

석사학위논문

한국 준·고령층의 재취업방안에  
관한 연구

A Study on the Issue of Reemployment of  
Korean Senior Citizens

2005년

한성대학교 행정대학원  
사회복지학과  
사회복지전공  
김 대 회

석사학위논문  
지도교수 황진수

한국 준·고령층의 재취업방안에  
관한 연구

A Study on the Issue of Reemployment of  
Korean Senior Citizens

2004년 12월

한성대학교 행정대학원  
사회복지학과  
사회복지전공  
김 대 회

석사학위논문  
지도교수 황진수

한국 준·고령층의 재취업방안에  
관한 연구

A Study on the Issue of Reemployment of  
Korean Senior Citizens

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2004년 12월

한성대학교 행정대학원  
사회복지학과  
사회복지전공  
김 대 회

김대회의 행정학석사학위논문을 인정함

2004년 12월 일

심사 위원장 인

심 사 위 원 인

심 사 위 원 인

한성대학교 행정대학원

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 목적 .....	1
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	4
제 2 장 준·고령자 재취업의 이론적 배경 .....	5
제 1 절 준·고령자의 재취업 개념 .....	5
1. 준·고령자의 정의 .....	5
2. 준·고령자 재취업의 당위성 .....	5
제 2 절 준·고령자의 재취업 사회적 환경 .....	6
1. 준·고령자의 인구증가 현상 .....	6
2. 준·고령자 실업률증가 원인 .....	13
3. 노동시장의 특성화 현상 .....	15
제 3 장 준·고령자 재취업의 실태와 문제점 .....	29
제 1 절 준·고령자 재취업의 실태 .....	29
1. 준·고령자의 실업실태 .....	29
2. 준·고령자 직종별 취업실태 .....	33
3. 고령자 재취업 프로그램의 실태 .....	37
제 2 절 준·고령자 취업의 문제점 .....	40

1. 고령자 취업관련 법제의 문제점.....	40
2. 고령자 취업 프로그램의 문제점.....	51
3. 기업의 준·고령자 인력관리문제점.....	55
<b>제 4 장   준·고령자 재취업에 관한 개선방안.....</b>	<b>59</b>
제 1 절   제도적·법적 규제강화.....	59
1. 고용촉진 정책관련 법규정비 .....	59
2. 현행 준·고령자 고용정책의 개선방안 .....	63
3. 준·고령자 고용창출을 위한 활성화 방안.....	69
제 2 절   정년제도의 개선 방안.....	74
1. 정년제도의 개선.....	74
2. 정년연장과 재고용제도의 정착화 .....	82
제 3 절   준·고령자 취업 프로그램 개발.....	85
1. 준·고령자 교육훈련프로그램 개선.....	85
2. 유급 자원봉사 프로그램 활용.....	86
3. 퇴직자준비지원 프로그램.....	88
4. 현실성 있는 고령자고용프로그램 개발.....	88
<b>제 5 장   결론.....</b>	<b>98</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>102</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>106</b>

## 표 목 차

<표-1> 인구 고령화속도 추이.....	8
<표-2> 주요 선진국의 노령화 추세.....	9
<표-3> 초고령화사회 시·군·구.....	10
<표-4> 평균수명 추이.....	11
<표-5> 주요국가 평균수명 추이 .....	12
<표-6> 주요국가의 인구 고령화속도.....	13
<표-7> 50세 이상 실업자 실업동기.....	13
<표-8> 5인 이상 사업장 신규채용 추이.....	14
<표-9> 생활수준별 예상노후 자금.....	15
<표-10> 생산가능인구(15~64세).....	16
<표-11> 연령계층별 생산가능 인구 추이 .....	17
<표-12> 연령계층별 노령인구 추이.....	17
<표-13> 부양비 및 노령화 지수 추이.....	18
<표-14> 15세 이상인구 및 경제활동인구.....	22
<표-15> 연령계층별 경제활동참가율.....	23
<표-16> 고령화와 경제성장률 .....	24
<표-17> 4대 공적연금의 전망.....	27
<표-18> 국민연금재정 전망.....	28
<표-19> 주요 OECD국가의 공적연금 부담전망.....	28
<표-20> 실업자 및 실업률 .....	29
<표-21> 실업률 .....	30
<표-22> 연령계층별 실업자 및 실업률.....	31
<표-23> 비경제활동인구 .....	31
<표-24> 비경제활동인구 중 구직 단념자.....	32
<표-25> 교육정도별 실업자 및 실업률 .....	32
<표-26> 연령계층별 취업자실태.....	34
<표-27> 50세 이상 취업자수 및 고용률 .....	34

<표-28> 종사상 지위별 취업자 .....	35
<표-29> 직업별 취업자.....	36
<표-30> 고령자취업알선센터를 통한 취업관련 현황.....	37
<표-31> 노인공동작업장 설치 현황 .....	38
<표-32> 고령자 인재은행의 연도별 취업알선 실적.....	39
<표-33> 공공부문 우선고용직종 .....	41
<표-34> 민간부문 우선고용직종.....	42
<표-35> 명예퇴직자 선정기준.....	47
<표-36> 정리해고시 고려사항.....	48
<표-37> 연간평균 취업자수.....	50
<표-38> 2002년 하반기 고용보험 가입실태.....	51
<표-39> 생활수준별 예상노후자금.....	54
<표-40> 직종별 고령근로자 비율.....	56
<표-41> 고령자 고용촉진 장려금.....	67
<표-42> 직종별 평균 정년연령.....	75
<표-43> 정년제의 종류.....	80
<표-44> 기관별 2003년 고용전망.....	84
<표-45> 고용, 노동, 임금 / 연령별 실업자 .....	89
<표-46> 우리은행 임금피크제.....	91
<표-47> 일본과 한국의 임금피크제 사례비교.....	92
<표-48> 신규·경력직 채용시 연령제한을 하는 사업체 비율.....	96
<표-49> 인력선발시 고령자 기피정도 .....	96

## 그 립 목 차

<그림-1> 우리나라의 출산율 추이.....	20
<그림-2> 노동시장의 흐름 .....	21
<그림-3> <b>국비직업훈련의 종류</b> .....	65
<그림-4> 정부의 일자리 창출정책.....	71
<그림-5> OECD국가들의 사회복지지출 비교.....	72

# 제 I 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적

우리가 준·고령층에 대한 재취업방안을 효과적으로 해결하기 위해서는 무엇 보다 급증하고 있는 실업증가의 원인과 배경이 무엇인지 부터 규명 되어야 한다. 이 문제는 지난날 고도성장기에는 기업조직이 지속적으로 확대되고 있었기 때문에 인원 감축보다는 우수인력 확보가 시급 했었지만 지금은 사정이 달라졌다. 외환위기 이후 우리경제가 극도로 어려워지자 손쉬운 방법으로 신규채용을 줄이고 기존 근로자의 퇴직이 불가피하게 되었다. 이 때 기업들은 근로자를 해고시키는데 있어서 가장 먼저 연령을 해고기준으로 삼은 것이다. 나이가 많은 준·고령자부터 해고를 하면 큰 반발을 불러일으키지 않는다는 장점과 최근생산기술 및 생산방식의 급속한 변화로 그에 대한 적응력이 상대적으로 뒤떨어지기 때문에 우선적으로 해고 대상자가 될 수밖에 없었던 것이다. 특히 과거의 낡은 업무방식에 익숙해져 있는 준·고령층은 급속도로 발전하고 있는 정보화 생산체제에 쉽게 적응하기 어렵고 프로젝트별 혹은 팀 단위로 운영하고 있는 업무여건에서도 팀의 동질성이 중요한 요소가 되는 준·고령자에게는 원활한 팀워크를 발휘하기 어려운 측면으로 보아 준·고령자가 인원감축의 대상이 되었다.

그 뿐만 아니라 경제위기 이후 많은 기업이 도산에 이르자 기업에서는 살아남기 위한 수단으로 운영체제를 조정 하고 궁극적으로는 기업경쟁력 제고를 위해 기업내부를 끊임없이 축소하면서 한편으로는 구조조정을 통하여 준·고령층을 경영상의 이유로 무차별하게 퇴출 시켰다. 이에 따라 지배적인 총액인건비 중에 근속연수에 따라 올라가는 연공급제는 생산성에 비해 임금수준이 높아 이윤극대화에 장애가 되고, 위계적 조직문화 등으로 인하여 인생의 전부라고 생각해 온 준·고령자가 정년까지 근무하지 못하고 본인의 의사와는 관계없이 대부분 반강제성으로 긴박한 사회의 구조에 의해 중간에 퇴직한다는 사실 때문에 심리적, 경제적으로 많은 타격을 받아왔다.

더구나 앞으로 한참 일할 수 있는 40대 후반 또는 50대 초반에 이르기 까지 조기퇴직 하는 사례가 급증하다가 근간에는 30대 후반에서 40대 초반으로 현격히 변화하고 있는 것은 고령자 아닌 고령자가 되어 사회로부터 불필요하고 쓸모없는 집단으로 낙인찍히는 준·고령자에게는 현실적으로 바람직하지 못하다.

그들은 과거의 직장에서 생계의 부담 때문에 많은 고충을 이겨내며 국가산업발전에 공헌하면서 자신의 직업에만 매달려 열심히 일하면 훗날에 그 댓가가 오리라고 믿었던 것이다. 그러나 정부의 복지정책은 선진국에 비해 너무나 미비하여 기대감에 큰 실망을 주었다. 아직도 신체적으로 건강하고 일을 하고 저 하는 정신적인 의욕이 왕성한데도 불구하고 일자리가 없어서 먹고 논다는 것은 개인적으로나 국가적으로 볼 때 고급 인적자원의 손실이 많은 것은 틀림없다. 바라는 것은 자신의 삶의 질을 높이고 인생의 전환점이라 할 수 있는 준·고령자들이 그동안 노후생활자금에 대한 개인의 준비가 너무나 부족하고 아울러 실업증가로 인한 노동력 공급이 줄어들고 직업안정성도 계속 취약해 지고 재취업 역시 어렵기 때문에 저축률이 낮아지고 자본공급이 감소함으로 경제성장이 하락했다. 더구나 피부양자 증가에 따른 재정부담 등의 문제가 심각한 실정임으로 조기퇴직 후에도 새로운 일자리를 마련하고 일정한 수입을 획득하여 경제적 여유를 갖게 함으로써 가정이나 사회로부터 더 이상 버림받지 않도록 제2의 일자리를 창출해 주는 것이 고통을 분담하는 길이라고 본다.

이러한 가운데 준·고령자의 조기퇴직은 비단 개인은 물론 한 가정, 국가 전체차원에서도 바람직하지 못한 결과를 초래하고 있다. 이와 같이 사회의 변화와 빠르게 다가오는 고령화 사회의 진전은 국가 경제활동에 필요한 인구가 계속해서 축소를 초래하고 있을 뿐 아니라 준·고령자에 대한 향후 경제적 어려움과 삶의 질이 낮아지고 있다. 이에 대응하여 준·고령자가 자기의 가치를 실현하고 소득을 창출함으로써 앞날에 여유 있는 노후 생활을 하도록 하는 것이 우리의 과제이다.

이와 같은 사회적 배경과 가속화되고 있는 고령화 사회에 대비하여 국회에서는 1991년 고령자고용촉진법을 제정하고, 그 후 계속해서 고령자를 위한 고용촉진 정책으로 우선고용직종 개발 및 직업능력개발 사업을 추진해 왔다. 그러나 기업들은 이익은 기업의 생존을 위해서는 필요불가결한 요소라 할 수 밖에 없듯이 아무리 훌륭한 정부의 정책이라 하더라도 당장 필요치 않으면 단순한 권고 사항 정도로 받아들일 수밖에 없다.

물론 개발된 우선고용직종이나 교육훈련 프로그램 등을 현장에 적용한다는 것도 많은 제한점이 따르고 있다.

준·고령자는 오랜 기간동안 특정영역에서 종사 해 왔기 때문에 그 분야에 최고의 숙련자가 되어 무한한 기술을 창출할 수 있는 잠재력이 풍부하다. 준·고령자들의 장점인 축적된 기술, 지식과 경험, 강한 책임감, 업무에 대한 높은 만족도, 낮은 이직률 등을 재활용한다면 준·고령인력의 개발이 보다 효과적일 수 있다.

일반적으로 준·고령층은 사회적으로나 가정적으로나 매우 힘든 연령층이다. 사회적으로는 은퇴압력을 직접적으로 받는 중상위 이상의 연령계층이며, 가정적으로는 자녀의 진학, 결혼 등을 염두에 둘 수밖에 없는 심리적 방황의 시기이기 때문에 소득의 단절로 인한 빈곤의 문제는 준·고령자에게 심한 고통과 아주 어려운 생활을 영위할 수밖에 없는 현실이다. 이들이 산업현장에서 은퇴를 했을 때 서구사회처럼 건실한 연금제도나 퇴직금제도등이 전반적으로 현실화되지 못하여 문제가 되고 있다. 한마디로 자본주의 사회체제는 무한경쟁사회이다. 자신이 가지고 있는 재산이나 신체적 조건과 지식정보 등을 총동원하여 남과 경쟁해서 살아야 하는데 그 재산이 바닥날 때에 이에 대비하는 사회적 인프라가 거의 없는 것이다. 오늘의 문제는 고령화로 인한 사회경제적 부작용이 우려되는 가운데 준·고령자는 종사상 지위에서의 저위와 함께 낮은 재취직가능성으로 인해 근로빈곤계층으로 전락할 가능성이 적지 않다.

단순한 준·고령자라는 이유로 사전준비 없이 직장에서 원하지 않은 조기(명예)퇴직을 하여 사회로부터 소외되고 있지만 이들에게 당당히 살아갈 수 있도록 재취업기회를 제공해 줌으로서 스스로 노후생계 대책을 마련하는 것이 현실적으로 중요한 과제라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 사회적으로 심각하게 떠오르고 있는 실업자 증가문제를 파악하여 실직자에 대한 앞으로의 취업활성화방안에 목적이 있지만, 그중에서도 준·고령자에 대한 전반적인 퇴직현상과 이와 관련된 실태와 그 문제점을 살펴본 후 가장 바람직한 재취업방안을 찾아보기 위하여 진행 되었다.

본 연구는 이러한 관점에서 취업가능성이 갈수록 낮아지는 50세 이상의 미취업 준·고령자들에게 개인의 경쟁력을 갖추기 위한 대안은 무엇인지 그리고 국가나 기업차원에서 준·고령자 재취업 정책을 수립하는데 필요한 기초 자료와 고용의 기회를 높일 수 있는 대안을 제시하고 준·고

령자 재취업의 문제점과 개선방안을 모색해보는데 그 목적을 둔다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

지금까지 준·고령자에 대한 개념은 일반적으로 널리 사용되지 않고 있기 때문에 본 연구에서 새로운 정의로 독립하여 언급하기에는 너무나 서투른 점이 많다. 그리고 정책방향이나 학문적 연구사례에서도 미약하다. 그러나 고령자고용촉진법시행령 제2조 제2호에서는 50세 이상에서 만55세까지를 준·고령자로 55세 이상을 고령자로 규정 하고 있어 같은 뜻으로 통용할 수밖에 없다.

따라서 본 연구에서는 50세 이상인 준·고령자중에서도 취업을 하지 못한 미취업자로 연구 대상을 설정하였다.

### 2. 연구의 방법

연구방법으로는 이론적 고찰방법 및 실증분석 방법을 병행하였다. 먼저 준·고령자들의 특성 및 실태 등을 파악하기 위하여 고용현황, 노동시장, 직업능력개발 현황과 실태, 직업세계의 변화, 성인 교육훈련 프로그램 개발 모형등과 관련된 여러 문헌과 선행연구들을 수집, 분석, 선별하는 이론적 고찰방법을 사용 하였다.

그리고 준·고령자의 직종별 구인...구직<sup>1)</sup> 및 취업규모, 취업률 등의 주요 파악과 취업률 분석을 위하여 HRD-net<sup>2)</sup> 자료를 분석·활용하였다.

이외에도 기타 고용현황과 노동시장 이동 등에 대한 통계자료를 수집하여 분석하였다. 그리고 사업의 경영악화로 조기 퇴직하여 일을 하고 싶어도 일거리가 없어서 실직생활을 하고 있는 준·고령자의 일자리 창출 방안으로 준·고령자에 대한 고용실태와 문제점을 파악하여 이들이 고용을 유지하도록 하는 대안과 일자리를 마련해주는 방안으로 구분하여 연

---

1) 고령자고용촉진법제5조(구인·구직 정보수집) : 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자에 관련된 구인·구직에 관한 정보를 수집하고 구인·구직의 개척에 노력하여야 하며 관련정보를 구직자·사업주 및 관련단체 등에 제공하여야 한다.

2) HRD-Net은 노동부 및 한국산업인력관리공단 중앙고용정보원에서 운영하는 인적자원개발 종합정보망을 말 한다.

구의 방법으로 할 수 있다.

## 재 2 장 준·고령자 재취업의 이론적 배경

### 제 1 절 준·고령자의 재취업 개념

#### 1. 준·고령자의 정의

우리사회에서 준·고령자의 용어는 너무나 생소하기 때문에 일반적으로 널리 사용되지 않고 있다. 뿐만 아니라 사전이나 각종문헌 등 연구에서도 차이가 있다. 그러나 준·고령자와 고령자의 특성을 함께 한다는 의미에서 고령자 또는 준·고령자라는 용어를 같은 뜻으로 사용되고 있다. 이러한 사회적 배경으로 인하여 정부에서는 1991년 고령자고용촉진법을 제정하면서 고령자는 55세 이상인자로 준·고령자는 50세 이상에서 55세까지를 각각 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

이와 같이 준·고령자에 대한 정의가 체계적으로 정립되지 않은 상태에서 용어의 일치된 견해를 보기에는 다소 어려움이 있기 때문에 이 연구에서는 준·고령자와 고령자의 특성을 함께 고려한다는 의미에서 50세 이상인 자로 규정한 정의를 따르기로 했다.

#### 2. 준·고령자 재취업의 당위성

준·고령 실업자가 재취업을 원하는 주된 이유는 무엇보다 생계유지를 위해서라고 한다. 그 밖에 '용돈을 벌기 위해서', '인간관계' 유지를 위해서, 그리고 그저 '일이 하고 싶어서'의 순으로 나타난다. 그러나 이들이 취업을 원할 때 준·고령자 또는 고령자들은 일반적으로 직무능력에 영향을 미치는 신체적 능력, 학습 능력, 문제해결 능력 등의 다소 저하로 업무수행 능력이 크게 낮아진다고 보겠지만 오히려 준·고령자의 장점인 특정영역에서 축적된 기술, 지식과 경험, 강한 책임감, 업무에 대한 높은 만족도, 낮은 이직률 등을 활용한다면 준·고령인력의 개발이 보다 효과

3) 고령자고용촉진법시행령 제2조(고령자 및 준고령자의 정의) ①법 제2조제1호의 규정에 의한 고령자는 55세 이상인 자로 한다. ②법 제15조제1항의 규정에 의한 준고령자는 50세이상 55세미만인 자로 한다

적일 수 있다. 따라서 준·고령자 재취업과 인력활용에 관한 연구는 직업 안정 도모는 물론 국가발전의 보다 나은 경제사회를 위한 제도와 정책을 개발해야 하는 중요한 과제로 보아야 한다. 무엇보다 준·고령자에 대한 재취업의 필요성은 삶의 질 향상, 사회의 기생적 존재가 아닌 당당한 구성원으로서 그 지위를 확보해야 할 것이다.

최근에 청년실업의 문제가 심각한 사회문제로 등장하고 있는데 이미 사회생활을 은퇴한 준·고령자의 취업 문제를 전제로 한 사회적 인식문제를 제기한다는 것은 문제가 있지 않은가 하는 우려도 있다.

그러나 준·고령자의 취업문제는 젊은이 못지않게 사회적 당위성을 갖는다. 그것은 준·고령자의 빈곤 해결방안으로서의 가치는 물론 준·고령층의 사회적 참여, 사회봉사자로서의 능동적 역할, 준·고령층의 소외와 고독감을 해소시킬 수 있는 것을 지적할 수 있다. 21세기 한국사회는 저출산으로 인한 인구의 감소로 산업인력의 부족이 예상된다. 그 부족인력을 보충시키는 대체인력으로 여성인력과 준·고령자인력 밖에 없다는 사실을 깨달아야 한다. 그러나 준·고령자들의 인력을 잘 활용할 수만 있다면 날로 늘어나는 연금과 복지급여의 재정 부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 노인 인력을 국가 산업발전의 주요 인적자원으로 활용할 수도 있다.<sup>4)</sup>

## 제 2 절 준·고령자 재취업의 사회적 환경

### 1. 준·고령자의 인구증가 현상

현재와 같은 고령화사회의 원인을 살펴보면 첫째는 젊은층이 출산을 지속적으로 기피하는 풍조가 커짐으로 출생률을 감소시키고 있다. 둘째는 국민들의 건강수준이 높아지고 의료기술 발달 등에 힘입어 평균수명이 연장되고 있다.<sup>5)</sup> 셋째는 그동안 경제위기로 인해 기업으로부터 조기퇴직을 당한 후 취업에 어려움을 겪어오던 장년층이 국내를 탈출하여 제2의 생활권을 찾아보려고 해외이주가 증가되고 있다. 그뿐만 아니라 1인당 국민소득이 1만달러 초반에 머물고 있는 우리사회가 선진국에 진입하기도 전에 조로(早老)현상이 되어 미래성장 잠재력을 잠식하고 있으며 노

4) 황진수, 「준·고령인력에 대한 사회적 인식전환」, 한국산업인력공단, 2003.5.27.p.32.

5) 의료기술 발달 등에 힘입어 평균수명은 2000년 75.9세, 2030년 81.5세, 2050년 83.0세로 수명이 연장되고 있다.

인복지와 연금예산 증가에 따른 재정부담도 가중시키고 있다.<sup>6)</sup>

통계청은 2000년 우리나라 총인구 가운데 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 7.2%에 달해 고령화 사회에 들어선 데 이어 2004년은 8.7%를 기록할 것으로 추정했다. 이 같은 추세라면 2019년 고령사회(14.4%), 2026년 초고령사회(20%)에 진입할 것으로 예상된다. 문제는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서도 고령화 속도가 가장 빠르다는 점이다.<sup>7)</sup> 우리나라는 고령화사회에서 고령사회로 이동하는데 19년 고령사회에서 초고령사회로 7년이 걸릴 것으로 예상되고 있다.<sup>8)</sup>

프랑스는 고령사회로 진입하는 데 115년이 걸렸다. 고령화가 급속도로 진행되고 있는 일본도 2006년 초고령사회로 진입하는 데 12년이 걸린 점을 감안하면 우리나라의 고령화 속도는 단연 두드러지고 있다. 이렇게 노령인구가 늘어날수록 젊은 세대의 노인 부양부담은 늘어난다.

2004. 10. 1일 통계청 발표에 의하면 2004년은 생산가능인구(15~64세) 8.2명이 65세 이상 노인 1명을 부양했지만 2020년에는 4.7명당 1명, 2030년에는 2.8명당 1명꼴로 노인을 부양해야 한다. 국민연금 가입자 대비 노령연금 수급자 비율도 2002년 4.5%에서 2010년 13.3%, 2030년 41.9%로 급증할 전망이다. 반면 노인들의 경제활동은 선진국에 비해 크게 떨어져 자립기반이 취약한 것으로 나타났다.

2004.10.1일 통계청의 「2004년 고령자 통계발표」에 의하면 경제협력개발기구(OECD)는 고령화가 향후 수십 년간 1인당 국내총생산(GDP) 성장률을 연간 0.25~0.75%포인트 떨어뜨리는 효과를 내는 것으로 분석하고 있다.<sup>9)</sup> 아울러 준·고령자인 50세 이상의 연령층도 가파르게 증가하고 있다. 2003년 현재 통계청의 표준인구통계 추계수치에 의하면 우리나라의 50-54세 인구는 256만 1000명이고 55-59세 인구는 211만 1000명, 60-64세는 193만 명이며 65세 이상 인구는 377만명이다. 그러니까 우리나라의 준·고령자 전체인구는 1037만 2000명으로 이는 전체인구의 22.2%에 해당된다. 이러한 인구구조의 변화는 비생산인구(non working population)

6) 통계청, 「2004년 고령자 통계발표」. 2004.10.1.

7) OECD 회원국의 경우 고령사회에 진입하는 데는 평균 60~70년, 초고령사회에 진입하는 데는 20~30년 정도 소요된 것으로 조사됐다. 우리정부도 고령화의 심각성을 인식했지만 뾰족한 해법은 없다.

8) 우리나라는 2019년에 고령사회, 2026년에 초고령사회로 진입 할 것으로 전망된다. 초고령화사회는 유엔 기준에 따라 전체 인구 중 65세 이상 고령인구 비율이 20% 이상인 사회를, 고령사회(aged society)는 14% 이상인 사회를, 고령화 사회(aging society)는 7% 이상인 사회를 가리킨다

9) 한국도 2000~2050년 연평균 GDP 성장률이 2.9%에 머무는 저성장 시대에 접어들고 있다고 했다.

의 증가를 나타내는데 노동력의 중고령화, 생산성의 감소, 기술에 대한 적응력의 부족으로 인한 경제성장의 둔화, 노인세대에 대한 젊은 세대의 부양부담의 가중현상 등이 나타나게 된다.<sup>10)</sup>

기획예산처는 2004년 3355억원인 노인복지 예산을 2008년 7091억원으로 늘리고, 2004년 5329억원이 배정됐던 보육지원 예산도 2008년 1조 1420억원으로 확대하겠다는 내용의 중장기 예산계획을 최근 발표했다. 아울러 고령인구가 14%를 넘는 고령사회도 지난해 말 현재 51개 시·군·구에 달했다. 그러나 복지예산 투입만 갖고 빠르게 늘어가는 고령인구를 먹여 살리기에는 역 부족이라는 지적도 나오고 있다.

조세연구원은 최근 '인구 고령화와 재정 영향' 보고서에서 고령화 관련 지출이 급증하면서 오는 2020년 전후 하여 통합재정수지가 적자로 전환할 것이라는 전망을 내놓았다.

가족 구성을 보면 2000년 기준으로 65세 이상 남자 7명 가운데 1명이 사별(死別)했으나 여자는 10명 중 7명이 사별했다. 정보화 수준도 향상돼 지난해 60세 이상 인구 가운데 컴퓨터를 '사용할 줄 아는 사람'은 7.6%로 전년보다 2.2%포인트 높아졌다. 이 밖에 65세 이상 노인에게 가장 도움이 필요한 일은 '목욕하기'로 조사됐다(동아일보, 2004.10.2).

<표-1> 인구 고령화속도 추이 (단위 : 명 / %)

	도달년도			증가 소요년수	
	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15
한 국	2000	2019	2026	19	7

자료 : UN, 「The Sex and Age Distribution of World Population」,

10) 황진수, “준·고령인력을 둘러싼 환경적 요소”, 1999.(한국산업인력공단, 2003.5.27.발표)

통계청, 「장래인구추계」, 2001.p.45.

선진국의 경우를 볼 때, 고령화사회로부터 고령사회로 진입하기까지는 상당한 기간이 필요하였다.<sup>11)</sup> <표-2>은 주요 선진국의 노령화 추세를 보여주고 있다. 프랑스는 고령사회로 진입하는데 115년이 걸렸고, 스웨덴은 85년, 미국은 71년, 그리고 일본이 24년이 소요되었다.

<표-2> 주요 선진국의 노령화 추세 (단위: 년)

구 분	한 국	일 본	미 국	프랑스
고령사회진입 소요연수	19	24	71	115
고령화사회 진입연도	2000	1970	1942	1864
고령사회 진입연도	2019	1994	2013	1979

자료 : 통계청, 「장래인구추계」, 2001.

우리나라 234개 시·군·구 가운데 30곳은 주민 5명 중 1명 이상이 노인인 초고령화 사회에 진입했다. 10년 전인 93년 만 해도 65세 이상 고령 인구가 20%를 넘는 초고령 시·군·구는 한 곳도 없었다. 또 젊은층 출산기피 풍조까지 겹쳐 한국은 선진국 클럽인 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 가장 빠른 속도로 늙어가고 있다(동아일보, 2004.10.1).

2004. 10. 2일 통계청이 발표한 '2004년 고령자통계'에 따르면 의령군(경남) 남해군(경남) 의성군(경북) 곡성군(전남) 등 전국 30개 시·군·구가 지난해 말 현재 65세 인구 비중이 20%를 넘는 것으로 나타났다.

초고령 시·군·구는 2002년 전국에 23개였지만 1년 만에 서천군(충남) 구례군(전남) 영덕군(경북) 등 7개가 새로 추가됐다. 특히 전남 지역은 도내 17개 군(郡) 가운데 절반이 넘는 9개 군이 초고령 지역으로 분류돼 전국 지자체 가운데 고령화 속도가 가장 빠른 것으로 나타났다.

고령사회에 진입했던 시·군·구는 10년 전만 해도 용진군(인천) 남해군(경남) 군위군(경북) 등 3곳에 불과했다.

2004. 10. 1일 통계청은 우리나라 234개 시·군·구 가운데 35%에 해당하는 81개 지역이 지난해 말 현재 초고령사회 또는 고령사회에 이미

11) UN은 연령구조에 따라 한 국가의 인구유형을 세 가지로 분류하고 있는데, 65세 이상의 노인 인구가 전체인구에서 차지하는 비율이 4% 미만인 국가를 유년인구국(young population), 4~7%인 국가를 성년인구국(mature population), 7% 이상인 국가를 노년인구국(aged population)이라고 한다(삼성경제연구소, 2002).

진입해 경제 생산성이 크게 위축되고 있는 셈 이다

<표-3> 초고령화사회 시·군·구 (단위 : 명/ %)

지 역	총 인 구	65세 이상인구	고령자 비율
경남의령군	32.766	8.085	24.7
경남남해군	54.392	13.417	24.7
경북의성군	68.372	16.145	23.6
경북군위군	29.762	6.966	23.5
전남곡성군	35.297	8.225	23.3
경남산청군	37.783	8.715	23.3
전북순창군	31.482	7.243	23.0
전남고흥군	91.518	21.051	23.0
전남보성군	55.983	12.804	22.9
전북임실군	34.283	7.778	22.7
경북예천군	53.649	12.131	22.6
경남합천군	60.160	13.568	22.6
경북영양군	20.772	4.639	22.3
충남청양군	36.992	8.165	22.1
전남함평군	42.119	9.227	21.9
경남함양군	42.760	9.341	21.8
전남장흥군	47.837	10.433	21.8
경북청도군	50.141	10.931	21.8
충북괴산군	40.411	8.650	21.4
경북봉화군	39.439	8.356	21.2
전북진안군	30.475	6.444	21.1
전남강진군	44.743	9.444	21.1
전북무주군	26.716	5.639	21.1
충북보은군	38.973	8.143	20.9
전남신안군	50.726	10.568	20.6
경북영덕군	46.965	9.764	20.8
전남진도군	38.382	7.839	20.4
전남구례군	30.509	6.187	20.3
충남서천군	67.414	13.588	20.2
경북청송군	31.313	6.304	20.1

주의 : 1. 통계청, '2004년 고령자통계'자료.

2. 선진국 클럽인 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 가장 빠른 속도로 늙어가고 있다

자료 : 동아일보, 2004.10.1일 및 매일경제, 2004.10.2.일을 토대로 논자 재구성.

2004. 10. 2일 윤창호 고려대 경제학 교수는 "한국이 빠른 속도로 고령화 사회로 치닫고 있는 것과 달리 브라질, 러시아, 인도, 중국, 등 브릭스(BRICs) 국가들은 젊고 값싼 노동 인구를 앞세워 한국을 맹추격하고 있다"며 "생산성 위주로 산업구조를 전환하고 복지예산을 효율적으로 배분하는 정책적 노력이 뒷받침돼야 한다"고 지적했다.<sup>12)</sup>

의료기술 발달 등에 힘입어 평균수명은 2000년 75.9세에서 2030년 81.5세, 2050년 83.0세로 연장될 전망이다. 2000년 평균수명(0세 기대여명)은 71년 62.3세에서 13.6세 증가한 75.9세이며, 향후 2030년 81.5세, 2050년 83.0세로 늘어날 전망이다.

2000년 남자의 평균수명은<sup>13)</sup> 71년 59.0세 보다 13.1세 증가한 72.1세이며, 향후 2030년 78.4세, 2050년 80.0세로 늘어날 전망이다, 2000년 여자의 평균수명은 71년 66.1세 보다 13.4세 증가한 79.5세이며, 향후 2030년 84.8세, 2050년 86.2세로 늘어날 전망이다. 남녀별 평균수명 차이는 2000년 7.4세로 여자가 높으나 이러한 남녀별 차이는 2020년 6.6세, 2050년 6.3세로 점차 줄어들 전망이다.<sup>14)</sup>

<표-4> 평균수명 추이 (단위 : 세)

	1971	1981	1991	2000	2010	2020	2030	2050
계	62.3	66.2	71.7	75.9	78.8	80.7	81.5	83.0
남 자	59.0	62.3	67.7	72.1	75.5	77.5	78.4	80.0
여 자	66.1	70.5	75.9	79.5	82.2	84.1	84.8	86.2
차 이	7.1	8.2	8.2	7.4	6.7	6.6	6.5	6.3

자료 : 통계청, 「장래인구추계」. 2001,12,p.51.

12) 매일경제신문, 2004.10.2

13) 평균수명 : 0세의 평균여명(平均餘命)을 평균수명이라 한다. 이것은 인구조사와 그해의 연령별 사망자수를 기초로 해서 연령별 사망률을 산출하고, 이 사망률이 변화하지 않는 것으로 가정해서 만든 생명표(生命表:死亡表)로부터 얻어진다. 즉, 어떤 연령의 생존자 중 다음해에는 몇 사람이 살아남는가를 연령별 사망률을 이용해서 산출하고, 이것을 차례로 연령마다 반복해서 계산하여 모두 죽어 없어질 때까지 계속한 결과, 각 연령에서의 생존자수의 총합을 처음 연령의 생존자수로 나눈 것이 그 연령(x)의 평균여명(ex)이 된다. (통계청, 2001,12, 장래인구추계,p.51.)

14) 통계청, 「장래인구추계」, 2001,12, p.51.

2000년 현재 우리나라 평균수명은 75.9세로 선진국(UN분류)에 웃도는 수준이나 미국(77.1세), 일본(80.2세), 이탈리아(78.5세) 보다는 낮은 수준이다. 2030년에 이르면 81.5세 수준에 도달하여 일본(82.5세), 이탈리아(81.3세)에 근접할 것으로(통계청, 2004.10.1) 전망하고 있다.<sup>15)</sup>

<표-5>                      주요국가 평균수명 추이                      (단위 : 세)

국 명		2000	2010	2020	2030
선진국	계	75.3	76.9	78.3	79.5
	남	71.6	73.5	76.4	76.4
	여	79.0	80.3	81.5	82.6
개도국	계	63.9	66.8	69.9	72.5
	남	62.3	65.0	67.9	70.4
	여	65.8	68.7	72.0	74.7
미 국	계	77.1	78.4	79.5	80.4
	남	73.8	75.4	76.6	77.6
	여	80.4	81.4	82.4	83.2
일 본	계	80.2	80.9	81.7	82.5
	남	77.0	77.8	78.6	79.4
	여	83.1	83.9	84.7	85.5
이탈리아	계	78.5	79.6	80.5	81.3
	남	75.4	76.6	77.6	78.4
	여	81.5	82.5	83.3	84.1
중 국	계	70.5	73.0	75.0	76.8
	남	68.5	70.8	72.8	74.5
	여	72.8	75.3	77.4	79.1
인 도	계	63.4	66.6	69.6	72.2
	남	62.9	65.6	68.1	70.5
	여	63.9	67.8	71.2	74.0
한 국	계	75.9	78.8	80.7	81.5
	남	72.1	75.5	77.5	78.4
	여	79.5	82.2	84.1	84.8

자료 : UN, 「World Population Prospects」, 1998.

통계청, 「2004년 고령자통계」, 2004.10.1.

15) 2004.10.1일 통계청 발표에 의하면 2000년 평균수명은 일본, 이탈리아등 장수국가 보다는 낮으나 2030년에는 근접할 듯하다고 했다.

<표-6> 주요국가의 인구 고령화 속도 (단위 : 년)



자료 : 동아일보, 2004.10.1.

