

博 士 學 位 論 文

韓國의 高齡者 雇傭政策
改善方案에 관한 研究

2004年

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政策學 專攻

金 世 鉉

博士學位論文

指導教授 李鍾受

한국의 고령자 고용정책
개선방안에 관한 연구

A Study on Improving the Employment
Policy for the Elderly

2004年 月 日

漢城大學校 大學院

行政學科

政策學專攻

金 世 鉉

博士學位論文

指導教授 李鍾受

한국의 고령자 고용정책
개선방안에 관한 연구

A Study on Improving the Employment
Policy for the Elderly

위 論文을 行政學 博士學位論文으로 提出함

2004年 2 月 日

漢城大學校 大學院

行政學科

政策學專攻

金 世 鉉

金世鉉의 行政學博士學位論文을 認定함

2004年 2月 日

審査委員長 黃振洙 

審査委員 박용찬 

審査委員 정주택 

審査委員 이창원 

審査委員 이종수 

目 次

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구범위 및 방법	3
1. 연구범위	3
2. 연구방법	3
제 2 장 고령자 고용정책의 이론적 배경	5
제 1 절 고령화사회와 노인문제	5
1. 고령화사회의 개념	5
2. 고령화사회의 노인문제	7
3. 고령화의 원인과 전망	9
4. 인구 고령화의 사회경제적 영향	11
제 2 절 고령자 취업의 필요성과 고령자 노동시장의 특징	14
1. 고령자 취업의 필요성	14
2. 고령자 노동시장의 특징	17
제 3 절 선행연구 고찰	22
제 3 장 외국의 고령자 고용정책	25
제 1 절 고령자 고용정책의 배경 및 동향	25
1. 고령자 고용정책의 배경	25
2. 고령자 고용동향	29
제 2 절 일본의 고령자 고용정책	30
1. 고령자 고용촉진정책	31
2. 고령자 취업지원제도	33
제 3 절 미국의 고령자 고용정책	39

1. 고령자 고용촉진정책	39
2. 고령자 취업지원제도	40
제 4 절 영국의 고령자 고용정책	42
1. 고령자 고용정책	42
2. 고령자 취업지원제도	42
제 5 절 선진외국의 고령자 고용정책의 시사점	43
 제 4 장 한국의 고령자 고용정책	47
제 1 절 한국의 고령자고용정책	47
1. 고령자 고용촉진법	47
제 2 절 한국의 고령자취업지원제도	54
1. 고용보조금제도	54
2. 취업알선제도	56
 제 5 장 한국의 고령자 고용정책의 실태	60
제 1 절 조사 배경 및 방법	60
1. 조사 배경	60
2. 조사 방법	61
3. 조사대상자 및 면접도구	63
제 2 절 조사결과	64
1. 면접자의 특성	64
2. 정부의 고령자 고용정책에 대한 질문	69
3. 고령자 취업담당자 의식조사	76
4. 가족 및 사회전반에 관한 의식 조사	82
 제 6 장 고령자 고용정책의 문제점과 개선방안	84
제 1 절 우리나라 고령자 고용정책의 문제점	84
1. 고령자 고용정책의 기초와 관련된 문제점	84
2. 고령자 고용제도의 구체적 실효성(實效性) 문제	85
제 2 절 고령자 고용 정책의 개선방안	89

1. 고령자 고용정책 기조 전환	89
2. 고령자 취업지원제도의 구체적 개선방안	90
3. 고령자 취업알선을 위한 기타방안	94
 제 7 장 결 론	97
 參考文獻	100
ABSTRACT	104
설문지	107

表 目次

<표 2-1> 65세 이상 노인인구의 증가 추이	6
<표 2-2> 인구 고령화 속도의 국제적 비교	7
<표 2-3> 연령계층별 인구구조 추이	10
<표 2-4> 고령화 관련 재정지출 전망	14
<표 2-5> 65세 이상 취업 노인의 취업 현황	17
<표 2-6> 고령자의 경제활동 참가율과 실업률	19
<표 2-7> 고연령 취업자의 종사상 지위	20
<표 2-8> 고연령 취업자의 직종	20
<표 3-1> 국가별 부양지수 및 노령화지수	26
<표 3-2> 고령 노동자들이 경제활동을 중단한 평균 연령	28
<표 3-3> 주요 선진국의 정년 연령	29
<표 3-4> 취업고령자 or 재취업희망고령자의 취업 이유	29
<표 3-5> 계속고용제도 도입장려금 지급액	32
<표 3-6> 선진외국의 고령자 고용정책 비교	46
<표 4-1> 공공부문의 고령자 우선고용직종	50
<표 4-2> 민간부문의 고령자 우선직종	52
<표 4-3> 고령자 고용촉진장려금의 사업내용	55
<표 4-4> 고령자 고용촉진지원제도별 지원금액 및 지원인원 현황	55
<표 4-5> 고령자인재은행 지정 기준	57
<표 4-6> 한국과 선진 외국과의 고령자 취업정책 비교	59
<표 5-1> 응답자의 월평균 수입	65
<표 5-2> 재취업 동기	66
<표 5-3> 재취업 경로	66
<표 5-4> 재취업을 희망하는 고령자의 주요 취업정보 제공처	67
<표 5-5> 재취업후 평균 근무기간	68
<표 5-6> 고령자 취업 프로그램의 인지 여부	69
<표 5-7> 고령자들이 재취업 시 겪는 문제점	74

<표 5-8> 고령자 취업활성화를 위해 해결해야할 과제	75
<표 5-9> 고령자 취업담당자의 근무연수	76
<표 5-10> 고령자 취업담당자의 월 평균 상담건수	77
<표 5-11> 고령자 취업담당자의 월 평균 취업상담 건수의 분포	77
<표 5-12> 취업담당자가 생각하는 고령자 취업 후 평균 근무연수	78
<표 5-13> 고용주가 고령자를 선호하는 이유	79
<표 5-14> 고령자가 직장을 그만두는 이유	80

그림 目次

[그림 2-1] 고령화가 경제에 미치는 영향	9
[그림 3-1] 독일의 고령자 취업지원 수단	37

國文抄錄

본 연구는 고령화 시대에 대비하여 우리나라의 고령자 고용정책의 바람직한 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

인구 고령화의 원인은 출산율 저하와 평균수명의 연장에서 기인하며, 이로 인해 부양비의 증가와 사회보장비용의 증가로 자녀들의 부양의식 약화와 국가 재정에 부담을 초래하게 된다. 따라서 고령자들이 경제적으로 자립함과 동시에 사회적 독립을 얻을 수 있고 자아실현을 위해서라도 취업 욕구를 갖는 것은 당연한 일이며, 국가는 고령자들에게 마땅한 일자리를 만들어 주어 향후 도래할 사회문제에 대비해야 할 의무가 있다.

이러한 전제 하에 본 연구에서는 우리나라의 고령자 고용정책의 실태와 문제점을 심층 면접 조사하여, 현재 시행중인 정책과 제도가 고령자들에게 얼마나 실효성이 있는지 알아보았다. 그 결과 우리나라의 고령자 고용정책은 고령자들을 생산적인 능력을 갖춘 사회구성원의 중요한 한 축으로 인식해야 함에도 불구하고, 단지 노인복지 차원의 선언적이며 형식적임을 알 수 있었다.

따라서, 향후 우리나라의 고령자 고용정책의 바람직한 방향은 고령자가 사회의 짐으로 인식되어 국가가 보호해야 한다는 시혜적인 차원의 일방적인 정책을 탈피하여, 고령자들이 자립 할 수 있고 봉사 할 수 있는 여건을 만들어 주는 방향으로 전환해야 한다.

제도적인 개선방안으로는 첫째, 고령자 고용촉진법에 의해 규정된 권고사항을 의무규정으로 바꾸어야 하며 둘째, 고령자 우선직종은 고령자 차별금지 직종으로 바꾸고, 고령자에게만 제공되는 현실성 있는 직종을 고령자 우선직종으로 별도 고시해야 한다. 셋째, 정부 및 민간이 운영하는 직업 소개소의 활성화는 물론, 고령자들의 전문성을 사회에 재투자 할 수 있는 고령자 헤드헌터 사업을 정부에서 적극 권유하고 지원해야 한다. 넷째는 은퇴농장의 활성화 방안이다. 은퇴농장은 도시인구의 분산 효과는 물론 비교적 젊은 고령자들의 새로운 일자리 창출 효과 및 농촌의 현대화

도 이를 수 있을 것으로 예상된다. 끝으로 자원봉사제도의 활성화가 필요하다. 경제적으로 안정된 고령자에게는 무급 자원봉사제도를 실시하여 노후생활의 보람을 느끼게 하고, 수입이 필요한 고령자에게는 소득보장의 차원에서 유급 자원봉사제도를 활성화 할 필요가 있다.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

IMF 경제위기를 거치면서 한국의 최근 노동시장 여건은 고령자에게 특별히 어려운 상황으로 전개되고 있다. 시장경제체제에서는 자유로운 노동계약에 의하여 고용주는 추가고용에 의한 수입증대와 이에 소요되는 비용을 비교하여 고용여부를 결정하게 된다. 그러나 고령자와 같은 한계노동자의 취업을 시장기구에만 맡길 경우, 이들에게 주어지는 취업기회가 여타 노동자보다 적기 때문에 정부는 사회·정책적 관점에서 사회적 약자인 고령자의 고용을 촉진하기 위한 다양한 정책과 제도를 마련하고 있다.

실제로 지난 수 십년간 대다수 선진사회에서는 은퇴연령이 낮아지고 연금생활자의 비중이 증가해오면서, 연금계층의 높은 복지의존도는 선진국에서조차 커다란 사회경제적 부담으로 인식되기에 이르렀다. 이로 인하여 과거 순수한 형태의 복지제도로부터 고령자 취업촉진을 통한 생산적 복지시스템으로 정책기조를 전환하고 있다.

우리나라의 경우, 1960년대 이후 지속적으로 진전된 산업화와 그에 따른 사회경제적 환경변화로, 선진 각국의 발전과정에서 볼 수 없었던 여러 가지 현상들을 경험하고 있다. 특히 1990년대 IMF 사태를 겪으면서 4-50대 명예퇴자가 늘어나고, 급기야 30대 명예 퇴직자들까지 등장하는 사태에 이르렀다.

그 중에서도 인구의 고령화 문제는 가장 큰 변화중의 하나라고 볼 수 있다. 현재 대부분의 선진국은 65세 이상 노인 인구가 전체인구의 15% 이상에 달하고 있으며, 개발도상국에 있어서도 노인 인구의 비율은 급속도로 증가하고 있다. 우리나라도 예외가 아니어서 인구 고령화비율은 1960년 2.9%에 불과하였던 것이 2000년 말 7%대인 고령화사회(aging society)에 접어들었고, 2010년이 되면 10.6%, 2020년경에는 15%를 넘어

서는 고령사회(aged society)가 될 것으로 전망하고 있다.¹⁾ 우리보다 앞서 고령화가 진전된 선진 각 국에서는 노인문제가 일찍이 경험해 보지 못했던 새로운 문제였기 때문에 많은 시행착오를 겪으면서 그 해결책을 찾기에 노력해 왔다.

그러나 아직까지도 해결하지 못한 많은 문제에 직면하고 있다. 특히 선진국의 노인문제는 노인인구의 수와 비율의 증가라는 인구구조의 변화에 기인한 것이 핵심적인 과제였으나, 우리나라는 경제위기와 인구구조의 빠른 변화, 더불어 사회구조, 제도 및 가치관 변화라는 사회적 변화현상과 결부되어 더욱 다양하고 심각한 양상을 보일 것으로 예상된다.²⁾

우리나라의 경우에도 ‘고령자고용촉진법’과 ‘고용보험법’의 제정을 통하여 한계노동자인 고령자의 고용촉진에 실질적으로 기여할 수 있는 규정을 부분적으로 보완한 바 있으나 아직도 선진사회에 비하여 열악한 실정이다. 더구나 우리나라의 노인복지제도의 발전단계는 매우 일천한 수준임을 부인할 수 없다. 각종 사회보험과 연금제도를 정비하여 이들을 위한 복지체계를 마련하고 있으나 이들이 실질적인 혜택을 받게 되기까지는 앞으로 시간이 더 필요한 것으로 보인다. 따라서 순수한 형태의 복지제도로부터 고령자 취업촉진을 통한 복지사회 정착을 위해서 각종 시행착오를 최소화할 수 있는 합리적 방안의 모색이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

이 논문은 실효성 있는 고령자고용촉진 정책을 모색하는데 목적을 두고 있다. 이 연구의 구체적 목적은 아래와 같다.

첫째, 우리나라의 고령자 고용정책 및 고령자 취업정책의 구체적 내용을 고찰해 보고,

둘째, 선진국의 고령자 고용제도 및 취업지원정책프로그램을 분석, 우리나라의 고령자 고용촉진정책의 시사점을 얻고자 한다.

1) UN에서는 65세 이상 노인인구비율이 7%이상인 사회를 고령화사회(aging society), 그리고 14%이상인 사회를 고령사회(aged society)로 분류하고 있다.

2) 우리나라가 고령화사회에서 고령사회로 진입하는데 약 22년이 소요될 전망인데 이것은 세계적으로 유례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 속도이다. 대표적인 고령화 급진적 국가인 이웃 일본에서도 고령화사회에서 고령사회로 진입하는 데는 26년정도 걸렸으며, 영국과 서독이 45년, 그리고 프랑스는 무려 115년이나 걸렸다. 국토연구원, (1999), 제4차 국토종합계획 시안-부문별 보고서 제1권, p.93.

셋째, 우리나라의 고령취업자 및 고령자 취업담당자를 대상으로 한 심층면접을 통해 고령취업자의 취업 실태 및 고령자 고용정책의 실효성을 분석해 보고자 한다. 그리고 이러한 심층면접 조사결과와 기타 통계자료를 분석하여 우리나라의 고령자 고용 및 취업지원 정책의 문제점을 분석한 후 우리나라 실정에 맞는 고령자 고용정책의 대안을 모색하고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

우리나라 노인복지정책의 주된 목표 가운데 하나는 고령자의 급증과 노후준비 부족에 따른 문제점을 해결하기 위해 고령자에게 일정한 수준의 소득을 확보해 주는 정책이라고 할 수 있다. 고령자 고용촉진 정책은 노인복지 정책 가운데서도 시혜적이고 구빈적인 정책이 아닌 생산적 복지정책으로서의 의미를 지닌다.

그동안 우리나라의 고령자 고용정책은 정년 및 직무연장제도 도입, 고용촉진 지원제도 개선, 고령자 임금 및 퇴직금체계 개선, 고령자 적합직종 지정 등, 법·제도적 측면과 고령자 재취업지원 및 훈련기능 강화, 취업촉진 프로그램 개발 등의 관리·기술적 측면을 강조해 왔다.

본 논문에서는 우리나라 고령자 고용촉진의 문제점을 분석하여 개선방안을 모색하는데 주된 초점을 두고자 한다. 보다 구체적으로는 우리나라 고령자 노동시장의 현황과 고용촉진 정책의 운영실태를 살펴보고, 또한 선진외국의 고령자 촉진 정책과 취업지원제도를 고찰해 보고자 한다. 그리고 마지막으로 고령자고용 및 취업지원 정책을 분석한 후 그 개선방안을 모색하고자 한다.

2. 연구방법

본 논문에서는 우리나라 및 선진외국의 고령자 고용정책의 실효성을 문

현 및 통계자료를 통해 분석하고, 또한 고령취업자 및 고령자 취업담당자를 대상으로 한 심층면접의 방법을 통해 고령취업자의 실태 및 고령자 고용정책의 실효성을 분석하고 아울러 외국 프로그램의 도입 가능성을 검토해 보고자 한다.

특히 고령취업자 및 고령자 취업담당자를 대상으로 한 심층면접에서는 일반적인 설문조사를 통해 얻을 수 없는 조사 대상자들의 심층적인 의식과 태도를 파악하고자 한다.

본 논문의 구성은 아래와 같다.

먼저 제1장에서는 고령화 사회의 대두에 따른 사회적 문제점을 개괄적으로 살펴보았다.

제2장에서는 고령화 사회의 대두에 따른 노인문제, 인구고령화의 원인과 전망, 고령화사회의 도래에 따른 사회경제적 효과를 기술하였다. 그리고 고령화 사회의 도래에 따른 고령자 취업의 필요성과 고령자 노동시장의 특징을 살펴보았다. 또한 고용정책 및 제도개선에 관한 선행연구들을 고찰하였다.

제3장에서는 우리보다 먼저 고령사회에 진입한 여러 선진국의 고령자 고용정책을 살펴보았다. 이 장에서는 특히 일본, 독일, 미국, 영국 등의 고령자 고용촉진 및 취업지원제도를 고찰하되, 우리나라에 도입 가능성이 있는 프로그램들을 집중적으로 검토하였다.

제4장에서는 우리나라의 고령자 고용정책 및 소득보장정책을 정부의 각종 법규와 자료를 통해 살펴보고, 선진외국의 고령자 고용정책과 우리나라의 고령자 고용정책을 비교해 보았다.

제5장에서는 고령취업자 및 고령자 취업담당자를 대상으로 한 심층면접을 통해 우리나라의 고령자 고용촉진 및 취업지원 정책의 실효성을 분석하고, 외국제도의 도입 가능성 등을 검토해 보았다.

제6장에서는 실태분석 자료 등을 토대로, 우리나라 고령자 고용정책의 문제점을 정리하고, 그 개선방안을 제시하였다.

제 2 장 고령자 고용정책의 이론적 배경

제 1 절 고령화사회와 노인문제

1. 고령화사회의 개념

노인은 일반적으로 생리적·신체적 기능 퇴화와 더불어 심리적 변화가 일어나면서 개인의 자기유지기능과 사회적 역할기능이 약화되고 있는 사람으로 정의되고 있다. 즉, 노인은 개인의 출생에서 현재까지의 기간을 산술적으로 산출한 역(歷)연령(chronological age)에 의해 일정 연령이상의 사람을 일률적으로 노인으로 규정하고 있다.

역(歷연령)은 입법적·행정적인 편의 때문에 보편적으로 이용되고 있는데, 주로 '60세 이상' 또는 '65세 이상'을 노인이라 하고 있다. 일반적으로 노인의 개념은 고령자의 개념과 상호 교환적으로 사용되고 있으나 본 논문에서는 55세 이상을 고령자의 개념으로 사용하고자 한다.

고령화사회(aging society)란 노인 인구의 상대적 증가, 즉 전체인구에 대비한 노령인구의 비율이 증가하는 상태를 지칭한다. 이러한 고령화사회는 고령사회로 이전하는 과도기적 성격을 가진 사회라고 할 수 있는데, 고령사회(aging society)라 함은 고령인구가 일정비율로 증가한 어떤 단계에 와서 그 비율이 거의 안정된 상태가 지속된 사회를 가리킨다.

일반적으로 65세 이상의 노인이 전체 국민의 14% 이상이면 고령사회로 보고 있다. 노인문제가 사회적 문제로 대두되는 데에는 고령화사회와 깊은 관계가 있다고 할 수 있다.³⁾

3) 김성순, 「고령화사회와 복지행정」, 홍익제, 1993, pp.18~19.

<표 2-1> 65세 이상 노인인구의 증가추이

(단위 : 천명)

연도별	2003	2010	2015	2020	2025	2030
전인구	47,925	49,594	50,352	50,650	50,648	50,296
65세이상 인구	3,969	5,302	6,345	7,667	9,689	11,603
구성비	8.2	10.6	12.6	15.1	19.1	23

자료 : 통계청, 장래인구추이, 2001. 11

우리나라의 경우 이미 고령화사회에 접어들었다. 더불어 의료과학, 생명과학, 공학 등 보건의료기술의 발전에 의하여 불치·난치병이 상당부분 정복됨에 따라 수명이 크게 연장되어 향후 급속하게 고령화사회가 진전될 것으로 생각된다.⁴⁾

한편, 프랑스나 스웨덴과 같은 서방 선진국가들의 경우 산업발달과 더불어 노인인구가 서서히 증가하면서 인구의 고령화 기간이 길었기 때문에 노인문제 해결을 위한 사회보장정책 개발과 자금조달을 비교적 오랜 기간 동안 연구하여 점진적이고 종합적인 방법으로 실시해 올 수 있었다. 그러나 우리나라의 경우 20세기 후반에 들어와 급속히 산업발전을 이룩하였고, 노인문제에 대한 사회적인 대책 없이 짧은 기간 동안에 노인인구가 급증하고 있기 때문에 이에 대한 복지대책이 절실히 요구되고 있다.⁵⁾

4) 우리 나라가 고령화 사회에서 고령사회로 진입하는데 약 22년간이 소요될 전망이다. 이것은 세계적으로 유례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 속도이다. 대표적인 고령화 급진전 국가인 이웃 일본에서도 고령화 사회에서 고령사회로 진입하는데는 26년 정도 걸렸으며, 영국과 서독이 45년, 그리고 프랑스는 무려 115년이나 걸렸다. 국토연구원, 「제4차 국토종합계획 시안-부문별 보고서 제1권」, p. 93

5) 이가옥, 「노인복지의 현황과 과제」, 서울 : 다산출판사, 1999. pp.62~63.

<표 2-2> 인구 고령화 속도의 국제적 비교

국가	65세이상 인구비율의 도달연도		소요연수
	7%	14%	
프랑스	1867	1982	115
스웨덴	1890	1975	85
미국	1945	2020	75
영국	1930	175	45
독일	1930	1975	45
일본	1970	1994	24
한국	2000	2022	22

자료 : 최성재, 「우리 나라 노인복지의 현황과 문제점」,
사회복지 99년 봄호, p. 8.

2. 고령화사회의 노인문제

우리나라 인구는 고령화의 초기단계에 불과하지만 머지 않아 본격화될 것으로 보인다. 더불어 고령화사회에서 발생하는 여러 문제는 우리에게도 심각하게 닥칠 것으로 예상된다. 일반적으로 사회구조가 산업화된 사회일수록 인구의 고령화 현상과 함께 노인문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

서구의 여러 연구들에서는 노인문제를 산업사회의 문제와 관련하여 관심을 가져왔다. 예를 들어 파슨스(Parsons, 1995)는 '산업화는 노년층을 경제활동뿐만 아니라 친족 및 지역사회로부터 조직적으로 고립시킨다'라고 지적했고, 코길(Cowgill 1986)은 '사회가 현대화되면 될수록 노년층은 주요한 사회활동의 영역에서 제거되며 사회적 지위가 저하된다'고 주장하였다. 즉 노인문제의 양상은 결국 소득보장과 관련된 문제, 건강 보호 및

의료관련 문제, 역할 상실 및 여가문제, 부양 및 보호의 문제, 심리적 고립 및 소외감 등으로 나타난다고 볼 수 있다.

노인이 퇴직 후 소득감소에서 오는 생계비문제, 노후에 자주 경험하는 만성질환과 심신 쇠약으로 인한 건강문제, 은퇴 후 가정과 사회에서의 역할 상실 및 지위의 저하, 그리고 결과적으로 나타나는 고독감, 소외감 등은 현대노인들이 당면하고 있는 공통적인 문제라고 할 수 있을 것이다.⁶⁾

우리나라에서도 노인문제가 발생하는 대표적인 요인은 도시화, 산업화, 핵가족화로 집약할 수 있다.

먼저, 도시화는 노인들로 하여금 전통적인 이웃과 친구를 잃게 하고, 급격하는 현대문화를 따라갈 수 없게 하여 사회의 다수 집단으로부터 소외되어 점차 노인의 사회적 역할과 지위를 저하시키고 있다.

또한 산업화로 인하여 노인들이 산업구조의 급격한 변화에 따라가지 못하고, 사회에 적응하는 어려움이 가중되는 것도 노인문제 발생의 한 요인이 될 수 있다. 급변하는 산업구조는 노인들이 터득한 기술이나 경험을 필요로 하지 않게 함으로써 노인의 취업을 점점 더 어렵게 만들어 노인들의 소득감소를 야기시켜 결국 경제적 능력이나 지위저하의 주요 원인이 되게 한다.

핵가족화는 노인가족과 단신생활노인의 수를 증가시키고 가족구성원에 의한 노인부양의 기능을 상실시키고 있다.

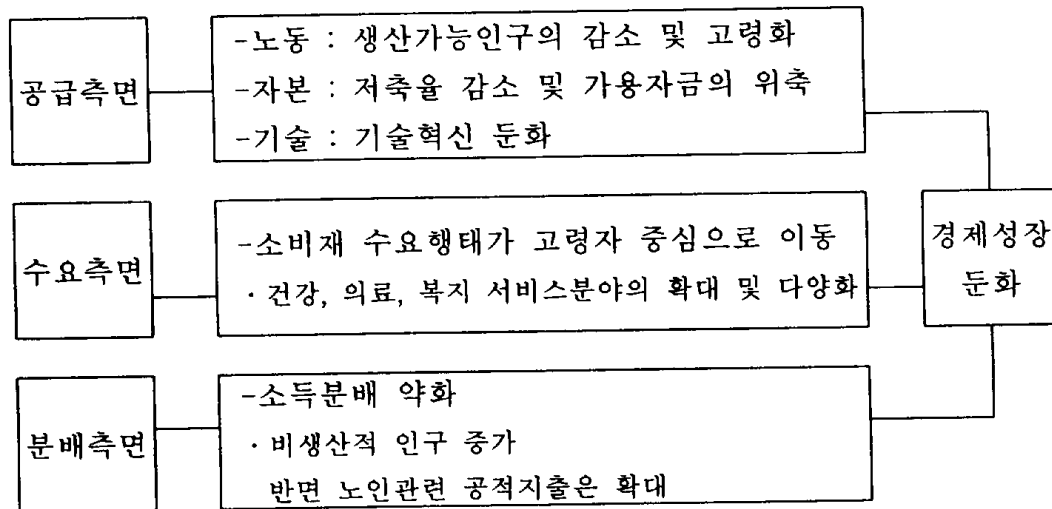
이러한 노인문제는 노인 개인의 불안 그 자체로 끝나는 것이 아니고 사회나 가족으로부터 역할과 지위에 대한 소외와 고독을 느끼게 하며, 이러한 현상이 심화함으로서 심각한 사회문제로 야기될 수 있다. 특히 우리나라의 노인문제의 경우에는 노인 복지에 대한 정책과 시설이 절대 부족하기 때문에 국가 사회보장 재정에 커다란 부담을 주며 심각한 사회문제화가 될 가능성을 내포하고 있다.

