

# **고용보험제도하에서의 고령자 고용촉진 지원방안에 관한 연구**

**1995**

**한국노동연구원**

## 目次

- I. 高齡者 増加推移 및 展望
  - II. 高齡者 所得保障制度
    - 1. 公的老後所得保障制度
    - 2. 高齡者 就業促進 프로그램
  - III. 高齡者 雇傭의 障碍要因
    - 1. 早期停年制 및 早期退職制
    - 2. 再就業의 不振
    - 3. 實態調査에 의한 障碍要因 把握
  - IV. 高齡者 雇傭支援이 勞動市場에 미칠 影響分析
    - 1. 勞動市場의 需給不均衡
    - 2. 勞動市場에 미칠 影響分析
    - 3. 高齡者 雇傭支援政策의 限界
  - V. 外國의 高齡者 雇傭支援制度
    - 1. 日本의 高齡者 雇傭安定制度
    - 2. 獨逸의 高齡者 雇傭促進制度
  - VI. 高齡者 雇傭促進 支援方案
    - 1. 概要
    - 2. 高齡者雇傭促進獎勵金
    - 3. 基本方向
    - 4. 停年年齡의 延長
    - 5. 現行의 雇傭保險에서의 支援方案
    - 6. 制度改善을 통한 支援方案
  - VII. 所要費用 推定
    - 1. 1996년 高齡者雇傭促進獎勵金 推定
    - 2. 1997~99年の 高齡者雇傭促進獎勵金 推定
  - VIII. 結論
- 參考文獻

## 表目次

- <표 I -1> 고령자 인구비율 변화추이
- <표 I -2> 고용보험의 연령별 피보험자 현황(1996년초 현재)
- <표 I -3> 성별 · 연령별 고령자 취업률 추이(1985~94년)
- <표 I -4> 고령근로자의 취업직종별 분류(1994년)
- <표 I -5> 고령근로자의 취업형태별 분류(1995년)
- <표 II -1> 국민연금의 장기재정추계
- <표 II -2> 생활보호대상자 현황
- <표 II -3> 노인능력은행 취업알선 추이
- <표 II -4> 60세 이상 노인의 주 수입원(1994년)

- <표 III-1> 우리나라 기업의 정년제도 형태
- <표 III-2> 60세 이상 노인들의 적정정년에 대한 인식
- <표 III-3> 6대 시중은행의 인력수급 현황

- <표 IV-1> 교육정도별 실업자수 및 실업률 추이(1985~94년)
- <표 IV-2> 연령계층별 실업률 추이(1985~94년)
- <표 IV-3> 연도별 인력부족현황 추이(1990~95년)
- <표 IV-4> 산업별 인력부족 현황
- <표 IV-5> 생산관리직의 사업체규모별 인력부족 현황

- <표 V-1> 계속고용제도도입장려금 지급액
- <표 V-2> 고연령자고용환경정비장려금 지급액
- <표 V-3> 연령별 장기실업자(구서독지역, 9월말 기준)
- <표 V-4> 일반적 고용창출책으로 지원된 근로자수 추이(1987~94년 구서독지역)
- <표 V-5> 각출료 납부기간과 연령에 따른 실업수당 지급기간
- <표 V-6> 독일의 실업자수 현황

- <표 VI-1> 산업별 고령자 비율
- <표 VI-2> 고용보험 적용사업장 규모별 고령자 비율(1995년 12월 31일 기준)
- <표 VI-3> 고령자의 고용확대를 위해 가장 중요하다고 생각되는 것

- <표 VII-1> 고령자고용촉진장려금 지원대상 고령자수(1995년 12월 31일 현재)
- <표 VII-2> 고용안정사업의 연령별 피보험자수의 현황 및 추정치

## 그림目次

[그림 V-1] 독일의 고령자 고용지원수단

## 1. 高齡者 增加推移 및 展望

우리나라 총인구 증가율은 1961년에는 3.0%로 매우 높았지만 경제성장과 함께 지속적으로 하락하여 1995년과 2000년에는 각각 0.89%와 0.81%가 될 것으로 전망되어 선진국 수준에 근접할 것으로 예상된다. 이러한 총인구 증가율의 둔화에도 인구구조적 측면에서 살펴보면 우리 사회는 고령화되고 있으며 이러한 추세는 가속화되고 있다. 55세 이상의 고령자가 총인구에서 차지하는 비중은 1960년에는 7.5%에서 1995년에는 13.3%로 증가하는데 그쳤지만 (지난 35년 동안 5.8%포인트 증가하였음), 2010년에는 19.2%로 급성장할 전망이다. (앞으로 15년동안 5.9%포인트 증가할 전망임 <표 I-1>참조). 출산율과 유아사망률의 하락 및 평균수명의 연장에 의한 이러한 인구구조의 노령화는 다양한 사회적·경제적 문제를 야기하게 된다.

사회적 문제로서는 우선 노령인구의 증가와 함께 개인주의 사고방식 및 핵가족의 가속화로 전통적인 부양의식이 약화되고 소외감을 느끼는 노인들의 수가 증대되어 노인문제가 중요한 사회문제로 대두하게 된다. 핵가족화의 진전으로 노인단독세대가구의 비중이 증대하며, 이에 따라 노인의 간병보호와 관련된 다양한 사회적 문제가 발생하게 된다. 또한 산업사회가 진전됨에 따라 경제활동인구 중에서 피용자의 비중이 증가하게 되며, 노후생활을 위한 피용자의 주된 수입원은 공적연금이지만 현행의 공적연금만으로는 노후생활을 위하여 충분하지 못하기 때문에 노인층의 빈곤이 확대되는 문제가 발생하게 된다.

경제적 문제로서는 첫째, 인구구조의 노령화가 출산율의 하락과 병행하여 진행될 것으로 예상되어 노동력 공급이 부족하게 되어 국민경제가 지속적으로 성장할 경우 현재의 노동력 부족현상이 심화되며, 이에 따라 고령자의 취업이 증가하고 유흥생산인력인 가정주부 등의 여성근로자의 취업이 증가될 것이다. 즉 노령화는 은퇴연령을 연장시키며 고용구조의 변화를 가져오게 된다. 둘째, 고령화가 전체인구에서 차지하는 비중이 증가하고 가족단위의 세대간 연대의식이 약화됨에 따라 고령자를 위한 정부의 사회보장 지출비가 증가 하여 재원조달 문제가 발생하며, 이러한 추세는 시간이 경과함에 따라 가속화될 것으로 전망된다.

사회보장 지출비의 중요한 구성요소는 노인건강을 위한 의료비 지출, 노후 소득보장을 위한 연금과 공적부조에 소요되는 비용 등이다. 여기서 의료비 및 공적부조에 소요되는 비용은 지속적으로 증가할 것이다. 또한 적립방식과 부과방식의 재원조달을 혼합하여 사용하고 있는 연금의 경우 재원조달에 있어서 수지균형이 이루어지면 노령화에 의한 세대간 소득이전 (intergenerational transfer)만 발생하여 젊은 세대의 노인부양 부담만 증가하게 될 것이다. 그러나 우리나라 공적연금의 경우 군인연금과 공무원연금에서는 이미 적자가 발생하고 있으며, 일반국민을 가입대상으로 하는 국민연금의 경우에도 현재의 재원조달 규정과 급부수준을 유지할 경우 2030년경에 수지적자가 발생하며, 2040년경에는 기금이 고갈될 것으로 예상된다.<sup>1)</sup> 이처럼 공적연금제도에 적자가 발생할 경우 재정안정을 최종적으로 책임지고 있는 정부는 군인연금의 경우에서처럼 일반예산에서 이를 지원할 수밖에 없다.

<표 I-1> 고령자 인구비율 변화추이

(단위 : %)

	55~59세	60세 이상	65세 이상	55세 이상
1960	2.5	2.1	2.9	7.5
1965	2.6	1.8	3.1	7.5
1970	2.6	2.0	3.1	7.7
1975	2.6	2.0	3.5	8.1
1980	3.0	2.2	3.8	9.0
1985	3.1	2.5	4.3	9.9
1990	3.7	2.7	5.0	11.4
1995	4.3	3.3	5.7	13.3
1996	4.4	3.5	5.9	13.8
1997	4.5	3.6	6.1	14.2
1998	4.5	3.7	6.3	14.5
1999	4.4	3.8	6.5	14.7
2000	4.4	3.9	6.8	15.1
2005	4.7	4.0	8.2	16.9
2010	5.5	4.3	9.4	19.2

자료 : 통계청, 「1960~2000 시도별 추계인구», 1994. 6.

\_\_\_\_\_, 「장래인구추계(1990~2021)», 1991. 4.

고령자의 생계보장을 일반예산에 주로 의존하여 해결하는 것은 국민경제적 차원에서 많은 부작용을 야기하게 되므로 고령자의 풍요로운 생활을 보장하기 위해서는 이들이 취업할 능력과 의사가 있을 때 취업할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 이처럼 취업희망자에게 고용기회를 확대제공하는 것이 직접적인 소득이전인 연금이나 공적부조와 같은 노후소득보장제도에 의한 지원보다 고령자 개인의 경제적·정신건강적 측면에서 뿐만 아니라 인적자원의 효율적 활용과 부양비 절감이라는 국민경제적 측면에서도 바람직하다.

<표 I-2>는 1996년초 현재 고용보험적용사업장(약 4만 2천개소)에 가입된 피보험자의 연령별 분포를 나타내는데 55세 이상의 고령자가 전체 피보험자에서 차지하는 비중은 4.7%에 불과하며 이를 성별로 분류하면 남자근로자와 여자근로자는 각각 5.0%와 4.1%를 차지하고 있다. 또한 <표 I-3>은 성별 및 연령별로 고령자 취업률 추이를 요약한 것인데 이는 고령자 취업률이 경기변동에 따라 약간의 예외가 있기는 하지만 장기적으로 증가하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 이러한 취업률의 전반적인 증가추세에도 불구하고 근로

<표 I -2> 고용보험의 연령별 피보험자 현황(1996년초 현재)

(단위 : 명, %)

	전 체	남 자	여 자
18세 미만	30,317( 0.7)	6,315	24,002
18~19세	160,565( 3.8)	45,673	114,892
20~24세	662,165(15.7)	242,915	419,250
25~29세	843,796(20.0)	669,032	174,764
30~34세	739,434(17.6)	664,401	75,033
35~39세	618,469(14.7)	529,458	89,011
40~44세	422,223(10.0)	334,713	87,510
45~49세	307,500( 7.3)	233,608	73,892
50~54세	225,246( 5.4)	167,564	57,682
55세 이상	199,731( 4.7)	152,040	47,691
전 체	4,209,446(100.0)	3,045,719	1,163,727

자료 : 노동부 내부자료

<표 I -3> 성별 · 연령별 고령자 취업률 추이(1985~94년)

(단위 : %)

	전 체		남 자		여 자	
	55~59세	60세 이상	55~59세	60세 이상	55~59세	60세 이상
1985	60.7	29.3	77.4	44.3	47.2	19.2
1986	59.5	30.6	75.9	44.7	46.9	21.4
1987	61.6	32.7	77.6	47.0	49.1	23.5
1988	63.1	32.9	79.7	48.0	49.6	23.2
1989	67.1	34.8	82.4	49.1	52.8	25.8
1990	68.6	35.6	83.6	49.9	54.4	26.4
1991	69.4	36.2	84.8	50.8	54.4	26.6
1992	69.2	37.9	84.9	53.3	54.1	27.8
1993	68.7	36.8	84.8	52.3	53.4	26.7
1994	68.9	38.2	84.5	53.8	53.9	27.9

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』, 1995에서 계산.

능력이 있으며 자녀교육 및 이들의 결혼문제 등으로 목돈을 많이 필요로 하며 가정생계의 대부분을 책임지고 있는 55~59세 남자근로자의 취업률이 1994년에 84.5%의 비교적 낮은 수준에 머무르고 있어 사회보장정책적 차원에서 많은 문제가 있음을 시사하고 있다.

연령별로 이를 살펴보면 55~59세의 취업률이 60세 이상의 취업률보다 30%이상 높다. 성별로는 남자근로자의 취업률이 여자근로자의 취업률보다 현저하게 높을 뿐만 아니라 이러한 취업률 차이가 시간이 경과하여도 별로 축소되고 있지 않아서 사회복지적 측면에서 뿐만 아니라 유희인력의 생산적 활용이라는 관점에서 여자고령자의 취업촉진이 더욱 필요함을 제시하고 있다. 생산적인력의

부족이 심화되는 상황에서 전체근로자에서 차지하는 고령자의 비중과 고령자의 취업률이 낮은 것은 노동력 부족이 국민경제에 미치는 피해를 줄이기 위하여 고용보험에서 고령자의 취업을 적극 지원할 필요가 있음을 시사하고 있다.

고령근로자를 취업직종별로 분류하여 살펴보면, 농림·어업종사자의 비율은 지속적으로 감소하고 있지만 아직도 56.9%를 차지하여 매우 높으며, 단순노무자와 서비스·판매근로자가 각각 18.9%와 13.1%를 차지하고 있다(표 I-4 참조).

<표 I-4> 고령근로자의 취업직종별 분류(1994년)

(단위 : %)

	전 체	성		연 령			
		남 자	여 자	60~64	65~69	70~74	75 이상
농림·어업	56.9	53.9	61.0	57.2	54.5	57.6	66.7
단순노동	18.9	14.9	24.4	17.2	22.8	15.6	21.5
서비스·판매직	13.1	14.6	11.0	14.0	13.6	13.0	1.6
사무직	3.0	5.1	-	2.7	3.3	4.5	-
기능직	2.7	3.4	1.6	2.7	2.2	4.5	-
전문직	2.6	4.4	-	2.2	2.3	3.6	4.3
기능공 및 준전문직	1.4	1.5	1.3	2.5	-	-	4.6
기계조작 및 조립	0.5	0.9	-	0.4	1.1	-	-
입법공무원, 고위임직원	0.3	0.6	-	0.6	-	-	-
기 타	0.6	0.6	0.7	0.6	0.3	1.3	1.4
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 이가옥 외(1994, 71쪽).

이처럼 60세 이상 근로자의 대부분이 단순한 육체노동에 종사하고 있으며, 사무직을 포함한 기술을 필요로 하는 직종에 종사하는 근로자의 비중은 매우 낮다. 한편 여자고령자의 경우 교육수준이 남자보다 떨어져서 농림·어업과 단순노동 직종에 종사하는 비중이 높으며, 연령별로 75세 이상의 노인이 동직종에 종사하는 비중이 높은 것은 고령으로 다른 취업기회가 적기 때문으로 판단되어 사회복지정책적 차원에서 많은 문제가 있음을 시사하고 있다.

<표 I-5>는 고령근로자의 취업형태를 전체근로자의 취업형태와 비교한 것이다. 이에 따르면 전체근로자에서 비임금근로자와 임금근로자가 차지하는 비중은 각각 38.0%와 62.0%인데 비하여, 55세 이상인 고령근로자의 경우에는 이의 비중이 각각 64.8%와 35.3%로 비임금근로자의 비중이 현저히 높다. 여기서 고령근로자의 경우 특히 영세한 규모가 대부분인 자영자와 무급가족종사자의 비중이 전체근로자에 비하여 현저히 높은 반면, 상용 및 임시근로자는 전체근로자의 절반 수준에도 미치지 못하여 취업상태가 매우 불안정함을 알 수 있다. 이는 고령자의 경우 취업률이 전체근로자보다 낮을 뿐만 아니라 취업된 고령자도 주로 자영자와 무급가족종사자로 근무하기 때문에 취업상태가 불안정한 문제가 있음을 제시하고 있다.

<표 I -5> 고령근로자의 취업형태별 분류(1995년)

(단위 : 천명, %)

	전 체	55세 이상
비임금근로자	7,540(38.0)	1,916(64.8)
고용주	1,457(7.3)	152( 5.1)
자영자	4,063(20.5)	1,252(42.3)
무급가족종사자	2,20(10.2)	512(17.3)
임금근로자	12,297(62.0)	1,043(35.3)
상용 및 임시근로자	10,530(53.1)	731(24.7)
일용근로자	1,767( 8.9)	312(10.5)
전 체	19,837(100.0)	2,958(100.0)

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』, 1995, 292쪽에서 계산.

주석 1) 이에 관한 자세한 내용은 정경배 외(1992)와 민재성 외(1991)를 참조.



## II. 高齢者 所得保障制度

### 1. 公的老後所得保障制度

#### 가. 개요

우리나라의 공적노후소득보장제도는 크게 공적연금제도, 법정퇴직금제도, 공적부조제도 및 간접보조제도의 4부분으로 구성되어 있다. 여기서 공적연금제도가 노후소득보장제도의 핵심을 이루고 있으며 다른 제도는 이를 보완하는 체계로 구성되어 있다. 정부가 주도하며 당연가입을 원칙으로 하는 공적연금제도는 다시 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도와 특수직 종사자를 대상으로 하는 공무원연금제도, 군인연금제도 및 사립학교교원연금제도로 구성되어 있다. 아울러 우리나라의 독특한 노후소득보장제도로서 법정퇴직금제도가 있으며, 세금을 재원으로 사회적 약자를 대상으로 하여 정부가 실시하는 사회정책의 한 분야인 공적부조제도는 최저생계비 이하의 생활을 하는 노인에게 정부가 일반예산에서 재정지원하는 제도이며 현재 실시하고 있는 사업으로는 생활보호사업과 노령수당이 있다.

#### 나. 공적연금제도

##### 1) 국민연금제도

국민연금제도는 10인 이상의 사업체에 종사하는 18세 이상의 근로자를 당연가입대상자로 하여 1988년에 도입되었으며, 1991년 7월에 가입대상이 5인 이상 사업체의 근로자로 확대되었다. 각출요율은 1988년에 보수월액의 3%에서 출발하여 1993년에 6%로 증가하였으며 1998년부터는 9%로 인상된다. 1988~92년에 적용된 3%의 각출요율에서는 피용자와 고용주가 각각 1.5%씩 부담하였다. 그러나 1993~97년에 적용되는 6%의 각출요율에는 피용자, 고용주, 퇴직금전환이 각각 2%씩 부담하며, 1998년부터는 이들이 각각 3%씩 재원조달에 참여하게 된다. 급여의 종류로는 완전노령연금, 감액노령연금, 재직자노령연금, 조기노령연금, 특례노령연금, 장해연금, 유족연금 및 반환일시금 등이 있다. 일반적 노령연금으로는 가입기간이 20년 이상인 피보험자에게 지급되는 완전노령연금, 재직자노령연금 및 조기노령연금이 있으며, 가입기간이 15년 이상 20년 미만인 가입자에게 지급되는 감액노령연금 등이 있다.

60세에 수급을 시작하는 완전노령연금의 경우 연금액은 20년 가입시 최종보수월액의 40%보다 적은 수준이며 공적연금제도가 추구하는 중요한 목표중의 하나인 소득분배의 향상을 위하여 고소득자가 저소득자보다 상대적으로 낮은 수준의 연금을 받도록 설계되어 있다(연금산출방식의 A항 참조). 완전노령연금의 산출방식(12개월 기준)은 다음과 같다.

$$\text{완전노령연금} = 0.2(A+B)(1+0.05n) \times 12$$

단 A : 연금수급 전년도에의 쉰가입자 평균보수월액

B : 가입자 개인의 쉰가입기간 평균보수월액의 평균액

n : 20년초과 가입년수

한편 제도도입 당시 45세 이상 60세 미만인 근로자는 취업기간의 제한성으로 이러한 종류의 연금을 받기 어렵기 때문에 이들을 보호하기 위하여 고안한 것이 특례노령연금이다. 가입기간이 5년 이상이며 제도도입 당시 45세 이상 50세 미만이었던 피보험자에게는 특례노령연금을 수급할 수 있는 자격이 주어진다. 급부로는 가입기간이 5년인 피보험자에게는 완전노령연금액의 25%와 피부양자를 위한 加給年金額이 지급되며, 가입기간이 5년을 초과할 때에는 매년 완전노령연금액의 5%씩을 추가로 지급하게 된다. 그러나 제도도입 당시 60세 이상이었던 근로자는 동 제도의 혜택을 전혀 받을 수 없으며, 현재 특례노령연금을 받고 있는 사람도 가입기간이 짧기 때문에 연금수준이 매우 낮아 특례노령연금이 노후생계를 충분히 보장하지 못하는 문제가 있다.

이러한 문제외에도 국민연금제도의 근본적인 문제점은 다음과 같다. 첫째, 국민연금제도는 장기적으로 재정불안정에 처해있다. 본격적인 연금지급은 제도도입후 20년이 되는 2008년부터 시작될

것이므로 이 때까지는 적립금이 빠른 속도로 증가하지만, 2028년부터는 적립금이 감소하기 시작하여 2039년에는 적립금이 고갈될 전망이다.(표Ⅱ-1 참조). 이러한 문제가 발생하는 것은 납입하는 보험료 수준보다 급부수준이 지나치게 높게 책정되어 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 둘째, 국민연금의 연금대체율(연금수급전 최종보수월액에 대한 연금액의 수준)은 특수직역연금보다 낮기 때문에 제도간의 수평적 형평성이 달성되지 못하고 있다. 셋째, 공적연금이 서로 연계되어 있지 않기 때문에 국민연금 가입자가 직장을 특수직역연금으로 옮길 경우 이전의 가입기간이 인정되지 않고 있으며 국민연금과 특수직역연금의 급여가 동시에 지급될 수 있는 이중급여문제가 있다.

<표 Ⅱ-1> 국민연금의 장기재정추계

(단위 : 1988년 불변가격, 억원)

	총수입	총수입		총지출	수지차	적립금
		각출수입	이자수입			
1990	8,899	7,285	1,615	369	8,530	19,301
2000	80,767	52,122	28,645	18,780	61,987	309,720
2010	177,532	82,101	95,431	44,746	132,787	1,041,983
2020	297,460	121,103	176,357	164,868	132,592	1,982,248
2030	314,460	154,692	160,291	362,459	-47,476	1,757,121
2040	205,726	198,001	7,724	487,964	-282,238	-352,788
2050	253,624	253,624	0	529,936	-276,312	-2,857,584

자료 : 한국보건사회연구원, 정경배 외(1992, 223쪽).

## 2) 공무원연금제도

공무원연금제도는 최초의 공적연금제도로 1960년에 도입되었으며 중앙 및 지방의 일반직 공무원, 판검사 및 경찰직 종사자를 가입대상으로 하여 시작하였다. 재원조달은 1995년까지 피보험자인 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 각각 보수월액의 5.5%를 각출료로 납부하여 이루어 졌다.<sup>2)</sup> 급부수준으로는 20년 근무시 최종보수액의 50%가 지급되며 20년을 초과하여 근무하면 매년 연금수준이 2%씩 증가하지만 최고 76%를 초과하지는 못하도록 규정되어 있다. 공무원연금제도의 특징은 다음과 같다. 첫째, 20년 가입시의 연금수준이 최종보수액의 50%로서 국민연금보다 높다. 둘째, 국민연금에서와는 달리 소득재분배적 기능이 없도록 제도가 설계되어 연금수준이 소득에 비례하여 결정된다. 따라서 공적연금제도의 목표 중의 하나인 소득재분배가 이루어지지 않고 있다. 셋째, 국민연금에서 수급자격으로 가입기간 및 연령이 적용되는 것과 달리 연금수급자격으로 가입기간만이 중요하다. 따라서 조기퇴직후 민간기업에 재취직시 연금과 월급을 동시에 수령하게 되어(민간기업 취업시 100%의 연금이, 정부투자기관에 취업시 50%의 연금이 지급됨) 지나치게 높은 실질소득을 구현할 수 있는 문제가 발생하고 있다. 넷째, 급여종류가 국민연금보다 다양하다. 한편 공무원연금제도에서 사용하는 퇴직연금의 산출방식(1년 기준)은 다음과 같다.

$$\text{퇴직연금} = \text{퇴직전 최종보수연액} \times [0.5 + 0.02(n - 20)]$$

단, n은 재직년수이며  $20 \leq n \leq 33$ 임.

