년 노동력 위주의 고용시장에서 중장년층 위주의 고용시장으로 변화한 것으로 분석된다.

우리나라 여성 노동력의 연령별 변화 추이를 살펴보면, 1963년 29세 이하 청년층, 30대, 40대, 50대, 60대 이상 연령대별 비중이 각각 44%, 23%, 19%, 11%, 8% 순으로 나타나 전체 연령 및 남성 경제활동참가인구 비중과 유사한 수준으로 나타났으나, 2010년에는 각 연령대별 비중이 22%, 21%, 27%, 19%, 11% 순으로 나타났다. 최근 우리나라 여성 노동력의 경우 40대의 경제활동 비중이 제일 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 20대, 30대, 50대, 60대 이상 순으로 분석되고 있어 여성 노동력의 고령화 현상을 확인할 수 있다.

1963년 우리나라 전체의 경제활동참가율은 56.6%이었으며 남성의 경제활동참가율과 여성의 경제활동참가율은 각각 78.4%와 37%로 나타났다. 이후 2010년도에는 15세 인구 전체 및 남녀 경제활동참가율은 각각 60.8%, 72.8%, 49.2%를 기록하였다. 1963~2010년 기간의 47년 동안 전체 경제활동참가율과 여성 경제활동참가율은 크게 상승하였으나 남성 경제활동참가율은 점진적으로 하락하는 추세를 보이고 있다.

우리나라의 경제활동참가율은 전반적으로 경제의 호황과 불황 국면을 반영하여 경기 사이클과 밀접하게 연동되어 나타나고 있는 것

으로 해석된다. 성별 경제활동참가율 추세를 살펴보면, 남성 경제활동참가율은 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있는 반면, 여성 경제활동참가율은 꾸준히 상승하고 있는 추세를 나타내고 있다. 국민소득수준의 향상과 여권의 신장, 결혼 연령의 증가, 여성 노동력의 질적 향상 등 다양한 요인의 결과로 추정·해석할 수 있다.

55-64세 중고령층의 남성 경제활동참가율은 1989년 75.8%이었으며 1997년에는 그 비율이 79.9%를 기록하여 최고 수준을 기록하였으나 외환위기로 1998년에는 75.6%로 급락하였다. 이후 2000년에는 남성 중고령층 경제활동참가율은 71%까지 하락하였으나 점차 회복하여 2010년에는 77.4% 수준까지 도달하였다. 그러나 55-65세 연령층인 남성 중고령층은 외환위기 시기(1997~2000년)에 가장 타격을 많이 받은 연령층으로 분석되고 있다. 1997~1998년 기간에만 남성 중고령층 경제활동참가율이 4.3%p 하락하였으며 1997~2000년 기간에는 무려 8.9%p가 하락한 것으로 분석되었다.

1989년 이후 중고령층 여성 경제활동참가율 추세를 살펴보면, 외환위기 직전인 1997년의 50.8%가 최고 수준이며 이후 2003년까지 하락 추세를 보이다가 2004년 이후 현재까지 완만한 상승 추세를 보이고 있으나 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 여성 중고령층 경제활동참가율이 완만한 상승 추세를 보이는 것은 우리나라 사회경제적 여건이 안정화되어 가고 있는 현상과 우리나라의 전통적 사회경제 양태가 중고령층 여성이 가정생활에 충실하고 사회생활을 지양하는 경향이 지속되고 있기 때문으로 해석된다.

1963년 우리나라 고용률은 52% 수준이었으나 2010년에는 58.7%를 기록하고 있다. 우리나라의 고용률 추이를 거시적으로 살펴보면, 경

제개발 계획이 실시되고 고도 성장기에 있던 1963~1978년까지 장기간의 증가추세 구간(제1기)이 있었으나, 1979년 오일 쇼크로 유발된 경제위기로 인한 경기침체로 1979~1984년까지의 고용률 하락기가 있었으며(제1기 하락), 1985~1997년까지의 제2기 상승기가 장기간 지속되었으며, 외환위기로 인한 1998~1999년 기간 동안의 제2기 하락기가 있었고, 2000~2002년 기간 동안의 짧은 회복기 이후 글로벌 금융위기 이전인 2003~2008년 기간의 안정기와 2009년 이후 현재까지의 글로벌 금융위기로 인한 약한 하락기로 요약할 수 있다.

우리나라 남성 고용률 변화 추이를 1963년 이후 2010년까지 기간을 대상으로 살펴보면, 1963년 78.4% 이었던 고용률이 2010년에는 72.8%를 기록하였으며, 50여 년 동안의 최고 수준은 1969년의 75.6% 나타났으며 그 다음으로 높은 수준은 1977년의 75.1%, 1995년의 74.6% 이다. 한편, 고용률이 가장 낮은 수준으로는 1984~1986년 기간의 68.6%, 1999년의 69.1%, 1998년의 69.2% 등으로 나타났다.

1989년 이후 우리나라 남성의 고용률 추이를 중고령층(55~64세)을 중심으로 살펴보면, 남성 중고령층 고용률은 1997년까지 완만한 상승기에 있었으며 외환위기 직후인 1999년에 급격히 하락하였다. 1997년의 남성 중고령층 고용률은 1989년 이후 최고 수준인 78.7%를 기록하였으나 1999년에는 69.9%로 급감하였다. 그러나 남성 중고령층 고용률은 2000년 이후 증가세로 변화되어 2008년 발생한 전세계적 금융위기에도 불구하고 2010년까지 지속적인 상승 추세에 있다.

1963년 여성의 고용률은 34.3%에 불과하였으나 2010년에는 여성 고용률이 47.8%에 이르고 있어 47년 동안 약 13.5% 상승한 것으로 분석되었다. 우리나라 여성의 고용률 추세를 1963년 이후 2010년 까지 분

석해 보면, 전체적으로는 상승 추세를 지속하고 있으며 이러한 추세는 크게 세 차례의 증가 추세와 두 차례의 조정기로 구분해 볼 수 있다.

1989년 이후 연령별 여성 고용률 추이를 중고령층을 중심으로 분석하면, 1989년 여성 중고령층 고용률은 47.8% 이었으며 2010년의 여성 중고령층 고용률은 47.1%로 나타났다. 1989~2010년 기간 중 여성 중고령층 고용률이 가장 높은 수준을 기록한 시점은 1997년의 50.4%이었으며 가장 낮은 수준을 기록한 시점은 2003년의 45.4% 수준이었다.

여성 중고령층 고용률 추세는 크게 외환위기 이전과 이후로 구분할 수 있다. 외환위기 이전 여성 중고령층 고용률은 점진적인 상승 추세를 보였으나 외환위기를 계기로 큰 폭으로 하락(3.1%)한 추세가 하향 안정화 혹은 47% 전후로 고착화 되고 있다. 또한 외환위기 이후 여성 중고령층 고용률은 경기 변동에 둔감한 추세를 보이는 것으로 분석된다. 여성 중고령층 고용률은 2003~2005년의 기간 중 하락하는 추세를 보였으며 글로벌 금융위기 발생기간인 2008~2010년 기간 중에는 고용률이 상승하는 추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 전통적으로 여성 중고령층은 가사에 종사하는 비중이 높으며 여성의 퇴직 연령이 남성보다 높은 현실에 비하여 경기 불황기에는 소득안정을 위하여 가정내 남성 노동력을 대체하는 과정에서 여성 중고령층 고용률이 상승하는 현상이 관찰되는 것으로 해석할 수 있다.

## 제2장

# OECD 회원국의 중고령층 고용 현황

### 제1절 OECD 회원국의 경제활동참가율 현황과 분석

우리나라 중고령층의 고용 현황과 구조를 주요 선진국들과 비교하기 위하여 경제협력개발기구(OECD) 회원국들을 대상으로 고용 구조를 살펴보고자 한다. 2009년을 기준으로 OECD 회원국들 중 15~64세 인구대상 경제활동참가율이 가장 높은 국가는 아이슬란드이며 그 다음으로 스위스, 덴마크 순으로 분석되고 있다. 미국은 13위(77.93%), 일본은 4위(81.01%), 영국은 10위(78.52%), 독일은 14위(77.61%), 프랑스는 22위(70.95%), 한국은 23위를 기록하고 있다. 2009년 기준 OECD 회원국의 평균 경제활동참가율은 73.32% 이며 G7 국가들의 평균 경제활동참가율은 76.78%를 기록하고 있는 반면, 우리나라는 69.93%를 기록하여 분석대상 33개국 중 하위권을 차지하고 있다.

〈표 2-1〉 OECD 회원국들의 경제활동참가율 추이

(단위: %)

	경제활동참가율										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Estonia			71.54	72.50	72.47	72.51	75.26	75.62	76.58	76.25		18	17	16	16
Russian Federation			70.96	70.14	71.07	71.72	72.59	73.62	74.01			19	20	19	
Slovenia			69.28	68.43	71.64	72.40	72.64	73.30	73.25	73.68		22	18	21	19
Iceland	90.21	90.25	89.32	90.47	88.77	89.95	91.09	90.83	90.10	88.58	1	1	1	1	1
Switzerland	82.72	83.31	83.35	83.50	82.86	82.59	83.18	83.72	84.60	85.06	2	2	2	2	2
Norway	81.98	81.75	81.75	80.91	80.66	80.46	79.68	80.57	81.98	80.97	3	3	5	5	5
Denmark	80.59	80.26	80.68	80.68	81.42	81.11	81.78	81.56	82.20	82.20	4	4	4	4	3
Sweden	80.26	80.53	80.40	80.20	79.88	81.45	81.55	82.15	82.41	80.68	5	5	3	3	7
United States	79.61	79.23	78.83	78.38	78.09	78.17	78.38	78.27	78.47	77.93	6	6	9	12	13
Japan	78.16	78.30	78.01	78.02	78.00	78.58	79.29	80.26	80.66	81.01	7	8	8	7	4
United Kingdom	77.65	77.26	77.53	77.72	77.70	77.75	78.34	78.01	78.58	78.52	8	10	11	11	10
Canada	77.21	77.41	78.58	79.48	79.55	79.26	79.36	79.99	80.44	80.07	9	7	7	8	8
New Zealand	76.36	77.08	77.90	77.60	78.26	79.32	80.16	80.63	80.76	80.70	10	9	6	6	6
Portugal	75.53	76.52	77.25	77.47	77.42	77.94	78.52	78.75	78.73	78.15	11	11	10	10	12
Finland	75.32	75.66	75.56	75.25	74.97	75.49	76.16	76.63	77.05	75.61	12	13	14	15	17
Australia	75.12	75.25	75.36	75.67	75.62	76.83	77.37	77.95	78.33	78.35	13	14	12	13	11
Netherlands	74.94	75.52	76.15	76.31	76.33	76.61	77.24	78.50	79.45	80.04	14	12	13	9	9
Czech Republic	72.37	71.90	71.67	71.14	70.82	71.17	71.15	70.76	70.61	71.14	15	17	22	22	21
Germany	71.79	72.20	72.25	72.07	73.38	74.79	75.99	76.73	77.13	77.61	16	15	15	14	14
Austria	71.39	71.48	72.23	72.59	71.80	73.11	74.54	75.91	76.26	76.62	17	16	16	17	15
Slovak Republic	70.07	70.65	70.06	70.25	69.87	69.10	68.73	68.40	69.15	68.68	18	20	25	25	26
Ireland	69.43	69.67	69.63	69.70	70.36	72.15	73.22	74.12	73.86	72.75	19	21	19	20	20
France	68.31	68.34	68.60	69.50	69.57	69.71	69.65	69.87	70.09	70.95	20	24	24	24	22
Korea	67.50	68.11	69.08	68.83	69.85	70.31	70.46	70.61	70.46	69.93	21	23	23	23	23
Poland	67.27	67.10	66.10	65.46	65.46	65.78	64.34	64.11	64.76	65.61	22	26	29	32	29
Spain	67.10	66.17	67.51	68.87	70.12	71.26	72.40	73.09	74.20	74.54	23	25	21	18	18
Belgium	65.64	63.97	65.11	65.28	66.26	67.28	66.95	67.54	67.57	67.37	24	29	27	27	27
Luxembourg	64.55	64.27	65.60	64.85	65.97	66.72	66.85	66.99	66.98	69.46	25	27	28	28	24
Greece	64.54	63.59	65.48	66.50	67.59	67.95	68.27	68.21	68.27	68.95	26	28	26	26	25
Mexico	64.35	63.76	64.00	63.51	64.92	64.79	65.97	66.13	66.62	65.73	27	30	30	29	28
Israel	62.88	62.87	62.71	63.20	63.75	64.07	64.54	65.23	65.45		28	31	31	30	
Italy	61.15	61.66	62.12	62.49	63.44	63.27	63.68	63.49	64.05	63.37	29	32	32	33	31
Chile	60.73	60.03	59.81	60.63	61.08	61.67	62.62	63.25	64.87	64.96	30	34	34	31	30
Hungary	60.23	59.88	59.99	60.95	60.84	61.71	62.31	62.33	61.94	62.07	31	33	33	34	32
Turkey	54.17	54.07	53.86	52.56	51.12	51.22	51.02	51.02	51.79	52.91	32	35	35	35	33
European Union 19	69.72	69.70	70.00	70.28	70.80	71.36	71.78	72.02	72.51	72.69					
Europe	68.08	68.03	68.23	68.27	68.63	69.08	69.40	69.59	70.11	70.37					
G7 countries	75.60	75.57	75.52	75.49	75.63	75.93	76.36	76.58	76.90	76.78					
OECD countries	72.00	71.88	71.94	71.84	72.11	72.43	72.82	73.03	73.42	73.32					

\*자료: OECD, Stat Extracts



OECD 회원국은 평균적으로 10여 년 전인 2000년에 비하여 약간 상승(72→73.32%)한 것으로 나타났으며 우리나라의 경우도 세계적인 추세에 동승하여 약간 증가하였으나 피크 수준인 2007년(70.61%)에 비해서는 약간 하락한 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 일부 글로벌 금융위기의 영향이 작용한 것으로 해석할 수 있다.

## 1. OECD 회원국의 남성 중고령층 경제활동참가율 분석

경제 분야 선진국 클럽인 경제활동개발기구(OECD) 회원국들의 중고령층 노동공급 추이를 경제활동참가율을 중심으로 살펴보면, 2000~2009년 기간 중 50.34%에서 56.88%로 상승한 것으로 나타났다. 동 기간 중 글로벌 경제 위기가 발생하였지만 중고령층(55~64세)의 노동공급 측면에서는 점진적으로 공급 증가 현상이 발생하였다. 우리나라의 경우 중고령층 고용률이 2000년 이후 2007년까지 증가하는 추세를 보였으나 2008년과 2009년에는 연속적으로 약간 감소하는 추세를 보였다. 그러나 우리나라의 중고령층(55~64세)의 경제활동참가율은 OECD 국가 중 상위권에 속하는 것으로 분석된다. 2000년에서 33개 국가 중 7위를 차지하였으며, 2008년과 2009년에는 9위와 10위를 차지하였다. 한편 2009년 기준으로 경제활동참가율이 높은 국가들로 아이슬란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스, 노르웨이, 일본 등으로 나타났다. 그 외 미국은 8위, 독일과 영국은 각각 12위와 13위를 차지하였다. 최근 10여 년 동안 중고령층 경제활동참가율의 상승률이 높은 국가로는 뉴질랜드, 호주, 독일 등의 국가를 들 수 있다. 뉴질랜드는 2000년 중고령층 경제활동참가율이 우리나라와 비슷한 59.69% 수준이었으나 2009년에는 74.49%로 상승하여 OECD 회원국 중 두 번째로

높은 수준을 보이고 있다. 호주와 독일의 경우에는 2000년 중고령층 경제활동참가율이 각각 48.33%와 42.92%이었으나 2009년에는 각각 61.04%와 60.95%를 기록하였다. 동 기간 중 양국에서는 실업급여제도 및 공공고용서비스 분야에서 혁신적인 개혁의 진행되었다.

〈표 2-2〉 OECD 회원국들의 중고령층(55-64세) 경제활동참가율 추이

(단위: %)

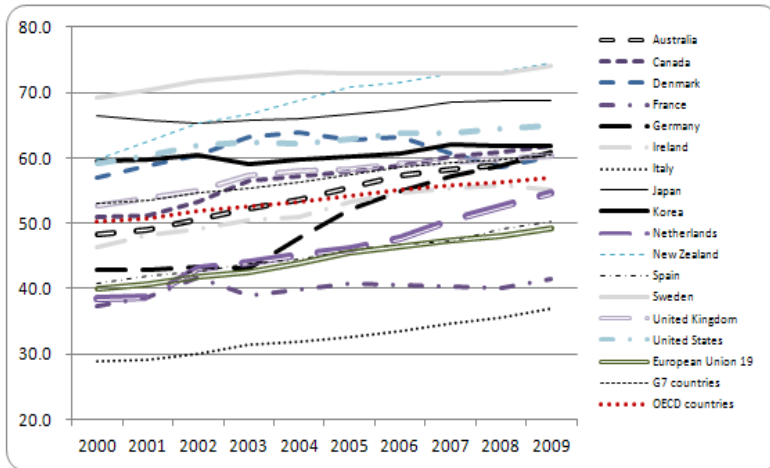
	경제활동참가율										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Australia	48.33	49.03	50.70	52.26	53.61	55.38	57.31	58.22	58.90	61.04	16	17	15	14	11
Austria	29.82	29.68	30.93	32.01	29.92	33.02	36.84	39.82	41.90	42.08	27	29	30	27	25
Belgium	25.85	25.97	27.69	28.90	31.16	33.28	33.59	35.89	36.09	37.15	30	32	29	29	28
Canada	50.92	51.22	53.39	56.51	57.31	57.94	58.71	60.11	60.83	61.91	13	13	12	11	9
Chile	50.29	50.01	49.68	51.38	52.27	53.10	55.23	56.54	57.86	58.44	14	18	19	17	16
Czech Republic	38.23	39.00	42.52	44.22	45.05	47.00	47.74	48.24	49.53	49.64	23	23	21	22	22
Denmark	56.88	58.86	60.41	63.27	63.88	62.76	63.16	60.76	58.69	60.28	9	9	8	16	14
Estonia			55.72	56.33	55.68	58.99	60.98	62.17	65.11	66.66		10	10	7	7
Finland	46.63	50.34	52.03	54.11	54.98	56.45	58.41	58.75	59.71	59.33	17	16	14	13	15
France	37.26	38.83	41.71	38.98	39.89	40.87	40.47	40.35	40.05	41.51	24	24	26	28	26
Germany	42.92	42.89	43.32	43.14	47.76	52.12	54.91	57.20	58.74	60.95	19	20	20	15	12
Greece	40.56	39.59	40.87	42.69	41.26	43.21	43.90	43.93	44.20	44.24	21	25	25	25	23
Hungary	22.58	24.18	26.40	29.85	32.04	34.34	34.94	34.54	33.10	34.99	32	34	28	34	31
Iceland	85.69	87.31	88.44	85.10	84.35	86.07	86.25	85.71	84.68	83.82	1	1	1	1	1
Ireland	46.44	48.11	49.16	50.52	50.88	53.26	54.58	55.39	55.79	55.20	18	19	18	18	17
Israel	50.04	51.55	52.61	54.00	55.76	56.53	58.69	60.37	61.16		15	15	13	10	
Italy	28.95	29.22	30.15	31.45	31.84	32.57	33.43	34.58	35.53	37.00	28	30	32	30	29
Japan	66.48	65.82	65.40	65.78	65.97	66.60	67.34	68.43	68.81	68.68	4	5	6	6	6
Korea	59.55	59.67	60.54	59.00	59.80	60.22	60.70	61.96	61.84	61.83	7	8	9	9	10
Luxembourg	27.59	24.91	27.93	30.71	30.85	32.40	33.63	32.71	35.10	39.38	29	31	33	31	27
Mexico	52.42	51.71	52.94	53.46	54.54	53.67	55.90	55.57	55.77	54.18	11	14	17	19	19
Netherlands	38.45	38.78	43.01	44.06	45.12	46.13	47.70	50.44	52.68	54.72	22	21	22	21	18
New Zealand	59.69	62.63	65.37	66.68	68.69	70.85	71.63	72.86	73.17	74.49	6	6	3	2	2
Norway	68.04	68.45	69.67	69.55	68.76	68.83	68.21	69.69	69.98	69.50	3	3	4	5	5
Poland	31.35	32.11	31.17	32.19	31.68	32.79	30.66	31.85	33.35	34.50	26	28	31	33	32
Portugal	52.41	51.87	53.40	53.95	53.24	53.78	53.45	54.43	54.38	53.85	12	12	16	20	20
Russian Federation			37.10	39.43	41.88	44.80	47.41	49.87	48.75			26	24	24	
Slovak Republic	24.33	25.42	26.99	28.49	31.68	35.06	36.80	38.81	42.01	42.93	31	33	27	26	24

	경제활동참가율										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009	2008	2007	2006	2005
Slovenia			25.22	24.27	29.93	32.06	33.40	34.59	34.16	36.90	35	34	32	30	
Spain	40.89	41.87	42.72	43.78	44.43	45.94	46.76	47.37	49.21	50.20	20	22	23	23	21
Sweden	69.30	70.47	71.74	72.48	73.14	72.83	72.98	73.01	73.01	73.97	2	2	2	3	3
Switzerland	65.08	68.55	65.90	67.43	67.40	67.64	67.76	69.31	70.20	70.33	5	4	5	4	4
Turkey	37.20	36.75	36.58	33.97	30.58	29.09	28.84	28.29	28.93	30.13	25	27	35	35	33
United Kingdom	52.71	53.91	55.03	57.33	57.99	58.25	59.07	59.31	59.86	60.31	10	11	11	12	13
United States	59.25	60.39	61.91	62.44	62.28	62.92	63.69	63.77	64.54	64.92	8	7	7	8	8
European Union 19	39.99	40.67	41.95	42.65	43.97	45.58	46.39	47.29	48.05	49.15					
Europe	40.40	41.05	42.17	42.64	43.58	44.90	45.58	46.35	47.07	48.10					
G7 countries	53.04	53.56	54.70	55.38	56.31	57.53	58.49	59.18	59.82	60.47					
OECD countries	50.34	50.79	51.91	52.55	53.25	54.24	55.10	55.74	56.35	56.88					

\*자료: OECD, Stat Extracts

[그림 2-1] OECD 회원국들의 중고령층 경제활동참가율 추이

(단위: %)



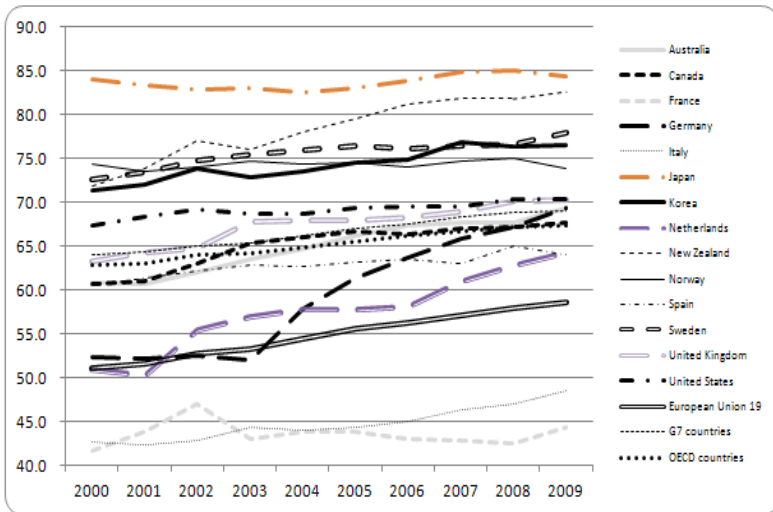
\*자료: OECD, Stat Extracts

최근 10여 년 동안 OECD 회원국의 남성 중고령층(55-64세) 경제활동참가율을 분석해 보면, 2000년 62.8%를 기록한 이후 지속적으로 증가하여 2009년에는 67.3%가 경제활동에 참가하는 것으로 분석되었다.

남성 중고령층 경제활동참가율이 높은 국가로는 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 칠레 등을 들 수 있으며, 남성 중고령층 경제활동참가율이 낮은 국가로는 헝가리, 스위스, 프랑스, 터키 등의 국가들을 들 수 있다. 우리나라의 경우 2009년 현재 남성 중고령층 경제활동참가율이 OECD 회원국 중 8위를 차지하고 있는데 이는 2000년의 9위에서 조금 상승한 결과이다. 미국, 독일, 영국은 2009년 현재 남성 중고령층 경제활동참가율 순위도 각각 11위(70.3%), 13위(69.3%), 10위(70.3%)를 차지하고 있는데 이들 국가들은 2000년 이후 경제활동참가율이 상당히 많이 상승한 국가들 중의 하나이다. 이들 국가들의 주요한 특징은 2000년 이후 실업급여 등 고용 및 공공복지서비스 제도를 혁신적으로 개선하고 있는 국가들이란 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

[그림 2-2] OECD 회원국들의 남성 중고령층 경제활동참가율 추이

(단위: %)



\*자료: OECD.Stat Extracts

〈표 2-3〉 OECD 회원국들의 중고령층(55-64세) 남성 경제활동참가율 추이  
(단위: %)

	경제활동참가율										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Australia	60.8	60.7	62.1	63.5	64.7	66.2	67.3	67.7	67.7	69.3	16	19	16	15	12
Austria	42.8	41.6	42.3	42.9	40.6	43.1	47.3	51.3	52.8	52.3	25	30	33	27	25
Belgium	36.3	36.6	37.5	38.9	40.4	43.4	42.7	44.4	44.4	45.2	31	33	31	31	30
Canada	60.7	61.0	63.1	65.3	66.0	66.7	66.3	67.1	67.2	67.7	17	17	15	16	14
Chile	76.5	76.1	75.5	75.9	76.7	77.1	79.1	80.2	81.2	81.5	5	6	6	4	4
Czech Republic	54.5	55.0	59.4	59.9	60.1	62.2	62.7	62.4	64.2	63.2	20	20	20	20	20
Denmark	64.5	65.6	67.1	70.4	71.3	68.7	69.6	66.9	66.0	67.7	12	11	11	18	15
Estonia			63.7	64.4	60.7	62.9	61.6	63.7	68.8	67.4		16	18	14	17
Finland	48.1	51.2	52.6	55.8	55.7	56.5	58.7	59.2	60.5	58.9	24	23	24	25	23
France	41.7	43.8	47.0	43.0	43.8	43.9	43.1	42.8	42.6	44.3	27	27	30	33	32
Germany	52.4	52.2	52.6	52.0	57.8	61.3	63.7	65.8	67.2	69.3	22	24	21	17	13
Greece	57.3	57.0	58.1	60.6	58.9	60.8	61.0	60.8	60.9	60.1	19	21	22	24	22
Hungary	34.1	35.4	36.9	39.0	39.7	42.4	43.2	43.6	40.5	42.6	32	34	34	34	33
Iceland	94.7	92.8	91.5	90.2	89.7	90.1	90.6	90.4	90.9	89.3	1	1	1	1	1
Ireland	64.9	66.7	66.6	66.4	66.9	67.8	68.2	69.8	68.9	67.5	11	12	14	13	16
Israel	63.9	65.2	65.9	65.8	68.4	68.5	70.1	71.4	71.7		14	13	12	10	
Italy	42.7	42.3	42.9	44.4	44.0	44.3	45.0	46.3	47.0	48.5	26	29	29	28	26
Japan	84.1	83.4	82.8	83.0	82.5	83.1	83.8	84.9	85.1	84.4	2	2	2	2	2
Korea	71.3	72.0	73.9	72.8	73.6	74.5	74.9	76.8	76.3	76.6	9	9	9	8	8
Luxembourg	38.6	35.5	37.7	40.1	38.8	39.4	38.9	36.4	39.7	47.7	30	32	35	35	28
Mexico	79.3	78.8	79.7	79.4	79.3	79.3	82.1	80.9	80.0	77.8	3	3	4	5	7
Netherlands	50.9	50.3	55.4	57.0	57.8	57.7	58.1	60.9	62.7	64.2	23	22	23	22	18
New Zealand	71.9	73.9	77.0	76.0	78.0	79.5	81.2	81.9	81.8	82.7	8	5	3	3	3
Norway	74.4	73.6	74.0	74.7	74.3	74.6	74.1	74.7	75.0	73.9	6	8	8	9	9
Poland	40.4	41.5	40.3	41.8	41.3	43.4	42.6	44.8	46.8	47.5	29	31	32	29	29
Portugal	64.4	63.6	64.3	65.2	62.8	62.4	62.7	63.0	63.0	62.7	13	15	19	21	21
Russian Federation			48.6	51.4	53.5	55.8	59.7	61.7	61.0			26	25	23	
Slovak Republic	41.0	43.0	46.3	48.1	52.0	55.1	55.3	56.9	60.0	58.8	28	28	26	26	24
Slovenia			36.7	34.5	42.5	45.4	45.8	46.7	46.4	48.2		35	27	30	27
Spain	60.5	61.4	62.2	62.9	62.7	63.2	63.5	63.1	65.1	64.0	18	18	17	19	19
Sweden	72.6	73.5	74.8	75.4	76.0	76.4	76.2	76.4	76.7	77.9	7	7	7	7	6
Switzerland	79.1	82.9	78.9	79.7	79.1	77.8	77.1	78.4	78.9	79.6	4	4	5	6	5
Turkey	53.4	52.7	50.8	47.1	45.9	44.8	44.0	42.9	43.8	44.8	21	25	28	32	31
United Kingdom	63.2	64.3	64.8	67.8	68.0	67.9	68.3	68.9	70.1	70.3	15	14	13	12	10
United States	67.3	68.3	69.2	68.7	68.7	69.3	69.6	69.6	70.4	70.3	10	10	10	11	11
European Union 19	51.1	51.6	52.7	53.3	54.5	55.6	56.2	57.1	57.9	58.6					
Europe	51.9	52.4	53.2	53.4	54.4	55.3	55.8	56.5	57.3	58.0					
G7 countries	64.0	64.3	65.1	65.3	66.2	67.1	67.6	68.3	68.8	69.0					
OECD countries	62.8	63.1	64.0	64.2	64.8	65.6	66.2	66.7	67.2	67.3					

\*자료: OECD.Stat Extracts

지난 10여 년간 OECD 회원국의 여성 중고령층 경제활동참가율은 괄목할 만하게 증가하였다. 2000년 OECD 회원국들의 여성 중고령층 경제활동참가율은 38.58%에 그쳤으나 2009년도에는 8.46%p 상승한 47.04%를 기록하였다. 2009년 현재 여성 중고령층 경제활동참가율이 높은 국가들로는 이이슬란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 에스토니아, 노르웨이 등의 국가 들이며, 여성 중고령층 경제활동참가율이 낮은 국가들로는 터키, 폴란드, 슬로바니아, 이탈리아 등의 국가들이다.

우리나라의 여성 중고령층 경제활동참가율은 OECD 회원국 중 2000년에는 6위(48.75%)를 차지하였으나 2009년에는 15위(47.46%)를 차지하였다. 여성 중고령층의 경제활동참가율은 2000년에 최고조를 나타낸 후 2003년까지 하락한 후, 다시 최근까지 증가 추세에 있다. 90년대 말 발생한 외환위기와 2008년에 발생한 글로벌 경제위기 직후 우리나라 여성 중고령층의 경제활동참가율이 증가한 사실에 비추어 볼 때 중고령층 경제활동참가율은 경기 변화에 민감히 반응한다고 해석할 수 있다.

호주, 독일, 뉴질랜드, 스페인, 네덜란드 등의 국가들은 최근 10년 이내에 여성 중고령층 경제활동참가율이 급격히 상승한 국가들이다. 호주는 2000년에 비하여 2009년에는 17.3%p, 독일은 19.36%p, 뉴질랜드는 18.84%p, 스페인은 14.58%p, 네덜란드는 19.29%p 증가한 것으로 나타났다. 또한 G7 국가들도 동 기간 중 평균 8.24%p 증가하였으며 EU 국가들도 평균 10.72%p 증가하였다. 따라서 여성 중고령층 경제활동참가율의 증가는 선진국의 전반적인 추세이며, 특히 노동시장개혁 정책을 수행한 서유럽 국가들에서 여성 중고령층의 경제활동참가 증가 현상이 두드러졌다고 분석된다.

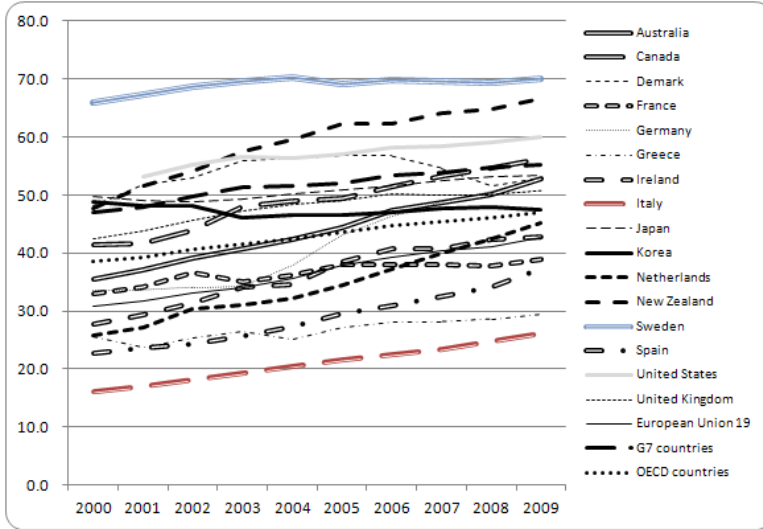
〈표 2-4〉 OECD 회원국들의 여성 중고령층(55-64세)경제활동참가율 추이 (단위: %)

	경제활동참가율										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Estonia			49.80	50.26	51.91	56.05	60.47	61.02	62.31	66.14	9	9	5	4	
Russia			28.78	30.65	33.28	36.61	38.26	41.01	39.61		22	20	20		
Slovenia			14.45	14.95	18.08	18.94	21.43	23.05	22.17	25.59	34	33	33	31	
Iceland	76.82	81.72	85.32	79.96	78.85	81.94	81.69	80.74	78.11	78.10	1	1	1	1	1
Sweden	65.94	67.36	68.67	69.49	70.20	69.21	69.77	69.61	69.27	70.03	2	2	2	2	2
Norway	61.64	63.20	65.29	64.29	63.08	62.93	62.16	64.56	64.86	65.01	3	3	3	3	5
United States		53.16	55.16	56.63	56.34	57.04	58.20	58.34	59.14	59.96	4	6	7	7	
Switzerland	51.52	54.70	53.25	55.42	55.95	57.71	58.58	60.34	61.61	61.19	4	6	5	6	6
Japan	49.70	49.15	48.82	49.32	50.11	50.79	51.51	52.49	53.08	53.50	5	10	10	10	10
Korea	48.75	48.24	48.03	46.01	46.61	46.45	46.98	47.58	47.87	47.46	6	11	13	16	15
Demark	48.25	51.89	52.94	55.92	56.46	56.81	56.73	54.58	51.45	52.96	7	7	7	12	11
New Zealand	47.77	51.67	53.97	57.57	59.59	62.38	62.32	64.04	64.83	66.61	8	5	4	4	3
Filand	45.20	49.49	51.44	52.44	54.25	56.37	58.13	58.33	58.96	59.80	9	8	8	8	8
United Kingdom	42.54	43.88	45.55	47.24	48.30	48.94	50.15	50.05	50.01	50.75	10	12	12	15	14
Portugal	41.86	41.55	43.81	44.03	44.79	46.10	45.13	46.70	46.60	45.93	11	14	14	17	16
Canada	41.41	41.74	43.94	47.93	48.83	49.44	51.36	53.34	54.63	56.34	12	13	11	9	9
Israel	37.69	39.28	40.69	43.27	44.27	45.69	48.28	50.29	51.52		13	15	15	11	
Australia	35.58	37.11	39.09	40.82	42.42	44.48	47.28	48.71	50.14	52.88	14	16	16	14	12
Germany	33.50	33.62	34.07	34.32	37.80	43.20	46.31	48.88	50.56	52.86	15	18	17	13	13
France	33.05	34.07	36.62	35.13	36.18	37.95	38.01	38.04	37.69	38.91	16	17	19	21	19
Mexico	27.99	27.35	28.79	29.71	31.76	30.68	32.25	32.89	34.63	33.30	17	21	24	24	23
Ireland	27.76	29.27	31.43	34.23	34.48	38.40	40.67	40.73	42.44	42.73	18	19	18	19	18
Netherlands	25.88	27.15	30.42	30.95	32.27	34.40	37.16	39.82	42.54	45.17	19	20	21	18	17
Greece	25.50	23.68	25.23	26.43	25.22	27.08	28.02	28.16	28.59	29.33	20	25	27	28	26
Chile	25.49	25.76	25.32	28.04	29.42	30.93	32.88	33.71	35.40	36.57	21	24	23	23	22
Porland	23.65	24.09	23.29	23.88	23.25	23.53	20.29	20.59	21.63	23.16	22	27	30	34	32
Czech Republic	23.65	24.59	27.30	29.97	31.33	33.08	34.00	35.20	36.08	37.17	23	23	22	22	21
Spain	22.64	23.64	24.42	25.78	27.20	29.65	30.98	32.54	34.20	37.22	24	26	25	25	20
Turkey	21.60	21.47	22.93	21.39	16.70	14.77	14.88	14.76	15.01	16.25	25	28	35	35	33
Austria	17.64	18.51	20.19	21.73	19.88	23.53	26.92	28.94	31.61	32.41	26	29	29	26	24
Luxembourg	16.80	14.35	18.13	21.16	22.63	25.10	28.50	29.11	30.26	30.61	27	31	28	27	25
Italy	16.06	16.94	18.12	19.29	20.42	21.51	22.53	23.46	24.68	26.09	28	32	32	32	30
Belgium	15.82	15.77	18.24	19.21	22.12	23.36	24.63	27.48	27.87	29.28	29	30	31	29	27
Hungary	13.27	15.08	17.97	22.43	25.77	27.72	28.22	27.26	27.04	28.76	30	33	26	30	29
Slovak Republic	10.72	10.98	11.17	12.44	14.77	18.21	21.00	23.31	26.49	29.09	31	35	34	31	28
European Union 15	29.48	30.31	31.68	32.56	33.98	36.09	37.11	38.04	38.77	40.20					
European Union 19	30.82	31.66	33.17	33.92	35.50	37.83	39.27	40.35	41.11	42.60					
Europe	42.71	43.43	44.83	46.01	46.97	48.49	49.80	50.57	51.33	52.37					
G7 countries	47.08	47.89	49.81	51.38	51.67	52.03	53.43	53.82	54.78	55.32					
OECD countries	38.58	39.18	40.51	41.54	42.33	43.51	44.62	45.36	46.13	47.04					

\*자료: OECD.Stat Extracts

[그림 2-3] OECD 회원국들의 여성 중고령층 경제활동참가율 추이

(단위: %)



\*자료: OECD.Stat Extracts

## 제2절 OECD 회원국의 고용률 추이 분석

OECD 회원국의 전체 고용률(15-64세)은 2000년 67.54%이었으며 2009년에는 67.34%를 기록하였다. 고용률은 2000년 이후 2003년까지 하락하다가 2004년부터 상승하여 왔으나 2009년에는 글로벌 경제위기로 전년도에 비하여 1.7%p 하락한 것으로 나타났다. 우리나라의 OECD 기준(15~64세) 고용률도 2000~2007년 기간 중 점진적으로 상승하는 추세를 나타내었으나 글로벌 경제위기가 발생한 2008년 이후 감소 추세로 전환되었다. 2009년 현재 고용률이 높은 국가로는 아이슬란드, 스위스, 노르웨이, 덴마크, 일본, 네덜란드 등의 국가로 나타났으며 고

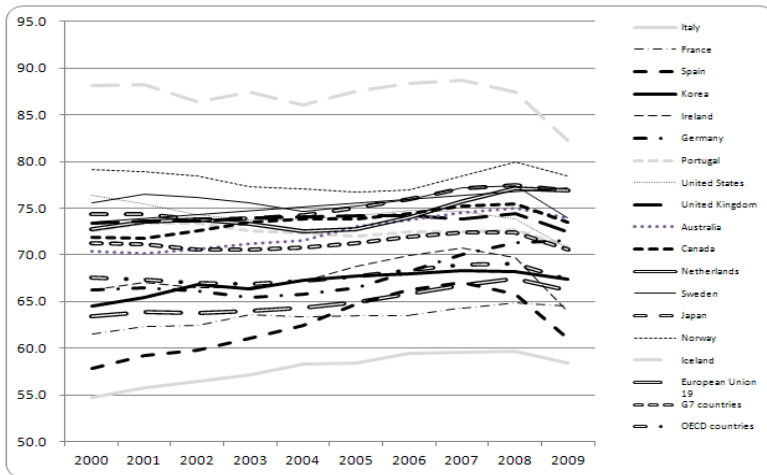


용률이 낮은 국가로는 터키, 헝가리, 이탈리아, 칠레, 폴란드 등의 국가들이다. 2009년 현재 우리나라의 고용률은 67.4%로 비교 가능한 33개 OECD 회원국 중 18위를 차지하고 있다.

최근 OECD 회원국의 고용률은 2008년 전후 발생한 글로벌 경제위기로 하락 추세에 있는 바, 2008년과 2009년을 비교할 경우 아일랜드, 아이슬란드, 스페인, 스웨덴, 미국 등이 큰 폭으로 고용률이 하락하였으며, 2007년과 2009년을 비교할 경우에는 아일랜드, 아이슬란드, 스페인, 미국 등의 국가에서 고용률이 크게 하락하였다. 한편, 2007-2009년 기간 중 독일과 네덜란드는 적극적 노동시장정책과 단시간일자리 및 일자리나누기 등을 통하여 고용률이 상승하는 결과를 나타내어 우리나라 등 고용위기를 극복하기 위한 국가들에 주는 정책적 시사점이 지대하다 할 수 있다.

[그림 2-4] OECD 회원국의 고용률 추이

(단위: %)



\*자료: OECD.Stat Extracts

〈표 2-5〉 OECD 회원국의 고용률(15-64세) 추이

(단위: %)

	고용률										순위			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2002	2005	2008	2009
Turkey	50.6	49.5	48.3	47.0	45.6	45.8	45.8	45.8	46.1	45.5	35	35	35	33
Hungary	56.4	56.5	56.5	57.4	57.1	57.3	57.7	57.7	57.1	55.9	30	32	34	32
Italy	54.7	55.8	56.5	57.1	58.3	58.4	59.4	59.6	59.7	58.4	31	29	33	31
Chile	55.2	54.6	54.5	55.5	55.7	56.7	57.8	58.7	59.8	58.7	33	33	32	30
Poland	56.4	54.9	52.9	52.6	53.0	54.1	55.4	58.0	60.2	60.2	34	34	31	29
Slovak Republic	56.9	57.0	57.0	57.9	57.2	57.9	59.6	60.9	62.5	60.4	29	31	29	28
Spain	57.8	59.2	59.8	61.1	62.4	64.7	66.2	67.1	65.8	61.1	27	23	23	27
Belgium	61.3	60.0	60.2	59.9	60.7	61.6	61.4	62.5	62.9	62.0	26	27	28	26
Mexico	62.7	62.1	62.2	61.6	62.5	62.5	63.9	63.9	64.3	62.3	25	26	25	25
Greece	57.4	57.1	58.7	60.0	60.5	61.3	62.2	62.6	63.0	62.4	28	28	27	24
Ireland	66.3	67.0	66.5	66.5	67.2	68.8	69.9	70.7	69.7	64.0	17	16	19	23
France	61.5	62.3	62.5	63.6	63.4	63.5	63.5	64.3	64.9	64.5	24	25	24	22
Estonia			64.2	65.2	65.5	66.8	70.8	72.1	72.4	65.8	22	19	15	21
Luxembourg	63.0	63.1	63.9	62.5	62.6	63.7	63.7	64.3	63.6	65.9	23	24	26	20
Czech Republic	66.0	66.0	66.4	65.6	64.9	65.5	66.1	67.0	67.5	66.4	18	22	22	19
Korea	64.5	65.4	66.8	66.4	67.3	67.7	68.0	68.3	68.2	67.4	16	18	21	18
Finland	68.0	68.8	68.8	68.5	68.4	69.2	70.3	71.4	72.2	69.3	15	15	16	17
Slovenia	..	..	64.9	63.9	67.1	67.7	68.3	69.8	70.0	69.4	21	17	18	16
United States	76.4	75.5	74.3	73.7	73.8	74.2	74.8	74.6	73.9	70.7	6	8	12	15
Portugal	72.6	73.4	73.4	72.6	72.3	72.0	72.5	72.5	72.7	70.8	11	13	14	14
Germany	66.2	66.5	66.1	65.4	65.8	66.5	68.2	70.1	71.3	71.6	19	21	17	13
United Kingdom	73.4	73.6	73.6	74.0	74.1	74.2	74.2	73.9	74.4	72.5	10	9	11	12
Austria	68.9	68.9	69.4	69.5	68.3	69.3	71.0	72.6	73.4	73.0	14	14	13	11
Canada	71.9	71.8	72.6	73.5	73.8	73.9	74.4	75.2	75.5	73.5	12	10	9	10
Sweden	75.6	76.5	76.2	75.6	74.7	75.2	75.9	77.2	77.4	74.0	5	6	6	9
Australia	70.4	70.2	70.6	71.2	71.5	73.0	73.7	74.5	75.0	74.0	13	11	10	8
New Zealand	71.7	72.9	73.8	73.9	75.1	76.3	77.1	77.7	77.4	75.7	7	5	7	7
Netherlands	72.7	73.6	73.8	73.3	72.5	72.7	74.0	75.8	77.1	76.9	8	12	8	6
Japan	74.4	74.4	73.8	73.9	74.3	75.1	76.0	77.1	77.5	76.9	9	7	5	5
Denmark	77.0	76.9	77.0	76.3	76.9	77.2	78.6	78.5	79.5	77.3	4	3	4	4
Norway	79.2	78.9	78.5	77.3	77.1	76.7	77.0	78.5	79.9	78.4	3	4	3	3
Switzerland	80.5	81.2	80.9	80.1	79.3	78.9	79.9	80.7	81.8	81.6	2	2	2	2
Iceland	88.1	88.2	86.4	87.4	86.1	87.6	88.4	88.7	87.4	82.2	1	1	1	1
Israel	57.4	57.0	56.3	56.4	57.1	58.3	59.1	60.5	61.5		32	20	20	
Russian Federation			65.4	64.4	65.6	66.6	67.4	69.2	69.4		20	30	30	
European Union 19	63.43	63.83	63.80	64.01	64.35	64.94	65.85	66.82	67.41	66.15				
G7 countries	71.27	71.11	70.60	70.53	70.83	71.24	71.94	72.42	72.43	70.62				
OECD countries	67.54	67.38	67.02	66.87	67.17	67.64	68.39	68.91	69.06	67.34				

\*자료: OECD.Stat Extracts

2000-2008년 기간 중 OECD 회원국의 남성 고용률은 평균적으로 78.8% 기준으로 미세한 등락을 거듭하였으나 2009년에는 글로벌 경제위기의 영향으로 2.6%p 정도 하락하였다. OECD 회원국 중 남성 고용률이 높은 국가로는 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코 등의 국가이며 남성 고용률이 낮은 국가로는 러시아(가입심사국), 에스토니아, 미국, 영국 등의 국가이다. 우리나라는 2000년 81.34%, 2001년 82.07%를 기록한 후 지속적으로 하락하고 있으며 특히 2009년에는 글로벌 경제위기의 영향으로 기록적인 하락(3.09%)을 나타내었다. 2000-2008년 기간 중 남성 고용률이 크게 하락한 국가들로는 미국, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 한국 등을 들 수 있다. 2008년을 전후한 글로벌 경제위기에 남성 고용률이 많이 하락한 국가로는 칠레, 슬로베니아, 스웨덴, 룩셈부르크, 일본, 슬로바키아 등의 국가이다. 한편, 스위스, 영국, 덴마크, 이스라엘, 오스트레일리아 등의 국가는 2000년 이후 남성 고용률이 크게 상승한 국가들로서 대부분 적극적 노동시장정책 등 노동시장의 개혁을 지속적으로 추진한 국가들이다.

〈표 2-6〉 OECD 회원국의 남성 고용률 추이

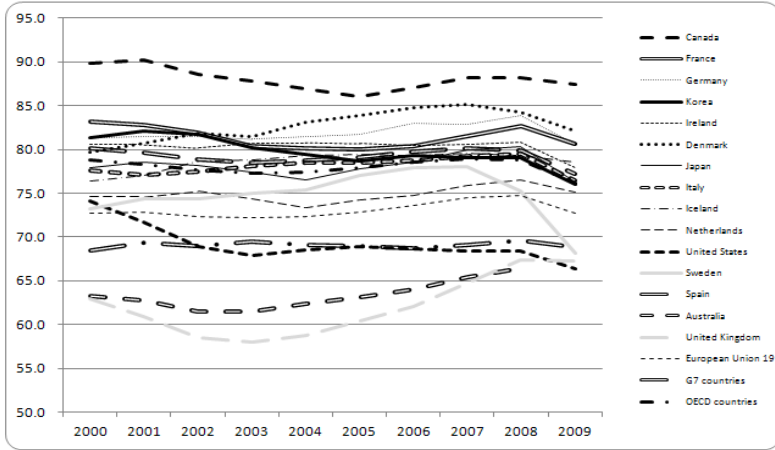
(단위: %)

	고용률										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Poland			69.62	68.87	72.06	72.35	73.09	74.80	74.22	73.02	26	24	25	22	
Austria			68.86	68.06	69.18	70.14	70.62	72.66	73.58		29	27	26		
Estonia			68.41	69.56	69.04	69.29	73.82	75.67	76.09	66.31	31	28	22	32	
Chile	92.85	92.73	90.25	90.76	90.23	91.60	92.75	92.76	91.34	84.30	1	1	1	1	3
Canada	89.90	90.20	88.58	87.79	86.87	86.08	87.05	88.16	88.13	87.47	2	2	3	3	2
Belgium	87.80	87.41	86.83	86.74	86.91	87.66	88.50	89.78	89.97	88.68	3	3	2	2	1
Finland	87.00	86.81	86.10	85.18	85.20	84.68	86.13	85.27	85.22	82.00	4	4	4	4	6
Luxembourg	83.37	82.12	80.69	79.76	80.11	80.64	81.25	80.97	79.79	75.39	5	10	8	13	17
France	83.14	82.82	81.86	80.44	80.12	80.06	80.35	81.56	82.63	80.69	6	6	11	8	7
Czech Republic	82.04	82.67	82.35	81.26	80.35	80.10	81.13	82.40	83.28	82.47	7	5	10	7	4
Germany	81.38	81.46	81.50	81.21	81.47	81.68	82.98	82.87	83.88	80.52	8	9	6	6	8
Korea	81.34	82.07	81.69	80.17	79.49	78.66	79.30	79.09	79.11	76.02	9	8	13	16	16
Ireland	80.52	80.53	80.15	80.76	80.76	80.68	80.48	80.58	80.82	77.94	10	11	7	10	12
Denmark	79.64	80.70	81.79	81.52	83.08	83.91	84.75	85.18	84.30	82.15	11	7	5	5	5
Greece	78.73	78.02	78.39	78.73	79.36	80.44	80.92	81.90	82.15	80.44	12	13	9	9	9
Slovenia	78.13	78.75	77.27	76.84	77.63	78.56	79.69	79.79	78.00	69.46	13	16	14	17	25
Hungary	78.01	77.46	77.11	77.02	75.56	76.32	78.01	79.93	80.07	78.61	14	17	18	12	10
Japan	77.97	78.59	78.15	77.42	76.57	77.73	78.57	79.96	80.32	76.33	15	14	16	11	15
Italy	77.59	77.08	77.44	78.13	78.45	78.51	78.70	79.22	79.54	76.46	16	15	15	14	14
Iceland	76.36	77.02	78.72	78.76	79.28	79.41	79.36	79.57	79.31	78.58	17	12	12	15	11
New Zealand	75.39	75.05	75.91	73.60	73.00	73.49	72.80	72.48	71.63	74.28	18	18	22	28	20
Norway	74.68	73.96	73.83	74.34	73.79	74.57	75.40	75.84	76.32	73.92	19	22	20	21	21
Netherlands	74.57	74.60	75.21	74.33	73.33	74.21	74.69	75.92	76.57	75.09	20	19	21	20	19
United States	74.13	71.65	68.93	67.87	68.48	68.93	68.65	68.46	68.34	66.33	21	28	31	32	31
Israel	73.76	73.70	72.62	71.36	71.85	72.55	74.04	76.08	77.37	77.03	22	23	23	18	13
Mexico	73.59	73.12	74.09	75.30	75.34	75.95	76.41	76.62	76.72	75.19	23	21	19	19	18
Sweden	73.26	74.37	74.42	74.96	75.41	77.02	77.94	78.03	75.22	68.13	24	20	17	23	27
Slovak Republic	71.22	71.89	71.05	70.97	70.88	71.32	72.72	73.62	74.73	70.09	25	24	25	24	24
Turkey	70.28	69.02	68.73	67.75	68.37	69.00	68.51	69.34	69.18	67.82	26	30	29	31	29
Portugal	69.47	70.05	70.58	71.02	71.10	71.16	72.02	72.21	71.85	70.10	27	25	26	27	23
Spain	68.46	69.38	68.99	69.47	69.07	68.96	68.70	69.04	69.59	68.84	28	27	30	30	26
Australia	63.21	62.80	61.54	61.44	62.40	63.15	64.04	65.46	66.39		29	34	34	34	
Russian Federation	63.15	63.29	63.29	63.86	63.60	63.58	64.22	64.57	63.55	61.67	30	32	33	35	33
United Kingdom	62.97	60.93	58.49	58.01	58.74	60.41	62.03	64.76	67.42	67.24	31	35	35	33	30
Switzerland	62.43	62.31	62.69	63.65	63.49	64.90	67.18	68.56	70.30	67.86	32	33	32	29	28
European Union 19	72.66	72.79	72.33	72.22	72.28	72.80	73.57	74.48	74.80	72.73					
European Union 15	74.01	74.38	74.06	73.96	74.00	74.39	75.05	75.77	75.85	73.57					
Europe	73.19	72.99	72.22	71.96	72.10	72.59	73.21	73.98	74.25	72.20					
G7 countries	80.12	79.66	78.84	78.46	78.69	79.10	79.71	80.12	79.86	77.17					
North America	83.71	82.76	81.64	80.85	81.13	81.37	82.13	81.79	81.00	77.00					
Oceania	84.03	83.86	83.93	83.89	84.20	84.80	85.34	86.27	86.28	85.03					
OECD countries	78.80	78.34	77.61	77.23	77.47	77.88	78.54	78.93	78.77	76.15					

\*자료: OECD, Stat Extracts

[그림 2-5] OECD 회원국의 남성 고용률 추이

(단위: %)



\*자료: OECD, Stat Extracts

2000년 이후 OECD 회원국의 여성 고용률은 글로벌 경제위기 이전까지는 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 2000년 OECD 회원국의 여성 고용률은 평균적으로 56.51%를 나타내었으나 점진적으로 상승하여 2008년에는 59.50%에 이르렀으며 2009년에는 글로벌 경제위기의 여파로 약간 하락하여 58.66%를 기록하였다. 2009년 현재 여성 고용률이 높은 국가들로는 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 덴마크, 스웨덴 등의 국가이며 여성 경제활동참가율이 낮은 국가로는 터키, 칠레, 멕시코, 이태리 등 회교권과 라틴권의 국가들을 들 수 있다. 한편, 이탈리아와 스페인은 2000년 이후 여성 고용률이 급격히 상승한 국가들이다.

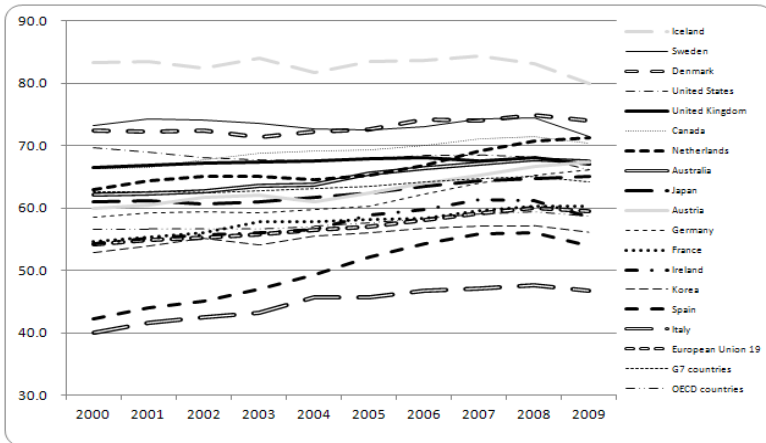
최근 발생한 글로벌 경제위기 기간(2008~2009년) 중 남녀 간의 고용률 변화 추세가 다른지 여부를 분석하기 위하여 OECD 회원국의 고용률 하락 폭을 비교한 결과, 여성 고용률의 하락 폭이 남성 고용률

의 하락 폭 보다 낮은 것으로 나타났다. OECD가 제공하는 가장 최근의 고용률인 2009년도와 2008년 및 2007년의 남녀 고용률 차이를 비교한 결과, 남성 고용률의 경우 2009년도 고용률이 2007년과 2008년 고용률에 비하여 각각 2.62%p와 2.79%p 하락한 반면, 여성 고용률은 2009년도에 비하여 2007년과 2008년 고용률이 각각 0.41%p 및 0.84%p 하락하였다. 일반적인 예상과 달리 최근의 경제위기에서는 OECD 회원국의 여성이 남성보다 고용률 측면에서 평균적으로 낮은 타격을 입은 것으로 분석되었다.

한편, 우리나라의 여성 고용률은 2000년 이후 글로벌 경제위기 이전까지 지속적으로 상승하였으나 2009년에는 약간 하락한 것으로 나타났다. 또한 여성 고용률이 지난 10년간 지속적으로 상승하였지만 OECD 회원국 중 순위는 20위(2000년)에서 24위(2009년)로 하락한 것으로 나타났다.

[그림 2-6] OECD 회원국의 여성 고용률 추이

(단위: %)



\*자료: OECD.Stat Extracts

〈표 2-7〉 OECD 회원국의 여성 고용률 추이

(단위: %)

	고용률										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Russian Federation			62.12	60.98	62.22	63.33	64.47	65.93	65.49			14	15	17	
Estonia			60.32	61.28	62.23	64.47	68.05	68.81	68.92	65.24		17	14	10	17
Slovenia			60.07	58.73	62.07	62.88	63.36	64.51	65.63	65.49		18	16	16	16
Iceland	83.27	83.53	82.47	84.04	81.80	83.52	83.69	84.37	83.14	79.91	1	1	1	1	1
Norway	75.04	74.95	75.14	74.12	74.07	73.34	73.46	75.41	76.96	76.05	2	2	2	2	2
Sweden	73.15	74.31	74.18	73.66	72.68	72.59	73.05	74.26	74.39	71.54	3	3	4	5	5
Denmark	72.49	72.25	72.38	71.31	72.30	72.61	74.12	73.99	75.00	73.99	4	5	3	4	4
Switzerland	71.09	72.26	73.21	72.31	71.67	71.75	72.63	73.15	75.34	75.64	5	4	5	3	3
United States	69.73	69.06	68.07	67.81	67.62	67.92	68.42	68.48	68.21	66.15	6	6	8	11	13
United Kingdom	66.46	66.85	67.23	67.36	67.63	67.86	68.02	67.49	68.12	67.06	7	8	9	12	12
Canada	66.27	66.54	67.68	68.76	69.21	69.28	70.03	71.15	71.47	70.45	8	7	6	6	7
Finland	64.70	65.64	66.45	65.99	65.84	66.98	67.92	69.12	69.58	68.59	9	9	10	9	9
Portugal	64.08	65.10	65.33	65.26	65.22	65.49	65.87	65.98	66.51	65.60	10	11	11	15	15
New Zealand	63.98	65.38	66.09	66.59	67.49	69.04	69.75	70.49	70.81	69.61	11	10	7	8	8
Netherlands	63.03	64.38	65.11	65.15	64.59	65.21	66.83	69.09	70.81	71.35	12	12	13	7	6
Australia	62.08	62.33	62.74	63.64	63.74	65.48	66.41	67.18	67.86	67.51	13	13	12	13	10
Japan	60.95	61.20	60.71	61.04	61.69	62.49	63.47	64.37	64.79	65.03	14	16	17	19	18
Austria	59.86	60.49	61.64	62.01	61.03	62.42	64.08	65.26	66.69	67.39	15	15	18	14	11
Germany	58.58	59.26	59.40	59.32	59.71	60.25	62.19	64.03	65.20	66.11	16	19	19	18	14
Czech Republic	57.45	57.48	57.65	56.85	56.53	56.80	57.37	57.96	58.28	57.50	17	20	22	22	21
France	54.59	55.42	56.09	57.84	57.87	58.23	58.44	59.67	60.35	60.27	18	21	21	21	19
Ireland	54.36	55.10	55.72	56.07	56.62	58.80	59.80	61.36	61.26	58.57	19	22	20	20	20
Korea	52.93	53.97	55.12	54.19	55.47	56.09	56.81	57.14	57.14	56.13	20	23	23	23	24
Belgium	52.23	50.90	51.59	52.01	52.88	54.11	54.27	55.59	56.45	56.20	21	25	24	25	23
Israel	51.63	51.27	51.06	51.49	51.96	53.53	54.26	55.52	56.59		22	27	26	24	
Slovak Republic	51.54	51.84	51.44	52.35	51.02	51.05	52.06	53.24	54.82	52.98	23	26	29	28	27
Luxembourg	50.34	50.95	51.64	51.15	51.96	53.78	54.67	56.15	55.33	57.28	24	24	25	27	22
Poland	50.07	48.93	47.48	47.30	47.45	47.92	48.98	51.32	53.11	53.46	25	29	30	29	26
Hungary	49.92	49.97	50.06	51.20	50.99	51.21	51.40	51.23	50.93	50.27	26	28	28	30	28
Spain	42.25	44.00	45.15	47.09	49.25	52.23	54.28	55.80	56.12	53.94	27	30	27	26	25
Greece	42.11	42.04	43.58	44.97	45.82	46.69	48.07	48.53	49.36	49.65	28	31	31	31	29
Mexico	40.83	40.19	40.86	40.41	42.25	43.06	44.39	45.07	45.66	44.54	29	33	33	33	31
Italy	40.00	41.57	42.49	43.15	45.64	45.63	46.71	47.05	47.64	46.80	30	32	32	32	30
Chile	35.97	35.39	35.35	36.81	37.83	39.14	40.37	41.76	43.44	43.52	31	34	34	34	32
Turkey	27.20	27.45	27.65	26.18	23.18	23.07	23.37	23.45	24.18	24.93	32	35	35	35	33
European Union 19	54.26	54.92	55.30	55.85	56.45	57.11	58.15	59.19	60.03	59.58					
G7 countries	62.55	62.69	62.46	62.71	63.08	63.47	64.25	64.80	65.07	64.14					
OECD countries	56.51	56.63	56.62	56.70	57.07	57.61	58.44	59.08	59.50	58.66					

\*자료: OECD, Stat Extracts

1997년 이후 OECD 회원국의 중고령층(55-64세) 고용률은 지속적으로 상승하고 있다. 1997년 OECD 회원국이 중고령층 고용률은 평균 47.6% 이었으나 2000년에는 47.9%, 2008년에는 54%를 기록하였다. 2008년 현재 중고령층 고용률이 높은 국가들로는 아이슬란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등의 국가이며, 여성 중고령층 고용률이 낮은 국가들로는 터키, 헝가리, 폴란드, 벨기에, 슬로바니아 등의 국가들이다. 우리나라의 중고령층 고용률은 OECD 회원국 중 2008년 현재 9위를 차지하고 있으며 2002년의 7위에 비하여 약간 낮은 순위를 차지하고 있다. 우리나라는 외환위기 직전인 1997년의 중고령층 고용률이 63.8%로 OECD 회원국 중 5위 수준으로 높은 수준의 고용률을 유지하였으나 외환위기 직후인 1998년에는 58.7%로 고용률이 급락하였으며 이후 점진적으로 상승하고 있다. 그러나 2008년 현재의 고용률은 아직 1990년대 초반 수준인 60.6% 수준에 머물고 있다. 2002년 이후 2008년까지 기간 중 중고령층 고용률이 크게 상승한 국가로는 슬로바키아, 러시아, 독일, 오스트리아, 에스토니아 등의 국가들이며, 중고령층 고용률이 크게 하락한 국가들로는 터키, 아이슬란드를 들 수 있다.



〈표 2-8〉 OECD 회원국의 중고령층(55-64세) 고용률 현황

(단위: %)

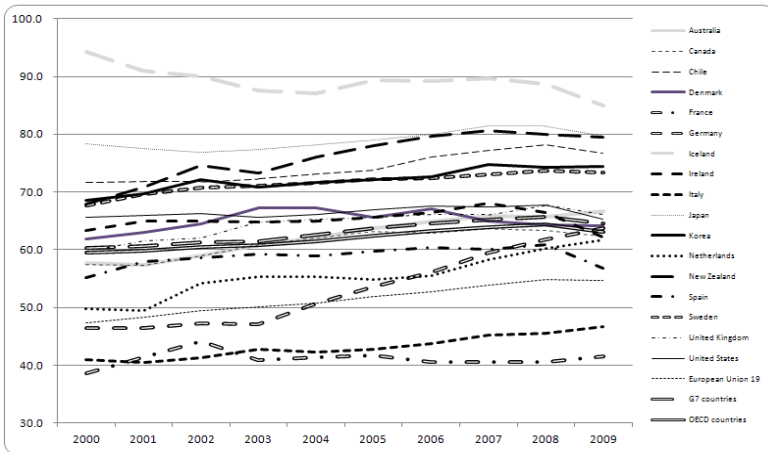
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002 순위	2008 순위
Iceland	83.7	86.7	85.9	84.2	85.6	87.2	83.3	82	84.8	84.9	84.9	83.3	1	1
Norway	66	67.2	67.3	67.1	67.4	68.4	68.6	68	67.6	67.4	69	69.3	2	4
Sweden	62.7	63.1	64	65.1	67	68.4	69	69.5	69.6	69.8	70.1	70.3	3	3
Switzerland	63.9	64.4	64.6	63.3	67.3	64.6	65.7	65.2	65.1	65.7	67.2	68.4	4	5
New Zealand	54.5	55.7	56.9	57.2	60.7	63.4	64.3	67.2	69.7	70.4	72	71.9	5	2
Japan	64.2	63.8	63.4	62.8	62	61.6	62.1	63	63.9	64.7	66.1	66.3	6	6
Korea	63.8	58.7	58.2	57.8	58.3	59.5	57.8	58.5	58.7	59.3	60.6	60.6	7	9
United States	57.2	57.7	57.7	57.8	58.6	59.5	59.9	59.9	60.8	61.8	61.8	62.1	8	8
Denmark	51.4	50.4	54.2	54.6	56.5	57.3	60.7	61.8	59.8	60.9	58.7	57.7	9	12
United Kingdom	48.5	48.3	49.4	50.4	52.1	53.1	55.4	56.2	56.7	57.4	57.4	58.2	10	11
Brazil	51.1	51	52.2		51.3	52.7	52.2	52.6	54.1	54.1	53.7	55.1	11	17
Mexico	54.5	52.6	54.1	51.7	51.1	52.2	52.9	53.8	52.6	55	54.7	54.7	12	18
Estonia						51.6	52.3	52.4	56.1	58.5	60	62.4	13	7
Portugal	47.1	49.7	50.4	50.8	50	50.9	51.1	50.3	50.5	50.1	50.9	50.8	14	21
Canada	44.4	45.2	46.8	48.1	48.2	50.1	53	53.9	54.8	55.6	57.1	57.5	15	13
Israel	45.5	45.2	45.9	46.6	48.4	49.2	50.4	51.5	52.4	54.9	57.2	58.4	16	10
Chile	46.1	48.7	48.8	47.8	49.3	49.1	49.3	51.9	51.7	54.5	55.6	56.6	17	15
Australia	42.7	43.9	44.3	46.2	46.8	48.5	50.3	51.7	53.5	55.5	56.6	57.4	18	14
Ireland	40.2	41.6	43.8	45.2	46.6	47.9	49.2	49.5	51.7	53.4	54.1	53.9	19	19
Finland	35.7	36.2	39.2	42.3	45.9	47.8	49.9	51	52.6	54.5	55	56.4	20	16
Netherlands	31.3	32.8	34.9	37.6	38.2	42	42.9	43.3	44	45.6	48.3	50.7	21	23
Czech Republic	38.3	37.1	37.5	36.3	37.1	40.8	42.3	42.6	44.6	45.2	46	47.6	22	24
Spain	34.1	35.1	35.1	37	39.2	39.7	40.8	41.3	43.1	44.1	44.6	45.6	23	25
France	33.6	33	34.2	34.3	36.5	39.3	37	37.6	38.7	38.1	38.3	38.2	24	30
Greece	40.7	39.1	38.4	39	38	38.9	41	39.4	41.6	42.4	42.1	42.9	25	26
Germany	38.3	38.4	37.8	37.6	37.9	38.6	39	41.8	45.5	48.1	51.3	53.8	26	20
Turkey	40.5	41.1	39.3	36.4	35.9	35.3	32.7	33.1	30.8	30.1	27.1	27.4	27	36
Russian Federation	31.6	29.4	34.8	34.8	31.9	35.2	37.8	40.4	44.6	47.4	51.1	50.7	28	22
Austria	28.5	29	29.7	28.3	28.2	29.2	30.3	28.8	31.8	35.5	38.6	41	29	27
Italy	28	27.9	27.6	27.7	28	28.9	30.3	30.5	31.4	32.5	33.8	34.4	30	31
Poland	33.6	32.3	32.5	28.4	29	27.9	28.6	28	29.1	28.1	29.7	31.6	31	34
Luxembourg	23.7	25	26.3	27.2	24.8	27.9	30.3	30.4	31.7	33.2	33.4	38.3	32	29
Belgium	22	22.5	24.7	25	25.2	25.8	28.1	30.1	32.1	30.4	33.8	32.8	33	33
Hungary	17.3	16.7	19.3	21.9	23.5	25.6	29	31.1	33	33.6	33.1	31.4	34	35
Slovenia						24.5	23.5	29	30.7	32.6	33.5	32.8	35	32
Slovak Republic	21.4	22.8	22.3	21.3	22.3	22.9	24.6	26.8	30.4	33.2	35.7	39.3	36	28
OECD total	47.6	47.6	47.9	47.9	48.4	49.4	50	50.8	51.9	52.8	53.5	54		

\*자료: OECD.Stat Extracts

OECD 회원국의 남성 중고령층(55-64세) 고용률은 2000년 평균 59.52%에서 2009년에는 63.14%로 약 3.6%p 증가하였다. 남성 중고령층 고용률이 높은 국가들로는(2009년 기준) 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 스위스 등의 국가이며 중고령층 고용률이 낮은 국가들로는 헝가리, 터키, 프랑스, 벨기에 등의 국가들이다. 우리나라는 2000년 OECD 회원국 중 7위의 고용률 수준을 기록하였으며, 2009년에도 7위의 높은 고용률 수준을 유지하였다. 2000년 이후 남성 중고령층 고용률이 크게 증가한 국가들로는 슬로바키아, 독일, 뉴질랜드, 네덜란드, 핀란드, 호주, 오스트리아 등의 국가들이다. 이중 독일, 네덜란드, 호주 등의 국가들은 2000년 이후 국가 고용정책의 기초에 개혁을 실시한 국가들로서 우리나라에 중요한 정책적 시사점을 제시하고 있다. 한편 남성 중고령층 고용률이 2000년 이후 크게 감소한 국가들로는 터키, 아이슬란드, 멕시코, 포르투갈 등의 국가들이다.

