

중·고령자 고용안정과 촉진에 관한 연구*

신 영 수**

1997-98년의 외환위기는 한국경제 전반에 걸쳐 커다란 변화를 초래하였다. 특히 노동시장에서도 200만 명의 전례없는 대량실업을 경험하였다. 이전의 고학력 실업과 생산직 노동력 부족이라는 두 가지 큰 특징으로부터 성, 학력, 연령에 관계없는 전 노동력에서의 대량실업이라는 특징을 경험하게 되었다. 불경기에서의 기업 구조조정은 많은 직장인들로 하여금 통상적인 정년을 채우지 못하고 조기 퇴직해야 하는 상황을 초래하였다. 특히 50세 이상의 중·고령자 조기퇴직은 그들이 가정경제를 책임지는 가정으로서의 가정적 불안 뿐 아니라, 사회적으로도 실업자 보호를 위한 비용지출이 증대될 수밖에 없다. 이러한 현상은 직장에 남아있는 근로자들의 고용불안으로 확대되어 근로자들의 의사가 제대로 반영되지 않은 채 그 동안 정착된 고용관행(60세 전후 정년 퇴직, 연공서열형 보수체계, 등)이 쉽게 무너지고, 사용자 중심의 새로운 고용관행(계약직, 연봉제, 단시간 근로형태, 등)이 확대될 가능성이 높아지게 되었다.

본 연구는 중·고령자의 고용안정과 촉진을 위한 정책대안을 제시함으로써 개인에게는 적합한 직종에서 일할 기회를 부여하고, 사회적으로는 실업문제의 해결로 사회복지비용의 지출을 최소화한다는 차원에서 연구되었다. 일반적으로 채용 면에서는 퇴직된 중·고령자도 신규인력과 경쟁적일 수밖에 없으므로 비록 경기가 회복되더라도 재취업의 어려움은 여전히 남을 수밖에 없다. 뿐만 아니라 이들은 오랫동안 피고용자로서 근로해 왔기 때문에 신규 자영업에 진출하기도 조심스러울 수밖에 없어 이들의 경제활동에 대한 정부차원의 지원정책이 필요할 것이다. 연구결과 다음과 같은 몇 가지 중요한 정책적 시사점을 제시할 수 있다. 의무고용률의 조정, 퇴직전 전직훈련의 의무화, 고령자 창업보육센터의 설립, 신규채용이나 퇴직에서 제한연령의 완화 및 철폐, 서비스 산업에서의 고령자 적합직종의 개발, 등이 그것이다.

핵심단어: 고령자고용, 대량실업, 정년퇴직, 연령차별

* 이 논문은 1999학년도 서울여자대학교 교내연구지원비에 의하여 연구된 것임. 본 논문에 유익한 논평을 해 주신 익명의 세분 심사자들에게 감사드린다.

** 서울여자대학교 경영경제학부 교수.

I. 머리말

1997년 12월 외환위기에서 촉발된 한국의 경제위기는 그 동안 경험하지 못했던 고실업의 문제를 가장 견디기 힘들었던 사회적 문제로 여기게 되었다. 특히 구조조정을 통하여 많은 직장인들은 정년을 채우지 못하고 정년이전에 조기 퇴직해야 하는 상황을 받아들일 수밖에 없었다. 특히 50세 이상의 중·고령자의 조기퇴직은 그들이 가정경제를 책임지는 가장으로서의 가정적 불안 뿐 아니라, 실업의 장기화 가능성이 높은 연령계층이어서 장기적으로 커다란 사회적 비용을 필요로 할 것이다.

퇴직된 중·고령자는 특별한 전문성을 가진 인력이외에는 채용에서 신규인력과 경쟁적이므로 비록 경기가 회복되더라도 재취업의 어려움은 여전히 남을 수밖에 없다. 뿐만 아니라 이들은 오랫동안 피고용자로서 근로해 왔기 때문에 신규 자영업에 진출하기도 조심스러울 수밖에 없어 이들의 경제활동에 대한 정부차원의 지원정책이 필요할 것이다. 따라서 본 논문은 중·고령자의 고용안정과 고용촉진을 위한 정책적 시사점을 제시하는데 목적을 두고 연구하였다.

우리 나라에서 인구의 고령화에 관련된 연구는 주로 노인복지문제 차원에서 이루어졌다. 특히 고령화의 문제는 그 동안 심각하지 않아 경제·사회적으로 수행된 논문이 일본이나 서양의 연구에서 보다 훨씬 뒤져있다. 이들 국가에서는 이미 70년대 초부터 고령화사회의 도래에 대비한 다양한 논문들이 발표되었다. 많은 논문 중 최근의 논문만을 언급하면 다음과 같다. 보스워스·베리(Bosworth and Barry, 1998)와 포스너(Posner, 1995)는 고령화시대의 경제사회적 문제를 다루고 있고, 와이즈(Wise, 1996)는 특별히 경제적 문제에서 고용관련 문제를 깊이 있게 다루고 있다. 우리 나라는 1990년대 초 배무기(1991)와 박성준(1991)의 연구에서 고령자 고용문제를 연구하기 시작하여, 최근에는 허재준(1998b)의 논문으로 고령자 고용을 위한 노동시장적 분석이 시도된 바 있다. 따라서, 본 논문에서 추구하고 있는 고령자 고용정책의 개발은 단기적으로 대량실업의 해결이라는 차원에서 뿐 아니라, 앞으로 급진전 될 사회의 인구고령화에 대비한 장기적인 정책개발이라는 차원에서도 의미가 있다고 볼 수 있다.

논문의 구성은 다음과 같다. 제II장에서 우리 나라 중·고령자의 고용정책 내용과 현황을 파악하고, 제III장에서는 정책적으로 참고할 수 있도록 우리보다 먼저 고령화

에 대비한 일본의 고령자 고용대책과 고용촉진 체계를 정리할 것이다. 제IV장에서는 이상을 근거로 우리 나라의 중·고령자 고용정책에 주는 시사점을 제시하고, 제V장에서 결론에 이르고자 한다. 끝으로, 본 논문은 1999년 노동부의 『고령자고용기반 조성을 위한 정책과제』중 본인이 담당했던 부분(신영수, 1999)의 일부를 학술지에 맞게 발췌하여 수정·보완하였다.

II. 중·고령자에 관한 고용정책

1. 고령자고용촉진법의 개요

고령자고용촉진법은 1991년 12월31일에 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진하여 고령자의 고용안정과 국민경제발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 그러나, 이 법은 강제적인 법이 아니라 기업에게 자발적으로 실행할 수 있도록 권고하는 법으로 구속력은 없다. 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 고령자에 관한 정의

고령자라 함은 55세 이상인 자를 말하고, 준 고령자는 50세 이상 55세 미만을 지칭한다.

2) 기준고용률

기준고용률은 300인 이상 사업장의 상시근로자를 기준으로 고령자 3%의 고용률을 의미한다. 정부는 기준미달 업주에게 기준고용률 이상의 채용계획서를 제출하도록 요청할 수 있으며 이에 현저히 미달할 때 고용계획변경을 권고할 수 있도록 되어 있다. 기준고용률을 초과하는 사업주에게는 고용지원금을 지급할 수 있도록 하였다.

3) 적합직종의 선정 및 채용지도

정부는 고령자에 적합한 직종을 선정하여 국가, 지방자치단체, 정부투자·출연기관은 그 직종에 고령자를 우선적으로 채용토록 하였고, 민간 사업주에게는 그 직종에 고령자를 우선적으로 채용하도록 권고하고 있다.

4) 근로자의 정년

사업주는 근로자의 정년을 60세 이상이 되도록 노력해야 하며, 정년이 현저히 낮은 사업주에 대해서는 정년연장 계획서를 제출하도록 요청할 수 있다. 또한 정년퇴직자의 재고용을 촉진하기 위하여 재 고용자에게 퇴직금이나 연·월차 휴가 적용에 예외적으로 대처하도록 노사가 상호 협의할 수 있게 하였다. 정부는 정년의 연장을 유도하기 위해 필요한 경우 개별기업들에게 정년연장에 따른 임금·승진·승급 등의 제반 인사노무관련 문제를 상담할 수 있도록 창구를 마련토록 하였다.

5) 구인·구직알선기관

고령자인재은행과 고급인력정보센타를 지정하여 각각 단순직과 사무관리직에의 재취직을 원활히 하는 기능을 담당하게 하고 있다.

2. 중고령자의 고용정책과 현황

1) 고령자 기준고용률

본 보고서에서 중고령자라 함은 50세 이상에서 54세까지의 준고령자와 55세 이상의 고령자를 통칭하여 사용하기로 한다. 고령자 고용촉진법 제16조에 의하면 국가, 지방자치단체, 정부 투자·출연기관의 장은 그 기관의 고령자 적합직종을 선정하여 고령자와 준고령자를 우선적으로 채용토록 하였다. 우선 채용의 의무화로 공공기관의 고령자 고용률은 1997년 6.3%까지 증대되었다. 그러나, 1997년 말에 닥친 IMF의 금융위기와 공기업의 구조조정으로 고령자의 명예퇴직 등 고령자의 고용불안으로 이어져 1998년에는 4.6%에 지나지 않았다. 예측할 수 없었던 경제위기와 공기업 구조조정은 고령자의 고용안정에 크게 위기를 가져왔다. 이제 한국경제의 위기 탈출을 공언하고 있는 이때에 고령자의 고용안정과 재취업의 촉진정책을 추진해야 할 적기로 보아야 할 것이다.

사실 공공부문의 정년은 전반적으로 공무원의 정년제도를 채택하여 직종에 따라 55세 혹은 60세로 되어 있기 때문에 신규채용에서 고령자나 준고령자를 채용하여 고령자의 고용률을 증대시키기는 어렵다. 따라서, 새로운 고령자 적합직종의 개발이나 업무의 분할로 고령자의 신규고용을 촉진해야 할 것이고, 특히 새로이 개발된 직종에는 준고령자(50-54세)와 고령자(55세 이상)까지도 구분하여 좀더 적합한 중고령자의

〈표 1〉 공공부문의 고령자 고용현황

(단위: 명, %)

| 연도 | 조사기관수 | 상시근로자수 | 고령자수 | 고용률 |
|------|-------|---------|--------|-----|
| 1996 | 106 | 641,898 | 35,947 | 5.6 |
| 1997 | 114 | 657,418 | 41,722 | 6.3 |
| 1998 | 117 | 552,114 | 25,223 | 4.6 |

자료: 노동부(1999), 미 발간 자료

고용을 촉진할 수 있도록 해야 할 것이다. 고령자의 취업촉진은 향후 연금의 지급과도 연결되어 사회적 비용부담을 줄일 수 있는 방안중의 하나이거나와 현재 준고령자로 분류되는 50-54세의 노동력은 경제상황에 크게 좌우되어 경기회복으로 노동력의 수요가 증대되면 고령자 차원의 문제라고 하기 보다 전반적인 실업문제의 해결책과 더불어 추진되어도 해결될 수 있을 것으로 보인다.