## 2. 준·고령자 실업률증가 원인

준·고령실업자의 실업동기를 살펴보면 '일거리가 없거나 사업경영악화'로 실업이 된 실직자가 48.9%이다. 이유를 성별로 살펴보면 남성의 경우, 여정보다 더 많은 편이다. 다음은 '명예·조기퇴직 및 정리해고'가 19.8%이며, 여기에서 여성의 비율이 남성보다 높은 편이다. 다음은 '직장의 휴폐업'이 10.2%이고 개인적인 이유가 6.9%이다. 준·고령자일수록 개인적인 이유로 실업자가 된 경우는 낮고, 반대로 일거리가 없어서 혹은 사업의 경영악화로 실직된 경우는 전체 실업자에 비하여 월등히 높은 편이다. 따라서 준·고령자의 경우 자발적 실업보다 비자발적 실업이 높은 편이다.

<표-7> 50세 이상 실업자 실업동기 (단위 : 천명/%)

	전체	50세 이상		남자		여자	
		구성비	구성비	구성비	구성비		
-총		209		161		48	
-1년미만	100.0	186	100.0	146	100.0	40	100.0
-개인적 이유(건강.시간.보수물만)	11.0	13	6.9	8	5.5	5	12.5
-직장의 휴·폐업	13.7	19	10.2	13	8.9	5	12.5
-명예·조기퇴직·정리해고	17.8	37	19.8	29	19.8	8	20.0
-일거리가 없어서.사업경영악화	38.9	91	48.9	74	50.7	17	42.5
-기타	18.8	27	14.5	21	14.3	5	12.5

자료 : 통계청, 경제활동인구연보, 1998, 에서 재구성.

2004. 1. 6일 한국개발연구원(KDI)이 발표한 정책자료 에서 “전체 가구 중 무직자 가구가 외환위기 이후 두 배 가까이 증가했다”면서 “이는 실직자가 크게 증가한 데다 고령화 등으로 인해 경제활동인구가 감소했기 때문”이라고 밝혔다. 2004.1.6일 노동부가 발표한 ‘매월 노동통계’에 따르면 상시근로자 5명 이상 고용 사업장에서 지난해 3/4분기에 새로 채용한 근로자는 월평균 12만6590명으로 같은 해 2/4분기의 월평균 13만9715명에 비해 9.39% 줄었다. 이에 따라 지난해 3/4분기 기업의 근로자 채용률(해당 분기의 채용자를 전 분기 전체 근로자 수로 나눈 비율)도 1.97%로 2002년 1/4분기(2.37%) 이후 최저치를 기록했다.<sup>16)</sup>

반면 2003년 3/4분기 월평균 퇴직 및 해고자는 13만834명으로 2002년 같은 기간의 11만6509명에 비해 12.3% 증가했다. 퇴직자 수가 채용자수를 웃도는 ‘퇴직초과 현상’도 2001년 4/4분기 이후 사라졌다가 다시 나타났다. 2003년 2/4분기와 3/4분기 퇴직자는 신규채용자보다 각각 월평균 7149명, 4244명 많았다. 업종별로는 도소매와 숙박 음식 운수 제조업 등이 퇴직초과 현상을 보인 반면 부동산 및 임대업, 건설업 등은 채용초과 현상을 나타냈다(노동부, 2004. 12. 5일 추가 발표).

노동부는 2003년 내수침체로 투자심리가 위축된 일선 사업장에서 퇴직 등에 따른 근로자 자연감소분을 충원하지 않은 결과로 분석 된다고 말했다.

<표-8> 5인 이상 사업장 신규채용 추이 (단위 : 명, %)

구 분		월평균 신규채용자	채용률(%)
2003년	3/4분기	126,590	1.97
	2/4분기	139,715	2.17
	1/4분기	167,489	2.60
2002년	4/4분기	131,237	2.17
	3/4분기	134,153	2.22
	2/4분기	140,314	2.32
	1/4분기	142,451	2.37
2001년	4/4분기	113,491	1.94

주의 : 채용율은 해당 분기의 채용자를 전분기 근로자수로 나눈 비율임(노동부).  
자료 : 동아일보, 2004.1.8일자를 토대로 논자 재구성.

16) 조선일보, 2004. 1. 8일

### 3. 노동시장의 특성화 현상

#### 1) 노동시장의 고령화 현상

한국의 인구구조상 젊은 층의 비중이 줄어들고 점차 고령자의 비중이 늘고 있어 선진국과 유사한 고령화시대를 맞고 있음을 보여주고 있다.

연령계층별 생산가능 인구 (15~64세)는 2000년 현재 33,702천명(총인구중 71.7%)에서 2016년(36,381천명)을 고비로 점차 감소하여 2020년 35,948천명(71.0%), 2030년에는 32,475천명(64.6%)에 이를 것으로 전망이다. 연령별로는 취학이 대부분인 15~24세 젊은 연령층 인구는 2000년 전체 생산가능 인구의 22.8%(7,697천명)를 차지하나 출산율 감소에 따른 유년인구 유입감소로 2020년 16.4%, 2030년 14.8%로 낮아질 것으로 전망된다. 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층은 2000년 전체 생산가능인구의 58.8%(19,816천명)로 큰 구성비를 차지하고 있으나, 2020년 50.8%, 2030년 49.1%로 점차 감소할 것으로 전망이다. 생산가능인구 중 비교적 높은 연령층인 준·고령자 이상 50~64세 인구는 2000년 생산가능인구의 18.4%(6,189천명) 수준에서 2020년 32.9%, 2030년 36.0%로 계속 증가할 것으로 전망이다.

<표-9> 생활수준별 예상노후자금 (단위 : 원)

월여유비용	국민기초생활보장수급자 수준의 기초생활비(58만 9,219원)			60세 이상 2인 가구의 평균소비지출액(96만 407원)		
	월	연간	20년간	월	연간	20년간
50만원	월	1,089,219원		월	1,460,407원	
	연간	13,070,628원		연간	17,524,884원	
	20년간	261,412,560원		20년간	350,497,680원	
100만원	월	1,589,219원		월	1,960,407원	
	연간	19,070,628원		연간	23,524,884원	
	20년간	381,412,560원		20년간	470,497,680원	
200만원	월	2,589,219원		월	2,960,407원	
	연간	31,070,628원		연간	35,524,884원	
	20년간	621,412,560원		20년간	710,497,680원	

주의 : 1. 기대수명 = 남자 77.5세, 여자 82.2세.

2. 기초생활비 = 생계비, 주거비, 의료비, 세금 등 기본생계비.

3. 여유비용 = 여행, 경조사비, 긴급예비자금.

4. 전제조건 = 부부 모두 건강 양호, 장기간병비, 교육비, 결혼자금, 자녀 유산 제외.

자료 : 통계청, 장래인구추계. 2001.12.p.2.

<표-10>

생산가능 인구(15~64세)

(천명, %)

	총인구	생산가능인구				구성비			
		계	15~24	25~49	50~64	계	15~24	25~49	50~64
2000	47,008	33,702	7,697	19,816	6,189	100.0	22.8	58.8	18.4
2001	47,343	33,904	7,554	20,062	6,288	100.0	22.3	59.2	18.5
2002	47,640	34,075	7,419	20,213	6,443	100.0	21.8	59.3	18.9
2003	47,925	34,238	7,278	20,358	6,602	100.0	21.3	59.5	19.3
2004	48,199	34,396	7,107	20,492	6,797	100.0	20.7	59.6	19.8
2005	48,461	34,577	6,919	20,575	7,083	100.0	20.0	59.5	20.5
2006	48,710	34,774	6,733	20,662	7,380	100.0	19.4	59.4	21.2
2007	48,948	34,984	6,598	20,713	7,673	100.0	18.9	59.2	21.9
2008	49,175	35,226	6,524	20,666	8,036	100.0	18.5	58.7	22.8
2009	49,391	35,486	6,507	20,508	8,472	100.0	18.3	57.8	23.9
2010	49,594	35,741	6,537	20,285	8,919	100.0	18.3	56.8	25.0
2011	49,783	35,951	6,584	20,033	9,333	100.0	18.3	55.7	26.0
2012	49,954	36,092	6,629	19,766	9,697	100.0	18.4	54.8	26.9
2013	50,107	36,183	6,647	19,499	10,037	100.0	18.4	53.9	27.7
2014	50,240	36,253	6,644	19,264	10,345	100.0	18.3	53.1	28.5
2015	50,352	36,324	6,614	19,066	10,644	100.0	18.2	52.5	29.3
2016	50,445	36,381	6,532	18,895	10,954	100.0	18.0	51.9	30.1
2017	50,518	36,337	6,388	18,758	11,191	100.0	17.6	51.6	30.8
2018	50,576	36,273	6,224	18,618	11,432	100.0	17.2	51.3	31.5
2019	50,619	36,158	6,052	18,448	11,658	100.0	16.7	51.0	32.2
2020	50,650	35,948	5,878	18,253	11,817	100.0	16.4	50.8	32.9
2021	50,672	35,707	5,713	18,029	11,965	100.0	16.0	50.5	33.5
2022	50,683	35,447	5,562	17,784	12,102	100.0	15.7	50.2	34.1
2023	50,683	35,135	5,436	17,534	12,165	100.0	15.5	49.9	34.6
2024	50,673	34,769	5,324	17,288	12,157	100.0	15.3	49.7	35.0
2025	50,649	34,391	5,215	17,075	12,101	100.0	15.2	49.7	35.2
2026	50,610	34,010	5,118	16,892	12,000	100.0	15.0	49.7	35.3
2027	50,556	33,623	5,047	16,700	11,877	100.0	15.0	49.7	35.3
2028	50,487	33,229	4,974	16,495	11,760	100.0	15.0	49.6	35.4
2029	50,400	32,850	4,897	16,248	11,704	100.0	14.9	49.5	35.6
2030	50,296	32,475	4,817	15,958	11,700	100.0	14.8	49.1	36.0
2040	48,204	28,149	4,124	13,907	10,118	100.0	14.7	49.4	35.9
2050	44,337	24,417	3,769	11,473	9,175	100.0	15.4	47.0	37.6

자료 : 통계청, 추계인구 연령계층별 생산가능인구, 2004년

<표-11> 연령계층별 생산가능인구 추이 (천명, %)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
<b>생산가능 인구</b>							
<b>15~64세</b>	17 540	23 717	29 701	33 702	35 741	35 948	32 475
(총인구 대비)	(54.4)	(62.2)	(69.3)	(71.7)	(72.1)	(71.0)	(64.6)
15~24세	5 838	8 613	8 784	7 697	6 537	5 878	4 817
25~49세	9 179	11 812	16 148	19 816	20 285	18 253	15 958
50~64세	2 522	3 292	4 768	6 189	8 919	11 817	11 700
<b>구 성 비</b>							
<b>15~64세</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15~24세	33.3	36.3	29.6	22.8	18.3	16.4	14.8
25~49세	52.3	49.8	54.4	58.8	56.8	50.8	49.1
50~64세	14.4	13.9	16.0	18.4	25.0	32.9	36.0

자료 : 통계청, 경제활동인구 월보. 2004.6. p.39

<표-12> 연령계층별 노령인구 추이 (천명, %, 여자 100명당)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
<b>65세 이상</b>	991	1 456	2 195	3 395	5 302	7 667	11 604
구성비4	3.1	3.8	5.1	7.2	10.7	15.1	23.1
성 비	70.0	59.7	59.8	62.0	69.7	75.2	78.3
<b>70세 이상</b>	563	832	1 294	2 014	3 514	5 100	7 892
구성비	1.7	2.2	3.0	4.3	7.1	10.1	15.7
성 비	68.8	51.0	52.6	53.8	62.1	67.9	72.4
<b>80세 이상</b>	101	178	302	483	957	1 805	2 571
구성비	0.3	0.5	0.7	1.0	1.9	3.6	5.1
성 비	50.3	33.6	35.8	39.1	42.1	49.5	53.6

자료 : 통계청, 장래인구추계결과. 2004.p.40.

15~64세 생산가능인구가 부양해야 할 유년부양비와 노인부양비 합인 총부양비는 2000년 현재 39.5%에서 2010년 38.8%로 다소 낮아진 후 노령인구가 크게 늘어남에 따라 2020년 40.9%, 2030년 54.9%로 계속 높아질 전망이다.

유년부양비(0~14세인구/15~64세인구)는 2000년 현재 29.4%에서 출산력 감소로 인하여 2020년 19.6%, 2030년 19.1%로 계속 낮아질 전망이다.<sup>17)</sup>

노년부양비(65세이상인구/15~64세인구)는 2000년 현재 10.1%이나 평균수명 증가로 인하여 2020년 21.3%, 2030년 35.7%로 크게 높아질 전망이다. 이는 2000년 생산가능인구<sup>18)</sup> 9.9명당 노인 1명을 부양했지만, 2020년에는 4.7명당 노인1명, 2030년에는 2.8명당 노인1명을 부양하는 셈이다.

2000년 현재 노령화지수는 34.3%로 유년인구 100명당 노령인구는 34명 정도이나 2030년에 이르면 186.6%로 유년인구 100명당 노령인구는 187명이 되어 초고령사회가 상당히 진전되었을 것으로 전망이다.

**\* 노령화지수 = (65세이상인구 / 0~14세인구 × 100)**

<표-13> 부양비 및 노령화 지수 추이 (단위 : %)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
총 부양비	83.9	60.7	44.3	39.5	38.8	40.9	54.9
유년 부양비	78.2	54.6	36.9	29.4	23.9	19.6	19.1
노년 부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	14.8	21.3	35.7
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	62.0	109.0	186.6

자료 : 통계청, 장래인구추계결과. 2001.p.38.

고용 없는 성장의 현실화로 한국경제의 고용창출능력이 급격하게 떨어지고 노동시장의 경직화가 심화하면서 한국인 중에서 일을 할 수 있는데도 '늘고 있는' 인구가 2003년에 사상 최고인 1,440만명을 넘어선 것으로 나타났다. 또 올해에는 그 숫자가 1,500만명을 넘어설 것으로 우려된다.<sup>14</sup>일 한국개발연구원(KDI)과 통계청에 따르면 15세 이상 생산가능인구 중에서 경제활동에 참가하지 않고 있는 인구가 2003년 한 해 동안 외

17) 생산가능인구 노인 부양부담은 2000년 약 10명당 노인1명에서 2030년에는 약 3명당 1명 꼴로 예상된다.

18) 생산가능인구(15~64세)는 2000년 현재 33,702천명으로 총인구 중 71.7%를 차지하여 선진국에 비해 비중이 큰 편이다, 2016년 이후 감소세로 돌아올 전망이다. 65세 이상 노령인구는 2000년 현재 7.2%에서 2019년 14.4%로 고령사회에 진입하고, 2026년에는 20.0%로 초·고령사회에 도달할 전망이다.

환위기이후 가장 큰 폭(33만7,000명)으로 증가, 1,442만3,000명을 기록했다. 1997년에는 1,306만명에 불과했던 비경제활동인구는 외환위기 이후 2001년1,416만명을 기록한 뒤 감소세로 돌아섰으나, 지난해 고용여건이 악화하면서 다시 증가세로 반전했다.

더욱 심각한 것은 올해에도 주요업종의 평균 고용증가율(2.0%)이 생산 증가율(5.9%)에 미치지 못하는 고용 없는 성장이 나타날 것으로 전망돼 2004년말에는 비경제활동인구가 1,500만명을 돌파할 가능성이 크다는 점이다. 한국개발연구원(KDI) 최바울 연구원은 “외환위기 직후인 1998년 7%까지 급증했던 실업률이 최근 3.4% 내외에서 안정세를 보이고 있는 것은 고용여건이개선돼 실업자가 취업자로 이동했기 때문이 아니라, 오랜 실직으로 구직활동을 포기하는 사람이 늘었기 때문”이라고 추정했다. 그는 또 “우리나라의 경우 생산가능 인구 중 취업자 비중을 나타내는 고용률은 2003년 59.3%로, 경제협력개발기구(OECD) 평균 65%는 물론이고 미국과 일본(70%내외)에 비해서도 미치지 못 한다”고 말했다.

결국으로는 실업률이 낮아 다른 나라에 비해 고용안정이 이뤄진 것처럼 보이지만 통계적착시일뿐만 아니라 국가적 차원의 인적자원 활용도도 떨어진다. 최바울 연구원은 “한국 노동시장은 경제협력개발기구(OECD) 27개 회원국 중 전체 고용보호수준은 10위인 반면 정규직 보호수준은 2위에 달할 정도로 정규직 위주의 경직적인 구조를 갖고 있다”며 노동유연성을 강화해 비경제활동인구의 이상급증현상을 둔화시켜야 한다고 지적했다.<sup>19)</sup>

물론 출산율이 낮아졌음에도 평균수명 연장에 따라 전체인구 수는 여전히 늘고 있다. 인구대체출산율 도달 이후 인구성장이 정지될 때까지는 보통 60년이 걸린다. 문제는 인구수가 아니라 젊은층과 노인층의 비율, 생산가능 인구 비율 등 이른바 ‘인구구조’다. 지금의 경제규모와 산업구조를 그대로 끌고 가려면 적절한 생산인력이 유지돼야 한다. 그런 점에서 저출산은 젊은 노동력의 감소를 낳고, 이는 성장잠재력을 위협한다.

그동안의 인구억제정책에는 ‘과도한’ 출산이 오히려 경제발전을 해친다는 생각이 깔려 있었다. 충분한 일자리는 없고 빈곤에 허덕이던 시절, 아이가 크면 나중에 생산인력이 되겠지만 그때까지 사회적 복지부담이 증가하고, 국가재원이 산업화에 제대로 투자될 수 없다고 여긴 것이다. 이런 시각을 바탕으로 강력한 가족계획사업을 벌여온 정부는 1996년 인구

19) 한국일보, 2004.3.15.

억제정책에서 공식적으로 손을 뗐다. 가족계획사업을 접고 대신 ‘엄마 젖은 건강한 다음 세대를 위한 약속’이란 슬로건을 내세운 모자보건정책으로 이동한 것이다.

정부에서도 인구정책 전환 모색으로 2000년에 전체인구 가운데 71.7% (3300만명)인 생산가능인구(15~64살)는 2016년을 고비로 감소세로 돌아선다. 2050년에는 2400만명으로 크게 줄어들 것으로 예상된다. 비록 여성의 경제활동 참가가 늘더라도, 저출산에 따라 생산가능인구조차 중·노년층을 중심으로 고령화된다. 젊은 사람이 줄어들고 사회가 늙어가면 생산성과 성장률이 떨어지게 마련이다.

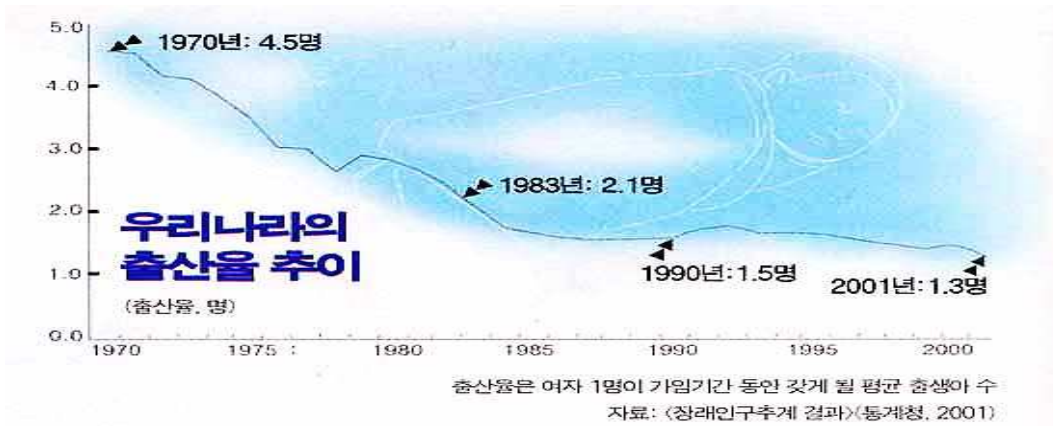
2004. 3. 15일 삼성경제연구소 고정민 연구위원은 “인구규모가 경제력과 직접 연결되는 건 아니지만 적정한 수준의 출산율이 역동적인 젊은 인력들을 유지하면서 경제성장에 기여해왔다”고 말했다.

수출과 함께 한국경제 성장의 한 축을 이루는 소비측면을 보더라도 소비를 주도하는 젊은층 감소는 성장의 장애로 작용한다. 그만큼 출산은 세대를 잇는 인류의 지속뿐 아니라 ‘생산’이란 관점에서도 중요한 의미를 띤다. 저출산은 또 고령화사회를 낳는다. 우리나라 인구의 고령화는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있다.

2000년에 전체인구에서 65살 이상 노인은 7.2%로 이미 고령화사회에 진입했다. 2019년에 고령사회(노인인구 14%)로, 2026년에는 초고령사회(노인인구 20%)에 이를 전망이다.

고령화는 노인부양에 대한 사회적 부담을 높이는데, 출산율 증가를 통해 고령화를 지연시킬 수 있다.

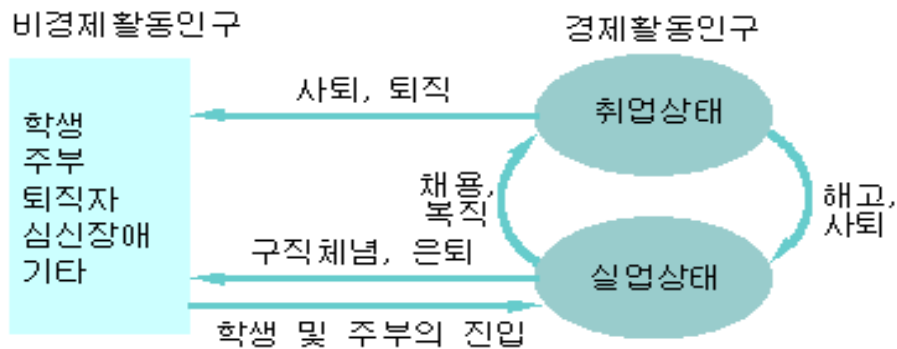
<그림-1> 우리나라의 출산율 추이 (단위 : 출산율/ 명)



국가의 생산가능인구를 경제활동인구와 비경제활동인구의 범주로 나눌 때 각 범주에 속한 사람들은 결코 고정되어 있는 것이 아니고 유동적이어서 그 범위가 끊임없이 변동함을 유의하여야 한다. 생산가능인구를 취업·실업상태와 비경제활동인구로 나눌 때, 이들 상태간에는 끊임없는 구성인들의 이동이 일어나고 있다.

즉, 노동시장에서 취업상태에 있던 사람이 실업상태로, 실업상태에 있던 사람이 취업상태로, 그리고 비경제활동인구에서 경제활동인구로 경제활동인구에서 비경제활동인구로 끊임없이 이동하고 있다.

<그림-2> 노동시장의 흐름



자료 : 한국일보. 2004. 3. 15.

한 나라의 인구 중 일할 능력과 의사를 가진 사람들을 생산가능인구 또는 노동가능인구(labor force population)라고 부른다.

생산가능인구는 만15세 이상의 인구에서 현역군인, 공익근무요원, 전투경찰, 교도소 수감자, 외국인을 제외한 인구를 말한다.

생산가능인구는 다시 두 분류로 구분하여 일할 의사와 능력을 갖고 있는 사람을 경제활동인구라 하고, 그렇지 않은 사람을 비경제활동인구라 한다.

경제활동인구 중에서 직장을 가지고 있는 사람은 취업자, 직장을 구하지 못한 사람은 실업자로 구분된다. 비경제활동인구는 구직활동을 하지 않는 사람, 혹은 즉시 취업할 수 없는 사람을 말한다.

2004년 6월 통계청발표에 따르면 현재 15세이상 인구는 37,707천명으로 전년동월대비 377천명(1.0%) 증가하였다. 경제활동인구도 23,585천명으로 전년동월대비 447천명(1.9%) 증가하였다.

성별로 보면 남자는 13,779천명으로 204천명(1.5%) 증가하였으며, 여자는 9,806천명으로 243천명(2.5%) 증가하였다.

그리고 전월에 비해 58천명(0.2%) 증가하였으며, 성별로는 남자, 여자 각각 37천명(0.3%), 21천명(0.2%) 증가하였다. 그러나 비경제활동인구는 14,123천명으로 전년동월대비 69천명(-0.5%) 감소하였다. 전월대비로는 21천명(-0.1%) 감소하였다.

<표-14> 15세 이상 인구 및 경제활동인구 (단위 : 천명, %)

	2003. 6.	2004. 5.	2004. 6.	전년동월대비		전월대비	
				증 감	증감률	증 감	증감률
○ 15세 이상 인구 (노동가능인구)	37,330	37,670	37,707	377	1.0	37	0.1
□□□□남 자	18,114	18,285	18,303	189	1.0	18	0.1
□□□□여 자	19,216	19,386	19,404	188	1.0	18	0.1
- 경제활동인구	23,138	23,527	23,585	447	1.9	58	0.2
□□□□남 자	13,575	13,742	13,779	204	1.5	37	0.3
□□□□여 자	9,563	9,785	9,806	243	2.5	21	0.2
- 비경제활동인구	14,192	14,144	14,123	-69	-0.5	-21	-0.1
□□□□남 자	4,539	4,543	4,524	-15	-0.3	-19	-0.4
□□□□여 자	9,653	9,601	9,599	-54	-0.6	-2	0.0

자료 : 통계청, 장래인구추계. 2001.12. p.1.

성별로 보면 남자는 75.3%, 여자는 50.5%로 각각 0.4%p, 0.7%p 상승하였다. 연령계층별로는 15~19세, 30대 및 50대를 제외한 연령계층에서 상승하였다.

전월에 비해서는 동일하였다. 성별로 보면 남자는 0.1%p 상승하였으며, 여자는 동일하였다. 연령계층별로는 20대와 40대를 제외한 모든 연령계층에서 상승하였다.

<표-15>

연령계층별 경제활동참가율

(단위 : %)

	2003. 6.	2004. 5.	2004. 6.	전년동월대비 증 감	전월대비 증 감
<전 체>	62.0	62.5	62.5	0.5p	0.0p
15~19세	9.1	8.6	9.1	0.0p	0.5p
20~29세	64.8	66.6	66.4	1.6p	-0.2p
30~39세	75.3	75.1	75.3	0.0p	0.2p
40~49세	79.1	79.5	79.3	0.2p	-0.2p
50~59세	70.3	69.8	70.2	-0.1p	0.4p
60세이상	38.3	38.9	39.0	0.7p	0.1p
<남 자>	74.9	75.2	75.3	0.4p	0.1p
15~19세	7.4	7.5	7.8	0.4p	0.3p
20~29세	68.8	69.8	69.7	0.9p	-0.1p
30~39세	95.3	94.6	94.6	-0.7p	0.0p
40~49세	94.5	94.0	94.1	-0.4p	0.1p
50~59세	86.3	85.8	86.4	0.1p	0.6p
60세이상	50.0	51.2	51.0	1.0p	-0.2p
<여 자>	49.8	50.5	50.5	0.7p	0.0p
15~19세	10.9	9.7	10.3	-0.6p	0.6p
20~29세	61.3	63.8	63.6	2.3p	-0.2p
30~39세	54.6	54.9	55.2	0.6p	0.3p
40~49세	63.5	64.7	64.2	0.7p	-0.5p
50~59세	54.3	53.7	53.9	-0.4p	0.2p
60세이상	29.9	29.9	30.2	0.3p	0.3p

자료 : 통계청, 장래인구추계. 2001.12.p.2.

2) 고령자 노동시장의 변화

인구의 고령화는 노동시장에서 공급인력의 부족, 부양인구의 증가에 따른 취업인구의 부담 가중, 중·고령층 실업자의 증가 등을 초래할 수 있다. 따라서 이러한 도전에 효과적으로 대처하여 지속적인 노동시장의 안정과 발전을 위하여 정부·기업·근로자 모두 서로의 지혜를 모아야 할 때이다.

그러나 인구에서 고령자가 차지하는 절대 규모와 비중의 증가에 따라

노동시장의 근로취약계층에서 고령자가 차지하는 비중은 계속 증가한다. 고령인구의 빈곤화가 가속화된다는 뚜렷한 증거는 없으나 빈곤인구에서 고령자가 차지하는 비중은 늘어날 것이 틀림없다.

근로취약계층으로서의 고령인구가 증가하지 않기 위해서는 연금제도가 발달되어 있거나 아니면 고령자가 노동시장에서 가질 수 있는 일자리가 청장년층에 비해서 손색이 없어야 할 것이다.

고령자는 청·장년층에 비해 상대적으로 경제활동참가율이 낮은 연령 계층이므로 고령화 진행에 맞추어 고령자의 경제활동참가율을 제고시키지 않으면 노동시장에서의 노동공급이 감소되어 인력부족을 초래할 수밖에 없다. 생산인력감소는 곧 경제성장 둔화로 직결된다.

2002년 2월 한국개발연구원(KDI)은 고령화와 출산율 감소 등으로 인해 우리나라의 경제활동 참가율도 2010년 64.3%를 정점으로 떨어지고 2030년 이후부터는 전체 취업자 수도 감소할 것이라는 예측을 2002년 노동부 고용정책과 에서 발표한 바도 있다.

<표-16> 고령화와 경제성장률 (단위 : %, 천명)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2020	2030
경제활동참가율	56.6	60.0	61.9	60.7	63.5	64.3	64.1	62.6
취업자수	14,970	18,085	20,432	21,677	23,643	24,836	26,311	26,189
경제성장률	6.5	9.0	8.9	8.8	6.2	5.2	3.2	1.7

주의 : 2005년 이후는 추정치임.

자료 : 1. 한국개발연구원(KDI), 「비전 2011」, 2002. 2월.

2. 삼성경제연구소, 「고령화사회의 도래에 따른 기회와 위협」 이슈페이퍼, 2002.6.17.

3. 노동부, 고령화와 경제성장률, 2002.2.

2002. 2월 한국개발연구원(KDI)은 한편, 청년층 인구의 감소는 젊은 층의 제조업 기피현상과 함께 제조업의 인력부족을 더욱 심화시킬 가능성도 예상된다. 현재도 제조업에서 15~29세의 청년층이 차지하는 비중은 1990년에는 40.5%에 달하였으나 지속적으로 감소하여 2001년에는 21.0%인 반면, 40~49세가 차지하는 비중은 18.0%에서 29.7%로 증가하

였다. 지금부터 각별히 유의해야 할 점은 이른바 베이비붐 세대의 대규모 퇴직이 얼마 남지 않았다는데 있다. 1955년에서 1963년 사이에 태어나서 우리나라 경제성장의 주축을 이루었던 베이비붐 세대의 대규모 퇴직이 조만간 일어나게 되면 50대 연령층의 비경제활동인구 증가·실업이 사회문제로 대두될 가능성이 높다. 현재 대다수 사업장의 정년이 55~57세임을 감안하면 향후 10년 내에 이들의 퇴직이 시작될 것이다.

베이비붐 세대 퇴직의 특징은 이들의 퇴직과 산업구조변화가 맞물려 돌아간다는데 있다. IT산업의 발달 등 최근 우리나라의 산업구조는 종래의 제조업 중심의 2차산업중심에서 빠르게 지식기반산업, 서비스산업 등을 중심으로 바뀌어 나가고 있다. 이런 급격한 산업구조변화는 근로자의 새로운 기술에 대한 적응과 학습을 요구하는데 중장년층의 경우 그 적응력이 떨어져 노동시장에서 탈락하거나 2차 노동시장으로 떨어지는 구조적 실업자가 될 가능성이 높다.

향후 인구의 고령화가 경제·사회적 문제를 제기하고, 특히 노동시장에 영향을 미친 것을 본다. 이미 고령화된 서구선진국의 사례를 보면 인구의 고령화에 가장 효과적으로 대처하는 방법은 고령자의 고용을 확대하여 이들의 경제활동 참가를 확대하는 것이다. 즉, 현재의 중·장년층 인구가 자신의 일자리에서 65세 이상, 70대까지 일할 수 있게 하거나 또는 퇴직 후에도 새로운 일자리에서 재취업할 수 있는 기반을 구축하여 고령인력을 노동시장에서 충분히 활용할 수 있는 체제를 마련하는 것이다. 우리나라의 경우도 지난 7월 15일 고령화에 대비해 범정부적인 대책으로서 □□노인보건복지대책□□을 수립·발표한바 있으며, 고령인구의 고용촉진이 핵심추진과제로 추진되고 있다. 수치상으로만 본다면 우리나라 고령자의 경제활동참가율은 다른 경제협력개발기구(OECD)국가에 비해 낮은 수준은 아니다. 55세 이상 64세 이하의 고령인구의 경제활동 참가율을 보면, 일본·노르웨이·스웨덴 등보다는 낮으나, 영국·호주·캐나다·독일·프랑스보다 높은 수준을 나타내고 있다. 그러나, 고령취업자 대부분이 자영업과 농업부문에 집중되어 있다는 점을 고려하면 이야기는 달라진다.

그동안 정부에서도 고령자 고용촉진을 위하여 여러 대책을 시행하고 있다. 1991년 제정된 고령자고용촉진법을 중심으로 고용보험에 의한 고령자 고용촉진장려금제도, 고령자 적합직종의 선정과 채용장려, 고용안정센터·고령자인재은행을 통한 취업알선, 고령자 대상의 직업훈련 등을 추진하여 노동시장의 변화를 주고 있다.

사업주의 고령자 고용을 유도하기 위하여 고용보험에서는 고용안정사업으로 임금보조금제도를 운영하고 있다. 이에 따라 55세 이상의 고령자를 신규로 고용하거나 경영상 이유·정년 등으로 퇴직한 45세 이상 60세 미만인 자를 해당사업장에 재고용하는 경우 일정한 장려금을 지원하고 있으며, 또한, 55세 이상의 고령자를 전체 근로자중 6% 이상 고용하고 있는 경우에도 지원금을 지원하여 사업주의 고령자 고용을 지원, 유도하고 있다. 2001년의 경우 3,200여개의 사업장에 189억원이 지원되었으며, 올해에는 6,400여개 사업장에 380억원이 지원되어 큰 폭으로 지원실적이 확대되고 있는 현실이다.

일자리를 찾는 고령자를 지원하기 위해 전국의 166개 고용안정센터를 중심으로 취업알선을 하고 있으며 이밖에도 고령자가 쉽게 찾아 갈 수 있는 단체를 고령자인재은행으로 지정하여 단순노무직을 중심으로 특화된 취업알선서비스를 제공하고 있다.

결론적으로 고령화가 진전되면 경제성장의 둔화를 야기할 가능성이 크다고 보지만 특히 공적연금과 건강보험 등 사회보장 재정수입과 지출 모두에 영향을 미친다<표-17>.

향후 사회보험 부실로 인한 4대 공적연금은 2020년부터 적자(2조8,538억원)로 전환되어 2050년에는 당기적자가 105조749억원에 이를 것으로 전망하고 있다. 급속한 고령화·낮은 부담에 비해 많은 혜택으로 국민연금이 2034년부터 적자로 돌입해 2045년에는 기금이 고갈될 전망이다. 특히나 2050년 4대 공적연금 통합재정의 당기적자가 105조749억원 : 동기간 급여지출은 22.6배나 증가하는 데 보험료 수입은 불과 6배 증가에 그칠 예정이다.

2002.1.13일 KDI는 「인구고령화와 재정의 대응과제」 보고서에서 2020년부터 국민·공무원·군인·사학연금 등 4대 공적연금의 통합재정이 2조8,538억원 적자로 전환돼 2050년에는 한해 적자가 100조원을 넘어서 105조749억원에 달할 것으로 전망하고 있다(동아일보, 1. 13).

2050년에는 연금수급자는 2000년보다 8배 이상 증가하는 반면, 가입자는 오히려 약 17% 감소할 것으로 전망한다.

특히, 같은 기간 급여지출은 22.6배나 증가하지만, 보험료 수입은 6배 증가에 그쳐 2000년 6조5,680억원의 흑자를 보였던 재정수지가 16배 악화되어 2050년 적자규모가 100조원을 넘어설 것으로 추정이다.