[그림 2-7] OECD 회원국의 남성 중고령층 고용률 추이

(단위: %)



〈표 2-9〉 OECD 회원국들의 남성 중고령층(55-64) 고용률 추이

(단위: %)

	고용률									순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2005	2008	2009
Estonia			58.38	58.95	56.35	59.25	57.51	59.39	65.23	59.42		19	15	19
Russian Federation			46.13	49.04	50.90	53.44	57.41	59.63	58.22	..		24	24	
Slovenia			35.42	33.21	40.90	43.13	44.53	45.27	44.71	46.38		27	29	28
Iceland	94.24	90.97	89.95	87.58	87.10	89.30	89.26	89.64	88.67	84.96	1	1	1	1
Japan	78.40	77.51	76.85	77.42	78.13	78.92	80.02	81.49	81.41	79.76	2	2	2	2
Mexico	78.10	77.65	78.25	78.36	78.18	77.33	80.58	79.22	78.23	74.75	3	4	4	6
Switzerland	76.70	81.33	77.25	77.73	76.64	74.86	74.91	76.37	76.97	77.15	4	5	6	4
Norway	73.06	72.34	72.76	73.54	73.21	73.07	73.16	73.87	74.17	72.76	5	7	8	9
Chile	71.63	71.78	71.76	72.25	73.13	73.80	76.12	77.17	78.20	76.70	6	6	5	5
Korea	68.50	69.66	72.17	70.86	71.62	72.18	72.61	74.74	74.31	74.49	7	9	7	7
New Zealand	67.93	70.79	74.56	73.34	76.13	78.03	79.63	80.70	79.94	79.51	8	3	3	3
Sweden	67.72	69.61	70.81	71.08	71.61	72.24	72.44	73.07	73.61	73.34	9	8	9	8
United States	65.67	65.98	66.28	65.64	66.03	66.98	67.51	67.41	67.72	65.23	10	10	12	12
Ireland	63.26	64.93	65.00	64.86	64.87	65.61	66.41	68.09	66.45	62.21	11	12	13	16
Portugal	62.09	61.58	61.91	62.10	59.06	58.10	58.18	58.57	58.46	57.52	12	21	23	21
Denmark	61.92	63.02	64.51	67.26	67.30	65.56	67.09	64.89	64.32	64.10	13	13	16	13
United Kingdom	59.74	61.50	62.04	64.86	65.35	65.67	66.05	66.07	67.72	66.09	14	11	11	11
Israel	58.71	60.37	60.87	60.98	63.03	62.91	65.28	67.20	68.43		15	16	10	
Australia	57.70	57.28	58.92	60.81	62.14	63.76	64.93	65.83	65.64	66.70	16	14	14	10
Canada	57.39	57.34	58.96	60.87	62.00	63.11	62.75	63.64	63.31	62.26	17	15	17	15
Greece	55.32	54.62	55.90	58.70	56.37	58.76	59.16	59.07	59.15	57.68	18	20	22	20
Spain	55.23	57.94	58.56	59.28	58.89	59.73	60.40	59.99	60.93	56.74	19	17	20	22
Turkey	51.91	51.05	48.47	44.72	43.70	42.49	41.57	40.52	40.93	41.12	20	29	32	32
Czech Republic	51.75	52.58	57.26	57.48	57.16	59.44	59.52	59.63	61.93	59.64	21	18	18	18
Netherlands	49.69	49.46	54.20	55.36	55.29	54.84	55.42	58.21	60.25	61.65	22	22	21	17
Germany	46.40	46.45	47.22	47.12	50.68	53.56	56.07	59.42	61.74	63.76	23	23	19	14
Finland	43.66	46.67	48.34	51.42	51.51	52.46	54.78	55.07	57.03	54.69	24	25	25	24
Italy	40.88	40.44	41.24	42.79	42.18	42.71	43.71	45.15	45.46	46.72	25	28	28	26
Austria	40.47	39.48	39.75	40.41	38.86	41.30	45.31	49.84	51.84	50.96	26	32	27	25
France	38.54	41.36	44.20	40.91	41.42	41.61	40.51	40.48	40.49	41.45	27	31	33	31
Luxembourg	37.86	35.34	37.58	39.74	38.35	38.30	38.69	35.56	38.71	46.51	28	34	34	27
Poland	36.69	37.15	35.81	36.79	36.03	37.88	38.40	41.44	44.06	44.31	29	35	30	29
Slovak Republic	35.45	37.57	39.11	41.03	43.84	47.87	49.90	52.55	56.69	55.00	30	26	26	23
Belgium	35.08	35.14	35.97	37.82	39.08	41.73	40.92	42.86	42.85	42.89	31	30	31	30
Hungary	32.83	34.11	35.44	37.88	38.41	40.57	41.43	41.68	38.51	39.89	32	33	35	33
European Union 19	47.34	48.24	49.40	50.08	50.70	51.86	52.65	53.85	54.89	54.73				
G7 countries	60.36	60.58	61.22	61.52	62.55	63.72	64.48	65.27	65.70	64.51				
OECD countries	59.52	59.87	60.54	60.85	61.49	62.41	63.22	63.93	64.31	63.14				

\*자료: OECD.Stat Extracts

OECD 회원국의 여성 중고령층 고용률을 살펴보면 다음과 같다. 지난 2000년 여성 중고령층 고용률(55-64세)은 평균 36.88%를 기록하였으나 2009년에는 44.66%를 기록하여 약 7.8%p 증가하였다. 중고령층 여성 고용률의 증가가 남성 중고령층 고용률보다 높게 나타났다. 2009년 현재 여성 중고령층 고용률이 높은 국가로는 아이슬란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 노르웨이 등의 국가들이며 여성 중고령층 고용률이 낮은 국가로는 터키, 폴란드, 이탈리아 등의 국가들이다. 우리나라의 여성 중고령층 고용률은 2000년 이후 약간씩 하락하는 추세를 보이고 있다. 2000년 47.95%의 고용률을 기록하여 OECD 회원국 중 6번째로 높은 고용률을 기록하였으나 2009년에는 46.68%로 15위를 기록하였다. 90년대 말 발생한 외환위기로 높아진 여성 중고령층 고용률이 국가 경제가 안정화되는 추세에 부응하여 전통적인 여성 고용관행이 정착화된 것으로 해석할 수 있다. 2000년 이후 여성 중고령층 고용률이 크게 증가한 국가들로는 독일, 뉴질랜드, 호주, 슬로바키아, 네덜란드, 아일랜드 등의 국가들로서 적극적 노동시장정책과 실업급여정책을 개혁한 국가들이다. 2000년 이후 여성 중고령층 고용률이 크게 감소한 국가로는 터키이다.

〈표 2-10〉 OECD 회원국들의 여성 중고령층(55-64) 고용률 추이

(단위: %)

	고용률									순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2005	2008	2009
Estonia			46.50	47.32	49.37	53.66	59.16	60.47	60.31	61.16	1	7	5	5
Russian Federation			27.38	29.19	31.83	35.36	36.93	39.93	38.27		2	20	20	
Slovenia			14.21	14.65	17.81	18.47	20.97	22.18	21.10	24.78	3	33	33	31
Iceland	74.38	80.18	84.43	78.93	76.88	80.16	80.28	80.03	77.64	76.41	4	1	1	1
Sweden	62.38	64.33	65.94	66.84	67.42	66.89	67.11	67.16	66.89	66.82	5	2	2	2
Norway	61.19	62.34	64.05	63.49	62.69	62.14	61.57	64.02	64.27	64.63	6	3	3	4
United States	50.57	51.73	53.24	54.54	54.28	55.13	56.49	56.60	56.96	56.35	7	6	7	8
Switzerland	50.25	53.71	52.26	54.03	54.04	55.60	56.62	58.06	59.96	59.76	8	5	6	6
Korea	47.95	47.73	47.60	45.40	45.92	45.70	46.40	46.92	47.36	46.68	9	13	15	15
Japan	47.92	47.34	47.06	47.51	48.60	49.42	50.05	51.25	51.72	51.69	10	10	10	10
Denmark	46.23	49.84	50.43	52.93	53.28	53.51	54.28	52.35	49.81	50.90	11	8	11	12
New Zealand	46.07	50.20	52.15	55.37	58.01	61.20	60.99	63.14	63.74	64.97	12	4	4	3
United Kingdom	41.38	43.08	44.51	46.29	47.29	48.10	48.96	48.97	48.99	49.32	13	11	14	13
Finland	40.93	45.12	47.28	48.48	50.44	52.69	54.27	54.84	55.84	56.49	14	9	8	7
Portugal	40.77	40.27	42.22	42.40	42.51	43.66	42.79	43.99	43.90	42.73	15	14	17	17
Canada	39.13	39.40	41.39	45.27	46.04	46.79	48.75	50.75	51.85	53.12	16	12	9	9
Israel	35.85	37.58	38.61	40.80	41.08	42.84	45.37	47.99	49.28		17	16	12	
Australia	34.50	36.02	37.95	39.59	41.15	43.20	45.97	47.43	49.13	51.35	18	15	13	11
France	30.29	31.82	34.59	33.35	34.03	35.99	35.90	36.18	36.04	36.57	19	19	21	19
Germany	28.96	29.39	30.10	30.87	32.98	37.59	40.30	43.41	46.04	48.61	20	17	16	14
Mexico	27.72	27.13	28.66	29.57	31.31	30.36	31.82	32.68	34.26	32.80	21	23	23	22
Ireland	26.95	28.61	30.74	33.63	33.95	37.38	39.77	39.96	41.42	41.42	22	18	18	18
Netherlands	25.51	26.79	29.62	30.30	31.10	32.95	35.65	38.35	41.10	43.56	23	21	19	16
Chile	24.64	25.12	24.55	27.01	28.46	29.99	31.80	32.48	34.18	35.07	24	24	24	20
Greece	24.39	22.72	24.04	25.53	23.97	25.81	26.61	26.94	27.46	27.71	25	27	28	27
Czech Republic	22.36	23.18	25.97	28.42	29.39	31.00	32.09	33.51	34.43	35.01	26	22	22	21
Turkey	21.50	21.37	22.65	21.15	16.56	14.68	14.76	14.60	14.82	15.98	27	35	35	33
Poland	21.36	22.00	21.06	21.45	21.03	21.41	19.03	19.40	20.68	21.88	28	31	34	32
Spain	20.08	21.75	22.03	23.38	24.64	27.43	28.68	30.04	31.15	32.26	29	25	25	23
Austria	16.81	17.65	19.35	20.78	19.28	22.92	26.31	28.03	30.81	31.70	30	29	26	24
Luxembourg	16.80	14.35	18.13	20.65	22.18	24.89	27.79	28.61	29.33	29.38	31	28	27	25
Belgium	15.37	15.63	17.52	18.67	21.06	22.08	23.24	26.02	26.32	27.75	32	30	29	26
Italy	15.31	16.25	17.32	18.46	19.61	20.82	21.87	22.97	23.97	25.36	33	32	32	30
Hungary	13.06	14.87	17.62	21.82	25.03	26.75	27.13	26.20	25.66	26.98	34	26	30	28
Slovak Republic	9.79	9.75	9.56	11.21	12.58	15.70	19.01	21.20	24.24	26.18	35	34	31	29
European Union 19	27.20	28.31	29.64	30.66	31.70	33.77	34.74	35.84	36.74	37.78				
G7 countries	40.73	41.53	42.80	44.00	44.85	46.43	47.72	48.64	49.31	49.61				
OECD countries	36.88	37.58	38.78	39.82	40.47	41.71	42.84	43.68	44.38	44.66				

\*자료: OECD.Stat Extracts

[그림 2-8] OECD 회원국의 여성 중고령층 고용률 추이

(단위: %)



\*자료: OECD.Stat Extracts

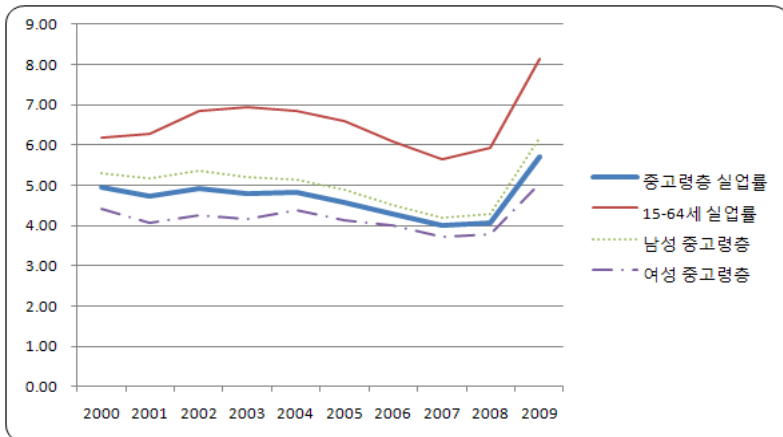
### 제3절 OECD 회원국의 실업률 추이 분석

OECD 회원국의 고용현황을 분석할 수 있는 또 다른 지표는 각 국가의 실업률 추세를 분석하는 것이다. 2000년 이후 OECD 회원국의 실업률(15-64세)은 6% 내외를 기록하였으나 2009년에는 글로벌 경제위기의 여파로 8.2%로 상승하였다. 2009년 기준으로 실업률이 낮은 국가로는 노르웨이, 한국, 네덜란드, 스위스, 오스트리아 등의 순으로 나타났다. 한편, 2009년 현재 실업률이 높은 국가로는 스페인, 터키, 에스토니아, 슬로바키아 등의 국가들이다. 2008-2009년 기간에 발생한 글로벌 경제위기 기간 중 각 국가의 고용 및 노동 정책의 효과를 측정하

는 한 지표로 실업률을 이용할 수 있다. 2008-2009년 기간 중 실업률이 상승이 적은 국가들로는 룩셈부르크, 독일, 한국, 노르웨이, 스위스 등의 국가이며, 동 기간 중 실업률 상승이 높은 국가들로는 에스토니아, 스페인, 아일랜드, 아이슬란드, 미국 등의 국가들이다. 2008-2009년 기간 중 OECD 국가들의 평균 실업률 상승률은 2.3%p로 나타나 글로벌 경제위기로 상당한 경기침체와 고용위기를 겪은 것으로 분석되었으나 독일, 한국, 노르웨이 국가들은 고용위기 극복을 위한 정책 수행에 모범적인 국가들로 평가될 수 있다. 한편 2000~2009년 까지 기간 중 실업률의 변화를 살펴본 결과, 폴란드, 슬로바키아, 이태리, 체코, 그리스 등의 국가에서 동 기간 중 실업률의 감소가 나타났으며, 동 기간 중 실업률의 증가가 크게 나타난 국가들로는 터키, 아일랜드, 미국, 포르투갈, 아이슬란드, 스페인 등의 국가들로 분석되었다.

[그림 2-9] OECD 회원국의 연령별 성별 실업률 추이

(단위: %)



\*자료: OECD.Stat Extracts

〈표 2-11〉 OECD 회원국들의 실업률(15-64세) 추이

(단위: %)

	실업률										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Iceland	2.3	2.3	3.3	3.4	3.1	2.6	3.0	2.3	3.0	7.2	1	5	1	3	14
Luxembourg	2.3	1.8	2.6	3.7	5.1	4.5	4.7	4.1	5.1	5.1	2	1	7	14	7
Mexico		2.5	2.9	3.0	3.7	3.5	3.2	3.4	3.5	5.2		2	2	7	8
Switzerland	2.7	2.5	2.9	4.1	4.3	4.4	4.0	3.6	3.4	4.1	3	3	6	6	4
Netherlands	3.0	2.5	3.0	4.0	5.0	5.1	4.1	3.5	3.0	3.9	4	4	13	2	3
Norway	3.4	3.4	3.9	4.4	4.4	4.6	3.4	2.5	2.6	3.2	5	7	9	1	1
Austria	3.5	3.6	4.0	4.3	4.9	5.2	4.7	4.4	3.8	4.8	6	8	15	8	5
Portugal	3.9	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6	7.7	8.0	7.6	9.5	7	11	20	29	26
United States	4.0	4.7	5.8	6.0	5.5	5.1	4.6	4.6	5.8	9.3	8	16	14	18	24
Korea	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.4	3.2	3.2	3.6	9	6	3	4	2
Denmark	4.5	4.2	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9	3.8	3.3	6.0	10	10	11	5	11
Ireland	4.5	3.9	4.4	4.6	4.5	4.7	4.6	4.6	5.7	12.0	11	9	10	17	29
Japan	4.8	5.0	5.4	5.2	4.7	4.4	4.1	3.9	4.0	5.0	12	15	5	9	6
United Kingdom	5.5	4.7	5.1	4.8	4.6	4.6	5.3	5.2	5.3	7.7	13	12	8	15	15
Sweden	5.8	5.0	5.2	5.8	6.5	7.7	7.0	6.1	6.1	8.3	14	13	21	19	22
New Zealand	6.2	5.4	5.3	4.8	4.0	3.8	3.9	3.7	4.2	6.1	15	14	4	10	12
Australia	6.3		6.4	5.9	5.4	5.0	4.8	4.4	4.2	5.6	16	19	12	11	9
Hungary	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1	7.2	7.5	7.4	7.8	10.0	17	17	19	32	28
Turkey		8.4	10.4	10.5	10.8	10.6	10.2	10.3	11.0	14.0		32	32	34	32
Belgium	6.6	6.2	7.5	8.2	8.4	8.4	8.2	7.5	7.0	7.9	18	21	27	25	18
Canada	6.8	7.2	7.7	7.6	7.2	6.8	6.3	6.0	6.1	8.3	19	22	17	21	20
Germany	7.7	7.8	8.6	9.3	10.3	11.1	10.3	8.6	7.5	7.7	20	24	33	28	16
Czech Republic	8.8	8.1	7.3	7.8	8.3	7.9	7.1	5.3	4.4	6.7	21	20	24	13	13
Israel	8.8	9.4	10.3	10.7	10.4	9.0	8.4	7.3	6.1		22	30	29	20	
Chile	9.2	9.1	8.9	8.5	8.8	8.0	7.7	7.1	7.8	9.7	23	26	25	31	27
Finland	9.7	9.1	9.0	9.0	8.8	8.4	7.6	6.8	6.3	8.3	24	27	26	23	21
France	10.0	8.8	8.9	8.5	8.9	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1	25	25	28	27	23
Italy	10.5	9.5	9.0	8.7	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	26	28	22	24	17
Russian Federation	10.6	8.9	7.9	8.2	7.7	7.1	7.1	6.1	6.3		27	23	18	22	
Greece	11.1	10.2	10.3	9.7	10.5	9.8	8.9	8.3	7.7	9.5	28	31	31	30	25
Spain	13.9	10.5	11.4	11.3	11.0	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	29	33	30	35	33
Poland	16.1	18.2	19.9	19.6	19.0	17.7	13.8	9.6	7.1	8.2	30	35	35	26	19
Slovak Republic	18.8	19.3	18.6	17.5	18.1	16.2	13.3	11.0	9.6	12.1	31	34	34	33	30
Slovenia			6.3	6.7	6.3	6.5	6.0	4.8	4.4	5.9		18	16	12	10
Estonia			10.3	10.0	9.7	7.9	5.9	4.7	5.5	13.8		29	23	16	31
European Union 19	9.0	8.4	8.9	8.9	9.1	9.0	8.3	7.2	7.0	9.0					
Europe	8.6	8.3	8.8	8.9	9.1	9.0	8.3	7.4	7.3	9.3					
G7 countries	5.7	5.9	6.5	6.6	6.3	6.2	5.8	5.4	5.8	8.0					
OECD countries	6.2	6.3	6.8	6.9	6.8	6.6	6.1	5.6	5.9	8.2					

\*자료: OECD, Stat Extracts



2000년 OECD 회원국의 중고령층 실업률은 4.94% 이었으나 글로벌 경제위기 직전인 2008년에는 OECD 회원국의 중고령층(55~64세) 실업률은 4.08%로 비교적 안정된 상태였다. 그러나 2009년에는 전세계적 금융위기의 여파로 5.70%로 급상승 하였다. 2000년 이후 최근까지 OECD 회원국의 중고령층 실업률은 15-64세 인구의 실업률보다 낮은 추세를 보이고 있다. 또한 남성 중고령층의 실업률이 여성 중고령층 실업률보다 높은 추세를 보이고 있다. 글로벌 경제위기가 본격화된 2009년 OECD 회원국의 실업률을 중고령층과 경제활동인구 전체를 대상으로 비교하여 보면, 중고령층 실업률의 상승보다 일반 경제활동인구 전체(15-64세)의 실업률 상승이 더 높았다. 또한 동 기간 동안 남성 중고령층의 실업률 상승이 여성 중고령층의 실업률 상승보다 높게 나왔다. 이러한 사실은 중고령층이 일반 경제활동인구에 비하여 경제 위기에 보다 안정적인 고용관계를 유지하는 것으로 분석되며 여성 중고령층도 남성 중고령층 보다 경제 위기에 보다 더 안정적인 고용관계가 유지된다고 해석할 수 있다. 2009년 현재 중고령층 실업률이 낮은 국가로는 노르웨이, 한국, 오스트리아, 스위스, 룩셈부르크 등의 국가로 나타났으며, 중고령층 실업률이 높은 국가로는 스페인, 에스토니아, 독일, 슬로바키아, 포르투갈 등의 국가들이다. 독일의 경우 고용정책을 성공적으로 수행하는 국가이고 중고령층 실업률이 2000년 이후 지속적으로 하락하여 왔으나 OECD 평균에 비해서는 아직 상당히 높은 수준이다. 우리나라의 중고령층 실업률은 2000년 이후 하락 추세를 보인 이후 2008-2009년 기간 중 약간 상승하였으나 OECD 전체 회원국과 비교할 경우 상당히 성공적인 실업대책이 수행된 결과를 보이고 있다.

〈표 2-12〉 OECD 회원국의 중고령층(55-64) 실업률 추이

(단위: %)

	실업률										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Norway	1.34	1.57	1.76	1.41	1.11	1.71	1.12	0.99	1.04	1.09	1	5	2	1	1
Luxembourg	1.37	0.34	0.17	1.48	1.53	2.12	1.37	2.05	2.72	3.00	2	1	5	9	5
Mexico	1.37	1.24	1.44	1.10	1.43	2.08	1.65	1.60	1.86	3.10	3	3	4	3	6
Iceland	1.71	1.95	1.39	2.13	2.73	1.49	1.59	0.89	1.63	3.63	4	2	1	2	11
Netherlands	2.13	1.56	2.39	2.60	4.09	4.67	4.41	4.17	3.73	3.79	5	8	23	18	12
Turkey	2.15	2.28	3.51	3.72	3.64	3.92	4.27	4.27	5.15	6.40	6	13	18	28	26
United States	2.47	3.04	3.89	4.12	3.79	3.32	2.98	3.09	3.72	6.61	7	15	9	17	27
Ireland	2.65	2.52	2.31	2.15	2.53	3.05	2.49	2.24	3.15	6.01	8	7	8	13	21
Switzerland	2.77	1.83	1.99	2.50	3.23	3.70	3.04	3.12	2.56	2.76	9	6	13	7	4
Korea	2.94	2.29	1.73	2.09	2.24	2.53	2.34	2.16	1.98	2.33	10	4	6	4	2
Hungary	3.02	2.91	3.13	2.82	3.07	3.92	3.95	4.23	5.02	6.31	11	10	17	27	25
Portugal	3.19	3.15	3.65	4.29	5.57	6.17	6.34	6.52	6.60	7.70	12	14	30	33	29
Belgium	3.22	2.98	3.95	2.77	3.77	4.43	4.76	4.24	4.36	5.11	13	16	21	24	17
Greece	3.81	4.10	4.14	3.19	4.47	3.78	3.72	3.37	3.24	4.59	14	19	14	14	13
Denmark	4.04	3.97	4.19	4.85	5.59	5.17	3.89	3.53	2.86	4.67	15	20	26	11	16
Australia	4.35	4.59	4.25	3.76	3.54	3.36	3.23	2.74	2.61	3.36	16	21	10	8	8
United Kingdom	4.37	3.29	3.45	3.33	3.13	2.61	2.91	3.30	2.82	4.62	17	12	7	10	14
Italy	4.46	4.34	4.11	3.82	4.07	3.47	2.86	2.41	3.10	3.38	18	18	11	12	9
New Zealand	4.72	3.60	3.28	3.65	2.50	1.90	2.02	1.47	1.99	3.19	19	11	3	5	7
Czech Republic	5.16	4.86	3.99	4.45	5.38	5.16	5.31	4.63	3.89	5.66	20	17	25	20	20
Austria	5.20	4.88	5.44	4.59	3.82	3.56	3.53	2.98	2.08	2.40	21	25	12	6	3
Canada	5.49	5.82	6.25	6.29	5.94	5.37	5.23	5.04	5.50	6.95	22	28	28	31	28
Chile	5.55	4.82	4.48	4.50	4.27	3.88	3.66	3.76	3.65	5.28	23	22	15	16	19
Japan	5.58	5.74	5.80	5.54	4.43	4.11	3.87	3.40	3.63	4.62	24	26	19	15	15
Sweden	6.13	4.95	4.67	4.84	4.94	4.46	4.37	3.95	3.77	5.25	25	23	22	19	18
Israel	6.80	6.19	6.57	6.68	7.59	7.31	6.52	5.32	4.49		26	29	32	25	
Russian Federation	7.27	5.85	4.92	4.72	4.67	3.88	3.66	3.04	4.02		27	24	16	21	
France	7.92	6.06	5.80	4.99	5.64	5.25	5.74	5.12	4.62	6.22	28	27	27	26	22
Poland	9.36	9.70	10.53	11.24	11.56	11.23	8.49	6.82	5.29	6.27	29	33	33	29	23
Finland	9.38	8.87	8.13	7.74	7.30	6.85	6.67	6.47	5.49	6.29	30	32	31	30	24
Spain	9.41	6.28	7.05	6.88	7.08	6.12	5.71	5.87	7.32	12.07	31	30	29	34	33
Germany	12.30	11.67	10.84	9.68	12.51	12.74	12.40	10.33	8.46	7.99	32	34	34	35	31
Slovak Republic	12.34	12.27	15.34	13.57	15.45	13.29	9.70	8.12	6.49	7.73	33	35	35	32	30
Slovenia			2.98	3.21	3.11	4.22	2.53	3.27	4.03	3.57		9	20	22	10
Estonia			7.45	7.11	5.95	4.98	4.14	3.48	4.13	9.37		31	24	23	32
European Union 19	7.49	6.53	6.37	5.92	6.85	6.60	6.33	5.69	5.19	6.37					
Europe	6.91	6.05	6.01	5.64	6.51	6.32	6.07	5.49	5.07	6.22					
G7 countries	5.23	5.16	5.35	5.14	5.05	4.68	4.46	4.14	4.24	5.96					
OECD countries	4.94	4.73	4.93	4.78	4.82	4.58	4.29	4.00	4.08	5.70					

\*자료: OECD.Stat Extracts

OECD 회원국의 55-64세 사이의 중고령층 실업률을 남녀로 구분하여 분석하면, 남성 중고령층 실업율은 2000년 5.28%에서 2008년 4.29%로 안정적인 추세를 보인 후 글로벌 경제위기의 여파로 2009년에는 6.19%로 상승하였다. 한편 남성 중고령층 실업률은 전반적으로 여성 중고령층 실업률보다 높게 나타났다. 위기 국면에서 취약 층인 여성의 고용불안이 더 크다는 일반적인 인식과는 차이가 있는 결과이다.

2009년 현재 OECD 회원국 중 남성 중고령층 실업률이 낮은 국가들로는 노르웨이, 룩셈부르크, 오스트리아, 한국, 스위스 등의 국가들이다. 반면, 남성 중고령층 실업률이 높은 국가들로는 에스토니아, 스페인, 포르투갈, 터기 등의 국가들이다. 글로벌 금융위기 발생 기간(2008-2009년) 중 2008년에 비하여 실업률이 하락하거나 상승률이 미미한 국가로는 독일(-0.14%p), 룩셈부르크(-0.08%p), 네덜란드(0%p), 슬로베니아(0.16%p), 한국(0.21%p) 등의 국가들이며 금융위기 발생 기간 중 실업률이 급등한 국가들로는 에스토니아(6.55%p), 스페인(4.87%p), 아일랜드(4.24%p), 미국(3.41%p), 덴마크(2.68%p) 등의 국가들이다. 이들 국가 중 미국은 글로벌 금융위기의 진원지이며 아일랜드는 최근 경제의 대외개방이 급격히 진행된 국가로서 해외 자본의 급격한 철수가 주요 원인으로 지목된다. 글로벌 경제위기로 인한 영향을 배제한 2000-2008년 기간 중 각국의 남성 중고령층 실업률의 변화 추세를 살펴보면, 슬로바키아(-8.05%p), 핀란드(-3.60%p), 오스트리아(-3.59%p), 독일(-3.39%p), 폴란드(-3.35%p), 뉴질랜드(-3.27%p) 등의 국가에서 큰 폭의 감소 추세가 있었으며 터키(3.69%p), 포르투갈(3.63%p), 아이슬란드(2.0%p), 네덜란드(1.49%p), 미국(1.32%p) 등에서 큰 폭의 증가 추세가 있었다.

〈표 2-13〉 OECD 회원국들의 남성 중고령층(55-64세) 실업률 추이

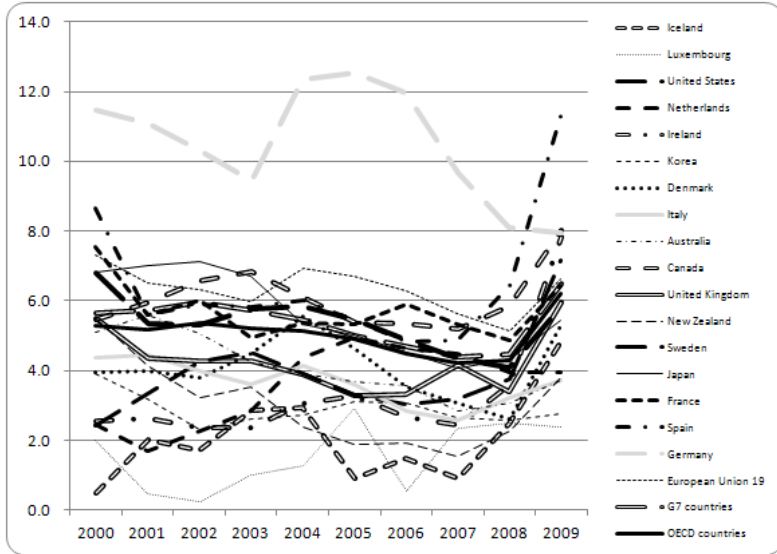
(단위: %)

	실업률										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Iceland	0.49	2.01	1.70	2.86	2.94	0.89	1.48	0.89	2.48	4.86	1	3	1	7	13
Mexico	1.55	1.40	1.84	1.36	1.43	2.51	1.80	2.03	2.25	3.86	2	4	4	4	10
Norway	1.84	1.73	1.65	1.56	1.52	2.10	1.26	1.13	1.15	1.51	3	2	3	1	1
Luxembourg	1.98	0.48	0.25	1.00	1.27	2.90	0.54	2.33	2.48	2.39	4	1	5	6	2
United States	2.42	3.33	4.25	4.51	3.91	3.30	3.03	3.19	3.75	7.16	5	18	9	18	26
Netherlands	2.46	1.67	2.25	2.85	4.35	4.95	4.62	4.47	3.95	3.95	6	6	21	20	11
Ireland	2.55	2.64	2.36	2.35	3.03	3.26	2.65	2.44	3.60	7.84	7	8	7	15	27
Turkey	2.86	3.05	4.58	4.96	4.77	5.13	5.53	5.44	6.55	8.23	8	20	24	33	30
Switzerland	2.98	1.85	2.08	2.51	3.11	3.73	2.81	2.59	2.46	3.07	9	5	13	5	5
Belgium	3.39	3.92	3.96	2.75	3.19	3.85	4.23	3.55	3.60	5.03	10	16	14	16	14
Greece	3.53	4.13	3.86	3.10	4.24	3.34	3.08	2.91	2.89	4.10	11	15	10	10	12
Portugal	3.63	3.20	3.67	4.74	5.95	6.89	7.26	7.11	7.26	8.30	12	12	30	34	31
Hungary	3.71	3.70	3.85	2.88	3.22	4.26	4.00	4.50	4.95	6.40	13	14	17	26	21
Korea	3.90	3.19	2.30	2.60	2.74	3.12	3.05	2.66	2.56	2.77	14	7	6	8	4
Denmark	3.94	3.99	3.79	4.47	5.55	4.64	3.54	3.08	2.60	5.28	15	13	20	9	15
Italy	4.38	4.45	3.97	3.61	4.12	3.60	2.83	2.57	3.23	3.72	16	17	11	12	6
Czech Republic	5.02	4.42	3.52	4.04	4.93	4.50	5.12	4.52	3.47	5.57	17	10	19	14	17
Australia	5.08	5.58	5.07	4.24	3.90	3.69	3.55	2.82	3.05	3.72	18	23	12	11	7
Austria	5.40	5.01	6.10	5.85	4.22	4.10	4.30	2.89	1.81	2.53	19	27	15	2	3
Canada	5.47	5.95	6.57	6.84	6.11	5.39	5.34	5.18	5.85	8.02	20	28	26	31	29
United Kingdom	5.51	4.34	4.29	4.28	3.90	3.27	3.32	4.14	3.40	5.97	21	19	8	13	20
New Zealand	5.51	4.15	3.21	3.51	2.38	1.89	1.93	1.52	2.25	3.80	22	9	2	3	9
Chile	6.33	5.68	5.00	4.80	4.69	4.25	3.82	3.81	3.75	5.84	23	22	16	19	18
Sweden	6.78	5.36	5.30	5.77	5.83	5.44	4.88	4.33	4.07	5.85	24	24	28	21	19
Japan	6.82	7.01	7.14	6.70	5.33	5.02	4.53	4.06	4.32	5.45	25	29	23	22	16
Russian Federation	7.23	5.76	4.98	4.68	4.91	4.30	3.82	3.40	4.58		26	21	18	23	
France	7.56	5.61	6.01	4.93	5.38	5.33	5.91	5.34	4.86	6.42	27	26	25	25	22
Israel	8.07	7.45	7.57	7.38	7.85	8.11	6.90	5.88	4.60		28	30	32	24	
Spain	8.65	5.58	5.91	5.82	6.01	5.44	4.83	4.88	6.42	11.29	29	25	27	32	32
Poland	9.12	10.39	11.17	11.97	12.87	12.62	9.76	7.39	5.77	6.69	30	34	34	30	24
Finland	9.30	8.90	8.18	7.91	7.57	7.18	6.70	6.94	5.70	7.08	31	31	31	29	25
Germany	11.48	11.08	10.30	9.43	12.34	12.55	11.97	9.67	8.09	7.95	32	33	33	35	28
Slovak Republic	13.51	12.61	15.60	14.73	15.64	13.09	9.82	7.67	5.46	6.44	33	35	35	28	23
Slovenia			3.54	3.78	3.84	4.97	2.69	3.00	3.63	3.79		11	22	17	8
Estonia			8.30	8.41	7.17	5.85	6.71	6.76	5.23	11.78		32	29	27	33
European Union 19	7.33	6.50	6.32	5.99	6.95	6.72	6.29	5.62	5.15	6.63					
Europe	6.82	6.06	6.04	5.78	6.65	6.49	6.09	5.49	5.13	6.59					
G7 countries	5.65	5.71	5.95	5.71	5.45	5.00	4.68	4.38	4.47	6.51					
OECD countries	5.28	5.16	5.37	5.21	5.12	4.89	4.50	4.20	4.29	6.19					

\*자료: OECD.Stat Extracts

[그림 2-10] OECD 회원국의 남성 중고령층 실업률 추이

(단위: %)



\*자료: OECD, Stat Extracts

OECD 회원국의 여성 중고령층 실업률 추세를 살펴보면, OECD 회원국의 평균 실업률은 2000년 4.42%에서 2007년 3.72%로 나타나 2000년 이후 글로벌 경제위기 이전까지는 전반적으로 하향 안정화되는 추세였으나 2009년에는 5.05%로 급상하여 OECD 각 회원국들이 글로벌 경제위기에 상당한 영향을 받은 것으로 분석되었다. OECD 회원국 중 2009년 현재 여성 중고령층 실업률이 상대적으로 낮은 국가들로는 노르웨이, 멕시코, 터키, 한국 등의 국가들로 나타났으며 실업률이 상대적으로 높은 국가들로는 스페인, 슬로바키아, 독일, 에스토니아, 포르투갈 등의 국가들이다. 우리나라의 여성 중고령층 실업률은 2000년 1.65%를 기록한 이후 2008년에는 1.08%를 기록하기까지

하향 안정화를 이룩하여 왔으나 글로벌 금융위기가 본격화된 2009년에는 1.65%로 다소 상승하였다. OECD 회원국 중 한국은 중고령층 여성 실업률이 낮은 순위로 2000년에는 6위였으나 2009년에는 4위를 기록하여 글로벌 경제위기에도 비교적 성공적인 정책효과를 나타내고 있는 것으로 해석할 수 있다.

2000년 이후 글로벌 경제위기 발생이전인 2007년의 기간 동안 여성 중고령층 실업률이 크게 하락한 국가들로는 러시아, 폴란드, 스페인, 핀란드, 프랑스 등의 국가이며, 동 기간 중 여성 중고령층 실업률이 증가한 국가들로는 포르투갈, 벨기에, 헝가리, 네덜란드, 스위스, 터키 등의 국가들이다. 글로벌 경제위기 기간(2007-2009) 중 여성 중고령층 실업률이 급격히 상승한 국가들로는 에스토니아, 스페인, 미국, 룩셈부르크, 아이슬란드, 그리스 등의 국가들로 나타났으며 동 기간 중 실업률이 오히려 하락한 국가들로는 독일, 스위스, 오스트리아, 슬로베니아, 핀란드, 노르웨이 등의 국가들로 나타났다. 특히 독일은 여성 중고령층 실업률은 높은 국가로 분류되지만 2000년 이후 지속적으로 실업률이 감소하고 있으며 글로벌 경제위기 기간에도 비교적 큰 폭으로 실업률이 감소한 것은 독일이 추진하고 있는 고용정책의 실효성이 높은 것으로 평가할 만하다.

〈표 2-14〉 OECD 회원국들의 여성 중고령층 실업률 추이

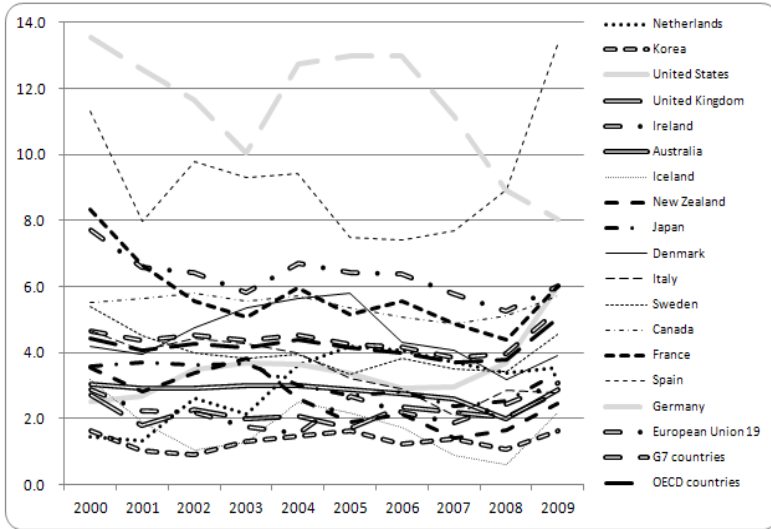
(단위: %)

	실업률										순위				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2002	2005	2008	2009
Turkey	0.45	0.45	1.24	1.09	0.81	0.59	0.85	1.11	1.32	1.63	1	4	1	5	3
Norway	0.74	1.37	1.90	1.23	0.61	1.25	0.95	0.83	0.92	0.59	2	7	4	2	1
Mexico	0.94	0.80	0.44	0.45	1.42	1.07	1.31	0.65	1.07	1.52	3	1	3	3	2
Netherlands	1.46	1.34	2.64	2.13	3.62	4.20	4.07	3.70	3.39	3.56	4	11	21	18	15
Hungary	1.59	1.39	1.95	2.73	2.87	3.49	3.88	3.89	5.10	6.21	5	8	19	29	28
Korea	1.65	1.05	0.90	1.33	1.48	1.62	1.25	1.39	1.08	1.65	6	2	5	4	4
Switzerland	2.46	1.81	1.86	2.50	3.40	3.65	3.34	3.79	2.69	2.35	7	6	20	12	7
United States	2.51	2.70	3.48	3.70	3.65	3.35	2.93	2.98	3.68	6.01	8	15	16	21	27
Portugal	2.60	3.09	3.63	3.70	5.09	5.29	5.19	5.80	5.80	6.96	9	17	25	32	29
United Kingdom	2.74	1.81	2.28	2.00	2.09	1.73	2.37	2.18	2.04	2.82	10	10	6	8	10
Belgium	2.85	0.88	3.93	2.83	4.81	5.48	5.66	5.33	5.56	5.24	11	18	27	31	20
Ireland	2.90	2.24	2.19	1.77	1.54	2.67	2.21	1.89	2.42	3.08	12	9	11	9	12
Australia	3.06	2.94	2.91	3.00	3.00	2.87	2.77	2.62	2.01	2.89	13	12	13	7	11
Iceland	3.18	1.88	1.05	1.29	2.50	2.17	1.72	0.89	0.60	2.17	14	3	8	1	5
Chile	3.36	2.48	3.01	3.70	3.25	3.03	3.30	3.64	3.43	4.08	15	13	14	19	18
New Zealand	3.56	2.84	3.38	3.82	2.64	1.90	2.14	1.40	1.67	2.47	16	14	7	6	8
Japan	3.58	3.69	3.61	3.67	3.02	2.69	2.83	2.38	2.56	3.37	17	16	12	11	14
Denmark	4.18	3.95	4.76	5.35	5.64	5.80	4.31	4.08	3.19	3.89	18	23	28	15	16
Greece	4.39	4.04	4.72	3.39	4.95	4.68	5.02	4.32	3.94	5.53	19	22	23	22	22
Italy	4.66	4.07	4.42	4.28	3.97	3.23	2.91	2.10	2.86	2.77	20	21	15	13	9
Austria	4.75	4.62	4.13	4.40	3.04	2.62	2.25	3.15	2.52	2.19	21	20	10	10	6
Israel	4.89	4.31	5.12	5.71	7.22	6.23	6.03	4.58	4.35	..	22	26	29	23	
Sweden	5.41	4.51	3.98	3.81	3.96	3.35	3.81	3.52	3.44	4.57	23	19	17	20	19
Czech Republic	5.45	5.76	4.90	5.18	6.16	6.29	5.63	4.82	4.58	5.81	24	25	30	26	25
Canada	5.51	5.62	5.81	5.56	5.72	5.35	5.09	4.87	5.10	5.72	25	28	26	28	24
Russian Federation	7.32	5.97	4.85	4.76	4.38	3.41	3.46	2.64	3.38		26	24	18	17	
France	8.34	6.63	5.54	5.06	5.95	5.15	5.56	4.89	4.38	6.00	27	27	24	24	26
Slovak Republic	8.66	11.19	14.43	9.88	14.88	13.79	9.45	9.06	8.49	10.00	28	34	35	33	32
Finland	9.45	8.84	8.07	7.56	7.03	6.53	6.64	5.99	5.29	5.53	29	30	31	30	23
Poland	9.72	8.70	9.57	10.15	9.54	9.00	6.16	5.75	4.38	5.52	30	31	33	25	21
Spain	11.31	7.98	9.79	9.31	9.41	7.49	7.41	7.70	8.93	13.33	31	32	32	34	33
Germany	13.56	12.58	11.67	10.05	12.75	13.00	12.98	11.19	8.94	8.03	32	33	34	35	31
Slovenia			1.65	1.99	1.49	2.44	2.18	3.80	4.83	3.16		5	9	27	13
Estonia			6.64	5.85	4.88	4.26	2.17	0.90	3.21	7.52		29	22	16	30
Luxembourg		0.00		2.41	1.98	0.85	2.48	1.72	3.05	4.01			2	14	17
European Union 19	7.73	6.59	6.44	5.82	6.70	6.42	6.38	5.78	5.24	6.01					
Europe	7.08	6.04	5.96	5.41	6.28	6.07	6.04	5.50	4.98	5.69					
G7 countries	4.64	4.38	4.53	4.36	4.52	4.25	4.17	3.83	3.95	5.28					
OECD countries	4.42	4.07	4.26	4.15	4.38	4.14	4.00	3.72	3.79	5.05					

\*자료: OECD.Stat Extracts

[그림 2-11] OECD 회원국의 여성 중고령층 실업률 추이

(단위: %)



\*자료: OECD.Stat Extracts

## 제4절 소결

2009년 기준 OECD 회원국의 평균 경제활동참가율은 73.32%이며 G7 국가들의 평균 경제활동참가율은 76.78%를 기록하고 있는 반면, 우리나라는 69.93%를 기록하여 분석대상 33개국 중 하위권을 차지하고 있다. 2009년을 기준으로 OECD 회원국 중 15~64세 인구대상 경제활동참가율이 가장 높은 국가는 아이슬란드이며 그 다음으로 스위스, 덴마크 순으로 분석되고 있다. 미국은 13위(77.93%), 일본은 4위(81.01%), 영국은 10위(78.52%), 독일은 14위(77.61%), 프랑스는 22위(70.95%), 한



국은 23위를 기록하고 있다.

최근 10여 년 동안 OECD 회원국의 남성 중고령층(55-64세) 경제활동참가율을 분석해 보면, 2000년 62.8%를 기록한 이후 지속적으로 증가하여 2009년에는 67.3%가 경제활동에 참가하는 것으로 분석되었다. 남성 중고령층 경제활동참가율이 높은 국가로는 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 칠레 등을 들 수 있으며, 남성 중고령층 경제활동참가율이 낮은 국가로는 헝가리, 프랑스, 터키, 벨기에 등의 국가들을 들 수 있다. 우리나라의 경우 2009년 현재 남성 중고령층 경제활동참가율이 OECD 회원국 중 8위를 차지하고 있는데 이는 2000년의 9위에서 조금 상승한 결과이다.

지난 10여 년간 OECD 회원국의 여성 중고령층 경제활동참가율은 괄목할 만하게 증가하였다. 2000년 OECD 회원국들의 여성 중고령층 경제활동참가율은 38.58%에 그쳤으나 2009년도에는 8.46%p 상승한 47.04%를 기록하였다. 2009년 현재 여성 중고령층 경제활동참가율이 높은 국가들로는 아이슬란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 에스토니아, 노르웨이 등의 국가 들이며, 여성 중고령층 경제활동참가율이 낮은 국가들로는 터키, 폴란드, 슬로바니아, 이탈리아 등의 국가들이다. 우리나라의 여성 중고령층 경제활동참가율은 OECD 회원국 중 2000년에는 6위(48.75%)를 차지하였으나 2009년에는 15위(47.46%)를 차지하였다.

OECD 회원국 전체의 고용률(15-64세)은 2000년 67.54% 이었으며 2009년에는 67.34%를 기록하였다. 고용률은 2000년 이후 2008년까지 9년 동안 점진적으로 상승하여 왔으나 2009년에는 글로벌 경제위기로 전년도에 비하여 1.72%p 하락한 것으로 나타났다. 우리나라의 OECD 기준(15~64세) 고용률도 2000~2007년 기간 중 점진적으로 상

승하는 추세를 나타내었으나 글로벌 경제위기가 발생한 2008년 이후 감소 추세로 전환되었다. 2009년 현재 고용률이 높은 국가로는 아이슬란드, 스위스, 노르웨이, 덴마크, 일본, 네덜란드 등의 국가로 나타났으며 고용률이 낮은 국가로는 터키, 헝가리, 이탈리아, 칠레, 폴란드 등의 국가들이다. 2009년 현재 우리나라의 고용률은 67.4%로 비교 가능한 33개 OECD 회원국 중 18위를 차지하고 있다.

1997년 이후 OECD 회원국의 중고령층(55-64세) 고용률은 지속적으로 상승하고 있다. 1997년 OECD 회원국이 중고령층 고용률은 평균 47.6%이었으나 2000년에는 47.9%, 2008년에는 54%를 기록하였다. 2008년 현재 중고령층 고용률이 높은 국가들로는 아이슬란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 노르웨이, 스위스 등의 국가이며, 여성 중고령층 고용률이 낮은 국가들로는 터키, 헝가리, 폴란드, 벨기에, 슬로바니아 등의 국가들이다. 우리나라의 중고령층 고용률은 OECD 회원국 중 2008년 현재 9위를 차지하고 있으며 2002년의 7위에 비하여 약간 낮은 순위를 차지하고 있다.

OECD 회원국의 남성 중고령층(55-64세) 고용률은 2000년 평균 59.52%에서 2009년에는 63.14%로 약 3.6%p 증가하였다. 남성 중고령층 고용률이 높은 국가들로는(2009년 기준) 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 스위스 등의 국가이며 중고령층 고용률이 낮은 국가들로는 헝가리, 터키, 프랑스, 벨기에 등의 국가들이다. 우리나라는 2000년 OECD 회원국 중 7위의 고용률 수준을 기록하였으며, 2009년에도 7위의 높은 고용률 수준을 유지하였다.

OECD 회원국의 여성 중고령층 고용률을 살펴보면 다음과 같다. 지난 2000년 여성 중고령층 고용률(55-64세)은 평균 36.88%를 기록하

였으나 2009년에는 44.66%를 기록하여 약 7.8%p 증가하였다. 중고령층 여성 고용률의 증가가 남성 중고령층 고용률 보다 높게 나타났다. 2009년 현재 여성 중고령층 고용률이 높은 국가로는 아이슬란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 노르웨이 등의 국가들이며 여성 중고령층 고용률이 낮은 국가로는 터키, 폴란드, 이탈리아 등의 국가들이다. 우리나라의 여성 중고령층 고용률은 2000년 이후 약간씩 하락하는 추세를 보이고 있다. 2000년 47.95%의 고용률을 기록하여 OECD 회원국 중 6번째로 높은 고용률을 기록하였으나 2009년에는 46.68%로 15위를 기록하였다.

2000년 이후 OECD 회원국의 실업률(15-64세)은 6% 내외를 기록하였으나 2009년에는 글로벌 경제위기의 여파로 8.2%로 상승하였다. 2009년 기준으로 실업률이 낮은 국가로는 노르웨이, 한국, 네덜란드, 스위스, 오스트리아 등의 순으로 나타났다.

OECD 회원국의 55~64세 사이의 중고령층 실업률을 남녀로 구분하여 분석하면, 남성 중고령층 실업률은 2000년 5.28%에서 2008년 4.29%로 안정적인 추세를 보인 후 글로벌 경제위기의 여파로 2009년에는 6.19%로 상승하였다. 한편 남성 중고령층 실업률은 전반적으로 여성 중고령층 실업률보다 높게 나타났다. 위기 국면에서 취약 층인 여성의 고용불안이 더 크다는 일반적인 인식과는 차이가 있는 결과이다. 2009년 현재 OECD 회원국 중 남성 중고령층 실업률이 낮은 국가들로는 노르웨이, 룩셈부르크, 오스트리아, 한국, 스위스 등의 국가들이다.

OECD 회원국의 여성 중고령층 실업률 추세를 살펴보면, OECD 회원국의 평균 실업률은 2000년 4.42%에서 2007년 3.72%로 나타나

2000년 이후 글로벌 경제위기 이전까지는 전반적으로 하향 안정화되는 추세였으나 2009년에는 5.05%로 급상하여 OECD 각 회원국들이 글로벌 경제위기에 상당한 영향을 받은 것으로 분석되었다. OECD 회원국 중 2009년 현재 여성 중고령층 실업률이 상대적으로 낮은 국가들로는 노르웨이, 멕시코, 터키, 한국 등의 국가들로 나타났으며 실업률이 상대적으로 높은 국가들로는 스페인, 슬로바키아, 독일, 에스토니아, 포르투갈 등의 국가들이다. 우리나라의 여성 중고령층 실업률은 2000년 1.65%를 기록한 이후 2008년에는 1.08%을 기록하기까지 하향 안정화를 이룩하여 왔으나 글로벌 금융위기가 본격화된 2009년에는 1.65%로 다소 상승하였다. OECD 회원국 중 한국은 중고령층 여성 실업률이 낮은 순위로 2000년에는 6위였으나 2009년에는 4위를 기록하여 글로벌 경제위기에도 비교적 성공적인 정책효과를 나타내고 있는 것으로 해석할 수 있다.

## 제3장

# 중고령층 고용전망

### 제1절 인구규모 전망<sup>1)</sup>

1945년 이전 우리나라의 인구는 고출산-고사망의 전기 균형상태로 증가율이 그다지 높지 않았다. 해방 이후 선진 의료기술 도입과 보건수준 향상으로 인하여 사망률이 급격히 낮아지는 반면, 출산율은 여전히 높은 수준에서 유지되었다. 이후 정부 주도의 강력한 가족계획사업과 더불어 소득 증가, 교육수준 상승, 보건의료 발달, 영양상태 개선 등의 영향으로 합계출산율은 빠른 속도로 감소하여 1983년에 인구대치수준에 도달하였다. 출산율은 1990년대와 2000년대에 들어서도 계속 감소하여 지난 10년 동안에는 1.2 내외의 초저출산현상이 장기화되고 있다.

초저출산과 지속적인 평균수명 상승은 인구구조의 불균형을 심화

---

1) 이삼식(2011). “평균수명 연장에 따른 시나리오별 인구전망”의 내용을 요약 재정리함

시켜 사회 경제 전반에 심각한 부정적인 영향을 미칠 것이다. 저출산으로 인하여 생산가능인구 공급이 감소하여 노동력 부족 현상이 발생하며, 내수시장 위축과 저축투자 감소를 유발하여 궁극적으로 경제성장이 둔화될 것이다. 베이비붐세대가 노년층에 곧 진입하는데다 평균수명이 지속적으로 상승하여 노인인구 특히 노인인구 중 후고령층의 규모가 급격하게 증가하여 사회보장지출이 급격하게 증가할 것이다. 노동력 감소로 세수원은 줄어드나 노인인구 증가로 사회보장지출 욕구가 증대하면서 재정수지도 크게 악화될 것이다.

이 연구에서 인구규모 전망은 한국보건사회연구원(2011)의 인구전망을 이용하였다. 한국보건사회연구원의 인구추계방법은 조성법(cohort component method)을 적용하고 있다. 조성법은 출산력, 사망력 및 국제인구이동 등 여러 인구 변동요인들을 동시에 고려한 인구 방정식을 적용한다. 조성법은 인구변동요인 즉, 출산, 사망, 인구이동의 변화를 감안한 결과로서 인구변동지표를 산출할 수 있다는 강점을 가지고 있다(UN, 1956). 이 방법에 의해 인구를 성별, 연령별, 종교별, 인종별 등으로 구분하여 추계할 수 있다. 예로 특정 연령층 인구는 5년 혹은 1년 후에 생존하는 인구로 변화할 것이므로, 이 연령층 인구의 생산율을 적용하여 5년 또는 1년 후 인구를 추정할 수 있다. 생산율은 일정한 것으로 가정할 수 있으며, 일정한 변화패턴을 적용하여 가정할 수도 있다. 아직 태어나지 않은 인구에 대해서는 여성인구에 연령별 출산율을 적용하여 산출하며, 여기에 이들 출생아의 생산율을 적용하여 최종적으로 0세 인구를 추정한다. 이러한 과정을 반복하여 장기간 인구를 추계한다.

이상의 출산력 및 사망력 가정을 결합하여 총 4가지 인구추계 시나

리오를 설정하였다. 구체적으로 시나리오1은 출산력 중위가정과 사망력 중위가정을 따른다는 것이며, 시나리오2는 출산력 중위가정과 사망력 고위가정, 시나리오3은 출산력 고위가정과 사망력 중위가정, 그리고 시나리오4는 출산력 고위가정과 사망력 고위가정을 따르는 것으로 각각 설정하였다. 이상의 한국보건사회연구원의 4개의 시나리오 중 현실 타당성을 감안하여 시나리오 1를 제외한 3개의 시나리오만을 선택하여 고용전망을 실시하였다(시나리오 2, 3, 4 선택).

총인구는 2009년도 주민등록인구를 연앙인구로 환산하여 설정한 관계로 2009년 이미 5,014만명에 이르렀으며, 이후 계속 증가하나 정점에 이르는 시기는 시나리오별로 다소 차이가 있다.

## 제2절 전망의 전제

### 1. 생산가능인구 전망

인력수요전망은 경제에서 활동할 전체 인구의 구조 변화를 파악하는데서 출발한다. 연령이나 지역별 인구구조는 생산가능인구나 주된 생산 활동지역의 변화 등 경제에 다양하게 영향을 주는 요소이기 때문에 그 중요성이 매우 크다.

본 연구에서 인력의 공급전망은 한국보건사회연구원(2011)의 성별, 연령별 인구추계를 바탕으로 이루어졌다. 한국보건사회연구원에서 제시한 인구추계를 기반으로 자발적인 경제활동이 제한된 숙박인구(의무복무중인 군인이나 교도소 수감자, 장기요양시설 거주자 등)를 제외한 생산가능 인구를 추정하였다. 15세 이상의 추계인구 가운데

속박인구로 계상되는 수치는 상대적으로 매우 안정적인 것으로 알려져 왔다. 이는 속박인구의 대표적인 사례인 의무복무중인 군인이나 교도소 수감자 등의 수치가 급격하게 변화하지 않기 때문이다. 속박인구 추계를 바탕으로 계산되는 생산가능 인구는 성별, 연령별 수준에 따라 추계를 실시하였다.

추계인구와 생산가능인구의 차이를 비교하면 많게는 942천명에서 적게는 539천명까지 다양한 수치가 제시되고 있어 추계치가 약간 불안정한 것으로 나타난다(박천수 외, 2006). 특히 여자의 경우에는 3천명에서 16천명으로 수치 변동 폭이 클 뿐만 아니라 현실에서는 불가능한 음(-)의 수치까지 나타나 정확한 수치 전망이 용이하지 않음을 알 수 있다. 이러한 실제 수치의 불안정성은 모집단으로 삼고 있는 조사주기의 불일치나 표본조사에 따른 가중치의 부여에 의한 것으로 판단된다(박천수 외, 2006).

## 2. 경제활동인구

전절에서 언급한 대로 추계된 생산가능인구를 바탕으로 경제활동참가율을 전망한다. 경제활동참가율은 경제상황, 산업구조, 인구구조, 복지혜택, 학력수준 등 다양한 요인에 의하여 영향을 받는다.

일반적으로 경제성장률이 높으면 경제활동의 참여가 늘고, 경제성장률이 낮으면 경제활동의 참여가 줄어든다.<sup>2)</sup> 산업구조 변화의 사례를 보면 서비스 산업의 발전은 고용의 확대를 유발하나, 노동절약적

---

2) 일부에서는 경제침체에서 경제활동의 참여가 늘어날 수 있다(부가노동자 효과)는 주장이 있으나, 이는 경제침체가 컸던 해의 경제활동참여가 낮은 것으로 보아 우리나라에서는 실현 가능성이 낮은 것으로 보인다.



인 기계화 추세는 노동에 대한 수요를 줄여 경제활동의 참여를 줄이는 방향으로 작용할 것으로 보인다. 인구구조의 변화를 보면 30~40대 인구비중의 증가는 경제활동의 참여를 높일 것이나, 60대 이상 인구비중의 증가는 경제활동참여를 줄일 것으로 예상된다. 실업자에 대한 지원의 확대는 경제활동을 증가시키나 빈곤층에 대한 복지의 확대는 경제활동참가를 줄이는 방향으로 영향을 미칠 것이다. 학력수준의 상승은 고학력자 보수의 증가와 비경제활동에 따른 기회비용의 증대로 인해, 경제활동의 참가를 높이는 방향으로 작용할 것으로 예상된다.

그러나 기본적으로 시간의 흐름에 따른 추세치의 영향이 가장 크다고 할 수 있다. 예를 들어 장기간에 걸친 부의 축적과 교육기간의 확대로 거의 모든 나라에서 남자의 경제활동참가는 점차 감소하는 것으로 알려져 있다. 이에 비하여 교육기회의 확대, 자기실현 욕구의 증대, 저출산 경향, 가전제품과 같은 가사보조 기구의 보급 확대 등에 따라 여성의 경제활동은 점차 증가하는 추세이다. 이러한 제반 여건을 감안하여 성(남과 여)과 연령에 따라 경제활동참가율을 전망한다. 또한, 인구구조의 변화 등을 감안하여 시나리오별로 경제활동참가율이 다소 차이가 발생하게 될 전망이다.

경제활동참가율 전망 방법은 미국 BLS에서 주로 사용하는 방식인 선형확률 모형을 이용한 시계열 전망 방법을 사용하였다. 이산선택모형(Discrete Choice Model)을 이용한 미시적인 로짓(Logit) 분석을 사용하는 경우가 있으나 이는 독립변수의 미래 값을 어떻게 정하느냐에 따라 예측치가 크게 달라진다는 문제점을 가진다.

남자와 여자의 노동공급 전망을 위한 추정식은 각각 다음과 같다.

- 남성:  $\ln\left(\frac{Y_t}{1-Y_t}\right) = \alpha + \beta_1 T + \beta_2 T^2 + \beta_3 Y_{t-1} + \epsilon_t$
- 여성:  $\ln\left(\frac{Y_t - a}{b - Y_t}\right) = \alpha + \beta_1 T + \epsilon_t$  (folded logit 모델을 사용)

여기서  $T$ 는 추세(trend)이며,  $Y_t$ 는 해당기의 경제활동참가율 수준, 그리고  $Y_{t-1}$ 은 전기의 경제활동참가율 수준을 의미한다. 그리고  $a$ 는 하한 값을,  $b$ 는 상한 값을 나타낸다. 즉, 여성의 경우는 같은 계층에서 경제활동참가율이 아무리 높아도 남자보다는 높지 않을 것이라는 가정이 추가된 것이다. 또한, 인구구조의 변화 등을 감안하여 시나리오 별로 경제활동참가율을 다소 보정하였다.

경제활동참가율에 생산가능 인구를 곱하면 경제활동참가자수를 구할 수 있다. 우리나라의 여성경제활동은 급속한 고학력화와 더불어 빠르게 상승하고 있는 추세로서 본 전망에서는 이와 같은 여성경제활동의 상승세가 지속되는 것으로 전망하고 있다.

### 3. 인력수요 전망

이 연구에서 총량 부문에서의 수요전망은 독자적인 전망과정을 거쳐 도출한 것이 아니라 기존 전망 결과(한국직업능력개발원의 2008년 연구 및 한국고용정보원의 2009년 연구)를 노동시장의 특성 및 산업구조의 변화, 대외환경의 변화 등을 반영하여 보정하였다.

경제성장률(한국개발연구원 2007년 연구), 실업률 등 최근 경기 변동 상황을 모형내에 반영하고, 고령화의 진전, 근로시간 감소, FTA 경제개방 등 경제·사회 환경변화와 노동시장에 영향을 미치는 변수들을 반영하였다.

인력수요 장기전망에서 결정적으로 중요한 또 다른 하나의 이슈는 고령자 취업으로서 인구구조 고령화에 따라 크게 증가하는 고령인구가 경제 전체의 노동투입에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 것이다. 이 문제는 구체적으로 고령층의 경제활동이 어떠한 양상으로 전개될 것인가 하는 이슈로서 고령자의 취업과 은퇴의 이슈로 귀착된다. 현재 우리나라의 고령자 취업률은 외국보다 크게 높은 수준이지만 이는 고령자 중 자영업자(농업 포함)가 많고 연금제도가 미흡한 데에 기인하는 것으로 외국과는 사정이 다르다. 선진국에서는 평균수명의 연장과 인구구조의 고령화에 따라 은퇴연령도 연장될 것으로 기대되었지만 실제로는 은퇴연령이 낮아지는 현상, 즉 조기은퇴가 일반화되었다.

한국경제의 실질 GDP 성장률은 2010~2020년 기간 중 연평균 4.0%에서 2021~2030년 2.7%, 2041~2050년 1.4%로 둔화될 것으로 전망되고 있다(한국개발연구원, 2007). 특히 2020년 이후 2050년까지 GDP 증가율은 취업자 증가율의 감소세 전환, 피부양인구비율의 빠른 상승 등 고령화 효과로 인하여 비교적 빠른 속도로 둔화될 전망을 하고 있다.

총량차원의 인력수급전망은 노동시장에서 노동수요와 노동공급이 균형을 달성한다는 가정하에 전개된다. 즉 완전고용을 의미한다. 구체적으로는 잠재성장율 상황에서 자연실업율이 유지됨을 의미한다.

수요전망상의 전제는 전망의 기본 토대가 되는 전체 경제성장률로 잠재성장율을 활용하는 것이다. 수요 및 공급전망 연계상의 전제로는 노동시장의 균형상태를 의미하는, 수요 전망과 공급전망의 연계를 위해서는 자연실업율을 활용하였다. 총량부문의 인력수요 전망과정을 살펴보면, 1단계에서는 통계청 장래인구추계상의 생산가능인구(16세 이상)를 활용하여 생산가능인구 전망을 실시하고, 2단계에서는 경제

활동참가율 전망을 위하여 경제활동인구조사의 경제활동참가율 시계열자료를 이용하여 경제활동참가율을 전망하며, 3단계에서 경제활동인구를 전망하는 절차를 거치게 된다. 물론 장래인구추계와 경제활동자료간의 연계를 위해 실질적으로 다소의 보정이 필요하다.