고령자 고용촉진법에 의하면 300인 이상 사업주는 고령자를 3% 이상 고용하도록 노력하여야 하며, 이를 이행하지 않을 때는 사업주로 하여금 고용계획을 작성하고 적정한 수준을 채용하도록 정부가 권고할 수 있도록 되어 있다. 실제로 300인 이상 사업장의 고용실태를 살펴보면, 1993년과 1994년에 3%미만의 수준에서 1995년 3.03%로 꾸준히 증가하여 1998년에 3.51%를 기록하였다. 5인 이상 전 사업장의 자료에 의하면, 고령자 고용률은 1993년에 4.82%에서 1998년 6.88%로 증가하여 지난 5년 간 약 2% 포인트 증가하였다.

숫자상으로 300인 이상 사업체의 기준고용률 3%는 이미 초과하는 것으로 나타나고 있고, 5인 이상을 고용하고 있는 전 사업장의 고령자 고용률도 지난 1993년 이후 꾸준히 증대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이 기준고용률은 민간기업에 강제 의무사항이 아니고 권장사항이기 때문에 현재 이를 준수하거나 그 이상의 고령자를 고용하는 기업주에게는 고령자 고용장려금이라는 인센티브제를 일률적으로 적용하고 있다. 앞으로 다양한 인센티브제의 적용으로 현실적인 동기부여가 될 수 있는 제도의 보완이 필요할 것으로 보인다.

한편 기준고용률을 현행대로 두더라도 준고령자와 고령자의 연령구분을 조정하여 실질적인 고령자 취업을 촉진하는 것이 바람직 할 것이다. 즉, 준고령자를 50-57세로 3세 연장하고, 고령자를 58세 이상으로 구분하면 그 동안 평균수명의 증가로 야기된

〈표 2〉 민간기업의 고령자 취업현황

(단위: 천명)

| 연도 | 사업장규모 | 근로자총수 | 고령자수 (55세 이상) | 고령자 고용률(%) |
|------|------------------------|------------------|------------------|----------------|
| 1993 | 5인 이상 사업장 (300인 이상) | 5,734 (1,679) | 276 (43) | 4.82 (2.58) |
| 1994 | 5인 이상 사업장 (300인 이상) | 6,085 (1,786) | 316 (51) | 5.19 (2.85) |
| 1995 | 5인 이상 사업장 (300인 이상) | 6,168 (1,719) | 353 (52) | 5.72 (3.03) |
| 1996 | 5인 이상 사업장 (300인 이상) | 6,236 (1,694) | 390 (55) | 6.24 (3.21) |
| 1997 | 5인 이상 사업장 (300인 이상) | 6,342 (1,612) | 422 (56) | 6.65 (3.46) |
| 1998 | 5인 이상 사업장 (300인 이상) | 5,786 (1,439) | 398 (51) | 6.88 (3.51) |

주: 고령자는 55세 이상을 의미함

자료: 노동부, 『사업체노동실태조사보고서』, 각 연도

고령화의 기준을 상향조정한다는 합리성이 있을 뿐 아니라 기업의 고령자 기준고용률을 3%로 두더라도 고령자의 고용촉진은 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 고령자의 기준을 현재의 55세 이상에서 58세 이상이나 60세 이상으로까지 점진적으로 확대하는 법개정도 필요할 것으로 보인다.

2) 고령자 적합직종의 선정

고령자 고용촉진법 제15조와 16조에 의하면 노동부장관은 직업안정위원회의 심의를 거쳐 고령자 적합직종을 선정하여 이들 직종에 고령자를 우선적으로 채용하도록 지도하여야 한다. 그 동안 3차에 걸쳐 매회 20개의 적합직종을 선정하였고, 이들 직종은 비교적 힘이 덜 들고 단순한 것으로 비교적 일할 의사는 있으나 능력이 부족한 고령자에 적합한 것으로 선정되었다.

제1차 선정은 1992년 8월에 매표 검표원 등 20개 직종, 제2차 선정은 1995년 12월에 사서보조원 등 20개 직종, 제3차는 1997년 12월에 거리미화원 등 20직종을 선

〈표 3〉 공공부문 고령자 적합직종 채용현황

(단위: 명, %)

| 연 도 | 적합직종 총근로자수 | 준고령자수 | 고용률 |
|------|------------|--------|------|
| 1994 | 31,297 | 8,936 | 28.5 |
| 1995 | 23,667 | 7,531 | 31.8 |
| 1996 | 30,540 | 14,481 | 47.4 |
| 1997 | 28,974 | 14,320 | 49.4 |
| 1998 | 50,599 | 19,977 | 39.5 |
| 1999 | 43,867 | 19,195 | 40.8 |

주: 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출연기관을 포함함
 자료: 노동부(1999), 미 발간자료

정하였다. 〈표 3〉과 같이 공공부문에서의 채용현황을 살펴보자.

공공부문 적합직종에서의 고령자 고용률은 1994년 28.5%에서 1997년 49.4%의 높은 비율에서 1999년 40.8%의 다시 낮은 비율을 보이고 있다. 이는 앞에서 언급한 적합직종 선정일과 관련한 것 같다. 제2차 선정 첫해인 1996년과 제3차 선정 첫해인 1998년에 큰 변화를 보이고 있는 것으로 나타났다. 96년에는 전년에 비해 증가된 반면 98년은 전년에 비해 감소하여 적합직종 선정이후 고령자의 취업촉진에 관련기관의 노력이 부족한 것으로 보인다. 물론 2차 선정된 직종이 3차보다 이미 기존 고령자가 고용된 비율이 높거나 새로운 고령자 취업이 용이한 직종일 수 있으나 적합직종으로 선정되면 관련기관들의 협조로 고령자의 비율을 높이는 다양한 정책들이 수반되어 공공기관이 민간기업의 모범이 되는 모습이 아쉽다. 즉, 적합직종에의 고용을 촉진하는 고용계약이나 임금제도 등 인사관리제도나 정부기관이므로 인력의 연령별 재배치 등의 노력이 수반되지 않고는 목표달성이 어렵기 때문이다.

정부는 2000년까지 고령자 적합직종에 고령자 고용률을 80%까지 확대하는 목표로 민간기업을 지도하겠다는 의지를 보이고 있으나 그에 걸 맞는 정책들이 없어 실현 가능성에 회의적 일 수밖에 없다. 고령자 적합직종에서 만큼은 신규로 채용할 때 고령자를 의무적으로 채용해야 한다는 의무조항을 법에 명시하는 것도 바람직할 것으로 보인다. 공공부문 뿐 아니라 일반기업체가 운영하는 적합직종에도 일정비율을 설정하여 신규로 채용할 때 고령자를 우선적으로 채용할 수 있도록 하고 그에 다른 보조금의 지급도 검토할 수 있을 것이다.

3) 고령자 인재은행의 설치와 운영

고령자 고용촉진법 제 11조에 의하면 노동부장관은 비영리법인이나 공익단체 중 고령자의 취업과 관련된 단체를 고령자 인력은행으로 지정하여 고령자의 구직·구인 등록과 취업알선을 할 수 있게 하고 소요경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하였다.

1993년 7월 여수 YWCA 등 19개 단체를 지정하는 것으로 출발하여 1999년 현재 11개 지역 YWCA, 사회복지관 등 14개 사회단체, 대한노인회 등 5개 지역연합회, 산업인력관리공단과 6개 지역사무소 등 전국에 36개소를 인재은행으로 지정하여 운영 중에 있으며 산업인력관리공단과 산하 지방사무소 6개를 제외한 30개소에는 국고가 지원되고 있다. 국고보조금은 1개소 당 매월 일정액을 지원하고 있어 1998년의 경우 월 60만원에 30개소의 지원으로 연간 2억1천6백만의 보조금이 지급되었다.

이들의 연도별 변화를 살펴보면, 1995년 월 47만 6천 원, 96년 월 50만원 97년, 98년, 99년에 각각 60만원으로 3년 동안 변화가 없었다. 이와 같은 보조금의 지급형태는 인재은행별 일괄적인 지원으로 업적에 따른 어떠한 인센티브의 적용도 되지 않고 있어 고령자 고용사업이외의 목적으로 설립된 인재은행들에게 일종의 기관운영 보조금의 형태를 벗어나지 못하게 된다. 월 60만원이란 단시간 근로자의 인건비에도 못 미치므로 실질적인 역할을 할 수 있도록 하려면 국고보조금을 늘리고 지원도 인재은행 실적에 따른 차등지원으로 제도의 변화를 가져와야 할 것으로 보인다.

〈표 4〉 고령자 인재은행의 취업알선 현황

(단위: 명, %)

| 연도별 | 구인자 | 구직자 | 알선건수 | 취업자 | 취업률 |
|------|--------|--------|--------|--------|------|
| 1993 | 8,640 | 12,283 | 7,910 | 6,689 | 54.5 |
| 1994 | 13,898 | 16,773 | 14,062 | 12,883 | 76.8 |
| 1995 | 15,831 | 18,662 | 16,828 | 15,832 | 84.8 |
| 1996 | 17,321 | 19,361 | 18,914 | 17,102 | 88.3 |
| 1997 | 21,229 | 23,104 | 24,371 | 20,407 | 88.3 |
| 1998 | 16,204 | 26,195 | 21,072 | 16,104 | 61.5 |

주: 취업률 = 취업자/구직자
 자료: 노동부(1999)

우리 나라의 인재은행은 일본의 실버인재센타에 해당하는 것으로 그곳에서는 고연령 퇴직자를 대상으로 임시적이고 단기적인 취업을 희망하는 고령자에게 취업을 알선할 뿐만 아니라 취업에 필요한 지식과 기능을 부여하는 강습을 실시하기도 한다. 일본에서는 2개 이상의 '센타'가 모여 실버인재센타연합을 형성하고 전국 단위에서는 전국실버인재센타사업협회가 설립되어 인재센타의 건전한 발전과 취업정보의 상호교환으로 고령자의 취업기회 제공에 합리적으로 대처하고 있다.