또한 고령화 진전에 따른 인구구조의 변화는 [그림2-1]과 같이 경제 전반에 있어 생산가능인구의 감소 및 고령화, 기술혁신의 둔화, 소득분배의

6) 박연진, 「한국의 노인복지정책 개선방안에 관한 연구」, 동아대학교, 1999, pp.9~10

약화 등의 영향을 초래하게 된다.

[그림 2-1] 고령화가 경제에 미치는 영향



자료 : 삼성경제연구소, 「고령화시대 도래의 경제적 의미와 대책」, 2002. 12.

3. 고령화의 원인과 전망

1) 인구 고령화의 원인

인구의 고령화가 나타나게 되는 원인은 출산율의 저하와 평균수명의 연장 때문이다. 현재 우리나라의 출산율은 지속적인 저하로 인하여 미국은 물론 서유럽국가들에 비해서도 낮은 수준에 이르렀다. 이와 더불어 평균수명의 연장 또한 선진국 평균 수준을 웃도는 수준으로 앞으로도 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다.

이러한 현상은 앞으로도 지속될 것으로 예상되기 때문에 인구의 고령화 자체는 피할 수 없는 추세가 될 것이다.

2.) 인구 고령화의 전망

통계청의 장래인구추계(2001)에 따르면, 2013년에 인구 5천만명을 돌파할 것이고, 2023년을 정점으로 하여 인구가 감소세로 들어설 것으로 전망하고 있다. 장래인구추계에 의한 연령계층별 인구구조의 추이<표 2-3>를 살펴보면, 유소년인구는 지속적으로 감소하며, 생산가능인구 역시 2016년을 고비로 감소세로 돌아설 것으로 전망되었다.

<표 2-3> 연령계층별 인구구조 추이

(단위 : %)

	전체인구중 비중			생산가능인구중 비중		
	0~14세	15~64세	65세이상	15~24세	25~49세	50~64세
2003	20.2	71.4	8.4	21.2	59.6	19.2
2010	17.2	72.1	10.7	18.3	56.8	24.9
2020	13.9	71.0	15.1	16.3	50.8	32.9
2030	12.4	64.6	23.1	14.8	49.2	36.0
2040	11.5	58.4	30.1	14.7	49.4	35.9
2050	10.5	55.1	34.4	15.4	47.0	37.6

자료 : 통계청, 장래인구추계. 2001.

65세 이상 노령인구는 2003년 현재 8.4%에서 2019년에 14.4%로 고령사회에 진입하고 2026년에 20%를 돌파하여 본격적인 초고령사회에 도달할 것으로 전망된다.

이처럼 고령인구 비중의 증가는 부양비의 증가로 이어진다. OECD가 전망한 바에 따르면, 우리나라는 인구의 고령화로 인하여 고령인구 부양비가 가장 급격하게 증가하는 나라가 될 것이다. 다만, 유소년인구 부양비는 줄어들어 총부양비의 증가세가 약간 상쇄되지만, 우리나라는 2025년 이후에는 가장 급격하게 부양비가 상승하는 국가가 될 것이며, 2050년에는 노동력 인구의 규모와 비노동력 인구의 규모가 유사한 수준이 될 것으로 전망되고 있다

4. 인구 고령화의 사회경제적 영향

고령화가 사회경제적으로 미치는 영향은 크게 ①노동력 인구의 규모와 구성 변화 야기 ②전체 사회의 저축률 감소 초래 ③고령자의 건강과 생계 유지를 위해 들어가는 사회보장비용의 증가와 이로 인한 국가 재정에 대한 부담 초래 등이다.⁷⁾

1) 노동시장에 미치는 영향

고령화의 진전이 노동시장에 미치는 영향을 검토할 때, 다음의 두 가지를 개념적으로 구분하여야 한다. 하나는 전체 인구에서 생산가능인구(15~64세)가 차지하는 비중과 절대 규모의 감소문제이며, 다른 하나는 생산가능인구의 연령별 구성의 변화이다.

우선, 고령화는 생산가능인구의 규모와 전체 인구에서 차지하는 비중에 있어서의 변화를 초래할 것이다. 그러나 이 문제는 상대적으로 좀더 먼 미래의 일이다. 우리나라의 생산가능인구는 2000년 현재 33,702천명으로 총인구 중 71.7%를 차지하고 있어서 선진국에 비해서는 비중이 큰 편이며, 생산가능인구의 비중 확대는 지금까지 우리나라 경제성장의 동력으로 작용해 온 것이 사실이다. 15~64세 생산가능인구 대비 유·노년인구의 비를 나타내는 부양비는 앞으로도 당분간 낮아지는 추세가 계속되어 2010년에 최저점에 이를 것으로 예상되며, 2030년에도 54.9%로 선진국(61.3%)에 비해서는 낮은 수준을 유지할 것으로 예상되고 있다. 따라서 생산가능인구의 감소 문제는 당면한 문제는 아닐 수 있다.

이보다 더 먼저 당면한 문제는 생산가능인구의 연령구성의 변화이다. 2002년 현재 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층은 전체 생산가능인구의 58.8%로 큰 구성비를 차지하고 있고, 50~64세 인구는 2000년 현재 전체 생산가능인구의 18.4%(6,189천명)를 차지하고 있어, 현재로서 우리나라

7) 김정한·장지연, 「중·고령자 고용실태와 일자리창출」, 한국노인복지시설협회, 고령화 시대의 사회정책방향 토론회, 2003.

라는 비교적 젊은 국가에 속한다. 그러나 2020년에는 50~64세 인구는 33%에 달하게 된다.

전체 인구에서 노동력 인구가 차지하는 비중과 규모는 인구의 연령계층별 구성과 각 연령층에 속한 사람들의 경제활동 참가율에 따라 결정된다. 인구의 연령계층별 구성이 점차 고령화된다고 할 때, 50대 이후에는 경제활동참가율이 감소하는 현재의 연령별 경제활동 참가율 패턴이 50대 이후에도 청·장년층 수준으로 유지되는 방향으로 극적인 변화가 일어나지 않는 한, 50대 이상 고령자 인구의 비중 증가는 전체 인구 중 노동력 인구가 차지하는 비중의 감소를 의미하며, 장기적으로는 노동력의 절대규모의 감소를 초래할 것이다.

2) 자본시장에 미치는 영향

전통적인 생애주기이론(life cycle model)을 고령화에 적용하면, 고령화가 진전될수록 전체 사회의 저축률은 하락할 것으로 예상할 수 있다. 고령화의 진전은 통상 노동계층의 비중이 감소하고, 비 노동 계층의 비중이 증가하는 것을 의미한다. 노동계층은 소득을 창출하고 저축을 하는 인구 집단인 반면, 비 노동 계층은 기존의 저축을 이용하여 현재의 소비를 충당하는 집단이라는 것이다.⁸⁾

총량변수들을 이용한 시계열 분석과 국가간 비교연구들은 이러한 생애주기이론과 일치하는 결과를 보여주고 있으며, 나아가 우리나라의 경우에도 총량변수를 이용하여 저축률의 결정요인을 분석한 결과 생애주기이론과 일치하는 결론을 얻었음을 보여주고 있다. 저축률을 종속변수로 하는 회귀방정식에서 고령화의 정도를 나타내는 피 부양 인구 비율의 회귀계수에 대한 추정치가 음의 유의한 값을 나타내고 있다. 뿐만 아니라 이 연구는 고령화의 정도가 심각함에도 불구하고 총 저축은 상당히 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 알려진 일본의 경우마저 고령화의 진전에 따라 총

8) 이혜훈, 「고령화와 재정의 대응과제」, 한국개발연구원, 2001.

저축은 오히려 감소한 것으로 분석하였다. 결론적으로 고령화가 진전되면 총 저축은 감소할 것으로 예상된다. 총 저축의 감소는 가용자금의 축소를 통해 투자의 위축을 초래할 가능성이 크고 결과적으로 경제성장의 둔화를 야기할 가능성이 크다고 결론짓고 있다.

3) 재정에 미치는 영향

고령화는 연금의 재정수입과 지출 모두에 영향을 미친다. 연금의 보험료 수입은 보험료가 소득액에 대하여 일정비율로 부과되기 때문에 가입자의 수와 가입자의 소득에 의존한다. 고령화가 진전되면 근로계층의 비중이 감소하기 때문에 보험료를 내는 사람의 수는 감소할 가능성이 크다. 즉, 고령화의 진전에 따라 연금재정 수입은 감소할 것으로 예상된다.

연금재정 지출은 보험료에도 영향을 받기 때문에 가입기간과 가입자의 생애소득에도 영향을 받지만 수급자의 수와 수급기간에 가장 크게 영향을 받는다. 조기퇴직 추세를 고려하지 않는다고 하더라도 평균 수명연장에 따른 수급기간의 장기화와 고령인구의 증가로 인한 수급자의 증가는 연금재정 지출을 증가시킬 수밖에 없다.

결론적으로 고령화가 진전됨에 따라 연금재정은 악화될 것이라는 예상 이 쉽게 도출된다. 취업률이나 연금의 임금대체율은 재정악화를 저지하는 방향으로 약간의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.⁹⁾

또한 고령화가 진전됨에 따라 1인당 의료비 지출이 증가하는 것 또한 세계적으로 일반적인 현상이다. OECD(1998)에 의하면 선진국의 경우 노인인구 1인당 진료비는 비 노인 인구 1인당 진료비의 3~4배에 달한다고 한다.

연금지출과 의료비, 노인복지비를 모두 포함하는 고령화 관련 재정지출의 전망은 <표 2-4>와 같다. 2050년경에 이르면 국민의료비는 2000년에 비해 약 10배 가량 증가할 것으로 전망된다. 2000년 기준으로 GDP 대비

9) 이혜훈, '고령화와 재정의 대응과제', 한국개발연구원, 2001.

5.4% 수준이었던 국민의료비는 고령화가 진전됨에 따라 지속적으로 증가하여 2050년경이 되면 약 14.4%에 달할 것으로 분석된다. 고령사회에 진입할 것으로 예상되는 2020년경에는 9% 내외에 달할 것으로 분석되는데, 이는 현재 고령사회에 진입한 OECD국가들의 GDP 국민의료비 비중인 7~9%와 유사한 수준이라고 볼 수 있다.

<표 2-4> 고령화 관련 재정지출 전망

(단위 : %, 십억원)

	연금 지출	의료비 지출		노인 복지비	고령화 관련 지출	고령화관 련 지출의 GDP대비 비율(%)	재정 지출
		총계	공공부담				
2000	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2010	215.12	225.25	292.65	222.76	257.86	146.20	173.02
2020	528.90	413.68	561.32	373.46	545.50	205.02	280.38
2030	1140.01	604.73	838.58	716.05	970.72	294.64	412.66
2040	1617.54	795.04	1,115.17	991.67	1,336.04	355.46	550.77
2050	1828.79	999.90	1,418.66	976.32	1,596.26	381.56	692.61
2000년 실적치	11,313	28,633	14,099	204	25,616	5.4	128,007

자료 : 이해훈, 「고령화와 재정의 대응과제」, 한국개발연구원, 2001.

제 2 절 고령자 취업의 필요성과 고령자 노동시장의 특징

1. 고령자 취업의 필요성

고령자 개인은 그가 경제적인 요인과 상관없이 취업을 할 수 있는 능력 뿐만 아니라 취업에 대한 욕구도 갖고 있다. 일자리를 갖는다는 것은 자신의 역할을 성공적으로 수행하여 경제적으로 자립함과 동시에 사회적 독립을 얻을 수 있는 것은 물론 자아실현을 이룰 수 있기 때문에 고령자가 취업에 대한 욕구를 갖는 것은 당연한 것이다.

고령자 취업에 있어서 취업에 대한 고령자 자신들의 욕구는 소득을 확보하려는 경제적 측면뿐만 아니라 사회참여의 욕구도 포함되어 있으므로

고령자에게 취업은 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

고령자 취업은 다음과 같은 사회적 변화 때문에 더욱 중요성을 지니게 된다.

1) 자녀들의 부양의식 약화

급격한 사회변동과 젊은이들의 의식변화, 그리고 산업화, 도시화는 가족 구조를 핵가족화로 변모시켰고, 개인주의적 서구문화의 영향으로 자녀들의 부양의식이 약화되었다. 즉 핵가족화로 인하여 부모에 대한 부양의식은 가족 부양으로부터 국가의 책임으로 변화되었으며, 노인들 자신도 점차 독립하고자 하는 경향이 강해지고 있다. 따라서 사회구조가 변화함에 따라 노인들에게도 생계유지가 가능하도록 공적사회보장제도를 확충시켜 소득을 보장하든지, 노동할 의사가 있는 사람에게 일을 할 수 있도록 국가와 사회가 함께 노력해야 할 것이다.

2) 노후 소득보장의 불안정

노후보장을 위한 소득보장방법에는 데모그란트(demogrant)¹⁰⁾, 사회보험(social insurance)¹¹⁾, 공적부조(public assistance)¹²⁾, 퇴직금제도, 세금감

10) 데모그란트(demogrant)란 노인의 경제적 수준이나 부양자의 유무에 관계없이 일정 연령 또는 특정한 부류에 속한 노인에게 지급되는 혜택으로 현재 호주와 영국에서 실시하는 비기여제 노령연금을 예로 들 수 있으며, 우리나라에는 아직은 실시되지 않고 있으나 국가공무원이 받는 노인부양수당은 수급자의 경제적 사정에 관계없이 일률적으로 지급되고 있으므로 데모그란트 성격이라 할 수 있다. 이 제도는 모든 노인에게 보편적으로 적용되므로 국민으로서의 복지권 확보, 세대간의 소득 재분배, 사회적인 통합 면에서 효과적인 프로그램으로 간주될 수 있으나 도움이 꼭 필요하지 않은 사람들에게도 분배되므로 사회보험이나 공공부조에 의한 소득보장 프로그램보다는 효율성이 약하며, 국가의 재정능력이 없으면 데모그란트 방식에 의한 노후 소득보장은 계속하기 힘든 방법이다.

11) 사회보험은 공적부조와 함께 사회보장제도의 핵심적인 역할을 하고 있으며, 사회보험의 종류에는 가입이 강제적이고 보험료는 평등주의 원칙으로 평등하게 각출하여 급여도 차이를 두지 않고 균등하게 지불하는 평등주의 방법과 개인소득에 비례하여 기여금을 각출하고 급여도 소득에 비례하여 지급하는 능력

면, 할인혜택, 노인고용 등이 있으나 우리나라는 아직 이러한 제도들에 의해서 노후생활을 하기에 미흡한 실정이다. 또한 현재 우리나라의 노인들은 다른 나라의 산업사회처럼 연금제도와 공적부조가 확립되지 않은 상태에서 과다한 자녀양육비 및 자녀결혼에 따른 독립비 지출로 인하여 노후에 대한 준비를 거의 할 수 없었으므로 대부분의 경우 노후에는 자녀에게 생활비를 의존하는 편이다.

3) 복지재정의 부담 가중

일반적으로 노인들의 노후생활은 대부분 가족에 의해 보호되어 왔으나, 도시화·산업화·핵가족화 현상으로 인하여 가족이나 자녀에 의한 부양기능이 약화되어 노인 부양의 책임은 종래의 가정으로부터 사회가 분담하지 않으면 아니 되게 되었다.

이는 곧 사회적 비용의 증가를 의미하는데, 사회적 책임은 연금제도와 공적부조, 그리고 각종 복지프로그램의 확충으로 이어져 국가 비용 부담의 가중을 초래하였다. 서구 선진국들에 비해 우리나라의 경우 복지정책이 발달하지 않았음은 물론 국부의 절대적인 규모가 크지 않은 상태에서 급격한 고령화사회로의 전환은 복지재정에 대하여 적지 않은 부담으로 다가왔다.

더구나 사회부조연금은 소수 빈곤 노인들의 최소 생계유지라는 과거의 소극적 개념을 벗어나 자활에 기여한다는 적극적인 수단으로 변모하는 양상을 띠며, 사회부조연금의 수혜권을 시민의 정당한 복지권으로 받아들이는 경향이 증대하고 있다.

따라서 노인들의 최저 생계보장과 관련된 정책사업이외에 정부의 재정

주의에 의한 제도로 나누어 볼 수 있다.

- 12) 국가가 생활이 어려운 국민에게 최저생활을 보장해 주는 일종의 구빈정책으로 지구촌의 거의 모든 나라에서 실시되고 있다. 공적부조는 미국에서는 보충적 안정소득, 영국에서는 국민부조, 독일에서는 사회부조, 일본에서는 생활보호 등 여러 명칭으로 불려진다. 재정은 세수에 의해 충당되고 국가에서 규정한 최저생활선 이하의 저소득층을 대상으로 자산조사를 실시하여 지원한다.

상의 부담을 줄이고 노인들로 하여금 경제적 소득원을 확보할 수 있도록 노인취업의 확대정책을 장·단기적인 입장에서 폭넓게 마련해야 할 것이다.

2. 고령자 노동시장의 특징

총체적인 인구구조에서 고령자가 차지하는 절대규모와 비중이 계속 증가함에 따라 근로 취약 계층에서 고령자가 차지하는 비중이 계속 증가하고 있다.

노동 취약계층으로서의 고령인구가 증가하지 않기 위해서는 연금제도가 발달되어 있거나, 아니면 고령자가 노동시장에서 가질 수 있는 일자리가 청·장년층에 비해서 손색이 없어야 할 것이다. 그러나 현 시점에서 볼 때, 고령자는 매우 높은 비율로 경제활동에 참가하고 있으나, 65세 이상 그 절대 다수가 농업, 어업 및 단순근로자임을 <표 2-5>를 통해 알 수 있다.

<표 2-5> 65세 이상 취업 노인의 취업현황 (단위 : %)

직업	계	성별		연령별		
		남	여	60-69	70-74	75 +
합계 명	100 (1,685)	100 (947)	100 (338)	100 (362)	100 (196)	100 (126)
농림·어업종사자	60.4	62.5	58.3	55.4	65.6	66.8
단순노무자	21.5	14.9	28.3	23.2	17.9	22.2
서비스·판매직 근로자	8.8	7.8	9.9	9.8	10.0	4.0
사무직원	1.2	2.3	0.0	1.6	0.7	0.5
기능근로자	2.7	3.4	2.1	3.4	2.3	1.6
전문가	1.9	2.9	0.9	1.9	0.6	3.8
기술공 및 준전문직	1.1	1.9	0.2	0.8	2.2	0.0
기계조작원·조립원	0.4	0.9	0.0	0.8	0.0	0.0
입법공무원, 고위임직원	2.0	3.5	0.4	2.9	0.7	1.2

자료 : 한국보건사회연구원, 「1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사」, 1998.

우리나라의 고령자 노동시장은 다음과 같은 특징을 지닌다.

1) 높은 경제활동 참가와 낮은 고용의 질

그 동안 우리나라의 노동시장에서 고령 노동자의 문제는 크게 주목의 대상이 되지 못해왔는바, 그 이유는 우리나라의 고령자가 다른 선진국에 비해서 높은 경제활동 참가율을 나타내고 실업률도 높은 편이 아니었기 때문이다<표 2-6>.

남성과 여성을 구분하지 않고 보았을 때, 연령별 경제활동참가율은 20대 중반에서 50대 초반까지 가장 왕성한 활동을 하는 시기임을 보여주다가, 50대 후반부터 감소하기 시작하여 60대 후반에는 급격히 낮아진다.

15세 이상 전체 남성의 경제활동참가율이 73.4%일 때, 55~64세 남성의 경제활동참가율은 70.4%로 여전히 높은 편이고, 65세 이상에서는 39.7%로 급격히 감소한다.

여성도 마찬가지로 전체 여성의 경제활동 참가율이 49.0%인데 비하여, 55~64세 여성의 참가율은 47.3%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 고령자의 경제활동 참가율을 다른 나라와 비교하여 그 수준을 비교해 보면, 남성의 경우 일본보다는 낮은 수준이지만, 스웨덴이나 노르웨이 등과 비슷한 수준으로 고연령자의 경제활동참가율이 높은 국가로 분류된다.

여성의 경우는 스웨덴이나 노르웨이 등에 비하여 낮은 수치를 보이거나, 프랑스나 독일의 경우보다는 훨씬 높다.¹³⁾

13) 장지연, 「중고령자 고용촉진제도 개선방안 연구」, 한국노동연구원 고용보험센터. 2001.

<표 2-6> 고령자의 경제활동참가율과 실업률(2001 상반기)(단위 : %)

	남성		여성	
	경제활동참가율	실업률	경제활동참가율	실업률
55 ~ 64세	70.4	2.6	47.3	0.6
65세 이상	39.7	0.3	22.4	0.0
전연령	73.4	3.4	49	1.6

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 원자료, 2001.

우리나라 고연령자(55~64세)의 경제활동 참가율이 아직은 비교적 높게 나타나는 것은 주로 농가부문의 경제활동참가율이 높는데 기인할 가능성이 크다. 경제활동인구조사의 농가부문 통계를 살펴보면, 50세 이상 65세 미만 인구의 85% 이상이 경제활동에 참가하고 있고, 65세 이상 인구도 66%의 경제활동 참가율을 보이고 있다. 그러나, 비농가의 경우 50대 후반에 경제활동참가율은 이미 59.4%로 떨어지고, 65세 이상의 경제활동 참가율은 18.2%에 불과한 형편이다.

종사상 지위 면에서 볼 때, 취업하고 있는 고연령자는<표 2-7>에서 보는 바와 같이 대체로 자영업부문에 집중되어 있다. 55~65세 남성의 45.7%, 여성의 57%가 비 임금노동자이고, 65세 이상의 경우는 남성의 72.2%, 여성의 75.2%가 비 임금노동자이다. 고연령취업자가 주로 속해있는 직종은<표 2-8>에서 농어업노동자와 단순노무직노동자이다. 남성 55~64세의 경우 농어업직에 25%, 단순노무직에 20.4%가 분포해 있으나, 고위관리직에도 11.7%가 분포해있다. 그러나 여성의 경우는 농어업직과 단순노무, 판매서비스직을 합하면 약 70%에 근접하게 된다. 65세 이상 연령층에서는 농어업직의 비중이 50%를 넘어가고, 단순노무직도 15-19%에 달하여, 이 두 직종을 합치면 전체의 약 70% 수준에 이른다.

현재 우리나라 고연령자는 대부분 자영업부문과 농업부문에 종사하고 있으며, 고용부문 종사자의 대다수는 직종별로는 단순노무직이며, 고용형

태상으로는 임시일용직이라는 사실에 주목하여야 한다. 우리나라 고령자의 경제활동 참가율이 높고 실업률은 상대적으로 낮은 편이지만 고용의 질 또한 매우 낮은 수준이다.

<표 2-7> 고연령 취업자의 종사상 지위 (단위 : 천명, %)

	55 ~ 64세				65세 이상			
	남		여		남		여	
상용근로자	294	(21.6)	39	(3.9)	39	(6.6)	5	(1.0)
임시근로자	185	(13.6)	194	(19.4)	63	(10.7)	44	(8.4)
일용근로자	142	(10.4)	167	(16.7)	34	(5.8)	77	(14.8)
고용주	118	(8.7)	29	(2.9)	28	(4.8)	3	(0.6)
자영업자	606	(44.5)	262	(26.2)	397	(67.4)	220	(42.2)
무급가족종사자	17	(1.2)	308	(30.8)	28	(4.8)	172	(33.0)
전체	1,362	(100.0)	999	(100.0)	588	(100.0)	520	(100.0)

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 원자료, 2001.

<표 2-8> 고연령 취업자의 직종 (단위 : 천명, %)

	55 ~ 64세				65세 이상			
	남		여		남		여	
입법 공무원 및 고위임직원 및 관리자	160	(11.7)	18	(1.8)	46	(7.7)	11	(2.1)
전문가	57	(4.2)	10	(1.0)	22	(3.7)	2	(0.4)
기술공 및 준전문가	51	(3.7)	15	(1.5)	7	(1.2)	4	(0.8)
사무직원	60	(4.4)	201	(20.0)	19	(3.2)	50	(9.5)
서비스 근로자 및 상점과 시장 판매 근로자	129	(9.4)	160	(15.9)	45	(7.6)	69	(13.0)
농업 및 어업숙련근로자	342	(25.0)	325	(32.3)	326	(54.9)	274	(51.8)
기능원 및 관리기능근로자	133	(9.7)	62	(6.2)	21	(3.5)	18	(3.4)
장치·기계조작원 및 조립원	161	(11.8)	12	(1.2)	16	(2.7)	1	(0.2)
단순노무직 근로자	274	(20.4)	202	(20.1)	92	(15.4)	100	(18.9)
전체	1,367	(100.0)	1,005	(100.0)	594	(100.0)	527	(100.0)

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 원자료, 2001.

