

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경	1
2. 보고서의 구성	3
II. 중고령층의 노동시장과 실업구조	5
1. 중고령 인구의 규모와 특성	5
2. 중고령자의 경제활동참가와 실업	9
3. 중고령 취업자의 분포와 특성	22
4. 중고령 실업자의 특성	25
5. 중고령자 노동시장의 특성	32
III. 우리나라의 중고령자 고용정책	33
1. 고령자 고용촉진법	33
2. 중고령자 고용정책 실시현황	36
3. 고령자 고용촉진장려금의 지원현황과 효과	41
4. 우리나라 중고령자 고용정책의 내용과 문제점	64
IV. 외국의 중고령자 고용정책	70
1. 고령자의 고용보장을 위한 법률 및 제도	70
2. 고령자의 고용촉진을 위한 임금보조금제도	74
3. 중고령자의 직업능력 향상을 위한 훈련과 취업알선체계	76
4. 시사점	81

V. 중고령자의 고용유지 및 재취업을 위한 제도개선방안	83
1. 중고령자 고용의 제문제와 정책방향	83
2. 연령차별금지	85
3. 고용보험의 중고령자 취업지원제도 개선방안	86
4. 훈련과 취업알선시스템 구축	90
5. 기타 고령자 고용촉진제도의 개선	91
참고문헌 및 자료	94
부표	96
부록	103
부록 1: 다항로짓모형 해설	105
부록 2: 고령자 고용촉진장려금에 대한 설문지	106
부록 3: 고령자 고용촉진장려금에 대한 설문지(비수혜산업체용)	111
부록 4: 고령화 관련 국제행동계획	114

표 목 차

<표 II- 1> 연령별 인구구성(1995년)	6
<표 II- 2> 연령계층별 인구구성비 전망	6
<표 II- 3> 부양비 및 노령화지수 추이	7
<표 II- 4> 인구구조의 국제비교	8
<표 II- 5> 노인가구 형태별 분포	8
<표 II- 6> 성·연령별 노인의 수입원	9
<표 II- 7> 성·연령·학력별 경제활동참가율	12
<표 II- 8> 성·연령계층·학력별 실업률과 추가취업희망자	14
<표 II- 9> 중고령자의 인구학적 특성별 경제활동상태	19
<표 II-10> 중고령자의 인구학적 특성별 건강상태 및 소득	19
<표 II-11> 중고령자의 경제활동상태에 관한 다항로짓모형 분석결과 ·	20
<표 II-12> 중고령자의 비경활·경활간 로짓모형 분석: 로짓(비경활/경활) ····	21
<표 II-13> 실업자의 성·연령별 구직활동 기간	25
<표 II-14> 미취업자의 성·연령별 이직시기	26
<표 II-15> 성·연령별 이직사유	26
<표 II-16> 성·연령별 전직 특성	27
<표 II-17> 인구학적 특성별 중고령 미취업의 상태	30
<표 II-18> 실업자/취업의사있는 비경활/취업의사없는 비경활간 다항로짓 분석	30
<표 II-19> 중고령 실업자의 구직활동 특성(복수응답)	31
<표 III- 1> 고령자 고용촉진장려금의 사업내용	36
<표 III- 2> 고령자 고용촉진장려금 지급현황	37
<표 III- 3> 고령자 적합직종	38

<표 III- 4> 공공부문 고령자 적합직종 채용현황	38
<표 III- 5> 연도별 고령자 인재은행 국고보조금 지급내역	39
<표 III- 6> 연도별 고령자 인재은행 취업알선 현황	40
<표 III- 7> 고급인력정보센터 구인·구직 현황	40
<표 III- 8> 고령자 단기적응훈련 현황	41
<표 III- 9> 청년 현황	41
<표 III-10> 산업별 다수고용장려금 수혜사업체수	43
<표 III-11> 산업별 다수고용장려금의 비중	43
<표 III-12> 산업별 다수고용장려금의 상대적 활용도	45
<표 III-13> 규모별 다수고용장려금 수혜사업체수	45
<표 III-14> 규모별 다수고용장려금의 비중	45
<표 III-15> 규모별 다수고용장려금의 상대적 활용도	46
<표 III-16> 산업별 신규고용장려금의 지원 인원	47
<표 III-17> 산업별 신규고용장려금의 지원 금액	48
<표 III-18> 산업별 신규고용장려금의 상대적 활용도	48
<표 III-19> 규모별 신규고용장려금의 지원 인원	49
<표 III-20> 규모별 신규고용장려금의 금액	49
<표 III-21> 규모별 신규고용지원금의 상대적 활용도	50
<표 III-22> 산업별 고령자 재고용장려금 지원 건수	52
<표 III-23> 산업별 고령자 재고용장려금 지원 금액	53
<표 III-24> 산업별 재고용지원금의 상대적 활용도	53
<표 III-25> 규모별 고령자 재고용장려금 지원 사업체수	54
<표 III-26> 규모별 고령자재고용장려금 지원 금액	54
<표 III-27> 규모별 재고용지원금의 상대적 활용도	54
<표 III-28> 조사대상 사업체의 특성	56
<표 III-29> 고령자 고용촉진장려금 수혜사업체의 채용 및 퇴직 현황(I) ..	56
<표 III-30> 고령자 고용촉진장려금 수혜사업체의 채용 및 퇴직현황(II) (2000년 상반기)	57
<표 III-31> 고령자 고용장려금의 효과분석(I)	59

<표 III-32> 고령자 고용장려금의 효과분석(I)	60
<표 III-33> 고령자 고용장려금의 효과분석(III)	61
<표 III-34> 향후 채용계획	62
<표 III-35> 고령자 고용촉진장려금의 영향	63
<표 III-36> 고령자 채용장려금을 활용 안한 이유(비수혜사업체)	63
<표 III-37> 고용보험서비스 평가	64
<표 IV-1> 도입하는 계속고용제도의 내용별 지원금액 산출방법	73
<표 IV-2> SCSEP 참여자의 특성	77
<표 IV-3> 실내훈련 교육과정(기본 및 직무관련 기술훈련)	80

그림 목차

[그림 II- 1] 부양비 및 노령화지수 추이	7
[그림 II- 2] 연령계층별 경제활동참가율과 실업률(1999년)	10
[그림 II- 3] 성·연령계층별 경제활동참가율	11
[그림 II- 4] 성·연령계층별 실업률	13
[그림 II- 5] 경제활동참가율의 국제비교(1999)	17
[그림 II- 6] 인구대비 취업자 비율의 국제비교(1999)	17
[그림 II- 7] 실업률의 국제비교(1999)	18
[그림 II- 8] 산업별 중고령 종사자수	22
[그림 II- 9] 산업별 중고령자 비율	22
[그림 II-10] 직업별 중고령 종사자수	23
[그림 II-11] 직업별 중고령자 비율	24
[그림 II-12] 연령계층별 임금수준의 변화	24
[그림 II-13] 성·연령별 희망취업형태	28
[그림 II-14] 성·연령별 구직경로	29

I. 서론

1. 연구의 배경

우리 나라는 2000년에 65세 이상 인구가 7%를 넘어섬으로써 ‘고령화 사회’로 접어들게 되었다. 14세 이하 인구 대비 65세 이상 인구의 비율을 나타내는 노령화지수는 1970년에 7.2%, 1980년에는 11.2%에 불과하던 것이 1995년에는 24.5%로 급격히 높아졌다. 65세 이상 인구의 수를 생산가능인구(15~64세)의 규모로 나누어 계산한 고령인구 부양비는 1980년에 6.1%이던 것이 2000년에는 10%에 달하게 되었으며, 2022년에는 65세 이상 인구의 비율이 14%를 넘어서게 되고 부양비는 20%를 상회하게 될 것으로 예상되고 있다. 1995년 현재 50세 이상 인구는 이미 전체 인구의 18.2%에 달하고 있으며 앞으로 10년 후인 2010년에는 무려 인구의 34.3%가 50세 이상 중고령 인구로 구성될 전망이다(통계청, 1996). 인구의 3분의 1 이상이 50세 이상 중고령인구로 구성되는 사회가 갖는 의미는 지금까지 우리가 겪어온 바와 같이 청년층인구의 규모가 증가하면서 노동력인구의 평균연령을 낮추어 가는 사회와는 매우 다른 것이 될 것이다.

IMF 경제위기를 거치면서 최근의 노동시장 여건은 중고령자에게는 특별히 어려운 상황으로 전개되고 있다. 교사의 정년단축에서 상징적으로 드러나게 된 정년단축에 대한 논의와 연봉제 및 계약제의 확대 등은 현재의 중년 이상의 연령계층이 이전에 가지고 있었던 ‘평생직장’의 꿈을 근본부터 흔들어 놓았다. 게다가 기업의 구조조정 과정에서 관리자급을 포함한 많은 수의 중고령 근로자의 퇴출이 있었고 이로 인해 발생한 중고령실업자의 상당수는 재취업에 실패하고 장기실업자화하고 있는 것으로 우려되고 있다. 그럼에도 불구하고 더욱 강도 높은 기업구조조정에 대한 요구와 청소년 실업률의 증가와 같은 사회적 여건 속에서 고령자의 고용증진대책을 추진하는 것은 쉽지 않은 형편이다.

이러한 사회경제적인 여건 변화 속에서 생활이 어려운 고령자의 생계를 보호하는 방안은 크게 두 가지 정책방향 가운데 하나를 선택해야 하는 문제에 직면한다. 첫 번째 선택지는 사회부조를 통해서 노인복지를 실현해 나가는 것이다. 각종 사회보험과 연금제도를 마련하여 노후생활을 제도적으로 보장하고 이러한 제도로도 생계문제를 해결할 수 없는 계층에 대해서는 사회부조를 통해서 기본적인 생활을 보호해 나간다는 것이다. 이것은 ‘복지국가’라는 이념적 지향에 걸맞는 것이며, 젊은층을 중심으로 구성된 노동력의 생산성이 높고 이들이 부양해야 할 인구가 상대적으로 많지 않은 상황에서는 매우 간단한 하나의 해답일 수 있다.

그러나, 실제로 지난 몇 십년간 대다수 선진사회에서 실제로 은퇴연령이 낮아지고 연금생활자의 비중이 증가해 오면서, 노년계층의 높은 복지 의존도는 선진국에서조차 커다란 사회경제적 부담으로 인식되기에 이르렀다. 이로 인하여 과거 순수한 형태의 복지제도로부터 두 번째 선택지라고 할 수 있는 고령자의 취업장려를 통한 노년기 복지의 실현으로 정책적 지향점을 전환하고 있다. 선진국의 고령자복지정책에 대한 연구들은 OECD 국가들이 고령자고용촉진 정책으로 정년연장, 은퇴 후 사회보장 급여수준의 삭감, 고연령층 노동의 재고용과 부분은퇴(partial retirement)의 장려, 고령층의 교육훈련 프로그램의 강화 등을 추진하고 있음을 지적하였다(박경숙, 2000).

앞으로 우리 사회는 지금까지보다 작은 규모의 청장년층 인구가 일하여 중고령 인구의 복지수요를 충족시켜야 한다. 노인들은 건강상태나 가족상황에 관계없이 기초적인 생활을 보장받아야 한다는 것은 원칙적으로 동의하는 이념이다. 그러나, 그렇다고 하더라도 고령층 인력을 적절히 활용할 수 있는 정책이 마련되어야 한다는 사실이 부인되는 것은 아니다. 사회적 부양부담을 줄여나가야 한다는 문제의식 이외에도 고령자의 취업을 통한 사회보장의 달성을 지지하는 또 다른 이유는 경제활동에 대한 욕구가 강하고 유효한 노동력인구를 노동시장에서 강제적으로 배제하거나 차별적으로 활용하는 것이 전체 시장의 원활한 작동을 위해서도 바람직하지 않기 때문이다. 더구나, 현재 우리나라의 노인복지제도의 발전단계는 매우 일천한 수준임을 부인할 수 없다. 각종 사회보험과 연금제도를 정비하여 이들을 위한 복지체계를 마련하고 있으나 이

들이 실질적인 혜택을 받게 되기까지는 앞으로 시간이 더 필요할 것으로 보인다. 따라서, 복지제도를 다듬어 나가면서 동시에 고령자의 재취업을 지원하는 정책을 고려해가지 않을 수 없다.

본고는 이러한 배경하에서 최근 고령자 노동시장의 현황을 살펴보고 정책적 과제를 제시하려고 한다. 노동시장 분석은 고령자의 현황을 폭넓게 살펴보는 방식이 될 것이나, 정책연구 부분에서는 고령자 고용에 대한 임금보조금제도를 중심으로 분석한다.

노동시장 정책의 대상이 되는 중고령자를 넓게 정의한다면 45세 이상 55세 미만의 중년층과 55세 이상 65세 미만의 고령층을 합친 개념으로 볼 수 있다. 그러나, 고령자고용촉진법 시행령에서 55세 이상을 고령자로 정의하고 50~54세를 준고령자로 정의하여 구체적인 정책대상으로 삼아 많은 정책들을 시행하고 있으므로 본고에서 다루는 주요 분석대상은 50세 이상 연령계층이 될 것이다. 본고에서 사용하는 ‘고령자’의 개념은 55세 이상 인구를 가리키며, ‘중고령자’ 또는 ‘고연령자’는 50세 이상 인구를 주로 지칭하기로 한다.

2. 보고서의 구성

보고서는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 중고령층 노동시장의 구조와 실업의 특성을 분석한다. 이것은 다시 중고령인구의 현재 규모와 미래를 추이를 살펴보는 절과 중고령자의 경제활동참가율과 실업률을 다루는 절, 중고령취업자의 분포와 특성을 다루는 절, 그리고 중고령 실업자의 특성을 살펴보는 절로 나뉜다.

제Ⅲ장에서는 우리 나라의 중고령자 고용정책 전반을 검토한다. 먼저 ‘고령자고용촉진법’의 내용을 살펴보고 이 법이 제시하는 우리 나라 고령자 고용정책의 방향과 이념을 점검한다. 둘째로 고용촉진장려금 지급, 적합직종 선정과 채용지도, 취업알선지원, 직업훈련 등 현재 실행 중인 중고령자 고용정책들의 내용을 살펴본다. 특히, 고령자고용촉진장려금의 지원현황과 효과에 대해서 구체적인 자료분석을 통해서 문제점을 진단하고 대안을 제시한다.

제Ⅳ장에서는 우리보다 먼저 고령화 사회에 진입한 선진국의 경험과 제도를

일본과 미국의 사례를 중심으로 살펴본다. 국가별로 중고령자 고용정책을 정리하여 나열하기보다는 우리 나라의 제도발전을 위하여 벤치마킹할 필요가 있는 주제별로 법·제도를 검토할 것이다. 고용보장을 위한 법·제도, 고용촉진을 위한 보조금제도, 직업훈련과 취업알선체계의 순으로 살펴본다.

제Ⅴ장에서는 제Ⅱ장에서 제Ⅳ장까지의 분석 결과가 던지는 함의를 정리하고 중고령자고용촉진을 위한 정책과제를 제시한다.

Ⅱ. 중고령층의 노동시장과 실업구조

이 장에서는 중고령층 노동시장의 구조와 실업의 특성을 분석한다. 먼저 중고령인구의 현재 규모와 미래의 추이를 살펴보고, 중고령 인구의 경제활동참가율과 실업률의 추이를 살펴본다. 중고령 취업자의 분포와 특성을 다루고, 중고령 실업자의 특성을 살펴본다.

1. 중고령 인구의 규모와 특성

1995년 인구 총조사를 기준으로 볼 때, 우리나라의 50세 이상 중고령인구는 8,117천명으로 전체 인구의 18.2%이다. 65세 이상 노령인구의 규모는 2,641천명으로 전체 인구의 약 6%이므로, 50세 이상 65세 미만 인구는 5,476천명인 12.3%이다. 이 중에 남성은 2,628천명이고 여성은 2,847천명이다. 고령근로자의 고용정책의 정책대상은 주로 인구의 약 12.3%에 해당하는 50세 이상 65세 미만 연령자가 될 것이며, 사안에 따라서는 50세 이상 인구 전체, 즉 18.2%의 인구가 정책대상이라고 볼 수 있다.

우리 나라에서 중고령인구가 차지하는 비중은 출산율과 사망률이 감소하면서 지속적으로 증가하여 왔는데, 이러한 추세는 앞으로도 계속될 전망이다. 2000~2010년간 연령계층별 인구구조의 변화 모습을 내다보면, 0~34세 연령층의 인구는 감소하는 반면, 35세 이상 연령층의 인구는 증가할 것으로 보인다. 인구 감소의 폭이 큰 계층은 15~24세 계층과 25~34세 계층이며, 인구 증가의 폭이 큰 계층은 45~54세 계층과 65세 이상 계층이다. 2000~2010년간 45~54세 계층은 2,734천명, 그리고 65세 이상 계층은 1,661천명이 증가하여 이 기간 중 증가율이 각각 51.6%와 49.3%에 달한다. 특히 65세 이상 노령인구의 비중은 1995년의 5.9%에서 2000년 7.1%, 그리고 2010년에는 9.9%로 증가할 것으로

전망되어, 우리 사회는 빠르게 노령화로 진행될 것으로 전망된다.¹⁾

〈표 II-1〉 연령별 인구구성(1995년)

(단위: 천명, %)

	인 구 수			구 성 비		
	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자
0~14세	10,241	5,366	4,876	22.96	23.96	21.95
15~49세	26,250	13,421	12,830	58.85	59.95	57.76
50~54세	2,065	1,030	1,035	4.63	4.6	4.66
55~64세	3,411	1,598	1,812	7.64	7.14	8.16
65세 이상	2,641	975	1,666	5.92	4.36	7.5

자료: 통계청, KOSIS DB

〈표 II-2〉 연령계층별 인구구성비 전망

(단위: 천명, %)

	1995	2000	2005	2010	2000~2010년간 증감(율)
0~14	10,537(23.4)	10,233(21.6)	10,421(21.2)	10,080(19.9)	-153(-1.5)
15~24	8,289(18.4)	7,662(16.2)	6,896(14.0)	6,585(13.0)	-1,077(-14.1)
25~34	8,598(19.1)	8,601(18.2)	8,121(16.5)	7,510(14.8)	-1,091(-12.7)
35~44	7,088(15.7)	8,283(17.5)	8,411(17.1)	8,433(16.7)	150(1.8)
45~54	4,510(10.0)	5,294(11.2)	6,842(13.9)	8,028(15.9)	2,734(51.6)
55~64	3,417(7.6)	3,833(8.1)	4,182(8.5)	4,952(9.8)	1,119(29.2)
65+	2,657(5.9)	3,372(7.1)	4,253(8.7)	5,033(9.9)	1,661(49.3)
전 체	45,093(100.0)	47,275(100.0)	49,124(100.0)	50,618(100.0)	3,343

자료: 통계청, 『장래인구 추계』, 1996.

노령화 사회의 전전에 따라 그동안 감소해 오던 총부양비율(15~64세 인구가 부양해야 하는 0~14세의 유년인구 및 65세 이상의 노령인구 비율)이 2000년 40.4%를 기점으로 증가하기 시작할 것이다. 이것은 0~14세 유년 부양비율의 감소에도 불구하고 65세 이상 노년 부양비율이 더 빠르게 증가하기 때문이다. 15~64세 생산가능인구수 대비 65세 이상 노령인구의 비율인 노년 부양비는 1970년에 5.6%에서 2000년에는 10%까지 증가하였으며, 2030년에는 29.8%까지 증가할 것으로 예상된다(통계청 KOSIS 데이터베이스).

1) UN은 65세 이상 인구비율이 7% 이상이면 노령화 사회로 정의하고 있다.

〈표 II-3〉 부양비 및 노령화지수 추이

	1970	1980	1990	2000	2030
유년부양비	78.2	54.6	36.9	30.4	24.8
노년부양비	5.6	6.1	7.4	10	29.8
노령화지수	7.2	11.2	20	32.9	120.3

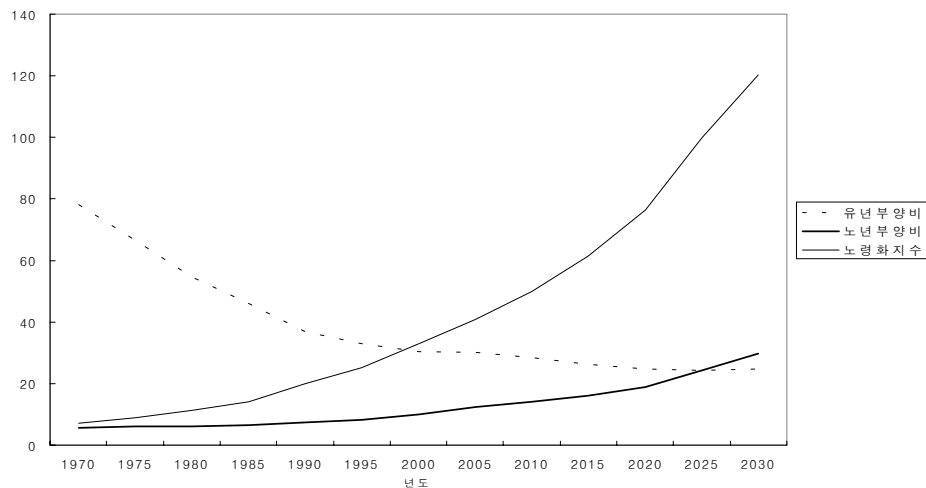
주 : 유년부양비=0~14세 인구/15~64세 인구×100

노년부양비=65세 이상 인구/15~64세 인구×100

노령화지수=65세 이상 인구/0~14세 인구×100.

자료 : 통계청, KOSIS.

〔그림 II-1〕 부양비 및 노령화지수 추이



자료: 통계청, KOSIS DB.

한 사회의 연령별 인구구조가 노령화되어 있는지를 나타내는 노령화지수는 15세 미만 인구수 대비 65세 이상 인구의 비율로 계산하는데, 1970년에 7.2%이던 것이 2000년에는 33% 수준에 달하였으며, 2025년부터는 0~14세인구보다 65세 이상 인구수가 더 많아져서 노령화지수는 100을 넘어서게 될 것으로 보인다.

우리 나라의 65세 이상 인구의 비중은 아직 선진국에 비해서는 낮은 수준이지만 2010년 이후에는 세계 평균을 넘어설 것이며, 미국과 같이 선진국 중에서 비교적 인구의 연령구조가 젊은 나라의 수준에 근접하게 된다.

〈표 II-4〉 인구구조의 국제비교

	인 구 구 조					
	1995			2010		
	0~14	15~64	65+	0~14	15~64	65+
전세계	31.5	62.0	6.5	25.8	65.4	8.8
선진국	19.7	66.8	13.5	17.3	64.5	18.2
개도국	34.6	60.7	4.7	27.4	65.6	7.0
한 국	23.4	70.7	5.9	19.9	70.1	10.0
일 본	16.3	69.6	14.1	15.3	64.2	20.5
미 국	22.0	65.4	12.6	20.3	66.8	12.9
캐나다	20.8	67.4	11.8	19.5	67.2	13.3
프랑스	19.6	65.5	14.9	17.6	66.2	16.2
독 일	16.0	68.8	15.2	13.1	67.7	19.2
영 국	19.5	65.0	15.5	18.1	66.2	15.7
스웨덴	19.0	63.7	17.3	18.9	63.2	17.9

자료: 한국노동연구원, 『한국경제 중장기비전 : 인구·노동부문』, 2000.

이렇게 늘어나는 고연령자의 규모를 고려할 때, 이들에 대한 부양과 복지체계가 마련되어야 하는 것은 물론이겠으나, 우리 나라는 아직 연금 수혜자가 많지 않은 실정이며, 노년기의 생계유지는 가족과 개인 수준에서 해결해야 하는 형편이다.

한국보건사회연구원이 1998년에 조사한 바에 따르면, 65세 이상 노인이 포함된 가구들 중에서 약 42%는 노인 독인가구이거나 노인 부부가구로서 노인들이 독립적으로 살아가고 있는 것으로 나타났다. 가구형태를 불문하고 주된 수입원을 조사한 결과, 연금의 수혜를 받는 사람은 2.8%에 불과하였고, 국가의

〈표 II-5〉 노인가구 형태별 분포

(단위 : %)

가구유형	전 국	동 부	읍·면부
노인 독인가구	20.1	18.1	23.6
노인 부부가구	21.6	18.3	27.5
자녀동거 노인가구	53.2	57.6	45.4
기타 노인가구	5.1	6.0	3.5
전 체 (가구)	100.0 (1,958)	100.0 (1,253)	100.0 (705)

자료: 한국보건사회연구원, 「전국 노인생활 실태 및 복지욕구조사」, 1998.

보조를 받아 생활하는 사람이 8.5%였다. 자녀의 도움을 받고 있다고 응답한 사람이 66% 이상으로 많기는 했으나, 어쨌든 수입을 위하여 일을 하는 사람도 33.7%였다. 특히 65~69세의 노인 중에서는 46.5%에 달하는 노인이 일을 한다고 응답하였다.