〈표 4〉는 1993년 이후 고령자인재은행을 통한 구인·구직자의 수와 취업률을 보여주고 있다. 1997년까지 높은 취업률을 보여주고 있으나 1998년에는 61.5%에 그치고 있다. 한국의 경제위기에 기인한 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 1997년에 비해 구인자의 수는 급격히 감소하였고, 구직자의 수는 증가하여 전형적인 경기침체에 나타나는 현상으로 보아야 할 것이다. 그러나, 경기회복기에 고령자의 취업을 촉진하는 정책을 펴지 않으면 고령자의 특성상 다른 인력그룹에 비하여 열등한 정보나 취업기회의 부족으로 고용증가 면에서 소외될 가능성이 매우 높다. 이는 경제적 차원의 문제에서 사회적인 문제로 확대될 수 있는 가능성도 있는 것이다.

4) 고령자 단기적응훈련 현황

고령자 고용촉진법 제6조의 고령자에 대한 직업훈련 실시에 근거하여 산업인력관리공단에서는 고령자에게 기본소양과 안전관리에 관한 내용으로 8시간과 기술·기능교육에 12-72시간의 단기적응훈련을 실시한다. 기술기능교육 중 5시간은 현장훈련을 하게 되는데 해당훈련 직종으로는 산모 돌보는 이, 텔레마케터, 가사보조원, 도배보조원, 봉제보조원, 환경미화원, 건물관리원, 환자 돌보는 이, 주차관리원, 경비, 아기 돌보는 이, 식당종사원, 제과보조원, 제빵 보조원, 수위, 조리보조원, 주부판매원 등 17개 직종에 달한다. 산업인력관리공단의 자료에 의하면, 훈련 후 취업률은 1995년 이후 매년 29.1%(1997년) - 50%(1995년)사이에서 커다란 변화를 보이고 있어 실제로 이러한 인력의 취업은 수요에 크게 좌우되는 것으로 나타나고 있다.

훈련에 의한 인력배출과 더불어 원활한 수요자와의 연결로 취업률을 높이는 정책적인 연결이 필요하다. 즉, 실질적으로 활동하는 인재은행을 활성화하여 고령자들이 직업훈련을 받고 취업 때까지 연결될 수 있는 종합적인 고용관리 시스템이 확립되어야 할 것이다.

5) 고급인력정보센터의 설치와 운영

고령자인재은행은 주로 단순직종에 국한된 취업알선을 하고 있어 고령의 주부나 특별한 기술이 없는 고령인력들이 활용하는 기구이다. 반면, 고급인력정보센터에서는 고급인력과 중견경력자를 대상으로 재취업을 알선하는데 목적을 두고 있다. 여기서 고급인력이라 함은 퇴직이전 근무기관이나 단체에서 의사결정을 할 수 있는 위치에 있는 자로서 민간기업에서는 이사급, 공무원의 국장급, 군인의 경우 장성급에 해당하는 자를 말한다. 중견경력인력이라 함은 해당분야에서 약 15년의 경력을 가지고 있는 자로 민간기업의 부장급, 공무원의 사무관 급, 군인의 중령급 이상을 말한다.

이 센터는 취업알선과 상담자문 등 자원봉사활동을 하도록 독려하기 위해 1996년 한국경영자총협회에 설치하여 운영하기 시작하였다. 이는 본인들의 일자리 마련 뿐 아니라 그들의 고급기술과 노하우를 사회에 계속적으로 환원해야 한다는 거시적 차원의 목적을 가진 프로그램으로 경총 이외에도 중앙고용정보관리소, 산업인력관리공단 및 지방 3개의 고령자인재은행에서도 고급인력의 취업알선 서비스를 제공하고 있다.

그러나, 이를 통한 취업률은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다. <표 5>에 의하면 1998년 현재 전국에서 불과 202명에 지나지 않고 이는 구직자 2,450명의 8.2%에 지나지 않는다. 98년은 경제적으로 특별한 연도이긴 하지만 경제위기를 예측치 못했던 그 전해도 불과 13.7%만이 취업되어 이 제도의 필요성을 느끼는 구인·구직자에 비해 그의 실적은 대단히 저조하다고 말할 수 있다.

고급인력정보센터에 국고보조금의 내역은 <표 6>과 같다. 1996년에 3억9천8백 만 원 수준에서 1997년 이후에는 1억 정도로 크게 줄었으며 보조금의 지급도 산업인력관리공단은 제외하고 경총 산하 고급인력 정보센터에 국한하여 지급되고 있다.

<표 5> 고급인력 정보센터를 통한 구인구직현황

(단위: 명, %)

| 연도별 | 구인자 | 구직자 | 알선 | 취업 | 취업률 |
|------|-------|-------|-------|-----|------|
| 1996 | 1,527 | 2,075 | 3,937 | 113 | 5.4 |
| 1997 | 1,963 | 1,631 | 3,918 | 224 | 13.7 |
| 1998 | 1,429 | 2,450 | 3,954 | 202 | 8.2 |

자료: 노동부(1999)

〈표 6〉 고급인력 정보센터 국고보조금

(단위: 천 원, %)

| 연도별 | 예산액 | 배정액 | 집행액 | 배정률 | 집행률 |
|------|---------|---------|---------|------|------|
| 1996 | 523,006 | 488,650 | 398,761 | 93.4 | 81.6 |
| 1997 | 208,224 | 131,692 | 107,340 | 63.2 | 81.5 |
| 1998 | 126,652 | 105,400 | 102,257 | 83.2 | 97.0 |

주: 배정률=배정액/예산액

집행률=집행액/배정액

자료: 노동부(1999)

6) 고령자 고용촉진 장려금 지원

고용보험법 제18조 및 동법 시행령 제22조에 근거하여 1996년부터 고령자 고용률 6% 이상인 사업주에게 지급하는 고령자 다수고용장려금, 고령자를 신규 고용하는 사업주에게 고령자 신규고용장려금, 당해 사업장에서 퇴직한 고령자(45세-60세)를 퇴직 후 3개월 이후 2년 이내에 재 고용하는 사업주에게 고령자 재고용 장려금을 지급하는 제도를 도입하고 있다. 이를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 고령자 다수고용장려금

상시근로자 중 고령자의 비율이 6% 이상인 사업장에 1인당 연간 36만원을 지급하는데 1996년에 5,154개 사업장에 총 64억3천6백 만원을 지급하였고, 1999년 9월 까지의 자료만으로도 22,125개 사업장에 101억1천8백 만원을 지급하였다. 1997년

〈표 7〉 고령자 다수고용장려금 지급현황

(단위: 개소, 명, 백 만원)

| 연 도 | 지급사업체 | 지급인원 | 지급액 | 증가율 |
|--------|--------|---------|--------|-------|
| 1996 | 5,154 | 87,737 | 6,436 | |
| 1997 | 2,134 | 96,334 | 8,999 | 39.8% |
| 1998 | 9,135 | 103,817 | 9,254 | 2.8% |
| 1999.9 | 22,125 | 113,461 | 10,118 | 9.3% |

자료: 노동부(1999)

에 39.8%의 지급증가를 보였으며 그 이후에는 10% 미만의 증가를 보여 전반적인 고용사정이 어려울 때 고령자의 고용은 큰 어려움을 겪는 것으로 보아야 할 것이다.

(2) 고령자 신규고용장려금

1997년 5월 고용보험법 시행령에 근거하여 도입된 제도로 고령자를 신규고용하고 고용 후 3개월 간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니한 기업에 고령자에게 지급한 임금의 1/3(대기업에게는 1/4)을 지원하는 제도이다. 이는 1997년 36개 사업체에 1억8천4백 만원을 지급하였고, 1999년9월 현재 3,124개소에 72억7천6백 만원을 지급하였다.

〈표 8〉 고령자 신규고용장려금 지급현황

(단위: 개소, 명, 백 만원)

| 연 도 | 지급사업체 | 지급인원 | 지급액 |
|--------|-------|--------|-------|
| 1997 | 36 | 749 | 184 |
| 1998 | 448 | 9,578 | 2,862 |
| 1999.9 | 3,124 | 23,620 | 7,276 |

자료: 노동부(1999)

(3) 고령자 재고용 장려금

1997년 5월 고용보험법 시행령개정으로 도입된 제도로 당해 사업장에서 퇴직한 후 3개월에서 2년 이내에 재 고용한 후 3개월 동안 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니한 경우 사업주에게 장려금을 지급하는 제도이다. 정부는 중소기업(제조업: 500인 이하, 광업 건설업 운수 창고 통신 300인 이하, 기타 100인 이하 고용사업체)을 중심으로 우선 지원대상 기업을 선정하여 기타기업과의 차별적인 지원을 실시하고 있다. 실제로 제조업과 비 제조업의 구분도 병행하여 다음과 같은 지급기준을 마련하였다.

제조업 우선 지원대상기업에는 160만원, 대규모기업에는 120만원 지급하고, 비제조업의 경우 우선 지원대상기업에게는 120만원, 대규모기업에게는 80만원을 지급하도록 하였다. 재고용인 경우 실제로 많이 이루어지고 있지 않아 정부의 보조금지급이 기타 보조금지급 프로그램에 비하여 상대적으로 실적이 저조한 편이다. 1999년 9월

〈표 9〉 고령자 재고용 장려금 지급현황

(단위: 개소, 명, 백 만원)

| 연 도 | 지급사업체 | 지급인원 | 지급액 |
|--------|-------|------|-----|
| 1997 | 3 | 4 | 2 |
| 1998 | 21 | 125 | 57 |
| 1999.9 | 185 | 659 | 573 |

자료: 노동부(1999)

의 경우 5억7천3백 만원에 그치고 있다. 그리고 대기업의 경우 제조업 120만원이나 비 제조업인 경우 80만원의 재고용 인센티브의 효과가 과연 있을 수 있는지 의문을 제기할 수밖에 없어 대기업의 경우 다른 인센티브제의 적용이 효과적일 수 있을 것으로 보인다.