2) 낮은 재취업 가능성

고령자의 실업률은 청년층의 실업률에 비해서는 매우 낮은 수준이며, 전체 남성의 실업률 3.4%에 비해서 55-64세의 실업률 2.6%는 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 50세 이상 연령대의 실업률은 1997년 경제위기 이후 크게 높아졌지만, 전연령 계층의 평균 실업률에 비해서는 낮은 수준을 유지하였다. 이러한 현실로 볼 때, 수치상 나타나는 고령자의 실업률은 크게 우려할 만한 상황은 아니다. 그러나 우리 사회에서 고령실업률은 실제로 통계에서 낮게 포착될 가능성이 있다. 고령자일수록 구직가능성을 낮게 판단하여 적극적인 구직활동을 하지 않는 실망실업 상태에 있을 가능성이 크다. 또한 실업자라고 해도 실업급여를 받을 수 있는 요건을 갖추지 못한 경우가 많기 때문에 스스로 실업자라고 나설 유인이 적다. 따라서 고령자의 실업률은 그 수치가 낮다고 해서 문제가 없다고 판단해서는 안될 것이다.

55세 이상 중고령 실업자의 인구학적 특성을 살펴보면 83%가 남자이며, 55-59세가 전체의 57%, 60-64세는 36%이다. 고령실업자의 학력은 67%가 고졸미만이며, 고졸까지를 합하면 90%를 넘는다.¹⁴⁾ 고령취업자 중에 자영업자의 비율이 높은 것과는 달리, 현재 실업상태인 고령자는 대부분이 임시직과 일용직 임금노동자였던 사람들이다. 46.7%가 전직이 일용노동자였고, 임시직과 일용직을 합치면 74% 수준에 달한다. 직업으로 보면 42.7%가 단순노무직 노동자였고 생산직 노동자였던 사람도 25.7%로 많은 편이다.

요약하자면, 고령실업자는 중장년층에 비하여 장기실업자의 비중이 높은 편이고, 74%가 전직 일용노동자이거나 임시노동자이며, 전직이 단순노무직이었던 사람이 43%에 이른다. 게다가 이들의 학력수준은 67%가 중졸이하로 나타나 이들이 노동시장에서 저임금 단순직을 제외한 정규일자리에 고용가능성은 매우 낮은 상황이라고 보아도 큰 무리가 없다.

14) 장지연, '중고령자 고용촉진제도 개선방안 연구', 한국노동연구원 고용보험센터. 2001.

제 3 절 선행연구 고찰

고령자 고용촉진에 대한 기존의 연구는 고령자 고용촉진을 위한 정부 정책상의 활성화 방안과 고령자 교육을 통한 재취업능력의 향상에 맞추어 연구되어 왔다.

이러한 연구는 노인의 삶의 질의 향상과 고령화 사회에 대비한 사회경제적 부담의 감소를 위한 정책 방안의 제시가 궁극적인 목적이다. 그러나 그동안의 고령자 취업을 위한 정책적·행정적 대안은 현실적인 벽에 부딪히며 기대 수준에 크게 미치지 못하였다.

고령자 취업 또는 고령자 소득보장과 관련된 연구는 끊임없이 진행되고 있지만, 대부분의 연구는 문헌연구로 (황진수, 1993: 김도형, 1996: 김형주, 1996: 정경배, 1996: 김미혜, 1997: 이가옥, 고기철, 1998: 천성수, 박종순, 1999) 거시적인 측면의 정년퇴직연령 연장, 고령자의 재취업 활성화 정책에 대한 논의와 한 집단을 대상으로 하고 있다.

고령자 취업에 대한 실증적 연구로는 1998년 보건사회연구원에서 실시한 「전국 노인생활실태 및 복지욕구조사」의 노인취업욕구와 변재관¹⁵⁾의 서울시 노인을 대상으로 한 연구라 할 수 있다.

또한 변재관은 2001년 「21世紀 노인복지정책의 전망과 과제」¹⁶⁾를 통하여 고령자를 위한 복지패러다임의 전환에서 생산적 복지, 즉 적극적 노화(Active Ageing)의 추구를 통해 고령자고용기회의 확대에 대하여 논하였다. 그러나 이는 직접 취업활동을 하는 또는 필요로 하는 고령자들에 대한 의식조사가 이루어지지 못한 채 이론적 연구에 치우친 경향이 있다.

또한 강옥모는 「21세기 노인의 소득보장을 위한 정책방안」에서 노후 소득보장의 문제점을 제시하고 소득방안으로서의 근로활동의 촉진을 강조하였고, 고령자 스스로의 경제적 독립을 통하여 개인적 욕구의 성취와 사

15) 변재관, 「노인인력 활용의 활성화 방안(서울시 노인을 중심으로)」, 노인복지연구, 한국노인복지학회 겨울호, 1999.

16) 변재관, 「21世紀 노인복지정책의 전망과 과제」, 한국사회복지학회, 2001

회자원의 활용이라는 측면에서 생산적 복지 대책을 강조하였다. 그러나 이 역시 생산적 복지의 주체인 고령자들이 갖고 있는 기본 의식에 대한 연구와는 일정한 거리가 존재하는 제도적·구조적 측면에서의 전환만을 강조하였다.

이후 황진수는 미시적 차원의 실증적 연구로서 고령자 취업에 있어 실질적인 영역이 되는 4개 집단에 대한 면접조사를 통하여, 고령자 고용정책활성화를 위하여 고령자 적합 직종에 고령자 고용의 의무화, 고령자 적합 직종의 지속적인 개발 및 고령자를 위한 취업알선센터의 홍보·활성화, 고령자 고용시 정부 보조금 지급의 현실성 등 정책 전략을 제시하였다.¹⁷⁾ 또한 정부에 고령자 취업활성화를 위하여 수요와 공급에 대한 기초조사를 바탕으로 총체적인 정책수립을 제시하였다.

이병준의 연구는 고령자 인력의 적극적인 능력개발과 인적자원의 활용을 위하여 고령자 교육을 제시하고 있다.¹⁸⁾ 이병준은 노인교육활성화를 가능케 하는 법적·정책적·재정적 토대를 마련하는 것과 주어진 여건 속에서 노인교육의 최적화를 가능케 해줄 네트워크방안, 그리고 노인교육의 전문화에 기여하게 될 전문인력양성, 교육프로그램과 방법의 개발 등을 하여야 한다는 결론에 다다르고 있다.

장지연의 연구에서는 임금체계를 점진적으로 개선해 나가는 것을 제시하였다. 고연령자의 임금을 다소 낮추더라도 고용을 안정시키고 근로생애를 연장시키는 것이 고령화사회를 유지할 수 있는 대안이라는 것이다. 이를 위해서 정부는 임금체계에 대하여 선진외국사례를 벤치마킹하고 기업이 이를 도입하도록 인센티브를 제공해야 한다고 주장하였다.

또한 이를 위해서는 기본적으로 기업의 의지가 필요하다고 지적하고 있다. 동시에 추구해나가야 할 정책의 방향은 명백한 연령차별에 대해서는 규제를 도입하여야 하며, 연령이 채용이나 해고의 기준이 되는 관행은 일종의 차별이라는 인식을 확인할 필요가 있다는 것을 강조하였다. 그러나

17) 황진수, 「고령자 취업 활성화 방안」, 한국노인과학술단체연합회, 2000.

18) 이병준, 「21C 노령화사회를 대비한 노인교육 활성화방안 연구」, 한국직업능력개발원, 1999.

이 문제는 선진 외국과 다른 우리나라의 경제적 상황변수를 감안하지 못하고 있다.

제 3 장 외국의 고령자 고용정책

외국의 여러 선진국은 고령화사회를 일찍 겪으면서 노후의 소득보장을 개인적인 차원이 아니라 사회적인 차원으로 인식하며 노후복지정책에 많은 재정을 투입하여왔다. 이러한 선진국들이 고령화사회로 인한 여러 사회문제를 해결해온 과정과 고령자 고용동향을 알아보기로 한다. 또한 각국의 고령자 고용정책과 취업지원제도를 살펴보고 향후 우리나라의 고령자 고용 및 취업지원제도를 전망해 보도록 한다.

제 1 절 고령자 고용정책의 배경 및 동향

1. 고령자 고용정책의 배경

선진국의 고령자 고용정책을 이해하기 위해서는 먼저 고령사회에 진입한 나라들이 경험한 인구사회학적인 특성들을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 고령인구의 상대적인 증가는 경제활동인구(또는 생산연령인구)의 부양부담증가를 가져왔다. <표3-1>에서 볼 수 있듯이, 우리나라의 노년부양지수는 8.3이고 65세 이상 고령자 1인을 부양하는 경제활동인구가 약 12명으로 고령인구에 대한 경제활동인구의 부양부담이 비교적 적은 반면에, 선진국들의 노년부양지수는 대체로 20을 넘고 있어 고령자 1인을 부양하는 경제활동인구가 5명 정도로 경제활동인구의 부양부담이 훨씬 크다는 것을 알 수 있다.

<표3-1> 국가별 부양지수 및 노령화지수 (1995년 기준)

국 가	총부양지수	유년부양지수	노년부양지수	노령화지수
미 국	52.9	33.6	19.3	57.3
일 본	43.7	23.4	20.3	86.5
영 국	53.8	30.0	23.8	79.5
프랑스	52.7	29.9	22.7	76.0
독 일	45.3	23.3	22.1	95.0
캐나다	48.4	30.9	17.5	56.7
한 국	41.4	33.1	8.3	25.2

자료: 통계청. 「국제통계연감」 1997.

둘째, 고령인구의 증가는 사회보장비용의 증가를 초래하였고 이는 다시 국가 재정을 압박하는 문제를 가져왔다. 현재 스웨덴, 핀란드 등과 같은 북유럽의 복지선진국은 물론 다른 선진국들로 높은 수준의 복지제도를 유지하기 위한 각종 복지급여, 특히 노령연금 지출에 대한 재정적 부담을 안게 되었다.

셋째, 선진국 고령인구의 경제활동 참가율은 지난 수십년동안 꾸준히 감소하고 있다. 이는 1970년대 중반 서구사회가 고도실업단계로 진입하면서 더욱 현격한 현상으로 나타났는데, 이러한 고도실업현상은 이 시기에 발생한 석유파동 및 세계경제의 전반적 침체로 인한 노동수요의 절대적 감소와 베이비 붐(baby-boom) 세대의 본격적인 노동시장 진입에 따른 노동공급 과잉에서 그 일차적인 원인을 찾을 수 있다. 이와함께 대외경쟁력 제고를 위한 전략의 하나로, 기업들이 작업공정의 기계화 및 경영합리화를 통해 노동시장의 수요 자체를 감소시킨 것 또한 고도실업현상의 주요 원인이 되고 있다(허재준·전병유, 1998; Kinsella & Gist, 1995). 이러한 선진국 고령인구의 경제활동 참가율 감소 경향은 OECD 회원국의 고령 노동자들이 경제활동을 중단하는 평균연령이 지속적으로 낮아지고 있음을 보여주는 <표 3-2>에서도 확인할 수 있다.

넷째, 각 선진국들이 고도실업문제와 고령자 고용 문제를 해결하기 위해 마련한 정책적 대응은 크게 두 가지로 나타났다. 하나는 고령인구의 조기퇴직을 유도하면서 은퇴후의 연금제도를 보강하는 정책이었고, 다른 하나는 고령인구의 노동력 활용 및 개발을 보다 강조하는 정책이었다(이정우, 1996). 그 중 대부분의 선진국들은 조기퇴직 유도정책을 선택하였는데, 이는 고령사회로 진입한 각 나라들에게 경제활동인구의 부양부담 증가 문제와 국가재정 부담 증가 문제를 불러일으킬 수밖에 없었다. 그 결과 각 선진국들에서는 고령자 고용 활성화를 위한 정책을 적극적으로 마련하기 시작하였다.

이상에서 살펴본 바와 같은 선진국들의 인구 사회학적 특성들은 지난 수 십년간 지속되어 온 선진국 고령인구의 경제활동 참가율 감소 추세와 함께 시장경제체제의 전 세계적인 확산, 국제무역의 무한경쟁시대 돌입, 산업기술의 발전으로 인한 필요 노동력의 감소 등에 따른 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 그러나 이 과정에서 발생한 여러 가지 사회적 역기능들인 노년부양지수의 상승, 고령인구의 빈곤화, 사회보장비용증가 등의 현상이 나타남으로써 선진 각국들은 다시금 고령인력의 재교육 및 재취업에 관심을 기울이게 되었으며, 이러한 경향은 보다 확산될 전망이다.¹⁹⁾

19) 1990년대 이후 미국, 호주 일본 등에서는 고령자들의 취업 활동이 다시 활발해지고 있다. 그 이유는 세계2차대전 후 베이비붐 시대에 출생한 이들이 이제 60대 중반의 고령자가 되고 있는데, 이들 중 다수는 고등학교 이상의 높은 교육수준을 가지고 있고, 의료기술의 발달과 함께 은퇴 후 15~20년까지 건강한 노후생활을 영위할 것으로 전망되고 있어, 경제적인 안정이나 보람된 은퇴생활을 보내기 위한 취업지속 및 재취업 희망자가 많아질 것으로 보이기 때문이다(고양곤, 1996).

<표 3-2> 고령 노동자들이 경제활동을 중단한 평균 연령

		남 자						변화량
		1950	1960	1970	1980	1990	1995	
미	국	66.9	66.5	65.4	64.2	64.1	63.6	-2.9
일	본	66.7	67.2	67.7	67.2	66.5	66.5	-0.7
영	국	67.2	66.2	65.4	64.6	63.2	62.7	-3.5
스	웨 덴	66.8	66.0	65.3	64.6	63.9	63.3	-2.7
호	주	66.0	66.1	65.0	62.7	62.4	61.8	-4.3
캐	나 다	66.7	66.2	65.0	63.8	62.8	62.3	-3.9
덴	마 크	67.1	66.7	66.3	64.5	63.3	62.7	-4.0
핀	란 드	66.8	65.1	62.7	60.1	59.6	59.0	-6.1
프	랑 스	66.1	64.5	63.5	61.3	59.6	59.2	-5.3
독	일	65.7	65.2	65.3	62.2	60.3	60.5	-4.7
네	덜란드	66.4	66.1	63.8	61.4	59.3	58.8	-7.3
스	페 인	68.1	67.9	65.2	63.4	61.6	61.4	-6.5
		여 자						변화량
		1950	1960	1970	1980	1990	1995	
미	국	64.2	65.1	64.8	62.8	62.2	61.6	-3.5
일	본	65.5	64.6	64.6	63.9	63.9	63.7	-0.9
영	국	63.9	62.7	62.4	62.0	60.5	59.7	-3.0
스	웨 덴	65.4	63.4	62.5	62.0	62.4	62.1	-1.3
호	주	63.6	62.4	60.3	58.2	57.6	57.2	-5.2
캐	나 다	61.2	64.3	63.0	60.5	59.3	58.8	-5.5
덴	마 크	63.0	64.6	62.0	61.0	59.9	59.4	-5.2
핀	란 드	64.7	63.2	60.6	59.6	59.4	58.9	-4.3
프	랑 스	69.0	65.8	64.0	60.9	59.0	58.3	-7.5
독	일	62.7	62.3	62.2	60.7	58.2	58.4	-3.9
네	덜란드	64.1	63.7	62.9	58.4	55.8	55.3	-8.4
스	페 인	68.9	68.0	64.7	63.6	59.7	58.9	-9.1

자료: Blöndal, S. and Scarpetta, S. 1998. The Retirement Decision in OECD Countries. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society: the OECD Study on the Policy Implications of Aging*, AWP 1.4 Eng. OECD

2. 고령자 고용동향

대체로 선진국의 정년 연령은 높은 편이고, 미국처럼 정년 제한을 완전히 폐지한 나라도 있다<표 3-3>. 또한 취업고령자 또는 재취업을 희망하는 고령자들이 취업을 원하는 이유로는 일하는 즐거움을 첫 번째 취업이유로 꼽고, 다음으로 경제적 이유나 건강상의 이유를 들고 있다<표 3-4>. 이는 노령연금을 포함한 다양한 사회보장제도를 통해 소득을 보장받는 선진국의 고령자들이 상대적으로 경제적 부담을 덜 느끼고 있음을 말해주며, 그 같은 차이가 고령자들의 취업동기에 반영되고 있는 것으로 생각된다.

<표 3-3> 주요 선진국의 정년연령 (단위: %)

성 별	미 국	일 본	프랑스	독 일	영 국
남 자	무제한	60	60	63	65
여 자	무제한	60	60	63	60

자료: 한국노동연구원. 「고령화와 고용」 1992.

<표 3-4> 취업고령자 or 재취업희망고령자의 취업이유

취업동기	미 국	일 본	덴마크	이태리	한 국
돈이 필요해서	36.8	38.9	17.9	30.8	63.2
일하는 게 즐거워서	40.4	8.1	61.8	48.1	11.1
친구들을 사귄 수 있어서	3.1	7.6	8.1	5.8	2.2
일하는 게 건강에 좋아서	17.6	42.0	8.9	13.5	18.4

자료: 한국갤럽조사연구소. 「한국 노인의 생활과 의식구조」 1990.

한편, 1995년 미국 연방정부 산하의 인구통계국에서 세계 150여 개국의 노인취업에 관한 자료를 수집·분석한 결과, 고령자들의 취업분야에서 유럽의 고령 취업자들은 서비스업(남자 51%, 여자 68%)에 많이 종사하고

나머지가 산업체나 농업에 분산되어 있는 것으로 나타났다. 또한 고령자들의 취업률을 살펴보면, OECD에 가입된 국가들의 고령자들의 노동 참여율이 지속적으로 하락하고 있는 것을 알 수 있다. 이렇게 선진국 고령자들의 노동시장 참여율이 낮은 요인 역시 충실한 사회보장제도로 인해 고령자들이 겪는 경제적 어려움이 적기 때문인 것으로 추측된다.

그러나 일본과 스웨덴의 경우에는, 다른 선진국의 노인취업률이 1970년 이후 지속적인 감소 경향을 보이는 것과 반대의 경향을 보이기도 하였다. 일본의 경우에는 상대적으로 사회보장제도가 덜 발달해 있어 고령자 고용에 대한 적극적인 정책을 취해왔기 때문이며, 스웨덴의 경우에는 완전고용이라는 국가경제정책의 전통적 기조 때문인 것으로 보인다.

제 2 절 일본의 고령자 고용정책

일본은 이미 1970년에 고령화사회로 진입한데 이어, 1995년에 고령사회가 되었다. 일본은 급격한 고령사회로의 진입으로 연금 부담자의 연금 부담률이 증가하여 연금 부담자와 수급자 사이에 갈등이 심화될 것이 예상된다.

인구고령화와 더불어 젊은 세대의 노인부양부담은 일본뿐만 아니라 세계적으로 공통된 추세이지만, 다른 선진국가와 비교하여 일본 고령화 현상과 연소인구 감소현상이 빠른 속도로 진행되고 있기 때문에, 고령자 문제는 일본 최대의 관심거리로 사회복지와 사회보장 체제의 정비가 무엇보다 중요한 과제로 지적되고 있다.

21세기가 시작되면서 일본은 노동력 인구의 감소와 세계적인 경제변동, 정보화와 서비스의 향상, 규제개혁 등에 의하여 산업구조가 크게 변화하는 시기이기 때문에, 고령자들의 인력활용 없이는 노동력 확보가 어렵기에 고령자 취업은 중요한 과제로 등장한다. 일본 정부가 고령자 취업정책을 적극적으로 추진하는 이유로는 첫째, 일본의 사회구조는 선진국형으로 전환했음으로 고령자가 가족으로부터 부양 받는다는 것이 어려운데도 불구하고, 사회보장제도는 아직 미성숙하여 고령자 빈곤의 문제를 해결하

기 위해 정부가 소득보장이 일환으로 취업정책을 개발하지 않을 수 없었기 때문이다. 둘째, 일본은 고도의 산업사회이기 때문에 노동력의 부족현상이 매우 심각한 상태에 놓여 있음으로 노동수요를 충족시키기 위해서도 고령인력을 필요로 하고 있다. 셋째, 일본은 세계에서 보기 드문 고령화 사회이므로 이 많은 비율의 노인들을 국가가 부양한다는 것은 사회적으로도 큰 짐이 되기 때문에 건강상태가 좋은 노인들은 각각 자신의 생계문제를 해결하도록 하게 하여야 하기 때문에 정부의 고령자 고용정책 개발이 불가피하다.

1. 고령자 고용촉진정책

일본은 고령자의 소득확보와 노동력의 효율적인 공급을 위한 고령자 고용촉진법이 이미 1966년 제정, 시행되었고, 민간기업에서는 60세 이상의 고령자를 전체 종업원의 6%를 의무적으로 고용하도록 하였으며, 고령자 복지증진을 위하여 중앙 및 지방정부의 프로그램 개발을 위한 강한 행정조직을 가지고 고령자취업에 대한 정책개발을 다각적으로 추진하고 있다.

1) 계속고용제도 도입 장려금

장려금은 65세까지 계속고용제도를 도입하고 있는 사업주에게 계속고용제도 도입장려금을 지급하여 고령자의 고용확보를 유도하는데 그 목적이 있다. 장려금의 지급은 10인 이상인 기업으로 국한되며, 임시고용노동자, 일용노동자, 계절고용노동자 및 견습노동자 등은 상용노동자에서 제외되지만, 이러한 노동자라도 신청사업주에게 6개월 이상 고용되거나 6개월 이상 고용될 예정인 노동자는 상용노동자에 포함된다.²⁰⁾

장려금의 지급액은 고용된 노동자수(기업규모)와 제도를 마련하기 전의 퇴직예정연령을 초과해서 계속고용제도에 의해 고용된 기간에 따라 해당

20) 유길상, 日本의 雇傭保險制度研究, 韓國勞動研究院・雇傭保險研究企劃團, 1992. p. 176.

사업주에게 <표 3-5>와 같이 지급된다.

<표 3-5> 계속고용제도 도입장려금 지급액 (단위 : 만엔)

구분	1년	2년	3년	4년	5년
10~29인	80	160	240	320	400
30~99인	120	240	360	480	600
100~299인	160	320	480	640	800
300인 이상	200	400	600	800	1,000

자료 : 유길상, 日本의 雇傭保險制度研究, 韓國勞動研究院・雇傭保險研究企劃團, 1992.

2) 고령자 고용환경정비 장려금

고령자의 작업을 용이하게 하는데 필요한 시설 및 설비를 설치하거나 개선한 사업주에게 조성금을 지급함으로써 고령자의 안정적인 고용을 유도하는데 목적이 있다.

3) 고령자 다수고용 장려금

60세 이상 65세 미만의 고령자의 고용비율이 고용보험 피보험자수(혹은 시간노동 피보험자수)의 6%를 초과하는 사업장의 사업주에게 장려금을 지급함으로써 고령자 고용을 유도하는데 그 목적이 있다.

고령자 다수고용 장려금은 연간 고용고령자수에서 연간 규정고용 고령자수를 뺀 수에 2만엔(중소기업 사업주의 경우에는 3만엔)을 곱하여 얻은 금액을 지급한다.

4) 고령기 취업준비 장려금

고령기 취업준비 장려금은 고용보험 피보험자에 대해 고령기의 직업생활 준비를 위한 운영계획을 작성하여 실시한 사업주에게 장려금을 지급함으로써 사업주로 하여금 고령자의 고용안정을 도모하도록 유도하는데 그 목적이 있다.

5) 특정구직자 고용개발 조성금

특정구직자 고용개발 조성금은 고연령자 및 장애인 등 취업이 특히 곤란한 자를 고용한 사업주에 대해 조성금을 지급하여 취업곤란자의 고용을 촉진시키는데 그 목적이 있다.

6) 단기간고용 조성금

단기간고용 조성금은 60세 이상 65세 미만의 고용보험 피보험자를 직업안정소의 소개로 단기간근무노동자로 고용한 사업주에 대해 조성금을 지급하는 제도로써 60대 전반의 고용보험 피보험자의 조기취업을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 고령자 취업지원제도

1) 의무고용제도

일본에서 노인취업문제가 정책적으로 다루어지기 시작한 것은 '중고령자고용촉진에관한특별조치법'이 제정된 1974년부터이다. 이 법에서 모든 민간기업들은 60세 이상의 노인을 전체 종업원수의 6% 범위 내에서 의무적으로 고용하도록 규정하고 있다.²¹⁾ 또한 국가, 지방자치단체, 공공기업체에서는 33개 직종에 대해 더욱 높은 의무고용율을 규정하고 있으며, 노

21) 清水博雄. 高年齢者雇傭對策の展開, 労働法令協會, 1990. p. 44.

인의 직업노동능력의 개발을 위한 조사연구사업도 병행하도록 되어 있다.

2) 고령자 사업단

일본은 중고령자 고용촉진을 위한 고용촉진법이 제정되면서 고도 경제 성장하의 노동경쟁에서 상대적으로 뒤쳐진 중고령자들을 대상으로 한 고용대책의 문제가 본격적으로 논의되기 시작하면서, 도시지역을 중심으로 고령자 사업단을 구성하여 고령자들의 노동참여를 조직적이고도 적극적으로 추진하게 되었다. 도시지역에 소재한 고령자 사업단의 주요사업은 ① 사업단에 대한 지방정부의 보조금 및 사업의 조정, ②사업단에 대한 원조와 운영지도, ③사업단 상호간의 사업조정, ④고령자에 적합한 직종개발 조사 연구, ⑤고령자의 능력개발 훈련 연수, ⑥고령자에 대한 지역보도 및 계몽, ⑦고령자 복지사업, ⑧기타 필요한 사업 등이다.²²⁾

3) 고령자 인재은행

고령자 인재은행은 원칙적으로 40세 이상의 관리자, 기술자 등을 대상으로 구직상담·취업알선 등을 무료로 해주는 국가기관이다. 노동성에서는 기업이 인재은행을 통해서 노인을 채용할 경우에 보조금을 지급하고 있으므로 대부분의 기업에서는 노인을 채용할 경우에는 이 인재은행을 이용하고 있다. 전국 주요도시에 일종의 공공직업안정기관으로서 설치되어 있는 인재은행은 전문인력 활용 알선기관이다.