## 3) 군인연금제도와 사립학교교원연금제도

군인연금제도는 장기복무하사관과 장교를 가입대상으로 하여 1963년에 도입되었고 재원조달 방법이나 급부내용은 원칙적으로 공무원연금제도와 동일하다. 동 제도의 특징으로는 첫째, 근속 및 계급정년제로 조기퇴직이 이루어지기 때문에 연금수급연령이 빠르다. 둘째, 전투기간을 3배로 인정하기 때문에 20년 이상의 연금수급자가 많으며 연금수준이 높다. 셋째, 조기퇴직으로 납부한 각출료보다 수급하는 연금수준이 현저히 높으며, 가입자수는 일정한데 비하여 연금수급자수는 지속

적으로 증가하여 군인연금은 심각한 수지불균형상태에 있다.

한편 사립학교교원연금제도는 사립의 초·중·고등학교, 전문학교 및 대학의 교사와 교수를 대상으로 1975년에 도입되었으며 가입대상자를 1978년에 이들 학교의 사무직 종사자로 확대하였다. 동 제도 역시 공무원연금제도를 기초로 하여 설계되었기 때문에 재원조달 방법이나 급부내용이 원칙적으로 공무원연금제도와 동일하다 그러나 재원조달에 있어서 교원과 사무직원이 각각 5.5%씩 동일하게 부담하지만, 학교법인이 교원에 대해서는 3.5%를 부담하는 것과는 달리 사무직원에게는 5.5%를 부담하였다. 차액인 2.0%는 교원에 대한 정부의 지원형태로 일반예산에서 충당되었다. 그러나 1996년부터 공무원연금법 개정에 맞추어 교원과 사무직원의 개인부담금은 6.5%로, 교원을 위한 법인부담금은 4.0%로, 그리고 교원을 위한 국가부담금은 2.5%로 증가하였다.

공무원연금제도, 군인연금제도 및 사립학교교원연금제도와 같은 특수직역연금제도는 도입된 지 비교적 많은 시간이 흘렀고 은퇴후의 소득보장을 위하여 설계되었기 때문에 해당 피보험자에게는 노후생활을 위한 소득보장의 역할을 비교적 충실하게 수행있다. 그러나 이러한 연금수급자가 전체고령자에서 차지하는 비중은 매우 낮으며, 60세 이상의 노인인구에서 차지하는 비중은 단지 0.4%에 지나지 않는 것으로 추정된다.<sup>3)</sup> 따라서 이상에서 살펴본 공적연금제도가 우리나라 고령자 대다수의 소득을 보장하는 역할을 수행하는 데는 한계가 있다고 평가할 수 있다.

#### 다. 법정퇴직금제도

법정퇴직금제도는 우리나라의 독특한 제도로써 1953년에 제정된 근로기준법 제28조에 의하여 도입되었고 1989년에 적용대상이 종업원 5인 이상의 사업체로 확대되었다. 근로기준법에는 1년 이상 계속적인 근로관계를 유지한 근로자가 퇴직시 각 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 지급하도록 규정되어 있다. 퇴직금제도는 기능적 측면에서 노후생활보장과 실업시 생계보장의 기능을 동시에 수행하고 있지만 퇴직금의 이러한 역할은 점차 약화되고 있다. 노후생활보장을 위하여 전국민을 대상으로 하는 국민연금제도가 1988년에 도입되었으며, 실업시의 생계보장을 위하여 고용보험제도가 1995년 7월 1일에 도입되었기 때문이다. 이처럼 퇴직금제도를 경제적인 관점에서 정당화하는 논리적 타당성이 약화되어서 퇴직금제도의 위상이 흔들리고 있다. 또한 국민연금제도의 재원조달을 위하여 1993~97년에는 퇴직금적립금에서 월 2%(연 24%)씩, 그리고 1998년부터는 월 3%(연 36%)씩 전환되어 사용된다. 따라서 퇴직금제도의 위상이 흔들리고 있을 뿐만 아니라 퇴직금 수준이 앞으로 현저히 감소하게 되어 노후소득보장제도로서의 퇴직금제도의 역할은 점차 축소될 전망이다.

#### 라. 공적부조제도

공적연금제도가 사회보험으로서 收支相等의 原則(Äquivalenzprinzip)인 보험적 성격을 갖는 소득보장제도인데 비하여, 공적부조제도는 공적연금제도나 법정퇴직금제도 등에 의하여 충분한 혜택을 받지 못하는 저소득 계층을 대상으로 일반예산을 재원으로 하여 救貧的 차원에서 최저생활을 유지할 수 있도록 보조금을 제공하여 공적연금제도를 보완하는 역할을 수행하도록 설계되었다. 생활보호사업은 생활보호법에 의하여 실시하고 있으며, 보호대상자는 근로능력 보유여부, 시설수용의 여부, 그리고 소득 및 재산기준에 의하여 거택보호대상자, 시설보호대상자 및 자활보호대상자로 구분된다(표 II-2 참조). 근로능력이 있는 사람은 거택보호대상자 및 시설보호대상자로, 그리고 근로능력이 없는 사람은 자활보호대상자로 분류되며 65세 이상의노인은 근로능력이 없는 것으로 간주된다. 거택보호지원금은 65세 이상의 노쇠자로 구성된 가구 또는 이들과 50세 이상의 부녀자로 구성된 가구에 제공되는 데 급부는 1995년 현재 1인당 월 78,000(교육비 및 의료비 포함)에 해당하는 현금 및 현물로 구성되어 있다. 시설보호는 거주할 시설이 없거나 있어도 그곳에서 제대로 거주할 수 없을 때 보호시설에서 보호하는 것이며, 보호대상자에게는 1995년 현재 1인당 월 72,000원에 해당하는 현금 및 현물 보조가 제공된다.

자활보호는 거택보호 및 시설보호대상자에 해당하지 않으면서 65세 이상의노인이 포함되어 있는 가구에 의료보호, 교육보호, 생활자금융자 등을 제공하여 자활할 수 있는 여건을 조성해 주는 제도이다. 동 제도에서는 생활자금으로 1995년 현재 900만원까지 연리 6%(5년거치 5년상환)로 융자해 주고 있다. 그러나 생활보호대상자에 대한 보조금이 꾸준히 증가하였지만 아직도 낮은 수준이

어서 생활보호대상자로 선정될 수 있는 최고소득액인 월 20만원을 고려하여도 27만원 수준이어서 최저생계비로서 미흡하며, 지원대상자가 1995년의 경우 전체 인구의 3.9%에 불과한 실정이다.

<표 II-2> 생활보호대상자 현황

	대상자수(천명)		선정기준			
			1994		1995	
	1994	1995	소 득	재 산	소 득	재 산
거택보호	320 (180)	307 (179)	월 16만원 이하	1,700만원 이하	월 19만원 이하	2,500만원 이하
시설보호	81	78	상동	상동	상동	상동
자활보호	1,501 (407)	1,370 (420)	월 17만원 이하	2,000만원 이하	월 20만원 이하	2,500만원 이하
전 체 (전인구대비)	1,902 (4.3%)	1,755 (3.9%)	-	-	-	-

주 : ( )안은 가구수(천가구)

자료 : 보건복지부, 『1995년 주요업무자료』, 1994, 17쪽.

노령수당제도는 1989년에 개정된 노인복지법 제13조 및 시행규칙 제17조 등에 의하여 1991년부터 운영되어 노인수당을 지급하고 있는 제도이다. 동 제도의 목적은 산업사회로 변화하는 과정에서 자신의 노후대비를 제대로 하지 못한 노인에게 실질적인 소득보장 혜택을 부여함으로써 노후생활의 안정을 도모하는데 있다. 현재의 지급대상자는 70세 이상의 거택보호자, 시설보호자 및 자활보호자이며, 지급액은 1인당 월 2만원(단, 80세 이상의 거택보호자 및 시설보호자에게는 월 5만원)이다. 이처럼 노령수당제도는 지급대상자가 매우 제한적일 뿐만 아니라 지급되는 노령수당이 비현실적으로 낮게 책정되어 있어서 고령자의 소득보장에 별다른 기여를 하지 못하고 있다.

#### 마. 간접보조제도

정부 차원에서 노인의 소득을 간접적으로 지원하는 프로그램으로 경로우대제, 소득세공제, 상속세공제 및 노부모봉양수당 등이 있다. 경로우대제는 공영업종을 이용하는 65세 이상의 노인에게 할인혜택을 제공하며(철도는 50%, 지하철, 고궁, 능원 및 공원은 100%), 시내버스 이용을 위한 승차권을 월 12매씩 제공하고 있는 제도이다. 소득세공제제도는 노인봉양의식을 높이기 위하여 60세 이상(여자는 55세)의 직계존속 노인을 부양하거나(부양가족공제) 혈연관계없는 65세 이상의 노인을 부양하는 취업자에게(경로우대공제) 세제혜택을 제공하는 제도이다. 상속세공제제도는 3대 이상 대물림한 주택이나 5년 이상 동거봉양한 자가 주택을 상속받을 때 주택상속공제 혜택을 주며, 60세 이상인자가 상속하는 경우에 상속세인적공제 혜택을 주는 제도이다. 노부모봉양수당 제도는 공무원이 노부모(남자는 60세, 여자는 55세 이상)를 봉양할 때 1995년 현재 1인당 월 15,000원의 수당을 지급함으로써 노부모봉양의식을 높이기 위한 제도이다.

그러나 경로우대제를 제외하고는 이러한 간접소득보장 프로그램의 혜택을 노인들이 직접 받을 수 없으며, 경제적으로 더욱 어려운 부양가족이 없고 재산도 없는 노인보다는 상대적으로 경제적 여력이 있는 노인에게 그 혜택이 돌아가서 제도를 실시하는 목표의 대상이 잘못 설정되어 있는 문제점이 있다.

주석 1) 현행 제도하에서의 국민연금의 급부수준은 민영보험보다 남자의 경우 3~5배, 여자의 경우 4~6배 정도 높다(오창수, 1994, 22쪽).

주석 2) 공무원연금은 연금수급권자의 지속적 증가와 평균수명의 연장으로 재정적자가 발생하였고 이러한 재정불안정을 제거하기 위하여 재정안정화를 위한 대책으로 공무원연금법 개정을 위한 입법예고가 1995년 10월에 이루어졌다. 이의 주된 내용은 첫째, 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 각각 부담하는 각출요율을 5.5%에서 최대 7.5%로 상향조정할 수 있으며, 둘째 1996년부터 신규 임용되는 공무원의 연금지급 개시연령을 60세로 정하는 것이다.

주석 3) 이가옥(1992, 10쪽) 참조.

## 2. 高齡者 就業促進 프로그램

### 가. 노인능력은행

노인능력은행은 노인취업상담 및 취업알선을 위하여 1981년부터 운영되고 있으며 노인들에게 여가선용 및 소득기회를 부여하는데 목적이 있다. 운영주체는 대한노인회이며, 보건복지부는 운영단위인 대한노인회 시·도연합회 및 시·군·구 지회(60개소)에 1개소당 월 30만원씩 지원하고 있다. 그러나 노인 능력은행에 의한 취업알선은 취업기간이 1달 미만인 단기취업 위주로 이루어지고 있으며(표 II-3 참조), 정부지원의 부족, 취업알선 전담인력의 미비 및 관내기업체와의 연계 부족 등으로 제도는 활성화되지 못하고 있다.

<표 II-3> 노인능력은행 취업알선 추이

(단위 : 명, %)			
	소 계	단기취업	장기취업
1981~89	440,410	398,061(90.4)	42,349( 9.6)
1990	81,735	62,889(76.9)	18,846(23.1)
1991	85,282	59,445(69.7)	25,837(30.3)
1992	88,009	62,571(71.1)	25,438(28.9)
1993	76,868	55,868(72.7)	21,000(27.3)
1994	107,879	80,300(74.4)	27,579(25.6)
전 계	880,183	719,134(81.7)	161,049(18.3)

자료 : 보건복지부, 『보건사회백서』, 1994.  
대한노인회, 내부자료(1994).

정부지원의 부족을 구체적으로 살펴보면 제도도입 당시(1981년)의 60개소의 운영단위가 전혀 확장되지 않았으며, 지원금액인 월 30만원은 비현실적으로 낮음에도 불구하고 예산부족으로 지속적으로 동결되어 있는 실정이다(1995년의 예산액은 21억 6,000만원임). 이에 따라 노인능력은행은 노인들의 실질소득을 향상시키는데 별다른 기여를 하지 못하고 있는 실정이다. 한편 동 제도가 활성화되기 위해서는 노인능력은행의 운영단위를 확대하며 실질적인 지원이 되게 지원액을 현실화하고 취업알선 전담인력의 확보를 통하여 관내기업체와의 연계를 강화하는 것이 필요하다.

### 나. 노인공동작업장

노인공동작업장은 고령자에게 여가선용 및 소득기회를 제공하여 보람있는 노후생활을 보장하는 것을 목표로 하고 있다. 노인공동작업장으로는 대한노인회와 협의하여 모범경로당으로 지정받은 경로당 중에서 자체적으로 제품을 생산하거나 위탁받아 제품을 정리할 수 있는 경로당이 선정되

어 지원된다. 보건복지부는 작업장 설치시 1개소당 200~280만원(국비 50%, 지방비 50%)을 지원하며 지금까지 401여개소의 노인공동작업장 설치를 지원하였고 1995년에는 45개소를 지원할 예정이다. 그러나 노인공동작업장은 참여노인이 저조하고, 정부의 지원이 미흡하며(1995년 총예산 지원액은 1억 200만원에 불과함), 지역생산업체와의 연계부족으로 본래의 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이어서 고령자의 취업에 별다른 기여를 하지 못하고 있다.

#### 다. 고령자인재은행

고령자인재은행은 1991년 12월에 제정된 고령자고용촉진법 제11조에 의하여 고령자의 취업알선을 지원하기 위하여 1993년부터 운영되고 있는 제도이다. 무료직업소개소의 허가를 받은 비영리법인 또는 공익단체가 고령자의 직업지도와 취업알선에 필요한 전문인력과 시설을 갖추어 고령자인재은행으로 노동부장관이 지정하고 있다. 1995년 현재 25개의 단체가 고령자인재은행으로 지정되어 운영되고 있으며, 1994년까지 약 2만명의 고령자가 이 직업알선망을 통하여 취업되었다. 그러나 취업알선망과 구인처의 부족으로 고령자인재은행제도는 아직 제대로 정착되지 않은 초기단계로서 취업알선 실적도 미미한 실정이다(구인자수는 구직자수의 3분의 2 수준임). 한편 고령자고용촉진법 제10조에 의하여 고령자의 직업지도와 취업알선을 목적으로 설치되어야 할 고령자고용정보센터는 예산부족으로 1995년 현재까지 설치되어 있지 않다.

#### 라. 서울시 고령자취업알선센터

서울시는 1992년에 고령자의 취업알선을 목적으로 전경련의 지원금 8억원으로 12개의 고령자취업알선센터를 설치하여 사회복지법인 및 비영리법인에게 위탁운영하고 있으며 이에 소요되는 운영비를 지원하고 있다. 그러나 구인처와 전담인력의 부족으로 1993년과 1994년의 취업알선 실적은 각각 4,752명과 4,283명에 불과하며, 이 중에서 각각 2,330명과 2,317명이 취업되는 저조한 취업률을 보이고 있지만 취업률은 점차 증가하고 있다. 또한 취업알선이 작업 환경이 열악하며 임금수준이 낮은 영세업체의 생산직과 서비스분야 위주로 이루어지는 특성을 보이고 있다. 동 제도가 활성화되기 위하여는 취업알선망을 대폭 확장하여야 하며 구인업체가 다양화되도록 적극 홍보하여야 한다. 한편 노인능력은행, 노인공동작업장, 고령자인재은행 및 서울시 고령자취업알선센터 외에도 1995년 7월 1일에 도입된 고용보험에서 다양한 정책수단을 통하여 고령자 고용을 지원하고 있다. 이에 대하여는 제6장에서 자세히 다루게 된다.

<표 II-4> 에 따르면 1994년의 경우 우리나라 노인들의 주된 수입원은 자

<표 II-4> 60세 이상 노인의 주 수입원(1994년)

(단위 : %)	
수 입 원	구 성 비
자녀도움	44.2
근로소득	37.6
부동산·저축·배당금	6.9
연금·퇴직금	3.9
생활보호·노령수당	3.5
기 타	3.9
전 체	100.0
(명)	2,048

자료 : 이가옥 외(1994, 89쪽).

녀도움과 근로소득이 대부분을 차지하고 있으며 공적노후소득보장제도인 연금, 퇴직금, 생활보호수당 및 노령수당이 차지하는 비중은 7.4%에 불과하다. 연금부문이 차지하는 비중이 이렇게 낮은 이유는 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도가 도입된 지 얼마 되지 않아서 연금수령자가 거의 없으며, 특수직 종사자를 위한 연금제도로부터 연금을 수급하는 노인들이 전체 국민에서 차지하는 비중이 미미하기 때문이다. 이는 노후소득보장을 위한 공적제도가 현실에 있어서 별다른 역할을 수행하고 있지 못함을 의미하며 복지정책적 차원에서 이 부분의 확대가 시급함을 시사하고 있다.

### Ⅲ. 高齡者 雇傭의 障礙要因

#### 1. 早期停年制 및 早期退職制<sup>1)</sup>

##### 가. 조기정년제

1992년에 실시된 조사에 의하면 우리나라 기업 중 정년제도를 운영하고 있는 기업의 비중은 93.6%이었으며, 6.4%만이 정년제도를 운영하고 있지 않았다(표 Ⅲ-1참조). 특히 조사업체의 75.4%가 전직원에게 동일한 정년연령을 적용하고 있었으며, 직급별로 차등화하여 정년연령을 적용하는 기업은 8.4%이었다. 또한 정년을 성별 및 직종별로 차등하여 적용하는 기업의 비중은 각각 4.7%와 4.3%이었다. 이를 기업규모별로 살펴보면 300인 이상의 기업에서는 77.4%가, 그리고 300인 미만의 기업에서는 67.8%가 일률적인 정년연령을 적용하고 있어서 종업원수가 큰 기업에서 일률적 정년연령제를 더 많이 이용하고 있었다. 또한 일률적 정년연령제를 적용하고 있는 기업의 비중을 업종별로 살펴보면 도소매 및 숙박업의 경우에는 91.2%가, 그러나 건설업의 경우에는 59.0%만이 동제도를 채택하고 있어서 큰 차이를 보이고 있다.

한편 일률적으로 정년연령제를 채택하고 있는 기업 중에서 정년연령을 55세, 56~57세, 58세, 60세로 정하고 있는 기업의 구성비는 각각 66.5%, 9.7%, 12.6%, 7.5%로서 대다수의 기업이 55세를 정년으로 정하고 있음을 알 수 있다. 또한 성별로 구분하여 적용하는 기업의 경우 남자평균은 56.9세인데 비하여 여자평균은 52.5세로 나타나 퇴직연령이 여성근로자에게 불리하게 적용되고 있음을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

<표 Ⅲ-1> 우리나라 기업의 정년제도 형태

(단위 : %)							
	정년제 없 음	전직원에게 일 률적 적용	남녀별 적 용	직종별 적 용	직급별 적 용	기 타	전 체
전 체	6.4	75.4	4.7	4.3	8.4	0.8	100.0
기업규모별							
300인 미만	14.8	67.8	5.4	2.0	8.7	1.3	100.0
300인 이상	4.2	77.4	4.5	4.9	8.3	0.7	100.0
업종별							
제조업	5.2	81.8	5.8	2.7	4.5	0.0	100.0
건설업	17.9	59.0	0.0	5.1	15.4	2.6	100.0
도소매 및 숙박업	2.2	91.2	2.2	2.2	2.2	0.0	100.0
운수·창고업	10.7	60.7	0.0	17.9	8.9	1.8	100.0
금융·부동산업	8.6	67.9	3.7	3.7	13.6	2.5	100.0

주 : 조사기업수는 714개임.

자료 : 박영범(1992, 64쪽).

또한 민간기업의 정년연령 변경계획에 관한 조사에 의하면 응답업체(724개 업체)의 75.1%가 변경계획이 없으며, 정년을 연장하려는 기업과 정년을 폐지하려는 기업은 각각 24.2%와 0.4%를 차지했으며, 정년을 단축하려는 기업은 0.3%로 나타났다.<sup>3)</sup> 이처럼 정년연장 또는 정년폐지를 계획하는 기업의 비중이 24.6%에 불과하며 지속적인 구직난에도 불구하고 민간기업의 자발적인 정년연장 노력은 미미한 것으로 나타났다. 우리나라의 평균수명이 경제성장에 의한 물질적 생활의 향상, 보건 및 의료분야의 발전으로 지속적으로 증가하고 있지만 이러한 조기정년제의 실시로 고령근로자는 지속적으로 취업할 의사와 능력이 있음에도 불구하고 은퇴하여야 한다. 이는 근로자 자신뿐만 아니라 가족에게 심각한 경제적·심리적 문제를 야기하고 있으며 국민경제적으로도 활용가능한



인적자원을 생산적 목적에 이용하지 못함으로써 경제성장에 부정적으로 작용하고 있는 실정이다. 이상에서 살펴본 것처럼 고령자가 취업하지 못하고 실업상태에 있는 중요한 원인 중의 하나는 우리 사회에 일반화되어 있는 55세를 전후한 조기정년제이다. 따라서 정년연령의 연장을 통하여 고령근로자를 적합직종에 지속적으로 고용시키는 것은 근로자 자신뿐만 아니라 구직난을 겪고 있는 기업에게 유리하며 인적자원의 효율적 이용을 통하여 국가경제의 발전에도 기여하게 된다.

한편 60세 이상의 노인을 대상으로 하여 1994년에 실시한 적정은퇴연령에 관한 의식조사 내용은 다음과 같다. 60세 이상의 노인 중에서 27.9%가 65~69세를 적정정년으로, 그리고 27.3%가 60~64세를 적정정년으로 인식하고 있는데 비하여 60세 미만으로 인식하는 사람은 5.0%에 불과하였다(표 III-2 참조). 또한 적정은퇴연령을 성별로 살펴보면 남자의 경우 전반적으로 여자보다 정년을 높게 인식하고 있었다. 한편 적정은퇴연령을 평균값으로 살펴보면 남자의 경우 64.3세, 그리고 여자의 경우에는 63.7세로 나타나 앞에서 살펴본 우리나라 기업의 일반적인 정년퇴직연령과 현저한 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 노인들이 인식하는 적정은퇴연령은 성별로 별다른 차이가 없는데 비하여 기업체에 적용하고 있는 은퇴 연령에는 많은 차이가 존재하여 여성근로자의 은퇴연령을 상향조정할 필요성이 절실함을 시사하고 있다. 물론 이러한 결론은 고용주가 배제된 상태에서 근로자만을 대상으로 하여 실시된 설문에

<표 III-2> 60세 이상 노인들의 적정정년에 대한 인식

	(단위 : %)		
	전 체	남 자	여 자
60세 미만	5.0	5.8	4.6
60~64세	27.3	28.0	26.9
65~69세	27.9	31.6	25.5
70세 이상	14.9	18.4	12.5
특정연령 없음	24.8	16.3	30.4
전 체	100.0	100.0	100.0
평균연령	64.0	64.3	63.7

주 : 조사대상수는 1,946명이고, 평균연령의 계산에서는 특정한 정년연령이 없다고 응답한 노인은 제외하였음.

자료 : 이가옥 외(1994, 186쪽).

기초하기 때문에 국민경제가 관점에서는 객관성이 부족하겠지만 사회경제적 관점에서는 유효하다고 판단된다.

