

정책보고서 부문  
(대학(원)생)

장려상 : 세계미래포럼이사장상

## 세대간 일자리 갈등 해소를 위한 청년고용절벽 해소 법제 마련

- 비교법제 및 법경제학적 분석을 중심으로 -

서울대학교 법학전문대학원 2학년 이 보 형



## [요 약]

본고는 그간 논의되어 온 주요 청년고용절벽의 해결 법제를 다각도로 분석하여 대안을 이끌어내는 것을 목표로 하여 여당 및 정부의 임금피크제와, 야당 및 노동계의 청년고용할당의무제에 초점을 맞추어 비교법제 및 법경제학적 분석을 토대로 논의를 전개하였다. (1)비교법제 분석을 실시하여보았을 때 유사제도인 독일의 점진적 퇴직제도를 통하여 근로시간 단축형 임금피크제를 통한 노동생산성의 감축에 따른 고용의무부과와 연계되어야 사중손실을 최대한 줄이는 방향으로 청년고용 증진이 이루어질 수 있을 것임을 엿볼 수 있었다. 반면, 야당과 노동계에서 제안하고 있는 민간 기업으로의 청년고용할당의무제 확장방안의 경우, 벨기에의 로제타플랜제도를 살펴보았을 때 저학력 청년층에 초점이 맞추어져 있었다는 점, 기업 생산성을 고려하지 않은 의무고용이었기에 장기적인 고용증진으로 이어지지는 않았다는 점에서 사중손실이 발생할 염려가 있기에, 국내에서 이를 제도화하는 측면에 있어서는 많은 손질이 요할 것임을 살펴볼 수 있었다. 다음으로 (2)법경제학적 분석을 통해 본고는 앞서의 논의를 심화시키고 대안을 모색할 수 있었는데, 임금피크제의 경우 전적으로 기업에게 청년고용을 맡긴다는 점에서 시장의 균형점을 찾아 사회적 후생증진을 도모할 수 있었지만, 보조금 지급과 함께 노동수요 및 공급곡선의 변동 결과로 오히려 청년고용인원은 감소되는 방향으로 균형점이 움직일 수 있음을 보였다. 이는 노동시장의 측면에 있어서는 최적의 균형점이라고 볼 수 있으나 사회전체적인 측면에 있어서는 외부효과로 작용하여 후생이 감소할 여지가 있음을 본고는 지적하였다. 청년고용할당의무제의 경우 청년고용 비율 자체는 늘어날 수 있으나, 이는 기업의 전체 노동생산성을 고려하지 않은 할당으로서 비청년고용을 줄이는 대체효과일 가능성이 크고, 기업의 등량곡선 및 등비용곡선의 이동으로 말미암아 규모효과가 발생하여 오히려 청년고용인원 자체는 줄어들 수 있음을 살펴볼 수 있었다. 그러므로 본고는 근로시간 단축형 임금피크제의 도입 강제 및 보조금 지원을 통해, 장·단기적으로 기업의 노동생산성 감축 등을 통한 실질적 고용인원에 청년고용할당의무를 부과하는 것을 대안으로 모색하였으며 구체적으로 「고령자고용법」 및 「청년고용촉진특별법」의 개정안을 제시하였다. 청년고용할당의무제는 부담금과 가산금을 기업 및 청년에게 지원하는 방식을 유지하되 기존에 제안된 청년고용할당의무율은 최저선으로 전환하고, 근로시간 단축형 임금피크제를 통해 감축된 근로시간, 노동생산성 및 기업별 기존 청년고용인원 등을 고려한 개별 부과여야 함을 밝혔다.

## I 들어가며

한국의 청년실업률 상승이 세계 최고수준에 달하였다. OECD 통계에 따르면, 한국은 15~29세 청년층 실업률이 9.17%로 전년도 9.05%보다 0.12% 상승해 1999년 통계집계 기준 변경 이후 최고치를 기록하였으며, 전년과 비교해 청년층 실업률이 상승한 OECD 국가 5개국 중 하나에 포함된 형국에 처해있다. OECD 회원국 평균 청년실업률이 2014년 이후 2년째 하락하는 상황과 대조적으로 그 상승세가 3년째 이어져온 임금의 현실은 ‘청년고용절벽’앞에 놓인 청년들에 대한 정책 및 이를 뒷받침하는 법제에 대한 숙고가 언과기실에 지나지 않았음을 드러내는 것에 다름 아니다. 청년실업은 현 시점의 생산성에 손실을 가져올 뿐 아니라, 청년 본인이 이후 20년 동안 생애 소득의 20%에 달하는 임금손실을 겪고, 소비와 부동산 구매 등 각종 구매력 감소로 ‘청년빈곤’에 처하게 되기에<sup>1)</sup> 미시적, 거시적인 관점에서의 사회손실을 막기 위한 전방위적 대안 고찰이 요구되는 시점이다.

이러한 시점에 정부와 여당에 의해 노동개혁의 핵심 중 하나로 주장되고 있는 ‘임금피크제’에 주목할 필요가 있다.<sup>2)3)</sup> 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하, 「고령자고용법」) 개정을 통한 정년연장에 의거해 고착화될 청년실업 문제를, 임금피크제를 통해 취업의 기회를 확대시키고, 고용의 질을 개선시켜 양질의 일자리를 청년들에게 제공함으로써 해결할 수 있다는 것이 그 취지이기 때문이다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 임금체계 개편과 제도적 지원은 이에 활용될 고용노동부의 ‘취업규칙 해석 및 운영지침’이 노동현장의 반발 및 국가인권위원회 우려 표명을 겪으며 난항을 겪고 있다. 더구나 야당과 노동계가 기업의 인건비를 감축하고 청년 고용의 인센티브를 주는 방안의 한계를 지속적으로 지적하며, 「청년고용촉진특별법」 개정에 따른 청

1) 백진원, KBS NEWS, “韓 청년실업 상승 세계최고 수준”,

<<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3336276>>, 2016년 8월 30일 검색.

2) 박순봉, 경향신문, “새누리 김영우 “임금피크제는 노동개혁의 핵심””,

<[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201509091136511&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201509091136511&code=910100)>, 2016년 8월 30일 검색.

3) 연합뉴스, “朴대통령 광복절 경축사서 ‘노동개혁 지속 추진’ 강조”,

<<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/08/15/0200000000AKR20160815070100004.HTML>>, 2016년 8월 30일 검색.

4) 고용노동부, “손에 잡히는 임금체계 개편”, <<http://www.moel.go.kr>>, 2016.

년고용할당의무제라는 고용강제 방안을 내놓으면서, 청년고용절벽 해소를 위한 법제 개선 주체들의 입장 차는 좀처럼 좁혀지지 않는 양상이다.

본고는 여야 및 노사 간 대립 속 청년고용절벽 해소를 위한 큰 두 줄기의 법제로서의 임금피크제와 청년고용할당의무제는 과연 청년실업 극복에 있어 어떤 함의를 지니는지 검토한다. 먼저 해당 제도들을 둘러싼 첨예한 입장 차를 간단히 정리하고, 이후 비교법제 및 법경제학적 분석을 시도하여 해당 제도들이 지닌 장점 및 그 한계를 지적한 뒤 대안을 모색하고자 하는 것이다. 이때 비교법제 분석이란, 독일의 점진적 퇴직제도, 벨기에의 로제타플랜제도 등에서 국내 임금피크제와 청년고용할당의무제의 모토를 발견할 수 있다는 점에 의거, 해당 제도들을 검토하여 국내 법제에의 함의를 도출하고자 하는 것이다. 나아가 이때의 법경제학적 분석이란, 법경제학자 Coase에 따라 정부 및 입법자가 권리를 배분함에 있어 거래비용을 최소화할 수 있는 방식의 법제를 구성하고 실현한다면 사회후생이 극대화될 수 있다는 데에, 그리고 그러한 사회후생증진이 법제의 타당성을 보장해준다는 데에 근거한다. 하여 임금피크제와 청년고용할당의무제가 일정한 경제학적 전제 하에 사회후생증진에 있어 어떠한 영향을 주는지에 대한 검토로 법제를 판단하고자 하는 것을 해당 분석을 통해 목표하는 것이다.

전술한 두 방향의 분석 결과를 토대로 임금피크제와 청년고용할당의무제의 연계 법제가 청년고용절벽을 타개할 유의미한 방안이 될 수 있음을 본고는 보이하고자 하며 이를 구체화하기 위한 「고령자고용법」 및 「청년고용촉진특별법」 개정안을 제안하고자 한다.

## II 청년실업을 둘러싼 최근 노동현안에 대한 비교법제 분석

### 1. 임금피크제 도입 효과 고찰

가. ‘취업규칙 변경’ 지침을 통한 임금피크제 도입의 함의

2016년 1월 1일부터 「고령자고용법」 제19조에 따라 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 하고, 그렇지 않은 경우에도 정년을 60세로 정한 것으로 보는

정년연장제도가 시행되었다. 2016년도에는 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 공공기관, 지방공단에 한정되지만, 2017년도에는 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장 그리고 국가 및 지방자치단체에도 해당제도가 적용되면서, 고령사회에 따라 증가한 고령자들의 고용안정에 이바지할 것이라는 긍정적인 시각과 더불어 사용자들에게 과도한 부담이 된다는 반발 또한 잇따라 왔다.

한국경제연구원의 조사에 따르면 정년연장에 따라 총 사용자들에게 발생하는 비용은 5년 간 총 107조원에 이를 것으로 예상되었고, 이에 정부는 기업의 부담을 덜어주고, 이를 청년실업 해소 가능성과 연계하고자 공공기관에서부터 임금피크제를 도입하여 확장하려 해왔다. 임금피크제에 따른 임금감소율을 10%로 가정하였을 때 5년 간 약 26조 원이 절감될 수 있을 것으로 보면서 최대 약 31만 명의 신규채용이 가능할 수 있을 것으로 전망한 것이다.<sup>5)</sup>

그런데 임금피크제도는 정부와 여당이 2015년 하반기 최대과제로 ‘노동개혁’을 내세우면서 대표적으로 나타난 쟁점 중 하나인 ‘임금피크제 도입을 위한 취업규칙 변경’에 있어 노동계와 갈등을 빚고 있는 형국이다.<sup>6)</sup> 여기서 ‘취업규칙 변경’이라 함은, 「근로기준법」 제94조에 따르면 근로자에게 불리하게 취업규칙이 변경될 경우에는 동의를 얻어야 함에도, 근로자의 동의를 받고자 성실히 노력했고, 임금피크제의 도입을 위한 취업규칙의 변경이 사회통념상 합리성이 있는 경우라면 동의를 얻지 못한 채 취업규칙이 변경되었어도 법적 규범성을 인정하겠다는 것이다.

이러한 ‘취업규칙 변경’지침 자체에 대해서는 근로자들의 업무 환경 및 근로조건을 악화시킬 가능성이 커진 것으로 보고 철회해야 한다는 주장 또한 존재하지만,<sup>7)</sup> 본고는 해당 지침을 통해 시행될 수 있는 임금피크제가 ‘청년고용절벽’을 해결함에 있어 어떠한 가능성을 지니고 있는지에 대해 초점을 맞추고자 한다. 특히 정부의 상생고용제도가 임금피크제를 도입하고 청년 신규 고용을 함께 진행하고 있는 기업체에게, 신규 채용 1인과 고령 근로자 1명으로 이루어지는 한 쌍 당 연 1,080만원을(대기업, 공공기관은 50% 감액) 2018년까지 지원하고 있다는 점에서 국내 임금피크제가 갖는 청년고용절

5) 한국경제연구원, “임금피크제의 비용절감”, 2015, 5면.