〈표 II-6〉 성·연령별 노인의 수입원¹⁾²⁾

(단위 : %)

수입원	전체	연령별			성별		1994
		65~69	70~74	75세 이상	남자	여자	
일·직업	33.7	46.5	32.3	18.0	48.2	25.2	31.9
부동산·집세 ³⁾	12.0	12.8	13.4	9.4	13.6	11.0	10.5
저축·증권의 이익배당	5.7	6.7	4.3	5.8	8.1	4.3	-
연금 ⁴⁾	2.8	3.8	4.2	0.2	5.1	1.5	2.9
퇴직금	0.9	1.6	0.5	0.3	1.7	0.4	-
개인연금	0.2	0.3	0.4	0.0	0.2	0.3	-
비동거자녀로부터의 보조 ⁵⁾	66.3	62.5	68.3	69.2	62.4	68.6	-
동거자녀로부터의 보조	23.3	20.2	22.7	28.3	16.3	27.5	-
기타 친척으로부터의 보조	1.2	1.1	0.9	1.6	0.7	1.5	-
국가 보조	8.5	6.5	10.0	9.7	6.8	9.5	-
단체로부터의 보조	0.7	0.4	1.0	0.6	0.6	0.7	-

주 : 1) 복수응답 결과.

2) N=2,224명(대리응답 148명 제외)

3) 저축 및 증권을 포함.

4) 퇴직금 개인연금을 포함.

5) 장남(58.4%), 그외 아들(40.2%), 딸(38.0%), 미혼자녀(5.8%), 손자녀(4.7%), 기타 친척(2.4%)

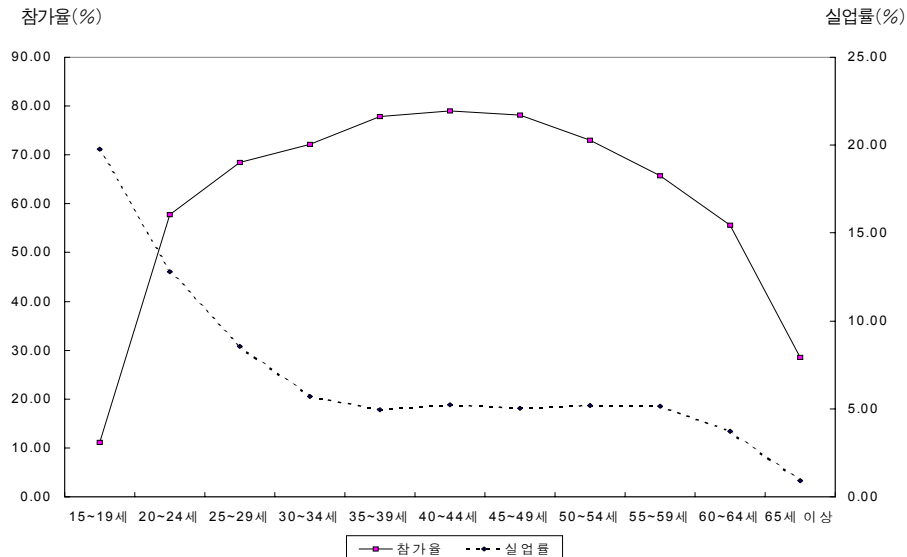
자료: 한국보건사회연구원, 「전국 노인생활 실태 및 복지욕구조사」, 1998.

2. 중고령자의 경제활동참가와 실업

가. 경제활동참가율

연령계층별 경제활동참가율(그림 II-2)을 통하여 중고령자의 경제활동참가 현황을 보면, 35세에서 49세의 연령계층인구가 경제활동참가의 정점을 이루고 50세부터 점차 감소하는 것으로 나타난다. 이것을 성별로 나누고 지난 10년간

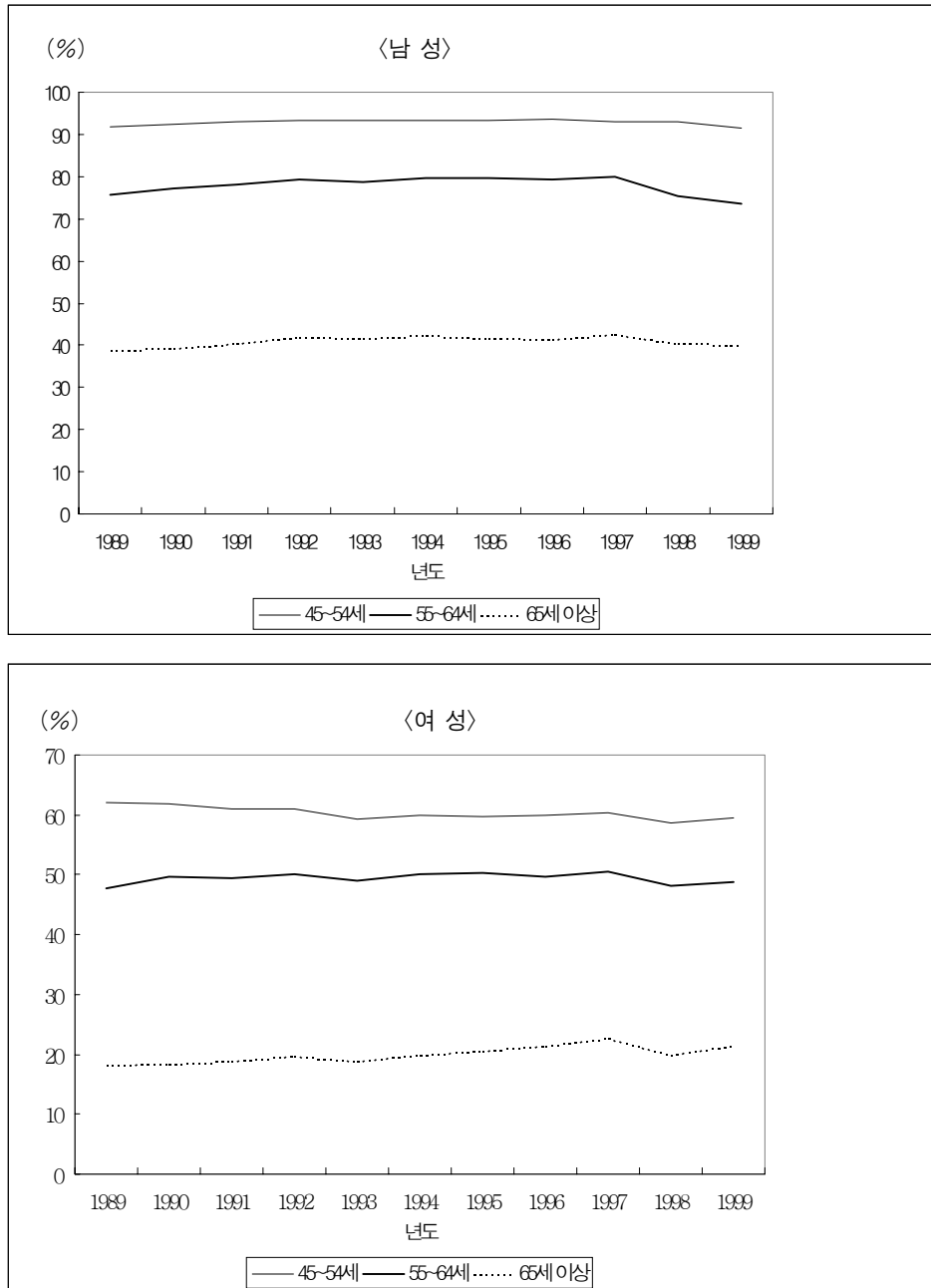
[그림 II-2] 연령계층별 경제활동참가율과 실업률(1999년)



의 추이를 살펴보면(그림 II-3), 1998년 경제위기의 여파를 반영하여 경제활동참가율의 감소가 나타난 것을 제외하면 중고령인구의 경제활동참가율은 눈에 띄게 큰 변화는 없었던 것으로 보인다. 경제위기 또는 구조조정의 영향으로 인한 경제활동참가율의 감소가 가장 뚜렷한 연령대는 55~64세로 남녀 모두에서 현저한 감소를 나타내었고, 특히 이 연령대의 남성은 1999년에도 지속적으로 감소세를 보였다.

연령계층을 달리 분류하여 50세 이상 인구를 따로 살펴볼 경우(표 II-7), 중고령자인 50세 이상 54세 이하 인구는 남자가 90%, 여자가 55%의 경제활동참가율을 보임으로써 남녀 모두 전체 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 여성의 경우는 55세 이상 64세 이하의 연령계층에서도 약 49%의 경제활동참가율을 나타내서 전체 여성의 평균 경제활동참가율인 47%를 웃돌았다. 남자도 55세 이상 64세 이하의 경우 약 74%의 경제활동참가율을 보임으로써 이 연령대까지는 경제활동참가율이 상당히 높은 수준에서 유지됨을 보여주었다. 고연령자의 경제활동참가 패턴의 특성 중 하나는 학력이 낮을수록 경제활동참가율이 높다는 것이다. 이러한 현상은 여성에게서 더욱 뚜렷하다.

[그림 II-3] 성·연령계층별 경제활동참가율



〈표 II-7〉 성·연령·학력별 경제활동참가율

(단위 : 천명, %)

		남 자	여 자
	15~29세	49.22	41.37
	30~49세	94.89	57.89
	50세 이상	68.36	39.48
	전 체	74.37	47.44
	50~54세	89.91	55.48
	55~64세	73.57	48.89
	65세 이상	40.19	21.35
50~54세	고졸미만	88.1	59.99
	고 졸	90.63	42.29
	대졸이상	92.61	44.99
55~64세	고졸미만	76.69	51.77
	고 졸	68.82	28.56
	대졸이상	70.78	38.68
65세 이상	고졸미만	41.89	21.8
	고 졸	36.45	11.06
	대졸이상	32.79	8.08

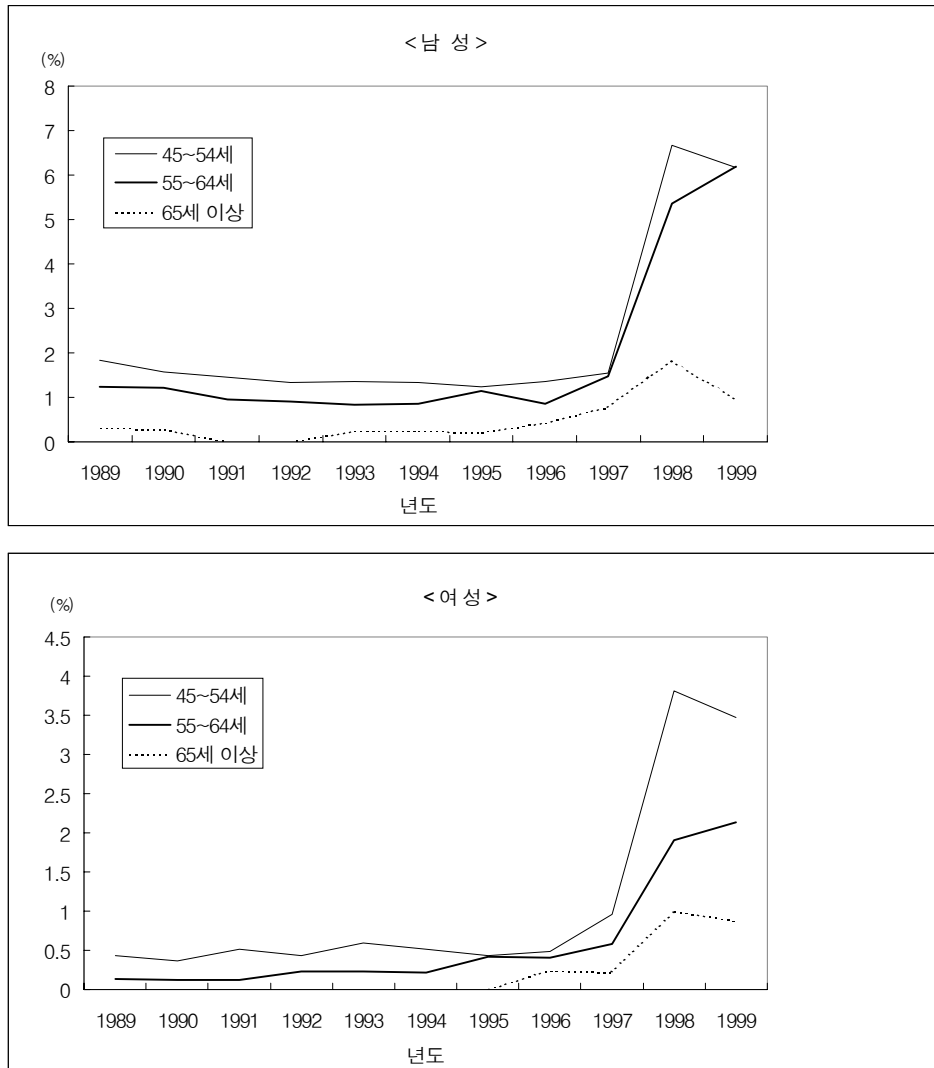
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 2000.

나. 실업률

실업률을 연령계층별로 살펴본 바에 따르면(그림 II-2), 30대에서 50대까지의 실업률이 비슷한 수준을 형성하고 있으며, 60세 이후부터 실업률이 감소하기 시작하여 65세 이상의 연령계층에서는 현저하게 낮은 실업률을 나타낸다.

연령계층별 실업률의 추이를 성별로 나누어 살펴보면(그림 II-4), 1998년에 실업률이 극적인 증가세를 보인 것에 비하면 그 이전의 10년간의 변화는 미미해 보인다. 이 그림이 보여주는 바와 같이 특이한 점은, 첫째, 여성 고령자의 경우는 남성과는 달리 1990년대 중반 이후부터 실업률이 조금씩 증가하기 시작하였다는 점이다. 둘째는 다른 연령계층 인구와는 달리 55세 이상 64세 이하의 경우에는 1999년에도 실업률의 증가세가 이어지고 있다. 이 연령계층 남성의 경우 경제활동참가율도 지속적으로 하락하고 있는 점을 감안하면, 경제위기 이후 이루어진 고용조정 과정을 통해서 고연령자의 노동시장 여건 악화가 다른 연령계층에 비하여 심각하고 기간도 길었던 것으로 판단된다.

[그림 II-4] 성·연령계층별 실업률



자료 : 통계청, KOSIS DB(1999년 경제활동인구조사 자료)

고연령자의 실업률을 청장년층의 실업률과 비교해 보면(표 II-8), 여성의 경우는 50세 이상 인구의 실업률이 청장년 여성의 실업률보다 낮은 것은 분명하지만, 남성의 경우는 65세 이상의 고령자를 제외하면 50세 이상 64세 이하의

연령계층의 실업률이 6%를 상회함으로써 30~40대 장년층의 실업률보다도 높았다. 이것을 다시 학력별로 나누어 살펴보면, 50세 이상 64세 이하의 남성 고연령자의 경우 대졸 이상의 고학력자보다는 고졸과 고졸 미만의 학력수준을 가진 남성의 고실업 현상이 현저하였다.

이 표에서 또 유의할 점은 추가취업희망자가 매우 많다는 것이다. 여기서 추가취업희망자는 현재 주당 1시간 이상의 수입을 목적으로 근로를 하고 있으나 추가로 더 많은 일을 원하는 사람의 수이다. 이것은 약간의 소일거리가 있으나 더 많은 일을 원하는 중고령자가 많다는 의미로 해석할 수 있다. 특히, 여성의 경우, 실업자수를 훨씬 상회하는 추가취업희망자가 있다는 사실에 주목하여야 한다.

〈표 II-8〉 성·연령계층·학력별 실업률과 추가취업희망자

		남 성			여 성		
		실업률	실업자수	추가취업 희망자	실업률	실업자수	추가취업 희망자
	15~29세	12.9	328	43	8.97	210	46
	30~49세	5.74	417	185	4.35	186	154
	50세 이상	5.38	166	113	2.16	46	77
	전 체	7.07	911	341	5.05	442	277
	50~54세	6.4	70	41	3.24	21	22
	55~64세	6.2	91	51	2.14	22	36
	65세 이상	0.96	5	20	0.88	4	20
50~54세	고졸미만	6.79	31	24	2.91	15	17
	고 졸	7	30	16	4.86	5	4
	대졸이상	3.84	8	1	3.46	1	1
55~64세	고졸미만	6.35	55	35	2.23	21	32
	고 졸	7.2	28	11	1.5	1	2
	대졸이상	3.75	8	5	0	0	1
65세 이상	고졸미만	0.73	3	15	0.68	3	20
	고 졸	2.94	2	3	14.2	1	0
	대졸이상	0	0	2	0	0	0

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 2000.

다. 고연령자 경제활동참가율과 실업률의 국제비교

OECD 국가의 연령별 경제활동참가율을 비교한 자료에 따르면(그림 II-5), 55세 이상 64세 이하 고연령 인구의 경제활동참가율은 일본, 노르웨이, 스웨덴에서 가장 높게 나타나고, 우리 나라도 미국과 비슷한 수준으로 높은 편에 속한다. 인구대비 취업자의 비율로 보아도 우리 나라는 노르웨이, 스웨덴, 일본 다음으로 높은 수준이며, 미국과는 비슷한 수준이다. 헝가리, 체코, 프랑스, 이탈리아, 스페인은 중고령자의 경제활동참가율이 낮은 국가를 형성하고 있다. 또한 다른 연령계층의 경제활동참가율과 비교해 보더라도 우리 나라는 일본, 멕시코, 스웨덴, 노르웨이 등과 함께 상대적으로 중고령층의 경제활동참가율이 높게 나타난다.

고연령자의 경제활동참가율에 영향을 미치는 요인은 매우 다양할 수 있다. 대체로 강한 가족주의적 유대는 고령자의 경제활동에 부정적인 요인으로 작용할 것이다. 연금제도를 비롯한 복지제도의 미비는 고령자들로 하여금 노동을 통해서 생계를 유지할 수밖에 없는 조건을 형성하므로 경제활동참가율을 증가시키는 방향으로 작용할 것이다. 그렇다고 해서 수준 높은 고령자 복지제도가 갖추어져 있는 국가의 경우에 반드시 고령자의 경제활동참가율이 낮게 나타나는 것은 아니다. 연금이나 직접적인 생계지원의 형태로 노후보장을 실시한다면 고령자의 경제활동참가율은 저하될 수 있으나, 단시간근로나 공공부문에서의 근로를 제공하는 방식의 지원에 초점이 맞추어져 있다면 경제활동참가율은 높아지게 될 것이다. 프랑스나 독일의 경우가 전자의 예가 될 것이며 노르웨이나 스웨덴이 후자의 예가 될 수 있을 것이다. 이 밖에도 경제상황의 악화와 청장년층의 높은 실업률은 고연령자의 실망실업 가능성을 증가시켜 낮은 경제활동참가율로 나타나게 될 것이다. 스페인, 프랑스, 이탈리아의 경우에서 우리는 높은 청년층 실업률과 함께 낮은 고령자 경제활동참가율을 보게 된다. 일본의 경우는 일찍부터 고령사회에 대비한 준비를 하면서 고령자의 복지의존도를 낮추고 근로를 통한 노후생활 유지를 지향하는 정책을 펴온 경우라고 판단된다. 우리 나라의 경우는 고령자를 위한 생계지원이나 연금제도가 정착되어 있지 못한 가운데 노후를 자녀에게 의탁한다는 가족주의적 이념은 현실적으로는 매

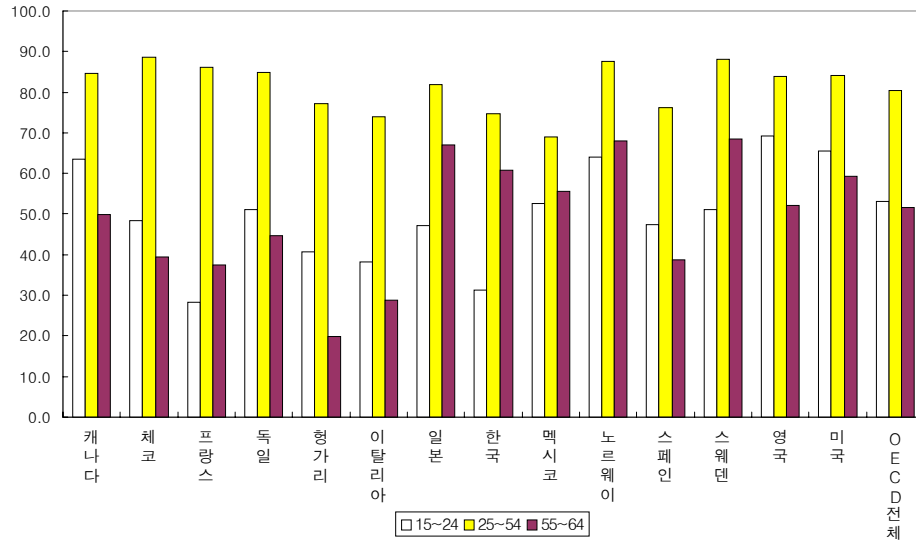
우 악화된 형편이다. 더욱이 전세계적으로 볼 때에도 대학 진학률이 매우 높은 수준이면서, 그 비용이 거의 전적으로 개인수준에서 해결되지 않으면 안 되는 현실이 55세 이상 65세 미만 인구의 경제활동참가율을 증가시키는 방향으로 작용할 것으로 여겨진다.

중고령자의 실업률은 노르웨이, 미국, 멕시코에서 낮으며, 독일, 프랑스, 스페인에서 높게 나타난다. 우리 나라는 체코, 이탈리아, 일본, 스웨덴 등과 함께 중간그룹에 속한다. 프랑스와 스페인은 청년층과 고령층의 실업률이 모두 높은 편에 속하는 나라이며, 독일은 청년층의 실업률이 고령층의 실업률보다도 낮은 특수한 경우를 보여준다. 우리 나라는 청년층의 실업률이 높고 인구대비 취업자비율은 매우 낮아서 청년층 노동시장의 환경이 열악한 것으로 나타났다.

요약하면, 우리 나라의 고연령층은 다른 나라의 고연령층과 비교할 때 높은 경제활동참가율을 나타내며, 다른 연령계층과의 상대적인 차이를 보더라도 그 격차가 크지 않은 편에 속한다. 고령자의 실업률은 OECD 국가들 중에서 중간 수준을 유지하고 있으며 청년층 실업률과의 상대적 크기를 비교해 본다면, 청년 실업에 비해서 고연령자의 실업률은 심각성이 덜 하다고도 볼 수 있다.

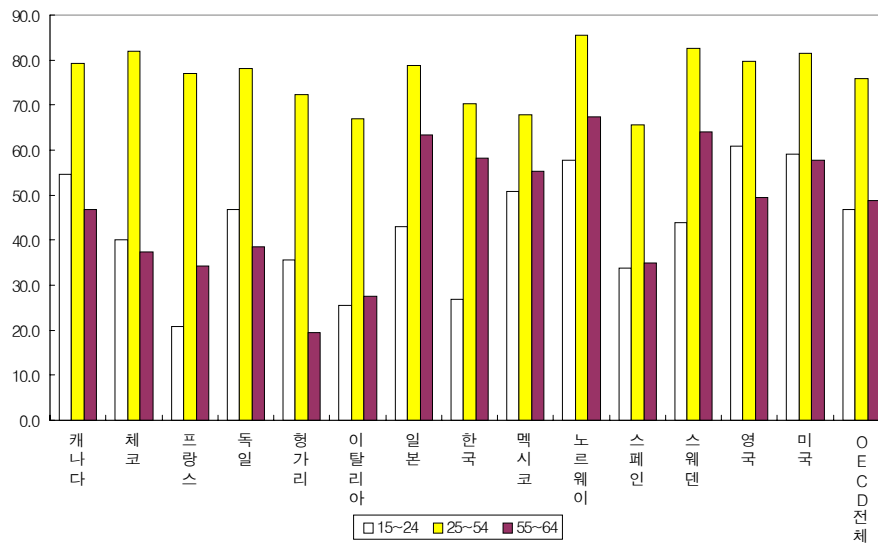
스웨덴이나 노르웨이 같은 나라는 수준 높은 복지제도가 갖추어져 있으면서도 직접적인 생계보장의 형태로 노후보장을 실시하지 않고 단시간근로나 공공부문에서의 근로를 제공하는 방식의 지원에 초점이 맞추어져 있기 때문에 높은 고령자 경제활동참가율을 나타내는 것으로 보이는 반면, 우리 나라의 고령자 경제활동참가율이 높은 것은 고령자를 위한 사회보장제도가 미비하고 고령자의 생계가 이들의 직접적인 노동의 대가에 달려 있다고 하는 사실의 반증이다.