#### 나. 조기퇴직제

우리나라 기업의 경영여건은 급격히 변화하고 있다. 외적인 여건으로는 국제화와 개방화의 가속화로 국제경쟁력 향상의 필요성이 증대하고 있으며, 내적인 여건으로는 고령화 사회의 도래, 구인난의 심화, 근로시간의 단축 및 근로자의 가치관 변화 등이 진행되고 있다. 중요한 생산요소인 인력문제를 다루는 인사제도는 연공서열제 위주에서 능력주의와 성과주의로 변화하고 있으며, 고용형태는 종신고용제 위주에서 파트타임제, 계약사원제, 업무위탁계약제, 근로자파견제 등으로 다양화되고 있다. 또한 이러한 전반적인 경영여건의 변화속에서 세계화와 경영합리화를 추진하기 위한 省力化의 명분하에 조기퇴직이 이루어지고 있어서 경제활동 능력이 있는 근로자가 희망하지 않으면서도 은퇴하여야 하는 상황이 자주 발생하고 있다. 명예퇴직제는 인력생력화와 감량경영을 위한 인원정리를 위하여 정년전에 퇴직하는 근로자에게 퇴직금 등을 우대하여 종업원의 자발적인 조기퇴직을 유도하는 제도이지만 현실적으로는 권고에 의한 조기퇴직에 많이 이루어지고 있다. 다음에서는 이러한 전반적인 추세를 보여주는 예로써 금융권의 6대 시중은행(조흥, 상업, 제일, 한

일, 서신,외환)의 최근의 인력운용 상황을 살펴본다. 우선 이들 은행의 평균인원수는 1992년말에는 9,338명이었으나 1994년말에는 8,634명으로 감소하여 이들은 감량경영을 하고 있으며, 이를 위하여 퇴직자보다 신규 채용인원을 적게 하고 있다(표 III-3 참조). 1994년의 경우 6대 시중은행의 퇴직자는 3,539명인데 비하여 신규 채용인력은 1,649명이어서 1,890명이 감소하였고, 1995년에는 이러한 추세가 가속화될 전망이다(1995년의 퇴직예정자에는 명예퇴직자가 포함되어 있지 않음). 1994년의 경우 전체퇴직자 중에서 명예퇴직자가 차지하는 비중이 38%에 달해 조기퇴직제가 폭넓게 활용되고 있음을 보여주고 있다.

<표 III-3> 6대 시중은행의 인력수급 현황

(단위 : 명)

	1994	1995	1996					
			조흥	상업	제일	한일	서신	외환
신규인력채용	1,649	1,550	280	100~150	500	200	100	370
퇴직 (명예퇴직)	3,539 (1,341)	2,320 (-)	380	300	550	350	350	390

자료 : 국은경제연구소, 『국민경제리뷰』, 1995. 3. 27, 25쪽.

특히 권고에 의한 조기퇴직의 경우 이는 해당근로자와 가족에게 경제적·심리적 차원에서 심각한 부정적 영향을 미치게 되며, 이러한 퇴직근로자의 재취업은 어렵기 때문에 고령자 고용을 저해하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 이러한 조기퇴직의 전반적인 사회분위기 때문에 정년연령 이후에 계속 근무하기를 희망하는 근로자를 지속적으로 고용하는 근무연장제도가 활발히 이용되지 못하고 있는 실정이다.

주석 1) 고령자 고용의 장애요인에 대한 노인복지론적 접근은 최성재(1995)참조.

주석 2) 박영범(1992, 63~64쪽) 참조.

주석 3) 박영범 (1992, 65쪽) 참조.

## 2. 再就業의 不振

고령자의 고용을 촉진하기 위해서는 정년퇴직 또는 여타 이유로 일시적으로 실업상태에 있지만 취업을 희망하는 고령자의 재취업을 촉진해야 하는데 이것이 현재에는 원활히 이루어지지 못하고 있다. 이의 주된 원인으로서는 정년퇴직후 희망자를 다시 고용하는 재고용제도의 활용 부진, 취업알선기능의 미비, 고령자의 전문지식의 부족 및 적응훈련의 부족 등을 들 수 있다. 재고용 제도가 활발히 이용되지 못하는 장애요인은 크게 기업측의 문제와 근로자 자신의 문제로 나눌 수 있다. 기업이 기존 근로자의 재고용을 회피하는 주된 이유는 다음과 같다. 첫째, 고령화에 따른 특정업무 수행능력의 감소를 모든 업무수행 능력의 쇠퇴로 간주하고 고령자의 능력을 불신하는 경향이 기업가뿐만 아니라 사회전반에 만연되어 있기 때문이다. 둘째, 유교적 가치관에 입각한 연공서열형 인사제도로 인사정체뿐만 아니라 통솔배치와 같은 인사관리상의 문제가 발생하기 때문이다. 셋째, 연공서열형 임금체계가 장기근속자에 대한 인건비가 급속히 증가되어 경영관리에 어려움이 발생하기 때문이다.

한편 재고용제도의 활성화를 방해하는 근로자측의 장애요인은 다음과 같다. 첫째, 고령근로자의 경우 일반적으로 새로운 작업환경에의 적응능력이 부족하며 향상교육 등의 자기계발을 통하여 직업능력을 향상시키려는 의지가 부족하다. 둘째, 유교적 사고방식 때문에 재고용 조건으로 정년퇴직 이전의 직위나 임금수준을 고집하는 경향이 있어서 경영자의 입장에서 수용하기가 어렵기 때

문이다.

재취업이 부진한 다른 이유는 취업알선기능의 미비이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 고령자의 취업알선을 목적으로 운영되고 있는 노인능력은행, 노인공동작업장, 고령자인재은행 및 고령자취업알선센터는 취업알선망과 전담인원의 부족, 그리고 정부 및 지방자치단체의 예산지원 부족 등으로 본래의 알선기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 또한 고령자고용촉진법 제10조에 의하여 설치될 예정이었던 고령자고용정보센터는 예산확보의 어려움 때문에 아직 설치되지 못한 실정이다. 구인자와 구직자를 연결하는 이러한 알선기능의 미비로 현재에는 탐색비용(searching cost)이 매우 크며 마찰적 실업의 기간이 장기화되고 있다.

고령자의 재취업에 장애요인으로 작용하는 중요한 요소 중 하나는 이들이 주로 비전문직종에 근무하고 있었기 때문에 퇴직후의 재고용이나 轉職에 의한 재취업에 기업의 관심이 적은 것이다. 즉 단순노무직의 경우 기업은 체력조건이 좋은 젊은 근로자를 선호하게 된다. 따라서 고령자 취업문제를 근본적으로 개선하기 위해서는 고령근로자들이 현재의 직장에서 전문가로서 근무 할 수 있도록 직업향상훈련을 통하여 전문지식을 습득할 수 있는 기회를 고용보험에서 충분히 제공하는 것이 바람직하다.

마지막으로 구인수요가 많은 분야에서의 적응훈련 기회의 부족이 고령자가 이러한 분야에 재취업하는데 장애요인으로 작용하고 있기 때문에 고령자 적합직종을 중심으로 재교육을 실시하여 적응능력을 향상시킬 수 있는 교육프로그램의 확산실시가 요망된다. 또한 실직고령자에게 3~6개월 정도의 단기직업훈련을 실시함으로써 단순기술직종(예: 도배)에서의 능력을 개발하여 취업알선영역을 확대하는 것이 필요하다. 아울러 지역사회에서의 경우 유교적 문화의 영향에 의한 체면중시 때문에 사무직근로자였던 고령자는 일반적으로 단순노동직종에 취업하는 것을 회피하고 있다. 이에 따라 예를 들면 아파트 경비원과 주유소 주유원에 대한 구인난과 고령자의 구직난이 병존하는 인력수급 불균형 현상이 발생하고 있다. 따라서 고령자의 의식을 개선시킬 필요가 있다.

### 3. 實態調査에 의한 障礙要因 把握<sup>1)</sup>

#### 가. 삼원유통

주식회사 삼원유통은 강릉시 주문진 농공단지에 위치하고 있으며 조미오징어와 냉동창고 2개의 공장을 운영하고 있는 중소기업체이다. 조미오징어는 페루, 북태평양 및 멕시코산의 냉동된 원양오징어를 가공하여 조미가공오징어를 만드는 사업이다. 방문 당시 삼원유통에는 정규직에 남자직원만 37명이 근무하고 있었으며, 이 중에서 1명의 62세의 고령자가 폐수처리장에서 근무하고 있었고 소득수준은 월 5백만원 정도로 매우 높았다. 일용직에는 53명의 여성근로자가 근무하고 있었으며, 이 중에서 17명이 55세 이상의 고령자였다. 이들 고령자의 주된 업무분야는 침수(냉동오징어를 물속에 집어 넣음), 생물(오징어 배를 가름), 피투실(조미료 투입), 건조, 인열(기계로 절단), 포장실이며, 소득수준은 월 70만원 정도였다. 즉 일용직에 근무하는 여성고령자는 모두 단순노동을 하고 있었으며, 이들의 주된 근무이유는 자녀교육비 조달과 자녀의존을 줄이기 위해서였다. 삼원유통의 퇴직연령은 55세이며 전문직의 경우 퇴직후 재입사하는 촉탁계약제를 운영하고 있었다. 고령자 고용확대의 애로사항에 관한 질문에서는 주로 육체적 노동을 하는 업무이기 때문에 젊은 근로자와 비교해서 체력이 부족하며 운동신경 둔화로 산재위험이 상대적으로 높다고 응답하였다. 고령자 고용확대를 촉진할 수 있는 제도개선 요망사항으로는 삼원유통과 같이 정규직의 종업원수가 적으며 일용근로자를 많이 고용하고 있는 중소기업체에게도 고령자고용촉진장려금을 지급하는 것을 희망하였다.

한편 동일한 농공단지에 위치하며 조미오징어를 생산하는 대원수산의 경우 정규직원 32명 중 2명의 고령자가 수위직에 근무하고 있었으며, 68명의 여자 일용근로자 중에서 40명이 고령근로자였다. 고령자 고용의 애로사항으로는 삼원유통과 동일하게 고령에 의한 체력의 한계를 지적하였으며,<sup>2)</sup>고령자 고용확대를 위한 희망사항으로는 고령자고용촉진장려금과 같은 현금지원뿐만 아니라 단순한 의료기구, 운동시설 및 오락기구와 같은 시설자원을 희망하였다.

#### 나. 동인병원

동인병원 강릉지역에 종합병원이 없는 상태에서 국제경제협력기금(OECF)의 차관으로 건립하여 1983년에 개원한 강릉지역 최대의 종합병원이다. 19개과의 진료과목과 521개의 병상이 있으며 입원환자는 방문당시 320명 정도였다. 동인병원의 특징은 청소부문에 용역준 근로자를 제외하고는 모두 정규직원으로 채용하고 있는 것이었다(청소담당 근로자는 총 18명이며 이 중에서 5명이 고령자였음). 정규직원은 총 294명(의사 50명 포함)이었고 고령자로는 3명의 의사와 20명의 일반직 근로자가 있었다. 이들 일반직근로자 중에서 5명은 관리직에 종사하고 있었고 나머지는 수위직, 식당 및 잡일 등에 종사하였다. 동인병원의 경우 여자고령자가 식당에 신규채용되고 있으며, 이들의 소득은 월 60만원 수준이지만 경제적 이유보다는 주로 건강관리 목적으로 취업하고 있었다. 고령자 고용확대를 위한 제도개선 사항으로는 단순노무직 종사자에 대한 재정재원의 확대를 희망하였다.

#### 다. 효산콘도미니엄

주식회사 효산콘도미니엄은 강릉의 경포대 옆 해안가에 위치하고 있는 콘도업체로서 1988년에 현재의 건물을 준공하여 영업을 시작하였다. 정규직원 45명중에 준고령자 4명과 고령자 3명이 근무하고 있었으며 고령자 중 2명은 경비에 그리고 1명은 운전기사로 근무하고 있었다. 효산콘도미니엄은 관광객이 집중되는 주말에는 주차관리, 야간경비 및 객실청소 등에 아르바이트생을 포함한 일용근로자를 활용하고 있었다. 고령자 고용확대의 애로사항으로는 정규직의 경우 전문지식을 소유한 고령자가 많지 않으며 고령자 적합직종에의 취업은 서비스업의 특성상 제한되어 있으며, 일용직의 경우 육체노동이 필요한 분야이기 때문에 고용확대에 어려움이 있다는 사실을 지적하였다.

#### 라. 경 월

주식회사 경월은 1993년 11월에 두산그룹이 인수하여 1994년 1월부터 수도권지역 판매를 시작하였다. 마케팅전략의 성공으로 연평균 60% 정도의 매출 성장률을 보이고 있으면 수도권지역과 강원지역에 각각 40%와 30% 정도의 시장점유율을 확보하고 있었다. 방문 당시 정규직원은 총 352명이며, 이 중에서 1명의 고령자가 근무하고 있었고 19명의 준고령자는 생산부문에 종사하고 있었다. 이처럼 고령자 고용비율이 낮은 것은 회사의 역사가 짧기 때문이며 정년연령은 55세로 규정되어 있었다. 그러나 70여명이 근무하는 단순노동분야(제품포장, 공병검별 등)에는 비용절감을 위해 일용근로자를 사용하고 있는데 여기에는 고령근로자가 많았다. 경월은 자연적 추세로 현재의 준고령자가 고령자가 되면 정년퇴직후 3년간 재입사 형태로 근무하는 축적계약제를 운영할 계획이며, 이는 고령근로자가 경험에 의한 노하우 축적으로 위기대처 능력이 뛰어나기 때문이라고 응답하였다. 경월은 직원의 신규채용시 주로 30세 미만으로 고졸 이상의 학력을 가진 근로자를 채용하고 있으며, 준고령자 이상자에게는 근무할 수 있는 기회를 제공하지 않았는데 이의 주된 이유는 일반적으로 젊은 근로자의 학력수준이 준고령자보다 높으며, 학력이 높을수록 공장에서 가동되는 기계의 설명이 용이하여 생산성이 높으며 위기상황에 적절히 대응할 수 있기 때문이라고 한다. 고령자 고용확대를 위한 장애요인으로는 이들의 학력수준이 전반적으로 낮기 때문에 교육훈련을 수용할 능력과 의사가 부족하며, 고령자 고용확대를 위한 제도개선 희망사항으로는 경월의 경우에는 재정적 어려움이 없기 때문에 지원금의 제공보다는 고령자의 교육훈련 수용능력과 의사를 향상시키는 단기 적응 훈련을 정부측에서 제공하는 것을 지적하였다.

#### 마. 삼성생명

삼성생명 관동대국은 강릉, 속초, 동해, 태백의 4개 지역을 총괄하고 있으며, 정규직원은 110명, 그리고 보험모집인인 생활설계사로 1,350명이 근무하고 있었다. 생활설계사로 근무하기 위해서는 생명보험협회서 주관하는 필기시험을 합격한 후에 회사에서 주관하는 자체교육후 모집인으로 활동하게 된다. 일반적으로 필기시험에 합격하기 위해서는 영업소 단위로 이루어지는 교육을 1달 정도 받으면 되는데, 준고령자 이상의 경우 고졸 이상의 학력자를 찾기가 힘들기 때문에 이들은 1달 교육후에도 협회시험을 합격하기가 어려우며, 대부분의 경우 2~3개월 동안 시험준비할 의사

가 없다고 한다. 즉 고령자가 생활 설계사로 근무하는데 가장 큰 장애요인은 생명보험협회의 필기 시험이며, 이의 근본적인 원인은 고령자의 낮은 학력수준과 장기간 시험준비할 의사 부족이라고 한다. 생활설계사는 특수계약자로서 일용근로자와 유사하며 평균월급은 130만원 수준이라고 한다.

본 연구진이 방문한 관동대국에는 정규직에 근무하는 고령자가 전혀 없었는데 이는 과장급이 30대 후반 정도로 전체적으로 젊은 근로자만 근무하고 있었으며, 컴퓨터 사용 등에 고령자가 한계가 있기 때문이라고 한다. 이에 비하여 모집인으로 근무하는 직원 중에는 15% 정도가 고령근로자이며, 이들은 주로 10~15년간 근무하는 장기근속 근로자이고 고령근로자가 신규로 채용되는 경우는 많지 않다고 한다. 고령자 고용확대를 위한 방안으로는 단기적으로는 적응훈련 등을 통하여 새로운 환경에의 적응능력과 의사를 향상시키고, 장기적으로 학력수준의 제고를 통한 직업능력의 개발 및 향상을 지적하였다.

이러한 실태조사가 고령자 고용확대를 위하여 고용보험에 주는 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 정규종업원수가 적어 고용안정사업 적용사업장에서 현재 제외되어 있지만 일용근로자를 많이 고용하고 있는 중소기업체 역시 고령자고용촉진장려금을 수급할 수 있도록 적용대상을 확대하며 장려금이 실질적인 인센티브로 작용할 수 있도록 장려금 수준을 인상한다. 이는 제도가 점차 정착되어 적용범위를 확대하면 해결될 것이다. 둘째, 이러한 현금지원과 병행하여 고령자의 근무를 용이하게 하는데 필요한 근무환경 개선을 위한 시설지원을 한다. 셋째 재정적으로 안정되어 있는 기업의 경우에는 적응능력 및 의사를 향상시킬 수 있는 단기적응 훈련의 제공이 현금지원보다 효과적이다. 넷째, 직업능력을 높일 수 있는 향상훈련을 지속적으로 받을 수 있도록 고용보험에서 적극 지원한다.

주석 1) 본 연구의 실태조사는 1995년 8월 31과 9월 1일에 강릉시에 위치하고 있는 업체를 방문 대상으로 하여 이루어졌다.

주석 2) 고령자 고용비율이 높은 대원수산의 경우 고령자들의 신체적 특성을 고려하여 오전 및 오후에 공장가동을 중단하고 30분의 휴식시간을 제공하고 있었다.

## IV. 高齡者 雇傭支援이 勞動市場에 미치는 影響分析

### 1. 勞動市場의 需給不均衡

우리나라 경제는 경제개발계획을 수립한 이후 시장경제체제의 바탕에서 수출주도형 성장정책을 효과적으로 추진하여 왔으며 우수하면서도 풍부한 인적자원을 활용하여 지속적으로 높은 경제성장을 하고 있다. 1960년대까지는 경공업 위주의 노동집약적 산업이 경제성장의 견인차 역할을 하였으며, 1970년대에는 중화학공업 위주로 산업구조를 전환하였다. 중화학공업 위주로 산업구조를 전환한 후 두 번에 걸친 석유파동으로 심각한 타격을 받았지만 우리나라 경제는 1980년대 초반부터 세계경제가 회복되기 시작하고 1980년대 중반의 3저 현상 덕택에 본래의 성장궤도로 복귀할 수 있었다. 이에 따라 노동집약적인 경공업에서 자본집약적인 중화학공업 위주로의 산업구조 변화를 정착시킬 수 있었으며, 이어서 반도체산업과 같은 고부가가치산업으로 산업구조와 취업구조를 고도화시키고 있다. 이처럼 動態的 經濟成長過程(dynamic growth process)에 필수적인 산업구조의 변화가 지속적으로 진행됨에 따라 성장산업이 생성되는 다른 한편에는 석탄산업, 섬유산업 및 신발산업과 같은 사양산업이 생겨나 구조적 실업이 발생하게 되었다. 또한 임금이 지속적으로 상승하는 상황에서 기존의 노동집약적 산업이 경쟁력을 유지하기 위해서는 자동화율을 높여야 함에도 불구하고 이를 위한 시설투자가 부진하여 저임금의 단순노동에 의존하고 있다. 그러나 단순노동의 공급이 수요보다 적기 때문에 이들에 대한 인력부족 현상이 심각한 실정이다.

<표 IV-1> 은 1985~94년까지의 교육정도별 실업률을 요약한 것인데 이는 노동시장이 지속적으로 완전고용 상태에 있지만 학력수준이 높을수록 실업률이 높음을 보여주고 있다. 여기서 흥미로운 것은 1984년까지는 고졸자의 실업률이 대졸 이상자의 실업률보다 높았지만 1985년부터는 이것이 역전되어 대졸 이상의 고학력자 실업률이 높게 나타나고 있는 것이다(1984년 이전의 통계자료는 여기에 수록되어 있지 않음). 이는 산업구조가 점차 고도화되어 감

<표 IV-1> 교육정도별 실업자수 및 실업률 추이(1985~94년)

(단위 : 천명, %)

	총실업자수 (실업률)	국졸이하 (실업률)	중 졸 (실업률)	고 졸 (실업률)	대졸이상 (실업률)		
					남자실업률	여자실업률	
1985	622(4.0)	87(1.5)	134(4.1)	291(5.9)	109(6.6)	5.9	10.1
1986	611(3.8)	84(1.5)	117(3.5)	286(5.4)	124(6.9)	6.5	8.5
1987	519(3.1)	57(1.0)	100(2.8)	251(4.3)	111(5.7)	5.2	7.7
1988	435(2.5)	37(0.7)	77(2.2)	220(3.6)	101(4.7)	4.0	6.9
1989	463(2.6)	41(0.8)	74(2.1)	231(3.5)	116(4.8)	4.7	5.3
1990	454(2.4)	36(0.7)	64(1.8)	240(3.4)	114(4.4)	4.1	5.3
1991	436(2.3)	33(0.6)	61(1.7)	241(3.2)	101(3.6)	3.3	4.5
1992	465(2.4)	29(0.6)	67(1.9)	261(3.3)	108(3.4)	3.0	4.7
1993	550(2.8)	35(0.8)	73(2.2)	302(3.6)	140(4.0)	3.7	4.7
1994	489(2.4)	35(0.8)	65(1.9)	259(3.0)	130(3.6)	3.3	4.2

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』, 1995. 5. 210~214쪽).

에 따라 사회에서는 전문지식이 풍부한 이공계 출신의 전문기술자에 대한 수요가 증가하는데 비하여, 대학교육에서는 이러한 인력수요 변화에도 불구하고 인문사회계 출신을 상대적으로 많이 배출하고 있어 대학교육에 의한 인력공급과 산업인력 수요가 효율적으로 연계되지 못하는 인력수급 구조의 불균형에 기인하는 것으로 판단된다. 또한 대졸 이상 고학력자의 실업률 역시 지속적인 경제성장으로 감소하고 있지만 성별로 이를 살펴보면 여성고학력자의 실업률이 남성고학력자의

실업률보다 높아 여자의 경우 상대적으로 취업난이 심각함을 보여주고 있다.

한편 <표 IV-2>는 연령계층별 실업률 추이를 보여주고 있는데 이에 따르면 실업률은 연령이 증가할수록 감소하고 있다. 여기서 15~19세 청소년 실업률이 가장 높은데, 이는 다른 국가에서도 관찰할 수 있는 공통적인 현상이다. 이는 청소년들의 경우 직업교육을 충분히 받지 못한 상태에서 노동시장에 진출하는 비중이 높기 때문에 발생하고 있으며 이는 많은 국가에서 심각한 사회문제를 야기하고 있다. 또한 55세 이상인 고령자의 실업률이 매우 낮게 나타나고 있어 고령자의 취업에 별다른 문제가 없는 것처럼 보인다.<sup>1)</sup>

<표 IV-2> 연령계층별 실업률 추이 (1985~94년)

(단위 : %)

	전 세	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60세 이상
1985	4.0	11.1	9.6	5.2	3.2	2.4	2.3	2.3	1.8	1.3	0.3
1986	3.8	9.5	8.8	5.5	3.0	2.5	2.4	2.0	1.9	1.1	0.3
1987	3.1	8.7	7.2	4.1	2.5	2.0	2.0	1.8	1.4	1.0	0.3
1988	2.5	8.3	6.8	3.9	1.8	1.4	1.4	1.1	1.1	0.8	0.2
1989	2.6	7.8	6.4	4.0	2.0	1.5	1.6	1.3	1.2	1.1	0.2
1990	2.4	9.2	6.3	3.9	1.8	1.4	1.4	1.0	1.1	1.0	0.4
1991	2.3	9.2	6.8	3.5	1.4	1.1	1.1	1.2	0.9	0.7	0.3
1992	2.4	10.2	7.0	3.9	1.6	1.3	1.1	1.1	0.9	0.7	0.3
1993	2.8	11.2	8.5	4.5	1.9	1.6	1.3	1.1	1.1	0.7	0.3
1994	2.4	9.4	6.8	4.2	1.7	1.5	1.4	1.1	0.9	0.7	0.3

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』, 1995년 5월에서 계산.

그러나 <표 I-3>에 따르면 55~59세의 고령자의 취업률은 68.9%(남자 84.5%, 여자 53.8%), 60세 이상 고령자의 취업률은 38.2%(남자 53.8%, 여자 27.9%)에 불과하다. 즉 고령자의 실업률은 낮지만 비경제활동인구의 비중이 상대적으로 높다. 이는 고령자의 경우 상당한 기간동안 구직활동을 하였지만 실패한 후 직장을 찾으려는 노력을 포기하여 비경제활동인구로 분류되는 失望勤勞者(discouraged worker)의 비중이 높을 가능성을 제시하고 있다. 즉 고령자의 실업률이 낮은 것은 고령자 고용촉진정책이 불필요함을 의미하지는 않으며 고령자 소득보장제도가 미약한 상태에서 비경제활동인구의 비중이 다른 연령계층에 비하여 높다는 사실은 정부가 사회경제적 차원에서 고령자의 고용을 지원할 필요가 있음을 시사하고 있다.