4) 고령자 인재센터

고령자 인재센터는 일면 Silver Center라고도 하는데, 60세 이상 노인으로서 구성되어 있는 민간단체이다. 이 센터는 건강하고 일할 의욕이 있는

22) 小山昭作, 高齢者事業團, 硬文社, 1980, p. 117.

60세 이상 노인들을 회원으로 하고 있으며, 그 목적은 그들이 보유하고 있는 경험과 지식을 살려서 지역사회와 협력하여 일할 기회를 확보하고 동시에 지역사회발전에 기여하자는 것이다.²³⁾

5) 재고용 및 근무연장제도

재고용 및 노동연장제도는 정년제를 실시하고 있는 기업에서 널리 쓸 수 있는 제도로써, 특히 인건비의 증대를 막고 인사의 정체를 피하면서 정년 그 자체를 연장하지 않고 기업의 필요에 의한 노동력을 확보할 수 있는 제도이다. 재고용이나 근무연장 조치를 받게 되는 근로자는 임금수준이 정년전에 비하여 70~80% 정도인 것이 상례이고, 재고용이나 근무연장의 기간도 1년마다 경신하여 지속성의 보장은 없다.

6) 중고령자 직업소개와 직업훈련

정년퇴직한 노인들에게 재취업기회를 제공할 목적으로 공공직업안정소 내에 고령자 취업반을 설치하여 취업을 돕는 제도로써, 동시에 민간단체인 사회복지협의회내에 고령자를 위한 무료 직업소개소와 직업훈련제도 등을 마련하고 있다.

7) 농림성 프로그램

고령자의 취업을 돕기 위하여 농림성은 노인단체가 비육우 사업을 하는 경우, 그 사업비의 일부를 보조해준다. 산림지역 노인단체를 위해서는 임산물 또는 약초재배단지 조성을 위한 지원 등을 하고 있다.

23) 김성준, 「高齡化 社會와 勞動」, 아우출판사, 1985, p. 170

제 3 절 독일의 고령자 고용정책

독일의 노후소득보장을 위한 체계는 공적연금을 중심으로 이루어져 있으며, 공적연금의 체계는 다양한 계층에 대한 각각의 제도를 둬으로써 매우 복잡한 양상을 보이고 있다. 즉 전 국민을 적용대상으로 기초보장을 원칙으로 하는 보편주의와는 달리 선별주의에 입각한 제도적 발전을 이루어 경제활동계층에 대한 노후보장이 이루어지고 있으며, 경제활동 계층에 있어서도 직종 또는 업종에 따라 적용을 달리하는 체제를 구축하게 되었다. 또한 고령자 고용촉진제도는 고용촉진법을 토대로 하여 적극적 노동시장정책을 형성하고 있다.

1. 고령자 고용촉진정책

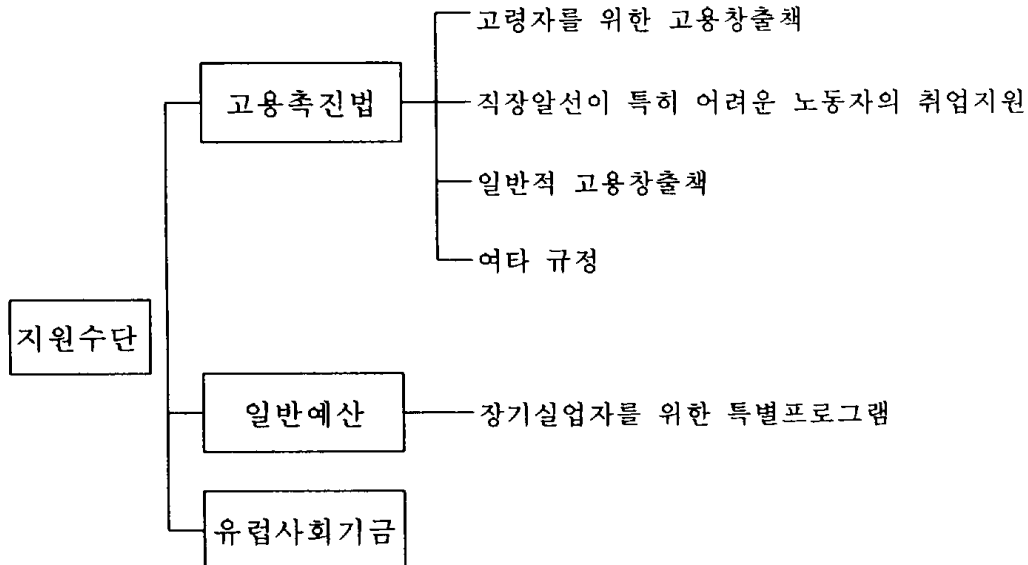
1) 고령자 고용촉진법

독일은 고용촉진법을 토대로 하여 노동시장정책을 실시하고 있으며, 고용촉진법의 핵심분야인 적극적 노동시장정책은 향상훈련, 재훈련 및 노동자의 지역적 이동을 지원함으로써 고용구조가 산업구조 변화에 유연하게 적응할 수 있도록 하는데 정책의 최우선을 두고 있다.

독일의 고령자 취업지원수단을 재원조달 방법에 따라 분류하면 다음과 같다. 첫째, 고용주와 피용자의 각출로 수입을 주된 재원으로 하는 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)의 범위 내에서 이루어지는 지원수단이다.²⁴⁾ 둘째로 일반예산에서 지원하는 자금으로 운영되는 특별프로그램이며, 셋째로 유럽사회기금에서 재정지원하는 취업촉진프로그램이다.

24) 고용촉진법은 노동시장정책을 수행할 수 있도록 규정한 핵심법률이며 자치기구인 연방고용청이 권한을 위임받아 정책을 실시하고 있다.

[그림 3-1] 독일의 고령자 취업지원 수단



자료 : 박병길, 「노인복지 증진을 위한 고령자 고용촉진 정책에 관한 연구」, 대구대학교 박사학위논문, 2001. p. 45.

2) 고령자를 위한 고용창출 대책

이는 고용촉진법이 범위 내에서 고령자의 재취업을 지원하기 위하여 특별히 고안한 정책수단으로서 고령자의 실업을 제거하는데 목적이 있으며 개별노동자 지원과 수행기관지원으로 구성되어 있다.

고용창출 대책은 노동수요에 직접 영향을 주어 고용을 창출하려는 노동시장의 정책적 수단이며, 이러한 지원이 이루어지기 위해서는 우선 연방고용청의 지원이 노동시장에서의 자유경쟁을 방해하지 않고 고용주가 고령자를 위한 고용창출 대책의 지원을 받기 위해서 기존의 노동자를 해고하지 않아야 한다.

고용창출책에 의해 지원되는 사업은 공익을 높이는데 기여하며 부수성이 충족되는 사업이다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 고령자와 장애인에게 다양한 서비스를 제공하는 복지사업이다. 둘째로 시장의 환경미화

및 자연보호 사업이며, 셋째로 공공기관에 종사시켜 공공서비스를 향상시키려는 사업이다. 넷째, 사회간접자본을 확충하려는 사업이다.

3) 개별노동자 지원

연방고용청은 고령자에게 자금지원을 함으로써 이들의 재취업을 촉진하고 있다. 자금보조수준은 일반적으로 단체협약임금의 50%이며 70%를 넘지 않도록 규정되어 있다.

4) 수행기관 지원

연방고용청은 고령노동자의 고용을 목적으로 하는 기업건물의 신축, 증축 및 기계설비에 소요되는 비용에 대하여 원칙적으로 30% 범위내에서 보조금 또는 대출을 제공하고 있다.

2. 고령자 취업지원제도

1) 직장 알선이 특히 어려운 노동자의 취업지원

연방고용청은 직장 알선이 특히 어려운 노동자를 고용하거나 재취업을 위하여 자체조직 또는 타 단체에서 직업교육을 실시하는 기관에게 보조금을 한시적으로 지급하였다. 여기서 직장알선이 특히 어려운 노동자란 무엇보다 25개월 이상 실업상태에 있으며 직장알선이 어려운 개인적 특징을 보유하고 있는 노동자이다.

2) 일반적 고용창출책

이 정책은 연방정부의 사회·경제정책의 범위내에서 실업을 줄이고, 실직노동자의 지속적인 재취업을 달성하며, 고용창출을 위하여 사회적 인프

라와 여타 구조개선을 제공하는데 목적이 있다.

제 3 절 미국의 고령자 고용정책

미국은 1935년 사회보장법의 제정이래 오늘날까지 사회보장제도의 지속적인 확립으로 노인층의 빈곤감소 및 소득증가 등 경제적 안정을 경험하여 온 것으로 평가되고 있다. 미국의 노인소득보장제도는 사회보장제도하의 노령, 유족, 장애연금(old-age, survivors, disability insurance : OASDI)²⁵⁾ 및 보충보장소득(supplementary security income : SSI)²⁶⁾이 근간을 이룬다. 또한 사적 연금이 노년기 소득보장과 밀접히 관련되어 있으며, 노년기 경제활동 및 유급 자원봉사활동으로의 참여확대가 노년기 소득보장과 관련된 사회적 참여를 유도한다는 점에서 중요하게 짚어볼 수 있다.

1. 고령자 고용촉진정책

미국에서의 노인인력 활용에 관한 정책은 정부와 민간차원에서 정년연장, 은퇴한 노인들의 고용을 위한 재교육 등 다양하게 되어 있다. 정부차원에서는 정년연장을 위해 강제퇴직에 대한 법개정에 노력해왔다. 1933년 Wagner-Peyser법을 시작으로 1938년 국가자원위원회(NRC : national resource committee)를 만들어 노인의 노동을 보장하고 조기은퇴를 억제하였다.

1962년에는 노인을 위한 직업재교육제도를 내용으로 한 인력개발및훈련법(The Manpower Development and Training Act)을 제정하여 노인의 재취업을 실시하였다. 또한 퇴직한 후의 적절한 소득보장, 연령에 의해 차

25) OASDI는 미국에서 가장 규모가 큰 연방차원의 '소득이전(income transfer)'에 관한 프로그램으로 보통 사회보장이라고 일컫는다. 사회보장은 대다수 미국노인들의 가장 큰 수입원천을 제공해 왔으며, 많은 노인들을 빈곤에서 벗어날 수 있게 하는 등 미국 사회보장제도의 기반이 되어 왔다.

26) 보충보장소득(SSI)는 미국의 노인소득보장과 관련된 대표적인 공적 부조제도로서, 정부 책임하에 빈곤선 아래의 소득을 갖고 있는 65세 이상의 노인들과 시각장애인 및 신체장애인들을 대상으로 무료로 현금혜택을 주는 제도이다.

별받지 않게 한 고용기회의 보장, 퇴직후의 명예와 존엄성유지, 자신의 생활을 자유롭게 계획하고 주체적으로 관리하는 것 등을 기본 목적으로 하는 미국노인법(The Older American Act)이 제정되어 노인을 위한 행정 이 확립되었다.

1967년에는 고용에서의 노령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act : ADEA)을 제정하여 특수직을 제외한 대부분의 직종에서 65세 이전의 강제퇴직을 금하였으며, 이후 개정에서는 특정한 직종 이외에 모든 직업에서 강제퇴직을 못하게 하였다. 결과적으로 미국의 고령자는 근로시장에서 연령 때문에 강제퇴직하는 일은 없어지고, 연금수액이나 개인의 선호에 따라서 자발적으로 퇴직을 결정할 수 있게 되었다.²⁷⁾ 또한 1982년에 포괄적 고용과 훈련에 관한 기본법으로서 직업훈련협력법(Job Training Partnership Act)이 제정되었으며, 고령노동자들의 경제활동에 있어서의 이익을 보호하고 고령자의 노동참여 저하현상을 억제하기 위해 1990년 초에 고령노동자이익보호법(Older Workers Benefit Protection Act)이 제정되었다.

민간차원에서는 개별기업들이 자발적으로 단계별 정년퇴직, 프로그램을 제공하여 65세를 전후하여 퇴직시키고 있으며, 고령노동자들에게 적합한 직종과 프로그램을 선정하여 이를 각 개인 중심으로 알맞게 연결 취업토록 하고 있으며 자영업도 권장하고 있다.²⁸⁾

2. 고령자 취업지원제도

미국은 1938년 국가자원위원회에서 연금부담문제 등의 이유로 고령자의 근로보장을 요구하고 조기 은퇴를 억제하도록 할 것을 주장함으로써 고령자의 취업지원 프로그램이 활성화되기 시작하였다. 미국의 노인고용정책은 노인들의 소득보장에 중점을 두기보다는 사회참여 프로그램의 개발을

27) 한국노동연구원. 雇傭保險制度下에서의 高齡者 雇傭促進 支援 方案에 관한 研究, 고령자 고용촉진정책 정책해설 자료. 1999. p. 12.

28) 김성순. 노인과 경제생활, 사회복지, 1985. p. 45.

통해서 그들에게 삶의 보람을 부여한다는 의미가 더욱 중요시되고 있다. 고령자 지역사회서비스 고용프로그램과 고용상 연령차별금지 프로그램, 직업훈련협력법 고령자 프로그램의 경우 1980년대 이후에 실시된 주요 노인고용정책을 그 대표로 들 수 있다.

1) 고령자 지역사회서비스 고용프로그램

고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment : SCSE)은 55세 이상 미취업상태인 저소득층 노인들이 지역의 공공기관 또는 비영리기관에 배치되어 지역사회를 위한 서비스활동을 할 수 있도록 취업교육 및 시간제 취업기회를 제공하여 일정 소득을 얻도록 제반 역할을 수행한다. 이 프로그램은 노인들에게 취업교육 및 고용기회를 제공함은 물론 학교, 병원, 사회봉사기관 등 다양한 자원을 제공하므로 지역사회의 전반적 복지향상에 기여하는 목적을 가진다. 또한 이를 통해 노인에 대한 사회의 부정적 태도와 고정관념을 불식시키는 효과를 가지도록 한다. 이러한 고령자 지역사회서비스 고용프로그램의 예로 전국노인봉사단프로그램, 양조부모프로그램, 노인동료프로그램, 퇴직자·노인자원봉사프로그램, 고령자학교자원봉사프로그램, 녹색손길프로그램, 고령자환경분야고용프로그램 등이 있다.

2) 고용상 연령차별 금지 프로그램

고용상 연령차별금지법에 근거한 이 프로그램은 특수직종(경찰 및 소방업무)을 제외하고는 40세 이상 개인이 연령으로 인해 사회적 차별을 받는 것을 금지하도록 하고 있다. 연령차별금지에 관한 업무는 연방정부의 평등고용기회위원회에서 운영되며, 이 위원회에서는 연령차별에 대한 상담 및 고문서비스, 민사상 고소에 대한 수사 등의 서비스를 수행하고 있다.

3) 직업훈련협력법 고령자 프로그램

이 프로그램은 55세 이상 실업자 및 저소득층 고령자들에게 생활비의 일부 지원과 다양한 직업훈련을 제공하며, 교육 후 적당한 직장에 배치시키는 것을 주된 임무로 하고 있다. 이 프로그램은 주와 지역사회의 모든 관련 조직들의 대표자들을 포함하는 주 정부 직업훈련조정위원회 및 민간 산업위원회에 의해 운영되어진다.

제 4 절 영국의 고령자 고용정책

1. 고령자 고용정책

영국의 노인을 위한 소득보장법의 효시는 영국 정부가 70세 이상 빈곤 노인들에게 자산조사를 통하여 생계보조금을 지급하도록 한 1908년의 노령연금법(Old Age Pensions Act)이다. 이 후 수많은 법률개정을 통하여 확대되고 수정하여 오늘날에 이르렀지만 다른 선진국과 마찬가지로 국민의 복지에 대한 욕구 증대, 사회의 고령화, 경제적 어려움과 정치적인 변화 등으로 인하여 사회복지체제의 어려움을 겪고 있다. 이에 영국정부는 사회복지체제에 있어서 민간부문의 역할 증대와 시장원리의 확대라는 이념으로 새로운 개혁을 단행하였다.

2. 고령자 취업지원제도

영국에서 노인들의 취업알선을 위한 기구로는 정부에서 운영하는 직업소개소와 민간인이 운영하는 직업소개소가 있다. 그리고 민간복지단체가 운영하는 노인만을 대상으로 하는 직업소개소도 있다.

또한 노인 재취업을 위한 특이한 사업으로 정부와 민간기업에서 설치·운영하고 있는 노인복지공장이 있다. 이는 퇴직한 노인들의 소외와 고독 그리고 가속되는 노화현상의 속도를 줄이고, 그들에게 소득과 삶의 보람

을 주기 위한 방편의 하나로, 노인들이 할 수 있는 작업을 하도록 여건을 마련해 주자는 것이 이 제도의 목적이다. 영국에서는 대개 국가나 지방자치단체 또는 공공단체의 후원으로 민간복지단체가 이러한 공장을 설치·운영하고 있다. 이러한 공장으로 맨체스터 노인복지공장, 철제가구 공장인 Rubery Owen Co.와 자동차 회사내의 Rolls Royce, 고물재생공장인 Crittall Manufacturing Co., Archibald Kenrick Son 등이 대표적이다.

제 5 절 선진외국의 고령자 고용정책의 시사점

1990년 이후 선진국 고령자들의 취업활동이 높아지고 있다. 이는 고령자들에게 지급하는 사회보장금의 과다 지출로 인하여 수혜 연령이 상향조정되는 경우가 있고, 출산율의 저하로 산업인력확보를 위하여 고령인력을 적극 개발하고 있기 때문이다.

일본에서는 본격적인 고령화 시대의 도래를 대비하여 기업에서도 근본적인 고령화 대책을 강구하고 있다. 즉, 해당 기관 내지 동일 그룹내에서 계획적으로 필요한 인재를 육성해 나가고 있는 것이다. 나이가 들어서도 특정 전문분야에서 일을 계속할 수 있도록 전문제도와 자격제도를 연관시켜 다양한 인재를 육성해 나가며 이를 위해 일찍부터 계획적인 능력개발을 실시한다. 또한 공공직업안내소나 인재은행, 민간 직업알선 소개기관과 협력하여 동일 그룹내 뿐만 아니라 다른 그룹간에도 직업정보를 교환하고 직업소개를 활성화하여 광역적인 의미의 고용연장을 꾀하고 있다.

독일은 연방고용청에서 고령자를 위한 고용창출책으로서 각종 교육지원금 내지는 직장알선이 특히 어려운 노동자를 고용하거나 재취업을 위하여 자체 조직, 또는 타 단체에서 직업교육을 실시하는 기관에게 보조금을 한시적으로 지급하는 등, 직접적인 개입보다는 지원금 위주의 고용촉진정책에 중점을 두고 있다.

미국은 연방정부와 주정부, 그리고 많은 민간단체에서 고령자취업문제에 적극적이고 다각적인 노력을 기울이고 있다. 특히 고령자가 젊었을 때

취업에서 배운 경험을 퇴직 후에도 되살릴 수 있도록 하는 것과, 고령자의 사회봉사노력을 촉진하는 것, 그리고 고령자를 위한 취업재교육 등이 현실적으로 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다.

영국에서의 고령자를 대상으로 하는 사회 복지 서비스의 대부분은 소득 보장과 의료보장이 차지하고 있고, 고령자인력프로그램은 그 내용이 매우 다양하다. 정부가 직접 제공하기 어려운 프로그램은 민간기관과의 협약을 통하여 고령자에게 서비스를 제공하는 등 정부와 민간기관과의 상호보완적 관계가 서비스의 효과적인 전달을 가능하게 한다. 수많은 기업들이 각 공단 자체에 노인고용부 또는 노인복지부와 같은 부서를 두고 재취업을 희망하는 고령자들에게 일할 수 있는 기회를 부여하고 이러한 각 기업체에 재정지원을 하고 있다. 노인복지공장은 생산성이나 생산고보다는 복지 측면에 있어 그 가치가 크게 인식되고 있으며, 취업할 고령자의 노동력 또는 생산성보다는 우선 고령자의 욕구(need)에 중점을 두는 것이 이 공장의 특징이며 장점이다.

앞서 살펴본 선진 각국은 자국의 실정에 맞게 고령인구의 소득보장을 위한 정부의 재정부담을 줄이고, 다양하게 나타나고 있는 노인들의 복지 욕구를 종합적으로 해결하는 방법으로 고령자의 취업프로그램을 적극 개발하기 위해 정부, 민간단체, 사회복지단체 등에서 직업훈련, 취업알선프로그램 개발, 현실적인 고용촉진법의 실행 등의 정책과 책임을 바탕으로 고령인력을 활용하고 있으며, 고령자취업을 위한 각종 제도를 마련하여 많은 효과를 올리는 제도로서 정착시켜 나아가고 있다.

우리나라는 급격한 산업발전과 함께 이미 고령사회의 본격적인 단계로 들어섰음에도 불구하고 아직도 시혜적이고 임시적인 방편인 구빈시책으로서의 복지정책이 주를 이루고 있으며, 고령자 고용촉진정책에 대하여 정부구조 또한 노동부와 보건복지부로 이원화되어 있는 것 역시 하나의 문제이다.

따라서 지금까지의 구제와 소비적 측면으로서의 고령자문제를 생산적 복지의 측면으로 정책방향을 전환하여 고령자고용촉진법이 선언적 사항이 아닌 의무화규정으로 발전해야 할 것이며, 고령자 취업 및 재취업 확대를

위한 교육훈련기회를 넓히고 미국식의 유료자원봉사 등 노인들에 맞는 현실적인 적합 직종 개발에 다각적인 노력을 해야 할 것이다. 가장 중요한 것은 이원화되어 있는 고령자고용에 관련된 정부구조를 일관성있고 전문적으로 수행해낼 수 있는 하나의 행정기관의 설립이 필요하다.

또한 우리나라도 주요국들의 경우와 같이 고령자를 경제적 생산능력을 갖춘 계층으로 이해하여야 한다. 그리고 고령자인력활용정책을 연구·분석하여 정부차원에서 힘든 분야는 민간기관과의 계약을 통하여 제공하며 필요한 인력을 육성해 나가는 등 정부와 민간의 상호보완적인 연계체계를 갖추어 동시에 무조건적인 외국의 고령자취업정책을 이름만 바꾸어 도입하기보다는 우리의 실정에 맞게 고령자취업정책을 개발해 나가야 할 것이다.

선진외국의 고령자 고용정책을 <표3-6>으로 비교해본 결과 일본의 경우 고령자들이 정년 후에 계속 고용 등 고령자가 생산 현장에서 계속 일할수 있는 여건 조성에 힘쓰고 있으며, 사회보장제도가 잘 되어있는 독일, 미국, 영국 등은 정부의 지원이 많은 것을 알 수 있다.

<표 3-6> 선진외국의 고령자고용정책비교

국명	고용정책 및 취업지원제도
일본	· 계속고용제도도입 장려금 · 고령자고용 환경정비 장려금 · 고령자다수고용 장려금 · 고령자취업준비 장려금 · 특정구직자 고용개발 조성금 · 단기간고용 조성금 · 의무고용 제도 · 고령자 사업단 · 고령자 인재은행 · 고령자 인재센터 · 재고용 및 근무연장 제도 · 중고령자 직업소개소와 직업훈련 · 농림성 프로그램
독일	· 고용 촉진법 · 일반예산 지원금 · 유럽사회 기금 · 연방고용청의 고용창출대책 - 개별노동자 지원 - 수행기관 지원 - 직업훈련기관 보조금 지원 - 사회적 인프라 및 구조개선 정책
미국	· 고령자 이익보호법 - 연령차별 금지 · 고령자 지역사회 서비스고용제도 · 고용상 연령차별 금지제도 · 직업훈련법상 고령자 지원제도
영국	· 노령 연금법 · 정부운영 직업소개소 · 민간복지단체운영 직업소개소 · 노인복지공장

제 4 장 한국의 고령자 고용정책

제 1 절 한국의 고령자 고용정책

우리나라의 고령자 고용정책은 「고령자고용촉진법」과 「고용보험법」의 고령자 관련 장려금제도로 요약된다. 「고령자고용촉진법」은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원하기 위하여 1991년에 제정된 법으로서, 고령자 고용의 증진을 위하여 정부와 사업주가 행하여야 할 바를 규정하고 있다. 이 법이 규정하고 있는 고령자는 55세 이상이며, 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 자로 한다.

1. 고령자 고용촉진법

고령자고용촉진법은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 고령자의 고용안정과 국민 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었으며 이 법에 근거하여 고령자 취업지원을 하게 된다.

1) 기준고용률

고령자 고용촉진법은 ‘기준고용률’을 정하여 사업주의 고령자 고용을 촉구하는 내용을 담고 있다. ‘기준고용률’이란 사업장에서 상시 고용하는 고령자의 비율로서, 제조업의 경우 사업장의 상시 근로자 수의 100분의 2, 운수업, 부동산 및 임대업의 경우 사업장 상시 근로자의 100분의 6, 기타 산업의 경우 100분의 3 이상을 고령자로 고용하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 노력이 미흡한 경우, 노동부장관은 사업주에 대하여 기준고용률 이행에 관한 계획을 작성하여 제출하게 하고 이 계획의 적절한 실시를 권

고할 수 있다. 고령자고용 기준율은 이 기준을 충족하지 못하는 사업장에 이를 강제할 수 있는 규제도구가 없는 권고 사항으로 사업주의 비협조 시 제 역할을 하기 힘들다.