<표-17> 4대 공적연금 통합재정의 장기전망 (단위 : 명, 억원)

구 분	공적연금 가입자	공적연금 수급자	보험료	급여지출	당기재정수지
2000	17,486,983	1,474,769	133,770	68,090	65,680
2005	17,756,283	2,798,669	281,358	106,976	123,498
2010	18,455,762	3,973,470	385,177	172,778	156,463
2015	18,223,185	5,048,429	467,299	283,357	131,045
<b>2020</b>	17,945,142	6,769,927	545,273	489,397	- 28,538
2025	17,278,888	8,783,429	594,822	765,488	- 315,757
2030	16,603,890	10,469,533	630,190	1,035,520	- 596,361
2035	15,927,144	11,698,310	659,981	1,265,534	- 833,177
2040	14,241,654	12,261,377	682,441	1,402,777	- 954,114
2045	14,853,443	12,159,028	711,482	1,467,639	- 1,001,055
2050	14,466,981	12,012,436	744,858	1,537,588	- 1,050,749
2000년 대비 2050년 증감	<b>0.8배</b>	<b>8.1배</b>	<b>5.6배</b>	<b>22.6배</b>	<b>△ 16.0배</b>

자료 : 한국개발연구원(KDI), 2002. 1월을 토대로 논자 재분석.

연금재정의 급속한 악화는 선진국보다 훨씬 빠른 속도로 노령화가 진행되고 있고, 적게 부담하고 많이 받아가는 연금제도의 구조적 모순에 기인한 것이다.

고령화사회 진입에 경제협력개발기구(OECD) 회원국은 평균 50년이 걸렸지만, 우리나라는 불과 19년 밖에 소요되지 않을 것으로 전망된다. 또한, 경제협력개발기구(OECD) 회원국은 평균 월급의 40%를 급여로 지급하는 반면, 우리나라는 국민연금의 경우 60%를 지급하고 있어 연금재정 고갈이 가속화되고 있다.

국민연금의 경우, 현재와 같은 급여수준(보험료 부담의 약 2.8배 수준)

과 보험료 수준 유지하면 2034년 당기적자, 2045년에 기금 고갈 전망이다. 국민연금공단은 재정고갈을 방지하려면 보험료를 9%p(9%→18%) 인상해야 한다고 추산하지만 각종 사회보장성 부담이 이미 총임금 대비 25%대로 인상 가능한 어려울 것으로 전망된다.<sup>20)</sup>

<표-18> 국민연금재정 전망 (단위: 억원)

	2010	2020	2030	2034	2040	2050
당기수지	324,008	395,068	164,458	-901	-258,603	-779,212
적립금	2,489,249	5,166,792	6,309,898	5,906,253	4,256,564	-1,852,905

자료 : 공사연금제도개선 실무위원회, 2000년.

2050년 공적연금 부담 GDP대비 10.1%로 급증, 주요 경제협력개발기구(OECD) 선진국보다 높을 것으로 전망한다.

2001년 경제협력개발기구(OECD)는 ‘고령화의 재정전망 : 연령관련 소비전망’ 보고서에서 우리나라의 공적연금 부담은 2050년에는 GDP대비 10.1%로 급증할 것으로 전망해 미래를 복지재원이 위기상황에 빠질 수 있음을 경고하였다.

2000년 현재 GDP대비 공적연금 부담은 2.1%로 경제협력개발기구(OECD) 국가중 가장 낮은 것으로 나타났으나, 급속한 고령화와 공적연금의 불합리한 구조로 2050년에는 경제협력개발기구(OECD) 주요 선진국보다 높아질 것으로 분석하고 있다.

<표-19> 주요 OECD 국가의 공적연금 부담 전망 (단위 : %)

구분	한국	미국	영국	일본	덴마크	네덜란드	호주
2000년	2.1%	4.4%	4.3%	7.9%	6.1%	5.2%	3.0%
2050년	10.1%	6.2%	3.6%	8.5%	8.8%	10.0%	4.5%

주의 : GDP 대비 공적연금 부담 규모.

자료 : 경제협력개발기구(OECD). 고령화 재정전망 : 연령관련 소비 전망, 2001.

20) 경제협력개발기구(OECD), 고령화의 재정전망, 2001.

# 제 3 장 준·고령자 재취업 실태와 문제점

## 제 1 절 준·고령자 재취업의 실태

### 1. 준·고령자의 실업실태

2004년 통계청 발표에 의하면 “2004년 6월 현재” 실업자는 763천명으로 전년동월대비 8천명(1.1%) 증가하였으며, 실업률은3.2%로 0.1%p 하락하였다. 성별로 보면 실업자는 남자는 476천명으로 전년동월대비 2천명(0.4%) 증가, 여자는 286천명으로 5천명(1.8%) 증가하였으며, 실업률은 남자, 여자 각각 3.5%, 2.9%로 전년 동월과 동일하다. 전월대비로는 사업·개인·공공서비스업, 제조업 등에서의 취업증가에 주로 기인하여 실업자가 25천명(-3.2%) 감소하였으며, 실업률은 0.1%p 하락하였다. 성별로 보면 남자는 실업자가 13천명(-2.7%) 감소, 실업률은 0.1%p 하락하였으며, 여자는 실업자가 14천명(-4.7%) 감소, 실업률은 0.2%p 하락하였다. 계절조정 실업률은 3.5%로 전월과 동일하다.

<표-20> 실업자 및 실업률 (단위 : 천명, %)

	2002. 10.	2003. 9.	전년동월대비		2003. 10.	전년동월대비		전월대비	
			증 감	증감률		증 감	증감률	증 감	증감률
<실업자>									
전체	639	730	125	20.7	765	126	19.7	35	4.8
남자	434	469	62	15.2	492	58	13.4	23	4.9
여자	205	261	62	31.2	274	69	33.7	13	5.0
<실업률>									
전국 (계절조정)	2.8 (3.1)	3.2 (3.5)	0.6p (-)	- (-)	3.3 (3.7)	0.5p (-)	- (-)	0.1p (0.2p)	- (-)
남자 (계절조정)	3.2 (3.5)	3.5 (3.8)	0.5p (-)	- (-)	3.6 (3.9)	0.4p (-)	- (-)	0.1p (0.1p)	- (-)
여자 (계절조정)	2.1 (2.5)	2.7 (3.1)	0.6p (-)	- (-)	2.9 (3.3)	0.8p (-)	- (-)	0.2p (0.2p)	- (-)
농가	0.7	0.8	0.1p	-	0.7	0.0p	-	-0.1p	-
비농가	3.0	3.4	0.5p	-	3.6	0.6p	-	0.2p	-

자료 : 통계청, 고용동향. 2003,10월.(www.nso.go.kr).

&lt;표-21&gt;

## 실업률

(단위 : 1,000명)

	실업자/계	실업자/남자	실업자/여자	실업률/계(%)	실업률/남자(%)	실업률/여자(%)
1965	642	479	163	7.3	8.3	5.4
1966	632	473	158	7.1	8.0	5.2
1967	556	388	168	6.1	6.5	5.3
1968	480	341	139	5.0	5.5	4.1
1969	462	319	143	4.7	5.0	4.2
1970	445	343	102	4.4	5.3	2.8
1971	461	341	120	4.4	5.1	3.2
1972	486	391	95	4.5	5.6	2.4
1973	447	357	90	3.9	5.0	2.1
1974	479	366	113	4.0	4.8	2.6
1975	501	391	110	4.1	5.0	2.5
1976	499	404	95	3.9	5.0	2.0
1977	504	388	116	3.8	4.6	2.4
1978	437	321	116	3.2	3.7	2.2
1979	540	410	130	3.8	4.7	2.4
1980	748	558	190	5.2	6.2	3.5
1981	660	525	134	4.5	5.7	2.4
1982	654	509	145	4.4	5.5	2.5
1983	613	486	128	4.1	5.2	2.2
1984	568	444	124	3.8	4.8	2.2
1985	622	480	141	4.0	5.0	2.4
1986	611	480	131	3.8	4.9	2.1
1987	519	397	122	3.1	3.9	1.8
1988	435	315	120	2.5	3.0	1.7
1989	463	329	134	2.6	3.1	1.8
1990	454	321	133	2.4	2.9	1.8
1991	461	308	152	2.4	2.7	2.0
1992	490	324	166	2.5	2.8	2.1
1993	571	391	180	2.9	3.3	2.3
1994	504	345	160	2.5	2.8	2.0
1995	430	288	143	2.1	2.3	1.7
1996	435	299	136	2.0	2.4	1.6
1997	568	361	207	2.6	2.8	2.3
1998	1,490	1,005	486	7.0	7.8	5.7
1999	1,374	926	448	6.3	7.2	5.1
2000	913	613	300	4.1	4.7	3.3
2001	845	561	284	3.8	4.3	3.1
2002	708	467	241	3.1	3.5	2.5
2003	777	487	289	3.4	3.6	3.1

자료 : 통계청, 경제활동인구 월보. 2004. 6월.

연령계층별로 전년동월대비 실업자의 증감을 보면 모든 연령계층에서 증가하였는데, 그 중 20대(46천명, 16.7%), 40대(30천명, 30.6%)에서 크게 증가하였다. 실업률도 모든 연령계층에서 상승하였는데, 15~19세(3.6%p) 및 20대(1.1%p)에서 크게 상승하였다. 전월에 비해 실업자는 40대(-5천명)와 50대(-2천명)를 제외한 모든 연령계층에서 증가하였으며, 실업률도 40대(-0.1%p)와 50대(-0.1%p)를 제외한 모든 연령계층에서 상승하였다. 15~29세 연령계층(청년층)의 실업자는 356천명으로 전월대비 36천명(11.3%) 증가하였고, 실업률도 7.3%로 0.7%p 상승하였다.

<표-22> 연령계층별 실업자 및 실업률 (단위 : 천명, %)

	2002. 10.		2003. 9.		2003. 10.		전년동월대비		전월대비			
	증 감	증감률	증 감	증감률	증 감	증감률	증 감	증감률	증 감	증감률		
전 체	639	(2.8)	730	(3.2)	765	( 3.3)	126	(0.5p)	19.7	35	( 0.1p)	4.8
15~29세	302	(6.0)	320	(6.6)	356	( 7.3)	54	(1.3p)	17.9	36	( 0.7p)	11.3
· 15~19세	26	(9.1)	25	(9.5)	35	(12.7)	9	(3.6p)	34.6	10	( 3.2p)	40.0
· 20~29세	276	(5.9)	295	(6.5)	322	( 7.0)	46	(1.1p)	16.7	27	( 0.5p)	9.2
30~39세	179	(2.8)	191	(3.0)	196	( 3.1)	17	(0.3p)	9.5	5	( 0.1p)	2.6
40~49세	98	(1.6)	133	(2.1)	128	( 2.0)	30	(0.4p)	30.6	-5	(-0.1p)	-3.8
50~59세	43	(1.3)	66	(2.0)	64	( 1.9)	21	(0.6p)	48.8	-2	(-0.1p)	-3.0
60세이상	17	(0.7)	19	(0.8)	21	( 0.9)	4	(0.2p)	23.5	2	( 0.1p)	10.5

\* ( )은 실업률.

자료 : 통계청, 고용동향. 2003, 10월.

비경제활동인구는 14,230천명으로 전년동월대비 335천명(2.4%) 증가하였으나, 전월대비로는 157천명(-1.1%) 감소하였다. 활동상태별로는 전월대비가사(-38천명), 연로(-36천명) 및 통학(-32천명)부문 등에서 감소하였다.

<표-23> 비경제활동인구 (단위 : 천명, %, 전월대비)

	1997.10.	1998.10.	1999.10.	2000.10.	2001.10.	2002.10.	2003.10.
비경제활동인구	13,011	13,707	13,678	13,845	13,884	13,895	14,230
(증감률)	( 0.0)	(-0.5)	(-0.6)	(-0.7)	(-0.6)	(-0.3)	(-1.1)

자료 : 통계청, 고용동향. 2003, 10월.

비경제활동인구 중 구직단념자는 94천명으로 전년동월대비 46천명(95.8%) 증가하였으나, 전월대비로는 11천명(-10.5%) 감소하였다.<sup>21)</sup>

<표-24> 비경제활동인구 중 구직 단념자 (단위 : 천명, %, 전월대비)

2002. 10.	2003. 5.	2003. 6.	2003. 7.	2003. 8.	2003. 9.	2003. 10.
48 (-30.4)	72 (-8.9)	87 (20.8)	101 (16.1)	117 (15.8)	105 (-10.3)	94 (-10.5)

자료 : 통계청, 고용동향. 2003, 10월.

교육정도별 실업자의 전년동월대비 증감을 보면 고졸(99천명, 31.6%), 대졸이상(15천명, 6.9%) 및 중졸 이하(12천명, 10.9%)에서 모두 증가하였으며, 실업률은 대졸이상(-0.2%p)은 하락했으나 중졸이하(0.4%p)와 고졸(1.0%p)은 상승하였다. 전월대비 실업자 및 실업률의 증감을 보면 중졸이하(-6천명, -0.1%p)는 감소하였으나, 고졸(34천명, 0.3%p) 및 대졸이상(7천명, 0.1%p)은 증가하였다.

<표-25> 교육정도별 실업자 및 실업률 (단위 : 천명, %)

	2002. 10.	2003. 9.	2003. 10.	전년동월대비		전월대비	
				증 감	증감률	증 감	증감률
<전 체>	639( 2.8)	730( 3.2)	765( 3.3)	126( 0.5p)	19.7	35( 0.1p)	4.8
중졸 이하	110( 1.6)	128( 2.1)	122( 2.0)	12( 0.4p)	10.9	-6(-0.1p)	-4.7
고 졸	313( 3.1)	378( 3.8)	412( 4.1)	99( 1.0p)	31.6	34( 0.3p)	9.0
대졸 이상	216( 3.5)	224( 3.2)	231( 3.3)	15(-0.2p)	6.9	7( 0.1p)	3.1
<남 자>	434( 3.2)	469( 3.5)	492( 3.6)	58( 0.4p)	13.4	23( 0.1p)	4.9
중졸 이하	76( 2.4)	74( 2.6)	72( 2.5)	-4( 0.1p)	-5.3	-2(-0.1p)	-2.7
고 졸	211( 3.4)	246( 4.1)	268( 4.4)	57( 1.0p)	27.0	22( 0.3p)	8.9
대졸 이상	146( 3.5)	149( 3.2)	152( 3.3)	6(-0.2p)	4.1	3( 0.1p)	2.0
<여 자>	205( 2.1)	261( 2.7)	274( 2.9)	69( 0.8p)	33.7	13( 0.2p)	5.0
중졸 이하	34( 0.9)	54( 1.6)	50( 1.5)	16( 0.6p)	47.1	-4(-0.1p)	-7.4
고 졸	101( 2.6)	132( 3.4)	144( 3.7)	43( 1.1p)	42.6	12( 0.3p)	9.1
대졸 이상	70( 3.3)	74( 3.1)	79( 3.3)	9( 0.0p)	12.9	5( 0.2p)	6.8

\* ( )은 실업률.

자료 : 통계청, 고용동향. 2003, 10월.

21) 구직단념자 : 비경제활동인구 중 취업의사와 능력은 있으나, 노동시장적 사유로 일자리를 구하지 않은 자 중 지난 1년내 구직경험이 있었던 사람.

## 2. 준·고령자 직종별 취업실태

2004. 2. 18일 한겨레신문 보도에 의하면 50살 이상 재취업자 10명 가운데 9명가량이 단순 노무직이나 농림·어업 직에서 일자리를 찾은 것으로 나타났다. 또한 18일 한국직업능력개발원이 낸 '준·고령자와 고령자 취업능력 제고를 위한 교육훈련프로그램 개발' 보고서를 보면, 2002년 노동부 고용안정보호망(워크넷)에 집계된 취업동향 분석 결과 50~59살 취업자(12만1934명)의 90.0%, 60살 이상(4만9963명)의 94.4%가 농림·어업 및 단순노무직에서 일하는 것으로 조사됐다. 전체 구인 인원 122만1799명 가운데 단순 노무직 비율은 39.2%에 그쳤지만, 50~59살의 경우 단순 노무직 구인 비율이 90.8%, 60살 이상은 97.0%에 이르렀다. 보고서는 "고령화 사회를 맞아 고령자의 비중이 늘고 있어 선진국과 유사한 고령화시대를 맞고 있음을 보여주고 있다.

준·고령자가 전문직 등에서 일할 수 있도록 다양한 직업능력개발 프로그램을 마련하는 것이 고령화시대에 준·고령 인력을 효율적으로 활용하는 방안이 된다고 제안했다.<sup>22)</sup>

연령별 경제활동참가율의 전망은 1999이전까지는 20세-29세의 청년층과 50세 이상 준·고령층의 참가율이 하락하는 추세였다.<sup>23)</sup> 왜냐하면 청년층은 노동시장의 일자리가 감소하고, 재직근로자의 이직감소로 인하여 신규 졸업자의 수요가 감소하여 노동시장의 진입이 유보되고 있기 때문으로 보인다. 반면 준·고령자의 경우는 경제위기로 인해 노동시장의 일자리 감소로 노동시장에서 이탈하는 비중이 컸기 때문이며, 성별로 볼 때 남성보다 여성의 경우 모든 연령층의 참가율이 감소하고 있음을 알 수 있다 <sup>24)</sup>.

연령계층별 취업자를 살펴보면 2004년 6월 중 현재 취업자는 22,822천명으로 전년동월대비 439천명(2.0%) 증가하였다. 그러나 15~19세를 제외한 모든 연령계층에서는 증가하였는데, 특히나 40대(172천명, 2.8%)에서의 증가가 두드러졌다. 전월대비로는 84천명(0.4%) 증가하였다. 연령계층별로는 20대이하를 제외한 모든 연령계층에서 증가하였는데, 그중에서 50대(41천명, 1.2%)에서의 증가가 두드러졌다.

22) 한겨레, 2004.2.18.

23) 장창원 외, 산업인력수급전망과 과제, 1998, p.34.

24) 2000년 이후 경제활동참가율은 전반적으로 증가세를 보이게 되지만, 15-19세, 20-24세의 참가율은 감소할 것으로 전망된다. 25-54세의 주 노동력의 참가율은 증가할 것으로 보이고 특히 20대 후반과 30대 전반의 여성 경제활동참가율은 빠르게 증가할 추세이다(장창원 외 1998, p.33).

<표-26>

연령계층별 취업자실태

(단위 : 천명, %)

	2003. 6.	2004. 5.	2004. 6.	전년동월대비		전월대비	
				증 감	증감률	증 감	증감률
				<전 체>	22,383	22,738	22,822
15~19세	245	236	231	-14	-5.7	-5	-2.1
20~29세	4,350	4,362	4,361	11	0.3	-1	0.0
30~39세	6,238	6,230	6,246	8	0.1	16	0.3
40~49세	6,077	6,238	6,249	172	2.8	11	0.2
50~59세	3,223	3,332	3,373	150	4.7	41	1.2
60세이상	2,250	2,340	2,361	111	4.9	21	0.9
<남 자>	13,101	13,253	13,302	201	1.5	49	0.4
15~19세	103	107	102	-1	-1.0	-5	-4.7
20~29세	2,129	2,099	2,096	-33	-1.6	-3	-0.1
30~39세	4,017	3,988	3,986	-31	-0.8	-2	-0.1
40~49세	3,651	3,720	3,743	92	2.5	23	0.6
50~59세	1,972	2,044	2,074	102	5.2	30	1.5
60세이상	1,228	1,295	1,301	73	5.9	6	0.5

자료 : 통계청, 장래인구추계. 2001.12. p.3.

<표-27> 50세 이상 취업자수 및 고용률

(단위 : 천명, %)

	전체			50세이상		
		남성	여성		남성	여성
1995	20,377(60.7)	12,153(74.7)	8,224(47.5)	4,708(54.6)	2,763(71.6)	1,945(40.8)
1996	20,764(60.7)	12,330(74.3)	8,434(47.9)	4,848(54.4)	2,860(74.1)	1,989(42.2)
1997	21,048(60.5)	12,409(73.5)	8,639(48.3)	5,103(54.6)	3,005(71.1)	2,098(41.0)
1998	19,994(56.3)	11,910(69.4)	8,084(44.3)	4,855(50.8)	2,877(66.2)	1,977(37.9)

( )는 고용률=취업자수/생산가능인구 자료: 경제활동인구연보, 통계청, 각 년도에서 재구성.

산업별 취업자의 전년동월대비 증감을 살펴보면 농림어업(-163천명, -7.6%)에서는 감소하였으나, 사업·개인·공공서비스업(471천명, 7.7%), 제조업(91천명, 2.2%) 및 도소매·음식숙박업(24천명, 0.4%) 등에서는 증가하였다.<sup>25)</sup> 전월대비로는 모든 산업에서 증가하였는데, 사업·개인·공공서비스업(32천명, 0.5%)과 제조업(30천명, 0.7%) 등에서 크게 증가하였다.<sup>26)</sup>

<표-28> 종사상 지위별 취업자 (단위 : 천명, %)

	2002. 10.	2003. 9.	2003. 10.	전년동월 대비		전월대비	
				증 감	증감률	증 감	증감률
< 전 체 >	22,538	22,301	22,452	-86	-0.4	151	0.7
○ 비임금근로자	8,192	7,983	7,973	-219	-2.7	-10	-0.1
- 자영업주	6,296	6,222	6,202	-94	-1.5	-20	-0.3
- 무급가족종사자	1,896	1,761	1,771	-125	-6.6	10	0.6
○ 임금근로자	14,346	14,318	14,479	133	0.9	161	1.1
- 상용근로자	6,944	7,331	7,350	406	5.8	19	0.3
- 임시근로자	4,899	4,942	5,025	126	2.6	83	1.7
- 일용근로자	2,503	2,045	2,104	-399	-15.9	59	2.9
< 남 자 >	13,103	13,062	13,146	43	0.3	84	0.6
○ 비임금근로자	4,701	4,706	4,699	-2	0.0	-7	-0.1
- 자영업주	4,480	4,521	4,513	33	0.7	-8	-0.2
- 무급가족종사자	221	185	185	-36	-16.3	0	0.0
○ 임금근로자	8,402	8,356	8,447	45	0.5	91	1.1
- 상용근로자	4,938	5,157	5,178	240	4.9	21	0.4
- 임시근로자	2,197	2,143	2,177	-20	-0.9	34	1.6
- 일용근로자	1,267	1,056	1,093	-174	-13.7	37	3.5
< 여 자 >	9,435	9,239	9,306	-129	-1.4	67	0.7
○ 비임금근로자	3,491	3,278	3,274	-217	-6.2	-4	-0.1
- 자영업주	1,816	1,701	1,688	-128	-7.0	-13	-0.8
- 무급가족종사자	1,674	1,576	1,586	-88	-5.3	10	0.6
○ 임금근로자	5,944	5,962	6,032	88	1.5	70	1.2
- 상용근로자	2,006	2,174	2,173	167	8.3	-1	0.0
- 임시근로자	2,702	2,799	2,848	146	5.4	49	1.8
- 일용근로자	1,236	989	1,011	-225	-18.2	22	2.2

자료 : 통계청, 고용동향, 2003.6월.

25) 통계청, 장래인구추계, 2001.12. p.4.

26) 50세 이상 종사상 지위별 취업자 추이를 살펴보면 준·고령 취업자의 주당 평균 취업시간을 살펴보면 전체 취업자 중 주 54시간 이상 근무하는 준·고령자가 1995년에는 40.8% 였으나 1998년에는 35.7%로 점점 감소하는 추세이다. 반면 53시간 미만인 준·고령자는 점점 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 1997년을 기점으로 35시간 이하의 준·고령자 구성비가 크게 증가하였다. 앞으로 준·고령자의 근무형태가 파트타임형태로 늘어날 전망이다 (자료: 통계청, 경제활동인구연보, 각 년도).

직업별 취업자의 전년동월대비 증감을 살펴보면 농림어업숙련종사자(-172천명, -8.6%), 사무종사자(-23천명, -0.7%)에서는 감소한 반면, 기능·기계조작·조립·단순노무종사자(313천명, 4.4%), 전문·기술·행정관리자(240천명, 5.4%), 서비스·판매종사자(81천명, 1.5%)에서는 증가하였다. 전월대비로는 서비스·판매종사자(-26천명, -0.5%), 농림어업숙련종사자(-9천명, -0.5%)에서는 감소하였으나, 기능·기계조작·조립·단순노무종사자(92천명, 1.2%), 전문·기술·행정관리자(17천명, 0.4%), 사무종사자(11천명, 0.3%)에서는 증가하였다.<sup>27)</sup>

<표-29> 직업별 취업자 (단위 : 천명, %)

	2002. 10.	2003. 9.	2003. 10.	전년동월대비		전월대비	
				증 감	증감률	증 감	증감률
< 전 체 >	22,538	22,301	22,452	-86	-0.4	151	0.7
○전 문·기 술·행 정관 리 직	4,278	4,523	4,512	234	5.5	-11	-0.2
○사 무 직	2,861	3,130	3,142	281	9.8	12	0.4
○서 비 스·판 매 직	5,792	5,537	5,573	-219	-3.8	36	0.7
○농 립 어 업 직	2,154	1,973	1,980	-174	-8.1	7	0.4
○기 능·기 계조 작·단 순노 무 직	7,453	7,138	7,246	-207	-2.8	108	1.5
< 남 자 >	13,103	13,062	13,146	43	0.3	84	0.6
○전 문·기 술·행 정관 리 직	2,875	2,969	2,965	90	3.1	-4	-0.1
○사 무 직	1,368	1,624	1,633	265	19.4	9	0.6
○서 비 스·판 매 직	2,217	2,145	2,156	-61	-2.8	11	0.5
○농 립 어 업 직	1,126	1,051	1,053	-73	-6.5	2	0.2
○기 능·기 계조 작·단 순노 무 직	5,516	5,274	5,339	-177	-3.2	65	1.2
< 여 자 >	9,435	9,239	9,306	-129	-1.4	67	0.7
○전 문·기 술·행 정관 리 직	1,403	1,555	1,546	143	10.2	-9	-0.6
○사 무 직	1,493	1,506	1,509	16	1.1	3	0.2
○서 비 스·판 매 직	3,574	3,392	3,417	-157	-4.4	25	0.7
○농 립 어 업 직	1,028	922	927	-101	-9.8	5	0.5
○기 능·기 계조 작·단 순노 무 직	1,937	1,864	1,908	-29	-1.5	44	2.4

자료 : 통계청, 고용동향, 2003, 10월.

27) 50세 이상 준·고령자의 취업시간은 앞으로 준·고령자의 취업구조형태도 기존의 취업구조와 다른 형태를 가질 것이다. 즉 산업구조의 전망에 따라 노동의 수요도 변화를 가져오게 되고 이에 맞는 인력개발을 통하여 노동공급이 이루어져야 할 것이다.(자료: 통계청, 경제활동인구연보, 각 년도)

### 3. 고령자 재취업 프로그램의 실태

고령자고용에 대한 현행 제도 및 실적을 보면 우리나라의 고령자고용에 대한 정책으로 노인복지법에 의한 것과 고령자고용촉진법에 의한 것으로 이원화 되어 있다. 보건복지부가 주관하는 노인복지법은 65세 이상의 노인을 대상으로 노인취업알선센터(노인능력은행)과 노인공동작업장 운영, 담배 및 인삼류 판매인의 지정 등의 생업지원사업을 추진하고 있다. 노동부가 주관하는 고령자고용촉진법에서는 고령자인재은행, 고령자고용정보센터, 고령자직종의 개발, 고령자 기준고용률 이행지도, 정년연장지도 등의 정책을 추진하고 있다.<sup>28)</sup>

#### 1) 노인취업알선센터(노인능력은행)

정부는 노인의 취업상담 및 취업알선을 통하여 여가선용 및 소득증진 기회를 부여하고자 1981년부터 노인능력은행을 설치 운영하고 있다. 그 후 1996년부터 종래 운영해 오던 [노인능력은행]을 [노인취업알선센터]로 확대, 개편하여 보다 적극적인 노인취업 활성화를 도모하고 있다. 현재 노인취업알선센터는 사단법인 대한노인회가 운영하고 있으며 시·군·구지회 70개소 자체운영 59개의 운영단위로 나누어 운영하고 있으며 서울시는 운영단위별로 1개 지구단위에 매월 45만원씩 지원을 해주고 있다.<sup>29)</sup>

<표-30> 고령자취업알선센터를 통한 취업관련 현황 (단위 : 명, %)

구분	구인의뢰	구직인원	알선		취업	
			인원	백분율	인원	백분율
1994	3,465	4,957	4,283	86	2,317	47
1995	3,465	5,812	4,741	82	2,769	48
1996	3,205	5,593	4,173	75	2,455	44
1997	3,528	5,984	4,947	83	2,776	46
1998	3,909	4,328	5,271	121	2,357	54
1999	6,215	4,646	7,585	163	3,715	80

자료 : 구재관, 「퇴직노인의 재취업에 대한 고찰」. 밝은 노후모임 정기 세미나, 2000, 재구성.

28) 김상호, 「고용보험제도하에서의 고령자 고용촉진 지원방안」. 한국노동연구원, 1996. p15.

29) 대한노인회, 취업알선센터 운영개소. 2000. www.koreapeople.co.kr.

## 2) 노인공동작업장

정부는 노인공동작업장 설치를 위해 경로당 또는 노인복지시설로서 작업장 설치가 가능한 시설을 우선 활용하고, 공업단지 또는 생산업체와의 연계생산이 가능한 시설을 우선 지원하고 있다. 그리고 노인의 적성과 능력이 적합한 일거리를 선정하고, 작업량이 계속 확보되도록 업체와 유기적 협력체제를 유지하는데 노력하고 있다. 노인공동작업장은 정부의 재정지원이 미흡할 뿐만 아니라 지역사업체와의 연계성 부족으로 일거리를 제대로 확보하지 못하고 수입도 극히 낮아 개점휴업상태에 있는 경우가 많다. 이런 점을 감안하여 정부는 1997년부터 시·도 별로 1개소씩의 직영 공동작업장을 설치하여 노인, 장애인 및 부녀자 등 지역주민이 공동으로 참여하는 시범작업장으로 운영하여 파급효과를 극대화시키기로 했다.<sup>30)</sup>

<표-31> 노인공동작업장 설치 현황 (단위 : 개소)

구분	1989	1991	1993	1995	1998	2003
설치개소	159	152	311	401	511	631

자료 : 보건복지부, 보건사회백서, 1997. p280.

## 3) 생업지원사업

국가 또는 지방자치단체, 기타 공공단체가 설치 관리하는 공공시설 안에 식료품 사무용품 신문 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 때에는 노인에게 우선적으로 허가하도록 해야 한다. 그리고 담배소매인 또는 홍삼류판매인 지정신청이 있는 경우에도 노인에게 지정하도록 노력해야 한다(노인복지법 제16조). 그러나 이러한 규정에도 불구하고 현실적으로 노인에게 지정 또는 허가되는 경우가 적고 또 노인들이 이러한 사업에 참여하도록 지원하는 조치가 없어 실효를 얻지 못하고 있다.

## 4) 고령자고용촉진법에 의한 고령자고용정책

노동부는 고령자고용촉진법에 의하여 다양한 고용촉진정책을 실시하고 있다. 즉, ①고령자 구인 구직에 관한 정보의 수집 ②고령자에 대한 직업훈련 ③고령자고용 사업주에 대한 고용지도 ④고령자고용 사업주에 대한

30) 한국장애인복지연합회, 복지연합신문, 2001. 10월.

지원 ⑤취업알선 기능의 강화 등의 사업을 수행하고 있다.

이러한 사업을 효율적으로 수행하기 위해 고령자고용정보센터 및 고령자인재은행 등을 운영하고 있다. 또 고령자고용을 늘이기 위해 사업주로 하여금 고령자고용계획을 수립하게 하고, 고령자고용촉진을 위한 세제지원과 기준고용률을 초과하여 고령자를 고용하는 사업주에게는 고용지원금을 지급하고 있다. 그 외에도 고령자고용 적합직종을 개발하여 적합직종 사업주에게 고령자를 우선 채용하도록 권고하고 정년을 연장하도록 권고하고 또 정년퇴직한 자를 재고용하도록 권고하는 등의 노력을 하고 있다. 그러나 현실적으로 실효성이 적고 현재 적극적으로 추진하고 있는 고령자 적합직종 개발 및 채용, 고령자인재은행의 지정, 고용지원금의 지급 등이다.

### 5) 고령자 인재은행

고령자고용촉진법에 의거 노동부는 1994년 현재 대한노인회, YWCA 등 25개소의 고령자 인재은행을 지정하여 시·도 및 지방노동관서 직업알선창구와 연계하여 구인·구직 등록, 직업지도 및 취업알선과 직업상담 등을 실시하고 있다. 1994년말 현재 고령자 인재은행에서는 14,062명을 취업알선하여 12,883명을 취업켜 76.8%의 취업률을 기록했다. 그리고 지방관서에서는 4,925명에 대해 취업알선을 하여 433명이 취업하여 취업률 22.2%를 기록하여 고령자 인재은행에 비해 취업알선 인원과 알선률, 취업률이 상대적으로 낮았다. 그리고 1998년 현재 36개소의 고령자 인재은행을 지정 시·도 및 지방노동관서에서 직업알선 창구와 연계하여 구인·구직 등록, 직업지도 및 취업알선과 직업알선 등을 수행하고 있다.

<표-32> 고령자 인재은행의 연도별 취업알선 실적 (단위 : 명, %)

구분	1994	1995	1996	1997	1998
구인자수	13,898	15,831	17,321	21,229	16,204
구직자수	16,773	18,662	19,361	23,104	26,195
취업알선	14,062	16,828	18,914	24,371	21,072
취업률	12,883	15,832	17,102	20,407	16,104
구인배율	0.83	0.85	0.89	0.92	0.62
알선률	84.8	75.4	97.7	105.4	80.
취업률	76.8	84.8	88.3	88.3	61.5

주의 : 구인률=구인자수/구직자수, 알선률=알선자수/구직자수\*100. 취업률=취업자수/구직자수\*100  
 자료 : 노동부, 「1998 노동백서」, 1999. p.103.

## 제 2 절 준·고령자 취업의 문제점

노인인구의 증가에 따른 노인문제와 노인의 욕구문제의 향상 등으로 인하여 노인은 국가의 관심의 대상이다. 특히 노인의 욕구 중 하나가 소득보장인데 국가는 이를 해결하기 위해서는 노인에게 일자리를 마련해 주어 스스로 생활문제를 해결하도록 하는 것이다. 노인에게 일자리를 마련해주는 것은 단순한 소득보장의 차원을 넘어서 여가선용, 건강유지, 사회적 역할 지속의 측면뿐만 아니라 노인의 인력을 산업현장에 투입함으로써 수준 높은 기술력을 활용하고 인력부족을 보충하여 국민경제발전에도 기여할 수 있도록 하기 위해서 정부는 고령자고용촉진법을 추진하게 된 것이다.

### 1. 고령자 취업관련 법제의 문제점

고령자고용촉진법은 우리사회가 고령화 사회로 진입하고 있고 또 심각한 일손 부족에 있다는 인식하에 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 정부가 적극 지원하고 촉진함으로써 고령자 고용안정을 도모할 목적으로 1991년 12월 16일 정기 국회에서 제정되어 1992년 7월 1일부터 시행하고 있다. 고령자의 취업지원을 보면, 적응훈련을 실시하고 채용배치, 작업시설, 작업환경 등 고용자 고용관리를 지원하고 고령자 고용정보 센터를 설치하여 고령자의 직업 지도와 취업알선 능력이 있는 민간단체에 고령자 인재은행을 지정하여 고령자의 취업을 지원, 촉진하는 사항이 현실적으로 미흡하다. 또한 300인 이상 사업주에 대하여 55세 이상 고령자를 3%이상 채용토록 권고하며, 기준 고용율에 미달하는 기업주에 대해서는 기준 고용율 이행계획을 수립, 제출하고 고령자를 고용하도록 요청하는 조항을 의무사항으로 개정해야 한다. 반면 기준고용율을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 사업주에게는 정하는 바에 따라 조세를 감면해주고, 고용촉진장려금을 지급할 수 있는 장려책도 실정에 맞도록 보장하여야 한다. 또한 고령자 취업에 적합한 직종을 선정, 고령자와 준·고령자를 우선 채용하도록 하였으며 정부, 정부투자기관, 정부출연기관은 이를 의무화 하도록 했지만 이행이 안 되고 있다. 이외에도 근로자의 정년을 60세 이상이 되도록 사업주에게 권장하고 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에 대해서는 정년 연장에 관한 계획의 작성, 제출을 요청할 수 있도록 하였으나 강제성이 아니기 때문에 실행이 안 되고 있다.

