



▶ 인구 고령화 대응: 대한민국의 최근 동향과 정책 방안

2026년 1월

Key points

- ▶ 대한민국은 65세 이상 인구가 20%를 넘어 초고령 사회에 진입했으며, 2044년까지 45%에 달할 것으로 전망된다. 이러한 인구 구조 변화는 노동 연령 인구 감소, 노동력 부족, 사회 복지 비용 증가 등 중대한 과제를 제기하고 있다.
- ▶ 대학 비진학 청년들은 장시간 근로, 직업 훈련 접근성 제한, 다양한 일자리 기회 부족으로 인해 지속 가능한 경력개발 경로(career path)에 진입하는 데 어려움을 겪고 있다. 역량 개발을 강화하고 유연한 직무를 창출하며 체계적인 경력개발 경로를 구축하기 위한 종합적인 정책이 필요하다.
- ▶ 고령 근로자의 고용률이 증가했음에도 불구하고, 조기 퇴직 관행과 재취업 기회의 제한은 이들의 온전한 노동시장 참여를 저해하고 있다. 법정 정년 연장과 재취업 지원 서비스 개선은 고령 근로자의 기여도를 극대화하는 데 핵심적이다.
- ▶ 대한민국의 가족 돌봄 제도는 낮은 인지도, 제한적인 지원 자격 기준, 소득 대체 부족, 그리고 유연성 부족이라는 문제를 안고 있다.
- ▶ 돌봄 대상자의 범위를 확대하고, 유급 휴가를 도입하며, 유연한 사용을 보장하는 것은 고령화 사회에서 증가하는 돌봄 수요를 해결하는 데 필수적이다.
- ▶ 인구구조 변화에 대응하기 위해서는 통합적이고 미래지향적인 정책 일관성과 종합적인 정책 패키지가 필요하다.
- ▶ 취약 계층에 대한 투자, 노동시장 제도의 현대화, 가족 돌봄 체계 개선을 통해 대한민국은 인구 고령화를 생산성 혁신과 지속 가능한 경제 성장의 기회로 전환할 수 있다.

▶ 소개

대한민국은 이미 전체 인구의 20% 이상이 65세 이상인 초고령사회로 분류되며, 인구 고령화 속도 또한 세계에서 가장 빠른 국가 중 하나이다. 그 결과, 생산가능인구의 감소는 한국 경제와 사회가 직면한 가장 중대한 도전 과제 중 하나로 부상하고 있다. 이러한 급속한 인구구조 변화는 경제성장 잠재력을 약화시키고, 노동력 및 기술 인력 부족을 심화시키며, 사회복지 지출의 증가를 가속화하고 있다. 이는 모두 종합적이고 미래지향적인 정책 대응을 요구한다.

본 브리프는 이러한 인구 변화 속에서 한국이 직면한 핵심 노동시장 과제를 진단하고, 취약계층 청년의 노동시장 진입 지원, 고령층의 지속적 노동참여 촉진, 가족돌봄을 둘러싼 제도 개선이라는 세 가지 정책 축을 중심으로 대응 방향을 제시한다. 이를 통해 한국 경제의 지속가능성을 강화하고, 인구구조 변화가 가져올 위험을 생산성 혁신과 포용적 성장의 기회로 전환하는 방안을 모색하고자 한다.

* 본 브리프는 한국노동연구원의 최세림·진성진·이은주 박사가 작성하였습니다.

▶ 배경

한국의 인구구조 변화는 이미 중대한 분기점에 도달했다. 65세 이상 인구 비중은 2004년 13%에서 2024년 27%로 두 배 이상 증가했으며, 2044년에는 약 45%에 이를 것으로 전망된다. 반면 20~49세의 핵심 노동연령층 비중은 같은 기간 51%에서 31%로 축소될 것으로 예측된다. 이러한 변화는 다음과 같은 구조적 대응 과제를 야기한다.

고령층의 생산적이고 안정적인 노동참여 확대

고령층의 고용률은 증가하고 있으나, 조기퇴직 관행과 한정된 재취업 기회가 여전히 노동력 활용을 제약하고 있다. 정년 연장, 재고용 제도 개선, 재취업 지원 서비스 고도화를 통한 인적자원 활용 극대화가 필요하다.

청년층, 특히 대학 비진학 청년의 노동시장 이행 지원

한국 노동시장은 여전히 장시간·정규직 중심 구조에 기반하고 있어 교육격차·사회적 지원 부족·단절 경험을 가진 청년의 지속가능한

경력 형성을 어렵게 한다. 취약 청년층의 노동시장 포용성을 제고하기 위해서는 이들에 대한 역량 개발 지원 강화, 경력 경로(career path) 다각화, 학습-고용 연계 강화가 필수적이다.

가족돌봄 부담 완화를 통한 노동공급 기반 유지

가족 구조 변화와 돌봄 수요 증가에 비해 가족돌봄제도 활용률은 여전히 낮다. 돌봄 관련 제도에 대한 접근성 개선, 다양한 가족 형태를 포괄할 수 있도록 수급 요건 확대, 유급 지원 도입, 가족 돌봄 지원 제도의 유연성 제고가 중요 과제로 부상하고 있다.

이를 위해서는 취약계층의 지속적인 노동시장 참여를 뒷받침할 수 있도록 노동시장 제도의 전면적인 재설계가 요구된다. 이는 기업, 공공 부문, 가정을 연결하는 통합적 지원 체계 구축을 수반한다. 이러한 접근은 단순한 인구정책을 넘어, 생산성에 기반한 국가 경쟁력 재구성 전략이자 보다 포용적인 방향으로 사회적 계약을 현대화하는 과정이라 할 수 있다.