<표 IV-3>은 농·임·수산업을 제외한 전산업을 대상으로 하여 상용근로자수가 10인 이상인 사업체의 취업자수와 부족인원을 표시한 것이다. 이에 따르면 1991년의 경우 부족인원이 25만명이었지만 이는 1991년말부터 외국인근로자를 기술연수생으로 받아들이기 시작한 후 점차 감소하다가 1994년부터 다시 증가하는 추세에 있다.<sup>2)</sup> 또한 1995년의 부족인원은 10인 이상 사업체의 경우

<표 IV-3> 연도별 인력부족현황 추이(1990~95년)

(단위 : 천명, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
현 원(A)	4,428	4,564	4,615	4,535	4,904	4,929
부족인원(B)	192	250	197	164	175	183
부족률(B/A)	(4.34)	(5.48)	(4.26)	(3.62)	(3.57)	(3.71)

자료 : 노동부, 『노동력수요동향조사보고서』, 1995. 8. 9쪽.

18만 3천명이지만 기업규모가 작을수록 인력부족률이 증가하기 때문에 심각한 구인난을 겪고 있는 10인 미만 사업체를 여기에 포함하면 경제전체의 부족인원수는 이보다 훨씬 많을 것이다. 한편 <표 IV-4>는 산업별 인력부족 현황을 요약한 것인데, 이에 따르면 1995년의 경우 제조업지원형 서비스부문인 운수·창고 및 통신업의 인력부족률이 가장 높으며 이어서 제조업과 건설업의 순으로

나타나고 있다. 또한 이러한 산업의 부족인원의 합이 전체 부족인원에서 차지하는 비중은 86.3%로 매우 높으며, 이 중에서 특히 제조업이 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 VI-4> 산업별 인력부족 현황

(단위 : 천명, %)

	1994			1995		
	현원 (A)	부족인 원(B)	부족률 (B/A)	현원 (A)	부족인원 (B)	부족률 (B/A)
전산업	4,904	175	3.57	4,929	183	3.71
광업	29	-	1.69	25	1	4.01
제조업	2,590	110	4.27	2,557	115	4.49
전기·가스 및 수도사업	38	-	0.66	35	-	4.44
건설업	259	13	4.84	283	12	4.20
도소매 및 소비자용품수리업	358	10	2.77	361	7	2.02
숙박 및 음식점업	77	3	4.26	72	2	2.39
운수·창고 및 통신업	500	27	5.33	502	31	6.10
금융 및 보험업	327	2	0.56	337	1	0.32
부동산·임대 및 사업서비스업	361	6	1.73	376	6	2.24
교육서비스업	139	1	0.39	140	2	1.16
보건 및 사회복지업	138	2	1.23	154	2	1.13
기타공공·사회 및 개인서비스업	89	1	1.09	85	2	2.25

자료 : 노동부, 『노동력수요동향조사보고서』, 1995. 8. 11쪽.

한편 부족인원을 직종별로 살펴보면 생산관리직 부족인원이 전체 부족인원에서 차지하는 비중은 1995년의 경우 68.3%로 매우 높으며,<sup>3)</sup> 생산관리직 인원부족률 5.80%는 전직종 인원부족률 3.71%보다 월등히 높은 수준이다. 생산관리직의 사업체규모별로 인력부족률을 살펴보면 1995년의 경우 300인 이상 사업체의 인력부족률은 1.89%에 불과한데 비하여 10~299인 사업체의 인력부족률은 7.5%로 현저히 높다(표 IV-5 참조). 또한 사업체 규모와 인력부족률은 반비례 관계에 있음을 알 수 있다. 이상의 노동시장에 관한 분석을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 대졸 이상 고학력자가 상대적으로 높은 취업난을 겪고 있는 반면 첨단 기술분야의 고급인력의 양성을 소홀히 하여 부분적으로는 고급인력의 공급이 부족한 노동시장의 수급불균형 현상이 관찰되고 있다. 둘째, 고령자의 실업률은 낮지만 비경제활동인구의 비중이 높고 풍요로운 노후생활을 위한 소득보장제도가 제대로 구축되어 있지 않기 때문에 생산직근로자의 부족을 완화하고 노인복지 수준을 높이기 위하여 고령자 취업률을 높일 필요성이 있다. 셋째, 근무조건이 열악하며 임금수준이 낮은 업종에 취업하는 것을 기피하는 소위 3D기피 현상이 최근에 심화되고 있다. 이러한 추세에 따라 산업별로는 제조업, 건설업, 그리고 운수·창고 및 통신업에서, 그리고 직종별로는 생산관리직에서 인력부족 현상이 심각하다. 또한 기업규모별로는 소규모 기업에서 심각한 인력부족 현상을 겪고 있다. 넷째, 사회간접자본 및 기타 서비스산업의 취업자의 구성비는 1985년에 50.6%에서 지속적으로 증가하여 1993년에는 60.9%에 달하여 취업구조가 급격히 서비스화되고 있다.<sup>4)</sup>



<표 IV-5> 생산관리직의 사업체규모별 인력부족 현황

(단위 : 천명, %)

	1994			1995		
	현 원 (A)	부족인원 (B)	부족률 (B/A)	현 원 (A)	부족인원 (B)	부족률 (B/A)
생산관리직 총수	2,251	127	5.64	2,161	125	5.80
중소규모(10~299인)	1,461	113	7.71	1,506	113	7.50
대 규모(300인 이상)	790	15	1.84	654	12	1.89
10~29인	394	40	10.03	407	39	9.64
30~99인	594	45	7.56	607	40	6.62
100~299인	473	28	5.95	492	34	6.82
300~499인	150	4	2.55	139	4	2.87
500인 이상	640	11	1.67	516	8	1.63

자료 : 노동부, 『노동력수요동향조사보고서』, 1995. 8, 14쪽.

주석 1) 특히 우리나라의 경우 경제활동인구 중에서 주근무시간이 1시간 이상인 근로자를 취업자로 분류하고 있는데 비하여 독일의 경우, 근무시간이 18시간 미만인 근로자를 실업자로 분류하고 있다. 이처럼 우리나라는 실업자를 협의로 정의함으로써 실업률이 실제의 취업상황보다 긍정적으로 나타나게 된다.

주석 2) 1995년말 현재 합법적으로 취업하고 있는 외국인근로자는 3만 5천명에 불과하지만 불법 체류자를 포함한 실제 체류자수는 17~20만명으로 추정되고 있다(김진수, 1995, 3쪽)

주석 3) 노동부, 『노동력수요동향조사보고서』, 1995, 13쪽 참조.

주석 4) 통계청, 『지난 30년간 고용사정의 추이』, 1994, 37쪽 참조.

## 2. 勞動市場에 미칠 影響分析

고용보험에서 다양한 형태의 직업훈련을 제공하면 이는 생산성 향상을 통하여 근로자의 실직률 하락과 소득증대에 기여하게 되며, 이는 다시 고용보험기금의 재정안정화에 도움이 된다. 직업교육이 취업과 관련된 근로자의 의사결정과 경제활동에 미치는 영향을 분석하는 것으로 人的資本理論(human capital theory)이 있다.<sup>1)</sup>이 이론에 따르면 직업훈련은 해당근로자의 기술향상을 통하여 생산성 증대를 가져오게 되며, 이는 다시 직업의 안정성과 소득증대에 기여하게 된다. 직업훈련을 통하여 근로자는 대부분의 기업에서 응용할 수 있는 일반적 인적자본(general human capital)이나 특정기업에서만 사용할 수 있는 기업고유의 인적자본(specific human capital)을 형성할 수 있게 된다. 인적자본이론은 기업고유의 인적자본 형성에 소요되는 비용을 고용주와 근로자가 공동으로 부담하면 이는 해당근로자의 장기근속에 기여하게 된다는 것을 제시함으로써 현실에 응용할 수 있는 정책대안의 개발에 기여하였다.<sup>2)</sup>

교육의 증대가 생산성 향상을 통하여 소득증대에 기여하게 된다는 인적자본이론을 비판하는 이론으로서는 적격심사가설(screening hypothesis), 효율성 임금이론(efficiency wage theory), 내부노동시장이론(internal labor market theory) 및 급진적 이론(radical theory) 등이 있다. 적격심사가설에는 다시 다양한 형태가 있지만 이들은 교육이 생산성 증대를 통하여 소득증대에 기여하는 것이 아니라 고용주가 교육수준이 높은 사람에게 좋은 직장을 제공하는 일종의 적격심사 기준으로 교육을 활용하기 때문에 교육수준과 소득이 밀접한 관계에 있다고 주장한다. 이에 비하여 효율성 임금이론은 교육이 생산성 증대에 기여하는 것은 인정하지만 생애주기의 일정시점에서 생산성과 임금간에 밀접한 상관관계가 존재한다는 것은 부정한다. 내부노동시장 이론은 수요 측면을 강조하여 고용주의 역할을 강조하며 기업의 경영방식이 임금을 결정하게 된다고 주장한다. 한편 급진적 이론은 교육이 기술향상을 통하여 생산성 증대에 기여하는 것이 아니라 사회의 계급구조를 재생산하도록

유도함으로써 생산성에 영향을 준다고 주장한다.<sup>3)</sup>

한편 고용보험에서 다양한 형태의 장려금을 지급하여 고령자의 고용을 촉진하면 이는 기업의 총 고용 수준에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 과정을 생산 요소간의 관계로 살펴보면 장려금 지급으로 다른 생산요소, 특히 자본에 대한 노동의 상대가격이 변화하게 되면 기업은 상대적으로 저렴해진 노동투입량을 증가시키고(代替效果: substitution effect), 산출량을 증대시킴으로써(產出量效果: output effect) 총고용이 증가할 수 있다.<sup>4)</sup> 대체효과로서는 효율적 생산을 추구하는 기업이 자본을 노동으로 대체하여 총고용 수준을 증가시킬 뿐만 아니라 기존의 근로자를 고용보험에서 지원하는 고령자로 대체함으로써 고령자의 고용수준을 증가시킬 수 있다. 산출량효과는 장려금 지급에 의한 인건비 하락으로 생산비가 감소하고 이것이 제품수요의 증가를 가져올 때 발생할 수 있다. 고령자를 고용하는 기업에게 다양한 형태의 장려금을 지급하는 것이 기업이 수요하는 노동의 종류에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 장려금 지급은 첫째, 기업으로 하여금 신규로 고용을 창출하고 여기에 고용보험에서 지원하는 고령자를 고용하도록 유도하며 둘째, 일반근로자가 담당하던 업무를 고령자로 대체하도록 유도함으로써 고령자의 고용을 증가시킬 수 있다. 첫 번째의 경우에는 고령자의 고용수준뿐만 아니라 총고용 수준이 증가하게 되지만 두 번째의 경우에는 총고용 수준에는 별다른 영향을 미치지 못하고 단지 일반근로자를 고령자로 대체하는 효과만 발생하게 된다. 아무튼 이러한 경우에는 장려금을 지급함으로써 고용보험이 추구하는 고령자의 고용촉진이 가능하게 된다. 그러나 다른 한편으로 기업은 이러한 장려금제도가 존재하지 않는 상황에서는 채용할 고령자를 동 제도 때문에 고용한 것처럼 하고 장려금을 신청하면 지급받을 수 있다. 이는 특히 고용보험에서 지원하는 고령자를 추가로 채용하였는지의 여부에 관계없이 현행의 고령자고용촉진장려금에서처럼 기존의 고령자 고용비율에 따라 장려금을 지급할 때 발생할 가능성이 높으며, 이는 고령자 고용촉진정책의 효율성에 심각한 부정적 영향을 미치게 된다. 따라서 장려금 제공에 의한 고용증가의 總效果(total effect)와 추가고용의 純效果(net effect)를 구분하는 것이 중요하다. 이러한 고용창출의 효과는 장기보다는 단기에 있어서 더 높은 것으로 실증분석에서 나타나고 있기 때문에 분석기간을 장단기로 구분할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 또한 국민경제에 미치는 고용효과를 신뢰성있게 분석하기 위해서는 장려금 지급이 자본재를 생산하는 기업과 해당기업 상품과 대체관계에 있는 상품을 생산하는 기업의 고용에 미치는 영향까지 분석의 대상에 포함하는 일반균형적 접근방법이 필요하다.<sup>6)</sup>

고령자만을 위하여 고안된 고용촉진지원책이 노동시장에 미치는 영향을 계량적으로 분석한 논문을 별로 알려져 있지 않다. 그러나 다양한 계층의 한계 근로자에게 임금보조를 제공하는 것이 노동시장에 미치는 영향을 계량경제학적 기법을 이용하여 분석한 논문을 미국의 경우에는 비교적 많은데 비하여 유럽의 경우에는 알려진 것이 많지 않다. 따라서 본 연구에서는 미국의 한계 근로자를 대상으로 하여 분석한 논문과 서유럽국가들과 미국의 노동시장정책의 효과를 비교분석한 논문을 고찰함으로써 고령자 고용촉진지원책을 적극적으로 활용하려고 하는 우리나라의 주는 시사점을 도출하고자 한다.

미국은 공공부문에서의 고용창출을 통하여 장애인, 청소년, 소수민족 및 낮은 교육수준의 근로자에게 취업할 기회를 제공하는 Comprehensive Employment and Training Act를 1973년에 제정하였다. 일반예산에서 지원되는 동법의 제정을 통하여 미국은 이러한 限界動勞者들의 취업을 촉진시켰고 동법에 의하여 취업된 근로자수는 1978년에 정점에 달해서 총실업자의 10% 수준에 달했다. 동 제도의 효과에 대한 평가는 다양하지만 취업후 1년이 경과한 뒤에 측정된 총효과(total effect)에서 대체효과를 제외한 순효과(net effect)가 차지하는 비중은 대체로 40~60%인 것으로 분석되었다.<sup>7)</sup>

한편 미국이 민간부문에서의 고용창출을 통해서 장애인, 사회부조수령자 및 저소득가정 출신 청소년 등의 고용을 촉진하는 미국의 정책수단이 1979년에 도입한 Targeted Jobs Tax Credit이다. 동 제도는 1986년까지는 지원대상근로자를 고용하며 취업전에 지급을 신청하는 기업에게 해당근로자 1인당 첫째에는 지급한 임금의 50%에 상응하는 세금공제(6,000달러가 상한선임)를, 그리고 둘째해에는 지급한 임금의 25%에 상응하는 세금공제(6,000달러가 상한선임)를 제공함으로써 한계 근로자의 고용을 촉진하였다. 그러나 1986년의 세법개정을 통하여 현재에는 고용후 1년 동안만 지급한 임금의 40%에 상당하는 세금공제(6,000달러가 상한선임)를 제공하고 있으며 전체적인 지원규모는 지속적으로 증가하고 있다. 고용증가에 미친 순효과(총고용 증가에서 차지하는 순고용 증가의 비율)는 약 30% 정도이며, 세금공제의 혜택을 제공하지 않았어도 해당 기업에 채용될 근로

자가 동 제도의 지원으로 채용된 전체근로자에서 차지하는 비중은 약 70%로 나타났다. 이처럼 고용증가의 순효과가 비교적 적은 것으로 추정되는 것은 동 제도에서는 기존의 근로자를 지원되는 한계근로자로 단순히 대체하여도 세금공제 혜택을 받을 수 있도록 제도가 설계되어 있기 때문이다.<sup>8)</sup>

외국의 노동시장정책에 대한 고찰이 우리나라의 고령자 고용촉진정책에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 미국의 경우 한계근로자의 고용창출책이 순고용 증가에 미치는 효과는 비교적 높지 않은 것으로 분석되고 있다. 따라서 우리나라의 경우에는 대체효과를 극소화하고 순효과를 극대화할 수 있도록 정책수단이 개발되어야 하겠다. 둘째, 고용촉진장려금의 수급요건이 완화되어 있어서 수령자가 많은 경우 이들 중 상당수는 동 장려금이 없는 상황에서도 고용될 근로자이기 때문에 정책수단의 효율성이 현저히 떨어지게 된다.<sup>9)</sup> 이를 고령자고용촉진장려금에 적용하면 현행제도에서는 추가고용 여부에 관계없이 고령자 고용비율이 6%를 초과하는 기업에서 장려금을 제공하고 있기 때문에 고령자의 추가고용을 통한 고령자 고용증대 효과가 떨어진다. 특히 1996년부터 지급기준율을 6%에서 5%로 하향조정함으로써 이러한 부정적 효과가 발생할 가능성이 증가하게 되었다. 이러한 지급기준율의 하향조정은 고용보험제도의 도입단계에서는 일반적으로 기업이 납부하는 각출료보다 고용보험에서 수급하는 혜택이 현저히 적기 때문에 많은 기업이 고용보험 서비스를 받게 함으로써 고용보험제도의 홍보 및 정책에 기여하는 측면에서는 바람직하다. 그러나 동 제도가 정착되어 갈수록 이러한 긍정적 효과가 감소하며 위에 언급한 부정적 효과가 증가하게 될 것이다. 따라서 고용보험제도가 정착하기 시작한 후에 지급기준율을 인하할 정도로 재정적 여력이 발생할 때에는 지급기준율의 하향조정보다는 장려금 수준을 높이는 것이 목표달성의 정확성 측면에서 바람직하다. 셋째, 고용촉진 대상이 되는 근로자가 여타 사회구성원에게서 낙오자로 인식되게 되면 이는 정책수단의 효율성에 부정적 영향을 미치게 되므로 이를 방지하여야 한다. 이러한 부정적 현상은 개별근로자에 대한 장려금 수준이 높은 정책수단을 활용하고 있는 국가에서 관찰되는 현상이다. 넷째, 대기업의 경우에는 회계기능과 인사기능이 분리되어 있기 때문에 세금공제를 통한 고령자 지원보다는 현행의 고용보험제도에서처럼 직접 장려금을 제공하는 것이 효과적이다. 다섯째, 대체효과 등으로 순고용증가 효과가 감소함에도 불구하고 장려금 지급이 직업훈련보다 적은 비용으로 고용을 증가시킬 수 있었다.<sup>10)</sup> 예를 들면 독일의 경우에는 고령자의 적응성 부족으로 연방 고용청은 직업교육보다는 임금보조에 의한 고령자 고용창출책에 주력하였고 후자가 더 효과적이었던 것으로 평가된다. 따라서 우리나라의 경우에도 장려금 제공과 직업훈련의 효과에 대한 심층분석을 기반으로 고령자 고용촉진정책을 설계하여야 하겠다.

소위 3D업종이면서 취업자수가 감소하고 있는 제조업과 건설업의 생산·노무직에 고령자가 일반 근로자보다 낮은 임금으로 취업하면 이는 이러한 분야에서의 인력부족 현상을 완화하고 추가적인 고용을 창출하는 효과가 있다.<sup>11)</sup> 이러한 구직난의 해소를 통하여 3D업종의 기업체들도 단기적으로는 경쟁력을 유지할 수 있게 되어 고령자 고용지원은 경제성장에 기여하게 된다. 또한 위에 언급한 분야 외에도 고령자가 쉽게 적응할 수 있는 사회복지법 분야에도 인력이 부족하기 때문에 이러한 분야에의 취업을 장려하면 이는 노동시장의 수급불균형을 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 사회복지서비스의 공급을 증가시키는 긍정적인 효과가 있다.

한편 3D업종의 기업이 저임금의 고령근로자를 활용하면 이윤이 증가할 것으로 예상된다. 그러나 이윤상승에 의한 자본축적을 활용하여 자동화나 업종전환을 추진하는 대신에 기업주가 현상유지에 만족하게 된다. 고용보험에 의한 고령자 고용지원이 장기적으로는 현재의 산업구조를 유지하도록 하는 역할을 함으로써 動態的 經濟成長過程을 고려한 산업구조 개선의 장기적 조정을 방해하는 장애물이 될 수도 있다. 즉 장기적인 관점에서는 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수도 있기 때문에 이를 방지하기 위하여 축적되는 자본을 생산적 목적에 활용되도록 유도할 필요가 있다.

주석 1) 이 이론에 대한 자세한 내용은 Becker(1993) 참조.

주석 2) Strober(1990, p.219) 참조.

주석 3) 각각의 이론에 관한 자세한 내용은 Strober (1990) 참조.

주석 4) Bishop and Montgomery (1993, p.292) 참조.

주석 5) Haveman and Saks (1985, p.29) 참조.

주석 6) 자본재를 생산하는 기업을 포함한 분석에 대해서는 Perloff(1982) 참조.

주석 7) Haveman and Saks(1985, p.28~29) 참조.

주석 8) Bishop and Montgomeny(1993) 참조.

주석 9) Casey and Bruche(1985, p.47) 참조.

주석 10) Haverman and Saks(1985,p.24) 참조.

주석 11) 제조업의 생산 · 노무직에 종사하는 취업자수는 1992년부터, 그리고 건설업의 경우에는 1993년부터 감소하고 있다(통계청, 『지난 30년간 고용사정의 추이』, 1994, 35쪽).

### 3. 高齢者 雇傭支援政策의 限界

우리나라는 실업자의 개념을 협의로 정의하기 때문에 실제의 노동시장 상황이 긍정적으로 평가되는 경향이 있기는 하지만 현실적으로 노동시장은 지속적으로 완전고용 상태에 있어서 인력부족 현상이 심각한 실정이다. 이러한 완전고용 상태에서는 다양한 형태의 임금보조와 훈련지원을 통한 고령자 고용촉진이 젊은 연령의 근로자를 대체하는 효과(substitution effect)가 발생하지 않게 된다. 그러나 경기불황 등으로 젊은 계층의 근로자가 취업하기가 어려워 젊은 근로자와 고령자가 경쟁하게 되는 상태에서 고용보험에서 고령자에게 다양한 형태의 임금보조 및 훈련지원을 통하여 고령자의 취업을 촉진하게 되면 이는 젊은 근로자의 취업을 고령자가 단순히 대체하는 효과를 갖게 되며 추가적인 고용창출에는 기여하지 못하게 된다.

이처럼 고령자 지원이 새로운 직장을 창출하는데 기여하지 못하고 단지 젊은 근로자를 대체하게 되면 고용보험에서의 고령자 고용촉진은 다음과 같은 세 가지 관점에서 바람직하지 못한 것으로 판단된다. 첫째, 인적자본(human capital)의 관점에서 추가훈련을 위하여 고령자에게 투자하는 것 보다는 젊은 근로자에게 투자하는 것이 근로기간의 측면에서 바람직하다. 즉 젊은 근로자는 고령자보다 취업하는 기간이 길기 때문에 습득한 기술을 오래 사용할 수 있어서 경제성장에 더 많이 기여할 수 있다. 둘째, 생산성 관점에서 젊은 근로자에게 교육훈련을 실시하는 것이 바람직하다. 즉 고령자의 경우 집중력, 정확성 및 인내성 등에서 비교우위에 있지만 새로운 근로조건에 대처하는 적응력 및 유연성 등에서는 젊은 근로자보다 떨어진다. 이러한 각각의 특성을 종합적으로 나타내는 생산성 측면에서 젊은 근로자가 고령자보다 비교우위에 있다고 평가할 수 있다. 셋째, 사회정책적 관점에서 고령자의 실업률이 높은 것이 젊은 근로자의 실업률이 높은 것보다 바람직하다. 즉 젊은 근로자의 실업률이 높으면 이들의 반사회적 행동으로 사회혼란을 야기하게 되며 (이는 구 동독지역에서 관찰할 수 있었음), 고령자의 일부는 연금을 수급하고 있기 때문에 고령자의 실업률이 높은 것이 젊은 근로자의 실업률이 높은 것보다 사회적으로 받아들이기가 용이하다.

그러나 현실적으로 우리나라 노동시장은 지속적인 완전고용 상태에 있기 때문에 위에서 언급한 고령자 고용지원정책의 한계가 현실점에서 적용되는지 않으며, 이러한 문제는 경제가 깊은 침체에 빠져서 노동시장에서 심각한 수준의 초과공급 현상이 발생할 때 적용된다. 우리나라 경제는 1960년대와 1970년대의 고도성장기를 거쳐서 1980년대 이후 안정성장기 단계에 있다. 이러한 안정성장기 후에는 선진국형의 저성장기 시대가 도래할 것으로 예상되기 때문에 여기서 언급한 문제가 장래에 발생할 가능성을 배제할 수는 없다.