[그림 II-5] 경제활동참가율의 국제비교(1999)



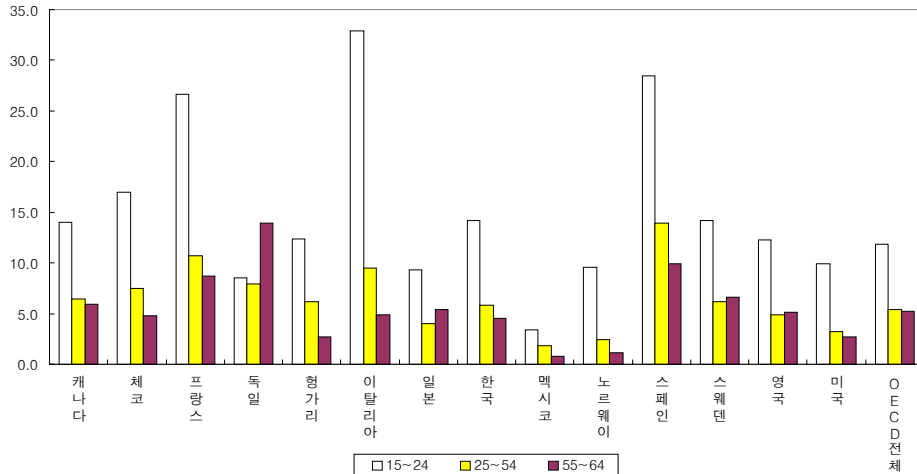
자료 : OECD, *Employment Outlook* 2000.

[그림 II-6] 인구대비 취업자 비율의 국제비교(1999)



자료 : OECD, *Employment Outlook*, 2000.

[그림 II-7] 실업률의 국제비교(1999)



자료 : OECD, *Employment Outlook*, 2000.

라. 고연령자의 경제활동상태 결정요인

이 항에서는 우리 나라 고연령자의 경제활동상태에 영향을 미치는 주요 요인이 무엇인지에 대하여 좀더 분석적인 접근을 시도한다. 한국노동연구원의 「한국노동패널 2차년도 조사자료(1999)」를 활용하여 로짓 또는 다항로짓분석을 실행하였다. 한국노동패널은 50세 이상의 응답자는 모두 3,227명이며 이 중에서 남성이 1,503명 여성이 1,724명 포함되어 있다. 이들의 교육수준은 중학교 이하가 2,386명이었고 고졸이 569명, 대학 이상이 272명이었다.

인구특성별로 경제활동상태를 보면, 남성 고연령자의 경우는 임금근로자가 27.5%이고 자영업자가 약 30%, 비경제활동인구는 38.3%였다. 여성은 취업자가 31%이고 비경제활동인구가 67.7%이다. 연령계층별로는 55세 이상 고령으로 갈수록 자영업자와 비경제활동인구의 비중이 증가한다. 학력별로는 학력이 높을수록 임금근로자 비중이 높고 비경제활동인구의 비중이 낮다. 건강상태와 가족의 소득수준을 질문한 결과는(표 II-10), 남성이 여성보다 건강상태가 좋다고 응답하였고 고학력일수록 건강이 좋다고 응답하였다. 가족의 소득수준은

예상할 수 있는 바와 같이 남성이 여성보다 높으며, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록 높았다.

〈표 II-9〉 중고령자의 인구학적 특성별 경제활동상태

(단위 : 명, %)

		임금 근로자	자영업자	실업자	비경활	전 체
성 별	남 성	413(27.5)	450(29.9)	64(4.3)	576(38.3)	1,503(100.0)
	여 성	221(12.8)	314(18.2)	21(1.2)	1168(67.7)	1,724(100.0)
연령별	50~54	284(34.7)	249(30.4)	27(3.3)	258(31.5)	818(100.0)
	55~64	289(21.6)	364(27.3)	45(3.4)	637(47.7)	1,335(100.0)
	65+	61(5.7)	151(14.1)	13(1.2)	849(79.1)	1,074(100.0)
교육 수준별	중학교 이하	390(16.3)	538(22.5)	53(2.2)	1405(58.9)	2,386(100.0)
	고등학교	148(26.0)	154(27.1)	25(4.4)	242(42.5)	569(100.0)
	대학이상	96(35.3)	72(26.5)	7(2.6)	97(35.7)	272(100.0)

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널 2차년도 원자료」, 1999.

〈표 II-10〉 중고령자의 인구학적 특성별 건강상태 및 소득

(단위 : 만원)

		건강상태	소득수준
성 별	남 성	0.35	1,826
	여 성	0.03	1,554
연 령 별	50~54세	0.60	2,228
	55~64세	0.25	1,679
	65세 이상	-0.24	1,267
교육수준별	중학교 이하	0.02	1,433
	고등학교	0.59	2,107
	전문대 이상	0.69	2,959

주 : 건강상태: 5점척도 (-2~2점)

소득수준: 가족의 연간 총소득(단위: 만원)

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널 2차년도 원자료」, 1999.

고령자의 경제활동상태에 관한 다항로짓분석의 결과에 따르면(표 II-11), 우리나라 노동시장에서 50세 이상 고연령자는 남성이 여성보다 비경제활동상태에 있는 대신 임금근로자로 있을 가능성이 높고, 실업상태로 있을 가능성도 남성이 여성보다 높다. 다만, 비경제활동이 아니라 비임금근로(자영업과 무급가

족중사)를 할 가능성은 여성과 남성 간에 차이가 없다. 고령자 자신이 가구주인 경우 경제활동에 참가할 가능성이 높다. 또한, 연령이 낮고, 건강상태가 양호할수록 경제활동인구가 되기 쉽다. 가구원수가 많을수록 비경제활동인구가 되기 쉬운 것은 자녀와의 동거가 고연령자의 경제활동참가율을 낮추는 방향으로 작용한다는 것을 간접적으로 보여주는 것일 수 있다. 또한 금융자산이 많을수록 경제활동에 참여하지 않은 경향이 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석의 결과는 우리가 고령자의 경제활동참가에 영향을 미칠 것으로 예상해 온 요인들의 역할을 여타 변수의 영향을 통제한 상황에서도 여전히 사실임을 실증적으로 보여주었다.

〈표 II-11〉 중고령자의 경제활동상태에 관한 다항로짓모형 분석결과

변 수 명	로짓(임금/비경활)	로짓(비임금/비경활)	로짓(실업/비경활)
상수항	-1.51(0.19)***	-1.31(0.18)***	-3.06(0.42)***
성별(여성)			
남성	0.29(0.10)**	0.10(0.09)	0.69(0.22)**
가구주 여부(가구주)			
비가구주	-0.56(0.10)***	-0.54(0.09)***	-0.35(0.22)
연령(65세 이상)			
50~54세	0.44(0.06)***	0.25(0.06)***	0.20(0.13)
55~64세	1.34(0.09)***	0.78(0.07)***	0.98(0.19)***
학력(전문대이상)			
중졸 이하	0.15(0.07)*	0.17(0.07)*	-0.03(0.14)
고졸	-0.13(0.09)	0.07(0.09)	0.09(0.22)
건강	0.44(0.05)***	0.30(0.05)***	0.31(0.11)**
배우자(있음)			
없음	-0.04(0.09)	-0.45(0.08)***	-0.22(0.20)
가구원수	-1.11(0.04)**	-0.09(0.03)**	-0.15(0.09)*
가구소득	0.00(0.00)	0.00(0.00)	-0.00(0.00)
금융자산	-0.00(0.00)**	-0.00(0.00)**	-0.00(0.00)*
n	3222		
-2 log likelihood	5991.45		
df	9402		

주 : () 안은 표준오차

* P<.1

** P<.01

*** P<.001

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널 2차년도 원자료」, 1999.

<표 II-12>는 경제활동상태의 범주를 경제활동참가와 비경제활동만으로 나누어 그 상대적인 가능성에 영향을 미치는 변수의 영향을 남성과 여성에 대하여 각각 살펴보았다. 남성과 여성 모두 가구주이면 경제활동에 참가할 가능성이 높았으며, 연령이 높을수록, 건강이 나쁠수록, 배우자가 있을수록, 금융자산이 많을수록 경제활동에 참가할 가능성이 낮게 나타난 것은 앞의 분석결과와 일치한다. 남성과 여성 간에 차이점이 나타나는 부분은 중졸 이하의 저학력 여성은 고학력 여성보다 경제활동에 참가할 가능성이 높은 것으로 나타났으나, 남성의 경우는 이러한 추세가 뚜렷하지 않았다. 또한, 여성의 경우는 가구원수가 많을수록 비경제활동상태에 있을 가능성이 높아지는 현상이 뚜렷하였으나 남성의 경우는 그렇지 않았다.

<표 II-12> 중고령자의 비경활·경활간 로짓모형 분석: 로짓(비경활·경활)

변수명	남 성	여 성
상수항	0.86(0.25)***	0.80(0.23)**
가구주 여부(가구주)		
비가구주	0.69(0.14)***	0.37(0.10)***
연령(65세 이상)		
50~54세	-0.57(0.09)***	-0.21(0.07)**
55~64세	-1.21(0.10)***	-0.84(0.09)***
학력(전문대 이상)		
중졸 이하	-0.06(0.08)	-0.31(0.10)**
고졸	0.07(0.10)	-0.17(0.17)
건강	-0.50(0.06)***	-0.24(0.05)***
배우자(있음)		
없음	0.33(0.12)**	0.24(0.09)**
가구원수	0.06(0.05)	0.15(0.04)***
가구소득	-0.00(0.00)*	0.00(0.00)
금융자산	0.00(0.00)**	0.00(0.00)**
-2 log likelihood	1536.07	1917.33
df	1464	1660

주 : () 안은 표준오차

* P<.1

** P<.01

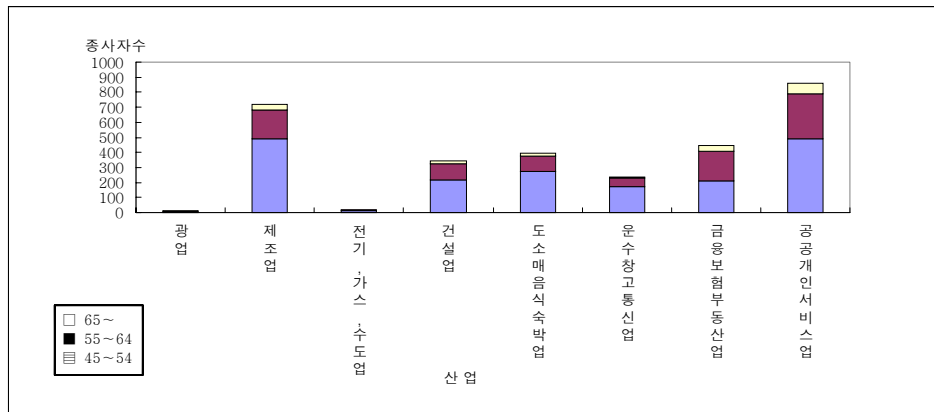
*** P<.001

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널 2차년도 원자료」, 1999.

3. 중고령 취업자의 분포와 특성

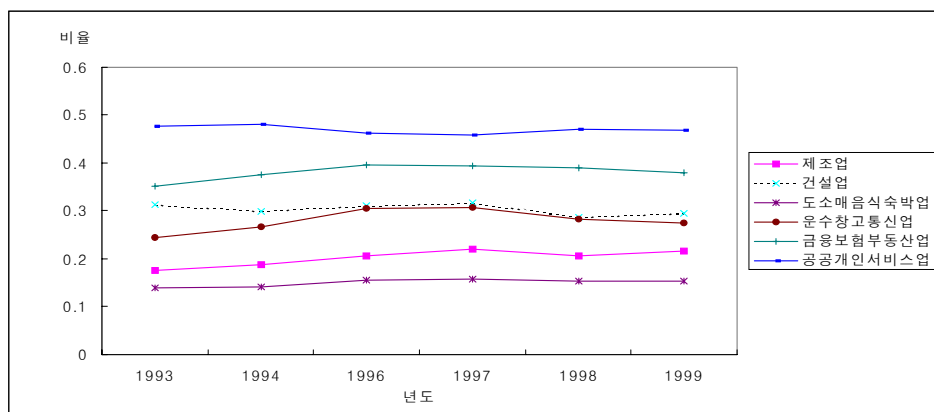
취업하고 있는 50세 이상 고연령자가 산업별로 어느 부문에 얼마나 분포하고 있는지를 나타낸 것과 산업별 고령자의 비율을 나타낸 것이 [그림 II-8]이다. 중고령자들이 가장 많이 일하고 있는 산업분야는 제조업과 공공·개인서비스

[그림 II-8] 산업별 중고령 종사자수



자료: 통계청, KOSIS DB(1999년 경제활동인구조사 자료)

[그림 II-9] 산업별 중고령자 비율

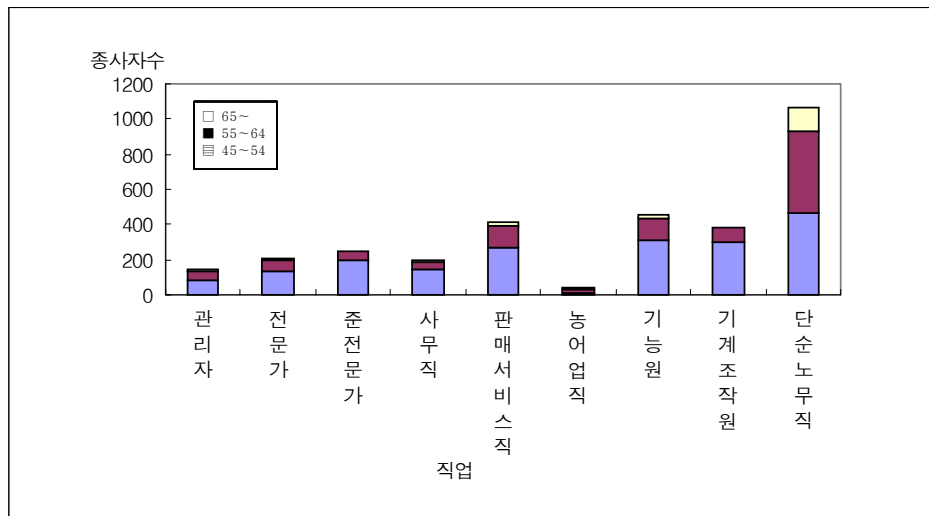


자료: 통계청, KOSIS DB(1999년 경제활동인구조사 자료).

비스업이다. 고연령자 중에서 제조업 근로자수가 많다고 하더라도, 제조업에서 일하는 중고령 근로자의 비율이 높은 것은 아니다. 산업별로 볼 때, 종사하는 근로자 중에서 고령자의 비율이 높은 산업은 공공·개인서비스업이고 그 다음으로는 금융·보험·부동산업이다. 제조업과 도소매 및 음식·숙박업에 종사하는 근로자 중에는 고령자의 비율이 상대적으로 낮은 편이다.

[그림 II-10]은 중고령 취업자의 분포를 직업별로 나타낸 것과 각 직업 내에서 50세 이상 고연령자의 비율을 나타낸 것이다. 취업하고 있는 고연령자를 보면, 단순노무직에 종사하는 경우가 가장 많고 그 다음으로 기능원과 판매서비스직의 순으로 나타났다. 그러나 이것이 각 직업 내에서 고령자가 차지하는 비율과 일치하는 것은 아니다. 중고령자의 비율이 높은 직업은 관리자, 농어업직, 단순노무직이다.

[그림 II-10] 직업별 중고령 종사자수

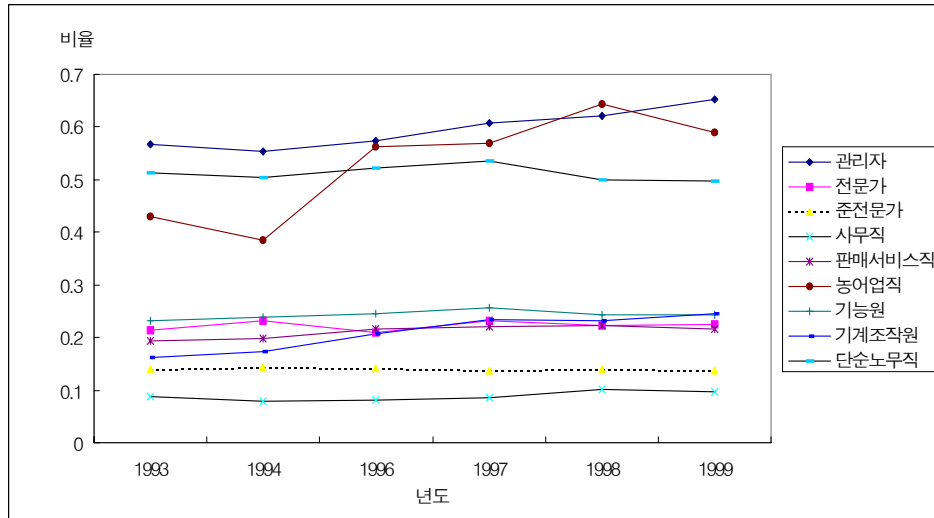


자료: 통계청, KOSIS DB(1999년 경제활동인구조사자료).

다른 연령계층과 상대적으로 비교해 본 중고령 근로자의 임금수준은 지속적으로 하락하였다(그림 II-12 참조). 20대 초반 근로자의 임금을 100으로 놓고 볼 때 1980년대에는 연령이 높아질수록 임금수준은 계속 증가하였으나 1990년

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

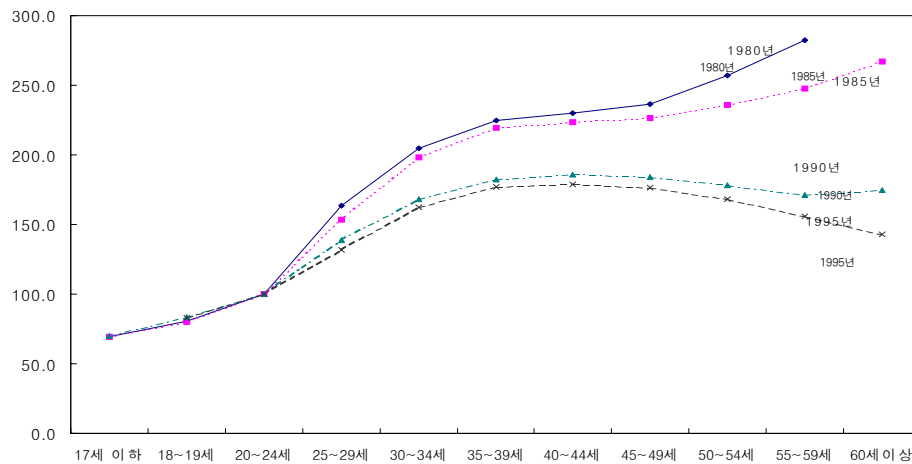
[그림 II-11] 직업별 중고령자 비율



자료 : 통계청, KOSIS DB(1999년 경제활동인구조사자료).

자료에서는 50대 초반부터는 약간이나마 임금이 감소하기 시작하는 것으로 나타나며, 1995년에는 그 감소폭이 더 커진 것으로 드러났다.

[그림 II-12] 연령계층별 임금수준의 변화



주: 허재준·전병유, 『중고령 노동시장』, 1999에서 재인용.

4. 중고령 실업자의 특성

이 장의 제2절에서 일반적으로 중고령자의 실업률은 다른 연령계층에 비해 낮은 편이지만 1998년에 극적인 증가세를 보였고 1999년에도 실업률이 감소하지 않았음을 밝혔다. 1999년에도 50~64세 남성의 실업률은 6%를 상회하였다.

이들 중고령 실업자의 특성을 살펴보기 위하여 경제활동인구 조사의 원자료를 분석하였다. 중고령 실업자의 최근 구직활동 기간은 65세 이상 인구의 경우는 상대적으로 짧았으나 50~64세 인구는 평균 4개월 이상의 비교적 장기간 동안 구직활동을 해온 것으로 조사되었다(표 II-13). 마지막으로 직장을 떠난 시점은 30~49세 남성의 23%만이 1년 이상 되었다고 응답한 것에 비해서 50~54세는 32.1%가 이직한 지 1년 이상 되었으며, 55~64세는 49%가 마지막으로 이직한 지 1년이 넘은 것으로 조사되었다(표 II-14). 물론 이들의 일부는 완전히 노동시장을 떠나서 비경제활동상태로 있는 사람들일 것이나 이들도 취업의사를 가지고 있는 사람들일 가능성이 있고, 50세 이상 65세 미만 인구의 32~49%가 1년 이상 미취업상태로 있다는 것은 다시 한번 최근 노동시장이 고령자에게 열악한 조건임을 보여준다.

중고령자가 직장을 그만둔 이유는 <표 II-15>에 제시하였다. 50~54세 준고령 남성의 경우는 일거리가 없어서 또는 사업의 경영악화 때문에 일을 그만두었다는 사람의 비중이 41%로 매우 높았으며, 명예퇴직이나 정리해고도 16.3%에 달했다. 정년퇴직과 휴폐업, 명예퇴직, 정리해고, 임시적 일의 완료, 일거리가 없어서 등 경제적인 이유로 인한 이직이라고 볼 수 있는 경우가 전체의 77%

〈표 II-13〉 실업자의 성·연령별 구직활동 기간

(단위:개월)

	남 성	여 성
50~54세	4.53	2.47
55~64세	4.01	2.73
65세 이상	2.95	2.94

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 1999.

였다. 55~64세 남성의 경우에는 정년퇴직의 비율이 다소 높고 일거리가 없어서의 비율이 다소 낮은 것을 제외하면 중고령자의 이직사유와 유사하였다. 따라서 이 연령계층의 이직사유도 경제적인 이유로 인한 것이 76%에 달했다.

〈표 II-14〉 미취업자의 성·연령별 이직시기

(단위 : 천명, %)

	남 성			여 성		
	1년 미만	1년 이상	취업경험없음	1년 미만	1년 이상	취업경험없음
15~29	628(21.3)	264(8.9)	2,059(69.8)	758(21.5)	866(24.6)	1,902(53.9)
30~49	594(73.6)	186(23.0)	27 (3.3)	966(29.3)	2,042(62.0)	288(8.7)
50+	565(35.5)	988(62.0)	40 (2.5)	598(18.1)	2,007(60.6)	705(21.3)
전 체	1,787(33.4)	1,438(26.9)	2,126(39.7)	2,322(22.9)	4,915(48.5)	2,895(28.6)
50~54	128(66.3)	62(32.1)	3 (1.6)	141(26.2)	316(58.6)	82(15.2)
55~64	307(49.7)	303(49.0)	8 (1.3)	264(24.0)	619(56.4)	215(19.6)
65+	130(16.6)	623(79.0)	29 (3.7)	192(11.5)	1,072(64.2)	407(24.4)

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 1999.

〈표 II-15〉 성·연령별 이직사유

	남 성			여 성		
	50~54세	55~64세	65세 이상	50~54세	55~64세	65세 이상
1	6(4.44)	13(3.94)	6(4.17)	28(18.18)	40(14.29)	18(8.78)
2	18(13.33)	52(15.76)	43(29.86)	32(20.78)	61(21.79)	64(31.22)
3	1(0.74)	49(14.85)	21(14.58)	0(0.)	7(2.5)	11(5.37)
4	5(3.7)	9(2.73)	3(2.08)	7(4.55)	5(1.79)	3(1.46)
5	7(5.19)	10(3.03)	2(1.39)	5(3.25)	5(1.79)	1(0.49)
6	22(16.3)	48(14.55)	7(4.86)	8(5.19)	12(4.29)	2(0.98)
7	19(14.07)	62(18.79)	36(25)	30(19.48)	88(31.43)	70(34.15)
8	55(40.74)	81(24.55)	22(15.28)	41(26.62)	54(19.29)	30(14.63)
9	2(1.48)	6(1.82)	4(2.78)	3(1.95)	8(2.86)	6(2.93)
전 체	135(100.0)	330(100.0)	144(100.0)	154(100.0)	280(100.0)	205(100.0)

주 : 1: 이직사유 2: 개인·가족적 이유로 3: 건강상 이유로 4: 정년퇴직, 연로 5: 작업여건(시간, 보수 등) 6: 직장의 휴·폐업 7: 명예·조기퇴직, 정리해고 8: 임시적 또는 계절적 일의 완료 9: 일거리가 없어서 또는 사업경영 악화, 기타

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 1999.

중고령자가 희망하는 취업형태는 주로 임금근로이며, 틈틈이 하는 일이 아니라 주로 하는 일을 원하는 것으로 나타났다. 이들의 구직경로는 50~54세 준고령자의 경우에는 친구나 친지를 통한 구직의 비율이 높았으나 55~64세 고령자는 남녀 모두 직업소개소를 찾는 비율이 높고 신문이나 벽보를 이용하거나 사업체를 직접 방문하는 등 적극적인 구직활동을 하는 것으로 나타났다.