▶ 주요 문제 #1: 한국 노동시장 내 취약계층 통합

한국은 일이 조직되는 방식과 사람들이 실제로 노동시장에 참여할 수 있는 방식이 서로 맞지 않는 문제에 직면해 있다. 지금의 한국 노동시장은 긴 노동시간, 현장 중심, 전일제 근무, 엄격한 스케줄, 상시 대기를 전제로 하는 형태가 중심이 되고 있다. 이런 방식은 다양한 제약이 있는 사람들에게는 맞지 않고, 그 외의 선택지도 거의 없다. 이 구조는 중요한 모순을 보여준다. 일할 수 있는 인구는 줄어 들고 있는데, 여전히 많은 사람들이 노동시장 참여와 기술 형성의 주변에 머물러 있다는 점이다. 전반적으로 한국은 양질의 시간제 일자리가 적고, 연간 노동시간은 상대적으로 길다. 이는 노동시장이 '표준 일자리'와 그 조건¹을 충족할 수 있는 사람들을 중심으로 설계되어 있다는 의미다. 이런 환경에서는 전일제 기준을 바로 충족하기 어려운 사람들은 지속적으로 일자리를 유지하기가 사실상 힘들다. 또한 청년기에 기술과 역량을 쌓을 수 있는 기회도 제한된다.

이런 환경에서 대학 비진학 고등학교 졸업자는 규모가 작지 않고, 또한 노동시장에 중요한 영향을 미치기 때문에 특별한 관심이 필요하다. 20대 후반에는 약 65만 3천 명, 30대 초반에는 약 67만

2천 명 정도가 고등학교 졸업 이후 대학교 등 고등교육으로 진학하지 않은 청년층이다. 이 정도 규모라면 이는 단순한 사회 문제가 아니라 거시경제적 문제가 된다. 이들이 기술을 천천히 습득하고 노동시장과 약하게 연결되면, 인구 구조 변화로 오히려 더 빠른 역량 축적이 필요한 시기에 국가의 인적자본 성장 속도가 늦어질 수 있다. 실제 데이터를 보면 이러한 우려가 현실적임을 확인할 수 있다. 2006년과 2018년 직업계고 졸업자를 추적해 보면, 대학 비진학 청년의 고용률과 정규직 비중은 20대 후반에 들어서도 상승하지 않고 정체되는 경향을 보인다. 20대를 거치며 임금 상승도 거의 없고, 재학 중과 졸업 후 모두 체계적인 직업교육이나 훈련 참여도 제한적이었다. 또 활동 형태의 구성도 변화해, 다른 여러 나라에서 대학 비진학 청년의 상향 이동성을 뒷받침하는 일과 학습의 병행은 줄어들고, 청년들은 어느 시점에든 취업 상태이거나 미취업 상태 중 하나로 나뉘는 경우가 많아졌다. 게다가 취업자들은 단기·임시·일용직에 집중되어 있어 훈련 기회가 매우 제한적이다. 결과적으로 짧은 근무 기간이 반복되고, 이 과정에서 축적되는 인적자본은 매우 적은 구조가 고착되고 있다.

1 국제노동기구(ILO). 전 세계의 근로시간과 일과 삶의 균형. 2022.

대학 비진학 청년층 내부에서 나타나는 취약성은 흔하고 영향도 크다. 2018년 직업계고 졸업자 집단에서는 약 3분의 1이 다차원적인 기준에 따라 취약한 상태로 분류되었고, 2024년에 대학 비진학 고등학교 졸업자 1,109명을 대상으로 한 조사에서도 상당수가 환경적 또는 개인적 측면에서 취약한 것으로 나타났다. 이 집단의 특징은 여러 측면에서 동시에 취약하다는 점이다. 읽기·수리·사회적 기술 같은 기본 역량이 고르지 않고, 사회적 네트워크가 얇으며, 자기효능감을 키우는 긍정적 경험도 거의 없다. 현장에서 청년을 직접 지원하는 실무자들의 면담 내용을 보면 공통적인 모습이 보인다. 많은 청년들이 경력을 단계적으로 쌓아가는 사례를 본 적이 없고, 다양한 산업의 초급 일자리에서 요구하는 역할과 기대 수준에 대한 신뢰할 만한 정보도 부족하다. 장기간의 고립은 기회와 정보가 흘러 들어오는 통로를 차단하고, 직업훈련 경험이나 기술 자격 같은 가치 있는 경력을 갖기 어려워 이력서 역시 빈약하다. 경제적 어려움, 사회적 고립, 우울감 증상 등은 이런 문제들을 더욱 복합적으로 악화시킨다. 설령 채용 문턱을 넘는다 하더라도, 연령이나 학력에 따른 차별, 단순 반복 업무 배치, 낮은 임금, 불안정한 계약 등은 일자리에 머물 동기를 약하게 만든다. 또한 기본기와 대인 능력의 부족은 초기에 적응하고 성과를 내는 것을 어렵게 한다. 이런 조건에서는 일자리 매칭을 통해 배우는 것이 거의 없고, 조기 퇴사가 흔하며, 다음 채용 담당자에게는 짧은 경력만 남게 된다. 이렇게 해서 역량이 좀처럼 쌓이지 않는 악순환이 만들어진다. 약한 기술과 좁은 네트워크는 훈련 기회가 적은 일자리로 이어지고, 그 결과 경력을 쌓아도 얻는 보상이 작아 기술 수준이 계속 낮은 상태에 머물게 된다.

성과 데이터를 보면 이런 진단이 타당하다는 점이 드러난다. 취약하지 않은 또래와 비교하면, 취약한 대학 비진학 청년들은 비경제활동 비율이 높고, 취업 가능성도 낮으며, 정규직으로 고용될 확률 역시 낮다. 특히 취약 요인이 두 가지 이상 겹치는 경우에는 근무 기간이 더 짧아지는데, 이는 학습 효과가 거의 없는 업무에서 일찍 이탈하는 경향과 맞아떨어진다. 교육 배경의 영향도 예상 가능한 형태로 나타난다. 마이스터고처럼 기술 중심의 직업교육 과정을 이수한 청년들은 취업 가능성이 더 높고, 일반고 출신이나 검정고시 출신은 상대적으로 취업 확률이 낮다. 이러한 패턴을 종합하면 문제는 단순히 매칭을 빨리 한다고 해결될 ‘구직 마찰’의 차원이 아니다. 청년들이 노동시장에 진입하고, 머물고, 성장할 수 있는 경로 자체가 부족한 문제다. 특히 첫 직장에서 보내는 몇 달 동안 기본 역량을 쌓을 수 있는 구조가 마련되어 있어야 하는데, 지금은 단순히 근무 시간만 채우는 경험으로 흘러가기 쉽다.