## V. 外國의 高齡者 雇傭支援制度

### 1. 日本의 高齡者 雇傭安定制度<sup>1)</sup>

가. 계속고용제도 도입장려금

#### 1) 개 요

동 정책수단은 65세까지 계속고용제도를 도입하고 있는 사업주에게 「계속 고용제도 도입장려금」을 지급하여 고령자의 고용확보를 유도하는데 그 목적이 있다(고용보험법 시행규칙 제 104조).

#### 2) 지급대상사업주

동 장려금의 지급은 상용노동자가 10인 이상인 기업으로 국한된다. 여기서 임시고용노동자, 일용노동자, 계절고용노동자 및 견습노동자 등은 상용노동자에서 제외되지만 이러한 노동자라는 신청사업주에게 6개월 이상 고용되거나 6개월 이상 고용될 예정인 노동자는 상용노동자에 포함된다. 또한 동 장려금이 사업주에게 지급되기 위해서는 다음의 조건이 모두 충족되어야 한다.

① 고용보험 적용사업의 사업주

② 노동협약 또는 취업규칙에 의해 정년이 정해져 있는 사업체의 사업주

③ 정년에 도달한 근로자를 고용보험 피보험자 (단, 고용보험법 제38조 제1항에 규정된 단기고용특례 피보험자 및 동법 제43조 제1항에 규정된 일용노동 피보험자는 제외됨)로 하여 계속해서 61세 이상까지 고용하는 다음의 고용연장제도를 마련한 사업주

- 정년연장제도(정년을 61세 이상으로 연장하는 제도)

- 근무연장제도(정년에 달한 사람으로써 계속 고용되기를 희망하는 자를 61세 이상의 연령까지 고용하는 제도)

- 재고용제도 (정년에 달한 자로서 계속 고용되기를 희망하는 자를 퇴직후 7일 이내의 기간에 다시 고용하여 61세 이상의 연령까지 고용하는 제도)

- 出向制度<sup>2)</sup>

④ 전술한 ③의 고용연장제도의 설치는 정년이 제정된 날 이후 1년을 경과 한 다음과 이루어졌을 것

⑤ 고용연장제도 설치일 이후 정년 (연령이 60세 미만의 경우에는 60세를 정년으로 간주함)을 최초로 초과하는 근로자가 생긴 날부터 그 근로자가 해당 고용연장제도(퇴직연령이 65세를 초과하는 경우에는 65세를 정년으로 간주함)의 적용에 의해 퇴직하는 기간동안 ③의 고용연당제도에 의해 근로자를 出向시키고 있거나 다음에 해당하는 근로자를 고용하고 있는 사업주

- 고용연장제도 설치시에 정년의 적용을 받고 있으며 이 고용연장제도의 적용을 받아 정년을 초과하여 고용되어 있는 근로자

- 60세 이상 65세 미만의 근로자

- 해당사업주(전술한 ③의 출향제도 관련사업주 포함)에 1년 이상 계속하여 고용되어 있는 근로자

#### 3) 지급액

동 장려금의 지급액은 동 제도에 의해 고용된 근로자수(기업규모)와 제도를 마련하기 전의 퇴직예정연령을 초과해서 계속고용제도에 의해 고용된

<표 V-1> 계속고용제도도입장려금 지급액

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

기간에 따라 해당사업주에게 <표 V-1>과 같이 지급된다. 계속고용제도에 의해 장려금을 수급할 수 있는 근로자의 고용기간은 일반적으로 다르기 때문에 기업은 실질적으로 이 표의 해당항목의 합계를 수급하게 된다.

#### 나. 고연령자고용환경정비장려금

##### 1) 개 요

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

##### 2) 지급대상사업주

고연령자고용환경정비장려금은 다음의 조건을 다음 충족시키는 사업주에게 지급된다. (고용보험법 시행규칙 제 105조).

##### ① 고연령자 직장개선사업주의 경우

- 노동협약 또는 취업규칙에 의해 60세 이상의 정년제도를 정하고 있는 사업주 또는 정년을 정하고 있지 않는 사업주일 것

- '고연령자등의 고용의 안정 등' 관한 법률(1971년 법률 제68호) 제24조 제2항에 규정된 중앙고연령자고용안정센터에, 60세 이상 65세 미만의 고용보험 피보험자(단기고용특례 피보험자 및 일용노동 피보험자는 제외)의 작업을 용이하게 하는데 필요한 시설 및 설비의 설치나 정비에 관한 계획 (이하 고연령자 직장개선계획)을 제출한 사업주

- 고연령자 직장개선계획을 중앙고연령자고용안정센터에 제출한 다음날부터 1년 6개월의 기간내에 동 개선계획과 관련한 시설 및 설비의 개선을 강구한 사업주 (단, 해당설비의 설치 및 정비에 소요되는 비용이 5백만원 이상인 사업에 한함)

- 고연령자 직장개선조치를 완료한 날을 기준으로 하여 해당사업소에 고용되어 있는 대상고연령 피보험자수가 중앙고연령자고용안정센터에 고연령 직장개선계획을 제출할 당시 고용되어 있던 대상고연령 피보험자수를 초과하는 사업주

##### ② 고연령자 사업장설치 사업주의 경우

- 노동협약 또는 취업규칙에서 다음의 제도를 마련하고 있거나 정년을 정하고 있지 않은 사업주

· 65세의 정년제도

· 정년 (60세 이상의 정년에 한함)에 달함 대상고연령 피보험자로서 계속해서 고용될 것을 희망하는 자를 재고용 등에 의해 계속 65세까지 고용하는 제도

- 법인설립 등기시 중앙고연령자고용안정센터에 다음에 해당하는 사업계획을 제출한 사업주

· 55세 이상 65세 미만의 피보험자(단기고용특례 피보험자 및 일용 노동 피보험자는 제외)를 10인 이상 고용할 계획을 가진 사업소

· 해당사업소에 고용되어 있는 피보험자(대상사업소 피보험자) 중에서 55세 이상 65세 미만의 근로자를 2분의 1 이상으로 높일 계획을 가진 사업소

· 대상사업소 피보험자 중에서 대상고연령 피보험자의 비율을 4분의 1 이상으로 높일 계획을 가진 사업소

- 고연령자 사업소 설치계획을 중앙고연령자고용안정센터에 제출한 후 2년내에 동 설치계획과 관련한 시설 및 설비비의 설치의 완료한 사업주

##### 3) 지급액

① 고연령자 직장개선사업소의 경우

1년 단위로 고연령자 직장개선조치에 필요한 비용과 대상고연령 피보험자 증가수(고연령자 직장개선사업소 완료일의 고연령 피보험자수 - 제출일의 고연령 피보험자수)에 따라< 표 V-2> 와 같이 지급된다.

<표 V-2> 고연령자고용환경정비장려금 지급액

(단위 : 만원)

고령자 직장 개선 또는 시설, 설비의 설치비용	증가한 고령자수	3(5)~9명	10~19명	20명 이상
500만원 이상 1,000만원 미만		50	75	200
1,000만원 이상 2,000만원 미만		100	150	400
2,000만원 이상 5,000만원 미만		100	300	500
5,000만원 이상		200	750	1,000

주 : ( )안은 고연령자 사업장설치사업소에 적용됨.

② 고연령자 사업장설치사업소의 경우

1년마다 고연령자 사업소설치에 필요한 비용과 대상고연령 피보험자 수에 따라 이 표와 같이 지급된다.

다. 고연령자다수고용장려금

1) 개 요

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

2) 지급대상사업주

고연령자다수고용장려금은 다음의 요건을 충족시키는 사업주에게 매년 지급된다(고용보험법 시행규칙 제 106조).

① 노동협약 또는 취업규칙에서 정년을 60세 이상으로 정하고 있거나 정년을 정하고 있지 않은 사업주로서 다음의 요건을 충족시켜야 한다.

- 매년 1~12월까지 각월의 초일 현재 해당사업주에 1년 이상 고용되어 있는 60세 이상 65세 미만의 고용보험 피보험자(단시간노동 피보험자, 단기고용특례 피보험자 및 일용노동 피보험자는 제외)의 연간 합계가 해당년에 속한 각월의 초일 현재 고용되어 있는 65세 미만의 고용보험 피보험자수에 100분의 6을 곱해서 얻은 수의 연간 합계를 초과하는 사업주( 만일 계산하여 얻은 수가 36명 미만인 경우에는 36명으로 간주함)

- 또는 매년 1~12월까지 각월의 초일 현재 해당사업주에 1년 이상 고용되어 있는 60세 이상 65세 미만의 단시간노동 피보험자의 연간 합계가 해당년에 속한 각월의 초일 현재 고용되어 있는 65세 미만의 단시간노동 피보험자수에 100분에 6을 곱해서 얻은 수의 연간 합계를 초과하는 사업주( 만일 계산하여 얻은 수가 36명 미만일 경우에는 36명으로 간주함)

3) 지급액

고연령자다수고용장려금으로는 연간 고용고령자수에서 연간규정 고용고령자수를 뺀 수에 2만원(중소기업 사업주의 경우에는 3만원)을 곱하여 얻은 금액을 지급한다.

라. 고령기취업준비장려금

### 1) 개 요

고용보험 피보험자에 대해 고령기의 직업생활의 준비를 위한 운용계획을 작성하여 실시한 사업주에게 동 장려금을 지급함으로써 사업주로 하여금 고령자의 고용안정을 도모하도록 유도하는데 그 목적이 있다.

### 2) 지급대상사업주

고령기취업준비장려금은 다음의 요건을 충족시키는 사업주에게 후술하는 ②에서 규정한 제도를 마련한 날부터 5년 도안 지급된다.

① 노동협약 또는 취업규칙에 의해 정년을 60세 이상으로 정하고 있거나 정년을 정하지 않은 사업주

② 노동협약 또는 취업규칙에 의해 해당사업주에 5년 이상 지속적으로 고용되어 있는 피보험자(단기고용특례 피보험자 및 일용노동 피보험자는 제외함)가 고령기의 직업생활을 위한 준비를 원활하게 하도록 하기 위해 다음에 해당하는 제도를 마련한 사업주로서 당해 제도의 운용에 관한 계획(이하 운용계획)을 작성하여 해당사업소의 소재지를 관할하는 공공직업안정소장의 인정을 받은 사업주

- 45세 이상 65세 미만의 대상피보험자의 신청에 의해 대상피보험자에게 10일 이상의 유급휴가(노동기준법 제 39조의 규정에 의한 연차유급 휴가의 경우는 제외함)를 준 사실이 있을 것

- ①의 유급휴가기간(이하 대상기간) 동안에 받은 임금액이 통상업무를 수행한 대가로 받는 임금액 이상일 것

③ 대상피보험자에게 운용계획에 기초하여 전술한 ②의 제도를 시행한 사업주

④ 전술한 ②의 제도 실시상황을 서류로 명확하게 구비하고 있는 사업주

### 3) 지급액

고령기취업준비장려금의 지급액은 대상사업주에게 고용되어 있는 피보험자수, ②의 제도 실시와 관련된 대상피보험자수, 그리고 대상기간(3개월 이상인 경우는 3개월로 간주함)에 따라 결정된다. 그러나 대상피보험자수가 대상기간에 직업능력개발촉진법 시행규칙 제9조에 규정된 보통직업훈련과정을 통해 상당 과정의 지식 및 기능의 습득을 목적으로 하는 직업훈련을 받은 경우에는 6개월이 대상기간이 된다.

## 마. 특정구직자고용개발조성금

### 1) 개 요

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

### 2) 지급대상사업주

특정구직자고용개발조성금은 다음의 조건을 충족시키는 사업주에게 지급된다.

① 고용보험 적용사업의 사업주

② 다음에 해당하는 구직자(고용되어 있는 날 현재 만 연령이 65세 미만인자에 한함)를 공공직업안정소의 소개에 의해 상용노동자로 고용하고, 동시에 대상노동자를 조성금 지급후에도 상당기간 지속적으로 고용하는 것이 확실하다고 인정되는 사업주

- 55세 이상의 자

- 신체장애자

- 정신박약자

- 과부 등

- 中國引揚者

- 駐留軍關係 離職者

- 炭鑛離職者求職手帳所持者

- 沖繩失業者求職手帳所持者



- 漁業離職者求職手帳所持者
- 手帳所持者인 漁業離職者 등
- 一般旅客定期航路事業 등 離職者求職手帳所持者
- 港灣運送事業離職者
- 特定不況業種 離職者求職手帳所持者
- 特定雇用機會增大促進地域 離職者 또는 緊急雇用安定地域離職者
- 위의 사유에 해당하는 자 이외에 공공직업안정소장이 취직이 현저히 곤란하다고 인정하는 자
- ③ 대상노동자가 고용된 날 이전의 6개월을 기준으로 1년을 경과할 때까지 고용되어 있는 상용노동자를 해고시킨 사업주가 아닐 것(그러나 다음과 같은 이유로 노동자를 해고한 사업주에게는 예외가 인정됨)
- 해당노동자의 귀책사유로 해고된 경우
- 천재지변 등의 이유로 사업의 계속이 불가능하여 해고된 경우
- ④ 해당사업소 노동자의 이직상황 및 전술한 ②의 이유로 계속 고용하는 자에 대한 임금지불 상황을 명확하게 기록한 서류를 구비하고 있는 사업주

### 3) 지급액

#### ① 重度障害者 이외의 자

동 조성금의 지급대상이 되는 노동자의 고용일로부터 기산해서 1년동안에 지불한 임금액의 4분의 1(중소기업의 경우에는 3분의 1)에 해당하는 금액(동 액수가 기본수당일액의 최고액에 300을 곱해서 얻은 금액을 초과하는 경우에는 기본수당일액의 최고액에 300을 곱한 금액)이 지급대상사업주에게 제공된다.

#### ② 重度障害者 등

지급대상사업주가 조성금의 지급대상이 되는 노동자를 고용한 날부터 기산해서 1년 6개월 동안에 지불한 임금액의 3분의 1(중소기업의 경우는 2분의 1)에 해당하는 금액(이 금액이 기본수당일액의 최고액에 450을 곱해서 얻은 금액을 초과하는 경우에는 기본수당일액의 최고액에 450을 곱해서 얻은 금액)이 지급된다.

### 바. 중고연령자고용기회확보조성금

#### 1) 지급대상사업주

중고연령자고용기회확보조성금은 다음에 해당하는 사업주에게 지급된다.

① 고용보험법 시행규정 제102조의 3 제1항 제1호에 해당하는 사업주(이하 지정업종 등 해당사업주)와 체결한 출향에 관한 계약에 의하여 지정업종 등 해당사업주가 해당사업을 행하는 사업소(이하 出向元事務所)에 고용되어 있던 45세 이상 65세 미만의 피보험자(출향전에 지정업종 등 해당사업주에 계속해서 고용된 기간이 6개월 미만인 피보험자, 해고가 예정된 피보험자 및 일용노동 피보험자는 제외됨)를 출향시켜 다른 사업주(이하 出向先事業主)가 고용하게 됨.

- 당해 출향을 한 날이 1995년 3월 31일까지 일 것
- 당해 출향을 한 자가 出向先事業所에 종사하는 기간(이하 출향기간)이 6개월 이상일 것
- 출향을 한 자가 출향기간에 받는 임금액이 출향전 임금액에 상당하는 금액일 것
- 출향의 시기 및 대상이 되는 노동자의 범위와 여타 출향의 실시에 관한 사항이 미리 지정업종 등 해당사업주와 해당지정업종 등 해당사업주 사이에 서면으로 합의되어 해당협정이 정하고 있는 사항을 이행하고 있을 것
- 출향한 노동자가 동의할 것

② 공공직업안정소 또는 직업안정법(1947년 법률 제411호) 제33조 제1항의 허가를 받아 무료직업소개사업을 행하는 자(勞働大臣이 지정하는 것에 한함)의 소개에 의해 전술한 ①의 고용을 하고 있는 사업주

③ 전술한 ①에 의해 고용된 날 이전의 6개월전부터 1년 동안 해당사업소의 노동자를 사업주의 사정에 의해 이직시키지 않은 出向先事業主

④ 해당사업소 노동자의 이직상황과 해당사업소로 출향한 자의 고용 및 임금의 지불상황을 명확하게 서류로 구비하고 있는 사업주

## 2) 지급액

중고연령자고용기회확보조성금으로는 지급대상사업주가 전술한 ①의 규정에 의해 고용된 근로자의 출향기간(이하 지급대상기간, 만일 동 기간이 1년을 초과하는 경우는 1년으로 간주함) 동안에 지불한 금액의 4분의 1(중소기업의 경우는 3분의 1)이 지급된다. 한편 동 금액이 기본수당일액의 최고액에 300을 곱해서 얻은 액수에 지급대상기간일수를 365로 나누어서 얻은 수를 곱해서 산출된 금액을 초과하는 경우에는 기본수당일액의 최고액에 300을 곱해서 얻은 액수에 지급대상기간일수를 365로 나누어서 얻은 수를 곱한 금액을 지급액으로 한다.

① 해당출향을 시킨 지정업종 등 해당사업주가 고용보험법 시행규정 제102조 3의 규정에 의하여 해당출향에 관계되는 고용조정조성금을 지급받은 경우에는 지급된 금액에서 해당 지급대상기간에 지급된 고용조정조성금의 금액을 공제한 금액이 지급액이 된다.

② 또한 고용보험법 시행규정 제102조 6의 규정에 의하여 해당출향에 관계되는 고용고도화출향조성금을 지급받은 경우에도 지급된 금액에서 해당지급대상기간에 지급되는 고용고도화출향조성금의 금액을 공제한 금액이 지급된다.

## 사. 단시간고용조성금

### 1) 개 요

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

### 2) 지급대상사업주

동 조성금은 다음과 같은 조건을 충족시키는 사업주에게 지급된다.

① 고용보험 적용대상사업주

② 다음에 해당하는 노동자를 직업안정소의 소개로 단시간근무노동자로 고용하고 있고, 조성금을 수급한 후에도 대상노동자를 상당기간 고용할 사업주

- 60세 이상 65세 미만의 노동자

- 해당고용된 날 전일까지 실업에 의한 기본수당의 지급잔일수가 있는 노동자

③ 대상노동자가 고용된 전후 6개월 이내에 본 고용으로 인해 기존의 상용노동자를 해고시키지 않은 사업주

④ 출근부, 임금대장, 노동자 명부 등 대상노동자에 대한 임금의 지불 등을 기록한 서류를 구비하고 있는 사업주

### 3) 지급액

대상노동자 1인당 15만엔(중소기업 사업주의 경우 20만엔)을, 그러나 1986년 이후에 고용된 경우에는 22만 5,000엔(중소기업 사업소의 경우 30만엔)을 지급하고 있다.

## 아. 정년퇴직자 등 조성금

### 1) 개 요

정년퇴직자 등을 퇴직전 사업주의 알선으로 보통근무노동자 또는 단시간근무노동자로 고용하고 있는 사업주에게 조성금을 제공하는 제도로써 정년퇴직자 등의 조기재취업 촉진을 목적으로 하고 있다.

### 2) 지급대상사업주

동 조성금을 지급받기 위한 사업주의 요건은 다음과 같다.

① 고용보험 적용대상사업주

② 다음에 해당하는 정년퇴직자 등을 퇴직전 사업주의 알선으로 보통근무자 또는 단시간근무노동자로 고용하고, 해당노동자를 조성금 지급후에도 계속해서 상당기간 고용하고 있을 것

- 퇴직전 사업주 사업소의 근로협약 또는 취업규칙의 규정에 따라 정년(60세 이상의 정년에 한함)

또는 고용연장제도(근무연장, 재고용 및 출향시는 61세 이상의 연령까지 고용되는 것에 한함)가 정한 퇴직예정일 5년전부터 정년 등으로 퇴직후 3개월 이내에 있는 자

- 퇴직전 사업소에서 5년 이상 고용보험에 가입하였던 자

- 55세 이상 65세 미만인 자

- 고용보험의 수급자격 결정을 받지 않은 자

③ 퇴직전 사업소의 사업주가 대상사업소 자본금에 50% 이상 투자한 경우가 아닐 것

④ 대상노동자가 고용된 전후 6개월내에 본 고용으로 인해 기존의 상용노동자를 사업주가 해고시킨 일이 없을 것

⑤ 출근부, 임금대장, 노동자 명부 등 대상노동자에 대한 임금의 지급상황 등을 기록한 서류를 구비하고 있을 것

### 3) 지급액

대상노동자에게 지급되는 금액은 다음과 같다.

① 1986년 10월 1일 이후 고용된 보통근무노동자에게 45만엔(중소기업 사업주의 경우 60만엔)이 지급된다.

② 1986년 10월 1일 이후 고용된 단시간근무노동자에게 22만 5,000엔(중소기업 사업주의 경우 30만엔)이 지급된다.

### 자. 시사점

일본은 고용보험에서 고용상태가 불안정한 고령자의 고용을 지원하는 다양한 제도를 구비하고 있다. 이는 다양한 형태의 임금보조뿐만 아니라 고령자의 고용환경을 개선하기 위한 시설비 지원을 포함하고 있다. 일본은 이러한 제도를 활용하여 고령자 고용의 활성화를 도모하고 있다. 그러나 고용보험제도의 전체적인 체계에서 관찰할 수 있던 지나치게 세분화된 제도구성의 현상을 고령자 고용안정제도에서도 관찰할 수 있다. 즉 복잡다양한 급부제도 때문에 피보험자의 입장에서는 다양성에 의한 혜택도 있겠지만 전체적인 윤곽을 파악하기가 어렵고 이에 따라 정책의 효율성이 저하될 것으로 판단된다. 또한 각각의 고용촉진 수단이 지향하는 정책목표를 효율적으로 달성하는데 적합한지에 대하여는 의문이 제기된다. 한편 우리나라는 실시하기가 상대적으로 용이한 일본의 고연령자다수고용장려금제도와 유사한 내용으로 고령자고용촉진장려금제도를 실시하고 있다. 일본의 고용보험제도는 제도도입 초기단계인 우리나라가 고령자 고용촉진제도를 확대하는데 있어서 장려금제도를 단순하게 구성하는 것이 바람직함을 시사하고 있다. 또한 계속고용제도도입 장려금과 고령자고용환경정비장려금제도는 우리나라의 노동시장에 적합하며 국민경제에 미치는 부작용이 적을 것으로 판단되어 제도도입을 검토할 필요가 있다.

주석 1) 일본제도는 勞働事務要覽(소화 46년)과 佐藤進(1983년)을 참조하였다.

주석 2) 출향제도에 대해서는 유길상(1992, 176쪽) 참조.

## 2. 獨逸의 高齡者 雇傭促進制度

### 가. 개요

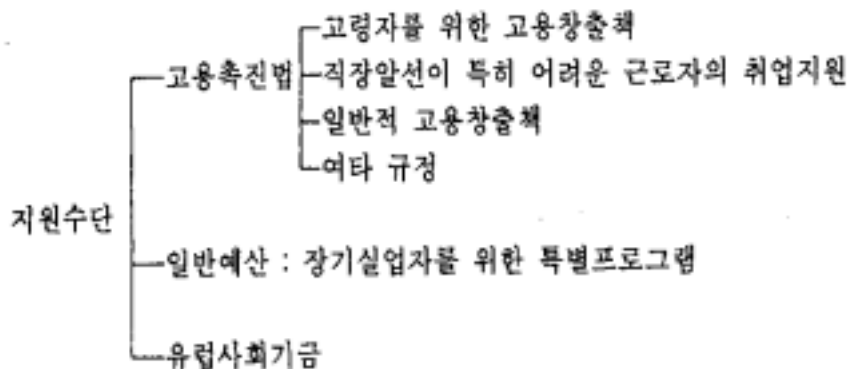
독일은 고용촉진법을 토대로 하여 노동시장정책을 실시하고 있으며 고용촉진법의 핵심분야는 적극적 노동시장정책이다. 이러한 적극적 노동시장정책의 일환으로서 향상훈련, 재훈련 및 근로자의 지역적 이동을 지원함으로써 고용구조가 산업구조 변화에 유연하게 적응할 수 있도록 하는 데 정책의 최우선을 두고 있다.