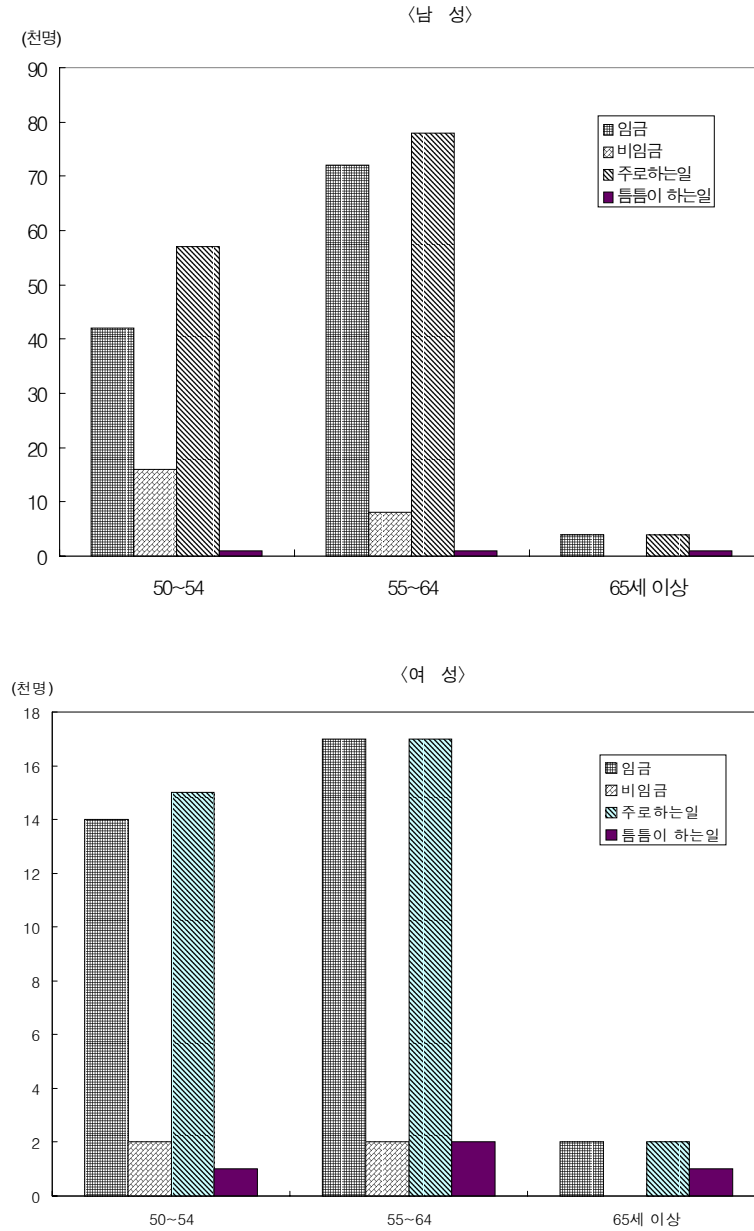
〈표 II-16〉 성·연령별 전직 특성

	남 성			여 성		
	50~54세	55~64세	65세 이상	50~54세	55~64세	65세 이상
<산업별>						
농업	191	730	1,011	525	1,313	1,849
광공업	191	172	44	130	146	54
건설업	158	195	35	13	25	2
도소매음식숙박	240	264	74	288	320	117
기타서비스	437	635	136	210	301	100
<직업별>						
전문/관리직	316	588	704	417	845	1,473
사무직	59	58	15	21	14	4
서비스직	190	202	53	325	375	114
농업직	128	430	366	128	455	341
생산/단순노무	525	718	162	276	416	190
<종사상지위별>						
상용	379	388	40	62	53	8
임시	99	226	73	164	235	54
일용	157	247	968	169	260	144
고용주	124	129	31	32	28	3
자영자	394	696	407	152	306	231
무급가족종사자	8	21	43	200	405	217
<사업체 규모별>						
1~9인	734	1,168	574	612	1,086	607
10~19인	114	174	34	63	95	25
20~49인	125	165	28	50	61	17
50~299인	134	153	21	43	37	7
300인 이상	53	47	5	12	8	1

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 2000.

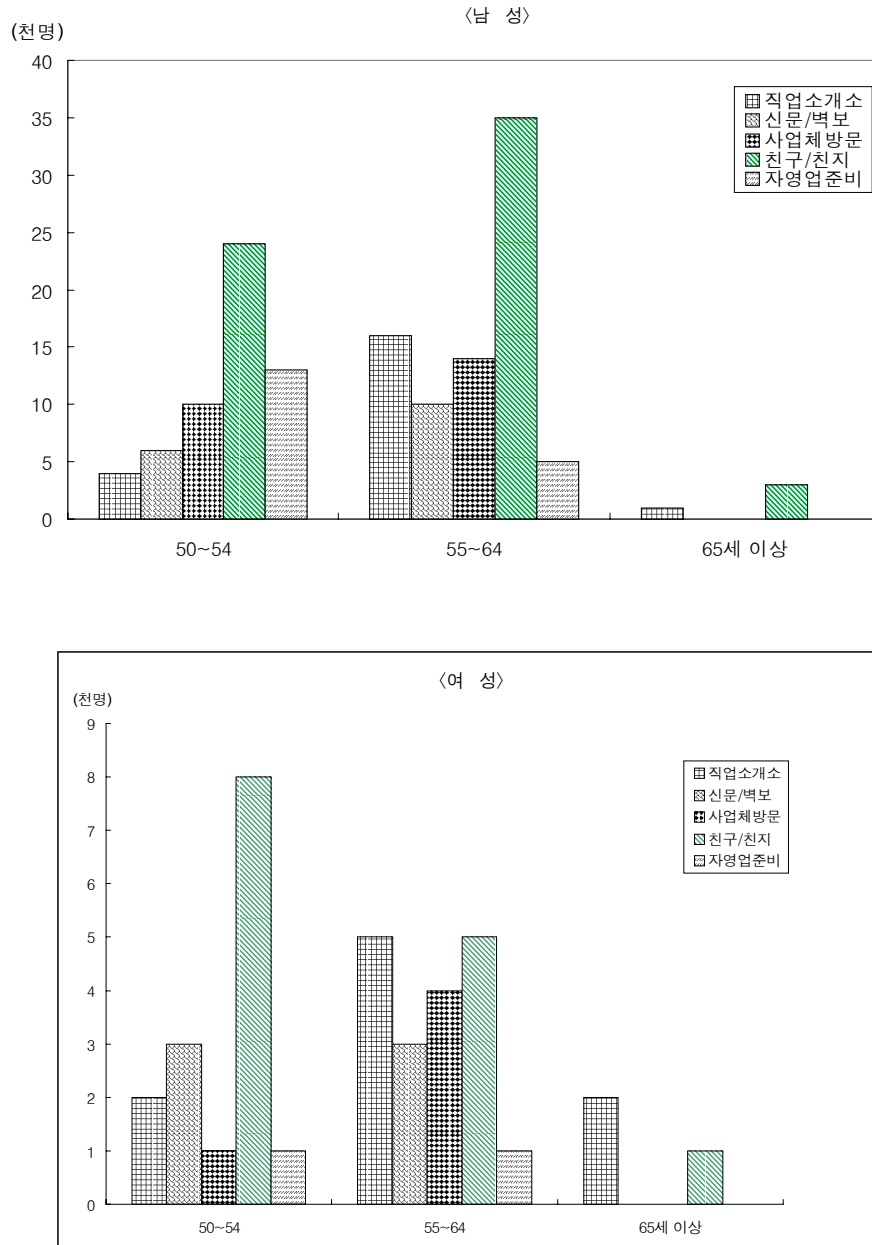
중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

[그림 II-13] 성·연령별 희망취업형태



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 2000.

[그림 II-14] 성·연령별 구직경로



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 2000.

〈표 II-17〉 인구학적 특성별 중고령 미취업의 상태

(단위 : 명, %)

		실업	취업의사 있는 비경활	취업의사 없는 비경활	전체
성별	남성	64 (10.0)	92 (14.4)	484 (75.6)	640(100.0)
	여성	21 (1.8)	74 (6.2)	1,094 (92.0)	1,189(100.0)
연령별	50~54세	27 (9.5)	37 (13.0)	221 (77.5)	285(100.0)
	55~64세	45 (6.6)	92 (13.5)	545 (79.9)	682(100.0)
	65세 이상	13 (1.5)	37 (4.3)	812 (94.2)	862(100.0)
교육 수준별	중학교 이하	53 (3.6)	114 (7.8)	1,291 (88.5)	1,458(100.0)
	고등학교	25 (9.4)	35 (13.1)	207 (77.5)	267(100.0)
	대학 이상	7 (6.7)	17 (16.3)	80 (76.9)	104(100.0)

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널 2차년도 원자료」, 1999.

〈표 II-18〉 실업자/취업의사있는 비경활/취업의사없는 비경활간 다항로짓 분석결과

변수명	로짓(실업/순수비경활)	로짓(취업의사있음/없음)
상수항	-3.09(0.43)***	-1.97(0.30)***
성별(여성)		
남성	0.81(0.22)***	0.41(0.14)**
가구주 여부(가구주)		
비가가구주	-0.40(0.22)*	-0.26(0.14)*
연령(65세 이상)		
50~54세	0.34(0.14)*	0.09(0.11)
55~64세	1.21(0.20)***	0.77(0.14)***
학력(전문대 이상)		
중졸 이하	-0.05(0.14)	0.03(0.12)
고졸	0.11(0.23)	-0.09(0.20)
건강	0.37(0.11)***	0.13(0.08)*
배우자(있음)		
없음	-0.26(0.20)	-0.08(0.13)
가구원수	-0.16(0.09)*	-0.10(0.06)
가구소득	0.00(0.00)	-0.00(0.00)
금융자산	-0.00(0.00)**	0.00(0.00)
n	1826	
-2 log likelihood	1525.45	

주 : () 안은 표준오차

* P<.1

** P<.01

*** P<.001

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널 2차년도 원자료」, 1999.

<표 II-17>부터 <표 II-19>는 경제활동인구 조사자료보다 개인의 노동시장 상황에 대한 좀더 상세한 정보를 제공하는 한국노동패널 2차년도 원자료(2000)를 분석하여 중고령 실업자와 미취업자의 특성을 살펴본 것이다. <표 II-17>에 따르면 분석대상인 50세 이상 미취업자 중에서 실업상태로 정의되지는 않지만 취업의사를 가지고 있는 사람의 수는 실제로 실업자의 수보다도 더 많은 것으로 나타났다. 이러한 취업의사 있는 비경제활동인구는 남성이 여성보다 많고, 65세 이상보다는 50~64세 인구가 많고, 교육수준이 높을수록 많은 것으로 나타났다.

<표 II-19> 중고령 실업자의 구직활동 특성(복수응답)

	50~54세	55~64세	65세 이상	15세 이상 전체
<구직경로>				
학교·학원 추천	1 (3.7)	0 (0.0)	1 (7.7)	68 (16.3)
친구·친지 소개	25 (92.6)	42 (93.3)	9 (69.2)	443 (106.5)
공공직업안내소	11 (40.7)	15 (33.3)	3 (23.1)	99 (23.8)
민간직업소개소	1 (3.7)	1 (2.2)	0 (0.0)	14 (3.4)
신문TV	20 (74.1)	18 (40.0)	2 (15.4)	359 (86.3)
직접 찾아가서	24 (88.9)	20 (44.4)	3 (23.1)	195 (46.9)
가족을 통하여	3 (11.1)	8 (17.8)	1 (7.7)	100 (24.0)
인터넷 PC	2 (7.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	73 (17.5)
기타	4 (14.8)	6 (13.3)	2 (15.4)	55 (13.2)
<취업 어려운 이유>				
일자리 부족	19 (70.4)	30 (66.7)	10 (76.9)	267 (64.2)
정보 부족	7 (25.9)	14 (31.1)	4 (30.8)	146 (35.1)
자격 부족	8 (29.6)	8 (17.8)	1 (7.7)	50 (12.0)
경험 부족	4 (14.8)	3 (6.7)	1 (7.7)	72 (17.3)
수입 안맞음	8 (29.6)	8 (17.8)	1 (7.7)	88 (21.2)
근무조건 안맞음	2 (7.4)	5 (11.1)	0 (0.0)	55 (13.2)
고령	15 (55.6)	25 (55.6)	9 (69.2)	100 (24.0)
사업자금 부족	17 (63.0)	21 (46.7)	4 (30.8)	231 (55.5)
여성차별	2 (7.4)	2 (4.4)	1 (7.7)	20 (4.8)
전 체	27(100.0)	45(100.0)	13(100.0)	416(100.0)

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널 2차년도 원자료」, 1999.

5. 고연령자 노동시장의 특성

우리 나라에서 고연령자가 전체 인구에서 차지하는 비중은 빠르게 늘어나고 있다. 이들을 부양하기 위하여 복지체계가 마련되어야 하는 것은 물론이지만, 지금까지의 현실로 볼 때 연금의 수혜자는 많지 않으며 노년기의 생계유지는 가족과 개인수준에서 해결해야 할 형편이다. 이러한 현실을 반영하듯 우리 나라 중고령자의 경제활동참가율은 OECD 국가 중에서 높은 편에 속한다. 특히 50세 이상 65세 미만 인구의 경제활동참가율은 우리 나라 15세 이상 인구 전체의 평균 경제활동참가율을 넘어서는 수준이다.

중고령자의 경제활동참가율은 1990년 이후 비교적 일정한 수준으로 유지되어 왔으나 1998년에는 급속히 감소하는 양상을 보였다. 여성의 경우는 IMF 경제위기의 영향으로 전체 경제활동 가능인구의 참가율 감소와 함께 고령자도 참가율이 감소하였다. 이에 비하여 남성의 경우는 55세 이상 65세 미만 연령계층의 참가율 감소가 매우 뚜렷하다. 이들의 경제활동참가율 감소는 여성이지만 다른 연령계층의 남성과는 달리 1999년에도 반전되지 못하였다. 더구나 55세 이상 65세 미만 고령자의 실업률은 1998년에 극적인 증가를 보인 데 이어 1999년에도 증가세가 이어지고 있다. 이 시기에 이들의 경제활동참가율이 감소한 점을 고려하면, 경제위기 이후 이루어진 고용조정 과정을 통해서 고연령자의 노동시장 여건 악화가 다른 연령계층에 비하여 심각하고 기간도 길었던 것으로 판단된다.

중고령자 노동시장의 또 다른 특징은 현재 주당 1시간 이상 수입을 목적으로 일을 하고 있어서 취업자로 포착되는 사람 중에도 추가로 더 많은 일을 하기 원하는 사람이 많다는 것이다. 특히 여성 중고령자의 경우 실업자의 규모를 상회하는 추가취업희망자가 있는 것으로 나타났다.

Ⅲ. 우리나라의 중고령자 고용정책

이 장에서는 우리 나라에서 실시하고 있는 중고령자를 정책대상으로 하는 고용정책을 검토하고 실제적인 적용수준을 살펴보고자 한다. 먼저 제1절에서는 고령자고용촉진법이 정한 고령자 지원의 방향과 수준을 살펴본다. 제2절에서는 구체적으로 행해지고 있는 정책의 내용과 적용현황을 고용보험에 의한 고령자 고용촉진장려금제도, 고령자 적합직종의 선정과 채용장려, 취업알선지원기관의 역할, 고령자 대상의 직업훈련, 정년제도의 순으로 검토한다. 제3절은 고용보험의 고령자 고용촉진장려금의 효과를 고용보험DB와 실태조사 결과를 이용해서 분석한다.

1. 고령자 고용촉진법

고령자 고용촉진법은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원하기 위하여 1991년에 제정된 법으로서, 고령자 고용의 증진을 위하여 정부와 사업주가 행하여야 할 바를 규정하고 있다. 이 법에 담긴 주요 내용은, 첫째, 기준고용률을 정하여 사업주의 고령자 고용을 촉구하는 내용, 둘째, 고령자 고용촉진을 위한 세제지원과 지원금 지급에 관한 내용, 셋째, 적합직종 선정에 관한 내용, 넷째, 고령자 취업알선 기관의 설립과 운영에 관한 내용, 다섯째, 고령자 직업훈련에 관한 내용, 여섯째, 기업의 정년과 정년퇴직자의 재고용에 관한 내용 등으로 간추려 볼 수 있다.

첫째, 고령자 고용촉진법은 ‘기준고용률’을 정하여 사업주의 고령자 고용을 촉구하는 내용을 담고 있다. ‘기준고용률’이란 “사업장에서 상시고용하는 고령자의 비율”로서, 현재 시행령에서는 전체 상시근로자의 3%를 기준고용률로 정하고 있다. 즉 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주는 적어

도 3% 이상의 근로자를 55세 이상의 고령자로 고용하도록 노력하여야 한다. 이러한 노력이 미흡한 경우, 노동부 장관은 사업주에 대하여 기준고용률 이행에 관한 계획을 작성하여 제출하게 하고 이 계획의 적절한 실시를 권고할 수 있다.

둘째, 고령자 고용촉진법은 사업주가 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 경우에는 조세감면규제법이 정하는 바에 따라 조세를 감면해 주고 예산범위 안에서 일정기간 고용지원금을 지급할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 위의 법은 고령자 및 준고령자의 취업에 적합한 직종을 선정하여 홍보하도록 하고 있다. 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출연기관의 장은 그 기관의 적합직종에 고령자와 준고령자를 우선적으로 채용하여야 하며, 채용현황을 매년 노동부 장관에게 제출하여야 한다.

넷째, 위의 법은 정부가 구인·구직 정보를 수집하고 고령자의 취업을 알선할 의무가 있음을 명시하고 있다. 이를 효율적으로 수행하기 위하여 고령자 고용정보센터를 운영할 수 있으며, 무료 직업소개사업의 허가를 받은 비영리법인이나 공익단체를 고령자 인재은행으로 지정하고 소요경비를 지원할 수 있다.

다섯째, 위의 법은 노동부 장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 직업능력개발훈련과, 안전·보건에 관한 내용 등 적응훈련을 실시하도록 조치하여야 한다고 명시하고 있다.

여섯째, 위의 법은 정년과 퇴직자의 재고용에 관하여 언급한다. 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다. 특히, 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 경우에는 노동부 장관이 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있다. 또한, 정년퇴직한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망하는 때에는 재고용하도록 노력하여야 하며, 이때 퇴직금이나 근속기간 정산에 있어서 종전의 근로기간을 제외할 수 있으며, 임금의 결정도 종전과 달리할 수 있다고 명시하였다.

이 법은 고령자 고용촉진시책의 종합적인 추진을 정부의 책무로 부여하고 사업주에게 기준고용률을 부과하고 이를 초과하여 고령자를 고용한 사업주에 대하여 지원금을 지급하도록 하는 등 고령자의 고용안정을 도모하기 위한 정신을 명시하고 그 방법을 강구하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그

러나 기준고용률 이행계획과 정년연장계획을 제출하게 할 수 있다는 조항은 아직까지 한 번도 시행된 적이 없어서 법 정신이 지향하는 바를 현실 속에서 구현하지 못하고 있으며, 이행계획을 실천하지 않을 경우에도 제재수단이 없어서 계획서 제출을 시행한다고 하더라도 그 효과성이 의문시되는 형편이다.

〈 고령자 고용촉진법의 내용 〉

- 기준고용률 : 사업장에서 상시고용하는 고령자의 비율. 현재 시행령에서는 전체 상시근로자의 3%를 기준고용률로 정하였으며, 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주는 이 기준고용률 이상의 근로자를 55세 이상의 고령자로 고용하도록 노력하여야 함. 이러한 노력이 미흡한 경우, 노동부 장관은 사업주에 대하여 기준고용률 이행에 관한 계획을 작성하여 제출하게 하고 이 계획의 적절한 실시를 권고할 수 있음.
- 세제지원과 지원금 지급 : 사업주가 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 경우에는 조세감면규제법이 정하는 바에 따라 조세감면, 또한 예산 범위 안에서 일정기간 고용지원금을 지급할 수 있음.
- 적합직종의 선정 : 고령자 및 준고령자의 취업에 적합한 직종을 선정하여 홍보. 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출연기관의 장은 그 기관의 적합직종에 고령자와 준고령자를 우선적으로 채용하여야 하며, 채용현황을 매년 노동부 장관에게 제출하여야 함.
- 구인·구직 정보의 수집과 취업알선 : 고령자 구인·구직에 관한 정보를 수집하여 제공하고, 취업상담, 직업지도, 취업알선 등을 하여야 함. 이를 효율적으로 수행하기 위하여 고령자 고용정보센터를 운영할 수 있음. 또한 무료 직업소개사업의 허가를 받은 비영리법인이나 공익단체를 고령자 인재은행으로 지정하고 소요경비를 지원할 수 있음.
- 고령자 직업훈련 : 노동부 장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 직업능력개발훈련과, 안전·보건에 관한 내용 등 적응훈련을 실시하도록 조치하여야 함.
- 정년과 퇴직자의 재고용 : 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 함. 특히, 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 경우에는 노동부 장관이 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있음. 또한 정년퇴직한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망하는 때에는 재고용하도록 노력하여야하며, 이때 퇴직금이나 근속기간 정산에 있어서 종전의 근로기간을 제외할 수 있으며, 임금의 결정도 종전과 달리할 수 있음.

2. 중고령자 고용정책 실시현황

가. 고용촉진장려금 지급

고령자의 고용을 촉진하기 위한 장려금은 고용보험법에 근거하여 고령자 다수고용장려금, 고령자 신규고용장려금, 고령자 재고용장려금 등 세 가지 종류의 지원금이 있다. 이 세 가지 장려금제도는 모두 고령자를 고용하는 사업주를 지원한다. 고령자 다수고용장려금은 상시근로자수의 6% 이상을 55세 이상 고령자로 고용할 경우에 지원하는 것으로 초과 고령자 1인당 연 36만원을 분기별로 지급한다. 신규고용장려금은 고령자를 신규로 채용하는 경우 지급임금의 1/3(대규모 기업은 1/4)을 6개월간 지원하는 것이다. 고령자 재고용장려금은 45세 이상 60세 미만인 퇴직자를 퇴직 3개월 이후 2년 이내에 재고용할 경우 노동부 장관이 고시하는 금액을 지급하는 것인데, 1999년도 고시금액은 제조업 등 4개업종의 우선지원대상기업은 160만원(대규모 기업은 120만원), 기타 업종의 우선지원대상기업은 120만원(대규모 기업은 80만원)이다.²⁾ 고령자 고용촉진장려금의 지급현황을 보면, 1997년에 약 90억원에서 1999년에 약 255억 원까지 증가하였고, 1999년에 고용안정사업 총지원금의 약 13.8%를 차지한다.

〈표 III-1〉 고령자 고용촉진장려금의 사업내용

	지원요건	지원내용
다수고용	매분기 고령자를 당해 사업장 상시근로자수의 6% 이상 고용	분기당 9만원을 6%를 초과하여 고용한 고령근로자의 수만큼 지원
신규고용	고령자를 월 1인 이상 새로이 고용	신규고령근로자 임금의 1/3(대규모 기업 1/4)을 6개월간 지급
재고용	경영상 이유, 정년퇴직, 질병, 부상, 통근 곤란 등으로 퇴직한 45세 이상 60세 미만인자를 퇴직3월후 2년 이내에 재고용	노동부 장관의 고시금액을 재고용자 1인당 1회 지원(1999년에는 1인당 80~160만원)

2) 우선지원대상기업의 범위는 제조업 500인 이하, 광업·건설업·운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 업종 100인 이하이다.

고령자 고용촉진지원금으로 지급된 지원총액은 경제위기 이전인 1997년에 약 90억원으로 전체 고용안정사업 총지원금의 73% 이상을 차지하였다. 1998년에는 고령자 고용촉진장려금 지원액은 121억원 수준으로 증가하였으나 이 시기의 전체 고용안정사업 총지원금은 966억원으로 1997년에 비해 8배 가까이 증가하였기 때문에 고령자 고용촉진장려금이 차지하는 비중은 12.5% 수준으로 감소하였다. 1999년에는 고령자 고용촉진장려금 지원액이 전년 대비 2배 이상 증가였으며, 전체 고용안정사업 총지원금도 증가하여, 비율로 볼 때는 13.8%를 기록하였다.

〈표 III-2〉 고령자 고용촉진장려금 지급현황

(단위: 백만원, %)

	1997	1998	1999
고용안정사업총지원금	12,271	96,582	184,794
고령자고용촉진장려금	8,979	12,114	25,541
비율	73.2	12.5	13.8

나. 고령자 적합직종의 선정과 채용

1) 고령자 적합직종의 선정

고령자 적합직종은 고령자고용촉진법 제15조와 제16조에 근거하여 중앙고용정보관리소와 관계부처가 협의하고, 고용정책심의회가 심의한 후 노동부 장관이 결정하는 절차를 거친다. 적합직종은 상대적으로 힘이 덜 들고 고령자가 수행하여도 생산성의 차이가 적은 직종으로 현재까지 총 77개 직종을 선정하였다.

2) 공공부문의 고령자 적합직종 채용현황

국가, 지방자치단체 및 정부투자기관, 정부출연기관 등 공공부문에서는 고령자 적합직종에서 신규채용이 있을 경우 고령자를 우선적으로 채용하도록 하였는데, 1999년 현재 공공부문의 고령자 적합직종 채용은 40.8%이며, 이 중에서

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

〈표 III-3〉 고령자 적합직종

연번	1차 선정(1992. 8)	2차 선정(1995. 12)	3차 선정(1997. 12)	4차 선정(1999)
1	매표, 검표원	사서보조원	거리미화원	사회교육강사
2	주유원	복지관보조원	쓰레기매립장관리원	노인대학강사
3	민원상담실	물품관리원	사무보조원	가정학원강사
4	주차장관리원	화물접수원	소독·방역원	PC원로방지도강사
5	검침원	카운슬러	보일러운전원	중소기업경영기술전문가
6	인반건물관리원	구내매점원	조리원	인력개발컨설턴트
7	주정차위반단속요원	재활용품분류원	환경감시원	창업지원컨설턴트
8	수급원	오락장비대여원	배수지관리원	결혼상담원
9	기숙사사감	산림보호요원	지가조사원	임대관리자
10	공원관리원	상표부착원	문화재관리원	인사노무관리자
11	실내환경미화원	문서수발원	조원공	영업관리인
12	안내, 수위	우편물접수사무원	전화교환원	운송사무원
13	교통정리원	간병인	운동장관리원	신용조사원
14	식물재배원	안전순찰감시원	노견정리원	농업및영림자문가
15	조경관리원	잔디밭관리원	상수원보호원	식물원관리원
16	건널목관리원	봉제완구제조원	하천감시원	가정도우미
17	선별원	전기전자조립보조원	교통량조사원	번역사
18	단순검사원	죽공예원	묘지관리원	
19	일반포장원	피아노부품조립원	통역안내원	
20	일반노무원	장난감조립원	전화수리원	

국가 및 지자체의 채용률은 42.2%, 정부출연기관의 채용률은 49.2%이며, 정부투자기관은 20.7%이다. 그런데, 공무원의 채용에는 아직도 연령제한이 있는 형편이라서 적합직종 우선채용지도는 공무원 채용연령제한과 직접 배치되는 문제가 있다.