현재의 정책 구조는 이러한 경로를 안정적으로 만들어내지 못하고 있다. 프로그램의 수는 많지만, 취약한 청년이 실제로 마주하는 시스템은 조각나 있고, 그들의 필요와 잘 맞지 않는다. 복지 제도는

장기간의 역량 축적이나 학습 기회가 풍부한 일자리로의 전환을 지원하기보다, 급여 수급 상태에서 빨리 벗어나도록 설계되어 있다. 대학 비진학 고졸 청년을 위한 정책은 주로 10대와 20대 초반에 집중되어 있어, 노동시장 이행이 본격적으로 심화되는 20대 중반 이후에는 지원이 줄어든다. 공공 고용서비스는 대부분 취업 준비가 갖춰진 대졸 청년을 기준으로 운영된다. 그 결과 취약 청년과의 접점은 짧고 형식적이며, 성과 역시 지속적 성장보다 빠른 취업 알선에 맞춰진다. 고용보조금도 대체로 인원 유지나 단기적 고용 유인을 중심으로 설계되어 있어, 일자리의 질이나 훈련 강도, 고용 안정성² 같은 요소는 충분히 고려되지 않는다. 취약한 청년의 관점에서 보면, 전체 시스템은 정책의 미로에 가깝다. 제도적 문은 많지만, 실제로 이어지는 경로는 거의 없고, 역량 진단부터 연결 지원, 훈련, 매칭, 고용 유지까지 일관된 흐름으로 책임 있게 관리하는 중심축이 부재하다.

취약계층을 노동시장에 통합하기 위한 전략은 명확한 전제에서 출발한다. 공공기관은 반복적인 취업·이탈을 양산하는 것이 아니라, 청년들이 실제로 학습하고 성장할 수 있는 기회를 구매해야 한다는 것이다. 이 전제는 기회와 서비스 설계에서 몇 가지 즉각적인 방향을 시사한다. 첫째, 전일제 아래 단계의 다양한 일자리 형태를 확충해, 노동시장에 막 진입한 청년들이 보호³를 잃지 않으면서 실제로 참여하고 역량을 쌓을 수 있도록 해야 한다. 한국에는 경력의 막다른 길이 아니라 경력 사다리의 첫 단추가 되는 역할이 훨씬 더 많이 필요하다. 초기에는 주당 20~30시간 정도의 유급 근무로 시작하되, 체계적인 학습 기회⁴를 결합한 형태가 적합하다. 둘째, 기업이 주도하는 견습제도와 이원화 직업훈련 프로그램을 확대해, 유급 근무⁵ 안에 학습을 자연스럽게 녹여야 한다. 대학 비진학 청년에게 견습제는 “대학을 거쳐 기업으로” 이어지는 전환 경로가 부재한 상황에서, 그 공백을 메우는 역할을 한다.

셋째, 역량이 실제로 형성되는 과정을 반영해 장기적 사례관리 중심으로 서비스 전달 방식을 재구성해야 한다. 취약 청년에게는 전제 여정을 책임지고 볼 수 있는 단일한 담당자가 필요하며, 그 사람은 개인별 계획에 맞춰 여러 서비스를 엮어낼 수 있어야 한다. 이 계획은 고용·복지·건강 분야를 아우르는 초기 공동 평가로 시작해야 하고, 읽기·수리·의사소통^{6,7} 등 기본 역량을 확실히 쌓을 수 있는 기회를 보장해야 한다. 프로그램의 기간도 중요하다. 12개월에서 36개월 정도는 되어야 기술이 자리 잡고, 생활 습관이 안정되며, 임금 상승이 시작될 수 있다. 대규모 평가 연구에서도 확인되는 것처럼, 짧고 단편적인 취업 알선^{8,9} 프로그램보다 지속적이고, 기술 중심이며, 일과 연계된 프로그램이 훨씬 더 오래 지속되는 소득 향상을 만들어낸다.

2 국제노동기구(ILO). “공공고용서비스: 노동시장 불이익에 직면한 사람들을 위한 통합 서비스.” ILO 고용서비스 및 적극적 노동시장정책(ALMP) 간략 보고서, 1호, 2018.

3 유럽위원회. 유럽 공공고용서비스 네트워크: 새로운 형태의 적극적 노동시장 정책 프로그램. 2023.

4 Ibid

5 Ibid.

6 Ibid., 국제노동기구(ILO)(2018) 참조.

7 Ibid., 유럽위원회(2023) 참조.

8 Mathematica Policy Research. 전국 직업단 연구 및 장기 추적 연구: 설문 조사 및 요약 소득 기록 데이터를 활용한 영향 및 편익-비용 분석. 뉴저지주 프린스턴, 2006

9 Schochet, Peter. “직업단 프로그램의 장기 노동시장 효과: 전국 대표 실험의 증거.” 정책분석 및 관리 저널(Journal of Policy Analysis and Management) 40, 1호 (2020).

▶ 고령자 인구 비중 추이

	2004년	2014년	2024년	2034년	2044년
전체 인구	48,082,519 (100%)	50,746,659 (100%)	51,751,065 (100%)	50,937,726 (100%)	49,117,432 (100%)
20-49세 인구	24,605,052 (51%)	23,391,089 (46%)	21,137,752 (41%)	18,304,208 (36%)	15,154,768 (31%)
60세이상 인구	6,077,115 (13%)	8,818,347 (17%)	14,149,326 (27%)	19,125,283 (38%)	21,957,067 (45%)
중위연령	34.1세	40.3세	46.1세	52.0세	56.0세

자료: 통계청 장래인구추계

여기서는 대학 비진학 청년을 중심으로 다루고 있지만, 제한된 정책의 중심 구조는 의도적으로 일반화되어 있다. 한부모, 사회적 고립 청년, 장기 실업자, 돌봄 노동자, 이주민, 경미한 인지적 취약성을 가진 사람들은 각각 다른 장벽에 직면하지만, 공통적으로 두 가지 시스템 실패를 겪는다. 하나는 서비스가 조각나 있다는 점, 다른 하나는 개인 여건과 맞으면서도 학습 기회를 제공하는 일자리가 부족하다는 점이다. 핵심 구조를 개선해 다양한 일자리 형태를 늘리고, 견습제도와 장기 사례관리를 강화하면, 정책은 취약 집단 전반에 긍정적인 파급 효과를 만들 수 있고, 기업 내부^{10,11}의 기대치도 바꿀 수 있다.