독일의 노동시장은 1970년대말까지 완전고용 상태에 있었으며 노후생활의 完全保障(complete coverage)을 목표로 하는 공적연금의 현금급부 수준이 여타 국가와 비교하여 현저히 높기 때문에 고령자의 실업문제는 별다른 사회문제화되지 못하였다(공적연금의 임금대체율로서 퇴직전 임금의 60%를 목표로 하며 공적연금 지급액이 GNP에서 차지하는 비중은 1990년의 경우 9.05%로 매우

높았음). 그러나 1980년대 들어 노동시장 상황의 악화로 상대적으로 취업하기가 어려운 고령자의 실업률이 증가하여 사회문제화되자 독일은 기존의 고령자 고용지원책을 강화하였을 뿐만 아니라 새로운 지원책을 마련하여 고령자 실업문제의 완화를 위하여 노력하고 있다.

독일의 고령자 고용지원수단을 재원조달 방법에 따라 분류하면 다음과 같다. 첫째, 고용주와 피용자의 각출료 수입을 주된 재원으로 하는 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)의 범위내에서 이루어지는 지원수단이다.<sup>1)</sup> 둘째, 일반예산에서 지원하는 자금으로 운영되는 특별프로그램이다. 셋째, 유럽사회기금에서 재정지원하는 취업촉진 프로그램이다(그림 V-1 참조). 그러나 이러한 정책수단 중에서 고령자만의 고용지원을 위해 마련된 것은 고령자를 위한

[그림 V-1] 독일의 고령자 고용지원수단



고용창출책뿐이며, 여타 정책수단은 고령자뿐만 아니라 다른 집단의 특수성을 고려하여 이들의 취업을 촉진하기 위하여 만들어진 것이다.

한편 <표 V-3>은 55~59세의 고령실업자수가 여타 집단과 비교하여 많으며, 연령별 실업자수에서 실업기간이 1년 이상인 장기실업자가 차지하는 비중이 연령에 따라 증가하여 고령자일수록 재취업이 어려움을 보여주고 있다. 이는 또한 고령자의 고용촉진을 위하여 노동정책이 적극적으로 실시되어야 할

<표 V-3> 연령별 장기실업자(구서독지역, 9월말 기준)

(단위 : 명, %)

	1992			1993			1994		
	실업자수	그 중 1년 이상 실업자		실업자수	그 중 1년 이상 실업자		실업자수	그 중 1년 이상 실업자	
		절대수	%		절대수	%		절대수	%
25세 미만	264,716	13,075	4.9	323,870	20,237	6.2	325,595	28,332	8.7
25~29세	252,730	28,617	11.3	326,920	41,712	12.8	317,712	58,951	18.6
30~34세	232,738	39,735	17.1	311,955	56,929	18.2	322,301	81,926	25.4
35~39세	182,870	38,428	21.0	247,778	54,566	22.0	267,268	79,515	29.8
40~44세	154,675	38,099	24.6	210,429	53,217	25.3	231,324	70,463	30.5
45~49세	134,408	41,482	30.9	175,102	53,714	30.7	201,432	75,782	37.6
50~54세	196,473	80,902	41.2	240,245	94,130	39.2	264,956	118,004	44.5
55~59세	288,162	151,855	52.7	367,999	174,598	47.4	434,876	229,947	52.9
60~64세	76,835	42,122	54.8	83,674	44,843	53.6	87,002	49,644	57.1
전 체	1,783,608	474,315	26.6	2,287,972	593,945	26.0	2,452,466	797,564	32.5

자료 : Bundesanstalt für Arbeit(edt.), *Arbeitsmarkt 1994, 1995*, p.117.

필요성을 시사하고 있다.

#### 나. 고령자를 위한 고용창출책

##### 1) 개 요

이는 고용촉진법의 범위내에서 고령자의 재취업을 지원하기 위하여 특별히 고안한 정책수단으로서 고령자의 실업을 제거하는데 목적이 있으며 개별근로자 지원(고용촉진법 제97조)과 수행기관 지원(고용촉진법 제98조)으로 구성되어 있다. 고용창출책은 노동수요에 직접 영향을 주어 고용을 창출하려는 노동시장정책적 수단이며, 이러한 지원이 이루어지기 위해서는 우선 연방고용청의 지원이 노동시장에서의 자유경쟁을 방해하지 않고 고용주가 고령자를 위한 고용창출책의 지원을 받기 위하여 기존의 근로자를 해고하지 않아야 한다. 즉 고령자 지원이 추가적인 고용을 창출하는데 기여하여야 한다. 연방고용청이 고령자를 위한 고용창출책을 지원하는 주된 경제적 이유는 각출료 수입에 의한 재원을 실업수당이나 실업부조와 같은 소비적 목적에 사용하는 것보다는 생산적 목적에 사용하는 것이 국민경제적 측면에서 바람직하다고 평가되기 때문이다.

고용창출책에 의해 지원되는 사업은 공익을 높이는 데 기여하며 附隨性이 충족되는 사업이다(부수성이 충족되는 사업은 연방고용청이 지원하지 않으면 현재 실행되지 못하거나 많은 시간이 경과한 후에야 실행되는 사업을 의미함). 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 노인과 장애자에게 다양한 서비스를 제공하는 사회사업이며 이의 비중은 점차 증가하고 있다. 둘째, 도시의 환경미화 및 자연보호 사업이며 이의 비중 역시 증가하고 있다. 셋째, 공공기관에 종사시켜 공공서비스를 향상시키려는 사업이며 이의 비중은 점차 감소하고 있다. 넷째, 사회간접시설을 확충하려는 사업이며 이의 비중 역시 점차 감소하고 있다. 한편 고용창출책을 적극적으로 활용하고 있는 대표적인 국가로는 독일뿐만 아니라 영국, 프랑스, 스웨덴, 캐나다 등이 있으며, 이들 국가에서 고용창출책은 逆週期的 機能(anticyclical function), 한계근로자의 취업촉진을 위한 기능, 그리고 소규모이지만 새로운 수요분야에서의 고용을 창출하는 기능을 수행하고 있다.<sup>2)</sup>

## 2) 개별근로자 지원

### 가) 자격요건

연방고용청은 위에 언급한 사업에 종사하게 되는 고령자에게 임금지원을 함으로써 이들의 재취업을 촉진하고 있는데 이를 수급할 수 있는 근로자의 자격요건은 다음과 같다. 첫째, 대상근로자는 원칙적으로 55세 이상이어야 하지만 1986년초부터 1995년말까지는 50세 이상으로 하향조정되었다. 이는 1980년대 중반에 노동시장 상황의 악화로 고령자 취업이 어려워지자 사회정책적 측면에서 1990년말까지를 기한으로 지원금 제공의 연령을 하향조정하였으며, 1990년초에도 노동시장 상황이 호전되지 않자 유효기간을 1995년까지로 연장하였기 때문이다. 즉 독일의 경우 노동시장 상황의 악화로 고령자 취업이 어려워질 경우 적용대상 근로자를 확대하여 고령자 실업의 사회적 문제를 완화하고 있다. 둘째, 지난 18개월중 12개월 이상 실업상태에 있거나 일반적 고용창출책에 의하여 고용되어 있어야 한다. 셋째, 현존하는 직장 이외의 곳에 추가적으로 고용되어 실업문제의 해결에 기여할 수 있는 근로자이어야 한다.

### 나) 급부

임금보조 수준은 일반적으로 단체협약임금의 50%이며 70%를 넘지 않도록 규정되어 있다. 그러나 18개월 이상 실업상태에 있는 고령근로자에게는 70%(실업기간이 24개월 이상의 고령근로자에게는 75%)까지의 임금보조를 최대 8년 동안 제공할 수 있다.

임금보조기간은 다음과 같은 방법에 의하여 결정된다. 임금보조 수준은 매년 10% 이상씩 감소하여 임금보조 수준이 30%에 달할 때 연방고용청에 의한 지원은 중단된다. 그러나 같은 고령자라도 18개월 이상의 장기실업자에게는 이러한 임금보조 수준의 하향조정이 적용되지 않을 수 있도록 규정함으로써 사회문제화되고 있는 고령자의 장기실업문제를 완화하려고 노력하고 있다.

### 다) 기타 규정

기업에 지원하는 임금보조액은 동일기업에 근무하는 고령근로자에게 지급하는 임금보조 수준의 평균치에 근거하여 한 기업에 지원할 총지원금을 계산할 수 있다. 또한 개별근로자 지원과 다음에 서술하는 수행기관 지원이 동일기업을 대상으로 하여 이루어질 수도 있으며, 개별근로자에 대한 임금보조 여부는 지역고용사무소장이 결정하게 된다.

## 3) 수행기관 지원

연방고용청은 고령근로자의 고용을 목적으로 하는 기업건물의 신축, 증축 및 기계설비에 소요되는 비용에 대하여 원칙적으로 30% 범위내에서 보조금 또는 대출을 제공할 수 있다. 이러한 지원이 이루어지기 위해서는 지원신청기업이 총비용의 부담에 적절하게 참여하여야 한다. 또한 보조금 형태의 지원은 공공이익을 추구하며 고용사무소가 직장알선을 한 고령근로자를 주로 고용하는 기업에게만 제공될 수 있다. 수행기관을 지원할 지의 여부는 연방고용청총재가 결정하게 된다. 그러나 현실적으로 수행기관 지원을 신청하는 기업이 제한되어 있어서 이 지원은 실질적으로 많이 활용되지 못하고 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 1994년초에 새로 신설한 것이 다음에 설명하는 고용촉진법 제62d조이다. 이는 연방고용청 소속의 노동시장 및 직업연구소(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)의 건의에 따라 이루어진 것이며, 본래는 고령근로자만을 대상으로 하여 실시되도록 설계되었지만 입법과정에서 정치적 이유 때문에 취업이 어려운 다른 집단에게도 동일하게 적용되도록 변경되었다.

## 다. 고용촉진법에 의한 여타 지원수단

### 1) 직장알선이 특히 어려운 근로자의 취업지원

연방고용청은 직장알선이 특히 어려운 근로자를 고용하거나 재취업을 위하여 자체조직 또는 타단체에서 직업교육을 실시하는 기관에게 1998년말까지 보조금을 지급할 수 있다(즉 고용촉진법 제62d조는 1994년초부터 1998년말까지 한시적으로 유효함). 여기서 의미하는 직장알선이 특히 어려운 근로자는 무엇보다 24개월 이상 실업상태에 있으며 직장알선이 어려운 개인적 특징을 보유하고 있는 근로자이다.

근로자를 고용하거나 직업교육을 실시할 때 지원될 수 있는 기관은 공법적인 법인체, 공공이익을 추구하는 민법상의 기업이나 단체, 그리고 수행기관으로서 적합하다고 판단되는 민법상의 여타 기업 및 단체이다. 연방고용청에 의한 지원항목은 취업이나 직업교육 실시에 필요한 투자비, 물건비 및 인건비이다. 그러나 건물의 신축, 구입 및 완전구조 변경에 소요되는 비용은 보조되지 않는다. 이러한 정책수단에 의하여 1994년의 경우 9,800명의 장기실업자가 취업지원을 받았으며, 또한 여기에는 고령자가 높은 비중을 차지하고 있다.<sup>3)</sup>

## 2) 일반적 고용창출책

### 가) 목 적

이 정책은 연방정부의 사회·경제정책의 범위내에서 실업을 줄이고, 실직근로자의 지속적인 재취업을 달성하며, 고용창출을 위하여 사회적 인프라와 여타 구조개선을 제공하는데 목적이 있다. 동 정책은 해당실업자를 고용하는 수행기관에 임금보조를 제공함으로써 실시되고 있다.

### 나) 자격요건

일반적 고용창출책에 고용될 수 있는 근로자의 자격요건은 원칙적으로 다음과 같다. 첫째, 실업수당이나 실업부조를 수령하고 있거나 수령할 자격이 있어야 한다. 또는 실업수당이나 실업부조 대신에 향상교육이나 재교육 참여로 생활비 보조를 신청할 자격이 있어야 한다. 둘째, 지난 1년 중 6개월 이상 실업상태에 있어야 한다. 그러나 장애자, 50세 이상의 고령실업자, 25세 미만으로 직업교육을 받지 않았고 앞으로 받을 것으로 예상되지도 않으며 지난 6개월 중 3개월 이상 실직상태에 있는 청소년, 그리고 1년 이상 실직상태에 있는 근로자에게는 이러한 자격요건이 적용되지 않는다. 이처럼 독일은 50세 이상의 고령실업자가 일반적 고용창출책에 의한 임금보조를 우선적으로 받을수 있도록 함으로써 이들의 재취업을 촉진하고 있다. 한편 1994년의 경우(구서독지역) 일반적 고용창출책에 의하여 지원받은 근로자수는 57,441명이며 이중에서 50세 이상의 고령자가 차지하는 비중은 19.0%이다(표 V-4 참조).

### 다) 수행기관 및 급부

수행기관으로는 공법상의 법인체, 공공이익을 추구하는 민법상의 기업이나 단체, 그리고 노동시장정책적 측면에서 바람직할 경우 여타 민간기업이나 단체가 이의 대상이 된다. 그러나 공법상의 법인체인 지방자치단체가 정규직원을 해고하고 이들을 일반적 고용창출책의 지원을 받는 근로자로 대체하는 것을 방지하기 위하여 다음과 같은 경우에만 공법상의 법인체가 수행기간이 될 수 있도록 규정하고 있다. 첫째, 지난 6개월간 지역고용사무소의 실업률이 전국 평균보다 30% 이상 높으며 시행하려는 사업이 구조향상이나 사회적 인프라 개선 또는 자연보호에 적합하여야 한다. 둘째, 또는 자격요건에서 두번째로 언급한 4종류의 취업이 어려운 집단을 주로 채용하는 경우이다.

<표 V-4> 일반적 고용창출책으로 지원된 근로자수 추이(1987~94년 구서독지역)

(단위 : 명, %)

	근로자수 (연평균)	전체근로자에서 차지하는 비중(중복계산 가능)				
		여성근로자	50세 이상 근로자	장애인	25세 미만 청 소 년	1년 이상 실 업 자
1987	114,699	38.2	12.2	6.2	23.7	45.7
1988	114,888	40.6	12.2	6.9	22.0	48.2
1989	96,911	40.9	13.1	7.0	21.5	52.4
1990	83,350	39.4	14.7	7.3	20.3	55.6
1991	82,960	39.4	17.1	7.5	17.8	57.1
1992	78,179	39.6	18.5	7.5	17.3	56.8
1993	50,518	39.9	18.5	7.6	20.3	58.2
1994	57,441	35.5	19.0	7.4	18.7	62.4

자료 : Bundesanstalt für Arbeit(edt.), *Arbeitsmarkt 1994, 1995*, p.65.

연방고용청에 의한 임금보조는 원칙적으로 임금의 50~75% 수준이며, 구체적인 임금보조 수준은 노동시장 상황 및 취업이 어려운 근로자가 해당 수행기관의 전체근로자에서 차지하는 비중을 따라 결정된다. 임금보조기간은 원칙적으로 1년이지만 노동시장정책상 또는 사회정책상 바람직하면(이는 특히 50세 이상의 고령근로자의 경우) 3년까지 연장될 수 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 독일은 50세 이상의 고령실업자가 일반적 고용창출책에 의한 임금보조를 우선적으로 받을 수 있도록 하며 이들에게 유리한 임금보조기간을 적용함으로써 고령근로자의 재취업을 적극 지원하고 있다.

### 3) 고령자와 관련된 고용보험의 여타 규정

실업수당 지급기간은 실업발생전의 보험료 납부기간과 근로자 연령에 의해 결정되기 때문에 고용보험은 민영보험적 측면과 사회보험으로서 사회정책적 측면을 동시에 포함하고 있다. 이를 구체적으로 근로자연령 측면에서 살펴보면 근로자의 연령을 41세 이하, 42세 이상, 44세 이상, 49세 이상 및 54세 이상의 5단계로 구분하며, 각출료 납부기간과 연령에 따라 실업수당 지급기간이 결정된다(표 V-5 참조). 예를 들면 41세 및 54세의 근로자가 각각 실업발생전 7년간, 1,920일 동안 고용보험에 피보험되어 있을 경우 41세의 근로자에게는 단지 312일 동안만 실업수당이 지급되는데 비하여, 54세의 근로자에게는 832일 동안 실업수당이 지급된다. 이를 통하여 독일은 고령실업자가 직면하게 되는 경제적 어려움을 덜어주고 있다.

1980년대 들어 노동시장 상황의 악화로 노동의 초과공급이 발생하자 독일은 노동공급량을 줄이기 위하여 고령근로자의 은퇴를 유도하였다. 독일연금법에 의하면 60세 이상의 근로자가 실업에 처하게 될 경우 실업에 의한 연금을 수령할 수 있으며(정상적인 노령연금 수급연령은 65세임) 고용촉진법 제100조에 의하면 실업수당을 수령하기 위해서는 연령에 관계없이 연방고용청의 직장알선에 항상 응해야 한다. 그런 1985년 12월 20일의 법률개정으로 고용촉진법 제105c조가 신설되어 58세 이상의 고령실업자는 연방고용청의 직장알선에 응하지 않아도 실업수당을 수령할 수 있게 되어(실질적인 의미에서) 58세에 은퇴하는 것이 가능하게 되었다. 또한 위에 언급한 58세 이상에서 실업수당을 받는 근로자는 실업을 통계에 실업자로 분류되지 않는다. 이를 통하여



<표 V-5> 각출료 납부기간과 연령에 따른 실업수당 지급기간

고용기간 (일)	준거기간 (년)	지급기간(일요일 제외, 주 주당 6일)				
		연령				
		42세 이하	42세 이상	44세 이상	49세 이상	54세 이상
360	3	156	156	156	156	156
480	7	208	208	208	208	208
600	7	260	260	260	260	260
720	7	312	312	312	312	312
840	7		364	364	364	364
960	7		416	416	416	416
1,080	7		468	468	468	468
1,200	7		520	520	520	520
1,320	7			572	572	572
1,440	7				624	624
1,560	7				676	676
1,680	7					728
1,800	7					780
1,920	7					832

자료 : Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(edt.), *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, 1991, p.337.

독일은(1980년대 이후에 직면하고 있는) 노동시장의 초과공급 문제를 완화하려고 하고 있다. 1994년의 경우 고용촉진법 제105c조를 이용하여 실업수당을 수령한 고령근로자는 139,400명이었으며 이는 전년도와 비교하여 10% 증가한 숫자이다.<sup>4)</sup>

#### 라. 일반예산과 유럽사회기금에 의한 지원수단

1980년대에 노동시장의 상황이 악화되어 실업기간이 1년 이상인 장기실업자수가 급격히 증가하자(표 V-6 참조) 연방정부는 장기실업자 문제를 완화하기 위하여 일반예산을 재원으로 하는 '장기실업자를 위한 고용촉진 프로그램'을 한시적으로 마련하고 이의 실행을 연방고용청에 위임하였다. 이는 1년 이상 실업상태에 있는 장기실업자를 半日근무 이상으로 고용하는 고용주에게 1년 동안 한시적으로 임금보조를 제공함으로써 재취업을 촉진하는 제도이다. 이를 통하여 정규노동시장 밖에 있던 실업자를 취업시장으로 유인하여 지속적인 직장생활을 시작할 수 있는 계기를 제공하고 있다. 이에 따라 임금보조의 목적으로 1989~91년 동안 15억DM가 일반예산에서 연방고용청에 지원되었고, 1992~94년에도 동 프로그램이 실시되었으며, 전체기간 동안 13만명의 근로자가 지원받았다. 동 프로그램에 의해 지원된 근로자의 약 3분의 2가 취업후 1년 6개월이 경과하여도 동일한 기업에 근무하고 있어서 이러한 취업지원수단은 소기의 목적을 달성한 것으로 평가되고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 긍정적 결과를 바탕으로 1995~99년에도 연방정부는 30억DM를 재원으로 하여 180,000명의 장기실업자에게 임금보조를 할 계획이다. 한편 동 프로그램의 실행에 관한 결정은 연방정부 단독으로 내리는 것이 아니라 연방수상이 노동조합 및 경제단체 대표들과 협의하여 전체적인 윤곽을 설정하고, 세부사항은 연방정부가 연방고용청과 협의하여 결정한다. 또한 장기실업자를 고용하는 고용주에게 제공되는 임금보조 수준은 단체협약임금(이것이 없을 경우 해당지역의 일반적임금)을 기준으로 하여 실업기간에 따라 결정된다.

- 실업기간이 3년 이상인 근로자에게는 처음 6개월은 80%, 다음 6개월은 60%

<표 V-6> 독일의 실업자수 현황

(단위 : 명)

연도(9월기준)	구서독지역		구동독지역	
	총실업자	장기실업자	총실업자	장기실업자
1982	1,818,638	326,832	-	-
1983	2,133,900	531,632	-	-
1984	2,143,008	617,462	-	-
1985	2,150,897	665,793	-	-
1986	2,045,837	654,008	-	-
1987	2,106,950	670,170	-	-
1988	2,099,638	684,670	-	-
1989	1,880,644	591,306	-	-
1990	1,727,742	513,405	-	-
1991	1,609,500	454,894	-	-
1992	1,783,608	474,315	1,110,570	271,129
1993	2,287,972	593,945	1,159,098	356,363
1994	2,452,466	797,564	1,040,853	360,794

주 : 장기실업자는 실업기간이 1년 이상인 근로자를 의미함.

자료 : Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(edt.), *Gegen Langzeitarbeitslosigkeit*, 1995, p.3.

- 실업기간이 2년 이상 3년 미만인 근로자에게는 처음 6개월은 70%, 다음 6개월은 50%
- 실업기간이 1년 이상 2년 미만인 근로자에게는 처음 6개월은 60%, 다음 6개월은 40%의 임금지원이 이루어진다.

한편 독일은 유럽사회기금(European Social Fund)으로부터 1994~99년까지 총 40억DM를 지원받게 된다. 연방정부는 이 중에서 약 35억DM를 고용촉진법이 제공하지 못하는 다양한 고용촉진책을 추가로 지원하는데 사용할 계획이며(따라서 동 프로그램을 AFG-Plus라 칭하고 있음) 이의 지원대상자는 노동시장에서 어려움을 겪고 있는 장기실업자, 청소년근로자 및 여성근로자이다. 동 프로그램의 목적은 고용촉진법을 기반으로 하는 노동시장정책을 효율적으로 보완하는데 있다. 동 프로그램에서 구체적으로 지원되는 분야는 EUCommission과 연방노동사회성간의 협의에 의하여 결정된다. 동 프로그램은 장기실업자, 청소년근로자 및 여성근로자의 직업교육과 고용촉진법에 의하여 지원을 받았던 직장알선이 특히 어려운 장기실업자의 취업을 계속적으로 지원하는데 중점을 두고 있다.

이상에서 살펴본 일반예산과 유럽사회기금에 의한 지원이 비록 고령근로자만을 위하여 설계된 것은 아니지만 실질적으로 많은 고령실업자가 이 프로그램의 지원을 받고 있기 때문에 고령자 고용촉진을 위하여 중요하다고 평가할 수 있다.

#### 마. 시사점

독일은 노동시장 상황의 변화로 고령자 취업문제가 악화되면 고용보험뿐만 아니라 일반예산과 유럽사회기금에서 지원되는 다양한 지원수단을 탄력적으로 활용하여 이에 대처하고 있다. 고용보험제도내에서 고령자만을 위한 고용촉진수단은 다양하지 않지만 여타 고용보험 규정에서 고령자의 특수성을 고려하여 이들의 취업을 지원하고 있다. 또한 전체적인 체계가 단순화되어 있어 정책의 효율성을 도모하고 있으며 국민경제에 미칠 수 있는 부작용을 줄일수 있도록 제도가 설계되어 있다. 독일의 고령자 고용촉진제도는 노동시장 상황이 악화되면 고령자 고용불안정 문제는 고용보험제도내에서 해결할 수 없음을 시사하고 있다. 또한 고령자의 고용촉진은 사회정책적 측면에서 복지국가를 지향하는 정부의 과제로 평가할 수 있다. 따라서 우리나라도 노동시장의 악화로 고령

자 고용문제가 심각한 사회문제로 대두될 경우 이를 완화하기 위하여 일반예산에서의 지원이 필요함을 독일제도는 시사하고 있다.