2) 정년연장과 재고용 권장

고령자고용촉진법은 정년과 퇴직자의 재고용에 관하여 언급하고 있다. 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 명시되어 있다. 특히 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 경우에는 노동부장관이 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있다.

고령자고용촉진법은 기업의 정년에 대해서는 ‘정년을 정할 경우 60세 이상이 되도록 노력할 것’을 명시하고 있는 정도로 60세 정년은 권장사항 수준이며, 정년연장을 위한 기업의 노력을 유도하거나 지원하는 구체적인 정책은 없는 실정이다. 정년퇴직한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망하는 때에는 재고용 하도록 노력하여야 하며, 이때 퇴직금이나 근속기간 정산에 있어서 종전의 근로기간을 제외할 수 있고, 임금의 결정도 종전과 달리 할 수 있게 되어 있다. 퇴직자의 재고용에 대해서도 조문에 명시되어 있으나 재고용시 적절한 수준의 임금이나 퇴직금 산정기준 등에 대한 가이드라인이 제공되고 있지 못하다.

근속년수에 따라 임금수준이 결정되는 임금제도 하에서는 정년연장을 촉구하는 것은 현실성이 떨어진다. 따라서 기업이 정년퇴직자를 생산성 수준에 맞는 임금으로 계속 고용 할 수 있도록 하는 제도를 정착시키는 것이 중요하다. 이것은 고용보험의 고령자재고용장려금제도를 개선하여 활용할 수 있을 것이다.

3) 고령자 직업능력개발훈련

이 법은 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 직업능력개발

훈련과 안전·보건에 관한 내용 등 적응훈련을 실시하도록 조치하여야 한다고 명시하고 있다. 한국산업인력공단 주관으로 한국노인복지회 등 고령자 관련기관을 단기적응 훈련실시기관으로 지정하여 운영하고 있다. 훈련 직종은 건물관리원, 주차관리인 등 고령자 적합직종 중에서 수요가 많은 직종으로 선정한다. 각 직종별로 작업수행능력훈련을 실시하고 직업관 등 직업생활의 기본소양교육과 작업장 안전수칙 등 산재예방 및 안전관리요령을 훈련한다.

현행 고령자 직업훈련은 단기적응훈련 이외에는 거의 전무한 실정이며, 단기적응훈련도 훈련 후 취업률이 저조하여 현재의 모양으로 향후 훈련인원을 확대해 나가기는 어려울 것으로 보인다.

고연령자는 취업에서 연령으로 인한 어려움을 겪을 뿐 아니라 훈련기회를 갖는 면에서도 불이익을 당하고 있다. 정부가 지원하는 재취업훈련에서도 지정훈련기관은 훈련생의 취업률로 평가받기 때문에, 상대적으로 취업률이 저조한 고연령자에게는 훈련의 기회조차 주어지지 않는다.

4) 고령자 우선직종의 선정과 채용지도

고령자고용촉진법은 고령자 및 준고령자의 취업에 적합한 직종을 선정하여 홍보하도록 하고 있다.²⁹⁾ 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출연기관의 장은 그 기관의 우선채용직종에 고령자와 준고령자를 우선적으로 채용하여야 하며, 채용현황을 매년 노동부장관에게 제출하여야 한다. 고령자 우선채용직종은 중앙고용정보관리소와 관계부처가 협의하고, 고용정책심의회가 심의한 후 노동부장관이 결정하는 절차를 거쳐 선정되는데, 상대적으로 힘이 덜 들고 고령자가 수행하여도 생산성의 차이가 적은 직종으로 현재까지 공공부분 총 70개 직종<표4-1>, 민간부분 총 90개 직종<표4-2>이 선정되어 있다. 국가, 지방자치단체 및 정부투자기관, 정부출연기관 등 공공부문에서는 고령자 우선채용직종에서 신규채용이 있을 경

29) 이전에는 이러한 직종들을 '고령자 적합직종'이라고 칭하였으나, 2002년에 고령자고용촉진법을 개정하여 '고령자 우선채용직종'으로 명칭을 변경하였다.

우 고령자를 우선적으로 채용하도록 규정하고 있다.

그러나 우선채용직종을 선정하여 선포하는 것이 공공부문 이외의 부문에서 고령자의 고용을 촉진하는 역할을 할 수 있을까 하는 실효성에 대한 의문은 계속 제기되고 있다.

<표 4-1> 공공부문의 고령자 우선고용직종

구분	분 야	연번	우선고용직종
기술·기능	공학기술 분야	1	공학기술자문가
	전기·전자 분야	2	전기시설관리원
		3	냉장기 수리조작원
	생산·품질	4	운전원
	생산·품질 및 시설관리 분야	5	보일러조작원
		6	건물보수원
경영·금융·무역·사무·영업 관련	경영 및 사업서비스분야	7	인사노무관리자
		8	경영컨설턴트
	법·금융 분야	9	법률 및 세무회계 관련 자문가
		10	채권추심원
	사무관련분야	11	사무보조원
		12	컴퓨터자료입력원
		13	우편물접수원
	통계 및 설문조사 분야	14	설문조사원
		15	교통량조사원
		16	지가조사원
교육·문화	교육관련 분야	17	사회교육강사
		18	기숙사 사감
	문화·창작관련 분야	19	도서정리원
		20	문화재보존원
의료·사회복지	복지 분야	21	사회복지보조요원
		22	상담사
		23	시설보육사

구분	분 야	연번	우선고용직종
서비스 · 판매	고객관리 및 안내분야	24	테스크안내원
		25	시설 및 견학안내원
		26	화랑 및 박물관안내원
		27	관광안내원
		28	주차안내원
		29	접수예약사무원
		30	민원상담원
	대금수납 및 매표 분야	31	매표 · 검표원
		32	주차요금정산원
		33	통행료정산원
농림 어업	음식서비스 관련분야	34	주방보조원
		35	조리사
		36	구내매점원
	판매 분야	37	농림어업관련 자문가
		38	조경관리원
		39	식물재배원
단순 노무	창고관리 및 자제점수 분야	40	경비원
		41	공원관리인
		42	주차장관리인
		43	건물관리인
		44	운동장관리인
		45	묘지관리인
		46	식물원관리인
		47	쓰레기매립장관리인
		48	문화재관리인
		49	배수지관리인
		50	건널목관리인
	청소 및 방역 분야	51	환경미화원
		52	노건정리원
		53	재활용품 분류원
		54	소독 · 방역원
	계기검침 및 안전 점검 분야	55	계기검침원
		56	안전점검원
	서비스 관련 단순노무 분야	57	수금원
		58	화물접수원
		59	물품보관 및 정리원
		60	교통정리원
		61	주정차위반단속원
		62	버스전용차선단속원

구분	분 야	연번	우선고용직종
단순 노무	제조 관련 단순노무 분야	63	포장원
		64	상표부착원
		65	제품단순검사원
	환경감시· 순찰분야	66	산림보호원
		67	수렵감시원
		68	조류보호구역감시원
		69	하천감시원
		70	안전순찰감시원

자료: 노동부 DB

<표 4-2> 민간부문의 고령자우선직종

구분	분 야	연번	우선고용직종
기술· 기능	공학기술 분야	1	공학기술자문자
	전기·전자분야	2	가전제품수리원
		3	전기시설관리원
	섬유관련 분야	4	재단사
		5	재봉사
		6	의복 및 관련제품 수선원
	운전 분야	7	운전원
	건축·건설 분야	8	전통건물건축원
		9	도배원
		10	배관공
		11	미장공
	생산·품질 및 시설관리 분야	12	생산관리기술자
		13	품질관리기술자
		14	주택관리사
		15	기계시설 및 설비관리원
		16	보일러조작원
		17	건물보수원
		18	냉장기 수리조작원
		19	리프트조작원
경영· 금융 영업 관련	경영 및 사업서비스 분야	20	인사노무관리자
		21	경영컨설턴트
		22	창업지원컨설턴트
		23	법률 및 세무회계 관련 자문가
		24	ISO인증심사원
	법·금융분야	25	채권추심원

구분	분 야	연번	우선고용직종
무역· 사무 영업 관련	무역 분야	26	해외영업원
		27	무역사무원
	상품중개 관련분야	28	부동산대리인
		29	분양 및 임대사무원
	사무관련 분야	30	배차사무원
		31	사무보조원
	통계 및 설문조사 분야	32	설문조사원
	영업관련 분야	33	영업관리사무원
		34	기술영업원
		35	일반영업원
교육· 문화	교육관련 분야	36	사회교육강사
		37	기숙사 사감
	문화·창작관련 분야	38	도서정리원
		39	기록관리사
		40	문화재보존원
		41	번역가
의료· 사회복지	간병인 및 관련서비스 분야	42	간병인
		43	산후조리종사원
	복지 분야	44	사회복지보조원
		45	상담사
		46	시설보육사
서비스· 판매	고객관리 및 안내 분야	47	데스크안내원
		48	시설 및 전화안내원
		49	화랑 및 박물관안내원
		50	관광안내원
		51	주차안내원
		52	절서유지원
	대금수납 및 매표 분야	53	계산대수납원
		54	접수예약사무원
		55	매표·검표원
		56	주차요금정산원
		57	통행료정산원
	대인서비스 관련 분야	58	장례지도사
		59	결혼상담원
	음식서비스 관련 분야	60	주방보조원
		61	홀씨빙원
		62	조리사
	판매 분야	63	텔레마케터
		64	구내매점원
		65	매장감시원

구분	분 야	연번	우선고용직종
농림 어업	농림어업 분야	66	농림어업관련 자문가
		67	조경관리원
		68	식물재배원
단순 노무	창고관리 및 자재검수 분야	69	음식료품가공원
		70	창고관리인
		71	검수원
		72	경비원
		73	교구관리인
		74	공원관리인
		75	주차장관리인
		76	건물관리인
	가사보조 분야	77	가정도우미
	청소 및 방역 분야	78	세차원
		79	환경미화원
	배달 및 운반관련 분야	80	배달원
	계기검침 및 안전점검 분야	81	계기검침원
		82	안전점검원
	서비스 관련 단순노무 분야	83	수금원
		84	화물접수원
		85	물품보관 및 정리원
		86	전단지 배포 및 벽보원
		87	주유원 및 가스충전원
	제조 관련 단순노무 분야	88	포장원
		89	상표부착원
		90	제품단순조립원

자료: 노동부 DB

제 2 절 한국의 고령자취업지원제도

1. 고용보조금제도

고령자고용촉진법은 사업주가 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 경우에는 조세감면규제법이 정하는 바에 따라 조세를 감면해주고 예산범위 안에서 일정기간 고용지원금을 지급할 수 있도록 명시하고 있다. 고령자 고용을 지원하기 위한 임금보조금제도는 고용보험의 고용안정사업의 범위 안에서 시행되고 있다. 구체적인 사업내용과 지원현황은

다음과 같다.

<표 4-3> 고령자 고용촉진장려금의 사업내용

	지원요건	지원내용
다수고용촉진장려금	고령자를기준(상시근로자의 6%) 이상 고용한 사업주	고령자를 다수 고용하는 경우에는 노동부 장관이 매년 고시하는 금액에 6% 이상 초과하여 고용한 고령자수를 곱하여 산정(분기당 15만원)
신규고용촉진장려금	구직등록 3개월 경과한 고령자를 고용보험 피보험자로 신규고용한 사업주	신규고용한 고령자에 대하여 노동부장관이 매년 고시하는 금액(월 28만원)을 6개월간 지급
재고용장려금	경영상 이유, 정년퇴직, 질병, 부상, 통근 곤란 등으로 퇴직한 45세 이상 60세 미만인 자를 퇴직 3개월 이후 2년이내에 재고용한 사업주	노동부장관이 매년 고시하는 금액(월 33만원)을 6개월간 지원

자료: 노동부 고용보험 DB.

<표4-4> 고령자 고용촉진지원제도별 지원금액 및 지원인원 현황

(단위: 백만원, 명)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	전체
신규고용촉진장려금	-	-	181 (749)	2,869 (9,579)	11,246 (37,840)	20,719 (48,103)	13,508 (29,163)	48,524 (125,434)
다수고용촉진장려금	1,349 (23,750)	6,464 (87,640)	8,824 (110,207)	9,257 (103,579)	13,495 (150,535)	15,915 (177,520)	28,008 (223,199)	83,312 (876,432)
재고용장려금	-	-	-	60 (130)	712 (757)	121 (85)	104 (116)	997 (1,088)

자료: 노동부 고용보험 DB.

고령자고용촉진장려금에는 고령자다수고용장려금, 고령자신규고용장려금, 고령자재고용장려금 등을 두어 기업들의 고령자고용에 대한 고용지원금을 지급하고 있다.

또한 중장년훈련수료자채용장려금제도로 3월 이상의 실업자재취직훈련 및 노동부장관이 지정하여 고시한 훈련과정을 수료한 40세 이상자를 대상

으로, 노동부가 고시한(노동부 고시 제 2002-47) 우선지원대상기업 만을 지원대상으로 한 장려금이 있다.

2. 취업알선제도

고령자 고용촉진을 위한 취업알선제도로는 노동부의 고용안정센터, 인력은행의 잠재인력창구 이외에 고령자 인재은행, 서울시에서 운영하는 고령자취업알선센터 등이 있다. 고용안정센터는 고령자 전담 취업 기관이라 볼 수 없으며 인력은행의 잠재인력창구는 노인능력은행을 보완한 제도이나 고령자 취업알선 실적이 저조한 편이다.

1) 고령자인재은행

고령자인재은행은 1991년 12월에 제정된 고령자고용촉진법 제11조에 의하여 고령자의 취업알선을 지원하기 위하여 1993년부터 운영되고 있는 제도이다. 고령자인재은행이란 노동부장관이 직업안정법의 규정에 의하여 무료직업소개사업을 하는 비영리법인 또는 공익단체 중 고령자의 직업지도와 취업알선 등에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자인재은행으로 지정하여, 고령자에 대한 구인·구직등록, 직업지도 및 취업알선, 취업희망 고령자에 대한 직업상담 및 정년퇴직자의 재취업상담 등의 업무를 수행한다<표 4-5>.

그러나 고령자인재은행은 구인처의 부족과 인재은행과 다른 취업알선기관과의 정보의 교환도 잘 이루어지지 않았고, 노동부가 예시한 고령자 적합직종 자체가 현실적이지 못하며, 구인처에서 고령자를 고용하였을 경우 발생하는 업체차원에서 생각하는 손실을 보완할 만한 제도적인 장치가 부족한 실정이어서 개선되어야 할 점으로 지적되고 있다.

<표 4-5> 고령자인재은행 지정기준

구 분	지 정 기 준
시 설 및 장 비	1. 고령자 구인·구직상담에 응하기 위한 전화전용 회선을 1회선 이상 설치할 것 2. 인터넷을 통하여 고령자 구인·구직상담을 하기 위한 개인용 컴퓨터를 1대 이상 설치할 것 3. 고령자 구인·구직상담을 위한 별도의 상담실을 설치할 것 4. 그 밖에 노동부장관이 정하는 고령자의 취업 알선 등의 업무수행에 필요한 시설 및 장비를 갖추는 것
인 력	1. 고령자 구인·구직상담 전담자 1인 이상일 것 2. 그 밖에 고령자인재은행의 운영을 지원하는 인력이 1인 이상일 것

자료: 노동부 DB

2) 고령자취업알선센터

고령자 고용촉진법 제 9조의 규정에 의하면 고령자 노동부장관 및 특별시장은 고령자의 직업지도와 취업알선 등의 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 지역에 고령자 취업알선센터를 운영 할 수 있다고 규정하고 있다.

이 법의 근거에 의하여 서울시에서는 고령화추세에 따른 유희 노동력을 활용하여 인력난에 대비하고, 고령자의 적성과 능력에 맞는 일자리를 개발하여 취업을 알선하고 장단기 취업알선시책을 위하여 고령자취업알선센터를 운영하게 되었다. 또한 노인들의 실질적인 소득보장대책의 제공을 통하여 노후생활을 보람있게 영위하게 하고, 노인들의 고독감과 소외감을 경감하며, 노인들의 정서적·정신적 안정감을 고취하고, 노인들의 건강증

진에 기여하고자하는 필요성에서 고령자취업알선센터를 운영하게 되었다.

고령자취업알선센터는 고령자인재은행이나, 노동부 지방관서에 비해 체계적이고 효과적으로 운영된다고 할 수 있으나, 고령자들에게 알선하는 직종이 작업환경이 열악하고 임금수준이 낮은 영세업체의 생산직과 서비스위주로 이루어지는 특성을 보이고 있다. 또한 연간 재취업 알선 건 수는 2001년에 3361명, 2002년에 3,450명 등 그 실적이 미미한 편이다(자료, 서울시 노인복지과, 임광순).

3) 우리나라와 외국의 고령자고용정책 비교

앞에서 살펴본 선진외국의 고령자 고용정책과 제도를 우리나라의 고령자 고용정책과 제도를 비교해 본 결과 우리나라는 상당 부분 일본과 유사한 것을 알 수 있다<표 4-6>.

<표 4-6> 한국과 선진 외국과의 고령자 취업정책 비교

한국	일본	독일	미국
· 기준고용율제도 (300인 이상의 근로자 사용시 3%이상을 55세 이상의 고령자로 고용하도록 권고) · 정년연장과 재고용 권장 (300인 이상의 근로자 사용시 60세 이상 3% 되도록 권장) · 직업훈련정책 (한국산업인력공단주관 전국 69개 기관에 단기 적용훈련 실시) · 고령자 우선직종의 선정과 채용지도 (고령자 적합직종 선정 후 공공부문 우선채용지도) · 고용 보조금 - 다수고용촉진장려금 - 신규고용촉진장려금 - 재고용 장려금 · 고용안정 센터 · 고령자 인재은행 · 고령자취업알선센터	· 60세 이상 고령자를 의무적으로 6%고용 · 계속고용제도 도입 장려금 (65세까지 계속 고용 제도를 도입하는 사업주에게 지속적으로 장려금 지급) · 고령자다수고용장려금 (60세 이상 65세 미만의 고령자 고용 비율의 6% 초과기업에게 주는 장려금) · 단기고용조성금 (60세 이상 65세 미만의 단기고용노동자 고용사업주에게 주는 조성금) · 고령자 사업단 · 고령자 인재은행 · 고령자 인재센터 · 중고령자 직업소개소와 직업훈련 · 농림성 프로그램	· 고령자고용촉진법 - 고령자를 위한 고용 창출책 - 직장알선이 어려운 노동자의 취업지원 · 연방고용청의 역할 - 개별노동자지원 (단체협약임금의 50% 선 지원) - 수행기관지원 (고령자 고용목적으로 하는 기업건물 신축 및 기계설비비의 30% 범위내의 보조 및 대출)	· 고용상 연령차별금지법 · 고령자노동이익보호 (연령차별폐지) · 직업훈련법 (55세 이상 실업자 및 저소득층고령자에게 생활비지원 및 다양한 직업교육훈련 실시) · 고령자지역사회 서비스 고용프로그램 (55세 이상 미취업상태인 저소득층 노인들을 지역의 공공기관이나 비영리기관에 배치시켜 시간제근무 후 일정임금지급)

제 5 장 한국의 고령자 고용정책의 실태

본 장에서는 고령취업자 및 고령자 취업 담당자들과의 심층면접을 통하여 우리나라의 고령자 고용정책의 실태를 조사하고자 한다. 특히 고령자 고용정책의 실효성과 문제점 및 외국 제도의 도입 가능성에 대한 고령자들의 의식을 밝혀 보고자 한다.

제 1 절 조사 배경 및 방법

1. 조사 배경

지난 수 십년간 대다수 선진사회에서는 은퇴연령이 낮아지고 연금생활자의 비중이 증가해오면서, 연금제층의 높은 복지의존도는 선진국에서조차 커다란 사회경제적 부담으로 인식되기에 이르렀다. 이로 인하여 과거 순수한 형태의 복지제도로부터 고령자 취업촉진을 통한 생산적 형태의 노년복지의 구현으로 정책지향점을 전환하고 있다.

그러나 고령자와 같은 한계노동자의 취업을 시장기구에만 맡길 경우 이들에게 주어지는 취업기회가 여타 노동자보다 적기 때문에 사회·정책적 관점에서 사회적 약자인 고령자의 고용을 촉진하기 위한 다양한 정책과 제도를 마련하고 있다.

이에 본 연구는 고령사회에 대비하여 다양한 고령자 고용촉진 정책을 수립하는데 필요한 기초자료를 분석함으로써 고령자 고용촉진을 위한 실현 가능한 정책 대안을 모색해 보고자 한다.

2. 조사 방법

면접은 일상생활 속에서의 조사 대상자의 의식과 태도를 알아내기 위한 방법으로 흔히 사용되고 있다. 이 면접을 직접하거나 혹은 당해 본 경험을 가지고 있기 때문에 대단히 친숙하고 익숙한 활동에 해당된다. 이러한 면접은 Patton의 주장처럼³⁰⁾ 눈으로 직접 관찰할 수 없는 다른 삶의 마음 속에 들어 있는 내용과 그 사람에 대해 알아낼 수 있는 가장 최선이거나 혹은 아마 유일한 방법일지도 모른다.³¹⁾

일반적으로 면접은 그 구조화의 정도에 따라 다양한 유형의 면접이 활용된다. 구조화된 유형과 비구조화된 유형의 연속선이 존재하며, 이 연속선상의 어느 시점에 해당되는 구조성을 가지고 실제로 면접이 수행된다. 구조화된 면접에 가까울수록 대개 연구자가 미리 질문할 문항을 선정해 두고 이 문항을 중심으로 묻고 답하는 형태를 띤다.

연구자는 질문하는 사람(interviewer)이고 연구 대상자는 질문을 바로 답하는 사람(interviewee)의 역할이 각자에게 엄격하게 주어지는 경향이 있다. 반대로 비 구조적인 면접의 경우는 연구자가 미리 질문할 내용을 정해두지 않는다. 면접이 진행되면서 자연스럽게 나타나는 주제를 중심으로 이야기를 전개해 나간다. 이 때는 면접자의 위치나 면접을 받는 사람의 위치가 그렇게 엄격하게 구분되지 않는다. 이들간의 활동은 개방적이고 자유스러운 대화의 형태에 더 가깝다고 볼 수 있다. 이러한 구조성의 정도에 따른 면접 형태의 차이는 연구에 대한 기본 입장이나 연구 주제 혹은 연구 시점 등에서 비롯된다.

30) G. D. Patton, *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills : Sage. 1980.

31) Patton은 아래와 같이 주장한다.

“우리는 면접을 통해서 그 사람에 대해 직접 관찰할 수 없는 부분에 대한 정보를 얻는다. … 우리는 다른 사람의 느낌, 생각, 그리고 의도 등을 관찰할 수 없다. 우리는 과거에 이미 일어난 일에 대해서는 관찰할 수 없다. 관찰자의 존재를 용납하지 않는 상황에 대해서는 관찰할 수 없다. 우리는 사람들이 자기의 세계를 조직하는 방법과 이 세계에 부여하는 의미에 대해서는 관찰할 수 없다. 이러한 것들에 대해서는 사람들에게 직접 물어보는 수밖에 없다. 따라서 면접이 주된 목표는 다른 사람의 관점 속으로 들어가는 것이다.”

질적 연구에서 활용되는 면접은 후자의 경우, 즉 비 구조적인 면접인 경우가 대부분이다. 질적 연구의 이론적 입장에서 보듯이, 연구의 목적이 연구대상자의 관점이나 가치관에서 비추어 본 세계에 대한 이해이기 때문에 연구자가 임의로 선정한 문제들을 중심으로 연구 대상자의 생각을 얻어내는 것은 별 의미가 없는 일 일 것이다. 가능한 한 자유스럽게 표현되는 연구 대상자들의 많은 생각이나 느낌들이 어떤 현상을 이해하는 데 가장 기본적이고 중요한 자료가 되어야 하기 때문이다. 따라서 어떻게 보면 연구자에게는 자기의 주장을 밝히는 일보다 연구 대상자의 생각을 심도 있게 이해하려는 태도를 가진 “반성적으로 듣는 사람”³²⁾의 역할이 주어진다.

Tompson 등에 의하면, ‘현상학적 인터뷰(phenomenological interview)의 목적은 어떤 구체적인 영역의 경험을 가진 사람들의 직접적인 기술(description)을 획득하는 것’이라고 하였다.³³⁾ 이와 같은 방법은 응답자들이 고령자 고용정책에 대해 가지고 있는 생각과 느낌, 그와 관련된 경험을 이끌어 내기 위하여 사용되었다. 또한 질적 연구에 대한 주요 비판 중의 하나인 ‘대표성’ 문제에 대해 언급할 필요가 있다.

계량적 연구에서는 대표성을 확보하기 위해 모집단으로부터 표본을 무작위로 표집하여 표본의 특성을 모집단으로 일반화시킨다. 그러나 질적 연구에서는 ‘개념의 대표성(representativeness of concept)’ 및 개념간 관계의 대표성을 추구한다³⁴⁾는 점에서, 표본의 대표성을 추구하는 계량적 접근과 구분된다.

본 연구의 목적은 계량적 연구는 많으나 계량적 연구로 달성하기 어려운 점이 많아 질적 연구방법을 사용하였다. 즉, 본 연구에서는 이미 이루

32) S. B. Merriam, *Case Study Research in Education*, San Francisco : Jossey-Vass Publishers. 1988. p. 75.

33) C. J. Thomson, W. B. Locander, & H. R. Pollio, *Putting Consumer Experience Back Into Consumer Research: the philosophy and Method of Existential-Phenomenology*. Journal of Consumer Research, Sep. pp. 133~147.