이런 개혁에 비용이 전혀 들지 않는 것은 아니다. 하지만 적절한 기준점은 ‘비용 제로’가 아니라, 배제에서 발생하는 재정적·생산성 손실이다. 생산가능인구가 줄어드는 고령화 사회에서, 청년이 지속적으로 노동시장에 참여하고 한 단위의 인적자본을 쌓는 것은 곧 생산성에 대한 투자다. 따라서 취약 집단의 통합은 단순히 도덕적 의무나 사회정책 목표가 아니라, 작아진 노동력을 보다 강하게 만드는 경제 전략이다. 새로운 노동자가 노동시장에 진입하고, 머물며, 성장할 수 있도록 하고, 첫 몇 달의 업무가 실제로 학습으로 이어지도록 보장하는 것이 핵심이다.

▶ 주요 문제 #2: 고령층 노동참여의 현황과 정책 방향

한국 사회는 빠른 고령화를 겪고 있다. 20여년전인 2004년 65세이상 인구 비중은 13%였으나, 2024년 27%, 2044년엔 45%로 늘어나서 향후에는 인구의 절반 가량이 60세 이상이 되는 상황을 맞이할 것으로 추계된다. 이 분석은 고령자 노동시장 정책의 주 대상이 되는 연령집단 55-59세, 60-64세, 65-69세를 중심으로 (1)노동시장의 역사적 변화, (2)주요 특징, (3)현재 논의 중인 정책, (4)재취업 지원 서비스 개편을 위한 정책 권고를 다룬다.

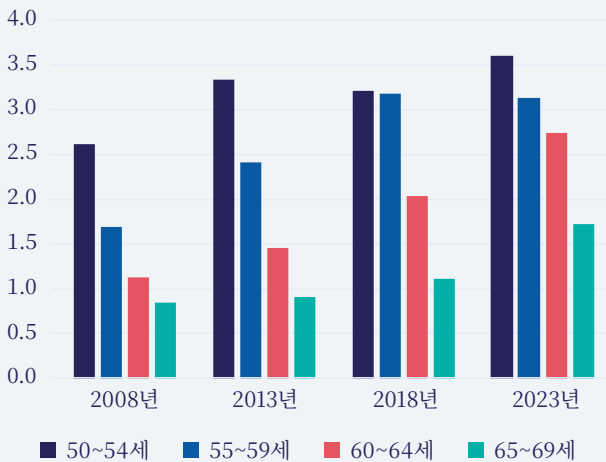
고령자 노동시장의 변화는 네 가지로 정리할 수 있다: 고용규모의 증가, 여성 고용의 증가, 업종별 비중 변화, 종사상지위 변화. 먼저 고령자의 고용규모는 크게 확장되었다. 취업자 수의 절대적 증가뿐 아니라 고용률 또한 증가함을 볼 수 있다. 60-64세를 예로 들면,

취업자수가 2008년 84만명에서 2023년 274만명 수준으로 크게 늘어났다. 60-64세의 고용률 또한 2008년 56%에서 65%로 상승했다. 여성 고용률의 증가가 특히 두드러졌는데, 60-64세 여성 고용률은 2008년 48%에서 2023년 55%로 대폭 증가하였다. 그리고 고령 근로자가 종사하는 업종의 변화도 있었는데, 이는 1차 산업에서 서비스 경제로의 전환을 보여준다. 65~69세 연령층의 경우, 농림어업의 비중은 2008년 40%에서 2023년 17%로 현저히 감소한 반면, 사회복지서비스업은 같은 기간 1%에서 11%로 급격히 증가하였다. 종사상지위의 변화도 매우 중요한 의미를 지니며, 임금근로 중심으로의 전환이 두드러졌다. 60~64세 연령층에서 정규직 전일제 근로자 비중은 2008년 15%에서 2023년 38%로 대폭 증가하였다. 반면, 같은 연령층의 자영업자 비중은 2008년 37%에서 2023년 24%로 현저히 감소하였다.

10 Ibid., 국제노동기구(2018) 참조

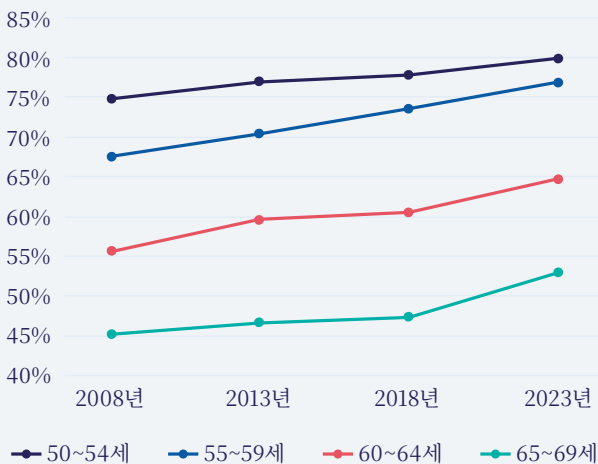
11 Ibid., 유럽위원회(2023) 참조

▶ 연령집단별 취업자수 변화 (단위: 백만명)



자료: 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사

▶ 연령집단별 고용률 변화



자료: 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사

한국의 고령자 노동시장 특징으로 조기 퇴직 경향과 높은 근로의지, 그리고 제한적인 노동수요를 들 수 있다. 한국은 조기 퇴직의 경향이 뚜렷하게 나타나는 국가이다. 2024년 기준 60-64세를 대상으로 가장 오래 일한 직장에서의 그만둔 연령(추가 조건: 과거 취업 경험자+임금근로자+40세 이후 그만둔 경우)의 평균이 54.9세로 법적 정년인 60세에 채 미치지 못한다. 그만두는 이유로는 회사 사정에 의한

비자발적 퇴직(퇴직과 해고, 사업부진)이 38%로 가장 많은 비율을 차지했고, 그 다음 이유가 정년퇴직(23%), 건강상 이유(19%)였다. 주된 일자리에서 퇴직을 경험하더라도 고령자의 대다수는 장래에 근로를 희망한다. 장래에 근로를 희망한다는 비율이 연령집단별로 70-80%대로 나타난다. (55-59세 83.6%, 60-64세 77.1%, 65-69세 67.6%)다만, 고령자의 많은 노동 공급에 비해 고령자를 고용할 노동 수요는 굉장히 제한적이다. 진성진 외(2023)¹²에 따르면, 주된 일자리를 떠나 재취업하는 고령자들은 대부분 운수업, 사업시설관리, 사회복지서비스업 등 특정 분야에서 주로 고용되고 있으며, 고령자를 신규로 고용하는 사업체의 규모도 30인 이하가 40% 수준으로 작은편이다.