6) 연합뉴스, “‘임금피크제·노동시장 유연화’ 노동개혁 최대 쟁점”, (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/07/20/0200000000AKR20150720110200004.HTML>), 2016년 8월 26일 검색.

7) 김철관, 오마이뉴스, “일반해고와 취업규칙변경, 2대 정부지침 철회해야”, ([http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002177338](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002177338)), 2016년 8월 26일 검색.

벽 해결 가능성을 법제적 측면에서 고찰하고자 하는 것이다.<sup>8)</sup> 먼저 현 법제를 보완할 방안을 모색하고자 독일의 점진적 퇴직제도와 국내 제도를 비교 분석하고자 한다.

나. 임금피크제 도입에 대한 비교법적 분석: 독일의 점진적 퇴직제도 중심으로

#### 1) 문제의 소재

우리나라 임금피크제의 전신이 되는 제도는 일본에서 기원했다고 볼 수 있다. 일본의 경우 「고령자고용안정법」의 반복적인 개정을 통해서 고령계속급부금제도 등 고용정책과 사회보장정책의 기능이 상호 적절하게 융합되도록 해왔고, 2000년도부터 도입된 이러한 임금피크제는 2014년에는 현재 고령계층과 기업으로부터 높은 호응도와 수용성을 누리고 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>9)</sup> ‘연공서열’ 및 ‘평생고용’을 통한 경제성장의 비결을 안고 있었던 일본과 한국은 유사한 고용문화를 갖고 있기에 일본의 임금피크제는 한국에 시사하는 바가 크다. 그런데 일본의 임금피크제 도입 배경은 청년실업 해소 효과와는 다소 거리가 멀다고 할 수 있고, 실제로 일본의 청년실업 문제에 유의미한 영향을 끼쳤는지에 대한 연구도 찾기 어려운 실정이다.<sup>10)</sup>

이러한 점에서 독일의 점진적 퇴직 제도를 주목해볼 필요가 있다. 1970년대 중반의 오일쇼크 이후 심각한 경기침체와 고도의 실업률을 기록했던 독일은, 공적연금제도를 포함한 제반의 사회보장제도들을 통하여 고령근로계층의 조기퇴직을 유도하기도 하고, 제한하기도 하면서 실업자나 청년 인턴 등에 대한 고용을 촉진시키려 노력해왔는데,<sup>11)</sup> 그 결과 고령계층의 근로시간단축을 통해서 장기실업자나 청년인턴 등을 위한 일자리를 만든 기업에게 지원금을 제공하는 방식의 점진적 퇴직 제도를 정착시켰기 때문이다. 이는 우리나라의 상생고용제도 연계 근로시간 단축형 임금피크제와 매우 유사하다고도 볼 수 있다. 그러므로 독일의 해당 제도에 대해 면밀히 살펴본 뒤 우리나라 임금피크제의 개선 방향을 다음 절에서 모색해보고자 한다.

8) 고용노동부, “세대간 상생 고용지원 제도” (2015. 9. 8. 발행), 9-11면.

9) 이정우, 「고령자 퇴직이행 지원제도로써 임금피크제도와 점진적 퇴직제도의 비교 연구」, 2015, 202면.

10) 뉴스웍스, “임금피크제 논란, 일본을 들여다 볼 필요가 있다”,

<<http://www.newsworks.co.kr/news/articleView.html?idxno=6077>>, 2016년 8월 30일 검색.

11) 이정우, 「독일 점진적 퇴직제도와 우리나라 고령자 고용 및 사회정책에서의 시사점」, 2011, 144면.

## 2) 독일의 점진적 퇴직제도 고찰

독일의 점진적 퇴직제도는 1996년 「점진적 퇴직의 촉진을 위한 법률(Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand)」(이하 ‘고령자파트타임근로법’)에 근거하여 도입된 고용보험 연계형 점진적 퇴직제도와 1992년 연금개혁에 따라 도입된 부분연금제도에 따른 국민연금 연계형 점진적 퇴직제도가 있다.<sup>12)</sup> 본고는 실업자 및 청년 고용제도와 연계시킨 전자의 경우에 초점을 맞추려 한다.

고령자 파트타임모형이라고도 불리는 고용보험 연계형 점진적 퇴직제도는 노사합의에 따라 근로자들이 55세 이후 일정시점부터 자신의 이전 근로시간을 절반의 수준으로 줄일 수 있게 하고, 이에 따른 임금의 하락과 연금 가입 경력 상의 불이익을 사용주가 일정 부분 보전하도록 하는 방법으로 운영되는데, 구체적으로 이는 파트타임 임금의 20%를 추가로 지급하고, 파트타임 임금의 80% 기준 추가 연금보험료를 납부하는 방식이다. 이 때 사용주가 해당 근로자의 파트타임 근로로 인한 기존 업무 시간 상의 공백을 실업자, 직업교육 이수자 등으로 채용할 경우 점진적 퇴직자에게 제공해야 할 지원금인 보충소득과 보충연금보험료 전액에 대해 국가의 고용보험제도로부터 지원받을 수 있도록 하였다. 1996년 동법 제정 당시 해당 제도에 대한 신청기한은 2004년 7월까지로 제한되었었지만 2000년 독일정부는 동법을 개정하여 신청기한을 2009년 연말까지 연장하고,<sup>13)</sup> 2010년 1월 1일 이후로는 고용보험을 통한 지원금 혜택은 사라진 상황이다. 하지만 고령자파트타임근로법 자체가 사라진 것이 아니라 고용보험제도에서 제공된 지원금 전액을 사업주가 부담해야 된다는 점에서 달라진 것이고, 이렇게 사업주가 부담하는 바에 대한 세제혜택은 법률에 의거 지속적으로 유지되어 왔다.<sup>14)</sup>

점진적 퇴직제도의 적용대상은 기존의 정규 근로 또는 파트타임근로에 상관없이 근로자가 점진적 퇴직의 신청 당시 55세 이상이며, 사전적으로 노사간 파트타임 근로에 대한 합의가 있고, 파트타임근로의 시작 이전 5년 동안 최소한 1,080일 이상 고용보험의 가입경력을 보유한 동시에, 고령자 파트타임근로 계약기간이 노령연금 수급자격이 인정되는 연령까지는 지속되어야 한다. 이 때 점진적 퇴직의 신청은 근로자의 자율적 판단에 의해 이루어지는데 단체협약, 노사합의 또는 교회법 규정에 따라 점진

12) 이정우, *Op. Cit.*, 2015, 201면.

13) 이정우, *Op. Cit.*, 2013, 145면.

14) 이정우, *Op. Cit.*, 2015, 202면.



적 퇴직모형이 도입되었을 경우에는 기업은 고령근로자의 파트타임근로 신청을 수락할 의무가 생긴다.<sup>15)</sup>

이후 기업이 고령근로자의 파트타임 근로 신청을 수락하게 되면, 동법에 따라 고령근로자는 자신의 근로시간을 전체 점진적 퇴직 이행기간 동안 자신의 종전 근로시간의 절반 수준으로 단축해야 한다. 이 때 단축모형은 특성별로 일일 근로시간을 단축하거나, 격일·격주·격월·계절·격년의 단위로 근로와 여가가 주기적으로 이루어지거나, 단계적으로 근로시간을 단축하거나, 점진적 퇴직의 전체 이행기간을 절반으로 나누어 그 중 전반부는 전 시간 근로로 후반부는 전 시간 휴가를 제공받는 모델(블록모델)로 구분된다. 2009년까지 전체 고령자 파트타임근로자 중 약 90%가 블록모델을 선택한 것으로 알려져 있다.<sup>16)</sup>

구체적으로 급여의 내용을 살펴보게 되면, 이는 고령자파트타임근로법 제3조 제1항의 규정에 근거하여 점진적 퇴직 이행기간 동안 근로자에게 임금 이외에 별도로 보충소득 및 파트타임근로에 따른 임금에 대한 보험료에 추가로 보충연금보험료가 지원된다. 이 때 보충임금이란 파트타임 근로자의 정상임금(해당 근로자의 종전 전일제 임금)을 기준으로 최소한 20% 이상의 보충소득을 추가적으로 제공하는 것을 의미하며, 보충연금보험료 지원이란 고령파트타임근로자에게 제공되는 정상임금의 80%를 기준으로 현행 공적연금제도에 적용되는 보험요율을 곱하여 산정되는데, 이 때의 보충연금보험료는 공적연금제도 소득상한선의 90%와 개인의 정상임금의 차액을 초과할 수 없도록 제한 규정이 적용되었다.<sup>17)</sup>

이러한 고령자 파트타임모형은 1996년 도입 이후 점차 기업의 인사정책과 고령근로계층의 퇴직의사결정에 있어 중요한 위치를 차지해오고 있으며 지속적으로 확대되어 2004년 9월에는 거의 모든 사업장에서 적용될 수준이 되었다.<sup>18)</sup> 특히 해당 법률의 마지막 적용연도인 2009년에 고령자파트타임 신규승인건수는 49,214명 중 40,822건으로 제도 초기에 비해 7배 이상 증가하였는데 이는 사업주가 사전적으로 보조금 지원 신청을 한 뒤 연방고용청으로부터 승인을 구하고, 실제적인 시행과 보조금의 지급을 고령파트타임 근로자의 여가주기 시점에서 이루어질 수 있도록 하는 블록모델이 활

15) 이정우, *Op. Cit.*, 2013, 146면.

16) *Ibid.*, 148면.

17) *Ibid.*, 149면.

18) Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen: Altersteilzeit nach dem Altersteilzeitgesetz(AtG), 2010.

용도가 높았기 때문인 것으로 보인다.<sup>19)</sup>

고령자 파트타임모형이 독일 내 기업 및 근로자에게 큰 호응을 불러일으킬 수 있었던 까닭은 국내 임금피크제에 시사하는 바가 크다. 전일제 근로에서 파트타임 근로로의 전환을 유도할 수 있는 경제적 유인의 수준이 높았다는 점을 우선 꼽을 수 있는데 법에 따라 종전소득 가운데 최소 70% 이상을 대상자는 보장받을 수 있을뿐더러 상당수의 기업이 법률에서 정한 최저기준 이상으로 보충급여인 보충임금, 보충연금보험료를 제공하였기 때문에 가능했던 것으로 보인다. 또한 점진적 퇴직 이행기간 동안 고령 근로자는 자신의 실소득과 무관하게 종전소득의 90%~100% 수준으로 국민연금에 가입하게 되어 향후 연금급여 결정과정에서 발생할 불이익이 상대적으로 미미하게 된 동시에, 점진적 퇴직과정의 종료 시점이 노령연금 수급자격이 주어지는 연령에서 결정된다는 점에서, 퇴직 후 소득불안 문제 또한 해소된다는 점을 들 수 있다. 기업의 입장에서 고령 근로자의 파트타임 근로 신청을 받아들이고, 그 빈자리에 실업자나 직업교육의 이수자를 채용할 경우, 보충임금 및 보충연금보험료 비용이 보전된다는 점에서 경제적 유인이 되었던 것으로 판단된다.