3. 고용정책의 개선방향

1) 고령자 고용안정 정책

고령자의 고용안정을 위해서는 먼저 1995년 현재 평균 56.5세로 되어 있는 평균정년을 고령화의 추세에 걸맞게 연장하는 방법이 가장 효과적이다. 그러나, 이는 갑자기 시행할 수 없는 기업내외의 문제를 안고 있어 점진적인 정년연령의 연장이 바람직하여 기업으로 하여금 자발적으로 연장토록 정부의 고용지도를 강화할 필요가 있다. 만일 60세의 정년을 목표로 한다면 현실적으로 80-90%의 기업이 목표치에 도달했을 때 법적으로 강제하는 법제화 절차를 택하는 것이 바람직할 것이다.

따라서 꾸준히 정년연장의 필요성을 홍보하고 정년 퇴직한 후에 재고용의 장점을 부각시키어 기업이 필요에 의하여 자발적으로 할 수 있도록 고용지도를 강화해야 할 것이다. 이는 고령자에게 그들이 습득한 기술을 전수할 수 있는 기회를 제공할 뿐 아니라 퇴직이라는 형태를 취하므로 남아있는 근로자에게 승진이나 승급의 불이익을 주지 않는 제도로 구체적인 모형의 개발이 시급한 것으로 보인다. 기준고용률의 확대 적용도 기업으로 하여금 고령자의 재고용을 활성화하는데 크게 기여할 것이다. 고령자의 고용안정에 가장 중요한 정년에 관하여 1995년 한국경영자총협회의 실태조사를 근거로 간단히 논하면 다음과 같다.

(1) 기업의 정년연장

일률정년제를 도입하고 있는 기업들의 평균 정년연령은 지난 1988년에 55.2세에서 1995년 56.5세로 다소 높아졌다(〈표 10〉참조). 이는 노동력의 고령화 추세와 1991년 12월에 공포된 고령자 고용촉진법으로 정부의 정년연장 의지에 따라 노동력의 부족을 해결하고 동시에 고령자의 경험과 능력을 활용하여야 한다는 사회적 요청이 맞물려 나타난 결과로 해석할 수 있다. 이러한 정년의 연장 추세는 1999년에 지속적으로 전개된 고용조정의 결과로 높은 실업률상태이므로 향후 어떠한 추세로 전개될지 예측하기 힘들다.

이를 기업규모별로 구분해 볼 때 별 차이는 없는 것으로 나타나고 있어 우리나라 기업의 대부분이 55-57세의 정년 연령을 택하는 것으로 볼 수 있다.

일률정년제의 연령별 기업분포를 1988년과 1995년을 비교하면 55세 이하인 기업은 줄고 56세 이상의 기업분포는 증가한 것으로 나타났다. 60세 이상이 정년연령인 경우도 1988년에 4.4%이던 것이 1995년에는 13.2%로 크게 증가하였고, 대부분의 기업이 55세에서 60세 사이의 정년연령을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 1988년 무려 88.3%가 55세가 정년연령이었던 것이 점진적으로 60세를 향하여 정년을 연장하고 있는 과도기적 변화기간으로 보아야 할 것이다. 따라서, 정부의 점진적 정년연

〈표 10〉 일률정년제의 평균정년연령

(단위: 세)

| 구 분 | 전 체 | 100인미만 | 100-199인 | 200-299인 | 300-999인 | 1,000인이상 |
|------|------|--------|----------|----------|----------|----------|
| 1988 | 55.2 | 55.1 | 55.0 | 54.7 | 55.5 | 55.1 |
| 1995 | 56.5 | 56.6 | 56.4 | 56.5 | 56.4 | 56.4 |

자료: 한국경총, 『기업의 정년제 및 퇴직관리 실태조사』, 1995. 12.

〈표 11〉 일률정년제의 정년연령 분포

(단위: %)

| 구 분 | 전체 | 49세이하 | 50세 | 55세 | 56-57세 | 58-59세 | 60세 | 60세이상 |
|------|-----|-------|-----|------|--------|--------|------|-------|
| 1988 | 100 | - | 3.8 | 88.3 | 0.7 | 2.7 | 4.1 | 0.3 |
| 1995 | 100 | 0.2 | 1.0 | 54.8 | 11.2 | 19.6 | 11.7 | 1.5 |

자료: 〈표 10〉과 동일

령의 확대 추진 정책도 사회적으로 공감할 수 있는 여지를 가지고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

(2) 근로자의 정년 전후 관리

기업은 퇴직예정자에게 퇴직한 후 세워야 하는 연장근로계획이나 새로운 직업에서 필요로 하는 전직훈련 등 계속근로에 대한 교육서비스의 제공에 대단히 인색하다. 한국경총의 보고서에 의하면, 정년예정자에게 유급휴가, 공로여행, 특별 승진·승급 등의 위로 수준의 지원정도에 그치고 있고, 퇴직 후 인생설계나 계속근로에 대한 상담이나 지원 등은 활발하지 못한 것으로 나타났다.

평균수명의 연장과 60세 이후에도 근로를 희망하는 정년퇴직자의 수적 증가를 고려한다면 정부 뿐 만 아니라 개별기업의 차원에서도 직업상담과 재고용의 기회를 정년퇴직자에게 제공할 수 있는 방안을 적극적으로 마련해야 할 것이다. 1995년 중소기업 중심으로 재고용제를 도입하여 여성인력이나 고령자의 고용촉진에 기여하기 시작하였다. 당시 중소기업을 중심으로 재고용제 도입률이 높아진 것은 중소기업의 인력부족을 반영한 것으로 평가할 수 있다. 그런데 재고용제를 실시하고 있는 기업들은 주로 임시근로자의 형태로 퇴직직전과 동일한 근로시간과 임금수준으로 단기간 활용하는 것으로 나타났다. 따라서, 이들의 보호를 위하여 근로기준법에 준하는 특별법을 제정할 필요가 있다고 본다. 재고용은 여러 가지 근로조건 준수를 해야하는 기업에게 하나의 부담이기 때문에 이를 완화하여 재고용의 활성화를 위한 일환으로도 법제정의 필요성이 대두될 수 있을 것으로 보인다.

〈표 12〉에 의하면 1995년에 우리 나라 기업의 49.3%가 재고용제를 도입하고 있으나 이는 주로 제조업 생산직 중심으로 활용되고 있고 사무관리직에 근무한 정년퇴직자에게는 재고용의 기회가 거의 없는 것으로 지적되고 있다. 이것으로 보아 우리 나

〈표 12〉 재고용제 도입 현황

(단위 : %)

| 구 분 | 전 체 | 중소기업 | 대 기 업 |
|------|------|------|-------|
| 1988 | 47.2 | 44.2 | 50.0 |
| 1995 | 49.3 | 49.4 | 49.26 |

자료 : 〈표11〉과 동일

라의 재고용제는 다양한 직종에서 근로조건의 차등에 의한 고용유연성 제고의 수단으로 활용되지 못하고, 단지 제조업 중심으로 시급한 인력부족을 해결하기 위한 형태로 운용되고 있는 것으로 보인다.

따라서, 다양한 직종에서 고령자의 재취업을 위한 유도하고 그들에게 일자리를 마련해줄 뿐만 아니라 사회적 비용(연금지급의 연기 등)을 최소화한다는 차원의 재고용제에 대한 연구와 활성화를 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 먼저 개별기업 차원에서 고령자 적합직종의 개발과 직무재설계 노력이 가속화되어야 할 것이고, 정부차원에서 고령자 적합직종에 해당하는 기술과 기능의 직업훈련도 이루어져야 할 것이다. 고령자 적합직종이라 함은 늘 단순직으로 생각되고 그러한 직종이 선정되지만 기존 근무지에서의 재고용을 위해서는 새로운 기술에 대한 직업훈련이 이루어져야 할 것이다.

(3) 임금체계와 퇴직금 누진제의 재검토

우리 나라 기업의 기본급 임금체계는 대부분이 연공급 체계를 가지고 있으며, 퇴직금의 지급형태도 많은 기업들이 누진율을 적용하고 있는 실정이다. 이와 같은 임금체계와 퇴직금 지급형태는 기업으로 하여금 정년연장이나 재고용 등 고령자 활용형 고용관리를 강하게 요청하는데 매우 큰 장해 요인이 되고 있다.

누진율의 적용이 아니더라도 근로기준법에 명시된 최종 3개월의 평균임금을 기준으로 퇴직금이 계산되므로 지급의 여건으로 기업으로 하여금 정년연장을 자발적으로 추진토록 권고하는 것은 실효성이 거의 없는 정책을 추진하는 결과를 초래할 것이다. 따라서, 임금체계와 퇴직금제도의 개선이 고령자의 고용안정과 상당히 밀접한 관계가 있을 것으로 보아 이에 관한 연구와 법제도의 개선이 요구된다고 할 수 있다.

임금체계 개선의 기본방향은 근로자의 생산성 정점 이후에는 임금의 하향조정이 가능토록 하고 퇴직금도 중간정산과 같이 근로자로 하여금 정년퇴직 몇 년(예를 들면, 5년)이내에는 스스로 본인의 퇴직금액수의 변화를 고려하여 수령시기를 선택할 수 있도록 한다면 기업의 부담이 완화되어 계속근무의 비율이 높아질 것으로 보인다. 지금 사회적으로 확산되고 있는 연봉제와 그를 기준으로 최근 3개월의 평균임금으로 퇴직금이 산정 된다면 일생동안 같은 근무지에서 일하고 마지막 정년전의 연봉차이로 퇴직금의 상당한 차이를 야기할 수 있어 평생근무의 대가와 퇴직후의 생계를 위한 퇴직금이라는 본래의 취지를 크게 벗어날 수 있어 근로자의 생애임금을 기초로 퇴직금을 산정할 수 있는 기준이 마련되는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

2) 고령자 고용촉진 정책

(1) 적합직종의 선정

고령자 고용촉진법에 의하면 300인 이상 사업장의 사업주는 기준고용률 3% 이상을 고령자로 고용하도록 권고할 수 있다. 이를 초과하는 사업장에는 조세감면규제법에 근거하여 조세감면혜택을 부여할 수 있도록 되어 있지만 실제로 이에 관한 조항이 아직 도입되지 않아 실효성이 없는 상태이다. 그러나, 1997년 5월부터 고령자 다수고용 장려금의 명목으로 보조금을 지급하고 있긴 하지만 기업차원에서 보면 그 액수가 미미하여 인센티브의 효과를 기대하기 어려운 실정이다.