### 1) 고용촉진법상의 문제점

2003. 3월 노동부는 고용촉진을 위해 고령자고용촉진법 제15조제1항의 규정에 의거 고용촉진위원회 심의를 거쳐 준·고령자의 고용에 적합한 직종을 다음과 같이 고시했다. 이런 고령화 추세를 반영하여 고령자의 고용을 촉진할 수 있도록 고령자 적합직종을 선정·고시하, 2002년 현재 77개 직종을 선정 하였다. 국가·지자체 등 공공부문은 해당직종에 인력 채용시 준·고령자를 우선고용토록 하고, 민간기업은 우선고용토록 노력할 의무를 부여(고령자고용촉진법 제15조) 하였다.

2002. 12. 30일 고령자고용촉진법 개정에 따라 「적합직종」은 「우선고용직종」으로 명칭이 변경되었으며 공공부문의 적용범위도 기존의 국가, 지자체, 정부투자·출연기관이외에 정부출자·위탁기관까지 포함 하였다.

기 선정된 고령자 적합직종은 단순노무직을 중심으로 선정되어 변화된 노동시장에 반영하지 못함에 따라 2002년 중앙고용정보원과 합동으로 적합직종의 재검토 및 신규직종을 개발해야 한다. 중앙고용정보원에서 고령자 우선고용직종 선정을 취업알선현황 통계, 구인·구직자 수요조사, 기업과 근로자 수요조사 등을 통하여 공공부문 72개 직종, 민간부문 114개 직종을 선정하였으나 현실적으로 시행되지 않아 운영에 문제점이 많다.

<표-33> 공공부문 우선고용직종 : 70개 직종

구 분	직 종 명
기술·기능분야	공학기술자문가, 전기시설관리인, 내장기수리조직원, 운전원, 보일러조직원, 건물보수원 (6개직종)
경영·사무분야	인사노무관리자, 경영컨설턴트, 법률 및 세무회계관련자문가, 채권추심원, 사무보조원, 컴퓨터자료입력원, 우편물접수 및 발송원, 설문조사원, 교통량조사원, 지가조사원(10개직종)
교육·문화분야	사회교육강사, 기숙사사감, 도서정리원, 문화재보존원 (4개직종)
의료·복지분야	사회복지보조요원, 상담사, 시설보육사 (3개직종)
서비스·판매분야	데스크안내원, 시설 및 건축안내원, 화랑 및 박물관안내원, 관광안내원, 주차안내원, 접수예약사무원, 민원상담원, 매표·검표원, 주차요금정산원, 통행료정산원, 주방보조원, 조리사, 구내매점원 (13개직종)
농림·어업분야	농림어업관련자문가, 조경관리원, 식물재배원 (3개직종)
단순노무분야	경비원, 공원관리인, 주차장관리인, 건물관리인, 운동장관리인, 묘지관리인, 식물원관리인, 쓰레기매립장관리인, 문화재관리인, 배수지관리인, 건물목관리인, 환경미화원, 노건정리인, 재활용품분류원, 소독·방역원, 계기검침원, 안전점검원, 수급원, 화물접수원, 물품보관 및 정리원, 교통정리원, 주정차위반단속원, 버스전용차선단속원, 포장원, 상표부착원, 제품단순검사원, 산림보호원, 수렴감시원, 조류보호구역감시원, 하천감시원, 안전순찰감시원 (31개직종)

자료 : 노동부, '고령자고용촉진법개정'. 2003.3월.

<표-34>

민간부문 우선고용직종 : 90개 직종

구 분	직 종 명
기술·기능분야	공학기술자문가, 가전제품수리원, 전기시설관리인, 재단사, 재봉사, 의복 및 관련제품수선원, 운전원, 전통건물건축원, 도배원, 배관공, 미장공, 생산관리기술자, 품질관리기술자, 주택관리사, 기계설비 및 설비관리원, 냉장기수리조직원, 리프트조직원, 보일러조직원, 건물보수원 (19개직종)
경영·사무분야	인사노무관리자, 경영컨설턴트, 창업지원컨설턴트, 법률 및 세무회계관련자문가, ISO인증심사원, 채권추심원, 해외영업원, 무역사무원, 부동산대리인, 분양 및 임대사무원, 배차사무원, 사무보조원, 설문조사원, 영업관리사무원, 기술영업원, 일반영업원 (16개직종)
교육·문화분야	사회교육강사, 기숙사사감, 사서, 기록관리사, 문화재보존원, 번역가 (6개직종)
의료·복지분야	간병인, 산후조리종사원, 사회복지보조요원, 상담사, 시설보육사 (5개직종)
서비스·판매분야	데스크안내원, 시설 및 견학안내원, 화랑 및 박물관안내원, 관광안내원, 주차안내원, 질서유지원, 계산대수납원, 접수예약사무원, 매표·검표원, 주차요금정산원, 통행료정산원, 장례지도사, 결혼상담원, 주방보조원, 홀서빙원, 조리사, 텔레마케터, 구내매점원, 매장감시원 (19개직종)
농림·어업분야	농림어업관련자문가, 조경관리원, 식물재배원 (3개직종)
단순노무분야	음식료품가공원, 창고관리인, 검수원, 경비원, 교구관리인, 공원관리인, 주차장관리인, 건물관리인, 가정도우미, 세차원, 환경미화원, 배달원, 계기검침원, 안전점검원, 수금원, 화물접수원, 물품보관 및 정리원, 전단지배포 및 벽보원, 주유원 및 가스충전원, 포장원, 상표부착원, 제품단순조립원 (22개직종)

자료 : 노동부, '고령자고용촉진법개정'.2003.3월.

2) 정년제(자연퇴직)의 문제점

정년제가 처음 실시된 1960년대 초 우리나라 국민의 평균수명은 55세였으나 2000년에는 75세로 20년이나 연장되었다. 일 할 수 있는 건강수준이 크게 향상되었으나 정년퇴직은 아직도 55-58세를 중심으로 실시하고 있다. 현실에 맞지 않는 정년제는 고령자의 취업활동을 가장 크게 가로막는 제도의 하나이다. 왜냐하면 정년제는 노동자의 의사나 능력에는 상관없이 정년에 이르면 강제로 일을 그만두게 하기 때문이다.

특히나 1997년 금융위기 이후 기업의 구조조정을 위한 정리해고가 적용되고 있어 대량실업의 결과에 따른 고령자의 취업문제는 더욱 어렵게 되어가고 있다. 일정한 연령에 달하면 직장에서 자동적·강제적으로 퇴직하도록 정해진 제도가 문제이다.

그러나 개개의 세밀한 차이를 일일이 표명할 수 없으므로 획일적이지만, 업종별로 회사별로 정년이라는 나이를 정하여 그때가 되면 퇴직을

하게 된다. 정년이라는 것은 정규직으로서 일반적인 업무능력을 발휘하기 곤란한선으로 보는 것이다. 그러나 정년은 오히려 법에 정하지 않으면, 근로자는 약자의 입장에서 피해를 보는 수가 있으므로 법으로 근로자의 경우 55세로(근로기준법)로 정하여 놓았다. 정규직의 경우 회사규정상 특별한 과오(징계로 해고되는 정도의 잘못)가 없으면 정년퇴직 때까지는 고용을 보장하라는 뜻이다.

그러나 업종별로는 법으로 정한 최소한의 기한인55세를 초과하여 56세 58세 60세까지 정한 회사도 있다. 법보다 기준을 초과하여 시행하는 것은 법 저촉이 아니며, 근로자에게 좋은 것이다. 그리고 공무원들은 공무원법에 의거하여62세 63세 65세 등등으로 정년이 규정되어 일반적으로 기업체 근로자보다는 정년이 높습니다. 요약하자면 정년제도는 근로자로서의 능력을 무한정 인정할 수 없으므로 어느 정도의 선을(나이를) 정하여 직원으로 근무할 수 있게 하자는 취지이다. 그러나 근로자는 그 나이를 늘리기를 희망하고 회사는 그 반대 입장이다. 나이가 들면 들수록 기억력도 떨어지고 체력도 달리는데 매너리즘에 빠지기 쉽다. 경험은 많겠지만 체력도 떨어지고 하다 보면 회사에서는 더 이상 필요 없게 된다. 그리고 나이가 많으면 보통 호봉이 높아서 월급을 많이 주어야 한다. 어떻게 일을 할 수 있겠는가, 그만큼 회사가 더 손해가 있다.<sup>31)</sup>

2003년 3월 노동부가 정년제도 운영실태를 살펴보기 위해 고령자고용촉진법 상의 상시근로자 300인 이상 사업장의 정년제도 현황을 조사한 바에 따르면, 1,502개 조사대상 사업장 중에서 정년제도를 채택하지 않고 있는 사업체는 2.8%에 불과하였고, 적용근로자 수를 기준으로 볼 때에도 약 2.7%만이 정년제가 없는 사업장에 근무하고 있는 것으로 나타났다. 이 실태조사의 조사대상사업체수는 총 1,433개이다. 산업별로는 제조업 48.1%, 건설업과 도소매 및 음식숙박업 18.3%, 금융·보험·부동산·사업서비스업이 16.2% 등으로 구성되어 있다. 사업체규모별로는 근로자수 100인 미만 사업체가 전체 조사대상 사업체의 38.4%이고, 100-299명 사업체가 26.5%, 300인 이상 사업체가 25.7%로 문제점이 있는 것이다.

상당수의 기업, 특히 대다수의 대규모기업에서 정년제를 운영하고 있음에도 불구하고, 대부분의 사람들이 정년연령에 이를 때까지 근무할 수 있는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 정년 연한이 너무 짧으면 오히려 고참자의 풍부한 경험이 사장될 뿐만 아니라, 노령인구의 문제가

31) 한국노동연구원, 고용보험동향, 2002년.

누진적(累進的)인 현상으로 나타나 사회의 문제화되고 있다. 따라서 퇴직자에 대한 재취업 방안이 강구되거나 정년의 연장이 바람직하다.

현재 한국의 정년제도는 공무원·교원·군인·사기업 등 직업과 직급에 따라 차이가 있는데, 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사기업을 중심으로 보면 평균정년은 56~58세이다. 각국의 정년연령을 비교해 보면, 영국은 최저연령이 65세로서 전체의 59%를 차지하고 있고, 68세(28.5%), 70세(10.3%)의 정년 직종도 있지만 우리나라는 사회구조상의 문제가 있다.

미국은 65세(88.2%)가 일반적인 추세이고, 60세(9.5%)의 정년도 있으나 최근에는 70세로 연장되고 있다. 일본은 55세(71.6%)가 일반적이었으나 연장 추세가 나타나고 종신고용제를 채택하는 기업도 있을 뿐만 아니라, 퇴직자를 타부서에 재임용하는 등의 시책이 따르고 있다.

한국의 경우 평균수명이 연장되어 노인인구가 증가됨에 따라 사회의 고령화가 이루어지고 있는데, 선진국에 비하여 10년 정도가 낮은 정년연령을 그대로 고수한다면 점점 심해지는 인력난으로 외국인 불법 유입인구가 증가하는 현상에 인력정책에도 문제가 있을 뿐만 아니라, 노령인구에 대한 노후생활 보장문제와 할일 없이 소일하는 노인들의 정신적 조로현상(早老現象), 심리적 소외감·허탈감 및 노인성 질환에서 과생되는 사회문제는 점차 심각해질 것이다. 사회복지적 측면에서 정년의 연장, 퇴직자의 재취업 기회의 확대, 노후생활의 보장을 위한 사회보장제도의 확충 등이 앞으로의 중요한 과제이다.

### 3) 조기퇴직(조기정년제) 의 문제점

한국사회는 매일 1500여명이 50세로 들어서고 있으며 월 10만명 이상이 이러저러한 이유로 직장을 떠나고 있다.

분명히 ‘자발적’인 조기퇴직이라고 하더라도 명확한 자발성을 의미하지는 않는다. 즉, 경제적으로 궁핍한 상태에 있더라도 조직의 조기퇴직 제안은 반드시 수용해야 한다고 느낄 수 있다는 것이다.<sup>32)</sup>

자발적인 퇴직이 아닌 단두대식 조기퇴직의 문제점은 노령사회의 초입에 있는 우리로서는 조기정년의 문제점과 관련하여 노령사회에서의 노동력의 의미를 재조명해보고 전담기구인 인구·고령화대책기획단의 과제를 살펴보면, 인간의 수명 연장은 축복 속에 “인류의 재앙” 이라는 새 단어

32) Krause, N., Lynch, J., Kaplan, G. A., Cohen, R. D., Goldberg, D. E. & Salonen, J. T. Predictors of Disability Retirement. *Scandinavian Journal of Work* 23, 1997, pp.403 - 413.

를 낳고 있다.<sup>33)</sup> 수명 연장과 생산 연령 인구 감소는 노령화된 노동력을 낳게 됨으로서 생산성 하락과 이에 따른 경제적 수입의 저하로 저축률 하락을 불러오면서 연금기금에 큰 부담을 준다. 이는 곧 경제 성장 둔화를 불러오며 기업이나 국가의 재정수지 악화를 초래하게 되면서 노령인구의 계속된 적체로 이들을 부양하기 위한 국가 부채 누적이라는 악순환을 되풀이 하게 된다.

문제는 이런 조기정년과 노령사회가 함께 진행되고 있다는 것이다. 우리사회는 ‘저출산과 노령화’다. 한국의 출산율은 세계 최저 수준인 1.17명으로 떨어지고 노인 인구는 2019년이 되면 14.4%에 이르게 된다. 또한 노년 부양비는 2002년 현재 11.1%에서 2019년이 되면 20.2%로 늘어날 때<sup>34)</sup> 사회복지측면에서 정부의 대책이 있어야 한다. 바라는 것은 사회구성원의 인식변화를 생각해야 한다. 바로 우리 사회가 이제 장노년층이 중심이 되는 노령 사회라는 것을 사회구성원들이 인정하는 것이다. 그리고 기업이 장노년층을 보는 편견을 버리고 인식을 바꿔야 한다. 기업은 노령 사회를 맞아 노년층들을 모니터링 요원으로 채용하여 생산품을 평가하게 하고 노년층을 대상으로 기업 이미지를 제고하는 방법을 찾는 등 노령 사회에 발 빠르게 움직여야 한다.

그리고 중장년층들이 스스로 자기의 권리를 찾기 위해 노력해야 한다. 가장 중요한 주체인 우리‘중장년층’들이 조기 정년을 당하면서까지 무엇을 했나하고 물어야 한다. 미국에는 공익소송이 자주 일어난다. 담배회사나 콜라회사를 상대로 건강을 해친(?) 배경을 물어 상상도 하지 못할 손해배상 청구를 하는 것이다. 그러나 우리나라는 아직도 이런 면에서 요원하다. 2003.11.26일 대한은퇴자협회에서 나이가 많다는 이유로 조기 정년을 당한 사람들의 사례를 수집한 적이 있다.

#### 4) 명예퇴직(준정년퇴직)의 문제점

우리나라 기업체에서는 대부분이 정년제도를 운영하고 있다. 50인 이하의 기업체에서는 정년제도를 실시하는 것이 그렇게 뚜렷하게 나타나고 있지 않으나 300인 이상의 기업체에서는 96.4%가 정년제도를 운영하고

33) 조기퇴직으로 인해 노후생활보장자금으로서의 기능이 상실되고 있고, 경기침체로 인한 기업도산 등으로 퇴직금을 전액 받지 못하는 상황도 적지 않게 발생하고 있을 뿐 아니라 현행 근로기준법 상 퇴직금은 5인 이상 사업장에만 적용되어 있어 전체 종사자수 14,336,604명의 32.4%인 4,650,176명이 퇴직금을 전혀 받지 못하고 있다(통계청 2002).

34) 이 말은 경제 활동인구 5명이 1명의 노인을 부양해야 한다는 뜻이다.

있으며 특히 제조업의 경우 정년제 운영비율이 높게 나타나고 있다. 그러나 정년제를 실시하는 기업체들도 모든 종업원에게 정년을 보장해 주지 않고 때문에 문제가 있다 (동아일보, 2003.12.22. A30) 35).

2003년 장지연은 대부분 『명예퇴직』이라는 이름으로 권고퇴직 한다. 그러니까 진정한 의미의 자발 퇴직이 아니라 회사분위기와 유·무연의 압력에 의하여 결국 명예스럽지 않은 명예퇴직을 신청한다는 것이다. 이러한 현실적 문제는 정년보장연령이 존재한다는 것이 중요한 것이 아니라 기존의 정년 연령만이라도 안정되게 고용이 유지되었으면 좋겠다는 현실적인 수용가능성이 더욱 필요하다.<sup>36)</sup>

또 명예(조기)퇴직은 근로자들에게 일정연령이 되면 회사를 떠나야 한다는 생각과 아울러 회사에 충성스럽게 일할 필요가 없다는 의식을 심어 줄 수 있기 때문에 퇴직 전 직장에서의 이러한 심리적 불안경험들은 퇴직 후 재취업시 적응에 부정적인 영향을 미친다.

우리나라 기업체의 정년은 대개 50대 중반으로 되어 있으나 명예(조기)퇴직연령은 40대 초반부터 50대 초반에 이루어지고 있다.

40대는 직업의 주기상으로 볼 때 그동안 쌓아온 다양한 경험과 전문지식을 조직에 최대한으로 활용할 『황금시기』이다. 그런데 이때부터 기업의 중간가부들은 후배들에게 『인사적체의 요인』, 경영자에게는 『임금압박의 요인』으로 인식되어 왔다. 따라서 조기은퇴자들은 예기된 불안 속에서 무기력, 조직에 대한 불만과 회의, 무사안일, 책임회피의 조로 현상을 보이고 있다. 이것은 자신뿐만 아니라 기업, 사회, 국가적 차원에서 엄청난 손실이 아닐 수 없다.

명예퇴직은 크게 개인의 사정으로 인한 명예퇴직한 경우와 회사의 사정에 따라 권고퇴직한 경우로 분류된다. 개인사정에 의한 명예퇴직이라고 하더라도 상당수는 진정한 의미의 자발적 퇴직이라고 보기는 어렵다.

---

35) 인권위, 국가인권위원회는 2003.12.22일 직급별로 나이에 따라 名譽退職(강요)을 실시한 것은 평등권 침해에 해당한다고 밝혔다. 인권위는 신용보증기금에서 부지점장(2급)으로 근무했던 이모씨(54)가 “회사측이 ‘준정년퇴직(명예퇴직)’ 대상자로 분류해 대기발령을 내고 급여를 삭감한 것은 나이를 이유로 한 평등권 침해”라며 올해 1월 진정한 사건에 대해 이같이 결정했다. 인권위 조사 결과 이씨는 지난해 1월 신용보증기금으로부터 명예퇴직 대상자임을 통보받자 불복했으며, 이에 회사측은 이씨를 업무연구역으로 발령 조치했다. 당시 신용보증기금에서는 명예퇴직 대상자를 선정하면서 1급(지점장)은 55세, 2급은 53세, 3급(지점 차장급)은 51세 등 직급별 연령 상한선을 정했던 것으로 알려졌다. 인권위 라상민 조사관은 “본인 의사와 달리 직급별 나이에 따라 명예퇴직 대상자로 분류한 것은 평등권 침해”라며 “조사 과정에서 신용보증기금이 인권위의 권고를 받아 들여 이씨의 직급과 직위를 원상회복시켰다”고 말했다. (동아일보, 2003.12.22. A30).

36) 장지연, “명예스럽지 못한 명예퇴직”, 한국산업인력공간, 2003. 5. 27. P.33.

회사의 분위기와 유·무언의 압력 등이 작용하여 결국 퇴직을 선택하는 경우도 ‘비권고성 명예퇴직을 포함한 기타 개인사정에 의한 퇴직’으로 분류될 것으로 보인다. 연령을 기준으로 한 인사관리에서 가장 문제가 되는 것 중의 하나가 고용조정에서 연령을 기준으로 삼는 관행이다. 지난 3년 간 고용조정(명예퇴직이나 정리해고)을 실시한 적이 있는 사업체를 대상으로 살펴보면 명예퇴직자를 선정하는 기준으로는 근속년수가 68.4%로 가장 많고, 그 다음으로 연령 55.5%, 성별 21.9%의 순이다.

명예퇴직자 선정에서 연령을 고려하는 경우 몇 세 이상을 기준으로 하였는지를 살펴본 바에 따르면 50세 이상을 기준으로 한 경우가 25%로 가장 많았고, 그 다음으로 40세 이상이 12.6%, 55세 이상이 10.2% 등으로 나타났다. 이 실태조사의 조사대상사업체수는 총 1,433개이다. 산업별로는 제조업 48.1%, 건설업과 도소매 및 음식숙박업 18.3%, 금융·보험·부동산·사업서비스업이 16.2% 등으로 구성되어 있다. 사업체규모별로는 근로자수 100인 미만 사업체가 전체 조사대상 사업체의 38.4%이고, 100-299명 사업체가 26.5%, 300인 이상 사업체가 25.7%이다.

<표-35> 명예퇴직자 선정기준 (단위:%)

	규 모					산 업		전 체
	50인이하	51-150인	151-300인	301인이상	규모미확인	비제조업	제조업	
근속년수	72.0	74.5	65.9	65.9	76.5	73.2	62.1	68.4
연 령	61.5	59.9	50.0	53.9	70.6	53.6	58.1	55.5
성 별	26.1	30.0	21.4	16.9	37.5	22.4	21.1	21.9

자료 : 한국노동연구원, 「사업체실태조사」 2002.

### 5) 정리해고(고용조정)의 문제점

정리해고제는 경제위기의 주범인 재벌 및 정부의 잘못을 노동자에게 전가시키는 것이기 때문에 도덕성에 결여 된다. 외자 유치 요인이 주로 국내 금리나, 환율변동, 증권 수익 등에 있지 정리해고에 있는 것은 아니다.

정리해고제로 실업이 양산될 경우 실업자 증가 ->유효수요 감소 ->생산축소 -> 실업자 증가라는 악순환이 가져온다. 기업의 생산성을 높여 경쟁력을 제고시키는 것은 노동자들의 자발적이고 창의적인 노력이 뒷받침되어야만 가능하다. 정리해고는 오히려 노동생산성을 떨어뜨린다.

수백만명의 실업장에 대한 사회적 비용의 지출은 기업에게도 적지 않은 자금 부담을 안겨준다는 측면에서도 정리해고가 적절한 경기회생의 대안이 될 수 없다. 정리해고시 여성해고자 비율을 현재의 직급별 여성 비율에 상응하는 비율로 제한하는 것이다. 예를 들어 5급 공무원 감원시 전체의 1.7%를 여성이 차지한다면 해고자 성비를 이에 준해한다. 공무원 인원 감축 과정에서 우선적으로 실시해볼 수 있다.

인사고과나 징계경험을 고려한 사업체는 60%를 넘어섰다. 정리해고자를 선정할 때 인사고과와 징계경험을 고려하는 것은 매우 상식적이다. 오히려 여기서 주목하여야할 것은 연령을 고려하였다고 응답한 사업체가 전체의 52%에 달하여 근속년수에 대한 고려 46%와 함께 매우 중요한 기준으로 작용하고 있는 것으로 드러났다.<sup>37)</sup>

<표-36> 정리해고시 고려사항 (단위:%)

	규 모					산 업		전체
	50인이하	51-150인	151-300인	301인이상	규모미확인	비제조업	제조업	
근속년수	29.5	39.5	58.0	50.8	69.2	45.0	46.7	45.9
연 령	43.2	43.4	62.0	56.5	69.2	48.6	54.4	51.8
성 별	18.2	32.0	30.0	32.8	46.2	31.5	28.9	30.0
부양가족수	27.3	30.3	42.0	40.3	61.5	37.6	35.3	36.3
인사고과	58.1	48.0	80.0	71.0	75.0	66.7	61.2	63.6
징계받은경험	59.1	59.2	80.0	67.7	83.3	72.2	62.5	66.8

자료 : 한국노동연구원, 「사업체실태조사」 2002.

### 6) 구조조정 및 은퇴(희망퇴직)의 문제점

환란 후 일자리감소 : 정규직 근로자에 대한 지나친 보호가 오히려 실업난을 부추긴다는 분석이 나왔다. 특히 경직된 정리해고 규정과 높은 임금상승률로 인해 2003년 경제성장에 따른 일자리 증가율이 외환위기 수준으로 급락한 것으로 나타났다.

2003. 12월 한국개발연구원(KDI)이 내놓은 ‘정규직 근로자 보호수준의 국제비교’ 보고서에서 “경제성장률 대비 일자리 증가율이 둔화되는 ‘고용 없는 성장’이 가시화되고 있다’고 경고한 뒤 ”해고와 재취업을 쉽게하는 고용시장의 유연성 확보가 시급하다“고 지적했다.

37) 한국노동연구원, 「사업체실태조사」, 2002년.

KDI 보고서에 따르면 경제성장률에 따른 취업자 증가율인 ‘고용 탄성치’는 2002년 0.16으로 2001년(0.63)의 25% 수준으로 떨어졌다. 고용탄성치는 1997년까지는 평균 0.33이었지만 외환위기 직후인 1999년 0.16으로 떨어진 뒤 상승하다가 2001년을 기점으로 하락세로 돌아섰다.

KDI 보고서는 이에 대해 ‘높은 정규직 고용보호와 대기업 노동조합 중심의 집단 이기주의’를 원인으로 지적했다(동아일보, 2004. 1. 13).

심각한 경기침체 여파로 2003년 일자리가 1년 전보다 약4만개 줄어든 것으로 잠정 집계됐다. 연간 취업자 수가 감소한 것은 외환위기의 한파가 몰아치던 1998년 이후 5년 만에 처음이라고 했다.

2004. 1. 2일 재정경제부에 따르면 지난해 연평균 취업자는 모두 2213만명 수준으로 1년 전보다 4만명 정도 감소한 것으로 추산됐다.

취업자는 외환위기 직후인 1998년 127만명 감소했으나 1999년 35만3000명, 2000년 86만5000명, 2001년 41만6000명, 2002년 59만7000명 각각 늘었다. 재정경제부는 2003년 2% 이상의 경제성장을 했으나 고용창출 효과가 큰 중소기업, 서비스 등 내수 부문이 크게 위축되면서 일자리가 늘지 못하고 오히려 감소한 것으로 분석했다. 이 같은 일자리 감소는 사회문제로까지 부각됐던 청년실업, 신용불량자 문제를 더욱 악화시키고 나아가서만 및 중산층의 체감경기를 얼어붙게 한 요인으로 꼽혔다.

한편 1992년 이후 2002년까지의 산업별 취업자 증감 현황을 보면 취업자 수는 1901만명에서 2217만명으로 316만명 증가했다. 이 가운데 농림어업에서 60만명, 광공업 78만명(제조업 74만명 포함)이 각각 감소한 반면 건설업에서 6만명, 서비스업에서 448만명이 각각 늘었다. 심각한 문제는 내수 위축으로 환란 후 처음으로 2003년에 일자리가 4만개가 줄었다. 심각한 경기침체 여파로 지난해 일자리가 1년 전보다 약 4만개 줄어든 것으로 잠정 집계됐다. 연간 취업자 수가 감소한 것은 외환위기의 한파가 몰아치던 1998년 이후 5년 만에 처음이다. 취업자는 외환위기 직후인 98년 127만명 감소했으나 △99년 35만3000명 △2000년 86만5000명 △2001년 41만6000명 △2002년 59만7000명 각각 늘었다.

재정경제부는 2003년 2% 이상의 경제성장을 했으나 고용창출 효과가 큰 중소기업, 서비스 등 내수 부문이 크게 위축되면서 일자리가 늘지 못하고 오히려 감소한 것으로 분석했다. 이 같은 일자리 감소는 사회문제로까지 부각됐던 청년실업, 신용불량자 문제를 더욱 악화시키고 나아가 서민 및 중산층의 체감경기를 얼어붙게 한 요인으로 꼽혔다.

2004.1.3일 재정경제부 발표에 의하면 “구직을 포기하면 실업자 수에서 빠지는 등 실업률 지표에는 변수가 많아 정책운용에서 취업자수를 중요하게 고려하고 있다”면서 “올해는 일자리를 늘리는 데 경제운용의 최우선 목표를 두고 이를 위해 투자활성화와 규제완화에 적극 나서겠다”고 말했다(동아일보, 2004.1.3).

<표-37>                      연간평균 취업자수    (단위 : 만명)

	취업자수	전년대비	비고
1999	2029.1	35.3	
2000	2115.6	86.5	
2001	2157.2	41.6	
2002	2216.9	59.7	
2003	2213.0	-4(취정)	

자료 : 동아일보, 2004. 1 3일 자를 토대로 논자 재구성.

희망퇴직이란 기업에서 구조조정을 할 때 강제로 짜르기전에 본인이 미리 알아서 결정하라고 공고한다. 나이 많은 대상자는 직원(과장급 이상)들이 높은 직에 앉아서 높은 월급을 받고 있다. 즉 정년퇴임이란 것도 있는데 정년퇴임이 아직 안됐지만 회사사정이 어려워져서 직원들에게 희망퇴직을 권유한다. 희망퇴직을 할 경우 그냥 회사가 강제로 자르는 것 보다 높은 퇴직금을 받을 수 있으며 서로간의 나쁜 감정도 안생기고 좋다.

30대 근로자 5명 가운데 1명은 2002년 하반기에 직장을 잃거나 일을 그만둔 것으로 나타났다. 2004. 1.2 일 한국노동연구원이 2003년12월 펴낸 ‘고용보험동향 연구보고서’에 따르면 2002년 하반기 중 고용보험 가입 자격을 상실한 30대는 41만6819명으로 집계됐다.<sup>38)</sup>

이를 2002년 상반기 현재 30대전체 고용보험 가입자 238만8564명으로 나눈 ‘30대 고용보험 상실률’은 17.5%였다. 30대 근로자 5명중 1명이 자의 또는 타의로 일자리를 떠났다. 고용보험 가입 자격을 상실한 30대 가운데 비(非)자발적 이직자는 10만6517명(25.6%)으로 4명 중 1명은 본인의 뜻에 반해 직장에서 ‘퇴출’된 것으로 나타났다. 30대의 고용보험 상실률은 40대(16.6%)나 60세 이상 고령자(17.0%)보다 높다. 고용보험 상실

38) 한국노동연구원, ‘고용보험동향 연구보고서’, 동아일보, 2004.1.3.

률이 가장 높은 연령층은 20대 미만으로 63.5%였다.

2002년 하반기 중 고용보험 가입 자격을 상실한 30대는 같은 기간 고용보험에 새로 가입한 30대에 비해 4192명 많았다. 또 30대 근로자가 직장을 그만둔 뒤 재취업해 다시 고용보험에 가입할 때까지 걸리는 기간은 300.9일로 40대(302.3일) 다음으로 나타났다. 한편 고용보험에 새로 가입한 30대 근로자의 월평균 급여액은 96만1938원으로 50대(98만9753원)와 40대(97만2165원)는 물론 25-29세(123만2159원) 보다 적었다.

<표-38> 2002년 하반기 고용보험 가입실태 (단위 : %/일수)

구 분	가입자격 상실률(%)	재가입에 걸리는 일수
전 체	21.3	294.8
20세 미만	63.5	143.1
20 - 24세	33.2	294.1
25 - 29세	23.8	297.3
30 - 39세	17.5	300.9
40 - 49세	16.6	302.3
50 - 59세	20.2	297.8

주의 : 가입자격 상실률 = 전체 고용보험 가입자 대비 가입자격 상실자 비율.

자료 : 한국노동연구원 고용보험동향 연구보고서.2003년12.

동아일보, 30대 5명중 1명 일자리 잃었다. 2004.1.3.

## 2. 고령자 취업 프로그램의 문제점

노동부는 1991년 제정된 '고령자고용촉진법'에 의하여 55세 이상의 고령자, 50세 이상의 준 고령자를 대상으로 '노인적합직종'을 선정하여 이러한 직종에 대하여는 고령자 및 준 고령자의 우선 취업을 권장하며, 전국 25개의 고령자 인재은행을 통하여 고령자에 대한 구인, 구직등록, 직업지도 및 취업알선, 취업희망자에 대한 직업상담을 제공하고 있다.

구성원의 연령분포와 조직 특성간에는 밀접한 관계가 있다. 즉, 중고령 근로자들이 연령증가에 따라 신체적, 인지적 능력이 감소되었다고 하더라도 예전과 같은 수준으로 직무수행능력을 유지한다는 연구결과가 있듯이 근로자들은 나이가 들어감에 따라 근속 년 수, 성별, 직업적 지위, 수입, 교육과 상관없이 자신의 일에 더욱 만족하는 경향이 있다는 것이다. 연령과 직무만족간의 정의 상관관계를 밝힌 연구가 이를 뒷받침해준다.<sup>39)</sup>

## 1) 노인취업알선센터의 문제점

정부는 1981년부터 노인의 취업을 알선하기 위하여 노인능력은행을 운영하여 오다가, 1997년부터 노인취업알선센터로 확대·개편하여 1999년 현재 70개 노인취업알선센터에 월 45만원의 운영비를 지원하고 있다. 노인취업알선센터는 대한노인회 시·군·구지회에서 관리하고 있으나 운영비 부족과 프로그램이 미약하여 별다른 효과를 거두지 못하고 있다.

서울시에서 전국경제인연합회의 기금 8억원을 지원 받아, 1992년부터 12개의 '고령자취업알선센터'를 비영리 법인에게 위탁·운영하여 왔다. 최근에 1개소를 추가하여 합 13개의 고령자취업알선을 제공하고 있다. 고령자취업알선 센터의 설립 목적은 고령화 추세에 따른 유희노동력을 활용하고, 고령자의 적성과 능력에 맞는 일감을 발굴하여 취업을 알선하고, 장·단기 취업알선시책을 마련하여 노인들의 실질적인 소득보장 대책을 강구하고, 노후생활을 보람있게 영위케 함으로 노인들의 고독감·소외감을 경감하고, 노인들의 정신적·정서적 유용감을 고취하고, 노인들의 건강증진에 기여하고자 하는 것이다. 이들 13개 센터들은 다음의 기능과 역할을 가지고 있지만 관리상에 문제점이 많다.

- 취업희망자의 상담, 취업알선, 조정, 취업자 사후관리
- 구인처 개발
- 고령자 적성직종 개발 및 훈련, 사회교육 등 교육기관 역할
- 취업불능자에게 단순작업을 취한 공동작업장 운영
- 노인용품 판매, 휴게실, 이미용실 등 복지매장 운영
- 취업희망자의 욕구와 문제점에 대한 제반 서비스 제공
- 지역사회내의 인적, 물적 자원 연계를 통한 계층간 연대감 고취
- 장기적 차원에서의 사회보장비 절감

## 2) 노인공동작업장의 문제점

특별한 기술훈련을 갖고 있지 않아도 노인의 적성과 능력에 따라 적합한 일거리를 선정하여 여가선용 및 소득기회를 제공하고자 노인공동작업장을 개설하였다. 1999년 현재 전국에 510개소의 노인공동작업장이 있으며 (개설시 600만원씩 지원) 주로 대한노인회 산하의 경로당, 노인복지관, 양로시설 등의 작업장에서 포장상자 접기, 봉제완구, 봉투제작, 원예, 실밥 따기, 마늘까기 등을 실시하고 있다(보건복지부, 2000). 생산업체와

39) Hunt, J. S. Saul, P. N. The Relationship of Age, Tenure, and Job Satisfaction in Males and Females. *Academy of Management Journal*, 18, 1975, pp.690 - 702

의 연계와 지속적인 일감의 확보가 어려워 작업장에 참여하는 노인들의 수입이 적고 노인들의 소득기회 보장에는 크게 기여하지 못하고 있다.

### 3) 고령자 고용비율의 문제점

고령자의 고용비율은 사업장의 크기에 따라 차이가 있다(노동부, 1997). 한편 55세 이상의 근로자를 총 근로자의 3%이상 채용할 의무가 있는 300인 이상 사업장을 보면 고령 근로자수는 4만 3천명(전체근로자의 2.6%)으로 기준고용율에도 미달되어 규모가 큰 사업체일수록 고령자 고용율이 낮다. 한편 고령자고용촉진법에 의하면 55세 이상의 근로자를 적어도 총 근로자의 3.0% 이상 채용할 의무가 있는 300인 이상 사업장을 보면 고령 근로자의 총수는 5만 5천837명 (3.46%)에 불과하였다.