34) A. Strauss, & J. Corbin, *Basics of Qualitative Research*, Newbury Park: SAGE. 1990

어진 구조화된 유형의 면접기법을 사용한 여러 연구에서 얻을 수 없는, 실질적인 영역이 되는 집단의 대표적인 면접대상자들과의 비 구조적인 유형의 심층면접을 통하여 그들이 이해하고 느끼는 정부의 고령자 정책에 대하여 심도 있게 이해하고 연구하고자 하였다.

3. 조사대상자 및 면접도구

1) 조사대상자

본 연구의 심층면접 대상자는 서울시내에 거주하는 55세 이상의 현재 재취업 중인 30명의 고령자와 고령자 취업과 관련된 직무에 종사하는 취업담당자 5명이다. 또한 고령자 채용의 이유를 밝히기 위해, 고령자를 채용하고 있는 기업주에 대해서도 제한된 질문내에서 일부 면접을 실시하였다.

면접 대상자 가운데 취업중인 일반 고령자는 모두 남성으로 평균연령은 61세, 학력은 고졸이하 7명, 고졸 15명, 대졸 이상 8명이었다. 조사대상자 가운데는 고령자 취업알선센터 등 정부나 지자체에서 운영하는 기관을 이용한 경험이 있는 고령자 5명이 포함되어 있다. 이들을 대상으로 한국의 현행 고령자 취업지원 및 취업 촉진 정책의 실질적인 효과를 검증하고 선진외국의 관련제도 및 정책 연구자들이 제안하는 고령자 취업정책의 도입 가능성을 묻는 심층 면접을 실시하였다.

본 연구에서 일반적인 질문지 조사가 아닌 심층면접의 방법을 채택한 이유는, 앞서 밝혔듯이 질문지 조사의 통계수치 속에 매몰되지 않은 심층적인 정보를 얻기 위하는데 일차적인 목적이 있다. 또한 구체적인 정책사안과 관련된 판단과 정보를 갖지 않은 일반인들의 견해가 전체적인 조사결과를 왜곡시키는 현상을 방지하기 위해 심층면접의 방법을 채택하였다.

2) 면접도구

측정도구는 연구자가 만든 질문지를 통해 연구자가 직접 방문하여 조사하였다.

면접은 면접 대상자가 이해하기 쉽도록 기본적인 면접에 사용될 질문지를 작성하였으며, 질문지 내용은 주로 고령자취업에 관한 일반적인 사항 외에 취업동기, 경로, 고용정책에 관한 일반적 질문과 견해, 외국의 사례 도입에 대한 견해로 이루어져 있다.

제 2 절 조사결과

1. 면접자의 특성

1) 면접대상자의 일반적 특성

본 연구의 면접대상 범위는 55세 이상 65세 미만의 취업 중인 고령자로 한정하였다.

면접 대상자 30 명 중 사별한 경우를 제외한 응답자의 대부분(29명)이 배우자와 함께 살고 있으며, 기혼 자녀보다는 미혼 자녀와 함께 사는 경우(23명, 73%)가 많았다. 주택을 소유한 경우가(19명, 62%) 임차인 경우(11명, 38%) 보다 많았으며 대부분(27명, 90%) 특별한 건강상의 문제는 없었다. 일반 면접자들이 주로 취업하고 있는 직종은 주차 관리원, 아파트 경비원, 주유원이었으며 신용금고 이사장도 1명이 있었다. 이들의 전직(前職)은 단순근로자 및 자영업자14명, 일반 기업 12명, 전직교사 3명, 전직은행 지점장 1명 등이었다. 그리고 면접대상 취업담당자는 5명이었으며, 평균 근무연한은 1년이었다.

2) 경제상태

면접대상자 가운데 취업중인 일반 고령자들의 경제상태를 알아본 결과 월수입 100만원 이하는 25명, 100만원이상 200만원 이하는 5명으로 평균 수입은 105만원이었으며, 17명이 생활비보다는 용돈에 지출하는 것으로 조사되었다.

<표 5-1> 응답자의 월평균 수입

월평균수입	빈도	%
80만원 이하	5	16.7
100만원 이하	20	66.7
150만원 이하	4	13.3
200만원 이하	1	3.3

3) 재취업의 동기

면접조사 결과 재취업한 고령자는 대부분 경제적 이유(13명, 43%) 보다는 소일거리나 건강유지(17명, 57%) 등이 재취업의 동기였다. 즉 재취업자의 대부분은 아직 일할 수 있는 건강한 신체적 조건으로 경제적 여건 보다는 소일거리라도 찾으려고 재취업을 하게 되었다는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

<표 5-2> 재취업 동기

재취업 동기	빈도	%
경제적 이유	13	43.3
건강 유지	14	46.7
소일거리	3	10.0

4) 재취업의 경로

고령자들이 주로 어디를 통해 재취업하게 되었는지를 알아보기 위한 재취업의 경로에 대한 조사 결과, 25명이 주변 친구나 아는 사람을 통해 취업했으며, 취업알선센타를 통해 취업한 경우도 5명이 있었다<표 5-3>. 이러한 결과는 황진수(2000) 등의 연구결과와 비슷하며<표 5-4>, 고령자들의 취업활성화 정책의 일환으로 시행되고 있는 고령자 취업알선센타나 인재은행 등은 효과성에서 문제가 있음을 알 수 있다. 또한 고령자 취업알선센타나 인재은행 등이 홍보부족에 있거나 고령자들이 신분노출 등 다른 이유가 있어서 이용하지 않고 있는지에 대해서는 체계적인 연구가 더 필요하다고 본다.

<표 5-3> 재취업 경로

재취업 경로	빈도	%
주변 친구, 친지 등 아는사람	20	66.7
취업알선센타	5	16.65
기타	5	16.65

<표 5-4>재취업을 희망하는 고령자의 주요 취업정보 제공처 (n=57)

(무응답: 1명)

취업 정보 제공처	빈도	%
고령자 취업알선센터	7	12.5
고령자 인재은행	1	1.8
매스컴(일간지, 방송, 잡지 등)	1	1.8
유료 직업소개소(용역업체)	5	8.9
친지 등 아는 사람	29	51.8
지역신문(벼룩시장 등)	3	5.4
인터넷	0	-
기타	10	17.9

(황진수, 2000)

5) 직장을 그만두는 이유

고령자 취업알선센터를 통해 취업후 퇴직한 5명의 고령자에게 직장을 그만두는 이유에 대해 질문한 결과, 3명은 업무 비숙련으로 인해 직장 상사와의 마찰로, 1명은 낮은 임금, 1명은 직장의 거리가 멀어서 퇴직하게 되었다고 응답하였다. 퇴직 후 다시 고령자 취업알선센터를 방문했느냐는 질문에 그렇지 않다고 응답(5명)했다. 그 이유는 고령자 고용알선센터를 통해 취업하는 것과 일반 직업소개소를 통해 취업하는 것이 직종이나 임금이 별로 차이가 없고 취업알선센터의 거리가 멀기 때문에 가까운 직업소개소나 주변 친구에게 부탁해서 새로운 일자리를 찾았다고 응답하였다.

이러한 결과는 고령자 취업알선센터의 인력부족, 고령자 재취업 교육의 부재 등을 보여주는 것으로 고령자 취업알선센터의 전반적인 개선이 필요함을 보여주는 것이다.

6) 현재 직장에 근무한 근무연수

재취업 후 현재의 직장에 얼마나 근무했느냐의 질문에 대해 1년 정도 현재의 직장에서도 근무하고 있다고 응답하였으며, 1년 이상 근무자도 5명이 있었다. 그러나 취업알선센타를 통해 취업한 5명의 경우에는 6개월을 넘기지 못하고 퇴사한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 취업알선센타를 통해 취업한 경우보다 친구나 주변 친지를 통해 취업한 경우가 더 오래 근무하고 있음을 보여주는 것이다.

<표 5-5> 재취업 후 평균근무기간

기간	빈도	%
6개월 이하	5	16.65
6개월 - 1년	20	66.7
1년 이상	5	16.65

7) 전직에 대한 생각

재취업 중인 고령자들의 직무만족도를 알아보기 위해 지금보다 더 많은 임금을 주는 곳에서 일자리를 제공할 경우 옮길 의향이 있느냐는 질문에 대해 55세-60세의 비교적 젊은 고령자(14명)들은 현재의 근무조건이나 보수 등에 약간의 불만은 있으나, 지금의 직장에 오랫동안 근무할 수 있다면 조금은 불만이 있더라도 전직할 생각이 없다고 대답하였다.

60세 이상의 경우(16명)에도 조건은 열악하지만 별 불만 없이 현 직장에 그대로 오랫동안 근무하고 싶다는 응답이었다. 즉, 일자리는 부족하고 고령자 취업이 어려운 현재의 상황에서 지금의 일자리에 만족하고 있으며, 비록 현재보다 나은 조건이 제시된다 하더라도 불안정하게 일자리를

옳다고 싶지 않다는 불안감의 표출이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 고령자들의 일자리가 부족하여 전직을 고려하지 않고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 정부의 고령자 고용정책이 형식적인 틀에서 벗어나 고령자들에게 장기적이고 실질적인 일자리 창출 정책으로 변화해야 함을 시사하는 대목이다.

2. 정부의 고령자 고용정책에 대한 질문

1) 정부의 고령자 취업 프로그램의 인지 여부

정부에서 시행하는 고령자 관련 취업지원 제도(직업훈련정책, 고령자 취업알선센터, 고령자인재은행) 등에 대해 얼마나 알고 있는지에 대한 질문에 대해, <표 5-6>에서 보듯이 대부분은(20명, 66%) 그러한 제도가 있는지도 몰랐다고 대답하였다. 고령자 취업알선센터를 이용한 경험이 있는 5명(17%)을 제외한 나머지 고령자 5명(17%)도 주변 친구나 용역회사를 통해 주로 취업하기 때문에 고령자 인재은행이나 고령자 취업알선센터 등에 대해서는 알려고 하지도 않는 무관심을 보였다.

이는 변재관의 연구(1999)에서도 이미 지적된 바와 같이 고령자의 대부분이 고령자 취업알선센터를 제대로 인지하지 못하고 있음을 나타내는 것이다.

<표 5-6> 고령자 취업 프로그램의 인지 여부

인지 여부	빈도	%
모른다	20	66.7
알고있다	5	16.65
관심없다	5	16.65

고령자 취업알선센터를 이용한 경험이 있는 5명은 또한 취업담당 부서의 인원부족으로 사후관리가 제대로 이루어지지 않아 고령자 취업알선센터를 통해 취업하였을지라도 1회 이용으로 끝나는 경우가 많다는 점을 지적하였다.

이러한 결과는 고령자들을 위한 재취업 제도가 고령자들에게 충분히 홍보되지 않고 있으며 고령자 고용정책이 형식적으로 운영되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

2) 정년연장 및 임금피크제에 대한 견해

고령자들과 직접 관련이 있는 정년 연장이나 임금 피크제 등 현재의 정부가 권고하는 고령자 고용촉진정책에 대한 질문에 대해 기업체에서 근무하다 퇴직한 응답자(12명) 전원이 부정적 시각이었다. 그 이유는 공무원이나 사립학교 교원 등을 제외한 일반 직장의 경우 정년 연장 제도가 무의미하다고 응답하였다. 즉 정년이 연장된다 하더라도 기업이 불황을 맞을 경우 어쩔 수 없는 인원 감원을 해야 하고, 그때는 고령자가 우선으로 구조조정 대상이 되기 때문에 정년 연장은 고령자를 위한 실질적인 대안이 되지 않는다는 것이다. 따라서 정부의 강력한 시행조치가 뒷받침되지 않는 한 정년연장제도는 실효성이 없다는 것이다.

임금피크제 역시 정년연장 제도와 마찬가지로 정부의 강력한 시행의지 없이 기업의 협조를 바라는 소극적 정책으로는 실효성이 없다고 응답(12명)하였다. 이러한 결과는 응답자의 지적대로 정부의 강력한 시행조치 없이 기업의 협조만 바라는 안일한 정부정책의 실상을 보여주는 것이다.

3) 고용 보조금에 대한 인지 여부

현재 우리나라 정부에서 시행중인 고용보조금의 일환인 고령자 고용촉진 장려금이 고령자들에게 얼마나 도움이 되는지를 알아보기 위하여 자영업자 및 단순근로자 출신(14명)에게 고령자 채용시 사용자에게 지급되는

고용보조금을 알고 있느냐는 질문을 한 결과 응답자의 대부분(14명 중 12명)이 고용보조금 제도를 인지하지 못하고 있었다. 연구자가 고용보조금을 설명해주고 이 제도가 고령자 취업에 얼마나 실효성이 있겠는가를 질문한 결과, 12명 모두 고령자 취업에 도움이 될 것이라는 응답을 하였다. 이같은 결과는 고령자고용촉진을 위한 고용보조금이 고령자 취업에 상당한 기여를 하고 있음을 보여 주는 것이다. 따라서 향후 고령자 고용보조금 제도를 확대실시할 경우 상당수의 고령자가 혜택을 입을 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

4) 직업 훈련 정책의 인지 여부

정부의 고령자 직업 훈련의 실태를 알아보기 위해 정부에서 시행하는 직업훈련 정책을 알고 있느냐는 질문에 25명은 모른다고 응답했으며, 취업알선 기관을 이용한 경험이 있는 5명은 알고 있다고 응답하였다. 직업 훈련 기관을 알고 있다고 응답한 5명에게 시설을 이용한 경험이 있느냐는 질문에 이용해본 경험은 없다고 응답하였다.

현재의 단순직종에서 벗어나 보다 나은 근무조건을 충족하기 위해 재취업 직업훈련을 받겠느냐는 질문에 60세가 넘는 고령자 16명은 직업훈련을 받지 않겠다고 했으며, 60세 이전의 비교적 젊은 고령자 14명 중 13명은 직업훈련 후에 월수입이 늘고 직장이 안정될 수 있다면 직업 재훈련을 받겠다고 응답하였다.

직업훈련을 받지 않겠다고 응답한 고령자 16명에게 그 이유를 질문한 결과, 14명은 직업 재교육을 받는다 해도 재취업을 보장받기 어려울 것이라고 응답하였다. 다른 2명의 응답자는 현재의 직장이나 직업훈련 후의 직장이 비슷할 것이기에, 어려운 경제상황으로 지금의 일자리에 만족하고 있다고 응답하였다.

이러한 결과는 정부에서 운영하는 고령자 훈련기관이 고령자들에게 실질적으로 도움이 되지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 정부의 고령자 직업훈련 정책이 고령자들의 재취업을 위한 정책이라기보다는 실적

위주의 형식적 운영이라는 비판을 벗어나기 위해서는 내실있는 운영과 직업교육의 다각화가 필요하다고 본다.

5) 고령자 우선고용직종에 대한 견해

현재 정부에서 고시한 90개 고령자 우선고용정책이 얼마나 효율적으로 운영되는지 여부를 알아보기 위해 피조사자들에게 고령자 우선고용직종에 고령자들의 진출 용의를 묻는 질문에 대해, 대학 졸업 이상의 전문직 출신 고령자(8명)는 정부의 고령자 우선 고용직종은 단순노무직을 제외하면, 대학을 갓 졸업한 젊은이들이나 현업에 종사하는 젊은이들과 경쟁해야 하는데 그 정책이 효과성이 있겠느냐고 반문하였다. 그 외의 응답자(22명)들은 정부의 고령자 우선직종에 관계없이 어차피 단순노무직에 재취업하기 때문에 관심을 두지 않는다고 응답하였다.

이러한 조사결과는 정부의 고령자 고용정책이 얼마나 형식적으로 시행되고 있는가를 단적으로 나타낸 것이라고 할 수 있다.

6) 선진 외국 프로그램의 도입 가능성에 대한 견해

우리보다 먼저 고령사회를 경험한 선진 외국의 사례를 통해 우리나라 실정에 맞는 사례를 벤치마킹하기 위해 고령자들에게 선진외국의 사례를 설명한 후 우리나라의 실정에 맞고 도입 가능한 제도를 질문한 결과는 다음과 같다.

일본의 경우 우리나라 보다 먼저 고령화 사회에 진입했기 때문에 우리나라에 비해 앞선 고령자 취업정책을 개발하여 시행 중이고, 상당부분 우리나라 정부에서 도입한 후 수정 보완한 것을 알 수 있다. 따라서 고령자들에게 우리 실정에 맞는 농림성 프로그램을 설명하고 우리나라에 도입된다면 참여할 의사가 있는지의 여부를 질문한 결과, 경제적으로 안정된 응답자(17명)의 경우 정부나 지방자치 단체에서 축산 및 선진농업에 대해 지원해 줄 경우 고려해 보겠다는 응답을 하였다.

반면에 경제적 이유(13명)로 재취업 중인 고령자들은 신중한 자세를 보였다. 즉, 정부에서 지원하더라도 수입이 보장되지 않는 막연한 농촌이주는 불안하다는 응답을 보였다. 이는 경제적으로 안정된 고령자들의 경우 정부나 지방자치 단체의 적극적인 지원이 있을 경우 도시인구의 농촌이주 효과와 농촌의 일손부족을 일거에 해소 할 수 있는 훌륭한 방안이 될 수 있음을 나타낸 것이라 하겠다. 따라서 이러한 제도의 도입에 필요한 재원 조달 등과 관련된 체계적인 연구가 이루어질 필요가 있을 것이다.

그리고 독일의 연방고용청의 예를 들고 우리나라도 고령자 채용시에 단체협약의 50%를 국가에서 지원하는 고령자 지원제도를 도입하는 것에 대한 질문에 응답자 30명 전원이 찬성했다. 이러한 결과는 고령자들이 정부의 고령자 지원제도를 제대로 인지하지 못하고 있으나, 외국의 선진 제도를 우리나라에 도입하여 고령자에 대한 시혜적 정책이 생산적 복지 정책으로 바뀐다면, 사회적 소외감과 상대적 박탈감을 해소하고 이들이 사회 구성원으로서의 지위를 되찾는 계기가 될 수 있음을 나타낸 것으로 보인다.

따라서 정부는 고령자 고용보조금을 확대하는 한편 고령자에 대한 생산적인 정책을 입안하고 적극 홍보하여 고령자들의 참여를 유도할 필요가 있을 것이다.

미국의 유·무급 자원봉사제도의 도입가능성에 대해 질문한 결과, 경제적으로 안정된 응답자들은(17명) 유급·무급자원봉사제도 모두에 깊은 관심을 보였다.

반면에 경제적으로 안정되지 않은 13명의 응답자들은 무급자원봉사제도는 수입이 필요한 고령자에게는 현실성이 없으며, 용돈 정도의 수입이 보장되는 유급 자원봉사제도는 현재의 직장에서 퇴직한 후 더 이상 취업하기 어려울 경우에 고려해 보겠다는 응답 결과가 나왔다. 이러한 결과는 고령자들의 경제적 편차에 따라 자원봉사제도에 대한 견해가 크게 다름을 나타낸 것이다. 결국 현시점에서 무급 사회봉사제도의 본격적 도입은 다소 어려울 것이나, 유급 자원봉사제도의 도입은 충분히 검토할 가치가 있을 것이다.

7) 고령자들이 재취업 시 겪는 문제점

면접에 참가한 응답자들에게 고령자들이 재취업을 하려고 할 때 겪는 가장 어려운 문제점이나 정부의 고령자고용정책의 문제점을 지적해 달라는 질문에 응답자들은 전직(前職)이나, 학벌, 경제적 여유에 따라 응답의 차이를 보였다.

경제적 여유가 있는 고학력 소지자들(8명)은 마땅한 일자리의 부족을 지적했으며, 자영업자나 단순노동자 출신의 고령자(14명)들의 경우는 수입이 많은 직장일수록 사용주의 고령자 기피가 심하다고 응답했다.

<표 5-7> 고령자들이 재취업 시 겪는 문제점

문제점	빈도	%
능력에 맞는 일자리 부족	8	27
사용주의 고령자 기피	14	46.5
고령자 알선기관의 부족	5	16.5
기타	3	10

고령자 취업알선센타를 통해 재취업을 해본 경험있는 고령자(5명)들은 고령자 취업담당기관이 수적으로 적다는 점을 지적하고, 또한 취업알선센타를 이용하는 것과 직업소개소나 주변에 부탁하여 취직하는 직종이 비슷하기 때문에 정부에서 운영하는 취업알선센타를 이용할 경우 근무기간 보장이나 일정급여 등이 보장되었으면 한다고 응답하였다.

이는 일자리 부족이나 사용주의 고용기피는 경제적 어려움에 따른 당연한 결과이기는 하나 정부의 고령자 고용정책이 학벌이나 능력에 따른 구분없이 획일적으로 이루어지기에 성과를 거두지 못하는 것을 보여주는 것이다.

또한 고령자 취업알선 기관 및 취업담당전문인력 부족으로 인한 사후관리의 부재를 다시 한번 확인해 주는 결과이기도 하다. 따라서 일반 유료 직업소개소와 정부에서 운영하는 취업알선센터의 차이점이 없다면 굳이 정부가 나서서 고령자 취업 문제를 해결할 필요 없이 유료 직업소개소를 정부에서 지원하는 편이 훨씬 고령자들에게 유리할 수도 있을 것이다.

8) 고령자취업 활성화를 위해 우선 해결해야 할 과제

조사대상자들에게 고령자 취업 활성화를 위해 시급히 해결해야 할 과제를 지적해 달라는 질문에 대부분의 응답자(25명, 83%)들은 국가나 지방자치단체에서 다양한 고령자 고용정책을 입안하고 시행하고 있지만 홍보 부족으로 고령자들이 정부정책을 인지하지 못하고 있으며, 기왕에 고령자들을 위한 정책을 수립하려거든 거창한 대외홍보용 정책보다는 고령자들이 실질적으로 도움을 받을 수 있는 일자리를 만들어 달라는 응답(27명, 90%) 이 많았다.

즉, 정부에서 시행중인 다양한 고령자취업지원정책이나 제도가 고령자들에게 제대로 홍보되고 있지 않으며, 그동안의 정부의 일자리 창출노력이 고령자들에게는 피부로 느낄 수 없었음을 보여주는 결과이다.

<표 5-8> 고령자취업활성화를 위해 해결해야할 과제

취업 활성화의 과제	빈도	%
일자리창출 등 실질적인 취업 정책 부재	27	90
기타	3	10

3. 고령자 취업담당자 의식조사

고령자들의 재취업을 담당하는 취업담당자들의 의식조사를 위해 서울에서 운영하는 고령자 취업알선센타를 방문해 취업담당자 5명을 면접하였다.

1) 고령자 취업담당자의 주요업무

고령자 취업담당자의 근무연수와 주요 업무는 무엇이냐는 질문에 응답자들은 1년 정도의 경력을 가졌으며, 주업무는 고령자들의 취업상담과 알선이라고 응답하였고, 고령자 취업담당 업무만 전담하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 2000년 황진수 등의 연구 결과와 비슷하다. 2000년 당시의 조사시에도 평균 1년 안팎의 근무연한을 가졌으며, 이러한 결과는 취업알선담당자들의 잦은 교체를 의미하며 취업알선센터의 형식적 운영을 보여주는 예이다.

<표 5-9> 고령자 취업담당자의 근무연수

근무연수	빈도	%
1년 이상	1	20
1년	3	60
1년 이하	1	20

2) 고령자가 주로 취업하는 직종

고령자 재취업 담당자들에게 고령자들이 주로 취업하고 있는 직종을 질문한 결과 경비원, 건물청소원, 파출부, 배달원, 보모 등의 순으로 조사되었다. 또한 취업알선센타를 방문하는 고령자들의 전직(前職)을 질문한 결

과 자영업자 또는 단순노동자 출신이 많음을 알 수 있었다. 이러한 결과는 정부에서 운영하는 취업알선센터가 설립취지와는 달리 단순직업 소개소로 전락되었음을 보여주는 것으로 획기적인 개선이 필요함을 보여주는 것이다.

3) 고령자 취업담당자의 월평균 상담 건수

고령자 취업담당자의 취업 알선 건수를 확인하기 위해 월평균 상담 건수를 질문하였다. 이에 대해 응답자들은 하루 4~5건(월 150건 내외) 정도 상담하여 1~2건 정도 취업을 알선한다고 응답하였다. 이러한 결과는 황진수(2000) 등의 연구시점 보다 실적이 조금은 늘었으나 거의 비슷하며, 고령자 취업담당자의 근무기간이 짧음을 고려하더라도 고령자취업활성화의 일환으로 정부의 예산으로 운영되고 있는 노인취업알선센터의 효율성이 없음을 보여주는 것이다.

<표5-10> 고령자 취업담당자의 월 평균 상담 건수

상담 건수	빈도	%
200회 이하	1	20
150회 이하	3	60
50회 이하	1	20

<표5-11> 고령자 취업담당자의 월 평균 취업상담 건수의 분포 (n=51)

상담 건수	빈도	%
10회 이하	8	15.7
50회 이하	19	37.2
100회 이하	9	17.7
200회 이하	7	13.7
그 이상	8	15.7

황진수(2000)

4) 취업알선 후 사후관리 여부

고령자들의 취업알선 후 사후관리를 하고 있는지는 질문에 응답자들 중 3명이 사후관리를 한다고 응답하였으며 나머지 두 명은 사후관리를 하지 않는 것으로 조사되었다. 사후관리를 하는 경우 고령자 취업담당자가 생각하는 고령자의 평균 근무 연수에 대한 질문에 1년 이하라는 응답이 대부분이었다. 이러한 결과는 앞에서 언급한 고령 취업자들을 대상으로 한 의식조사 결과와 일치하며 고령자취업알선 후 사후관리의 미흡함을 보여주는 것이다.