1단계서 도출한 생산가능인구에 2단계에서 도출된 경제활동참가율 전망치를 단순히 곱하여 3단계의 경제활동인구 전망치 도출한다. 즉, 경제활동인구 전망치는 생산가능인구 전망치에 경제활동참가율 전망치를 곱하여 산출된다. 4단계에서 취업자를 전망하는데 3단계에서 도출한 경제활동인구에서 실업률 등을 고려하여 취업자 전망치를 도출한다.

### 제3절 고용전망

앞서 언급한 바처럼 한국보건사회연구원(2011)의 4가지 인구추계 시나리오를 활용하여 현실적인 가능성이 높은 3가지 시나리오를 선정하여 각각의 시나리오별로 고용전망을 실시하였다.

#### 1. 시나리오 1

한국보건사회연구원의 인구전망에 의하면(인구전망 시나리오 2), 우리나라 인구는 2010년에 5,058만명에서 2019년에 5,112만명을 정점으로 감소하여 2050년에 4,420만명에 이를 것으로 전망된다. 이 중 15세 이상 인구는 2010년에 4,269만명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 4,055만명에 이를 것으로 전망하고 있다. 15세 이상 남자 인

구는 2010년에 2,124만명에서 연평균 0.2%씩 감소하여 2050년에 1,974만명, 여자는 2010년에 2,145만명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 2,081만명에 이를 것으로 전망하고 있다.

연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 3,170만명에서 연평균 1.8%씩 감소하여 2050년에 2,081만명, 55-64세 이하는 2010년에 539만명에서 연평균 0.4%씩 증가하여 2050년에 620만명, 65세 이상은 연평균 3.1%씩 증가하여 2050년에 1,871만명에 이를 것으로 전망하고 있다.

〈표 3-1〉 15세 이상 인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	16,297	14,492	12,004	9,938	8,152	-1.7
	55 - 64	2,658	4,123	4,254	3,657	3,254	0.5
	65 이상	2,289	3,750	6,078	7,858	8,330	3.3
	소 계	21,244	22,365	22,336	21,453	19,736	-0.2
여 자	15 - 54	15,403	13,537	11,029	9,013	7,486	-1.8
	55 - 64	2,727	4,115	4,253	3,562	2,944	0.2
	65 이상	3,320	4,921	7,429	9,581	10,382	2.9
	소 계	21,449	22,574	22,711	22,157	20,811	-0.1
전 체	15 - 54	31,700	28,029	23,033	18,951	15,638	-1.8
	55 - 64	5,385	8,238	8,507	7,219	6,198	0.4
	65 이상	5,608	8,672	13,507	17,440	18,711	3.1
	소 계	42,693	44,939	45,047	43,610	40,547	-0.1

인구전망을 토대로 생산가능인구를 전망해 보면, 2010년에 40,589천명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 39,001천명에 이를 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 19,849천명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 18,846천명, 여자는 2010년에 20,740천명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 20,155천명에 이를 것으로 전망된다.

연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 30,142천명에서 연평균 1.7%씩 감소하여 2050년에 15,050천명, 55-64세 이하는 2010년에 5,048천명에서 연평균 0.4%씩 증가하여 2050년에 5,842천명, 65세 이상은 연평균 3.1%씩 증가하여 2050년에 18,109천명에 이를 것으로 전망된다.

〈표 3-2〉 생산가능인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	15,150	13,546	11,257	9,351	7,635	-1.7
	55 - 64	2,492	3,827	3,937	3,431	3,089	0.5
	65 이상	2,207	3,700	5,948	7,667	8,122	3.3
	소 계	19,849	21,073	21,142	20,448	18,846	-0.1
여 자	15 - 54	14,992	13,270	10,794	8,851	7,415	-1.7
	55 - 64	2,556	3,778	3,892	3,322	2,753	0.2
	65 이상	3,192	4,802	7,183	9,227	9,987	2.9
	소 계	20,740	21,850	21,868	21,400	20,155	-0.1
전 체	15 - 54	30,142	26,816	22,051	18,202	15,050	-1.7
	55 - 64	5,048	7,604	7,829	6,752	5,842	0.4
	65 이상	5,399	8,502	13,131	16,894	18,109	3.1
	소 계	40,589	42,922	43,010	41,848	39,001	-0.1

생산가능인구는 잠재적인 경제활동인구이지 실제로 모두가 경제 활동을 하는 것은 아니고, 생산가능인구 가운데에서 실제로 노동시장에서 활동하는 경제활동 참여자의 비율이 경제활동참가율인데, 이 수치는 여러 시기에 걸쳐 다양하게 시현되고 있다. 경제활동참가율 전망은 과거의 추세치에 기반하여, 경제성장률 전망<sup>3)</sup>과 물가상승률 등을 고려하여 전망해 보면, 2010년에 61.0%에서 2050년에 57.6%로 감소할 것으로 추계된다. 남자는 2010년에 73.0%에서 2050년에 64.3%로 감

3) 한국개발연구원(2007)의 장기 거시경제변수 전망을 참조함

소하고, 여자는 2010년에 49.5%에서 2050년에 51.3%로 증가할 것으로 전망된다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 66.3%에서 2050년에 76.0%로 증가, 55-64세 이하는 2010년에 62.7%에서 2050년에 73.7%로 증가, 65세 이상은 2010년에 29.4%에서 2050년에 37.1%로 증가할 것으로 전망된다.

〈표 3-3〉 경제활동참가율 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	77.0	77.1	79.5	79.2	77.3	0.01
	55 - 64	77.7	78.5	82.2	85.2	87.6	0.30
	65 이상	40.6	42.0	42.4	42.8	43.2	0.15
	소 계	73.0	71.2	69.6	66.6	64.3	-0.32
여 자	15 - 54	55.6	60.0	67.2	73.2	74.7	0.74
	55 - 64	48.1	48.4	50.8	54.0	58.2	0.48
	65 이상	21.7	23.8	25.9	28.7	32.1	0.99
	소 계	49.5	50.0	50.7	51.0	51.3	0.09
전 체	15 - 54	66.3	68.7	73.5	76.3	76.0	0.34
	55 - 64	62.7	63.5	66.6	69.9	73.7	0.41
	65 이상	29.4	31.7	33.4	35.1	37.1	0.58
	소 계	61.0	60.4	60.0	58.6	57.6	-0.14

경제활동인구는 취업하여 생산 활동에 참여하고 있는 취업자와 취업을 준비하며 적극적으로 구직활동을 수행하는 실업자를 포함한다. 계량방식에서 경제활동인구는 생산가능인구에 경제활동참가율을 곱함으로써 도출된다. 그러므로 생산가능인구의 전망은 앞에서 이루어진 생산가능인구 추계와 경제활동참가율 전망을 단순하게 조합한 결과라 할 수 있다. 경제활동인구가 인력수급전망의 방법이라는 측면에서는 생산가능인구와 경제활동참가율 전망치를 곱하여 도출되는 부

차적인 것이지만, 경제적인 측면에서는 노동 공급을 확정하는 수치로서 그 중요성은 매우 크다고 할 수 있다(박천수 외, 2006).

생산가능인구와 경제활동참가율 전망을 토대로 경제활동인구를 전망해 보면, 2010년에 24,751천명에서 연평균 0.2%씩 감소하여 2050년에 22,462천명에 이를 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 14,494천명에서 연평균 0.4%씩 감소하여 2050년에 12,115천명, 여자는 2010년에 10,257천명에서 다소 증가하여 2050년에 10,347천명에 이를 것으로 전망된다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 19,996천명에서 연평균 1.4%씩 감소하여 2050년에 11,440천명, 55-64세 이하는 2010년에 3,166천명에서 연평균 0.8%씩 증가하여 2050년에 4,307천명, 65세 이상은 2010년에 1,589천명에서 연평균 3.7%씩 증가하여 2050년에 6,715천명에 이를 것으로 전망된다.

〈표 3-4〉 경제활동인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	11,662	10,448	8,948	7,407	5,904	-1.7
	55 - 64	1,936	3,004	3,237	2,924	2,705	0.8
	65 이상	896	1,554	2,522	3,280	3,506	3.5
	소 계	14,494	15,006	14,707	13,611	12,115	-0.4
여 자	15 - 54	8,334	7,963	7,251	6,480	5,536	-1.0
	55 - 64	1,230	1,827	1,976	1,795	1,601	0.7
	65 이상	693	1,143	1,861	2,644	3,210	3.9
	소 계	10,257	10,934	11,088	10,919	10,347	0.0
전 체	15 - 54	19,996	18,411	16,199	13,887	11,440	-1.4
	55 - 64	3,166	4,831	5,213	4,719	4,307	0.8
	65 이상	1,589	2,698	4,383	5,924	6,715	3.7
	소 계	24,751	25,940	25,795	24,530	22,462	-0.2



경제활동인구 전망을 토대로 성별, 연령별 취업자를 전망해보면, 2010년에 23,830천명에서 연평균 0.3%씩 감소하여 2050년에 21,458천명에 이를 것으로 전망되는데 이는 인구규모의 감소에 의한 생산가능인구의 감소와 경제활동인구의 감소에 의해 전체적으로 취업자수의 감소로 이어질 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 13,915천명에서 연평균 0.5%씩 감소하여 2050년에 11,577천명, 여자는 2010년에 9,915천명에서 2050년에 9,882천명에 이를 것으로 전망되고 있다.

연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 19,206천명에서 연평균 1.4%씩 감소하여 2050년에 10,900천명, 55-64세 이하는 2010년에 3,074천명에서 연평균 0.7%씩 증가하여 2050년에 4,078천명, 65세 이상은 2010년에 1,550천명에서 연평균 3.6%씩 증가하여 2050년에 6,480천명에 이를 것으로 전망된다.

〈표 3-5〉 취업자 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	11,172	9,915	8,537	7,162	5,697	-1.7
	55 - 64	1,871	2,922	3,134	2,809	2,525	0.8
	65 이상	872	1,519	2,460	3,156	3,354	3.4
	소 계	13,915	14,356	14,131	13,127	11,577	-0.5
여 자	15 - 54	8,034	7,716	6,918	6,128	5,202	-1.1
	55 - 64	1,203	1,750	1,913	1,702	1,553	0.6
	65 이상	678	1,112	1,818	2,570	3,126	3.9
	소 계	9,915	10,578	10,649	10,399	9,882	0.0
전 체	15 - 54	19,206	17,631	15,456	13,290	10,900	-1.4
	55 - 64	3,074	4,673	5,046	4,511	4,078	0.7
	65 이상	1,550	2,631	4,278	5,726	6,480	3.6
	소 계	23,830	24,934	24,780	23,527	21,458	-0.3

고용률은 취업자수를 생산가능인구로 단순히 나누어서 구할 수 있다. 전체 고용률을 살펴보면, 2010년에 58.7%에서 2050년에 55.0%로 3.7%p 감소할 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 70.1%에서 2050년에 61.4%로 8.7%p 감소하고, 여자는 2010년에 47.8%에서 2050년에 49.0%로 1.2%p 증가할 것으로 전망된다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 63.7%에서 2050년에 72.4%로 8.7%p 증가, 55-64세 이하는 2010년에 60.9%에서 2050년에 69.8%로 8.9%p 증가, 65세 이상은 2010년에 28.7%에서 2050년에 35.8%로 7.1%p 증가할 것으로 전망되고 있다.

〈표 3-6〉 고용률 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	73.7	73.2	75.8	76.6	74.6	0.03
	55 - 64	75.1	76.4	79.6	81.9	81.8	0.21
	65 이상	39.5	41.0	41.4	41.2	41.3	0.11
	소 계	70.1	68.1	66.8	64.2	61.4	-0.33
여 자	15 - 54	53.6	58.1	64.1	69.2	70.2	0.68
	55 - 64	47.1	46.3	49.1	51.2	56.4	0.45
	65 이상	21.2	23.2	25.3	27.9	31.3	0.97
	소 계	47.8	48.4	48.7	48.6	49.0	0.06
전 체	15 - 54	63.7	65.7	70.1	73.0	72.4	0.32
	55 - 64	60.9	61.4	64.5	66.8	69.8	0.34
	65 이상	28.7	30.9	32.6	33.9	35.8	0.55
	소 계	58.7	58.1	57.6	56.2	55.0	-0.16

실업률은 실업자수를 경제활동인구로 단순히 나누어서 구할 수 있음. 여기서 실업자수는 경제활동인구에서 취업자수를 제외한 수치이다. 전체 실업률은 2010년에 3.7%에서 2050년에 4.5%로 다소 증가할 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 4.0%에서 2050년에 4.4%로 증가하

고, 여자는 2010년에 3.3%에서 2050년에 4.5%로 크게 증가할 것으로 전망된다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 4.0%에서 2050년에 4.7%로 증가, 55-64세 이하는 2010년에 2.9%에서 2050년에 5.3%로 증가, 65세 이상은 2010년에 2.5%에서 2050년에 3.5%로 증가할 것으로 전망된다.

〈표 3-7〉 실업률 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	4.2	5.1	4.6	3.3	3.5	-0.46
	55 - 64	3.4	2.7	3.2	3.9	6.7	1.72
	65 이상	2.7	2.3	2.4	3.8	4.3	1.21
	소 계	4.0	4.3	3.9	3.6	4.4	0.27
여 자	15 - 54	3.6	3.1	4.6	5.4	6.0	1.29
	55 - 64	2.2	4.2	3.2	5.2	3.0	0.81
	65 이상	2.2	2.7	2.3	2.8	2.6	0.45
	소 계	3.3	3.2	4.0	4.8	4.5	0.75
전 체	15 - 54	4.0	4.2	4.6	4.3	4.7	0.45
	55 - 64	2.9	3.3	3.2	4.4	5.3	1.52
	65 이상	2.5	2.5	2.4	3.4	3.5	0.89
	소 계	3.7	3.9	3.9	4.1	4.5	0.46

## 2. 시나리오 2

한국보건사회연구원(2011)의 인구전망에 의하면(인구전망 시나리오 3), 우리나라 인구는 2010년에 5,058만명에서 2027년에 5,213만명을 정점으로 감소하여 2050년에 4,681만명에 이를 것으로 전망하고 있다. 이중 15세 이상 인구는 2010년에 4,269만명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 4,162만명에 이를 것으로 전망되고 있다. 남자 15세 이상 인구는 2010년에 2,124만명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050

년에 2,031만명, 여자는 2010년에 2,145만명에서 다소 감소하여 2050년에 2,130만명에 이를 것으로 전망되고 있다.

연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 3,170만명에서 연평균 1.4%씩 감소하여 2050년에 1,790만명, 55-64세 이하는 2010년에 538만명에서 연평균 0.3%씩 증가하여 2050년에 618만명, 65세 이상은 연평균 2.9%씩 증가하여 2050년에 1,754만명에 이를 것으로 전망하고 있다.

〈표 3-8〉 15세 이상 인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	16,297	14,487	12,106	10,644	9,303	-1.4
	55 - 64	2,657	4,091	4,212	3,618	3,221	0.5
	65 이상	2,286	3,654	5,816	7,410	7,789	3.1
	소 계	21,239	22,232	22,133	21,672	20,313	-0.1
여 자	15 - 54	15,403	13,548	11,157	9,713	8,601	-1.4
	55 - 64	2,727	4,113	4,255	3,569	2,954	0.2
	65 이상	3,316	4,818	7,208	9,183	9,747	2.7
	소 계	21,445	22,479	22,620	22,465	21,301	0.0
전 체	15 - 54	31,700	28,035	23,263	20,357	17,904	-1.4
	55 - 64	5,383	8,204	8,466	7,187	6,175	0.3
	65 이상	5,601	8,472	13,024	16,593	17,536	2.9
	소 계	42,685	44,711	44,753	44,137	41,615	-0.1

인구전망을 토대로 생산가능인구를 전망해 보면, 2010년에 40,589천명에서 다소 감소하여 2050년에 39,985천명에 이를 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 19,849천명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 19,324천명, 여자는 2010년에 20,740천명에서 다소 감소하여 2050년에 20,660천명에 이를 것으로 전망된다.

연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 30,142천명에서 연평균 1.4%

씩 감소하여 2050년에 17,194천명, 55-64세 이하는 2010년에 5,048천명에서 연평균 0.4%씩 증가하여 2050년에 5,820천명, 65세 이상은 연평균 2.9%씩 증가하여 2050년에 16,971천명에 이를 것으로 전망된다.

〈표 3-9〉 생산가능인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	15,150	13,541	11,346	9,976	8,672	-1.4
	55 - 64	2,492	3,796	3,898	3,395	3,058	0.5
	65 이상	2,207	3,605	5,691	7,229	7,595	3.1
	소 계	19,849	20,943	20,936	20,600	19,324	-0.1
여 자	15 - 54	14,992	13,281	10,920	9,543	8,522	-1.4
	55 - 64	2,556	3,776	3,893	3,328	2,762	0.2
	65 이상	3,192	4,701	6,970	8,843	9,376	2.7
	소 계	20,740	21,758	21,783	21,714	20,660	-0.0
전 체	15 - 54	30,142	26,822	22,267	19,520	17,194	-1.4
	55 - 64	5,048	7,572	7,791	6,723	5,820	0.4
	65 이상	5,399	8,306	12,660	16,072	16,971	2.9
	소 계	40,589	42,701	42,718	42,315	39,985	-0.0

경제활동참가율을 전망해 보면, 2010년에 61.0에서 2050년에 58.2%로 감소할 것으로 예측된다. 남자는 2010년에 73.0%에서 2050년에 64.4%로 감소하고, 여자는 2010년에 49.5%에서 2050년에 52.4%로 증가할 것으로 전망된다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 66.3%에서 2050년에 73.8%로 증가, 55-64세 이하는 2010년에 62.7%에서 2050년에 73.6%로 증가, 65세 이상은 2010년에 29.4%에서 2050년에 37.1%로 증가할 것으로 전망된다.

〈표 3-10〉 경제활동참가율 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	77.0	77.1	79.1	76.7	74.8	-0.07
	55 - 64	77.7	78.5	82.2	85.2	87.6	0.30
	65 이상	40.6	42.0	42.4	42.8	43.2	0.15
	소 계	73.0	71.3	69.7	66.2	64.4	-0.31
여 자	15 - 54	55.6	60.0	67.0	71.4	72.8	0.68
	55 - 64	48.1	48.4	50.8	54.0	58.2	0.48
	65 이상	21.7	23.8	25.9	28.7	32.1	0.99
	소 계	49.5	50.2	51.0	51.3	52.4	0.14
전 체	15 - 54	66.3	68.7	73.2	74.1	73.8	0.27
	55 - 64	62.7	63.5	66.5	69.8	73.6	0.40
	65 이상	29.4	31.7	33.3	35.0	37.1	0.58
	소 계	61.0	60.5	60.2	58.6	58.2	-0.12

생산가능인구와 경제활동참가율 전망을 토대로 경제활동인구를 전망해 보면, 2010년에 24,751천명에서 연평균 0.2%씩 감소하여 2050년에 23,270천명에 이를 것으로 전망되고 있다. 남자는 2010년에 14,494천명에서 연평균 0.4%씩 감소하여 2050년에 12,443천명, 여자는 2010년에 10,257천명에서 연평균 0.1%씩 증가하여 2050년에 10,827천명에 이를 것으로 전망된다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 19,996천명에서 연평균 1.1%씩 감소하여 2050년에 12,693천명, 55-64세 이하는 2010년에 3,166천명에서 연평균 0.8%씩 증가하여 2050년에 4,285천명, 65세 이상은 2010년에 1,589천명에서 연평균 3.5%씩 증가하여 2050년에 6,292천명에 이를 것으로 전망되고 있다.

〈표 3-11〉 경제활동인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	11,662	10,444	8,979	7,648	6,487	-1.5
	55 - 64	1,936	2,980	3,205	2,893	2,678	0.8
	65 이상	896	1,515	2,413	3,093	3,278	3.3
	소 계	14,494	14,939	14,597	13,634	12,443	-0.4
여 자	15 - 54	8,334	7,970	7,316	6,810	6,206	-0.7
	55 - 64	1,230	1,826	1,977	1,798	1,607	0.7
	65 이상	693	1,119	1,806	2,534	3,013	3.7
	소 계	10,257	10,916	11,099	11,142	10,827	0.1
전 체	15 - 54	19,996	18,414	16,295	14,458	12,693	-1.1
	55 - 64	3,166	4,807	5,182	4,691	4,285	0.8
	65 이상	1,589	2,634	4,219	5,627	6,292	3.5
	소 계	24,751	25,855	25,695	24,776	23,270	-0.2

경제활동인구 전망을 토대로 성별, 연령별 취업자를 전망해보면, 2010년에 23,830천명에서 연평균 0.2%씩 감소하여 2050년에 22,230천명에 이를 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 13,915천명에서 연평균 0.4%씩 감소하여 2050년에 11,993천명, 여자는 2010년에 9,915천명에서 연평균 0.1%씩 증가하여 2050년에 10,237천명에 이를 것으로 전망되고 있다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 19,206천명에서 연평균 1.2%씩 감소하여 2050년에 11,915천명, 55-64세 이하는 2010년에 3,074천명에서 연평균 0.8%씩 증가하여 2050년에 4,160천명, 65세 이상은 2010년에 1,550천명에서 연평균 3.5%씩 증가하여 2050년에 6,155천명에 이를 것으로 전망되고 있다.

〈표 3-12〉 취업자 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	11,172	9,896	8,547	7,345	6,140	-1.5
	55 - 64	1,871	2,916	3,137	2,844	2,623	0.8
	65 이상	872	1,496	2,393	3,070	3,230	3.3
	소 계	13,915	14,309	14,077	13,259	11,993	-0.4
여 자	15 - 54	8,034	7,665	6,982	6,361	5,775	-0.8
	55 - 64	1,203	1,773	1,896	1,710	1,537	0.6
	65 이상	678	1,105	1,729	2,433	2,925	3.7
	소 계	9,915	10,544	10,608	10,504	10,237	0.1
전 체	15 - 54	19,206	17,561	15,529	13,706	11,915	-1.2
	55 - 64	3,074	4,690	5,034	4,554	4,160	0.8
	65 이상	1,550	2,601	4,122	5,503	6,155	3.5
	소 계	23,830	24,852	24,684	23,763	22,230	-0.2

고용률은 취업자수를 생산가능인구로 단순히 나누어서 구할 수 있다. 전체 고용률을 살펴보면, 2010년에 58.7%에서 2050년에 55.6%로 3.1%p 감소하는 것으로 나타났으며 그 중 남자는 2010년에 70.1%에서 2050년에 62.1%로 8.0%p 감소하고, 여자는 2010년에 47.8%에서 2050년에 49.6%로 1.8%p 증가할 것으로 전망되었다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 63.7%에서 2050년에 69.3%로 5.6%p 증가, 55-64세 이하는 2010년에 60.9%에서 2050년에 71.5%로 10.6%p 증가, 65세 이상은 2010년에 28.7%에서 2050년에 36.3%로 7.6%p 증가할 것으로 전망된다.



〈표 3-13〉 고용률 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	73.7	73.1	75.3	73.6	70.8	-0.10
	55 - 64	75.1	76.8	80.5	83.8	85.8	0.33
	65 이상	39.5	41.5	42.0	42.5	42.5	0.18
	소 계	70.1	68.3	67.2	64.4	62.1	-0.30
여 자	15 - 54	53.6	57.7	63.9	66.7	67.8	0.59
	55 - 64	47.1	47.0	48.7	51.4	55.6	0.42
	65 이상	21.2	23.5	24.8	27.5	31.2	0.97
	소 계	47.8	48.5	48.7	48.4	49.6	0.09
전 체	15 - 54	63.7	65.5	69.7	70.2	69.3	0.21
	55 - 64	60.9	61.9	64.6	67.7	71.5	0.40
	65 이상	28.7	31.3	32.6	34.2	36.3	0.59
	소 계	58.7	58.2	57.8	56.2	55.6	-0.14

실업률은 실업자수를 경제활동인구로 단순히 나누어서 구할 수 있다. 여기서 실업자수는 경제활동인구에서 취업자수를 제외한 수치이다. 전체 실업률은 2010년에 3.7%에서 2050년에 4.5%로 다소 증가하는 것으로 전망되었다. 남자는 2010년에 4.0%에서 2050년에 3.6%로 감소하고, 여자는 2010년에 3.3%에서 2050년에 5.4%로 크게 증가할 것으로 전망되었다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 4.0%에서 2050년에 6.1%p로 증가하며, 55-64세 이하는 2010년에 2.9%에서 2050년에 2.9%로 동일하고, 65세 이상은 2010년에 2.5%에서 2050년에 2.2%로 감소할 것으로 전망되었다.

〈표 3-14〉 실업률 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	4.2	5.3	4.8	4.0	5.3	0.60
	55 - 64	3.4	2.1	2.1	1.7	2.1	-1.21
	65 이상	2.7	1.2	0.8	0.7	1.5	-1.49
	소 계	4.0	4.2	3.6	2.7	3.6	-0.25
여 자	15 - 54	3.6	3.8	4.6	6.6	7.0	1.66
	55 - 64	2.2	2.9	4.1	4.9	4.4	1.73
	65 이상	2.2	1.3	4.3	4.0	2.9	0.76
	소 계	3.3	3.4	4.4	5.7	5.4	1.23
전 체	15 - 54	4.0	4.6	4.7	5.2	6.1	1.10
	55 - 64	2.9	2.4	2.9	2.9	2.9	0.02
	65 이상	2.5	1.2	2.3	2.2	2.2	-0.31
	소 계	3.7	3.9	3.9	4.1	4.5	0.46

### 3. 시나리오 3

한국보건사회연구원(2011)의 인구전망에 의하면(인구전망 시나리오 4), 우리나라 인구는 2010년에 5,059만명에서 2028년에 5,259만명을 정점으로 감소하여 2050년에 4,803만명에 이를 것으로 전망되고 있다. 이중 15세 이상 인구는 2010년에 4,269만명에서 다소 증가하여 2050년에 4,287만 명에 이를 것으로 전망하였다. 남자 15세 이상 인구는 2010년에 2,124만 명에서 다소 감소하여 2050년에 2,092만 명, 여자는 2010년에 2,145만 명에서 다소 증가하여 2050년에 2,191만 명에 이를 것으로 전망하였다.

연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 3,170만 명에서 연평균 1.4%씩 감소하여 2050년에 1,792만 명, 55-64세 이하는 2010년에 539만 명에서 연평균 0.4%씩 증가하여 2050년에 620만 명, 65세 이상은 연평균 3.1%씩 증가하여 2050년에 1,871만 명에 이를 것으로 전망되었다.

〈표 3-15〉 15세 이상 인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	16,297	14,492	12,121	10,670	9,333	-1.4
	55 - 64	2,658	4,123	4,254	3,657	3,254	0.5
	65 이상	2,289	3,750	6,078	7,858	8,330	3.3
	소 계	21,244	22,365	22,453	22,185	20,917	0.0
여 자	15 - 54	15,403	13,537	11,138	9,695	8,585	-1.5
	55 - 64	2,727	4,115	4,253	3,562	2,944	0.2
	65 이상	3,320	4,921	7,429	9,581	10,382	2.9
	소 계	21,449	22,574	22,820	22,838	21,910	0.1
전 체	15 - 54	31,700	28,029	23,259	20,365	17,918	-1.4
	55 - 64	5,385	8,238	8,507	7,219	6,198	0.4
	65 이상	5,608	8,672	13,507	17,440	18,711	3.1
	소 계	42,693	44,939	45,273	45,023	42,827	0.0

인구전망에 기초하여 생산가능인구를 전망해 보면, 2010년에 40,589천명에서 다소 증가하여 2050년에 41,157천명에 이를 것으로 전망된다. 이 중 남자는 2010년에 19,849천명에서 다소 증가하여 2050년에 19,911천명에 이를 것으로 전망되며 여자는 2010년에 20,740천명에서 다소 증가하여 2050년에 21,246천명에 이를 것으로 전망되고 있다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 30,142천명에서 연평균 1.4%씩 감소하여 2050년에 17,206천명, 55-64세 이하는 2010년에 5,048천명에서 연평균 0.4%씩 증가하여 2050년에 5,842천명, 65세 이상은 연평균 3.1%씩 증가하여 2050년에 18,109천명에 이를 것으로 전망되고 있다.

〈표 3-16〉 생산가능인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	15,150	13,546	11,360	10,001	8,700	-1.4
	55 - 64	2,492	3,827	3,937	3,431	3,089	0.5
	65 이상	2,207	3,700	5,948	7,667	8,122	3.3
	소 계	19,849	21,073	21,245	21,099	19,911	0.0
여 자	15 - 54	14,992	13,270	10,902	9,525	8,506	-1.4
	55 - 64	2,556	3,778	3,892	3,322	2,753	0.2
	65 이상	3,192	4,802	7,183	9,227	9,987	2.9
	소 계	20,740	21,850	21,977	22,074	21,246	0.1
전 체	15 - 54	30,142	26,816	22,262	19,527	17,206	-1.4
	55 - 64	5,048	7,604	7,829	6,752	5,842	0.4
	65 이상	5,399	8,502	13,131	16,894	18,109	3.1
	소 계	40,589	42,922	43,222	43,173	41,157	0.0

경제활동참가율을 전망해 보면, 2010년에 61.0에서 2050년에 57.6%로 감소하는 것으로 나타났다. 이 중 남자는 2010년에 73.0%에서 2050년에 63.9%로 감소하고, 여자는 2010년에 49.5%에서 2050년에 51.8%로 증가할 것으로 전망되고 있다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 66.3%에서 2050년에 73.8%로 증가하고, 55-64세 이하는 2010년에 62.7%에서 2050년에 73.7%로 증가하며, 65세 이상은 2010년에 29.4%에서 2050년에 37.1%로 증가할 것으로 전망되고 있다.

〈표 3-17〉 경제활동참가율 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	77.0	77.1	79.1	76.7	74.8	-0.07
	55 - 64	77.7	78.5	82.2	85.2	87.6	0.30
	65 이상	40.6	42.0	42.4	42.8	43.2	0.15
	소 계	73.0	71.2	69.4	65.7	63.9	-0.33
여 자	15 - 54	55.6	60.0	67.0	71.3	72.8	0.68
	55 - 64	48.1	48.4	50.8	54.0	58.2	0.48
	65 이상	21.7	23.8	25.9	28.7	32.1	0.99
	소 계	49.5	50.0	50.7	50.9	51.8	0.12
전 체	15 - 54	66.3	68.7	73.2	74.1	73.8	0.27
	55 - 64	62.7	63.5	66.6	69.9	73.7	0.41
	65 이상	29.4	31.7	33.4	35.1	37.1	0.58
	소 계	61.0	60.4	59.9	58.1	57.6	-0.14

생산가능인구와 경제활동참가율 전망을 토대로 경제활동인구를 전망해 보면, 2010년에 24,751천명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 23,725천명에 이를 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 14,494천명에서 연평균 0.3%씩 감소하여 2050년에 12,722천명, 여자는 2010년에 10,257천명에서 연평균 0.2%씩 증가하여 2050년에 11,003천명에 이를 것으로 전망된다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 19,996천명에서 연평균 1.1%씩 감소하여 2050년에 12,703천명에 이르고, 55-64세 이하는 2010년에 3,166천명에서 연평균 0.8%씩 증가하여 2050년에 4,307천명으로 전망되며, 65세 이상은 2010년에 1,589천명에서 연평균 3.7%씩 증가하여 2050년에 6,715천명에 이를 것으로 전망되었다.

〈표 3-18〉 경제활동인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	11,662	10,448	8,990	7,668	6,511	-1.4
	55 - 64	1,936	3,004	3,237	2,924	2,705	0.8
	65 이상	896	1,554	2,522	3,280	3,506	3.5
	소 계	14,494	15,006	14,748	13,872	12,722	-0.3
여 자	15 - 54	8,334	7,963	7,302	6,793	6,192	-0.7
	55 - 64	1,230	1,827	1,976	1,795	1,601	0.7
	65 이상	693	1,143	1,861	2,644	3,210	3.9
	소 계	10,257	10,934	11,139	11,232	11,003	0.2
전 체	15 - 54	19,996	18,411	16,292	14,461	12,703	-1.1
	55 - 64	3,166	4,831	5,213	4,719	4,307	0.8
	65 이상	1,589	2,698	4,383	5,924	6,715	3.7
	소 계	24,751	25,940	25,888	25,104	23,725	-0.1

경제활동인구 전망을 토대로 성별, 연령별 취업자를 전망해보면, 2010년에 23,830천명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 22,665천명에 이를 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 13,915천명에서 연평균 0.3%씩 감소하여 2050년에 12,227천명으로 전망되며, 여자는 2010년에 9,915천명에서 연평균 0.1%씩 증가하여 2050년에 10,437천명에 이를 것으로 전망되었다.

연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 19,206천명에서 연평균 1.2%씩 감소하여 2050년에 11,955천명에 이르고, 55-64세 이하는 2010년에 3,074천명에서 연평균 0.8%씩 증가하여 2050년에 4,200천명에 이르며, 65세 이상은 2010년에 1,550천명에서 연평균 3.7%씩 증가하여 2050년에 6,509천명에 이를 것으로 전망되었다.

〈표 3-19〉 취업자 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	11,172	9,929	8,570	7,334	6,165	-1.5
	55 - 64	1,871	2,911	3,159	2,870	2,645	0.9
	65 이상	872	1,516	2,453	3,231	3,417	3.5
	소 계	13,915	14,356	14,182	13,435	12,227	-0.3
여 자	15 - 54	8,034	7,691	6,994	6,362	5,790	-0.8
	55 - 64	1,203	1,779	1,900	1,733	1,555	0.6
	65 이상	678	1,109	1,793	2,548	3,092	3.9
	소 계	9,915	10,578	10,687	10,643	10,437	0.1
전 체	15 - 54	19,206	17,619	15,564	13,695	11,955	-1.2
	55 - 64	3,074	4,691	5,059	4,603	4,200	0.8
	65 이상	1,550	2,625	4,246	5,779	6,509	3.7
	소 계	23,830	24,934	24,869	24,078	22,665	-0.1

고용률은 취업자수를 생산가능인구로 단순히 나누어서 구할 수 있다. 전체 고용률을 살펴보면, 2010년에 58.7%에서 2050년에 55.1%로 3.6%p 감소하는 것으로 전망된다. 이 중 남자는 2010년에 70.1%에서 2050년에 61.4%로 8.5%p로 감소하고, 여자는 2010년에 47.8%에서 2050년에 49.1%로 1.3%p 증가할 것으로 전망되었다. 연령별로는 15-54세 이하는 2010년에 63.7%에서 2050년에 69.5%로 5.8%p 증가하는 것으로 전망되고, 55-64세 이하는 2010년에 60.9%에서 2050년에 71.9%로 11.0%p 증가하며, 65세 이상은 2010년에 28.7%에서 2050년에 35.9%로 7.2%p 증가할 것으로 전망되었다.

〈표 3-20〉 고용률 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	73.7	73.3	75.4	73.3	70.9	-0.1
	55 - 64	75.1	76.1	80.2	83.7	85.6	0.3
	65 이상	39.5	41.0	41.2	42.1	42.1	0.2
	소 계	70.1	68.1	66.8	63.7	61.4	-0.3
여 자	15 - 54	53.6	58.0	64.2	66.8	68.1	0.6
	55 - 64	47.1	47.1	48.8	52.2	56.5	0.5
	65 이상	21.2	23.1	25.0	27.6	31.0	0.9
	소 계	47.8	48.4	48.6	48.2	49.1	0.1
전 체	15 - 54	63.7	65.7	69.9	70.1	69.5	0.2
	55 - 64	60.9	61.7	64.6	68.2	71.9	0.4
	65 이상	28.7	30.9	32.3	34.2	35.9	0.6
	소 계	58.7	58.1	57.5	55.8	55.1	-0.2

실업률은 실업자수를 경제활동인구로 단순히 나누어서 구할 수 있다. 여기서 실업자수는 경제활동인구에서 취업자수를 제외한 수치이다. 전체 실업률은 2010년에 3.7%에서 2050년에 4.5%로 다소 증가할 것으로 전망된다. 남성의 실업률은 2010년에 4.0%에서 2050년에 3.9%로 감소하고, 여성의 실업률은 2010년에 3.3%에서 2050년에 5.1%로 크게 증가할 것으로 전망된다.

연령별 실업률은 15-54세 이하는 2010년에 4.0%에서 2050년에 5.9%p 증가하고, 55-64세 이하는 2010년에 2.9%에서 2050년에 2.5%로 다소 감소하며, 65세 이상은 2010년에 2.5%에서 2050년에 3.1%로 증가할 것으로 전망되었다.



〈표 3-21〉 실업률 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2020	2030	2040	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 54	4.2	5.0	4.7	4.4	5.3	0.6
	55 - 64	3.4	3.1	2.4	1.9	2.2	-1.0
	65 이상	2.7	2.5	2.8	1.5	2.5	-0.2
	소 계	4.0	4.3	3.8	3.2	3.9	-0.1
여 자	15 - 54	3.6	3.4	4.2	6.4	6.5	1.5
	55 - 64	2.2	2.6	3.9	3.4	2.9	0.7
	65 이상	2.2	3.0	3.7	3.6	3.7	1.3
	소 계	3.3	3.2	4.1	5.2	5.1	1.1
전 체	15 - 54	4.0	4.3	4.5	5.3	5.9	1.0
	55 - 64	2.9	2.9	3.0	2.5	2.5	-0.4
	65 이상	2.5	2.7	3.1	2.4	3.1	0.6
	소 계	3.7	3.9	3.9	4.1	4.5	0.5

## 제4절 정책적 시사점

인구구조의 고령화가 급속히 진행됨에 따라 우리 사회의 각 분야에 큰 변화를 초래하는 요인으로 작용할 것이다. 급격한 고령화는 생산 가능인구와 취업자 수 증가율 둔화에 직접적인 영향을 미치는 미래 노동력의 양적 규모를 축소시킴으로써, 향후 경제규모 확대 속도를 둔화시키는 핵심적인 요인으로 작용할 것이다. 또한 고령층 근로자의 수가 증가함에 따라 연공서열제가 와해되고 생산인력의 부족현상이 발생할 것이다. 특히 베이비붐 세대가 고령층으로 진입하는 2020년대를 전후하여 경제·사회 전 분야에서 고령화에 따른 큰 변화가 발생할 것이다.

급속한 고령화에 따르는 노동력 부족에 대처하기 위해 저개발국의 젊은 근로자의 유입이 필요하며, 이와 함께 여성노동력과 고령 노동력의 활용 범위가 확대되어야 할 것이다. 이를 위하여 이민정책, 보육 및 육아지원, 평생교육시스템 등 적극적 노동시장 정책이 도입되어야 할 것이다. 여성·외국인력 등 잠재인력 활용 기반 구축과 고령친화산업 육성을 지속적으로 추진하고, 인구감소·고령화가 초래하는 경제사회적 변화에 본격적으로 대응하기 위해 각 분야별 제도개선이 시급하다.

이 연구에 실시한 전망에 의하면 우리나라의 취업자 증가율은 점차적으로 둔화하며 2020년대 이후에는 인구감소세와 더불어 취업자도 감소할 것으로 나타났다. 이 연구의 전망에서 15-54세 이하 경제활동참가율과 고용률은 비교적 빠르게 상승할 것으로 전망하였음에도 불구하고 15-54세 이하 경제활동인구와 취업자 수가 2050년까지 연평균 1.0% 이상의 빠른 속도로 감소하는 것은 인구규모의 감소에 따른 결과이다. 따라서 미래 노동력 감소에 대비하여 여성·외국인력 등이 노동시장에 적극 참여할 수 있는 여건 조성을 지속하고, 노동력의 질적 수준제고를 위해 평생직업능력개발 등 국가적 차원의 고용서비스를 활성화해야 할 것이다.

추계의 정책적 시사점을 제시하면, 향후 중고령층(55~64세) 인구의 증가에 따라 중고령층 생산가능인구, 중고령층 경제활동참가율이 증가하고 중고령층 취업자수 및 고용률이 상승하는 것으로 추계되는 반면, 향후 중고령층 실업률은 크게 증가하는 것으로 분석되고 주 노동력이 고령화됨에 따라 중고령층 노동력 활용을 위한 범 정부적 정책의 개발이 필요하며, 중고령층 노동시장의 유연성을 활성화하고 맞춤형 고용서비스의 제공 등 중고령층의 실업 문제를 해결하기 위한

정책 개발이 필요하다.

또한 여성의 취업자는 인구 감소에도 불구하고 다소 증가하는 것으로 나타났고, 또한 연령별 여성의 경제활동참가율이 크게 증가하는 것으로 전망되고 있어 여성의 고용확대를 위한 정책을 보다 더 활성화할 필요가 있는 실정이다. 여성인력의 개발과 활용의 문제점을 개선하고 여성인력을 전략적으로 양성·활용하는 것은 매우 중요한 과제이다. 여성인력의 고학력화로 인해 여성의 노동시장 진출 가능성은 높아지고 있으나 여성이 출산과 육아 등으로 노동시장을 이탈하는 노동공급의 단속성은 지속되고 있다. 따라서 여성인력의 고학력화에 따라 정책적으로 중점을 두어야 할 사항은 이들 고학력 여성이 지속적으로 경력을 형성해 나갈 수 있도록 제도적 뒷받침을 마련하는데 있다. 저소득층 여성의 보육서비스 수요에 대해서는 사회보장 차원에서 재정적 지원을 강화하며, 중산층 고학력 여성의 유입을 촉진하기 위해서는 시장기능에 의하여 다양하고 전문화된 보육서비스가 제공되도록 여건을 조성해야 할 것이다. 여성의 능력개발을 위한 다양하고도 지속적인 정책이 추진되어야 할 것이다. 생애주기별로 여성을 노동시장 진입기와 안착기, 경력단절기, 복귀기로 구분하여 볼 때 여성들 내부의 연령, 학력, 경력단절의 유무 등 이질성에 대비한 다양한 정책이 필요할 것이다.

결론적으로 이 연구에서 전망한 시나리오 3가지 중 상대적으로 현실타당성이 높은 전망은 시나리오1로 판단된다. 불확실한 미래를 예측하기는 어렵지만 선진국들과 우리나라의 과거추이를 반영해보면 저출산과 저사망 시나리오를 선정하는 것이 상대적으로 현실타당성이 높을 것으로 판단된다.

## 제4장

# 한국의 중고령층 고용정책 현황 및 정책적 시사점

저출산 고령화 속도가 빠르게 진행되면서 우리나라의 중고령자 고용 정책과 관련된 논의는 주로 정년연장 문제에 초점을 두어왔다. 정년 연장 문제는 지난 몇 년간 우리 사회에서 뜨거운 논의를 불러일으켰는데, 노동계 등 일각에서는 국민연금 수급연령과 사실상의 정년시점이 불일치하기 때문에 60세 정년의 법제화의 필요성을 주장하고 있는 한편, 다른 측면에서는 중고령자의 정년연장이 가뜩이나 어려운 청년실업을 심화시킬 것이라는 반대논의가 부각되어 왔다. 사실상 우리 사회에서는 법적으로 정년을 정하지 않고 있는데, 노동관계법에서는 정년에 대한 규정은 없고, 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률에서 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정이 있을 뿐이다.

실제로 정년연장에 대한 논의는 점진적 퇴직제도와 임금피크제 등을 통해서 제기되고 있으며 근로자가 일정한 연령대에 이르면 임금

상승률을 둔화시키거나 임금을 삭감하면서 사실상의 정년을 연장하는 제도를 시행하고 있다. 그러나 실제로 한 기업에서 정년을 보장받을 수 있는 근로자는 대기업과 공공부문의 정규직 근로자와 같이 소수에 불과하기 때문에, 정년을 연장해도 그 혜택을 받기 어려운 다수의 취약계층 중고령자에 대한 공적 고용정책의 확대가 필요하다는 주장도 설득력을 얻고 있다.

이 절에서는 현재 정부에서 추진하고 있는 중고령층을 대상으로 한 주요 고용정책 현황을 살펴보고, 중고령층의 고용확대를 위한 정책적 시사점을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 먼저 현재 중고령층 고용정책 현황을 개관하는 한편, 주된 일자리에서 정년을 보장받을 수 있는 근로자를 대상으로 하는 점진적 퇴직제도 및 임금피크제와 같은 정년연장 및 고용유지 정책, 중고령층 고용률 확대를 목적으로 하는 직접적인 일자리 창출 정책, 중고령층의 직업훈련과 취업알선을 통해서 고용으로 연계하는 고용서비스 정책으로 구분하여 살펴보고자 한다.

이와 관련되어 각종 고용지원보조금을 제공하고 있는데, 정책시행은 고용노동부나 보건복지부만이 아니라 여성가족부를 비롯한 각 부처에서 별도로 시행되고 있는 정책들이 있으며, 각 지방자치단체들도 지역의 특성에 맞는 정책을 별도로 수행하고 있다는 특징을 보인다. 이를 고려하여 고령자 관련 고용정책을 주로 수행하고 있는 고용노동부의 정책을 중심으로 개관하는 한편, 중고령자 고용정책의 관련성에 따라 보건복지부 등 관련부처의 중고령자 일자리 정책을 부수적으로 살펴보고자 한다.

## 제1절 중고령층 일자리 정책 개관

현재 우리나라 중고령자 고용정책의 특징은 정년연장의 필요성은 인정하되, 법제화를 통한 정년연장보다는 주된 일자리에서 근로시간과 임금수준의 변동을 통한 점진적 퇴직제도를 장려하고, 취약계층에 대한 고용서비스를 제공하는 데 주력하고 있다.

한국의 중고령자 고용정책을 크게 구분해보면, 주된 일자리에서 정년을 보장받을 수 있는 근로자를 대상으로 한 점진적 퇴직제도, 임금피크제와 같은 정년연장 및 고용유지 정책, 중고령자 취약계층을 대상으로 고용률 확대를 목적으로 하는 일자리 창출 정책, 중고령층의 직업훈련과 취업알선을 통해서 고용으로 연계하는 고용서비스 정책으로 구분할 수 있다.

<표 4-1>은 현재 정부가 수행하고 있는 중고령자 일자리 관련사업을 관계부처별로 살펴본 것이다.

먼저, 중고령자에 대한 정년연장 및 고용유지 정책은 정부보조금 사업으로 수행되고 있는데, 고령자 고용연장 지원금과 임금피크제 보전수당 지원, 중장년 훈련수료자 채용장려금, 전직지원 장려금 등을 예로 들 수 있다.

다음으로, 중고령층에 대한 고용서비스 정책은 주로 고용노동부와 여성가족부를 중심으로 수행되고 있는데, 고용노동부의 경우 고령층의 직업훈련을 수행하는 고령자 뉴스타트 프로그램, 고령자 인재은행, 중견전문인력 고용지원센터 등을 살펴볼 수 있다.

〈표 4-1〉 중고령층 대상 일자리 사업 현황(범부처 및 고용노동부)

정책사업명	소관부처	세부사업명
고용장려금	고용노동부	중장년훈련수료자채용장려금, 재고용장려금, 고용창출지원사업, 지역고용촉진지원금(신규), 고령자고용연장지원금, 임금피크제지원금, 전직지원장려금, 취업취약계층고용촉진지원금, 취업장려수당
	고용노동부	장기실업자등 창업점포지원
	중소기업청	시니어 창업 육성
고용서비스	고용노동부	취업애로계층직업진로개발지원, 민간취업기관 지원(노사공동체취업센터포함), 고령자 뉴스타트 프로그램, 고령자 및 여성 고용촉진 컨설팅, 지역맞춤형 일자리창출 지원
	여성가족부	여성 새로일하기 센터 지정운영(경력단절여성 인턴), 여성 일자리창출 및 기반조성
일자리 창출	고용노동부	사회적기업 육성, 사회적일자리 창출, 디딤돌일자리, 사회공헌일자리, 건설안전지킴이사업, 교정기관시설관리인고용을 통한 일자리 창출
	보건복지부	<중장년층 대상> 가사간병방문도우미사업, 노인돌봄서비스 자치단체경상보조, 산모신생아도우미지원 <고령자 대상> 노인일자리지원(광특), 노인일자리사업지원(노인일자리확대), 아동안전지킴이
	행정안전부	희망근로프로젝트, 지역공동체일자리사업
	환경부	5대강환경지킴이 운영및실태조사, 국립공원 지킴이 주민감시관리요원, 자연환경안내원, 하천하구 쓰레기 정화사업

마지막으로, 중고령층 대상 일자리 창출사업은 고용노동부에서는 사회적 기업 육성 및 사회적 일자리 사업, 사회공헌 일자리 사업, 디딤돌 일자리 사업 등을 수행하고 있으며, 보건복지부에서는 중장년층을 대상으로 한 가사 간병 방문도우미 사업, 노인돌봄서비스에 대한 자치단체 경상보조, 산모신생아 도우미지원사업과 함께 고령자를 대상으로 한 노인일자리 지원사업, 아동안전 지킴이 사업, 행정안전부에서는 희망근로 프로젝트 및 지역공동체 일자리 사업, 여성가족부에서는 아이 돌보미 지원사업 등이 중장년층을 대상으로 한 사업으로

수행되고 있다. 그 외에도 환경부의 환경 지킴이 운영, 국립공원 지킴이, 자연환경안내원, 산림청의 숲가꾸기 등의 사업은 중고령자를 대상으로 한 일자리 창출 사업이라 볼 수 있다.

이 글에서는 고용노동부의 정책을 중심으로 중고령자 일자리 정책을 살펴보는 한편, 일자리 제공사업에서만 보건복지부의 노인일자리 사업을 살펴보고자 한다. 먼저, 정년연장 정책과 관련하여 고령자 고용촉진 장려금 제도와 임금피크제 및 점진적 퇴직제도를 살펴보고, 다음으로 중고령자에 대한 일자리 제공사업과 고용서비스 정책을 살펴보고자 한다.

〈표 4-2〉 고용노동부의 중고령층 대상 일자리 사업 현황

과제명	세부과제
재직자 고용연장지원	임금피크제 지원
	고령자고용촉진 장려금
원활한 전직지원 시스템 구축	전직지원장려금 지원요건 개선
	중견전문인력고용센터 기능강화
	중소기업전문인력활용장려금 지원요건 개선
실직자 취업능력 제고 및 취업지원 강화	고령자 뉴스타트프로그램 확대
	고령자인재은행 기능 강화

고령자의 고용연장과 관련하여 고용노동부에서는 임금피크제 및 고령자 고용촉진 장려금을 지원하고 있으나, 법제화를 통한 정년연장보다는 기업주 지원을 통한 정년연장 유도라는 정책적 특징을 보이고 있다.

관계부처 합동으로 제시된 국가고용전략(2010)에서도 역시 중고령층 고용정책의 기본 추진방안은 정년연장보다는 ‘임금피크제 활성화,



사회공헌 일자리를 통해서 고령자의 고용을 연장하고, 생산적 활동을 지원'하는 데 초점을 두고 있다(<표 4-3> 참조).

먼저, (1라운드) 임금피크제 활성화의 측면에서는 '근로시간 단축형 임금피크제' 등을 통해서 주된 일자리의 고용연장을 지원하고, 은퇴를 전후하여 고령자의 전직지원이 활성화 될 수 있도록 전직지원 장려금 제도 개선에 주목하는 한편, 정년제도 공론화는 '중장기적으로 노동력 수급상황을 감안하여' 개편방안을 강구하도록 하고 있다. 즉 정년제도 개편은 향후에 결정해야 할 중장기 국정과제이며 현재로서는 정년을 전후하여 근로시간과 임금을 단축함으로써 고용을 연장하는 방안에 주목한다. 다음으로 (2라운드) 재취업 및 사회공헌 등 선택 기회를 확대하는 방안을 위해서는 현행의 고령자 인재은행을 고령자 종합인재은행으로 확대 개편하고, 중견전문인력센터와 사회공헌형 일자리를 발굴하는 데 초점을 두고 있다.

<표 4-3> 국가고용전략에 나타난 고령자정책과 소관부처

목적	사업 내용	소관부처
생애 이모작 촉진	• 주된 일자리에서의 고용연장 지원	고용노동부
	• 전직지원장려금 제도 개선	고용노동부
	• 고령자 명칭 변경 및 연령기준 조정	고용노동부
	• 사회공헌형 일자리 확산	복지부, 고용노동부

\*자료: 관계부처합동, 「성장·성장·고용·복지」의 선순환을 위한 2020 국가고용전략·일자리 희망 5대 과제, 2010, 12. 10

이렇게 국가고용전략에서 1라운드와 2라운드를 구분한 것은 중고령자의 연령기준과 부처간의 역할분담을 엄두에 둔 것으로, 55세에서

64세까지는 주된 일자리의 정년연장과 노동시장 참여를 독려하는 한편, 65세 이상 연령대에서는 노동시장의 참여보다는 봉사형 일자리 또는 소일거리 일자리라는 복지 측면의 접근을 강화하기 위한 방향으로 해석할 수 있다.

국가고용전략에서도 ‘고령자 고용연장을 위한 인식 및 제도개선을 통해 70세까지 노동시장에서 활동할 수 있는 분위기 확산의 필요성을 인정하고 있으나, 현행 중고령자 일자리 관련 사업의 특징은 사실상의 정년연장의 필요성은 인정하되, 법제화를 통한 정년연장에 대해서는 중장기 과제로 논의될 사안으로 인식하고 있는 것으로 파악된다.

실제로 우리나라 노동관계법에서는 정년에 대한 규정은 없고, 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률에서 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 민간기업에서의 실제 정년퇴직은 53~57세 사이로 나타나고 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있다.

2010년 노사정위원회에서는 베이비붐세대 고용대책위원회를 운영하면서 정년연장 법제화 등에 관한 논의를 수행했으나, 노사정의 의견차이가 커서 합의에 이르지 못한 채 그간의 활동을 정리한 바 있다. 노동계에서는 2013년 60세 정년의 법제화를 통한 정년연장을 주장한 반면, 경영계는 현재의 연공급 임금체계를 성과위주로 전환하고 고용경직성을 완화할 것을 전제로 점진적인 정년연장을 주장함으로써, 사실상의 정년연장 법제화에 대해서는 반대하였다. 정부는 정년연장에 따른 재정부담 해소와 청년고용 감소 완화책 마련이 선행되어야 한다는 입장을 취하고 있다.

결과적으로 중고령자에 대한 일자리 정책은 정년연장의 법제화보

다는 기업에 임금피크제 및 점진적 퇴직제도 도입을 유도함으로써 임금 및 근로시간 단축을 통한 자율적인 정년연장을 유도하는 한편, 취약계층 중고령층에 대한 일자리의 제공 및 취업알선 등 고용서비스를 마련하고 있는 것으로 요약된다.

## 제2절 정년연장 관련 정책

### 1. 정년연장과 고령자 고용 노력 의무

현행법에서는 정년연령을 법제화하지 않고 있지만, 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률에서 ‘합리적 이유 없이 연령을 이유로 한 고용차별을 금지하고, 고령자가 그 능력에 맞는 직업을 가질 수 있도록 지원하고 촉진하기 위한 목적으로, 연령차별 금지와 고령자 고용지원, 사업주의 정년연장 노력 등의 내용을 부과하고 있다. 이 법의 주된 대상인 고령자는 55세 이상으로 규정되어 있으며, 50세 이상 55세 미만의 준고령자도 법적 대상으로 포함시켰다. 이 중에서 고령자 고용과 관련된 내용은 크게 사업주의 정년연장 노력 의무, 고령자 고용 노력 의무, 정년에 도달한 중고령자의 재고용 노력 의무 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 이 법에서는 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 일정한 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 매년 정년 제도의 운영 현황을 고용노동부장관에게 제출하여야 하며, 고용노동부는 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에게 정년의 연장을 권고할 수 있다.

둘째, 일정한 수 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 하며, 기준고용률을 미달하는 사업체에 대해서는 필요한 조치를 권고할 수 있고, 기준고용률을 초과하는 사업주에 대해서는 조세 감면 등의 인센티브를 제공한다.

셋째, 동법에서는 사업주에게 정년에 도달한 중고령자의 재고용 노력을 명시하고 있는데, 사업주는 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 고용노동부 장관은 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.

이와 같이 현행법에서는 사용자에게 정년연장 노력과 재고용 노력을 유도하는 한편, 그에 대한 정부의 개선권고 또는 지원을 명시하고 있다. 그러나 실제 사업체의 60세 이상 정년연장 노력은 이행되고 있지 못하다. 2009년 상시근로자 300인 이상 사업장 2,469개 중에서 정년제를 운용중인 사업장은 94.3%이며, 이 중에서 직급이나 직종과 무관하게 단일정년제를 채택하고 있는 사업장이 72.0%로 나타난다(<표 4-4> 참조). 300인 이상 단일정년제를 채택하고 있는 사업장 중에서 평균정년은 57.2세로 나타나고 있는데, 정년을 55세로 정한 사업장 39.6%, 58세 21.3%, 60세 16%로 나타나고 있으며, 61세 이상으로 정년을 정한 사업장은 4.2%이다. 전체적으로 볼 때 60세 이상으로 정년을 정한 기업은 전체의 359개소로 단일정년제 채택 사업장 1,779개소의 20.2%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-4〉 단일정년제 채택사업장 정년현황

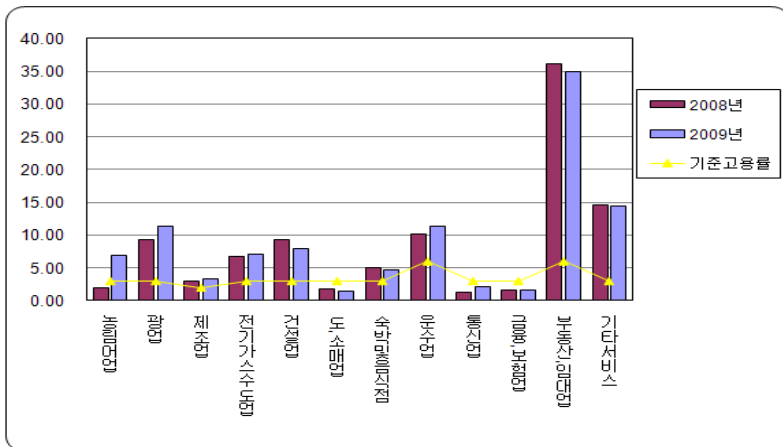
	54세 이하	55세	56세	57세	58세	59세	60세	61세	62세	63세	64세	65세 이상
사업장수 (1,779)	10 (0.5%)	704 (39.6%)	78 (4.4%)	188 (10.6%)	379 (21.3%)	61 (3.4%)	284 (16%)	20 (1.1%)	5 (0.3%)	11 (0.6%)	4 (0.2%)	35 (2%)
근로자수 (2,081,415)	6,062 (0.3)	830,376 (39.3%)	104,347 (5%)	211,346 (10.2%)	527,304 (25.3%)	105,374 (5.1%)	253,225 (12.2%)	10,999 (0.5%)	2,085 (0.1%)	5,895 (0.3%)	2,839 (0.1%)	21,563 (1%)

\*주: 평균정년 : 연령별 사업장수에 가중치를 주어 산출 ((각 연령×사업장수의 합계)/단일 정년 전체사업장수)

\*자료: 고용노동부

다음으로, 고령자 고용의무를 갖는 300인 이상 사업장들의 기준고용율을 살펴보면(그림 4-1 참조), 제조업 사업장은 상시근로자수의 2%, 운수업, 부동산 및 임대업 사업장은 상시근로자수의 6%, 그 외 사업장에서는 상시근로자수의 3%를 기준고용률로 정하고 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 규정하고 있다(동법 시행령 제 3조).

[그림 4-1] 업종별 고령자 고용률과 기준고용률



\*자료: 고용노동부

실제로 300인 이상 2,469개소의 고령자 기준고용률의 이행현황을 보면, 기준고용률을 초과한 사업장은 56.3%에 불과하다. 업종별로는 주로 도매 및 소매업, 금융 및 보험업, 통신업, 숙박 및 음식점업 등에서 고령자 기준고용률에 미달한다. 고령자 채용불가 사유를 제출한 사업장 626개소의 사유를 보면, 고령자에게 적합한 일거리가 없음(54.9%), 정년 등 인사규정상 채용불가(16.6%)의 사유를 제기한다.

이러한 사업장의 고령자 고용현황을 보면, 전체 상시근로자 2,748천명 중에서 55세 이상 고령근로자는 7.4%로 나타나고 있어, 전체적으로는 고령자 기준고용률을 충족한 것으로 보인다. 그러나 고령자 고용비율을 업종별로 보면, 고령자들이 집중된 업종들인 부동산 및 임대업(34.9%), 기타서비스업(14.5%), 운수업(11.4%), 광업(11.3%), 건설업(7.9%) 등을 평균했기 때문임을 알 수 있다. 통신업(2.2%), 금융 및 보험업(1.6%), 도매 및 소매업(1.5%) 등에서는 고령자 고용률이 기준고용률을 지키지 못하고 있다(고용노동부 내부자료).

마지막으로, 사업주의 정년연장 노력이나 재고용 혹은 계속고용에 대한 고용지원금 지원 현황을 살펴보자. 이 법 제21조에서는 정년퇴직자의 재고용 노력을 규정하고 있는데, ‘사업주는 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다’고 규정하고, 이 경우 당사자 간의 합의에 의하여 임금의 결정을 종전과 달리할 수 있으며, 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.

이미 정부에서는 60세까지 정년연장과 재고용대책에 대한 지원책을 마련하고 있는데, 고용노동부에서는 정년연장 및 퇴직자 계속고용

지원제도를 개선하여 정년을 폐지하거나 56세 이상으로 정년을 1년 이상 연장하는 경우 장려금을 보조한다. 정년을 1년에서 2년 이하로 연장하는 경우 월 30만원, 2년을 초과하여 연장하는 경우 월 40만원 등의 보조금을 지급하는 한편(정년연장 장려금), 정년이 57세 이상 사업장에서 18개월 이상 근무한 정년퇴직자를 계속 고용할 경우에는 1인당 월 30만원 6개월간(500인 이하 제조업은 1년) 지급하도록 규정하고 있다(정년퇴직자 계속고용장려금). 정년연장 장려금은 2004년부터 시행되었으며, 정년퇴직자 계속고용 장려금은 2008년부터 시행되었다. 고령자 고용촉진 장려금 중에서 가장 큰 지원액수를 차지했던 고령자 다수고용 촉진 장려금은 사중손실 등의 문제로 2010년 폐지되었다.

고용자 고용촉진 장려금의 지원사업장 현황을 보면, 정년퇴직자 계속고용장려금은 2009년 기준 904개 사업장에 실시인원 3,786명에게 적용되었으며, 정년연장 장려금은 131개 사업장 2,775천명에게 적용되었다(<표 4-5> 참조).

〈표 4-5〉 고령자 고용촉진장려금 실적

(단위: 명, 백만원, 개소)

	정년퇴직자계속고용장려금			정년연장장려금		
	인원	금액	사업장	인원	금액	사업장
2004년	249	167	129			
2005년	1,728	1,239	419			
2006년	2,563	1,776	558			
2007년	3,580	2,492	809			
2008년	3,709	2,626	837	118	80	31
2009년	3,786	2,617	904	2,775	2,330	131

\*출처: 고용노동부, 고용보협백서(2010).

이상에서 살펴본 바와 같이, 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률에서 사업주의 정년연장 노력 의무, 고령자 고용 노력 의무, 정년에 도달한 중고령자의 재고용 노력 의무 등을 규정하고 있지만, 그 수단으로 사용되고 있는 장려금의 지원 수혜인력이 매우 적다는 점을 알 수 있다.

## 2. 임금피크제와 점진적 퇴직제도

임금피크제 보전수당은 임금피크제 활성화를 위해 2006년부터 임금감액분의 일부를 근로자에게 지급하여 고령 근로자의 고용연장을 지원하도록 한 제도이다. 2006년 도입 당시에는 한시적 제도로 운영하였는데, 노사합의로 55세 이상까지 고용을 보장하고 피크임금보다 10% 이상 임금을 삭감하는 기업의 근로자에게 54세부터 임금피크제 보전수당을 지원하였다. 현재는 임금피크제 보전수당이 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률에 의거하여 중고령자의 고용을 촉진하기 위한 상시적 제도로 전환되어 있다. 이 법 제 14 조에서는 사업주가 근로자 대표의 동의를 받아 일정 연령 이상까지 고용을 보장하는 조건으로 일정 연령, 근속시점 또는 임금액을 기준으로 임금을 감액하는 제도를 시행하는 경우에 그 제도의 적용을 받는 근로자에게 일정 기간 지급하는 고용 지원금을 보조할 수 있도록 규정하고 있다.

고용노동부에 따르면 그간 100인 이상 사업장 중에서 임금피크제를 도입한 사업장은 2005년 2.3%, 2006년 3.3%, 2007년 4.4%, 2008년 5.7%, 2009년 9.2%, 2010년 11.2%로 크게 증가한 것으로 나타났다. 임금피크제 보전수당의 지원대상도 2009년 이후 크게 증가하고 있는데,



<표 4-6>에 의하면, 2006년 226명에 대한 6억원의 지원에서 2009년 1,497명, 65억원 지원으로 크게 증가하였으며, 2010년 6월 현재 1,515명에 대한 49억원 지원으로 그 확산속도가 매우 빠르다.

<표 4-6> 임금피크제 보전수당 현황

(단위: 명, 백만원, 개소)

	인원	금액	사업장
2006년	226	579	84
2007년	584	1,538	160
2008년	997	3,032	214
2009년	1,497	6,489	224

\*출처: 고용노동부, 고용보험백서(2010).

그 외에도 고용노동부는 임금피크제의 확산을 위하여 임금피크제 도입 가능성이 있는 100~300인 사업장을 중점 관리하고 있으며, 임금피크제 도입, 중고령자 적합 직무 개발, 임금피크제 개편을 지원하는 고령자 고용안정 컨설팅 사업을 시행하고 있다.

임금피크제의 유형별로는 최근에는 정년보장 임금피크제보다는 정년연장형 임금피크제, 근로시간 단축형 또는 재고용형 임금피크제를 정책적으로 뒷받침하고 있다.

정년보장형 임금피크제는 일정 연령 이상의 근로자의 정년보장을 목적으로 정년 이전의 일정 기간 동안 임금을 삭감하는 제도이기 때문에 근로자에게 불리한 반면, 정년연장형 임금피크제는 정년 연장을 목적으로 정년이전의 임금을 삭감하여 정년을 연장하는 제도이다. 이에 비해서 재고용형 임금피크제는 퇴직후 재고용을 통해서 정년을 연장하는 제도인데, 여기에는 퇴직자를 계약직 등의 형식으로 고용을

연장하는 방식도 포함된다. 이 중에서 정년연장형 임금피크제는 기업이 근로자의 임금을 50세 이후부터 감액하면서 56세 이상으로 정년을 연장하는 경우, 근로자에게 임금 감소분의 일부를 지원하도록 하는 것이다(연간 6백만원 한도). 또한 임금감소분의 지원 시점도 현행 54세에서 50세로 변경하여 지원이 가능하도록 하고, 최대 지원 기한을 6년에서 10년으로 늘리는 것을 내용으로 한다.

재고용형 임금피크제는 사업장이 57세 이상인 정년 퇴직자를 재고용하면서 임금을 감액하는 경우 최대 5년간 근로자에게 임금 감소분의 일부를 지원하는 것을 내용으로 담고 있다(고용노동부 보도자료, 2010년 11월 18일).

근로시간 단축형 임금피크제는 정년 연장과 근로시간 단축을 동시에 수행하는 방식이다. 근로시간 단축형 임금피크제는 중고령 근로자의 근로시간이 피크시점 대비 50% 이상 감소하는 경우 연간 3백만원 한도에서 임금 감소분의 일부를 지원하여 중고령자들이 전직 등을 준비하면서 점진적으로 은퇴할 수 있도록 한 것이다. 최근에는 공공부문의 정년연장 방안으로서 근로시간 단축을 통한 임금피크제 모형을 제시한 연구도 있다(안주엽, 2010).

이러한 정책은 임금피크제를 채택하는 기업에서 정년을 사실상 60세 이상으로 늘릴 것을 유도하는 정책이다. 기업에 대해서는 인건비 절감을 통해서 정년연장과 청년층의 고용을 유도하는 한편, 퇴직연령 예정자에 대해서는 임금피크제로 인한 임금감소분의 일정한 부분을 지원함으로써 정년연장을 도모하는 것이다. 이러한 정책은 정년연장과 함께 퇴직 연령자의 근로시간 감축이나 퇴직 후 (재계약에 의거한) 재고용을 동시에 지원하고 있다는 점에서 정년연장과 함께 중고령자

의 근로계약 유연화를 수반하고 있다고 볼 수 있다.