### 4) 고령자 고용촉진 장려금 제도의 문제점

노동부는 고령노동자들의 다수고용, 신규고용, 재고용 등을 촉진하기 위하여 장려금제도를 실시하여 왔다. 55세 이상 고령근로자 고용비율이 전체 회사원의 6% 이상인 경우, 고령자고용촉진법에서 요구하는 3%이상의 초과인원에 따라 지급 보상하는 고용장려금제도가 1998년 7월부터 5인 이상 기업으로 확대되어 적용하고 있으며(다수고용), 한 분기동안 고령자를 5인 이상 또는 월평균 근로자수의 5%이상 신규고용시 신규고용한 고령자에게는 사업주가 지급한 임금의 1/4(대기업의 경우 1/5)를 6개월간 지급하고 있다(신규고용). 그리고 45-54세 이하인 자에 한해 경영상의 이유, 정년퇴직, 질병, 부상, 통근 곤란 등으로 퇴직한 자 중에서 퇴직 후 2년 이내에 재고용하는 경우 노동부장관이 매년 고시하는 금액(1999년 현재 1인당 80-160만원)을 재고용자 1인당 1회 지원하고 있으나(재고용) 55세 이상 고령자는 혜택을 받을 수 없게 되어있다(노동부, 1999). 현재 노동부의 고령자 고용정책은 주로 64세 이하 고령자를 대상으로 하고 있어 65세 이상 노인의 취업은 어려운 실정이다. 또한 고령자 취업은 권장하는 수준에 그치고 있다. 고령자 고용촉진을 담당하는 정책부서가 없고 다만 장애인 고용과의 1개 담당자로 제한되어 있어 실제적인 고령자 고용촉진을 위한 업무를 추진하기에는 너무나 열악한 상태이다.

### 5) 재취업의 사회적 문제점

사회경제적 특성으로 볼 때 고령화가 사회경제적으로 미치는 영향은 크게 나누어서 ① 노동력 인구의 규모와 구성 변화 야기, ② 전체 사회의

저축률 감소 초래, ③ 고령자의 건강과 생계유지를 위해 들어가는 사회 보장비용의 증가와 이로 인한 국가 재정에 대한 부담 초래 등이다 40).

국민연금관리공단이 2003년 5월 7일 보건복지부가 산출한 기초생활비와 통계청이 산출한 가계소비지출비, 연간물가상승률, 평균기대수명 등을 근거로 노후생활자금을 추산한 결과 만 60세인 부부가 평균기대수명까지 산다고 가정할 경우 기초생활보장 수급자 수준의 기초생활비(월 58만 9,219원)와 월 50만원의 여유비용만 써도 총 2억 6,141원이 필요한 것으로 나타났다. 월 200만원을 소요할 경우 55세에 퇴직할 경우에는 5억 9천만원, 50세 퇴직시 7억 6백만원, 45세 퇴직시 8억 2천만 원이 필요한 것으로 추정되고 있을 뿐 현실적으로 제도를 개선해야 할 것이다.41).

<표-39> 생활수준별 예상노후자금 (단위 : 원)

월 여유비용	구분	국민기초생활보장수급자 수준의 기초생활비(58만 9,219원)	60세 이상 2인 가구의 평균소비지출액(96만 407원)
50만원	월	1,089,219원	1,460,407원
	연간	13,070,628원	17,524,884원
	20년간	261,412,560원	350,497,680원
100만원	월	1,589,219원	1,960,407원
	연간	19,070,628원	23,524,884원
	20년간	381,412,560원	470,497,680원
200만원	월	2,589,219원	2,960,407원
	연간	31,070,628원	35,524,884원
	20년간	621,412,560원	710,497,680원

주의 : 1. 기대수명 : 남자 77.5세, 여자 82.2세.

2. 기초생활비 = 생계비, 주거비, 의료비, 세금 등 기본생계비.

3. 여유비용 = 여행, 경조사비, 긴급예비자금.

4. 전제조건 : 부부 모두 건강 양호, 장기간병비, 교육비, 결혼자금, 자녀유산 제외.

자료 : 금융감독원, 2003. 통계청, 2002.

40) 고령자고용촉진법이 50-55세 미만자를 준·고령자로, 55세 이상자를 고령자로 하고 있고 노인 복지법은 65세 이상을 노인으로 하고 있다. 따라서 현실적으로 50세 이상의 자와 60세를 전후 하여 정년에 도달하는 점을 감안해 볼 때 적절한 연령분포를 나타내고 있다고 보겠다 (http://krivet3.krivet.re.kr. 한국직업능력 개발원).

41) 우리나라 국민들은 대개 일생동안 획득한 소득을 결혼 후 10년간은 저축의 대부분을 주택구입에, 그 다음 10년간은 자녀교육에, 그 다음 10년간은 자녀결혼과 분가에 집중투자 한다는 점을 감안하면 예상노후자금은 2배 이상으로 증가예상 된다(http:// www.npc.or.kr/mega/new/0211\_03.html).

일반적으로 노후자금의 원천으로는 국민연금, 퇴직금, 개인연금, 그리고 저축을 들 수 있다. 먼저 우리나라 국민 중에서 각종 연금에 가입하고 있는 가입자수를 보면 2001년 현재 국민연금 16,278천명, 공무원연금 931천명, 사학연금 216천명으로 총 17,330천명으로 경제활동인구(22,417천명)의 77.3%에 이르고 있으나 1998년 이전에는 7,121천명에 지나지 않았다. 완전노령연금액은 표준소득월액이 219만원인 경우 20년 납부시 541,320원, 30년 804,580원, 40년 1,067,840원으로 나타나<sup>42)</sup> 상당수의 근로자가 표준소득월액이 219만원에 비치지 못하고 또한 30년 또는 40년 동안 사실상 국민연금을 불입하지 못하고 있다. 또한 연금기금의 재정안정을 위해 연금수령액(소득대체율)을 평균소득 60%에서 50%로 내리는 방안이 모색되고 있을 뿐만 아니라 2013년부터 국민연금수급연령이 1세씩 증가하여 2033년에는 65세에 되어서야 지급받는다.

2002년 통계청에 의하면 현재의 정년연령과 조기퇴직 경향 및 국민연금의 노후생활비에서 차지하는 낮은 비율을 고려하면 국민연금만으로는 노후생활이 사실상 불가능한 실정이라고 할 수 있다. 또한 퇴직금은 일반적으로 주택구입시 용자받은 대출금을 상환하는데 사용하거나 자녀결혼과 분가를 위해 사용되어 노후생활자금으로서의 기능을 상실하고 있다. 국민연금과 퇴직금이 노후생활자금으로서의 기능을 제대로 하지 못한 가운데 개인연금을 불입하여 노후생활을 대비하는 사람이 증가하고 있다.

2003년 3월 말 현재 제1금융권과 제2금융권에 개인연금을 불입하고 있는 가입건수는 2,597천명, 금액으로는 240,297억원에 이르고 있으나(금융감독원, 2003) 경제활동인구 대비 개인연금 가입자 비중은 11.6%에 지나지 않는다.<sup>43)</sup> 또한 대부분 근로자의 경우 저축금액보다 부채액이 많아 문제점이 많은 실정이다.

### 3. 기업의 준·고령자 인력관리 문제점

2002년 5월부터 7월까지 한국노동연구원이 실시한 사업체실태조사의 결과를 보면 40~50대 조기퇴직의 경향은 경제위기 이후 인적자원관리의 패러다임이 연공 중심에서 성과·업적 중심으로 전환되면서 크게 두드러지게 나타

42) [http://www.npc.or.kr/info/index\\_06.html](http://www.npc.or.kr/info/index_06.html).

43) 이 비중은 가입건수를 가입자 수로 가정하여 환산한 것이다. 가령 1개인이 2개 이상의 개인연금에 가입했을 경우 이 비중은 10% 이내로 감소한다.

났다. 개별 기업체 수준에서 인사와 보상체계에서 고령자가 어떤 위치를 점하고 있으며 여기에서 문제점을 찾아볼 수 있다.<sup>44)</sup>

조사대상 사업체의 근로자 수는 모두 669천명이었는데 그 중에서 50세 이상 준·고령근로자는 33.6천명으로 전체의 5.0%이었다. 준·고령근로자의 비중이 높은 직종은 관리인력(13.3%)과 단순노무인력(13.6%)이다. 그밖에 다른 직종에서는 50세 이상 근로자의 비율은 5% 미만으로 매우 낮은 수준이다. 산업을 제조업에 한정해서 보면, 고령근로자의 비중은 더욱 낮아진다. 규모별로는 300인 미만 사업체와 300인 이상 사업체간의 차이가 뚜렷하다. 300인 이상 사업체의 경우, 관리인력 중에는 50세 이상 근로자가 12%, 단순노무인력 중에는 10.7%에 불과한 반면, 300인 미만 사업체의 경우는 관리인력의 22-24%, 단순노무인력의 22-28%가 50세 이상 고연령 근로자이다. 300인 미만 사업체간에는 더 세부적인 차이는 분명하지 않은 것으로 볼 수 있다.

<표-40> 직종별 고령근로자 비율 (단위 : %, 천명)

	산업별		규모별			
	전산업	제조업	50인 미만	51~150인	151~300인	300인 이상
관리인력	13.27	11.13	23.57	22.44	21.81	11.89
연구개발 및 기술인력	3.24	1.35	2.61	3.17	4.34	3.16
사무인력	2.94	1.57	3.29	3.67	3.06	2.95
서비스 및 영업인력	2.49	0.73	4.67	3.82	3.81	2.30
생산기능인력	4.48	3.52	9.42	10.92	7.49	3.81
단순노무인력	13.60	9.40	28.03	22.15	27.63	10.67
전체 고연령근로자	33.6	13.4	.95	4.0	4.0	24.6

자료: 한국노동연구원, 「사업체실태조사」 2002.

2003. 3월 노동부 발표에 의하면 조사대상 사업체 중에서 정년제도를 가지고 있는 사업체는 전체의 76.2%이다. 정년제도 운영여부는 사업체의 규모에 따라 매우 분명하게 차이를 드러내고 있다. 50인 이하 사업체의 경우 정년제

44) 이 실태조사의 조사대상사업체수는 총 1,433개이다. 산업별로는 제조업 48.1%, 건설업과 도소매 및 음식숙박업 18.3%, 금융·보험·부동산·사업서비스업이 16.2% 등으로 구성되어 있다. 사업체규모별로는 근로자수 100인 미만 사업체가 전체 조사대상 사업체의 38.4%이고, 100-299명 사업체가 26.5%, 300인 이상 사업체가 25.7%이다.

도를 운영하고 있는 사업체는 50%에 불과하다. 사업체의 규모가 커질수록 정년제도를 운영하는 사업체의 비율도 높아져서 300인 이상 규모의 사업체는 거의 대부분(96.4%)이 정년제도를 운영하고 있다.

상당수의 기업, 특히 대다수의 대규모기업에서 정년제를 운영하고 있음에도 불구하고, 대부분의 사람들이 정년연령에 이를 때까지 근무할 수 있는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 정년제라는 것이 정년연령까지의 고용보장을 의미하는 것이 아니라는 것이다. 실제로 고용보험의 피보험자격 상실자의 상실사유를 살펴본 자료에 의하면, 피보험자격을 상실하는 시점의 연령이 50대인 경우에도 단 2.9%만이 정년퇴직에 따른 직장이탈이었다(한국노동연구원, 고용보험동향 2002). 달리 표현하자면, 2001년 하반기에 다니던 직장을 떠나게 된 50~60대 고연령 근로자들 중에서 그 사유가 정년퇴직이었던 경우는 상대적으로 매우 적다는 것이다. 오히려 높은 비중을 차지하는 것은 ‘명예퇴직’이었던 것으로 보인다.<sup>45)</sup>

회사의 분위기와 유·무언의 압력 등이 작용하여 결국 퇴직을 선택하는 경우도 ‘비권고성 명예퇴직<sup>46)</sup>을 포함한 기타 개인사정에 의한 퇴직’으로 분류될 것으로 보인다.<sup>47)</sup> 연령을 기준으로 한 인사관리에서 가장 문제가 되는 것 중의 하나가 고용조정에서 연령을 기준으로 삼는 관행이다.

사회적으로 문제가 되고 있는 준·고령자의 인력관리를 좀더 합리적으로 운영하기 위해서는 준·고령자에 대한 인력관리 데이터베이스가 선결되어야 할 것이다. 그리고 지금까지 지역이나 유사 기관에서 개별적으로 운영하여오던 고령자 인력은행을 통합해서 관리하여야 한다. 그렇지 않고 여러 기관을 전전하면서 자료를 관리한다면 뚜렷한 효과를 얻지 못할뿐만 아니라 현실적으로 문제가 많은 것이다.

또한 준·고령자를 효과적으로 재교육할 수 있는 기관도 많지 않다. 설령 있다 하더라도 관리 또한 허술하여 교육의 효과를 충분히 살리지 못하고 있는 실정이다. 앞으로는 지자체 고령자인력통합 센터에서 인력을 통합관리하고 필요한 수급처 및 유관기관과의 네트워크 구축을 통해 정보를 제공, 공유해야 할 것이다.

45) 김정한·장지연(한국노동연구원), “중·고령자 고용실태와 일자리창출”, 2002.

46) 그동안 고용조정(명예퇴직이나 정리해고)을 실시한 적이 있는 사업체에서는 명예퇴직자를 선정하는 기준으로는 근속년수가 가장 많다.

47) 명예퇴직은 크게 개인의 사정으로 인한 명예퇴직한 경우와 회사의 사정에 따라 권고퇴직한 경우로 분류된다. 개인사정에 의한 명예퇴직이라고 하더라도 상당수는 진정한 의미의 자발적 퇴직이라고 보기는 어렵다.

이제는 준·고령자 스스로가 일을 통하여 자신의 노후를 책임짐으로서 개인적으로나 사회적으로 부담을 줄일 수 있다. 그러나 이에 대한 준비는 아직도 미흡한 실정이다

특히나 전체 근로자들의 퇴직연령은 오히려 40대까지 내려오고 있다. 실질적으로 노동시장환경도 기업에서의 채용 시 연령이 높을수록 부담스러워 하는 것이 오늘의 현실이다.<sup>48)</sup> 이와 같은 준·고령자가 명예퇴직의 일차적인 대상이 되고 있기 때문이다. 생산성과 관계없이 임금이 연령에 비례하여 높아지는 현행 연공급 임금구조로는 준·고령층을 계속 고용하기 어려운 실정이며, 퇴직 후 실직되면 근로환경이 미흡한 비정규직으로 취업할 수밖에 없는데 지금은 준·고령자는 높은 연령으로 관리상에 문제가 있다.<sup>49)</sup> 이 같은 문제점을 해결하기 위해서는 현재 실시하고 있는 장기적으로 정년제도를 폐지하고 임금피크제등을 보다 광범위하게 도입하여야 할 것이다.<sup>50)</sup> 현재 노동시장에서는 높은 임금으로 인해 기업이 준·고령층의 고용을 기피함에 따라 실업문제가 대두되고 있는 것이다.

기업의 입장에서 볼 때 준·고령자의 고용에 따른 높은 임금과 경직된 법정근로조건으로 인해 수요측면에서 큰 부담요인이 되고 있다. 연공급 임금체계로 준·고령층에게 높은 임금을 주어야 하고 이들 계층이 생산성이 떨어지는 데 비해 퇴직금과 근로시간, 사회보험 등에서 동일하게 적용해야 하기 때문에 채용을 기피하고 있기 때문에 문제점이 있다.<sup>51)</sup>

임금뿐만 아니라 퇴직금제도, 사회보험, 해고 등 정규근로자에 적용되는 각종 규제를 완화함으로써 고령자의 취업을 촉진시키는데 도움을 줄 수 있어야 하는데 정부의 제도적 개선되지 않고 있다.<sup>52)</sup>

48) 한국노동연구원, 사업체실태조사. 2002.

49) 경제위기 이후 기업에서는 총액인건비의 절저를 통한 기업경쟁력 제고를 위해 지배적인 임금 체계인 연공급하에서 생산성에 비해 임금수준이 높고, 위계적 조직문화 등으로 준·고령자가 정년까지 근무하지 못하고 조기퇴직 하는 사례가 현격히 증가하다가 근간에는 30대 후반에서 40대 초반으로 변화하고 있는 것은 사회적으로 충격이다(김정환, 한국노동연구원. 장지연, 2002).

50) 인력 운용의 다양화 : 인적자원을 관리하는 중요한 기능 중 하나로 부상하였다. 중고령화(中高齡化) 진전과 임금피크제 도입 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되고 있다. 이에 따라 기업 내 인력구조도 중고령자의 비중이 확대되고 있다.

2003년에는 중고령자들의 실업이 늘어나면서 기업들이 희망퇴직이나 명예퇴직을 대신해 중고령 인력을 지속적으로 활용하면서도 인건비를 줄여 가는 '임금피크제'에 관심을 기울였다.

51) 급격한 고령화는 노동력 공급의 감소, 저축률 감소에 따른 자본공급감소로 인한 경제성장 하락, 피부양자 증가에 따른 재정부담 등의 문제를 야기하고 있다. 고령화로 인한 사회경제적 부작용이 우려되는 가운데 준·고령자는 종사상 지위에서의 지위와 함께 낮은 재취직가능성으로 인해 근로빈곤계층으로 전락할 가능성이 적지 않다 (김정환, 한국노동연구원 · 장지연).

## 제 4 장 준·고령자 재취업에 관한 개선방안

### 제 1 절 제도적·법적 규제강화

#### 1. 고용촉진정책 관련 법규정비

##### 1) 임의조항이 많은 법의 실효성 문제

고령자고용촉진법제12조의 대통령령이 정하는 일정 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 기준고용을 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 한다는 규정이 강제조항이 아니어서 이 규정을 따르는 사업체가 많지 않다. 법의 실효성과 안정성을 위해서는 가급적 임의조항은 기피되어야 하는데 이 법의 상당부분이 임의조항으로 되어 있어 문제이다.

고령자 고용을 강제하는 것이 자본주의 경제원리에 위배된다 할지라도 제한된 범위 내에서 이 법의 실효성 확보를 위해 강제 규정화하는 것은 필요하다. 특히 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관은 기준고용을 3%이상의 고령자고용을 솔선수범해서 이행해야한다.

##### 2) 일자리창출을 위한 제도적 개선

2004년 정부가 중점적으로 추진해 온 일자리 창출, 중소기업 육성, 건설경기 연착륙, 신용불량자 지원 등 '4대 경제회생 대책'이 별다른 성과를 올리지 못하고 있다. 내수침체 장기화로 경제가 갈수록 활력을 잃고 있어 앞으로도 이들 대책의 가시적인 성과가 나타나기 어려울 것이란 우려도 확산되고 있다.

올해 4월까지만 해도 전체 취업자 수가 지난해 같은 기간보다 40만명 이상 늘어나는 등 비교적 순조로운 출발세를 보였다. 그러나 경기침체가 이어지고 건설경기가 급락하면서 5월에는 지난해 같은 달보다 36만8000명 늘어나는 데 그쳤다. 또 8월에는 작년 동월 대비 취업자 수 증가폭이 25만6000명으로 더 낮아지는 등 연말이 다가올수록 연간 기준 40만개의 새 일자리 창출 계획에 '빨간 불'이 켜지고 있다. 중소기업 육성과 관련 해서도 7월에 신용보증기금을 통한 보증여력확대 등 종합대책을 내놓았

52) <http://krivet3.krivet.re.kr>, 2002,(한국직업능력개발원, 정부의제도 개선연구, 2002).

지만 정작 수혜 대상인 중소기업들 사이에서는 “도대체 온기가 느껴지지 않는 다”는 불만이 나오고 있다.

2004. 9월 기업은행이 중소기업업체 2064곳을 조사한 결과 ‘자금사정이 어렵다’고 대답한 비율이 전체의 37.2%로 전달의 34.9%에 비해 2.3%포인트 증가하는 등 자금사정도 나빠지고 있다. 정부가 7월에는 주택건설 지원강화와 사회간접자본(SOC) 투자확대 등 건설경기 연착륙방안을 마련했으나 건설수주와 주택건설 실적이 작년에 비해 큰 폭으로 떨어지는 등 건설경기 역시 얼어붙고 있다. 신용불량자 문제도 급증 추세는 다소 수그러들었지만 370만명에 이르는 신용불량자가 본격적으로 줄어드는 움직임은 나타나지 않고 있다.<sup>53)</sup>

2004.10.13일 동아일보 보도에 의하면 경제전문가들은 “정부가 경제 및 사회정책에서 투자심리와 소비심리를 회복시키는 방향으로 근본적으로 변화하지 않는 한 이런 추세가 이어질 가능성이 높다”고 강조 했다.

2004. 2. 19일 정부는 매년 40만개의 일자리를 새로 만들어 2008년까지 200만개의 일자리를 새로 만든다는 내용을 담은 ‘일자리 창출 종합대책’을 포함해 19개의 일자리 관련 대책을 발표했다. 이 같은 대책은 향후 5년 동안 매년 5%씩 경제가 성장한다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 올해 경제성장률이 5%에 미치지 못할 것이라는 전망이 한국개발연구원(KDI) 등 여러 경제 예측기관에서 나오면서 일자리 창출 종합대책 시행 첫해부터 목표를 달성하지 못할 것이라는 우려가 많다. 실제로 서비스업과 건설경기가 극심한 침체를 겪으면서 고용상황은 최근 들어 더욱 악화되고 있는 상황이다. 통계청에 따르면 일자리창출 대책이 발표됐던 2월 말 3.9%였던 실업률은 6월까지 3.2%까지 낮아지는 듯했으나 8월에는 3.5%로 다시 높아지는 추세를 보이고 있다. 전체 취업자 수는 2월에 전년 동월 대비 50만7000명 늘었으나 연말이 다가올수록 줄면서 8월에는 25만6000명으로 증가폭이 주춤했다. 그만큼 한국 경제의 일자리 창출 능력이 떨어지고 있다는 분석이다.<sup>54)</sup>

2004.10.13일 노동부 발표에 의하면 정부의 일자리 대책으로 공공부문의 임시근로자가 늘면서 고용시장이 더 나빠지는 상황을 막고는 있지만

---

53) 중앙대 홍기택 교수는 “일자리 창출, 중소기업 활성화, 신용불량자 해결은 근본적으로 내수 등 경기가 살아나고 기업들의 투자가 활성화돼야 풀리는 문제인데 정부가 개별적인 문제에만 주력했기 때문에 대책의 효과가 충분히 나타나지 못했다”고 분석했다(동아일보, 2004.10.13.1면).

54) 동아일보, 2004.10.13.A10.

근로자의 지위는 더욱 불안해지고 있다. 노동부가 이달 초 발표한 노동 통계조사에 따르면 7월 중 상용근로자 채용자 수는 11만6000명, 퇴직자 수는 12만3000명으로 퇴직자가 채용자를 초과하는 현상이 4개월째 이어지고 있다. “가장 안정적인 상용근로자 일자리가 계속 줄어들고 있는 것은 향후 경기상황에 대해 불안해하는 기업들이 신규채용을 하지 않고 있기 때문”이라고 말했다. 문제는 앞으로도 좋아질 기미가 보이지 않는다. 내수침체의 골이 깊어지면서 고용의 73%를 차지하는 서비스업 생산이 8월 전년 동월 대비 1.7% 감소했다. 이는 1999년 통계 작성 후 최악의 수치다. 게다가 내년에는 국내외 경제예측기관들이 3~4%의 성장률을 점치고 있고 정부도 4% 성장률 가능성을 언급하고 있어 고용사정이 더욱 나빠질 것으로 본다.

2004. 10. 13일 동아일보 발표에 의하면 한나라당은 재정경제부에 대한 국정감사에서 “일자리 원천인 기업이 투자를 하지 않는데 일자리 공급이 가능한지 의문”이라며 “정부는 일자리 대책을 발표만 하지 말고 실효성 있는 대책을 세워야 한다”고 지적했다.

정부에서는 실업발생을 최소화 하고 일자리 확대제공을 위해서 실업대책을 실시하고 있다<sup>55)</sup>. 실업자를 위한 대책으로는 무엇보다도 일자리를 만들어 주는 것이 가장 중요하다. 이를 위하여 주요 사회간접자본(SOC) 사업, 공공근로사업, 지역경제사업 및 주택건설사업 등을 조기 추진하여 일자리 확대제공에 주력할 것이다. 종합적인 실업대책의 실시로 대량실업에 대처할 수 있는 기본적인 체제는 갖추었으나, 실업대책에서 소외되는 계층이 있어 이들을 위한 부문별 대책을 추진할 계획이다. 우선, 일용직을 위하여 사회간접자(SOC) 사업·공공근로사업 추진시 이들에게 적합한 사업을 개발하고, 일용·임시직 취업알선체제 보장 및 적합 훈련프로그램을 발굴·지원하는 한편 이들에게 고용보험이 적용되지 않는 점을 감안, 최저한의 의식주 문제 등 별도의 생활안정대책을 강구하고 있다.

2002. 8. 8일 중앙일보 보도에 의하면 일할 의사와 능력을 가진 노숙자에 대해서는 사회복지시설 유료봉사원 배치 등의 공공근로사업에 참여를 유도하여야 한다. 그리고 일손부족 업체에 취업을 적극적으로 알선해 주

55) 한양대 김두섭(金斗燮)교수는 “고령자 취업에 대한 정부의 인식 부족이 문제”라며 “고령자 취업을 시혜 차원에서 보지 말고 국가, 사회의 부양 부담을 덜고 노동인력 부족을 극복하는 대안이라는 시각으로 접근해야 한다”고 말했다. 지난해 연령차별 금지 법률 제안서를 국회에 제출한 대한은퇴자협회 주명룡(朱明龍)회장은 “무엇보다 현행법의 처벌 규정이 미약하고, 고령자 취업을 뒷받침할 제도적 장치가 갖춰져 있지 않다”고 지적했다.

어야 하며, 생활근거가 없거나 근로능력이 없는 노숙자에 대해서는 숙소와 숙식 등 기본적 생계보장 방안을 강구하고 있다.

실업자를 줄이고 일자리를 늘리는데 가장 먼저 시급한 것은 정부에서 경제운용의 최우선 목표를 두고 이를 위해 투자활성화와 규제완화에 적극적인 대책이 시급하다.

### 3) 우선고용직종 의무화

노동부는 2003. 6. 10일 고령자 우선고용직종으로 공공부문 70개, 민간부문 90개 등 160개를 선정, 고시했다. 단, 고령자고용촉진법의 개정(2002.12.30)으로 「적합직종」을 「우선고용직종」으로 명칭변경 되었다.

이번에 고시한 직종에 대해 정부기관은 고령자고용촉진법 제15조에 고령자(55세 이상)나 준·고령자(50세 이상)를 우선적으로 고용해야 하며 일반 사업자들도 우선고용에 노력해야 한다.

공공부문의 국가, 지방자치단체, 정부투자·출연기관, 출자·위탁기관 등에 적용되는 우선고용직종은 경비원 등 단순노무직 중심의 고령자 우선고용직종이 인사노무관리자 이외에 경영컨설턴트 등 사무직 퇴직자의 경력을 활용할 수 있는 직종이 선정됐다. 우선고용직종에 신규채용 및 인력보충 등의 사유가 발생한 경우 준·고령자를 우선고용 하여야 한다.(노동부고시, 제2003-7호, 2003. 6.9).

또한 민간기업의 우선고용직종도 고령자의 직업영역이 다양화하는 추세를 반영해 공학기술자문, 창업컨설턴트, ISO인증원 등 전문분야까지 확대됐다. 노동부 고용정책과 권호안 서기관은 “공공기관의 경우 매년 고용현황을 파악하고 미진한 곳에 대해서는 시정조치를 통해 실질적인 고령자취업에 도움이 될 수 있도록 할 방침”이라고 밝혔다.

고령자고용촉진법 제2조에 의한 사업주는 우선고용직종에 준·고령자를 우선고용 하도록 노력하여야 한다. 선정대상 직종은 실제 취업알선기관에서 고령자 구인·구직, 취업이 많은 직종과 노동시장 진입 가능성, 육체적 활동가능성, 환경조건, 위험가능성 등을 종합적으로 평가하여 적합한 직종등 취업자·실업자를 대상으로 설문조사 및 전문가회의결과 선정된 직종을 한다. 선정단위직종은 취업알선분류의 세분류(449개)를 기준으로 하되 직무가 유사한 직종은 상위 분류 항목으로 통합하고 세세분류 수준에서 수요가 많은 직종은 세세분류로 선정한다.<sup>56)</sup>

## 2. 현행 준·고령자 고용정책의 개선방안

현재 우리나라의 고용정책기본법을 살펴보면 국가가 고용에 관한 정책을 종합적으로 수립·시행함으로써 국민 개개인이 그 능력을 최대한 개발·발휘할 수 있도록 하고, 노동시장의 효율성의 제고와 인력의 수급균형을 도모하여 고용의 안정, 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상 및 국민경제사회의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있지만 정부에서 일자리를 늘리는데 최우선적으로 해야 할 일이 규제를 완화하여 투자를 활성화하는데 목표를 두고 경제운용에 적극적인 대책이 시급한 것이다.

특히나 고연령자 고용정책은 <고령자고용촉진법>과 <고용보험법>의 고령자 관련 장려금제도로 요약된다. 고령자고용촉진법은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원하기 위하여 1991년에 제정된 법으로서, 고령자 고용의 증진을 위하여 정부와 사업주가 행하여야 할 바를 규정하고 있다. 대상연령은 55세 이상 인구이지만, 필요에 따라 대상연령 범위를 확대하게 될 경우에는 준·고령자를 50세 이상으로 규정하여 사용하고 있지만 전반적으로 볼 때 의무사항이나 권장사항을 가이드라인으로서의 역할을 하고 있지만 실제로 이 기준을 충족하지 못하는 사업장에 대해서는 강제할 수 있는 정책적 도구를 마련해야 한다. 이 법에 근거한 고령자 고용촉진정책은 다음과 같이 운영되고 있다.

### 1) 기준고용율 제도개선

고령자 고용촉진법은 ‘기준고용율<sup>57)</sup>’을 정하여 사업주의 고령자 고용을 촉구하는 내용을 담고 있다. ‘기준고용율’이란 ‘사업장에서 상시 고용하는 고령자의 비율’로서 전체 상시근로자의 3%를 기준고용율로 정하고 있다.

즉, 상시 300인 이상의 근로자를 55세 이상의 고령자로 고용하도록 노력하여야 한다. 이러한 노력이 미흡한 경우, 노동부장관은 사업주에 대하여 기준고용율 이행에 관한 계획을 작성하여 제출하게 하고 이 계획의 적절한 실시를 권고할 수 있는 사항을 의무조항으로 개정하여야 한다.

56) 경향신문, 2003. 6. 11.

57) 2003년 5월 7일자 입법예고 된 고령자 고용촉진법시행령(안)에서는 기준고용율을 업종별 특성을 반영하여 제조업의 경우에는 2%, 부동산 임대업, 운수업의 경우에는 6%로 차등 적용함.

## 2) 취업알선 지원 확대

고령자고용촉진법은 정부의 역할로서 구인구직 정보를 수집하고 고령자의 취업을 알선할 의무가 있음을 명시하고 있다.

현재 고령자를 대상으로 취업알선을 하는 기관으로는 고용안정센터와 인력은행의 ‘잠재인력창구’ 이외에 고령자인재은행과 고급인력정보센터를 지정하여 지원하고 있다. 고령자인재은행은 사회단체와 사회복지관, 산업인력관리공단의 지역본부(지역사무소)를 지정하여 고령자 대상의 취업알선 업무를 담당하게 하고 국고보조금을 지급하는 방식으로 운영하고 있으며 고급인력정보센터는 전문관리직 경력의 인력을 대상으로 경총이 운영하고 있는 사항을 확대하여야 한다.<sup>58)</sup>

## 3) 직업훈련정책 개선

노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 직업능력개발훈련<sup>59)</sup>과 안전·보건에 관한 내용 등 적응훈련을 실시하도록 조치하여야 한다고 명시하고 있다. 한국산업인력관리공단 주관으로 한국노인복지회 등 69개 기관을 단기적응 훈련실시기관으로 지정하여 운영하고 있다.

훈련직종은 건물관리원, 주차관리인 등 고령자 적합직종 중에서 수요가 많은 직종으로 선정한다. 각 직종별로 작업수행능력훈련을 실시하고 작업관 등 직업생활의 기본소양교육과 작업장 안전수칙 등 산재예방 및 안전관리요령을 훈련한다. 현행 고령자 직업훈련은 단기적응훈련 이외에는 거의 전무하며, 단기적응훈련도 훈련 후 취업률이 저조하여 현재의 모양으로 향후 훈련인원을 확대해 나가기 어렵게 될 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 않는 경우가 많은데 과감한 예산편성을 고려하여 기회부여를 확대하여야 한다.

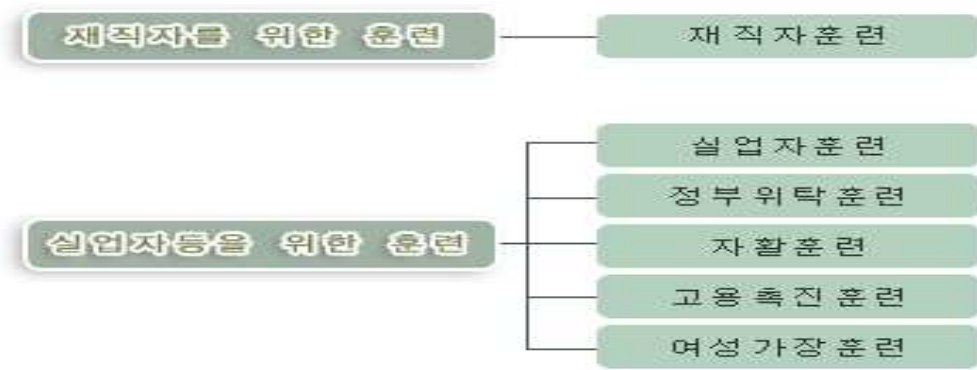
---

58) 보조금(補助金) : 교부금·조성금(助成金)·장려금·급부금·부담금(負擔金)·보급금 등 여러 가지 말로 불린다. 보조금의 교부 근거는 원칙적으로 법령의 근거가 있어야 하나, 예외적으로 예산의 범위 내에서 행정청의 재량에 의하여 지급할 수도 있다. 보조금은 그 성질상 정치적으로 이용되기 쉽고 정실이나 부정이 개입되기 쉽다.

59) 직업능력개발훈련과정은 훈련의 내용·대상자에 따라 양성훈련·향상훈련 및 전직훈련으로 구분하고, 훈련방법에 따라 집체훈련·현장훈련 및 통신훈련으로 구분함.

<그림-3>

국비직업훈련의 종류



자료 : <http://cafe.daum.net/TrainingbyYBY>.

4) 고령자 고용촉진 장려금

고령자고용촉진법 제3조의 규정에 따라 고령자의 고용촉진과 직업안정을 도모하기 위한 시책으로서 고용보험법 제18조는 노동부장관은 고령자들의 고용을 촉진하기 위하여 고령자 등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용안정에 필요한 조치를 취하는 사업주(60)에 대하여만 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고, 고용보험법시행령 제22조 제1항은, 노동부장관은 다음 각 호의 요건에 해당하는 요건을 갖춘 사업의 사업주에 대하여 장려금을 지급한다고 규정하면서 제2호에서 "직업안정기관 그 밖의 노동부령이 정하는 기관에 구직을 신청한 후 3월을 초과하여 실업상태에 있는 고령자를 피보험자로 새로이 고용하고 고용 전 3월, 고용 후 6월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니할 것"으로 규정하여야 한다(고용보험법 시행령이 2004.2.25부로 개정).

(1) 다수고용촉진장려금

고령자를 고용하는 기업에 대해서는 고용안정기금에서 고용촉진장려금을 지원한다.<sup>61)</sup> 매분기 전체 근로자 수 대비 55세 이상 고령자가 6%(노동부령이 정하는 비율)<sup>62)</sup> 를 초과할 경우, 초과 고령자 수에 대하여 분기당 15만원을 해당 분기 다음달 말일까지 지방노동관서에 신청하면 된다.<sup>63)</sup>

60) 고령자고용촉진법 제2조 제2호에 사업주라 함은 근로자를 사용하여 사업을 행하는 자를 말한다.  
 61) 고령자채용장려금(高齡者採用獎勵金) : 2001년 '고령자고용촉진장려금(고령자고용촉진법 제22조)' 제도로 처음 도입되었다.  
 62) 고용보험법 시행령이 2004.2.25부로 개정되었다. 동법시행규칙은 2004.3.10부로 바뀌었습니다. 바뀐 내용은, \*고령자다수고용촉진 1. 고령자고용기준비율: 2004.3.10부로 근로자 수의 6%에 달한다.