한국의 고령자 노동시장 정책은 (1)고용 유지 지원과 (2)재취업 지원으로 나뉘볼 수 있다. 먼저, 고용 유지를 위한 정책 방향은 정년 연장으로 설정되어 있다. 현 정부는 60세인 현행 법적 정년을 단계적으로 연장할 계획을 발표했다. 정년연장은 근로자의 노동지위(임금, 고용연장)가 보장되고 정년과 국민연금의 수급연령(현행 63세, 65세까지 연장 예정)과의 공백기간을 좁히는 방안이다. 정년퇴직에 해당되는 근로자가 많지 않더라도 사회규범적인 성격을 가지기도 하다. 그러나 기업의 인건비 부담이 증가되기 때문에 연공성이 높은 한국의 임금체계를 개편해야 한다는 경영계의 목소리가 있다. 고령자의 고용을 연장하면서 청년 고용에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 우려 또한 존재한다.

현 정부 출범 이전에는 정년 연장 대신 재고용이 고용 연장의 방안으로 많이 논의되어 왔다. 재고용은 정년(현행 60세) 이후 재계약 방식으로 직무 전환 및 임금 조정이 전제된 방안으로, 일본에서 65세의 의무재고용이 시행중이다. 정년 연장에 비해 기업의 부담이 완화될 수 있지만, 기업별로 노사 협상력 격차에 따라 재고용의 형태가 임금 및 재고용 기간 등에서 크게 달라질 수 있다는 한계점이 있다. 현 정부에서 정년 연장을 정책 방향으로 정했지만, 여전히 학계 및 경영계에서는 재고용에 대한 의견이 적지 않은 상황이다.

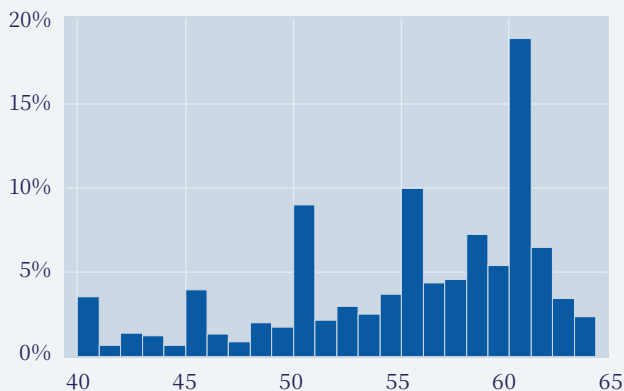
취업을 희망하는 고령자를 위한 재취업 지원 정책 방향으로 재직자 대상 재취업지원제도의 확대를 꼽을 수 있다. 한국은 2020년에 1,000인 이상 대기업을 대상으로 재취업지원서비스를 의무화하였다. 의무대상인 기업은 50세 이상 비자발적 퇴직 예정자에게 (1)경력설계, (2)취업알선, (3)취·창업 교육 서비스를 제공하는 것이 주된 내용이다. 현 정부는 이러한 재취업지원서비스를 확대할 계획을 가지고 있다. 1,000인 이상 기업에 해당하는 의무화 대상을 300인 이상 기업으로 확대하는 방안을 내놓았다.

▶ 고용보험기금 활용에 대한 논의

구분	찬성 논리	반대 논리
제도 목적 부합성	고용보험 목적(실업 예방, 고용 촉진, 재취업 지원)에 부합	실업 발생 이전 단계 지원은 보험사고 이후 보장이라는 보험 원리와 맞지 않음
효과성	실업 예방 및 실업 기간 단축 효과	효과 불확실
재원 정당성	기여자인 근로자와 기업이 수혜 받음	기업의 인사관리 책임을 공적 재원으로 떠넘김
형평성	조기퇴직은 모든 가입자에게 공통적으로 존재하는 리스크	혜택이 대기업·정규직 중심으로 편중, 전체 가입자 대비 형평성 문제
국제 비교	일본에서 고용보험 재원 활용 사례 존재	해외 사례도 국가·제도 맥락이 달라 단순 비교는 곤란

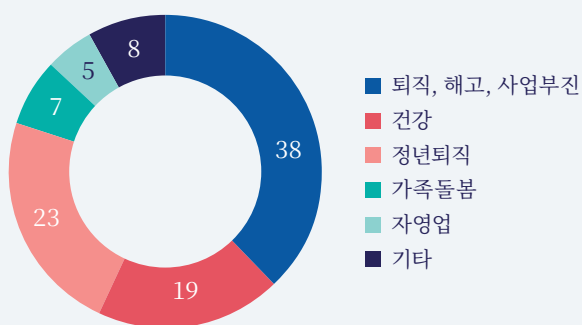
자료: 진성진, 2025. 「고령층 노동참여의 현황과 정책방안」. 한국노동연구원 ‘개원 37주년 세미나’ 자료집, 55쪽.

▶ 60~64세의 최장기근로직장 퇴직 연령 분포 (단위: %)



자료: 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사

▶ 최장기근로직장 퇴직 사유 (단위: %)



자료: 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사

재취업지원서비스의 의무화는 어느정도 성과가 있었지만 한계점 또한 존재한다. 지은정 외 (2024)¹³에 따르면 의무대상 중 서비스 참여 기업과 근로자가 모두 증가하였다.(참여기업 2020년 35.2% → 2022년 59.8% / 참여근로자 2020년 26.4% → 2022년 59.6%)그러나 구조적인 한계가 뚜렷했다. 원칙적으로 기업이 비용을 부담하는 구조인 점, 의무화이지만 구속력이 약한 점(위반시 징벌 규정 없음), 그리고 서비스 내용의 질이 높지 않은 점이 한계로 작용했다.