〈표 III-4〉 공공부문 고령자 적합직종 채용현황

(단위 : 명)

	전 체			국가 및 지방자치단체			정부투자기관			정부출연기관		
	고령자 적합직 종현원	준·고 령자수	비 율 (%)	고령자 적합직 종현원	준·고 령자수	비 율 (%)	고령자 적합직 종현원	준·고 령자수	비 율 (%)	고령자 적합직 종현원	준·고 령자수	비 율 (%)
1994	31,297	8,936	28.5	26,094	7,615	29.2	4,460	950	21.3	743	371	50.0
1995	23,667	7,531	31.8	19,554	6,221	31.8	3,046	809	26.6	1,067	501	47.0
1996	30,540	14,481	47.4	26,773	13,295	49.7	3,165	938	29.6	642	248	38.6
1997	28,974	14,320	49.4	25,400	13,137	51.7	3,038	864	28.4	536	319	59.5
1998	50,599	19,977	39.5	45,558	18,370	40.3	4,299	1,088	25.3	742	513	69.1
1999	43,867	19,195	40.8	41,015	18,354	42.2	2,650	649	20.7	390	192	49.2

다. 취업알선 지원

고령자의 취업알선을 위한 기관으로는 고령자 인재은행과 고급인력정보센터가 있다. 고령자 인재은행은 현재 36개소를 지정하여 운영하고 있으며, 이들
에 대한 국고보조는 월 60만원이다.

【 고령자 인재은행 설치·운영현황 】

여 수 YWCA	동작종합사회복지관	대한노인회	산업인력관리공단
조치원 YWCA	강동종합사회복지관	광주연합회	서울·경인지역본부
천 안 YWCA	생명의전화종합사회복지관	인천연합회	영남지역본부
부 산 YWCA	이화여대 종합사회복지관	충남연합회	대구사무소
전 주 YWCA	북부종합사회복지관(5개소)	경남연합회	인천사무소
울 산 YWCA	경기도장애인재활협회	경북연합회	호남지역본부
성 남 YWCA	대전·충남재향군인회		충청지역본부
의정부 YWCA	산업단지공단 북부지역본부		
춘 천 YWCA	대한주부클럽연합회		
포 향 YWCA	인천경영자협회		
서귀포 YMCA	산업단지공단 서부지역본부		
	충북재향군인회		
	수원고령자인재은행		
	부산상공회의소		
(11개소)	(기타 14개소)	(5개소)	(6개소)

〈표 III-5〉 연도별 고령자 인재은행 국고보조금 지급내역

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
고령자 인재은행	54	108	108	129	216	215
국고보조	(19개소)	(19개소)	(19개소)	(24개소)	(30개소)	(30개소)

- ※ 1995년 : $50(476,000) \times 19 \times 12\text{개월} = 108\text{백만원}$
 1996년 : $50\text{만원} \times 24\text{개소} \times 12\text{개월} = 144\text{백만원}$
 (지원액 : 129백만원 : 무료직업소개 사업허가 만료로 6개 노인회연합회 1996. 8월 이후 미지급)
 1997년 요구 : $70\text{만원} \times 30\text{개소} \times 12\text{개월} = 252\text{백만원}$
 1997년 조정 : $55\text{만원} \times 22\text{개소} \times 12\text{개월} = 145\text{백만원}$
 (당정협의) : $60\text{만원} \times 30\text{개소} \times 12\text{개월} = 216\text{백만원}$
 1998년 : $60\text{만원} \times 30\text{개소} \times 12\text{개월} = 215\text{백만원}$
 (대한노인회 경기도연합회 고령자인재은행 폐지 및 수원고령자인재은행 신규 지정에 따른 업무 공백기간 동안 미지급)
 1999년 : $60\text{만원} \times 30\text{개소} \times 12\text{개월} = 216\text{백만원}$

〈표 III-6〉 연도별 고령자 인재은행 취업알선 현황

	구 인	구 직	알 선	취 업
1993	8,640	12,283	7,910	6,689
1994	13,898	16,773	14,062	12,883
1995	15,831	18,662	16,828	15,832
1996	17,321	19,361	18,914	17,102
1997	21,229	23,104	24,371	20,407
1998	16,204	26,195	21,072	16,104
1999. 6	9,982	15,170	15,248	9,712

〈표 III-7〉 고급인력정보센터 구인·구직 현황

	구인	구직	취업알선	취업	구인배율	취업률	충족률
1996	1,527	2,075	3,937	113	0.73	5.44	7.40
1997	1,963	1,631	3,918	224	1.20	13.73	11.41
1998	1,429	2,450	3,954	202	0.58	8.24	14.14
1999	856	1,180	3,048	167	0.73	14.15	19.51

라. 직업훈련

한국산업인력공단 주관으로 한국노인복지회 등 69개 기관을 단기 적응훈련 실시기관으로 지정하여 운영하였다. 훈련직종은 건물관리원, 주차관리인 등 고령자 적합직종 중에서 수요가 많고 지역적 특성을 고려하여 결정하였다.³⁾ 각 직종별로 작업수행능력 훈련을 실시하고 직업관 등 직업생활의 기본 소양교육과 작업장 안전수칙 등 산재예방 및 안전관리요령도 훈련한다.

고령자의 직업훈련을 촉진하기 위해서 장려금을 지급한다. 고령자수강장려금은 50세 이상인 근로자로서 자비로 직업훈련기관, 교육훈련기관 또는 고용

3) 산모돌보논이, 텔레마케터, 가사보조원, 도배보조원, 봉제보조원, 환경미화원, 건물관리원, 환자돌보논이, 주차관리원, 경비, 야기돌보논이, 식당종사원, 제과보조원, 제빵보조원, 수위, 조리보조원, 주부판매원 등 17개 직종.

촉진훈련학원에서 실시하는 훈련을 수강한 자에게 100만원을 한도로 전액지원하는 제도이다.

〈표 III-8〉 고령자 단기적응훈련 현황

(단위: 명, %)

	계 획	실 적(수료)	취 업	취업률
1995	1,200	1,032	516	50.0
1996	1,000	1,934	835	43.2
1997	1,500	1,693	493	29.1
1998	2,000	1,354	399	29.5

마. 정년연장 및 퇴직자 재고용

한국의 기업 중 일률정년제를 택하고 있는 기업은 1995년 현재 88.6%이며, 일률정년제를 택한 기업의 정년은 60세 미만이 86.8%, 60세 이상이 13.2%이다.

〈표 III-9〉 정년현황

	일률정년제의 정년연령 분포							평균정년 연령
	49세이하	50세	55세	56~57세	58~59세	60세	61세이상	
1988	-	3.8	88.3	0.7	2.7	4.1	0.3	55.2세
1995	0.2	1.0	54.8	11.2	19.6	11.7	1.5	56.5세

자료 : 경총의 표본조사

3. 고령자 고용촉진장려금의 지원현황과 효과

고용보험법에 의한 고령자 고용촉진장려금제도는 고령자 다수고용장려금, 고령자 신규고용장려금, 고령자 재고용장려금 등 세 가지 종류가 있다. 고령자 다수고용장려금은 상시근로자수의 6% 이상을 55세 이상 고령자로 고용할 경우에 지원하는 것으로 초과 고령자 1인당 연 36만원을 분기별로 지급한다. 신

규고용장려금은 고령자를 신규로 채용하는 경우 지급임금의 1/3(대규모 기업은 1/4)을 6개월간 지원하는 것이다. 재고용장려금은 45세 이상 60세 미만인 퇴직자를 퇴직 3개월 이후 2년 이내에 재고용할 경우 노동부 장관이 고시하는 금액을 지급하는 것인데, 1999년도 고시금액은 제조업 등 4개 업종의 우선지원 대상기업은 160만원(대규모기업은 120만원), 기타 업종의 우선지원대상기업은 120만원(대규모기업은 80만원)이다.⁴⁾

먼저, 이 세 가지 고령자 고용촉진장려금의 지원현황을 고용보험 DB에 수록된 자료를 분석하여 알아본다. 다음으로 고령자 고용촉진장려금의 수혜사업체와 비수혜사업체를 대상으로 조사한 설문조사 결과를 토대로 고령자 고용촉진장려금의 지원이 고용유지나 신규채용에 미친 영향에 대하여 논의한다.

가. 고령자 고용촉진장려금의 지원현황

고령자 고용촉진장려금이 지원되고 있는 현황을 산업별·사업체 규모별로 살펴보기 위하여 고용보험 데이터베이스를 분석하였다.

1) 고령자 다수고용장려금

고령자 다수고용장려금을 수혜한 사업체의 수는 2000년 상반기에 약 16천개소에 달한다. 이것은 1995년에 약 1,000개소였던 것에 비하면 5년 사이에 수혜사업체의 수가 30배 정도 늘어난 것이다(표 III-10).⁵⁾ 다수고용장려금의 활용이 활발한 산업분야는 제조업과 부동산·사업서비스 분야이다. 제조업 분야의 수혜사업체수는 지난 5년간 약 13배 증가하였고, 부동산·사업서비스 분야의 수혜사업체수는 무려 60배에 달하는 것으로 나타났다. 1997년까지는 제조업 분야의 활용건수가 더 많았으나 1998년부터 부동산·사업서비스 분야의 활용이 급격히 증가하였다.

4) 우선지원대상기업의 범위는 제조업 500인 이하, 광업·건설업·운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 업종 100인 이하이다.

5) 여기에 나타난 사업체수는 분기별로 처리된 것을 연 단위로 합친 것이므로 한 업체가 최고 4건으로 계산될 수 있다.

〈표 III-10〉 산업별 다수고용장려금 수혜사업체수

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
농수림어업	13	52	50	39	38	12
광업	9	37	37	43	109	62
제조업	377	1,825	2,222	2,366	4,946	2,524
전기·가스·수도업	·	10	14	16	17	15
건설업	33	152	93	126	431	193
도소매·수리	24	116	141	149	544	341
숙박·음식	9	44	67	95	168	72
운수·창고·통신	158	820	972	1,063	1,623	815
금융·보험	·	9	7	4	25	31
부동산·사업서비스	366	1,617	2,147	4,546	21,555	11,237
교육행정서비스	30	76	85	118	137	99
보건사회복지	28	142	183	216	367	181
기타 공공·개인서비스	46	237	243	357	679	372
기타	4	17	20	17	25	17
전체	1,097	5,154	6,281	9,155	30,664	15,971

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-11〉 산업별 다수고용장려금의 비중

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
농수림어업	1.32	0.95	0.69	0.42	0.24	0.09
광업	0.51	0.29	0.55	0.48	0.46	0.40
제조업	26.90	26.88	24.60	21.19	16.82	15.89
전기·가스·수도업	-	0.07	0.07	0.09	0.04	0.41
건설업	1.71	2.01	0.85	0.76	0.80	0.66
도소매·수리	4.01	2.72	2.13	1.78	1.20	1.15
숙박·음식	0.37	0.44	0.56	0.54	0.53	0.42
운수·창고·통신	12.93	16.21	15.13	14.19	11.96	11.39
금융·보험	-	0.13	0.08	0.01	0.04	0.11
부동산사업서비스	47.01	44.90	50.20	54.77	64.15	61.83
교육행정서비스	0.75	0.47	0.46	0.55	0.33	0.36
보건사회복지	1.07	1.08	1.14	1.13	0.79	0.83
기타 공공·개인서비스	3.05	3.55	3.22	3.87	2.57	6.34
기타	0.37	0.31	0.32	0.20	0.08	0.11
전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료 : 고용보험 DB.

다수고용장려금이 지급된 금액의 비율을 산업별로 보면(표 III-11), 2000년 상반기에는 부동산·사업서비스산업에 속한 사업체에 지급된 것이 전체 다수고용장려금의 62%에 달한다. 그 다음으로 제조업 분야의 사업체에 지급된 것이 약 16%, 운수·창고·통신업 분야에 약 11%의 순이다. 다수고용장려금의 지급액 기준으로 볼 때, 부동산·사업서비스업 분야에 지급된 장려금의 비율은 1995년에 전체의 47%에서 계속 증가한 데 비해, 제조업 분야의 지급액 비율은 27%에서 16%로 오히려 그 비중이 감소하였다.

<표 III-12>는 각 산업 분야별로 다수고용장려금의 상대적 활용도를 살펴본 것이다. 상대적 활용도는 각 산업 분야의 사업장에서 납입한 고용보험료의 구성비 대비 각 산업 분야별 사업장에 지급된 지원금의 구성비를 계산한 것으로서, 어느 산업의 상대적 활용도가 클수록 상대적으로 이 비율이 작은 산업에 비해서 다수고용장려금의 활용이 활발했음을 의미한다. 상대적 활용도가 100 이상인 것은 보험료 기여도에 비해서 다수고용장려금의 수혜가 상대적으로 큰 것을 의미한다. 반대로 100 미만인 경우는 보험료 기여도에 비해서 활용도가 낮은 것이다. 이 표를 가지고 볼 때, 제조업은 상대적 활용도가 42.0으로 제조업체들이 기여하는 보험료에 비해서 이 제도를 활용하여 혜택을 보는 정도는 낮은 것으로 나타났다. 상대적 활용도가 높은 산업은 단연 부동산·사업서비스업이었고 기타 공공개인서비스업이 그 다음 수준이며, 광업과 운수·창고·통신업의 순이었다. 건설업과 금융보험업의 상대적 활용도가 가장 낮은 편인 것으로 나타났다.

2000년 상반기 다수고용장려금의 수혜사업체 수를 사업체 규모별로 살펴보면(표 III-13), 15,971개 수혜사업체 중에서 100인 미만 사업체의 비율이 89.7%에 달하는 것으로 나타나서, 다른 고용안정 세부사업에 비해서 중소기업의 활용이 활발한 것으로 평가된다. 소규모 사업체의 다수고용장려금 활용은 1995년에 45.9%에 비해서 활용도가 급격히 증가하였다.

지원금의 비중면에서는 소규모 사업장의 활용도가 낮아진다(표 III-14). 이것은 소규모 사업체의 경우 다수고용장려금을 받더라도 전체 근로자의 6%를 초과하는 고령근로자의 절대수가 많을 수는 없기 때문이다. 2000년 상반기에 근로자 100인 미만 사업체가 수급한 고령자 다수고용장려금의 비중은 전체 다수

〈표 III-12〉 산업별 다수고용장려금의 상대적 활용도

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
농수림어업	426.8	358.9	310.8	129.8	66.4	25.0
광업	137.0	82.7	175.6	150.6	157.8	141.7
제조업	60.3	63.1	61.1	55.4	43.7	42.0
전기·가스·수도업	0.0	4.3	4.2	5.7	3.0	31.8
건설업	11.4	12.0	4.8	4.7	5.3	4.4
도소매·수리	76.4	50.9	40.0	25.5	14.2	13.5
숙박·음식	29.2	36.1	46.1	43.3	39.9	30.0
운수·창고·통신	143.7	183.7	168.7	158.2	144.7	142.6
금융·보험	0.0	1.1	0.7	0.1	0.4	1.3
부동산·사업서비스	779.2	689.3	687.3	606.9	636.8	597.1
교육행정서비스	320.4	230.9	216.1	107.2	42.0	34.9
보건사회복지	45.4	46.0	46.7	38.9	24.0	25.2
기타 공공·개인서비스	142.3	165.6	143.3	160.3	96.7	220.2
기타	143.7	111.3	106.6	50.1	16.4	8.6

주 : 상대적 활용도=(각 산업 분야의 사업장에 지급된 지원금의 구성비/ 각 산업 분야의 사업장에서 납입한 보험료의 구성비)×100. 어느 산업의 상대적 활용도가 클수록 상대적으로 이 비율이 작은 산업에 비해 당해 고용안정 세부사업의 활용이 활발했음을 의미함.

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-13〉 규모별 다수고용장려금 수혜사업체수

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1~9인	28	137	61	753	9,320	5,293
10~99인	476	2,210	2,757	4,975	17,671	9,038
100~299인	432	2,084	2,588	2,559	2,743	1,262
300~999인	136	611	727	708	778	298
1,000인 이상	25	112	148	160	152	80
전체	1,097	5,154	6,281	9,155	30,664	15,971

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-14〉 규모별 다수고용장려금의 비중

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1~9인	1.81	1.74	0.72	1.37	7.41	8.13
10~99인	23.41	22.61	22.74	30.53	48.27	49.17
100~299인	38.75	40.75	39.83	36.33	23.90	22.67
300~999인	26.17	25.34	25.37	22.75	15.24	11.74
1,000인 이상	9.86	9.57	11.34	9.02	5.18	8.28
전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료 : 고용보험 DB.

고용장려금의 57% 수준이다. 지원금액면에서 보면 근로자수 10인 이상 299인 미만의 중규모 사업체의 다수고용장려금 수혜 비중이 높다고 볼 수 있다.

다수고용장려금의 상대적 활용도를 규모별로 보면, 10인 미만 소규모 사업체는 수혜건수가 많았을 뿐이고 보험료 기여도에 비해서는 이 제도를 잘 활용하지 못한 것으로 나타났다. 근로자수 1,000인 이상 대규모 사업체에서도 다수고용지원금제도를 적극 활용하지 못한 것으로 나타났다. 이것은 근로자수가 1,000인을 넘는 사업장의 경우 임금보조금을 지급한다고 하더라도 고령자의 고용이 잘 이루어지지 않는다는 것을 보여준다.

〈표 III-15〉 규모별 다수고용장려금의 상대적 활용도

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1 ~ 9인	20.8	18.8	7.4	16.3	50.6	47.5
10 ~ 99인	181.2	171.7	166.1	144.6	187.2	189.6
100 ~ 299인	187.2	202.1	197.3	213.0	162.8	158.8
300 ~ 999인	128.8	126.8	128.8	134.7	103.5	82.7
1,000인 이상	26.4	25.6	30.9	24.7	17.2	29.1

주 : 상대적 활용도=(각 규모의 사업장에 지급된 지원금의 구성비/ 각 규모의 사업장에서 납입한 보험료의 구성비)×100. 특정규모 사업체의 상대적 활용도가 클수록 상대적으로 이 비율이 작은 규모의 사업체에 비해 당해 고용안정 세부사업의 활용이 활발했음을 의미함.

자료 : 고용보험 DB.

2) 고령자 신규고용장려금

신규고용장려금은 고령자를 신규로 채용하는 경우 지급임금의 1/3(대규모 기업은 1/4)을 6개월간 지원하는 제도이다. <표 III-16>은 고령자 신규고용장려금의 지원을 통해서 채용된 고령근로자의 수를 산업별로 살펴본 것이다. 1998년에 이 제도를 통해 채용된 인원은 총 9,626명으로, 이 중에는 부동산·사업서비스산업에서의 채용이 95%였다. 1999년에 신규고용장려금으로 채용된 고령자의 수는 45,889명으로 5배 가까이 증가하였으나 부동산·사업서비스업의 비중은 여전히 92%를 넘어섰다. 그러나 2000년 상반기에는 여타 산업 분야에 대한 지원건수가 늘어나는 반면, 부동산·사업서비스업에 대한 지원건수는

줄어들어서 이 분야에 대한 지원비율은 80% 정도로 감소하였다.

신규고용장려금의 지원금액을 산업별로 나누어 각 산업에 지원된 금액의 비율을 살펴보면(표 III-17), 부동산·사업서비스업종에 지원된 금액이 압도적으로 많기는 하지만 그 수준은 93.9%에서 74.7%까지 감소하였다. 제조업 분야에 지원된 금액의 비율은 1998년 2.9%에서 2000년 11%까지 증가세를 보이고 있다.

〈표 III-16〉 산업별 신규고용장려금의 지원 인원

	1998	1999	2000
농수림어업	-	1	8
광업	-	45	18
제조업	200	1,322	1,347
전기·가스·수도업	-	3	22
건설업	2	398	443
도소매·수리	1	401	344
숙박·음식	-	54	42
운수·창고·통신	47	214	248
금융·보험	-	47	11
부동산·사업서비스	9,236	42,326	14,825
교육행정서비스	-	83	84
보건사회복지	-	39	72
기타 공공·개인서비스	140	956	860
기타	-	-	23
전체	9,626	45,889	18,347

자료 : 고용보험 DB.

한편, 신규고용장려금의 산업별 상대적 활용도를 살펴보면(표 III-18), 부동산·사업서비스업의 활용도가 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 부동산·사업서비스업과 기타 공공·개인서비스업의 경우를 제외하면 다른 산업 분야에서의 신규고용장려금의 상대적 활용도는 100 미만이다. 지원건수나 지원금액으로는 활발한 활용도를 보이고 있지만 상대적 활용도면에서는 여전히 낮은 수준이다. 상대적 활용도의 개념은 본래 보험료에 대한 ‘상대적 기여도’와 ‘상대적 활용도’를 대비시킨 것이기 때문에 한 산업 분야에서 매우 큰 숫자가 나오면 다른 분야의 상대적 활용도는 줄어들 수밖에 없다. 그러나, 분명한 것은 신규고용

〈표 III-17〉 산업별 신규고용장려금의 지원 금액

	1998	1999	2000
농수림어업	-	0.01	0.07
광업	-	0.19	0.19
제조업	2.95	5.42	11.07
전기·가스·수도업	-	0.01	0.17
건설업	0.17	1.61	3.05
도소매·수리	0.01	1.34	2.37
숙박·음식	-	0.22	0.39
운수·창고·통신	1.06	0.84	2.08
금융·보험	-	0.14	0.19
부동산·사업서비스	93.92	86.18	74.73
교육행정서비스	-	0.27	0.65
보건사회복지	-	0.16	0.62
기타 공공·개인서비스	1.99	3.62	4.33
기타	-	-	0.10
전체	100.00	100.00	100.00

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-18〉 산업별 신규고용장려금의 상대적 활용도

	1998	1999	2000
농수림어업	0.0	2.8	19.5
광업	0.0	65.2	67.3
제조업	7.7	14.1	29.3
전기·가스·수도업	0.0	0.7	13.2
건설업	1.0	10.7	20.2
도소매·수리	0.1	15.8	27.8
숙박·음식	0.0	16.6	27.9
운수·창고·통신	11.8	10.2	26.0
금융·보험	0.0	1.5	2.3
부동산·사업서비스	1,040.6	855.5	721.6
교육행정서비스	0.0	34.4	63.0
보건사회복지	0.0	4.9	18.8
기타 공공·개인서비스	82.4	136.2	150.4
기타	0.0	0.0	7.8

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-19〉 규모별 신규고용장려금의 지원인원

	1997	1998	1999	2000
1~ 9인	-	91	7,073	5,668
10~ 99인	94	2,267	24,235	10,360
100~299인	360	3,784	10,207	1,776
300~999인	34	1,423	2,563	321
1,000인 이상	261	2,061	1,181	222
전 체	749	9,626	45,889	18,347

자료 : 고용보험 DB.

장려금은 부동산·사업서비스업에 집중적으로 지원되고 있다는 것이다.

신규고용장려금의 지원건수를 사업체의 규모별로 살펴보면(표 III-19), 10인 미만 사업체의 지원인원은 2,358명으로 24.5% 수준이었으나 1999년에는 3만여 명인 68%까지 증가하였고, 2000년 상반기에는 10인 미만 소규모 사업체에 대한 지원인원은 더욱 증가하여 87%에 달하게 되었다.

신규고용장려금으로 지원된 금액을 사업체 규모별로 살펴보면(표 III-20), 1998년에는 100인 이상 299인 미만 규모의 사업체에 지원된 금액이 전체의 41%이고 오히려 10인 미만 소규모 사업체에 지원된 것이 1% 미만이었다. 그러나 2000년 상반기에는 100인 미만 사업체에 지원된 금액이 전체의 90%를 차지하게 되었다.

상대적 활용도 개념으로 보아도(표 III-21) 10인 이상 299인 이하의 규모인 사업체의 활용도가 높았으나 2000년에는 소규모 기업의 활용도가 높아졌다.