정년연장이 법제화되지 않은 상태에서 정부의 역할은 임금피크제나 점진적 퇴직제도를 유도하는 역할에 그치게 된다. 기업이 어떤 형식의 임금피크제나 점진적 퇴직제도를 선택할 것인가의 문제는 기업의 선택에 맡겨져 있다.([그림 4-2] 참조).

[그림 4-2] 기업유형별 임금피크제 도입방안

구분	고령화 저	고령화 고
숙련도 고	<b>- 정년보장형</b> 업종: 제조업, 통신업, 교육서비스, 60세 정년기업 효과: 장기 훈련비용 등 고정비 절감, 종업원 충성도 강화	<b>- 정년연장형</b> 업종: 광업, 전기가스수도, 건설 효과: 기술숙련 인력 확보 및 기업 경쟁력 유지
숙련도 저	<b>- 개인별 재고용제도</b> 업종: 금융보험, 도소매업, 숙박음식 효과: 인건비 절감효과가 큼, 성과주의기반 우수인력 확보	<b>- 고용연장형(근무연장제도)</b> 업종: 운수, 부동산 임대, 사회복지 효과: 직무전환 및 필요인력 충원 용이 등 안정성이 높음

\*주 1) 제조업은 고용보장형을 선호하나 숙련기술로 인해 정년보장형, 금융보험업은 낮은 고령화로 인해 개인별 재고용으로 배치

2) 정년보장형의 경우 60세 정년기업 포함

\*자료: 한국경제연구원, 임금피크제 도입 관련 현안분석과 정책적 지원과제, 글로벌 산업구조 재편과 우리의 대응전략 VIP report, 10-11(통권 제 438호, 2010. 23. 30).

우리보다 먼저 정년연장의 문제에 부딪친 일본의 경험을 살펴보면, 일본의 경우에도 베이비붐 세대의 퇴직을 앞두고 연금문제 및 숙련인력의 퇴직 문제가 대두됨에 따라, 2004년에 제정된 ‘고연령자 고용안정법’을 2006년에 개정하여, 개별기업으로 하여금 고령자에게 연금 지급 개시연령까지 고용자 고용의 확보조치를 도입하도록 의무화하였다. 그 내용을 보면, 2006년부터 2013년까지 단계적으로 정년을 65세로 연장하거나, 계속고용제도를 실시하거나, 정년을 폐지하는 정책

중에서 하나를 의무적으로 선택하도록 하였다.

일본의 후생노동성이 2008년에 실시한 조사에 따르면 동년 6월 1일 시점에서 조사대상인 종업원 수 51인 이상 기업 93,886사 중에서 96.2%가 고령자 고용확보 조치를 실시하였으며, 이러한 조치를 실시한 기업들의 2.1%가 정년 연령의 폐지를 선택했으며, 정년연장을 선택한 기업은 12.5%, 계속고용제도를 선택한 기업이 85.4%로 나타났다(김준영, 2010). 또한 이들이 선택한 계속고용제도의 형태는 재고용형태의 계속고용제도의 비율이 높게 나타났다. 또한 계속고용 이후의 업무는 대체로 이전에 했던 업무와는 크게 차이가 없으나, 임금수준은 정년 이전의 60~70% 수준으로 떨어지는 것으로 나타난다.

한국의 경우에도 임금피크제와 점진적 퇴직제도는 재고용형태의 제도도입이 확대될 가능성이 높다. 특히 공공부문의 경우에는 정부의 정원관리지침이 적용되고 있어 정원 내 인력의 정년을 연장하게 될 경우 청년고용에 부정적인 영향을 미치게 될 것이라는 우려가 존재한다. 이 경우 공공부문에서는 퇴직 후 재고용의 방식을 통해서 기존의 정원관리지침을 유지하는 한편, 임금피크제를 통한 총인건비의 절감을 통해서 청년고용의 여력을 확보하는 방안이 모색되고 있다.

### 제3절 중고령층 일자리 제공 정책

중고령자를 대상으로 한 일자리 제공사업의 경우 고용노동부의 사회적 기업 또는 사회적 일자리, 지역별 공공근로사업(행정안전부 예산 지원), 보건복지부의 노인일자리 사업 등으로 다양하게 진행되고 있

다. 고용노동부의 사회적 기업이나 지역별 공공근로사업은 취지상으로는 중고령자의 취업률을 높이기 위한 정책은 아니지만, 중고령층 참여자의 비율이 높다는 점에서 중고령자에 대한 일자리 제공정책으로 자리매김할 수 있다.

고용노동부의 사회적 기업지원 정책에 의하면, 취약계층에게 사회 서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶을 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산 판매 등 영업활동을 수행하는 기업을 사회적 기업으로 정의하고, 사회적 기업이 취약 계층을 고용할 경우 근로자의 인건비 및 사회보험료 지원, 세제지원, 시설운영비 등을 지원한다.

또한 지역별 공공근로사업의 취지는 본래 1998년 외환위기 이후 대량 실업사태에 대처하기 위하여 실업대책의 일환으로 시작되었으나, 실업률이 감소하고 경제가 안정화됨에 따라 정부는 2005년부터 공공근로사업을 지자체에 이양하여 지자체가 지역실정에 맞는 공공근로 사업을 운영하도록 하였다. 결과적으로 공공근로사업이 상시화되면서 사실상 지역의 취약계층 중고령자에 대하여 한시적 일자리를 제공하는 사업으로 자리 잡게 되었다.

사회적 일자리나 지역별 공공근로사업의 경우 참여자의 특성이 취약계층 중고령자의 참여비율이 높다는 점에서 취약계층 중고령자에 대한 일자리 제공사업의 특징을 갖는다. 권혜자(2010)에 의하면<sup>4)</sup>, 공공근로사업 신청자와 선발자는 모두 40대 이상의 중고령자로 구성되어 있는데, 선발자의 경우 20대 14%, 30대 12%, 40대 20%, 50대 35%, 60대 19%로 나타나, 50대 이상의 비율이 54%에 달하는 것으로 나타

4) 이하의 노인일자리 사업의 개요는 권혜자(2010)의 보고서를 부분 인용하였음을 밝힌다.

났다.

이와는 달리, 고령자에 대한 일자리 창출을 취지로 하고 있는 사업은 보건복지부가 지원하는 노인일자리 창출사업이다. 보건복지부에서는 2004년부터 65세 이상 노인을 대상으로 일자리를 제공해 왔는데, 2005년 말 노인일자리 중앙전담기관으로 한국노인인력개발원을 설립함으로써 고령자에 대한 일자리 제공 및 일자리 창출사업을 본격화하였다.

보건복지부 노인일자리 사업의 유형을 보면(<표 4-7> 참조), 크게 공공분야 사업과 민간분야 사업으로 구분할 수 있는데, 공공분야의 사업에는 공익형, 교육형, 복지형 사업이 속하고, 민간분야의 사업에는 인력파견형, 시장형, 창업모델형 사업이 속한다. 각 사업의 유형과 특성에 따라 급여수준과 근무조건이 상이한데, 공공분야 사업의 경우에는 노인일자리 사업의 참여기간은 7개월이며, 인건비는 월 20만원 수준이다.

<표 4-7> 보건복지부 노인일자리 사업의 유형과 근무조건

유형	참여자 1인 예산지원기준				유형	국고보조	
	인건비(월)	참여기간	부대경비	계			
공공분야	공익	20만원	7개월	- 공익	151~155만원	복지형 사업은 최소 20% 이상 추진 나머지 유형은 시도 자율적 판단에 의해 실시	50% (서울 30%)
	교육			- 교육, 복지			
	복지			- 13~15만원			
민간분야	인력파견형	-	연중	15만원	10~15만원	각 시도별 사업량 배분	
	시장형	-	연중	130만원	130만원	.	
	창업모델형	-	연중	-	사업단별 차등지원	지정공모를 통해 선별	
수행기관 전담인력	90만원	9개월	-	-	810만원	-	

\*자료: 노인인력개발원 홈페이지

노인일자리 사업의 연도별 성과는 <표 4-8>에 나타나 있다. 2004년에는 35천명에게 주로 공익형 사업성격의 일자리가 제공되었으나, 참여자가 2006년부터 크게 증가하여 2009년에는 223천여 명에게 일자리가 제공되었다. 또한 제공된 일자리의 성격은 여전히 공익형 일자리의 비율이 상당수에 달하지만, 복지형 일자리와 시장형 일자리도 크게 증가하였다.

노인일자리 사업의 문제점은 무엇보다도 일자리를 원하는 노인에게 비해 일자리 제공량이 매우 부족하다는 점에 있다. 2008년 현재 일자리가 없는 노인 중에서 일할 의지가 있는 노인은 114만 명으로 나타나는데, 이 중에서 건강상태가 좋지 못한 60.5만 명, 기초생활보장수급자인 1.4만 명 등을 제외한 핵심 정책대상자는 62만여 명에 달한다. 그에 비해서 노인일자리 사업에서 제공하는 일자리의 수는 매우 적다(보건복지부, 노인생활실태조사 결과, 2008).

<표 4-8> 보건복지부 노인일자리 사업의 성과

유형별	합계	공익	교육	복지	시장	파견
2004년	35,127	28,373	3,800	-	1,748	1,206
2005년	47,309	31,101	7,063	4,581	3,633	931
2006년	83,038	47,195	8,708	17,809	7,459	1,867
2007년	115,644	57,015	13,240	33,160	9,628	2,601
2008년	126,370	61,732	14,493	34,164	11,530	4,451
2009년	222,616	134,976	16,523	44,299	17,757(616)	9,061

\*주: 2009년 시장형에 창업모델형 포함되어 있음(616자리)

\*자료: 노인인력개발원 홈페이지

그 외에도 고령자의 희망 일자리와 사업내용이 일치하지 않는다는 점, 사업 운영기관별로 능력의 차이가 크고 지역사회에서의 운영기관

간 역할이 모호하다는 점, 사회적 일자리, 자활사업, 희망근로사업, 사회서비스혁신사업 등 다른 일자리 제공사업과의 연계성이 취약하다는 점, 또한 일부사업의 경우 취로사업 또는 공공근로 사업과 다를 바 없다는 부정적 인식 등의 문제점이 제기된다.

노인일자리 사업은 고령자에 대한 일자리가 부족한 상태에서 65세 이상 고령자를 대상으로 임시적인 생계보조적 일자리 또는 용돈벌이 수준의 단시간 일자리를 제공하는 역할을 수행해 왔다. 여전히 제공되는 일자리의 총량이 부족한 상태이며, 일자리의 질 역시 저임금의 단기적 일자리 사업의 한계를 뛰어넘지 못하고 있는 상태이다. 취약계층 고령자 또는 65세 이상 고령자에 대한 일자리 제공 사업은 아직 초기단계로서 일자리 총량의 확대, 질적 수준의 제고, 일자리의 다양화라는 문제를 동시에 풀어야 하는 상황이다(권혜자, 2010).

#### 제4절 중고령층 전직지원 및 고용서비스 정책

고용노동부를 중심으로 살펴본 중고령자에 대한 공적 고용서비스 정책은 다른 계층과 마찬가지로 기본적으로 고용센터에서 수행하도록 하고 있으나, 중고령자에 특화된 서비스를 중심으로 살펴보면 전직지원제도와 고령자에 대한 취업알선서비스로 구분할 수 있다.

전직지원제도는 1997년 외환위기 이후 상시화 된 고용조정에 대비하여 비자발적 이직자의 재취업을 지원하기 위해 확산된 제도로서, 사업주의 주도하에 제공되는 회사주도형 전직프로그램 서비스의 성



격을 갖는다. 회사가 정부의 전직지원 장려금제도를 활용하여 외부 전직 지원 컨설팅회사에 일임하거나, 외부의 회사와 공동으로 수행하는 방식을 취한다. 즉 정부는 전직지원장려금제도의 운영을 통해서 지원요건에 해당하는 사업주의 신청으로 민간업체 또는 민간위탁 방식의 전직프로그램을 지원하고 있다.

먼저, 정부가 지원하는 전직지원장려금제도는 고용조정이 불가피한 사업주가 이직 또는 이직예정인 자에게 전직지원 서비스를 직접 제공하거나 위탁 제공할 수 있도록 사업주에게 장려금을 지원하는 제도이다. 그 지원방식은 사업주가 전직지원 계획서를 고용센터에 제출하여 승인 받은 이후 그 계획서에 따라 전직지원 서비스를 제공하도록 되어 있다. 중소기업에 대해서는 전직지원 소요비용의 전부를 지원하는 한편, 대기업에 대해서는 소요비용의 2/3수준을 지원하되, 그 지원 상한액은 1인당 300만원을 넘지 못하도록 규정하고 있다. 여기에서 중소기업의 범위는 제조업의 경우에는 500인 미만의 상시근로자를 보유한 기업이며, 광업, 건설, 운수, 창고, 통신업의 경우에는 300인 미만, 그 외 기타산업에서는 100인 미만의 상시 근로자를 중소기업으로 인정하고 있다.

권혜자(2010)에 의하면, 전직지원 장려금의 시행실적은 2009년 현재 49건에 불과하며 지원인원도 1,537명에 불과하여 전직지원장려금의 지원실적이 매우 저조하며, 그 운영도 대기업 중심으로 운영되고 있어 중소기업이 소외되고 있음을 지적한다(<표 4-9> 참조). 그 원인으로는 첫째, 전직지원 장려금의 신청절차가 까다롭고, 사업주의 전직지원 신청이 근로자들에게 고용조정의 신호로 받아들여져서 사업주가 전직지원을 꺼리기 때문이며, 둘째, 전직지원 대상자가 고용보험

피보험자이면서 비자발적 이직자로 한정되어 있으며, 셋째, 중소기업은 전직지원에 필요한 비용을 사전에 전직지원서비스업체에 지급할 만한 자금여력이 부족한데, 현행 제도상 전직지원비용을 사후에 정부 지원을 받아 정산하도록 되어있기 때문임을 지적한다. 또한 중소기업은 고용조정 또는 정년예정 이직자들이 소수로 발생하기 때문에 사업주가 전직 지원서비스 신청을 기피하게 된다는 점을 지적한다. 또한, 중소기업 근로자 이외에도 비정규직 및 자영업자 등도 전직지원 서비스에서 소외되어 있기 때문에, 자영업자 및 비정규직 등 취약계층 중심의 전직 프로그램을 정부지원에 의거하여 공적 고용 서비스 영역에서 수행해야 할 필요성을 제기한다.

그 외에도 정부가 지원하는 민간 전직훈련기관으로는 노사공동 전직지원센터를 살펴볼 수 있는데, 여기에서는 민간의 기업대상 전직지원 서비스와는 달리, 기업회원과 함께 개인회원을 대상으로 한다는 특징이 있다. 그러나 그 서비스인력은 2009년 현재 15,439명으로 역시 전직지원 프로그램의 대상에 비교할 때 매우 적다는 특징을 보인다 (<표 4-10> 참조).

<표 4-9> 전직 지원 장려금의 시행실적

	지원건수	지원금액 (백만원)	지원인원 (명)	1인당 (백만원)
2001	6	43	679	6
2002	79	432	7,408	6
2003	79	641	2,917	22
2004	31	1,428	2,696	53
2005	28	1,514	1,440	105
2006	38	1,522	1,845	83
2007	21	2,441	1,875	130
2008	29	1,531	1,482	103
2009	49	2,792	1,537	182

\*자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB. 권혜자(2010)에서 재인용.

〈표 4-10〉 노사공동 전직지원센터의 실적

(단위: 명, %)

구분	서비스 인원 (명)	취업자 수 (명)	취업률 (%)	예산 (백만원)
2007	5,634	2,766	49.1	3,080
2008	5,903	2,799	47.4	3,014
2009	15,439	5,209	33.7	11,251

\*자료: 노사공동 전직지원센터 내부자료, 권혜자(2010)에서 재인용.

다음으로, 중고령자에 특화된 고용서비스를 중심으로 살펴보면, 고용노동부가 운영하고 있는 고령자 뉴스타트 프로그램과 고령자 인력은행 및 중견전문인력 고용지원센터를 살펴볼 수 있다.

고령자 뉴스타트 프로그램 사업은 50세 이상 고령자에게 취업능력 향상 패키지 프로그램을 제공하여 준·고령자의 직업능력개발 및 재취업을 촉진하고 인력이 부족한 중소기업의 인력난 해소를 도모하기 위한 사업으로, 구직등록을 한 중고령자 중에서 직업훈련 의향이 있는 사람을 직업훈련기관에 연계하고, 훈련 종료 후 기업체에서 현장연수 이후 채용기회를 제공하는 방식으로 운영된다(<표 4-11> 참조).

〈표 4-11〉 고령자 뉴스타트 프로그램 운영 실적

	계획인원 (명)	참여인원 (명)	취업인원(취업률) (%)
2007년	900	328	45(17.1)
2008년	855	802	222(31.9)
2009년	700	649	308(53.4)

\*출처: 고용노동부, 고용보험백서(2010).

중견전문인력 고용지원센터는 퇴직 전문인력을 활용하여 중소기업의 경영애로 사항을 해소하기 위한 목적에서, 과장급 이상의 동일 또는 유사한 직무에서 10년 이상 경력을 보유한 퇴직자 또는 전직 희망 경력자를 대상으로 고용서비스를 제공하고 있다. 2008년 노사공동 고용지원 사업단에 처음으로 중견전문인력 고용지원센터 기능을 부여하였는데, 그 이후 지역 경총이나 사용자 단체를 중심으로 운영하고 있다. 그러나 그 취업알선 실적은 인원과 취업률에서 매우 낮아 실효성에 의문이 존재한다(<표 4-12> 참조).

<표 4-12> 중견전문인력 고용지원센터의 연도별 취업알선 실적

구분	구인인원	구직인원	취업알선	취업	취업률	예산 (백만원)
2007	468	514	1,491	90	17.5	48
2008	450	631	1,497	177	28.1	51
2009	427	879	889	179	20.4	114

\*자료: 고용노동부, 2010년판 고용노동백서 외

이와는 달리, 고령자 인재은행은 무료직업소개를 하는 비영리법인 또는 공익단체를 지정하여 고령자를 대상으로 취업알선 및 상담을 수행하고 있는데, 2009년에는 성과가 높은 8개 기관을 고령자 종합인재은행으로 개편하였다. 고령자 인재은행은 전직지원제도, 고령자 뉴스타트 프로그램이나 중견전문인력 고용지원센터에 비해 가장 많은 인원을 대상으로 하고 있으며, 그 취업실적도 높은 것으로 나타났다(<표 4-13> 참조).

〈표 4-13〉 고령자 인재은행의 연도별 취업알선실적

(단위: 명, %)

구분	구인인원	구직인원	취업알선	취업	취업률	예산 (백만원)
2007	80,300	77,169	92,457	64,124	83.1	817
2008	84,960	80,991	98,442	67,381	83.2	916
2009	88,163	91,193	120,199	72,438	79.4	1,457

\*자료: 고용노동부, 2010년판 고용노동백서 외

이상에서 살펴본 바와 같이 정부가 지원하는 전직지원 프로그램과 고령자 훈련프로그램 및 중고령자 취업알선기관의 실적은 총량적 측면에서 매우 부족하다는 문제점을 갖고 있다.

## 제5절 중고령자 고용정책의 문제점과 개선방향

우리 사회의 경우 2000년에 이미 65세 이상 인구의 비율이 7% 이상인 고령화사회(Ageing Society)로 진입했으며, 2020년에는 14%를 넘는 고령사회(Aged Society)로, 2026년경에는 20%를 넘는 초고령사회(post-aged society)에 도달할 것으로 예측되었다(UN의 기준). 또한 15세 미만 인구는 이미 1980년대 이후 지속적인 감소추세를 보였고, 15~29세 청년층인구는 1990년을 기점으로 감소추세이며, 30~44세 인구는 2010년에 정점에 달한 이후 감소추세를 보이게 된다.

이러한 인구고령화를 고려할 때 중고령층에 대한 일자리 대책은 한국사회의 원동력이었던 생산가능인구의 감소속도를 방지하고 그

자체 청년층의 고령인구에 대한 부양부담을 축소할 수 있는 정책으로서 중요성을 갖는다. 고령인구의 증가와 청년인구의 감소추세 하에서 한국사회에서 활용 가능한 국내 노동력은 여성노동력과 중고령노동력 뿐이다. 점진적일지라도 지속적인 경제성장을 유지하기 위해서는 아직 경제활동참가율이 저조한 여성노동력을 노동시장으로 유도하는 한편, 동시에 중고령인력의 노동시장 은퇴를 늦추어야 한다.

그러나 현재의 노동시장 구조 하에서는 주된 일자리에서 정년을 맞이할 수 있는 중고령인력은 소수인 반면, 연령이 증가하면서 비정규직 및 자영업 종사자의 비율이 높아진다. 정년이 보장되는 일자리에서도 평균적인 은퇴연령이 민간부문에서는 55세 전후에 시작되는데 비해 국민연금 수혜연령은 60세부터 단계적으로 시작되기 때문에 은퇴연령과 연금수혜 간의 시간적인 괴리가 존재한다. 더욱이 비정규직이나 자영업 등 불안정취업에 처해있는 중고령자의 경우에는 연금수혜율도 낮아 노후준비가 결여되어 있다는 문제점이 있다.

이러한 문제점을 고려할 때, 현재의 고령화사회에서 고령시대로 성공적인 이행을 준비하기 위해서는 인구정책과 노동시장 구조, 사회복지 체계를 재구성해야 하는 시점에 직면했다고 해도 과언이 아니다. 그러나 현재의 중고령층 고용정책은 미래를 대비하기에는 아직 충분치 못하며 기존의 노동시장 정책의 연장선상에서 중고령층 정규직에 특화되거나, 일부 취약계층에게 특화된 부분적 정책으로 분화되어 있다는 비판에 직면해 있다.

이상에서 살펴본 결과를 중심으로 현재의 중고령자 고용정책의 문제점을 요약하고 정책방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리 사회에서는 법적으로 정년을 정하지 않고 있으나, 고용

상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률에 의거하여 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다는 의무를 규정하고 있다. 또한 정부는 점진적 퇴직제도와 임금피크제 등을 통해서 근로자가 정년시점을 전후하여 임금상승률을 둔화시키거나 임금을 삭감하면서 사실상의 정년을 연장하는 제도를 지원하고 있다. 즉 현재 정부의 정년연장 관련정책은 법제화를 통한 정년연장보다는 기업주 지원을 통한 정년연장 유도라는 정책적 특징을 보이고 있다.

그러나 300인 이상의 사업체 중에서 60세 이상으로 정년을 정한 기업은 단일정년제를 채택하고 있는 사업장의 20.2%에 불과하여 정년연장 노력의 이행도 미미한 것으로 나타난다. 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률에서 사업주의 정년연장 노력 의무, 고령자 고용 노력 의무, 정년에 도달한 중고령자의 재고용 노력 의무 등을 규정하고 있지만, 그 수단으로 사용되고 있는 장려금의 지원 수혜인력이 매우 작다.

현재로서는 중고령층의 정년연장이 청년고용에 미칠 부정적인 영향에 초점을 두는 여론이 존재하지만, 일부 공공부문과 대기업이 아닌 영역에서는 중고령층 일자리와 청년층의 선호하는 일자리가 다르다는 점을 고려할 필요가 있다. 노동시장의 이중구조화가 심화되면서 고학력 청년층은 공공부문 대기업의 사무관련직 및 전문직 일자리를 선호하는 반면, 이들이 기피하는 생산기술직 단순생산직 등의 일자리는 중고령층이 채우고 있다. 특히 일부 제조업 생산직에서는 인력의 고령화로 인한 숙련인력의 공백 및 부족의 문제가 제기되고 있는 실정이다.

중고령층의 노동시장 은퇴를 늦추기 위해서는 단계적으로 정년연장 정책을 확대할 필요가 있다. 최소한 연금수령시점과 은퇴시점을 일치시키기 위한 노력으로부터 출발하여, 현행 60세에서 65세까지 단계적으로 정년을 연장하는 한편, 장기적으로는 정년폐지를 지향해야 할 것이다. 정년연장의 방식은 기업의 특성과 기업이 보유한 중고령 인력의 숙련도와 전문성에 따라 다양한 방식을 취하게 되겠지만, 임금피크제와 점진적 퇴직제도의 결합, 고용형태 전환을 통한 재고용방식 이외에도, 전체적인 근로시간 단축을 통한 청년층 고용여력의 확보, 교육훈련 또는 전직훈련과 근로자 학습휴가제를 결합시키는 방식과 같은 전향적인 정책방향이 필요하다.

둘째, 현행법에 의거한 정년연장 노력의무 부과는 기업에서도 현재 주된 일자리에서 사실상의 정년을 보장받을 수 있는 근로자는 대기업과 공공부문의 정규직 근로자 등 소수에 불과하다는 점에서 다수의 중고령자에 대한 대책이 비어있다는 문제점이 있다. 중고령층 일자리 제공사업을 시행하는 부처는 다르지만, 그 정책대상은 주로 저소득 취약계층 중고령자를 대상으로 한다. 일자리 제공사업의 문제점은 (1) 일자리를 원하는 중고령층의 규모에 비해 일자리 제공량이 매우 부족하다는 점, 그리고 (2) 중고령자의 희망 일자리와 사업내용이 일치하지 않는데, 일부사업의 경우에는 취로사업 또는 공공근로사업과 다를 바 없다는 문제점, (3) 사업 운영기관별로 능력의 차이가 크고 지역사회에서의 운영기관 간 역할이 모호하다는 점, (4) 사회적 일자리, 자활사업, 희망근로사업 등 다른 일자리 제공사업과의 연계성이 취약하다는 점 등이 제기된다(권혜자, 2010). 또한 중고령층에 대한 고용서비스 정책도 주로 고용노동부와 보건복지부, 지방자치단체



등 다양한 부처를 중심으로 수행되고 있는데, 그 총량과 질적 수준이 아직 초기단계에 그치고 있다는 문제점을 갖는다.

따라서 주된 일자리에서 정년을 맞이할 수 없는 대다수의 중고령자를 위한 일자리 정책이 요구된다. 이를 위해서는 중고령자에 대한 일자리 제공사업이 저소득 취약계층을 넘어서 다수의 중고령자에 대한 대책으로 확대 개편될 필요가 있다. 중고령자에 대한 일자리 제공 정책은 막대한 재정이 요구된다는 점에서 공공부문의 일자리 제공에 한정될 수 없으며, 민간부문에서의 중고령자 일자리 창출 활성화를 위한 장벽제거에 초점을 두어야 한다. 또한 주된 일자리에서 정년을 맞이하지 못하는 비정규직, 자영업자 등 종사상 지위별 특성과, 소득 계층 및 전문성의 정도, 연령계층과 건강상태를 고려하여 중고령층 일자리 대책의 다양화와 전문화가 요구된다.

셋째, 중고령층 대상 일자리 제공사업은 다양한 부처에서 제공되고 있으나 그 규모와 처우 등이 각기 달라서 통일적인 관리와 일관성이 요구된다. 현재 고령자 고용과 관련된 사업은 고령자의 연령을 기준으로 부처 간에 구획되어 있는데, 고용노동부는 55세 이상 64세 미만의 고령자를 대상으로 고용 및 취업과 관련된 업무를 수행하고, 보건복지부는 65세 이상 고령자를 대상으로 한다. 현재의 역할 분담체계 하에서는 65세 미만의 고령자는 노동시장 영역의 정책대상이지만, 65세 이상 고령자는 사회복지 영역의 정책대상으로 구획하게 된다는 문제점이 있다. 2009년 한국인의 평균수명이 80세를 넘어서고 다수의 중고령자들이 다양한 형태의 노동시장 참여를 원하는 상황에서 65세를 기준으로 정책대상을 구분하는 것은 재고될 필요가 있다. 일본의 경우 정년연장 또는 폐지정책과 동반하여, 2007년부터는 70세까지 일

할 수 있는 기업' 프로젝트를 추진하면서 모델기업에 보조금을 지급하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 고려할 때 중고령층의 연령대와 전문성, 구직의향 등을 고려하여 다양한 특성별로 고용정책과 복지정책의 조합을 준비해야 할 것이다.

향후 중고령층(55~64세) 인구의 증가에 따라 우리나라는 중고령층 생산가능인구, 중고령층 경제활동참가율이 증가하고 중고령층 취업자수 및 고용률이 상승하는 것으로 예상되는 반면, 중고령층 실업률은 크게 증가하는 것으로 분석되고 있다. 따라서 주 노동력이 고령화됨에 따라 중고령층 노동력 활용을 위한 범 정부적 정책의 개발이 필요하며, 중고령층 노동시장의 유연성을 활성화하고 맞춤형 고용서비스의 제공 등 중고령층의 실업 문제를 해결하기 위한 정책 개발이 필요하다. 중고령층 고용시장이 경직화되어 있는 우리나라의 현실에서 향후 중고령층의 실업률 증가에 대비한 고용선진국의 사례를 고찰하고 이로부터 정책적 시사점을 도출하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 “유연안정성(flexisecurity)” 모형으로 유명한 덴마크의 고용정책 모형은 향후 우리나라가 벤치마킹할 고용정책의 패러다임 중의 하나라 할 수 있다.

현명한 거시경제 관리, 성공적인 노동시장정책 개혁, 높은 고용유연성, 잘 교육받은 노동력과 사회·정치적 합의를 바탕으로 잘 작동되는 노사정 3자간 협력으로 특징되는 덴마크 노동시장 모델은 국내외적으로 관심을 불러일으키고 있으며 이행노동시장(ILM)의 모범사례로 인정되고 있다. 덴마크는 실업률이 EU 평균 보다 낮고, 장기실업률이 전체 실업에서 차지하는 비중이 낮으며, 매년 전체 근로자의 30%가 직장을 이동할 정도로 노동시장의 이동성이 높다. 이처럼 덴

마크의 성공 사례는 ‘노동시장 유연안정성 모델’로 설명 가능하다. 이 모델은 해고를 쉽게 하되 관대한 복지제도와 적극적인 직업훈련 지원 등으로 재고용을 보장하는 것으로 노동시장의 유연성(flexibility)과 안정성(security)을 동시에 추구하고 있다.

그러나 덴마크 모델은 단기간에 추진된 의도적 계획의 결과물이 아니라 고용주가 근로자의 결사의 자유(freedom of association)를 인정 한 대가로 노동조합이 고용주의 경영특권(근로자의 채용과 해고)을 인정했던 1899년 9월 대합의까지 거슬러 올라간다. 대합의는 국가의 개입 없이 사회적 파트너들이 임금과 근로조건을 협상하는 방식으로 사회적 대타협을 이룩하는 근간에 기초하고 있다. 이러한 구체적인 역사적 여건이 덴마크의 경험을 직접 다른 국가로 이전하기 어렵게 만드는 요인중의 하나이다. 특히 덴마크의 모델이 스칸디나비아 스타일의 복지국가와 깊은 연관이 있으므로 다른 스칸디나비아 국가들은 정책이전에 대한 수용성이 높은 반면, 그 외 다른 국가들이 쉽게 정책 이전에 성공하지 못하는 측면이 있다. 따라서 역사적 기반이 상이한 국가들이 덴마크의 유연안정성 모형을 성공적으로 이전하기 위해서는 사회적 파트너와 정부 간 상호 신뢰하는 형태의 정치·제도적 역량이 수반되어야 하며 중앙정부와 지자체간 적절한 조율, 협의, 협상 기반과 채널이 존재하여야 할 것이다.

결론적으로 덴마크의 유연안정성 모형이 단기적으로 쉽게 이전이 되기 힘들더라도, 중장기적으로 국가고용정책 혁신에 관한 국내 담론의 변화에 기반이 될 수 있으므로 정책 분석 및 입안자들의 세심한 고려가 필요하다.

## 부록

### 덴마크의 성공 스토리, 유연안정성 모형<sup>5)</sup>

1993년 이후 기간은 덴마크 노동시장의 ‘황금기’이었다. 실업률은 1970년대 1차 석유파동 이후 가장 낮은 수준으로 떨어졌고 고용률은 EU 국가에서 가장 높았다. 현재의 경기위기 이후 실업률이 증가하고 고용률이 하락했어도 이는 여전히 사실이다. 덴마크의 노동시장 발전은 상당한 국제적 관심을 불러 일으켰다. 유엔의 국제노동기구(ILO)는 몇 개의 보고서를 통해 덴마크를 좋은 사례로 지적했다 (Auer 2000; Auer and Casez 2003; Egger and Sengenberger 2003). OECD 역시 유연한 노동시장과 높은 사회적 안정이 결합된 덴마크의 상황을 독일과 프랑스의 질병 치료에 도움이 될 수 있는 치료제로 언급했다. 아마도 이 치료제는 상대적으로 관대한-그리고 비용이 많이 드는-소득안정 제도를 유지하기 위해서는 일자리 보호를 줄이고 보다 적극적인 노

---

5) Flemming Larsen, "An Example of transitional labor market and the role of institutions - The Case of Denmark," International Conference on TLM and Employment service, 한국고용정보원, 2010.8.26~27에서 인용

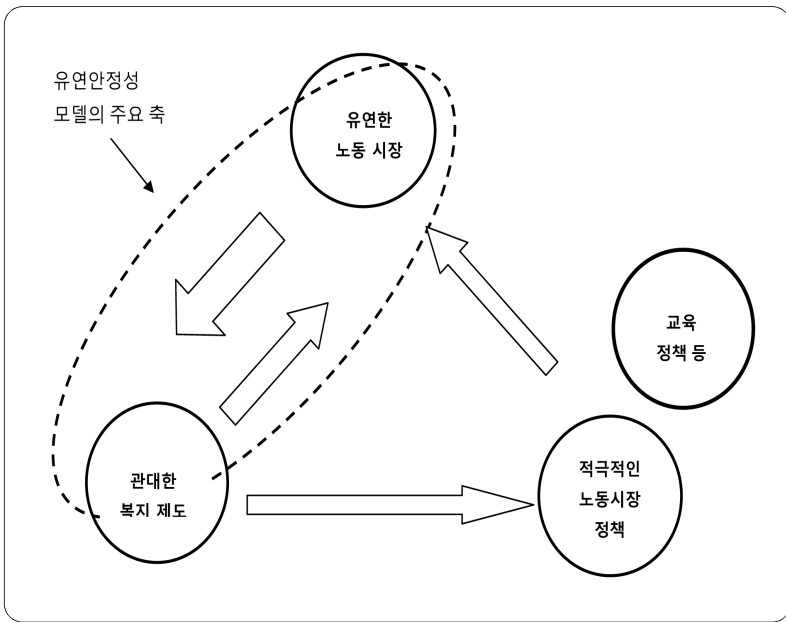
동시장 정책을 도입해야 한다는 점을 암시하는 것 같다(cf. OECD 2004: chapter 2). EU의 고용전략 및 독일과 프랑스 등 개별 EU 국가와 관련해 덴마크는 어떻게 한 회원국이 역동적인 경제, 높은 고용률과 사회적 안정을 결합시킬 수 있는 지를 보여 주는 교과서적인 사례로 이용되어 왔다. 유연안정성-또는 노동시장 유연성과 사회적 안정을 결합시키는 방법-에 대한 국제적 논의에서 덴마크는 항상 많이 언급된다 (Wilthagen 1998; Wilthagen and Tros 2004; Madsen 2003, 2004; OECD 2004, chapter 2).

현명한 거시경제 관리, 노동시장 정책 개혁, 높은 유연성, 잘 교육 받은 노동력과 사회 및 정치적 합의를 기반으로 잘 작동되는 3자간 협력을 바탕으로 덴마크 노동시장 모델은 국내외에서 높은 명성을 얻게 되었다. 노동력 부족 위험, 높은 수준의 공공 지출과 과세, 외국인 혐오 및 반이민 정책에도 불구하고 덴마크는 실제로 전세계에서 비즈니스를 하기에 가장 좋은 장소로 평가 받았다 (The Economists Intelligence Unit 2006).

덴마크의 노동시장 모델은 유연안정성 개념과 연관되어 있으며 ‘골든 트라이앵글(golden triangle)’로 묘사되기도 한다(부록그림 1] 참조). 이 모델은 일자리 간 높은 이동성과 실업자를 위한 포괄적인 사회 안전망 및 교육정책과 발전된 육아 제도 등 다른 정책으로 보완되는 적극적인 노동시장 정책을 결합시킨다. 실제로, 국제적인 비교를 했을 경우 이동성은 (직업 이동성, 일자리 창출, 일자리 파괴, 평균 근속년수를 기준으로 측정) 매우 높다 (Bingley et al. 2000; Auer and Cazes 2003; Madsen 2005, Bredgaard et al. 2008, 2009). 한 직장에서 다른 직장으로 옮길 수 있는 이동성이 매우 높다는 점은 덴마크 노동시장에서

상대적으로 일자리 보호가 낮은 수준이라는 점과 관련되어 있다. 또 다른 이유는 포괄적인 사회 안전망 때문에 근로자들이 더 높은 위험을 감수할 의도가 있다는 것일 수도 있다. OECD 국가 중 가장 낮은 일자리 보호에도 불구하고(OECD 2004; Madsen 2005, Bredgaard and Larsen 2010 forthcoming) 모든 근로자 그룹에서 덴마크의 근로자들은 직업 안정성이 높다는 강력한 느낌을 갖고 있다(OECD 1997, Auer and Casez 2003).

[부록그림 1] 덴마크의 유연안정성 모델



트라이앵글 각 코너 간 화살표는 사람들의 흐름을 나타낸다. 실업률이 국제적 관점에서 낮다 할지라도(덴마크의 통계에 따르면 2010년

4.2%, 노동력 조사를 기반으로 한 OECD 통계에 따르면 6.1%), 매년 실업에 영향을 받으며 실업수당이나 사회적 보조를 받는(약 20%) 취업자 비율 면에서는 덴마크가 유럽 최고이다. 하지만, 이렇게 실직한 사람들 대다수는 다시 새로운 일자리로 돌아가는 길을 찾고 있다. 일례로 전체 실업률 대비 장기 실업 발생률은(6개월 이상 및 12개월 이상) 2004년 덴마크의 경우 45%와 22.6%이었으며, EU(15)의 경우는 60.4% 및 42.4%이었다(OECD 2005a: 258). 장기적으로 실직한 사람들은 이들이 다시 일자리를 찾도록 이상적으로 도와주는 적극적인 노동시장 정책의 대상이 된다.

“이행노동시장(TLM; transitional labor markets)”이라는 용어가 1997년 최초로 덴마크에 도입되었다는 사실에도 불구하고 덴마크의 유연안정성 모델은 잘 작동되는 TLM 제도의 사례로 사용되기도 한다. 덴마크 TLM으로 가장 잘 알려진(그리고 가장 많이 사용되는) 휴직제도, 직무 순환 및 유사 프로그램은 1990년대 말 최소화되기는 했으나 덴마크 노동시장에서 전환은 여전히 그 정도가 상당하다.

## 덴마크 TLM 개요

G. 슈미트와 동료들이 개발한 전형적인 TLM 유형학을 통해 몇 가지 형태의 전환적 제도를 파악할 수 있다. 이러한 제도는 실업, 교육, 가족 보살핌, 은퇴 같은 다양한 실업적 상황과 일반적인 풀타임 고용 간 양쪽을 연결해 주는 발판 역할을 한다.

아래 <부록표 1>이 보여 주듯이 덴마크 노동시장에서는 이러한 제

도를 상당히 많이 발견할 수 있다. 이 제도에 참여하는 노동인구는 상당한 비중을 차지하며 아래와 같은 전환이 포함된다.

▶ 단기 및 풀타임 일자리 간 전환 또는 취업과 자영업 간 전환: 덴마크에서 파트타임 일자리는 일반적으로 표준적 형태의 일자리로 간주되며 풀타임 일자리와 동일한 법과 단체협약의 규제를 받는다. 하지만, 파트타임 일자리 지원은 파트타임 일자리를 갖고 있었으나(일반적으로 풀타임 일자리로 전환할 목적으로) 실업자가 된 사람에게 지급하는 파트타임 실업수당 형태이다. 따라서 조사에는 일반적인 파트타임 근로자는(약 643,000명 또는 성인 취업자 중 25%) 포함시키지 않고 파트타임 실업수당을 받는 사람만 포함시켰다.

▶ 실업과 고용 간 전환은 주로 장기 실업자를 위한 일시 급여보조금과 고용가능성이 떨어진 사람을 고용할 경우 제공되는 영구 보조금 등 적극적인 노동시장 프로그램 하의 여러 가지 제도를 통해 촉진된다. 또한, 여기에는 실업자를 위한 자발적인 사회적 일자리와 직업적 재활이 포함되며, 후자의 경우 교육과 OJT(on-the-job-training)가 혼용되기도 한다.

▶ 교육과 고용 간 전환과 관련해서는 적극적인 노동시장 정책 프로그램에서 실업자를 위한 노동시장 훈련과 교육의 형태를 예로 찾을 수 있다. 또한, 성인 도제제도를 위한 특별 프로그램과 취업자를 위한 성인 교육 지원 등 일반 프로그램도 찾을 수 있다.

▶ 또한, 덴마크의 TLM 제도에는 근로와 가족생활 간 전환을 지원하는 여러 제도들이 포함되어 있는데 가장 중요한 예로는 출산휴가(신생아 부모 모두를 위한)가 1993년 도입되었으며 현재는 단계적으로 폐지되고 있는 육아휴직제도가 있다. 후자의 제도를 통해 8세 미



만의 자녀가 있는 부모는 실업수당 60%에 해당하는 보조금을 받고 휴직할 수 있었다. 또한, 아플 경우 실업수당을 추가할 수 있는데 이는 노동시장 복귀를 목적으로 하는 적극적인 조치와 결합되어 최대 52주까지 지원되는 일시적 수당이다.

▶ 근로생활과 은퇴 간의 전환을 보면 가장 대표적인 예는 특정 조건에서 실업보험 가입자들이 60세에 은퇴하고 65세까지 실업수당과 동일한 금액을 지급 받도록 하는 자발적조기은퇴연금(Voluntary Early Retirement Pension: VERP)이다. 또한, 수당이 줄어들기는 해도 보조적으로 근로 소득을 올릴 수 있도록 허용한다. 또 다른 관련제도는 60~65세이면서 VERP 자격이 되지 않는 사람들을 위한 공적지원인 이른바 “파트타임 연금”이다.

아래의 표에서는 공식 통계를(2004년 수치) 사용해 덴마크의 TLM 규모를 계산했다. 물론 보다 최신 데이터로 계산할 수도 있지만 본 논문에서는 가능하지 않았다. 해당 제도나 프로그램이 두 가지 요건을 충족시킬 경우 TLM 제도로 포함시켰다. (1) 전적인 또는 부분적인 공공 자금조달, (2) 노동시장 밖 또는 안으로의 전환이 목적.

<부록표 1>이 보여 주듯이 덴마크의 TLM 규모는 상당하며 전체적으로 2004년 472,608명의 풀타임 참가자 또는 전체 노동력의 약 16.6%에 해당하는 참가자가 있었다.<sup>6)</sup> 이는 등록된 실업률의 두 배가 넘는 수치이다. 장기 또는 단기간 동안 전환제도에 참여한 사람의 숫자는 약 12만 명 또는 노동력의 약 42%이었다. 또한, 1990년대 중반 급속히

---

6) 기술적 측면에서 보면 TLM에 있는 것으로 분류된 사람들 중 일부는 노동인구의 일환으로 산출되기도 하며(예를 들어 임금 보조금을 받는 근로자) 일부는 노동인구의 통계적 정의에서 제외된다(훈련 프로그램에 참여하거나 휴직 중인 사람).

감소한 실업률과 늘어나는 고용률에도 불구하고 시간이 지나면서 전환자의 숫자가 약간 늘어났다는 점도 흥미롭다. 1995년 전환기에 있는 풀타임 참여자의 숫자는 388,000명인 반면 2004년에는 473,000명이 있었다. 신중한 결론을 내리자면 덴마크의 전환적 노동시장의 규모는 경기 주기와 반비례 관계를 갖고 있는 것 같다. 등록 실업률이 떨어지면 TLM 규모가 커지고 그 반대도 성립된다.

〈부록표 1〉 덴마크 노동시장에서의 전환, 2004

	풀타임 참여자	참여자
I. 파트타임과 풀타임 고용 간 전환, 총	<b>11,600</b>	
파트타임 실업수당 (2002)*	11,600	139,400
II. 실업과 고용 간 전환, 총	<b>114,615</b>	
급여 보조금 제도	30,868	<b>85,958</b>
활성화 제도, 기타	17,580	<b>107,981</b>
실업 보조금	8,137	<b>12,252</b>
탄력적이고 유연한 일자리	35,279	<b>42,948</b>
직업적 재활	22,751	<b>33,568</b>
III. 교육과 고용 간 전환, 총	<b>30,985</b>	
실업자를 위한 일반 교육제도	15,885	<b>74,367</b>
실업자를 위한 특별 교육제도	4,237	<b>20,665</b>
성인 도제제도	6,146	<b>8,884</b>
성인교육지원	54	<b>290</b>
난민 통합훈련	2,788	<b>8,322</b>
교육 휴직(2000년 이후 중단)	2	<b>3</b>
직무 순환**	1,873	<b>Na</b>

IV. 개인 무급 활동과 고용 간 전환, 총	<b>126,963</b>	
자발적 무급 일자리	11	<b>26</b>
육아휴직 (2002년 이후 중단)	3,468	<b>10,201</b>
출산휴가 (실업수당 제공)	54,915	<b>124,877</b>
<b>투병 중 실업수당</b>	68,569	<b>293,012</b>
V. 고용과 은퇴 간 전환, 총	<b>188,445</b>	
자발적조기은퇴연금 (전환수당제도 포함)	187,247	<b>221,955</b>
파트타임 연금	1,198	<b>1,198</b>
TLM, 총	<b>472,608</b>	1,185,907
TLM, 노동력의 %	16.6 %	
<b>등록된 실업</b>	<b>176,000</b>	
등록된 실업, 노동력의 %	4.7 %	

\*출처 : 덴마크 통계청: "Statistisk årbog 2006", 고용재정부(2003): FFL04 Analyse af nedbringelse af den kortvarige ledighed, Arbejdsmarkedsstyrelsen, AP's produktionsstatistik.

덴마크의 TLM은 길고 다양한 역사를 갖고 있다. 현재 ALMP의 일부인 대부분의 제도는 1993년부터 진행된 노동시장 개혁까지 거슬러 올라간다(Jørgensen & Larsen, 2002). 휴직제도도 마찬가지이며, 예를 들어 VERP 제도의 경우는 일찍이 1979년에 도입되었다 (Compston & Madsen, 2001).

덴마크 TLM 제도의 여러 다양한 요소는 물론 그 자체만으로도 흥미롭고 학교 졸업부터 은퇴까지 표준적인 주당 37시간 근로와는 다른 고용 옵션과 고용 및 비고용 간 전환을 제공한다는 점에서 여러 제도가 있는 “포괄적”인 속성의 노동시장의 사례를 제공한다.

## 덴마크 TLM 제도의 배경<sup>7)</sup>

덴마크의 복지국가와 노동시장은 상당한 수치적 유연성(자유로운 고용 및 해고 규칙)을 특징으로 하는 유연하고 자유로운 복지국가와 사회 안정성이 높은 관대한 스칸디나비아 복지 체제(상대적으로 높은 수당)가 흥미롭게 결합된 하이브리드 형태이다(Madsen 1999, 2003, 2005, 2006). 이 하이브리드 모델은 자유시장 경제의 역동적인 힘을 스칸디나비아 복지국가의 사회적 안정성과 결합시키려고 한다. 일부 저자들은 이러한 하이브리드 모델이 안정을 찾지 못하고 결국 두 개의 방향 중 한 방향으로 흘러가게 될 것이라고 생각할 수도 있다(Hall and Soskice 2001). 하지만, 덴마크 모델 이면의 역사 및 제도적 여건을 보면 이 하이브리드 모델이 장기간 진화를 겪어 온 결과이며 상대적으로 안정적인 제도와 계급간 타협에 의해 지지되고 있다는 점을 명확히 알 수 있다.

덴마크에 대한 논의와 국제적인 논의 모두 지난 10년의 성공이 방금 설명한 유연안정성과 TLM 제도의 결과라는 결론을 성급히 내리려는 경향이 있기도 하다. 하지만, 1990년대 초 이후 덴마크 노동시장의 긍정적 발전이 전적으로 덴마크의 유연안정성과 TLM 제도 때문만은 아니라는 점을 지적하는 것이 중요하다. 거시경제 정책과 국제경제 주기의 동향 간 균형잡기에 성공하지 못했다면 고용 증가와 실업률 하락을 달성하지 못했을 것이다. 또한, 낮은 물가상승률을 유지하고 공인 실업률을 절반으로 낮추게 된 것은 단체 교섭과 임금 형성

---

7) 다음은 부분적으로는 기사 "유연안정성의 기회와 과제: 덴마크의 사례"를 기반으로 한 것이다. *European Review of Labour and Research*, volume 12, number 1, spring 2006

을 위한 새로운 의제의 산물이다. 이를 통해 노동시장은 고실업에서 완전 고용이라는 변화에 맞춰 적응하면서도 임금 상승은 작은 수준으로 유지하고 물가상승률 저하라는 국제적인 경향과도 동떨어지지 않을 수 있었다.

양쪽의 시각에서(예: 수치적 유연성과 사회적 안정의 결과물인 조기퇴직제도 또는 TLM, 기능상 유연성, 고용 안정성의 예인 직무 순환 제도) 모두 다양한 노동시장 정치 계획을 해석할 수 있지만 의도적인 전략의 결과물로서인 유연안정성과 TLM 제도의 사례는 덴마크에서 찾아보기 힘들다. 사회적 파트너 간의 사회적 합의와 정치제도와와의 상호작용을 통해 점진적으로 발전해 온 덴마크 노동시장의 특수한 상태를 설명하고 있다는 점을 강조하고 싶다. 따라서, 덴마크의 경우 유연안정성이나 TLM을 덴마크 노동시장 모델의 가장 근본적인 특징에 대한 정형화된 설명으로 보는 것이 가장 적절할 것 같다. 덴마크 모델의 다양한 요소간 복잡한 관계와 장기적인 역사적 관점을 모두 강조할 필요가 있다. 일자리 간 높은 이동성과 잘 발달된 사회 안전망이 결합된 형태는 수십 년간 덴마크 노동시장의 특징이었으며 농경사회에서 산업사회로 그리고 2차 대전 이후 대두된 서비스 경제로 성공적인 전환을 할 수 있었던 주요 요인이었다. 유연안정성과 TLM이라는 용어가 새로운 것이기는 하지만 실제로 덴마크 노동시장에 깊이 뿌리 박힌 특징을 설명하거나 고쳐 말하는 것에 불과하다(Madsen, 2006). 따라서, 관련된 인과관계는 복잡하며 경로 의존적인 강력한 요소들이 있는 상호 연관관계로서 이해해야 한다. 예를 들어, 덴마크 모델의 긍정적 결과는 낮은 수준의 고용보호로 인해 경제적 성공이 발생했다는 단순한 인과관계로 설명할 수 없다. 고용주와 근로자 모두

가 구조적인 변화를 받아들이겠다는 의욕이 없었고 위험감수를 지원 하는 안정 요소가 없었다면 덴마크 모델은 현재 달성한 수준의 고용률과 경쟁력을 달성할 수 없었을 것이다. 다음 섹션에서는 이러한 복잡한 상호관계와 이들의 역사적 기반에 대해 자세히 다루고자 한다.

## 덴마크 모델의 역사적 전제조건

역사적-제도적 여건은 상호 연관되어 있으나 유연안정성 트라이앵글의(부록그림 1] 참조) 각 3개 코너에 역점을 두고 설명할 수 있다.

유연한 노동시장에서부터 시작해 보자. 덴마크 노동시장에서 발견되는 높은 직업 이동성(수치적 유연성)은 중소기업이(즉, 작은 내부 노동시장) 압도적으로 많은 덴마크의 산업구조와 일치하는 구조적 패턴이다.

낮은 일자리 보호는 덴마크 복지국가의 오래된 자유주의 전통과 일맥상통하는데(Madsen 1999, 2005) 이는 특히 다른 나라에서처럼 국가의 규제가 아니라 사회적 파트너가 노동시장 자체에 중요한 대부분의 여건과 조건을 조정하도록 내버려두는 전통에 기인한다. 따라서, 덴마크 노동시장 모델의 중요한 전제조건은 조합주의적 노동시장 규제의 전통이다(cf. Andersen and Mailand 2005). 이러한 전통은 고용주가 근로자의 집회의 자유를 인정한 대가로 근로자들이 고용주의 경영 특권을 인정했던 1899년 9월 대합의(September Compromise)까지 거슬러 올라간다. 1899년 9월 대합의는 덴마크 노동시장의 분쟁 해결 방식, 즉 국가의 개입 없이 사회적 파트너들이 임금과 근로조건을 협상

하는 방식에 대한 근간을 마련했으며 이로 인해 자원주의(voluntarism)에 근거를 둔 노동시장 모델이 탄생하게 되었다(Jørgensen 2002). 이는 자기규제 및 협약기반의 제도로서 파트너들은 정치적 개입의 신호를 보면 반사적으로 방어를 하게 된다. 당사자 중 어느 한쪽이 정치적 개입을 통해 승리할 가능성이 많을 때에도 사회적 파트너들은 자발적 협약을 가장 이득이 되는 해결책으로 보아 왔다. 그렇다고 충돌이 존재하지 않는다는 것을 의미하는 것이 아니다. 그보다는 이러한 제도가 상호 신뢰를 기반으로 한다는 의미이다. 다른 나라들이 덴마크 노동시장 모델의 각 요소를 수입할 가능성에 대해 논의할 때 이는 기본적으로 따라 하기 어려운 제도이다(Larsen 2005).

이러한 자기규제적 노동시장의 근로자들이 당연히 영향을 받게 되는 높은 수준의 직업 불안정성은 보험 미가입 실업자의 경우 사회적 지원으로 보완되며 주로 국가가 재정을 지원하는 실업수당 제도가 마련되어 특히 노동조합의 경우 이를 받아 들일 만한 것으로 간주해 왔다. 실업수당제도는 국가가 관리하는 것이 아니라 별도의 독립적인 실업보험기금(arbejdsløshedskasserne) 관리하지만 실질적으로는 노조와 연관되어 있다. 이러한 기본적인 유연성과 안정성 간의 균형은 1960년대 실업수당개혁과 공공고용서비스 확립까지 거슬러 올라가는데 이를 통해 국가가 실업이라는 한계 위험을 재정적으로 떠맡게 되었다(Jørgensen and Larsen 2003). 과소평가해서는 안 되는 구조적 측면은 이를 통해 고용주가 추가 비용 없이 근로자를 해고할 수 있다는 점이다. 그 결과, 고용주와 근로자 모두 주로 국가가 재정을 지원하는 사회안정 시스템을 보호하는 데에 공통의 이익을 갖게 되었다. 이러한 공통의 이익을 대변하는 가장 극명한 예는 2003년 자유-보수 정부

가 고소득자에 대한 실업수당을 삭감하려 하자 고용주와 근로자가 공동전선을 구축했으며 이후 실업수당에 큰 변화가 생길 경우 재협상한다는 조항이 단체협약에 포함되었던 점이다.

1980년대 중반과 특히 1990년대 초반이 되어서야 “골든 트라이앵글”의 3개 부문이 완벽하게 적극적인 노동시장과 사회정책이라는 형태로 발전했다. 이들은 실업자가 일자리를 찾고 취업을 하도록 동기를 부여하며 스스로 고용 상태로 돌아갈 수 없는 실업자의 역량을 업그레이드하는 것을 목표로 삼는다. 즉, 사회적 규율과 사회적 통합으로 구성된 정책이 마련된 것이다(Larsen et al. 2001). 1994년의 노동시장 개혁을 통해 수동적인 정책에서 적극적인 노동시장 및 사회정책으로 크게 변할 수 있었다. 이 경우, 특히 노조가 양보해야 했다. 활성화 정책을 수용하면서 실업수당 자격 기간을 줄여야 했고 활성화 제도에 참여할 경우 수급권을 상실하게 되었다. 그 대신, 보다 질 좋은 개인별 맞춤 활성화 정책은 실업자가 고용으로 복귀할 가능성을 높였다. 따라서, 국가가 평생 소득 안정성에서 더 높은 수준의 고용 안정성으로 역점을 바꾸었다는 것을 노조가 받아 들였다고 주장할 수 있다. 후자는 일자리 유효성 규정 및 활성화 임무 강화 등 동기부여 요소와 결합되어 있다. 하지만, 고용가능성 개선 및 취업 역량 개선을 규율적 요소와 결합시키는 것은 항상 쉬운 일이 아니며, 최근 몇 년간 경기회복 및 신속하게 하락하는 실업률에 맞춰 중심은 규율쪽으로 이동해 왔다.

하지만, 노동시장 기관들을 노동시장 정책 실행뿐 아니라 마련 시에도 참여시키는 전통 덕택에 사회적 파트너(특히 노조)들은 인적자본 접근방식(스킬 업그레이드)과 일자리 우선 접근방식(동기부여) 간 균형을 유지하기 위한 노력에 큰 기여를 했다. 덴마크 모델의 중요한



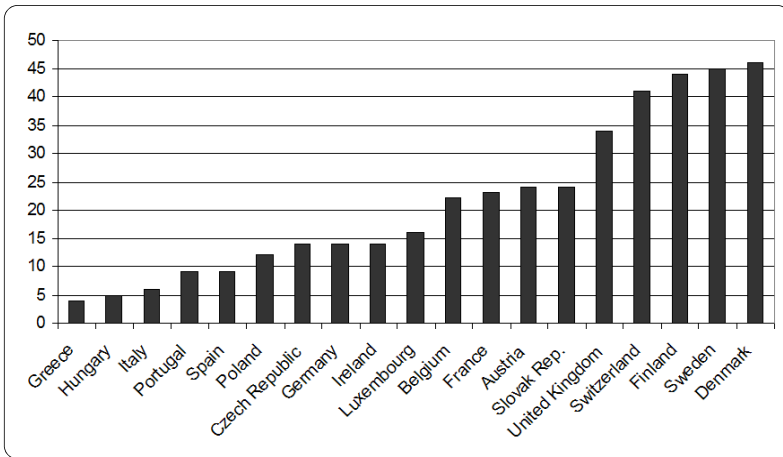
제도적 특징은 협의와 행정적 조합주의를 통해 사회적 파트너들이 노동시장 정책의 정책적 측면에도 관여한다는 점이다. 하지만, 이는 노동시장 정책이 구조적으로 변화하면서(예: 지자체의 제도적 개혁과 일원적(one-tier) 노동시장 제도의 발전) 최근 몇 년간 크게 위협을 받고 있는 실정이다.

적극적인 노동시장 정책이 제공하는 고용 안정성 이외에도 교육정책 역시 덴마크의 유연안정성 모델이 작용하는 데에 있어 중요한 역할을 한다. 여기에도 사회적 파트너들이 크게 관여하며 제도적으로 교육정책 특히, 평생직업교육 (continuing vocational training: CVI) 정책의 기획과 이행을 지원하고 있다. 덴마크 CVI 정책의 구체적인 제도적 특징은 현 근로자와 실업자 모두에게 서비스와 교육을 제공한다는 점이다(따라서, 유연안정성 모델 중 유연한 노동시장과 적극적인 노동시장 정책이라는 2개 부문과 관련되어 있음). 노동부(현재 교육부로 개편)가 공식적인 책임을 지지만 사회적 파트너들이 관리하는 저숙련 근로자를 위한 평생직업교육은 1960년에 확립되었으며 고숙련 근로자를 위한 유사한 제도는 1965년 확립되었다(arbejdsmarkedssuddannelser).

1980년대 말부터 단체협약에는 근로자가 업무 관련 교육에 참여할 수 있도록 매년 2주간의 휴가를 부여하는 교육에 대한 합의도 포함되었다(Lassen 2002). 1994년 정부는 공공 재정 제공을 통한 직무 순환 제도를 개선하고 실업수당의 최대 80%를 지원 받으면서 구체적인 종류의 교육을 받기 위해 최대 1년간 휴직할 수 있는 권리를 근로자에게 부여하는 교육휴직제도를 도입했다(이 제도는 인력부족에 대한 우려로 인해 1990년대 말 폐지되었다). 사회적 파트너들이 CVI 제도를 기획 및 관리하고 있다 하더라도 실업수당제도의 경우와 마찬가지로

국가가 이 제도의 주요 재원공급처이다. 이러한 재원조달 시스템은 기업의 훈련 및 교육 비용을 면제해 주며 간접적으로는 덴마크 산업 경쟁력에 대한 정부 보조금 역할을 한다. 이러한 재원조달 구조와 방대한 CVT 참여권리의 결과 덴마크는 CVT 활동 참여 측면에서 유럽 최고의 국가로 수 년간 자리매김해 왔다(OECD 2005, Eurostat 2005).

[부록그림 2] 모든 수준에서의 노동인구(25~64세) 평생교육(비공식 업무 관련 교육과 훈련) 참여율(2003)



\*출처: OECD 2005b: Table C6.2, p. 323.

비공식 업무관련 평생교육과 훈련에 참여하고 있는 덴마크의 실업자 비중은 OECD 국가 중 최고이다 (취업인구 47% 대비 35%). 또한, 더 넓은 측정치를 사용하는 유럽 통계청(Eurostat)의 데이터는 덴마크에서 평생학습 활동에 참여하는 비율이 높다는 것을 보여준다. 2003년, 유럽연합 25개국 25-64세의 인구 중 42%가 지난 12개월간 적어도 한 가지 형태의 교육, 훈련, 학습활동(정규, 비정규, 비공식)에 참여했

는데, 덴마크의 경우는 이 비율이 80%이었다. 실업자의 비정규 교육 참여율은 덴마크가 가장 높았으며(41%), 유럽연합 26개국 평균은 14%이었다 (Eurostat 2005).

CVT 제도가 주로 공공예산을 통해 재원을 제공받기 때문에 CVT 활동은 특정 기업에 필요한 기술이라기 보다는 외부 노동시장으로 이전 가능한 기술이자 내부 노동시장의 기능상 유연성을 개선시키는 보다 일반적인 기술을 제공할 가능성이 높다. 또한, 실업자가 경기 침체기 동안 일반적인 기술을 개선하기 때문에 기업들은 경제가 개선되면 경쟁에서 더 좋은 입지를 갖게 된다(Campbell and Pedersen 2005).

CVT 활동 참여가 최근 몇 년간 약간 감소하기는 했으나(LO 2004), 덴마크는 EU와 특히 OECD가 수십 년간 실패해온 노동력의 적절한 고품질 훈련과 교육이라는 것을 실현한 것 같다. 덴마크 모델의 이러한 특징은 확실히 제도적 이점으로써 정규 자격을 점차 빠른 속도로 쓸모 없게 만들고 있는 글로벌 시대와 저숙련 저생산성 일자리 아웃소싱 시대에 계속 유지되어야 한다.

따라서, 실업수당과 성인직업훈련 제도는 노동시장에서 수치적 및 기능적 유연성을 창출함으로써 이동성을 증가시키고 있는 것 같다. 이 경우, 복지혜택과 서비스는 실제로 방해물이나 장벽이 아니라 이동성과 유연성이 높은 노동 시장에 대한 투자로 생각할 수 있다.

하지만, 덴마크의 수치적 유연성, 사회적 안정성, 고용 안정성의 결합은 신중하게 의도되고 설계된 전략의 산물이 아니라 오랜 역사제도적 발전과 다양한 정책 분야에서의 사회적 합의의 산물이다. 역사적 전제조건에 뿌리를 두고 있기 때문에 덴마크의 유연안정성과 TLM 제도를 그대로 복사 또는 수출하기는 어렵다. 하지만, 문제는 모

델의 근간인 합의와 전제조건이 덴마크의 노동시장과 복지제도가 현재 당면해 있는 과제들을 극복할 정도로 충분히 안정적이고 지속가능한가 하는 점이다.

## 보존할 가치가 있는 모델

최근 몇 년간 덴마크는 거시경제 목표와 노동시장 기능 달성 능력 면에서 전세계 국가 중 상위를 기록했다. 전통적인 거시경제 도구를 사용하기가 점차 더 어려워지고 있는 세계에서 잘 운영되는 노동시장은 거시경제적 성공에 중요하며 이러한 측면에서 두 가지 요소는 점차 긴밀히 연관되어 있는 것으로 생각된다.

전체적인 메시지는 최근 몇 년간 덴마크에 쏟아졌던 긍정적인 국제적 관심이 실제로 그럴만하다는 점이다. 여러 다양한 측면에서 측정된 결과 덴마크의 노동시장은 실제로 높은 수준의 유연성과 안정성을 보여준다. 무엇보다 일자리간 높은 이동성, 낮은 일자리 안정성, 높은 실업수당을 탁월하게 결합시킨 덴마크의 사례는 관심을 받을 만 하며, 덴마크의 노동시장 모델을 독특한 유연안정성과 TLM으로 해석하는 것이 가능하다. 또한, 실업자와 취업자 모두의 노동시장 경쟁력 강화를 통해 고용 안정성이라는 요인을 강화시키는 고도로 발전된 적극적인 노동시장 정책-그리고 일반적으로 잘 개발된(지속적인) 교육제도가 올바른 그리고 바람직한 전환을 위한 적절한 여건을 조성하고 있다.

이러한 탁월한 덴마크 모델은 1990년대에 단기간에 추진된 의도적

계획의 결과물이 아니다. 이 모델의 핵심적 요소들은 1899년 9월 대협 의와 1960년대 복지개혁까지 거슬러 올라간다. 하지만, 1990년대 노동 시장 개혁이 현재의 성공 스토리에 기여했다는 증거도 있다. 하지만, 이러한 구체적인 역사적 여건이야 말로 덴마크의 경험을 직접 다른 국가로 이전하기 어렵게 만든다. 하지만, 중요한 메시지는 근로자를 채용 및 고용하는 고용주의 자유에 엄격한 제한을 가하는 것이 노동 시장에 있는 개인들에게 안정성을 제공하는 유일한 길은 아니라는 점이다. 이와 반대로 역동적인 노동시장, 높은 수준의 소득, 사회적 안정을 결합시키는 것이 가능하다.

이러한 독특한 모델이 보존할 가치가 있다고 가정할 경우 주류 노동시장 정치 주체들에게 특별한 요구를 해야 한다. 노조는 일자리 안정성 보다는 고용 안정성을 수용해야 한다. 이는 특히 아웃소싱으로 고용 불안정성이 증가하고 있는 시기에는 어려울 수 있다. 이 상황에서 최선의 대응은 아마도 일자리 보호를 강화하는 것이 아니라 노출된 계층 또는 취약계층의 고용안정성 개선을 요구하는 것이 될 것이다 예: 성인직업교육과 훈련에 대한 막대한 투자. 고용주의 경우 고용 불안정을 가중시키지 않는 낮은 수준의 일자리 보호의 전제조건이란 잘 운영되며 관대하고 상대적으로 비용이 많이 드는 실업지원 및 사회적 지원 시스템이라는 사실을 인정해야 한다. 즉, 정치적 결정권자들은 트라이 앵글의 다른 부문에 심각한 여파를 주지 않고는 “골든 트라이앵글” 한 부문이 크게 변할 수 없다는 점을 인식해야 한다. 따라서, 노동시장에 대한 모든 정치적 개입은 전체 그림에 대한 이해를 바탕으로 이루어져야 한다.

## 시사점

정책 이전과 유럽화에 대한 많은 논문들이 이웃국가에서 직접 도입하거나 또는 유럽연합과 같은 초국적 기관이 주창하는 정책을 학습하기 위한 방안과 장벽을 설명하고 있다 (Dolowitz & Marsh, 2000; Olsen, 2001). 비비안 스미스(2002)에 따르면 주어진 국가로 정책 이전이 가능한지 여부를 결정하는 몇 가지 요인이 있다. 여기에는 경제위기의 존재 유무에 의해 증폭되는 경제적 취약성과 주요 정책 주체들의 변화 또는 협상 능력에 달려 있는 정치제도 역량이 포함된다. 또한, 중요한 요인으로는 장기 정책과 제도 및 기존 선호도와 잠재 정책이 잘 “맞는지”를 결정하는 정책유산과 선호도가 있다. 후자와 관련된 것은 국내정책 담론의 유연성과 활성화로서 이는 경제 취약성과 정책 유산에 대한 인식을 변화시켜 변화 선호 능력을 좌우한다.

또한, 윌타겐(2005:265)은 유연안정성과 TLM 정책의 이전가능성을 직접 언급하면서 유연안정성 정책 수립과 관련해 사회적 파트너와 정부 간 상호 신뢰라는 형태의 정치제도적 역량의 중요성을 강조했다. 또한, 적절한 중앙정부 및 지자체 수준의 조율, 협의, 협상을 위한 기반과 채널이 매우 중요하다.