재취업지원서비스의 개편 방향을 크게 세가지로 제안하였다: 주기적 시행, 위탁 및 바우처 위주 운영, 고용보험기금에서 비용 분담. 재취업지원서비스는 건강검진과 유사한 성격을 지니고 있다. 조기퇴직과 건강악화는 대다수가 생애과정에서 겪을 일반적인 리스크이며, 미리 정기적으로 점검하고 대비할수록 효과적이다. 따라서 재취업지원서비스의 체계를 건강검진과 유사하게 설계하는 것이 적절하다. 주기적으로 시행하며(예시: 모든 근로자 대상 48세 이후 3년에 한번씩), 기업 자체 프로그램이 아닌 외부 위탁을 중심으로 운영하는 방안을 고려해볼 수 있다. 서비스의 질적 개선은 서비스 비용 상향을 통해 제고할 수 있는데, 비용의 상향은 기업이 단독으로 부담하는데에서, 고용보험기금의 분담을 통해 이뤄낼 수 있다고 제안한다.

물론, 고용보험기금 활용에 대한 정당성 논의가 있을 수 있다. 그러나 고용보험 목적이 실업 예방과 고용촉진, 재취업 지원도 포함하고 있으며, 고용보험기금 기여자인 근로자와 기업이 모두 수혜를 받는다는 점, 그리고 일본에서 이미 고용보험 재원을 활용하는 사례가 있다는 점에서 고용보험기금 활용이 가능할 것으로 보인다. 핵심 쟁점은 고용보험기금에서 따로 관리되는 계정인 고용안정·직업능력 요율을 인상할 수 있는지 여부라고 할 수 있다. 1,000인 이상 기업에 적용되는 고용안정 직업능력 요율 변화가 15년전인 2010년에 0.65%에서 0.85%로 인상된 것을 보면, 요율 인상에 대한 여지는 어느정도 있다고 판단된다.

13 지은정 외. 재취업지원서비스의 실태와 개선방안. 한국고용정보원, 2024.

▶ 주요 문제#3: 인구구조 변화에 따른 가족 돌봄 지원제도 개선방안

1. 문제 진단: 낮은 인지도와 사용률, 제도의 한계

한국에서 근로자에게 보장되는 가족 돌봄을 위한 제도는 가족돌봄휴직과 가족돌봄휴가, 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축제도가 있다. 2007년도에 가족돌봄휴직이 법에 도입되었고, 비교적 최근인 2019년도에 가족돌봄휴가와 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축이 마련되었다.¹⁴ 가족 돌봄 지원제도는 어쩔 수 없는 퇴직이나 불필요한 휴직을 방지하고, 돌봄에 공백이 생기지 않도록 하는 등 근로자의 일·생활 균형을 위해 무엇보다 중요한 제도임에도 아직까지 제도에 대한 인지도와 활용률이 현저히 저조한 상황이다.

한국 고용노동부의 「2023년 일·가정양립실태조사」에 따르면, 제도를 ‘잘 알고 있다’는 응답이 가족돌봄휴직은 23.7%,

가족돌봄휴가는 23.4%, 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축이 20.5%로, 육아휴직을 ‘잘 알고 있다’는 응답이 55.7%인 것에 비하여 제도 인식 차이가 큼을 알 수 있다.¹⁵ 또한, 지난해에 진행된 한 설문조사¹⁶에 따르면, 제도 사용이 어렵다는 응답이 정규직은 51.3%, 비정규직은 70.5%, 300인 이상 사업장은 41.6%, 5인 미만 사업장은 72.1%를 보인바, 비정규직이 정규직에 비하여, 사업장 규모가 작을수록 제도 활용이 어려운 상황임을 알 수 있다.

한국의 가족 구조의 변화 동향은 가구의 소규모화, 가구 구성의 다양화, 1인 가구 및 노인가구의 증가, 아동 가구의 감소로 정리¹⁷할 수 있다. 이에 따라 개인이 담당해야 할 돌봄의 몫은 더 커지면서 돌봄 수요는 이전보다 증가하고, 요청되는 형태도 다원화되고 있다. 그럼에도 가족 돌봄 지원제도의 활용률이 여전히 낮은 까닭은 고용 형태 및 사업장 규모에 따른 제도 사용의 어려움도 있지만, 제도 자체의 한계점에 기인하기도 한다. 한국의 현행법상 가족 돌봄 지원제도의 주요 한계점은 다음과 같다:

1.1 돌봄 대상이 되는 ‘가족’의 한정적 범위

현행법상 돌봄 대상으로 인정되는 가족의 범위는 ‘조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀’이다. 2019년 법 개정을 통해 ‘조부모’와 ‘손자녀’가 추가되어 가족의 범위가 확대되었지만, 여전히 법률혼 및 혈연관계에 기반한 전통적인 가족의 개념에 머물러 있다.

1.2 제도 사용 시 소득 미보전

가족 돌봄 지원제도 모두 원칙적으로 무급이기 때문에 가족 돌봄 사유가 발생하더라도 연차유급휴가와 같이 소득 보전이 이루어지는 다른 제도를 우선하여 사용하는 것이 일반적이다.

1.3 제도 사용 보장의 한계

근로자의 제도 사용 신청 시, 거부할 수 있는 사용자의 사유는 엄격하게 인정되어야 하는데, 법에서 규정하고 있는 사업주의 ‘허용 예외 사유’는 그 수가 너무 많고, 내용 또한 타당한지 재검토가 필요하다.

2. 해외 사례 검토

2.1 스웨덴

스웨덴은 가족 돌봄 지원제도로 ‘가족 및 가까운 친지 등에 대한 돌봄휴가’와 ‘긴급한 사유로 인한 가족돌봄휴가’, ‘돌봄을 위한 유연근무제’를 운영하고 있다. 스웨덴 제도의 가장 큰 특징은 가족 구성원뿐만 아니라 친지, 이웃 등 가까운 관계까지 포함하고 있어 제도 사용의 유연성을 높이고 있다는 점이다. 이와 함께 가족 가까운 친지 등에 대한 돌봄휴가 시, 사회보험에서 평균 급여의 약 80%의 소득 보장이 이뤄진다. 또한, 스웨덴에서는 가족 돌봄을 이유로 근로시간 단축 또는 유연근무제 신청이 가능하고, 근로 시간에 비례하여 수당이 지급된다.