〈표 III-20〉 규모별 신규고용장려금의 금액

	1997	1998	1999	2000
1~ 9인	-	0.97	17.69	34.05
10~ 99인	20.07	23.05	55.40	56.13
100~299인	47.45	41.33	16.15	7.65
300~999인	4.69	14.21	7.09	1.13
1,000인 이상	27.79	20.44	3.66	1.04
전 체	100.00	100.00	100.00	100.00

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-21〉 규모별 신규고용지원금의 상대적 활용도

	1998	1999	2000
1~ 9인	11.5	120.8	198.9
10~ 99인	109.1	214.8	216.4
100~299인	242.4	110.0	53.6
300~999인	84.1	48.2	8.0
1,000인 이상	55.9	12.1	3.7

자료 : 고용보험 DB.

고령자 신규고용장려금제도의 활용현황에서 나타나는 문제는 이 제도의 활용이 특정산업에서 지나치게 집중적으로 나타난다는 점이다. 특정산업 분야에서 고령자 고용이 활발하기 때문에 나타나는 문제이기 때문에 어쩔 수 없다고 볼 수도 있겠으나, 이것이 이 산업 분야의 잦은 이직과 채용의 반복과 맞물려 나타나는 현상이라면 고령자의 고용을 촉진하려는 제도 본래의 취지를 살리지 못하는 결과가 될 것이다. 고령자 신규고용장려금제도를 가장 적극적으로 활용하고 있는 부동산·사업서비스업 분야의 사업체들에서 이러한 우려를 뒷받침할 만한 경우들이 자주 관찰되고 있는 것이 사실이다. 본래 고령자 신규고용장려금제도에는 해고와 신규채용을 반복하여 제도를 악용하는 사례를 방지하기 위하여 고령자 신규채용 이전 3개월과 이후 3개월 사이의 6개월 동안에는 사업주의 사정에 의한 고용조정이 있어서는 안 된다는 단서조항이 있으므로 이 조항에 따른 수급요건의 충족을 철저히 점검한 후 장려금을 지급하여야 할 것이다. 그런데 고용보험법 시행규칙에 명시된 지급절차에는 ‘채용후 매분기 다음달 말일까지’ 장려금의 신청서류를 제출하도록 되어 있어서 채용 이전과 이후에 고용조정이 없었는지 점검할 수 있도록 절차가 마련되어 있지 않은 것으로 보인다.

3) 고령자 재고용장려금

고령자 재고용장려금은 45세 이상 60세 미만인 퇴직자를 퇴직 3개월 이후 2년 이내에 재고용할 경우 노동부 장관이 고시하는 금액을 지급하는 것인데,

1999년도 고시금액은 제조업 등 4개 업종의 우선지원대상기업은 160만원(대규모 기업은 120만원), 기타 업종의 우선지원대상기업은 120만원(대규모 기업은 80만원)이다.

고령자 재고용장려금의 활용현황에서 눈에 띄는 것은 이 제도의 경우 부동산·사업서비스업보다 제조업체에 지원된 건수가 많다는 것이다. 그리고 1999년에는 금융보험 분야의 활용도 활발한 편이다. 지원금액의 퍼센티지는 2000년에 제조업 분야가 70.5%로 가장 높은 수준이다. 1999년을 기준으로 고령자 재고용장려금의 지원현황을 사업체 규모별로 살펴보면, 지원건수의 약 60%, 지원금액의 44%를 10인 이상 100인 미만 사업체가 차지하고 있으며, 상대적 활용도면에서도 이들의 활용이 활발한 것으로 보인다.

재고용장려금은 그 지원건수가 매우 작아서 고령자 고용촉진제도에서 차지하는 비중은 매우 낮은 편이다. 1998년에는 단 22건의 지원이 이루어졌을 뿐이고, 이 제도가 활발하였던 1999년에도 고령자 재고용장려금의 지원건수는 234건에 불과하였다. 2000년에는 활용건수가 다시 많이 줄어들고 있다.

재고용장려금제도의 활용이 이렇게 부진한 이유는 고용조정을 시행한 사업주가 기업의 사정이 좋아져서 이직한 근로자를 재고용(recall)하는 것이 흔치 않기 때문이지만, 이 밖에도 제도 자체의 결함이 활용도를 떨어뜨리는 측면도 간과할 수 없다. 고령자 재고용장려금은 고령자 신규고용장려금과 일반적인 재고용장려금제도와 지원대상이나 지원자격면에서 중복되는 측면이 있다. 먼저 고령자 재고용장려금과 고령자 신규고용장려금 간의 관계를 보면, 45세 이상 60세 미만의 고령자가 이직 후 구직활동을 하는 경우 이전에 일하던 회사로 다시 가면 재고용장려금을 받게 되고 다른 회사로 가면 신규고용장려금을 받게 된다. 재고용장려금은 1회 160만원 수급이고 신규고용장려금은 6개월에 걸쳐서 임금의 1/3을 지원받는 것이므로 사업주의 입장에서 굳이 재고용장려금 수급대상을 고용할 인센티브는 크지 않을 것으로 보인다.

또한, 고령자 재고용장려금을 일반적인 재고용장려금과 비교해 볼 때, 일반적인 재고용장려금의 지원금액은 200만원으로 고령자 재고용장려금보다 많기 때문에 고용조정으로 이직한 자를 재고용하는 경우 고령자 재고용장려금을 신청하지 않고 일반 재고용장려금을 신청할 것이다. 따라서 고령자 재고용장려

금은 일반적인 재고용장려금의 수혜대상이 되지 않는 질병이나 건강상의 이유 등으로 이직한 고령자의 재고용에만 적용되게 된다.

요컨대, 고용을 장려하기 위한 임금보조금제도는 먼저 그 수혜대상에 따라서 일반, 고령자, 여성으로 나뉘고, 이것이 다시 재고용이나 신규고용이나에 따라서 나뉘게 되는데, 그 수혜대상이 때로는 중복되고 지원수준도 합리적으로 조정되어 있지 못한 상황이다.

따라서 개선방안은 고용조정으로 이직한 후 6개월 이상 구직활동을 한 자의 재고용에 대해서는 일반적인 재고용장려금을 통해서 인센티브를 부여하는 것으로 정리하고, 그 대신 고령자 신규고용장려금의 지급제한요건인 “이직 전 최종 사업주가 재고용하는 경우에는 지급하지 않는다”는 단서조항을 삭제하여 제도를 단순화하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 제도를 악용하여 잦은 해고와 재고용을 반복하는 것을 방지하려면 “채용 이전 3개월과 이후 3개월의 6개월 동안에는 고용조정이 없어야 한다”는 요건의 충족 여부를 철저히 심사하여야 할 것이다.

〈표 III-22〉 산업별 고령자 재고용장려금 지원 건수

	1998	1999	2000
농수림어업	-	-	-
광업	-	6	-
제조업	12	137	22
전기·가스·수도업	-	-	-
건설업	-	8	2
도소매·수리	1	12	1
숙박·음식	-	5	1
운수·창고·통신	-	7	-
금융·보험	4	23	-
부동산·사업서비스	2	25	8
교육행정서비스	-	3	-
보건사회복지	-	-	1
기타공공·개인서비스	3	8	1
기타	-	-	-
전체	22	234	36

자료 : 고용보험 DB.

요약하면, 고령자 신규고용장려금은 일반적인 채용장려금과는 다르지만, 고령자 재고용장려금은 유사한 임금보조금제도와 합리적으로 통폐합하는 것이 제도를 단순화하여 수급자들의 편의를 도모하고 활용도를 높이는 데 도움이 되리라고 생각된다.

〈표 III-23〉 산업별 고령자 재고용장려금 지원 금액

	1998	1999	2000
농수림어업	-	-	-
광업	-	1.29	-
제조업	24.92	59.80	70.48
전기·가스·수도업	-	-	-
건설업	-	0.93	3.61
도소매·수리	0.66	2.19	1.81
숙박·음식	-	0.70	3.61
운수·창고·통신	-	1.46	-
금융·보험	63.79	22.68	-
부동산·사업서비스	5.98	4.04	16.87
교육행정서비스	-	0.67	-
보건사회복지	-	-	1.81
기타 공공·개인서비스	4.65	6.24	1.81
기타	-	-	-
전체	100.00	100.00	100.00

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-24〉 산업별 재고용지원금의 상대적 활용도

	1998	1999	2000
농수림어업	0.0	0.0	0.0
광업	0.0	442.5	0.0
제조업	65.1	155.4	186.5
전기·가스·수도업	0.0	0.0	0.0
건설업	0.0	6.2	23.9
도소매·수리	9.5	25.9	21.2
숙박·음식	0.0	52.7	257.9
운수·창고·통신	0.0	17.7	0.0
금융·보험	588.4	248.2	0.0
부동산·사업서비스	66.3	40.1	162.9
교육행정서비스	0.0	85.3	0.0
보건사회복지	0.0	0.0	55.0
기타 공공·개인서비스	192.6	234.8	62.9
기타	0.0	0.0	0.0

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-25〉 규모별 고령자재고용장려금 지원 사업체수

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1~ 9인	-	-	-	-	31	7
10~ 99인	-	-	-	5	138	26
100~299인	-	-	-	7	28	1
300~999인	-	-	-	5	17	1
1000인 이상	-	-	-	5	20	1
전 체	-	-	-	22	234	36

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-26〉 규모별 고령자재고용장려금 지원 금액

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1~ 9인	-	-	-	-	7.33	16.27
10~ 99인	-	-	-	12.96	43.94	67.47
100~299인	-	-	-	16.28	10.51	12.05
300~999인	-	-	-	8.31	11.01	1.81
1,000인 이상	-	-	-	62.46	27.20	2.41
전 체	-	-	-	100.00	100.00	100.00

자료 : 고용보험 DB.

〈표 III-27〉 규모별 재고용지원금의 상대적 활용도

	1998	1999	2000
1~ 9인	0.0	50.0	95.0
10~ 99인	61.4	170.4	260.1
100~299인	95.5	71.6	84.4
300~999인	49.2	74.8	12.7
1,000인 이상	171.0	90.2	8.5

자료 : 고용보험 DB.

나. 고령자 고용촉진장려금제도의 효과

본 연구는 고령자 고용촉진장려금의 지원이 고령자의 고용유지나 신규채용에 미친 영향은 물론 다른 연령계층의 근로자에게는 어떤 영향을 미쳤는지를 알아보고자 설문조사를 실시하였다.

조사의 모집단은 고령자 고용촉진장려금을 수급한 적이 있는 수혜사업체와

수급한 적이 없는 비수혜사업체이다. 이 둘을 구분하여 표본을 추출하고 조사표를 작성하였다.⁶⁾ 표본추출은 고용보험 데이터베이스를 이용하여 500개의 수혜사업체와 100개의 비수혜사업체를 선정하였다. 수혜사업체를 선정하는 데 있어서 단순무작위추출할 경우 소규모 사업체와 경비업체들이 집중적으로 선정될 가능성이 크므로 사업체 규모와 산업중분류에 따른 비중을 고려하여 선정하였다. 비수혜사업체를 선정할 때는 반대로 고령자 고용촉진장려금제도의 활용이 활발한 산업 분야에서 표본이 선정되도록 해서 수혜사업체와의 비교를 가능하게 하였다. 조사방법은 팩시밀리를 이용하여 조사표를 보내어 응답을 받고 부족한 부분에 대해서는 전화로 보충하는 방법을 취하였다. 이렇게 하여 조사된 500개 수혜사업체와 100개 비수혜사업체의 일반적인 특성은 <표 III-28>과 같다.

고령자 고용촉진장려금 수혜사업체의 채용 및 퇴직현황을 살펴보면(표 III-29), 총채용자 중에서 55세 이상인 자의 비율은 20~30%선인데, 지난 3년간 조금씩 증가하였다. 총채용자 중에서 고령자 신규고용장려금을 통한 채용자의 비율은 상대적으로 신규고용장려금의 활용건수가 적었던 1998년에는 2.9%에 불과하였으나 1999년과 2000년에는 10% 안팎으로 증가하였다. 55세 이상 채용자 중에서 고령자 고용촉진장려금을 통한 채용비도 1999년에는 40%까지 높아졌다.

‘근로자 잔존율’은 그 해에 새로 채용된 근로자의 수와 퇴직한 근로자의 수를 비교하기 위하여 고안해 낸 것으로서 채용자수에서 퇴직자수를 빼고 이것을 다시 채용자수로 나눈 후 100을 곱하여 계산한 것이다. 이 숫자가 0이면 그 해에 새로 채용된 근로자의 수와 이직한 자의 수가 같아서 그 사업체의 근로자의 수는 변함이 없다는 뜻이다. 0보다 클 경우는 그 해의 신규채용자의 수가 이직자의 수보다 많은 것이고, 0보다 작은 경우는 이직자의 수가 더 많아서 전체 근로자 규모가 축소되는 것을 의미한다.

고령자 고용촉진장려금 수혜사업체의 경우 경제위기로 인한 인원감축이 많았던 1998년에도 신규채용자의 수가 이직자의 수보다 많았던 것으로 나타났다.

6) 조사표는 부록 참조.

〈표 III-28〉 조사대상 사업체의 특성

(단위 : 개소, %)

	업종 및 사업체 규모	수혜사업체	비수혜사업체
업종	제조업	138 (27.6)	18 (18)
	부동산·사업서비스	174 (34.8)	72 (72)
	기타서비스	188 (37.6)	10 (10)
사업체 규모	10인 미만	102 (20.4)	50 (50)
	10~99인	311 (62.2)	48 (48)
	100인 이상	83 (16.6)	2 (2)
55세이상 근로자	5인 미만	204 (40.8)	88 (88)
	5~50인	269 (53.8)	12 (12)
	50인 이상	27 (5.4)	0 (0)

자료 : 한국노동연구원, 「고령자고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

1999년의 전체 근로자 잔존율은 21.4로서, 이것은 만약 100명의 신규채용이 있었다면 같은 해에 79명의 이직자가 있었다는 것을 의미한다. 55세 이상의 고령 근로자만을 가지고 볼 때는 1998년에는 55세 이상 근로자의 신규채용보다 55세 이상 근로자의 이직이 더 많아서 고령근로자의 비율은 줄어들었을 것으로 짐작된다. 그러나 1999년과 2000년에는 각각 17.9와 13.6의 잔존율을 보였다. 고령자 고용촉진장려금이나 기타 다른 고용촉진장려금의 수혜자의 경우 그렇지 않은 일반적인 경우보다 잔존율이 월등히 높게 나타났다. 장려금 수혜자의 경우로만 한정해서 볼 때, 새로 채용되는 사람의 수가 이직하는 사람의 수보다 훨씬 많다는 것을 의미한다.

〈표 III-29〉 고령자 고용촉진장려금 수혜사업체의 채용 및 퇴직 현황(I)

(단위: %)

	총채용자 중 55세 이상 비율	총채용자 중 고령자 장려금을 통한채용 비율	55세이상 채용자 중 고령자장려 금을 통한 채용비율	전체 근로자 잔존율	55세 이상 잔존율	고령자장려 금 수혜자 잔존율	기타 장려금 수혜자 잔존율
1998	22.9	2.9	12.6	14.6	-7.2	-0.6	85.4
1999	25.2	10.1	40.2	21.4	17.9	59.7	76.1
2000	30.9	9.4	30.3	5.8	13.6	44.2	46.4

주 : 잔존율=(채용자수-퇴직자수)/채용자수×100

자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

<표 III-30>은 장려금 수혜사업체의 채용·퇴직현황을 사업체 규모와 산업별로 나누어 살펴본 것이다. 산업분류는 경비업체를 포함하는 산업대분류인 부동산·사업서비스업을 하나의 범주로 놓고, 제조업을 다른 하나로, 그리고 기타 잔여 범주를 하나로 묶었다. 산업별로 볼 때, 사업서비스업 분야의 신규 채용에서 고령자의 비율이 50%를 넘어서면서 다른 산업 분야에 비해서 월등히 높은 것으로 나타났다. 고령자장려금을 통한 채용도 18.3%로 높았다. 근로자의 잔존율이나 55세 이상 고령근로자의 잔존율은 제조업 분야에서는 음의 값을 나타내어서 2000년 상반기에도 제조업 분야에서는 신규채용자보다 퇴직자의 수가 많은 것으로 나타났으나, 고령자 고용촉진장려금 수혜자들의 경우에는 채용자의 수가 퇴직자의 수보다 훨씬 많았다. 한편 유의할 만한 사실은 사업서비스업의 장려금수혜자 잔존율은 제조업이나 기타산업 분야에서의 장려금수혜자에 비해서 매우 낮은 수준을 보였다.

규모별로 보면, 총채용자 중에서 55세 이상 근로자의 비중은 30% 내외로 사업체 규모에 관계없이 비슷하였으나 총채용자 중에서 혹은 55세 이상 채용자 중에서 고령자장려금을 통한 채용의 비율은 100인 미만의 소규모 사업체에서 100인 이상 사업체보다 훨씬 높았다. 전체 근로자의 잔존율이나 55세 이상 근로자의 잔존율은 소규모 사업체에서 비교적 낮은 편이었으나 고령자 고용촉진장려금의 수혜자의 경우에는 소규모 사업체에서의 잔존율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 III-30> 고령자 고용촉진장려금 수혜사업체의 채용 및 퇴직현황(II)(2000년 상반기)

	총채용자 중 55세이상 비율	총채용자 중 고령자 장려금을 통한 채용비율	55세이상 채용자 중 고령자 장려금을 통한 채용비율	전체 근로자 잔존율	55세 이상 잔존율	고령자 장려금 수혜자 잔존율	기타장려 금수혜자 잔존율
제조업	16.2	3.7	22.7	-11.0	-10.9	69.2	58.3
사업서비스	51.3	18.3	35.6	12.7	17.5	38.9	59.6
기타서비스	18.8	3.8	20.3	5.6	11.6	57.1	20.0
10인 미만	35.5	20.9	58.8	10.6	12.4	63.2	72.7
10~99인	33.0	17.2	52.0	-1.1	9.4	52.8	62.6
100인이상	29.5	4.7	16.0	7.9	16.1	22.6	-40.0

주 : 잔존율=(채용자수-퇴직자수)/채용자수×100

자료 : 한국노동연구원, 「고령자고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

이상의 관찰로부터 짐작할 수 있는 사실은 첫째, 적어도 고령자 고용촉진장려금을 수혜한 적이 있는 사업체의 경우는 55세 이상 근로자의 신규채용이 많아지고 있다는 것이다. 둘째, 고령자 고용촉진장려금의 활용이 활발한 사업서비스업 분야의 업체와 100인 미만의 소규모 사업체는 단순히 고령자를 많이 고용하기 때문에 장려금의 수급이 활발한 것이 아니라 같은 조건의 사람을 고용하더라도 고령자 고용장려금제도를 활용하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 셋째, 신규채용자수와 퇴직자수를 비교해 본 결과, 고령자 고용촉진장려금의 수혜자는 일반적인 수준보다 퇴직자의 수가 비율적으로 볼 때 더 적은 것으로 나타났다. 넷째, 그러나, 같은 고령자 고용촉진장려금 수혜자라고 하더라도 사업서비스업 분야는 제조업이나 여타 산업 분야에 비해서 잔존율이 현저히 낮은 것으로 나타나서, 사업서비스업 분야에서는 장려금이 고용안정을 유도하는 기능이 약한 것으로 드러났다.

고령자 고용촉진장려금 수혜사업체의 채용·퇴직현황을 좀더 이해하기 위해서 이 장려금을 수혜한 적이 없는 사업체의 채용 및 퇴직현황도 살펴보았는데,⁷⁾ 비수혜사업체의 55세 이상 채용비율은 수혜사업체에 비하여 현저히 낮았고, 1999년과 2000년에 증가하는 추세도 볼 수 없었다. 사업체 규모별로도 고령자 채용의 비율은 차이를 보이지 않았으며, 다만 서비스업 분야의 채용에서 제조업 분야의 채용보다 고령자 비율이 높았다.

앞의 표를 관찰한 내용을 더욱 정교한 분석을 통하여 확인하고자 하는 작업이 <표 III-31>에서 <표 III-33>이다. 장려금 수혜사업체 500개소와 비수혜사업체 100개소에 대한 조사 결과를 가지고 신규채용자의 비율과 55세 이상 채용자의 비율, 잔존율을 피설명변수로 하는 OLS 회귀분석을 하였다. 사례수가 600개가 아니고 1,800개인 것은 한 업체당 1998년, 1999년, 2000년의 상황에 대하여 각각 조사하였으므로 한 업체당 3건의 사례를 제공하였기 때문이다.

<표 III-31>의 모형 1과 모형 2는 전체 근로자 중에서 신규채용자의 비율에 대한 회귀분석 결과이다. 모형 1에는 산업과 사업체 규모, 시기, 고령근로자의 수를 설명변수로 포함시켰으며, 모형 2에는 모형 1에 포함된 변수 이외에 고령자

7) 부표 참조.

〈표 III-31〉 고령자 고용장려금의 효과분석(I)

	전체근로자 중 신규채용자 비율		총채용자 중 55세이상 비율	
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
상수항	0.54(0.21)*	0.40(0.25)	0.39(0.03)***	0.21(0.04)***
산업(기타서비스)				
제조업	-0.19(0.11)*	-0.18(0.11)	-0.00(0.02)	0.01(0.02)
부동산·사업서비스	-0.00(0.10)	0.00(0.11)	0.07(0.02)***	0.11(0.02)***
규모(100인 이상)				
1~9인	0.34(0.19)*	0.33(0.19)*	0.14(0.03)***	0.13(0.03)***
10~99인	0.27(0.15)*	0.27(0.15)*	0.13(0.02)***	0.12(0.02)***
연도(1998~99)				
2000년	-0.22(0.09)*	-0.22(0.09)*	0.02(0.01)	0.02(0.01)*
고령자 규모(50인 이상)				
1~4인	-0.26(0.26)	-0.22(0.26)	-0.44(0.04)***	-0.39(0.04)***
5~49인	-0.17(0.24)	-0.16(0.24)	-0.22(0.04)***	-0.21(0.03)***
장려금(비수혜)				
수혜		0.13(0.12)		0.16(0.02)***
R-square	0.0079	0.0085	0.1759	0.2094
n	1800	1800	1800	1800

주 : () 안은 표준오차

* P<.1

** P<.01

*** P<.001

자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

고용촉진장려금의 수혜 여부를 설명변수로 포함시켰다. 분석의 결과는 제조업에서의 신규채용자의 비율이 서비스업에서의 비율보다 낮은 것으로 나타났으며, 100인 미만의 소규모 사업체에서 신규채용자의 비율이 높았다. 1998년과 1999년에 비하여 2000년에는 신규채용자의 비율이 낮은 것으로 나타났다. 가장 중요한 변수인 고령자 고용촉진장려금의 수혜 여부는 다른 몇 가지 주요 변수를 통제하였을 때, 신규채용자의 비율에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

〈표 III-31〉의 모형 3과 모형 4는 총채용자 중에서 55세 이상 고령자의 채용비율을 종속변수로 한 회귀분석의 결과이다. 모형 4에 의하면, 산업분류나 사업체 규모 등을 통제한 후에도 고령자 고용촉진장려금의 수혜는 총채용자 중 고령자의 채용비율을 높이는 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 밖

에 다른 변수들의 영향을 살펴보면, 사업서비스업종의 사업체는 장려금 수혜 여부를 떠나서도 고령자 고용률이 높은 경향이 있다. 근로자의 수가 적은 회사는 큰 회사보다 고령자를 채용하는 비율이 높다.

이 분석의 결과는 고령자 고용촉진장려금이 더 많은 사람을 신규로 채용하게 만들기는 어렵지만 기왕에 일정한 수의 사람을 채용하는 경우에 55세 이상 고령자를 더 많이 채용하게 한다고 해석할 수 있다. 이러한 사실은 특정한 산업분야나 특정한 규모의 사업체에서만 그런 것이 아니고 고령자 고용촉진장려금의 일반적인 효과라고 볼 수 있다.

<표 III-32>의 모형 5는 고령자 고용촉진장려금을 받은 사업체에 대하여 총 채용자 중에서 고령자장려금을 통한 채용자의 비율에 대한 회귀분석을 실시한 결과이다. 앞의 표를 통해 살펴본 것과 유사한 사실이 다시 관찰되었다.

<표 III-32> 고령자 고용장려금의 효과분석(II)

	총채용자 중 장려금채용 비율	고령채용자 중 장려금채용 비율
	모형 5	모형 6
상수항	0.12(0.03)*	0.19(0.07)**
산업(기타서비스)		
제조업	-0.01(0.02)	-0.01(0.04)
부동산·사업서비스	0.07(0.02)***	0.10(0.04)**
규모(100인 이상)		
1~9인	0.08(0.03)**	0.07(0.06)
10~99인	0.08(0.02)***	0.12(0.05)*
연도(1998~99)		
2000년	0.01(0.01)	-0.05(0.03)
고령자 규모(50인 이상)		
1~4인	-0.13(0.04)***	-0.13(0.09)
5~49인	-0.09(0.03)*	-0.06(0.08)
R-square	0.0412	0.0206
n	1500	1500

주 : () 안은 표준오차

* P<.1

** P<.01

*** P<.001

자료 : 한국노동연구원, 「고령자고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

다른 요인들을 통제하고 보아도 부동산·사업서비스업에서는 장려금을 통한 채용의 비율이 높다. 근로자 100인 미만의 사업체는 100인 이상 사업체보다 장려금을 활용한 채용비율이 높고, 기왕에 고령자가 많은 회사가 그렇지 않은 회사보다 장려금을 활용한 채용비율이 높았다.