그러나 청년고용 효과와 관련해서 살펴볼 경우, 전체 고령자파트타임 근로자의 공백을 실업자, 직업교육 이수자 또는 직업연수생 등으로 재충원했던 비율은 34.2%에 해당하여 재충원율이 낮음을 볼 수 있는데 상당수의 중견기업 및 대기업의 경우 고령자파트타임모형을 단순히 사회정책적으로 용인될 수 있는 조기 정리해고의 수단으로 활용해왔기 때문으로 연구자들은 판단하고 있다.<sup>20)</sup> 특히 대부분의 근로자가 퇴직의 전체 이행기간을 절반으로 나누어 그 중 전반부는 전 시간 근로로 후반부는 전 시간 휴가를 제공받는 블록모형을 선택했다는 점에서 ‘점진적 퇴직’이라 보기는 어려웠다는 점이 추가 고용의 형태가 동시에 점차적으로 이루어지게 하는 것을 저해하는 요인으로서 작용했던 것으로 보인다.

### 3) 검토

독일의 점진적 퇴직제도 특히 고령자파트타임모형은 우리나라의 근로시간단축형 임금피크제와 닮아있음은 전술한 바와 같다. 우리나라의 근로시간단축형 임금피크제는 정년연장형 또는 재고용형 임금피크제와 연계하여 소정근로시간을 주당 15~30시

19) Ibid.

20) Wanger, S., Altersteilzeit – Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht., IAB-Kurzbericht. 2009.

간으로 단축하고 임금이 30%이상 감액된 근로자 및 사업주에게 세대 간 상생 고용지원 제도가 적용되고 있다. 즉, 근로자는 30%이상 감액된 임금에 대해 연 최대 500만원, 사업주는 근로시간 단축 근로자 1인 당 월 30만원을 지원하고 있는 것이다. 그리고 이러한 제도가 적용되는 근로자 1인과 신규 정규직 채용자(15~34세) 1인 한 쌍 당 연 1,080만원(대기업, 공공기관은 50% 감액)이 지원되고 있다. 그런데 해당 지원금은 근로소득 연 6,870만원 미만 근로자 대상으로 적용되는 정년연장형, 재고용형 임금피크제와는 달리 근로소득 6,010만원 미만 근로자만을 대상으로 한다는 점에서 대상인원이 비교적 적게 설정되어 있다.<sup>21)</sup> 그러므로 독일의 해당 모형이 적어도 노사 모두에게 있어 호응을 불러일으켰다는 점에서 국내 임금피크제의 국가적 지원 또한 근로시간단축형 임금피크제에 대한 지원을 대폭 늘려 이를 유도하고, 특히 보험제도와 연계하여 지원한다면, 현재 임금피크제에 관한 노동계의 반발을 줄일 가능성이 높아 지리라 사료된다.

하지만 이와는 별개로, 본고의 초점인 임금피크제가 청년고용절벽 해소에 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 법제 검토를 해보면 상생고용제도 연계 임금피크제만으로는 명백한 한계가 있음을 알 수 있다. 근로시간단축 후 해당 자리에 신규 인원을 선발할 경우 보충임금 및 보충연금보험료에 대한 국가적 지원이 주어지는데도 1/3 수준의 충원이 이루어졌다는 점은, 그리고 그 이유로 기업들이 점진적 퇴직제도를 사회적으로 용인되는 조기 정리해고로 간주했다는 점이 주로 꼽힌다는 점은, 청년고용절벽을 타개하기 위한 방편으로서의 임금피크제의 태생적 한계를 여실히 드러내는 부분이기 때문이다. 유인의 수준에 따라 다를 수 있지만 기업에게 ‘자율적’으로 임금피크제를 통해 감축된 비용만큼의 신규인원 선발을 맡기는 것은 독일의 사례에서도 볼 수 있듯이 한계가 있다. 그렇다고 유인을 무한정 늘리는 방안 또한 정부의 재정고갈 및 자중손실을 불러일으키는 데에 그칠 여지가 클 것이다.

그러므로 다음절에서는 야당 및 노동계에서 주로 들고 있는 청년고용절벽 해소에 대한 ‘강제적’ 방안으로서의 청년고용의무할당제를 살펴보기로 한다.

21) 고용노동부, “세대간 상생 고용지원 제도” (2015. 9. 8. 발행), 13면.

## 2. 청년고용의무할당제에 대한 고찰

### 가. 청년고용의무할당제 도입의 함의

청년고용의무할당제는 공공기관과 공기업에 매년 정원의 3% 이상씩 34세 이하 청년 미취업자를 채용하도록 하는 제도로서, 「청년고용촉진특별법」의 부칙 제11792호에 의해 2016년 말까지 규율되고 있다. 최근 야당과 노동계 등에서는 청년 실업 문제에 대한 단기적인 해결책으로 이러한 청년 고용 의무화 정책을 민간 대기업으로까지 확대시켜야 한다는 데에 입을 모으고 있다는 점에서 최근 더욱 주목받는 제도이다.<sup>22)</sup> 더불어 민주당의 경우 대기업 정원의 3%를 청년고용할당의무를 3년간 한시적으로 강제하여 33만 개의 일자리를 만들겠다는 안을 내놓았고, 국민의 당은 공공기관 의무 비율을 5%로 상향하고, 민간 기업에도 5%의 청년고용할당제를 1000인 이상 사업장부터 500인 이상 사업장으로 순차 적용하여 미이행 시 청년고용부담금을 부과하는 방식을 제안하였다. 마지막으로 정의당의 경우에는 공공기관 및 300인 이상 대기업에서 매년 정원의 5% 이상 청년 정규직 고용을 제안하였다.<sup>23)</sup> 하지만 야당들이 20대 총선에서 일제히 이를 공약으로 내걸었던 바와는 달리 정부는 시장을 법적 규제로 풀려는 발상은 포퓰리즘에 가까우며 생물학적 나이를 기준으로 특혜를 주는 것은 위헌이라는 입장을 취하고 있다는 점에서 입장이 크게 엇갈리고 있는 형국이다.<sup>24)</sup>

### 나. 청년고용의무할당제의 청년실업 해소 가능성에 대한 시각 대립

#### 1) 긍정적 시각

첫째로, 청년고용의무할당제를 단기적으로 적용할 경우 일종의 충격요법으로서 긍정적인 효과를 볼 수 있을 것이라는 의견이 있다. 고용·노동 분야 전문가들에 의하면, 청년실업을 해결하지 않고는 성장, 소비 등에 악영향을 미쳐 다시 청년실업 문제를 증폭시키는 구조적 악순환이 이어진다는 점에서 단기적 충격요법과 함께 전면적 고용시장 구조개선이 병행되어야 한다는 의견이 다수를 이루고 있는데, 단기적 충격

22) 이성택, 한국일보, “민간기업에 한시적으로라도 청년고용 할당제 도입하자”,

<<http://www.hankookilbo.com/v/629617c165e249c2b412afb13ea23d3a>>, 2016년 8월 30일 검색.

23) 바른사회시민회의, “20대 총선, 정당별 노동·청년 일자리정책 평가 토론회”, 21면.

24) 김기찬, 중앙일보, “청년의무고용할당제, 묘약인가 독인가”,

<<http://news.joins.com/article/19983361>>, 2016년 8월 30일 검색.

요법으로서 지적되는 것이 청년고용 할당제의 한시적 도입에 해당한다는 것이다. 청년 실업이 수출, 제조업 중심의 경제구조, 대기업과 중소기업간 격차, 긴 노동시간, 산업과 괴리된 교육 등 많은 쟁점이 얹혀 있기 때문에 중장기적인 호흡으로 풀어나가야 하는 것이 타당하지만, 정년 연장과 사회진출 인력의 일시적 증가로 인한 수급 불일치로 인해 불어날 수 있는 청년 유휴 인력을 단기간에 흡수할 대책이 병행되어야 한다는 지적이다. 이러한 의견들을 지닌 전문가들은 공통적으로 세대 간의 갈등이 심각한 수준으로 가열되고 있다는 점과 기업의 사회적 책임을 들어, 공공부문에서의 2016년까지 청년고용 할당제가 의무적으로 적용되고 있듯이 민간기업에도 3년간 청년 고용 목표를 정해 할당량을 주는 한시 적용하는 방안을 숙고해볼 필요가 있다는 데에 한 목소리를 내고 있다.<sup>25)</sup>

둘째로, 이들은 기존 비정규직을 양산하였던 청년실업 해결 정책들에 비해 양질의 일자리를 양산할 수 있을 것이라 기대한다. 좋지 않은 일자리를 중심으로 하는 노동공급 측면에 치중된 정책보다는 양질의 일자리 확대 정책을 바탕으로 하는 정부의 해결방안이 수립되어야 청년층의 자발적인 노동공급 증대와 함께 노동수요를 확대시켜 청년고용문제의 해결 기반을 마련할 수 있을 것이라는 의견인 것이다. 이에 따르면 청년고용할당제와 노동시간단축 정책을 동시에 시행하는 방안과 청년고용할당제를 사회서비스산업에 있어 적용하는 방식이 사회 전체의 후생도 증진시킬 수 있을 것이라고 보고 있다.<sup>26)</sup>

## 2) 비판적 시각

첫째로, 자유로운 노동시장 질서를 저해하고 또 다른 세대 갈등을 조장할 가능성이 있다는 의견이 있다. 세대 간 고용기회의 효율적 배분을 위해 국가가 일시적으로 노동시장에 개입할 수도 있지만, 입법적 개입은 자유로운 경쟁을 근간으로 하는 노동시장의 기능을 약화시킬뿐더러 기업경영의 자율성과 영업활동의 자유와도 배치된다는 것이다. 또한 청년고용할당제의 실효성을 높이기 위해서 청년 미취업자 고용실적이 저조한 기업은 고용부담금을 부과시키는 방식이 운용되고 있는데 이는 고용부담금만 납부하면 청년고용에 대한 의무를 질 필요가 없다는 의식을 조장할 우려가 있다

25) 이성택, 한국일보, “민간기업에 한시적으로라도 청년고용 할당제 도입하자”,

<<http://www.hankookilbo.com/v/629617c165e249c2b412afb13ea23d3a>>, 2016년 8월 30일 검색.

26) 김수현, 「청년고용문제의 실태와 원인」, 서울경제, 2014, 13~16면.

고도 보고 있다.

둘째로 청년 미취업자가 장애인과 같은 정도의 사회적 약자에 해당하는지에 대한 설득력이 부족하다는 데에서 역차별 문제가 가능하다는 의견이 있다. 이는 헌법재판소에서 2014년 ‘다른 연령층의 직업선택 자유를 침해할 소지’가 있는 제도로서 청년고용할당제를 언급했다는 바에서 근거한다. 해당 견해는 청년 미취업자만 의무고용 대상으로 하기 때문에 이미 중소기업에 취업한 청년들에게도 전직 기회가 줄어드는 결과가 빚어져 취업기회의 형평성 문제가 있다는 점도 들고 있다.<sup>27)</sup>

청년고용의무할당제 도입에 대해 긍정하는 의견과 비판적인 의견은 모두 주로 벨기에가 2000년에 한시적으로 도입하여 운영하였던 로제타 플랜을 인용하고 있다. 긍정하는 이들은 한국식 로제타 플랜으로의 수정 운용이 가능함을, 비판적인 이들은 로제타 플랜을 도입한 벨기에의 배경이 우리나라와 매우 다름을 지적하고 있는 것이다.