2.2 네덜란드

네덜란드는 가족 돌봄 지원제도로, 노동 및 돌봄에 관한 법(WAZO)에 근거한 ‘긴급휴가’, ‘단기돌봄휴가’, ‘장기 돌봄휴직’, 그리고 ‘돌봄을 위한 유연근무제’를 운영하고 있다. 돌봄 대상 가족의 범위가 넓은 편인데, 법률혼뿐만 아니라, 사실혼 관계로 지자체에 등록한 파트너, 실제 동거 중인 자, 가족이 아니더라도 사회적 관계로 같은 세대에 거주하는 자와 이웃도 포함한다.

소득 보전 지원과 관련하여, 긴급휴가는 사용자가 급여를 지급해야 하고, 단기돌봄휴가는 근로자보험공단으로부터 평균 일일 급여의 70%가 휴가수당으로 지급된다. 장기 돌봄휴직은 원칙적으로 무급 제도이지만, 돌봄휴직 사용으로 인해 근로자의 소득이 감소하면, 소득과 연동되어 지급되는 자녀 돌봄 수당의 금액이 변동된다. 또한, 네덜란드는 최소 26주 이상 근무한 경우, 업무 시작 및 종료시간, 주당 근로시간 단축·연장, 근무 장소 등에 관한 선택권을 보장하고 있다.

14 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」제22조의2 내지 제22조의4.

15 고용노동부, 「2023년 일·가정양립실태조사」.

16 직장갑질119가 글로벌리서치에 의뢰한 ‘가족돌봄휴가·휴직 사용 자율성’ 설문조사로, 만19세 이상 직장인 천 명을 대상으로 온라인에서 진행하였다(2024년 2월 2일~13일).

17 통계개발원(2022), 「한국의 사회동향 2022」, 63면.

2.3 독일

독일에서는 가족 돌봄 휴직제도로 최대 3개월의 ‘임종 전 돌봄휴직’과 최대 6개월의 ‘가족돌봄휴직’이 있으며, 휴가제도로는 최대 10일의 ‘긴급단기휴가’와 최대 15일의 ‘자녀 병가’가 있고, 근로시간 단축제도로는 최대 24개월의 장기간 ‘가족돌봄을 위한 단축근로’가 있다. 돌봄 대상가족의 범위는 스웨덴과 네덜란드에 비하여 넓지는 않지만, 사위, 며느리뿐만 아니라, 시정에 파트너로 등록된 자, 사실혼 등도 포함하고 있다.

긴급단기휴가와 자녀 병가 시, 사회보장법상 근로자 세전 임금의 90% 또는 건강보험 기여 기준 최대 70%가 휴가수당으로 지급되는 반면, 임종 전 돌봄휴직, 가족돌봄휴직, 장기돌봄을 위한 단축근무는 원칙적으로 무급 제도이다. 다만, 해당 제도를 사용하면 소득 감소로 인한 무이자 대출을 신청할 수 있도록 대체 지원제도를 마련하고 있다는 점이 특징이다.

3. 정책적 개선 방안

3.1 돌봄 대상 가족 범위의 확대

한국이 겪고 있는 가족 형태의 다양화와 ‘가족’이 갖는 개념의 변화를 고려하여, 가족 돌봄 지원제도의 돌봄 대상이 되는 가족 범위를 확대해야 한다. 한국의 세대별 가족 구성 비율에 1인 가구 및 비친족 가구가 급속히 증가하고 있는 상황을 보면, 향후 스웨덴과 네덜란드와 같이 사회적 관계로 맺어진 관계도 돌봄 대상 범위로 인정하는 것이 필요한 시기가 올 것으로 예상된다.

다만, 변화에 일정한 단계가 필요하다면, 유럽연합(EU)의 「부모 및 보호자의 일과 삶의 균형에 관한 지침(Directive EU 2019/1158)」에서 정하고 있는 기준인 ‘동거인’까지 우선적으로 범위를 확대할 수 있다. 이때 ‘동거인’은 사실혼을 포함한 동일한 세대에 사는 자를 포함한 개념이어야 할 것이다. 적용 범위의 확대는 곧 제도의 요건을 더욱 유연하게 만드는 것으로 제도 접근성을 높이는 데에도 중요한 부분이다.

3.2 소득 보전 방안 모색

앞의 해외 사례에서 보았듯이, 대부분 가족 돌봄 휴가제도는 유급으로 지원하고, 비교적 기간이 긴 휴직제도는 무급이지만, 이 경우에도 대체 지원 방안이 마련되어 있다. 그에 비하여 한국은 가족 돌봄 지원제도에 근로자 소득 감소에 대한 수당 지급 또는 대체 지원 방안, 그 어떠한 것도 마련되어 있지 않다.

가족 돌봄을 위한 지원제도에 경제적 지원이 이뤄진다는 것은 곧 정부의 재정 부담 증가로 이어진다. 즉, 급여 지원 보장이 현실적으로 쉽지 않은 이유는 재원 마련의 어려움 때문이다. 그러나 최근 한국 정부가 저출생 해소를 위하여 자녀 양육돌봄을 위한 제도의 지원을 확대한 것은 출산율 제고뿐만 아니라 가정 내 양육 부담을 통한 성평등 실현 등 사회적 가치에 대한 투자를 한 것으로, 가족 돌봄 또한 그와 같은 관점 및 지원이 필요하다. 특히 한국은 공무원의 경우, 자녀를 돌보는 돌봄휴가 사용 시, 자녀 수에 1을 더한 일수까지 유급으로 보장하고 있다. 근로자와의 형평성 보장을 위하여 휴가제도는 일정 일수를 유급화하는 방안 검토가 필요하다.