## (2) 고령자 신규고용촉진장려금

55세 이상 고령자를 월 1인 이상(신규고용 고령자 수가 연간 1백명을 초과할 경우 초과 인원에 대하여는 초과 인원의 30%에 한하여 지급) 신규고용 하는 사업주가 받을 수 있는 장려금이다. 직업안정기관에 구직을 신청한 후 3개월을 초과하여 실업상태에 있는 고령자를 피보험자로 신규고용 하는 경우에 한해 월 28만원씩 6개월간 지원하는 것으로 강화됐다.

## (3) 퇴직고령자 재고용장려금

경영상임, 정년퇴직, 질병, 부상 통근 곤란 등으로 퇴직한 45세이상 60세 미만인 자를 퇴직 3월 이후 2년 이내에 재고용하는 사업주에게 재고용고령자 1인당 매월 30만원씩 6개월간 지원하고 있다.(최근 2년 이내에 재고용되었던 자 및 비상근 촉탁근로자, 근로계약기간 1년 미만인 자 제외)

## (4) 채용장려금

노동부는 2002년부터 6개월 이상 장기실직상태에 있는 실업1인당 60만원을 지급받게 된다. 기간은 최대 6개월간이다.<sup>64)</sup> 직업안정기관 등의 알선에 의해 고용조정이나 구조조정으로 인해 실직한자를 신규채용(근로계약이 1년 이상인 정규직원)할 경우에 지원되는 장려금으로서 사업주는 해당 근로자에게 지급되는 임금의 50%를 6개월 동안 지원받을 수 있다([www.molad.go.kr](http://www.molad.go.kr)). 특히 1년 이상 실직자 또는 55세 이상인 자로서 실직 기간이 6개월을 초과하는 실직자를 채용할 경우 2/3를 지급한다. 신청방법은 채용한 날 이후 다음달 말일까지 정해진 서식에 따라 채용장려금신청서를 작성하고, 임금대장 사본 등 첨부 서류를 구비해 지방노동관서에 우편 등으로 신청하면 사업주의 통장으로 지원금이 입금된다. 예를 들어 월 1백만원, 근로계약기간 1년으로 실직자를 신규채용 할 경우(연봉 1천2백만원), 월 급여의 50%인 50만원을 최장 6개월간(총 지급액 3백만원) 지원받을 수 있다.

## (5) 재고용장려금

고용조정에 의해 불가피하게 이직한 자(구직신청 후 실업기간이 6개월

63) 아파트는 고령자 고용촉진장려금 수령에 해당되는 단지가 많으므로 특히 관심을 기울여야 한다.

64) 지원금, ①고용보험료의 체납사실이 없어야 하며 ②채용 전 3개월간 채용 후 6개월 동안(채용장려금은 채용 전후 각 3개월간 감원사실이 없어야 하며 고령자 다수고용촉진장려금은 예외) 당해 사업장의 근로자를 감원한 사실이 없어야 하고 ③반드시 직업안정기관 등의 알선에 의해 채용한 직원에 해당된다는 점(고령자 다수고용촉진장려금은 예외)에 유의할 필요가 있다.

을 초과한 자)를 2년 이내에 다시 고용하는 사업주에게는, 재고용된 근로자 1인당 1회에 한하여 2백만원을 지원한다. 신청방법은 재고용한 날이 속하는 분기의 다음달 말일까지 지방노동관서에 신청하면 된다.

### (6) 장기실업자 고용촉진장려금

사회문제화 될 수 있는 장기실업자의 증가를 최대한 억제하기 위한 제도로서, 2001년부터 지원대상이 확대되어 실업기간이 1년을 초과한 자에서 6개월을 초과한 자로 변경됐다. 실업상태에 있는 피보험자와 피보험자가 아닌 자라 할지라도, 직업안정기관에 구직신청 후 매 3월마다 1회 이상의 알선을 받고도 6개월을 초과하여 실업상태에 있는 자를 채용할 경우 1인당 월 50만원씩 6개월간 지원한다.

<표-41> 고령자 고용촉진 장려금

구 분	건	지 원 수 준
다수고용	고용기간 1년이상인 55세이상 고령자를 매분기 월평균 근로자수의 업종별 지원기준을 이상 고용. ※ 제조업 4%, 부동산업 42%, 사업지원서비스업 17%, 기타업종 7%	지원기준을 초과 고령자 1인당 분기 15만원씩 5년간 지원 - 매분기당 근로자수의 15%(대규모기업 10%)한도
신규고용	다음 각호에 해당하는 준고령자(50~54세)또는 고령자(55~64세)를 피보험자로 새로이 고용 - 고용안정센터 등에 구직 신청후 실업기간이 3개월을 초과할요 것 - 고용안정센터에 구직신청후 실업기간이 1개월을 초과하고 제조업에 채용되거나 동행면접에 의해 채용되는 경우 등에 해당할 것	신규고용 1인당 월30만원을 6개월간 지원(500인 이하 제조업은 12개월 지원)
정년퇴직자 계속고용	정년을 57세이상으로 정한 사업장의 당해 사업주에게 고용되어 18개월이상 계속 근무한 후 정년이 도래한자를 퇴직시키지 않거나 정년퇴직후 3개월 이내에 재고용(다만, 계속고용기간이 1년 이하인 경우나 계속고용전 3년 이내에 정년을 단축하는 경우등은 제외)	계속고용 1인당 월 30만원을 6개월간 지원(500인 이하 제조업은 12개월간 지원)

주의 : 1. 지급절차 : 고용한 날 이후 매분기 다음달 말일까지 "고령자고용촉진장려금 신청서.

2. 감원방지기간 : 채용전 3월, 채용 후 6월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니한 사업주에 지원

자료 : <http://www.molab.go.kr/>.

## 5) 노동시장의 유연성 확보

최근 우리가 겪고 있는 실업 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 경제구조의 전면적 개혁을 실시하여 활력 넘치는 노동시장이 확보되어야 한다. 그리고 경제의 활력을 되찾기 위해서는 노동시장의 유연성을 높여야 한다. 노동시장의 유연성이 확보되면 기업들은 경쟁력을 회복하고 외국인 투자는 늘어나며, 그 결과 경제전체가 활력을 되찾아 새로운 일자리가 늘어나게 된다. 근로자의 고용안정을 위해 고용조정 등에 대해 많은 규제를 실시하고 있는 유럽국가의 실업률이 10% 이상으로 매우 높은 반면 임금이나 고용의 결정을 시장의 기능에 맡기고 있는 미국의 실업률은 오히려 5% 미만에 불과하다는 사실이 이를 증명하고 있다.

한편 노동 시장의 유연성을 높이려는 노력과 함께 이 과정에서 불가피하게 발생하는 실업의 충격을 효과적으로 흡수할 수 있도록 사회안전망을 확충할 필요가 있다. 이에 정부는 실업으로 인한 실직자들의 생계난을 덜어주는 한편 재취업을 도와주고 새로운 일자리를 마련해 주는 등 실업의 고통을 최소화하여야 한다. 그 뿐만 아니라 노동시장의 유연성을 높이기 위해 합리적인 고용조정의 원활화, 다양한 고용형태의 활성화, 임금제도의 유연화 등의 과제를 지속적으로 추진해야 한다.

'평생직장'에서 '평생고용'의 시대로 변화하여야 한다. 노동시장이 유연하게 움직이면 오히려 경쟁력이 떨어지는 부문에서는 실직이 늘어날 수도 있으나, 경제전반의 효율성이 제고되어 없어지는 일자리보다 새로 만들어지는 일자리가 더 많아지게 된다.

기업의 구조조정은 주로 자산매각, 경영혁신 등을 통해 이루어질 수 있으나, 이러한 시도에도 불구하고 경쟁력 회복이 여의치 않을 경우 최후수단으로 불가피하게 기존 근로자를 해고해야 하는 경우가 있다.

시장상황변화에 따라 노동투입이 탄력적으로 조절될 수 있도록 노동시장의 신상품인 파견근로제, 시간제취업, 재택근무제 등 새로운 고용형태를 다양하게 활성화시킬 필요가 있다. 물론 개인의 노력에 대하여 공정한 보상이 이루어질 때 개인은 의욕을 갖고 열심히 일하게 되며, 그 결과 조직의 역동성과 효율성은 높아지게 된다. 따라서 노동시장에서 임금은 연령이나 직위가 아니라 개인의 성과에 따라 유연하게 결정되어야 한다. 기업의 성과배분제 도입을 촉진하기 위해 세제지원방안을 강구해야 한다.

노동시장의 유연화가 활발한 노동이동과 인력의 적재적소 배치로 이어지기 위해서는 정부에서 구인정보와 구직정보를 편리하고 효과적으로 제공하는 취업알선서비스 체제가 뒷받침되어야 한다.

### 3. 준·고령자 고용창출을 위한 활성화 방안

우리나라는 지난날 외환위기(IMF 관리체제)라는 전대미문의 커다란 사건을 겪었다. 그 후 우리 가장들은 많은 좌절을 맛보았고, 가족해체의 위기까지도 경험하게 하였던 사건이었다. 부익부 빈익빈의 극한 양대 구도가 확산되면서 많은 가정들이 위기를 맞이하고 있다.

가장들의 조기퇴직, 명예퇴직의 상처는 아직까지 회복되지 못하였고 이들을 위한 복지정책은 생색내기에 급급한 탁상행정애 그칠 뿐이지 뚜렷한 개선은 이루어지지 못하고 있는 현실이다. 이러한 부익부 빈익빈의 극한 구도는 많은 사회문제를 야기한다. 그중 근래에 가장 큰 사회문제로 대두되고 있는 것이 준·고령층의 재취업 문제다.<sup>65)</sup>

이러한 추이를 볼 때 고령사회로의 변화는 단순히 노인 자신만의 문제가 아닌, 현재 40대, 50대의 20년 후의 문제가 될 것이다. 즉, 예비 시니어 세대들의 문제가 되는 것이다. 이러한 문제를 최소화할 수 있는 해결 방안은 준·고령자들에게 다양한 일거리를 제공하는 것이다. 그러나 청, 장년의 실업률이 높은 우리 현실에서 준·고령층을 위한 일거리를 창출하는 것은 많은 한계가 있긴 하다. 준·고령자들을 위한 일자리 문제는 장기적으로 사회와 젊은 세대가 부담해야 할 일이다.<sup>66)</sup>

맞춤형 고용창출로서 준·고령자들의 고용을 확대하기 위해서는 우선 준·고령자 자신이 과거 종사해온 직업과 경력을 바탕으로 고용서비스가 제공되어야 한다. 이러한 유사 직업군으로 묶어 관련기관은 관련직업 재교육, 회원관리, 지역자원과의 인프라구축 통한 다양한 지원을 하며 준·고령자들은 주체성을 가진 자조직(클럽)결성을 통해 자신들의 영역을 확보하는데 관련기관과 함께 노력해야 한다.

그러나 청, 장년의 실업률이 높은 우리 현실에서 노인들을 위한 일거리를 창출하는 것은 많은 한계가 있긴 하다. 준·고령자들을 위한 일자리 문제는 장기적으로 사회와 젊은 세대가 부담해야 할 부양비용을 조금씩

---

65) 실제로 경제성장률 1% 대비 고용창출 인구는 2001년 13만3390명이었지만 2002년 9만4460명, 2003년 3만6450명으로 계속 줄어들었다.

66) 고연령 근로자의 고용을 확대하는 방법으로 우선시 되어야 할 원칙은 자신이 그동안 일해 온 직업과 경력이 가능한 한 오래 연장되도록 하는 것이 가장 바람직하다. 평생직장의 개념이 퇴색한 현실에서 고연령자의 장기고용에 걸림돌이 되고 있는 것은 연공급적인 임금체계이다. 근로자 자신의 현재 생산성 수준에 걸맞는 보상이 주어지는 체계에서는 고연령자의 고용을 연장하는 것이 가능하다.

줄여 가는 방향으로 꾸준히 진행되어야 한다. 이러한 방향에 대한 대안으로, 이미 고령화가 시작된 선진국에서는 일찍부터 노인들을 위한 사회적 일자리에 눈을 돌려 왔다.

### 1) 전문경영인(CEO)이 보는 현실

2004. 2. 2일 전문경영인들의 모임인 한국CEO포럼은 정기세미나가 끝난 뒤 회원 87명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과에서, CEO 86%가 세액공제와 정년연장 등을 부정적으로 평가하고 있다. 대부분의 전문 경영인들은 신규고용에 대한 세액공제와 정년연장 등 최근 정부가 잇달아 내놓고 있는 일자리 창출 정책에 대해 “고용창출에 도움이 되지 않을 것”으로 평가하고 있는 것으로 나타났다고 다음날인 2004. 2. 3일 밝혔다. 응답자들은 정부의 일자리 창출 정책에 대해 ‘고용창출에 도움이 되지 않을 것’(27.6%), ‘고용창출에 도움이 되지 않는 것은 물론이고 비효율만 초래할 것’(58.6%) 등 대부분 부정적으로 평가했다. 반면 이들은 정부에 대해 ‘정책의 일관성을 통한 경제 불안심리 극복’을 한목소리로 주문했다. 기업투자 촉진을 위한 정부의 역할을 묻는 질문에 대해 ‘정책의 일관성 및 투명성 제고’가 40.9%로 가장 많았다.<sup>67)</sup>

또 현 상황에서 바람직한 경기대책을 묻는 설문에서도 ‘정책의 일관성을 통한 경제 불안심리 극복’이 51.3%였다. 이는 ‘재정지출 확대’ ‘조세감면’ ‘건설경기 부양’ ‘증시부양’ 등을 모두 합한 것보다 높은 수치. ‘추가금리인하’를 꼽는 응답자는 한 명도 없었다.<sup>68)</sup>

현재 진행 중인 정치개혁 및 공천 과정에서 우려되는 사항을 묻는 질문에 대해서는 ‘검증되지 않은 운동권 출신 정치신인 등 반(反)시장적 정치세력의 확대’라는 답변이 54.1%로 나타나 눈길을 끌었다.

경기회복 예상시점은 올해 3/4분기를 꼽은 응답자가 32.8%로 높았다. 이어 ‘올해 4/4분기’(22.4%), ‘2005년 이후’(29.3%), ‘올해 2/4분기’(15.5%) 순으로 나타났다. 올해 경제성장률 예상치는 10명 중 7명꼴로 3~5%를 예상했다.<sup>69)</sup>

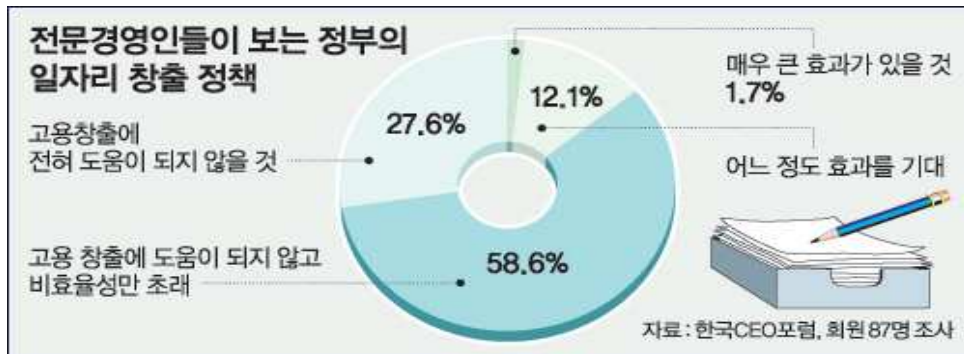
67) 한국CEO포럼, 정기세미나. 2004. 2. 2.

68) 한국(C대)포럼 간사인 카톨릭대 박만순 교수는 “최근정부가 내놓고 있는 고용창출정책이 비현실적이고 임시처방제이라는 점을 보여주고 있는 조사결과”라며 “기업의 성장을 통한 고용창출만이 유일한 해결책”이라고 말했다.

69) 동아일보 2004. 2. 4.

<그림-4> 정부의 일자리 창출정책

(단위 : %)



자료 : 동아일보 2004. 2. 4.

2004. 2. 4일 한국은행이 발표한 제조업 일자리 창출능력이 5년 사이 절반으로 떨어져 약화되고 있다. 이에 따라 정보통신 등 일부 산업의 고성장에도 전체 취업자 수는 1995년 이후 5년 동안 50만명 이상 감소해 '고용 없는 성장(jobless growth)'이 고착화되고 있다. 한국은행이 4일 발표한 '우리나라의 고용구조와 노동 연관효과'에 따르면 2000년 국내 산업의 평균 취업계수(생산액 10억 원당 필요한 취업자 수)는 12.2명으로 5년 전인 95년(16.9명)에 비해 4.7명 줄었다. 특히 제조업의 고용창출능력 약화가 두드러졌다. 제조업 취업계수는 95년 8.6명에서 2000년엔 4.9명으로 50% 가까이 급락했다. 10억 원어치의 상품을 만들어내기 위해 예전엔 약 9명의 인력이 필요했지만 지금은 5명 미만으로도 충분하다는 얘기다. 제조업 가운데 특히 정보통신산업의 취업계수는 같은 기간 10.1명에서 4명으로 절반 이하로 뚝 떨어져 고용창출능력 약화의 주요인이 됐다. 서비스업의 취업계수도 25.7명에서 18.2명으로 크게 낮아졌다.

2004. 1. 5일 한국경제신문에 의하면 이와 함께 경제성장률이 1%포인트씩 높아질 때마다 새롭게 늘어나는 일자리 수도 △90년 11만2천명 △95년 10만5천명 △2000년 9만6천명 등으로 갈수록 감소하는 추세를 보였다. 다섯집 중 한 집은 '백수가정' 98년 보다 2배 늘어나고 있다. 가족 중 직업을 가진 사람이 1명도 없는 '무직자 가구'가 5가구 중 1가구꼴로 급증한 반면, 이들을 위한 사회복지예산 지출은 OECD(경제협력개발기구) 국가들 중 바닥 수준인 것으로 나타났다.<sup>70)</sup>

70) 2004. 1. 6일 한국개발연구원(KDI)이 발표한 정책자료 에서 "전체 가구 중 무직자 가구가 외환 위기 이후 두 배 가까이 증가했다"면서 "이는 실직자가 크게 증가한 데다 고령화 등으로 인해 경제활동인구가 감소했기 때문"이라고 밝혔다.

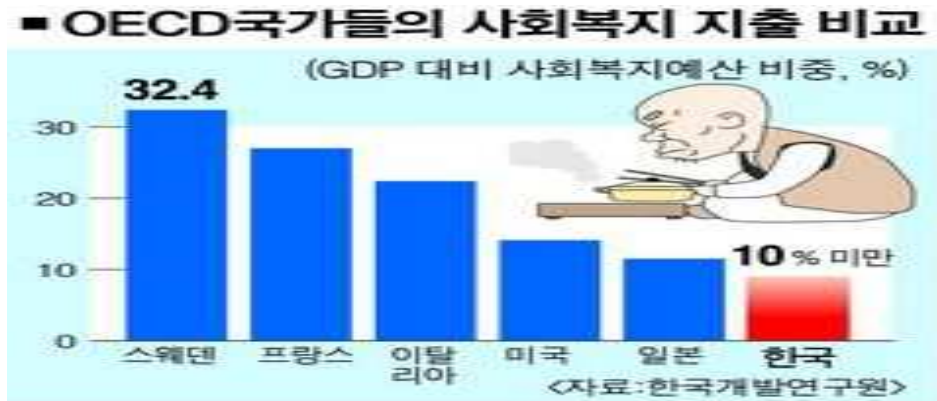
## 2) 전문기관에서 보는 현실

2004. 1. 6일 한국개발연구원(KDI) 발표에 따르면 2000년 현재 전체 1431만여가구 중 무직자 가구는 269만여가구(18.8%)에 달하며, 이는 1996년의 147만 가구(11.4%)에 비해 두 배 가까이 늘어난 것이다. 또 전체 가구 중 근로자 가구 비중도 1996년 61.9%에서 2000년 55.3%로 크게 감소했고, 자영업자 가구 역시 같은 기간 26.8%에서 25.8%로 줄어들었다.

한국개발연구원(KDI)은 “근로자·자영업자 가구의 감소 및 무직자 가구의 증가는 빈곤층을 확대시키는 결과를 낳고 있다”며 “정부의 분배 및 복지정책은 빈곤층을 위한 양질(良質)의 일자리 창출과 국민 기초생활보장을 강화하는 쪽에 초점을 맞춰야 한다”고 지적했다. 또 지난 2000년 가구당 소득 수준이 최저생계비에 못 미치는 절대 빈곤층은 전체 가구의 10.1%(약 130만가구)로, 1996년에 비해 두 배 가량 증가했다.

우리나라는 빈곤층을 위한 국가의 사회복지예산 지출이 GDP의 10% 미만으로 스웨덴(32.4%), 캐나다(16.9%), 미국(14.1%), 일본(11.5%) 등 다른 OECD 국가들에 비해 낮은 수준에 머물고 있다고 KDI는 지적했다.

<그림-5> OECD 국가들의 사회복지지출 비교 (단위 : %)



자료 : 조선일보, 2004. 1. 6일.

심각한 경기침체 여파로 지난해 일자리가 1년 전보다 약 4만개 줄어든 것으로 잠정 집계됐다. 연간 취업자 수가 감소한 것은 외환위기의 한파가 몰아치던 1998년 이후 5년 만에 처음이다.

한국노동연구원이 지난해 12월 펴낸 ‘고용보험동향 연구보고서’에 따르면 2002년 하반기 중 고용보험 가입 자격을 상실한 30대는 41만6819명

으로 집계됐다. 이를 2002년 상반기 현재 30대 전체 고용보험 가입자 238만8564명으로 나눈 ‘30대 고용보험 상실률’은 17.5%였다. 30대 근로자 5명 중 1명이 자의 또는 타의로 일자리를 떠났다는 의미다.

고용보험 가입 자격을 상실한 30대 가운데 비(非)자발적 이직자는 10만6517명(25.6%)으로 4명 중 1명은 본인의 뜻에 반해 직장에서 ‘퇴출’된 것으로 나타났다. 30대의 고용보험 상실률은 40대(16.6%)나 60세 이상 고령자(17.0%)보다 높다. 가장 높은 연령층은 20대 미만으로 63.5%였다.

2002년 하반기 중 고용보험 가입 자격을 상실한 30대는 같은 기간 고용보험에 새로 가입한 30대에 비해 4192명 많았다. 또 30대 근로자가 직장을 그만둔 뒤 재취업해 다시 고용보험에 가입할 때까지 걸리는 기간은 300.9일로 40대(302.3일) 다음으로 길었다. 고용보험에 새로 가입한 30대 근로자의 월평균 급여액은 96만1938원으로 50대(98만9753원)와 40대(97만2165원)는 물론 25~29세(123만2159원)보다 적었다. 경기침체가 길어지면서 지난해 3/4분기 기업의 월평균 신규채용자가 2002년 1/4분기 이후 가장 적은 것으로 나타나는 등 기업의 근로자 채용 기피현상이 심해지고 있다.

### 3) 정부입장에서 보는 현실

재정경제부 발표에 따르면 외환위기 직후인 취업자는 98년 127만명 감소했으나 △99년 35만3000명 △2000년 86만5000명 △2001년 41만6000명 △2002년 59만7000명 각각 늘었다. 재정경제부는 2003년에 2% 이상의 경제성장을 했으나 고용창출 효과가 큰 중소기업, 서비스 등 내수 부문이 크게 위축되면서 일자리가 늘지 못하고 오히려 감소한 것으로 분석했다. 이 같은 일자리 감소는 사회문제로까지 부각됐던 청년실업, 신용불량자 문제를 더욱 악화시키고 나아가 서민 및 중산층의 체감경기를 얼어붙게 한 요인으로 꼽혔다.<sup>71)</sup>

재정경제부는 “구직을 포기하면 실업자 수에서 빠지는 등 실업률 지표에는 변수가 많아 정책운용에서 취업자수를 중요하게 고려하고 있다”면서 “올해는 일자리를 늘리는 데 경제운용의 최우선 목표를 두고 이를 위해 투자활성화와 규제완화에 적극 나서겠다”고 말했다(재경부, 박병원. 2004).

2004. 1. 5일 노동부가 발표한 ‘매월 노동통계’에 따르면 상시근로자 5

71) 92년 이후 2002년까지의 산업별 취업자 증감 현황을 보면 취업자 수는 1901만명에서 2217만명으로 316만명 증가했다. 이 가운데 농림어업에서 60만명, 광공업 78만명(제조업 74만명 포함)이 각각 감소한 반면 건설업에서 6만명, 서비스업에서 448만명이 각각 늘었다.

명 이상 고용 사업장에서 지난해 3/4분기에 새로 채용한 근로자는 월평균 12만6590명으로 같은 해 2/4분기의 월평균 13만9715명에 비해 9.39% 줄었다. 이에 따라 지난해 3/4분기 기업의 근로자 채용률(해당 분기의 채용자를 전 분기 전체 근로자 수로 나눈 비율)도 1.97%로 2002년 1/4분기(2.37%) 이후 최저치를 기록했다. 반면 지난해 3/4분기 월평균 퇴직 및 해고자는 13만834명으로 2002년 같은 기간의 11만6509명에 비해 12.3% 증가했다. 퇴직자 수가 채용자수를 웃도는 '퇴직초과 현상'도 2001년 4/4분기 이후 사라졌다가 다시 나타났다.

2003년 2/4분기와 3/4분기 퇴직자는 신규채용자보다 각각 월평균 7149명, 4244명 많았다. 업종별로는 도소매와 숙박 음식 운수 제조업 등이 퇴직초과 현상을 보인 반면 부동산 및 임대업, 건설업 등은 채용초과 현상을 나타냈다. 노동부는 “지난해 내수침체로 투자심리가 위축된 일선 사업장에서 퇴직 등에 따른 근로자 자연감소분을 충원하지 않은 결과로 분석 된다”고 말했다.

## 제 2 절 정년제도의 개선 방안

### 1. 정년제도의 개선

일정한 연령에 달하면 직장에서 자동적·강제적으로 퇴직하도록 정해진 제도이다. 정년제는 취업규칙 또는 근로계약에서 정한 일정한 연령에 도달하면 근로자의 근로계속의 의사 및 능력 여하에 불구하고 근로계약관계를 종료시키는 제도이다. 정년제가 우리나라에서 정착되기 시작한 것은 공업화가 시작된 1960년대이고 특히 1970년대와 1980년대 초기에 일률정년제가 대부분의 사기업에서 보편화되었다<sup>72)</sup>. 따라서 고용주는 고용인의 정년연한을 낮게 책정하여 직원의 고령화에 따른 작업능률의 저하를 방지하고, 새로 진출하는 젊고 값싼 노동력을 활용하여 인건비의 절감과 생산능률을 높이기 위하여 정년제를 선호하게 되는 것이다.

선진국의 경우 근로능력이 상실된 근로자에게 근로의무를 면하게 하고 연금수급권을 부여함으로써 휴식하게 하는 데에 중점을 둔다는 점에서 개념의 차이가 발생하게 된다. 그러나, 정년은 오히려 법에 정하지 않으

72) 자세한 내용은 한국경제인총연합회, 기업정년제의 실태조사, 1988, 31-33면 ; 박재록·김영수, “기업정년제도에 관한 연구”, 「노사관계연구」, 1993.6, 49-54면 참조.

면, 근로자는 약자의 입장에서 피해를 보는 수가 있으므로 법으로 근로자의 경우 55세로(근로기준법)로 정하여 놓았다. 정규직의 경우 회사규정상 특별한 과오(징계로 해고되는 정도의 잘못)가 없으면 정년퇴직때까지는 고용을 보장하라는 의미다. 그러나 기업 내에서 퇴직과정은 대단히 복잡하다. 즉, 퇴직자가 자신의 퇴직이 유를 명확하게 설명할 수 있다고 하더라도, 사실은 복합적인 이유가 존재한다.<sup>73)</sup>

한국노동연구원이 2002년도에 약 2,000여개<sup>74)</sup>의 사업체를 대상으로 실시한 「사업체실태조사」에 따르면 조사대상 사업체 중에서 76.2%가 정년제도를 가지고 있다고 응답하였고 사업체 규모가 작은 경우보다는 큰 경우, 비제조업보다는 제조업의 정년제 운영비율이 높았다. 또 직종이나 직급별로 정년이 다른 ‘차등정년제’를 가지고 있는 사업체는 18.5%이고 그 편차는 크지 않은 것으로 나타났다. 또한 기업의 평균정년연령은 50대 중반인 것으로 나타났다<sup>75)</sup>. 직종별 평균 정년연령은 다음과 같다.

<표-42> 직종별 평균 정년연령 (단위 : 세)

	규 모					산 업		전 체
	50인 이하	51~150인	151~300인	301인 이상	규모 미확인	비제조업	제조업	
관리인력	51.6	58.2	57.6	58.1	56.6	58.8	56.2	57.9
연구개발/기술인력	60.3	55.9	57.2	57.9	58.2	59.0	55.7	57.4
사무인력	55.9	57.1	55.4	56.9	56.4	57.1	55.5	56.6
서비스 및 영업인력	55.6	55.5	54.8	57.0	55.6	56.8	54.9	55.9
생산기능인력	56.7	56.3	56.7	56.4	56.0	56.4	56.4	56.4

자료 : 한국노동연구원, 「사업체실태조사」, 2002년.

73) Bazzoli, G. The Early Retirement Decision: New Empirical Evidence on the Influence of Health. *Journal of Human Resources*, 20(2) 1985, pp.214 - 234.

Henretta, J. C., Chan, C. G. & O'Rand, A. A. Retirement Reasons vs. Retirement Process: Examining the Reasons for Retirement Typology. *Journal of Gerontology: Sociences*, 47, 1992, pp.51 - 57.

74) 통계청의 ‘전국사업체기초통계조사’의 사업체 분포를 기준으로 하여 조사되었고, 2,000개의 사업체중 설문에 대답한 사업체의 수는 ‘인적자원관리’ 부문 1,433개소, ‘노사관계-노무담당자용’ 부문 1,879개소, ‘노사관계-근로자대표용’ 부문 1,258개소이다.(제1회 사업체패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원, 2003, 68면).

75) 장지연, ‘정년제의 문제와 대안’, 대한은퇴자협회 정년제개선을 위한 공청회 발표문, 2003. 8면.

정년제는 개개 근로자의 근로능력, 의사를 고려하지 않고 ‘연령’이라는 기준에 의해 일률적·강제적으로 근로관계를 종료시키는 것이다. 근로기준법의 해고제한 금지규정에 위반하는 것이 아닌지 의문이 제기될 수 있다.

정년제의 합리성을 주장하는 입장에서는 ① 기업으로서 고용할 수 있는 인원에 한계가 있고, ② 청년근로자를 계속 채용하여 종업원의 연령구성상의 균형을 어느 정도 유지할 필요가 있으며, 이를 위해서 고령자를 어떤 기준에 의하여 배제하는 제도가 불가피하다는 점, ③ 이 때 고령자를 개개인의 능력·적격성 등을 평가하여 선별하여 퇴직시키는 것보다는 일정한 연령기준에 따라 획일적으로 배제하는 정년제가 더 객관적이고 공정하다는 것이 노사 쌍방의 인식이라는 점 등을 들고 있다. 이 입장에 따르면 정년제는 그 정년이 특별히 불합리하거나 불공정한 것이 아닌 이상 적법·유효한 것으로 인정 된다.<sup>76)</sup>

정년제를 반대하는 입장에서는 ① 정년제는 원칙적으로 연령에 의한 고용차별로서 헌법상의 평등조항, 근로기준법상의 차별금지조항 및 민법상의 공서양속조항에 위반되는 것이며, ② 기준에 논의된 정년제는 인건비절감, 신진대사 활성화 등 그 합리성이 주로 기업 측의 입장에서만 논의되어 왔다는 점, ③ 근로자는 정년에 관계없이 해고사유의 유무에 따라서만 해고될 수 있으므로, 정년제가 근로자의 고용보장에 유익하는 것은 추상적인 논리일 뿐이라는 점 등을 근거로 들고 있다.

정년제는 기업차원에서 정년까지의 고용을 보장하여 근로자로 하여금 기업에 대한 귀속의식을 갖게 하고, 노령화된 노동력을 배제시켜 작업의 능률을 높이며, 인건비 지출을 줄일 수 있다는 점 등 주로 경영전략적 측면에서 순기능이 있는 것으로 설명된다.

2002년도 한국경영자총협회가 조사한 결과를 보더라도 기업에서 정년제를 도입한 이유는 ‘인사적체 및 일자리 부족을 해결하기 위하여(40.8%)’, ‘인건비 부담을 완화하기 위하여(19.1%)’, ‘중고령사원의 인생을 재설계하기 위하여(18.4%)’, ‘과잉인력의 해소(13.2%)’, ‘기타(8.5%)’의 순

76) 일본의 秋北버스사건에 관한 최고재판결도 일반적으로 합법론의 근거로 들어지고 있는데 판결 요지는 다음과 같다. “정년제는 일반적으로 노령근로자에 있어서는 당해 업종 또는 직종에서 요구되는 노동의 적격성이 체감함에도 불구하고 급여가 오히려 체증하는 까닭에 인사의 쇄신, 경영의 개선 등 기업조직 및 운영의 적정화를 위하여 행해지는 것이어서 일반적으로는 불합리한 제도라고 말할 수는 없으며 본건 취업규칙에 관해서도 새로이 설정된 55세라는 정년은 우리나라 산업계의 실정에 비추어 또한 피상고회사의 일반직종근로자의 정년이 50세로 정해져 있는 것과 비교형량하여 보아도 균형을 잃은 것이라고는 할 수 없다”(제1회 사업체패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원, 2003, 68면).

으로 나타났다. 그러나 경영전략적 측면과 다르게 근로자는 자신의 의사에 반하여 소득상실, 사회적 구성원으로서의 지위 박탈 등의 불이익을 감수해야 하는 측면이 있다. 2003년 대한은퇴자협회의 조사<sup>77)</sup>에 의하면 일반인들이 원하는 정년시기는 연령대에 따라 66~63.7세로 나타났는데, 이것은 위에서 살펴본 정년연령과 큰 차이를 보이는 것이다. 즉 효율적인 인사관리를 통하여 인건비를 줄이고 회사의 이윤을 높이기 위한 기업의 입장과 생계 문제 등의 사유로 여건이 되는 한 일을 계속할 의욕이 있는 근로자의 입장이 대립하게 된다.<sup>78)</sup>

법적성격으로 이론상 정년제는 정년해고제와 정년퇴직제로 나누어질 수 있다. 여기에서 정년해고제는 정년도달시 사용자의 해고 의사표시가 요구되며, 근로기준법상 해고제한규정의 적용을 받는 ‘해고사유’로 이해된다. 이와는 달리 ‘정년퇴직제’는 근로자가 정년연령에 도달했다는 사실만으로 근로관계가 종료되기 때문에 그 법적 성격이 문제된다. 일본에서는 해제조건부계약설·종기부계약설·해고예고설·해고사유설 등의 학설 대립이 있다.<sup>79)</sup>

우리나라에는 근로자가 정년에 도달할 때까지 계속 고용되어 있음을 조건으로 하는 일종의 종기를 정한 근로계약이라고 보는 입장<sup>80)</sup>과, 근로계약기간의 약정이 아닌 근로계약의 종료사유에 관한 특약이라고 하는 입장<sup>81)</sup>이 있다. 정년이 조건인가 기한인가의 논의는 별 실익이 없어 보인다. 따라서 정년은 근로관계의 종료에 관한 일정한 부관을 설정한 것이라 이해하면 족할 것이다. 이 점에서 양설의 차이는 발견되지 않는다. **다만 정년이 ‘기간’이라는 별도의 법률요건을 설정한 것으로 볼 수 없다는 점을 후설은 강조하고 있다.<sup>82)</sup>** 어느 입장에 따르더라도 근로자는 정

77) 대한은퇴자협회, 「정년제, 서울지역 20세이상 남녀 410명 대상조사」, 2003. 1. 22-2. 19,

78) 정년제에 대한 인식의 차이로 정년연장을 둘러싼 찬반론이 제기되고 있다. 반대론은 정년이 연장되는 경우 ① 인사적체의 문제가 발생할 수 있고, ② (누적)퇴직금의 가속적 증가 등 인건비가 크게 증가하여 기업의 부담이 늘어나며, ③ 노령의 근로자에 의한 산재발생 가능성이 증가하고 ④ 생산성이 크게 떨어진다는 점 등을 강조하고, 찬성론은 ① 평균수명이 늘어나면서 상대적으로 ‘고령’의 기준연령이 높아지고 있고, 이에 따라 같은 연령이라도 과거에 비해 직업능력저하현상이 두드러지지 않음을 추측해볼 수 있으며, ② 생애주기 상으로도 50-60세는 자녀의 교육 및 혼인 등으로 가장 경제적 부담이 큰 시기이고, ③ 고령근로자들을 일률적으로 노동시장에서 배제시킬 경우 이들을 부양해야 하는 후세대의 부담이 크게 늘어난다는 점 등을 근거로 들고 있다.