또한, TLM과 유연안정성 개념의 핵심과도 관련이 있다. 유연성과 안정성 구조를 한 수준에서 다른 수준으로 이동시킬 때 안정성 증대 제도의 형태로 고용주나 국가가 제공하는 보상을 받기 위해서는 당사자들 중 한쪽이(통상 근로자) 근로 생활에서 특정 형태의 유연성 증가를(따라서 불확실성) 수용해야 한다. 근로자들에게 이는 분명히 더 많은 유연성을 받아 들였으나 안정성 증대라는 형태의 보상을 절대

받을 수 없게 되는 기반을 당할 위험을 암시한다. 여기서 TLM 논문의 핵심 포인트는 모든 전환에는 개인의 위험이 수반되기 때문에 위험 감수와 행동을 보장하기 위해서는 안정성이 확보되어야 한다는 점이다. 개인은 위험 관리를 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 역사적인 교섭 과정 경험을 통해 형성되며 정부 보증의 형태로 지원되는 신뢰가 필요하다.

경제 취약성 문제는 유연안정성과 TLM 제도 주변의 교섭 절차에 양날의 검으로 작용한다. 한편, 정치적 성향을 변화시키고 노동시장 개혁이 최고위 정치 의제로 부각되는 경제위기도 요인이 될 수 있다. 하지만, 경제위기는 매우 드문 상황이기 때문에 근로자의 안정성을 개선하기 위한 경제적 자원은 풍부하다. 예를 들어, 소득 안정성을 위한 많은 공공지출이나 고용 안정성을 증대시키기 위한 정책은 공공 예산 적자 증가에 대한 우려 때문에 방해받게 될 것이다. 이러한 우려는 공공지출을 투자로 생각해야 하며 보다 유연하고 경쟁력 있는 노동시장의 장기적인 성장 촉진을 통해 비용이 회수될 것이라는 사실을 지적함으로써 반박할 수 있다. 하지만, 최근의 경험이 보여 주듯이 EMU의 규정은 안정성 제도에 대한 지출 증대를 억제할 수 있으며 따라서 노동시장 정책을 순수한 유연화(flexibilisation) 정책으로 변화시킬 수도 있다.

마지막으로, 특정한 제도적 인프라의 존재가 구체적인 유연안정성과 TLM 제도를 촉진할 것이다. 예를 들어, 성인 교육 및 훈련을 위한 포괄적인 공공제도를 통해 보다 쉽게 유연성과 TLM 제도를 발전시킬 수 있으며, 이로 인해 실업자나 실업의 위험이 있는 근로자의 기술을 업그레이드 해 고용안정성을 유지할 수 있다. 또한, 크게 발전된

양육 시스템은 일하는 부모에게 안정성을 제공하고 특히 노동시장에 젊은 여성을 유연하게 공급하기 위해서는 없어서는 안 될 요소이다.

다른 나라의 선진관행 정책을 통해 정책학습을 하기 위한 방안을 고려할 때 이러한 일반적인 사실들은 매우 중요하다. 덴마크 모델에서 얻은 교훈이 이전 가능한 것인지를 고려하는 것과는 관련되어 있다. 일반적이기는 하지만 중요한 메시지는 높은 수준의 세금과 사회적 혜택을 제공하는 상당한 규모의 복지국가가 역동적이며 잘 운영되는 노동시장과 병립불가능하지 않다는 점이다.

따라서, 덴마크 노동시장의 높은 유연성은 성인 직업훈련 및 교육 등 포괄적인 교육제도, 고도로 발전된 양육 시스템, (상대적으로) 잘 운영되며 공공재원으로 지원되는 의료서비스 등을 통해 간접적인 지원을 받고 있다. 노동시장 관점에서 이러한 많은 복지제도는 비용이라기 보다는 잘 운영되는 구조에 대한 투자로 생각할 수 있다. 희망적으로 생각하면 덴마크의 경험에서 얻은 이러한 교훈이 유럽적 사회 모델 개발에 영감을 줄 수도 있다.

최근 몇 십 년간 덴마크 고용 시스템의 성공을 기반으로 완벽하게 설명되는 유연안정성 논문을 보면 일자리 안정보다는 내부 및 외부의 높은 유연성과 결합된 고용안정 제도를 유럽의 선진관행으로 생각할 수 있다(Wilthagen, 2005:265). 이러한 메시지는 낮은 고용 보호, 관대한 실업수당, 적극적인 노동시장 정책 간에 양의 상관관계가 있다는 점을 부각시킨다.

실업이 증가하는 시기에 사용되는 직접적인 정책 처방으로 해석되는 주요 메시지는 가장 시급한 사안이 “더 많은 일자리 보호”는 아니라는 점이다. 더 많은 일자리 보호에만 역점을 둘 경우 정책입안자는



성장과 낮은 실업률 달성을 위해 필요한 생산과 고용 구조조정을 방해할 뿐이다. 하지만, 근로자를 성장 잠재력이 있는 기업과 분야에 재배치하는 것을 지원하고 구조조정과 경제 및 사회적 평등을 결합시키기 위해서는 안정화제도가 있어야 한다. 실업자에 대한 소득지원은 최소한의 요건이다. 하지만, 안정화제도는 소득 안정과는 별도로 실업자 및 실업의 위험에 처해 있는 근로자가 다시 고용으로 되돌아가도록 지원하는 것에 역점을 두어야 한다.

이러한 단순한 메시지는 덴마크의 역사적 발전 과정에서 전국적인 유연안정성과 TLM 모델로 바뀌었다. 상기 설명했듯이 다른 나라에 덴마크의 교훈이 얼마나 적용될 수 있는가는 정치제도적 유산과 개혁 요구를 촉발시키는 구체적인 상황에 달려 있다. 덴마크의 모델이 스칸디나비아 스타일의 복지국가에 뿌리 박혀 있다는 점을 생각하면 다른 스칸디나비아 국가들이 정책을 이전할 수 있는 가능성이 가장 높고 그 외 다른 국가들은 그다지 연관성이 없다. 따라서, 스칸디나비아 스타일의 복지국가는 모델에 필요한 요소들을 제공하며 유연성과 안정성 간 균형을 맞추는 데에 필요한 신뢰라는 형태의 높은 수준의 사회적 자본을 수반한다.

하지만, 본 논문의 목적은 구체적인 각국의 상황에서 어떻게 정책을 실행할 것인지에 대한 상세한 처방을 제공하는 것이 아니다. 이는 복잡한 과제로써 해당 국가의 분석가와 정책 입안가들에게 넘겨 주는 것이 더 낫다. 하지만, 덴마크 등 다른 나라의 유연안정성과 TLM 제도 관련 선진관행을 더 잘 이해하게 된다면 영감의 주요 원천이 될 수도 있고 시간이 지남에 따라 “국가의 미묘한 변화”로 이어질 수도 있는 국내 담론의 변화에 기반이 될 수도 있다(Jacobsson, 2004). 따라

서, 이와 관련해 덴마크의 가장 큰 특징은 유럽 국가로서는 독특하게 구체적인 형태를 가진 포괄적인 유연안정성과 TLM 제도를 시행해 왔다는 점이다. 교사라면 잘 알겠지만 실제 사례가 수 많은 추상적 이론보다 더 많은 것을 알려주는 법이다.

## 참고문헌

- 박재윤·이정미(2010). 『미래 교육비전 연구』, 한국교육개발원.
- 강순희 외(1999). 『실업통계의 개선방안』, 한국노동연구원.
- 강순희 외(2000). 『식각경제와 인력수요 전망』, 한국노동연구원.
- 관계부처합동(2010). “성장·고용·복지의 선순환을 위한 2020 국가고용전략 - 일자리 희망 5대 과제”.
- 권혜자(2010). 『연령세대별 일자리 변화와 고용정책』, 한국고용정보원.
- 김동현(2005). “고령화 사회의 고용정책: OECD 국가들의 고령화 경험과 정책 검토”, 『대외경제연구』, 9(1), 223-253.
- 김명중(2005). “일본의 베이비붐 세대의 퇴직이 노동시장에 미치는 영향”, 『국제노동동향』, 3(9), 한국노동연구원.
- 김정환(2006). 『고령자 고용 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 김 준(2010). “고령자 일자리 정책의 현황과 개선 방향”, 『현안보고서』, Vol. 65 저출산·고령사회 대응 시리즈 제6호, 국회입법조사처.
- 김준영(2010). “일본의 베이비부터 고용지원정책: 고령자 고용확보조치를 중심으로”, 『10년도 베이비붐 세대 고용포럼 발표문』, 2010. 9. 15, 한국고용정보원.
- 대한민국정부(2010). 『제 1차 저출산·고령사회기본계획, 2010년도 중앙부처 시행계획』.
- 박천수 외(2006). 『새로운 인력수급 전망모형 연구』, 한국직업능력개발원.
- 반정호(2007). “중고령자 가구의 자산불평등 구조분석”, 『노동리뷰』, 한국노동연구원.
- 방하남·강석훈·신동균·안종범·이정우·권문일(2008). 『접진적 은퇴와 부분연금』, 연구보고서, 한국노동연구원.
- 보건복지가족부·계명대학교 산학협력단(2009). 『2008년도 노인실태조사—전국 노인생활실태 및 복지욕구조사— 기초분석보고서』.

- 삼성경제연구소(2007). “일본 베이비붐 세대의 대량 퇴직과 시사점”, 『SERI 경제 포커스』, 130호.
- 성지미·안주엽(2004). “자영업과 가교일자리”, 『노동경제논집』, 27(2).
- 안주엽(2010). 『세대간 고용대체 가능성 연구』, 한국노동연구원.
- 윤자영(2010). “OECD 국가의 고용자 고용정책”, 『베이비붐세대 고용대책』.
- 이삼식(2009). 『평균수명 연장에 따른 시나리오별 인구전망』, 한국보건사회연구원.
- 이상돈 외(2002). 『산업구조 변화추이와 직업훈련수요 전망』, 한국직업능력개발원.
- 이상돈 외(2002). 『지식기반 제조업분야의 인력수요전망 및 양성방안』, 한국직업능력개발원.
- 이상돈 외(2003). 『국가인력수급 전망연구(Ⅲ)-서비스 산업중심』, 한국직업능력개발원.
- 이상돈 외(2008). 『중장기 인력수급전망 모형 개발 및 인프라 확충』, 제7차 전체회의 발표자료, 2010. 8. 18, 한국직업능력개발원.
- 이상현(2009). 『고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안』, 한국고용정보원.
- 이철선(2009). “베이비붐 세대의 은퇴와 정책적 대응방안”, 현대경제연구원.
- 이혜정·장지연(2009). “고령자의 근로생애-산업노동 진입과 임금일자리 은퇴를 중심으로”, 『월간 노동리뷰』, 2009년 4월호, 81-92, 한국노동연구원.
- 장지연(2000). 『중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책』, 한국노동연구원.
- 장지연(2003). 『고령화 시대의 노동시장과 고용정책(1)』, 한국노동연구원.
- 장지연·김대일·신동균·조준모·조용만·김정환(2004). 『고령화시대의 노동시장과 고용정책(2)』, 한국노동연구원.
- 장지연 외(2008). “중·고령자 노동시장 국제비교 연구”, 『노동정책연구』, 2(2), 1-21, 한국노동연구원.
- 장창원 외(1998). 『산업인력수급 전망과 과제』, 한국직업능력개발원.
- 장창원 외(2004). 『인수요 현황과 전망』, 한국직업능력개발원.
- 장창원 외(2005). 『중장기 인력수급 전망 및 인적자원정책 개선 지원』, 한국직업능력개발원.

- 장창원 외(2006). 『인력수급 전망(2006-2015)와 국가인적자원정책』, 한국직업능력개발원.
- 최속희(2007). “국고령화의 영향과 파급효과”, 삼성경제연구소.
- 최속희(2008). “고령 인력의 근로관 분석과 정책적 시사점”, 『고령인력 활용을 위한 기업과 정부의 역할』, 고령자고용 강조주간 포럼(2008. 11. 5), 한국은퇴자협회.
- 통계청(각 년도). 경제활동인구조사.
- 태원유(2010). “점진적 퇴직과 겸업”, 『SERI 경영노트』, 제49호, 삼성경제연구원.
- 한국경제연구원(2010). 『임금피크제 도입 관련 현안분석과 정책적 지원과제』, 글로벌 산업구조 재편과 우리의 대응전략 VIP report, 10-11(통권 제 438호, 2010. 23. 30).
- 한국고용정보원(2009). 『중장기 인력수급전망 2008-2018』, 노동부.
- 한국노인인력개발원(2010). 『노인 일자리 사업 설명회 자료』.
- 한진희 외(2007). 『고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망 : 2006-2080』, 한국개발연구원.
- 현대경제연구원(2009). “IP report : 베이비붐 세대의 은퇴와 정책적 대응 방안”, 09-25.
- Adams, L., & Carter, K. (2008). Focus groups with New Deal and Employment Zone customers : Research to inform Flexible New Deal, Department for Work and Pension.
- Andersen, S. K., & Mailand, M. (2005). The Danish Flexicurity Model : The Role of the Collective Bargaining system, Copenhagen : Employment Relations Research Centre (FAOS).
- Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., & Legreid, P. (2008). Implementation of merger ; Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy, Rökkansenteret.
- Auer, P. (2000). Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands, Geneva : ILO.
- Auer, P. & S. Cazes, eds. (2003). Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries, International Labour Office, Geneva.

- Barbier, Jean-Claude (2004). Systems of Social Protection in Europe. Two Contrasted Paths to Activation and Maybe a Third in: Lind, Jens, Herman Knudsen and Henning Jørgensen : Labour and Employment Regulation in Europe, Peter Lang.
- Bingley, P., Eriksson, T., Werwatz, A., & Westergaard-Nielsen, N. (2000). Beyond, anucentrism?—Some fresh facts about job and worker flows, Working Paper 99-09, Centre for Labour Market and social Research, Aarhus University.
- Bredgaard, T., Larsen, F. & Madsen, P. K. (2005). "Det fleksible danske arbejdsmarked -En forskningsoversigt", s. 15-59, Beskæftigelsesministeriet, Flexicurity : Udfordringer for den danske model, København : Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard (2010). Thomas and Flemming Larsen, forthcoming, External and internal flexicurity. Accepted for Comparative Labor Law and Policy Journal.
- Brodkin Evelyn Z. (2006). Bureaucracy Redux : Management Reformism and the Welfare State, *Journal of Public Administration and Theory*17, 1-17.
- Campbell, J. L. & Pedersen, O. K. (2005). Danish institutional competitiveness in the global economy, Working Paper, May 2005, prepared for the Danish Funktionæremes og Tjenestemændenes Fællesråd.
- Carters, G. (2009). Australia's employment services : assisting disadvantaged job seekers, WAPES 8th World Congress.
- Compston, Hugh & Per Kongshøj Madsen (2001). "Conceptual innovation and public policy : unemployment and paid leave schemes in Denmark", *Journal of European Social Policy*, 11(2), 117-132.
- Dolowitz, David P. & David Marsh (2000). "Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13(1).
- DWP (2007). In work, better off : next steps to full employment, Department for Work and Pension.
- Egger, P. & Sengenberger, W. (2003). Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security, ILO, Geneva.
- Eurostat (2005). Lifelong learning in Europe, Statistics in focus, Populations and Social conditions, 8/2005.

- Finn D. (2008). The British Welfare Market ; Lesson from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands, Joseph Rowntree Foundation.
- Flemming Larsen (2010). "An Example of transitional labor market and the reole of institutions - The Case of Denmark," International Conference on TLM and Employment service, 한국고용정보원, 2010.8.26~27에서 인용.
- Gray, A. (2009). Global economic downturn The UK response maintaining delivery and customer service, WAPES 8th Congress.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). red. Varieties of Capitalism-The institutional foundations of comparative advantage, Oxford: Oxford University Press.
- ILO (2002). The public employment service in a changing labour market, ILO.
- Jacobsson, K. (2004). "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy", *Journal of European Social Policy*, 14(4), 355-370.
- Jessop, Bob (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, *Studies in political economy*.
- Jobcentre Plus (2009). Jobcentre Plus Business Plan, Jobcentre Plus.
- Jørgensen, H. (2002). Consensus, cooperation and Conflict-The policy-making process in Denmark, Cheltenham: Edward Elgar.
- Jørgensen, H. & Flemming Larsen (2002). "Chapter 8 : Labour market policies" Pp. 167-189 in *Consensus, Cooperation and Conflict : The Policy Making Process in Denmark* edited by Henning Jørgensen. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kruppe T. (2010). Structure and effectivity of vouchers(SGB III) : Job Placement Vouchers, IAB(Unpublished Paper).
- Larsen, F. & Berkel, R. V. (2010). The New Governance and Implementation of Labour Market Policies, DJOF Publishing Copenhagen.
- Larsen, F. (2005). Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements-What can be learnt? in Thomas Bredgaard and Flemming Larsen (eds.) : "Employment policy from different angles", DJØF Publishing Copenhagen, 115-134.
- Larsen, F. (2004). "The importance of institutional regimes for active labour market

- policies-The case of Denmark”, *European Journal of Social Security*, 6(2)-June 2004, 137-155, ISSN 1388-2627.
- Larsen, F. (2009). “How new governance and operational reforms can transform employment policies towards work-first – Lessons from the implementation of employment policies in the Danish municipalities”, 27 p. Konferencen : Centennial Symposium at the University of Chicago, 15th May 2009 : Welfare States in Transition : Social Policy Transformation in Organizational Practice, Chicago, USA, 15. maj 2009-16. maj 2009.
- Larsen, F. & Rik Van Berkel (eds.) (2009). “The New Governance and Implementation of Labour Market Policies”, DJOEF Publishing Copenhagen.
- Lassen, M. & Educational policies (2002). pp. 190-209, H. Jørgensen, Consensus, cooperation and conflict—the policy-making system in Denmark, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lilley, P. & Hartwich, O. M. (2008). *Paying for success : How to make contracting out work in employment services*, Policy Exchange.
- LO (2004). IFKA-rapport-Kompetenceløft I Danmark, Copenhagen: Danish Confederation of Trade Unions(Øje på beskæftigelsen).
- Lødemel, Ivar & Heather Trickey (2001). ‘Offers you can’t refuse-workfare in international perspective’, Bristol : Policy Press.
- Madsen, P. K. (1997). Transitionelle arbejdsmarkeder—et generelt perspektiv på det rummelige arbejdsmarked, s. 94-101, Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1997, København : Arbejdsministeriet.
- Madsen, P. K. (1999). Denmark: Flexibility, security and labour market success, Employment and Training Papers No. 53, ILO, Geneva.
- Madsen, P. K. (2003). “Flexicurity”, through labour market policies and institutions in Denmark” in Peter Auer & Sandrine Cazes (eds.) : Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries, International Labour Office, Geneva, 59-105.
- Madsen, P. K. (2004). “The Danish model of flexicurity’ : experiences and lessons” TRANSFER. *European Review of Labour and Research*, 10(2), 187-207.
- Madsen, P. K. (2005). “The Danish road to flexicurity : Where are we. And how did



- we get there?”, T. Bredgaard & F. Larsen (eds.): Employment policy from different angles, DJØF Publishing Copenhagen.
- Madsen, P. K. (2006). “How can in possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state”, National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark, edited by John L. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pedersen. Montreal: McGill University Press, 321-355.
- Morrell, H. & Branosky, N. (2005). The use of contestability and flexibility in the delivery of welfare services in Australia and the Netherlands, Research Report No. 288, Leeds; DWP.
- Mulheim, I. & Menne, V. (2008). The Flexible New Deal: Making it work, The Social Market Foundation.
- OECD (1996). Territorial Development and Human Capital In The Knowledge Economy: Towards A Policy Framework.
- OECD (1997). Regional Competitiveness and Skill.
- OECD (1999a). The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs.
- OECD (1999b). Best Practices In Local Development.
- OECD (2001). Cities and Regions in the New Learning Economy.
- OECD (2001). Innovations in labour market policies: Australian way.
- OECD (2005~2010). Employment Outlook.
- OECD (2007). Employment Outlook.
- OECD (2011). OECD.Stat Extracts.
- OECD (1997). Employment Outlook, Paris: OECD.
- OECD (2004). Employment Outlook, Paris: OECD.
- OECD (2005a). Employment Outlook, Paris: OECD.
- OECD (2005b). Education at a glance, Paris: OECD.
- Oettinger, Gerald S. (1999). “Does High School Employment Affect High School Academic Performance?”, *Industrial and Labor Relations*, 53(1), 136-151.
- Olsen, Johan P. (2001). “The Many Faces of Europeanization”, ARENA Working Papers 01/2.

- Peck, Jamie (2001). *Workfare states*, New York : Guilford Press.
- Rogowski, Ralf (eds.) (2009). “The European Social Model and Transitional Labour Markets”, Ashgate.
- Rothstein, Donna S. (2001). “Youth Employment during School: Results from Two Longitudinal Surveys”, *Monthly Labor Review*, 25-37.
- Rudolph H. & Konle-Seidl R. (2005). *Profiling for better services*, EU Commission.
- Ruhm, Christopher J. (1997). “Is High School Employment Consumption or Investment?”, *Journal of Labor Economics*, 15(4), 735-776.
- Schmid, G. (1995). "Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy", *Economic and Industrial Democracy*, 16(3).
- Schmid, G. (1998). *Transitional labour markets : A new European employment strategy*, Berlin: Wissenschaftszentrum, WZB Discussion Paper FS 98-206.
- Schmid, G. & Gazier, B. (2002). *The dynamics of full employment: Social integration through transitional labour markets*, Cheltenham : Edward Elgar.
- Schmid, G. (2008). *Full Employment in Europe—Managing labour market transitions and risks*, Edward Elgar.
- Schmidt, Vivien (2002). “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment”, *Journal of European Public Policy*, 9(6), 894-912.
- Simmonds, D. (2008). *Challenges 2009: make or break?*, Working Biref, Issue 195, Center for Economic and Social Inclusion.
- The Economist Intelligence Unit (2005). *Economist Intelligence Unit ranks Denmark as best place to do business*, Press release, March 30th.
- Van Berkel, R. & Vando Borghi (2007). *Contextualising new modes of governance in activation policies*, *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol 27., nr 9/10, 353-363.
- Van Berkel & R. and Vando Borghi (2008). *Introduction: The Governance of Activation, Social Policy and Society*, 7(3), July 2008, 331-340, Cambridge University Press.
- Van Berkel, R. & Flemming Larsen (2010). *Organising professionalism in ‘activating’*

- welfare agencies in Denmark and the Netherlands. Paper presented at 14th IRSPM (International Research Society for Public Management) conference : “Crisis : Challenges for Public Management”, Paper presented at the session ‘Organizing professionalism: comparative perspectives on (managing) public professionalism’, Bern, Schweiz, 7. april 2010-9.
- Webster, E. & Hardings, G. (2001). Outsourcing public employment services : The Australian Experience. Melbourne Institute Working Paper No. 4.
- Winterhager H., Heinze A., & Spermann A. (2006). Deregulating job placement in Europe : A micro econometrics evaluation of an initiative voucher scheme in Germany, Centre for European Economic Research.
- Wilthagen, T. (1998). Flexicurity—A new paradigm for labour market policy reform?, Berlin : WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.
- Wilthagen, T. & Rogowski, R. (2002). "Legal regulation of transitional labour markets", s. 233-273, G. Schmid & B. Gazier, red. The dynamics of full employment : Social integration through Transitional Labour Markets, Cheltenham: Edward Elgar.
- Wilthagen, T & Tros, F. (2004). "The concept of ‘flexicurity’ : A new approach to regulating employment and labour markets", *Transfer—European Review of Labour and Research*, 10(2), s.166-187.
- Wiltagen, T. (2005). “Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets”, in in Thomas Bredgaard and Flemming Larsen (eds.): “Employment policy from different angles”, DJØF Publishing Copenhagen, pp. 253-267.
- World Economic Forum (2005). Global competitiveness Report 2005-2006, World Economic Forum.





제 9 편

# 외국인의 인력 수급 전망과 대책

연구책임자: 설동훈(전북대학교 사회학과 교수)

공동연구원: 이규용(한국노동연구원 연구위원)

## 제1절 머리말

한국에 외국인 인력이 유입되기 시작한 것은 1980년대 후반부터이다. 외국인 인력의 유입배경은 생산직을 중심으로 인력부족이 심화된 데 기인한다. 외국인 인력에 대한 수요가 지속적으로 증가함에 따라 정부는 외국인 인력 관련 제도를 정비하고 외국인 인력 도입쿼터를 증대하여 왔다.

국내 체류외국인은 2000년 482천명에서 2006년 910천명으로 1.9배 증가하였으며 2011년 4월 말 1,354천명으로 2000년 말 대비 2.8배 증가한 규모이다. 2000년대 이후 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 이를 국내 인구와 비교하면 체류 외국인 비율은 2000년 1.01%에서 2006년에 1.86%로 2011년 4월말에는 2.38%로 증가하였다. 체류 외국인의 유형도 종래 단순노무 분야 종사자 중심에서 결혼이민자, 유학생, 투자자 등으로 구성이 다양화 되고 있다.

외국인 인력의 규모도 지속적으로 증가하고 있는데 2011년 4월말 현재 체류 외국인중 52.6%인 71만 2천 명 정도가 국내 노동시장 참여를 목적으로 입국·체류하고 있는 외국인(외국인 인력)이며, 그 외에 유학생, 결혼이민자도 상당수가 노동시장에 참여하고 있는 것으로 알려져 있다. 양적으로는 외국인의 국내 유입이 많으나 취업 중인 외국인의 95%이상이 저숙련 인력이고 귀화자도 대부분 중국, 동남아 출신 배우자로 우수인재 유치라는 관점에서는 미흡한 실정이다.

외국인 인력의 특성상 특정 산업의 소규모업종이나 직종에 집중적으로 분포되어 있음을 감안하면 해당 부문에서의 외국인 인력에 대한 의존도가 매우 높음을 알 수 있다. 고용률이 60% 전후로 정체상태가 지속되고 있음에도 불구하고 외국인 인력에 대한 의존도가 높아지고 있는 사실은 외국인 인력활용의 불가피성이 존재하고 있음을 시사하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나 또 한편으로는 저숙련 외국인 인력의 유입이 급격히 증가함에 따라 내국인 노동시장의 대체가능성, 산업구조조정 저해, 저숙련 외국인 인력의 장기 정주가능성 문제, 중장기적 관점에서 산업구조 및 노동시장 환경변화에 부합하는 내국인 인력유입 및 활용을 위한 구조의 저해 등의 문제가 우려되고 있다.

현재에도 중요한 이슈이지만 향후 인구변동과 관련하여 외국인 인력의 유입규모가 더 증가할 것으로 예상되며 이에 따라 경제사회적 파급효과도 더욱 커질 전망이어서 적정규모의 외국인 인력 도입규모 문제는 중요한 정책쟁점 중 하나이다. 우리나라는 2000년에 65세 이상 인구가 7.2%에 달해 고령화 사회에 진입하였고 2019년에 65세 이상 인구가 14%에 이르는 고령사회에, 2026년에는 65세 이상 인구가

20%에 이르는 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다. 통계청의 장래인구 추계에 따르면 우리나라 전체인구는 2018년 4,934만 명을 정점으로 이후 감소될 것으로 전망되며 이에 따라 생산가능인구도 감소할 전망이다.

생산가능인구의 감소는 노동력의 양적 변화뿐 아니라 구조적 변화도 야기해 향후 노동력구성에 중요한 영향을 미칠 것이다. 외부로부터 새로운 인력이 진입하지 않을 경우 생산가능인구의 고령화도 불가피하다. 고령화라는 인구구조의 변화와 생산가능인구 규모자체의 감소는 우리 경제의 활력을 감퇴시킬 것으로 예상되므로 ‘지속가능한 경제성장과 사회’를 이루기 위해서는 저출산 고령화라는 인구변동에 대비한 정책적 대응이 요구되고 있다. 이런 관점에서 외국인 인력의 활용은 인구변동에 따른 생산가능인구의 대응책으로서 중요한 정책 고려요소 중 하나이다. 그 동안 지속적인 외국인 인력에 대한 수요증가는 인구변동의 양적 측면보다는 질적 측면이나 산업구조의 특성에 기인하는 바가 크다. 즉, 80년 말 이후부터 유입된 외국인 인력에 대한 수요의 증가는 3D업종을 중심으로 한 부문별 인력수급불일치에 기인하여 왔으며 이들의 대부분은 저숙련 인력이 주를 이루고 있다.

그런데 중장기적 관점에서 향후 인구변동에 따른 외국인 인력에 대한 수요를 어떻게 바라보아야 할 것인가의 문제는 이제까지의 기초 외에 생산가능인구의 감소와 빠른 고령화 사회로의 진입이라는 환경요소가 작용하고 있으며 이는 외국인 인력정책에 대한 변화를 요구하는 기제가 되고 있다는 점에서 차이가 있다. 현실적으로 이 문제를 풀어나가기 위해서는 고려해야 할 요소가 매우 많다. 성장과 소비, 그리고 소득재분배 등 거시경제변수와 관련하여 이에 적합한 적정인



구의 문제 및 이를 해소하기 위한 외국인 유입정책을 통한 생산가능 인구의 충원이라는 인구문제의 관점도 있고, 노동력 공급구조의 변화에 따른 산업부문별 혹은 직종별 필요인력의 충원이라는 관점도 있다. 또한 외국인 혹은 외국인 인력의 유입에 따른 사회경제적 여건을 고려할 때 비용-편익이라는 관점에서의 외국인 인력유입을 최소화하는 방향으로의 산업구조의 변화 혹은 조정을 추진하는 관점을 지향할 수도 있다. 이러한 문제들에 대해서는 향후 보다 활발한 논의가 필요하며 본 연구도 이러한 논의의 연장선에서 이루어지고 있다.

외국인 인력유입 규모에 대한 논의가 보다 진전되기 위해서는 무엇보다도 적정 인구에 대한 논의가 선행될 필요가 있으며 여기에 기초하여 외국인 인력규모에 대한 논의가 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 또 한편으로 보면 적정 인구의 규모는 양적인 측면 뿐 만 아니라 인구의 구성이라는 질적인 측면이 함께 고려되어야 하고, 설령 그렇다 하더라도 인구규모가 증가추이를 보여 왔던 시기에도 외국인 인력에 대한 수요가 지속적으로 증가하여 온 사실은 적정 인구규모의 관점 외에 노동시장의 수급불일치 요소가 작용하고 있음을 이해할 필요가 있다.

이러한 논의를 전제로 우리가 던지는 또 하나의 문제제기는 적정 수준의 외국인 인력 규모에 대한 것이다. 외국인 인력의 공급이 무제한이라는 전제를 하더라도 인력부족에 대응하여 필요한 인력을 외국인 인력을 통해 공급해주어야 할 것인가이다. 즉 어느 수준의 외국인 인력이 적정할 것인가에 대한 고민이 있다. 이러한 고민의 근저에는 외국인 인력의 유입에 따른 단기 및 중장기 파급효과의 문제가 내재하고 있다. 외국인 인력의 유입에 따른 긍정적 효과는 논의의 필요성

이 없을 것이다. 노동공급의 확대에 따른 부족인원의 충원을 통해 일차적으로는 생산 및 소비 혹은 서비스 등 다양한 측면에서의 이들에 대한 노동수요자와 보완관계에 있는 내국인 근로자, 그리고 국민경제에 대한 기여 등 일반적인 노동공급확대 원리가 그대로 적용된다.

그러나 비용이라는 관점에서 보면 간단하지가 않다. 외국인 근로자의 유입에 따른 일차적인 손실은 내국인 근로자의 수익의 손실이며 이는 일자리대체나 임금의 하락으로 유발된다. 즉, 공급확대에 따른 편익이 노동수요자와 외국인 근로자에게 돌아가며 내국인 근로자는 불이익을 받는다. 또한 외국인 유입 확대에 따른 행정비용 뿐 만 아니라 사회경제적 비용의 확대, 외국인 의존형 산업구조에 따른 외국인 유입논리의 확대와 이로 인한 정주화 경향과 정주화로 인해 발생하는 사회적 갈등이나 사회통합 비용 등을 고려한다면 간단한 문제가 아니며 이는 선진국의 경험에서 보여지고 있다.

따라서 적정 수준의 외국인 인력 규모에 대한 논의는 정치적이고 정책적인 판단에 의거하여 이루어질 수 밖에 없으며 이는 인구변동에 따른 노동시장 수급논리를 벗어난다. 적정외국인 인력의 도입규모를 둘러싸고 경제적 필요성이라는 관점에서 인력부족을 경험하고 있는 산업계의 수요와 사회경제적 파급효과, 산업구조의 고도화, 국내 유희인력의 활용 및 이를 위한 근로조건 개선 등의 또 다른 측면의 정책적 견해가 있으며 이러한 입장들은 이해관계가 맞물리기도 하지만 또 한편으로는 대립적 입장에 놓여 있기도 한다.

그 동안 외국인 인력의 대부분을 차지하고 있는 저숙련 단순노동직종의 도입규모는 어떤 형태로든 노동시장수급구조, 산업구조, 외국인 인력의 사회경제적 편익이라는 종합적인 관점을 정부의 정책

적 판단에 의해 결정되어 왔다. 규모의 적절성을 판단하는 것은 쉽지 않지만 도입논리가 적절한가에 대한 평가는 가능할 수 있을 것이다. 적정규모의 외국인 인력의 도입문제에 대한 정책적 판단은 쉽지 않지만 중요한 것은 이러한 결정이 단기적인 노동시장 수급여건에만 의존해서는 안된다는 점이다. 즉, 중장기적 관점에서의 필요 외국인 인력에 대한 규모를 추정하고 이를 매년 노동시장 수급상황이나 사회경제적 여건 등을 고려하여 조정하는 메커니즘을 구축할 필요가 있다.

이런 관점에서 본 연구는 중장기적 인구변동에 따른 노동시장 수급전망에 기초하여 인력과부족을 추정하고 이에 기초하여 필요 외국인 인력의 규모를 추정하고자 한다. 즉 개념적으로 적정 외국인 인력 규모에 대한 정책적 판단이 있다면, 여기서 분석하고자 하는 연구내용은 인구변동에 따른 노동시장 수급구조의 변화에 기초하여 필요 외국인 인력의 규모를 추정하는 것이다. 이러한 작업은 적정 외국인 인력 규모의 결정을 위한 정책판단의 기초정보를 제공하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

끝으로 한 가지 덧붙이고자 하는 것은 인구정책으로서의 외국인 정책은 본 연구의 논의대상이 아니라는 점이다. 우리가 예측할 수 있는 사실 중의 하나는 저출산·고령화라는 인구변동은 적어도 현재보다는 필요 외국인 인력에 대한 수요를 증가시킬 가능성이 클 것이다. 더 나아가 국제화의 진전에 따른 우리나라 영주권자나 국적 취득자도 증가할 것이며 또 한편으로는 우수인력의 유입도 확대될 것이다. 그러나 인구변동에 따른 노동시장 수급전망에 기초한 외국인 인력에 대한 수요는 대부분 저숙련이거나 혹은 준전문인력에 대한 수요로

나타날 가능성이 크다. 따라서 본 연구는 저숙련 외국인 인력에 대한 수요에 초점을 맞추고 분석을 한다.

## 제2절 연구방법 및 연구내용

본 연구의 목적은 향후 인구변동에 따른 노동시장 수급변화를 토대로 필요 외국인 인력의 규모를 추정하는데 있다. 본 연구에서 필요 외국인 인력의 규모는 적정 외국인 인력 규모와 다른 개념으로 접근하고 있음에 유의할 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 외국인 인력의 규모의 결정은 단순히 노동시장 수급상황에 의존하는 것이 아니며 따라서 산업구조조정문제나, 외국인 인력에 따른 경제사회적 파급효과 등과 같은 다양한 정책적인 측면을 고려하여야 한다.

본 연구는 이러한 정책 고려요소 중의 하나인 중장기 인력수급전망에 기초한 필요 외국인 인력의 규모를 추정함으로써 적정 외국인 인력 규모에 대한 논의의 단초를 제공하는데 일차적인 목적이 있다. 따라서 연구방법론 자체는 통상적인 인력수급전망 방법에 의존할 수 밖에 없으며 필요 외국인 인력의 규모도 여기에 의존한다. 다만 필요 외국인 인력의 규모 논의를 이끌어 내기 위해서는 그 동안 진행되어 온 외국인 인력정책이나 외국인 인력 고용구조 등 관련 주제들에 대한 다양한 논의의 정리가 필요하다.

즉, 본 연구의 주제는 향후 외국인 인력에 대한 수요가 얼마나 증가할 것인가에 대한 고민에서 출발한다. 논의를 좀 더 확장하여 어떠한 인력이 얼마나 필요할 것인가에 대한 단초를 마련해 줄 수 있는가

를 살펴보기 위하여 인력의 특성을 감안한 직종별 외국인 인력에 대한 수요전망을 토대로 연구를 진행하고자 한다.

어떤 부문에 어떤 인력이 부족할 것인가에 대한 미래의 노동시장 전망에 대한 정보가 필요하다. 특히 인구변동이 갖는 질적인 측면을 고려한다면 산업부문보다는 직종별 전망이 보다 중요하며 가장 바람직한 정보는 산업과 직업을 매트릭스로 매칭한 전망자료가 필요하다. 이러한 작업을 통해 외국인 인력의 도입규모를 고려하게 되는 데 여기에는 내국인 노동시장의 보완성원리가 작동된다.

즉, 인구변동에 따른 노동시장 수급전망문제를 인력과부족으로 분석하여 부족한 인력을 내국인 교육훈련이나 실업자 전직훈련, 혹은 유휴인력으로 활용하고 그래도 부족할 경우 외국인 인력을 활용한다는 것이다. 다만 외국인 인력도 숙련수준에 따라 접근방법이 다르다. 우수외국인 인력에 대해서는 수급문제가 아닌 적극 유치의 대상으로서 받아들이는 것이고 준전문인력이나 단순인력의 경우는 노동시장의 부족인력을 해소하는 관점에서 도입규모나 필요인력의 규모를 결정하게 된다. 따라서 필요 외국인 인력의 규모에 대한 추정도 저숙련 인력에 초점을 맞추고 진행한다. 다만 전문인력이나 유학생 그리고 결혼이민자는 수요에 의해서 결정되기 보다는 공급특성이 강한 만큼 이들에 대해서는 별도로 공급전망을 수행한다.

본 연구의 구성은 다음과 같이 이루어진다. 제2장에서는 우리나라 외국인 인력 제도의 변화와 체류외국인 및 외국인 인력의 개념과 이들의 추이를 살펴보고자 한다. 또한 그 동안 수행되어 온 적정 외국인 인력의 도입규모, 도입결정 논리 및 이러한 논의의 성과와 한계를 설명한다. 아울러 현행 외국인 정책의 성과와 한계를 살펴본다.

제3장은 본 연구의 핵심인 인구변동에 따른 필요 외국인 인력의 규모를 추정한다. 여기서는 한국보건사회연구원에서 제공한 중장기 인구전망 자료를 토대로 2050년까지 직종별 인력수급전망 및 수급차 전망을 수행하여 이를 이용하여 필요 외국인 인력 규모를 추정한다. 전망은 크게 두 가지로 구분하는데 필요 외국인 인력의 관점에서 볼 때 정부의 외국인 인력 도입규모는 저숙련 외국인 인력에 한정되는 만큼 수급전망에 기초한 필요 외국인 인력은 저숙련 외국인 인력에 대해서만 추정한다. 전망기간은 2010~2030년, 2030~2050년, 2010~2050년의 세 기간으로 구분하며 수급전망결과는 누계치로 제공한다. 이에 비해 결혼이민자나 유학생 그리고 전문인력의 경우는 정부의 정책에 의존하기 보다는 공급특성에 의존하는 측면이 강하기 때문에 여기서는 지수평활법에 의한 공급전망을 수행한다. 끝으로 제4장은 정책과제로서 향후 외국인 인력 도입전략을 제시한다.

## 제2장

# 외국인 인력의 제도변화와 추이

### 제1절 국가간 인력이동의 원인

우리나라의 외국인 인력 제도변화를 살펴보기에 앞서 국가간 인력이동의 원인에 대하여 살펴본다. 국가간 인구이동에 대한 설명으로 인적자본이론, 수요결정 이론 등이 있다.<sup>8)</sup> 인적자본이론에서는 노동이동에 대해서 일정한 인적자본을 축적한 근로자가 자신의 생산능력을 최대한 발휘하기 위해서 보다 알맞은 곳으로 이동함으로써 자신의 가치를 더욱 증가시키는 과정으로 인식한다. 따라서 노동이동 역시 비용이 투입되고 그에 따라 더욱 높은 이익을 획득할 수 있다는 관점에서 일종의 인적자본투자라 간주한다. 즉, 노동이동의 순익의 현재 가치가 노동이동 여부를 결정하게 된다. 이를 식으로 나타내면 다음과 같다(Ehrenberg and Smith, 2009).

8) 유길상·이규용(2001)에서 요약 정리하였음

$$\text{순편익의 현재가치} = \sum_{t=1}^T \frac{B_{jt} - B_{it}}{(1+r)^t} - C$$

- 단,  $B_{jt}$  = t기에 새로운 일자리 j로부터 얻는 효용
- $B_{it}$  = t기에 과거의 일자리 i로부터 얻는 효용
- $T$  = j직업에서 일할 것으로 예상되는 기간
- $r$  = 시간할인율
- $C$  = 이주에 따른 효용의 감소 즉, 이주비용

근로자는 노동이동의 순익을 극대화하는 방식으로 자신의 행동을 결정한다. 이 모델에 따르면 노동이동의 순익의 현재가치는 새로운 직업으로부터 얻는 효용이 클수록, 이전의 직업으로부터 얻는 효용이 적을수록, 이주에 따른 비용이 적을수록, 새로운 직업이나 새로운 지역에서 일할 것으로 예상되는 기간이 길수록 커질 것으로 예상된다. 즉 지역적 노동이동을 고려할 때 상대적으로 가난한 지역으로부터 부유한 지역으로 이동할 가능성이 크다. 그러나 국가간의 노동이동을 설명하는 경우 국내에서의 이동과는 달리 다른 국가에서 일을 하고자 하는 모든 근로자들의 이민 또는 이동이 허락되지 않는다는 점 즉, 상당한 규제가 가해진다는 제도적인 측면에 대한 고려가 중요하다.

다음으로 수요결정이론에 의하면 이동하고자 하는 근로자의 존재는 필요조건일 뿐 충분조건이 아니라는 것이다. 외국인 근로자가 타국으로 이동하기 위해서는 외국인 근로자에 대한 타국의 수요가 전제되어야 하며, 두 번째로는 제도적으로 외국인 근로자의 유입을 제약하지 않아야 한다는 것이다

외국인 근로자에 대한 수요를 결정하는 요인은 두 가지로 분류할



수 있다. 첫째, 인구학적인 측면에서의 차이이다. 개발도상국의 경우 출생률이 높아 생산연령인구의 비중이 급격히 증가하고 있는 반면, 고용의 기회는 적어 실업이 증가하게 되는 경우가 많다. 따라서 국가적으로는 노동력의 공급 과잉을 완화하기 위해서, 근로자 개인적으로는 취업의 기회를 얻기 위해서 외국으로 노동이동을 하고자 하는 유인을 갖게 된다. 즉 장기적으로 고용을 창출하기까지의 기간동안 해외 고용을 장려하게 된다. 우리나라로 외국인 인력을 송출하는 대부분의 국가들은 피라미드형의 인구구조를 갖고 있어 적어도 향후 수십 년간은 수량적인 측면에서 외국인 인력의 공급제한은 그다지 문제가 되지 않을 것으로 판단된다.

반면, 선진국에서는 출산율이 낮고 고령화의 진전으로 인해 생산연령인구의 비중이 감소하게 됨에 따라 노동력이 부족한 실정이며 따라서 외국인 인력에 대한 수요가 발생한다.

둘째, 경제일반의 실업률과는 상관없이 산업 구조조정의 측면에서 경쟁력을 상실한 산업이나 노동조건이 열악한 산업 등에서 지속적으로 노동력 부족을 경험하는 경우가 있다. 즉 선진국의 경우 경제 전체적으로는 실업률이 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있음에도 불구하고, 이른바 3D 업종이라고 일컬어지는 부문을 중심으로 노동력의 확보가 어려운 산업이 동시에 존재하는 현상을 말한다. 이들 산업 등에서는 인력부족을 완화하기 위해 해외로부터의 노동력 수입을 기대하는 경향이 강하다. 이 또한 앞에서와 마찬가지로 외국인 인력에 대한 수요가 존재하더라도 노동력의 국제적 이동이 이루어지기 위해서는 노동의 국제적 이동을 통제하는 제도적 장벽이 없거나 약해야 한다.

수요결정이론은 외국인 근로자들의 이동에서 수요측 요인의 중요성을 강조했다. 이는 높은 평가를 받을 수 있다. 그러나 수요가 어떤 요인에 의해 결정되는지에 대한 설명을 제공하지 않았으므로 상황이론에 머무르는 한계를 노정하고 있다. 그 결과 외국인 근로자와 관련된 중요한 핵심적 문제들, 예를 들어 외국인 근로자의 수요가 존재할 경우 모든 수요를 충족시켜 주어야 하는가 아니면 억제해야 하는가 하는 측면에 대해서는 별다른 해결책을 제시해 주지 못한다는 한계가 있다.

끝으로 부문별 수급불일치에 따른 외국인 근로자의 수요이다. 단순기능 외국인 근로자에 대한 수요가 존재할 경우, 모든 수요를 충족시켜 주어야 하는가라는 문제를 해결하기 위해서는 외국인 근로자에 대한 수요가 어떤 성격을 가지며, 외국인 근로자의 유입이 국내 노동시장에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 판단이 필요하다.

경제 전반적으로는 실업이 존재함에도 불구하고 특정 부문 또는 산업에서는 노동력을 구하기 어려운 상황이 동시에 발생하고 있다. 이와 같이 특정 부문에서의 외국인 근로자에 대한 수요가 존재할 경우 중요하게 고려해야 할 사항은 만성적이고 지속적인, 그리고 향후에도 산업 구조조정과 상관없이 지속적으로 존재하게 될 성질의 것인가, 아니면 산업 구조조정의 결과 조만간 경쟁력을 상실하고 그 규모를 축소해야 하는 것인가의 문제이다.

경제 전반적인 실업의 존재와 특정 부문에서의 노동력의 부족이 동시에 존재하는 상황이 나타나게 된 원인에 대해 Böhring(1984)은 내국인 근로자들의 생활수준 향상과 전통적인 직업구조의 병존 현상에서 찾고 있다. 즉 생활수준은 지속적이고도 급속한 향상을 경험했지

만, 이러한 경제발전은 전통적인 직업구조를 온존시킨 채 이루어졌다는 것이다. 따라서 사실상의 완전고용이 달성된 상태에서 이루어진 생활수준의 향상은 기대수준과 자질이 향상된 근로자들과, 육체적으로 고되고 금전적 보상도 적은 일부 직종을 공존시키고, 젊은 근로자들이 하위직종을 떠나 보다 나은 직업을 갖게 될 가능성을 높였다는 것이다. 그 결과 근로자들은 열악한 근로조건을 가진 직장에 가지 않고 차라리 실업을 택하게 되는 것이다. 이러한 근로자들의 생활방식의 변화는 노동력의 재생산에 많은 차질을 가져오며, 기업은 저임금과 열악한 근로조건에 개의치 않는 노동력의 수입이 중요하게 된다.

따라서 외국인 근로자의 고용으로 기업은 임금 절감뿐만 아니라 생산조직에 드는 비용을 낮추는 간접적인 이익을 얻게 된다. 외국인 근로자들은 열악한 법적 지위 및 노동조합과의 소원한 관계, 그리고 직업과 거주 등의 차별로 인해 근로자들의 투쟁에 소극적인 측면이 있다. 또한 경쟁적인 부문의 자본은 외국인 근로자들을 고용함으로써 야간근로와 시간외근로를 시키기가 훨씬 수월해지고 또 경기변동에 따라 해고할 수 있는 노동공급의 유연성과 위험하고 열악한 작업환경에서 일을 시킬 수 있는 조직적 유연성을 통해 이익을 볼 수 있다. 이러한 외국인 근로자의 고용의 이점은 이윤 폭이 좁고 수요의 변동에 직면하고 있는 한계기업들에게 매우 중요한 것이다

그렇다면 이러한 한계기업들의 외국인 근로자의 수요는 내국인 근로자들에 대한 수요를 대체하는 것일까 아니면 보완하는 것일까? 대체를 주장하는 논자들이 주장하는 논거는 다음의 두 가지이다. 먼저 외국인 근로자의 유입 초기에는 목표 소득을 달성하기 위해 입국한 근로자들이 언어 습득과 훈련이 거의 필요없는 직업이라면 어느 곳

이라도 고용되어 일을 하게 된다. 따라서 초기에는 사회적으로 천대 받는 직종으로 몰리게 되는 것이다. 그러나 이들이 시간이 지남에 따라 외국인에 대한 사회적 통합을 목적으로 하는 각종 제도들에 힘입어 언어와 숙련을 습득하게 됨에 따라 내국인과의 분절의 정도가 약화된다는 것이다. 두 번째는 기업들이 저임금의 외국인 근로자를 수요함으로써 자본집약적인 생산방식을 발전시킨다기보다는 오히려 저임금 외국인 근로자를 주로 이용하는 노동집약적 생산방식을 고수하게 되고, 그 결과 간접적인 방식으로 내국인 근로자들을 대체하게 되는 효과를 갖게 된다는 것이다.

대체를 주장하는 논거의 전자와 관련하여 분단가설을 지지하는 연구자들 역시 시간의 경과에 따라 외국인 근로자들이 내국인 근로자들을 차차 대체하게 될 것이라는 점에 대해서는 원칙적으로 동의한다. 그렇다면 중요한 것은 이러한 대체 과정이 얼마나 순조롭게 진행되는가 하는 점이다. 즉 핵심적인 요인은 사무직 등 1차 부문의 직업으로부터 외국인 근로자들을 분리시키는 사회적 힘이라는 것이다. 그러나 다른 한편으로 외국인 근로자를 주로 수요하는 기업들은 산업 구조조정 과정에서 경쟁력을 상실한, 향후 지속적으로 규모가 축소되어야 할 부문일 경우도 있다. 이런 경우에 외국인 노동력에 대한 수요가 있다고 하더라도 그 수요를 반드시 충족시켜 주어야 하는가에 대해서는 의문의 여지가 있다.

결론적으로 “외국인 근로자가 인력 수입국의 노동시장에 어떤 영향을 미치는가”라는 문제에 대한 답은 각 해당 국가의 노동시장의 구조와 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉 인력 수입국 노동시장이 노동의 수요 또는 공급측 요인으로 인해 이중적인 구조를 갖고 있는 경우,

외국인 근로자들은 본국 근로자들을 대체하지 않을 것이다. 반면 노동시장에서 완전고용이 이루어지고 있고 단일한 구조를 갖고 있다면 외국인 근로자들은 그들의 한계생산성 수준과 일치하는 시장임금을 수령하며, 그보다 낮은 생산성 수준을 가진 본국의 근로자들을 대체할 것이다. 그렇지만 이러한 논의는 이론상의 측면이 강하기 때문에 외국인 근로자의 국내 유입에 따른 대체 문제는 기본적으로 실증적인 분석이 요구되며, 여기에는 기본적으로 외국인 근로자에 대한 정책이 중요한 역할을 함은 두말할 필요도 없다.

이상의 내용을 요약하면 외국인 인력 유입은 수요공급 양 측면에 의해 결정되지만 본질적으로는 외국인 인력 수입국의 인구변동, 노동시장구조, 산업정책 및 이에 따른 법제도 등에 의해 달려있다고 볼 수 있다. 그러면 적정외국인 인력규모는 어떻게 결정하여야 하는가? 이 문제는 일차적으로 필요 외국인 인력의 규모에 의존하는 것이지만 필요 외국인 인력의 문제는 단순히 노동시장에 한정하지 않는 만큼 어느 정도의 외국인 인력이 적정한가를 판단하는 것은 쉽지 않다.

본 연구의 핵심적인 주제도 이러한 문제인식에 기초하고 있다. 우리나라에 외국인 인력이 유입되기 시작하여 지속적으로 유입규모가 증가하여 온 것은 총량적인 노동력부족 때문이 아니며 고학력화, 소득의 증가, 산업구조의 변화 그리고 내국인 노동공급의 특성의 변화 등 다양한 요인에 기인한다. 현재까지의 상황을 보더라도 노동시장 전체적으로는 양적인 측면에서는 과부족이 발생하지 않은 상태이지만 실업과 인력부족이 병존하는 현상이 지속되고 있으며 특정 부문의 인력부족은 내국인 인력으로 충원하기가 쉽지 않은 실정이다.

산업구조가 크게 변화하지 않는 한 기본적으로 이러한 추세가 이

어질 것으로 예측되는 것은 선진국의 경험을 볼 때 크게 잘 못된 판단은 아닐 것이다. 특히 저출산 고령화라는 인구변동의 특징이 과거에 비해 보다 더 저숙련 노동력 공급의 제약요인으로 작용할 것임은 자명한 바 필요 외국인 인력의 규모가 증가할 것임은 분명하다. 그러나 어느 정도의 외국인 인력이 적정수준인가에 대해서는 외국인 인력을 둘러싼 제반 환경, 즉 노동시장 상황, 외국인 인력의 사회경제적 파급효과, 불법체류 및 정주 문제, 외국인 유입확대에 따른 비용 문제 등 다양한 요소들을 고려하여 정책적으로 판단해야 할 문제이다. 다만 이러한 적정 수준의 외국인 인력 유입규모에 대한 논의를 이끌어 내기 위해서는 무엇보다도 우리나라 노동시장 여건을 고려하면서 기업의 인력부족을 충원하기 위해 요구되는 외국인 인력의 규모를 추정하는 것이 선행될 필요가 있다. 이는 본 연구의 목적이기도 하다.

## 제2절 외국인 인력제도의 변화와 특징

외국인 인력제도의 변화를 살펴보기 위해서는 외국인 인력의 범위에 대한 논의가 먼저 필요하지만 외국인 인력의 범위를 광범위하게 설정할 경우 전통적인 취업자격 외국인 외에 유학생, 결혼이민자, FTA 인력이동 관련 등 다양한 제도에 대한 논의가 필요하다. 여기서는 취업자격과 관련한 대표적인 외국인력 제도인 고용허가제와 방문취업제 등 저숙련 외국인력제도와 전형적인 전문인력 비자인 E1~E7비자와 관련한 논의로 한정하기로 한다.<sup>9)</sup>

## 1. 저숙련 외국인 인력 제도

외국인 인력의 유입 배경으로 수요측 요인, 특히 수입국에서의 인력부족 문제가 주된 요인임은 분명한 사실이다. 우리나라는 1980년대 중반 이후부터 소득수준의 향상에 따라 3D 업종에 취업하려는 사람들이 급격히 감소하기 시작함에 따라 이들 업종을 중심으로 인력부족 현상이 본격화되면서 1987년부터 외국인이 3D 업종에 불법취업하는 사례가 발생하기 시작하였다. 1990년대 들어 3D 업종의 인력부족 현상이 더욱 심화되고 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 불법취업 외국인이 급증하자 중소기업체에서 외국인 근로자의 채용을 합법화시켜 줄 것을 요구하였다. 중소기업의 인력난이 심화되고 불법취업 외국인이 계속 증가하자 정부는 1991년 11월에 해외투자업체 연수제도를 도입하고 1993년 12월에는 ‘외국인 산업연수제도’를 도입하였다.

외국인 산업연수제도의 실시에도 불구하고 불법취업 외국인은 계속 증가하였다. 그 이유는 3D업종 인력난이 심화됨에도 불구하고 외국인의 공급은 ‘연수’ 제도라는 명분 때문에 매우 제한적으로 이루어졌으며 인력수요에 비해 공급이 크게 부족하자 사업주들이 불법적으로 외국인을 고용하였다. 또한 연수생보다 불법취업자의 임금이 높은 것을 알게 된 연수생의 연수업체 이탈 사태도 빈발하였다.

외국인 산업연수제도가 본격적으로 시행되면서 제도 및 운영상의 한계로 국내 체류 외국인 근로자의 관리상의 난맥이 표출됨으로써 사회적 문제로 심화되자 정부는 외국인 산업기술연수제도의 개선책

---

9) 여기서의 내용은 고용노동부의 업무편람 및 그 동안 연구진들이 직간접적으로 관여해 온 다수의 외국인 인력정책보고서의 내용을 토대로 요약정리 하였음을 밝혀둔다.

을 모색하였다. 이에 따라 1995년 2월 14일 「외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」(노동부 예규 제258호)을 제정하여 1995년 3월 1일부터 산업연수생도 산업재해보상보험, 의료보험의 적용과 근로기준법상의 강제근로금지, 폭행금지, 금품청산, 근로시간 준수 등 일부 규정의 법적 보호를 받을 수 있게 되었고 산업안전보건법상의 안전과 보건상의 조치 및 건강진단 등의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 또한 1995년 7월 1일부터 국내 최저임금법의 적용을 받게 되었다.

1997년 9월 경제장관간담회의 결정에 따른 연수취업제도가 2000년 4월 1일부터 본격적으로 실시되었는데 이는 연수생이 일정기간 연수 후 소정의 검증절차를 거쳐 취업자격을 획득하면 정식 근로자로 인정하는 제도로서 기존의 2년간 산업연수생으로의 체류 이후 연수생이 아닌 취업자 신분으로 1년간 더 체류할 수 있도록 하는 것이다. 2002년 4월에는 연수취업기간을 확대하여 2002년 4월 17일 이전 입국자는 2+1년으로 그리고 이후 입국자는 1+2년으로 하였다. 또한 2002년 12월에는 서비스 분야에 외국국적 동포를 대상으로 하는 취업관리제가 시행되었다.

한편, 노동부는 외국인기술연수제도에 많은 문제점이 발생하자 1995년부터 연수제도가 아닌 외국인 근로자의 합법적 국내 취업을 허용하는 「고용허가제」의 도입을 지속적으로 추진하여 왔다. 고용허가제의 시행을 앞두고 정부는 2003년 9월 1일부터 11월 30일 기간동안 2003년 3월 31기준 국내체류기간 4년 미만 불법체류외국인(227천명)에 대하여 합법화조치를 시행하여 184,199명(대상자의 80.9%)이 취업확인서 또는 사증발급인정서를 발급받았다. 2004년 8월 17일에 「외국



인근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행령 개정되면서 고용허가제가 시행되었다. 고용허가제는 국내 인력을 구하지 못한 기업에게 외국인 근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허가해 주는 제도로 외국인 근로자의 도입 및 관리는 정부(공공기관)에서 관장한다.

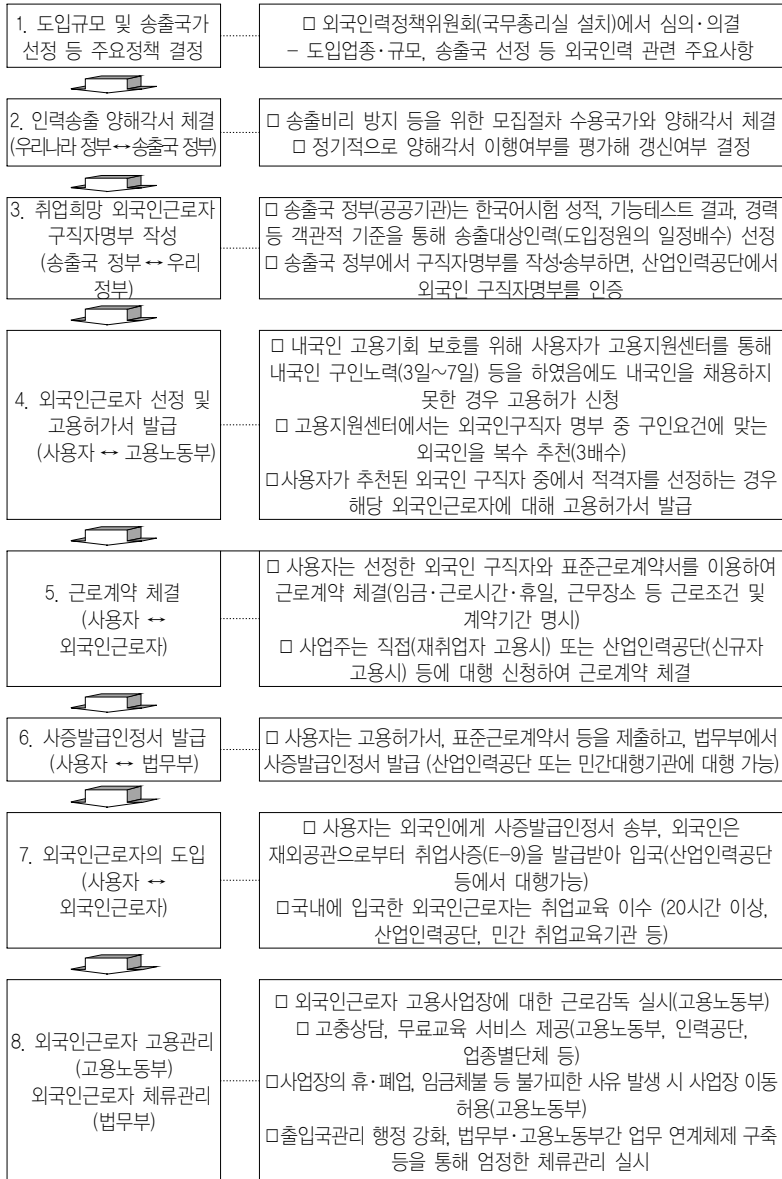
고용허가제의 특징을 간략히 설명하면 다음과 같다. 첫째, 상시근로자(고용보험 기준) 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하 중소기업에 외국인의 고용을 허가하며 인력수급 동향과 연계해 적정 수준의 도입규모를 결정한다. 둘째, 정부간 양해각서(MOU)를 체결하여 공공부문에서 외국인근로자의 선정 및 도입을 담당한다. 셋째, 기능수준, 한국어 능력 등을 충족하는 적격자를 선정하도록 함으로써 사업주의 수요에 부합하도록 하고 있다. 넷째, 외국인근로자의 기본적 인권을 보장하도록 하고 있다.

고용허가제 시행 절차를 보면 다음과 같다.<sup>10)</sup> 매년 고용허가제를 통한 외국 인력의 도입규모, 업종 및 송출국가 선정등 주요 정책 결정은 국무총리실에 설치된 외국인력정책위원회(위원장: 국무총리실장)에서 심의의결한다. 외국인력정책위원회의 구성은 기획재정부·외교통상부·법무부·지식경제부·고용노동부의 차관, 중소기업청장 및 대통령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관 등을 위원으로 하여 위원장을 포함 20명 이내로 구성하여 정책위원회에 상정되는 안건 등을 사전에 심의하는 외국인력 고용위원회(위원장: 고용노동부 차관)를 고용노동부에 설치(노·사·정·공)하고 있다.

---

10) 노동부, 『고용허가제 업무편람』, 2010 참조

[그림 2-1] 일반 외국인근로자(E-9) 선정·도입 절차도

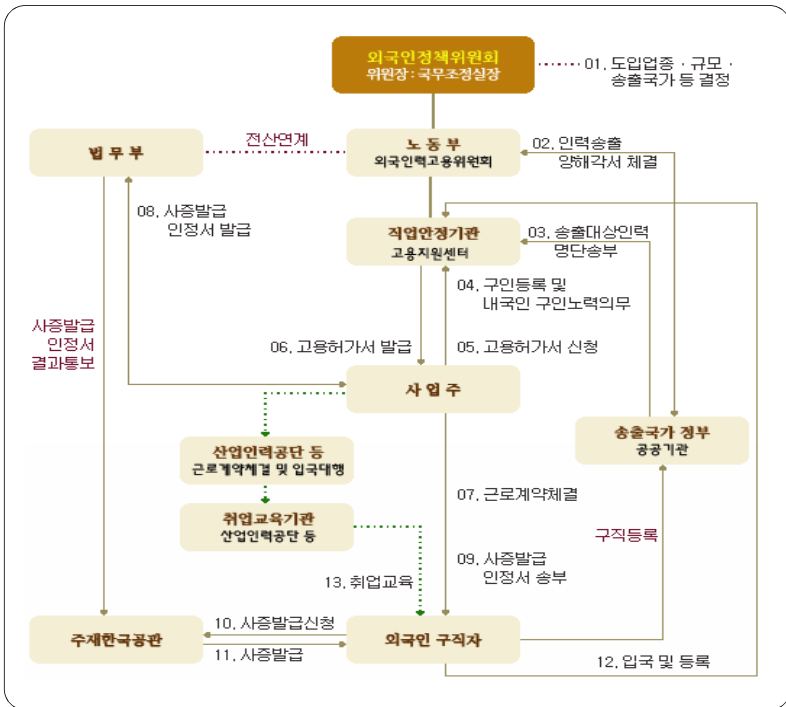


\*자료: 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 2010

외국인 근로자의 정주화 방지를 위해 취업기간은 최대 5년 미만으로 설정하고 있으며 1년마다 근로계약을 갱신하도록 하고 있으나 2009년 10월 법개정을 통해 취업활동 기간 내에서 당사자 간 합의에 따라 자율 결정하도록 하고 있다.

외국인근로자의 사업장 변경은 원칙적으로 금지하되 사업체의 휴·폐업, 사용자의 정당한 근로계약 해지 등 불가피한 사유가 있는 경우에 한하여 다른 사업장으로의 변경이 허용된다. 불법고용 사업주에 대해서는 일정기간(1년 또는 3년) 외국인근로자의 고용이 제한된다.

[그림 2-2] 일반 외국인 근로자 취업절차도



\*출처: EPS 시스템 홈페이지(<http://www.eps.go.kr/wem/kh/index.jsp>)

다음으로 방문취업제에 대해 살펴보자. 방문취업제 이전의 외국국적 동포의 취업문제는 1992년 한중수교 이후 국내 친족이 있는 동포만을 대상으로 친족범위 및 연령인하 등을 통해 입국문호를 단계적으로 확대하여 왔다. 1999년에는 “재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(재외동포법)”을 제정하여 재미, 재일동포 등 선진국 거주 동포에 한해 국민에 준하는 자유로운 출입국 및 경제활동을 보장하였는데 재외동포 자격 소지자는 단순노무 및 사행행위를 제외한 분야에서 자유로운 취업이 가능함에 주로 구주·미주지역의 동포들이 이러한 자격을 부여 받았다. 2002년에는 “취업관리제”를 도입하였는데 40세 이상 국내 연고가 있는 동포를 대상으로 8개 분야 서비스업 중에서 취업활동을 허용하였으며 취업관리제는 고용허가제 시행(04.8월)으로 고용허가제 특례로 운영하였다. 중국, 구소련 동포의 입국문호 확대 및 취업업종도 20개 업종으로 확대 허용하였다. 단, 고용허가제 특례의 경우 고용지원센터를 통해서만 취업이 가능하도록 하였다.

고용허가제의 특례 내용을 보면 만 25세 이상의 국내 친족·호적이 있는 연고동포에 대해 방문동거(F-1-4) 사증을 발급, 일정한 절차를 거쳐 단순노무분야에서 취업을 허용(무연고 동포는 배제)하였으며 방문동거 자격으로 입국하여, 취업후 비전문취업자격으로 자격변경을 해야 하는 등 취업절차가 복잡하다는 비판이 제기되었다. 이러한 과정을 거쳐 2007년 3월에 방문취업제를 시행하였다. 그 내용을 살펴보면 국내 연고동포(쿼터설정X) 및 무연고동포(쿼터설정)에 대해서도 취업 기회를 확대(제조업, 서비스업 등 34개 업종 취업허용)하였으며 방문취업(H-2) 체류자격을 신설, 5년 유효한 복수사증을 발급하였다. 즉 25

세 이상 중국·구소련지역 동포에 대해 고국을 자유롭게 방문·취업 가능한 5년 유효 “방문취업(H-2)” 복수사증이 발급되며 비자의 유효기간(5년) 동안 별도의 절차를 거치지 않고 무제한 출입국이 가능하다.

최장 5년간 국내에서 체류 가능한 방문취업(H-2) 체류자격을 신설 하였으며 종전부터 자유왕래가 보장되고 있는 국내 친족호적이 있는 연고동포 등은 연간 비자발급 쿼터제한 없이 비자가 발급되며 국내 호적 또는 친족이 없는 무연고 동포는 국내 노동시장 보호차원에서 매년 쿼터를 정하여 입국을 허용한다.