#### 다. 청년고용의무할당제 도입의 비교법적 분석: 벨기에의 로제타플랜제도를 중심으로

##### 1) 제도의 개괄

1990년대 말 벨기에의 저학력 청년층의 실업문제가 심화되면서 2000년에 실시된 로제타플랜제도는 저학력 청년층에 일자리와 훈련의 기회를 강제로 할당하는 고용쿼터제에 해당했다. 구체적으로는 근로자 50인 이상의 민간부문 고용주가 전체 고용인원의 3% 이상을 청년층에 할당해야 하고, 이를 달성하지 못할 경우 청년근로자 1인당 하루 약 3천 벨기에프랑의 벌금을 부과했던 것이다. 처음 적용대상은 25세 미만의 근로자 중 학교를 졸업하거나 그만둔 지 6개월 미만의 근로자를 우선 대상으로 하였으나 이후 25세 미만의 근로자와 30세 미만의 근로자로 대상을 확대하면서 제도 수혜 범위를 넓혀나갔다. 이에 따른 고용계약은 풀타임 무기계약과 풀타임 유기계약으로 나뉘어 파트타임 형태를 취할 수 있게 하였으며, 같은 사업장 내에서 동일한 기능을 수행하는 근로자와 동일한 수준의 급여를 받게 된다는 점에서 청년들에게 양질의 일자리를 제공했다고 볼 수 있었다.<sup>28)</sup>

로제타플랜은 정부가 청년층을 고용하는 사업주에게 사회보험 기여분에 대한 감면

27) 이정, 한국경제, “청년고용할당제 민간 확대 입법화 안된다”

<<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2015101230991>>, 2016년 8월 30일 검색.

28) 변양규, 「청년고용의무할당제에 대한 논의 및 시사점」, 한국경제연구원, 2011, 4면.

혜택을 주어 장려되는 방식으로 이루어졌다. 구체적으로 전체 고용 중 청년 3% 할당을 채우지 못할 경우 벌금을 부과했지만, 3% 이상을 로제타플랜에 의한 청년층 고용에 기업주가 할당할 경우 총 사회보험 기여분 중 매 분기 2만 벨기에프랑(약 80만원)의 감면혜택을 받을 수 있었으며, 3%를 초과해 고용할 경우에는 추가고용 저학력 청년 1인당 매 분기 4만5천 벨기에프랑(약 180만원)의 사회보험 기여분 감면혜택을 제공받았고, 5%를 넘을 경우에는 전체 저학력 청년 1인당 분기별 4만5천 벨기에프랑(약 180만원)의 사회보험 기여분 감면혜택을 제공받을 수 있었다. 이러한 비용감면 혜택은 로제타플랜이 1년간 이루어진 후 종료되고 나서도 1년 이상 고용계약을 유지할 경우에도 제공됨으로써 안정적인 고용을 유인하였다. 추가로 1년을 더 고용한 경우 75%, 그 다음 1년까지는 50%의 비용감면혜택을 1년의 로제타플랜 경우 적용하였고, 2년의 로제타플랜의 경우에는 추가 고용 첫 1년 간 100%, 그 다음 1년까지는 75%의 비용감면혜택을 제공하였다.<sup>29)</sup>

## 2) 한국과 벨기에의 제도 배경 비교

전술한 바와 같이 벨기에의 로제타플랜은 저학력 청년층이 풍부한 벨기에의 청년 노동시장의 특수성을 반영한 제도라는 측면에서 국내 청년노동시장과 비교했을 때 제도 배경의 차이가 있다. 당시 벨기에의 경우 대학진학률은 2001년 기준으로 32%여서 OECD 평균인 48%에 비해 16% 포인트나 낮았으며, 2008년까지 전혀 상승하지 않아 OECD 평균인 56%에 비해 25% 포인트로 차이가 확대된 바 있다. 반면, 한국의 대학진학률은 2001년 48%에서, 2008년 71%로 OECD 평균을 한참 웃돌고 있으며, 벨기에와의 고교졸업률의 차이는 없으나 대학진학률의 차이는 두 배 이상 나고 있다는 점에서 고학력 노동력이 풍부한 시장이기 때문이다. 또한 한국의 청년실업자 중 대졸 이상은 점차 증가하여 2000년 30.0%에서 2010년 49.4%에까지 달했다는 점에서 로제타플랜제도와 배경의 차이는 좀 더 분명해진다.<sup>30)</sup>

실사 한국과 벨기에 사이 로제타플랜제도의 수혜자의 학력 차이가 고용결과에 큰 영향을 주지 않는다고 하더라도 로제타플랜의 순고용효과가 미미한 것으로 추정되는 연구결과가 많았다는 점은 한국형 로제타플랜제도에 대해서도 되돌아보게끔 한다. 일례로 플랑드르 고용자 협회는 여러 가지 제약과 행정적 비용 때문에 순고용효과가

29) *Ibid.*

30) *Ibid.*, 7면.

없었다는 결과를 발표하였고,<sup>31)</sup> 연구자들도 상대적으로 고학력 노동력이 풍부한 플랑드르 지방에서는 로제타플랜에 의한 사중손실이 크고 순고용효과가 없다는 연구결과를 제시하였기 때문이다.<sup>32)</sup> 또한 장기적 청년실업률 감소효과 역시 불분명하다는 점이 있는데, 제도 시행 후 청년실업률이 하락했지만 2003년에 다시 급등한 바 있었고, 1983년 이후 연간자료를 이용하여 분석한 결과 로제타플랜으로 인해 경기변동에 의한 변화를 제외한 청년실업률에는 구조적 변화가 없었다는 연구 결과가 이를 뒷받침하고 있다.<sup>33)</sup> 환언하면, 전체 로제타 플랜제도 일자리 중 67.3%를 숙련된 청년층이 가져가는 거품 걷어가기 효과가 나타났고, 로제타 플랜제도에 의해 만들어진 일자리 중 68.6%가 애초에 청년실업이 덜 심각했던 플랜더스 지방에서 나타났고, 23.4%의 왈로니아와 7.8%의 브뤼셀은 그렇지 못했다는 점에서 제도보다는 경제 상황이 청년일 자리에 더 많은 영향을 끼쳤다는 분석도 가능하다는 것이다.<sup>34)</sup>

### 3) 검토

그러므로 첫째로, 고학력 청년노동력이 풍부한 한국에서는 로제타플랜제도와 같은 고용쿼터제의 효과성을 담보할 수 없고 오히려 사회적 비용이 크게 발생할 수 있다는 점, 둘째로, 벨기에의 로제타제도의 단기적 효과 또한 경제 상황에 영향을 받았을 가능성이 크다는 점에서 국내에 이를 적용 시에는 보완책이 필요할 것임을 알릴 수 있다. 다음절에서는 청년고용절벽을 해결하기 위한 임금피크제와 청년고용할당제가 이러한 비교법적 분석을 토대로 갖는 한계를 인정하면서 법경제학적 분석틀을 통해 보완책을 찾아보고자 한다.

31) Vlaams Economisch Verbond(2001), 「Hoe onwerkbaar is Rosetta? Een VEV-enquête bij Vlaamse bedrijven」, Antwerp VEV(mimio) 참조.

32) Malfait & Vandenbrande, “Eén kaars voor Rosetta”, Steunpunt WAV(mimeo), 2011.

33) 변양규, *Op. Cit.*, 2011, 8면.

34) 이진철, “청년고용의무할당제 벤치마킹 ‘로제타 플랜’ 효과 미미”, 이데일리, <<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JC41&newsid=01433366612646296&DCD=A00304&OutLnkChk=Y>>, 2016년 8월 30일 검색.



### III 대안 모색을 위한 법경제학적 고찰

#### 1. 법경제학적 분석의 타당성

상충되는 권리 주장 속에서 우선순위를 숙고하고 이를 명쾌히 배분하는 것이 오늘날의 재산권 분쟁에 있어 핵심이라고 할 수 있으며, 이는 ‘어떻게 하면 좋은 법을 만들 것인가’의 문제와도 연결된다. 오늘날 법경제학은 사회적 후생을 극대화하는 권리 배분에 대해 다루고 있는 학문으로서 공정하게 경제효율성을 담보할 수 있는 하나의 분석 도구로 자리 잡아 왔다.<sup>35)</sup>

법경제학자인 Coase에 따르면, 특정 자원에 대한 민간의 재산권이 뚜렷하게 확립되어 있고, 계약이나 그 밖의 권리집행을 위한 제반 거래비용이 존재하지 않는다면, 어떤 식으로 해당자원에 대한 재산권이 배분되더라도 경제효율성이 달성된다. 이때의 거래비용이란 시장에서 적절한 거래자의 탐색, 협상, 계약의 체결 및 집행 등 경제주체들이 자발적 거래를 하는데 소요되는 제반 비용을 통칭한다. 그러나 대부분의 분쟁에서 거래비용이 존재하기 때문에 재산권의 설정이 중요해지게 되고, 정부가 어떤 식으로 재산권을 설정하는가에 따라 효율성이 결정된다고 볼 수 있다. 이러한 지점에서 전반적인 거래비용을 줄이거나 향후 거래에 장애가 일어날 가능성을 극소화하기 위해 사회적 후생을 극대화하는 방향으로 재산권을 설정하는 법제 구성 작업을 정부 및 입법자는 고민해야 한다.<sup>36)</sup>

이러한 측면에서 청년고용절벽 해소를 위한 법제정 및 정책에 있어서의 법경제학은 최근 「고령자고용법」 개정<sup>35)</sup>에 따라 고령 근로자에게 주어진 정년이 연장될 권리와, 취업규칙 ‘불이익 변경’에 대한 고용노동부의 유권해석으로 사용자에게 주어진 임금피크제 도입 권리 사이에서, 「청년고용촉진특별법」 개정 발의안 등으로 논의되고 있는 청년실업자들의 고용될 권리가 위치할 균형점을 모색하는데 큰 기여를 할 수 있다.

35) 김일중, 「법경제학 연구: 핵심이론과 사례분석」, 한국법제연구원, 2008, 98~100면.

36) *Ibid.*, 108-117면.