주석 1) 고용촉진법은 노동시장정책을 수행할 수 있도록 규정한 핵심법률이며, 자치기구인 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)이 권한을 위임받아 정책을 실시하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 김상호(1993) 참조.

주석 2) 이들 국가에서의 고용창출책의 내용 및 효과분석에 대하여는 Auer and Maier(1984) 참조.

주석 3) Arbeitsmarkt 1994(1995, p.118).

주석 4) Bundesanstalt für Arbeit(edt.), Arbeitsmarkt 1994, 1995, p.66 참조.

주석 5) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(edt.), Gegen Langzeitarbeitslosigkeit, 1995, p.3 참조.

## VI. 高齡者 雇傭促進 支援方案

### 1. 概要

시장경제 체제에서는 자유로운 근로계약에 의하여 취업이 이루어지며 고용주는 추가고용에 의한 수입증대와 이에 소요되는 비용을 비교하여 고용여부를 결정하게 된다. 그러나 장애인, 여성근로자 및 고령자 같은 한계근로자(marginal worker)의 취업을 시장기구에만 맡길 경우 이들에게 주어지는 취업기회가 여타 근로자보다 적기 때문에 각국은 사회정책적 관점에서 이러한 사회적 약자의 취업을 촉진하기 위한 다양한 제도를 마련하고 있다. 우리나라도 장애인고용촉진법을 통하여 장애인의 고용을 적극 촉진하고 있으며 장애인고용촉진공단이 이들의 취업을 지원하고 있다. 또한 여성근로자를 위하여 남녀고용평등법이 제정되어 있으며, 고용보험에서의 육아휴직장려금과 다양한 사회적 지원을 통하여 이들의 취업을 촉진하고 있다. 아울러 모자복지법, 아동복지법 및 다양한 정부차원의 지원을 통하여 여성근로자의 복지증진을 위하여 노력하고 있다. 그러나 고령자의 경우 고령자고용촉진법이 제정되어 있으나 고령자의 고용에 실질적인 기여를 하지 못하고 있어서 고령자를 위한 법률의 제정이 필요하였다. 이에 부응하여 고용보험법에는 이들을 실질적으로 지원할 수 있는 조항이 부분적으로 포함되어 있다.

따라서 이에 기초하여 한계근로자인 고령자를 고용보험에서 지원할 수 있는 다양한 정책수단을 개발할 필요가 있다. 아울러 고령자에는 여성이 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 고령자 고용을 지원하게 되면 실질적으로 여성 근로자가 많은 혜택을 받게 된다.

제Ⅲ장에서는 고령자 고용의 장애요인을 살펴보았다. 이에 따르면 주된 장애요인은 첫째, 조기정년제 및 조기퇴직제, 근무연장제도와 재고용제도의 활용 부진, 취업알선기능의 미비, 저학력과 불충분한 직업훈련에 의한 전문지식의 부족, 적응훈련의 부족, 고령자의 잘못된 직업관, 그리고 단순근로자의 경우 체력의 열세 등이었다. 둘째, 정년연령의 연장이 부진한 주된 이유는 연공서열형 임금제도와 인사제도 때문에 퇴직금의 급격한 상승을 포함한 인건비의 빠른 상승에 의한 경영관리상의 문제와 승진정제 같은 인사관리상의 문제가 발생하기 때문이다. 셋째, 근무연장제도와 재고용제도가 활발히 이용되기 위해서는 근무형태의 다양화가 필요하며, 고령자 적합직종을 확대하는 것 역시 고령자 고용촉진에 기여하게 된다. 그러나 두번째와 세번째에 언급한 요소들은 고용보험제도내에서 해결하기가 어려운 것들이기 때문에 여기서는 고용보험법 범위내에서 지원가능한 요소로 분석의 범위를 한정하겠다. 즉 본 연구에서는 첫번째에 언급한 장애요인을 제거 또는 완화하여 고령자의 고용을 촉진할 수 있는 구체적인 방안을 고용보험제도를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 이를 위하여 우선 고용보험에서 고령자 고용을 지원하는데 현재 주된 역할을 하고 있는 고령자고용촉진장려금을 살펴보고, 본 연구에서 지향하는 기본방향을 설정한 후에 실행가능한 구체적인 정책대안을 도출하도록 하겠다.

### 2. 高齡者雇傭促進獎勵金

고용보험법 시행령 제22조 및 고용보험법 시행규칙 제31조 등에 의하면 55세 이상의 고령자를 전체 근로자의 6% 이상(1996년부터는 5%로 변경됨) 고용하는 사업주에 대하여는 초과근로자 1인당 분기별 9만원을 지급하도록 규정되어 있다. 사업주가 이를 수령하기 위해서는 단체협약 또는 취업규칙으로 정년을 55세 이상으로 하거나 정년을 정하고 있지 않도록 규정하여 고령자가 지속적으로 취업되도록 유도하고 있다. 동 장려금은 1997년까지 70인 이상의 사업장에 적용되는 고용안정사업을 실시하기 위하여 사용자로부터 각출하는 보험료(임금총액의 0.2%)를 재원으로 하고 있으며, 각각의 사업장에 지급하는 장려금의 한도액은 사업주가 당해 연도에 납부하여야 할 고용안정사업의 보험료에 상당하는 금액(중소기업에는 보험료의 2배에 상당하는 금액)으로 하고 있다. 이러한 제한규정을 통하여 제도도입 초기에 금융·보험 및 서비스 분야처럼 고령자 고용비율이 상대적으로 높은 분야의 사업체에 동 장려금이 집중적으로 지원되는 것을 방지하여 재정안정을 도모하고자 한다(표 VI-1 참조).

고령자고용촉진법은 법적 강제성이 없는 선언적인 성격을 가지고 있으며 행정지도는 고령자 고용

을 권장만 하지 반대급부로 실질적인 혜택을 제공하지 못하여 그 실효성에 한계가 있었다. 그러나 동 제도는 고령자 고용을 활성화 하는 기업에게 낮은 수준이지만 장려금을 지급하기 때문에 앞으로 잘 활용할 경우 고령자 고용촉진에 크게 기여할 것으로 전망된다.

<표 VI-1> 산업별 고령자 비율

평 균	농림어업	광 업	제조업	도소매·음식	건설업	금융·보험·서비스
5.1	13.5	8.1	3.6	3.5	5.7	9.3

자료 : 노동부 고용보험과(1995).

### 3. 基本方向

#### 가. 취업촉진 위주의 복지정책

고령화 사회가 점차 도래하는 상황에서 노인과 관련하여 우리 사회가 궁극적으로 추구하는 것은 노인복지 수준의 향상이다. 이를 위하여는 노인계층의 소득을 보장하여야 하며 소득보장을 위한 방법으로는 공적노후소득보장제도에 의한 방법과 고령자의 취업지원을 통한 소득보장 방법이 있다.

고령에 의한 노화현상으로 취업할 능력 또는 의사가 없는 노인은 공적소득 보장제도를 이용하여 풍요로운 노후생활을 영위할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그러나 취업할 능력과 의사가 있는 고령자에게는 취업할 수 있는 기회를 제공하는 것이 고령자 개인의 경제적·정신건강적 측면의 복지차원에서 뿐만아니라 노동시장이 인력난에 처해 있는 현재의 상황에서 생산인력의 활용에 의한 경제성장과 가족 및 사회의 부양비용 절감이라는 국민경제적 차원에서도 바람직하다. 즉 고령자가 사회로부터 부양받는 대신에 취업을 통하여 사회활동에 적극적으로 참여할 수 있게 됨으로써 사회적 존재로서의 의미를 확인할 수 있는 계기가 되어 고령자의 정신건강에도 유익하다. 따라서 본 연구에서는 노인복지 증진을 위한 기본방향으로 공적소득보장제도에 의한 소득이전 대신에 생산적 복지를 위한 고령자의 취업촉진으로 설정하였다.

#### 나. 인센티브제공 위주의 취업촉진정책

고령자 고용촉진법 제12조와 동법 시행령 제3조 및 제4조에 의하면 300인 이상 사업장의 사업주는 상시근로자의 3%를 고령자로 고용하도록 노력할 것을 규정하고 있다. 노동부는 이러한 강제성이 없는 기준고용률 규정을 근거로 고령자 고용률을 높이기 위하여 다양한 행정지도를 실시하고 있다.

정부부문의 경우 1994년에 취업한 총 865,140명 중에서 80,161명이 고령자여서 고령자 고용률은 9.3%이었다. 그러나 민간부문의 경우 이러한 노력에도 불구하고 1995년말 300인 미만 사업장의 고령자 고용비율이 6.9%인데 비하여 300인 이상 사업장의 경우 고령자 고용비율은 2.5%에 불과한 실정이다(표 VI-2 참조). 즉 300인 이상 사업장의 고령자 고용비율은 경제성장에 의한 인력

<표 VI-2> 고용보험 적용사업장 규모별 고령자 비율(1995년 12월 31일 기준)

(단위 : 명, %)

	피보험자수 (A)	고령자수 (B)	고령자 비율(%) (B/A)×100
30인 미만	67,660	7,520	11.11
30~ 49인	448,337	40,295	8.98
50~ 69인	299,387	23,567	7.86
70~ 99인	339,981	23,971	7.05
100~299인	984,486	52,434	5.32
300~399인	208,307	10,195	4.89
400~499인	155,067	6,445	4.15
500~599인	124,361	4,168	3.35
600~699인	102,083	3,225	3.15
700~799인	95,558	4,377	4.58
800~899인	70,433	1,172	1.66
900~999인	76,898	3,267	4.24
1,000명 이상	1,236,255	19,022	1.53
전 체	4,208,913	199,657	평균: 5.22

자료 : 노동부 내부자료

수요의 증가, 젊은 인력의 공급감소, 정년연장 등에 의해 지속적으로 증가하는 추세에 있지만 아직 만족할 만한 수준에 이르지 못했다. 이는 행정지도에 의한 고령자 고용촉진의 효과가 제한적이었음을 보여주고 있다. 따라서 본 연구에서는 고령자의 고용을 촉진하는 기본방향으로 별척조항의 신설이나 행정지도의 강화 대신에 다양한 종류의 보조금 지급 등을 통하여 기업이 자발적으로 고령자를 고용하는 방향으로 설정하였다.

#### 다. 근무연장 및 재고용 위주의 취업촉진정책

현재 직업훈련을 실시하는 기관으로는 국가, 지방자치단체 및 공공단체가 운영주체인 공공직업훈련원, 기업이 운영주체인 사내직업훈련원, 그리고 사회복지법인, 비영리법인 및 개인이 운영하는 인정직업훈련원 등이 있다. 이들 직업훈련기관에서는 훈련분야를 건설업, 광공업 및 서비스업으로 분류하여 양성교육과 향상교육을 실시하고 있다. 그러나 고령자가 퇴직한 후 직업훈련을 실시하여 타업종에 재취업하도록 하는 것보다는 근무연장제도와 재고용제도를 활용하여 동일산업내의 직종에 지속적으로 취업하도록 유도하는 것이 다음과 같은 이유에서 바람직하다. 첫째, 기업은 새로운 조건의 고용계약을 통하여 기존의 조건에서 지속적 고용시 발생할 수 있는 빠른 비용상승에 의한 경영압박을 해소하고, 특히 특정기업에만 유용하게 사용할 수 있는 기업고유의 직업훈련(firm-specific training)을 받은 근로자의 경우 이들을 지속적으로 고용할 수 있게 됨으로써 일반적인 직업훈련(general training)을 받은 타기업의 근로자를 채용하는 것보다 높은 생산성을 확보할 수 있게 되어 경쟁력을 제고할 수 있다.<sup>1)</sup> 둘째, 고용보험은 고령자 실업시 재취업을 위한 지원에 소요되는 실업급여와 훈련비를 포함한 다양한 비용을 절약할 수 있게 된다. 셋째, 근로자는 새로운 직종으로 轉職하는 것보다 기존의 직종에 근무함으로써 새로운 근로조건이지만 상대적으로 높은 임

금을 확보할 수 있는 장점이 있다. 따라서 본 연구에서는 고령자의 고용을 촉진하는 기본방향으로 퇴직후의 재교육보다는 근무연장제도 및 재고용제도를 활용하는 것으로 설정하였다.

#### 라. 정년연장

생산직근로자가 부족한 상황에서 고령자의 고용을 촉진하는 효과적인 방법은 정년을 연장하는 것이다. 고령자고용촉진법 제19조에는 사업주가 정년을 정하는 경우에는 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제20조 및 시행령 제7조에는 300인 이상 사업장의 사업주에게 정년연장 계획서를 제출하도록 요청할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 배경하에 본 연구에서는 고령자 고용촉진을 위한 기본방향으로 정년연령을 연장하는 것으로 설정하였다.

주석 1) 다양한 형태의 직업훈련이 해당기업과 근로자의 경제활동에 미치는 효과에 대한 상세한 이론적 분석은 Becker(1993) 참조.

### 4. 停年年齡의 延長

우리나라의 평균수명이 지속적으로 증가하고 있는데 비하여 정년연령의 연장 경향은 미약하다. 즉 공무원과 국영기업체의 경우 정년이 점차 연장되고 있지만, 민간기업의 경우 정년이 대부분 55세로 설정되어 있으며 정년연장을 계획하고 있는 기업의 비중도 낮아서 민간부문의 퇴직연령은 당분간 현재의 수준을 크게 벗어나지 못할 전망이다. 민간기업의 정년연장이 미약한 이러한 추세가 지속될 경우 이는 심각한 사회문제를 야기할 수 있다. 이는 일반국민을 가입대상으로 하는 국민연금의 완전노령연금 수급개시 연령이 현재 60세이며, 더욱이 예상되는 국민연금의 장기재정불안정을 완화하기 위해서는 수급연령의 상향조정이 불가피할 것이기 때문이다. 따라서 정년연령의 연장이 빠른 속도로 진행되지 않으면 퇴직후 연금을 수급하기 시작할 때까지 퇴직근로자가 심각한 생계문제에 처할 수 있게 된다.

이러한 문제를 예방하기 위해서는 정년연장이 필수적이며, 이를 위하여 정부가 솔선수범하여 공무원과 정부투자기관 종사자의 정년을 상향조정하여 민간기업이 단계적으로 이를 시행하도록 유도하는 것이 요망된다. 또한 정년을 55세 이상으로 정하고 있는 민간기업이 60세 이상으로 이를 연장할 때는 고용보험에서 이에 대한 장려금을 제공하는 것을 검토할 필요가 있다. 기업이 정년을 연장하면 고령자의 실업가능성이 감소하게 되어 실업급여에 소요되는 비용이 줄어들게 되며 재취업을 위하여 실시되는 직업훈련비를 포함한 제반비용을 절약할 수 있게 됨으로써 장려금 지급에 소요되는 비용의 일부는 자체적으로 조달될 수 있게 된다.

### 5. 現行의 雇傭保險에서의 支援方案

#### 가. 취업알선기능의 강화

고령자의 취업을 알선하는 주된 기관으로는 노동부가 주관하는 고령자인재은행, 보건복지부가 지원하는 노인능력은행, 그리고 서울시가 운영비를 지원하고 있는 고령자 취업알선센터가 있다. 취업알선기능을 강화하기 위한 단기적 방안은 다음과 같다. 1995년 현재 25개의 비영리법인 또는 공익단체가 고령자인재은행으로 지정되어 운영되고 있는데, 알선망의 확충을 위하여 지정단체수를 확대하고 취업알선 전담인원을 보강하며 홍보활동을 통하여 구인처를 확대하여 고령자인재은행제도를 활성화시켜야 한다. 고령자인재은행은 고용보험법 제19조 및 동 시행령 제24조에 의하여 고령자의 구인과 구직을 연계하는데 필요한 시설설치비용과 운영비용을 고용보험기금에서 지원받을 수 있다.

그러나 제도도입 초기단계인 현재의 경우 고령자 취업알선기능의 강화는 사업우선순위에서 후순위이며 재정적 여력이 부족하기 때문에 고용보험에서는 고령자인재은행을 지원하고 있지 않으며

지원할 계획이 현재로는 없는 것으로 알려져 있다. 본래 고용정보의 제공은 복지국가를 지향하는 정부가 국민에게 제공하여야 할 기본적 서비스로 볼 수 있기 때문에 정부의 과제로 평가할 수 있다. 특히 고령자의 취업알선기능은 사회정책적 요소이기 때문에 순수한 고용보험의 기능이라기보다는 정부가 수행하여야 할 기능을 고용보험이 위탁받은 것으로 볼 수 있다. 따라서 이에 소요되는 비용은 전액 정부가 부담하는 것이 합리적이다. 그러나 재경원이 이러한 주장을 그대로 수용할지는 의심스럽다. 따라서 고령자인재은행을 활성화시키기 위해서는 소요비용의 대부분을 지속적으로 일반예산에서 지원받을 수 있도록 노동부가 재경원과 협의한 후에 나머지 비용을 고용보험기금에서 지원하는 것이 바람직하다.

고령자의 취업알선기능을 강화하기 위한 중기적 방안으로는 현재 보건복지부가 주관하고 있는 노인능력은행의 주관부서를 노동부로 일원화하여 알선기관간의 연계성을 제고시켜 사업효과를 높이도록 한다. 그러나 서울시가 지원하고 있는 고령자 취업알선센터는 지방자치단체인 서울시가 지역주민을 위한 서비스를 더 효율적으로 제공할 수 있기 때문에 현행의 체계를 유지하며, 고용보험에서 고용정보를 포함한 다양한 노하우를 제공하여 취업알선기능을 강화하도록 한다. 그러나 이를 위하여는 무엇보다도 앞에서 언급한 것처럼 장기적 재원조달 방법에 관한 관련기관간의 협의가 선행되어야 하며, 제도도입 초기단계이기 때문에 재정안정화에 역점을 두어야 하는 고용보험기금의 재정을 위협하는 방향으로 제도개선이 추진되어서는 안될 것이다.

고령자 취업알선기능을 강화하기 위한 장기적 방안은 다음과 같다. 고용보험제도가 1995년 7월 1일에 도입되었음에도 불구하고 조기도입에 의한 시행준비 부족으로 고용보험전산망이 아직 개발되지 못한 상태인데 이를 조기에 개발하고 지속적으로 보완하여 독일과 일본 같은 선진국 수준의 고용보험전산망을 구축하여야 하겠다. 이렇게 완벽한 수준의 고용보험전산망을 구축한 후에 고령자 취업알선을 전담하는 고령자 직업상담원을 규모가 큰 일선 고용정보센터에 배치하여 고령자 취업알선을 촉진하며, 고용정보센터의 고령자에 관한 자료를 고령자인재은행, 노인능력은행 및 고령자 취업알선센터와 공유함으로써 취업알선의 영역과 지역을 확대하여 취업알선의 효율성을 높이는 것이 바람직하다. 한편 고용보험제도의 취업알선망을 통한 취업률은 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 즉 미국의 경우에는 이의 비율이 10%미만인데 비하여 서부유럽국가들의 경우에는 25~60%로 상대적으로 현저히 높다.<sup>1)</sup> 이는 고용보험전산망의 효율성에 큰 차이가 있음을 보여주며 우리나라의 경우에도 완벽한 수준의 전산망 구축뿐만 아니라 이의 활용이 매우 중요함을 시사하고 있다.

#### 나. 고령자고용촉진장려금의 확대지원

고령자 고용을 촉진하기 위한 사회정책적 요소로서 고령자 고용비율이 6%(1996년부터는 5%)를 초과하는 고용주에게 이 비율을 초과하는 고령자당 지급하고 있는 월 3만원의 고령자고용촉진장려금은 고령자 체력의 열세를 보완하기 위한 인센티브로 작용하기에 금액이 너무 적다. 물론 제도 도입 초기에는 기금재정의 안정화가 가장 중요하기 때문에 장려금 수준을 낮게 설정한 것이 설득력이 있지만 동 장려금이 기업으로 하여금 실제로 고령자 고용을 증가시키게 하는 유인역할을 수행하도록 하기 위해서는 장려금 수준을 월 5만원 정도로 현실화하여야 하며, 이를 경제성장률에 맞추어 지속적으로 인상하여야 한다. 1995년말의 경우 22,174개의 고용안정사업 적용사업장 중에서 고령자 취업률이 6%를 초과하는 사업장수는 9,120개이고, 이들 사업장에 6%를 초과하여 고용된 고령자수는 66,068명이기 때문에 이들에게 월 3만원을 지급할 경우 1년 동안 소요되는 비용은 최대의 경우 약 238억원이며, 고용안정 사업의 보험료 수입은 약 800억원 정도로 예상되고 있다.<sup>2)</sup> 만약 장려금을 인상하는 것이 기금재정에 압박요소로 작용하면 기업규모별로 장려금 지급액을 차등하여 적용하는 것을 검토할 수도 있다. 이는 우선 기업규모가 클수록 일반적으로 재정구조가 안정되어 있어서 장려금이 고령자 고용촉진을 위한 인센티브로 작용하는 역할이 줄어들 것으로 예상되기 때문이다. 또한 장려금의 총액이 보험료에 상당하는 금액(중소기업의 경우에는 보험료의 2배에 상당하는 금액)으로 한정되어 있어서 동 정책수단이 활성화되는데 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 이 한도액을 보험료 납부액의 2배에 상당하는 금액(중소기업의 경우에는 3배에 상당하는 금액)으로 상향조정하는 것이 바람직하다.

한편 동 정책수단을 활용하여 고령자 고용을 촉진하기 위한 중장기적 방안은 다음과 같다. 산업평균 고령자 고용비율은 1991년의 2.2%에서 1995년에는 5.2%로 빠른 속도로 증가하고 있어서 조만



간 6%를 초과할 것이다. 그러나 소규모 사업장의 고령자 비율이 여타 사업장보다 높기 때문에 고용안정사업의 적용대상인 70인 이상 사업장의 경우에는 1995년말 현재 고령자 비율이 3.8%에 불과하며, 1998년부터 확대적용될 50인 이상 사업장의 경우에는 4.1%이다(표 VII-1 참조). 동 정책수단을 활용하여 추가고용을 유도함으로써 고령자 고용을 활성화하기 위해서는 장려금 수준을 지속적으로 인상함과 동시에 지급기준을 강화하여야 한다(이를 뒷받침하는 이론적·실증적 배경에 대해서는 제Ⅳ장 노동시장에 미칠 영향분석 참조). 이를 위하여는 장려금의 지급기준 고용률을 상향조정하거나 장려금의 지급기준 연령을 인상하여야 한다. 그러나 고령자의 고용촉진과 원활한 인력수급을 위해서는 퇴직연령이 점차 연장되어야 하며, 이를 유도하기 위하여는 지급기준 고용률의 상향조정보다는 지급기준 연령의 연장이 바람직하다. 따라서 고용보험제도가 정착되기 시작할 것으로 예상되는 1998년부터 매년 지급기준 연령을 1세씩 인상하여 2002년부터는 60세를 적용하도록 한다.

#### 다. 고령자 등 수강장려금 지원확대

고령자 고용의 중요한 장애요인 중의 하나는 저학력과 불충분한 직업훈련에 의한 전문지식의 부족이다. 이러한 전문지식의 부족 때문에 고령근로자는 주로 단순노동 직종에 종사하고 있으며, 정년연령에 도달한 후에 재취업할 수 있는 분야가 한정되어 있다. 따라서 50세 이상의 근로자가 직업훈련을 통하여 전문지식을 확대하거나 전직훈련을 받으려고 할 때 이를 적극적으로 지원하는 것이 실업예방 차원에서 중요하다.