그 동안 정부는 고령자 적합직종을 2-3년의 간격으로 3차에 걸쳐 선정하였고, 공공기관에서는 이 분야에 고령자를 우선적으로 채용토록 하고 있다. 직종의 성격으로 보아 단순노무직인 경우가 대부분이고 실제로 이 부문에 취업된 근로자의 학력은 중졸 이하가 80%에 달하는 것으로 나타났다(허재준, 1998). 선정된 직종 자체가 단순직에 편중되어 있으니 고학력 고경력자들의 재취업 대상이 될 수 없으며 이를 고학력·고연령 재취업자를 위한 다양한 직종이 선정되어야 할 것으로 보인다. 고령자이므로 이들의 경력을 활용할 수 있는 직종 내에서 자문 혹은 보조적 업무를 담당하는 일에 배치할 수 있도록 적합직종을 확대하고 직종 내에서 적합한 업무를 구분하여 제시하면 더욱 효율적일 수 있을 것이다.

(2) 중·고령자 창업보육지원센터의 설립

'여성 창업지원'을 할 수 있듯이 '중·고령자 창업지원'도 할 수 있어야 한다. 여성이 사회적 관념과 차별로 남성에 비해 경제적 활동이 어렵기 때문에 시장실패라는 차원에서 정부가 개입한다고 볼 때 고령자의 경우도 마찬가지로 보아 당연히 정책의 균형이라는 차원에서 중·고령자의 창업을 지원할 수 있어야 한다. 근로자로서의 취업과 개인 창업이 병행되어 추진 될 때 고령자의 경제적 문제가 효율적으로 해결될 수 있을 것이다. 여기서 중·고령자라 함은 70세 이상의 일할 능력과 의사가 없는 연령층을 의미하지 않고, 현행 제도에서는 50세 이상의 연령층을 의미한다. 현재 대부분의 기업에서 55-56세를 정년으로 하고 있고 실제 정년 및 명예퇴직자들의 대부분은 일할 의사가 있으며 그들에 적합한 사업을 창업할 경우 정부의 다양한 창업지원이 가능토록 해야 할 것이다. 이를 위해서 '중·고령자 창업보육센터'를 설립하여 새로운 사업

을 추진하는 고령자에게 창업상담에서 자금지원에 이르기까지 정책적 지원을 할 수 있어야 할 것이다.

(3) 직업훈련과목의 확대

고령자고용촉진법에는 노동부장관의 조치로 고령자를 대상으로 직업훈련을 실시할 수 있도록 하였지만 아직 노동부장관의 조치는 없었다. 시기적으로 고령화 사회와 1998년의 고 실업시대에서 벗어나는 시점에 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 법에 명시된 조치를 기대하게 된다. 고용보험법에도 고령자의 직업훈련에 대하여 일정액의 수강비용 지원을 할 수 있도록 하고 있으나 정부의 조치도 없었고 고령자의 신청도 전무하였다.

현재의 직업훈련체계에 의하면 공공훈련, 사업내 훈련, 및 인정훈련인데 공공훈련은 주로 산업인력관리공단에서 제공하는 직종으로 젊은이들에게 적합한 비교적 교육기간이 긴 훈련과목으로 편성되어 있고, 사업내 훈련도 기업의 사업장내 훈련으로 훈련 후 해당기업에서 채용하여 오랜 기간 훈련성과를 산업현장에서 활용코자 하는 훈련제도이다. 결국, 고령자는 인정훈련의 체계 안에 있는 훈련과목에서 직종을 선택해야 하는데 이는 주로 사무자동화 수준의 컴퓨터교육이나 미용업 등 청소년층이나 여성인력을 대상으로 실시하는 직종이 많다. 결국, 고령자들이 필요로 하는 직업훈련 과목이 부족할 뿐 아니라 그들에게 보조금 지급제도도 활성화돼 있지 않기 때문에 수강을 원하는 고령자나 직업훈련을 실시하는 민간기관도 무관심한 상태에 있다.

이를 활성화하기 위하여 고령자들이 필요로 하는 직업훈련을 실시하는 민간기관에 강사료보조 등 보조금을 지급하는 제도나 훈련수강자에게 수강료의 일정액을 보조해주는 제도의 도입이 필요하다. 이는 민간 훈련기관으로 하여금 고령자를 활용할 수 있는 직종에 적합한 훈련과목을 설강하는 인센티브의 효과도 있고, 고령자들이 새로운 직업에서 요구하는 과목(예를 들면, 경비나 주차관리에서 필요한 컴퓨터 활용 등)을 수강하여 쉽게 현장에 적응할 수 있도록 도와주는 고령자 고용촉진책이 될 것이다.

(4) 구인·구직 정보망의 구축

현재의 고령자 취업알선기관으로는 고급인력정보센터와 고령자인재은행이 있다. 전자는 주로 단기·임시직에 관한 알선이 이루어지고 있고, 후자는 정년 퇴직한 고급인력의 사회적 경력활용이라는 취지로 구인·구직기능을 수행한다. 앞에서 살펴보았

듯이 그의 실적은 대단히 미미하여 아직 활성화되어 있지 않다고 말할 수 있다. 현재 YMCA나 지역 노인회 등에서 취업을 알선하고 있는데 이러한 기관들은 본래의 설립 목적이 있는 기관으로 고령자 고용에 관한 사업은 부수적일 수밖에 없다. 따라서, 고령자를 위한 취업전문기관을 설립하여 취업정보를 인재은행에 원활히 보급할 수 있는 기관으로서의 역할을 담당케 하는 것이 필요하다고 본다. 고령자의 고용문제를 어느 한 기관에서 부수적인 업무로 취급할 수 있는 문제로 과소평가하지 말고 하나의 취업 전문 알선기관으로 성장할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다. 이웃 일본의 경우 벌써 1960년대 중반부터 고령화에 대비한 고령자 고용안정과 취업촉진정책이 다양하게 펼쳐져 왔는데 고령자 실버인재센터 등 전문기관의 역할이 크게 작용한 것으로 보고 되고 있다.

원론적으로 말하면, 노동시장에서 실업은 정보의 부재나 정보의 비 대칭성 때문에 발생하는 경우도 많다. 여기에 정부의 개입이 필요하게 되는데 정부는 우선 구인·구직자들에게 정확한 취업정보를 제공할 수 있도록 직업안전망을 구축할 것이며, 구인·구직자간에 정확한 고령인력의 노동서비스에 대한 정보(노동의 질, 임금, 작업환경 등 근로조건, 휴가, 고용계약 등)를 공유할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 노동과 관련된 업무를 취급하기 위해서는 전문기관과 전문인력의 배치가 필수적이라 할 수 있다.

(5) 고령자 취업알선기관의 통합

현재 고령인력의 고령자를 대상으로 하는 직업소개소는 단지 한국경총에 설립된 '고령자고용정보센터'에 불과하다. 이는 지역적으로도 서울에 있기 때문에 지방에서 접근하기가 대단히 어렵고 관련정보를 효율적으로 제공하는 체계도 미비하여 실제로 취업실적은 미미한 상태이다. '고령자 고급인력정보센터'나 '고령자 인재은행'을 이 중으로 운영하면서 고학력전문인 출신과 저 학력 단순인력을 구분하는 것은 오히려 대상자의 경계에 구인구직자 사이에 혼란만 가중시킬 염려도 있다. 전문기관의 설립으로 하나의 고령자 취업 알선을 종합적으로 취급하는 전문기관의 설립이 필요하다고 본다.

고령자의 고용촉진을 위해서는 전문알선기관에서 정년퇴직자를 포함한 고령자의 경력에 관한 세부정보, 재고용의 조건과 고용형태 등 다양한 정보를 전산자료화 하여 전문적으로 알선하는 것이 바람직할 것이다. 지금의 고령자인재은행 시스템으로도 이는 가능하지 않다고 본다. 따라서, 두 기관을 통합하여 '고령자 고용정보센터'를 설립

하여 고령자고용에 대한 전반적인 업무를 담당토록 하는 것이 효율적일 것이다.

III. 일본의 중고령자 고용정책¹⁾

1. 고령자 고용정책의 시대적 변화

1) 1960년대의 고령자 고용정책

일본정부는 이 기간을 완전고용의 기반을 구축하는 기간으로 설정하고 고령자의 취업촉진에 관심을 갖게 되었다. 따라서, 기업의 채용상의 연령제한을 완화하고, 고용대책법에 의하여 목표고용률을 설정하도록 유도하였다. 지금까지 정년퇴직을 하면 당연히 노동시장에서 퇴출되는 관행에서 벗어나고자 정년제의 신축적 운영을 기업에 권고하였다. 즉, 생애고용, 연공서열형임금제도 개선, 정년연장과 정년퇴직 후 연장근무, 재고용, 등의 방법으로 정년퇴직 후에도 계속적으로 일할 수 있는 기반을 구축하는 정책을 추진하기 시작하였다.

2) 1970년대의 고령자 고용정책

정부는 기업의 정년을 55세에서 60세로 상향조정하도록 유도하였다. 이는 현재 되떨어져 있는 각종 연금제도 및 주택에 관련된 혜택을 신축적으로 조절할 수 있는 여지가 있어 정책들간의 상호관계를 결부시켜 검토하였다.

즉, 현재 정년연령이 60세 이하인 기업에게는 정년연장을 독려하고, 60-64세인 경우는 정년후의 재고용과 근무연장을 포함한 재취업의 촉진을 추진하고, 65세 이상인 고령자에게는 능력에 따른 사회참가기회의 확보를 정책적으로 추진하게 되었다. 따라서, 인재은행과 직업소개소의 고령자 코너 등을 정비하고 직업훈련의 과목도 고령자에 적합한 직종과목을 개발하여 도입하게 되었다.

정부는 기업에 인센티브로 정년연장 장려금, 계속고용장려금, 고령자 다수고용장려금 등으로 원조하는 보조정책을 병행하였다.

1) 유경준, 하은식(1997)은 제1차-8차에 걸친 일본의 고용대책기본 계획의 개요를 설명하고 있다.