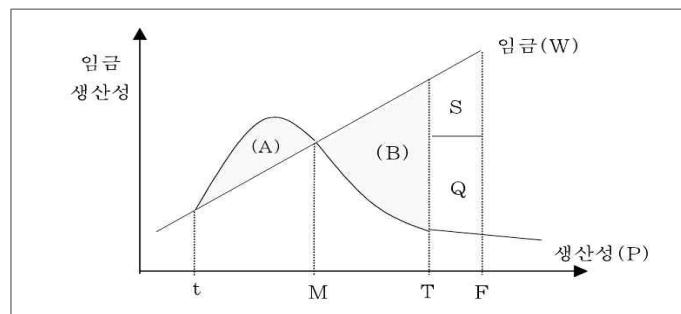
## 2. 기존 제안 법제에 대한 분석

### 가. 임금피크제

임금피크제는 연공형 임금이론에 근거하여 경제학적 분석이 가능하다. Lazear의 암묵적 계약 이론에 따르면, 기업은 의도적으로 근로자 개인의 임금(W)을 그의 생산성(P)과 다른 기준으로 결정하는 경우가 있다. 즉, 생애근로기간동안 개인의 생산성은 역U자형을 그리는 반면에 임금은 지속적으로 증가하는데 이는 ‘이연임금제’로서 노동자가 젊었을 때는 생산성보다 못한 임금을 받고 나이가 들면 생산성보다 높은 임금을 받도록 하여 ‘암묵적인 생애 계약’이 이뤄지도록 유도하는 것이다.<sup>37)</sup> 이는 기업에 의한 임금곡선의 왜곡으로서, 기업이 감시, 감독비용을 줄이기 위해 낮은 임금을 지급하고 중고령기에는 노동생산성보다 높은 임금을 지급하여 생애기간 전체 기간 임금과 생산성을 일치시키는 것을 의미한다. 이는 기업이 노동규율 관리가 쉽게 한다는 데에 왜곡의 유인이 있는데, 근로자는 최대한 오래 근무해야 이익을 극대화할 수 있기 때문에 오래 근무하려는 동기를 갖게 되고 해고를 피하려는 노력도 치열하게 할 것이기 때문이다.<sup>38)</sup>

반면 이와 달리 일본의 연공임금과 장기고용의 상호관련성을 설명하는 ‘보이지 않는 출자 이론’으로 접근하는 경우도 있다. 이를 그래프로 설명하면 다음 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 근로자의 임금 및 연령별 생산곡선



자료: 이정우, 「고령자 퇴직이행 지원제도로써 임금피크제도와 점진적 퇴직제도의 비교 연구」, 2015, 193면

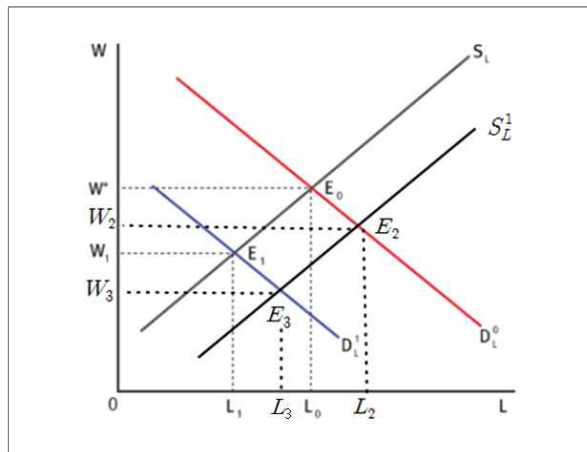
37) Lazear, E., 'Why is there mandatory retirement?', *Journal of Political Economy*, 87(6), 1979, pp. 1261~1284.

38) 천관율, 시사인, “임금피크제 놓고 충돌하는 까닭”,

<[http://www2.sisainlive.com/?mod=news&act=articleView&idxno=23965&sc\\_code=&page=40&total=1090](http://www2.sisainlive.com/?mod=news&act=articleView&idxno=23965&sc_code=&page=40&total=1090), 2016년 8월 30일 검색.

암묵적 계약이론과 같은 결론에 이르는 해당 모델은 노동자가 기업에 ‘보이지 않는 출자’를 한다는 입장으로 접근한다. 이는 생산성이 임금을 상회하는 기간 동안의 누적액이 근로자의 기업에 대한 ‘보이지 않는 출자’이기 때문에 고령기에는 임금이 생산성을 상회하는 형태로 그 투자분을 회수한다는 입장이다. 그림1에서 볼 수 있듯이 개인별로 근로생애 중반부(M), 약 45세를 기준으로 근로생애 전반기는  $P > W$ 가 되고, 그 차액인 A는 근로자의 암묵적 자산으로서 사내에 유보되며, 근로생애 후반기에  $P < W$ 가 되어 B라는 차액의 형태로 되돌려 받게 된다. 그러므로 이 때 학자마다 차이가 있지만 정년시점인 53~54세 수준에서 현재가치를 환산한 B와 A가 일치하게 되는 T점이 결정된다. 만약 근로자가 정년인 T를 지나서도 계속하여 기업에서 근로를 희망한다면, 정년시점에서 생애계약은 끝나기 때문에 이후 60세까지의 임금은 현재의 생산성에 맞춰 다시 계산해야 하는 것이 정당할 수 있다. 이는 그림1의 S+Q에 해당하는 임금삭감을 고령의 근로자가 감수해야 함을 의미하는데,<sup>39)</sup> 이러한 조정이 생애계약 및 보이지 않는 출자 이론의 성질 상 합리적이라 해도 개인이 감당해야 하는 충격의 무게는 상당하는 점에서 문제가 발생한다. 이러한 이유로 국내 현 법제와 같이 고령자들의 근로의욕을 계속하여 유지하기 위해서 S 부분은 국가로부터 보조금 형태로 지원받고 있다. 그리고 상생고용제도와 연계할 경우 이 부분은 더욱 커지게 된다.

[그림 2] 균형 노동자 수의 결정



자료: 직접 작성

39) Munnell, A. & Lluberas, R., 'Policies to encourage older people to remain in the workforce', *Pensions*, 11(3), 2006, pp. 165~173.

이러한 분석을 토대로 청년고용절벽에 있어, 현재 노동고용부에서 시행하고 있는 상생고용제도와 연계된 임금피크제가 해소방안이 될 수 있는지 고려해보기 위해 다음과 같은 전제를 두고 분석을 시행해볼 수 있다. 먼저, 노동자의 노동력을 필요로 하는 노동의 수요자는 노동을 투입해서 상품을 만들어 판매하는 생산자이고, 기업이 생산한 상품이 시장에서 더 많이 팔릴수록 기업은 더 많은 상품을 생산하기 위해 더 많은 노동자를 고용하고자 하므로 노동의 수요는 상품의 수요로부터 나온 파생수요이다. 이 때 기업이 상품을 생산할 때 투입하는 생산요소를 자본과 노동이라고 보고, 일정한 수량의 상품을 생산하는 경우 기업이 선택할 수 있는 생산 방법으로는 노동집약적 생산 혹은 자본집약적 생산이 있다. 그러므로 임금이 낮으면 기업은 노동집약적 생산을, 임금이 상승하면 자본집약적 생산을 시행하여 임금( $W$ )과 고용된 노동자 수( $L$ )로 표시할 경우 노동의 수요곡선( $D_L$ )은 우하향 곡선이 된다. 이러한 전제를 나타낸 [그림 2]를 토대로 청년고용 시 보조금을 지급하는 상생고용제도를 연계한 임금피크제가, 청년고용절벽에 미칠 영향에 대한 분석은 다음과 같은 결론에 이를 수 있다.

정부에 의해 기업이 절감한  $S$  부분은 기업에게 주어진 임금 보조금으로서 청년 고용을 증가시킬 수 있는 잠재력이 있지만, 전적으로 기업의 이윤을 증가시킬 수 있는 방향으로 사용되도록 재량이 허용된다는 점에서 청년 고용 효과는 미미하거나 오히려 감소시키는 방향으로 작용할 수도 있다. 그림2의 그래프에서 볼 수 있듯이 임금피크제와 상생고용제도를 통해서 보조금이 지급될 경우  $W_0 - W_2$  수준의 보조금으로 인해  $s_L$  곡선은  $s_L^1$ 로 이동하게 된다. 이때 균형점의 이동에 따라 노동자 수는  $L_0$ 에서  $L_2$ 로 이동한다. 이는 정년연장제도와 동시에 임금피크제의 도입을 추진하여 청년고용절벽을 해결하겠다는 정부의 목표를 단순화하여 나타낸 결과에 해당할 것이다. 그런데 기업이 임금피크제와 동시에 상생고용제도를 활용하여 노동집약적 생산을 시도하는 것이 아니라 상생고용제도는 포기하고 임금피크제를 통한 비용절감으로 자본집약적 생산을 시도하게 될 경우라면 노동에 대한 수요곡선은  $D_L^0$ 에서  $D_L^1$ 로 이동하게 된다. 그 결과  $E_0$ 에서  $E_1$  혹은 노동과 자본에 투자하는 정도에 따라  $E_0$ 에서  $E_3$  식의 균형이동이 일어나고, 그 결과 노동자의 수의 증가가 미약하거나 혹은 감소하는 일이 발생하게 되는 것이다. 환언하면, 기업에게 재량이 주어진 이상 임금피크제로 감축된 비용을 노동에만 투자할 것이라는 보장이 없고, 설사 상생고용제도를 연계하여 보조금을 지급한다고 할지라도 노동에 투자할 유인이 적은 수준의 지급이라면 청년고용절

벽의 해소 수준은 미미하게 된다. 이 때 기업에게 재량이 주어진 것이 최적 균형점을 찾는 데에 있어서 가장 효과적이고, 사회적 후생을 증진하는데 가장 기여할 것이라는 반박이 가능할 수 있으나, 청년고용의 증진이 장기적인 관점에서 사회 전체의 경제 활성화에 기여할 수 있고, 단기적으로도 기업이 일종의 청년고용증진의 명목으로 지원금을 받은 것임에도 이를 용도에 맞게 사용하지 않는 것은 일종의 외부효과라는 점에서, 기업에 청년고용에 일정한 규제를 가하는 것이 오히려 사회적 후생을 증진시킬 가능성이 있다.

#### 나. 청년고용할당의무제

앞서 살펴본 야권 3당의 발의안의 중심내용들을 토대로 청년고용할당의무제가 민간 기업에까지 확장될 경우 다음과 같은 전제를 둘 수 있다. 먼저 의무고용 비율을 충족시키는 기업에 대해서는 아무런 금전적 제재가 가해지지 않지만, 충족시키지 못하는 경우에는 고용하지 못한 청년 1인 당 일정액의 벌금이 부과될 것이다. 이때 기업이 두 가지 노동 생산요소 즉, 청년 노동과 비청년 노동만을 사용한다고 하고, 해당 노동의 임금이 시장에서 결정되며, 비청년 노동임금이 청년 노동임금에 비해 높다고 가정할 수 있다. 해당 청년고용할당의무제 하에서 기업은 이윤을 극대화하며 청년 노동과 비청년 노동의 채용규모를 결정하게 된다. 이 경우 기업의 이윤함수는 다음과 같다.<sup>40)</sup>

[수식 1] 청년 및 비청년 노동 채용규모 결정 기업이윤함수

$$\pi = P \cdot Q(N, Y) - w_N N - w_Y Y - [k(N + Y) - Y]s$$

자료: 이인재, 「청년의무고용제도의 분석」, the HRD review, 2012, 84면.

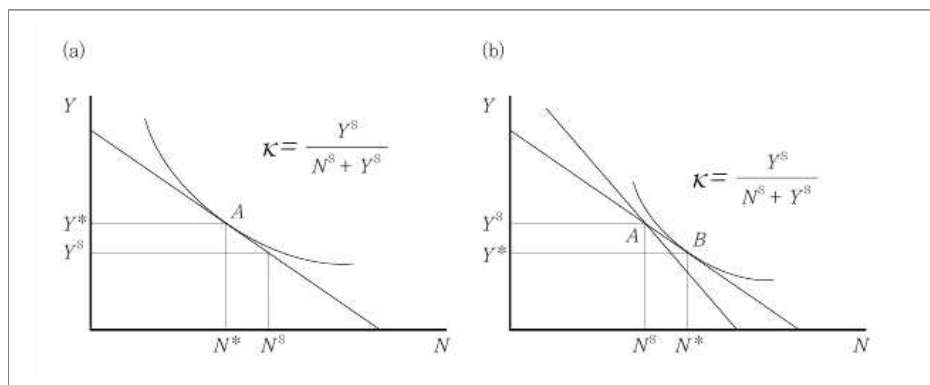
P는 생산물의 가격, N은 비청년 노동자 수, Y는 청년 노동자 수이며 이에 따라 결정되는 생산량이 Q(N, Y)에 해당한다.  $w_N$ 과  $w_Y$ 는 각각 비청년 노동자의 임금과 청년 노동자의 임금을 의미하며, k는 의무고용 비율을, s는 과태료를 의미하는 수식1의 기업이윤함수는 전술한 전제에 따라 기업의 경제적 유인구조를 간략히 표현한 것이다. 기업은 비청년과 청년에게  $w_N$ 과  $w_Y$ 를 주고 고용하여 Q(N, Y)만큼의 상품을 시

40) 이인재, 「청년의무고용제도의 분석」, the HRD review, 2012, 84면.