79) 이들 학설에 대한 비판은 김유성, “정년제의 의의와 법적 문제”, 서울대학교 「법학」 90호, 1992, 82-83면.

80) 김유성, 전제논문, 82면; 김형배, 노동법, 2000, 467면,

81) 임종률, 노동법, 2002, 512면; 이병태, 최신 노동법, 2003, 600면

년에 도달하기 이전에 언제든지 퇴직할 수 있고, 정년에 도달하게 되면 별도의 의사표시가 없더라도 근로관계가 종료된다.

이와 관련하여 판례는, 정년에 따른 퇴직인사명령은 당사자가 당연히 퇴직하였다는 것을 공적으로 확인하여 알려 주는 사실의 통보에 불과한 것으로 새로운 형성적 행위(“해고 또는 해지의 의사표시”)라고 볼 수 없다고 판시한 바 있는 바<sup>83)</sup>, 위의 학설과 입장을 같이한다고 볼 수 있다. 노동위원회의 견해도 마찬가지이다.<sup>84)</sup>

차등정년제란 동일한 기업내에서 근로자의 정년에 차등을 두는 것으로 정년제 자체의 합법성과는 별도로 그 ‘차별’의 합리성 여부가 문제된다. 근로기준법 제5조, 남녀고용평등법 제8조 등의 규정에 따라 성별·국적·신앙·사회적 신분을 이유로 차등정년제를 설정하는 것이 원칙적으로 위법이라는 점에서는 이견이 없다. 성별정년제에 관한 사건으로 최초로 소송화 된 것은 80년도 초반 “김영희 사건”으로 알려진 한국전기통신공사의 차등정년제 사건이다. 여성근로자가 대부분인 교환직렬의 정년을 일반직과 별도로 43세로 낮춘 것이 문제가 된 이 사건에서 법원은 차등정년제가 차별금지규정을 위반하였다고 판결하였다.

“근로기준법 제5조에서 말하는 남녀간의 차별적인 대우란 합리적인 이유없이 남성 또는 여성이라는 이유만으로 부당하게 차별대우하는 것을 의미한다고 할 것이므로 교환직렬직종의 정년을 43세로 정하고 있는 한국전기통신공사의 취업규칙인 인사규정 제36조 제1항 단서의 규정내용이 합리적인 이유 없이 여성근로자들로 하여금 조기퇴직하도록 부당하게 낮은 정년을 정한 것이라면 이는 위 근로기준법 소정의 남녀차별금지규정에 해당되어 무효라고 보아야 한다.”<sup>85)</sup>

그러나 국적·성별·신앙·사회적 신분 이외의 사유로 직종·직급별로

82) 참고로 독일에서는 정년을 해제조건으로 볼 것인지, 계약기간을 설정한 것으로 해석할 것인지에 관해 다툼이 있으나 판례와 다수설은 정년합의의 법적효력과 관련하여 기간제 근로계약에 대해 요구되는 적법성 판단의 기본원칙이 동일하게 적용되는 것으로 보고 있다. 그 결과 근로자의 경제적인 보장을 고려하지 않고 일률적으로 65세에 근로관계를 종료시키는 것은 형평의 원칙에 반하는 것으로 해석하고 있다(박종희, “독일에 있어서 정년제와 고령자고용”, 고령자고용과 정년제의 법적과제(워크샷자료집), 한국법제연구원, 2003, 16-20면 참조).

83) 대법원 91누9244 판결, 1994.12.27,

84) 중앙노동위원회 2000부해314 판정, 2001.02.02,

85) 대법원 1988.12.27. 85다카657; 유사한 판례로는 성별 작업구분이나 근로조건의 구분을 명확히 하지 아니한 채 남녀를 차별하여 정년을 규정한 단체협약서 및 취업규칙의 조항이 근로기준법 제5조와 남녀고용평등법 제8조 제1항에 위배되어 무효라고 본 사례(대법원.92누15765. 1993.4.9.)가 있다.

차등정년을 설정하더라도 마찬가지로 해석하여야 할 것이다. 근로기준법 제 5조의 규정은 헌법 제 11조를 구체화한 것으로 국적·성별 등은 위법적 차별사유를 유형화하여 예시한 것에 불과하다고 해석되기 때문이다. 판례도 동일한 논리구조를 따르고 있는 듯하다. 다만 합리성 판단에 있어 상대적으로 법원의 재량여지가 넓게 인정된다고 할 수 있다.<sup>86)</sup>

“정년규정은 당해 사업장에 있어서 근로자가 제공하는 근로의 성질, 내용, 근무형태 등 제반 여건에 따라 합리적인 기준을 둔다면, 같은 사업장 내에서도 직책 또는 직급에 따라 서로 차이가 있을 수 있는 것이고, 이와 같은 기준에 따라 회사가 정한 정년규정이 일용근로자의 가동연한이나 공무원 및 동종회사 직원의 정년보다 다소 하회한다고 하여 이를 법률상 무효라고는 할 수 없다(대법원 90다16245 판결. 1991.4.9).

### 1) 정년제의 종류

정년제도와 함은 고용주와 고용인 사이에 이루어지는 하나의 노동계약으로 근로자가 일정한 연령에 도달하면 근로자의 참여여하를 막론하고 근로계약을 소멸시키는 제도이다. 정년제는 대부분 근로자의 의사라기보다 조직의 의사이며, 타의에 의해 종업원의 신분을 상실한다.<sup>87)</sup>

우리나라의 경우 정년제는 4가지 방법이 있는데 ①일률적인 정년제 ②남녀별로 다르게 정해져있는 경우 ③직종별로 정해있는 경우 ④직제별로 정해져있는 경우 등이 있다. 그런데 문제는 평균수명이 연장되고, 전문지식을 갖춘 인력이 필요한 사회적 현실을 감안할 때 정년제도는 상향조정되거나 또는 과감히 폐지하여야 한다. 정년제 폐지를 하고 능력에 따라 급료를 지불하는 능력급제도, 피크타임제도, 계약제도입, 시간근무제 활용 등을 도입해야 할 것이다. 정년제의 개선은 이윤을 목표로 하는 사기업의 판단

86) 한편, 위의 김영희 사건 이후에도 한국전기통신공사에서는 일반직과 교환직렬의 정년 간에 5년의 차이가 있었다. 이에 김영희씨는 다시 소송을 제기하였는데, 이번에는 법원이 동 사건이 성별차등정년제가 아닌 직종차등정년제라며 그 합리성을 인정하는 판결을 내렸다. “...근로기준법 제5조에서 말하는 남녀의 차별적 대우란 합리적인 이유 없이 남성 또는 여성이라는 이유만으로 부당하게 차별대우하는 것을 의미한다 할 것이다... 원고의 교환직렬에서의 인력의 잉여 정도, 연령별 인원구성, 정년 차이의 정도, 차등정년을 실시함에 있어서 노사간의 협의를 거친 점, 신규채용을 하지 못한 기간, 현재의 정년에 대한 교환 직렬 직원들의 의견 등에 비추어 보아 원고가 교환직렬에 대하여 다른 일반직 직원과 비교하여 5년간의 정년차등을 둔 것이 사회통념상 합리성이 없다고 단정하기는 어렵다 할 것이다.(대법원 94누13589, 1996.08.23)”. 그러나 한국전기통신공사는 판결전 1995.10.31 교환원 정년을 58세로 개정하였다.

87) 장지연, ‘정년제의 문제와 대안’, 대한은퇴자협회 정년제개선을 위한 공청회 발표문, 2003. 8면.

에 맡길 것이 아니라 준·고령자에 대한 복지 제도적 차원 또는 복지비용의 경감적 차원에서 국가적 과제로 다루어야 한다.

정년제가 수행하는 기능·목표·태양 등에 따라 다음과 같이 분류해 볼 수 있다. 근로관계의 종료사유라는 점에서는 법적 성격에 차이가 없지만 노무관리나 고용정책적 측면에서 유용한 분류방식으로 보인다.

<표-43> 정년제의 종류

구 분	유 형 별 구 분
사회적 정년제	- 휴식권적 정년제 - 근로권적 정년제
경영적 정년제	- 기업정년제 - 공무원장년제 - 근속정년제 - 계급정년제 - 연령정년제 (일률정년. 성별정년. 직종별정년. 직급별정년) - 통상정년제 - 강제정년제 - 자동정년제 - 선택정년제

주의 : 1. 장지연, “고령화시대의 노동시장과 고용정책(1)”, 한국노동연구원, 2003에 의존함.

2. 이철수, “고령자 고용과 정년제의 법적과제”, 이화여대 법과대학, 논문 참조.

자료 : <http://home.ewha.ac.kr/~ebk17/employment.hwp>.

## 2) 정년제 폐지의 입장

### (1) 기업체 입장

“능력-실적에 맞는 성과급부터 도입을” 해야 한다. 기업들은 정년제 폐지 주장에 대해 상징적 효과가 있지만 실질적인 득(得)이 거의 없기 때문에 서두를 필요가 없다는 입장이다. 오히려 노동계의 오해와 반발을 불러일으켜 노사관계가 악화될 것을 우려하는 시각도 있다. 기업들은 또 정년제를 폐지할 경우 근무평가 시스템을 고치고 연봉제·계약제, 임금피크제 등을 도입해 노사(勞使) 관계의 틀을 새로 짜야 하는 것도 부담스러워하고 있다.

삼성구조조정본부 한승환 부장은 “기업의 최대 관심사는 시대 흐름을 선도하는 젊고 유능한 인재 발굴과 육성”이라며 “정년제 폐지론은 큰 실득력이 없다”고 말했다. 정년제 폐지에 따른 긍정적 측면으로 평가되는

유능한 고령인력 채용도 기업마다 고문·자문·촉탁 제도 등을 통해 해결하고 있기 때문에 추가 효과는 기대하기 힘들다는 반응이다.

LG전자 한만진 상무는 “능력·실적에 따른 성과주의 보상·임금 시스템이 정년제 폐지보다 먼저 뿌리내려야 한다”고 강조했다. 정년제 폐지에 걸맞은 시스템이 갖춰지지 않는다면 유명무실한 선언에 그쳐 불필요한 혼란만 초래할 것이라는 지적이다.

경총 김영배 전무는 “정년제를 폐지하면 고령자 채용 장애물이 완전 제거되는 셈”이라며 “그러나 기업들이 고임금과 경직된 법정 근로조건 때문에 고령자 채용을 꺼린다는 점을 고려해야 한다”고 말했다.

정년까지 일하는 근로자가 거의 없는 현실에서 정년제 폐지 자체가 ‘발등에 떨어진 불’은 아니라는 입장이다. 김 전무는 “유능한 고령 인력에 대한 기업의 수요를 창출하기 위해 임금체계와 근로조건, 법정근무요건 등을 완화시키는 게 더 급하다”고 말했다.

## (2) 노동계 입장

꼭 정년을 지켜야 하나, 정년제도는 근로자를 억압하는 하나의 수단이다. “정년제 폐지보다 단계적 연장 바람직” 하다. 노동계도 고령화 사회로의 진입을 맞아 정년 연장의 필요성을 제기하고 있다. 일할 수 있는 능력을 가진 사람들을 노동시장에서 조기 퇴출시키는 것이 사회적인 낭비이고, 새로운 사회문제를 야기할 소지가 있다는 데 공감하고 있기 때문이다. 그러나 현재로서는 정년의 폐지가 아니라 정년의 안정적인 보장과 연장이 필요하다고 밝히고 있다. 노동부가 지난해 300인 이상 사업장을 조사한 결과, 고령자(55세 이상) 고용률은 3.03%에 불과했다. 특히 외환위기 이후 계속 떨어지고 있는 추세다. 더구나 중소기업의 경우 산업구조의 변화와 경쟁으로 기업의 수명이 단축되고 있는 현실이어서 정년은 의미를 갖지 못한다고 노동계는 보고 있다. 기업들이 정년연장을 꺼리는 또 다른 이유로 연공서열형 임금체도로 인해 퇴직금 등이 늘어나는데 따른 기업의 부담 증가도 있는 것으로 노동계는 보고 있다. 그러나 이 문제는 정년과는 관계없이 능력 및 성과와 연계된 임금체계로의 개편을 통해서 해결해야 할 것이라고 주장하고 있다.

한국노총 이정식 기획조정본부장은 “현재 그다지 실효성도 없는 정년을 없앤다면 정년이 대폭 줄어들거나, 정리해고의 또 다른 수단으로 악용될 가능성이 높다”며 “임금체계 개편 등을 통해 보완하면서 정년을 늘려 나가는 것이 올바른 접근 방식이라고” 말했다.<sup>88)</sup>

## 2. 정년연장과 재고용제도의 정착화

상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 경우에는 노동부장관이 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있다.

재고용제도와 같은 기업이 기업측의 편의나 근로자의 사정에 따라 근로자가 정년에 달한 후에도 계속하여 근로자를 고용하는 것으로서 취업규칙 등에서 명문으로 정하고 있거나 또는 관행으로 이를 행하고 있는 경우를 말 한다<sup>89)</sup>. 사용자가 정년에 달한 근로자를 임시계약직 등으로 계속하여 재고용하는 것은, 원칙적으로 종전의 노동관계를 일단 종료시키고 새로운 근로계약을 체결하는 것으로 보아야 한다.<sup>90)</sup>

이 경우 사용자는 재고용대상자를 자유롭게 선택할 권리를 가지며, 근로조건도 당사자간의 합의로 정할 수 있다. 그러나 취업규칙이나 단체협약 등으로 정년퇴직자에게 결격사유가 없는 한 재고용의 권리를 부여하고 있거나 이러한 취급이 관행으로 확립되어 묵시의 계약내용으로 되어 있었다고 인정되는 경우에는 정년퇴직자에게는 재고용계약의 체결을 구할 권리가 발생 한다.

행정해석은 단체협약에서 만 60세를 정년으로 규정하고, 단서에서 노사협의하에 정년을 연장할 수 있도록 규정하고 있다면, 사용자가 개별 근로자의 정년을 연장하려는 경우에는 노조와 협의하여야 하나, 정년에 도달한 근로자에 대하여 종전의 근로관계를 일단 종료시키고, 축탁직 등 새로운 근로계약을 체결하는 것은 노조와의 합의가 없어도 가능하다<sup>91)</sup>. 또 노사 당사자간에 취업규칙이나 단체협약 등에 정하여진 정년을 연장하였다면 결국 계약기간의 연장이 되는 것이므로 정년연장을 이유로 현

88) 조선일보, 2004. 8. 2.

89) 김유성, “정년제의 의의와 법적 문제”, 서울대학교 「법학」 90호, 1992., 앞의 논문, 88면.

90) 따라서 기존의 근로조건이 적용되지 않고 새로 체결된 근로조건을 적용을 받는다. 서울행법 2002.5.14, 2001구51080 “참가인 회사는 통상적으로 만 60세의 정년을 초과한 근로자와는 축탁 근무근로계약을 체결하였고, 원고의 경우에도 마찬가지였던 바, 의견상 축탁기간을 1년으로 정한 축탁근무근로계약은 근로계약기간을 1년으로 정한 정식의 근로계약과 유사한 듯 보이나, 명령을 고려하여 업무상 재해에 관한 별도의 각서, 즉 축탁근무동의서를 근로자 본인과 가족으로부터 받는 점, 매 계약체결시마다 연령과 노동능력 등을 고려하여 계약기간 연장을 실질적으로 결정하기 위해 정식의 근로계약과 같은 계약기간의 자동연장에 관한 조항이 없는 점 등의 면에 있어서 똑같이 1년의 계약기간을 정하였다 할지라도 정년을 도과한 축탁근무자의 신분상 지위는 참가인 회사의 일반 근로자와는 다르다고 보여 진다.”

91) 2001.8.29, 노조 68107-990.

재의 근로조건보다 저하하는 처우(감호봉)는 할 수 없지만, 정년퇴직 후 별도의 근로계약에 의하여 현재의 근로조건보다 저하하는 근로계약을 체결하여 일정기간 재임용하는 것은 무방하다. 한편, 정년퇴직자를 재고용하는 경우 당사자간의 특약이 없다면 근로자의 퇴직금 및 연차유급휴가 일수 계산을 위한 계속근로년수는 당연히 재고용기간부터 기산될 것이다. 그러나 재고용에 대한 지원제도가 미비하고 기업도 고용을 기피함에 따라 제도의 실효성이 매우 낮은 편이며 '93년 이후 규제완화 조치에 따라 정년연장계획서 제출제도 유보로 정년실태 파악 및 정년연장에 관한 지도가 사실상 어렵게 되었다.

### 1) 정년연장 및 재고용 제도<sup>92)</sup>

사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력할 것과 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에 대하여 정년연장계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있도록 규정되어 있고(법 제19조 및 제21조) 정년퇴직자를 재고용함에 있어 임금의 결정과 근로조건을 종전과 달리 정할 수 있고, 노동부장관은 정년연장에 따른 사업체의 인사 및 임금 등에 대하여 상담·자문 등 필요한 협조와 지원을 하여야 한다.(법제21조 및 제22조)

### 2) 최근 고용동향

최근 우리 경제는 산업생산 증가세가 유지되고 있으나, 소비가 위축되면서 전반적인 경기는 다소 둔화되고 있다. '02.12월중 취업자 증가율은 전년 동월대비 2.0% 증가로 '02년 하반기 이후 둔화추세가 이어졌으나, 실업률은 3.1%(실업자수 708천명, 계절조정 실업률 3.0%)로 낮은 수준이다.<sup>93)</sup>

2003년도 고용전망은 급격한 상황변화가 없는 한 안정세가 이어질 것으로 전망하고 있으나 불투명한 대외여건(미·이라크전 전쟁발발 가능성, 유가 인상, 북핵 문제 등)과 내수둔화로 경제불안 요인이 잠재하고 있다. 경제성장률이 5.7%에 이를 경우 실업률은 연간 2.9%, 실업자수는 66.8만명 내외가 될 것으로 전망(한국노동연구원)하고 있다.<sup>94)</sup> 다만, 청년층 실업률·장기구직자 비중은 낮아지지 않을 것으로 예상 된다.

92) 김경배, “중·고령인력의 고용현황과 정책방향“한국산업인력관리공단, 2003. 5. 27.p10.

93) 연도별 실업현황 : '98년 7.0%(149만명) → '99년 6.3%(137만명) → '00년 4.1%(91만명) → '01년 3.8%(85만명) → '02년 3.1%(71만명)

94) 세계경제 성장률('02년→'03년) : IMF 2.8→3.7%, 세계은행 1.7→2.5%이다.

- ※ '02년 청년층(15~29세) 실업률은 6.6%로 전체 실업률 3.1%의 2배
- ※ '02년 장기구직자(1년이상) 수는 109천명으로 전체 실업자의 15.4%(’01년 15.3%).

<표-44> 기관별 2003년 고용전망 (단위 : 천명)

기 관	경제성장률	실업률	실업자수	경활인구	경활참가율	비 고
KLI	5.7%	2.9%	668	22,868	61.5%	매월노동동향(’03.1)
재경부	6% 수준	3%내외	-	-	-	2003년 경제 운용방향
KDI	5.3%	3.2%	-	-	-	KDI 경제전망

자료 : 통계청, 고용동향. 2003. 10.

고령자뿐 아니라 청년실업자나 장기실업자 등 취업에 상대적으로 더 큰 어려움을 겪는 것으로 알려진 취업취약계층에 대하여 국가가 임금보조금을 지급하여 고용을 촉진하는 프로그램은 대체효과(replacement effect)와 四重효과(deadweight effect)가 커서 실제로 추가적인 고용을 창출하기는 어렵다는 많은 연구결과가 있다. 어차피 추가인력을 채용할 수밖에 없는 일자리에 보조금을 받고 채용하는 경우가 있다고 하더라도, 이들의 실업이 장기화되거나 상습적인 빈곤계층으로 되면 사회통합에 걸림돌이 될 것이므로 특별히 취약한 계층에 대하여 국가는 지원을 할 수밖에 없다.

일자리 창출기본방향과 일자리 창출의 새로운 대책을 살펴보면 제조업 중심의 전통산업은 저생산성, 중국에 의한 추월위험, 수입유발적 구조 등의 취약점에도 불구하고 여전히 우리 경제의 견인차 역할을 하고 있다.

2002년 장지연 교수의 발표에 의하면 전통산업의 IT화를 통해 제품기술, 생산공정, 거래유통의 전과정에 걸쳐 고부가가치화 하면서 일자리 창출을 만들어야 한다.

전통산업내에서 새로운 부가가치 분야로의 산업구조조정을 통한 새로운 일자리 창출을 만드는 것이다. 앞으로 우리가 좀더 적극적으로 시도하여야 할 것이 국민연금의 수급연령이 2013년부터 현행 60세에서 61세로 올라간 후 5년마다 1세씩 증가하여 2033년에는 65세에야 국민연금을 받을 수 있다는 점을 감안하면 고령자의 정년퇴직 후 재고용이다. 다만, 근로의 형태는 시간제근로, 축탁직, 계약직 등의 고용형태로 유연하게 운영하여야만 실제로 기업에서 받아들일 수 있다.

### 제 3 절 준·고령자 취업 프로그램 개발

우리나라에서 실시되고 있는 고령자 재취업 교육훈련 프로그램을 살펴본다면 미국과 일본에 비해 매우 열악한 환경에 놓여있다고 말할 수 있다. 우리나라의 경우 고령자 직업교육훈련을 체계적으로 운영할 마스터플랜도 아직 없는 상태이다. 현재 우리나라에서 실시되고 있는 고령자를 위한 직업교육훈련프로그램은 유형별로 크게 세 가지로 나뉘어 진다. 첫째 한국산업인력공단에서 위탁·실시하는 1주에서 최장 4주간의 준·고령자 고용촉진을 위한 단기적응훈련프로그램이 있다. 둘째로 서울시 고령자취업알선센터에서 실시하는 3일간의 단기적응훈련프로그램이 있다. 그리고 몇 개의 대기업에서 시험적으로 제공되고 있는 퇴직자 준비 교육과정(outplacement)이 있다.

고령자 직업교육훈련프로그램들은 대체로 4주이하의 프로그램으로 한국산업인력공단의 '주부 및 준·고령자 고용촉진을 위한 단기적응 훈련프로그램'에의 적용을 염두에 두고 개발되었다.

50세 이상의 고령자들을 위한 공통적인 직업교육훈련프로그램으로 친절서비스교육훈련프로그램을 개발하였다. 50세 이상의 연령층들이 재취업을 할 경우 친절, 서비스 마인드와 태도형성이 가장 중요하다.

#### 1. 준·고령자 교육훈련 프로그램 개선

현재 준·고령자라는 개념은 일반적으로 널리 사용되지 않고 있다. 그 대신 준·고령자 또는 고령자라는 용어가 통용이 되고 있다. 고령자고용촉진법에 의하면 50세 이상에서 54세까지를 준·고령자, 55세 이상을 고령자로 각각 지칭하고 있다.

고령자 재취업 교육훈련 프로그램을 현재 노동부의 고용촉진훈련에 적용된다는 전제하에 준·고령자(50세)이상으로 대상을 설정하여 개발 되어야 한다. 그리고 50세 이상인 자중에서도 취업을 하지 못한 미취업자로 그 대상을 한정하여야 한다. 그 이유는 이렇게 개발될 프로그램은 이미 취업한 근로자들이 직업능력을 향상시키거나 직업을 전환하기 위해서는 적절하지 못하며 취업이 어려운 준·고령자를 위하여 개발하여야 하기 때

문이다. 다만 개발된 창업준비 기초훈련프로그램과 모든 고령자직업교육 훈련에서 기본적으로 필요하다고 판단되는 친절서비스교육훈련프로그램은 취업의 여부에 관계없이 응용 가능하다고 판단되기 때문이다. 준·고령자들이 취업이 비교적 용이한 단기훈련직종을 중심으로 프로그램을 개발하여야 한다. 이러한 선정의 배경에는 두 가지 이유가 있다.

첫째는 고령자들이 전반적으로 취업이 어렵지만 특히 준·고령실업자중에서 저학력층의 실업이 현재 더 문제시되고 있기 때문이다.

둘째는 본 연구에서 개발된 준·고령자를 위한 직업교육훈련프로그램이 노동부가 고령자 고용촉진을 위해 지원하는 한국산업인력공단의 "주부 및 준·고령자 단기적응 훈련과정"에 직접 활용하기 위한 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 장기적으로는 고학력 고령층들의 취업과 고용을 도와줄 수 있는 프로그램이 필요하다는 문제의식아래 현재 한국산업인력공단에서 위탁·실시하는 1주에서 최장 4주간의 준·고령자 고용촉진을 위한 단기적응훈련프로그램과 서울시 고령자취업알선센터에서 실시하는 3일간의 단기적응훈련프로그램을 최소한 1개월 이상의 교육훈련프로그램을 추가로 개발하여 운용되어야 한다.

이러한 프로그램들은 한국산업인력공단의 고용촉진훈련의 일환으로 적용되기보다는 실업자재취업훈련의 측면에서 접근되는 것이 바람직하다고 보아지기 때문이다.

## 2. 자원봉사 프로그램 활용

英國의 'New Deal 50 Plus'는 50세 이상 고령자의 직업훈련과 임금보조금제도를 연계한 프로그램이다. 獨逸도 '50+ Die Konnenes'라는 제도를 통해서 고용보조금, 일자리 창출, 구조조정시에 고령자의 순위 등 다양한 측면에서 고령자를 지원한다. 가장 다양한 고령자보조금제도를 가지고 있는 국가는 일본이다. 日本은 고령자의 재취업시에 지급하는 보조금 이외에도 다수의 고령자를 고용하고 있는 기업에 대한 보조금과 정년연장 또는 정년 후 계속고용을 위하여 노력하는 기업에 대한 보조금제도를 운영하고 있다. 몇몇 국가에서는 특히 고령자의 시간제근로(단시간근로)를 장려하거나 유급자원봉사를 지원하는 방식으로 고령자의 인력을 활용하는 방안을 강구한다. 자원봉사가 무보수성의 특성을 지니고 있기

는 하지만 소득수준이 낮고 자원봉사활동의 지속성이 적은 고연령자의 특성을 감안하여 자원봉사활동을 활성화시키고 한번 시작된 자원봉사가 지속적인 활동이 될 수 있도록 하기 위해서는 약간의 보상을 받고 일하는 반자원봉사 프로그램을 개발하여 보급할 필요가 있다.

대표적인 사례는 美國의 노인지역봉사고용프로그램(Senior Community Service Employment Program: SCSEP)이다. 55세 이상의 저소득층 노인을 위한 시간제 고용프로그램이다. 이 프로그램 참여자들은 일시적으로 지역 및 정부기관에서 일하고 주정부 혹은 연방정부에서 정하는 최저임금을 받으며 지역봉사업무를 수행하면서 직업훈련을 받는다.

이 프로그램은 1965에 제정된 미국노인법(Older Americans Act)에 따라 노동부가 프로그램의 운영에 필요한 자금을 지원한다. 또한 이 프로그램의 특성은 훈련을 통하여 노인의 능력을 신장시킴으로써 궁극적으로는 공공기관이나 사설기관에서 보조금 없는 직업을 가질 수 있도록 하는데 있다. 이 밖에도 미국은 현재 65세 이상 노인의 46% 가량이 자원봉사활동에 참여하고 있다. 미국의 노인자원봉사활동과 관련된 대표적인 조직으로서는 미국 퇴직자협회(American Association of Retired Persons : AARP)와 전국지역봉사단(Corporation for National and Community Service) 노인봉사단(Senior Corps)을 들 수 있다. 봉사자들에게는 시간당 2.65달러(세금을 제외한 액수)의 봉사료가 지급되고, 교통비·식비 등이 제공되며, 연 1회의 정기건강검진과 봉사중의 사고에 대한 상해보험도 제공된다.. 우리나라에서도 자신이 일하던 회사에서 일하는 것은 아니라고 할지라도 비이윤조직(Non Profit Organization)이나 혹은 제3섹터라고 불리는 분야에서 약간의 활동비를 받고 일하는 유급자원활동을 확산시키는 것도 바람직하다. 전문지식을 가진 은퇴노인에게는 사회에 봉사할 수 있는 기회를 제공하는 것으로 충분하다. 상대적으로 젊은 나이에 퇴직하였으나 새로 취업하기에는 특별한 기능이 없어서 문제가 되는 사람들에게는 궁극적으로 새로운 일자리를 찾는 데 도움이 되는 경력을 제공하고 훈련도 연계해 주는 것이 필요하다. 단순히 소일거리가 아니라 생계를 염려하는 수준임에도 불구하고 국민기초생활보장 대상에서는 제외되는 차상위 계층이라면 공공근로와 같이 직접적인 일자리 창출이 필요할 것이다.

2002년 장지연 교수의 발표에 따르면 이러한 자원봉사를 조직하는 일은 민간이나 사회단체의 노력만을 기대하고 있기에는 매우 어려운 일이

라고 한다. 이 일은 국가가 상당한 정도의 비용을 지원하여야 할 뿐 아니라 전국의 취업알선기관을 통하여 네트워크를 짜고 이를 통해서 개인과 단체, 기관을 연결하여야 할 것이다. 따라서 이 문제는 고령자를 위한 취업알선 인프라의 구축과 긴밀히 연계되는 정책적 과제이다.

### 3. 퇴직자준비지원 프로그램

기업에는 정년퇴직 등의 경우에 퇴직 준비교육을 지원할 의무가 부여된다(고령자고용안정법 개정 제11조 2). 정년퇴직 고령자가 증대함에 따라 고령기에 들어선 노동자가 서서히 직업생활에서 은퇴하여 퇴직후의 생활에 적응하는 것을 도와야 한다. 그렇지 않으면 오랜 기간 직장인으로서의 생활에 전념해오다가 퇴직후의 생활에 적응하지 못하는 이른바 [정년쇼크]가 생기는 경우도 있으며 이는 사회문제화 될 수 있다.

정년퇴직을 맞게 되는 고령기에는 업무상의 지휘명령이 없기 때문에 자신의 판단에 모든 생활만사에 대처하지 않으면 안 된다.

정년퇴직은 셀러리맨에게 있어서 삶의 보람이란 업무와 관련하여 회사로부터 얻는 효용(정신적인 안정감, 직장의 동료와의 연대감, 사회적 지위, 회사의 비용으로 행할 수 있는 폭넓은 경험 등)을 잃어버리는 것이다. 그러나 정년의 위기에 있는 셀러리맨들에게는 심각한 영향을 미친다. 이 같은 정년퇴직에 따르는 쇼크를 극복하고 "예정된 정상적인 위기"에 대처할 수 있는 준비가 필요하다. 이것이 퇴직자준비지원 프로그램이다.

### 4. 현실성 있는 고령자 프로그램 개발

일자리 확대 제공에 역점을 두어 실업자 흡수를 위한 공공근로, 주요 사회간접자본 및 지역경제사업을 본격 추진하여 일자리를 확대제공 하여야 한다. 실업기간의 장기화에 대비한 사회안전망을 조기확충하여 모든 근로자가 고용보험의 혜택을 받도록 하고, 저소득 실업자, 도산기업 실직자 등의 생활보호를 강화하며, 향후 구조조정 이후 활성화될 고용창출에 대비하여 직업교육·훈련의 내실화를 기하는 한편, 일용근로자, 여성실업자, 청소년·고학력 미취업자, 사무직 등 대상별 특성에 맞는 부문별 실업대책을 수립·추진해야 한다.

실업발생을 최소화하기 위해 일시적인 자금난을 겪고 있는 건설한 중소기업을 지원하여 실업이 확산되는 것을 방지하는 데 주력해야 한다. 종합적인 실업대책의 실시로 대량실업에 대처할 수 있는 기본적인 체제를 갖추어 근로시간 단축, 인력재배치, 일시휴업 등으로 전체고용을 유지하기 위해 노력하는 기업에게는 고용유지 기간 동안 사업주가 근로자에게 지급한 임금 및 휴직·휴업수당, 훈련비용 등을 지원하여 고용안정을 유도해야 한다.

<표-45> 고용, 노동, 임금 / 연령별 실업자 단위 : 천명

	계	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-64세	65세 이상
2002. 9	605	25	256	115	141	157	89	68
2002.10	639	26	276	121	155	179	95	84
2002.11	648	32	281	114	167	179	99	80
2002.12	702	42	316	144	172	170	98	72
2003. 1	789	42	382	197	185	173	95	78
2003. 2	822	39	404	207	197	178	103	75
2003. 3	807	32	375	191	183	179	109	70
2003. 4	756	26	335	161	174	181	108	73
2003. 5	744	24	334	161	174	177	102	75
2003. 6	755	43	323	167	156	178	90	88
2003. 7	781	56	329	173	157	178	95	83
2003. 8	756	27	317	162	155	182	102	80
2003. 9	730	25	295	143	152	191	103	88
2003.10	765	35	322	164	157	196	110	86
2003.11	792	43	351	185	166	187	112	75
	계	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-64세	65세 이상

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 1980 ~ 2003.

### 1) 실업문제 해결을 위한 프로그램 개발

준·고령자의 일자리 창출방안으로는 이들이 고용을 유지하도록 하는 방안과 일자리를 마련해주는 방안으로 구분할 수 있다. 먼저 고용유지를 증가하기 위해 모든 기업은 일정한 정년(평균 55세)제 도입을 위한 현실성 있는 준·고령자 취업에 관한 프로그램 개발을 하여야 한다. 실태조

사에 의하면 정년제도가 정년연령까지의 고용을 보장하는 것이 아니라 정년연령 이전에 조기퇴직 하여 '55세 정년'이 사실상 사문화되어 있다는 데 있다. 기업에서 준·고령자를 배제하는 원인은 첫째, 지배적인 임금체계인 연공급제하에서 준·고령자가 생산성에 비해 높은 임금수준을 받고 있기 때문이다. 고령자의 고용유지는 결국 노동비용의 증대를 의미하게 된다. 대기업일수록 50세 이후에 연령에 따른 임금프리미엄이 존재한다고 주장하였고, 50대 전후의 관리직과 40대 후반의 사무직·생산직 등에서 임금과 생산성간의 괴리가 나타날 가능성이 크다고 본다(허재준·전병유, 1998, 허재준, 2002). 둘째, 연령에 맞는 대우를 중시하는 문화가 형성되어 있기 때문이다. 사업체 실태조사에서 나타난 바와 같이 준·고령자의 고용을 기피하는 이유로는 '연령에 적합한 직급을 부여하기 어려워'서라는 응답이 가장 많았는데 서도 잘 나타난다. 고용유지를 통한 준·고령자를 위한 일자리창출방안은 이들이 정년까지 근무하거나 60세까지 연장하는 방안 및 연령차별을 금지하여 정년제도를 폐지하는 방안으로 구분된다.

## (2) 고용유지

우리나라의 경우 모든 기업에서 정년제를 가지고 있으며, 이들 기업의 평균정년연령은 55세로 규정되어 있다. 문제는 정년제도가 정년연령까지의 고용을 보장하는 것이 아니라 정년연령 이전에 조기퇴직하여 '55세 정년'이 사실상 사문화되어 있다는 데 있다. 고용보험의 피보험자격 상실자의 상실사유를 보면 피보험자격을 상실하는 시점의 연령이 50대인 경우 단지 2.9%만이 정년퇴직에 따른 직장이탈로서, 대부분은 '명예퇴직'으로 직장을 떠나는 것으로 나타났다(한국노동연구원 고용보험동향, 2002).

## (3) 임금피크제

임금피크제는 정년을 보장하거나 연장하는 대신 일정한 나이 이후 임금을 단계적으로 깎는 제도이다. 전문가들은 일정한 시점부터 임금을 점차 줄이면서 고용을 연장하는 '임금 피크제'를 도입해 고용주의 임금 부담을 줄이고, 고령자 취업을 권고가 아닌 의무로 강화해야 한다고 제시하였다. 이에 고령자 재취업을 위한 체계적인교육과 네트워크 필요성에 대한 인식이 점차 확대되고 있다.