<표 5-12> 취업담당자가 생각하는 고령자 취업 후 평균 근무 연수

근무 연수	빈도	%
1년 이하	4	80
1년 이상	1	20

5) 정부의 고령자 취업촉진장려금 제도의 효과성에 대한 질문

정부가 고령자취업촉진 정책의 일환으로 시행중인 다수고용, 신규고용, 재고용 등에 지원되는 각종 장려금이 고령자의 재취업에 얼마나 도움이 되고 있는지의 여부를 알아본 결과, 조사대상자 5명 전원이 도움이 되고 있을 것이라고 응답하였다. 그 이유는 고령자 취업알선 시 고령자 고용 기업주들에게 정부에서 지원하는 고령자 취업촉진장려금 제도를 설명해 주기 때문에 정확치는 않지만 고령자 취업촉진장려금 지원이 고령자 채용에 도움이 되고 있을 것이라는 것이다.

고령자 고용보조금제도가 고령자를 고용하는 기업주에게 얼마나 영향을 미치고 있는지에 대한 정확한 자료가 없어 이 부분은 입증하기는 어렵지만 고용 보조금이 고령자 재취업에 도움되고 있는 것은 사실로 보인다.

고령자의 평균 근무기간이 1년이 채 안되는 고용기간과 고령자 고용보조금 지원기간 간의 상관관계가 있을 것으로 추정되나, 이점에 대해서는 조금 더 심도있는 연구가 필요할 것으로 본다.

6) 고용주들이 고령자고용을 기피하는 이유와 선호하는 이유

고령자취업에 있어서 고용주가 고령자를 기피하는 이유가 무엇이라고 생각하느냐고 질문한 결과, 비숙련으로 인한 직무제공의 한계, 노령으로 인한 생산성 저하로 보인다고 응답하였다. 이러한 결과는 고령자들이 재취업 시 직업 교육이나 재훈련없이 단순노무자로 주로 취업하기 때문으로 보인다.

반면에 고령자를 고용하는 고용주는 고령자를 고용하는 이유가 무엇이라고 생각하느냐에 대한 질문에 대해 고령자는 성실하고 책임감이 있으며, 저임금을 지급할 수 있어서 고용한다는 조사결과가 나왔다. 이는 고령자들이 업무 능력은 떨어지나 열심히 일하고 있다는 것을 의미하며 정부의 보조금이 확대된다면 충분히 기업주와 고령자 양자 모두에게 도움이 될 수 있음을 보여 주는 것이다.

<표 5-13> 고용주가 고령자를 선호하는 이유

고용 이유	빈도	%
성실성 및 책임감 때문에	3	60
낮은 임금	2	40

7) 고령자가 직장을 그만두는 이유

취업담당자에게 재취업한 고령자중 사후관리를 한 경우에 고령자가 직장을 그만두는 이유와 평균 근무연수를 질문한 결과 대부분의 응답자가

퇴직이유는 저임금 및 건강상의 이유라고 응답하였다. 또한 근무연수도 6개월에서 1년 정도라고 응답하였다. 이러한 결과는 고령자들이 고령자 취업알선센터를 통해 재취업을 한 경우가 친구나 친지 등을 통해 취업한 경우보다 근무 기간이 짧은 것으로 나타난 것으로 향후 그 원인에 대한 심도 있는 실태조사가 필요한 부분이다.

<표 5-14> 고령자가 직장을 그만두는 이유

퇴직 이유	빈도	%
건강상의 이유	4	80
낮은 임금	1	20

8) 고령자 취업활성화 대책에 관한 견해

고령자 취업담당자에게 고령자 취업활성화를 위한 시급한 과제를 질문한 결과 고령자 취업담당자들은 다음과 같이 응답하였다.

첫째, 취업을 원하는 고령자에 비해 일자리가 한정되어 있기 때문에 정부의 강력한 일자리 창출 대책이 시급하다고 지적하였다. 즉, 정부에서 적극적으로 일자리 창출 정책을 추진하여야 하며 법적·제도적으로 고령자 고용을 의무화 시켜야 한다는 것이다.

둘째, 고령자 고용을 위한 사용자들의 인식전환을 지적하였다. 즉, 고령자 고용이 정부의 정책에 따른 소극적인 차원을 넘어 사회통합의 차원에서 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 정부의 고령자 고용기업에 대한 세제지원 및 고령자고용기업에 대한 지원규모를 늘리고 다양한 혜택을 주지 않는 한, 사용자 입장에서 생산성이 떨어지는 고령자를 다수 고용하기가 어려울 것이라는 현실적 한계를 지적하지 않을 수 없다.

셋째, 고령자 취업알선센터의 활성화를 꼽았다. 취업담당자들은 현재 취업알선기관의 확대와 전문인원 증원, 취업담당자의 처우개선 등 취업 알

선기관의 문제점을 지적하였다.

이러한 조사결과는 정부가 향후 야기될 고령자 문제에 대비해 고려해 고령자 취업전문기관의 확대설립 등 적극적이고 능동적인 자세로 고령자 고용대책에 임해야 함을 나타내고 있는 것이다.

9) 고령자 취업담당자가 보는 바람직한 고령자 고용정책의 방향

고령자 취업담당자에게 귀하가 만일 고령자고용정책의 입안자라면 무엇부터 개선하겠느냐는 질문에 고령자 전담기관 설립을 우선으로 꼽았다. 아울러 고령자 고용기업에 대한 지원금보다는 고령자 전담기관에 재교육 훈련기관을 부설하여 고령자들에게 훈련시부터 수당을 지급하고 취업알선 후 사후관리까지 하여야 한다고 응답하였다. 이러한 결과는 고령자 취업담당자들이 일선에서 느끼는 고령자들의 직업훈련 부족으로 인한 잦은 이직에 대한 보완책이며, 고령자 취업 담당자의 부족으로 인한 사후관리 미비의 문제점을 개선하고 고령자고용보조금의 효과적인 사용에 대한 대안 제시라고 볼 수 있다.

10) 고령자 우선채용직종에 대한 견해

정부에서 정책적으로 지정한 고령자 우선채용직종이 고령자 취업에 영향이 있느냐에 대한 질문에 조사 대상자(5명)들은 단순노무직을 제외한 직종에 고령자를 우선적으로 고용하는 기업은 드물다고 응답하였다. 이는 고령자 우선직종 선정이 고령자에게만 해당되는 직종이라기보다 대학 졸업자 등 청년들도 진출하고 있는 직종으로 고령자 우선직종의 선정이 형식적임을 보여주는 것이라고 하겠다.

11) 고령자 취업담당자의 애로점

고령자 취업담당자의 애로점을 묻는 질문에 대부분의 취업담당자들은

임시직원으로 평균 1년여의 근무 후 다른 곳으로 전보되거나 새로운 직장을 택하여야 하는 현실적인 애로점을 토로하였다. 이러한 여건속에서 취업담당자의 전문성을 기대하기는 어려울 것이다. 이러한 조사결과는 결국 정부에서 운영하는 고령자 취업알선센타가 제기능을 하지 못하고 있다는 점을 나타낸 것이라고 할 수 있다.

취업담당자들은 또한 고령자 취업알선센타를 찾는 고령자들이 대부분 자영업자나 단순근로자라는 사실을 지적하면서, 일자리가 부족해 고령자가 원하는 직종에 취업을 알선하지 못하고 단순직종에 주로 알선하기 때문에 고령자들이 취업알선센타보다 주변친구나 직업소개소를 더 선호함을 아쉬워했다.

4. 가족 및 사회전반에 관한 의식 조사

고령자들이 퇴직, 혹은 명예퇴직 후 현재 직장에 재취업 한 경우나, 정년퇴직 후에 소일거리로 현재의 직장에 재취업 한 후 부인을 비롯한 가족들이 재취업에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지에 대해 물어보았다. 이에 대해 대졸이상의 학력을 가진 응답자(8명)들은 정년퇴직 후에 아파트 경비원 등에 재취업을 할 당시에는 부인과 가족들의 반대가 있었으나, 경제여건이 어려운 상태에 재취업이 가정경제에 도움이 되고, 재취업이 건강에도 도움이 된다는 사실에 현재는 부인과 가족들도 적극 찬성하고 있다고 응답하였다. 이러한 결과는 고령자들의 재취업에 대해 가족들이 전반적으로 찬성하고 있다는 점을 나타낸다.

또한 고령취업자를 대상으로 그 자신의 문제가 아닌 주변 친구들의 재취업이나 소일거리에 대한 질문도 해보았다. 이에 대해 대졸이상(8명)의 은퇴자들은 주변 친구들이 재취업하고 싶어도 단순노무직의 경우 체면 때문에 못하는 경우가 많다고 응답했으며, 그외 응답자(22명)들도 대부분이 주차요원이나 경비원 등으로 재직하는 주변 친구들이 불친절과 냉대 등으로 전직 및 퇴직을 심각하게 고민하는 것을 보았다고 응답하였다. 그렇기 때문에 경제적 여유가 있는 주변 친구들에게 재취업 권유를 적극적으로

하지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

이러한 결과는 고령자들이 능력과 취향에 알맞는 다양한 일자리를 찾기가 어렵다는 점을 보여주는 것과 동시에 아직도 직업의 귀천의식이 사회 전반에 팽배해 있음을 보여주는 것이다. 따라서 정부는 고령자들의 능력이나 학벌 등을 고려한 다양한 직종에 취업을 알선할 수 있는 시스템을 개발할 필요가 있을 것이다. 또한 건강한 고령자들이 직업의 귀천의식에 구애받지 않고 일할 수 있는 사회 풍토를 조성하는 것도 필요할 것이다.

제 6 장 고령자 고용정책의 문제점과 개선방안

5장에서 고령취업자 및 취업담당자를 대상으로 한 심층면접을 통해서 우리나라의 고령자 고용촉진정책의 실태와 문제점 및 개선방안을 살펴보았다. 다음에서는 이러한 조사결과 등을 토대로 우리나라의 고령자 고용촉진정책의 주요 문제점을 정리하고, 고령자 취업활성화를 위한 개선방안을 모색해 보고자 한다.

제 1 절 우리나라 고령자 고용정책의 문제점

우리나라는 아직 고령인력을 활용하기 위한 일자리 개발이나 고령자 고용정책이 선진국에 비해 미흡한 편으로 고령자가 취업을 하기 위해서는 노동시장에서 치열한 자유경쟁을 치러야 하는 실정이다. 신체적·기술적으로 경쟁력이 떨어지는 고령인력을 적절하게 활용하기 위해서는 정부의 강력한 정책의지가 있어야 함에도 불구하고, 제도와 정책의 미비, 형식적·전시적 제도 운영 등 정부의 소극적 자세로 인해 고령자 고용정책은 실효성을 거두지 못하고 있는 실정이다.

1. 고령자 고용정책의 기초와 관련된 문제점

1) 고령자 고용정책의 형식성 문제

앞서 고령자 및 고령자 취업 담당자를 대상으로 한 조사에서 확인되었듯이, 정부의 고령자 고용정책이 형식적·전시적으로 운영되고 있다는 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 또한 정부의 고령자 고용정책이 고령자의 학벌이나 능력을 고려하지 않고 일방적이고 획일적으로 시행되다보니 고령자들이 주로 취업하는 곳이 경비원이나 주차관리원 등 단순 노무직에

한정되어 있다는 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

그리고 우리나라 고령자 고용정책은 대부분 의무사항이 아닌 권고사항으로 되어 있어 사용주의 협조 없이는 실효성을 거둘 수 없다는 점에서 선언적·형식적 정책이라고 하지 않을 수 없다.

2) 시혜적 접근으로 인한 소극성

우리나라의 고령자 고용정책은 시혜적 차원에서 접근함으로써 소극성을 지닌다는 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 즉 우리나라의 대부분의 노인 복지 정책이 그러하듯이 고령자 고용정책도 시혜적 차원에서 접근하다보니 예산이 효율적으로 운용되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정책의 구체적 내용도 고령자들의 욕구를 적절하게 반영하지 못한 형식적·선언적 내용으로 이루어지게 되었다고 할 수 있을 것이다.

고령자들은 비록 사회의 중심적 역할에서 물러나기는 하였으나, 사회적 부담이 아닌 사회적 가치창조에 참여하는 당당한 구성원으로서의 역할을 원하고 있는 것이다. 고령자들은, 제5장의 실태조사에서 살펴보았듯이, 정부의 거창한 시혜적 복지정책보다는 고령자들이 사회에 생산적으로 기여할 수 있는 적합한 일자리를 마련해 주기를 원하는 것이다.

2. 고령자 고용제도의 구체적 실효성(實效性) 문제

1) 고령자 우선고용 정책의 한계

정부는 고령자 우선고용 정책을 통해 현재 90개 직종을 개발하여 공공 부문 및 민간 부문에 고령자를 우선 채용하도록 고시하고 있다. 그러나 고령자 우선채용직종의 구체적 내용을 살펴보면 그 직종이 고령자에게만 해당되는 직종이 아닌 것을 알 수 있다. 경제사정이 어려워 청년실업이 늘고 대학졸업자들이 환경미화원이 되고자 하는 어려운 여건 속에서, 이러한 고령자우선채용직종의 지정은 우선 그 실효성이 의문시되지 않을 수

없다. 특히 이러한 정책이 강제적 규정이 아닌 권고 사항이기에 그 실효성은 더욱 의심스럽다고 하지 않을 수 없다. 공공부문은 상황이 다를 수 있겠으나, 민간 부문에 의무규정도 아닌 권고규정으로 고령자를 우선 채용케 한다는 고령자 고용정책은 전시행정의 표본이라 할 수 있다.

2) 기준고용률 제도의 문제점

우리나라의 고령자 고용정책은 고령자 고용촉진법의 근거에 의해 기준 고용률 제도를 실시하고 있다. 즉 상시 근로자 300인 이상을 고용하는 사업장의 고용주는 2~6%의 근로자를 55세 이상의 고령자로 채용토록 권장하고 있으며, 정년을 정하는 경우 60세 이상이 되도록 정년연장을 권고하고, 그에 따라 고령자 고용촉진장려금을 지원하고 있다. 그러나 우리나라의 주된 고령자 고용정책인 기준고용률 제도는 의무규정을 채택하고 있는 일본과 달리 권장 사항이라는 한계를 가지고 있다. 또한 고령자의 다수를 차지하고 있는 농어업 종사자, 단순근로자 및 자영업자 등 다양한 계층과 직종에 부합되지 않는 300인 이상의 중·대기업 출신 고령자에게만 적용되는 한계를 지니고 있다.

3) 고령자 고용촉진 장려금의 문제점

고령자 취업담당자에게 고령자 고용촉진장려금 제도가 사용주들에게 얼마나 실질적인 도움이 되느냐에 대한 조사결과, 사용주들은 정부에서 운영중인 고령자취업 촉진 장려금보다는 고령자의 성실성과 책임감 및 낮은 임금 때문에 고령자를 채용한다고 대답하였다. 이러한 조사결과는 그동안 고령자 고용촉진 장려금이 단순노동자의 재취업에 상당히 기여하고 있다는 평가와는 다소 상이한 결과라고 할 수 있다.

고령자 고용촉진장려금제도가 보다 실효성을 갖기 위해서는 사용자들에게 실질적인 유인이 될 수 있는 정도의 장려금이 지원되어야 할 것이며, 이를 위해서는 이에 상응하는 재정적 뒷받침이 있어야 할 것이다.

4) 정년연장 및 임금피크제 의 문제점

정부에서 기업체에 권고하는 정년연장이나 임금피크제 역시 그 실효성이 없는 것으로 조사결과가 나왔다. 즉 우리나라의 사회경제적 여건은 경제가 안정되어 있는 선진외국의 환경과 다르기에 고령자 정년연장이나 임금피크제는 실효성이 없다는 것이다. 다시 말하면 정년이 보장되어 있다 하더라도 경제사정 악화로 인한 명예퇴직이나 권고사직의 경우 제도 자체가 무의미해 진다는 것이다. 따라서 정부의 정년 연장에 대한 취업지도 정책을 권고 사항이 아닌 의무사항으로의 전환할 필요가 있을 것이며, 미국의 연령차별 폐지 정책과 같은 선진국의 고령자 고용정책을 벤치마킹 할 필요가 있을 것이다.

5) 고령자 인재은행의 문제점

고령자 인재은행제도란 노동부장관이 직업안정법의 규정에 의하여 무료 직업안내를 하는 비영리 법인 또는 공익단체 중 고령자의 직업지도와 취업 알선 등에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자 인재은행으로 지정하여 운영하는 제도를 말한다. 이들 고령자인재은행은 고령자에 대한 구인·구직 등록, 직업지도 및 취업알선, 취업 희망 고령자에 대한 직업상담 및 정년퇴직자의 재취업 상담 등의 업무를 수행한다.

그러나 현실적으로 고령자 인재은행과 구인처 및 다른 취업알선기관과의 정보 교환도 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한 구인처에서 고령자를 고용함으로써 발생할 수 있는 업체 차원의 손실에 대한 보완 장치가 부족한 실정에서 고령자 인재은행의 활성화는 현실적인 문제가 있다는 지적을 받아오고 있다.

6) 고령자 취업알선기관의 문제점

노동부의 고령자 고용촉진법에 의해 시행되는 고령자 취업 알선은 현재 노동부 산하 고용안정센터에서 운영중이나 고령자를 별도로 관리하지 않고 있다. 다행히 서울시에서는 이 법의 취지에 맞게 고령자만을 위한 취업알선센터를 운영하고 있다. 서울시 고령자 취업알선센터는 인구의 고령화 추세에 따른 유희 노동력을 활용하여 고령자의 능력에 따른 일감을 발굴하여 취업을 알선하기 위해서 운영하는 취업 알선 기관이다. 서울시의 고령자 취업알선센터는 25개 구청중 13곳의 노인종합복지관에서 운영하고 있다.

그러나 이러한 서울시의 고령자 취업알선센터는 전문인력 부족과 잦은 이직으로 인한 고령자의 사후관리 미흡 등 운영상의 문제점을 드러내고 있을 뿐만 아니라, 숫자면에서도 부족하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이러한 문제점으로 인하여 고령자들의 상담건수 및 취업알선실적이 고령자의 증가추세에 미치지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

더욱이 현재 노동부에서 운영하는 고용안정센터는 고령자만의 취업알선을 별도로 하지 않고 있어 고령자의 취업에 대한 종합적인 관리가 되지 않고 있는 실정이다.

7) 고령자 훈련기관의 문제점

고령자 고용촉진법에 의해 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 직업능력 개발훈련과 안전·보건에 관한 내용 등 적응 훈련을 실시해야 한다고 명시하고 있다. 이 법에 근거하여 한국산업인력관리공단 주관으로 한국노인복지회 등 고령자 관련기관을 단기 적응 훈련실시 기관으로 지정하여 운영하고 있다.

훈련 직종은 건물관리인, 주차관리원 등 고령자 적합 직종 중에서 수요가 많은 직종으로 선정하여, 각 직종별로 작업수행 능력을 실시하고 직업관 등 직업 생활의 기본소양교육과 작업장 안전수칙 등 산재예방 및 안전관리 요령을 훈련한다.

그러나 현행 고령자 직업 훈련은 단기적응 훈련 이외에는 전무한 실정

이다. 또한 훈련 내용 역시 단순 근로자의 적응 훈련에 불과해 고령자들이 훈련을 마치고 취업하는 직종이 앞서 조사되었듯이 주변친구나 친지의 소개로 취업하는 분야와 비슷하기 때문에 굳이 직업훈련기관을 이용할 필요가 없으며, 이용하려 해도 정부 지정 훈련기관은 훈련생의 취업률로 평가받기 때문에 상대적으로 취업률이 저조한 고연령자에게는 훈련의 기회조차 주어지지 않는 실정이다.

제 2 절 고령자 고용 정책의 개선방안

1. 고령자 고용정책 기조 전환

1) 선언적 정책에서 실질적인 정책으로 전환되어야

현행 고령자 고용촉진을 위한 정책들은 고령자고용촉진 장려금을 제외한 대부분 정책들이 선언적 의미만 있을 뿐 실효성은 별로 없는 것으로 밝혀졌다.

기준고용률 제도나 정년연장 및 재고용 권고, 고령자 우선채용직종 선정 등 우리나라의 고령자 고용정책들은 거의 상징적이고, 형식적인 차원의 정책이라 할 수 있다. 특히 고령자 우선 직종의 선정 및 취업지도는 공공부문 및 민간 부문 공히 단순노무직을 제외한 직종의 경우 청년들이나 3~40대의 젊은 실업자와 경쟁해야 하는 부문임에도 고령자에게 우선 고용직종으로 선정하는 것은 정부의 고령자 고용정책의 실상을 보여주는 것이다.

따라서 향후의 고령자 고용정책은 우리나라 보다 먼저 고령자 문제를 경험한 일본 등 선진외국의 정책을 벤치마킹 하되 정책입안자들이 직접 현장에 참여하여 고령자들과 함께 우리나라 실정에 알맞도록 수정 보완해야 하며, 고령자에게 실질적 혜택을 줄 수 있는 정책으로 전환하여야 할 것이다.

즉 정부의 고령자 고용정책이 형식성을 극복하고 실효성을 거두기 위해

서는 우선 정부정책을 권고사항이 아닌 의무규정으로 강제할 필요가 있을 것이다. 그리고 고령자 고용기업에 실질적 유인이 될 수 있도록 고령자 고용지원금은 물론 세제혜택 등 다양한 유인정책을 동원하여야 할 것이다. 또한 고령자에게 적합한 마땅한 일자리를 창출하기 위한 정부의 세심한 노력도 필요할 것이다. 물론 '일자리 창출'은 고령자들의 고용촉진에 한정된 문제라기 보다는 사회 전반의 실업문제를 해결하기 위한 범정부적 차원의 문제라는 한계를 지니고 있는 것이 사실이다.

2) 시혜적인 정책에서 생산적 참여정책으로 전환하여야

우리나라의 고령자 고용정책을 시혜적인 정책에서 생산적 참여정책으로 전환하기 위해서는 우선, 고령자는 정부에서 무작정 보호해야 하는 소모적 복지정책의 대상이라는 생각을 버려야 할 것이다. 고령자는 더 이상 정부의 시혜자가 아니며 사회 구성원으로서 참여하고 봉사하는 경제적 생산능력을 갖춘 집단이라는 인식하에 고령자 고용정책을 입안하고 실행하여야 할 것이다.

따라서 정부의 고령자 고용정책 담당자들은 책상에 앉아 외국의 사례를 무비판적으로 복사하고 형식적으로 제도를 운영하는 안일한 자세에서 탈피하여 고령자들의 내면적 욕구에 기초한 정책대안을 개발, 고령자에게 실질적인 도움을 제공하겠다는 의식의 전환이 이루어져야 할 것이다. 또한 사회의 몇몇한 구성원으로써 고령자들이 그간의 경험을 사회에 생산적으로 환원 할 수 있는 제도들을 마련하는데 힘을 쏟아야 할 것이다.

2. 고령자 취업지원제도의 구체적 개선방안

1) 고령자 우선채용직종 제도의 효율화방안

우리나라의 고령자 고용정책은 대부분 의무사항이 아닌 권고사항으로 되어 있어 사용주의 협조 없이는 실효성을 거둘 수 없다는 점에서 선언적

이고 형식적 정책이라고 하지 않을 수 없다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는, 물론 사회경제적 한계는 어느정도 있을 수 있겠으나, 정부의 고령자 고용정책의 상당부분을 권고사항이 아닌 의무사항으로 규정하는 문제를 심도있게 검토해 보아야 할 것이다. 이러한 정책들은 우선 정부투자기관이나 공기업 등 공공부문부터 적용하는 것이 효과적일 것이다. 그리고 사기업체의 경우에는 강제적 적용보다는 유인체계를 이용한 자발적 참여를 유도하는 것이 바람직할 것이다.

2) 기준고용률 제도의 개선방안

현재 우리나라에서는 고령자 고용촉진법에 근거에 300인 이상 상시근로자를 고용하는 사업주는 2~6%의 고령자를 고용하도록 권장받고 있다. 그러나 이 조항은 의무사항이 아닌 권고사항으로 규정되어 있다. 이러한 기준고용률 제도는 결국 고용주의 의지에 따라 그 성패가 달려있다고 하겠다.

우리나라의 경우 2003년 현재 고령자 고용률은 평균 3.4% 정도인 것으로 알려지고 있다. 이러한 수치는 고용주들이 정부정책에 상당부분 협조하고 있다는 점을 나타낸다고 할 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편, 정부의 기준고용률 제도가 없다고 가정하더라도 자연적으로 이루어질 수 있는 취업자 연령구성비를 감안한다면, 사용자들의 협조가 그리 크지 않다고 판단할 수도 있을 것이다.

따라서 기준고용률 제도가 실효성을 거두기 위해서는 현재의 기준고용률을 어느 정도 상향조정할 필요가 있을 것이다. 그리고 공공부문과 민간 부문에 각각 다른 기준을 적용할 수도 있을 것이다. 또한 사기업체의 자발적 참여를 유도하기 위해서는 세금혜택 및 보조금지급 등 다양한 유인제도를 함께 강구할 필요가 있을 것이다. 그리고 관련조항을 의무규정으로 바꾸고 300인 이상의 중·대기업에서 100이상의 중소기업체로 적용범위를 넓히는 문제도 고려할 필요가 있을 것이다.

3) 고용 보조금의 확대 지원

고령자 고용에 대한 임금보조 제도는 특히 단순노무직 고용에서 어느 정도의 효과를 거두고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 그러나 이러한 고령자 고용보조금 지원제도가 여러 직종에 걸쳐 실질적 효과를 나타내기 위해서는 충분한 유인이 될 만큼 지원규모를 늘려야 할 것이다.

독일의 경우 단체협약의 50%에서 70%까지 고령자 지원금으로 지출하고 있다. 우리나라도 향후 도래할 초고령화 사회에 대비해서라도 고령자 고용보조금을 확대 지급하여야 할 것이다.