3.3 사업주 허용 예외 사유 축소

한국에서는 가족 돌봄 지원제도를 사용하기 위한 근로자의 신청에 사업주가 거부할 수 있는 사유의 수가 너무 많다. 이와 달리, 독일과 스웨덴은 가족 돌봄을 위한 휴가제도에 사업주가 거부할 수 있는 사유를 규정하고 있지 않으며, 네덜란드도 매우 부득이한 사유로만 한정하고 있다. 참고로 한국의 육아휴직의 경우, 사업주의 허용 예외 사유로 ‘근로자의 6개월 미만의 계속근로기간’만을 정하고 있다. 가족 돌봄 지원제도가 가진 의의, 근로자의 일·생활 양립을 돕기 위해서는 사업주가 거부권을 행사할 수 있는 범위를 엄격하게 판단해야 할 것이며, 현행 규정에 나열되어 있는 사업주의 허용 예외 사유도 최소한만 인정해야 할 것이다.

3.4 유연한 제도 사용 보장

스웨덴은 돌봄휴가와 근로시간 단축제도를 병행하여 사용할 수 있으며, 독일은 근로자의 근로 활동에 큰 영향을 미치는 장기 돌봄의 경우, 휴직과 근로시간 단축을 이어서 사용할 수 있는 부분휴직(최대 24개월 이내)을 인정하여, 근로자가 개인의 상황에 맞추어 사용할 수 있도록 법에서 보장하고 있다. 한국의 가족돌봄휴가는 하루 단위로 사용하도록 법에 규정되어 있는데, 하루 단위가 아닌 시간 단위로 휴가 사용을 가능하게 할 필요가 있다. 또한, 제도 간의 연계와 같이 휴가와 근로시간 단축을 함께 사용할 수 있도록 하고, 가족 및 자녀 돌봄을 수행하는 근로자에 대한 연장·야간근로 거부권, 유연근무제 신청권 등 유연한 제도 사용을 위한 다양한 선택지를 만들어 돌봄 시간을 확보할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

제도 사용의 사유와 관련하여, 현행법상 가족돌봄휴가 사유에만 ‘자녀의 양육’이 규정되어 있는데, 가족돌봄휴직과 근로시간단축제도에도 사유에 자녀의 양육을 추가하여 제도 활용 범위를 넓힐 필요가 있다. 또한, 현행 가족 돌봄 지원제도에는 ‘장애’ 사유가 없다는 점도 문제인데, 장애가 있는 가족을 둔 근로자의 일과 돌봄의 양립의 어려움을 고려하여 가족 돌봄 사유에 ‘장애’가 포함될 필요가 있다. 참고로 스웨덴은 장애 자녀를 돌보는 부모가 사용할 수 있는 근로시간 단축제도를 유급으로 보장한다.

3.5 가족 돌봄과 자기 돌봄의 제도 분리

한국의 가족 돌봄 등을 위한 근로시간 단축제도는 이름에서 알 수 있듯이, 가족 돌봄뿐만 아니라, 자신의 건강 돌봄, 은퇴·학업 준비를 위해 사용할 수 있다. 이처럼 돌봄과 치료·재활, 학습·퇴직 준비와 같이 목적이 다른 정책들이 한 조문으로 규정되는 사례는 찾기 어렵다. 특히 건강 사유는 소득 상실 위험에 대한 사회보장의 문제로 대부분의 국가는 사회보험의 상병급여로 뒷받침하고 있으며, 학업 및 훈련은 인적 자본 축적 및 숙련 전환이라는 과제 아래, 보통 유급 학습휴가와 같은 권리 보장 제도 설계로 보완이 이뤄진다.

단순히 ‘시간 단축’으로 해결하기에는 현행 제도에 규정된 각각의 사유별 중요성이 큰 만큼 제도 마련의 필요성이 크고, 정책 목적에 따른 개별적인 제도 설계도 필요하다. 제도의 취지와 성격을 고려하여, 가족 건강 돌봄을 위한 제도와 근로자 본인 건강 돌봄을 위한 제도는 분리하면서 오래전부터 논의되고 있는 ‘아프면 쉴 수 있는 권리’를 따로 규정하고, 학업 또는 직업 훈련을 위한 시간을 보장하기 위한 휴가 또는 학습계좌 제도 등 독립적으로 마련할 필요가 있다.

▶ 결론

대한민국은 급속한 인구 구조 변화를 겪고 있으며, 2044년에는 전체 인구의 거의 절반이 60세 이상이 될 것으로 예상되는 초고령사회로 진입하고 있다. 이러한 심대한 변화는 경제활동 인구 감소, 지속적인 노동력 부족, 사회복지 지출 증가 등 구조적 과제를 야기하고 있다.

이러한 과제에 대응하기 위해 대한민국은 취약 청년층의 노동시장 참여를 촉진하고, 고령 근로자의 안정적이고 질 높은 고용을 지원하며, 가족 돌봄 및 지원 체계를 강화하는 포괄적이고 선제적인 정책을 추진할 필요가 있다.

주요 정책 과제에는 경력 개발 경로 다양화, 법정 정년 연장, 가족 돌봄 제도 내 소득 보전 장치 도입이 포함된다. 이러한 조치는 인구 고령화와 관련된 경제적·사회적 위험을 완화하는 동시에,

노동자들이 보다 변화에 잘 적응하고 어려움에도 흔들리지 않도록 지원할 수 있다.

제안된 개혁의 목표는 인구 구조 변화를 포용적 성장과 생산성 혁신의 기회로 전환하는 것이다. 장기적 기술 개발에 투자하고, 유연한 고용 기회를 확대하며, 통합적 지원 체계를 구축함으로써 대한민국은 노동력을 강화하고 경제 성장을 지속할 수 있다.

대학 비진학 청년층과 고령 근로자 등 취약 계층이 직면한 장벽을 해소하는 것은 단순한 사회적 필요를 넘어 경제적 필수이다. 이러한 노력을 통해 대한민국은 노동시장 제도를 현대화하고, 노동력 참여를 확대하며, 인구 구조 변화 속에서도 보다 포용적이고 회복력 있는 사회를 구축할 수 있다.

Contact details

ILO Regional Office for Asia and the Pacific
United Nations Building
Rajdamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand

T: +662 288 1234
F: +662 280 1735
E: BANGKOK@ilo.org
W: ilo.org/asiapacific