장에서 P의 가격으로 판매하여 매출을 올리며, 청년 고용할당 비율에 미달할 경우 해당하는 수준의 과태료를 물게 된다.

이때 청년에 대한 고용할당의무는 기업의 이윤극대화 추구 과정에서 이미 고용할당 비율을 초과하여 청년층을 고용하고 있거나 고용할 계획이 있었던 기업에게는 고용효과를 발생시키지 않을 것임을 알 수 있다. 결국, 청년고용할당의무제에 의해 영향을 받는 기업은 제도가 없을 경우 고용할당 비율에 미치지 못하는 청년층을 고용했을 기업에 해당하며, 제도 도입에 따라 해당 유형의 기업들은 청년 고용과 비청년 고용의 상대비용이 변화하게 되는데 종전에 비해 청년을 추가적으로 고용 시 벌금 납부비용이 발생하지 않지만, 비청년을 추가적으로 고용할 경우 더 많은 과태료를 납부하게 될 가능성이 커지기 때문이다. 그러므로 비청년 고용의 한계비용이 청년 고용의 한계비용에 비해 상대적으로 높아지는 효과가 발생하고 비청년 노동자가 청년 노동자로 대체될 경제적 유인이 높아지게 된다. 이러한 대체효과에 덧붙여 규모의 효과도 나타날 수 있다. 즉, 청년고용할당의무제는 부과되는 벌금액만큼 기업의 고용비용을 상승시키게 되면서 기업의 전체 노동수요가 감소하게 되는 것이다.<sup>41)</sup> 이에 따라 청년 및 비청년 근로자의 투입을 추가적으로 감소시키는 효과가 나타날 수 있으며 궁극적으로 청년고용할당의무제가 전체 고용 비중에서 청년고용 비중을 증가시킬 순 있지만, 규모효과에 의해 절대적인 청년고용량은 줄어들 여지가 있다고 볼 수 있는 것이다.

[그림 3] 청년고용할당의무제에 따른 기업별 청년 고용 최적화



자료: 이인재, 「청년의무고용제도의 분석」, the HRD review, 84면. 2012.

41) Ibid., 85면.

[그림 3]에서 앞서의 논의를 좀 더 구체화하여 이해할 수 있다. 비청년 고용량(N축), 청년 고용량(Y축)으로 이루어진 평면에서 등량곡선과 등비용곡선을 나타내면 그림 3과 같다. 이때 등량곡선이란 ‘동일한 총생산’을 기록하는 비청년 고용량과 청년 고용량의 조합을 나타내는 점들의 집합으로 그림에서의 곡선 형태의 그래프에 해당하며, 등비용곡선이란 ‘동일한 비용’ 한도 내에서 사용할 수 있는 비청년 고용량과 청년 고용량 조합을 나타낸 점들의 집합으로 그림에서 직선 형태의 그래프에 해당한다. 이때 기업은 동일한 양을 생산할 때 비용을 최소화할 수 있는 기업 비용극소화 조건에서 이윤이 극대화될 수 있고 이는 등량곡선과 등비용곡선이 접하는 지점에서 가능하다.

등비용곡선과 등량곡선이 그림 3과 같이 주어졌을 때, (a)와 같이 청년고용비율이 할당의무비율보다 높은 경우에 해당하는 기업들은  $k < \frac{Y^*}{Y^* + X^*}$  이기 때문에 법제정에 따른 등비용곡선의 변화가 없고, 기존보다 더 많은 청년고용이 일어나지 않는다. 그러나 (b)와 같이 청년고용비율이 할당의무비율보다 낮은 경우에는  $k > \frac{Y^*}{Y^* + X^*}$  이므로 과태료가 부과될 수가 있고, 이에 따라 등비용곡선이 더 가파른 형태로 변화하게 된다. 비청년 고용을 늘릴수록 과태료가 늘어나기 때문에 비청년 고용의 한계비용이 청년고용의 한계비용보다 늘어나는 데에서 발생하는 결과인 것이다. 이에 따라 등량곡선과의 접점은 변화하게 되는데 이는 대체효과로서 그림에서와 같이 청년고용은 늘어나지만 비청년고용은 줄어드는 모습을 띠게 될 가능성이 크다. 덧붙여 고용비의 증가로 인한 규모의 효과로서 등량곡선 자체가 원점에 가까워져 전체 고용량이 줄어들 수도 있다. 즉 청년 고용률은 증가하게 되지만 생산량 자체는 줄이게 되어 절대적인 청년 고용의 수가 감소할 수도 있게 되는 것이다.

정리하면, 청년고용할당의무제는 기존에 이미 의무할당비율 이상 고용하는 기업의 청년 고용률을 증가시키지 못하며, 의무할당비율 미만으로 고용하는 기업의 청년 고용률은 증가시키는 양의 효과가 있으나 이는 대체효과로서 비청년 고용량을 대신하게 되는 효과가 되거나 청년고용률은 증가하되 절대적인 청년고용량은 줄어드는 음의 규모효과가 발생할 수 있다는 점에서 한계를 지닐 수 있다. 그러므로 의무할당비율 이상 고용하는 기업에 있어서도 더 청년 고용률을 증가시키는 방식 및 대체효과는 일어나지 않게 하면서도 양질의 청년고용은 증가하도록 등량곡선을 우상향시키는 방

식을 대안으로서 모색할 필요가 있다.

### 3. 임금피크제와 청년고용할당의무제의 연계 방안 제시

#### 가. 임금피크제와 청년고용할당의무제의 주요한계 정리

살펴본 바와 같이 임금피크제의 경우 기업이 보조금을 통해 기존의 인건비를 절약하게 되고 고용지원금을 통해 청년 고용이 증가할 것을 목표로 하고 있지만, 기업은 감축한 비용을 의무적으로 추가 고용에 사용할 필요가 없다는 점에서 생산량이 일정하다면 청년고용으로 이어지기는 어려움을 알 수 있었다. 하여 국내 근로시간 단축 임금피크제의 형태의 연장선상에 있는 독일의 점진적 퇴직제도가 대안이 될 수 있는지 분석해보았다. 그 결과 고령 근로자가 점진적으로 근로시간을 줄여나가는 가운데 정부로부터 보조금을 지원받는 경우, 회사의 입장에서는 고령 근로자와 신규 고용자가 대체가능성이 크다면 신규 고용이 증가할 수 있는데 이를 정부가 지원한다는 점에서 더욱 효과가 있었다. 하지만 한계로 대부분의 근로자가 블록모형을 선택하여 점진적인 근로시간 감축에 따른 신규 고용의 증가는 일어나지 않는다는 점을 볼 수 있었고, 기업이 청년 고용에 대한 사회적 책임을 다하려 하지 않는 외부효과가 발생하기도 하였다는 점이 지적되었다. 이는 국내에서 근로시간 감축형 임금피크제는 소수에 해당한다는 점 그리고 상생고용제도를 연계한 임금피크제를 통해 청년고용하는 것이 의무가 아닌 ‘유인’책이라는 점과 결부되어 비교 분석의 함의가 있다고 하겠다.

다음으로 청년고용할당의무제의 경우에는 임금피크제와는 달리 ‘강제’적으로 기업에게 청년 고용에 대한 사회적 책임을 요구하기 위해 청년고용할당의무를 과태료를 통해 강제한다는 점에서 벨기에의 로제타플랜제도가 가졌던 장기 고용효과를 준비하기 위한 단기적 고용 창출의 효과로 임금피크제의 한계를 극복할 수도 있다는 평가를 받았다. 하지만 벨기에가 단기적으로는 청년실업이 감소하였지만 장기적으로 문제를 해소하지는 못하였다는 점, 유휴인력의 학력차이가 한국과 차이가 크다는 점에서 단적인 비교를 하기는 어렵다는 점, 기존에 이미 고용할 여건이 되었던 지역과 그렇지 않은 지역에서의 효과차이가 크다는 점 등이 한계로 지적되었다. 특히 법경제학적 분석을 통해서는 기존에 이미 청년고용률이 할당의무 수준보다 높을 것이 예상되는 기업의 경우에는 청년 고용 창출 효과를 볼 수 없고, 할당의무 수준보다 청년고용률이 낮을 것이 예상되는 기업이라고 하더라도 기존 비청년 고용자와의 대체효과로서 청년 고용자가 늘어나는 것에 불과할 수 있다는 점, 오히려 청년 고용률은 증가한다고



하더라도 총량으로 고용된 청년의 수는 규모효과에 의해 줄어들 수 있다는 점 등이 한계로 지적되었다.

정리하면, 현재 국내의 청년고용절벽을 해결함에 있어 정부, 여당 및 경영자들로부터 주요 대안으로 꼽히는 임금피크제는, 기업들에게 재량을 부여하게 되는 이상, 근로자 수를 증가시켜 생산량을 증가시킬만한 유인이 없다면 자본집약적 생산방식의 전환만 이끌어내게 된다는 점이 청년고용 문제를 위해서 가장 개선되어야 할 부분이다. 반면, 야당 및 노동계로부터 지지받고 있는 청년고용할당의무제의 경우에는 청년과 비청년의 대체효과 및 청년 고용률이 증가하더라도 절대량은 감소하는 규모효과에 대한 대안이 필요하다.

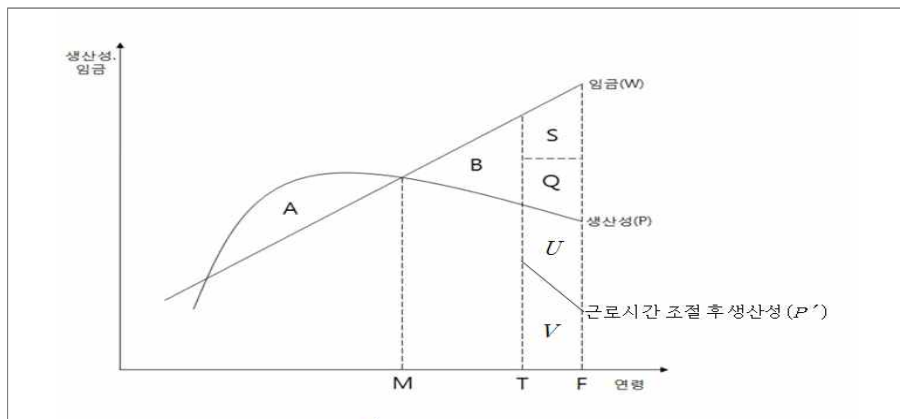
#### 나. 대안의 모색으로서의 연계 방안

본고는 앞서 살펴본 두 제도의 장점을 취하는 방향으로 제도를 연계하여 각 제도의 한계를 극복하는 방안을 제시하고자 한다. 즉, 근로시간 단축형 임금피크제를 실시하는 동시에 감축된 비용만큼의 청년고용할당의무를 부과하는 방식이다.