4) 정년연장의 의무화

현재 우리나라의 정년제도는 60세 이상으로 정하도록 권고되고 있다. 우리나라보다 먼저 고령화 사회에 진입한 선진국의 경우 미국처럼 정년제도 자체를 아예 폐지한 경우도 있으며, 65세 전후로 정년제도를 정한 경우가 많다.

우리나라는 경제상황이 선진국과 다르기 때문에 정부에서 일방적으로 정년을 상향조정할 수는 없겠지만, 사회풍토를 바꾸기 위해서는 공공부문이 정년연장에 앞장서 나설 필요가 있을 것이다.

5) 고령자 고용담당 기관의 통합·재정비

우리나라의 고령자 고용관련 기관은 산만하게 흩어져 있을 뿐만 아니라, 상호간의 체계적 연계가 이루어지지 않고 있다는 문제점을 지니고 있다. 따라서 정부의 고령자 고용정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 관련기관을 체계적으로 연결하고 통폐합하는 작업이 필요할 것이다.

이를 위해서는 노동부 산하에 고령자 고용청의 설립도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 경우 노동부, 여성부, 보건복지부 등에 흩어져 있는 관련기능과 기관을 통합하고 취업알선센터, 고령자인재은행 등도 고용청에 체계

적으로 연결시킬 수 있을 것이다.

6) 고령자 훈련기관의 확대 개편

날로 발전하는 산업사회에서 부단하게 새로운 기술을 습득하는 것은 고령자의 고용촉진을 위한 필수 조건이다. 기술의 생애주기가 날로 짧아지고 있는 상황에서 고령자들은 새로운 기술을 습득하기 위한 교육·훈련을 꾸준히 하지 않으면 젊은이들과의 경쟁에서 뒤떨어질 수 밖에 없다. 산업인력의 재교육은 생산력 향상을 위해 기업차원에서 뿐만 아니라 전 사회적 차원에서 제도화할 필요가 있다.

중·고령자들을 대상으로 하는 재교육은 주기적으로 시행되어야 한다. 흥미를 잃지 않도록 알맞은 교수방법을 택하고, 진취성을 고취하기 위해 일정한 고용주기에 따라 반복적으로 교육·훈련을 시켜야 할 것이다. 이외에도 각자의 소질 및 다른 직무와의 연관성을 체크하여 직무를 연관시키는 방법도 고용을 연장시키는 한 방안이 될 수 있을 것이다.

앞서의 실태조사에서 고령근로자를 기피하는 이유 가운데 하나는 업무능력의 저하였다. 고령자들에 대한 적절한 훈련과정 없이 실적만을 생각하여 고령자를 재취업시킴으로써 고령자의 평균 근무기간이 6개월에 그치는 단기적 취업알선은 바람직한 고령자 고용정책이라 할 수 없다. 따라서 고령취업 희망자에 대한 사전 교육의 활성화를 통해 고령취업자의 장기취업을 돕는 것이 실효성 있는 고령자 취업지원 정책 가운데 하나라고 하겠다.

3. 고령자 취업알선을 위한 기타방안

1) 시간근무제·도급제 확대 실시

기업은 정년퇴직하는 종업원 중 계속 취업하기를 희망하는 사람이나 명예퇴직하는 고령자를 위하여 기업 내에 별도로 정년퇴직자 작업장 같은

부서를 설치하고 시간제 근무 또는 도급제로 일거리를 부여하는 제도를 도입할 수 있을 것이다.

시간제 근무제도는 만족할만한 임금을 보장받을 수는 없겠지만 이러한 일자리는 퇴직근로자의 부분적인 소득수단으로, 그리고 여가선용의 방편으로³⁵⁾ 유용할 것이다. 즉 시간제 근무제도는 기업측과 고령취업자 양측에 쓰임새 있는 제도가 될 수 있을 것이며, 정상출근제를 시행하는 것보다 편리한 시간대를 이용하여 노동에 참여할 수 있다는 장점도 지닌다.

또한 정년퇴직한 중고령자들이 5~10명 정도씩 그룹을 형성하여 해당 기업으로부터 정해진 일감을 하청받아 생산하는 소그룹 작업장도 고령자 고용증대의 한 방안이 될 수 있을 것이다. 직무가 특별한 기능이나 지식을 요하는 것이면 해당 기능별로 고령작업자들을 편성하고, 단순노동일 경우에는 지역별, 노인성별로 작업반을 편성하여 운영할 수 있을 것이다. 특히 공단, 시장, 상가 등에서 노인정 등에 도급을 줄 수 있는 일거리 등을 모아서 고령자로 하여금 여가선용 및 소득을 올릴 수 있는 방법을 제공한다면 양측 모두에게 바람직한 일이 될 것이다.

2) 전직 또는 재취업 알선 확대

일정한 직위 이상의 퇴직예정자에 대해서는 해당기관이 재취업을 알선하는 경우가 많다. 그러나 이러한 재취업 알선제도를 일반직원에게까지 확대 적용할 경우, 기업의 입장에서는 실업의 우려로 인한 노동력 손실을 방지, 일정한 생산성을 유지할 수 있을 것이다. 특히 퇴직예정자 가운데 재취업 욕구가 있는 종업원에 대해서는 같은 계열의 회사로 전직시키든가 관련업체에 재취업을 알선해 주는 방법을 강구해 볼 수 있을 것이다.

또한 유료 직업소개소를 활용하여 고령자들이 집에서 가까운 유료 직업상담소에서 새로운 직장을 구할 수 있도록 하고, 알선비용을 국가나 지방자치단체에서 부담하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

35) 황진수, 「현대복지행정론」, 대영문화사, 1993, p. 122.

3) 자원 봉사제도의 활성화

우리나라의 현재의 자원봉사 제도는 말 그대로 무급 자원봉사제도이다. 우리나라의 자원봉사자 수는 1995년 보건복지부에서 파악한 220만여명 정도로 추계되고 있다. 최근에는 대학입시에 사회봉사 기여입학제도가 도입되면서 18세 이하의 무급자원봉사자가 더욱 늘어났으나 대략 국민의 3% 정도에 달하는 것으로 추산된다. 그러나 이러한 수치는 선진외국의 20% 대에 비하여 아직도 크게 낮은 비율이라고 할 수 있다.

미국의 경우 65세 이상 노인의 40%가 자원봉사자로 활동하고 있다. 미국의 자원봉사활동이 증가한 이유는 적절한 보수를 지급하기 때문이다. 자원봉사는 무보수의 자발적 행위로서 개인의 삶에 대한 보람과 만족을 얻게되는 측면도 있지만, 이를 활성화시키기 위해 제도적 차원에서 보상을 함으로써 자원봉사제도를 고령자고용촉진제도로 적극 활용할 수 있을 것이다.

우리나라의 경우 노인복지관에는 노인들의 성문제를 비롯한 다양한 고충을 상담해 주기 위한 여러 상담원과 강사들이 활동하고 있다. 노인문제의 상담업무는 유사한 처지에 있는 전직 교수나 교사출신 등 전문직 퇴직자들을 자원봉사자로 활용할 수 있을 것이다.

4) 고령자 전문 헤드헌터 사업

현재의 고령자 고용정책이 학벌이나 능력에 구분없이 획일적으로 시행되고 있는 문제점을 보완하기 위해서는 고령자 전문 헤드헌터 사업을 제도적으로 지원할 필요가 있을 것이다. 즉, 대기업의 임원출신, 전직 고위 공무원, 금융관련퇴직자 등 전문직 종사자 출신을 종합 관리하고 재취업시키는 고령자 헤드헌터 사업을 고령자들이 나서서 운영 할 수 있도록 정부가 지원하는 방안도 훌륭한 고령자 취업지원 정책이 될 수 있을 것이다.

5) 은퇴농장의 지원

일본의 경우 농림성 프로그램을 운영하여 고령자들에게 축산 및 임업사업에 종사할 수 있도록 지원하고 있다. 우리나라의 경우도 은퇴농장을 활성화해야 한다. 은퇴농장을 운영하기 위해서는 일정한 재력이 요구되고 또한 정부의 재정지원이 필요하다는 제약이 따르기는 하지만, 도시인구의 농촌분산 등 부수적 효과를 고려할 경우, 고령자취업문제를 해결하기 위해 우리나라가 도입할 가치가 있는 훌륭한 방안 가운데 하나라고 생각된다.

제 7 장 결 론

급속한 고령화사회로의 진입과 경제환경에 따라 우리나라의 노인은 고독과 소외, 그리고 빈곤 등으로 사회중심부에서 점차 밀려나고 있다. 출산율 저하와 평균수명의 연장은 빠른 속도로 고령자들을 양산하고, 이에 따라 노인문제는 가정 및 개개인의 책임이라는 수준을 넘어 사회의 책임으로 바뀌어가고 복지정책의 중요한 과제로 떠올랐다. 그러나 고령자 문제는 단순히 부양인구의 증가 측면이 아니라 노후생활의 가치추구적 관점에서 접근되어야 할 것이다.

고령화 사회를 맞이하여 우리나라의 고연령자는 전체인구에서 차지하는 비중이 급격하게 높아지고 있다. 고연령자의 비율이 높아진다는 것은 사회 경제적으로 큰 의미를 지닌다. 특히 장기적으로 볼 때 노동시장에서는 고연령자의 경제활동 참가율이 획기적으로 늘어나지 않는 이상 노동력의 공급은 줄어들게 된다. 노동공급의 감소는 경제성장의 둔화를 초래하게 될 것이다.

이러한 전망에 기초하여 건강한 고령자에게 노년을 활기차게 보낼 수 있도록 여건을 조성하는 것도 국가의 책무이다. 따라서 건강이 허락하고 스스로 원하는 고령자들이 70대까지 계속 일할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 필요하다. 우리나라의 고령자 고용정책은 우선 고령자들의 욕구에 부응하는, 그리고 우리의 사회경제적 여건에 부합하는 실효성이 있는 정책을 개발하여야 할 것이다.

이런 전제 하에 본 연구는 우리나라 고령자 고용정책의 실태를 고령자 중심으로 살펴보았다. 우리나라 고령자들의 근로의욕은 높은 수준이다. 그러나 정부정책은 그에 상응하지 못하며 우리나라 노동시장은 고령근로자를 배제시키고 있다고 볼 수 있다.

본 연구의 제2장에서는 고령화의 원인과 전망, 고령자 취업의 필요성을 정리하였다. 고령화사회의 원인으로는 출산율 저하와 평균수명의 연장을

을 지적할 수 있다. 사회의 고령화는 이로 인해 야기되는 부양비의 증가와 사회보장비용의 증가로 국가재정에 부담을 초래한다. 또한 노동시장의 변화를 초래하고 자본시장에 영향을 주어 저축률을 감소하며, 연금재정의 수입과 지출 모두에 영향을 준다.

그 결과 핵가족화와 개인주의로 인한 자녀들의 부양의식 약화, 연금제도와 공적부조가 확립되지 않은 상태에서 오는 노후소득의 불안정 및 복지재정의 부담 가중 등이 따르게 된다. 따라서 고령자들이 일자리를 갖는다는 것은 자신의 역할을 성공적으로 수행하여 경제적으로 자립함과 동시에 사회적 독립을 얻을 수 있는 것은 물론, 자아실현을 위해서도 고령자가 취업에 대한 욕구를 갖는 것은 당연한 일이다.

제3장에서는 우리보다 먼저 고령화 사회를 경험한 선진 외국의 고령자 고용지원을 위한 정책 프로그램들을 검토하였다. 우리나라의 고령자고용 정책에 영향을 주고 있는 일본을 비롯하여 독일, 미국, 영국의 고령자 고용정책 및 취업 지원제도를 살펴보았다. 그 결과 선진 각 국은 자국의 실정에 맞게 고령인구의 소득보장을 위한 각종정책과 제도를 정부, 민간단체, 사회단체 등에서 적극 개발하고 있음을 알 수 있었다. 선진외국의 고령자 고용정책은 우리나라와 달리 고령자를 시혜적 대상이 아닌 경제적 생산 능력을 갖춘 사회 구성원으로 인식하고 있다는 점이 우리에게 시사하는 바가 큼을 알 수 있었다.

제4장에서는 우리나라의 고령자 고용정책과 제도를 알아보았다. 우리나라는 고령자 고용촉진법에 근거하여 기준고용률제도, 정년연장과 재고용권고, 고령자에 대한 직업훈련, 고령자 우선직종의 선정과 채용지도, 고용보조금제도, 고령자 인재은행, 고령자 취업알선센터 등 고령자 재취업 및 소득보장을 위한 다양한 정책과 제도를 채택하고있다.

또한 우리나라와 선진외국의 고령자 고용정책과 제도를 비교해 본 결과 우리나라의 제도는 상당한 부분 일본의 제도와 흡사함을 알 수 있었다.

제5장에서는 우리나라에서 시행중인 고령자 고용정책과 제도가 고령자들에게 얼마나 실효성이 있는지 여부를 알아보기 위해 고령취업자 및 고령자 취업담당자를 대상으로 한 심층면접결과를 분석하였다.

제6장에서는 심층면접의 결과 나타난 우리나라의 고령자 고용정책과 제도의 문제점을 정리하고 그 개선방안을 제시하였다. 취업중인 고령자와 고령자 취업담당자를 면접한 결과 우리나라의 고령자 고용정책은 고령자들에게 충분히 홍보되어 있지 않으며, 고용보조금을 제외한 정책이 형식적으로 운영되고 있음을 알 수 있었다.

따라서 향후 우리나라의 고령자 고용정책은 시혜적인 정책에서 생산적 참여정책으로 그 기조가 바뀌어야 할 것이다. 즉, 고령자는 더 이상 복지정책의 소모적 시혜자가 아니며, 경제적 생산능력을 갖춘 떼떳한 사회구성원의 일부라는 인식 하에 고령자 고용정책을 입안하고 실행하여야 할 것이다.

그리고 고령자 고용정책의 구체적 개선방안으로는 고용보조금제도의 확대개편, 정년연장의 의무화 추진, 고령자취업알선센터 등 고령자 관련기관의 통합·재조정, 중·고령자 재교육제도의 활성화, 퇴직예정자에 대한 전직 또는 취업알선의 제도화, 시간제근무제·도급제의 확대실시, 자원봉사제도의 활성화, 고령자전문 헤드헌터 사업의 지원, 고령자 은퇴농장제도의 도입·지원 등을 제시하였다.

향후 도래할 고령화사회의 어두운 전망에 슬기롭게 대처할 수 있기 위해서는 무엇보다 고령자들이 건강한 사회구성원으로서 사회의 한 축을 이룰 수 있도록 사회적 차원에서 고령자에 대한 이해와 배려를 아끼지 말아야 할 것이다.

끝으로 본 연구를 수행하면서 느낀 아쉬움과 본 연구의 한계로는 고령취업자 및 정부의 정책담당자 그리고 고령자를 채용한 기업주를 폭넓게 면접하지 못함으로써 연구의 내·외적 타당성을 충분히 확보하지 못한 점이라 하겠다.

參考文獻

I. 國內文獻

1. 單行本

김성순, 「고령화사회와 복지정책」, 홍익제, 1993

김성순, 「고령화 사회와 노동」, 아우출판사, 1985

이가옥, 「노인복지의 현황과 과제」, 다산출판사, 1999

장지연, 「고령화시대의 노동시장과 고용정책(I)」, 한국노동연구원, 2003

황진수, 「현대복지행정론」, 대영문화사, 1993

---외, 「主要先進國의 老人所得保障政策」, 한국노인문제연구소, 2001

---외, 「高齡者 雇傭·所得의 對案 摸索」, 한국노인문제연구소, 1998

2. 研究論文

고정민 외, “고령화사회 도래에 따른 기회와 위협”, 삼성경제연구소, 2002

김정한 외, “중·고령자 고용실태와 일자리창출”, 한국노인복지시설협회,

고령화시대의 사회정책방향 토론회 자료집, 2003

박병실, “노인복지 증진을 위한 고령자 고용촉진 정책에 관한 연구”,

대구대학교, 박사학위논문, 2001

박연진, “한국의 노인복지정책 개선방안에 관한 연구”, 동아대학교,

석사학위논문, 1999

변재관, “노인인력 활용의 활성화 방안(서울시 노인을 중심으로)”,

노인복지연구, 노인복지학회, 1999

변재관, “21세기 노인복지정책의 전망과 과제”, 한국사회복지학회, 2001

유길상, “일본의 고용보험제도연구”, 한국노동연구원, 1992

이병준, “21C 노령화사회를 대비한 노인교육 활성화방안 연구”,
한국직업능력개발원, 1999

이혜훈, “고령화와 재정의 대응과제”, 한국개발연구원, 2001

이혜훈, “고령화의 경제적 영향에 대한 소고”, 한국노동연구원, 2002

장지연, “중고령자 고용촉진제도 개선방안 연구”, 한국노동연구원, 2001

장지연, “고연령근로자의 경제활동과 은퇴”, ‘고령화시대의 노동시장정책’
에 관한 KLI-서울대-OECD 국제세미나 발표논문, 2002

최성재, “우리나라 노인복지의 현황과 문제점”, 사회복지, 1999

황진수, “고령자 취업활성화 방안”, 한국노인과학술단체연합회, 2000

허재준, “고령화와 노동정책방향”, 사회보장학회, 2002

3. 其他資料

삼성경제연구소, “고령화시대 도래의 경제적 의미와 대책”, 2002

한국갤럽조사연구소, “한국 노인의 생활과 의식구조”. 1990

한국노동연구원, “고령화와 고용”, 1992

한국노동연구원, “고용보험제도하에서의 고령자 고용촉진 지원 방안
에 관한 연구”, 고령자 고용촉진정책 정책해설 자료, 1999

한국보건사회연구원, “1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사”,
1998

한국은행, “고령화시대 도래의 경제적영향과 정책과제”, 조사통계월보,
2003

II. 外國文獻

小山昭作, “高齡者事業園”, 硬文社. 1980

清水博雄, “高年齡者雇傭對策の展開”, 勞動法令協會. 1990

Strauss. A, & J. Corbin, *Basics of Qualitative Research*, Newbury Park : SAGE. 1990

Thomson. C . J, W. B Locander, & H. R. Pollio, Putting Consumer Experience Back Into Consumer Research: the philosophy and Method Existential-Phenomenolog, *Journal of Consumer Research*. 1990

Patton. G. D, *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills : Sage. 1980.

Blöndal. S, and Scarpetta. S, The Retirement Decision in OECD Countries”. Maintaining Prosperity in an Ageing Society

Merriam. S. B, *Case Study Research in Education*, San Francisco : Jossey-Vass Publishers. 1988

III. Web Site

국민건강보험공단	http://www.nhic.or.kr
노동부	http://www.molab.go.kr
법제처	http://www.moleg.go.kr
보건복지부	http://www.mohw.go.kr
삼성경제연구원	http://www.seri.org
서울특별시	http://www.metro.seoul.kr
통계청	http://www.nso.go.kr
한국노동연구원	http://www.kli.re.kr
한국보건사회연구원	http://www.kihasa.re.kr
한국노인복지연구소	http://www.kig.or.kr
한국노인복지학회	http://www.koreawa.or.kr
한국직업능력개발원	http://www.krivet.re.kr

Abstract

A Study on Improving the Employment Policy for the Elderly

Kim, Se Hyun

Major in public policy science

Department of Public Administration

Graduate School Hansung University

This academic paper seeks to present a desirable road map for Korea's employment policy for the elderly in an aging society. An aging population, caused by low fertility rates and high life-expectancy rates, triggers a rise in nursing costs and social security costs, which in turn discourages people from looking after their elderly parents and puts a heavy financial burden on the nation. Therefore, it is only natural for senior citizens to have a desire to work for the sake of economic and social independence, as well as self-realization. Accordingly, the government has a responsibility to create jobs suitable for aged citizens so as to prepare for the social problems that are sure to arise in the future.

Against this backdrop, this study involved an in-depth survey of the

order to examine the effective current policies and regulations are for the aged. As a result, this thesis discovered that the nation's employment policy for senior citizens exists only on paper, failing to recognize aged citizens as members of society equipped with the ability to produce economic value. For that reason, the desirable path for Korea's employment policy for seniors requires a shift from its current unilateral policy that recognizes seniors as burdens to society who need to be protected by the government towards creating an environment in which aged citizens can gain independence and serve the community.

Improvements in regulations can be achieved through the following strategies. First, the recommendation clauses in the Aged Employment Promotion Act must become mandatory. Second, the current list of preferential jobs for the elderly that are designated by the government to encourage employers to favor the elderly when hiring should be re-designated as jobs that eliminate age discrimination and offer senior citizens equal opportunities for employment. Furthermore, the government must separately designate jobs that can be realistically and entirely given to aged citizens as preferential jobs for the elderly, and make the new list public. Third, Third, public and private employment agencies for the elderly need to be fostered further. And the government must actively promote and support the headhunting industry for senior citizens to enable the elderly to reinvest their special know-how and accumulated experiences in society. Fourth, retirement farms must be further promoted and developed. Retirement farms not only contribute to lessening urban populations but also create new jobs for relatively young senior citizens and help to modernize rural areas. Lastly, the volunteer system must be further

developed so as to provide unpaid volunteer work for financially stable elders so that they can feel a sense of achievement, and paid volunteer work for those in need of an income.

<부록>

설 문 지

● 취업중인 고령자용 설문지

1. 귀하의 연령은 얼마입니까?
2. 귀하의 교육정도는 어떠합니까?
3. 귀하는 가족 중 누구(배우자 장남, 차남 등)와 함께 생활하고 계신지요?
4. 주거형태는(주택, 전세, 월세) 어떠합니까?
5. 귀하의 건강상태는 어떠합니까?
6. 귀하가 현재 종사하고 있는 일은 무엇입니까?
7. 귀하가 전에 종사하신 직업은 무엇입니까?
8. 귀하가 현재의 직장에서 받는 급여는 얼마나 되는지요?
9. 수입은 주로 어디에 지출하시는지요?
10. 귀하가 퇴직후에 재취업하신 동기는 무엇인지요?
11. 귀하가 재취업하실 때 어느 경로를 통하셨는지요?
(직업소개소, 고령자취업알선센터, 친구 등)

12. 현재의 직장에 근무하신 기간은 얼마나 되시나요?

13. 재취업 후 직장을 그만두신 이유는 무엇입니까?

14. 현재의 직장보다 수입이 더 좋은 곳에 일자리가 생긴다면
직장을 옮길 의향이 있으신지요?

14-1 있다면 그 이유는 무엇인지요?

14-2 없다면 그 이유는 무엇이지요?

15. 고령자를 위한 취업제도에 대해 알고 계신지요?

15-1 안다면 어떤 제도를 알고 계신지요?

16. 정부에서 기업주에게 권하는 정년연장 제도에 대해 어떤
생각을 갖고 계신지요?

17. 임금피크제에 대해서는 어떤 생각을 가지고 계신지요?

18. 정부에서 고령자 고용기업에게 주는 고용보조금이 있는데
고령자 취업에 어느 정도 기여한다고 생각하시는지요?

독일의 고령자 지원금제도의 도입에 대한 생각은 어떠신지요?

19. 정부에서 고령자 재취업을 위해 시행하는 교육훈련기관에 대해
알고 계신지요?

19-1 안다면, 교육을 받은 경험이 있으신지요?

19-2 모른다면, 재교육을 받으실 용의가 있으신지요?

19-3 재교육을 받지 않겠다면 그 이유는 무엇인지요?

20. 고령자 우선채용직종에 대해 어떤 생각을 갖고 계신지요?

21. 선진 외국의 고령자 고용정책을 알고 계신지요?

21-1 안다면, 그 내용은?

21-2 모른다면, 일본의 경우 정부에서 축산업이나 임업 등에
정부보조 및 지원이 있는데 우리나라에서 도입한다면
참여하실 용의가 있으신지요?

21-3 우리나라도 미국처럼 자원봉사 제도가 활성화된다면
참여하실 의향이 있으신지요?

22. 고령자들이 재취업 시 겪는 어려움은 무엇이라고 생각하시는지요?

23. 고령자 취업활성화를 위해 시급히 해결해야할 문제가 있다면
무엇이라고 생각하십니까?

24. 정부에 하시고 싶은 말씀이 있으시다면?

25. 재취업에 대한 가족들의 생각은 어떤지요?

26. 주변친구들은 주로 어떤 일을 하시는지요?

● 고령자 취업 담당자용 설문지

1. 현재 하시는 일은 무엇인지요?
2. 현재 업무에 종사하신 기간은 얼마나 되시는지요?
3. 고령자가 주로 취업하는 직종은 무엇인가요?
3가지만 말씀해 주십시오?
4. 하루 평균 상담 건수는 얼마나 되는지요?
5. 취업알선 건수는 얼마나 되는지요?
6. 취업알선후 사후관리는 하시는지요?

6-1 안한다면,그 이유는?
7. 정부의 고용보조금이 고령자 취업에 영향이 있는지요?

7-1 있다면, 그 이유는?

없다면, 그 이유는?
8. 고령자 취업 활성화를 위해 시급한 문제는 무엇이라고
생각하시는지요?
9. 고용주들이 고령자 고용을 기피하는 이유는 무엇이라고
생각하시는지요?
10. 고용주들이 고령자를 선호하는 이유는 무엇이라고
생각하시는지요?

11. 고령자가 재취업후 직장을 그만두는 이유는 무엇이라고
생각하시는지요?
12. 정부의 고령자 고용정책의 바람직한 방향은 무엇이라고
생각하시는지요?
13. 정부에서 시행중인 고령자 우선고용직종이 고령자들의
우선취업에 얼마나 도움이 되고 있다고 생각하시는지요?
14. 고령자 취업 담당자로서 겪는 애로점은 무엇입니까?