<표 III-33>의 모형 7은 전체 근로자의 잔존율을 종속변수로 회귀분석한 결과이다. 잔존율은 양의 값을 가질수록 신규채용자의 수가 퇴직자의 수보다 많은 것을 의미하기 때문에 회귀계수가 양의 값을 갖는 것은 특정 범주의 사업체의 경우 기준 범주의 사업체보다 상대적으로 새로 들어오는 사람의 수에 비해서 나가는 사람의 수가 적은 것을 의미한다. 제조업체는 서비스업체보다 나가는 사람의 비율이 높다. 소규모 사업체는 100인 이상 사업체보다 들어오는 사

<표 III-33> 고령자 고용장려금의 효과분석(III)

	전체근로자 잔존율	55세이상 근로자 잔존율	장려금수혜자 잔존율
	모형 7	모형 8	모형 9
상수항	0.05(0.73)	-1.55(0.62)*	-3.36(0.74)***
산업(기타서비스)			
제조업	-0.87(0.32)**	-0.38(0.27)	-0.22(0.40)
부동산·사업서비스	-0.34(0.31)	-0.16(0.26)	-0.87(0.40)*
규모(100인 이상)			
1~9인	1.67(0.53)**	3.13(0.45)***	0.52(0.70)
10~99인	1.23(0.44)**	2.60(0.37)***	0.32(0.54)
연도(1998~99)			
2000년	-0.02(0.25)	0.06(0.21)	0.08(0.33)
고령자 규모(50인 이상)			
1~4인	-1.50(0.76)*	-1.28(0.64)*	3.24(0.94)***
5~49인	-1.59(0.69)*	-1.29(0.58)*	3.32(0.83)***
장려금(비수혜)			
수혜	0.09(0.36)	-0.28(0.30)	
R-square	0.0125	0.0445	0.0205
n	1800	1800	1500

주 : * 잔존율 = (신규채용자-이직자)/신규채용자*100

() 안은 표준오차

* P<.1

** P<.01

*** P<.001

자료 : 한국노동연구원, 2000, 고령자고용촉진장려금지원 실태조사.

람에 비해서 나가는 사람이 적다. 기존에 고령근로자의 수가 많은 회사일수록 나가는 사람이 적은 것으로 나타났다. 회사의 장려금의 수혜 여부는 들어오는 사람과 나가는 사람의 상대적 비율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 모형 8에서 드러나는바, 55세 이상 고령근로자의 잔존율에 영향을 미치는 변수들의 패턴도 모형 7과 유사하다.

그러나 고령자 고용촉진장려금 수혜자만을 대상으로 잔존율에 영향을 미치는 요인을 살펴본 모형 9의 결과는 다르다. 앞의 표를 통해서 살펴보았을 때에도 유사한 결과가 나타났지만, 사업서비스업체에서는 다른 서비스업체보다 장려금 수혜자의 잔존율이 낮다. 즉, 사업서비스업체의 장려금 수혜자는 다른 업체의 수혜자보다 들어오는 사람의 수에 비해 나가는 사람의 수가 상대적으로 많다. 또 장려금 수혜자에 한해서 보았을 때, 고령근로자의 규모가 큰 회사가 그렇지 않은 회사보다 신규로 들어오는 사람보다 이직하는 사람의 비율이 상대적으로 더 크다.

고령자 고용촉진장려금 수혜사업체 중에서 향후 1년 이내에 새로 근로자를 채용할 계획이 있는지를 물어본 결과 ‘채용계획이 있다’고 응답한 사업체가 144개 업체였고, 이들이 신규로 채용할 근로자의 8%는 55세 이상 고령자로 하겠다고 응답하였다. 특히, 근로자수가 1~9인 규모의 사업체는 신규채용의 65%를 고령자로 채용하겠다고 응답하였고, 부동산·사업서비스업체는 31%를 고령자로 채용하겠다고 하였다.

〈표 III-34〉 향후 채용계획

	규모별			산업별			전 체
	1~9인	10~99인	100인 이상	제조업	사업서비스	기타서비스	
계획 있음	19	90	35	54	34	56	144
55세이상 비율	0.65	0.15	0.03	0.01	0.31	0.02	0.08

자료 : 한국노동연구원, 「고령자고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

고령자 고용촉진장려금의 효과를 알아보기 위한 방법의 하나로 사업주나 인사담당자에게 고령자 고용촉진장려금이 없었더라면 실제로 채용한 인원보다 더 적은 수의 인원을 채용했는지 직접적으로 질문하였다(표 III-35). 500개 조사대상 장려금 수혜사업체 중에서 91.4%에 해당하는 457개 사업체에서 장려

금이 없었더라도 채용을 축소하지는 않았을 것이라고 응답하여서 고령자 고용 촉진장려금제도의 순고용효과는 높지 않은 것으로 나타났다.

고령자 고용촉진장려금이 다른 연령계층의 근로자에게 미치는 영향을 알아보기 위해서 지원금이 없었다면 고령자가 아닌 좀더 젊은 사람을 채용하였는지 질문하였다(표 III-35). 이 질문에 대해서는 단지 28%에 해당하는 141개 사업체만이 ‘그렇다’고 응답하였다. 이러한 결과는 이 제도가 청장년층 근로자의 고용기회를 축소하고 그 대신 고령자의 기회를 확대하는 ‘대체효과’는 크지 않다는 의미로 해석할 수 있다.

고령자 채용장려금을 활용한 적이 없는 사업체를 대상으로 제도를 활용하지 않은 이유를 질문하였는데(표 III-36), 인력이 부족하지 않았거나 고령자를 채용할 생각이 없었다거나 인력 충원 할 형편이 아니어서라는 응답의 비중이 큰 편이었으나 ‘그런 제도가 있는지 몰랐다’는 응답도 21.6%에 달하여서 제도 홍보가 충분치 않았다고 볼 수 있을 것 같다.

〈표 III-35〉 고령자 고용촉진장려금의 영향

	규모별						산업별						전 체	
	1~9인이하		10~99인		100인이상		제조업		보안서비스		기타서비스			
채용 축소 그대로	9 93	8.8 91.2	20 291	6.4 93.6	14 69	16.9 83.1	9 129	6.5 93.5	14 160	8.0 92.0	20 168	10.6 89.4	43 457	8.6 91.4
청장년대체 아니다	39 63	38.2 61.8	78 232	25.1 74.6	23 60	27.7 72.3	38 100	27.5 72.5	55 119	31.6 68.4	48 139	25.5 73.9	141 358	28.2 71.6

자료 : 한국노동연구원, 「고령자고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

〈표 III-36〉 고령자 채용장려금을 활용 안한 이유(비수혜사업체)

	응답수	%
1. 그런 제도가 있는지 몰랐다	25	21.55
2. 지원액수와 지원기간이 불충분하여	1	0.86
3. 지원제도가 복잡하고 까다로워서	5	4.31
4. 채용장려금 대상자를 찾을 수 없었기 때문에	12	10.34
5. 인력이 부족하지 않았기 때문에	25	21.55
6. 고령자를 채용할 생각이 없어서	27	23.28
7. 회사 재정 형편상 인력을 충원할 처지가 아니어서	20	17.24
8. 시장 또는 기업전망이 불투명하여	1	0.86

자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

<표 III-37>은 고용보험 서비스에 대한 일반적인 평가의 결과를 제시한 것이다. ‘납부하는 고용보험료에 비해 업체가 제공받는 서비스가 다양하지 못하다,’ ‘납부하는 고용보험료에 비해 제공받는 서비스가 일반적으로 실효성이 없다’라는 견해에 얼마나 동의하는지를 고령자 고용촉진장려금의 수혜사업체와 비수혜사업체에 대하여 공통적으로 질문하였고, 수혜사업체에는 다시 ‘고령자 고용촉진장려금제도로 인하여 실제적인 도움을 받았다’고 생각하는지 질문하였고, 비수혜사업체에는 기타 장려금제도로 인하여 실제적인 도움을 받았다고 생각하는지 질문하였다. 각각의 질문에 대한 응답은 긍정적인 견해가 강한 경우 2점, 부정적인 견해가 강한 경우 -2점을 부여하였다. 각각의 질문에 대한 평균값에 대하여 ‘실제로는 값이 0이다’라는 영가설을 가지고 테스트하였다. 수혜사업장의 경우는 고령자 고용촉진장려금의 실제적인 도움을 받았다고 평가하였다. 그러나 서비스의 다양성이나 실효성 등 고용안정사업에 대한 일반적인 평가는 긍정적이라고 볼 수는 없다. 대규모 사업체일수록 부정적인 견해가 강하였고, 제조업과 기타서비스업종의 경우가 부동산·사업서비스업종보다 부정적인 견해를 보였다.

<표 III-37> 고용보험서비스 평가

	수혜사업체			수혜사업체			수혜사업장 전체	비수혜 사업장 전체
	1~9인	10~99인	100인이상	제조업	보안서비스	기타서비스		
다양하다	0.29+	-0.09	-0.46*	-0.29*	0.17+	-0.45*	-0.18*	-0.19
실효성있다	0.13	0.02	-0.39*	-0.04	0.36*	-0.34*	-0.01	0.07
실제적도움	0.77*	0.89*	0.70*	-0.72*	1.03*	0.72*	0.83*	0.31+

주 : + $p < .1$ * $p < .01$

자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000

4. 우리 나라 중고령자 고용정책의 내용과 문제점

우리 나라의 중고령자 고용정책은 고령자 고용촉진법이 정한 바에 따라 그 방향이 설정되고 이에 따라 구체적인 정책이 시행되고 있다. 그 내용은 크게

다음과 같이 여섯 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, ‘기준고용률’의 설정과 적용이다. 고령자 고용촉진법은 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서 상시고용하는 고령자의 비율을 정하고 있고(3%), 이러한 기준고용률을 지키려는 노력이 미흡한 경우, 노동부 장관은 사업주에 대하여 기준고용률 이행에 관한 계획을 작성하여 제출하게 하고 이 계획의 적절한 실시를 권고할 수 있다. 현재 근로자 300인 이상 규모의 사업장의 평균 중고령자(55세 이상)의 고용률은 이미 3%를 넘어서고 있다. 고령자 고용률 3%는 대규모 사업장의 경우 현실적으로 충분히 지킬 수 있는 수준의 것으로 보인다. 이것을 달리 말하면, 고령자의 고용을 촉진하기 위한 가이드라인으로는 부적절한 수준이라고 볼 수도 있다. ‘기준고용률’제도가 실제로 고령자의 고용을 촉진하는 방향으로 작동하기 위해서는 ‘기준고용률’을 상향 조정하는 방안과 현재의 기준고용률 수준을 그대로 유지하되 이를 지키지 않는 사업주에 대해서는 적극적인 제도와 제재를 가하는 방안 중에 하나가 적용되어야 할 것이다.

둘째, 적합직종의 선정과 이에 따른 채용지도이다. 고령자 적합직종은 상대적으로 힘이 덜 들고 고령자가 수행하여도 생산성의 차이가 적다고 판단되는 직종으로 1992년에 20개를 선정한 이래 현재까지 총 77개의 직종이 선정되었다. 국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출연기관 등 공공부문에서는 고령자 적합직종에서 신규채용이 있을 경우 고령자를 우선적으로 채용하도록 하였는데, 1999년 현재 공공부문의 고령자 적합직종 채용은 40.8%였다.

고령자 적합직종과 관련하여 제기되는 문제는 매우 근본적인 것이다. 고령자에게 적합한 직종을 선정하여 공포하는 것이 공공부문 이외의 부문에서 고령자의 고용을 촉진하는 역할을 할 수 있을까 하는, 그 실효성에 대한 의문이 먼저 제기된다. 또한, 설사 공공부문의 특정직종에서 실효성을 거둘 수 있다고 하더라도, 특정직종에 한하여 고령자의 채용을 권장하는 것이 이 직종 이외의 다른 직종에서는 고령자의 취업이 적절하지 않다는 잘못된 메시지를 전달하게 된다면 이는 매우 우려할 만한 일이다. 고령자는 현재 적합직종 이외에도 무수히 많은 직종에서 일하고 있으므로, 고령자가 활동 가능한 영역을 명시함으로써 이들의 영역을 오히려 축소하게 되는 우를 범하는 것일 수도 있다. 또한, 공

무원의 채용연령 제한과 적합직종 우선채용 지도는 그 취지가 정면으로 배치되는 것이므로 시정되어야 한다.

적합직종을 정하고 이 직종에서 고령자를 우선채용하도록 권장하는 제도를 폐지하고, 그 대신 공무원의 채용연령 제한을 철폐하고 공공부문에서의 고령자 채용비율을 상향 조정하는 방안을 검토해 볼 만하다.

셋째, 고령자를 위한 취업알선체계의 정비이다. 고령자의 취업알선을 위한 기관으로는 고급인력정보센터와 고령자 인재은행이 있다. 고령자 인재은행은 사회단체와 사회복지관, 산업인력공단의 지역본부(지역사무소)를 지정하여 고령자 대상의 취업알선 업무를 하게 하고 국고보조금을 지급하는 방식으로 운영된다. 공공직업안정기관인 고용안정센터에서는 고령자 관련업무를 전담하는 창구가 설치되어 있지 않으며, 인력은행은 ‘잠재인력창구’라는 이름으로 기혼 여성과 고령자 업무를 동시에 담당하도록 하고 있는데, 대개는 기혼 여성에 대한 취업알선업무가 주가 되고 있다.

현재의 공공취업알선서비스(Public Employment Service) 체계는 고령자에 대한 취업알선 체계로는 매우 취약한 형편이다. 그렇다고 해서 모든 고용안정센터와 인력은행에 고령자 전담창구를 설치하고 전담 상담원을 배치하는 것은 현실적인 대안은 되지 못하는 형편이다. 혹시 이것이 가능하다고 하더라도 고령자를 청장년층 근로자와 마찬가지로 취업알선하는 것은 그 효과면에서도 바람직한 안은 아닌 것으로 보인다. 그 대신 기왕에 고령자가 많이 왕래하는 비영리 민간단체나 사회단체를 지정하여 고령자 취업알선업무를 하게 하는 방법은 바람직한 방법이라고 판단된다. 그러나, 현재 인재은행을 보다 적극적으로 운영할 필요가 있다. 인재은행을 지정하고 일부 보조금을 지급하는 것으로 끝날 것이 아니라 그 운영현황에 대하여 지속적으로 모니터링해야 한다. 인재은행은 고령자의 취업과 훈련에 관한 한 모든 서비스를 제공하는 종합적인 고령자 지원센터의 역할을 할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 상담원의 전문성을 향상시킬 수 있는 교육훈련을 실시하고, 고령자의 취업, 훈련, 기타 고령자 지원복지제도에 대한 종합적인 안내지침서를 제공하는 방안이 강구되어야 한다.

넷째, 고령자고용촉진법은 고령자에 대한 직업훈련을 실시하도록 명시하고

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

다섯째, 고령자고용촉진법은 정년과 퇴직자의 재고용에 관하여 언급하고 있다. 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다. 특히, 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 경우에는 노동부 장관이 정년연장에 관한 계획서 제출을 요청할 수 있다. 또한, 정년퇴직한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망하는 때에는 재고용하도록 노력하여야 하며, 이때 퇴직금이나 근속기간 정산에 있어서 종전의 근로기간을 제외할 수 있으며, 임금의 결정도 종전과 달리할 수 있다고 명시하였다.

60세 정년연장 노력 조항은 벌칙 등 강제조항이 없이 권고사항으로서의 역할만 하고 있고 정년연장에 관한 계획서 요구는 시행된 적이 없다. 이 조항에 강제성을 부여하는 것에 대하여 반대하는 입장에서는 1995년 현재 일률정년제를 택하고 있는 기업의 단 13.2%만이 60세 이상의 정년을 규정하고 있는 실정에서 60세 이상 정년을 강제하는 것은 비현실적이라는 비판적인 인식을 가지고 있다. 그리고 앞으로는 일률정년제의 비중 자체가 줄어들 가능성이 높은 실정이므로 정년연장의 실효성은 더욱 감소할 전망이다.

여섯째, 고령자에 대한 임금보조금제도이다. 고령자 고용에 대하여 임금보조금을 지급하는 제도는 보조금을 지급하지 않아도 어차피 고용할 인원에 대해서 지원함으로써 발생하는 '사중손실'과 보조금이 없었다면 청장년층 근로자를 채용하였텐데 보조금 때문에 고령자를 채용함으로써 다른 연령계층의 고용을 감소시키는 '대체효과'가 커서 전체 노동시장의 원활한 작용에는 오히려 방해가 될 가능성이 크다는 비판이 제기되어 왔다. 그러나 고용보험에 의한 임금보조금제도(고령자고용촉진장려금)는 고령자 고용촉진을 위하여 실시하고 있는 비용이 많이 들어가는 제도인 만큼 이 제도가 고령자의 고용을 증가시킨 정도와 사중손실과 대체효과의 정도에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 한다.

고령자고용촉진장려금제도의 활용현황에서 나타나는 특징은 다음과 같다. 첫째, 여타 다른 고용안정 세부사업의 활용에서 중소기업의 활용이 저조하여

제도의 역진성을 드러내는 경우와는 달리 고령자고용촉진장려금은 중소기업의 활용이 활발한데, 이것은 바람직한 현상으로 평가할 수 있다. 둘째, 고령자고용촉진장려금은 특정 산업분야, 즉 부동산·사업서비스업에 속한 사업체의 활용에 지나치게 집중된 감이 있다. 특히, 고령자 신규고용장려금은 잦은 이직과 채용의 반복을 부추겨서 고령자의 고용안정에 도움이 되지 않을 수도 있다는 우려를 낳고 있다. 셋째, 고령자 재고용제도는 활용도가 매우 낮은데, 이것은 제도 설계 자체의 불합리성에 기인하는 부분도 있는 만큼, 제도의 통폐합을 통한 단순화가 필요하다. 고령자 재고용장려금은 고령자 신규고용장려금과 일반적인 재고용장려금제도와 지원대상이나 지원자격면에서 중복되는 측면이 있다.

고령자 고용촉진장려금제도의 효과에 대한 분석은 크게 다음 세 가지 질문에 대한 답으로 구성된다. 첫째, 이 제도가 실제로 고령자의 (신규)채용을 증대시켰는가? 둘째, 이 제도가 다른 연령계층의 채용을 대체하는 방식으로 고령자를 채용한 것은 아닌가? 셋째, 이 제도가 악용되어 잦은 이직과 결부되지 않고 고용의 유지에 기여하였는가?

첫 번째 질문에 대한 답은 부정적이다. 장려금 수혜사업체의 채용 및 퇴직현황을 살펴보면 수혜사업체에서 고령자의 신규채용이 해가 거듭할수록 증가하고 있기는 하지만 이것이 장려금의 효과인지는 분명하지 않다. 전체 근로자 중에서 신규채용자의 비율을 종속변수로 하여 회귀분석한 결과에 따르면, 고령자 고용촉진장려금의 수혜 여부는 다른 몇 가지 주요 변수를 통제하였을 때에는 신규채용자의 비율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 사업주들 중에서 “고령자 고용촉진장려금제도가 없었더라도 비슷한 수의 인원을 채용하였을 것”이라고 응답한 경우가 90%를 넘어서고 있다.

“이 제도가 다른 연령계층의 채용을 대체하는 방식으로 고령자를 채용한 것은 아닌가”라는 두 번째 질문에 대한 대답은 더욱 어렵다. 총채용자 중에서 55세 이상 고령자의 비율을 종속변수로 하여 회귀분석한 결과는 산업, 규모, 시기 등을 통제한 이후에도 장려금의 수혜는 고령자 비율 증가와 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그러나 이 모형은 인과관계의 방향 설정에 문제가 있기 때문에 곧바로 장려금 수혜가 총채용자 중 고령자 채용비율을 높인다고 해석

할 수는 없다. 보다 직접적으로 고령자 고용촉진장려금이 청장년층의 채용을 대체하였는지를 질문하였을 때에는 70% 이상의 사업체가 ‘그렇지 않다’고 응답하여 이 제도의 ‘대체효과’는 우려할 만한 수준은 아니라는 판단이다.

“이 제도가 악용되어 잦은 이직과 결부되지 않고 고용의 유지에 기여하였는가”라는 세 번째 질문에 대해서는 좀더 간접적인 평가밖에 하지 못하였다. 고령자 고용촉진장려금 수혜자의 잔존율은 전체 근로자의 평균 잔존율이나 55세 이상 고령자의 잔존율보다 월등히 높다. 그러나 잔존율은 진정한 의미에서 퇴직하지 않고 남은 자의 비율이라기보다는 당해 연도에 새로 채용된 자와 퇴직한 자의 수의 상대적인 차이를 가리킬 뿐이다. 더욱이 고령자 고용촉진장려금 제도의 활용이 활발한 부동산·사업서비스업에서는 다른 산업에서 보다 장려금 수혜자의 잔존율이 낮아서 상대적으로 이 산업 분야에서는 이 제도가 고용 유지에 기여하는 바가 더 적다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 외국의 중고령자 고용정책

이 장에서는 우리보다 먼저 고령화 사회에 진입한 선진국의 경험과 제도를 일본과 미국의 사례를 중심으로 살펴본다. 국가별로 중고령자 고용정책을 정리하여 나열하기보다는 우리 나라의 제도발전을 위하여 벤치마킹할 필요가 있는 주제별로 법·제도를 검토할 것이다. 먼저 제1절에서는 고용보장을 위한 법·제도를 검토한다. 미국의 연령차별금지법과 일본의 정년제도 관련 법률을 살펴보고, 정년 이후의 고용을 보호하기 위한 여타 제도들을 검토한다. 제2절에서는 중고령자의 고용촉진을 위한 보조금제도를 일본의 고용보험상의 각종 지원금과 조성금을 중심으로 살펴본다. 제3절에서는 중고령자의 직업능력향상을 위한 훈련과 취업알선 체계에 대하여 미국과 일본의 사례를 살펴본다.

1. 고령자의 고용보장을 위한 법률 및 제도

가. 연령차별금지

미국의 「연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act)」은 연령에 따른 고용차별을 금지하는 체계적인 법률의 전형적인 예이다. 이 법은 채용, 해고, 승진, 정리해고(layoff), 급여, 배치, 훈련 등을 포함하는 고용과 관련된 모든 면에서 기간이나 조건, 권리상의 모든 차별을 금지함으로써 40세 이상 고령자를 보호하고자 하는 법이다. 1967년 최초로 이 법이 제정될 당시에는 보호대상을 40세 이상 65세 이하로 규정하였으나 1978년 1차 개정시에 70세까지로 연장하였고 1986년 2차 개정에서는 연령의 상한을 삭제하여 40세 이상 인구 전체를 보호대상으로 하였다. 「연령차별금지법」은 20명 이상의 근로자를 고용한 고용주에 적용되며, 연방정부와 주정부는 물론이고 인력과견회사와 노

동자조직에도 적용된다. 채용시에 고용주가 구직자의 나이를 물어볼 수는 있으나, 채용광고와 기업광고에서 근로자의 연령에 대한 선호나 제한을 밝히는 것은 금지된다. 이 법은 고령자에 대한 차별금지의 이념을 분명하게 드러내는 가장 체계적인 법률이지만, 반드시 뚜렷한 효과를 보았는지는 분명하지 않다. 능력에 따른 해고와 처우의 차이는 금지하는 것이 아니므로 근로자 개인의 성과를 근거로 퇴출시킬 여지는 여전히 존재한다(허재준 외, 2000). 미국 이후에 캐나다와 프랑스에서도 연령차별금지가 입법화되었다.

나. 정년에 관한 법률

일본은 「고연령자의 고용안정에 관한 법률」에서 사업주가 노동자의 정년을 정할 경우 그 정년은 60세 이상이 되어야 한다고 규정하고 있다(제2장 제4조).

1968년 당시 노동성 고용관리 조사에 따르면 일률정년제를 취하는 기업의 60% 이상이 55세 정년을 가지고 있었다. 일본의 정년연장을 위한 노력은 1970년대 초반의 제2차 고용대책기본계획(1972~76)과 고용대책법의 일부 개정을 통해서 시작되었고, 여기서 고령자의 직업안정을 도모하기 위한 정년연장을 촉진하는 것이 국가의 시책으로 명시되었다. 그 구체적인 방법의 하나로 1973년부터는 정년을 연장한 중소기업에 대한 정년연장장려금이 지급되었다. 제3차 고용대책기본계획(1976~80)부터는 60세까지의 정년연장을 촉진하고 60~64세 계층에 대해서는 정년 후의 재고용 대책을 강구하기로 하였다. 1995년 이전의 「고연령자의 고용안정에 관한 법률」에서는 사업주가 정년을 정할 때 60세를 하회하지 않도록 하고 이를 지키지 않을 때에는 정년연장을 요청하고 연장을 위한 계획서 작성을 명령할 수 있으며, 정당한 이유 없이 명령이나 권고를 따르지 않을 경우에는 사업주 명을 공포하는 등의 행정조치를 취할 수 있게 하였다. 이러한 과정을 거쳐서 정년제를 실시하는 기업의 약 90%가 60세를 정년으로 삼는 것으로 나타난 시점인 1995년에 이르러 이 법은 사업주는 60세 미만의 정년을 정할 수 없는 것으로 개정되었다.