3) 1980년대의 고령자 고용정책

정부는 고령화사회에 대비하여 완전고용과 고령자 취업촉진의 성과를 거두는데 정책의 초점을 맞추고 있다. 따라서, 60세 정년의 진척상황을 점검하고 60세 정년연장에 해당하지 않는 기업은 재고용을 통하여 목표고용률을 달성할 수 있도록 하였다. 또한 정년연장을 입법화하였다.

실버인재센타를 육성하여 취업을 촉진하고 정년연장, 고용연장과 퇴직연금제도, 근로자재산형성연금저축제도의 종합적인 검토와 다양한 근무형태를 개발하였다. 즉, 60세 이상의 고령자를 위한 단시간 근무, 격일근무제 등 유연한 근무형태를 개발하고 그에 맞는 단시간취로직종개발과 일의 분담(work sharing)에 관해서도 적극 검토한다.

60세 정년을 보장하기 위해 '고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률'에서 정한 행정조치를 강구하고, 65세 정도까지 계속고용을 위해 임금 인사관리상태 등 조건을 정비하였다. 공적연금제도를 보완하는 기업연금제도와 근로자재산형성연금저축제도를 확대하여 보급하였다.

4) 1990년대의 고령자 고용정책

이 기간에는 60세 정년의 완전정착, 계속근로를 희망하는 고령자 전원에게 65세까지 근로할 수 있는 고용시스템 확립이 주된 과제이었다. 구체적으로 다양한 근무형태의 개발로 단시간 근무제, 격일근무제, 탄력적 근무제(flextime-work), 재택근무제(home-work, tele-work), 등을 추진하였다. 이러한 다양한 근로형태를 원하는 고령자에게 원활한 취업을 할 수 있도록 직업소개 상담원조, 가능한 한 신규인력을 채용할 때 연령조건을 완화하도록 적극 권장하였다. 1990년대 정책을 정리하면 다음의 3가지로 크게 구분할 수 있다.

(1) 60세 정년을 기반으로 하는 65세까지의 계속고용을 추진한다.

60세 정년이 '고령자 등의 고용안정에 관한 법률'에 의거 1998년 4월부터 의무화되므로 미 달성기업에 법의 내용을 주지시키도록 노력하였다. 65세까지의 계속고용을 촉진하기 위한 행정지도와 임금과 인사관리제도의 정비를 원하는 기업을 상담 및 원조하였다. 기업에 계속고용제도 도입장려금, 고령자 직장개선자금 융자제도로 작업환경, 작업방법, 기계설비의 개선을 원조하는 혜택을 부여하였다. 60세 이후 임금이 저하된 고령자에게 고용보험제도에서 지급되는 고령고용계속급부제도의 활용을 가능

하도록 하였다.

(2) 고령자의 다양한 근무형태에 의한 취업기회의 확대

고령자의 건강, 재산정도, 과거의 직업, 등에 따라 원하는 직업과 근무형태에 맞는 일자리의 제공을 위하여 직업능력개발, 구인구직정보의 적극적 제공, 종합적인 상담 체계의 정비, 구직자고용개발 조성금의 활용, 고령자에 관련되는 노동자파견사업의 특례제도의 활용, 고령자직업경험활용센타의 설립, 임시 단기적인 취업의 장을 제공하는 실버인재센타를 활성화하는 지원을 정부가 적극적으로 하였다.

(3) 중·고령자가 활약할 수 있는 환경의 정비

고령자의 계속고용을 확립하기 위해서는 기업의 노동비용의 증대나 근로자들의 승진지체 등의 과제가 동시에 해결되어야 한다. 이를 위해 임금인사관리제도의 개선에 관한 연구를 추진하고 그 결과를 노사에 제공하였다. 직업생애가 평균수명연장으로 장기화되면서 청년기부터 계획적이고 체계적인 직업능력개발을 할 수 있도록 공공훈련을 실시하고, 노동자 개인 스스로의 선택으로 직업능력개발을 할 수 있도록 지원한다.

2. 고령자 고용대책의 체계²⁾

일본의 고령자고용 대책의 체계는 크게 3부문으로 나눌 수 있다. 계속고용의 추진, 다양한 고용취업형태의 촉진, 고령기의 고용취업에 대한 원조, 등이 그것이다. 이들을 위한 세부적인 정책의 실천 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 계속고용의 추진

(1) 개발지도

일본은 고령자의 현재 근무중인 직장에서 정년연장이나 그 밖의 다양한 근로계약으로 계속고용을 유지하는 것이 고령자의 취업연장에 가장 효율적인 방법으로 판단하고

2) 渡邊信(1994)은 일본의 고령자 고용정책의 체계를 잘 정리하고 있으며, 이는 우리나라의 정책 수립에 큰 도움이 될 것으로 보아 이곳에 포함하게 되었다.

사전에 고령자의 계속고용이 필요하다는 국민적 공감대를 형성하기 위한 노력을 게을리 하지 않았다. 그 내용으로는 초기에 60세로의 정년연장을 권고하는 것에서 출발하여 1998년에는 60세 정년을 법적으로 의무화하는 '중고령자의 고용촉진에 관한 특별조치법'을 시행하게 되었다.

그 이후로도 계속고용의 필요성을 인식하고 1990년에 법을 개정하여 65세까지의 고용을 유지할 수 있도록 기업에 강력히 권고할 수 있도록 하였다. 특히 고연령자 고용추진자를 선정하여 전문인으로서 고령자의 고용안정에 기여할 수 있도록 하였다.

(개발지도 내용요약)

- ◇고령자고용촉진을 위한 국민적 공감대 형성
- ◇60세 정년의 법적 의무 노력
- ◇정년연장의 요청, 연장계획서의 작성명령, 계획의 적정실시를 권고, 공표 (60세 정년의 의무화: 1998년에 시행)
- ◇정년도달자에 관한 65세까지의 계속고용 노력의 의무(계속고용에 관한 계획의 작성지시, 계획의 적정실시 권고:1995년 시행)
- ◇고연령자고용추진자의 선임
- ◇65세 계속고용지역 추진사업의 실시

(2) 상담원조

계속고용을 위해서는 정년연령이 지난 후에 다시 근로계약이라는 형식을 취해야 한다. 인사관리차원에서 연공서열형 임금체계에서 업적급개념의 연봉체제로의 전환과 퇴직금이나 유급휴가에 관해서도 기존의 조건에 변화를 원하는 것이 사실이다. 정년 60세 이후 65세까지의 계속고용을 위한 기업에서의 조건정비를 위한 조사·연구·입안의 책임과 기업상담을 위해서 고령자 고용개발협회에 원조금을 지원하고 있다. 여기서 고연령자 고용상담자와 계속고용추진지도사를 임명하여 적극적으로 이 사업

(상담원조 내용요약): 고연령자 고용개발협회에 의한 상담원조

- ◇고연령자고용 상담자, 계속고용추진지도사에의한 상담
- ◇개발기업에 있어서의 조건정비를 위한 조사·연구·입안의 원조
- ◇종합적 고용환경정비사업의 실시
- ◇고용시책모형의 개발연구, 각종정보의 조사·수집·제공
- ◇고령자고용에 관한 강습·연수사업, 계속고용에 관한 조성금의 지급

에 임하고 있다.

(3) 조성조치(助成措置) 등

이 사업의 촉진을 위해서 다양한 장려금으로 기업에 인센티브를 주고 있다. 계속고용제도 도입장려금, 고령자 다수고용장려금, 고연령자 고용환경정비 장려금, 고연령자직장 개선자금 융자, 고연령자 계속고용급부제, 등 다양한 환경조성을 위한 장려금 제도를 추진하고 있다.

[조성조치 내용요약]

- ◇60세를 넘는 고용연장의 촉진 (계속고용제도 도입장려금의 활용)
- ◇고령자고용의 장의 확대 (고령자 다수고용장려금의 충실)
- ◇고령자형 직장개선의 원조 (고연령자 고용환경정비 장려금의 창설, 고연령자 직장개선자금 융자제도)
- ◇계속고용의 추진 (고연령고용 계속 급부의 창설)

2) 다양한 형태에 의한 고용과 취업촉진

(1) 재취업의 촉진

고령자의 재취업을 촉진하기 위해서 구직자의 자기소개 비디오를 만들어 구인을 원하는 기업에 정보를 제공할 뿐 아니라 고연령자 고용촉진과 고용협력원을 설치하여 구인구직의 정보를 제공하는 일을 담당케 한다.

사업주는 정년퇴직자의 재취직을 원조하도록 계획을 작성하고 준비 프로그램을 실시하도록 법적으로 노력해야 하는 의무를 부과했다. 재취직원조계획을 작성해야 하는 기업은 60세 미만의 연령을 정년으로 정하고 있고 당해 정년이 되는 근로자를 100명 이상 사용하는 기업으로 공공직업안정소장의 요청에 의하여 제출하도록 되어 있다. 이는 다음과 같은 내용을 포함하여야 한다. ① 60세 미만 정년예정자의 총수, ② 사업주가 강구할 수 있는 원조의 종류 및 대상자 수, ③ 원조계획 대상자 중 공공직업안정소나 공공직업훈련기관의 재취업 촉진조치를 필요로 하는 고령자의 인적사항과 현 직종 및 이직일자과 사업주가 강구할 원조조치의 내용 등이다.

또한 사업주는 재취직 원조담당자(고령자고용촉진원, 고령자고용협력원)를 선임하여 공

하게 하여야 한다. 업무를 요약하면 다음과 같다. ① 원조대상자를 위한 구인의 개척과 구인기업에 관한 정보를 수집하여 제공, ② 원조계획 대상자의 재취직을 용이하게 하는데 필요한 상담실시, ③ 공공직업안정소나 훈련기관과의 협조, ④ 기타 필요한 업무 등이다.

| | |
|--------------------------|---|
| <p>수급조정기능의 강화</p> | <p>◇직업소개기능의 강화(자기소개 비디오, 고연령자 직업상담실) ◇구인정보파악체제의 강화 (고연령자 고용촉진원의 설치, 고연령자 고용협력원의 설치) ◇구인구직정보의 활용(구인구직정보지의 활용)</p> |
| <p>사업주에 의한 재취직 원조의촉진</p> | <p>◇재취직원조의 법적노력의무 ◇고연령자 다수 이직의 제출(보고) ◇재취직 원조계획의 작성 ◇재취직 준비 프로그램 실시</p> |
| <p>조성조치, 등</p> | <p>◇직업안정소개소에 의한 고연령자의 고용촉진 (특정구직자 고용개발조성금의 활용) ◇고용계속의 촉진(고연령고용계속급부의 창설)</p> |

(2) 재직 중에 퇴직준비의 원조

법적으로 사업주는 정년퇴직예정자에게 퇴직준비원조의 의무를 갖도록 하였다. 또한 고연령자 고용개발 협회에서는 생애 생활설계에 관한 세미나를 개최하게 하였다.