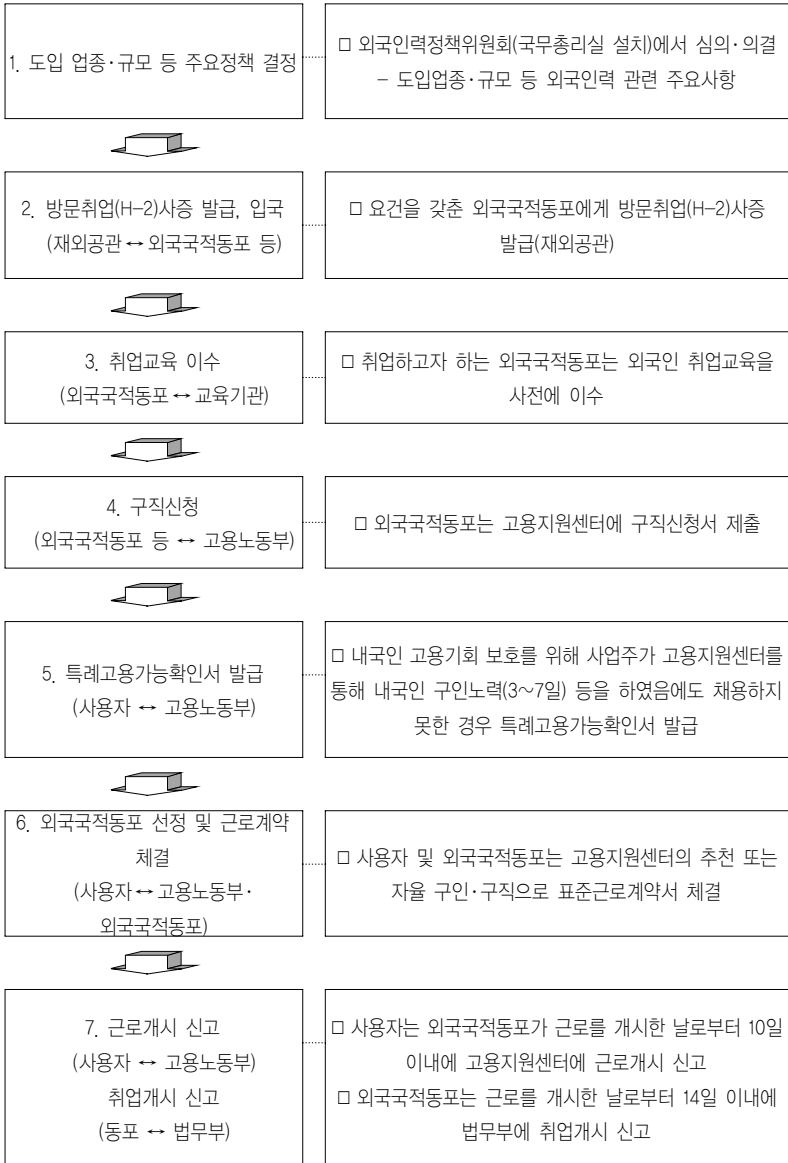
방문취업제 동포의 취업 허용업종은 단순노무분야 36개 업종으로 취업희망자는 취업교육 이수 및 구직신청 후 구직알선을 받거나 자율구직으로 취업할 수 있고, 근무처 변경도 신고만으로 가능하다. 방문취업 비자는 복수비자(5년 유효)로 국내 체류 중 일시 출국 시 재입국허가를 받지 않고 자유로운 출입국이 가능하다. 국내 연고 유무에 따른 사증발급이 차등 적용되는데 국내 친족이 있는 자는 쿼터제한을 받지 않지만 무연고동포는 노동시장 상황을 고려, 매년 쿼터 범위 내에서만 사증을 발급하며 무연고동포 연간 쿼터는 외국인력도입규모 심의기관인 “외국인력정책위원회”에서 결정한다. 방문취업제 유입동포수가 증가하자 정부는 국내 노동시장을 고려, 방문취업 사증 입국인원을 적정 수준으로 축소하였는데, ‘09년에는 전년도 도입규모(연고 3만, 무연고 3만 등 총 6만 명)의 80% 수준으로 축소하였다. 친족초청에 의한 연고동포 입국을 관리가능 범위 내로 최소화함으로써 한국말시험 통과 후 전산추첨 대기 중인 무연고동포에게 입국기회를 부여하였으며 재입국 대상자(방문취업 자격 간주자) 재입국 시기를 분산하였으며 취업신고 이행강화 및 인력부족 업종으로의 취업을 적

극 유도하였다. 즉, 제조업 및 농업분야 등 장기근무 동포에 대해 친족 2명 초청(2년), 영주자격 취득요건 완화(2010년~4년6월) 등 다각적인 인센티브를 부여하였으며 타 업종에 비해 구인난이 심각한 지방 제조업체나 농축산업에 무연고동포 우선 공급 방안을 추진하였다.

방문취업비자(H-2)로 입국한 외국국적동포는 한국산업인력공단에서 소정의 취업교육을 이수한 후 고용지원센터에 구직등록 후 고용지원센터의 알선이나 자율적인 구직활동을 통하여 근로계약을 체결하고 취업한다. 방문취업제를 통하여 외국인 근로자의 고용이 허가된 업종의 사업장 고용주는 일반고용허가제와 마찬가지로 7일 이상 내 국인 구인노력 후 특례고용가능확인서를 고용지원센터에 신청하여 발급받을 수 있다. 고용지원센터는 구인조건에 적합한 구직자 명단을 3배수로 선별하여 사용자에게 알선하며 특례외국인근로자와 특례고용 가능 확인서를 받은 사용자는 고용지원센터 이외의 자로부터 알선을 받아 근로계약 체결이 가능하다.

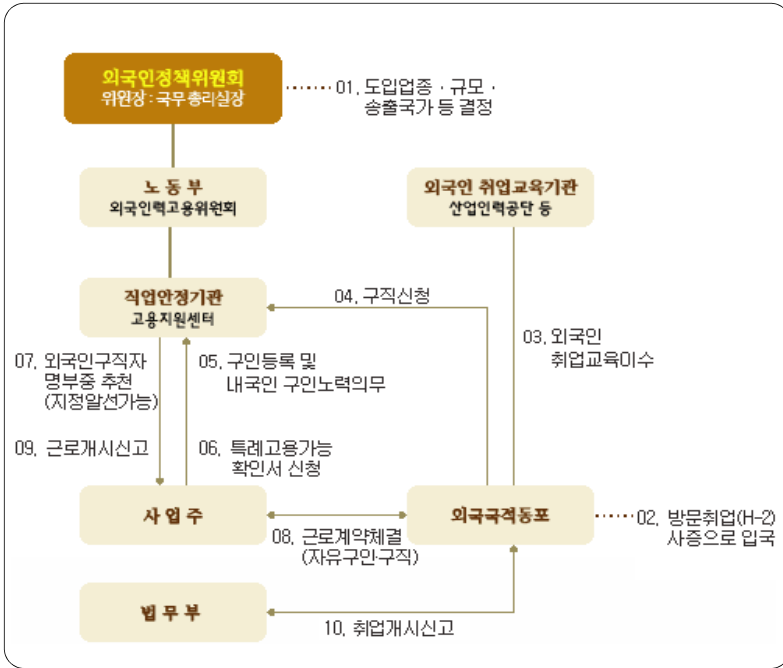
또한 2009년 5월에는 “건설업종 취업등록제”를 시행하여 건설업에 취업하고자 하는 동포는 소정의 취업교육을 이수하고 「건설업 취업인정 증명서」를 발급받아야 한다. 2010년 4월에는 방문취업(H-2)자 중 재외동포(F-4)자격 부여를 확대하였다. 즉, 제조업, 농축산업, 어업, 간병인, 기사보조인으로 1년 이상 동일 직장에서 근무한 경우 재외동포 자격으로 변경하며 제조업, 농축산업, 어업분야 6개월 이상 장기근속하고 국내에서 관련분야 기능사 자격을 취득한 자는 재외동포 자격으로 변경이 가능하다. 또한 최근 2년간 연평균 200일 이상 국외 체류자, 만 63세 이상인 자는 재외동포 자격으로 변경이 가능하다.

[그림 2-3] 특례외국인 근로자 선정·도입 절차도



\*자료: 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 2010

[그림 2-4] 고용특례자 취업절차도



\*출처: EPS 시스템 홈페이지(<http://www.eps.go.kr/wem/kh/index.jsp>)



〈표 2-1〉 일반고용허가제와 특례고용허가제 비교

	일반고용허가제	특례고용허가제
① 체류 (취업기간)	· 3년 ※ 비전문취업비자(E-9)로 입국 후 입국일로 부터 최장 3년간 취업 <사업주 요청시 재고용 가능>	· 3년 ※ 방문취업비자(H-2)로 입국 후 3년간 취업 <사업주 요청시 재고용 가능>
② 대상 요건	· 한국어시험 및 건강검진 등 절차를 거쳐 구직등록한 자	· 국내 친족·호적이 있는 동포 (쿼터 무제한) · 국내 연고 없는 동포(쿼터 제한)
③ 취업허용업종	· 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업으로서 외국인력정책위원회에서 정하는 업종	· 일반고용허가제 허용업종에 일부 서비스업종 추가
④ 취업절차	· 한국어시험 → 근로계약 → 비전문 취업비자(E-9)로 입국 → 취업 교육 → 사업장배치 ※ 사업장변경 제한	· 방문취업비자로 입국 → 취업 교육 → 고용지원센터의 알선 또는 자유 구직 선택 → 근로계약 후 취업 ※ 사업장변경 무제한
⑤ 사용자의 고용절차	· 내국인구인노력 → 고용지원 센터에 고용허가 신청 → 고용허가서 발급 → 근로계약 후 고용 ※ 근로개시 신고의무 미부과	· 내국인구인노력 → 고용지원 센터에 특례고용 가능 확인서 발급 → 근로계약 후 고용 ※ 근로개시 신고의무 부과
⑥ 사업장별 고용 허용인원	· 사업장 규모별로 외국인 근로자 고용허용 상한 설정	· 일반외국인근로자 고용허용인원 만큼 외국국적동포 추가 고용가능 (건설업, 서비스업 제외)

고용허가제(특례 포함)하의 외국인근로자의 법적지위를 살펴보면 다음과 같다. 고용허가제하의 외국인근로자의 의미는 단순기능 업무에 종사할 수 있는 비전문취업사증(E-9) 및 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업활동 중인 자로서 다음 두 가지 유형으로 구분된다.<sup>11)</sup> 먼저

11) 따라서 단기취업(C-4), 교수(E-1) ~ 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 거주(F-2), 제외동포(F-4), 영주(F-5), 관광취업(H-1) 등 체류자격은 외국인고용법 적용 대상이 되는 외국인근로자

고용허가제 일반으로 국내 입국 전 근로계약을 체결하고 비전문취업 사증(E-9)을 발급받아 외국인력정책위원회에서 인력수급 상황 등을 고려하여 심의·의결한 업종에서 근로하는 외국인근로자이다. 다음으로는 방문취업 사증(H-2)으로 입국하여 소정의 취업교육 이수 및 구직등록 후 고용센터를 통한 알선 또는 자율구직으로 서비스업·건설업·제조업·농축산업·연근해어업 및 양식어업으로서 외국인력정책위원회에서 정한 업종에서 근로하는 외국국적동포이다.

고용허가제를 통해 고용된 외국인 근로자는 내국인과 동등하게 노동관계법을 적용하여 산재보험·최저임금·노동 3권 등 기본적인 권익을 보장받는다. 사업주의 근로계약위반, 부당 해고 등 위법·부당한 처분에 대해서는 근로조건개선과 및 노동위원회 등을 통해 권리 구제가 가능하다.<sup>12)</sup>

국민연금은 상호주의 원칙에 따라 외국인의 본국법이 대한민국 국민에게 국민연금 등을 적용하지 아니하는 경우 적용이 제외되며, 고용보험은 임의가입으로 되어 있다. 외국인 근로자들의 임금체불에 대비하여 임금채권보장법이 적용되지 않는 사업장 또는 상시 근로자수 300인 미만의 사업장의 고용주는 임금체불보증보험에 가입해야 한다.

외국인고용법상 외국인근로자가 국내에서 취업할 수 있는 기간은 총 3년이며 동 기간 중 가족을 동반해서는 안 되고 취업기간만료 후에는 반드시 출국해야하며, 출국 후 6개월(재취업 제한 기간)이 경과하지 아니한 자는 고용허가제에 의하여 다시 취업할 수 없다. 단, 외

---

에서 제외된다(외국인고용법 시행령 제2조)

12) 다만, 가구 내 고용활동 및 개인간병에 종사하는 외국인근로자의 경우에는 노동관계법령이 미적용(내·외국인 동일)되며 농축산업 및 어업에 종사하는 외국인근로자의 경우 근로시간·휴일·휴게에 대하여 근로기준법 적용이 제외된다(내·외국인 동일)

국인고용법에 의하여 취업한 후 3년의 취업기간이 만료하는 외국인 근로자 중, 취업활동 기간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재고용 허가를 요청한 근로자에 대해서는 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업활동기간을 연장받을 수 있다.

## 2. 전문외국인 인력 제도

전문외국인력이란 ‘전문적인 지식, 기술 또는 기능을 가진 외국인력’을 말한다. 비자유형별로는 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 자를 지칭하나 단기취업(C-4)자격 해당자도 전문지식 등을 가진 전문인력범주로 포함 가능하다. 또한 넓은 의미로는 언론인(D-5), 종교인(D-6), 상사주재원(D-7), 기업투자자(D-8), 무역경영자(D-9), 유학생(D-2), 세계적인 기업 및 대학 출신 구직연수자(D-10) 등도 넓은 의미의 전문인력에 포함될 수 있으며 이외에 전문 지식 등을 갖춘 국민의 배우자(F-2)·재외동포(F-4)·영주권자(F-5)·등록 외국인의 배우자(F-3)도 전문외국인력에 해당된다. 그러나 실제 통계 집계시에는 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격자만을 대상으로 집계하고 있다.

통계상으로 전문인력 범주로 포함되는 E계열의 비자에 대해 설명하면 다음과 같다. 국내에 취업을 위해 입국하는 외국인 전문인력에 관한 체류자격을 살펴보면 다음과 같다. 한국과학기술원 등 학술기관이나 전문대학 이상의 교육기관에서 임용하는 전임강사 이상의 교수에게는 ‘교수(E-1)’라는 체류자격이 부여된다. 의과대학의 경우 강의의 연장으로 실험·실습지도 등은 인정되나 진료비를 받는 진료행위는 인정되지 아니하며 진료행위를 하려면 별도로 전문직업(E-5) 자격

을 받아야 한다.

특정 연구기관 육성법 및 정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 의한 연구기관, 방위산업체에 관한 특별조치법에 의해 국방부장관이 위촉한 연구기관, 기술개발촉진법령에 의거 연구전담요원을 지속적으로 확보하고 독립된 연구시설을 갖춘 기업부설 연구기관, 산업기술 기반 조성에 관한 법률에 의한 기술지원기관, 기타 민법 또는 다른 법률에 의하여 설립된 과학기술분야의 비영리법인인 연구기관 및 기타 과학기술분야의 연구기관이나 단체와 영리를 목적으로 하는 법인에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하는 과학기술자에게는 ‘연구(E-3)’라는 체류자격이 주어진다.

또한 원칙적으로 복수사증발급은 국가간 조약이나 상호주의에 의하여 이루어지는 것이 국제관행이지만, 우리나라의 경우 이공계 석사학위 이상 소지자로서 해당 분야의 연구개발 업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자나 이공계 박사학위 소지자의 경우 우리나라 기술개발향상에 지대한 영향을 미치는 중요한 인력인 점을 감안하여 유효기간 3년의 복수사증을 발급하고 있다. 따라서 이러한 전문인력의 경우 한 번 사증을 발급받으면 별도의 사증을 발급받지 않고도 3년간 자유롭게 출입국을 할 수 있다.

대한민국의 법률에 의하여 인정된 외국의 국가공인자격증을 소지한 자로서 대한민국 법률에 의하여 해당 직업활동을 할 수 있는 자에 해당되는 국토해양부장관의 추천을 받은 항공기조종사, 최신의학 및 첨단기술 보유자로서 보건복지부장관의 고용추천을 받아 국가 또는 지방자치단체 의료기관, 의료법인, 비영리법인 및 정부투자기관에서

개설한 의료기관에 근무하고자 하는 의사, 국내 의(치)과 대학을 졸업한 후 대학부속병원 또는 보건복지부장관이 지정한 병원 등에서 인턴·레지던트 과정을 연수하는 자, 남북교류 협력에 관한 법률 규정에 따라 남북 협력사업 승인을 받은 자가 금강산 관광개발사업 등의 목적으로 초청한 자, 국내 항공사에 고용되어 항공기 조종사로 근무하고자 하는 자, 국내 운수회사 등에 고용되어 선장 등 선박운항의 필수 전문요원으로 근무하고자 하는 자, 남북교류 협력에 관한 법률 규정에 따라 남북 협력사업 승인을 받은 자, 사업 등의 목적으로 초청하는 관광선 운항에 필요한 선박 등의 필수전문인력에 대해서는 '전문인력(E-5)' 자격을 부여하고 있다.

창작활동을 하는 작곡가, 화가, 조각가, 공예가, 저술가 및 사진작가 등의 예술가, 음악, 미술, 문학, 사진, 연주, 무용, 영화, 체육, 기타의 예술상의 활동에 관한 지도를 하는 자등에 대해 예술홍행(E-6) 자격을 부여하고 있다.

전문인력은 체류자격 및 직종별로 정한 학력·경력·자격증 등의 요건구비여부 및 고용주 적격 및 허위초청 여부 등을 종합 심사하며 단순노무 외국인력과는 달리 취업 시 내국인 구인노력 등 불필요한 노동시장 테스트 등 각종 규제조치의 적용이 배제된다. 다만, 국내노동시장 보호 등의 차원에서 필요시 관계부처에 의견을 조회하며, 일부 직종의 경우 관계부처장관의 고용추천서를 반드시 발급받아 제출하도록 하고 있다.

한편, IT, BT 등 과학기술 분야의 글로벌 인재 유치를 위해 재경부, 교과부가 각각 Gold Card, Science Card 제도를 운영하여 주로 인도, 베트남, 중국 등 개발도상국의 우수인재를 중소기업들이 활용하는데 도

움을 주고 있다. 즉 표에서 보듯이 국내대학 유학생 출신들의 경우는 경력요건 면제 등 상대적으로 비 유학생 출신 외국인력에 비해 우대 혜택을 부여하고 있다.

〈표 2-2〉 전문 외국인력의 체류자격별 활동범위 및 체류기간

	체류자격 해당자 또는 활동범위	1회 체류 기간 상한
교수 (E-1)	고등교육법에 의한 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대학 이상의 교육기관 또는 이에 준하는 기관에서 전문분야의 교육 또는 연구지도 활동에 종사하고자 하는 자	5년
회화 지도 (E-2)	법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설어학연구소, 방송사 및 기업체부설 어학연수원 기타 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하고자 하는 자	2년
연구 (E-3)	대한민국 내의 공사기관으로부터 초청을 받아 각종 연구소에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하고자 하는 자[교수(E-1)자격에 해당하는 자는 제외]	5년
기술 지도 (E-4)	자연과학분야의 전문지식 또는 산업상의 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하기 위하여 대한민국 내의 공사기관의 초청을 받아 해당 업무에 종사하고자 하는 자	5년
전문 직업 (E-5)	대한민국의 법률에 의하여 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사 기타 국가공인 자격을 소지한 자로서 대한민국의 법률에 의하여 해당 직업활동을 할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하고자 하는 자[교수(E-1)자격에 해당하는 자는 제외]	5년
예술 흥행 (E-6)	수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고패션모델 기타 이에 준하는 활동을 하고자 하는 자. 예술연예(E-6-1), 호텔유흥(E-6-2), 운동(E-6-3)	1개월
특정 활동 (E-7)	대한민국 내의 공사기관 등과의 계약에 의하여 법무부장관이 특히 지정하는 활동에 종사하고자 하는 자	2년

\*자료: 출입국관리법 시행령 별표

〈표 2-3〉 해외우수인력 유치 지원제도

구분	주관 기관	사업내용	피고용 외국인 자격요건	취업 비자	발급 현황
Gold Card	지식 경제부	IT, BT, NT, 전자상거래, 신소재, 수송기계 등의 분야	- 8개 기술분야에서 5년 이상 경력자	E-7 비자	2,379명 (2010년 7월 4일 기준)
	한국 산업 기술 재단 (수행 기관)	외국우수기술인력의 고용시 필요한 지식경제부장관 고용추천장 발급	- 해당분야 학사학위이상 소지자로서 관련업체 2년 이상 경력자 (나노, 바이오, 환경및에너지, e-business, 신소재, 디지털전자, 수송기계, 기술경영) - 해당분야 석사학위 소지자 또는 국내대학 학사학위 이상 소지자		
Science Card	과학 기술부 (직접 수행)	외국 과학기술분야 우수인력 고용시 과기부장관의 고용추천장 발급	- 이공계 석사학위 이상 소지자로서, 해당분야 연구개발업무 3년이상 경력자 - 이공계 박사학위 소지자	E-1, 3	1,346명 (2010년 7월 4일 기준)
	해외 고급 기술 인력 도입 지원 사업	중소 기업 진흥 공단 전문기술 등을 보유한 외국인력 고용시 체재비와 왕복항공료 지원 - 7개월 이상 경우 최대 연 1000만원/인	해당분야 석사학위 소지자로서 2년 이상 경력자 또는 해당분야 박사학위자(단, 국내대학의 석사학위 취득자는 경력요건 면제)		
2008년 12월 말 까지 존재하였던 제도					
IT CARD	정보 통신부	IT분야	- IT 관련분야 5년이상 경력	E-7 비자	
	IT벤처 기업 연합회 (수행 기관)	외국우수기술인력의 고용시 필요한 정보통신부장관의 고용추천장 발급	- IT 관련학과 학사이상 학력 소지자로서 해당분야 2년 이상 경력자 - 상기 요건을 충족하는 기술개발 엔지니어 또는 해외마케팅분야 인력		

\*자료: 박영범·설동훈이규용(2010), 「외국인력 정책의 중장기 발전방향 연구」, 노동부에서 계인용

그동안 우리 정부는 전문외국인력의 유치를 위해 다양한 노력을 추진하여왔다. 즉 성장동력 확보 및 경쟁력 강화에 도움이 되는 전문인력의 유치를 지원하기 위해 사증발급 및 체류관리 절차 간소화 등 우대조치 등을 시행하여왔는데 2010년 말까지 시행된 주요 내용은 다음과 같다.

- 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 외국인력에 대해서는 취업사증 발급과 체류허가 절차에서 우대하고 5년 이상 체류시 영주(F-5)자격으로 변경 허용
- 일정요건을 갖춘 고액투자자 및 첨단기술분야 박사학위증 등 소지자, 특정분야 능력소유자 및 특별공로자 등에 대해서는 체류기간과 무관하게 영주(F-5)자격을 부여, 사실상 취업이민을 허용
- 국내에서 학사이상의 학위를 취득한 유학(D-2)자격 소지자 및 세계적인 기업대학출신 구직(D-10) 자격자 등이 전문직종에 취업할 경우 취업자격으로 변경 허용
- 취업사증 없이 체류 중인 우수전문인력이 취업활동을 하려는 경우 취업자격 등으로 체류자격 변경 허용
- 전문직종 종사 외국인의 학력·연령·한국어능력 등을 점수로 평가하여 일정 기준을 충족할 경우 취업제한이 없는 거주(F-2)자격으로 변경하고, 3년 체류 후에는 영주(F-5)자격으로 변경 허용
- 법무부장관이 정하는 부동산 등에 투자한 외국인에 대해서는 취업제한이 없는 거주(F-2)자격으로 변경하고, 5년 간 부동산을 보유하고 체류한 경우에는 영주(F-5)자격으로 변경 허용
- 50만 불 이상 고액투자자 및 고급과학기술(SCIENCE카드)·첨단기술(GOLD카드)·정보기술(IT카드)인력 등에 대해 가사보조인 고용 허용
- 50만 불 이상 투자 후 3년 이상 체류자, 일반자격으로 7년 이상 체류자에 대해 거주(F-2)자격으로 변경을 허용하고, 5년 체류 후에는 영주(F-5)자격으로 변경을 허용

### 제3절 외국인 인력추이와 특징

전체 체류 외국인 중 외국인 인력의 규모를 파악하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 외국인 인력 중에는 취업자격으로 입국하여 취업활동에 종사하고 있는 외국인도 있지만 비취업자격으로 입국하여 취업활동에 종사하고 있는 외국인도 있기 때문이다. 여기서는 전체 체류외국인을 중심으로 살펴본 후 취업자격 외국인 인력 추이를 살펴보도록 하자.



## 1. 체류 외국인 추이

외국인의 체류유형을 보면 체류기간에 따라 단기체류, 장기체류, 영주로 구분되며 단기체류는 체류기간이 90일 이하이고 장기체류는 체류기간 91일 이상을 의미하며 영주는 체류기간에 제한을 두지 않는다. 장기체류와 영주의 경우 입국일로부터 90일 이내에 외국인등록 또는 국내거소신고를 해야 한다. 외국인은 체류자격과 체류기간의 범위 내에서 체류할 수 있으며, 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정치활동을 할 수 없다. 외국인이 우리나라에 체류하면서 취업을 하고자 할 때에는 취업을 할 수 있는 체류자격을 소지하여야 하며, 지정된 근무장소에서만 근무하여야 한다. 지정된 근무장소를 변경하고자 하는 경우 사전에 혹은 일정한 기간 내에 관할 출입국관리사무소에 허가를 받거나 신고를 해야 한다.

외국인 등록 대상은 다음과 같다. 첫째, 대한민국에 입국한날부터 90일을 초과하여 체류하려는 외국인이며 둘째, 대한민국 국적을 상실하고 외국국적을 취득하였거나 우리나라에서 출생한 외국인등이 체류자격을 부여받아 그날부터 90일을 초과하여 체류하려는 외국인이 이에 해당된다. 다만, 다음의 외국인에 대하여는 외국인등록이 면제된다.

- 외교, 공무, 협정 수행자 및 그 가족(A-1, A-2, A-3)
- 외교, 산업, 국방상 중요한 업무에 종사하는 자 및 그의 가족과 기타 법무부장관이 특별히 외국인등록을 면제할 필요가 있다고 인정되는 외국인
- 6월 미만 체류하려는 외국인 중 다음 체류자격에 해당되는 활동을 하려는 외국인 → 문화예술(D-1), 종교(D-6), 방문동거(F-1), 동반(F-3), 기타 (G-1)

〈표 2-4〉 체류자격별 체류기간의 상한

출입국관리법 시행규칙 [별표 1] <개정 2009.4.3>			
1회에 부여하는 체류자격별 체류기간의 상한(제18조의2관련)			
체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한	체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한
1. 외교(A-1)	재임기간	18. 무역경영(D-9)	2년
2. 공무(A-2)	공무수행기간	18의2. 구직(D-10)	6개월
3. 협정(A-3)	신분존속기간 또는 협정상의 체류기간	19. 교수(E-1)	5년
		20. 회화지도(E-2)	2년
4. 사증면제(B-1)	협정상의 체류기간	21. 연구(E-3)	5년
5. 관광통과(B-2)	법무부장관이 따로 정하는 기간	22. 기술지도(E-4)	5년
6. 일시취재(C-1)	90일	23. 전문직업(E-5)	5년
7. 단기상용(C-2)		24. 예술홍행(E-6)	1년
8. 단기종합(C-3)		25. 특정활동(E-7)	2년
9. 단기취업(C-4)		25의2. 삭제 <2007.6.1>	
10. 문화예술(D-1)	2년	25의3. 비전문취업(E-9)	3년
11. 유학(D-2)	2년	25의4. 선원취업(E-10)	1년
12. 산업연수(D-3)	2년	26. 방문동거(F-1)	2년
		27. 거주(F-2)	3년
		28. 동반(F-3)	동반하는 본인에 정하여진 기간
		28의2. 재외동포(F-4)	3년
13. 일반연수(D-4)	2년	28의3. 영주(F-5)	상한 없음
14. 취재(D-5)	2년	29. 기타(G-1)	1년
15. 종교(D-6)	2년	30. 관광취업(H-1)	협정상의 체류기간
16. 주재(D-7)	2년	31. 방문취업(H-2)	3년
17. 기업투자(D-8)	영 별표 1의 17. 기업투자(D-8)의 가목에 해당하는 사람 : 5년		
	영 별표 1의 17. 기업투자(D-8)의 나목에 해당하는 사람 : 2년		

\*자료: 법무부, 출입국관리법 시행규칙, 2010

한국에 체류하는 외국인인 2000년 이후 지속적인 증가 추이를 보이고 있다. 연도별 체류외국인 추이를 보면 2000년 482천명에서 2006년 910천명으로 1.9배 증가하였으며 2010년말에는 1,261천명으로 2000년 말 대비 2.6배 증가하였다. 이에 따라 전체 인구대비 체류 외국인의 비율은 2000년 1.01%에서 2006년에 1.86%, 그리고 2010년에 2.50%로 지속적으로 증가하고 있다.

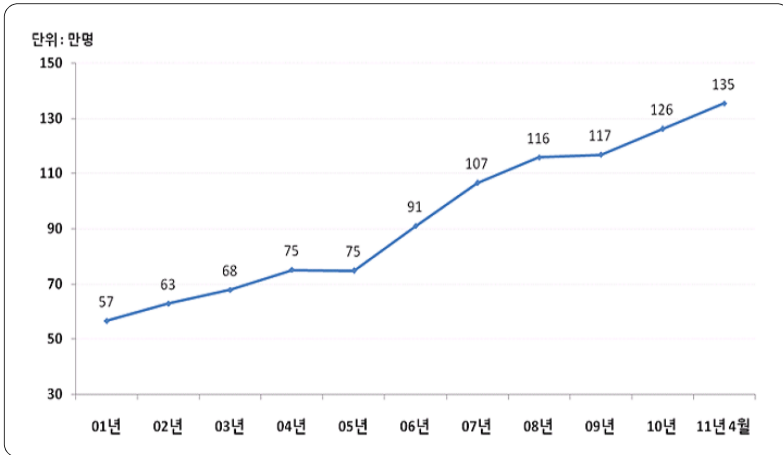
〈표 2-5〉 인구대비 체류 외국인의 증가

(단위: 명, %)

	체류 외국인	대한민국 인구	인구대비 체류외국인 비율(%)
2000년	481,611	47,732,558	1.01
2001년	576,835	48,021,543	1.20
2002년	629,006	48,229,948	1.30
2003년	678,687	48,386,823	1.40
2004년	750,873	48,583,805	1.55
2005년	747,467	48,782,274	1.53
2006년	910,149	48,991,779	1.86
2007년	1,066,273	49,268,928	2.16
2008년	1,158,866	49,540,367	2.34
2009년	1,168,477	49,773,145	2.35
2010년	1,261,415	50,515,666	2.50

\*자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』, 각년도. 인구는 통계청(KOSIS)의 '주민등록통계'를 인용하였음

[그림 2-5] 체류외국인 증감추이



\*자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>), 『2011년 4월 출입국·외국인정책 통계월보』,

<표 2-6>은 2011년 4월말 기준 체류 외국인의 비자유형별 특징을 보여주고 있다. 총 체류외국인은 1,354천명으로 이중 외국인 인력이 712천명이며 외국인력 중 비전문인력은 486천명이고 전문인력은 43천명이다. 비전문 외국인 인력 중 E9 비자는 189천명이고 방문취업비자는 297천명이다. 한편 불법체류자는 168천명이며 결혼이민자는 144천명이고 유학생은 66천명이다. 한편 여기서 외국인 인력으로 분류된 비전문인력이 모두 취업하고 있는 것은 아니며 특히 방문취업 입국자의 경우 일부는 비취업상태에 놓여 있을 가능성이 크다. 그러나 또 한편으로 보면 유학생과 결혼이민자 중 취업자가 일정 수준에 이르고 있을 감안하면 총 외국인 인력을 711천명으로 파악하는 것이 큰 무리는 아닐 것으로 판단된다.

〈표 2-6〉 체류 외국인 현황 (2011년 4월말 기준)

(단위: 명)

총 외국인(1,354,414)										
외국인 인력(711,861)								유학생 (D-2)	결혼 이민자 ※	기타
전문인력 (E-1~ E-7)	비전문인력 (485,657)		불법 체류자	단기취업 등(15,072)						
	E9 (188,968)	H2 (296,689)		단기취업 (C-4)	산업연수 (D-3)	기업투자 연수(D-8)	선원취업 (E-10)			
42,587	E9 (188,968)	H2 (296,689)	168,545	798	1,909	6,826	5,539	66,081	143,646	432,823

\*주: 총 결혼이민자는 194,737명 이중 국적취득자는 51,733명, 국적미취득자는 143,004명  
\*자료: 법무부·출입국 외국인정책본부, ‘출입국 외국인정책 통계월보’

주요 체류자격별 추이를 살펴보면 다음과 같다. 외국인 단순인력은 2000년 이후 지속적인 증가를 보이고 있는데 특히 2007년 방문취업제 실시로 동포인력의 급격한 증가로 2006년에 비해 21만여명이 증가하였으며 2010년에는 513,621명을 기록하여 2001년에 비해 4.7배 증가하였다.

여기서의 외국인력 통계는 취업비자로 입국한 외국인력(불법체류자 포함)만을 대상으로 하고 있는데 현실적으로 외국인력 규모는 이보다 더 많은 것으로 파악되고 있다. 즉 비취업비자로 입국하여 불법체류 상태에 있는 외국인의 대부분이 취업상태에 있는 것으로 추정되고 있으며, 결혼이민자나 유학생 입국자 중에서도 취업활동에 종사하는 인력이 상당수에 이르고 있는데 이들을 모두 포함할 경우 외국인력 규모는 70여만명을 상회하는 것으로 추정된다.

〈표 2-7〉 주요 체류 자격별 체류 외국인의 변화

(단위: 명)

	총체류자	유학생	전문인력	단순인력	결혼이민자
2001년	576,835	7,428	21,710	110,250	25,182
2002년	629,006	7,288	21,955	128,229	34,710
2003년	678,687	9,708	22,431	291,572	44,416
2004년	750,873	9,705	21,729	295,087	57,069
2005년	747,467	24,797	24,785	173,549	75,011
2006년	910,149	38,649	29,011	231,773	93,786
2007년	1,066,273	56,006	33,502	442,677	110,362
2008년	1,158,866	71,531	37,304	511,269	122,552
2009년	1,168,477	80,985	40,698	511,160	125,087
2010년	1,261,415	87,480	44,320	513,621	141,654

\*주: 1) 비취업비자로 입국하여 취업에 종사하고 있는 외국인은 인력통계에서 제외하였으며, 해당 체류자격으로 입국하여 불법체류로 된 경우도 해당 비자에 포함

2) 유학생 통계에는 일반유학생외에 어학연수자도 포함하고 있어 <표 II-6>과 차이가 남

\*자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』, 각년도

## 2. 결혼이민자

외국인 인력을 제외한 부문별 주요 체류 외국인의 특징을 보면 다음과 같다. 결혼이민자는 1980년대에는 종교단체를 통하여 일본 여성들이 국제결혼으로 한국에 입국했으나, 2000년대 들어와서는 중국·필리핀 국적의 결혼이민자들이 증가하여 오다가 최근에는 베트남·캄보디아·몽골타이 등으로 국적이 다변화되고 있다. 여자 결혼 이민자의 국적별 분포를 보면 중국이 55,874명(이중 한국계는 25,759명)으로 가장 많고 그 다음으로 베트남 30,014명, 필리핀 6,157명, 일본 4,557명 순이다. 남자의 경우 전체 15,876명 중 중국이 10,118명(이중 한국계는 6,807명)으로 가장 많으며 그 다음으로 미국이 1,139명이다.

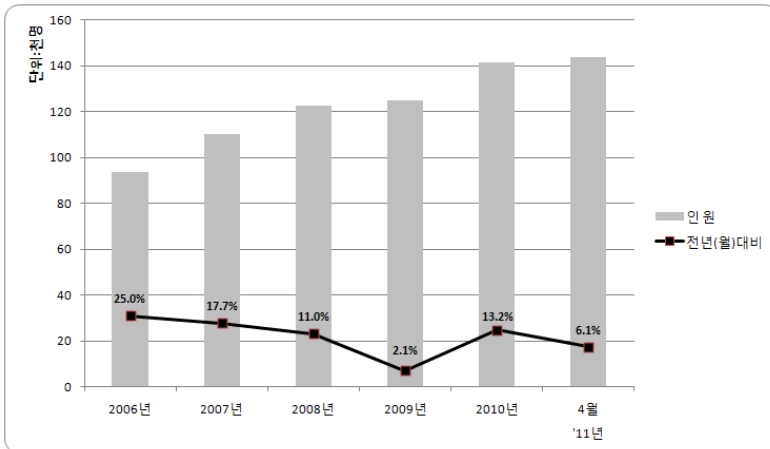
〈표 2-8〉 결혼이민자의 연도별 증감 추이(2011년 4월말 기준)

(단위: 명)

연 도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	'11년 4월
인 원	93,786	110,362	122,552	125,087	141,654	143,646
전년(월)대비	25.0%	17.7%	11.0%	2.1%	13.2%	6.1%

\*자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>), 『2011년 4월 출입국·외국인정책 통계월보』, 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>)의 통계자료실항목의 통계월보란에 각호 통계월보 존재. 각호의 월보내의 국민의 배우자(결혼이민자) 현황에서 참조.

[그림 2-6] 결혼이민자의 연도별 증감 추이



\*자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>), 『2011년 4월 출입국·외국인정책 통계월보』,

결혼이민자 및 혼인귀화자 국적별 현황을 보면 국적 미취득자의 비율(68.9%)은 국적취득자(31.1%) 보다 훨씬 높은 비율이며 국적취득자의 52.7%가 중국(한국계 포함)이며, 국적미취득자인 79.0%가 중국(한국계 포함)이다.

〈표 2-9〉 결혼이민자의 국적취득 유무별 구분

(단위: 명, %)

구분	계	중국 (한국계)	중국	베트남	필리핀	일본	몽골	태국	대만	기타
계	181,671 (100%)	59,346 (32.7)	51,348 (28.3)	34,640 (19.1)	10,610 (5.8)	5,326 (2.9)	2,602 (1.4)	2,272 (1.3)	1,042 (0.6)	14,485 (8.0)
국적 미취득자	125,087 (68.9%)	32,566 (26.0%)	33,426 (26.7%)	30,173 (24.1%)	6,321 (5.1%)	5,074 (4.1%)	2,292 (1.8%)	2,029 (1.6%)	325 (0.3%)	12,881 (10.3%)
국적취득자	56,584 (31.1%)	26,780 (47.3%)	17,922 (31.7%)	4,467 (7.9%)	4,289 (7.6%)	252 (0.4%)	310 (0.5%)	243 (0.4%)	717 (1.3%)	1,604 (2.9%)

\*주: 1) 캄보디아 3,230명(법무부, '09.12월 기준).

2) 국적취득자는 행안부 통계상 혼인귀화자에 한함(기타 사유에 의한 국적취득자 제외).

\*자료: 행정안전부(2010). 외국계주민현황조사.

결혼이민자의 취업실태에 대한 정보는 2009년에 보건복지부, 법무부, 여성부가 공동으로 실시한 '2009년 전국 다문화가족 실태조사'에서 구할 수 있다. 동 조사 결과에 따르면 조사대상 결혼이민자의 40.2%가 현재 취업 중이고, 21.8%는 현재는 취업하고 있지 않으나 과거에 한국에서 취업한 적이 있다고 밝혔다. 이 두 범주를 합하면 62.0%에 달하는 결혼이민자가 취업한 적이 있다.

성별로 구분해보면, 남성 결혼이민자는 현재 취업 74.3%, 과거 취업 17.6%이고, 여성 결혼이민자는 현재 취업 36.9%, 과거 취업 40.9%로, 남성이 여성보다 훨씬 더 많이 취업하고 있다. “현재 취업하고 있다”는 비율을 세분하여 보면, 국적취득자는 48.8%, 외국국적 소지자는 36.4%로, 국적취득자의 취업률이 상대적으로 높다. 거주지역별로는 도시 거주자의 취업률이 농촌 거주자보다 상대적으로 높다. 연령이 높을수록 취업률이 높는데, 40대 결혼이민자의 취업률이 다른 연령집



단보다 높다. 체류기간별로는 국내체류 기간이 길수록 취업률이 높다. 출신국별로는 북미, 유럽 등 남성 결혼이민자의 비율이 높은 나라와, 중국(조선족) 등 체류기간이 길고 연령수준이 높은 집단에서 취업률이 높게 나타난다.

### 3. 외국인 유학생

우수 해외 인적자원 개발이라는 취지에서 우리나라 역시 우수 유학생 유치에 위한 국가적 노력을 경주하고 있다. 2001년 외국인유학생 유치확대 종합방안을 수립하고 2004년 ‘Study Korea 프로젝트’를 추진한 결과 2003년 12,314명에 불과하던 외국인유학생이 이후 빠르게 증가하고 있다.

유학생 증가추이를 보면 2001년 7,428명에서 2004년에 9,708명으로 변화가 크지 않았으나 2005년에 24,797천명으로 크게 증가한 후 매년 비약적인 증가를 보여 2010년말에 87,480명으로 증가추이를 보이고 있다. 여기서 유학생 통계는 유학비자인 D-2 및 D-4(국어연수)를 포함한 통계로 비자유형별 통계의 D-2보다 광의의 개념으로 파악한 것이다. 2009년 통계를 기준으로 학위수준별로 보면 학사유학이 40,368명(50.0%)로 가장 많으며, 석사유학 12,021명(14.8%), 전문학사 6,213명(7.7%), 박사유학 3,562명(4.4%)이며 국어연수자는 18,534명으로 22.9%를 차지하고 있다.

외국인 유학생 증가세가 뚜렷한 것은 정부·대학의 외국인 유학생 유치노력, 저렴한 유학경비, 한류 등의 영향이다. 특히 아시아 지역의 유학생 비율이 전체의 92% 이상을 차지한다는 특징을 보여주는데 아

시아 국가의 유학생 비율이 높은 것은 한류 및 경제성장으로 인해 높아진 우리나라에 대한 관심을 반영하는 것이다. 대학별 유학생 유치 노력 가속화, 국내 유학에 대한 적극적 홍보 및 지원증대 등의 정책적 노력에 힘입어 향후에도 외국인 유학생은 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다.

〈표 2-10〉 연도별 유학생 증감 추이

(단위: 명)

연 도	2006	2007	2008	2009	2010
합 계	38,649	56,006	71,531	80,985	87,480
유 학(D-2)	30,101	41,780	52,631	62,451	69,600
한국어연수(D-4·1)	8,548	14,226	18,900	18,534	17,880
증 감 륜 (전년 동기 대비)	55.9%	44.9%	27.7%	13.2%	8.0%

\*자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>), 『출입국·외국인정책 통계연보』.

유학생 비자는 고등교육법의 규정에 의하여 설립된 전문대학, 대학, 대학원(야간 대학원 포함) 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 전문대학 이상의 학술연구기관에서 정규과정(학사·석사·박사)의 교육을 받거나 특정의 연구를 목적으로 입국하는 외국인에게 발급되는 비자이므로 경제활동을 할 수 없다. 다만 해당 체류자격과 병행하여 다른 활동을 하고자 할 경우 미리 관할출입국관리사무소에 신청하여 허가를 받으면 체류자격외활동을 할 수 있다.

이는 외국유학생이 최소한의 유학경비를 마련 할 수 있도록 학생

신분 및 유학목적을 벗어나지 않는 활동범위 내에서 시간제 취업(아르바이트)을 허용한 것이다. 시간제 취업을 하기 위해서는 사전에 아래 첨부서류를 준비하여 체류자격외활동허가를 받아야 한다. 자격요건은 지도교수(전임강사 이상)의 추천을 받은 자로서 (1)전문대학 이상의 고등교육기관에서 1학기 이상의 수학과정을 마친 자 (2)정규학위(석·박사 포함)과정을 이수하고 논문준비 중인 자이다. 허용범위는 학기 중 주당 20시간 이내(공휴일(토요일 포함) 및 방학기간 중 무제한)이며, 아르바이트 장소(근무처)는 2개로 한정됨. 체류허가기간 범위 내에서 1년간 허용(계속 연장가능)된다. 취업허용분야는 (1)전공과목과 밀접한 관련이 있다고 인정되는 직종 (2)사회통념상 학생이 통상적으로 행할 수 있는 범위내의 직종 (3)영어마을이나 영어캠프 등에서 가게 판매원, 식당점원, 행사 보조요원 등으로 활동하는 경우 (4)취업분야가 아닌 그 밖의 단순노무 분야이다. 다만 아래에 해당되는 분야는 취업이 제한된다. (1)산업기밀보호차원에서 취업제한이 필요한 첨단산업체와 연구소 등에 취업 (2)사행행위 분야, 유흥접객원, 선량한 풍속에 반하는 업종 (3)개인과의 교습행위 (4)기타 학생의 신분을 벗어난 활동 및 법무부장관이 취업을 제한 할 필요가 있다고 인정되는 분야이다.

유학(D-2)자격 소지자가 체류자격외활동허가(시간제 취업(아르바이트))를 받지 않고 일하다 적발되면 1차 위반시 통고처분 후 향후 1년간 시간제 취업 불허, 2차 위반시 통고처분 후 유학기간중 시간제 취업 불허, 3차 위반시 통고처분 후 유학자격 취소된다. 시간제 취업 허가를 받은 자이나 지정된 아르바이트 장소가 아닌 다른 곳에서 일할 경우에도 마찬가지로 처벌을 받게 되며, 허가받지 않은 외국인인유

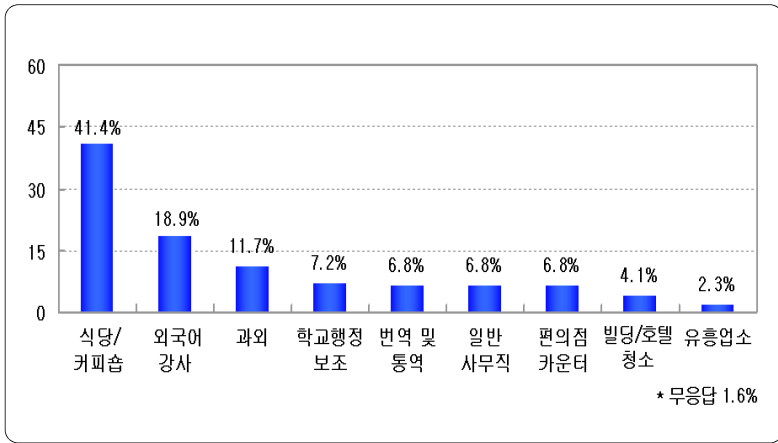
학생을 고용하다가 적발된 고용주도 처벌된다. 시간제취업허가를 받지 않고 취업하거나 전업형태로 취업하다 적발된 경우는 일반불법취업자 처벌 기준에 따라 처리된다.

2009년 실시된 외국인유학생 생활실태조사를 기초로 외국인유학생의 아르바이트실태를 살펴보면 다음과 같다. 외국인유학생 중 아르바이트를 하는 유학생 비율은 18.4%로 나타났고, 몽골(27.9%), 중국(21.5%), 한국계 중국인(17.8%)에서 아르바이트 비율이 높았다. 아르바이트 종류를 보면 식당/커피숍이 많고 일부는 법적으로 금지된 유흥업소에서 아르바이트를 하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 아르바이트 참여자의 아르바이트 시간은 주당 4시간 이하(29.7%)와 매일 4시간 이하(27.9%)가 많았으며 매일 4시간 초과 근무하는 경우도 15.8%에 이른 것으로 밝혀졌다. 아르바이트를 통한 소득수준은 40만원 미만이 52.3%로 가장 많고 다음으로 40~80만원(39.2%)로 나타났다. 한국노동연구원의 2010년 실태조사에서도 조사대상의 30.8%가 학업 중에 유급으로 일을 해 본 경험이 있는 것으로 조사되었으며 주된 근로형태는 단시간 근로로 나타나 있다.<sup>13)</sup> 유학생의 노동시장 참여는 유학이후 국내 노동시장으로의 유입이나 유학생과의 해외네트워크 구축 등의 정책목표도 중요하지만 현실적으로 이들이 국내 노동시장에 참여하고 있는 만큼 노동실태에 대한 파악은 필요하나 외국인 인력에 대한 수요측면에서 고려될 필요성은 없을 것이다.

---

13) 허재준외(2010), 유학생 시장의 특성과 정책과제

[그림 2-7] 유학생이 참여하는 아르바이트 종류



\*자료: 법무부(2009), 외국인유학생 생활실태조사결과보고서

#### 4. 취업자격 외국인 인력

취업비자로 입국한 외국인 외에 비취업비자 입국자 중 불법체류자 그리고 비국적 취득자인 결혼이민자나 유학생 중에서도 상당수가 취업하고 있음을 감안하면 외국인 인력은 취업비자 외국인 인력규모를 훨씬 상회하며 앞의 표에서 언급한 바와 같이 대략 70여만 명을 상회하는 것으로 추정된다. 또한 전문인력의 범주도 앞에서 언급한 바와 같이 E1부터 E7까지의 범주 외에도 실제로는 취업활동에 종사하고 있는 인력이 추가적으로 있으나 이들 중 인력의 범주를 어디까지 포함할지에 대한 논란도 있어 외국인 인력의 규모를 정확히 추정하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 여기서의 외국인 인력 통계는 취업비자로 입국한 외국인 인력(불법체류자 포함)만을 대상으로 언급하고자 한다.

<표 2-11>은 2011년 4월말 현재 취업자격으로 입국한 외국인력 현

황을 보여주고 있다. 불법체류자를 포함한 전체 취업자격 외국인력은 576천명이며 이 중 단순기능인력이 530천명을 차지하고 있으며 전문인력은 46천명 수준이다.

〈표 2-11〉 취업자격 체류외국인 총괄현황(2011년 4월 말 현재)

(단위: 명)

구 분		총체류자	합법체류자	불법체류자
총계		575,982	523,864	52,118
전문 인력	소계	45,532	42,601	2,931
	단기취업(C-4)	705	456	249
	교 수(E-1)	2,458	2,448	10
	회화지도(E-2)	23,184	23,050	134
	연 구(E-3)	2,341	2,327	14
	기술지도(E-4)	217	214	3
	전문직업(E-5)	620	598	22
	예술홍행(E-6)	4,722	3,214	1,508
	특정활동(E-7)	11,285	10,294	991
단순 기능 인력	소계	530,450	481,263	49,187
	비전문취업(E-9)	224,809	181,955	42,854
	선원취업(E-10)	7,659	5,515	2,144
	방문취업(H-2)	297,982	293,793	4,189

\*자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>), 『2011년 4월 출입국·외국인정책 통계월보』.

외국인 인력 수급전망을 위해서는 외국인 인력특성별 분포에 대한 시계열 정보를 파악하는 것이 필요하지만 통계의 일관성을 유지하기가 쉽지 않은 문제가 있다. 외국인 인력 추이를 시계열상으로 살펴보기 위해서는 정부의 행정통계에 의존할 수 밖에 없는데 분류상의 문제는 있지만 대략적인 추세는 파악이 가능하다. 통계 집계방식의 차이 및 제도의 변화 등으로 1990년대부터 현재까지의 일관된 기준하에서의 외국인 인력 통계를 구축하기는 쉽지 않다. 따라서 법무부나 고

용노동부에서 제공하는 행정통계자료를 이용하여 추세적 특징을 파악하는 방식으로 접근하고자 한다.

<표 2-12>는 2000년대 이전의 체류자격별 외국인 인력 추이를 보여주고 있다. 당시에는 불법체류자 비율이 매우 높았고 지금도 마찬가지로이지만 이들의 대부분이 취업하고 있음을 감안하여 이들을 전체 외국인 취업자수에 포함하였다. 표에서 보듯이 1990년대 이전에는 2만여명 수준을 넘지 않았던 외국인 인력 규모가 1990년 중반을 계기로 급격한 증가를 보여 1996년에 20여만명에 이르고 있으며 2000년에 들어와서는 30만여명에 이르고 있다.

<표 2-12> 체류자격별 외국인 인력 추이

(단위: 명)

	전 체	취업비자	연수비자	불법체류자
1987	6,409	2,192	0	4,217
1988	7,419	2,403	0	5,007
1989	14,610	2,474	0	12,136
1990	21,235	2,833	0	18,402
1991	44,850	2,978	0	41,877
1992	73,868	3,395	4,945	65,528
1993	66,919	3,767	8,644	54,508
1994	81,824	5,265	28,328	48,231
1995	128,906	8,228	38,812	81,866
1996	210,494	13,420	68,020	129,054
1997	245,399	15,900	81,451	148,048
1998	157,689	11,143	47,009	99,537
1999	217,384	12,592	69,454	135,338
2000	285,506	19,063	77,448	188,995
2001	329,555	27,614	46,735	255,206

\*주: 1) 각년도 12월 기준임.

2) 연수비자에는 해외투자기업연수생과 산업연수생이 포함되어 있음.

\*자료: 노동부.

<표 2-12>의 연수비자와 불법체류자의 대부분은 단순기능인력이며 고용허가제 이전의 취업비자의 경우에도 전문 외국인 인력과 연수취업자가 섞여 있지만 전문 외국인 인력이 2000년도 이전에 2만명을 채 넘지 않은 수준이기 때문에 전체 외국인 인력의 90%이상을 비전문외국인 인력으로 파악해도 될 것으로 보인다.

<표 2-13>은 1999년 이후부터 2010년까지 연도별 전문외국인 인력 추이를 보여주고 있다. 전문 외국인 인력 중 특정활동(E-7) 등 상대적으로 전문성을 갖고 있는 인력의 유입이 꾸준히 증가하고 있지만 규모 자체가 많지는 않다. 2010년 말 현재 국내에 체류하는 전문외국인 인력은 43,350명이며 회화지도와 예술흥행을 제외한 순수한 의미의 전문인력 중 특정활동(E-7)이 10,712명으로 가장 많고 그 다음이 연구 2,324명, 교수 2,266명이다.

<표 2-13> 체류자격별 전문외국인력 추이

(단위: 명)

연도	교수	연구	기술지도	전문직업	특정활동	소계	회화지도	예술흥행	소계 <sup>II</sup>
1999.12	926	659	508	435	3,893	6,421	5,620	3,263	15,304
2002.12	826	1,211	212	422	3,323	5,994	11,524	3,323	20,841
2003.12	952	1,411	219	363	3,471	6,416	11,344	4,671	22,431
2004.12	955	1,601	191	298	3,813	6,858	11,296	3,813	21,967
2005.12	1,094	1,765	199	303	4,533	7,894	12,439	4,452	24,785
2006.12	1,159	2,095	166	351	5,729	9,500	15,001	4,510	29,033
2009.12	2,056	2,066	197	536	8,806	13,661	22,642	4,305	40,608
2010.12	2,266	2,324	233	594	10,712	15,871	23,317	4,162	43,350

\*자료: 법무부 출입국/외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>),



다음으로 비전문 외국인 인력추이를 살펴보도록 하자. 우리가 여기서 한 가지 유념해야 할 점은 비자유형을 통해 비전문외국인 인력을 파악하는 것과 실제로 노동시장에서 일하고 있는 비전문외국인 인력의 규모는 차이가 있다는 점이다. 여기서는 추정을 통해 파악되는 자료가 아닌 행정통계에 나타난 비전문 외국인 인력의 연도별 추이를 살펴보도록 하자.

<표 2-14>연도별 비전문취업자 및 방문취업자 체류현황

(단위: 명)

기간	구분	계	비전문취업(E-9)	방문취업자(H-2)
11.4	계	532,171	231,471	300,700
	합법체류자	485,657	188,968	296,689
	불법체류자	46,514	42,503	4,011
10.12	계	506,905	202,319	286,586
	합법체류자	460,208	117,546	282,662
	불법체류자	46,697	42,773	3,924
09.12	계	494,646	188,366	306,283
	합법체류자	461,203	158,198	303,005
	불법체류자	33,443	30,165	3,278
08.12	계	488,629	189,297	299,332
	합법체류자	454,432	156,429	298,003
	불법체류자	34,197	32,868	1,329
07.12	계	403,687	175,001	228,686
	합법체류자	362,460	134,012	228,448
	불법체류자	41,227	40,989	238
06.12	계	161,867	161,867	-
	합법체류자	113,524	113,524	-
	불법체류자	48,343	48,343	-
05.12	계	113,000	113,000	-
	합법체류자	54,354	54,354	-
	불법체류자	58,646	58,646	-

\*주: 비전문취업비자에는 ①합법화 조치후 불법체류자(E-9-98), ②단체추천형 산업연수(E-9-95), ③연수취업자격(E-9-96), ④외국국적동포 비전문 취업특례고용(E-9-97) 등이 포함되어 있다.

<표 2-14>는 취업비자로 입국한 비전문외국인 인력의 연도별 추이를 보여주고 있다. 이 표에서 의미하는 불법체류자란 취업비자로 입국한 후 체류기간동안 사업장 이탈 등으로 불법체류자로 되었거나 체류기간 만료로 인해 불법체류로 된 경우를 의미한다. 고용허가제가 실시된 이듬해인 2005년 비전문 외국인 취업자는 113천명에서 지속적으로 증가추이를 보여 2011년 4월말 현재 231,471명에 이르고 있다. 2007년에 시작된 방문취업제 입국자는 2007년 12월말 228,448명에서 2009년 12월말에 306,283명으로 가장 높은 수준을 기록하였으며 2011년 4월말 현재 300,700명을 기록하고 있다. 비전문취업 비자(E-9)와 방문취업비자(H-2)를 합하면 전체 비전문취업자 통계를 구할 수 있는데 비전문취업비자가 2005년 이후 급격한 증가추이를 보여 왔음을 알 수 있다.

## 5. 불법체류자

저숙련 외국인력이 취업을 목적으로 유입되기 시작한 1987년 이후 그 동안 불법체류 외국인 인력의 비중이 높았는데 생산직 인력 난에도 불구하고 저숙련 외국인력을 활용할 수 있는 합법적인 수단이 없었던 1991년에는 외국인력 중 불법체류자의 비중이 93.4%까지 이르렀다. 외국인산업연수생제도 도입 이후 1994년에는 불법체류 외국인력의 비중이 58.9%까지 하락하였으나 외국인산업연수생제도만으로는 외국인력에 대한 수요를 충족하기 어려워짐에 따라 불법체류 외국인력의 비중은 다시 증가하기 시작하여 2002년에는 79.8%까지 다다랐다. 2003년 8월에 외국인 고용허가제를 입법화 하고 2003년 10월에 당시의 불법체류 외국인력을 외국인근로자의 고용 등에 관

한 법률 부칙 제2조에 따라 합법화함에 따라 2003년 12월에는 불법체류자의 비중이 35.5%로 하락하였고 불법체류인력의 규모도 2002년 말의 289천명에서 138천명으로 감소하였다. 그러나 이후 다시 증가하여 20여만명 수준을 유지하여 오다 2008년 이후 지속적으로 감소추이를 보이고 있으며 2011년 4월말 현재 불법체류율은 12.4%를 기록하고 있다.

불법체류자의 입국당시의 체류자격은 연도별로 차이가 있는데 2010년 자료를 기준으로 보면 전체 불법체류자 168,515명 중 비전문취업 입국자가 42,773명(25.4%)으로 가장 많고, 그 다음으로 단기종합(C-3) 34,644명(20.6%), 단기상용(C-2) 21,365명(12.7%)등이다.<sup>14)</sup> 불법체류자를 100% 취업자로 간주하는 것은 곤란하지만 이들의 대부분이 취업상태에 있거나 취업할 의사가 있는 것으로 알려져 있기 때문에 불법체류자의 규모는 필요 외국인력의 추정에서 반드시 고려되어야 할 요소이다.

불법체류자를 모두 취업자로 강한 가정을 택하여 전체 외국인 인력을 계산할 경우 통계작성시 두 가지 방식으로 접근할 수 있다. 첫째, 취업비자중 합법취업자 숫자에다가 전체 불법체류자를 합한 수치를 계산하거나 둘째, 취업비자로 입국한 외국인 인력(합법+불법)숫자에 비취업비자 입국자 중 불법체류자를 더하여 계산하는 방식을 취할 수 있다. <표 2-15>의 불법체류자는 우리나라 전체의 불법체류자를 보여주고 있음을 유념할 필요가 있다.

---

14) 비전문취업입국자 중 불법체류자가 가장 많은 것은 모집단 자체가 많기 때문이며 비자 유형별 불법체류율로 보면 2010년 기준으로 단기상용(C-2)이 79.7%로 가장 많으며 비전문취업(E-9)의 불법체류율은 19.4%이다.

앞의 전문외국인 인력과 비전문외국인 인력, 그리고 불법체류자를 모두 합산하면 외국인 인력 규모는 2000년대 초반 30여만명 수준에서 2011년 70여만명에 이르고 있다. 10여년간 외국인 인력규모의 증가추세가 매우 빠르게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 끝으로 2010년말 현재 불법체류자의 체류기간별 현황을 보면 전체 불법체류자 168,515명 중 5년 이상 10년이하 체류자가 20.4%(34,367명)이고 10년 이상 체류자는 15.7%(26,526명)이다.

〈표 2-15〉 불법체류자 추이

(단위: 명, %)

	총체류자	불법체류자	불법체류율(%)
2000년	481,611	184,547	38.3
2001년	576,835	255,206	44.2
2002년	629,006	289,239	46.0
2003년	678,687	154,342	22.7
2004년	750,873	207,841	27.7
2005년	767,467	204,254	26.6
2006년	910,149	211,988	23.3
2007년	1,066,293	223,464	21.0
2008년	1,158,866	200,489	17.3
2009년	1,168,477	177,955	15.2
2010년	1,261,415	168,515	13.4
2011년 4월말	1,354,414	168,545	12.4

\*자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』, 각년도

## 제4절 외국인 인력 도입규모, 허용업종 및 고용구조

### 1. 외국인 인력 도입규모와 허용업종

앞절에서는 우리나라 외국인 인력제도와 비자유형별 체류 외국인의 추이를 살펴보았다. 외국인 인력 중 가장 많은 규모를 차지하고 있는 것은 저숙련 인력으로 정부는 그 동안 이 인력에 대해서는 쿼터를 할당하여 배분하는 방식을 취해 왔다. 본 절에서는 저숙련 외국인 인력에 대한 정부의 쿼터 배분정책을 살펴보도록 한다.

일반적으로 저숙련 혹은 단순기능 외국인력의 고용은 많은 사회적 비용을 수반하게 되므로 도입규모의 결정이나 도입과정 그리고 도입 허용 업종의 결정에 많은 규제를 수반하며 이러한 규제는 적절한 것으로 받아들여지고 있다. 저숙련 외국인 인력 도입규모의 결정과 관련하여 가장 중요하게 받아들이는 핵심적인 논리 중의 하나가 내국인 노동시장의 보완성 원칙과, 산업구조조정 저해 방지 원칙, 그리고 단기순환원칙이라고 볼 수 있다.

이러한 원칙은 저숙련 인력의 활용에서 단기적으로는 인력부족논리에 입각하여 접근하지만 중장기적으로는 외국인 인력의 유입에 따른 사회경제적 비용과 편익을 고려하여 결정해야 한다는 논리가 전제되어 있다. 이러한 논지들은 저숙련 외국인 인력을 한시적으로 받아들여 활용하는 대부분의 국가들에서 견지되어 왔으며 우리나라도 예외는 아니다. 즉, 저숙련 외국인 인력의 도입은 단순히 필요한 인력의 공급이 아닌 내국인 노동시장과의 조율, 산업구조조정정책과의 정합성, 외국인 인력관리의 효율화 등을 고려한 종합적인 차원에서 업종 및 도입규모, 그리고 이와 관련된 행정적 규제가 요구되는 것이다.

이하에서는 그 동안 외국인 인력 도입규모의 결정과정 및 추이를 시기적으로 살펴보도록 하자.

먼저 고용허가제 도입 이전인 산업연수생 제도의 도입규모와 도입 허용업종을 살펴보면 산업연수생제도가 시행되면서 1994년 제1차 연수생으로 21개 제조업에 20,000명<sup>15)</sup>, 1994년 제2차 연수생으로 섬유신발제조업에 10,000명, 1995년 제3차 연수생으로 21개 제조업에 20,000명, 1996년 제4차 연수생으로 22개 제조업에 19,000명, 제5차 연수생으로 10,000명을 도입키로 하였다. 1998년에는 중국 조선족 사기피해자 1,000명을 한시적으로 도입토록 하여 2001년 말 산업연수와 관련한 국내 체류 외국인 인력 허용인원은 83,800명으로 하였다.<sup>16)</sup> 2002년 7월에는 연수생·연수취업자 총정원관리제를 도입하여 총 정원을 145.5천명으로 하였다. 2003년 3월 29일에는 고용허가제 도입을 전제로 2003년 3월 출국유예기간이 만료되는 불법체류자에 대해 2003년 8월 말까지 일괄 재유예하였다. 2003년 9월 1일~2003년 11월 30일 기간에는 2003년 3월 31일 기준 국내 체류기간 4년 미만 불법체류 외국인 227천명에 대하여 합법화조치를 시행하였다. 고용허가제 이후 연도별 도입규모와 도입업종은 <표 2-16>과 같다.

---

15) 1993년 11월 산업기술연수생을 20,000명 도입하기로 결정하였으며, 이에 따라 1994년 5월부터 산업연수생이 입국하기 시작하였다.

16) 중소제조업(80,000명), 건설업(2,500명), 연근해어업(1,000명), 내항선 정원(300명) 등 모두 83,800명이다.

〈표 2-16〉 고용허가제 실시 이후 외국인 인력 도입규모 및 업종

연도	도입규모 및 업종
2004.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입규모: 총 79천명(고용허가제 25천명, 취업관리제 16천명, 산업연수제 38천명)</li> <li>■ 도입업종: 고용허가제-제조업-건설업-농축산업 취업관리제-건설업-서비스업</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입규모                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인력 추가 도입 및 사업장의 인력공백 최소화를 위해 실제 출국인원만큼 도입(39천명 + <math>\alpha</math>)</li> <li>- 산업연수생 대체 예비인력 조정(33천명 → 40천명)</li> </ul> </li> <li>■ 도입업종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '04년 도입업종 외에 냉장냉동창고업(일반 고용허가제), 자동차수리업(고용특례자) 추가</li> </ul> </li> <li>■ 고용허용인원 : 4인 이하 사업장의 외국인 고용 허용인원 확대(2명 → 5명)</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입규모 : 105천명(일반 34,750, 특례 38,050, 산업연수생 32,200)</li> <li>■ 추가 도입업종 : 양식어업, 자동차전문수리업, 자동차세차업, 육탕업, 재생용 재료수집 및 판매업</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입규모: 109,600명(일반 49.6천명, 특례 60천명)</li> <li>■ 추가 도입업종:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동포 서비스업 (산동물 도매업, 기타 산업용 농산물 및 산동물 도매업, 가정용품 도매업, 기계장비 및 관련용품 도매업, 가전제품가구 및 가정용품 소매업, 기타 상품 전문 소매업, 무점포 소매업, 시설품 유지관리 및 고용서비스업, 이륜자동차 수리업, 산업용 세탁업 등 12개 업종 추가)</li> <li>- 일반 고용허가제의 경우 건설업 중 석유화학, 플랜트 공사는 고용허용 대상에서 제외</li> </ul> </li> <li>■ 사업장별 고용허용 기준의 예외                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국적 동포 추가고용 허용 : 제조업농축산업어업 업종에 한하여 사업장 규모별 고용허용 기준인원만큼 외국적 동포 추가 고용허용</li> <li>- 지방기업(비수도권) 고용 허용인원 20% 상향조정</li> </ul> </li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입규모 : 132,000명(일반 72천명, 특례 60명) * 재고용자 포함</li> <li>■ 도입업종 : 특례 고용허가제 허용업종 중 서비스업종에서 "시설물 유지관리 및 고용서비스업(751)"의 세부항목인 "인력공급 및 고용알선업(7512)"을 허용업종에서 제외</li> <li>■ 사업장별 고용허용 인원 : 제조업의 경우 300인 미만 중소제조업체 평균 인력부족율보다 인력부족율이 높은 업종의 경우 사업장별 허용인원을 20% 상향 조정</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입규모: 34천명(일반 17천, 특례17천) * 재고용 인원 제외                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기상황을 감안하여 상하반기 쿼터를 나누어 운영(상반기 1/3 도입)</li> </ul> </li> <li>■ 도입업종 및 사업장별 허용인원: 08년과 동일</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입규모 : 24천명(일반 24천, 특례 0) * 재고용 인원 제외                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기상황을 감안하여 제조업종은 분기별로 쿼터를 나누어 운영(2/4분기 13,500, 3/4분기, 4/4분기 각각 3,000명)</li> </ul> </li> <li>■ 도입업종 및 사업장별 허용인원 : 08,09년과 동일</li> <li>■ 관광산업 활성화를 위해 "1,2,3급 관광호텔"에 대해서만 사업장당 2명 이내 동포 고용 허용</li> </ul>

\*자료: 고용노동부, 외국인력 고용편람

<표 2-17>은 2004년 고용허가제 시행이후 체류자격별·연도별 외국인 인력 쿼터 추이를 보여주고 있다. 고용허가제 시행초기에는 79천명의 도입쿼터가 할당되었으며 이듬해인 2005년 18천명으로 대폭 감소하였으나 2006년부터 2008년까지는 매년 10만 여명이 넘는 쿼터가 할당되었다. 2009년과 2010년에는 경기침체를 고려하여 쿼터 할당량을 대폭 줄였으며 귀국자를 감안하면 신규 유입규모가 거의 없는 것으로 볼 수 있다.