구체적으로 보면, [그림 4]와 같이 연장된 정년기간 연차마다 고령 근로자의 근로시간을 1년 차에는 70%, 2년 차에는 60%, 3년 차에는 50%와 같은 방식으로 줄이는 것인데, 이는 근로시간 조절 후 생산성을 표현하는 P'곡선을 이끌어 낼 것이다. 대부분의 임금피크제도의 형태에 해당하는 정년연장형, 재고용형 임금피크제도에 의하면, 근로시간은 동일하지만 고령근로자는 회사로부터  $Q+U+V$ 의 임금을, 정부로부터 S 수준의 보조금을 받게 되고 예상했던 연공형 기대소득에 있어 타격을 크게 받지 않았지만 근로시간이 동일하다는 점에서 기업은 절약된 비용이 상당하게 발생함에도 노동 자본 자체는 줄어들지 않아 신규 고용을 할 유인이 없었다. 하지만 근로시간 감축에 따른 임금피크제도로 인해 생산성은 기존  $U+V$ 에서 V로 줄어들게 되고 기업이 기존 생산량을 유지하려면 즉, 등량곡선을 지니고 있다면 신규고용을 해야만 기업 이윤의 극대화를 도모할 수 있게 될 가능성이 커진다. 이때 근로시간이 줄어들면서 근로자가 생각하는 임금은  $U+V$  정도가 될 수 있는데, 마찬가지로 정부는 S로 사용되던 보조금을 U수준으로 사용하여 근로자에게 제공하고, 회사는 V수준의 임금을 제공하여 근로자의 기대수익을 유지시켜 줄 수 있다. 그러면 기존에 회사는 근로자로부터  $U+V$  수준의 생산성을 제공받으면서  $U+V+Q$ 를 제공하고 S를 지원받아 「고령자고용법」에 따른 정년연장에도 불구하고,  $Q+S$ 가 아닌 Q만큼의 손해만 감수하면 되고, 고령근로자는 기

준에 예상하던 수준의 임금을 받을 수 있었지만, 생산성은 그대로 임금피크제가 있기 전의 상태와 마찬가지로  $U+V$ 로 유지된다는 점에서 기업의 S라는 비용 감축은 청년들의 신규 고용으로까지 이어지기 어려웠던 상황이 개선될 수 있다. 즉, 회사는 근로자로부터 V 수준의 생산성을 제공받으면서 V 수준의 임금을 제공하고, U 수준의 지원을 받아 이전 Q보다 적은 수준의 손해를 감수하게 되고, 고령자는 기존에 예상하던 절대량 측면에서의 임금을 받는 것은 아니지만, 근로시간에 비례하는 기존 임금 비율을 유지되기 때문에 만족 가능하다. 그런데 마지막으로 생산성이  $U+V$ 에서 V가 되기 때문에 기업이 등량곡선을 유지하고 있다면 당연히 U만큼의 노동생산성이 필요해질 가능성이 크고 감축 받은 비용을 신규고용에 활용할 유인이 발생한다.

[그림 4] 근로시간 단축형 임금피크제와 청년고용할당의무제 연계방안 그래프



자료: 이정우, 「독일 점진적 퇴직제도와 우리나라 고령자 고용 및 사회정책에서의 시사점, 2011, 120면.

하지만, 이러한 유인의 발생은 기업의 자발적인 고용을 이끌어내기 위한 방편이라기보다는 최대한의 사중손실을 줄이기 위함에 가깝다고 하겠다. 감축된 비용은 기업의 전략에 따라서 전술한대로 자본집약적 방식으로의 투자도 가능하고, 사내 유보금으로 전환될 수도 있다. 독일의 점진적 퇴직제도가 청년 고용에 있어서 더 나은 성과를 거두지 못했던 것은 많은 근로자들이 블록형을 선택했기 때문도 있겠지만, 해당제도를 사회로부터 용인되는 방식의 해고제도로 사용자들이 인식하고 있었기 때문이었음은 전술한 바와 같다. 환언하면, 심각한 수준의 청년실업 문제의 해결에 동참하지 않는 것은 어느 수준에서는 일종의 사회적 비용이자 외부효과이기에 이를 법적으로

강제하는 것이 사회적 후생을 증진하는 데 효과적일 수 있는 것이다. 그러므로 노동생산성의 감축 및 인건비의 감축이라는 더 나은 청년고용에 대한 유인에도 불구하고 심각한 청년고용절벽을 겪고 있는 세대에서 법적인 강제성은 사회후생 측면에서도 필연적이라 하겠다. 단, 이때의 법적 강제성은 임금피크제에서 주어졌던 유인 이상의 이익과 기준에 제안된 청년고용할당의무제 하에서 이미 청년고용수준이 높아 추가고용효과가 없는 기업 및 청년고용수준이 낮지만 규모효과가 발생할 가능성이 높은 기업에서의 사중손실을 줄이는 방향이어야 당위를 갖는다 하겠다. 이는 단순히 전체 고용인원 중, 정해진 비율의 청년을 고용하는 방식이어서는 안 되고 감축된 노동비용, 감소한 노동생산성, 기존 청년 채용인원 등을 고려한 절대량으로서의 고용인원을 개별 제시함으로써 가능할 것이다. 나아가 절대량으로서의 고용인원의 최저선은 기존에 제안된 법제인 전체 고용인원 중, 정해진 비율의 청년 고용 인원으로 두어 규모효과를 억제할 수 있을 것이다.

#### 다. 연계 법제 구체화를 위한 개정법률안 제안

그러므로 근로시간 감축 임금피크제를 통해 줄어든 노동생산성분에 한해서는 기업이 청년고용할당에 투자하는 것을 의무화하는 장치로서 다음과 같은 「고령자고용법」 및 「청년고용촉진특별법」의 개정을 제안해볼 수 있다. 먼저 「고령자고용법」의 개정 방향을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 「고령자고용법」 제19조의2 제1항에는 ‘정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.’고 되어 있는데, 임금체계의 개편에 있어서 ‘대통령령에 의하여 근로자의 근로시간을 점차적으로 줄여나가는’ 임금체계의 개편으로 구체화한다. 이때 동조 대통령령에서는 점진적 퇴직제도의 방식과 그 방식을 결정해야 하는 기간 및 이를 통해 발생하는 구체화한다.

둘째, 동법 제19조의2 제2항에서 ‘고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.’고 되어 있는데, 제1항의 임금체계 개편을 통해 감축한 인건비, 줄어든 근로시간 등 요소를 고려한 투입 가능 최대 노동인력을 파악하여 청년고용할당의무를 부과하기 위해 다음과 같이 개정할 수 있다. ‘고용노동부장

관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 조치의 실태를 파악하여 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.’

셋째, 해당제도의 강제성을 부여하기 위해 「고령자고용법」 과태료 조항인 제24조의 제1항이 ‘제4조의7에 따른 시정명령을 정당한 사유없이 이행하지 아니하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.’고 되어 있는데 근로시간 단축에 따른 임금체계개편의 강제성을 확보하기 위하여 ‘제19조의2 제1항을 이행하지 아니하거나 제4조의7에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.’로 개정한다.

전술한 개정방향은 수정된 점진적 퇴직제도 방식의 임금피크제 도입을 위한 기반이 될 수 있다. 이제 이러한 노동생산성 감소분에 대한 청년고용이 의무적으로 이루어지기 위해 「청년고용촉진특별법」의 경우에는 다음과 같은 개정을 제안하는 바이다.<sup>42)</sup>

첫째, 제5조 제1항 1문은 ‘매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다.’고 하는데 이를 ‘매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 「고령자고용법」 제19조의2 제1항에 따라 임금체계 개편을 통해 감축한 인건비, 줄어든 근로시간, 기존 고용인원 등 요소를 고려한 투입 가능 최대 노동인력을 대통령령에 따라 할당받는다. 단, 투입 가능 최대 노동인력은 각 공공기관과 지방공기업 정원의 100분의 5이상이어야 한다.’로 개정한다.

둘째, 제5조의2를 신설하여 제1항은 민간기업의 청년 미취업자 고용 의무를 부과한다. ‘기업의 사업주는 「고령자고용법」 제19조의2 제1항에 따라 임금체계 개편을 통해 감축한 인건비, 줄어든 근로시간 등 요소를 고려한 투입 가능 최대 노동인력을 대통령령에 따라 할당받는다. 단, 투입 가능 최대 노동인력은 매년 상시 근로자 수의 100분의 3 이상이어야 하며, 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다.’로, 제2항은 ‘고용노동부장관은 제1항에 따라 청년 미취업자를 고용한 사업주에게 고용지원금을 지원할 수 있으며, 고용의무를 이행하지 아니한 민간기업의 명단을 공표하여야 한다. 이때 상시 고용하는 근로자 수의 산정 및 고용지원금 지급에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.’로 한다.

셋째, 제5조의3을 신설하여 청년 미취업자 고용부담금을 의무를 이행하지 못한 기

42) 비슷한 취지를 담고 있는 2016년 6월 14일 김삼화의원 외 11인이 발의한 제20000225호 ‘청년고용촉진 특별법 일부개정법률안’을 참고하여 수정 및 보완하였다.

업에 부과하도록 제1항에서 제5항까지 구체화한다. 즉, 제1항은 ‘고용노동부장관은 제5조의2 제1항에 따른 고용의무를 이행하지 아니한 사업주에게 매년 청년 미취업자 고용부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과, 징수한다.’로 하고, 제2항은 ‘고용노동부장관은 부담금을 내야 하는 자가 납부기한까지 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 독촉하여야 한다. 이 경우 체납된 부담금의 100분의 10에 해당하는 가산금을 부과한다.’로 한다. 제3항은 ‘제2항에 따라 독촉을 받은 자가 그 기간까지 부담금이나 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.’로 하고, 제4항은 ‘고용노동부장관은 제1항에 따라 징수한 부담금과 제3항에 따라 징수한 가산금을 「고용보험법」 제78조에 따른 고용보험기금으로 납입하되, 제5조의2 제2항에 따른 고용지원금의 지급 및 청년미취업자의 고용을 촉진하기 위한 사업에 드는 비용에 충당하여야 한다.’로 하며, 제5항은 ‘제1항에 따른 부담금의 산출기준, 납부시기, 납부절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.’로 한다. 이상의 내용을 정리하면 다음과 같다.