(3) 재량적인 고용기회의 제공

60세 이상 고령자에 대하여 근로자파견제도의 특례를 적용하여 적용대상 업종을 크게 확대하였다. 고연령자 계속고용을 위한 급부의 창설로 고령자의 취업을 촉진하게 하였다.

(4) 임시·단기적인 취업기회의 제공

실버인재센터를 충실히 운영하고, 작업·연수시설을 갖춘 실버워킹 플라자(Silver Work Plaza)를 설치하여 고령자를 교육하고, 안전취업대책을 계획하고 있다. 임시적이고 단기적인 취업을 희망하는 정년퇴직자에 대해 취업기회의 제공 뿐 만 아니라 그

에 필요한 지식 및 기술의 부여를 위한 강습도 실시한다. 그밖에 계몽, 연수, 업무연락, 지도와 원조, 정보 및 자료의 수집과 제공 등의 업무를 담당한다.

3) 고령기의 고용과 취업에 대한 원조

(1) 지도 및 원조

고령기 고용취업지원센터를 설치하여 운영한다.

(2) 조성조치

고령기 취업준비장려금의 창설로 고령기 고용대책을 위한 준비를 촉진한다.

4) 고연령자 직업능력개발 원조사업의 체계

(1) 대상자

우선 연령적으로는 55-64세를 대상으로 하고 있다. 이 원조사업은 인재은행에 등록된 전문·기술 및 관리직에 취업코자 하는 고령자, 고연령 이직자, 공공직업안정소에 등록된 기능직을 원하는 고령자, 정년에 임박한 재직자를 대상으로 하는 직업능력개발사업이다.

(2) 해당기관과 업무내용

고용촉진센터 안에 고연령자 직업능력개발 상담코너를 개설하고 고령자능력개발 상담원을 배치하고 있다. 주요 업무내용은 다음과 같다.

- ① 직업안정기관과의 연대를 도모하여 고연령자 (이직자, 재직자)의 직업능력개발에 관하여 상담하고 대상자를 직업능력개발 촉진센터에 추천하여 교육의 기회를 부여한다.
- ② 기능, 지식, 경험 등 대상자의 직업능력을 파악한다.
- ③ ME기기 훈련을 필요로 하는 고령자에게 직업능력개발대학교에서 개발한 모형으로 직업능력을 파악한다.
- ④ 매스터(master)과정 (기술자과정, 테크니션과정, 관리직과정)에 대해서 직업능력개발촉진센터와 훈련계획을 조정을 한다.

이상에서 언급한 직업능력개발촉진센터는 능력개발대학이나 고도 폴리텍 센터(Politech Center), 일반대학 등 각종학교와 제휴하여 강사를 선임한다. 센터에서 개설하는 매스터과정은 고령자 뿐 만 아니라 모든 근로자를 대상으로 하여 실시하는 체계를 갖춘 훈련과정이다.

IV. 중고령자 고용정책의 평가와 정책과제

1. 평 가

우리 나라는 아직 본격적인 고령화 사회에 진입되지 않았고, 기업의 역사도 짧아 그 동안 정년퇴직자의 수도 그리 크지 않아 고령자에 관한 고용정책의 시급성이 크게 대두되지는 않았다. 그러나, 이제 우리 나라도 2000년대 초반에 고령화사회에 진입할 것이고, 1998년 기업의 구조조정으로 발생한 명예퇴직과 사회적 대량실업에서 기인된 고령자의 실업문제는 이제 이후로 크다란 사회적 관심사로 대두될 것이다. 따라서, 준 고령자의 정년연장 등 계속고용의 문제, 고령자의 퇴직 후 재취업의 알선 문제, 퇴직 전·후 직업훈련에 대한 필요성, 고령자의 창업지원 등에서 정부의 정책은 아직 대단히 미흡한 상황이다.

이에 정부는 고령자 고용을 전담할 수 있는 독립된 부서를 구성하고 '고령자 고용 정보센터'를 설립하여 취업알선 뿐 만 아니라 취업과 관련된 정보를 종합적으로 수집하고 구인·구직자에게 제공하는 역할을 담당해야 할 것이다. 뿐 만 아니라 정년연장에 필요한 기업의 인사관리와 관련된 제반 문제를 모형으로 개발하여 기업에 제시할 필요가 있다.

또한 현재 대부분의 기업에서 55-57세를 정년으로 하고 있는 현실을 감안하여 점진적으로 60세 까지 정년을 연장하는 방안을 마련해야 할 것이다. 우선 정년 60세의 자발적인 유도과 인세티브를 제공하는 방안을 마련하고 기업의 70-80%가 60세의 정년에 도달하면 이를 법제화하여 강제적인 60세 이상의 정년제를 도입하는 것이 순리일 것이다.

2. 정책과제

1) 준 고령자와 고령자의 구분을 조정한다.

현재 준 고령자를 50-54세로 하고, 고령자를 55세 이상으로 구분하고 있다. 그러나, 그 동안 점진적으로 증가된 정년퇴직 연령의 연장과 평균수명의 연장으로 고령화 사회로의 급진전을 감안하여 법적인 중·고령자의 기준연령을 조정하여 정책을 추진할 필요가 있다. 우선 필자의 제안은 준 고령자의 연령을 50-58세로 할 필요가 있다고 본다. 이는 현재 많은 민간기업이 55-57세를 정년으로 하고 있기 때문에 이 정년 연령보다 낮은 기업을 58세까지 정년을 연장하도록 하는 유인효과 뿐 아니라 55-57세를 정년으로 하고 있는 기업들도 1-3세 정도 서서히 정년의 연장을 계획할 수 있도록 유인할 수 있기 때문이다.

준 고령자에 관련된 주된 고령자고용정책은 역시 고용안정차원의 정책으로 이들에게 정년연장과 계속고용을 위한 인사관리정책에 초점을 맞추어 정년퇴직후 임금조정 가능성(임금의 경직성 해소: 기간계약임금제, 유급휴가에 대한 예외적 사안, 등)과 근로형태의 개발(재택근무제, 탄력적근무제, 근로자 파견제, 등)에 정책적 초점을 맞출 수 있을 것이다.

고령자에 관련된 취업촉진책은 고령자 적합직종에 기준고용률을 높이는 것이다. 일본의 경우 직종에 따라 60-95%인데 반해 우리는 50-60% 수준이어서 이에 대한 정책의 추진이 어렵다. 최소한 신규채용에서 만큼은 고령자를 우선할 수 있는 법적 장치를 마련해야 할 것이다. 일반기업에 적용하는 기준고용률도 이미 3% 이상이다. 만일 고령자의 기준을 58세 이상의 근로자로 규정한다면 2% 수준정도 밖에 되지 않을 것이고 기업의 추가적인 고령자고용이나 정년연장도 기대할 수 있을 것이다.

2) 고령자 인재은행과 고급인력정보센타를 총괄하는 '고령자취업정보센타'를 설립하여 고령자 고용과 관련된 전반적인 업무를 체계적으로 담당케 한다.

민관이 참여하는 고령자취업정보센타를 설립하여 고령자에 관한 전반적인 취업촉진책을 마련할 수 있는 기구의 설립이 필요하다. 본 센타는 구인구직의 전반적인 정보수집과 제공을 담당하고 각종 직업훈련기관과 연결하여 고령자에 적합한 직업훈련과목도 신설하고, 현재 대부분 젊은 인력에 편중된 학생의 구조에서 일정한 할당량을 확보하여 고령자도 수강할 수 있도록 하는 업무도 관장할 수 있어야 한다.

이와 같이 고용촉진을 위한 정보수집과 고령자를 위한 평생교육차원에서 직업훈련을 시행함으로써 변화하는 산업구조에 적절히 대응할 수 있는 능력을 키우는 업무에 소홀할 수 없을 것이다. 이것이 기업이 필요로 하는 기대인력의 수준이라면 이에 적합한 고령인력의 양성공급이 이루어져야 취업을 촉진할 수 있는 것이다.

3) 고령자를 위한 직업훈련(공공, 민간)체계를 갖춘다.

고령자에 적합한 많은 직종들이 과거의 노동집약적인 수준에서 탈피하여 컴퓨터 등 새로운 도구를 이용하는 업종들이 출현하게 된다. 자동차 배차계, 매표검표원, 사서보조원, 물품관리원, 사무보조원 등도 최근에는 전산기초지식이나 기계조작 등 약간의 직업훈련을 거쳐야 함은 당연하다. 따라서, 고령자에 적합한 직종에서 공통적으로 요구되는 지식을 포함하는 직업교육을 정부주도의 공공직업훈련에서 개설한다면 그들의 취업촉진에 많은 도움이 될 것이다.

민간기업의 퇴직예정자에 대한 직업훈련은 실현 가능한 부분부터 법으로 강제할 필요가 있다. 즉, 기업으로 하여금 근로자에게 정년퇴직 전 전직교육을 의무적으로 실시하게 하고, 기업내 고령자취업관련 담당자를 임명하여 취업이나 직업훈련관련업무를 수행하도록 한다.

4) '고령자 창업보육센터'를 설립한다.

'여성 창업지원센터'와 같은 기능을 할 수 있는 '중고령자 창업보육센터'를 개설할 것을 건의한다. 정책의 균형이라는 차원에서도 중고령자의 창업을 지원할 수 있어야 하고, 이러한 업무는 창업보육지원센터를 통하여 할 수 있다. 고령자는 근로자로의 취업도 할 수 있거니와 개인 창업도 할 수 있다. 두 가지 경제활동에 정책적 지원이 있으면 고령자의 경제적 문제가 효율적으로 해결될 수 있을 것이다. 여기서 중고령자라 함은 70세 이상의 일할 능력과 의사가 없는 연령층을 의미하지 않고, 현행 제도에서는 50세 이상의 연령층을 의미한다.