<표 2-17> 체류자격별·연도별 외국인력 쿼터

(단위: 명)

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
계	79,000	18,000	105,000	109,600	132,000	34,000	34,000
일반(E-9)	25,000	14,300	34,750	49,600	72,000	17,000	34,000
동포(H-2)	-	3,700	38,050	60,000	60,000	17,000	-
산업연수제	38,000	-	32,200	-	-	-	-
취업관리제	16,000	-	-	-	-	-	-

\*주: 1) H-2는 체류인원(입국자·출국자)으로 관리

2) '취업관리제'는 '방문취업제(H-2)' 이전에 동포에 대한 고용관리제도였음

3) '05년은 '03년 합법화된 인력이 자진출국하면 그만큼 고용 보장해, 실 입국인원은 116천명임

\*자료: 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 2010

<표 2-18>은 업종별·연도별 외국인 인력 쿼터를 보여주고 있다. 업종별 할당량을 보면 제조업이 압도적으로 많다. 2007년 방문취업제 시행 이전의 경우에는 건설업의 할당량이 제조업 다음으로 많았으나 방문취업제 시행이후부터는 서비스업의 쿼터가 제조업 다음으로 많은 수를 차지하고 있다.



<표 2-18> 업종별·연도별 외국인 인력 쿼터

(단위: 명)

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
계	79,000	18,000	105,000	109,600	132,000	34,000	34,000
제조업	40,000	12,000	69,000	69,300	76,800	23,000	28,100
건설업	26,000	3,000	10,300	14,900	18,000	2,000	1,600
서비스업	4,000	2,000	18,900	20,600	31,000	6,000	100
농축산업	4,000	1,000	2,500	3,600	5,000	2,000	3,100
어업	5,000	-	4,300	1,200	1,200	1,000	1,100

\*자료: 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 2010

<표 2-19>는 2010년 기준 저숙련 외국인 인력 도입허용 업종을 보여주고 있다.<sup>17)</sup> 일반고용허가제와 특례고용허가제로 취업가능한 업종을 구분하고 있는데 제조업, 건설업, 서비스업 중 재생용자료 수집 및 판매업, 냉장냉동 창고업, 그리고 어업과 농축산업은 공통으로 적용되고 있다. 특례고용허가제와 일반고용허가제의 차이점은 서비스업 중 도매업, 가사서비스업, 개인간병인 및 유사서비스업, 육탕업, 사회복지사업, 숙박업 등 주로 직접 서비스를 수행하는 분야에만 특례고용허가제에 대해 추가 취업허용업종을 허용하고 있다는 점이다.

17) 한편, 전문외국인 인력에 대해서도 취업허용 분야를 정해놓고 있는데 특히 특정활동(E-9)비자의 경우 취업허용분야를 69개 직종으로 제한하고 있다. 저숙련 외국인 인력의 경우 업종에 초점을 맞추고 취업허용분야를 정하고 있다면 전문 외국인 인력의 경우 직종을 중심으로 설정하고 있는 점이 차이이다.

〈표 2-19〉 2010년 저숙련 외국인 인력 도입허용 업종

구 분	일반고용허가제	특례고용허가제
제조업	- 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하	
건설업	- 모든 건설공사(건설산업기본법 제2조 4항 정의 관련 다음 페이지 참조) ※ 발전소·제철소·석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경설비인 경우에는 적용 제외	
서비스업	- 호텔업(55111)<삭제>	- 산동물 도매업(46205) - 기타 산업용 농산물 및 산동물 도매업(46209) - 가정용품 도매업(464) - 기계장비 및 관련용품 도매업(465) - 기타 가정용품 소매업(475) - 기타 상품 전문 소매업(478) - 무점포 소매업(479) - 숙박업(55111, 55112) ※ 관광진흥법 상 관광호텔업 포함 - 음식점업(5611, 5619) - 육상여객 운송업(492) - 여행사 및 기타 여행보조업(752) - 시설물 유지관리 서비스업(7410) - 건축물일반·산업설비 청소업(74211-2) - 사회복지사업(87) - 하수·폐수 및 분뇨처리업(37) - 폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업(38) - 자동차 종합 수리업(95211) - 자동차 전문 수리업(95212) - 모터사이클 수리업(9522) - 육탕업(96121) - 산업용 세탁업(96911) - 개인 간병인 및 유사서비스업(96993) - 가사 서비스업(97)
	- 재생용 재료수집 및 판매업(46791) - 냉장·냉동 창고업(52102) (내륙에 위치한 업체)	좌 동
어업	- 연근해어업(03112)	좌 동
	- 양식어업(03210)	좌 동
농축산업	- 작물재배업(011) - 축산업(012) - 작물재배 및 축산 관련 서비스업(014)	좌 동

\*주: 1) 2008년도 표준산업코드 9차 계정으로 인한 업종 조정으로 인해 제외된 업종에 대해 서도 기준에 발급된 특례고용가능확인서는 유효함  
2) 괄호안의 숫자는 한국표준산업분류 대분류(알파벳 문자), 중분류(2자리 숫자), 소분류(3자리 숫자), 세분류(4자리 숫자), 세세분류(5자리 숫자)의 5단계로 구성

## 2. 외국인 인력 고용구조

외국인 인력의 고용통계에 대한 종합적인 행정 및 조사통계가 없는 관계로 현 단계에서 70여만명에 이르는 외국인력의 고용구조를 파악하는 것은 현실적으로 어렵다<sup>18)</sup>. 이에 관해 이용 가능한 행정통계 중 접근성이 비교적 높은 자료는 고용노동부의 '사업체 고용동향 특별조사'결과이다. 동 자료는 숙련수준을 구분하지 않고 외국인 인력의 산업별·직종별 정보를 제공하고 있으나 5인 이상을 대상으로 조사가 이루어져 있어 동포인력의 취업이 높은 음식업이 가사 간병인 등 서비스업 종사자의 대부분이 제외되어 있으며 제조업 종사자의 경우에도 소규모 사업장 종사자가 누락되어 있다는 한계가 있다.

동 조사에 나타난 외국인 인력의 업종별 고용실태를 보면 2005년 124천명에서 지속적으로 증가해 2009년 184천명으로 증가하였다. 표에는 나타나 있지 않지만 2010년의 경우 169천명으로 감소하였는데 글로벌 금융위기 이후 지속된 경기침체의 영향 때문이다. 산업별 외국인력 분포를 보면 2009년의 경우 제조업(74.8%)에 가장 많이 취업해 있고 기타서비스업도 16.3%로 비교적 높은 편이다.

---

18) 외국인 인력 통계문제에 대해서는 이규용외(2010), 『외국인 고용통계 개선방안』, 한국노동연구원을 참조

〈표 2-20〉 외국인 인력의 업종별 분포

(단위: 명, %)

	2005		2007		2008		2009	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중
광업	34	0.0	59	0.0	141	0.1	90	0.0
제조업	99,147	79.6	125,705	76.6	129,052	67.6	138,108	74.8
건설업	4,794	3.8	6,516	4.0	11,780	6.2	4,955	2.7
전기, 가스업	15	0.0	154	0.1	19	0.0	12	0.0
도소매업	2,388	1.9	3,432	2.1	2,337	1.2	3,318	1.8
음식숙박업	1,896	1.5	3,918	2.4	9,562	5.0	8,039	4.4
기타서비스업	16,246	13.0	24,348	14.8	38,045	19.9	30,105	16.3
전체	124,520	100	164,131	100	190,936	100	184,627	100

\*자료: 고용노동부, 『사업체 고용동향 특별조사』, 각호

외국인 인력의 업종별 분포보다 우리에게 더 관심 있는 분야는 직종별 분포이다. <표 2-21>은 고용노동부의 사업체고용동향특별조사에 나타난 외국인 인력의 직종별 분포 및 추이를 보여주고 있다. 2009년 기준으로 직종별 분포를 보면 가장 높은 비중을 차지하고 있는 직종은 환경·인쇄·목재가공업 및 생산단순직이며, 그 다음으로 재료관련직, 기계관련직의 순이다. 2005년대비 2009년의 증가율이 높은 직종으로는 교육 및 자연과학·사회과학 연구관련직, 음식서비스 관련직, 경비 및 청소관련직, 기계관련직, 재료관련직, 식품가공 관련직 등이 높은 증가율을 보인데 비해, 섬유 및 의복관련직은 2005년 10,158명에서 2009년에는 5,748명으로 절반 가량이 감소하였으며, 문화·예술·디자인·방송관련직도 2005년 2,833명에서 2009년에 768명으로 크게 감소하였으며 미용·숙박·여행·오락 및 스포츠 관련직도 규모는 크지 않지만 미세하게 감소하였다.

〈표 2-21〉 외국인 인력의 직종별 분포

(단위: 명, %)

	2005년		2007년		2008년		2009년	
	인 원	비 중	인 원	비 중	인 원	비 중	인 원	비 중
관리직	1,611	1.3	2,099	1.3	1,429	0.7	1,688	0.9
경영, 회계, 사무관련직	2,198	1.8	2,549	1.6	3,854	2.0	3,727	2.0
금융, 보험관련직	286	0.2	353	0.2	742	0.4	484	0.3
교육 및 자연과학 사회과학 연구관련직	8,499	6.8	13,016	7.9	19,304	10.1	17,458	9.5
법률, 경찰, 소방교도관련직	157	0.1	106	0.1	169	0.1	194	0.1
보건, 의료관련직	177	0.1	226	0.1	227	0.1	240	0.1
사회복지 및 종교관련직	91	0.1	263	0.2	356	0.2	179	0.1
문화, 예술, 디자인방송관련직	2,833	2.3	3,408	2.1	5,486	2.9	768	0.4
운전 및 운송관련직	962	0.8	3,362	2.0	4,493	2.4	3,672	2.0
영업 및 판매관련직	1,333	1.1	1,767	1.1	1,622	0.8	1,547	0.8
경비 및 청소관련직	516	0.4	1,453	0.9	1,480	0.8	2,210	1.2
미용, 숙박, 여행, 오락, 스포츠관련직	310	0.2	168	0.1	83	0.0	266	0.1
음식서비스관련직	1,776	1.4	3,759	2.3	9,642	5.1	8,068	4.4
건설관련직	5,565	4.5	6,185	3.8	12,425	6.5	6,610	3.6
기계관련직	12,869	10.3	24,661	15.0	27,840	14.6	29,284	15.9
재료관련직(금속, 유리, 점토, 시멘트)	19,203	15.4	29,594	18.0	25,903	13.6	32,009	17.3
화학관련직	13,293	10.7	17,737	10.8	15,100	7.9	16,414	8.9
섬유 및 의복관련직	10,158	8.2	8,080	4.9	7,802	4.1	5,748	3.1
전기전자관련직	8,282	6.7	12,738	7.8	12,371	6.5	10,092	5.5
정보통신관련직	613	0.5	529	0.3	641	0.3	657	0.4
식품가공관련직	2,379	1.9	3,832	2.3	5,039	2.6	4,698	2.5
환경 인쇄 목재가구 공예 및 생산단순직	31,412	25.2	28,240	17.2	34,638	18.1	38,437	20.8
농림어업관련직	0	0.0	10	0.0	289	0.2	177	0.1
전 체	124,520	100	164,131	100	190,936	100	184,627	100

\*자료: 고용 노동부, 『사업체 고용동향 특별조사』, 각호

한편, <표 2-22>는 고용허가제 입국자의 연인원 기준 업종별 분포를 보여주고 있다. 동포취업자의 경우 신고율이 낮아 자료의 대표성이 없으나 고용허가제 일반의 경우는 현실을 대부분 반영하고 있다고 볼 수 있다. 표에서 보듯이 고용허가제 일반 제조업 취업자수는 2007년 105천명에서 2010년에 219천명까지 증가하였으나 2011년에는 185천명으로 감소하였다. 동포 특례자까지 포함할 경우 제조업 취업자수는 24만여명이며 신고안된 동포취업자수와 불법체류자의 제조업 취업자를 포함하면 제조업 취업자수는 최소한 30여만명을 초과할 것으로 추정된다. 한편 건설업과 서비스업의 경우 주로 동포들의 취업률이 높음을 보면 이 통계를 통한 서비스업 취업자의 취업규모를 논하는 것은 한계가 있다.

<표 2-22> 연도별 외국인근로자 유형별 취업자수(연인원 기준)

(단위: 명)

		2007	2008	2009	2010	2011
일반	제조업	105146	176402	213744	218651	185218
	건설업	304	1626	3081	6019	4964
	농축산업	2525	8291	9659	11907	12110
	서비스업	154	207	187	198	207
	어업	434	1634	2259	2851	3082
	전체	108563	188160	228930	239626	205581
특례자	제조업	22590	45679	58162	75061	56614
	건설업	1151	5089	16570	18207	7359
	농축산업	460	1012	1615	2103	1841
	서비스업	37938	38054	45787	51276	39933
	어업	52	143	274	382	309
	전체	62191	89977	122408	147029	106056

\*주: 연도는 근로계약시작 시작일 기준임

\*자료: 고용노동부, 고용허가제 원자료(2011년 6월 기준)

끝으로 <표 2-23>은 2011년 4월말 기준 비전문 취업자의 업종별 분포 및 불법체류율을 보여주고 있다. 고용허가제 일반의 불법체류율은 전체가 18.6%이며 이를 업종별로 보면 어업분야가 24.9%로 가장 높고, 그 다음으로 농업 13.7% 그리고 건설업 8.9%의 순이며 제조업의 경우 불법체류율은 6.6%로 상대적으로 낮다.

<표 2-23> 비전문취업자 현황(2011년 4월말)

(단위: 명, %)

구 분	총체류자	합법체류자	불법체류자	불법체류율	
총계	532,171	485,657	46,514	9.57	
비전문취업 (E-9)	총계	231,471	188,968	42,503	18.40
	제 조 업(E-9-1)	173,642	162,213	11,429	6.60
	건 설 업(E-9-2)	14,090	12,831	1,259	8.90
	농 업(E-9-3)	10,953	9,449	1,504	13.70
	어 업(E-9-4)	4,973	3,735	1,238	24.90
	냉장냉동(E-9-5)	642	602	40	6.20
	재료수집(E-9-6)	46	40	6	13.00
	축 산 업(E-9-8)	69	69	0	0.00
	기 타	27,056	29	27,027	99.90
방문취업(H-2)	300,700	296,689	4,011	1.30	

\*자료: 출입국외국인정책본부, 출입국외국인정책 통계월보 2011년 4월호

## 제5절 외국인 인력 도입규모에 대한 평가

제2장의 4절까지는 우리나라의 외국인 인력제도 및 외국인 인력도입 추이를 현황중심으로 살펴보았다. 본 연구의 목적은 중장기 외국인력 수급전망에 있고, 이를 토대로 적정수준의 외국인 인력 공급정책을

수행하는데 필요한 기초정보를 제공하는데 있다. 외국인 인력의 수급 전망은 필요 외국인력의 규모를 추정하는 것으로 적정외국인 인력과는 개념적 차이가 있음을 언급하였었다. 두 개념의 차이는 본 연구자가 필요에 의해 구분하여 서론에서부터 제기한 것으로 여기서 한 번 논의를 정리해보자.

적정외국인 인력의 결정은 외국인 인력 유입에 따른 비용과 편익을 경제 및 산업구조의 변화나 인구변동, 노동시장 수급상황, 외국인 체류에 따른 행정 및 사회적 관점 등을 고려한 종합적 개념으로 여기에는 다양한 정책적 고려요소가 필요하다. 이에 비해 필요 외국인 인력규모는 노동시장 수급여건을 둘러싼 환경변화를 고려한 측면이 강하다. 본 연구의 주제는 필요 외국인 인력 규모를 추정하는 것으로 인력 수급전망의 논리에 기초하고 있다. 다만 외국인 인력의 수급전망은 양적 규모 뿐 만 아니라 질적 측면 즉, 어떤 분야에 어떠한 직무 능력 혹은 숙련을 갖춘 외국인 인력을 얼마나 공급할 것인가를 다룬다.<sup>19)</sup>

필요 외국인 인력 규모를 추정하기 위해서는 분석과정에서 숙련수준별 외국인 인력에 대한 수요가 고려되어야 한다. 아울러 필요 인력에 대한 수요전망을 토대로 향후 적정수준의 외국인 인력 공급정책을 마련하기 위해서는 무엇보다도 외국인 인력유입에 따른 파급효과에 대한 평가가 선행되어야 한다. 즉 2011년 현재 70여만명에 이르는 외국인 인력이 있지만, 기업의 인력부족률도 여전히 높은 수준이

---

19) 엄밀하게 말하면 수급전망이 아닌 외국인 인력에 대한 수요전망이라는 표현이 적절하다. 공급은 외생적으로 주어진 것으로 가정되어야 하며 여기서는 외국인 인력의 공급이 무제한이라는 가정을 전제로 하고 있으며 숙련이 필요한 경우 훈련체계 등을 통해 수요에 적합한 공급기반을 마련하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.



며 또한 우리나라의 낮은 고용률에 대한 평가를 어떻게 할 것인가의 문제부터 외국인 인력 유입에 따른 국내 노동시장이나 사회경제적 파급효과에 대한 비용-편익분석 등에 이르기까지 다양한 논의가 필요하다. 이러한 평가는 외국인 인력제도나 운영방식에 따라 달라질 수도 있지만 외국인 유입에 따른 불가피한 성격의 문제도 존재한다. 이와 관련해서는 그 동안 많은 문제제기가 있어 왔지만 분석자료 상의 한계 등으로 다양한 논의가 이루어지지 못한 측면이 있다. 자료상의 문제가 충족되더라도 분석결과와는 관계없이 이해관계자간 논쟁이 제기될 수 밖에 없는 이슈이다. 향후 보다 활발한 논의가 요청되고 있으며 본 절에서는 현 단계에서 외국인 도입규모의 결정과 관련하여 고려해야 할 요소를 두 가지로 구분하여 살펴보고자 한다.

## 1. 전문외국인 인력유치와 저숙련 외국인 인력수요

먼저 어떤 인력을 어느 정도 도입할 것인가의 문제로 여기에는 우수인재의 유치와 비전문 혹은 저숙련 외국인 인력 수요로 구분하여 살펴볼 수 있다. 일반적으로 외국인 인력의 도입정책의 기본방향으로 우수인재는 적극유치하며 저숙련 외국인력은 제한적 활용이라는 두 관점이 견지되고 있다. 즉 인력을 숙련수준별로 계층화할 경우 맨 윗부분을 차지하는 인력과 맨 아랫부분을 차지하는 인력이 외국인 인력에 대한 수요로 이루어진다는 것이다. 우수인재의 경우 내국인 노동시장과의 고려보다는 우수인재 유치를 통한 국가경쟁력 강화라는 인식에 기초하고 있고 저숙련 외국인 인력에 대해서는 외국인 인력 유입에 따른 비용-편익의 관점이 내포되어 있다.<sup>20)</sup>

이러한 전제에 입각하여 후자의 경우 ‘내국인 구인노력’이라는 사

전요건이 전제로 되고 있으며 전자에 대해서는 도입활성화를 위한 출입국관련 편의 외에 체류 지원 등과 같은 인센티브제가 시행되고 있기도 하다.<sup>21)</sup>

이런 측면에서 전문외국인 인력에 대해서는 적정수준의 외국인력 혹은 필요수준의 외국인 인력 규모라는 개념을 적용하지 않은데 비해 저숙련 외국인 인력에 대해서는 다양한 장치들, 가령, 노동시장테스트나 쿼터 할당 그리고 외국인력정책위원회를 통한 매년 도입규모의 조정 등이 이루어지고 있다. 그러나 그동안 전문 외국인 인력으로 통칭되는 비자체계에 포함되어 있는 도입 직종의 다양한 특성으로 인해 종종 우수인재의 범위가 어디까지 해당되는가에 대한 논란이 제기되고 있는 측면이 있다.<sup>22)</sup> 주된 초점은 우리가 적극적으로 유치를 희망하는 우수 전문 외국인 인력의 유입의 활성화가 쉽지 않다는 점과 현재 국내에 체류하고 있는 외국인 전문인력의 범주 중에는 일부 직종의 경우 우수 인재라고 하기에는 곤란한 직종도 있다는 점이다. 즉, 글로벌 인재부터 시작하여 전문성을 갖춘 전문인력 뿐 만 아니라 전문인력과 비전문인력의 경계에 있는 (준)전문인력에 이르기까지 다양한데 현실적으로 전문외국인 인력을 유치할 수 있는가의 문제는 남겨두더라도 이러한 정책방향이 지속되어야 할 것인가에 대해서는 문제제기가 있을 수 있다.

---

20) 전문 외국인 인력의 경우 비용-편익의 개념보다는 우수인재의 유치를 통한 기업경쟁력 강화관점이 강하다.

21) 해외 전문기술 인력 유치를 위해 정부는 다양한 지원제도를 실시하고 있는데 여기에는 IT카드, 골드카드, 사이언스 카드, 한국과학기술단체 총연합회 브레인폴제도, 중소기업진흥공단의 해외고급기술인력 도입지원사업, 한국과학재단의 APEC 과학기술자교류사업, 경남테크노파크의 해외기술자 초청기술지도사업 등이 있다.

22) 이에 대해서는 이규용외(2008), 박영범외(2010) 참조

가령, 전문외국인 인력의 비자 중 하나인 특정활동(E-7)의 경우 2008년 1월 지침 개정을 통해 직종을 69개로 분류하고 구체화하였는데 여기에는 기업체 고위임원부터 숙련기능인력에 이르기까지 다양한 직종으로 구성되어 있다.<sup>23)</sup> 구체적으로 보면 여기에는 관리자에서부터 기술관련 전문가, 조리사, 디자이너, 어학분야(교사, 통역가) 등 직무분야가 매우 다양하며 이 중 어떤 직종은 일정한 자격요건만 갖추면 적극적으로 유치해야 할 대상이지만 일부 준전문 직종에 대해 자체 쿼터를 설정하는 등 노동시장 보호 장치가 요청되는 직종도 있다. 이와 같이 직종의 포괄성으로 인해 대상별 정책의 차별화가 곤란하며 전문인력정책의 방향성에 대한 논쟁을 야기하며 이는 향후 외국인 인력수급정책에서 검토가 요청되는 분야이다. 따라서 현재의 전문 외국인 인력의 범주를 다양화하여 각 범주별로 정책목표를 설정하고 이에 적합한 유치 프로그램을 마련해야 할 필요가 있다.

전문외국인 인력수요와 관련하여 또 하나 현실적인 과제가 우수 전문외국인 인력 유치의 현실성이다. 즉 수요는 존재하지만 필요한 외국의 우수 전문인력의 확보가 가능할 것인가이다. 그 동안 전문 외국인 인력의 유치를 지원하기 위해 사증발급 및 체류관리 절차 간소화, 체류지원 등 우대조치를 시행하여 왔으며 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 평가되나 정책추진체계에서 우수인력의 선발 및 발굴지원, 체류정책 지원 등 종합적이고 체계적인 인재유치 정책의 추진 필요성이 요청되고 있는 실정이다.

다음으로 저숙련 외국인력에 대한 수요의 문제를 검토해보자. 저

23) 이규용외(2008) '전문외국인력 비자제도 개선방안에 관한 연구' 법무부 참조

숙련 외국인 인력의 도입과 관련하여 가장 중요하게 강조되는 요소가 국내 노동시장과의 보완성이다. 여기에는 두 가지 어려움이 존재한다. 국내 노동시장과의 보완성을 충족시키기 위한 선별 및 도입체계의 문제가 첫째이고 둘째는 이러한 보완성 요구를 지나치게 강조할 경우 저기능 저생산성의 외국인 인력에 대한 수요만 가능하다는 점이다. 노동시장 보완성 측면이 강조되는 것은 매우 중요하지만 지나치게 소규모 영세 기업위주의 외국인 인력 수요중심으로 충족하는 것이 바람직한가에 대한 문제제기가 필요하다. 이들 분야의 경우 외국인 인력유입의 경제적 효과가 상대적으로 크지 않은데다 업종이나 직무의 특성상 저생산성 인력수요 중심이며, 체류관리에 따른 사회경제적 비용이 상대적으로 높을 가능성이 크다. 즉, 내국인 인력을 충원하지 못하는 분야이면서 내국인 고용가능성이 거의 없는 분야로의 외국인 인력이라는 보완성 원칙에 따른 편익과 이러한 인력의 유입 확대에 따른 사회적 비용, 혹은 산업구조조정의 저해와 같은 비용문제를 함께 고려하지 않을 경우 필요 외국인 인력의 규모는 지속적으로 증가할 수 밖에 없는 구조를 안고 있으며 과연 이러한 유입구조를 가져가는 것이 바람직한 것인가에 대한 정책적 판단이 요청된다. 결과적으로 필요 외국인 인력 규모를 추정하되, 이를 토대로 사회경제적으로 정합적인 적정 외국인력규모를 어떻게 판단할 것인가의 문제가 남게 된다. 이 문제는 결과적으로 어떤 부문에 어떤 인력을 공급할 것인가의 문제와 도입되는 인력의 특성에 따라 노동시장 보완성을 어떻게 가져가야 할 것인가라는 문제로 귀착되고 있다.

## 2. 인력부족과 외국인 인력도입규모

다음으로 지적될 수 있는 쟁점으로 외국인 인력의 도입규모의 결정의 주된 논리적 근거로 언급되는 인력부족문제이다. 인구변동과 관련하여 외국인 인력 수급 전망의 핵심적 토대는 인력부족이다.

매년 이루어지고 있는 적정 외국인 인력의 도입규모의 결정은 인력부족을 토대로 산정이 이루어지고 있다. 2009년 외국인력정책위원회의 외국인력 도입규모 결정방식을 보면<sup>24)</sup> 적정외국인력 도입규모는 노동시장 통계를 활용해 외국인력에 대한 수요를 산출하고, 2009년의 경기침체 상황을 반영하여 일부 조정하도록 하고 있다. 구체적으로 외국인력에 대한 수요는 ① 노동시장내 부족인력 중 외국인력 규모와 ② 출국에 따른 대체 수요 등으로 산출하고, 경기침체상황 반영은 ③ 최근 경기부진에 따른 외국인력 수요변화와 ④ 내국인 취업가능 규모를 감안하여 결정하는 것으로 이러한 결정기준에서 가장 기초가 되는 것은 인력부족률 통계이다.

즉, 인력부족률 통계를 기초로 내국인 노동시장 여건을 감안하여 적절한 파라메타를 도출한 후 부족규모의 일정부분을 외국인력의 도입규모로 결정하는 방식으로 되어 있다. 인력부족률 지표를 제외한 나머지 요소들은 정책변수로서 기능하고 있다고 볼 수 있다.

<표 2-24>는 연도별 주요 업종별 생산직 부족인원 규모를 보여주고 있다. 2007년 이후 방문취업제가 실시된 이후 외국인 인력 유입규모가 급격히 증가하였지만 인력부족률이 크게 줄어들지 않는 현상을 보이고 있다. 이에 대한 문제인식은 이러한 부족률의 어느 정도를 외

---

24) 외국인력정책위원회 자료

국인 인력을 통해 해결할 것인가를 매년 쿼터결정의 논리로 설정하는 가가 바람직할 것인가이다.

〈표 2-24〉 연도별 주요 업종별 생산직 부족인원 규모

(단위: 명, %)

		2006	2007	2008	2009	2010
부족인원(전산업)		120,119	129,424	114,786	101,095	155,385
인원	제조업	62,333	67,042	59,002	55,028	90,037
	건설업	10,123	7,462	9,097	7,038	10,433
	음식숙박	5,740	8,294	7,843	6,404	9,398
비율	제조업	0.519	0.518	0.514	0.544	0.579
	건설업	0.084	0.058	0.079	0.070	0.067
	음식숙박	0.048	0.064	0.068	0.063	0.060
	3개 산업	0.651	0.640	0.662	0.677	0.707

\*자료: 통계청, KOSIS.

인력부족의 원인은 노동공급자체의 부족에 기인할 수도 있고 일자리 미스매치에 의한 것일 수도 있으며 인력부족문제를 어떻게 판단할 것인가는 외국인 인력수요에 매우 중요한 고려요소이다. 노동공급 자체에 기인한 인력부족이라고 하더라도 산업구조조정을 통한 접근을 고려할 수 있으며 미스매치의 경우 작업장 혁신, 근로조건 개선, 보조금 지급 및 기타 인센티브를 통해 내국인 근로자의 유인체계를 보다 적극적으로 마련하는 방안도 고려할 수 있다.

물론 현재의 외국인 인력에 대한 수요 증가는 현실적으로 이러한 정책들의 결과물로서 나타난 것인 만큼 인력부족의 상당부분을 당분간 외국인 인력을 통해 충원할 수 밖에 없는 구조를 안고 있음이 현

실이다. 또한 더 나아가 중장기적으로 요구하는 인력부족의 특성은 인구변동 특히, 고령화라는 특성과 관련이 큰 만큼 지금까지의 인력 부족의 특성과는 성격을 달리 할 가능성이 크며 따라서 인력부족의 특성에 대한 판단은 외국인 인력수요와 관련해서 중요한 논리적 근거를 제공해주고 있다.

그러나 단기 인력부족률에 근거한 외국인 인력 도입결정은 지속적인 외국인력 수요의 확대로 이어질 수 있다는 점에서 중장기적인 관점에서 볼 때 일정한 한계가 있다. 매년 측정되는 인력부족률은 단기적 특성인 반면에 외국인 인력의 과급효과는 장기에 걸쳐 이루어지는 만큼 양자가 정합성을 갖기 위해서는 중장기 산업구조의 변화 및 인구변동을 고려한 중장기적 관점에서의 필요인력과 공급과의 차이를 분석하는 접근이 요청된다. 따라서 단기 외국인 인력의 공급도 이와 같은 중장기적 도입전략에 기초하여 단기적인 유연성을 갖도록 제도를 운영하는 것이 필요하다.

## 제3장

# 인구변동과 외국인 인력 수급전망

앞 장에서는 외국인 인력제도 및 도입규모 추이를 살펴보았다. 본 연구에서 일관되게 관심을 갖고 진행되어 온 논의의 핵심은 적정외국인 인력의 규모가 아닌 인구변동에 따른 필요 외국인 인력의 규모에 대한 전망이다. 본 장에서는 인구변동에 따른 외국인 인력 수급전망을 크게 두 가지로 구분하여 분석한다. 첫째, 외국인 인력의 수요를 강조하는 측면으로 이는 주로 인력수급차에 따른 저숙련 외국인 인력의 수요를 추정하는 것이다. 필요 외국인 인력은 산업구조 및 노동력 공급구조에 기인한 인력수급차를 일정부분 충족시켜주는 논리에 기초한다. 둘째, 외국인 인력의 또 한 축을 형성하고 있는 전문외국인 인력이나 결혼이민자 그리고 미래의 외국인 인력유입가능성이 높은 유학생에 대해서는 필요 외국인 인력 전망이 아닌 과거 추세를 통한 공급전망 방법을 선택하였다. 이는 정책에 의해 달라질 수 있지만 조절 가능한 인력대상이 아닌 외생적인 특성이 강하기 때문이다.



## 제1절 인력수급전망 연구 동향 및 모형

### 1. 인력수급예측 연구동향

국내의 인력수급에 대한 연구는 다양하며, 일반적으로 거시적 측면에서 거시모형에 기초한 일반균형분석 방법과 미시적 측면에서 인력의 수요와 공급을 동시에 고려하는 부분균형분석 방법이 널리 사용되고 있다.<sup>25)</sup> 이 중 미시적 측면에 입각한 부분균형분석 방법은 관심이 있는 해당 산업의 성장 추세와 그 산업 내에서의 인력구조의 변화, 그리고 그 산업이 여타 산업에 미치는 파급효과 등을 고려하여 해당 산업의 취업자가 얼마나 증감하느냐를 전망함으로써 새로이 발생하는 인력수급의 규모를 예측하는 방법이다.

반면에 거시적 측면에 입각한 일반균형분석 방법은 전체 산업의 구조 변화를 고려하는 관점에서 경제성장률과 산업간의 구조변화 추세, 노동시장에서의 변화, 즉 산업과 직업내의 취업자 구성 추이 등을 고려하여 필요한 인력수급의 전망치를 구하는 방법이다.

전술한 두 가지 방법은 그 나름대로의 장점과 단점을 모두 가지고 있다. 부분균형 분석의 경우 해당 산업 내에서의 변화와 특수한 상황이 자세히 반영되는 장점이 있는 반면에 해당 산업이 속해 있는 경제 전체의 변화를 고려하는 것이 미흡한 단점을 가진다. 후자의 경우는 이와는 반대의 장점과 단점을 가지고 있다.

---

25) 이상돈 외(2008), 『중장기 인력수급전망 모형 개발 및 인프라 확충』 내용을 요약 재정리함(p.11~16)

### 가. 거시부문 모형

1990년대 이후 거시모형에 기초한 일반균형분석 방법을 이용한 인력수급예측에 대한 연구를 살펴보면 박명수(1991), 정인수 외(1996), 장창원 외(1998), 김승택 외(2000), 강순희 외(2000), 김휘석 외(2001), 안주엽(2002), 김형만 외(2002), 장창원 외(2004,2005), 안주엽(2005), 주무현 외(2007), 박천수 외(2007) 등이 있다.

기존 연구들의 일반적인 특징을 살펴보면, 거시경제에 기초한 인력수급을 예측하고, 필요한 경우 사업체 실태조사를 통하여 세부적인 직업별 인력수요를 따로 예측하는 형식을 취하고 있다. 그러나 예측의 기초 자료들인 표준산업분류, 표준직업분류, 경제활동인구연보 등이 중분류 이하로 세분화되어 있지 않아서 중분류 수준(2-digit)의 예측결과를 제시하는데 머물고 있다.

정책당국의 정책수립이나 근로자들의 취업정보 및 학생들의 전공선택 등에 대해 현실적인 도움을 주기 위해서는 세분류수준(4-digit)이하의 세분화된 예측결과가 요구되므로, 이와 같은 연구들은 현실적인 요구를 만족시킬 수 없는 한계가 존재하고 있음을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 질적인 예측분석이 매우 낮은 수준을 보여주고 있음을 알 수 있다. 이를테면 미약하지만 선진국에서 시도하고 있는 skill development, skill projection에 따른 인력수요추정 등이 거의 다루어지지 않고 있으며, 부정확한 양적 추계에 머물고 있기 때문에 노동시장상태를 반영하고 있는 수급차 전망비교에 따른 노동시장상태의 취업전망 등에서 미흡함을 보여주는 수준이다.

노동시장취업 정보의 정확한 시그널을 교육시장에 주는 정보가치가 상향되어야 할 과제임을 보여주고 있다. 이에겐 거시부문에서도 획일

적인 모형이 아니라 부문별 산업(기술)발전 등이 감안된 모형 개발이 필요함을 보여주고 있으며, 각 부문별 모형에 활용가능한 DB확충 등 인력수급 전망을 위한 인프라가 구축되어야 함을 보여주고 있다.

#### 나. 미시부문 모형

미시적 차원에서 인력의 수요와 공급을 동시에 고려한 부분균형분석 방법을 이용한 인력수급예측 연구는 고상원·장진규(1995), 윤석천(1996), 고상원·김태기(1999), 고상원(2000), 권남훈 외(2001), 박재민 외(2002), 이상돈 외(2003), 장창원 외(2004, 2005) 등이 있다.

기존 연구들은 특정 산업 분야 또는 영역에 따라 계량기법 및 인력수급을 예측하는 기법을 적절하게 활용하는 장점을 지니고 있다. 그러나 정형화된 인력수급 예측 모형을 설정하고 있지 못하고 있을 뿐만 아니라 통계적 한계를 극복하기 위하여 대리변수(proxy variable)를 활용함에 따라 예측 결과의 편차가 크게 존재하는 한계를 내포하고 있다.

## 2. 총량 수급전망 모형

### 가. 인력수급 전망상의 대전제

총량차원의 인력수급전망은 노동시장에서 노동수요와 노동공급이 균형을 달성한다는 가정하에 전개된다.<sup>26)</sup> 즉 완전고용을 의미한다. 구체적으로는 잠재성장을 상황에서 자연실업율이 유지됨을 의미하

---

26) 이상돈 외(2008), 『중장기 인력수급전망 모형 개발 및 인프라 확충』 내용을 요약 재정리함(p.42~49).

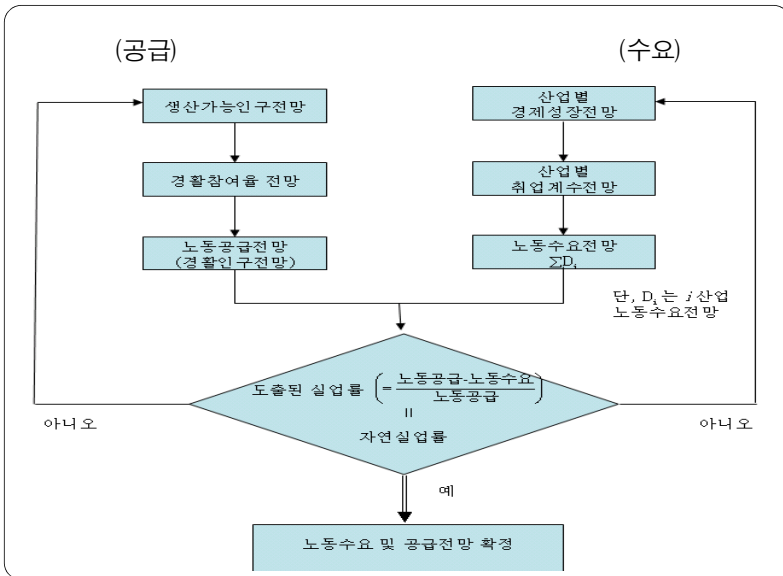
는 것이다.

수요전망상의 전제는 전망의 기본 토대가 되는 전체 경제성장률은 잠재성장을 활용한다. 수요 및 공급전망 연계상의 전제로는 노동시장의 균형상태를 의미하는, 수요 전망과 공급전망의 연계를 위해서는 자연실업률을 활용하고 있다.

#### 나. 인력수요 및 공급전망의 전개과정

총량부문의 인력수급전망 모형은 [그림 3-1]에서 나타나듯이 총노동공급 전망모형의 3단계와 총노동수요 전망모형의 5단계 등 총 8단계를 통해서 구축된다. 인력 공급 및 수급 전망은 각각 <표 3-1>과 <표 3-2>와 같다.

[그림 3-1] 인력수급 전망 흐름도



〈표 3-1〉 인력공급전망

<p>1단계 : 생산가능인구 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 통계청 장래인구추계상의 생산가능인구(16세이상) 활용</li> <li>※ 장래인구추계와 경활자료간의 연계를 위해 실질적으로 다소의 보정 필요</li> </ul> <p>2단계 : 경제활동참가율 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경찰조사의 경찰참가율 시계열자료를 이용하여 경찰참가율 전망</li> </ul> <p>3단계 : 경제활동인구 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1단계서 도출한 생산가능인구에 2단계에서 도출된 경찰참가율 전망치를 단순히 곱하여 경찰인구 전망치 도출</li> <li>· 즉, 경찰인구 전망 = 생산가능인구 전망치 × 경찰참가율 전망치</li> </ul>
--

〈표 3-2〉 인력수요 전망

<p>1 단계 : 산업별 경제성장(생산액 or 부가가치) 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업별 경제전망에 사용되는 자료(부가가치기준)는 한국은행의 국민계정 I-O 표를 사용할 수 있으나, 자료 활용상의 수월성 차원에서 국민계정 자료를 사용함.</li> <li>· 일반적으로 경제전체로는 잠재성장율을 가정하여 전망함.</li> </ul> <p>2단계 : 취업계수 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 부가가치 10억원을 도출하는데 요구되는 노동력을 의미하는 취업계수 (=명/십억원)의 과거추세를 이용하여 전망치 도출</li> <li>· 산업별 취업계수의 과거 시계열은 인력의 경우 경찰의 산업별 취업자 수, 부가가치의 경우 국민계정상의 산업별 부가가치 사용해 도출</li> </ul> <p>3단계 : 산업별 취업자수(노동수요) 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1단계의 산업전망과 2단계의 취업계수 전망치를 곱하여 도출</li> <li>· 즉, 취업자수 = 산업전망 × 취업계수 전망</li> </ul> <p>4단계 : 산업×직업 행렬전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경찰상의 산업×직업 행렬을 이용하여 전망치 도출</li> <li>· 구체적으로는 산업별 노동수요 전망치 제한하에, 산업×직업행렬을 구성하는 각각 cell의 과거시계열을 이용하여 전망치 도출</li> </ul> <p>5단계 : 직업별 취업자수(노동수요) 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 3단계의 산업별 수요전망에 4단계의 산업×직업행렬을 곱하여 직업별 노동수요 전망치 도출</li> <li>· 즉, 직업별 수요전망 = 산업별 수요전망 × (산업×직업 행렬 전망)</li> </ul>
---

#### 다. 수요 및 공급전망의 상호 연계

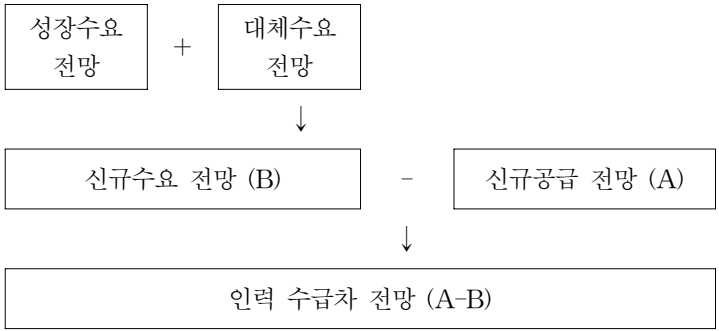
수요 및 공급전망은 앞서 제시한 바처럼 전망과정을 통해 개별적으로 전망결과가 도출된다. 이처럼 도출된 수급전망결과는 일종의 초안수준으로서 최종적인 결과로 확정되기 위해서는 노동시장 균형차원에서 개별적으로 도출된 수요와 공급전망결과를 상호 연계하여 Feedback 과정을 거쳐 최종결과로 확정된다.

구체적으로는 [그림 3-1]에서처럼 수요전망결과와 공급전망결과를 이용하여 실업률을 도출하고, 도출된 실업률이 자연실업률과 일치할 때까지 수요 및 공급전망을 수정하는 feedback 과정을 반복하여 최종결과를 도출한다. 수요전망의 수정은 산업별 성장전망 및 취업계수 전망의 tuning 과정을 거쳐 이루어지고, 공급전망의 수정은 경제활동참가율 전망의 tuning 과정을 거쳐 이루어진다. 이러한 과정을 거쳐 노동시장의 균형이 달성되면, 도출된 최종 인력수요 전망결과를 토대로 산업·직업행렬 전망치를 활용하여 직업별 전망수치를 도출한다.

### 3. 신규인력 수급전망 모형

신규인력 수급전망은 궁극적으로 인력수급차를 도출하기 위한 과정으로 신규인력부문의 인력수급전망 모형은 [그림 3-2]에서 나타나듯이 유량(flow) 개념의 신규수요와 신규공급을 도출하여 양자간의 차를 통해 인력수급차를 도출하는 과정으로 구성된다.

[그림 3-2] 인력 수급차 전망 도출 방법



### 가. 신규인력 수요전망

수요전망은 일반적으로 주어진 시점에서 필요한 전체 근로자의 수로 표현되는 저장 (stock) 개념의 총수요가 제시되고 있는 바, 수급차 전망을 위해서는 일정기간동안 추가로 요구되는 근로자의 수로 표현되는 유량 (flow) 개념의 신규수요가 필요하다.

노동의 신규수요는 성장수요 (growth demand)와 대체수(replacement demand)로 구분되며<sup>27)</sup>, 이 중 성장수요는 해당 산업 또는 직업의 발전에 따른 수요증대에 기인하며, 단순히 기존 총인력수요 전망결과를 이용하여 금년도 취업자수에서 전년도 취업자수를 차감하는 방식으로 전망치를 도출한다.

$$\text{성장수요전망}_t = \text{총인력수요전망}_t - \text{총인력수요전망}_{t-1}$$

반면, 대체수요는 타 직업으로의 이직 및 정년퇴직에 따른 감소분

27) 즉, 신규수요 전망 = 성장수요 전망 + 대체수요 전망으로 계산된다.

과 결혼, 입학, 입대 및 이민 등의 이유로 인해 노동시장을 떠나는 (구체적으로는 경제활동인구에서 벗어나는) 감소분을 대체하는 수요로 아래와 같은 방식으로 전망치가 도출된다.

$$\text{대체수요전망}_t = \text{총인력수요전망}_t \times \text{대체수요비율}_t$$

#### 나. 신규인력 공급전망

노동시장에 처음으로 진입하는 신규인력의 공급은 주로 정규교육기관을 통해 배출되므로<sup>28)</sup>, [그림 3-3]과 같은 4단계로 거쳐 전망치가 도출된다. 먼저 1단계에서는 학력수준별로 졸업생들의 전공학과를 분류하고, 2단계에서는 학력 및 전공별 졸업생 시계열 자료를 구축한다. 3단계에서는 도출된 자료를 활용하여 이중지수평활모형 (Double Exponential Smoothing Model)을 이용하여 공급전망을 실시한다. 공급전망에 사용할 수 있는 계량모형으로는 시계열 회귀분석모형 (Time Series Regression Model), ARIMA모형 (Autoregressive Integrated Moving Average Model), 지수평활모형 등 다양한 모형이 존재한다.

이 중 시계열 회귀분석에 의한 예측의 경우 최적의 모형이 수립될 때 최소의 오차를 갖는 우수한 예측치를 산출할 수 있으나 종속시계열에 대하여 높은 설명력을 갖는 독립시계열을 발굴하고 종속시계열에 대한 독립시계열의 함수형태를 찾아내는 데 많은 시간과 노력이 소요된다. 또한 ARIMA 모형에 의한 예측의 경우 모형의 설정을 위하여 최소한 35개 정도의 시계열이 요구되는데 가용한 시계열의 기간이 작을 경우 적용에 어려움이 따른다.

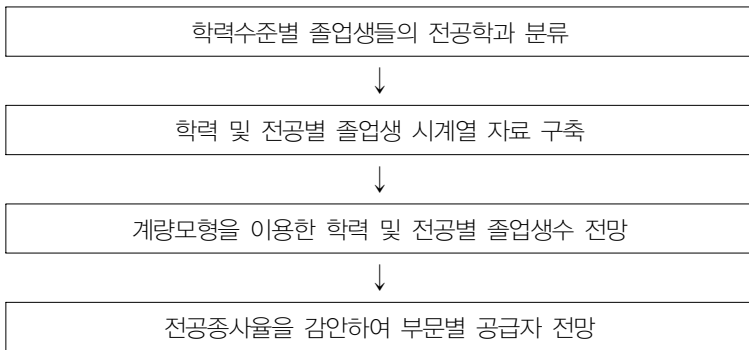
28) 비정규교육기관을 통해 배출되는 신규인력은 전체에서 차지하는 비중이 작아 전체공급수준에 영향을 미치지 못할 것이라는 가정하에 논의에서 제외함.



반면, 지수평활모형의 경우 비록 이론전개에 있어 통계적으로나 수학적 논리구조가 빈약한 면도 있으나 모형의 적용이 매우 간편할 뿐만 아니라 계산의 간단함에 비해 대단히 정확한 예측 값을 구할 수 있고 현재 사용되고 있는 여러 예측기법들 중에서 가장 경험적인 예측기법이라는 점에서 분석자들이 자주 사용하고 있다.

4단계에서는 경활참가율과 전공종사율을 감안하여 분야별 신규인력 공급전망치를 도출한다.

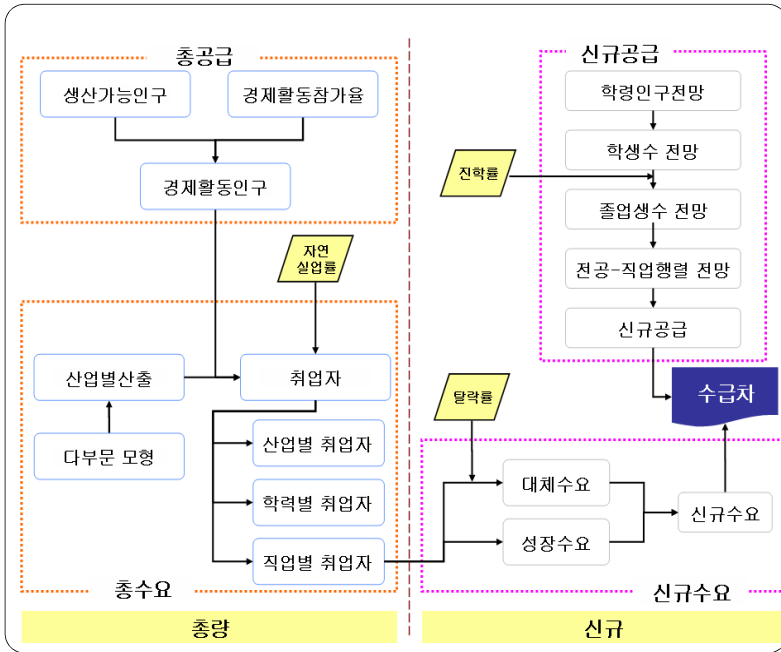
[그림 3-3] 신규인력 공급전망 절차



#### 다. 신규인력 수급차 전망

수급차 전망은 신규수요 전망치를 도출한 후 신규공급전망치와의 차를 통해 산술적으로 도출한다. 이때, ‘수급차=신규인력공급 (A) - 신규인력수요 (B)’에서, 만일 수급차 전망결과가 (-)이면 초과수요상태를, (+)이면 초과공급상태를 의미한다.

[그림 3-4] 인력수급 총량 및 신규인력 전망 모형



## 제2절 외국인력 수급 전망 모형

### 1. 기본방향

#### 가. 이상적 모형

일반적인 인력수급 전망모형의 경우 인력수급의 양적 불일치를 개선하려는 전통적인 인력수급 전망의 목적이 반영된 이론적 근거에 의거하여 전망이 이루어지고 있다. 그러나 외국인력 수급전망의 경우는 유입국의 노동시장이나 사회경제에 미치는 과급효과가 크기 때문

에 인력부족이라는 관점 외에 국민경제의 파급효과 등 다양한 요소를 고려하여 전략적으로 접근할 필요가 있다.

특히, 인구구조의 변화나 산업구조의 변화 등을 고려하는 것 외에 외국인력의 유입특성에 따른 고려가 필요한데, 즉 한시적 체류, 정주화, 이민자 등 다양한 요소를 고려하여 종합적으로 판단하여야 한다. 따라서 논리적인 측면에서 보면 외국인력의 수급전망은 1) 일차적으로 노동시장의 필요수요를 충족하는 접근을 통해 향후 우리경제의 지속가능한 성장을 견인할 수 있는 필요 외국인력의 도입규모를 전망 2) 이러한 전망결과를 토대로 외국인력 유입을 둘러싼 다양한 환경적 요소를 고려한 일정한 준칙에 의거하여 중장기적인 관점에서 외국인력 도입규모 및 방향을 결정할 필요가 있다.

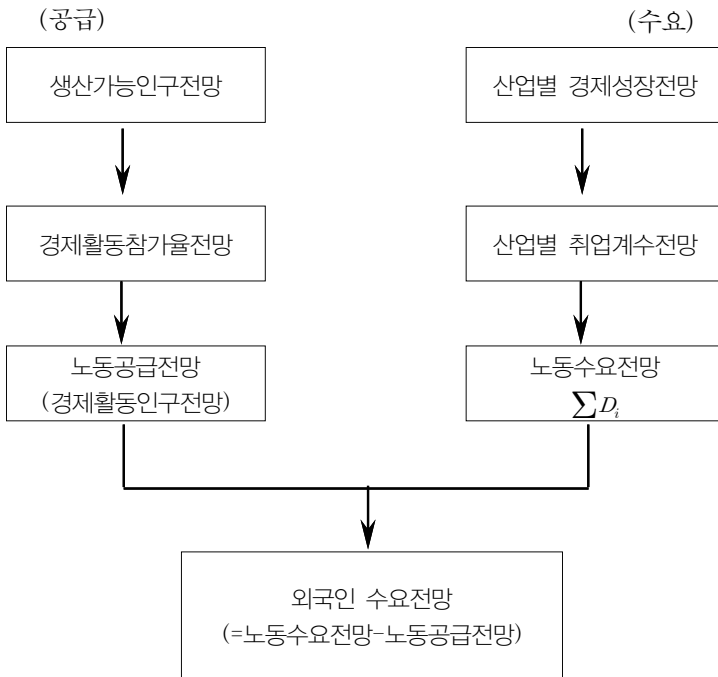
또한, 양적인 측면의 수급 불일치의 구체적인 수치가 지니는 의미보다는 기존의 미숙련 중심의 외국인 인력정책의 질적 측면이 강조되는 숙련노동 중심의 인력정책으로 전환되는 성향을 적절하게 반영할 수 있어야 한다.

인력수급 전망중 대표적인 해외모형으로는 미국의 BLS 모형, 네델란드의 ROA 모형 등이 존재하며, 국내에서는 이들 모형을 국내실정에 맞게 적용한 KRIVET 모형 등이 존재한다. 이들 전망모형을 외국인 인력수급 전망에 직접 활용하는 데는 관련 시계열 자료 부족 등으로 한계가 존재하므로, 이들 전망모형을 기초로 외국인 인력 전망에 적절한 모형개발이 필요하다. 특히 적정외국인력이라는 관점에서의 외국인력 수급전망은 앞에서 언급한 바와 같이 외국인 유입에 따른 경제사회적 파급효과에 대한 파라메타를 추정하여 이를 모형에 반영할 필요가 있으나 이에 대한 연구는 추후의 과제로 남긴다.

## 나. 현실적 모형

일반적으로 [그림 3-5]와 같은 전형적인 인력수급 전망모형을 이용하여 외국인 필요인력을 전망하는 것이 가능하다. 아래 그림에서처럼 인력공급 전망과 인력수요 전망 과정은 각각 3단계를 거쳐서 이루어진다. 구체적으로는 예상되는 국내경제성장에 요구되는 적정인력에 대한 수요와 경제활동참가인구 등의 공급을 전망한 후, 이에 대한 차이를 외국인력에 대한 수요전망으로 도출할 수 있다. 즉, 외국인력수요는 기본적으로 국내인력수급의 불일치로 발생하는 파생수요 개념으로 접근한다.

[그림 3-5] 외국인 인력수급 전망 흐름도



## 다. 전망에 요구되는 통계자료

현재 외국인 인력 관련 통계는 법무부, 고용노동부 등에 의해서 작성되고 있으나 실질적으로 인력수급 예측에 필요한 경제적 시각이 반영되었다기 보다는 인력관리 측면에서 이루어지고 있어 실질적으로 인력수급에 활용되기에는 많은 한계점을 지니고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 기존 통계의 개선과 신규통계의 개발 등을 통해 이를 해소해 나가야 할 것이다.<sup>29)</sup>

외국인 인력수급 예측에 사용될 고용관련 통계들이 지녀야 할 기본적인 조건은 거시경제적인 측면에서 장기적인 추세를 파악할 수 있도록 전체 산업을 포괄하면서 산업분류도 가능한 한 세분류로 작성되어야 하고, 고용의 개념정의가 분명하고 장기적으로 일관성을 유지하면서 작성되어야 한다. 또한 연속적이고 장기적인 시계열을 지니는 통계가 보다 유용할 것이다.

# 제3절 저숙련 외국인 인력 수요전망

## 1. 경제환경 변화

인력수급전망을 위한 경제환경의 변화는 본 연구에서 직접 전망하기 보다는 기존의 자료를 활용하였다.<sup>30)</sup> 우리의 산업구조는 전체적으로 2020년까지 제조업과 서비스업이 균형적인 성장추세로 수렴하는 가운데, 농림어업과 제조업의 비중은 점차 낮아지는 반면, 서비

29) 외국인 인력통계 문제와 관련해서는 이규용외(2010)를 참조하라.

30) 이상돈 외(2008), 『중장기 인력수급전망 모형 개발 및 인프라 확충』 참조(p.156~159)

스업의 비중은 지속적으로 높아질 것으로 전망된다. 향후 우리의 산업구조는 WTO 다자간 협상과 더불어 FTA의 체결 증가 등 지속적인 시장개방의 확대와 더불어 외국계 다국적기업의 국내진출, 그리고 국내기업의 해외진출 등으로 조정과정을 겪을 것이다. 특히, 최근 금융위기의 확산에 따른 대내외적인 경제침체로 인하여 조정과정은 더욱 가속될 것으로 예상된다.

국내산업구조의 구체적인 조정과정은 대내외적 경제환경의 변화 즉, 세계시장의 경쟁구도, 기술변화, 국내산업의 핵심역량 등의 차이로 인하여 산업별로 차이가 날 것이지만 산업 전체적으로는 지식집약화와 경제의 서비스화가 진척될 전망이다.

우선 1차 산업인 농림어업은 국제경쟁력의 약화와 함께 시장개방의 확대로 부가가치가 낮은 농산물의 수입이 증대되면서 성장세가 둔화되고, 전산업에 대한 비중도 크게 축소될 전망이다. 농림어업의 실질부가가치는 1991-2000년 동안 연평균 1.8%에서 2011-2020년에도 0.2%로 둔화되고, 전산업에 대한 비중도 2007년 현재 3.0%에서 2010년에 2.5%, 2020년에 1.6%로 크게 축소될 것으로 예상되고 있다.

우리의 경제성장의 버팀목인 제조업은 고기술·지식집약적 산업을 중심으로 안정적인 성장을 유지할 것이나, 성장률 자체는 둔화되면서 경제전체의 성장률을 상회하는 수준이 점차 축소될 것이며, 상대가격의 지속적 하락으로 그 비중이 계속 낮아질 것으로 예상된다. 1991-2000년 동안 연평균 8.1%로 전산업 평균 5.8%를 훨씬 상회한 제조업의 실질부가가치 증가율은 2011-20년에는 4.4로 둔화될 전망이다. 그리고 전산업에 대한 비중도 실질증가율의 둔화와 상대가격의 하락으로 2007년 27.9%에서 2020년에 24.5%로 축소될 것으로 예상되고 있다.

특히, 제조업에서는 저위기술 중심인 경공업의 해외이전과 정보통신산업과 중고위 기술산업의 산업내 고도화가 성장을 견인하여 중화학공업의 비중이 지속적으로 확대될 전망이다. 즉, 식료품, 섬유·의복, 신발, 가구 등 저위기술산업은 가격경쟁력 약화로 수입증대, 국내기업 간 경쟁심화 등으로 생산시설의 해외이전이 불가피할 것으로 예상된다. 반면에 비교우위를 갖추고 있는 정보통신산업과 경쟁력 확보의 가능성이 높은 정밀화학, 기계류산업 등에서는 기존핵심역량의 강화, 지속적인 연구개발 및 기술도입, 외국기업유치 등으로 산업내 구조고도화가 진전되면서 실질 증가율이 경제성장률을 계속 상회할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 전산업 대비 경공업의 비중이 2007년 3.9%에서 2020년에는 2.6%까지 낮아지며, 중화학공업의 비중은 같은 기간 중 24.0%에서 2020년 21.9%로 다소 낮아지는데 그칠 전망이다.

전기·수도·가스 및 건설업 등 사회간접자본 관련 산업들은 국내경기의 변동에 의한 단기적인 영향에도 불구하고 건조한 증가세를 유지할 것으로 예상되며, 이에 따라 그 비중도 일정한 수준으로 계속 유지할 전망이다. 즉, 전기·수도·가스와 건설업의 실질부가가치 증가율은 각각 1991-2000년에 9.1%와 2.4%에서 2001-2010년에는 각각 5.9%와 3.0%, 2011-20년에는 각각 4.7%와 3.3%로 안정세를 유지하며, 전산업 대비 경상비중도 2007년에 각각 2.3%와 8.9%에서 2020년에는 2.0%와 8.1%로 미미한 수준의 축소가 예상되고 있다.

한편, 제조업 내에서 외주화(outsourcing)가 급속하게 진전되고, 경제 전반의 서비스화 추세 등으로 서비스업은 경제성장률을 상회하는 성장세와 더불어 상대가격의 상승이 가세되어 그 비중이 크게 확대될 전망이다. 1991-2000년 동안 연평균 5.8%로 전산업 평균 성장률과

동일한 수준이었던 서비스업의 성장률은 2011-20년에는 4.7%로 전산업 평균 4.4%를 상회하여 경제성장을 주도할 것으로 예상된다. 이에 따라 서비스업의 비중은 2007년 57.6%에서 2010년에 59.3%, 2020년에는 63.7%로 계속 확대될 전망이다.

〈표 3-3〉 산업생산구조의 장기변화 추이: 대분류 기준

(단위: %)

산업대분류	경상비중					실질증가율		
	1990	2000	2007	2010	2020	1991~00	2001~10	2010~20
농림어업	8.9	4.9	3.0	2.5	1.6	1.8	0.2	0.2
광업	0.8	0.4	0.4	0.3	0.2	-4.5	-0.9	-0.9
제조업	27.3	29.4	27.9	26.9	24.5	8.1	6.2	4.4
경공업	7.9	6.1	3.9	3.6	2.6	1.3	-0.8	1.8
중화학공업	19.4	23.3	24.0	23.3	21.9	11.1	7.5	4.6
전기가스수도	2.1	2.6	2.3	2.2	2.0	9.1	5.6	4.7
건설업	11.3	8.4	8.9	8.8	8.1	2.4	3.0	3.3
서비스업	49.5	54.4	57.6	59.3	63.7	5.8	4.1	4.7
도소매·음식숙박	13.0	10.8	9.3	9.0	7.2	5.1	2.6	2.9
운수·창고·통신	6.8	7.0	7.2	7.1	7.1	9.1	6.9	7.6
금융·보험	5.8	6.9	8.9	10.2	15.5	8.2	6.8	7.2
부동산·사업서비스	9.1	13.2	12.8	12.9	12.2	6.3	3.2	3.6
공공행정·국방·사회보장	5.2	5.7	6.4	6.5	5.9	3.3	2.2	1.2
교육서비스	4.7	5.0	5.9	6.1	6.2	2.6	2.7	2.5
보건·사회복지	1.9	2.4	3.6	3.9	5.8	4.0	3.8	3.3
기타서비스	2.9	3.3	3.6	3.7	3.7	7.3	4.5	5.0
전산업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.8	4.6	4.4

\*자료: 이상돈 외(2008), 『중장기 인력수급전망 모형 개발 및 인프라 확충』, p.158에서 재인용

서비스산업 내의 개별산업은 제조업에 비해 생산성은 상대적으로 낮은 수준이나, 비교역부분의 비중이 높고, 수요의 소득탄력성이 상대적으로 크기 때문에 소득이 증대됨에 따라 상대적 비중이 증가할 것이다. 특히 금융보험업과 통신업은 경제규모 확대에 따른 금융자산



의 축적, 정보·통신인프라 구축 등이 진전됨에 따라 그 비중이 증가할 것으로 예상된다. 교육서비스와 보건 및 사회복지서비스 등도 교육훈련에 대한 수요와 국민복지수준의 향상에 따른 수요 확대로 구성비가 점차 증대될 전망이다. 그러나 도소매 및 음식숙박업의 경우 점진적인 소득증대와 소비활동의 질적 향상에도 불구하고 수요주체의 감소와 더불어 사업체들의 대형화, 경영 효율화 등으로 산업내 부가가치는 감소할 것으로 예상됨에 따라 비중도 다소 낮아질 것으로 예상되고 있다. 또한 국내산업의 지식집약화 및 세계화가 진전되면서 경영·기술마케팅 컨설팅, 정보서비스, 법률자문서비스 등을 포함하는 사업서비스의 구성비중도 증대될 전망이다.

## 2. 저숙련 외국인 인력 수요전망 개요

### 가. 기본개요

본 연구에서 총량 부문에서의 수요전망은 기존 전망 결과<sup>31)</sup>를 노동시장의 특성 및 산업구조의 변화, 대외환경의 변화 등을 반영하여 보정한 것이다. 구체적으로 경제성장률(KDI '07년 연구), 실업률 등 최근 경기변동 상황을 모형 내에 반영하고, 고령화의 진전, 근로시간 감소, FTA 경제개방 등 경제·사회 환경변화와 노동시장에 영향을 미치는 변수들을 반영하였다.

한국경제의 실질 GDP 성장률은 2010~2020년 기간 중 연평균 4.0%에서 2021~2030년 2.7%, 2041~2050년 1.4%로 둔화될 것으로 전망되고 있다.<sup>32)</sup> 총량차원의 인력수급전망은 노동시장에서 노동수요와 노

31) 직능원 '08년 연구 및 한고원의 '09년 연구에 기반하고 있다.

동공급이 균형을 달성한다는 가정 하에 전개된다. 이는 완전고용을 의미하는 것으로 구체적으로는 잠재성장률 상황에서 자연실업률이 유지됨을 의미한다. 수요전망상의 전제는 전망의 기본 토대가 되는 전체 경제성장률은 잠재성장률을 활용한다. 수요 및 공급전망 연계상의 전제로는 노동시장의 균형상태를 의미하는 수요 전망과 공급전망의 연계를 위해서는 자연실업률을 활용하였다.

앞서 제시한 것처럼 외국인 인력수요를 국내인력수급의 불일치로 발생하는 과생수요 개념으로 정의하면, 실질적으로 이때 도출된 외국인 인력 수요는 국내경제가 지속적으로 성장할 때 요구되는 필요 외국인 인력 규모로 이해할 수 있다. 따라서 필요 외국인 인력 규모를 도출하기 위해서 국내 인력에 대한 수급 전망을 수행한 후 도출된 수급차를 이용하여 외국인 인력수요, 즉 필요 외국인 인력 규모를 전망하게 된다.

## 나. 인구 전망

인구전망 자료는 한국보건사회연구원에서 전망한 자료를 이용하였다. 동 자료의 인구전망에 의하면<sup>33)</sup>, 2010년 5,059만명에서 2028년 5,259만명을 정점으로 감소하여 2050년 4,803만명에 이를 것으로 전망된다. 이중 15세 이상 인구는 2010년 4,269만명에서 다소 증가하여 2050년에 4,287만명에 이를 것으로 전망된다.

남자 15세 이상 인구는 2010년 2,124만명에서 다소 감소하여 2050년 2,092만명, 여자는 2010년 2,145만명에서 다소 증가하여 2050년 2,191만

---

32) 한진희 외(2007). 「고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망:2006~2080」. KDI. 참조

33) 이삼식(2011). 「평균수명 연장에 따른 시나리오별 인구전망」. 한국보건사회연구원,

명에 이를 것으로 전망된다. 연령별로는 15-44세 이하는 2010년 2,320만명에서 연평균 1.5%씩 감소하여 2050년 1,285만명, 45-64세 이하는 2010년 1,389만명에서 연평균 0.5%씩 증가하여 2050년 1,127만명, 65세 이상은 연평균 3.1%씩 증가하여 2050년에는 1,871만명에 이를 것으로 전망된다.