[표 1] 청년고용절벽 해소를 위한 「고령자고용법」 및 「청년고용촉진특별법」 개정방안

현 행	개 정 안
<p>○「고령자고용법」 제19조의2 제1항 ‘정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.’</p> <p>○「고령자고용법」 제19조의2 제2항 ‘고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.’</p> <p>○「고령자고용법」 제24조 제1항 ‘제4조의7에 따른 시정명령을 정당한 사유없이 이행하지 아니하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.’</p> <p>○「청년고용촉진특법」 제5조 제1항 ‘매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다.’</p>	<p>○「고령자고용법」 제19조의2 제1항 ‘정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 대통령령에 의하여 근로자의 근로시간을 점차적으로 줄여나가는 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.’</p> <p>○「고령자고용법」 제19조의2 제2항 ‘고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 조치의 실태를 파악하여 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.’</p> <p>○「고령자고용법」 제24조 제1항 ‘제19조의2 제1항을 이행하지 아니하거나 제4조의7에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.’</p> <p>○「청년고용촉진특법」 제5조 제1항 ‘매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 「고령자고용법」 제19조의2 제1항에 따라 임금체계 개편을 통해 감축한 인건비, 줄어든 근로시간, 기존 고용인원 등 요소를 고려한 투입 가능 최대 노동인력을 대통령령에 따라 할당받는다. 단, 투입 가능 최대 노동인력은 각 공공기관과 지방공기업 정원의 100분의 5이상이어야 한다.’</p>

## 신 설 안

## ○「청년고용촉진특법」 제5조의2

**제1항** ‘기업의 사업주는 「고령자고용법」 제19조의2 제1항에 따라 임금체계 개편을 통해 감축한 인건비, 줄어든 근로시간 등 요소를 고려한 투입 가능 최대 노동인력을 대통령령에 따라 할당 받는다. 단, 투입 가능 최대 노동인력은 매년 상시 근로자 수의 100분의 3 이상이어야 하며, 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다.’

**제2항** ‘고용노동부장관은 제1항에 따라 청년 미취업자를 고용한 사업주에게 고용지원금을 지원 할 수 있으며, 고용의무를 이행하지 아니한 민간기업의 명단을 공표하여야 한다. 이때 상시 고용하는 근로자 수의 산정 및 고용지원금 지급에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.’

## ○「청년고용촉진특법」 제5조의3

**제1항** ‘고용노동부장관은 제5조의2 제1항에 따른 고용의무를 이행하지 아니한 사업주에게 매년 청년 미취업자 고용부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과, 징수한다.’

**제2항** ‘고용노동부장관은 부담금을 내야 하는 자가 납부기한까지 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 독촉하여야 한다. 이 경우 체납된 부담금의 100분의 10에 해당하는 가산금을 부과한다.’

**제3항** ‘제2항에 따라 독촉을 받은 자가 그 기간까지 부담금이나 가산금을 내지 아니하면 국제 체납처분의 예에 따라 징수한다.’

**제4항** ‘고용노동부장관은 제1항에 따라 징수한 부담금과 제3항에 따라 징수한 가산금을 「고용 보험법」 제78조에 따른 고용보험기금으로 납입하되, 제5조의2 제2항에 따른 고용지원금의 지급 및 청년미취업자의 고용을 촉진하기 위한 사업에 드는 비용에 충당하여야 한다.’

**제5항** ‘제1항에 따른 부담금의 산출기준, 납부시기, 납부절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.’

## IV 맺으며

작금의 청년고용절벽은 단적인 법제도 개선이나 노동시장 참여자들에 대한 제재 및 지원의 형태만으로 원천적인 해결을 바라보기엔 국내외 경기라는 가장 통제하기 어려운 변수라는 벽에 가로막혀 있다. 그럼에도 불구하고 본고는 그간 여야를 비롯하여 노사 간 논의되어 온 주요 청년고용절벽의 해결 법제를 다각도로 분석하여 대안을 이끌어냈다는 점에서 의의가 있다.

본고에서 초점을 맞추었던 법제는 임금피크제와 청년고용할당의무제였고, 비교법 제 분석을 실시하였을 때 다음과 같은 결론에 이를 수 있었다. 현재 고용노동부의 취업규칙 변경 지침으로 사회적 이슈가 되고 있는 임금피크제의 경우, 청년고용절벽에 있어 기업의 인건비를 감축하고, 상생고용제도 연계를 통해 청년고용의 유인을 준다는 점에 있어 노동시장의 자율성을 통한 후생증진 및 균형을 모색하고 있었다. 하지만 실제로 호봉제라는 비슷한 기업배경 속에서 임금피크제를 도입한 일본의 경우 청

년고용과 직결된다고 보고 있지 않았고, 유사제도인 점진적 퇴직제도를 도입한 독일의 사례분석을 통해 근로시간 단축형 임금피크제를 통한 노동생산성의 감축이 청년고용할당의무제와 연계되었을 때 사중손실을 최대한 줄이는 방향으로 청년고용 증진이 이루어질 수 있을 것임을 엿볼 수 있었다. 반면, 야당과 노동계에서 제안하고 있는 청년고용할당의무제의 경우, 모토가 되는 제도인 벨기에의 로제타플랜제도가 저학력 청년층에 초점이 맞추어져 있었다는 점, 기업 생산성을 고려하지 않은 의무고용이었기에 장기적인 고용증진으로 이어지지는 않았다는 점에서, 국내 제도화 측면에 있어서는 많은 손질이 요할 것임을 살펴볼 수 있었다.

이어서 이루어진 법경제학적 분석을 통해 본고는 앞서의 논의를 심화시키고 대안을 모색할 수 있었는데, 임금피크제의 경우 전적으로 기업에게 청년고용을 맡긴다는 점에서 시장의 균형점을 찾아 사회적 후생증진을 도모할 수 있었지만, 보조금 지급에도 불구하고 노동수요곡선과 노동공급곡선의 변동의 결과로 오히려 청년고용인원은 감소되는 방향으로 균형점이 움직일 수 있음을 볼 수 있었다. 이는 노동시장의 측면에 있어서는 최적의 균형점이라고 볼 수 있으나 사회전체적인 측면과 장기적인 측면에 있어서는 외부효과로 작용하여 사회적 후생이 감소할 여지가 있음을 본고는 지적하였다. 청년고용할당의무제의 경우 전적으로 기업에게 청년고용의무를 강제적으로 부과한다는 점에서 청년고용률 자체는 늘어날 수 있으나, 이는 기업의 전체 노동생산성을 고려하지 않은 할당으로서 비청년고용을 줄이는 대체효과일 가능성이 크고, 기업의 등량곡선 및 등비용곡선의 이동으로 말미암아 규모효과가 발생하여 오히려 절대적인 청년고용인원은 되레 줄어들 수 있음을 살필 수 있었다.

본고는 이러한 지점에서 근로시간 단축형 임금피크제의 도입 강제 및 보조금 지원을 통해 장·단기적 입장에서 기업의 노동생산성 감축을 통한 실질적 고용 유인이 가능함을 토대로, 청년고용할당의무제를 도입하는 것을 대안으로 모색하였으며 구체적으로 「고령자고용법」 및 「청년고용촉진특별법」의 개정안을 제시하였다. 이때 청년고용할당의무제는 부담금과 가산금을 기업 및 청년에게 지원하는 방식을 유지하되 기존에 제안된 청년고용할당의무율은 최저선으로 전환하고, 근로시간 단축형 임금피크제를 통해 감축된 근로시간, 노동생산성 및 기업별 기존 청년고용인원 등을 고려한 개별 청년고용할당의무 부과여야 함을 밝혔다. 이는 정부·여당 및 사용자 측이 말하는 고용효과를 이끌어낼 수 있는 동시에 기업 측의 등량곡선 및 등비용곡선에 대한 고려가 포함되므로 사중손실을 최소화할 수 있다는 점에서 효과적이며, 야당 및 노



동계 측에서 말하는 고용효과가 대체효과 및 규모효과의 조합을 통한 음의 방향으로  
가 아니라 실질적인 방식으로 이루어질 수 있도록 한다는 점에서 양측의 장점을 수용  
하고 단점을 보완하는 방식으로 자리 잡아 나갈 수 있을 것이라 전망한다.

## 참 고 문 헌

## &lt;국내문헌&gt;

- 고용노동부, “손에 잡히는 임금체계 개편”, <<http://www.moel.go.kr>>, 2016.
- \_\_\_\_\_, “세대간 상생 고용지원 제도” (2015. 9. 8. 발행)
- \_\_\_\_\_, 「임금피크제 도입 현황 및 효과 분석, 2015.
- 권태희 외, 「청년층 노동시장 진입지연의 실태분석과 정책과제」, 한국고용정보원, 2011.
- 김복순, 「65세 이상 노인의 빈곤과 연금의 소득대체율 국제비교」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원, 2015. 3.
- 김수현, 「청년고용문제의 실태와 원인」, 서울경제, 2014.
- 김일중, 「법경제학 연구: 핵심이론과 사례분석」, 한국법제연구원, 2008.
- 김혜원·최형재, 「임금피크제는 청년 고용을 촉진하는가」, 한국노동연구원, 2015.
- 남재량 외, 「청년의무고용할당제에 대한 논의 및 시사점」, 한국노동연구원, 2011.
- 바른사회시민회의, “20대 총선, 정당별 노동·청년 일자리정책 평가 토론회”
- 변양규, 「청년고용의무할당제에 대한 논의 및 시사점」, 한국경제연구원, 2011.
- 안주엽, 「합리적 정년연장과 정책과제」, 『산업관계연구』 24집 1호, 한국고용노사관계학회, 2014, 87-108면.
- 이영면, 이선아, 「베이비부머 세대 은퇴기 임금피크제의 정책적 활성화 방안에 대한 탐색적 연구」, 『노동정책연구』 14집 1호, 한국노동연구원, 2014, 35-67면.
- 이인재, 「청년의무고용제도의 분석」, the HRD review, 2012.
- 이정우, 「고령자 퇴직이행 지원제도로서 임금피크제도와 점진적 퇴직제도의 비교 연구」, 社會 保障 研究, Vol.31 No.4., 2015.
- \_\_\_\_\_, 「독일 점진적 퇴직제도와 우리나라 고령자 고용 및 사회정책에서의 시사점」, 한국사회 제12집 1호, 2011.6, 135-171

- 최락인, 「청년 고용절벽 해소를 위한 임금피크제의 정치경제학」, *Asia-pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology*, Vol.6, No.2, 2016, 275-285면
- 한국경제연구원, “임금피크제의 비용절감 규모 및 시사점”, KERI Brief 15-13, 2015.

#### <외국문헌>

- Becker, G., 「Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis」, *Journal of Political Economy*, vol. 70. No. 5: Investment in Human Beings, 1962, pp. 9-49.
- Bellmann, L., 「Seniority-Based Wage System and Postponed Retirement」, W. Schmähl(ed.), *Redefining the Process of Retirement*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1989, pp. 151-162.
- Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt in Zahlen: Altersteilzeit nach dem Altersteilzeitgesetz(AtG)*, 2010.
- European Industrial Relations Observatory, *Gleitender Übergang in den Ruhestand in Europa*, 2002.
- European Commission, *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns*, 2002.
- Lazear, E., 「Why is there mandatory retirement?」, *Journal of Political Economy*, 87(6), 1979, pp. 1261-1284.
- Malfait & Vandenbrande, 「Eén kaars voor Rosetta」, Steunpunt WAV(mimeo), 2001.
- Munnell, A. & Lluberas, R., 「Policies to encourage older people to remain in the workforce」, *Pensions*, 11(3), 2006, pp. 165-173.
- Reday-Mulvey, G., *Working beyond 60 – Key Policies and Practices in Europe*, Palgrave., 2005.
- Vlaams Economisch Verbond, 「Hoe onwerkbaar is Rosetta? Een VEV-enquête bij Vlaamse bedrijven」, Antwerp VEV(mimio), 2001.
- Wanger, S, *Altersteilzeit – Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht.*, IAB-Kurzbericht., 2009.