현재 대부분의 기업에서 55-56세를 정년으로 하고 있고 실제 정년 및 명예퇴직자들의 대부분은 일할 의사가 있으며 그들에 적합한 사업을 창업할 경우 정부의 다양한 창업지원이 가능토록 해야 할 것이다. 이를 위해서 '중고령자 창업보육센터'를 설립하여 새로운 사업을 추진하는 고령자에게 창업상담에서 자금지원에 이르기까지 정책적 지원을 할 수 있어야 할 것이다. 일정기간이상을 근로하고 정년퇴직한 중고령자를

대상으로 한 창업지원금의 알선도 필요하다.

5) 신규인력채용에서의 연령제한을 개선해야 한다.

현재 공무원의 공채나 특채에서 45세 이상의 고령자는 지원 조차할 수 없게 되어 있다. 특히 고령자들이 취업할 수 있는 고용직의 경우에도 20세 미만이어서 연령제한을 완화하거나 철폐하지 않는 한 고령자의 입직문은 완전히 봉쇄되어 있다. 최근에 미국에서는 근로자를 연령기준으로 정년을 정하는 것은 민주사회에서 여성차별과 더불어 또 다른 고령자차별로 규정하여 정년의 폐지가 기정 사실화되고 있다. 하물며 신규채용에 연령의 제한을 두는 것은 고령자 고용차별로 헌법에 명시된 기회균등의 차원에서 받아들이기 힘든 사항이다. 정부기관에서부터 신규채용연령을 제한한 규정을 바꾸고 민간기업에 권고하는 정책을 제안한다.

〈표 13〉 공무원 신규인력의 연령제한

(단위: 세)

| 구 분 | 일반직 | 기능직 (7등급이상) | 기능직 (8등급이하) | 고용직 |
|-----|-------|----------------|----------------|-------|
| 공 채 | 18-35 | 18-40 | 18-35 | 14-20 |
| 특 채 | 18-40 | 20-45 | 18-40 | 14-20 |

자료: 노동부(1999)

6) 서비스산업에서의 적합직종을 개발한다.

앞으로 고용구조는 서비스부문의 성장과 제조업 부문에서의 고용감소로 변화하고 있다. 서비스부문이 고용창출효과가 가장 큰 것으로 기대되고 있어 이 부문에서 고령자의 인력수요가 있을 것이다. 관광산업이나 음식숙박산업에 예절바르고 사회적으로 경험이 풍부한 중년의 인력은 이 산업발전에 기여할 것이다. 선진국에서도 서비스산업에서 고령인력의 근무성적이 높게 평가되고 있어 우리 나라에서도 이에 필요한 기술기능교육을 실시한다면 좋은 성과를 기대할 수 있을 것이다. 취업촉진을 위한 직종을 선정하여 기업에 제시하는 것도 바람직하다.

7) 노동부내 담당 부서를 독립시킨다.

현재 노동부에는 장애인 고용과에서 고령자의 고용관련업무를 담당하고 있다. 물론 그 동안 우리 나라는 고령자의 문제가 크지 않았다. 그러나, 앞에서 언급했듯이 우리는 고령화사회로의 진입을 4-5년 앞두고 있고 지난 2년 동안 높은 실업률에서 이제 서서히 경기회복에 접어들면서 고령자의 취업안정과 촉진문제는 사회적으로 크게 대두될 것이다. 이에 적절히 대응하기 위한 정부의 관련 부서는 현재처럼 장애인 고용과에서 다루기에는 업무의 양이나 성격상 맞지 않는다.

일본은 1982년부터 노동성 직업안정국에 고령자대책부를 설치하여 정년연장, 재고용 등 고용안정에 관한 업무와 고령자고용촉진 원조, 고령자가 원하는 고용형태의 취업기회 확보 등 고용촉진에 관한 업무를 전담해 왔다. 우리 나라도 최소한 '고령자 고용과'를 신설하여 고령자를 위한 직업안정과 고용촉진을 위한 제도개선과 실제로 취업촉진을 위한 업무를 전담하도록 해야 할 것이다.

VI. 맺는말

고령화시대를 앞두고 있는 우리 나라는 고령자의 고용안정과 고용촉진을 위한 다양한 정책을 세워야 할 시점에 와 있다. 1991년에 제정된 고령자고용촉진법도 당시의 고령자기준(50세 이상)에 근거한 법이어서 오늘날 연장된 평균수명과 정년퇴직에 부합되는 법의 개정도 시급한 것으로 보인다. 또한 법의 내용 대부분이 권장하는 정도이어서 선별적으로 권장과 강제의 구분을 지워주는 법의 내용을 채택해야 할 것이다. 즉, 퇴직전후 전직훈련의 의무화 등 일부 가능한 조항부터 강제하는 법으로 변경해야 할 것이다.

고용안정을 위한 정년연장 문제는 60세를 목표정년으로 하여 기업에 꾸준히 지도하고, 약 80%정도의 기업이 60세를 정년으로 채택하는 등 일정률의 목표를 현실적으로 달성한 후에 법으로 강제하는 것이 바람직할 것이다. 일본의 경우는 이미 60세를 법적으로 강제하는 정년으로 했을 뿐 아니라 최근에는 65세를 정년으로 하는 법의 개정을 추진하고 있다. 앞 절에서 제시한 우리 나라 고령자의 고용안정과 고용연장을 위한 개선점을 중심으로 정리하면 다음과 같은 정책을 제안할 수 있다.

첫째, 준 고령자와 고령자의 구분을 조정하여 고령자의 기준을 58세 이상으로 할

필요가 있다. 그러면 현재 추진중인 고령자고용촉진 정책으로 55세가 아닌 58세 이상의 고령자를 대상으로 3%의 기준고용률을 달성할 수 있게 할 것이다.

둘째, 고령자 인재은행과 고급인력정보센타를 총괄하는 '고령자취업정보센타'를 설립하여 고령자 고용과 관련된 전반적인 업무를 체계적으로 담당케 한다.

셋째, 정년퇴직자를 위한 퇴직전 전직훈련을 반드시 실시하도록 기업에 강제하고, 고령자를 위한 공공직업훈련의 체계도 갖춘다.

넷째, 일명 '고령자 창업보육센타'를 설립하여 일정기간 이상을 근로자로 일하고 퇴직한 고령자에게 그들에 적합한 창업을 지도하고 자금을 원조하는 목적으로 본 센타의 설립을 제안한다.

다섯째, 인력채용에서 성차별의 문제가 사회적 정의차원에서 중요하듯이 연령차별의 문제도 중요하다. 이미 선진국에서는 퇴직의 문제를 연령으로 제한하는 정년퇴직을 고용차별로 규정하여 점점 폐지하거나 연장하는 추세에 있다. 우리 나라도 우선 신규채용에서 연령제한을 두지 않도록 개선해야 하고 이는 점차 정년퇴직으로 확대하는 계획을 세워야 한다.

여섯째, 향후 산업구조는 서비스산업 중심일 것이고 이 산업에 고용창출의 효과가 가장 클 것이다. 고령자도 할 수 있는 직종에 일정률의 고용을 강제하거나 유인할 수 있는 지원책이 필요하다. 미국이나 독일에서 '패스트푸드' 점이나 '캐쉬어'에 30%이상의 근로자를 고령자로 하는 정책은 좋은 예이다.

일곱째, 현재 고령자를 위한 정부의 고용담당 부서는 노동부내 장애인 고용과이다. 국민소득이 높아지면서 사회적 복지의 수요가 크게 증가할 것이고 특히 장애인과 고령자의 복지수요는 더욱 증대될 것이다. 따라서, 선진국형의 정부조직체계의 하나로 장애인과 고령자 각각을 위한 고용전담 부서를 구분하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 노동부(1999), 《고령자고용촉진》, 장애인고용과, 미발간자료.
———, 《사업체노동실태조사보고서》, 각 연도.
신영수(1999), “중고령자 고용정책의 현황,” 《고령화사회의 고용정책》, 노동부.
이해영(1997), 《일본의 퇴직금제도》, 한국노동연구원.
유경준, 하은식(1997), 《일본의 고용대책기본계획》, 한국노동연구원.
한국경영자총협회(1995), 《기업의 정년제와 퇴직관리실태조사》.
허재준(1998a), 《고령자 노동시장》, 한국노동연구원.
허재준(1998b), “고령자 임금노동시장의 구조와 정책적 시사”, 《한국인구학》, 제21권 제2호.
渡邊信(1994), 《高齢化社會の雇用問題》, 노동신문사, 평성6년.
- Alexander, Leslie B. and Leonard W. Kaye(1997), *Part-Time Employment for the Low-Income Elderly*, Garland.
Bosworth and Barry(1998), *Aging Societies: the global dimension*, Brookings Institute.
Harrison, Bennett and Marcus Weiss(1998), *Workforce Development Networks*, SAGE Publications.
Johnson, Paul and Klaus F. Zimmerman(1993), *Labor Markets in an Aging Europe*, Cambridge University Press.
OECD(1995), *The Labor Market and Older Workers*, Social Policy Studies No. 17.
Posner, Richard A.(1995), *Aging and Old Ages*, The University of Chicago Press.
Wise, David A(1996), *Advances in the Economics of Aging*, NBER, Chicago Press.

A Study on Employment of Aged Workers in Korea

Young-Soo Shin

This study is to analyze the high unemployment of aged workers, which were mainly taken place during the firm's restructuring period after the 1997 financial crisis. It has been nationally serious of large numbers of unemployed workers, especially, middle and old aged workers. They usually continued to be long-run unemployed relatively to younger workers. They are, of course, competitive to new entrants of younger workers in the labor markets, and so not easy to be employed under high unemployment rates. Aged workers without a job are a kind of social burden in terms of recipients of social welfare. If they have a job and delay some time as the recipient, it is beneficial to the worker as well as the nation.

This is a policy-oriented paper, analyzing about current policies of employment of middle and old workers with a survey on the same case of Japan. Japan and other developed countries have already researched on the field for a long time, in preparing against aging of their population. Aged workers' employment is one of the important issues in the aged societies.

Some policy implications drawn from the research are as follows: 1) mandatory employment rate of old workers should be applied to public sectors, 2) occupation transfer training just before the retirement are strongly recommended for some period, 3) release of age restriction of new recruits and retirement must be in force in terms of age discrimination, 4) more occupations suitable for aged workers should be developed and recommended to be employed in private sectors

Key Words: aged employment, high unemployment rate, mandatory retirement, age discrimination