실질적으로 정년보장 없는 '임금피크제'는 의미가 없다. 산별(産別)로는

처음으로 은행권 노사가 최근 임금피크제 도입에 전격적으로 합의함에 따라 이에 대한 관심이 높아지고 있다. 임금피크제는 이웃 일본에서 ‘일자리 나누기’ 차원에서 도입해 상당히 효과를 보았다. 우리의 경우 노사간 시각차로 크게 확산되지 못하고 있는 실정이다.

우리은행이 2005년부터 정년을 보장하는 대신 일정 연령이 되면 급여를 낮춰 적용하는 임금피크제를 시중은행 중 처음으로 도입하기로 했다.

우리은행은 임금피크제 도입을 위해 사업본부별로 연체관리, 신규업체 발굴 등 직무 300여 개를 마련했으며 55세가 되는 직원들은 정년까지 이들 업무를 수행 하게 된다.<sup>95)</sup>

우리은행 관계자는 “올해 후선 배치된 직원 20여 명 중 일부가 은행에서 별도 직무를 부여하지 않고 연봉을 삭감하는 것이 부당노동행위에 해당한다며 노동청에 이의를 제기해 마찰을 빚기도 했다”고 말했다. 하지만 임금피크제가 노사합의를 통해 도입되면 은행은 연봉의 일정 부분만 지급하고 별도의 직무를 부여하는 만큼 직원 호응도가 높을 것으로 예상된다.

<표-46> 우리은행 임금피크제

적용대상	만55세로 임원(단장급 이상) 승진을 못한 직원
적용시기	만55세가 되는 연도의 3월 1일부터 4년간
연봉산정	만55세(1년차) - 직전 연봉의 70% 만56세(2년차) - 직전 연봉의 60% 만57세-58세(3·4년차) - 직전 연봉의 40%
직무내용	연체관리 등 300여종 업무수행
성과급	일반직원과 동일한 성과급제 적용

자료 : 매일경제, 2004.10.15. 금융 A13면을 토대로 논자 재구성.

최근 일본에서는 2013년부터 65세에 후생연금지급 및 고령화 등으로 65세 현역사회를 지향하여 정년을 65세로 하자는 의견이 노조에서 나오고 있다. 일본의 경우 정년을 65세까지 연장하기보다는 정년 후 재고용방식으로 고용을 유지하고 있다. 전체적으로 정년 재고용시 임금감액률은 20-30% 미만인 25%로 가장 많고, 그 다음으로는 30-40% 미만 18.2%, 40% 이상 17.5%,

95) 매일경제, 2004.10.15.

10-15% 미만 17.3% 등의 순이지만, 5,000명 이상의 대기업에서는 40% 이상 임금을 삭감하는 비중이 41.7%로 가장 많은 반면 300인 미만의 중소기업에서는 삭감률이 20-30%인 미만인 비중이 가장 높은 편이다(伊藤 實, 2002).

<표-47> 일본과 한국의 임금피크제 사례비교

구 분		임금피크제도임 내용	도입연도
일 본	산요 전기	65세까지 고용희망하면 임금피크 연령은 55세-55세 -60세 : 임금피크의 70% 또는 75% 지급 -60세 이후 : 별도임금적용	2000. 4
	미쓰비시전기	60세를 기준으로 연장고용 희망기간만큼 조기퇴직 -조기퇴직연령-정년 : 피크임금의 80%지급 -정년이후-희망고용연령 : 피크임금의 50%만지급	
	후지 전기	65세까지 정년연장 희망하는 경우 -56-60세 : 피크임금의 85-90% -60세이후-55세 : 피크임금의 50-55%	
한 국	신용보증기금	정년(58세) 3년 전부터 임금 순차적 삭감 -55-56세 피크임금의 75%,57세55%,58세 35% 지급 -주요업무 : 채권추심, 신용정보 감독 등	2003. 7

자료 : 대한상공회의소, 2004. 7. 25일을 토대로 논자 재구성.

임금피크제로 어떻게 임금 총액이 증가하지 않도록 할지, 몇 세부터 적용하고 임금지급률은 어떻게 할지도 은행권 노사간에 구체적인 합의가 전혀 이루어지지 않았다. 이에 따라 은행별로 세부협상 과정에서 이런 쟁점들을 노조가 들고 나오면 새로운 논란거리로 등장할 우려가 있다. 또 재계에서는 임금피크제를 도입할 경우 근로자에 대한 소득세 경감, 정부의 재정지원 등을 요청하고 있어, 향후 기업으로 임금피크제가 확산 되기까지는 상당한 진통이 예상되고 있다.<sup>96)</sup>

임금피크제를 채택한 경우 임금을 조정하는 방안으로는 ① 정기승급분이 나 베이스업(base-up) 조정, ② 통상 수당 등 수당 조정, ③ 특별급여 조정 등을 들 수 있다.

96) 조선일보, 2004. 7. 26.

임금피크제를 시행할 경우 필연적으로 임금삭감은 불가피하여 근로자나 노동조합의 반발을 초래할 것은 분명하다. 그러므로 임금피크제를 시행하고자 할 경우 유의하여야 할 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 임금피크제 도입여부는 기업의 자율결정사항으로서 정부의 개입은 바람직하지 않다. 다만 임금피크제 도입에 필요한 모델 개발이나 가이드라인 등은 정부가 마련하여 기업에 제시할 수는 있을 것이다.

둘째, 가장 중요한 것으로서 퇴직금 문제가 해결되어야 한다. 이를 위해서는 중간정산제를 도입하는 등의 조치가 필요하다.

셋째, 노조 또는 근로자대표와의 합의가 반드시 있어야 한다. 임금피크제는 임금삭감을 초래하여 근로조건 불이익변경에 해당되기 때문에 노조 또는 근로자대표의 동의가 필요한 사항이다. 그러므로 임금피크제를 도입할 경우 근로자와 노동조합의 전향적인 자세가 요청된다. 근로자들이 노동조합을 결성하는 목적을 임금인상과 고용유지라고 할 때 임금인상도 중요하지만 최근의 상황을 고려하면 이제는 고용유지에 우선순위를 두어야 할 시점으로 보여진다.

넷째, 사용자는 임금피크제를 단순히 고령자의 임금을 삭감하는 방안으로 악용해서는 안된다. 임금피크제가 원래는 종업원의 고용을 정년까지 보장 또는 정년을 연장하는 경우에 도입되었다는 점을 감안하여야 할 것이다.

임금피크제를 실시할 경우 다음에 설명할 전제조건이 충족될 경우 퇴직에 대한 막연한 불안 제거, 조직에 대한 충성심 제고로 생산성 향상, 지식 전수, 중고령자의 조기퇴직으로 인한 각종 사회경제적 부정적 효과가 제거할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2) 연령차별 금지

연령차별의 개념은 아직 우리에게 생소하지만 현행법의 해석론으로서도 그 합리성이 인정되지 않으면 위법평가를 내릴 수 있다. 국적이나 성을 이유로 하는 차별과는 정도의 차이는 있지만, 헌법 제11조와 근로기준법 제 5조의 합목적적 해석을 통해 합리성 내지 형평의 관점에서 연령차별을 반가치적 행위로 평가할 수 있는 논리구조는 동일하기 때문이다. 이런 점에서 고령자고용촉진법 제4조의 2는 헌법 제11조를 확인하는 규정이라 해석해야 할 것이다.

그동안 명예퇴직이나 고용조정(정리해고)에서 연령이나 근속년수를 하나의 기준으로 삼는 것에 대해서 심각하게 문제가 제기되기 어려운 문화

가 팽배해 있는데다가 외환위기를 겪으면서 이러한 분위기는 더욱 지배적이 되었다. 하지만 40~50대에 회사를 나오면 재취업을 할 수 없는 상황에서 경영이 어려워져 정리해고를 한다는 것을 근로자들이 수용하기는 어렵다. 노동시장을 유연화해야 한다고 하면서 채용에서부터 연령을 엄격히 제한하는 것은 심대한 모순일 뿐 아니라 고연령자를 노동시장에서 구축하는 결과를 낳을 수밖에 없다.

미국은 이미 1967년에 연령차별금지법<sup>97)</sup>(The Age Discrimination in Employment Act: ADEA)을 제정하였다. 이 법에는 “채용, 해고, 승진, 정리해고, 급여, 배치, 훈련 등 고용과 관련되는 모든 면에서 기간이나 조건, 권리상의 모든 차별을 금지 한다”는 조항과 “채용시에 고용주가 구직자의 나이를 물어볼 수는 있으나, 채용공고와 기업광고에서 근로자의 연령에 대한 선호나 제한을 밝히는 것은 금지한다”는 조항이 포함되어 있다.<sup>98)</sup>

독일도 ‘근로조건법(The Work Condition Act)’를 통하여 고연령자가 차별받지 않을 것을 보장하고 있다. 프랑스도 ‘노동법(The Labor Code)’에서 인원감축시에 연령을 유일한 기준으로 삼을 수 없음을 명시하고 있고, 구인광고에서 회사가 원하는 연령상한선을 명시하지 못하게 하고 있다. 영국은 연령차별금지를 아직 입법화하지는 않았지만 입법화를 앞두고 ‘고용에서 연령다양화(Age Diversity in Employment)’라는 기치를 내걸고 전국적인 미디어 캠페인을 하고 있다.

우리나라는 고용조정(정리해고)이 너무 어려워서 기업하기 힘들다는 말을 많이 듣는다. 하지만 40대에 회사에서 나오면 다른데 전혀 갈 수가 없게 되어 있는 상황에서 회사가 경영이 어려워져 정리해고를 한다는 것을 노동자들이 수용하기는 어렵다. 노동시장을 유연화해야 한다고 하면서 채용에서부터 연령을 엄격히 제한하는 것은 심대한 모순일 뿐 아니라 고연령자를 노동시장에서 구축하는 결과를 낳을 수밖에 없다.<sup>99)</sup>

97) 고령 노동자를 위한 체계적이고 영향력 있는 법안은 ‘고용에 있어서 연령차별금지법(The Age Discrimination in Employment Act: ADEA)’이다. 이 법안은 1967년에 처음 제정되었다. 초기에는 40세 이상 65세 이하의 노동자를 보호하기 위한 것으로 고용에 있어서 연령차별을 금지한 것이다.

98) 고양곤, 「외국의 고령자 취업동향과 우리의 과제」, 서울 : 동인, 1996, p.122.

99) 기업이 고연령자를 배제하려고 하거나, 채용에서 상대적으로 젊은 근로자를 선호하는 이유는 기업의 연공서열식 조직문화와 보상체계에서 찾을 수 있다. 연공에 따라 서열이 매겨지고 자연스럽게 임금도 높아지는 조직, 나이에 대한 대접과 채용시 연령제한, 고연령자의 우선해고는 함께 청산되어야 한다. 연령차별을 없애기 위해서는 기업수준에서 인사관리와 보상체계의 개혁이 같이 진행되어야 할 것이다.

이러한 연령차별의 개념에 의하여 금지되는 행위로는 해고, 징계 등 근로자에게 불이익한 조치를 취함에 있어 연령을 고려하는 것, 근로자 복지제도의 적용에 있어 고령근로자에게 불이익을 주는 것, 조기퇴직을 강요하는 것 등을 생각해 볼 수 있다. 또한 근로자가 일정한 연령에 도달하는 것을 조건으로 근로관계를 종료시키는 ‘정년제’도 이와 유사한 논리구조를 가지고 있다.<sup>100)</sup>

우리나라에서도 연령차별금지법(ADEA)을 제정하여 ‘고령자고용촉진법’을 통해 근로자의 모집, 채용 또는 해고를 함에 있어 정당한 사유 없이 고령자를 차별하는 것을 금지하고 있으나, 벌칙규정이 없고 법의 목적을 관철하기 위한 적절한 수단이 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 강행적 규정인지 선언적 규정인지 그 법적 성격이 모호하여 법의 실효성을 기대하기 힘들다. 또한 국가인권위원회법에 의해 연령차별은 국가인권위원회의 조사 및 구제의 대상이 되지만, 차별행위를 사법적으로 무효화하거나 위법한 것으로 취급하는 법적효과는 발생하지 않고 사실적인 조사나 구제수단에 있어서도 제도적으로 일정한 한계를 지니고 있다.<sup>101)</sup>

준·고령근로자 인력에 관한 핵심적 사항은 『연령에 따른 퇴직』보다 『근무능력에 따른 퇴직』이어야 한다는 것이다.<sup>102)</sup> 그것은 젊은 사람이라고 해서 다 유능한 것은 아니고, 나이들은 사람이라고 해서 모두 구태의연하고 무능한 사람은 아니다(황진수, 한국산업인력공단. 2002. 5'27).

신규채용시에 연령을 제한한다는 사업체는 전체의 50%이고 경력직 중도채용에서 연령을 제한하는 사업체는 24.3%, 신규채용의 연령제한은 대기업일수록 높은 비율로 나타나지만 통계적으로 유의미한 수준은 아니다. 제조업과 비제조업간에 채용시 연령제한은 거의 차이가 없다. 인력을 선발할 때 고연령자를 기피하는 정도를 질문하였는데, 다소 기피하는 편이라는 응답과 매우 기피하는 편이라는 응답을 합치면 58.6%이다.

100) 참고로 미국에서는 근로자의 의사에 의하지 않는 강제정년제(mandatory retirement)를 연령차별행위의 하나로서 명시적으로 금지하고 있다

101) 조용만, 고령화 사회의 노동정책 방향. 고용상 연령차별금지의 법적과제를 중심으로, 2003 한·일 사회정책 심포지엄 발표문(12.6), 한국보건사회연구원, 2003, 176-177면.

102) 미국은 고령노동자를 위한 법안이 있다. 그것은 『고용에 있어서 연령차별금지법(The Age Discrimination in Employment Act ; ADEA)』인데 이 법은 고용에 있어 연령차별을 금지하는 내용으로 되어있다. 1986년에는 이 법이 개정되어 노동자의 은퇴연령자체를 아예 삭제해 버렸다. 일본에서도 2001년도에 이와 유사한 연령차별금지에 관한 법률을 의회에서 통과시킨 바 있다(황진수, 한국산업인력관리공단.2002).

‘전혀 기피하지 않는다’는 응답에 -2점, ‘매우 기피하는 편’에 +2점을 배정하는 5점 척도를 만들어 계산해보면, 이 지수는 평균 .45점이다.

<표-48> 신규·경력직 채용시 연령제한을 하는 사업체 비율

	규 모					산 업		
	50인 이하	51 ~ 150인	151~ 300인	301인~ 이상	규모 미확인	비제조업	제조업	전 체
신규 채용시	43.9	49.9	51.4	53.8	50.5	50.2	49.6	49.9
경력직 채용시	26.0	27.4	25.6	19.2	21.4	26.0	22.5	24.3

자료 : 황진수, 한국산업인력공단. 2002.5'27.

- 사업체 규모가 150인 이상이면 그 이하 규모의 사업체보다 기피하는 정도가 큰 것으로 나타나며, 제조업체는 비제조업체에 비하여 기피하는 정도가 심한 것으로 볼 수 있다.

<표-49> 인력선발시 고령자 기피정도 (단위 : %)

	규 모					산 업		
	50인 이하	51 ~ 150인	151~ 300인	301인~ 이상	규모 미확인	비제조업	제조업	전체
전혀 그렇지 않음	9.9	7.0	7.6	5.1	7.1	11.2	2.9	7.2
그렇지 않은편	19.7	16.1	13.3	12.7	18.6	15.3	16.3	15.8
중립	16.9	17.8	13.8	23.1	18.6	18.9	17.9	18.4
다소 그런편	36.3	44.1	47.6	42.3	37.2	37.5	46.8	42.0
매우그런편	17.3	14.9	17.6	16.9	18.6	17.1	16.1	16.6
기피지수	.31	.44	.54	.53	.42	.34	.57	.45
F.	1.832					13.8000		
Sig.	.120					.000		

자료 : 장지연, 기업체의 인상보상체계와 연령제한의 실태조사, 2003.3.p.67.

2002. 12. 30일 노동부에서는 고령자 고용개선을 위해 모집·채용·해고시  
준·고령자 및 고령자임을 이유로 차별을 하지 않도록 하는 고용차별금지규  
정을 고령자고용촉진법에 신설했다. 기업의 고령자채용을 촉진하기 위해 300  
인 이상의 사업장은 상시근로자 대비 3%이상의 고령자를 고용하도록 했다.

은퇴자협회는 노인뿐만 아니라 연령차별은 대학을 졸업한 취업재수생  
부터 명퇴를 강요받는 40, 50대 장년까지 우리 사회에 만연화 돼있다며  
연령차별을 법으로 금지해야 한다고 주장했다. 또 협회는 고령인구의 증  
가에 따른 사회적 부양부담을 줄이려면 고령자를 노동시장에서 배제하거  
나 차별하지 말아야 한다고 하며 오히려 고령자를 노동시장에 적극 유인하는  
시스템이 만들어져야 한다고 주장했다.

2002. 6. 3일 복지연합신문의 보도에 의하면 가두캠페인에 참가한 은  
퇴자 62세 민병욱씨도 단지 나이 때문에 일할 수 없다는 것은 능력 위주  
로 변화하는 사회흐름과도 맞지 않다고 하며 노인들은 젊은이들보다 적은 임  
금을 받더라도 사회에서 당당히 일하고 싶다고 말했다. 은퇴자협회는 앞  
으로도 서명운동을 계속 벌여 노동부에 고령자고용촉진법 개정 요구안과  
함께 고령자차별금지법 제정안을 제출할 계획이다.

## 제 5 장 결 론

우리나라는 경제위기 이후 많은 기업이 경영악화로 인하여 도산에 이르자 기업에서는 살아남기 위한 수단으로 기업내부를 끊임없이 축소하면서 한편으로는 구조조정을 통하여 경영상의 이유로 나이가 많은 준·고령자는 고용조건이나 생산성의 저하란 명목으로 고용주가 부담을 느끼면서, 본인의 의사와는 관계없이 대부분 반강제성으로 인생의 전부라고 생각해 온 50세 이상 준·고령층을 무차별하게 중간에 조기퇴출 시켰다.

이러한 사회적 변화에 따라 사회에서는 새로운 첨단 분야의 노동 수요가 증대 하는데 반하여 기존의 노동공급은 새로운 노동수요에 흡수되지 못하므로 노동시장에 양극화 현상이 일어나게 되어 궁극적으로 사회적 환경이 고용창출에 많은 변화를 주었다.

물론 직장의 휴폐업이나 개인적인 이유도 있지만 준·고령자일수록 개인적인 사유로 인하여 자발적 실업자가 된 경우는 낮은 편이다. 반대로 일거리가 없어서 혹은 사업의 경영악화로 비자발적 실업이 높은 편이다.

조기퇴직 또는 명예퇴직 한 준·고령자는 가정의 축을 이루고 있는 가정의 위치에서 볼 때 개인의 문제가 아니라 사회적 문제로 생각해 보아야 한다.

우리나라 기업체의 정년은 대개 50대 중반으로 되어 있으나 명예(조기)퇴직자를 선정할 때 기업에서는 우선적으로 연령을 기준으로 하여 50세 이상, 그 다음에 40세 이상을 기준으로 삼아 인사관리를 하고 있는 제도는 가장 큰 문제가 되는 것 중의 하나인 고용조정에서 연령을 기준으로 삼는 관행이다.

준·고령자가 그 동안 쌓아온 다양한 경험과 전문지식을 조직에 최대한으로 활용할 황금시기이다. 따라서 조기은퇴자들은 일정연령이 되면 회사를 떠나야 한다는 생각과 아울러 회사에 충성스럽게 일할 필요가 없다는 예기된 불안 속에서 무기력, 조직에 대한 불만과 회의, 무사안일, 책임회피의 심리적 조로현상을 보이고 있다. 그 뿐만 아니라 계획 없이 실직을 당하는 준·고령층은 실업으로 인하여 소득이 상실되므로 그때부터

생계에 위협을 받고 심지어는 가정문제까지 어렵게 되어 정신적으로나 육체적으로 많은 고통을 받게 되는 것이다. 이것은 자신뿐만 아니라 기업, 사회, 국가적 차원에서도 엄청난 손실이 아닐 수 없다.

그래서 본 연구에서는 재취업가능성이 갈수록 낮아지는 50세 이상 미취업 준·고령자에게 국가나 기업차원에서 고용의 기회를 높일 수 있는 대안과 정책을 다음과 같이 제시 하고 저 한다.

첫째, 정부와 기업이 그리고 지방자치단체간에 상호협력을 통한 실질적인 제도개선을 통해 향후 준·고령자의 기본생존권을 보장하고 사회참여를 활성화하여야 하고 국가적으로도 준·고령자취업인력을 효과적으로 활용하기 위해서는 고용안정과 고용창출을 통하여 실업을 감소시키고 사회복지적 차원에서 실업자 생계지원대책을 통하여 준·고령자를 지원하여야 한다.

둘째, 정부에서 고령자고용촉진법을 강화하여 고령자 우선고용 권장사항을 의무적이고 강제성으로 개정하여 일자리를 만들어 주어야 한다. 또한 준·고령인력의 활용을 통한 노동공급의 유지·확보와 고령자의 근로소득 증대를 통한 노인부양 비용의 경감 및 소비 활성화이다. 이를 위해서는 준·고령자에 대한 노동시장에서 조기퇴출을 최대한 유예하고 준·고령자를 생산적 인력으로 전환할 수 있는 적극적인 고령인력 활용정책이 필요하다.

셋째, 임금피크제와 같이 호봉급제를 보완할 직무급제를 도입하여 기업의 고령인력 고용에 대한 부담을 줄이는 동시에 연령에 따른 차별행위를 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이와 함께 고령자에 적합한 취업알선 서비스(outplacement service)를 확대하는 것도 준·고령인력 활용의 한 방안이 될 수 있다.

넷째, 정리해고제, 파견근로제 등 유연적노동시장제도의 순기능 강화를 모색하여 대기업 노동시장의 경직성을 완화하도록 하여야 한다. 준·고령자의 재취업 활성화를 위한 고용인프라 구축을 위해서는 고용안정인프라 개혁을 통한 평생고용의 기반을 마련해서 언제, 어디서나, 누구나 취업을 원할 수 있도록 하는 노동시장 내에서의 고용안정에 적합한 프로그램을 만들어 활성화 하는 것이 필요하다.

다섯째, 일을 하고 싶어도 일자리가 없고, 있다 하더라도 준·고령자라는 연령의 제한을 받기 때문에 고용의 기회가 상실되는 준·고령자에 대한 능력개발 지원 강화와 고용중심의 복지체계를 구축하기 위해서는 참여적 복지체계의 구축이 필요하며 재취업이나 자활의 기회를 제공하는데 중점을 두어야 한다. 고용보험의 실질적 적용확대와 실업급여의 내실화를 위해 주택, 교육, 의료체계의 획기적 개선을 통해 근로자의 삶의 질 향상을 통한 고용중심 복지체계의 기반도 구축해야 한다.

여섯째, 정부는 단기대책에만 급급해할 것이 아니라, 실업의 장기추세 및 그에 따른 정신적 공황을 성찰하고 그 대응책을 마련하는데 현재의 실업대책 프로그램을 수행하는 과정에서 실업자들의 상황을 보다 구체적으로 파악하고, 지침이 보다 신속하게 전달되고, 현실 상황에 맞게 실업대책 프로그램이 보완되는 방식으로 진행되기 위해서는 실업관련기관들의 기능을 획기적으로 강화해야 한다.

일곱째, 앞으로 미래지향적인 고용창출정책과 실업정책의 패러다임 전환을 과감히 시행하여 사회복지적 차원에 중점을 두고 경제적 측면과 사회복지적 측면에서 균형을 이루어야 한다. 그리고 사회복지적 차원에서는 중요한 네 가지 정책 즉 실업자 소득유지정책, 실업자의료보조정책, 실업자교육정책 및 실업자주택정책을 강화하여야 할뿐만 아니라 실업자의 생계에 대한 종합적 실업대책을 수립하고 실천할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

여덟째, 실직한 준·고령자는 가족갈등, 가족해체 및 아동방임 등 여러 가지 문제점을 안고 있을 뿐만 아니라 사회적인 문제에 대해서도 심각함으로 정부에서는 실업의 원인과 대상자를 규명하여 정확한 자료를 정립하고, 기존실업문제해결과 실업예방에 대한 목표와 대책을 세워야 한다. 그리고 실업의 심각성과 각 부문의 특이성을 감안하여 종합적인 실업대책을 세울 때 전문적 지식을 가진 사회복지전문위원을 참여케 하여 실업정책의 패러다임 전환을 촉구하여 경제적 차원과 사회복지적 차원의 균형을 이룩하도록 하여야 한다.

아홉째, 실업자들을 위하여 의료와 보건을 보장해 주어야 한다. 아울러

실업에 대한 교육은 실업후의 재취업을 위한 직업훈련프로그램을 통한 고용유지교육이 필요하다. 그리고 실업자에 대한 종합적 실업대책을 수립하고 실천할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 된다.

또한 정부는 단순한 구호에서 더 나아가 사회공동체의 질서와 삶의 질에 기여하는 공적 봉사활동의 영역을 다양하게 개발하고 이에 소요되는 재원은 물론 국민 모두의 몫이다. 이러한 공적 봉사의 가치를 인정하는 사회분위기를 조성하는 데에 우리 모두가 노력해야 한다. 이것이 장기불황기의 정신병리현상에 미리 대처하는 한 방안임을 강조하고 싶다. 그리고 정부의 실업대책이 분산되어 있기 때문에 관련부처간의 협조가 잘 이루어지지 않고 있음으로 통합적으로 운영하여야 할 것이다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌

### 가. 단행본

- 고양근, 「외국의 고령자 취업동향과 우리의 과제」, 서울, 동인, 1996.
- 김경배, 「준·고령인력의 고용현황과 정책방향」, 한국인력관리공단, 2003.
- 김정한, 장지연, 「중·고령자 고용실태와 일자리창출」, 한국노동연구원, 2002.
- 박재록·김영수, 「기업정년제도에 관한 연구」, 노사관계연구, 1993. 6.
- 장지연, 「기업체의 인상보상체계와 연령제한의 실태조사」, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「고령화시대의 노동시장과 고용정책(1)」, 한국노동연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「명예스럽지 못한 명예퇴직」, 한국산업인력공단, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「중고령자 고용촉진제도 개선방안 연구」, 한국노동연구원 고용보. 2001.
- 정경배, 「준·고령 인력의 효과적인 활용방안」, 한국산업인력공단, 2002.
- 황진수, 「현대복지행정론」, 개정판, 서울, 대영문화사, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「고령자 취업활성화방안」, 한국노인과학학술단체연합회, 2000a
- \_\_\_\_\_, 「준·고령인력을 둘러싼 환경적 요소」, 1999.

### 나. 학위논문 및 연구논문

- 구재관, 퇴직노인의 재취업에 대한 고찰, 밝은 노후모임 정기 세미나, 2000.
- 김유성, 정년제의 의의와 법적 문제, 서울대학교, 「법학」 90호, 1992,
- \_\_\_\_\_, 「2002, 논문집」, 2003.
- 김태섭, 「고령화 사회와 우리나라 노인복지의 현황 및 발전방향」, 한국노인문제연구소, 2001.
- 박재간, 「노인취업관련 사업의 활성화 방안」, 2000.
- 박종희, 「독일에 있어서 정년제와 고령자고용」, 고령자고용과 정년제의 법적과제(워크샷자료집), 한국법제연구원, 2003.
- 변재관, 「고령자 창업지원정책」, 노인복지정책연구, 통권 제15호, 1999.
- 신영수, 「중고령자 고용안정과 촉진에 관한 연구」, 한국인구학 제23권 제1호, 2000.
- 안혜경, 「중고령자 재취업 활성화 방안에 관한 연구」, 한성대학교 행정대학원석사학위논문, 2002.

- 이토 미노루(伊藤 實), 「일본의 고령자 고용실태」, 「고령자 노동시장의 특성과 정책과제」 제3차 KLI-JIL 국제워크숍. 2002.
- 장지연, 「정년제의 문제와 대안」, 대한은퇴자협회, 2003.
- 허재준, 「고연령자 고용확대를 위한 정책과제」, 「고령자 노동시장의 특성과 정책과제」, 제3차 KLI-JIL 국제워크숍, 2002.
- 홍기택, 「일자리 창출과 중소기업 활성화」, 동아일보, 2004.10.13.
- 황진수, 「고령자 취업정책의 현황과 과제」, 한국노인문제연구소, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「한국의 고령화사회 어떻게 대처할 것인가?」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「노인취업활성화 방안의 모색」, 한국노년학, 제13권 1993.
- \_\_\_\_\_, 「준·고령 인력의 효과적인 활용방안」, 한국산업인력관리공단, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「노인취업정책의 활성화 방안」, 한국노년학. 제16권 제1호. 1996.
- \_\_\_\_\_, 「준·고령자 취업의 기본체제」, 한국산업인력공단, 2002. 05. 27.
- \_\_\_\_\_, 「준·고령인력활용을 위한 인식전환」, 한국산업인력공단, 2003.5.27.

#### 다. 기타 연구자료

- 한국산업인력관리공단 「준·고령 인력의 효과적인 활용방안」, 2002.
- 대한노인회, 「취업알선센터 운영개소」, 2000. www.koreapeople. co.kr.
- 한국경제인총연합회, 「기업정년제의 실태조사」, 1988.
- 한국경영자총협회, 「정년제 조사」, 2002년.
- 대한은퇴자협회, 「정년제, 서울지역 대상조사」, 2003.
- 한국맹인복지연합회, 「복지연합신문」, 2001.
- 한국노동연구원, 「사업체실태조사」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「제1회 사업체패널 학술대회」, 논문집, 2003,
- \_\_\_\_\_, 「고용보험동향」, 연구보고서, 2003년.
- \_\_\_\_\_, 「고용보험동향」, 2002년.
- \_\_\_\_\_, 「고용보험동향 연구보고서」, 동아일보, 2004.
- 한국개발연구원(KDI), 「비전 2011」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「정책자료」, 2004.
- 삼성경제연구소, 「고령화사회의 도래에 따른 기회와 위협」, 이슈페이퍼, 2002.
- 경제협력개발기구(OECD), 「인구고령화와 재정의 대응과제」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「고령화의 재정전망」, 2001.
- 한국CEO포럼, 「정기세미나」. 2004.
- 금융감독원, 「통계청 2002」, 2003.

중앙노동위원회, 「2000부해314 판정」, 2001. 02. 02.  
 통계청, 「경제활동인구연보」, 1998  
 \_\_\_\_\_, 「장래인구추계」, 2001. 12.  
 \_\_\_\_\_, 「고용동향」, 2003. 06.  
 \_\_\_\_\_, 「고용동향」, 2003, 10. [www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr).  
 \_\_\_\_\_, 「경제활동인구조사」, 2003.  
 \_\_\_\_\_, 「추계인구 연령계층별 생산가능인구」, 2004.  
 \_\_\_\_\_, 「경제활동인구 월보」, 2004. 06.  
 \_\_\_\_\_, 「장래인구추계결과」, 2004.  
 \_\_\_\_\_, 「2004년 고령자 통계발표」, 2004. 10. 01.  
 보건복지부, 「보건사회백서」, 1997.  
 \_\_\_\_\_, 「2001년도 보건복지 국고보조사업안내」, 2001.  
 노동부, 「임금구조 기본통계조사」, 2001년.  
 \_\_\_\_\_, 「노동부고시」, 제2003-7호, 2003. 6. 9.  
 \_\_\_\_\_, 「1998 노동백서」, 1999.  
 \_\_\_\_\_, 「고령자고용촉진법개정」 2003. 03.  
 노동부고시, 제2003-7호, 2003. 06. 09.

#### 라. 인터넷 및 신문(방송)자료

<http://krivet3.krivet.re.kr>.  
[http://www.npc.or.kr/info/index\\_06.html](http://www.npc.or.kr/info/index_06.html).  
<http://www.hani.co.kr>.  
<http://www.molad.go.k>  
[http://www.npc.or.kr/mega/new/0211\\_03.html](http://www.npc.or.kr/mega/new/0211_03.html)  
<http://www.mohw.go.kr>.  
<http://www.oecd.org/EN/home/O,EN-home-658-nodirectorate-no-no.2002>.  
[http://publica.chungju.ac.kr/student/alumi/a\\_5/9852408.htm](http://publica.chungju.ac.kr/student/alumi/a_5/9852408.htm)  
<http://blog.naver.com/llove21/140004610706>, 2004. 08. 02.  
 경향신문, 2003. 06. 11.  
 동아일보, 2003. 12. 22.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 01. 03.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 01. 08.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 01. 13.

\_\_\_\_\_, 2004. 02. 04.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 10. 02.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 10. 13.  
 매일경제, 2004. 10. 02.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 10. 14.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 10. 15.  
 복지연합신문, 2002. 06. 03.  
 조선일보, 2004. 01. 08.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 07. 26.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 08. 02.  
 중앙일보. 2002. 08. 08.  
 한겨레신문, 2004. 02. 18.  
 한국일보, 2001. 07. 27.  
 \_\_\_\_\_, 2004. 03. 15.  
 SBS, 「조간뉴스브리핑」, 2003. 12. 26.

## 2. 외국문헌

Bazzoli, G. The Early Retirement Decision: New Empirical Evidence on the Influence of Health. *Journal of Human Resources*, 20(2) 1985, pp.214 - 234

Henretta, J. C., Chan, C. G. & O'Rand, A. Retirement Reasons vs. Retirement Process: Examining the Reasons for Retirement Typology. *Journal of Gerontology: Sciences*, 47, 1992, pp.51 - 57.

Hunt, J. S. Saul, P. N. The Relationship of Age, Tenure, and Job Satisfaction in Males and Females. *Academy of Management Journal*, 18, 1975, pp.690 - 702.

Krause, N., Lynch, J., Kaplan, G. A., Cohen, R. D., Goldberg, D. E. & Salonen, J. T. Predictors of Disability Retirement. *Scandinavian Journal of Work* 23, 1997, pp.403 - 413.

UN, 「The Sex and Age Distribution of World Population」, 각년도.

UN, 「World Population Prospects」, 1998.

OECD, "Home Economic Effects of Ageing", 2002.

# ABSTRACT

## A Study on the Issue of Reemployment of Korean Senior Citizens

Thesis for Master's Degree

Kim, Dae-Hoe  
Majored in Social Welfare  
Department of Social Welfare Administration  
Graduate School of Public Administration  
Hansung University  
Academic Adviser: Hwang, Jin-Soo

The economic policies of Korea have so far been development-oriented and this has prevented the country from coming up with a mechanism through which policies for the reemployment of the senior citizens are devised and upgraded.

As little attention has been paid to the issue of the reemployment of senior citizens in society as a whole, they suffer from not only a lack of material resources but also the feeling of isolation and desertion.

Improving the opportunities for the senior citizens to get jobs seems to be the most important task given to today's employment policymakers.

The more industrialized a society becomes, the rarer it gets to see the senior citizens being supported by their offspring. This is a phenomenon found common in many countries. In the industrial

society, the senior citizens are forced to make a living by finding jobs, as their livelihood is not supported by a public pension.

The senior citizens want to find a job as they wish to maintain their livelihood with the money they make and at the same time spend part of their wages on hobbies or leisure activities through which they can maintain a social relationship with others. In today's society a number of senior citizens are forced to quit their jobs against their will. Everyone knows that it is quite difficult for them to find another job. Even if they can find a job, the scope of the jobs that they can get tends to be very limited and they suffer from a very low wage level. Forcing competent people to quit makes it quite difficult for them to have a stable income in their old age, which in turn results in higher welfare costs that the state must bear.

As senior citizens are deprived of the opportunity to work to earn a living, they can grow to become a huge social burden for everyone to bear. Development of the employment policy for the senior citizens is very necessary as it would give them a source of income, allow them to feel they are still useful social resources, and contribute to better health. So this type of policy of helping the senior citizens to find job opportunities at state level is of great importance.

In rural areas, most of the young people have moved out into cities or factory complexes, leaving all the agricultural jobs to the senior citizens. However, it is very difficult for senior citizens to find jobs in urban areas.

The number of senior citizens people who want to find jobs sharply outweighs the number of jobs available to them.

This paper studies ways to find jobs for those jobless senior citizens who are aged 50 or older and whose livelihood is threatened by not being able to find a stable source of income.