〈표 3-4〉 15세 이상 인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2030	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 44	11,972	8,358	6,666	-1.5
	45 - 64	6,983	8,016	5,921	-0.4
	65 이상	2,289	6,078	8,330	3.3
	소 계	21,244	22,453	20,917	0.0
여 자	15 - 44	11,227	7,553	6,179	-1.5
	45 - 64	6,903	7,839	5,350	-0.6
	65 이상	3,320	7,429	10,382	2.9
	소 계	21,449	22,820	21,910	0.1
전 체	15 - 44	23,199	15,911	12,845	-1.5
	45 - 64	13,886	15,855	11,271	-0.5
	65 이상	5,608	13,507	18,711	3.1
	소 계	42,693	45,273	42,827	0.0

\*자료: 한국보건사회연구원 인구전망 추계치, 2011년

#### 다. 생산가능인구 전망

한국보건사회연구원에서 제시한 인구전망을 토대로 생산가능인구를 전망한 결과가 <표 3-5>에 제시되어 있다.<sup>34)</sup> 생산가능인구는 2010

34) 한국보건사회연구원에서 제공한 장래인구전망 추계치는 시나리오 3개로 구분되어 있

년 40,589천명에서 다소 증가하여 2050년 41,157천명에 이를 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 19,849천명에서 다소 증가하여 2050년에 19,911천명, 여자는 2010년에 20,740천명에서 다소 증가하여 2050년에 21,246천명에 이를 것으로 전망된다. 연령별로는 15-44세 이하는 2010년에 22,007천명에서 연평균 1.5%씩 감소하여 2050년에 12,188천명, 45-64세 이하는 2010년에 13,183천명에서 연평균 0.5%씩 증가하여 2050년에 10,860천명, 65세 이상은 연평균 3.1%씩 증가하여 2050년에 18,109천명에 이를 것으로 전망된다.

〈표 3-5〉 생산가능인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2030	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 44	11,050	7,638	6,064	-1.5
	45 - 64	6,592	7,660	5,725	-0.4
	65 이상	2,207	5,948	8,122	3.3
	소 계	19,849	21,245	19,911	0.0
여 자	15 - 44	10,957	7,363	6,124	-1.4
	45 - 64	6,591	7,430	5,135	-0.6
	65 이상	3,192	7,183	9,987	2.9
	소 계	20,740	21,977	21,246	0.1
전 체	15 - 44	22,007	15,001	12,188	-1.5
	45 - 64	13,183	15,090	10,860	-0.5
	65 이상	5,399	13,131	18,109	3.1
	소 계	40,589	43,222	41,157	0.0

다. 여기서는 시나리오 1에 입각한 분석으로 시나리오 2와 3에 근거하여 동일한 방법으로 추정된 결과는 부록에 제시되어 있다.

### 라. 경제활동참가율 전망

경제활동참가율을 전망해 보면, 2010년 61.0에서 2030년에는 61.1%로 다소 증가하지만 2050년에는 59.4%로 감소할 것으로 예측된다. 남자는 2010년 73.0%에서 2030년에는 69.0%로 감소하며 2050년에는 63.9%로 감소하고, 여자는 2010년 49.5%에서 2030년에는 53.1%로 증가하며 2050년에 55.2%로 증가할 것으로 전망된다. 총량적인 경제활동 참가율의 감소경향은 고령화에 기인한다.

연령별로는 15-44세 이하는 2010년 62.1%에서 2050년에 70.6%로 증가, 45-64세 이하는 2010년에 72.0%에서 2050년에 82.7%로 증가, 65세 이상은 2010년에 29.4%에서 2050년에 38.0%로 증가할 것으로 전망된다.

〈표 3-6〉 경제활동참가율 전망

(단위: %)

인구전망	연령	2010	2030	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 44	71.5	72.3	66.3	-0.2
	45 - 64	86.5	87.6	90.7	0.1
	65 이상	40.6	42.4	43.2	0.2
	소 계	73.0	69.4	63.9	-0.3
여 자	15 - 44	52.7	69.7	74.8	0.9
	45 - 64	57.6	61.8	73.8	0.6
	65 이상	21.7	27.2	33.8	1.1
	소 계	49.5	53.1	55.2	0.3
전 체	15 - 44	62.1	71.0	70.6	0.3
	45 - 64	72.0	74.9	82.7	0.3
	65 이상	29.4	34.1	38.0	0.6
	소 계	61.0	61.1	59.4	-0.1

생산가능인구와 경제활동참가율 전망을 토대로 경제활동인구를 전망해 보면, 2010년에 24,751천명에서 2050년에 24,459천명으로 다소 감소할 것으로 전망된다. 남자는 2010년에 14,494천명에서 연평균 0.3%씩 감소하여 2050년에 12,722천명, 여자는 2010년에 10,257천명에서 연평균 0.3%씩 증가하여 2050년에 11,738천명에 이를 것으로 전망된다.

연령별로는 15-44세 이하는 2010년에 13,667천명에서 연평균 1.2%씩 감소하여 2050년에 8,602천명, 45-64세 이하는 2010년에 9,495천명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 8,981천명, 65세 이상은 2010년에 1,589천명에서 연평균 3.7%씩 증가하여 2050년에 6,876천명에 이를 것으로 전망된다.

〈표 3-7〉 경제활동인구 전망

(단위: 천명, %)

인구전망	연령	2010	2030	2050	연평균 증가율 (10-50)
남 자	15 - 44	7,897	5,519	4,023	-1.7
	45 - 64	5,701	6,707	5,193	-0.2
	65 이상	896	2,522	3,506	3.5
	소 계	14,494	14,748	12,722	-0.3
여 자	15 - 44	5,770	5,133	4,579	-0.6
	45 - 64	3,794	4,589	3,788	0.0
	65 이상	693	1,955	3,371	4.0
	소 계	10,257	11,678	11,738	0.3
전 체	15 - 44	13,667	10,653	8,602	-1.2
	45 - 64	9,495	11,297	8,981	-0.1
	65 이상	1,589	4,477	6,876	3.7
	소 계	24,751	26,426	24,459	0.0

### 3. 직업대분류별 인력수요 전망

직업별 취업자는 2030년까지는 연평균 0.3%씩 증가하다가 2030년 이후 연평균 0.4%씩 감소하는 추세를 보일 것으로 전망된다. 2010년~2050년 사이에 가장 큰 연평균 증가율을 기록할 것으로 전망되는 직업은 ‘전문가 및 관련 종사자(1.4%)’이며, 그 뒤를 이어 ‘단순노무종사자(0.7%)’, ‘사무종사자(0.5%)’로서 이들 직업의 취업자 증가율은 전체 평균증가율보다 높다. 반면, ‘농림어업숙련직’은 연평균 3.6% 감소할 것으로 예상되며, 인구감소의 영향으로 전반적으로 취업자가 감소하는 추세를 보인다.<sup>35)</sup>

〈표 3-8〉 직업대분류별 취업자 수 전망

(단위: 천명, %)

	취업자			취업자 증감			연평균 증감률		
	2010	2030p	2050p	10~30	30~50	10~50	10~30	30~50	10~50
전직업	23,829	25,407	23,399	1,578	-2,008	-430	0.3	-0.4	0.0
관리자	562	395	315	-167	-80	-247	-1.8	-1.1	-1.4
전문가 및 관련 종사자	4,571	6,977	7,995	2,406	1,018	3,424	2.1	0.7	1.4
사무 종사자	3,739	4,580	4,506	841	-74	767	1.0	-0.1	0.5
서비스 판매종사자	5,638	4,212	2,927	-1,156	-1,285	-2,441	-1.2	-1.8	-1.5
농림어업 숙련 종사자	1,441	704	326	-737	-378	-1,115	-3.5	-3.8	-3.6
기능원 및 관련 기능종사자	2,238	1,864	1,229	-374	-635	-1,009	-0.9	-2.1	-1.5
장치,기계조작 및 조립종사자	2,695	2,548	1,926	-147	-622	-769	-0.3	-1.4	-0.8
단순노무 종사자	3,215	4,128	4,175	913	47	960	1.3	0.1	0.7

35) 여기서는 제시하지 않았지만 직업별 전망은 연령별·성별로 구분하여 직업별 취업자수를 전망한 후 이를 합산하는 방식으로 전망을 수행하였다.

성별·직업별 취업자 수의 전망 결과를 살펴보면, 남성은 2010년 13,915천명에서 2030년 14,182천명으로 증가하다가 2030년 이후 감소하여 2050년에는 12,227천명에 이를 것으로 전망된다. 전문가 및 관련 종사자는 2010년 2,542천명에서 꾸준히 증가하여 2050년에는 3,930천명, 단순노무 종사자는 2010년 1,548천명에서 2050년 1,917천명에 이를 것으로 전망되며, 반면에 서비스 판매 종사자, 농림어업 숙련종사자 등은 취업자가 감소하는 추세를 보일 것으로 전망된다.

여성은 2010년 9,914천명에서 2030년 11,225천명으로 증가하다가 2030년 이후 감소하여 2050년에는 11,172천명에 이를 것으로 전망된다. 관리자, 전문가 및 관련 종사자, 사무 종사자 및 단순노무 종사자 등은 취업자가 증가하는 추세를 보일 것으로 전망되며, 반면에 서비스 판매 종사자, 농림어업 숙련종사자 등은 취업자가 감소하는 추세를 보일 것으로 전망된다.

#### 4. 직업별 수급차 전망

##### 가. 국내인력 직업별 수급차 전망

###### (1) 2011~2030년 전망기간

직업별 신규노동수요전망과 신규노동공급전망결과를 토대로 직업대분류별로 수급차 전망을 실시한 결과, 2011~2030년 전망기간 중 직업에서 요구하는 신규수요는 총 8,751천명이 필요한 반면에 해당기간 중 신규공급은 총 9,609천명이 공급되어 연평균 43천명씩 누계기준으로 858천명이 초과공급 될 것으로 전망된다.



〈표 3-9〉 성별 · 직업대분류별 수급차 전망(2011-2030년 누계기준)

(단위: 천명)

성별	직업대분류	신규공급	신규수요	수급차	연평균 수급차
전체	관리자	511	83	428	21.4
	전문가 및 관련 종사자	3,554	3,454	100	5.0
	사무 종사자	3,417	1,671	1,746	87.3
	서비스 판매종사자	956	1029	-73	-3.7
	농림어업 숙련 종사자	39	184	-145	-7.3
	기능원 및 관련 기능종사자	285	270	16	0.8
	장치,기계조작 및 조립종사자	184	346	-162	-8.1
	단순노무 종사자	662	1,715	-1,053	-52.6
	소계	9,609	8,751	858	42.9
남성	관리자	431	37	394	19.7
	전문가 및 관련 종사자	1,735	1,618	117	5.9
	사무 종사자	1,718	649	1,068	53.4
	서비스 판매종사자	473	418	55	2.8
	농림어업 숙련 종사자	21	120	-99	-5.0
	기능원 및 관련 기능종사자	257	235	22	1.1
	장치,기계조작 및 조립종사자	145	320	-176	-8.8
	단순노무 종사자	320	995	-675	-33.8
	소계	5,100	4,393	707	35.3
여성	관리자	80	46	34	1.7
	전문가 및 관련 종사자	1,819	1,836	-17	-0.8
	사무 종사자	1,699	1,022	677	33.9
	서비스 판매종사자	483	611	-128	-6.4
	농림어업 숙련 종사자	18	64	-46	-2.3
	기능원 및 관련 기능종사자	28	34	-6	-0.3
	장치,기계조작 및 조립종사자	39	25	14	0.7
	단순노무 종사자	343	720	-377	-18.9
	소계	4,509	4,358	151	7.5

직업대분류별로는 사무종사자에서 연평균 34천명씩 총 677천명이 초과공급 되고, 반면에 단순노무 종사자는 연평균 53천명씩 총 1,053천명이 초과수요 될 것으로 전망되는데 초과수요가 발생한 원인은 공급부족에 기인한 것으로 분석된다. 남성의 경우에는 연평균 35천명씩 총 707천명이 초과공급 되고, 여성은 연평균 8천명씩 총 151천명이 초과공급 될 전망이다.

## (2) 2031~2050년 전망기간

2031~2050년 전망기간 중 직업에서 요구하는 신규수요는 총 8,506천명이 필요한 반면에 해당기간 중 신규공급은 총 9,247천명 공급되어 연평균 37천명씩 누계기준으로 741천명이 초과공급 될 것으로 전망된다. 직업대분류별로는 사무종사자에서 연평균 69천명씩 총 1,384천명이 초과공급 되고, 반면에 단순노무 종사자는 연평균 64천명씩 총 1,279천명이 초과수요 될 것으로 전망되는데 초과수요가 발생한 원인은 공급부족에 기인한 것으로 분석된다. 남성의 경우에는 연평균 32천명씩 총 631천명이 초과공급 되고, 여성은 연평균 6천명씩 총 110천명이 초과공급 될 전망이다.

〈표 3-10〉 성별·직업대분류별 수급차 전망(2031-2050년 누계기준)

(단위: 천명)

성별	직업대분류	신규공급	신규수요	수급차	연평균 수급차
전체	관리자	528	71	458	22.9
	전문가 및 관련 종사자	3,882	3,652	229	11.5
	사무 종사자	3,030	1,646	1,384	69.2
	서비스 판매종사자	839	744	95	4.8
	농림어업 숙련 종사자	43	86	-43	-2.2
	기능원 및 관련 기능종사자	238	198	40	2.0
	장치,기계조작 및 조립종사자	147	290	-143	-7.2
	단순노무 종사자	541	1,820	-1,279	-64.0
	소계	9,247	8,506	741	37.1
남성	관리자	350	22	328	16.4
	전문가 및 관련 종사자	1,960	1,723	238	11.9
	사무 종사자	1,409	582	827	41.3
	서비스 판매종사자	412	289	123	6.2
	농림어업 숙련 종사자	23	63	-39	-2.0
	기능원 및 관련 기능종사자	225	176	49	2.5
	장치,기계조작 및 조립종사자	128	276	-148	-7.4
	단순노무 종사자	260	1,007	-747	-37.4
	소계	4,769	4,138	631	31.5
여성	관리자	178	49	129	6.5
	전문가 및 관련 종사자	1,922	1,930	-8	-0.4
	사무 종사자	1,621	1,063	557	27.9
	서비스 판매종사자	427	454	-27	-1.4
	농림어업 숙련 종사자	20	24	-4	-0.2
	기능원 및 관련 기능종사자	12	22	-9	-0.5
	장치,기계조작 및 조립종사자	19	14	5	0.2
	단순노무 종사자	281	813	-532	-26.6
	소계	4,479	4,369	110	5.5

### (3) 2011~2050년 전망기간

2011~2050년 전망기간 중 직업에서 요구하는 신규수요는 총 17,257천명이 필요한 반면에 해당기간 중 신규공급은 총 18,856천명 공급되

어 연평균 40천명씩 누계기준으로 1,599천명이 초과공급 될 것으로 전망된다. 직업대분류별로는 사무종사자에서 연평균 78천명씩 총 3,130천명이 초과공급 되고, 반면에 단순노무 종사자는 연평균 58천명씩 총 2,332천명이 초과수요 될 것으로 전망된다. 남성의 경우에는 연평균 33천명씩 총 1,338천명이 초과공급 되고, 여성은 연평균 7천명씩 총 261천명이 초과공급 될 전망이다.

〈표 3-11〉 성별 · 직업대분류별 수급차 전망(2011-2050년 누계기준)

(단위: 천명)

성별	직업대분류	신규공급	신규수요	수급차	연평균 수급차
전체	관리자	1,039	153	886	22.1
	전문가 및 관련 종사자	7,436	7,106	330	8.2
	사무 종사자	6,447	3,317	3,130	78.3
	서비스 판매종사자	1,794	1,773	21	0.5
	농림어업 숙련 종사자	82	270	-188	-4.7
	기능원 및 관련 기능종사자	523	468	56	1.4
	장치, 기계조작 및 조립종사자	331	636	-305	-7.6
	단순노무 종사자	1,203	3,535	-2,332	-58.3
소계	18,856	17,257	1,599	40.0	
남성	관리자	781	59	722	18.1
	전문가 및 관련 종사자	3,695	3,340	355	8.9
	사무 종사자	3,127	1,231	1,895	47.4
	서비스 판매종사자	885	707	178	4.5
	농림어업 숙련 종사자	45	183	-138	-3.5
	기능원 및 관련 기능종사자	483	412	71	1.8
	장치, 기계조작 및 조립종사자	272	596	-324	-8.1
	단순노무 종사자	580	2,002	-1,423	-35.6
소계	9,868	8,531	1,338	33.4	
여성	관리자	257	94	163	4.1
	전문가 및 관련 종사자	3,741	3,766	-25	-0.6
	사무 종사자	3,320	2,086	1,235	30.9
	서비스 판매종사자	910	1,066	-156	-3.9
	농림어업 숙련 종사자	37	87	-50	-1.2
	기능원 및 관련 기능종사자	41	56	-15	-0.4
	장치, 기계조작 및 조립종사자	58	39	19	0.5
	단순노무 종사자	623	1,533	-909	-22.7
소계	8,988	8,727	261	6.5	

## 나. 외국인 인력 직종별 전망

국내인력의 수급차로 파생되는 저숙련 외국인 인력 수요의 특성상, 각 직업대분별 외국인 인력 수요규모, 즉 필요 외국인력 규모는 앞서 도출한 국내인력 직업별 수급차 전망결과로부터 도출이 가능하다. 다만 여기서 문제는 수급차의 간격을 어느 정도 충족시켜주어야 할 것인가이다. 노동시장 전체로 보면 자유로운 인력이동이 가능한 것으로 가정하면 분석기간 모두 인력이 부족하지 않은 상태이다. 그러나 직종별로 살펴보면 고학력화 등으로 사무관리 및 전문직종의 인력은 초과공급이고 생산 및 단순기능 인력은 초과수요 상태이다. 결과적으로 보면 미스매치의 문제이며 이를 어떻게 해결할 것인가가 관건이다. 그런데 우리가 외국인 인력이 유입되기 시작한 1990년대 이후부터 살펴보았듯이 낮은 고용률 하에서도 저임금 단순직종을 중심으로 지속적으로 외국인 인력에 대한 수요가 증가하여 왔으며 이러한 추세는 향후에도 크게 바뀌지 않을 전망이다.

자동화 등을 통해 필요인력을 기술이나 자본으로 대체할 수 있는 분야도 있지만 단순노무 직종 같은 경우는 그렇지 못하며 산업구조 조정을 통해서도 부족인력문제를 완화하기가 곤란한 경우도 있다. 특히 고령화 사회를 맞이하여 대인서비스나 단순노무직종의 경우에는 필요인력이 보다 더 증가할 전망이다. 이 부문으로의 내국인 인력의 유입은 여의치 못할 가능성이 크다. 특히 과거와는 달리 향후 이러한 직종의 인력에 대한 수요는 보다 더 증가할 가능성이 클 뿐만 아니라 이들 서비스에 대한 구매수요도 증가할 전망이어서 과거보다는 더욱 적극적인 인력공급이 요청된다.

이는 선택의 문제이기도 하다. 해당 분야의 근로조건을 향상시켜

내국인 공급을 적극적으로 충원하도록 하든지 아니면 외국인 인력 공급을 통해 인력부족문제를 완화시킬 것인가에 대한 정책판단의 문제이다. 본 연구의 목적이 적정외국인 인력에 대한 수급전망이라기 보다는 필요 외국인 인력의 추세를 가늠해보는데 있기 때문에 여기서는 수급차 인력부족의 일정부분을 외국인 인력을 통해 충원하는 것으로 가정한다.

즉, 본 연구에서 추정한 수급차에 따른 인력부족을 충원하기 위한 직종별 필요인력은 해당직종의 신규인력수요라는 특징을 갖는다. 다른 부문에서의 인력공급이 이루어지지 않을 경우 본 연구에서 전망한 수급차인력은 추가공급이 필요한 최대 인력이라고 할 수 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 유희인력이나 타직종에서의 노동이동을 통한 인력충원이 이루어진다면 부족인원은 상당부분 완화될 수 있을 것이다. 따라서 외국인력에 대한 수요는 직종간 노동이동 가능성이나 유희인력의 활용이 얼마나 가능한지에 달려있다고 볼 수 있다.

국내 인력의 수급차 분석을 토대로 외국인 인력 수요를 추정하기 위해서는 유희인력 등 비경활인구의 활용이나, 사무관리직부문의 과잉인력의 노동이동을 통한 판매서비스, 생산관련 기능 및 단순노무직으로의 부족인원 충원가능성이 필요하다. 또한 통상적으로 마찰적 요인에 의해 일정부분의 인력부족은 항상 존재하고 있는 만큼 이에 대한 고려가 필요하다.

노동이동에 따른 인력수요의 규모를 추정하는 것은 쉽지 않으나 총량적으로 볼 때 유희인력이나 필요인력의 확보를 위한 정부의 노력, 직종별 노동이동의 활성화 등을 고려하여 여기서는 부족인력의

40~60%를 국내인력의 활용을 통해 충원하고 10%수준을 마찰적 요인으로 가정하고자 한다. 따라서 외국인 인력 수요는 수급차에 따른 부족인력의 30~50%를 충원하는 것으로 가정할 수 있다.

즉, 수급차 인력의 부족분의 30%, 50%를 각각 외국인 인력으로 충원하는 것으로 가정하고 필요 외국인 인력의 규모를 계산한 결과가 <표 3-12>에 제시되어 있다.<sup>36)</sup> 여기서의 필요인력 중 저숙련 외국인 인력만 고려하였다. 먼저 수급차에 따른 부족인력의 30%를 외국인 인력으로 충원하는 것으로 가정하는 경우 2030년말 누계기준 외국인 인력에 대한 추가수요는 452천명이 요구되며 2050년말에는 누계기준 907천명이 필요한 것으로 전망된다. 50%를 가정하면 2030년말에 754천명의 누계기준 추가수요가 요구되며 2050년말에는 1,512천명의 추가 수요가 요구된다. 이를 연평균 개념으로 환산하면 30%를 가정할 경우 매년 평균적으로 유입되어야 할 추가 외국인 인력 규모는 연간 23천명이며 50%를 가정할 경우 38천명이 매년 추가적으로 유입되어야 할 규모이다.<sup>37)</sup>

또 한 가지 본 연구에서 고려할 점은 본 연구의 수급차 전망에 따른 필요인력은 유량개념이라는 점이다. 따라서 현재의 외국인력의 규모를 토대로 향후 필요로 하는 외국인력에 대한 수요 추정을 통해 저장개념으로 전환하기 위해서는 현재의 외국인력 수준이 향후에 어떻게 변화할 것인가에 대한 가정이 필요하며 이는 현재 외국인력을 공

---

36) 이러한 가정이 매우 비합리적일 수 있으나 현실적으로 부족인력의 몇 %를 외국인 인력으로 충당할 것인가에 대한 판단은 정책적인 판단이며 여기서는 전체 외국인 인력이 국내에 차지하는 비중 등을 고려하고 인력부족분의 절반 혹은 그 이상을 내국인 직종별 과잉인력 혹은 유휴인력의 유입을 통해 해결해야 함을 전제로 하였다.

37) 실제로 유입되는 규모는 단기순환원칙에 의거하여 출국하는 인력규모를 감안할 경우가 보다 많은 인력이 매년 유입되어야 할 것이다.

급받고 있는 산업의 구조변화에 의해 결정될 것이다. 논리상으로 보면 2011년 이후의 수급차 전망을 가정하였고 외국인 인력 고용사업장이 대부분 소규모 사업장임을 감안하면 2010년 기준의 현재 저량개념의 외국인력 규모는 향후 점진적으로 감소할 것이다. 따라서 수급차에 따른 부족인력을 대체인력수요를 감안하여 저량개념으로 전환할 경우 현재의 외국인력 규모에 대한 감소추이를 반영하여야 한다.

이를 위해서는 현재의 70만명에<sup>38)</sup> 이르는 저량개념의 외국인 인력이 향후 2030년에서 2050년에 얼마나 지속할 것인가를 추정하여야 하는데 이는 쉽지 않은 문제이다. 여기서는 현재 고용되어 있는 저량개념의 외국인 인력이 2030년에는 1/3이 감소하며 2050년에는 남은 인력의 절반이 감소하는 것으로 가정하고 저량 개념의 외국인 인력 규모를 추정하였다. 따라서 현재 70만명의 저량외국인력은 2030년에는 50만명으로 그리고 2050년에는 25만명으로 감소하는 것으로 가정하였다.<sup>39)</sup>

이를 토대로 앞에서 전망한 외국인 인력의 추가수요에 따른 향후의 외국인인력 규모를 저량(stock)개념으로 환산하면 2030년말 국내에 체류하는 저숙련 외국인력 규모는 952천명 이고, 2050년말에는 1,157천명에 이를 것으로 전망된다. 이를 전체 취업자 대비 비중으로 보면 2010년의 경우 저숙련 외국인력은 국내 전체 취업자 대비 2.9%에서 2030년에는 3.7%로 그리고 2050년에는 4.9%로 증가할 전망이다.<sup>40)</sup>

38) 고용허가제와 방문취업으로 입국한 비전문인력과 기타 불법체류자 및 결혼이민자, 주로 서비스 판매직의 파트타임에 종사하는 유학생 등을 포함하면 대략 비전문인력의 규모가 이 정도 수준일 것으로 추정된다.

39) 여기서의 이러한 가정은 논리적 근거가 없다는 점에서 논쟁적이며 이 이슈에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.



필요인력의 50%를 외국인 인력으로 충당한다고 가정할 경우 2030년말 국내에 체류하는 저량 개념의 저숙련 외국인력 규모는 1,254천명이고, 2050년 말에는 1,767천명에 이를 것으로 전망된다. 이를 전체 취업자 대비 비중으로 보면 2030년에는 4.9%로 그리고 2050년에는 7.6%로 증가할 전망이다. 여기서 추정된 외국인 인력은 비전문 외국인 인력이며, 전문외국인 인력이나 결혼이민자 등이 제외된 추정치이기 때문에 이들을 포함할 경우 전체 취업자 중 외국인 인력이 차지하는 비중은 이보다 클 것이다.

---

40) 취업자 대비 외국인력 비중계산은 비전문외국인력 전망치/(비전문외국인력 전망치+취업자 전망치)로 계산하지 않고 전망된 취업자수대비 비전문외국인력 비중으로 계산하였다.

〈표 3-12〉 직종별 외국인력 수급전망(누계 기준)

(단위: 천명)

성별	직업대분류	부족인력의 30%를 외국인 인력으로 충당			부족인력 50%를 외국인 인력으로 충당		
		2010- 2030	2030- 2050	2010- 2050	2010- 2030	2030- 2050	2010- 2050
전체	서비스판매종사자	38	8	47	64	14	78
	농림어업 숙련 종사자	44	13	59	73	22	99
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치,기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	316	384	700	526	640	1166
	계	452	452	907	754	753	1512
남자	서비스 판매종사자	0	0	0	0	0	0
	농림어업 숙련 종사자	30	12	41	50	20	69
	기능원 및 관련 기능종사자	0	0	0	0	0	0
	장치,기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	203	224	427	338	374	712
	소계	285	280	566	475	467	943
여자	서비스 판매종사자	38	8	47	64	14	78
	농림어업 숙련 종사자	14	1	18	23	2	30
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치,기계조작 및 조립종사자	0	0	0	0	0	0
	단순노무 종사자	113	160	273	189	266	455
	소계	167	172	342	279	286	570

## 제4절 기타 외국인 인력 공급전망

### 1. 전망모형 설정

제3절에서는 인력수급차 전망을 통해 비전문 외국인 인력에 대한 수요전망, 즉 필요인력을 전망하였다. 본 절에서는 내국인 수급차 모형으로서는 수요전망이 곤란한 인력에 대한 공급전망을 수행하고자 한다. 여기에는 유학생, 전문외국인 인력, 결혼이민자가 그 대상이다. 모형추정에 사용된 시계열자료는 2000-2010년<sup>41)</sup>기간의 자료이며 전망기간은 2011-2020년을 대상으로 하였다.

전망방법은 다음과 같다. 2000-2010년의 11개년도에 대한 외국인 유형별 시계열자료를 이용하여 지수평활(exponential smoothing)기법을 이용하여 2011-2020년 기간에 대해 각 대상별로 전망을 실시하였다. 개별 자료의 예측에서는 ARIMA 모형 등을 이용한 시계열 예측방법이 상대적으로 신뢰성이 높은 것으로 알려져 있으나, 이러한 방법을 적용하기 위해서는 적절한 시계열자료가 확보되어 있어야 한다는 단점이 있다. 실질적으로 가용한 외국인 인력 자료는 2000년부터 가능하기 때문에, 2000년 이전의 자료는 사용할 수 없는 한계를 감안할 때, 현실적으로 사용가능한 예측방법으로 지수평활기법을 활용하였다.

지수평활기법을 이용한 예측방법으로는 ‘홀트’의 선형방식(Holt's linear method), 'ghfxm'와 ‘윈터스’의 방식(Holt's-Winter's method) 등 다양한 모형이 활용되고 있으나, 종합적으로는 예측대상 자료가 계절요인 및 추세요인의 존재여부에 따라 분류한 ‘페겔(Pegel)’의 분류법에

---

41) 결혼이민자는 2001년부터 2010년까지의 자료를 활용하였다

의해 크게 <표 3-13>과 같은 9가지 유형의 모형으로 분류가 가능하다.

본 연구에서는 사용 자료가 연간자료라는 특성상 계절요인은 존재하지 않고, 추세는 전망대상별로 차이가 존재함을 감안하여, 다양한 모형 중에서 추정오차가 가장 작은 모형을 최선의 모형으로 선택하여 전망을 실시하였다.

<표 3-13> 지수평활기법을 이용한 예측 모형

	계절요인이 없는 경우	가법적인 계절요인	승법적인 계절요인
추세가 없는 경우	$S_t = S_{t-1} + \alpha e_t$	$S_t = S_{t-1} + \alpha e_t$ $I_t = I_{t-p} + \delta(1-\alpha)e_t$	$S_t = S_{t-1} + \frac{\alpha e_t}{I_{t-p}}$ $I_t = I_{t-p} + \frac{\delta(1-\alpha)e_t}{S_t}$
선형 추세	$S_t = S_{t-1} + T_{t-1} + \alpha e_t$ $T_t = T_{t-1} + \alpha \gamma e_t$	$S_t = S_{t-1} + T_{t-1} + \alpha e_t$ $T_t = T_{t-1} + \alpha \gamma e_t$ $I_t = I_{t-p} + \delta(1-\alpha)e_t$	$S_t = S_{t-1} + T_{t-1} + \frac{\alpha e_t}{I_{t-p}}$ $T_t = T_{t-1} + \frac{\alpha \gamma e_t}{I_{t-p}}$ $I_t = I_{t-p} + \frac{\delta(1-\alpha)e_t}{S_t}$
지수합수적 추세	$S_t = S_{t-1} T_{t-1} + \alpha e_t$ $T_t = T_{t-1} + \frac{\alpha \gamma e_t}{S_{t-1}}$	$S_t = S_{t-1} T_{t-1} + \alpha e_t$ $T_t = T_{t-1} + \frac{\alpha \gamma e_t}{S_{t-1}}$ $I_t = I_{t-p} + \delta(1-\alpha)e_t$	$S_t = S_{t-1} T_{t-1} + \frac{\alpha e_t}{I_{t-p}}$ $T_t = T_{t-1} + \frac{\alpha \gamma e_t}{(I_{t-p} S_{t-1})}$ $I_t = I_{t-p} + \frac{\delta(1-\alpha)e_t}{S_t}$

\*주.  $S_t$ : 자료의 평활화된 값  $T_t$ : 추세요인  $I_t$ : 계절지수,  
 $e_t$ : t시점에서의 예측오차,  $p$ : 계절변동의 폭

## 2. 모형추정 결과

전망대상별로 추정오차가 작은 최적모형을 선정한 결과, 유학생과 결혼이민자의 경우는 추세요인은 선형추세를 지니고 있고, 계절요인은 연간자료의 특성상 존재하지 않는 모형이 최적모형으로 선정되었다. 이에 비해 전문인력의 경우는 추세요인이 지수함수적 추세를 지니는 모형이 최적모형으로 선정되었다. 선정된 모형을 대상으로 추정치를 도출한 결과는 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 대상별 전망모형 및 추정결과

전망대상	전망모형						추정결과		
	추세요인			계절요인			$\alpha$	$\gamma$	$\delta$
	없음	선형	지수함수	없음	가법적	승법적			
유학생		o		o			1.627	-0.242	-
전문인력			o	o			1.718	-0.127	-
결혼이민자		o		o			0.951	-0.516	-

## 3. 전망 결과

<표 3-15>는 위와 같은 방법에 의해 분야별 외국인 인력 공급 전망을 추정한 결과이다. 2020-2020년 기간에 분야별 외국인 인력 전망을 실시한 결과, 유학생은 2010년 87,480명에서 2020년에는 215,272명으로 증가하여 연평균 9.42% 증가율을 기록할 것으로 전망된다. 전문 외국인 인력은 2010년 44,320명에서 2020년에는 82,830명으로 증가하여 연평균 6.45% 증가율을 기록할 것으로 전망되며 결혼이민자는 2010년 141,654명에서 2020년에는 249,490명으로 증가하여 연평균 5.82% 증가율을 기록할 것으로 전망된다.

〈표 3-15〉 외국인 인력 공급전망 결과: 2010-2020

(단위: 명)

유형별 외국인 인력	20001)	2010	2020	증가분 (2010-20)	연평균증가율(%)	
					2010-10	2010-20
유학생	4,015	87,480	215,272	127,792	36.09	9.42
전문인력	17,878	44,320	82,830	38,510	9.50	6.45
결혼이민자	25,182	141,654	249,490	107,836	21.16	5.82

\*주: 결혼이민자는 2001년 자료임.

## 제4장

### 요약 및 결론

본 연구는 중장기적 인구변동에 따른 노동시장 수급전망에 기초하여 인력과부족을 추정하고 이에 기초하여 필요 외국인 인력의 규모를 추정하였다. 본 연구에서는 적정 외국인 인력과 필요 외국인 인력의 개념을 구분하여 사용하였다. 적정 외국인 인력의 개념이 노동시장 수급상황 뿐 만 아니라 산업구조조정이나 외국인 인력 유입에 따른 사회경제적 비용 등을 고려하여 정책판단의 개념이라면 필요 외국인 인력 개념은 인구변동에 따른 노동시장 수급여건을 고려한 인력부족의 일정부분을 충원하는데 필요한 개념이라고 볼 수 있다. 따라서 필요 외국인 인력의 추정은 적정 외국인 인력규모를 결정하는데 기초적인 정보를 제공하는 목적이 있다.

본 연구는 크게 두 가지 방법으로 진행되었다. 첫째, 판매서비스, 생산기능 및 단순노무직과 같은 비전문인력의 경우 인력부족의 일정부분은 외국인 인력을 통해 충원할 필요성이 있다는 가정하에 직종별 수급차 분석을 통해 이들 직종의 과부족 여부를 분석하여 필요 외

국민 인력에 대한 수요를 도출하였다. 이 과정에서 인구변동에 관한 통계는 한국보건사회연구원에서 추정한 시나리오별 인구전망 자료를 활용하였으며, 시나리오 1에 기초한 결과를 본문에 제시하였고, 시나리오 2와 3의 전망에 기초한 노동시장 수급전망결과는 부록에 제시하였다. 둘째, 결혼이민자, 전문 외국인 인력 및 유학생은 국내 노동시장의 수급상황에 의해 결정되기 보다는 외생적으로 결정되는 측면이 크기 때문에 이들에 대해서는 기존의 추세 자료를 이용한 공급 전망을 실시하였다.

이러한 전망에 의해 도출된 필요 외국인 인력규모와 공급전망 결과는 다음과 같다. 인력수급차에 따른 부족인력의 30%를 외국인 인력으로 가정하는 경우 매년 평균적으로 유입되어야 할 추가 외국인 인력 규모는 연간 23천명이며 2010년 현재 저숙련 외국인력 규모가 70만명 수준임을<sup>42)</sup> 감안하면 2030년말 국내에 체류하는 저숙련 외국인력 규모는 957천명이고, 2050년말에는 1,157천명에 이를 것으로 전망된다. 이를 전체 취업자 대비 비중으로 보면 2010년의 경우 저숙련 외국인력은 국내 전체 취업자 대비 2.9%에서 2030년에는 3.7%로 그리고 2050년에는 4.9%로 증가할 것으로 전망되었다.

인력부족분의 50%를 외국인 인력을 통해 충원한다고 가정하면 2050년까지 매년 38천명이 추가적으로 유입되어야 하며 이 경우 2030년말 국내에 체류하는 저숙련 외국인력 규모는 1,254천명이고, 2050년 말에는 1,767천명에 이를 것으로 전망된다. 이를 전체 취업자 대비 비

---

42) 고용허가제와 방문취업으로 입국한 비전문인력과 기타 불법체류자 및 결혼이민자, 주로 서비스 판매직의 파트타임에 종사하는 유학생 등을 포함하면 대략 비전문인력의 규모가 이 정도 수준일 것으로 추정된다.



중으로 보면 2030년에는 4.9%로 그리고 2050년에는 7.6%로 증가할 것으로 전망되었다.

한편, 공급전망의 경우 2020년까지 전망하였는데 유학생은 2010년 87,480명에서 2020년에는 215,272명으로 증가하며, 전문 외국인 인력은 2010년 44,320명에서 2020년에는 82,830명으로 그리고 결혼이민자는 2010년 141,654명에서 2020년에는 249,490명으로 증가할 것으로 전망되었다.

이러한 전망결과는 인구전망 추계치, 전망방법과 같은 통계적 요인 외에 기술혁신이나 산업구조조정 등의 경제환경의 변화에 따라 달라질 수밖에 없는 한계를 갖는다. 다만 본 연구에서 함의하고 있는 바는 인구변동에 따른 노동시장 수급구조의 변화는 현재보다는 더 많은 외국인 인력의 충원을 요구하고 있다는 점이며 그 규모가 어느 정도 될 것인지를 추정한 것에 의의가 있다.

그러나 본 연구에서 지적하고 있는 바와 같이 국내의 노동시장 여건을 고려할 때 필요 외국인 인력의 증가가 예상되더라도 외국인 인력의 유입의 증가에 따른 사회경제적 과급효과도 커지고 있는 만큼 외국인 인력 유입정책은 매우 신중을 기할 필요가 있다. 이런 점에서 필요 외국인 인력이 아닌 적정 규모의 외국인 인력의 개념은 단순히 양적인 측면만이 아닌 어떤 외국인 인력을 유입해야 할 것인가에 대한 외국인 인력의 특성까지 감안한 의사결정이 요구된다고 볼 수 있다.

이런 관점에서 여기서는 중장기 외국인 인력 정책에 대한 방향을 제시하고자 한다. 첫째, 외국인 인력 유치 및 도입 정책 기초를 정립할 필요가 있다. 여기에는 크게 선별유입 원칙과 양성형 이민정책을 지적할 수 있다. 선별유입정책은 외국인력의 선별 원칙을 설정하고

이에 입각하여 외국인 인력의 유입제도를 정립하는 것으로 선별원칙으로는 인구변동 및 산업구조 및 노동시장의 변화 등 환경변화에 조응한 외국인 유입의 사회경제적 편익 제고를 기준으로 설정하고 이에 입각하여 관련 제도를 정비하여 나가야 할 것이다. 특히 국내에서 요구하는 비전문 외국인 인력의 숙련수준이 장기근속을 통한 높은 수준의 숙련을 요구하지 않는 만큼 장기정주형이 아닌 교체순환형의 비전문외국인 인력 유입정책기조를 지속할 필요가 있다. 필요한 경우 현지에서의 교육훈련 등 선발과정에 대한 비용이 소요되더라도 이 원칙을 유지하는 것이 바람직하다.

양성형 이민정책은 주로 공급형으로 이루어지는 외국인에 대한 정책으로서 필요한 경우 유학생의 노동시장 이행촉진 정책, 결혼 이민자 및 2세대의 노동시장 통합정책 등과 같이 공급자에 의해 결정되는 외국인 유입에 대해서는 사회통합적 차원에서의 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

둘째, 비전문 외국인 유입과 관련해서는 노동시장의 인력부족 외에 외국인 인력 유입에 따른 사회경제적 측면에서의 비용과 편익을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 현재까지의 외국인 인력 유입정책은 주로 기업의 인력부족에 기초하여 의사결정이 이루어진 측면이 강하였는데 향후 외국인 인력 유입이 증가하게 될 경우 이에 따른 사회경제적 비용도 함께 증가할 전망이다. 이러한 비용은 단기간이 아닌 중장기에 걸쳐 지속될 가능성이 크다는 점에 문제가 있다. 이는 제도의 운영과 관련된 것일 수도 있지만 선진국의 경험을 토대로 볼 때 제도 운영만으로는 해결되지 못하는 측면이 있다. 이전 점에서 향후 개선해야 할 제도방향을 언급하면 다음과 같다. 먼저 내국인 노동시장 보

완성 원칙의 견지를 위한 내실 있는 제도를 마련함으로써 상대적으로 외국인 인력에 대한 의존성을 줄이고 외국인 인력 유입에 따른 내국인의 근로조건이 저하되지 않도록 할 필요가 있다. 다음으로 외국인 인력의 생산성 향상을 통한 기업경쟁력 강화방안도 필요하다. 그동안 외국인 인력유입정책은 공급자 위주로 되어 있어 선별적 유입이나 수요에 부합하는 제도적 환경이 구비되었다고 보기 어렵다. 이런 점에서 선발 및 채용과정의 효율화, 외국인력의 생산성 제고방안의 내실화, 기업의 외국인 인력 활용지원 등을 적극적으로 수행할 필요가 있다. 아울러 이러한 제도 추진에 소요되는 비용은 수익자 부담의 원칙에 입각하여 제도를 운영할 필요가 있다.

셋째. 전문 외국인 인력정책의 유입은 우수인재의 적극 유치와 부족인력의 효율적 공급을 통한 국가경쟁력 강화와 삶의 질 개선이라는 관점에서 보다 적극적인 유치노력이 필요하다. 이를 위해 현행 전문 외국인력의 범주를 다양화하여 이에 부합한 지원방식이나 선별과정, 그리고 정부의 정책지원을 적용할 필요가 있다. 가령, 고급인력의 경우 이들을 유치하기 위해 소득세 감면 등 공급측면에서의 인센티브를 부여함으로써 이들이 우리나라 기업에 취업할 수 있는 유인을 제공하고 상대적으로 내국인 해당 인력부족에 대응한 인력활용방식의 경우 수요측면의 지원방안, 가령 인력의 발굴 및 채용과정에서의 지원 등의 노력이 요청된다. 또한 내국인 인력부족에 입각한 전문인력 활용의 경우 국내 노동시장의 보호라는 고려가 필요한 만큼 국내 인력수급상황을 고려한 정책적 접근이 필요하다. 즉, 공급되는 부문과 직종에 대한 면밀한 검토가 이루어질 필요가 있으며, 이를 통해 적극적인 지원정책을 수행하더라도 부작용을 최소화할 필요가 있다.

넷째, 외국인 인력활용의 효과성을 제고하기 위한 노동시장의 탄력적 대응이 요구된다. 노동시장 변화에 따른 선별 기준 조정의 유효성은 외국인력정책의 실제적 실행에 있어 매우 중요하다. 가령우수 인력의 유치가 목표이지만 노동시장 환경변화에 따라 필요인력에 대한 수요도 변화하는 만큼 정책의 효율성을 제고하기 위해서는 변화하는 경제상황에서 특정 직종에 대한 선별기준을 신속히 개정할 수 있는 제도적 메커니즘을 수립할 필요가 있다. 이런 점에서 직종별로 점수제의 변화를 통해 필요인력에 대한 수요를 조절하는 방안을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 외국인 인력정책의 통합체계 구축이다. 현행 비전문외국인력과 전문인력으로 양분되어 있는 외국인력 정책을 결혼이민자, 유학생, 기타 단기취업 및 FTA에 따른 인력 이동문제까지 포괄하여 종합적인 정책으로 통합할 필요가 있다. 이를 위해 산업구조, 인구구조 및 노동시장의 구조변화 등 한국사회의 중장기 변화에 부합하는 외국인력 정책 추진체계 및 관련 제도를 정비하여야 한다. 아울러 외국인력 유입에 따른 사회경제적 편익을 높이는 방향으로 관련 제도를 정비하며 이를 위해 외국인력 유입의 사회경제적 영향에 관한 연구 및 관련 통계인프라를 구축하여야 할 것이다.

여섯째, 중장기 관점 하에서 외국인 인력에 대한 정책을 추진해 나가야 한다. 적정인구의 문제는 결과적으로 생산가능인구의 부족과 연계되어 있으나 생산가능인구의 부족을 노동시장의 부문별 전망에 입각한 인력과부족으로 접근하는 것은 한계가 있다. 생산가능인구의 확충을 위한 외국인 인력 정책은 외국인 정책이라는 종합적인 틀에서 비전과 목표를 설정하고 이에 입각하여 필요부문의 인력 확충, 즉

이민정책을 통한 외국인(력)의 유입, 한시적 체류에 입각한 순환정책 대상의 인력확충 등 다양화한 인력확충계획이 필요하다. 이런 관점에서 우수 외국인재의 적극유치, 유학생의 활용, 숙련기능 외국인력의 도입을 위한 제도개선, 저숙련 외국인력의 순환적 활용 등과 같은 다차원적이면서도 종합적인 정책의 틀 하에서 외국인력 정책을 모색할 필요가 있다. 특히 이와 같은 다 차원적인 외국인력의 모색을 위해서는 각 수준별 외국인력의 도입원칙이나 논리를 재정립할 필요가 있다. 가령, 고급 전문기술인력의 적극우대조치, 중소기업형 연구개발 및 기술인력의 유치 목표, 숙련기능 외국인력의 도입목표와 활용방안, 저숙련 외국인력 도입규모의 단계적 조정 등과 같은 각 수준 및 부문별 외국인력의 도입에 대한 원칙을 설정하고 이러한 원칙에 입각하여 외국인력의 도입규모와 구체적인 도입방안을 마련하여야 한다.

끝으로 외국인 인력 정책 추진체계의 정비이다. 현재 부처별, 정책 대상별로 나뉘어져 있는 외국인 인력 정책을 한국사회의 변화에 부합하도록 중장기적이고 종합적인 관점에서 추진하기 위해서는 통합 거버넌스 구축이 필요하다. 기본방향은 각 부처의 고유기능의 효율성을 유지하되 기능 및 역할의 재정립, 전달체계 상호간의 협력체계 구축을 위한 제도의 정비 및 필요한 경우 관련 기구의 설립이 요청된다.

## 참고문헌

- 김형만·이상돈·김철희·전재식(2002). 『국가 인력수급 전망과 정책 (Ⅱ)』, 한국직업능력개발원.
- 김종섭·박영범·안세영(2005). 『국가경쟁력 강화를 위한 우리나라 외국인력수입제도 개선방안』, 산업정책연구원.
- 김현구·이규용(2004). “외국인력 고용의 경제적 효과”, 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 노동부(2009). 『인력수요동향조사』.
- 백필규 외(2008). 『적정 외국인력 도입규모 결정을 위한 수급모델 개발 및 고용허가제 제도 개선에 관한 연구』, 노동부.
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2009). 『출입국·외국인정책 통계월보, 2009년 2월』.
- 법무부(2006). 『방문취업제도 설명자료』.
- 설동훈·이해춘(2005). 『외국국적동포 고용이 국내 노동시장에 미치는 사회·경제적 효과 분석』, 노동부.
- 유길상 외(2010). 『외국인 고용희망 사업장의 내국인 구인유도 방안』, 노동부.
- 유길상·이규용·박의경·김용현(2004). 『적정외국인력 도입규모 및 도입국가 선정에 관한 연구』, 한국노동연구원 고용보험연구센터.
- 유길상·이규용·설동훈·박성재(2005). 『이민정책에 관한 연구』, 대통령자문 고령화및미래사회위원회.
- 유길상·이정혜·이규용(2004). 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원.
- 박영범·설동훈·이규용(2010). 『외국인력정책의 중장기 발전방향 연구』, 고용노동부.
- 박천수 외(2006). 『새로운 인력수급 전망모형 연구』, 한국직업능력개발원.
- 설동훈(2005). “이민과 다문화 사회의 도래”, 김영기 편, 『한국사회론』, 전북대

학교출판부, 3-23.

- 설동훈(2007). “외국인·이민자 사회통합 정책”, 『2007~2011년 국가재정운용계획: 일반행정분야 종합보고서』, 국가재정운용계획 분야별 작업반, 04-371.
- 설동훈·서문희·이삼식·김명아(2009). 『다문화가족의 중장기 전망 및 대책 연구: 다문화가족의 장래인구추계 및 사회·경제적 효과분석을 중심으로』, 보건복지가족부.
- 안주엽(2005). 『중장기 인력수급 전망2005-2020』, 한국노동연구원.
- 이삼식(2010). 『평균수명 연장에 따른 시나리오별 인구전망』, 한국보건사회연구원.
- 이상돈 외(2002). 『산업구조 변화추이와 직업훈련수요 전망』, 한국직업능력개발원.
- 이상돈 외(2002). 『지식기반제조업분야의 인력수요전망 및 양성방안』, 한국직업능력개발원.
- 이상돈 외(2003). 『국가인력수급 전망연구(Ⅲ)-서비스 산업중심』, 한국직업능력개발원.
- 이상돈 외(2008). 『중장기 인력수급전망 모형 개발 및 인프라 확충』, 교육과학기술부.
- 이진면 외(2001). 『다부문모형에 의한 산업구조 변화의 장기전망』, 한국개발연구원.
- 장창원 외(1998). 『산업인력수급의 전망과 과제』, 한국직업능력개발원.
- 장창원 외(2004). 『인력수요 현황과 전망』, 한국직업능력개발원.
- 장창원 외(2005). 『중장기 인력수급 전망 및 인적자원정책 개선 지원』, 한국직업능력개발원.
- 장창원 외(2006). 『인력수급 전망(2006-2015)과 국가인적자원정책』, 한국직업능력개발원.
- 장창원 외(2009). 『국가 중장기 인력수급 전망: 과학기술인력 중장기 수급전망』, 교육과학기술부.
- 이규용 등(2005). 『전문기술 외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원.

- 이규용 등(2008). “해외우수기술인력 유치지원제도 발전방안”, 『한국노동연구원 연구용역보고서』.
- 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재(2007). 『외국인력노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구』, 한국노동연구원.
- 이규용 외(2009). 『동포취업에 따른 국내 노동시장 영향분석』, 노동부.
- 이규용 외(2010). 『외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 이규용·박성재(2008). 『외국인력 고용현황과 노동시장 효과』, 노동리뷰.
- 이진영 외(2008). 『외국국적동포 체류 및 취업상황 실태조사』, 한국산업인력공단.
- 장창원·이상돈 외(2005). 『중장기 인력수급 전망 및 인적자원정책 개선 지원』, 한국직업능력개발원.
- 한진희 외(2007). 『고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망:2006~2080』. KDI.
- 한국고용정보원(2009). 『중장기 인력수급전망 2008-2018』. 한국고용정보원.
- 통계청. KOSIS(<http://kosis.nso.go.kr/>).
- 통계청(각년도). 『경제활동인구조사』 원자료.
- 한국고용정보원(2009). 『2008 고용보험통계연보』.
- 한국노동연구원(2010). 『2009년 외국인고용 사업체 실태조사』.
- 한국노동연구원(2009). 『외국인력 실태조사』.
- 한국산업인력공단(2006). 『외국인근로자 사후관리서비스 시범실시 평가회의자료』.
- 한국은행(2010). 『국민소득계정』.

<http://www.eps.go.kr/wem/kh/index.jsp>

[http://www.mof.gov.sg/budget\\_2010/key\\_initiatives/raising\\_productivity.html](http://www.mof.gov.sg/budget_2010/key_initiatives/raising_productivity.html)

[http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/work\\_pass/work\\_permit/application/requirements.html](http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/work_pass/work_permit/application/requirements.html)

<http://www.scard.go.kr/>

일본 國際研修協力機構 (2009). 『J I T C O 総合パンフレット』.



- Ehrenberg and Smith (2010). *Modern Labor Economics*.
- European Commission (2005). *Confronting Demographic Change: A New Solidarity Between the Generations*, Brussels: European Commission.
- Goto, J. (1998). "The Impact of Migrant Workers on the Japanese Economy: Trickle vs. Flood", *Japan and the World Economy* 10, 63 ~ 68.
- Greenwood, M. J., & G. L. Hunt (1995). "Economic Effects of Immigrants on Native and Foreign-Born Workers: Complementarity, Substitutability, and Other Channels of Influence," *Southern Economic Journal* 61, 1076 ~ 1097.
- Lalonde, R. J., & R. H. Topel (1991a). "Immigrants in American Labor Market: Quality, Assimilation, and Distributional Effects," *American Economic Review*, papers and Proceedings, 297 ~ 302.
- Layard, R., Nickell, S., & R. Jackman (1991). *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Mark Horridge (2003). *ORANI-G: A Generic Single-Country Computable General Equilibrium Model*, Centre of Policy Studies and Impact Project, Monash University, Australia.
- Martin, Phillip (2004). "Enhancing National Capacity for Migration Management", ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management, Ayutthaya, Thailand, 2-6 August.
- OECD (2000). *Combating The Illegal Employment of Foreign Workers*.
- Yoo, Kil-sang, Lee, June, & Lee, Kyu-yong (2004). *Comparative Study on Labour Migration Systems*, Korea Labour Institute and International Organization for Migration.

# 부록

## [부록 1] 시나리오 2

### <부표 1-1> 취업자 전망- 시나리오

(단위: 천명, %)

	취업자			취업자 증감			연평균증감률		
	2010	2030	2050	10-'30	30-'50	10-'50	10-'30	30-'50	10-'50
전직업	23,829	25,213	22,948	1,384	-2,265	-881	0.3	-0.5	-0.1
1 관리자	562	392	310	-170	-82	-252	-1.8	-1.2	-1.5
2 전문가 및 관련 종사자	4,572	6,952	7,921	2,380	969	3,349	2.1	0.7	1.4
3 사무 종사자	3,739	4,559	4,458	820	-101	719	1.0	-0.1	0.4
4 서비스 종사자	2,433	2,089	1,422	-344	-667	-1,011	-0.8	-1.9	-1.3
5 판매 종사자	2,934	2,099	1,449	-835	-650	-1,485	-1.7	-1.8	-1.7
6 농림어업 숙련 종사자	1,441	684	308	-757	-376	-1,133	-3.7	-3.9	-3.8
7 기능원 및 관련 기능종사자	2,238	1,851	1,210	-387	-641	-1,028	-0.9	-2.1	-1.5
8 장치,기계조작 및 조립종사자	2,695	2,522	1,878	-173	-644	-817	-0.3	-1.5	-0.9
9 단순노무 종사자	3,215	4,065	3,992	850	-73	777	1.2	-0.1	0.5

〈부표 1-2〉 수급차 전망-2010~2030

(단위: 천명)

		신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	1 관리자	511	82	428	21.4
	2 전문가 및 관련 종사자	3,554	3,428	126	6.3
	3 사무 종사자	3,417	1,650	1,767	88.3
	4 서비스 종사자	552	475	78	3.9
	5 판매 종사자	404	553	-149	-7.5
	6 농림어업 숙련 종사자	39	183	-144	-7.2
	7 기능원 및 관련 기능종사자	285	269	16	0.8
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	184	346	-162	-8.1
	9 단순노무 종사자	662	1,649	-986	-49.3
	소계	9,609	8,635	974	48.7
남성	1 관리자	431	37	394	19.7
	2 전문가 및 관련 종사자	1,735	1,596	139	6.9
	3 사무 종사자	1,718	630	1,087	54.4
	4 서비스 종사자	192	157	35	1.8
	5 판매 종사자	281	260	21	1.1
	6 농림어업 숙련 종사자	21	119	-98	-4.9
	7 기능원 및 관련 기능종사자	257	235	22	1.1
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	145	320	-176	-8.8
	9 단순노무 종사자	320	955	-635	-31.7
	소계	5,100	4,310	790	39.5
여성	1 관리자	80	45	34	1.7
	2 전문가 및 관련 종사자	1,819	1,832	-13	-0.7
	3 사무 종사자	1,699	1,020	680	34.0
	4 서비스 종사자	361	318	42	2.1
	5 판매 종사자	122	293	-171	-8.5
	6 농림어업 숙련 종사자	18	63	-46	-2.3
	7 기능원 및 관련 기능종사자	28	34	-6	-0.3
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	39	25	14	0.7
	9 단순노무 종사자	343	694	-351	-17.6
	소계	4,509	4,325	184	9.2

〈부표 1-3〉 수급차 전망-2030~2050

(단위: 천명)

		신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	1 관리자	528	70	458	22.9
	2 전문가 및 관련 종사자	3,882	3,619	262	13.1
	3 사무 종사자	3,030	1,622	1,409	70.4
	4 서비스 종사자	499	360	139	7.0
	5 판매 종사자	340	375	-35	-1.7
	6 농림어업 숙련 종사자	43	83	-40	-2.0
	7 기능원 및 관련 기능종사자	238	196	42	2.1
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	147	290	-143	-7.2
	9 단순노무 종사자	541	1,737	-1,196	-59.8
	소계	9,247	8,351	897	44.8
남성	1 관리자	350	22	329	16.4
	2 전문가 및 관련 종사자	1,960	1,694	266	13.3
	3 사무 종사자	1,409	562	847	42.3
	4 서비스 종사자	189	113	76	3.8
	5 판매 종사자	223	171	52	2.6
	6 농림어업 숙련 종사자	23	60	-37	-1.8
	7 기능원 및 관련 기능종사자	225	174	51	2.6
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	128	276	-148	-7.4
	9 단순노무 종사자	260	949	-689	-34.4
	소계	4,769	4,021	747	37.4
여성	1 관리자	178	48	129	6.5
	2 전문가 및 관련 종사자	1,922	1,925	-4	-0.2
	3 사무 종사자	1,621	1,059	562	28.1
	4 서비스 종사자	310	247	63	3.2
	5 판매 종사자	117	204	-87	-4.3
	6 농림어업 숙련 종사자	20	23	-3	-0.2
	7 기능원 및 관련 기능종사자	12	21	-9	-0.4
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	19	14	5	0.2
	9 단순노무 종사자	281	788	-507	-25.4
	소계	4,479	4,330	149	7.5

〈부표 1-4〉 수급차 전망-2010~2050

(단위: 천명)

		신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	1 관리자	1,039	153	886	22.2
	2 전문가 및 관련 종사자	7,436	7,048	388	9.7
	3 사무 종사자	6,447	3,272	3,175	79.4
	4 서비스 종사자	1,051	835	217	5.4
	5 판매 종사자	743	928	-184	-4.6
	6 농림어업 숙련 종사자	82	266	-184	-4.6
	7 기능원 및 관련 기능종사자	523	465	59	1.5
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	331	635	-305	-7.6
	9 단순노무 종사자	1,203	3,385	-2,182	-54.6
	소계	18,856	16,985	1,871	46.8
남성	1 관리자	781	59	723	18.1
	2 전문가 및 관련 종사자	3,695	3,290	405	10.1
	3 사무 종사자	3,127	1,193	1,934	48.4
	4 서비스 종사자	381	270	111	2.8
	5 판매 종사자	504	431	73	1.8
	6 농림어업 숙련 종사자	45	180	-135	-3.4
	7 기능원 및 관련 기능종사자	483	409	73	1.8
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	272	596	-324	-8.1
	9 단순노무 종사자	580	1,903	-1,323	-33.1
	소계	9,868	8,331	1,538	38.4
여성	1 관리자	257	94	163	4.1
	2 전문가 및 관련 종사자	3,741	3,757	-17	-0.4
	3 사무 종사자	3,320	2,079	1,241	31.0
	4 서비스 종사자	671	565	106	2.6
	5 판매 종사자	239	497	-258	-6.4
	6 농림어업 숙련 종사자	37	86	-49	-1.2
	7 기능원 및 관련 기능종사자	41	55	-15	-0.4
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	58	39	19	0.5
	9 단순노무 종사자	623	1,482	-859	-21.5
	소계	8,988	8,655	333	8.3

## [부록 2] 시나리오 3

### <부표 1-5> 취업자 전망- 시나리오 3

(단위: 천명, %)

	취업자			취업자 증감			연평균증감률		
	2010	2030	2050	10-'30	30-'50	10-'50	10-'30	30-'50	10-'50
전직업	23,829	25,263	21,967	1,434	-3,295	-1,862	0.3	-0.7	-0.2
1 관리자	562	394	307	-168	-86	-255	-1.8	-1.2	-1.5
2 전문가 및 관련 종사자	4,572	6,919	7,263	2,347	345	2,691	2.1	0.2	1.2
3 사무 종사자	3,739	4,542	4,100	803	-442	361	1.0	-0.5	0.2
4 서비스 종사자	2,433	2,087	1,382	-346	-705	-1,051	-0.8	-2.0	-1.4
5 판매 종사자	2,934	2,104	1,426	-830	-678	-1,508	-1.6	-1.9	-1.8
6 농림어업 숙련 종사자	1,441	704	325	-737	-379	-1,116	-3.5	-3.8	-3.7
7 기능원 및 관련 기능종사자	2,238	1,856	1,176	-382	-680	-1,062	-0.9	-2.3	-1.6
8 장치,기계조작 및 조립종사자	2,695	2,538	1,868	-157	-670	-827	-0.3	-1.5	-0.9
9 단순노무 종사자	3,215	4,119	4,118	904	0	903	1.2	0.0	0.6

〈부표 1-6〉 수급차 전망-2010~2030

(단위: 천명)

		신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	1 관리자	511	82	428	21.4
	2 전문가 및 관련 종사자	3,554	3,394	160	8.0
	3 사무 종사자	3,417	1,632	1,785	89.2
	4 서비스 종사자	552	475	78	3.9
	5 판매 종사자	404	553	-150	-7.5
	6 농림어업 숙련 종사자	39	184	-145	-7.3
	7 기능원 및 관련 기능종사자	285	269	16	0.8
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	184	346	-162	-8.1
	9 단순노무 종사자	662	1,705	-1,043	-52.2
	소계	9,609	8,641	967	48.4
남성	1 관리자	431	37	394	19.7
	2 전문가 및 관련 종사자	1,735	1,590	145	7.3
	3 사무 종사자	1,718	634	1,083	54.2
	4 서비스 종사자	192	157	35	1.8
	5 판매 종사자	281	260	21	1.1
	6 농림어업 숙련 종사자	21	120	-99	-5.0
	7 기능원 및 관련 기능종사자	257	235	22	1.1
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	145	320	-176	-8.8
	9 단순노무 종사자	320	989	-670	-33.5
	소계	5,100	4,343	756	37.8
여성	1 관리자	80	45	34	1.7
	2 전문가 및 관련 종사자	1,819	1,804	15	0.7
	3 사무 종사자	1,699	998	701	35.1
	4 서비스 종사자	361	318	43	2.1
	5 판매 종사자	122	293	-171	-8.5
	6 농림어업 숙련 종사자	18	64	-46	-2.3
	7 기능원 및 관련 기능종사자	28	34	-6	-0.3
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	39	25	14	0.7
	9 단순노무 종사자	343	716	-374	-18.7
	소계	4,509	4,298	211	10.6

〈부표 1-7〉 수급차 전망-2030~2050

(단위: 천명)

		신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	1 관리자	528	70	458	22.9
	2 전문가 및 관련 종사자	3,882	3,528	354	17.7
	3 사무 종사자	3,030	1,561	1,470	73.5
	4 서비스 종사자	499	355	144	7.2
	5 판매 종사자	340	372	-32	-1.6
	6 농림어업 숙련 종사자	43	86	-43	-2.2
	7 기능원 및 관련 기능종사자	238	193	45	2.2
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	147	289	-143	-7.1
	9 단순노무 종사자	541	1,803	-1,262	-63.1
	소계	9,247	8,256	991	49.6
남성	1 관리자	350	22	328	16.4
	2 전문가 및 관련 종사자	1,960	1,645	315	15.7
	3 사무 종사자	1,409	560	849	42.5
	4 서비스 종사자	189	111	78	3.9
	5 판매 종사자	223	170	53	2.6
	6 농림어업 숙련 종사자	23	63	-39	-2.0
	7 기능원 및 관련 기능종사자	225	172	54	2.7
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	128	276	-148	-7.4
	9 단순노무 종사자	260	993	-733	-36.7
	소계	4,769	4,012	757	37.8
여성	1 관리자	178	48	130	6.5
	2 전문가 및 관련 종사자	1,922	1,882	39	2.0
	3 사무 종사자	1,621	1,001	620	31.0
	4 서비스 종사자	310	244	66	3.3
	5 판매 종사자	117	202	-85	-4.3
	6 농림어업 숙련 종사자	20	24	-4	-0.2
	7 기능원 및 관련 기능종사자	12	21	-9	-0.4
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	19	14	5	0.3
	9 단순노무 종사자	281	809	-529	-26.4
	소계	4,479	4,244	235	11.7



〈부표 1-8〉 수급차 전망-2010~2050

(단위: 천명)

		신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	1 관리자	1,039	152	887	22.2
	2 전문가 및 관련 종사자	7,436	6,922	514	12.8
	3 사무 종사자	6,447	3,193	3,254	81.4
	4 서비스 종사자	1,051	829	222	5.6
	5 판매 종사자	743	925	-182	-4.5
	6 농림어업 숙련 종사자	82	270	-188	-4.7
	7 기능원 및 관련 기능종사자	523	463	61	1.5
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	331	635	-304	-7.6
	9 단순노무 종사자	1,203	3,508	-2,305	-57.6
	소계	18,856	16,898	1,959	49.0
남성	1 관리자	781	59	723	18.1
	2 전문가 및 관련 종사자	3,695	3,236	460	11.5
	3 사무 종사자	3,127	1,194	1,933	48.3
	4 서비스 종사자	381	268	113	2.8
	5 판매 종사자	504	430	74	1.8
	6 농림어업 숙련 종사자	45	183	-138	-3.5
	7 기능원 및 관련 기능종사자	483	407	76	1.9
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	272	596	-324	-8.1
	9 단순노무 종사자	580	1,983	-1,403	-35.1
	소계	9,868	8,355	1,513	37.8
여성	1 관리자	257	93	164	4.1
	2 전문가 및 관련 종사자	3,741	3,687	54	1.3
	3 사무 종사자	3,320	1,999	1,322	33.0
	4 서비스 종사자	671	561	109	2.7
	5 판매 종사자	239	495	-256	-6.4
	6 농림어업 숙련 종사자	37	87	-50	-1.2
	7 기능원 및 관련 기능종사자	41	55	-15	-0.4
	8 장치,기계조작 및 조립종사자	58	39	19	0.5
	9 단순노무 종사자	623	1,525	-902	-22.6
	소계	8,988	8,542	446	11.1

〈부표 1-9〉 직종별 외국인력 수급전망(누계 기준, 시나리오 2 기준)

(단위: 천명)

성별	직업대분류	부족인력의 30%를 외국인 인력으로 충당			필요인력의 50%를 외국인 인력으로 충당		
		2010- 2030	2030 -2050	2010- 2050	2010- 2030	2030 -2050	2010- 2050
전체	서비스판매종사자	39	7	46	65	12	77
	농림어업 숙련 종사자	43	12	55	72	21	93
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치,기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	308	359	667	514	599	1113
	계	445	425	870	742	711	1453
남자	서비스 판매종사자	0	0	0	0	0	0
	농림어업 숙련 종사자	29	11	40	49	19	68
	기능원 및 관련 기능종사자	0	0	0	0	0	0
	장치,기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	203	207	410	338	345	683
	소계	285	262	547	475	438	913
여자	서비스 판매종사자	39	7	46	65	12	77
	농림어업 숙련 종사자	14	1	15	23	2	25
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치,기계조작 및 조립종사자	0	0	0	0	0	0
	단순노무 종사자	105	152	257	176	254	430
	소계	160	163	323	267	273	540

〈부표 1-10〉 직종별 외국인력 수급전망(누계 기준, 시나리오 3 기준)

(단위: 천명)

성별	직업대분류	부족인력의 30%를 외국인 인력으로 충당			필요인력의 50%를 외국인 인력으로 충당		
		2010- 2030	2030 -2050	2010- 2050	2010- 2030	2030 -2050	2010- 2050
전체	서비스판매종사자	38	6	44	64	10	74
	농림어업 숙련 종사자	44	13	57	73	22	95
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치,기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	313	379	692	522	632	1154
	계	450	444	894	750	741	1491
남자	서비스 판매종사자	0	0	0	0	0	0
	농림어업 숙련 종사자	30	12	42	50	20	70
	기능원 및 관련 기능종사자	0	0	0	0	0	0
	장치,기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	201	220	421	335	367	702
	소계	284	276	560	473	460	933
여자	서비스 판매종사자	38	6	44	64	10	74
	농림어업 숙련 종사자	14	1	15	23	2	25
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치,기계조작 및 조립종사자	0	0	0	0	0	0
	단순노무 종사자	112	159	271	187	265	452
	소계	166	168	334	277	281	558