고용보험법 제26조 및 동 시행령 제35조에 의하면 50세 이상의 준고령자인 피보험자가 직업능력의 개발 및 향상을 위하여 자비로 직업훈련기관이나 교육훈련기관에서 훈련을 받을 경우 이에 소요되는 비용을 직업능력개발사업 보험료에서 지원받을 수 있다. 또한 노동부예규 제267호는 이에 관한 세부사항을 규정하고 있는데, 이에 따르면 지원되는 장려금의 범위는 수강비용의 50%이며 한도는 50만원 이하로 제한되어 있다. 여기에 적용되는 수강비용에는 학습보조자료 구입비, 숙박비 및 식비가 포함되지 않는다. 수강장려금의 주된 지급목적은 정년퇴직전에 준고령자가 기존 직종의 직업능력을 향상시키거나 새로운 직종에 관한 훈련을 받게 함으로써 퇴직후의 재취업 기회를 확대하는 것이다. 그러나 현재의 규정에 따르면 장려금의 지급범위가 매우 제한적이다. 특히 실업자의 재취직훈련에는 고용보험에서 적극적으로 지원되는데 비하여 50세 이상의 근로자가 퇴직후의 실업에 대비하여 취업상태에서 직업능력을 개발 및 향상시키는 데에는 소극적으로 지원되는 것은 고용보험제도 도입목적 중의 하나인 실업을 사전에 예방하는데 중점을 두는 적극적 노동시장정책에 부합하지 않는 것이다. 즉 고용보험법 제24조 및 제51조, 그리고 동시행령 제31조에 따르면 고용보험의 피보험자가 실업이 되면 기본급여는 물론이고 직업훈련 또는 교육훈련 수강시에는 훈련실시기관에 위탁훈련비를 지급하고 수강생에게 교통비와 식대 등을 포함한 직업능력개발수당도 지급하여 재취업을 촉진하고 있다.

더욱이 동 시행령 제31조 제3항에는 기본급여의 수급자격이 없는 근로자가 재취직촉진을 위한 직업훈련이나 교육훈련에 참가할 때에는 고용정책기본법시행령 제15조 제3항에 의한 훈련수당에 준한 수당을 지급하도록 규정되어 있다. 이처럼 고용보험에서 실직근로자의 재취직은 적극적으로 지원하는 반면에 준고령자 이상의 근로자가 실직될 것에 대비하여 훈련을 받는 데는 매우 제한된 금액의 장려금을 지원하는 것은 문제가 있다고 판단된다. 한편 현재의 고용보험체계에서는 직업능력개발사업에 의한 전직훈련의 경우 훈련비용만 지원되는데 비하여, 고용안정사업에서의 전직훈련은 지급요건이 엄격한 반면 사업주가 훈련기간중에 피보험자에게 지급한 임금의 3분의 1(중소기업의 경우에는 2분의 1)과 훈련비용을 지원하여 우대하고 있다(시행령 제18조). 따라서 취업상태에서의 직업훈련을 촉진하기 위해서는 현시점을 기준으로 하여 실업이 될 때 기본급여를 수급할 자격이 있는 50세 이상의 근로자가 퇴직에 대비하여 직업능력을 배양하기 위한 훈련을 받을 때는(동일기업에서 실시되는 훈련 포함) 고용안정사업에서의 전직훈련의 경우처럼 사업주가 훈련기간중에 지급한 임금의 3분의 1(중소기업의 경우에는 2분의 1)을 최장 1년동안 기업에게 지원하며, 수강장려금을 확대지원하는 것이 실업을 사전에 예방하는 차원에서 바람직하다(실직된 상태에서 교육참가시 지급하는 직업능력개발수당과 형평을 유지하기 위하여 수강장려금에는 교통비와 식대 등을 포함하는 것이 바람직함). 이러한 제도개선을 통하여 실업예방을 목적으로 하는 적극적 노동시장정책을 실현하고 고령자의 실업을 예방할 수 있게 된다.

## 라. 재취직훈련의 촉진

앞에서 살펴본 것처럼 실직근로자의 재취직을 촉진하기 위한 훈련은 고용보험제도내에서 포괄적으로 지원되고 있어서 제도 자체에는 문제가 없는 것으로 판단된다(고용보험법 제24조 및 동 시행령 제31조 참조). 이러한 재취직 훈련은 노동부에서 지정하는 기관에 위탁하여 실시될 수 있는데, 여기서 중요한 것은 구인자가 필요로 하며 취업가능성이 높은 분야를 중심으로 탄력적으로 재취직훈련을 실시하여 재취직훈련이 고령자의 재취업에 직접 도움이 될 수 있도록 훈련프로그램을 개발하여야 한다는 것이다. 그러나 현재의 직업훈련의 경우 다양한 직종별 및 기능수준별로 직업훈련이 실시되지 못하고 있으며<sup>3)</sup> 경직적으로 운영되고 있어서 시장의 수요변화에 유연하게 대처하지 못하고 있다. 이에 따라 직업훈련과정의 이수가 현장작업에 커다란 도움을 주지 못하고 있으며, 이는 교육프로그램의 개선이 절실함을 암시하고 있다. 또한 이 훈련에는 유교적 사고방식 때문에 과거의 임금조건이나 취업분야에 집착하지 않도록 고령자의 사고방식을 전환시킬 수 있는 프로그램이 포함되어야 재취업훈련이 소기의 목적을 달성할 수 있다.

주석 1) Haveman and Saks(1985, p.25) 참조.

주석 2) 노동부, 『고령자 고용촉진대책』, 1995, 8쪽 참조.

주석 3) 김정호 외(1995, 49쪽) 참조.

## 6. 制度改善을 통한 支援方案

### 가. 근무연장제도 및 재고용제도 도입장려금 지급

정년에 달했지만 계속 근무하기를 희망하는 근로자를 고용하는 근무연장제도와 정년퇴직후 재취직 형태로 근무하게 되는 재고용제도가 많은 사업장에 확대되어 고령자의 고용이 촉진될 수 있게 하기 위하여는 이러한 제도를 도입하는 기업에게 장려금을 지원하는 것을 검토할 필요가 있다. 동 장려금의 지급요건은 정년을 55세 이상으로 정하고 있는 고용보험 적용사업장이 근무연장제도와 재고용제도를 도입하고 동 제도를 활용하여 정년연령을 초과한 고령자를 고용하는 것이다(여기서 지급요건에 정하고 있는 정년연령은 점차 상향조정함). 동 장려금의 지급을 통하여 고령자 고용촉진을 효과적으로 유도하기 위해서는 장려금 지급액이 정년연령을 초과한 고령자수에 비례하여 매년 지급되도록 설계하는 것이 바람직하다. 그러나 고용보험제도를 도입한 초기단계에 있는 우리나라의 경우 기금의 안정화가 제도정착을 위하여 필수적이기 때문에 이러한 장려금제도의 도입여부와 장려금 수준의 결정은 기금의 재정추이를 고려하여 고령자 고용촉진을 위한 중장기적 대안으로서 신중히 결정하는 것이 바람직하다.

특히 동 정책수단이 고령자 고용촉진에 실질적으로 기여하기 위해서는 지원되는 장려금이 상당한 수준이어야 하며 이 장려금이 고용보험기금에서 지원될 경우 기금안정화에 커다란 압박요인으로 작용할 수 있다. 따라서 고용보험제도 본연의 기능이라기보다는 사회정책적 차원의 정부의 과제로 볼 수 있는 고령자 고용촉진을 위하여 많은 비용이 소요되는 이와 같은 정책수단이 도입되기 위해서는 소요비용이 일반예산에서 충당되는 것이 전제되어야 한다고 필자는 생각한다.

한편 <표 VI-3>은 한국노동연구원의 설문조사 결과를 요약한 것인데 이는 고령자의 고용확대를 위해서는 우선순위 면에서 재고용제도의 활성화, 취업알선기능의 강화 및 정년연장뿐만 아니라 고령자의 취업영역 확대와 근로형태의 다양화가 필요함을 보여주고 있다.

<표 VI-3> 고령자의 고용확대를 위해 가장 중요하다고 생각되는 것

(단위 : %, 개)

구 분	비 율	기업수
고령자 취업적합직종의 개발 등 취업영역 확대	14.5	712
임시계약직, 파견근로, 시간제고용 등 근로형태의 다양화	13.2	648
고령자의 직장적용에 필요한 교육훈련의 실시	9.0	440
고령으로 인한 업무수행능력 감소분에 대한 보조금 지급	4.9	239
정년연장	15.2	746
정년퇴직자의 재고용	22.4	1,101
공공직업안정기관을 통한 취업알선기능 강화	20.6	1,009
기 타	0.3	14
전 세	100.0	4,909

자료 : 유길상(1995, 62쪽).

#### 나. 고령자 신규채용시 장려금 지원

장기간 실업상태에 있는 고령자가 시장기구에만 의존하여 재취업하기는 매우 어렵다. 따라서 재취직훈련 지원 등의 훈련지원을 통하여 취업할 수 없는 고령자의 취업을 가능하게 할 수 있는 마지막 방법은 이들을 고용하는 기업에게 제한된 기간동안 임금보조를 제공하여 다시 정규노동시장에 진입하게 하는 것이다. 따라서 55세 이상 60세 미만의 근로자로서 지난 12개월 동안 실업상태에 있고 고용보험의 취업알선망을 통하여 고용보험 적용사업장의 정규직에 취업하며, 취업후 3년 이상 근무할 것이 확실시되어 고용보험에 보험료를 납부할 고령자를 채용하는 기업에게는 지급될 임금의 일정비율에 상당하는 장려금을 1년 동안 고용보험에서 지원하는 것을 검토할 필요가 있다. 그러나 고소득자로 위장하여 동 제도를 남용할 가능성을 배제하기 위하여 장려금의 상한선을 설정하는 것이 바람직하다.

또한 이러한 추가적 고용을 통하여 실업문제의 해결에 기여할 수 있도록 해당사업장이 취업일을 기준으로 지난 6개월과 앞으로 6개월 동안 해당분야의 정규직원을 해고하지 않아야 동 장려금이 지급될 수 있다(여기서 제시한 것은 하나의 예에 불과하며 지원받을 수 있는 구체적인 요건과 보조금 수준은 실무차원의 검토과정에서 변경될 수 있음). 고용보험 적용사업장 중에서도 특히 사회서비스사업처럼 공공이익을 높이는데 기여하는 사업장에 우선적으로 동 장려금을 제공하는 것이 바람직하며, 이에 소요되는 비용 역시 일반예산에서 지원되어야 할 것이다.

#### 다. 고령자 고용환경개선비용 지원

고령자 고용비용이 높은 대다수 중소기업체의 경우 휴식시간을 활용할 시설이 갖추어져 있지 않아 고령자들이 휴식시간을 무료하게 보내고 있는 실정이다. 따라서 고령자 고용비용이 6%를 초과하는 사업장이 일정비율 이상의 고령자를 추가로 고용할 계획을 가지고 있으면서 고령자의 고용환경을 개선하는데 필요한 시설을 설치하려고 할 때 이에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조하는 것을 고려할 수 있다. 여기서 지원되는 환경개선시설은 특히 운동시설과 오락시설 등이며, 고용정책기본법 제21조에도 이에 관한 사항이 규정되어 있다. 이에 따르면 노동부장관은 고용촉진을 위하여 교양시설, 체육시설 또는 오락시설을 설치하고 운영할 수 있다. 따라서 시행령의 개정을 통하여 고용보험에서 고령자의 고용환경을 향상시키는데 소요되는 비용을 고령자 고용비용이 높으며 추가로 고령자를 고용할 계획이 있는 사업장에 지원하는 것을 검토할 수 있다.

## VII. 所要費用 推定

### 1. 1996年の 高齢者雇傭促進獎勵金 推定

1996년도에 고령자고용촉진장려금에 소요되는 비용은 신뢰할 수 있는 자료에 근거하여 비교적 간단하면서 정확하게 추정할 수 있다. <표 VII-1>에 따르면 1995년말 현재 22,174개의 고용안정사업 적용사업장 중에서 고령자를 5%와 6% 이상 고용하고 있는 사업체수는 각각 10,187개소와 9,120개소에 불과하여 고령자 취업률이 낮음을 간접적으로 보여주고 있다. 또한 기업이 납부하는 고용안정사업 보험료에 상당하는 금액(중소기업은 보험료의 2배, 대기업은 1배까지)으로 장려금 지급의 한도액을 정하고 있어서 실제로 지원을 받게 되는 고령자수는 기준고용률을 초과하는 고령자수의 약 5%에 불과하여 제도의

<표 VII-1>고령자고용촉진장려금 지원대상 고령자수(1995년 12월 31일 현재)

(단위 : 단위 : 개, 명)

	사업장수	초과 고령자수	순수지원대상 고령자수
고령자 6% 이상 고용사업장	9,120	66,068	32,348
고령자 5% 이상 고용사업장	10,187	72,474	38,754

주 : 1) 고용안정사업 적용사업장수는 12,174개소임.

2) 순수지원대상 고령자수는 장려금의 지원한도(중소기업은 고용안정사업 보험료의 2배, 대기업은 1배까지)를 고려하여 산출한 것임.

자료 : 노동부 내부자료

활성화를 위해서는 장려금의 지원한도를 상향조정할 필요가 있음을 시사하고 있다. 1996년부터 적용되는 5%의 기준고용률을 사용할 경우 순수지원대상 고령자수는 38,754명이며, 이들에게 현재처럼 월 3만원을 지급하면 1년 동안 소요되는 총 비용은 1996년의 경우 139,5억원이 된다.

### 2. 1997~99年の 高齢者雇傭促進獎勵金 推定

다음에서는 5%의 기준고용률을 적용하며 1998년부터 지급기준 연령을 55세에서 1세씩 연장할 경우 1997~99년의 기간동안 고령자고용촉진장려금을 지급하는데 매년 소요되는 비용을 추정하겠다. 이를 신뢰성있게 추정하기 위해서는 고용안정사업의 적용사업장에 근무하게 될 고령자수에 대한 예측이 필요하며, 이를 위하여는 다시 연령별 피보험자수에 대한 과거의 자료가 필요하다. 그러나 우리나라의 고용보험제도는 1995년 7월에 도입되었으며 고용안정사업에 적용되는 70인 이상 사업체를 대상으로 한 연령별(1세 기준)근로자수에 대한 과거의 자료가 존재하지 않기 때문에 고용안정사업에 피보험될 고령자수를 신뢰성있게 예측하는 것은 현실적으로 불가능하다. 즉 고령자의 취업에 관련된 과거의 노동시장 상황이 미래에도 지속될 것이라는 가정하에 고용안정사

업에 피보험될 고령자수를 예측하기 위해서는  $t$ 기에  $x$ 연령계층의 고령자수와  $t+1$ 기에  $x+1$ 연령계층의 고령자수를 비교하여 고령자의 노동시장 탈퇴율을 계산하여야 하는데 이를 위한 자료가 존재하지 않는다.

따라서 본 연구에서는 단순추정법을 사용하여 미래의 소요비용을 추정하는 방법을 제시하는 차원에서 외국의 자료를 이용하겠다. 즉 1977~83년에 발생했던 독일 고령자의 노동시장 탈퇴율의 평균값을 대신 사용하여 소요비용을 추정하도록 하겠다.

또한 <표 VII-2>에서 보듯이 계산의 단순화를 위하여 다음과 같은 가정을 한다. 첫째, 1995년 12월 31일에 파악된 50~54세의 근로자들은 55세 이전에는 노동시장에서 탈퇴하지 않는다. 따라서 예를 들면 1996년초에 54세인 근로자수는 31,898명인데 1997년에 55세에 해당하는 근로자수 역시 31,898명으로 변하지 않는다. 그러나 1998년에 56세가 되는 근로자수는 31,898명에 55세의 노동시장 탈퇴율(5.1%)을 고려하여 계산하기 때문에 30,271명이 된다. 둘째, 61세 이상의 고령자가 전체 고령자에서 차지하는 비중은 1996년의 상황을 유

<표 VII-2>고용안정사업의 연령별 피보험자수의 현황 및 추정지

(단위 : 명, %)

	노동시장탈퇴율	1996	1997	1998	1999
50세		35,673			
51세		36,766			
52세		35,307			
53세		40,924			
54세		31,898			
55세	5.1	25,580	31,898		
56세	5.3	23,985	24,275	30,271	
57세	6.6	20,267	22,714	22,988	28,667
58세	11.4	16,145	18,929	21,215	21,471
59세	33.3	13,368	14,304	16,771	18,796
60세	36.3	9,938	8,916	9,540	11,186
61세 이상		32,403	35,950	42,090	45,819
전 체			156,986	142,875	125,939

주 : 1) 1977~83년의 기간동안 각각의 연도에 발생한 독일 근로자의 노동시장 탈퇴율의 평균값임.

2) 1996년 자료는 고용보험전산망에 파악된 1995년 12월 31일의 현황임.

3) 1998년부터 고용안정사업이 상시근로자 50인 이상으로 확대되는 것은 고려하지 않았음. 또한 지급기준 연령이 상향조정되기 때문에 55세는 제외됨.

지한다. 따라서 61세 이상의 고령자가 55세 이상의 전체고령자에서 차지하는 비중은 1997~99년 동안 22.9%를 유지한다. 셋째, 순수지원대상 고령자가 55세 이상의 전체고령자에서 차지하는 비중은 1995년 말의 5%이상 고령자 고용사업장의 겨우처럼 19.4%를 유지한다. 이러한 가정하에 1997년의 55세 이상의 연령별 고령자수를 계산할 수 있으며 이들의 합계는 156,986명이다. 순수지원대상 고령자수는 가정에 의하여 여기에 0.194를 곱하여 계산되며 순수지원대상 고령자에게 월 5만원을 지원하면 1997년에 소요되는 총비용은 182.7억원이 된다. 동일한 방법으로 1998년과 1999년에 소요되는 비용을 추정할 수 있다. 다만 지급기준을 강화하기 위하여 지급기준 연령을 1998년부터 매년 1세씩 연장하여 계산하였으며, 1998년과 1999년에 소요되는 총비용은 각각

166.3억원과 146.6억원이 된다. 이처럼 지급기준 연령을 상향조정하면 장려금 수준을 인상하여도 소요되는 비용은 별로 증가하지 않음을 알 수 있다.

## VIII. 結 論

총인구에서 고령자가 차지하는 비중은 1960년의 7.5%에서 1995년에는 13.3%로 지금까지는 증가 추세가 완만했지만 이러한 추세는 점차 가속화되어 2010년에는 19.2%가 될 전망이다. 이러한 고령화 사회의 가속화로 노인복지의 중요성이 증가하며 노인복지가 중요한 사회문제로 대두될 전망이다. 또한 노동공급이 감소될 것으로 예상되어 지속적인 경제성장에 장애요인으로 작용할 전망이다.

우리나라보다 빨리 이러한 문제를 경험하고 있는 선진국에서는 노인복지 문제를 공적연금제도를 중심으로 잘 구축된 공적노후소득보장제도를 이용하여 해결하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 공적연금제도는 이미 심각한 수지불균형에 처해 있거나 처할 것으로 전망되고 있으며, 여타 공적 노후소득보장제도 역시 풍요로운 노후생활을 보장하기에는 현저히 부족한 형편이다. 또한 노동공급의 부족으로 외국인근로자의 취업을 허용하는 다른 한편에서는 세계화와 경영합리와의 명분하에 조기정년과 조기퇴직이 이루어지고 있어 노동시장의 수급이 불균형 상태에 있다. 따라서 조기정년과 조기퇴직으로 실업상태에 있지만 취업할 능력과 의사가 있는 고령자에게 취업기회를 제공하는 것이 노후소득보장제도에 의한 지원보다 고령자 개인뿐만 아니라 국민경제적 차원에서 바람직하다.

이러한 배경하에 본 연구에서는 고용보험제도에서 고령자의 고용을 촉진할 수 있는 다양한 지원책을 제시하였다. 고령자 지원책은 노동력이 부족한 현재의 상황에서 노동공급의 부족을 완화함으로써 경제성장에 기여하게 된다. 물론 다양한 형태의 장려금 지급 등을 통하여 고용보험에서 고령자의 고용을 지원하게 되면 代替效果 등의 발생으로 純效果가 감소하게 되는 등의 고용지원정책의 한계가 존재하는 것이 사실이다. 이러한 한계에도 불구하고 현재의 상황에서는 고령자 지원정책의 적극적 실시가 국민경제에 미치는 긍정적 효과가 클 것으로 판단되어 경제정책의 효율성 차원에서 바람직하다. 이는 또한 생산적 복지차원의 사회정책적 관점에서도 바람직하다. 아울러 주요 선진국에서도 유사한 정책이 이미 실시되고 있기 때문에 우리나라도 고용보험기금의 안정화를 위협하지 않는 범위내에서 고령자의 고용을 지원하는 다양한 정책을 적극적으로 실시하여야 하겠다.

## 참고문헌

- 고철기·박능후·김성희·이경은, 『노령계층의 소득보장방안—정부재정에 의한 소득지원을 중심으로—』, 한국보건사회연구원, 1992.
- 국은경제연구소, 『국민경제리뷰』, 1995. 3. 27.
- 김상호, 『고용보험의 정착 및 발전방안』, 국민복지기획단(세미나 자료), 한국보건사회연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『고용보험제도의 정착과 발전방향에 관한 연구』, 『사회보장연구』, 제10권 제1호, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993.
- 김정호·김석주, 『건설기능인력 확보 및 육성방안』, 국토개발연구원, 1995.
- 김진수, 『외국인근로자 현황과 대책』, 『사회정책』, 제2권, 1995.
- 노동부, 『노동력수요동향조사보고서』, 1995.
- 노동부 고용보험과, 『고령자 고용촉진장려금 지원비율 검토』, 1995.
- 노동부 장애인고용과, 『고령자 고용촉진 대책』, 1995.
- 민재성·류일호·최성재·김용하, 『한국의 노령화 추이와 노인복지대책』, 한국개발연구원, 1993, 12.
- 민재성·문형표·안종범·김용하, 『국민연금제도와 퇴직금제도 조정실시에 따른 우리나라 소득보장체계의 보완발전 방안』, 한국개발연구원, 1992.
- 박영범, 『한국기업의 퇴직금제도』, 한국노동연구원·고용보험연구기획단 1992
- 보건복지부, 『보건사회백서』, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『95 주요업무자료』, 1994.
- 오창수, 『국민연금재정의 건전성에 관한 연구』, 『사회보장연구』, 제10권 제2호, 1994.
- 유길상, 『일본의 고용보험제도연구』, 한국노동연구원·고용보험연구기획단, 1992.



- , 『고용증대 및 고용안정을 위한 고용보험제도의 과제』, 『사회보장연구』, 제11권, 1995.
- 이가옥, 『노인소득보장정책』, 『2000년대를 향한 노인복지정책』, 한국보건사회연구원, 1992.
- 이가옥·서미경·고정환·박종돈, 『노인생활실태 분석 및 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 정경배 외, 『사회복지 장기발전계획』, 한국보건사회연구원, 1992.
- 최성재, 『노인의 생산활동참여 활성화』, 국민복지기획단(세미나자료), 한국보건사회연구원, 1995.
- 통계청, 『경제활동인구연보』, 1995. 5.
- , 『1963~1993 지난 30년간 고용사정의 추이』, 1994. 12.
- , 『1960~2000 시도별 추계인구』, 1994. 6.
- , 『장래인구 추계(1990~2021)』, 1991. 4.
- 佐藤道, 『高齢者 扶養과 社會保障』, 1983.
- 勞働事務要覽, 『帝國地方行政學會』, 소화46년.

- Auer, P. and H. E. Maier, "Strategien der Arbeitsbeschaffung in der Bundesrepublik und im Ausland", in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und der Berufsforschung*, Kohlhammer, Stuttgart, 1984.
- Becker, G. S., *Human Capital*, Third Edition, The University of Chicago Press, 1993.
- Bishop, J. H. and M. Montgomery, "Does the Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at subsidized Firms?", in *Industrial Relations* 32, 1993.
- Bundesanstalt für Arbeit(edt.), *Arbeitsmarkt 1994*, Nürnberg, 1995.
- Bundesanstalt für Arbeit(edt.), *Arbeitsförderungsgesetz*, Textausgabe, Nürnberg, 1994.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(edt.), *Gegen Langzeitarbeitslosigkeit*, Bonn, 1995.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(edt.), *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, Buch- und Offsetdruckerei Wagner, Nördlingen, 1991.

- Casey, B. and G. Bruche, "Active Labor Market Policy: An International Overview", in *Industrial Relations* 24, 1985.
- Haveman, R. H. and D. H. Saks, "Transatlantic Lessons for Employment and Training Policy", in *Industrial Relations* 24, 1985.
- Perloff, J., "Micro and Macro Effects", in Haveman, R. and J. Palmer, (edt.), *Jobs for the Disadvantaged*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1982.
- Strober, M. H., "Human Capital Theory: Implications for HR Managers", in *Industrial Relations* 29, 1990.