다. 기타 고령자의 고용보장을 위한 제도

일본이 정년을 60세로 규정한 것 이외에 고령자의 고용보장을 위하여 취하고 있는 제도는 계속고용제도와 사업주에 의한 재취직 원조, 그리고 다수이직에 대한 신고제도가 있다.

1) 계속고용제도

최근 일본은 '65세 현역사회'를 표방하며 희망자 전원에 대하여 65세까지의 고용을 제공하는 것을 지향하고 있다. 일본의 「고령자 고용안정법」은 사업주는 노동자가 정년 이후에도 계속 일하기를 희망할 경우 65세에 달할 때까지 고용하도록 노력하여야 한다고 명시하고 있다(계속고용제도). 사업주가 이러한 노력을 하지 않을 경우, 노동대신은 계속고용제도의 도입 또는 개선을 지시할 수 있으며, 고연령자의 정년 후의 안정된 고용 확보를 도모하기 위해서 필요한 경우 사업주에게 직업능력개발, 작업시설 개선 등의 제조건의 정비를 권고할 수 있다.

노동성의 「고용관리조사」에 따르면 1998년에 60세 이상으로 정년을 정한 기업 중에서 65세 이상 정년 기업은 5.5%이며, 정년을 65세로 규정하지는 않았지만 원칙적으로 희망자 전원을 65세까지 고용하는 기업은 16.3%로 60세 이상 정년 기업의 약 22%가 65세까지의 고용을 보장하고 있다. 또한 이 자료에 따르면, 근로연장제도를 가지고 있는 기업이 14.9%, 재고용제도를 활용하는 기업이 38.4%, 두 가지 제도를 병행하는 기업이 14.7%로서 이들을 합치면 일률정년제를 시행하는 기업의 68%가 계속고용제도를 도입하고 있는 것으로 나타났다(노동성(1998), 「고용관리조사」).

기업이 65세까지 계속고용을 실시하고자 하는 경우에 이들에 대한 상담과 지원을 한다. 고령자 고용안정법은 중앙과 지방의 고연령자 고용안정센터의 업무로 사업주와 그 외 관계자에 대한 고연령자 계속고용조치 및 고연령자 고용에 관한 강습을 실시할 것과 고연령자 계속고용조치, 그 외 중고령자 고용에 관한 정보 및 자료를 종합적으로 수집하여 사업주에게 제공하는 것을 명시하

고 있다. 또한, 계속고용제도를 도입하는 사업주에게는 고용보험의 ‘계속고용 정착촉진조성금’을 통하여 지원금을 지급한다. 계속고용정착촉진조성금에는 ‘계속고용제도원조금’과 ‘다수고용조성금’, ‘정년연장직업적응조성금’의 세 가지가 있다. ‘계속고용제도원조금’은 제도 도입에 대한 직접적인 인센티브이다. 지원금액은 기업의 규모와 도입하는 제도의 형태에 따라서 달라진다(표 IV-1 참조). 다수고용조성금은 계속고용제도원조금을 받은 사업주로서 고용기간이 1년 이상 된 60세 이상 65세 미만의 상용근로자가 전체 근로자의 15%를 초과하는 경우 초과된 근로자 1인당 월 1,500엔(중소기업 2만엔)을 계속고용기간(최대 5년) 동안 지급하는 것이다. 정년연장직업적응조성금은 계속고용제도원조금 지급대상 사업주로서 45세 이상 근로자를 대상으로 고령 종사자의 정신적·신체적 적응성을 확대하고, 지식과 기술의 습득을 위한 강습과 상담 등을 내용으로 하는 정년연장직업적응계획을 작성하여 고연령고용개발협회에 제출하면, 이러한 강습과 상담에 소요되는 경비의 2/3(중소기업 3/4)를 지원하는 것이다(대상근로자 1인당 연간 25만엔(중소기업 35만엔)을 초과할 수는 없다). 이러한 지원금제도로 사업주는 고령자를 계속고용하는 경우 제도 도입 자체에 대한 인센티브와 고령근로자 임금에 대한 보조금, 중고령자의 계속고용을 위한 훈련비용을 모두 지원받게 된다.

〈표 IV-1〉 도입하는 계속고용제도의 내용별 지원금액 산출방법

(단위: 만엔)

	제도연장기간	61~64세 정년연장	65세 이상 정년연장	정년연장이외 계속고용
		1~4년	1~5년	1~5년
기업 규모	10~29인	100×연장기간(년)	120×연장기간(년)	80×연장기간(년)
	30~99인	150×연장기간(년)	180×연장기간(년)	120×연장기간(년)
	100~299인	200×연장기간(년)	240×연장기간(년)	160×연장기간(년)
	300인 이상	250×연장기간(년)	300×연장기간(년)	200×연장기간(년)

자료 : 일본 노동성 홈페이지.

이 밖에도 사업주가 고령자가 일하기 좋은 직장환경을 만들기 위하여 시설을 개선하는 경우, 고령자고용환경정비원조금을 지원받을 수 있다. 지원금액은

증가한 고령자의 수와 시설설비의 개선에 들어간 비용에 따라서 25만엔에서 최고 2,000만엔까지 지원받을 수 있다.

2) 사업주에 의한 재취직 원조

정년연장과 계속고용제도의 도입 이외에 고령자의 고용보장을 위하여 일본의 「고연령자 고용안정법」은 ‘사업주에 의한 재취직 원조’를 규정하고 있다. 사업주는 그가 고용하고 있던 고연령 근로자가 정년이나 해고의 사유로 이직하는 경우, 그 근로자가 재취직을 희망하면 구인 개척 등 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다고 명시하고 있다. 사업주가 근로자의 퇴직 후 직업생활을 원활히 할 수 있도록 준비시키는 노력도 명시하고 있다. 이를 위해서 공공직업안정소는 필요한 조언과 원조를 실시한다. 공공직업안정소장은 필요할 경우 사업주에게 재취직 원조에 관한 계획의 작성을 요청할 수 있다.

3) 다수이직 신고

「고연령자 고용안정법」은 동일 사업장에서 다수의 고연령자가 정년이나 해고로 이직하게 되는 경우에는 사전에 그 취지를 공공직업안정소장에게 신고하여야 한다고 정하고 있다. 2000년 9월 현재 ‘고연령자 고용안정법 시행규칙’은 1개월 이내에 동일 사업장에서 5명 이상의 이직이 발생하는 경우 신고를 의무화하고 있다.

2. 고령자의 고용촉진을 위한 임금보조금제도

일본은 고용보험제도를 통하여 고령자를 고용하는 데 드는 임금비용의 일부를 보전해 주는 방식의 임금보조금제도를 운영하고 있다. 앞 절에서 설명한 ‘계속고용정착촉진조성금’의 ‘다수고용조성금’도 임금보조금제도라고 볼 수 있으며, 이밖에도 ‘특정구직자 고용개발조성금’과 ‘고연령고용계속급부’를 임금보조금제도로 살펴보고자 한다.

가. 다수고용조성금

다수고용조성금은 계속고용제도 원조금을 받은 사업주로 고용기간이 1년 이상된 60세 이상 65세 미만의 상용근로자가 전체 근로자의 15%를 초과하는 경우 초과된 근로자 1인당 월 1,500엔(중소기업 2만엔)을 계속고용기간(최대 5년) 동안 지급하는 것이다.

나. 특정구직자 고용개발조성금

특정구직자 고용개발조성금은 공공직업안정소의 소개로 고령자를 채용한 사업주에게 고령근로자 1년 임금의 1/4~1/3을 지급하는 임금보조금제도이다. 45세 이상 65세 미만의 구직자를 공공직업안정소의 소개에 의해 고용하고 조성금의 지급종료 이후에도 상당기간 계속고용해야 한다. 또, 해당 고령근로자를 고용한 날이 이전 6개월과 이후 6개월 사이에 그 회사의 노동자를 사업주의 형편 때문에 해고한 일이 없어야 한다. 고령근로자를 고용한 날로부터 6개월이 경과한 뒤 1개월 이내에 신청한다. 수급액은 55세 이상 65세 미만 근로자 채용의 경우는 고용 뒤 1년간 임금의 1/4(중소기업 1/3)을 보조하며, 45세 이상 55세 미만 근로자의 경우는 임금의 1/6(중소기업 1/4)을 지급한다.

다. 고연령고용계속급부

고연령고용계속급부는 60세 이상 근로자가 60세 시점에 비해서 근로소득이 15% 이상 감소하게 되는 경우 그 감소분을 보전해 주는 제도로서, 60세 이후의 근로가 원래 다니던 사업장에 계속고용인지 새로운 직업에 재취직인지에 따라 ‘고연령고용계속기본급부금’과 ‘고연령재취직급부금’의 두 가지가 있다. 이 두 가지 급부금을 수급할 수 있는 기본 자격은 60세 이상 65세 미만으로 통산 5년 이상 노동보험의 피보험자 자격을 유지한 자이다. ‘고연령고용계속기본급부금’을 수급하기 위해서는 60세 이후 실업급부를 수급한 적이 없어야 하고, 60세 시점의 임금에 비해 85% 미만의 임금으로 취업하고 있어야 한다. ‘고연령

재취직급여금'은 구직자 급여의 기본수당의 지급잔여일수가 100일 이상 남아 있는 자로서 60세 시점의 임금에 비해 85% 미만의 임금으로 취업하고 있는 자가 수급 가능하다.

지급금액은 다음과 같은 방식으로 결정됨.

1. 지급대상월에 지불된 임금이 '임금월액'의 64% 미만인 경우,
지급액=임금의 25%

2. 지급대상월에 지불된 임금이 '임금월액'의 64% 이상 85% 미만인 경우,
지급액= $-(16/21) \times \text{지불된 임금액} + (13.6/21) \times \text{'임금월액'}$

* 지급한도액: 임금과 급여액의 합계가 39만 6,302엔을 넘는 경우는, 39만 6,302엔에서 임금액을 공제한 액수가 지급됨.

라. 인재이동 특별조성금

1999년에는 고령자의 취업이 특별히 어려운 시기라고 판단하여 고령자의 원활한 노동이동을 돕기 위한 잠정적인 조치를 실시하였다. '인재이동 특별조성금'의 '중노년 노동이동 고용안정장려금'은 다른 사업주로부터 45세 이상 60세 미만 중고령 노동자를 재취직알선에 의해 받아들인 사업주가 이들의 임금으로 부담한 액수의 1/3(중소기업 1/2)을 지원하였다.

3. 중고령자의 직업능력 향상을 위한 훈련과 취업알선체계

가. 미국의 고령자 직업훈련 관련법규와 프로그램⁸⁾

1) 관련법규: 'Older American Act'와 'Job Training Partnership Act'

미국의 대표적인 고령자 취업과 훈련에 관한 법규는 1965년에 제정된 「미국 노인법(The Older American Act)」이다. 이 법안은 55세 이상 저소득 실업노인들을 위해 지역봉사 활동이나 시간제 근로의 기회를 제공하고자 마련되었다. 이 법은 주정부와 연방정부가 프로그램을 마련하고 재정지원을 할 것을 명시하고 있다. 또한, 이 법을 효과적으로 추진하고 노인을 위한 서비스를 향상시

8) 한국직업능력개발원(1999)의 『준고령자 직업훈련 프로그램 개발 연구』를 참조.

키기 위해서 각 주는 노인부(Department of Aging)를 설치하고, 해당 프로그램을 실시할 비영리기관을 설치할 것을 명시하였다.

「직업훈련협력법(The Job Training Partnership Act: JTPA)」은 기존의 Comprehensive Employment and Training Act(CETA)를 대체하여 1982년에 제정된 법규로서 노동시장에서 불리한 위치에 있는 사람들을 대상으로 고용과 훈련을 지원하고자 하는 목적을 갖는다. 여기서 55세 이상 고령자를 위한 고용과 훈련 프로그램을 명시적으로 제시하고 있다.

2) 고령자 지역사회고용프로그램(SCSEP)

‘고령자 지역사회고용프로그램(The Senior Community Service Employment Program: SCSEP)’은 「미국노인법(Older American Act)」에 근거하여 55세 이상 저소득자에게 시간제근무를 직접적으로 제공하는 프로그램이다. 이 프로그램은 직업훈련을 제공하여 새로운 기술을 습득하게 하고 지역사회에서 시간제로 일하면서 일정량의 수입을 보장받는다. 이 프로그램은 직업훈련뿐 아니라 건강보조프로그램, 여가활동프로그램, 정기건강검사, 개인상담 등의 서비스도 제공한다. 참고로 SCSEP는 1991년에 94,000명에게 가정건강보조원, 간호보조원, 컴퓨터 오퍼레이터 등의 훈련과 시간제 근무를 제공하였고, 이 중에서 14,000명 이상의 훈련참여자가 자신의 직업을 찾은 것으로 보고되었다. 훈련참여자의 70% 이상이 여성이었고 과반수 이상이 60대였다.

〈표 IV-2〉 SCSEP 참여자의 특성

(단위 : %)

성 별	남 자	28.9
	여 자	71.1
연령별	55~59세	17.1
	60~64세	25.0
	65~69세	26.2
	70세 이상	31.6
교육정도별	중졸 이하	31.6
	고 졸	44.9
	2년제 대졸	36.5
	4년제 대졸	5.6

3) Job Training Partnership Act의 Older Worker Program

「직업훈련협력법(Job Training Partnership Act)」의 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서는 고령노동자를 위한 사항을 명시하고 있다. JTPA 고령자 프로그램의 목적은 훈련과 직업탐색을 통해서 일에 대한 선호도를 증진시키고 실제로 고령자가 직업을 가질 수 있도록 지원하는 것이다. 이 법규에서 주정부는 55세 이상의 경제적으로 불리한 위치에 있는 고령노동자의 훈련을 위하여 최소한 3% 이상의 예산 설정을 의무화하였다. 여기서 제공하는 훈련프로그램은 적성진단, 직업상담, 현장훈련, 기술재훈련, 언어교육, 직업탐색지원 등이다. 훈련 내용은 목공이나 벽돌공 같은 기능훈련에서부터 일반적인 컴퓨터 교육에 이르기까지 다양하다. 훈련은 사설 비영리기관, 지역사회대학, 전문학원, 직업훈련학교, 기술대학 등에서 이루어지며, 훈련기간도 필요에 따라 3주에서 2년까지 매우 다양하다. 그러나 JTPA 전체 프로그램에서 고령노동자를 대상으로 하는 프로그램은 전체의 3~5%에 불과한 정도이다.

나. 일본의 고령자 직업능력개발대책과 취업알선체계

일본의 직업능력개발대책은 「직업능력개발촉진법(1969)」에 기초하여 실시된다. 일본 노동성이 실시하고 있는 직업능력개발 체제는 길어진 직업생활에 대응하기 위하여 ‘고령화에 대응한 직업능력개발대책’을 포함하고 있다. ‘고령화에 대응한 직업능력개발대책’은 기업에 의한 직업능력개발 촉진, 노동자 스스로의 자기계발 촉진, 공공직업훈련의 추진이라는 세 가지 축으로 진행된다.

1) 기업에 의한 직업능력개발 지원

기업에 의한 직업능력개발을 지원하는 방안으로는 크게 정보제공과 비용지원으로 나눌 수 있다. 직업능력개발에 관한 정보제공과 조언·지도 등은 주로 도도부현(都道府縣)의 ‘직업능력개발협회’를 통해서 이루어진다.

특히, 고령자를 위해서는 고령자 고용안정법에 근거하여, 기업은 정년퇴직

등의 경우에 퇴직준비교육을 지원할 의무를 지고, 고령기에 들어선 노동자가 직업생활에서 은퇴하여 생활에 적응하는 것을 도와야 한다. 그 내용은 퇴직후 연금관리 등 경제생활에 관한 지식, 재취직을 위한 여건과 각종 지식, 건강과 여가에 관한 정보를 제공하는 것과 구직이나 훈련을 위한 장기 특별유급휴가를 제공하는 것이다. 중소기업을 위해서는 ‘고령자고용개발협회’가 퇴직준비프로그램을 만들어 실시하기도 한다.

직업능력개발을 촉진하기 위해서 사업주에게 지원되는 조성금제도는 ‘생애 능력개발급부금’제도이다. 이 제도는 사업주의 계획에 따라 능력개발급부금, 자기개발조성급부금, 기능평가촉진급부금 등이 지원된다.

- ① 능력개발급부금 : 노동자에 대해 직업훈련을 실시하는 기업에 지급
- ② 자기개발조성급부금 : 노동자에 대해 유급교육훈련 휴가를 부여하는 기업 또는 직업훈련의 수당을 지원하기 위해 경비를 부담하는 기업에 지급
- ③ 기능평가촉진급부금 : 인정 기능심사 또는 인정 사내검정을 개발하거나 이것을 실시하는 중소기업에 지급

또한 1999년에는 고령자의 취업이 특별히 어려운 시기라고 판단하여 고령자의 원활한 노동이동을 돕기 위한 잠정적인 조치를 실시하였다. ‘인재이동 특별 조성금’의 ‘중노년 노동이동 능력개발급부금’은 다른 사업주로부터 45세 이상 60세 미만 중고령 노동자를 재취직 알선에 의해 받아들인 사업주가 이들을 새로운 직무에 종사시키기 위해서 필요한 지식과 기술을 습득시키기 위해서 부담한 훈련비용의 2/3(중소기업 3/4)를 지원하는 것이다.

2) 개인주도의 능력개발 지원: 중고연령노동자 수강장려금제도

‘중고연령노동자 수강장려금제도’란 중고령자가 근무시간 외에 직업학교를 다녀서 스스로 능력을 개발하고자 하는 경우 지원하는 제도로써, 45세 이상의 재직노동자에 대해서 고령기의 고용안정에 도움이 된다고 인정되는 교육훈련 코스의 입학료와 수강료 합계액의 1/2(한도 10만엔)을 지원한다.

3) 공공직업훈련

노동성은 직업능력개발종합센터를 통하여 사업주와 노동자에게 직업능력개발에 관한 정보, 상담서비스, 직업훈련을 제공한다. 특히 고령자를 위해서는 고령자 대상의 훈련과(課)를 설치하고 정년퇴직 예정자를 위한 재취업원조사업과 고령자능력개발원조사업을 실시한다. 노동보험(고용보험) 대상자이거나 공공직업안정소가 지시하여 훈련을 받는 경우 훈련기간 동안 훈련수당이 지급된다.

동경도(東京都)에는 50세 이상 고령자만을 위한 전용 기술전문학교(Senior Citizens Technical College)가 있다. 이러한 훈련시설은 고령자에게 다양한 취업기회를 제공하고 능력개발 기회를 제공하는 취업알선서비스와 연계하여 이루어진다. 동경도는 고령자대책의 거점시설로 ‘시니어 워크(senior work)’를 설립하고 이 시설에서 고령자가 직업생활과 관련하여 필요한 모든 서비스를 얻을 수 있도록 하였다. 이 시설에는 고령자 기술전문학교, 직업능력개발협회, 고

〈표 IV-3〉 실내훈련 교육과정(기본 및 직무관련 기술훈련)

훈련프로그램 명	담당기관 유형	훈련기간
간호보조원	지역사회대학	10주
컴퓨터 훈련	전문학원	20주
의학보조과정	지역사회대학	6~9개월
전자조립 훈련	지역사회대학	3주
의료보험 검사요원	사설영리기관	7주
회계원	지역사회대학	2주
기본 기술프로그램	SDA	16주~1년
LPN 훈련	전문학원	1년
전산입력원 훈련	전문학원	13주(자유)
전자조립	학교	14주
무역실무	직업훈련학교	18주
기본기술 교정과정	직업훈련학교	자유
목공과정	기술대학	1년
사무용 컴퓨터전문가과정	기술대학	1년
트럭운전 훈련	전문학원	9주
상업교육 프로그램	직업학교	다양
벽돌공과정	직업학교	1년
서비스업 훈련	지역사회대학	6주
기초기술 및 현장경험	지역사회대학	6개월

자료 : 한국직업능력개발원(1999), 『준·고령자 직업훈련 프로그램 개발연구』에서 재인용.

령자 사업진흥재단, 노동자료센터, 공공직업안정소 고령자 직업상담실, 고령기 고용취업지원센터 등이 입주해 있다.

4) 취업알선

취업알선 업무는 일반적으로는 일본 전역에 설치된 약 600개소의 공공직업안정소(헬로우 워크)를 통해서 이루어지는데, 특히 주요한 공공직업안정소에는 고령자를 대상으로 서비스하는 기관으로 고령기 고용취업지원센터를 설치하였다. 특히, 공공직업안정소의 소개에 의해 고령자를 고용하는 사업주에 대해서는 '특정 구직자 고용개발조성금' 제도로 보조금을 지급함으로써 공공직업안정기관의 기능을 향상시켰다.

- ① 인재은행 : 관리직과 기술직을 중심으로 경력있는 고령자를 중소기업으로 알선한다. 1998년 말 현재 주요 도시에 26개소가 설치되어 있다.
- ② 고령기 고용취업지원센터: 고령기 노동자와 실업자에게는 취업정보와 창업정보를 제공하고 고령기 직업생활 설계를 도와준다. 정년퇴직을 앞둔 노동자를 고용하고 있는 사업주가 이들의 재취직을 원조하려고 하거나 혹은 고령자를 새로 고용하고자 하는 경우에는 상담과 재취직처 소개 등의 지원을 받을 수 있다. 1998년 말 현재 34개소가 있다.

4. 시사점

우리 나라 보다 먼저 고령화 사회로 진입한 선진국들은 다양한 고령자 고용정책을 실시해 왔는데 이러한 경험으로부터 우리는 몇 가지 중요한 시사점을 발견하게 된다.

먼저, 모든 합리성에 기초하지 않은 차별은 금지되어야 하며, 연령에 따른 차별 역시 철폐되어야 한다. 이를 위하여 가시적으로 실천해야 할 첫 번째 과제는 공무원 또는 공공부문의 신규인원 채용에 있어서의 모든 연령제한을 없애는 것이며, 다음으로 「남녀고용평등법」에 준하는 수준으로 고용에서 연령차별을 금

지하는 체계적인 법률을 입법화하여야 한다. 그 다음으로는 미국의 ‘평등고용위원회(Equal Employment Opportunity Committee)’와 유사한 기구를 설립하여 성차별과 연령차별 등 모든 종류의 차별을 제거해 나가기 위하여 사례들을 모니터링하고 분쟁을 조정하며 궁극적으로는 법률적인 판단을 제시하는 역할을 하게 하는 것이다. 이러한 제도적 장치들은 당장에 고령자의 고용을 증가시켜서 가시적인 효과를 보여주지 않을 수도 있으나, 평등한 기회를 보장하는 제도는 여타 고령자 지원대책에 앞서 선결되어야 하는 기본적인 조건이다.

둘째, 일본의 고령자의 안정된 고용을 유지하기 위한 제도들로부터도 우리의 실정에 맞는 것들을 검토하여 시행해 볼 수 있다. 먼저, ‘계속고용제도’는 정년 이후 새로운 고용조건하에서 재고용하는 것을 장려하는 형태로 우리 나라의 ‘고령자 고용촉진법’에 들어와 있지만 실제로는 아직 적극적으로 시행을 권장하지는 않고 있는데, 고용보험의 지원제도를 보완하여 시행해 볼 만한 제도이다. 일본의 고령자 지원제도는 지나치게 복잡하고 자주 바뀐다는 점이 문제점으로 지적되고 있으므로 우리도 유사한 우를 범하지 않도록 하여야겠다.

셋째, 미국과 일본에서 모두 볼 수 있는 것으로서 직업훈련과 취업알선, 기타 노인복지 프로그램이 하나의 체계로 일원화되고 한 장소에서 이러한 서비스를 모두 받을 수 있는 형태의 시설을 갖는 것이 바람직해 보인다. 구직의사를 밝히는 고령자에게는 취업을 알선해 주고, 필요할 때는 바로 직업능력향상을 위한 훈련을 실시하며, 공공부문에서 시간제 근로를 개발하여 제공하고, 여건에 따라서는 단순히 생계를 지원하기도 하며, 자원봉사와 취미활동을 할 수 있도록 도와주기도 하는 종합적인 노인복지 프로그램을 구성하는 것이다.

V. 중고령자의 고용유지 및 재취업을 위한 제도개선방안

1. 중고령자 고용의 제문제와 정책방향

어떻게 하면 중고령자의 고용을 촉진할 수 있겠는가 하는 질문은 일견 당연한 문제의식이지만 일부에서는 중고령자의 고용을 촉진하는 것이 과연 필요하겠는가 하는 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 따라서 중고령자 고용촉진을 위한 정책대안을 논의하기에 앞서 중고령자의 고용을 촉진하는 정책이 필요한가 하는 문제에 대한 논의가 우선 이루어져야 한다.

이러한 의문을 제기할 수 있는 근거는 첫째, 다른 나라와 비교해 볼 때, 우리나라 중고령자의 경제활동참가율이 이미 비교적 높은 편이며 실업률은 낮은 편이라는 점이다. 경제활동참가율은 OECD 국가 중에서 노르웨이와 스웨덴 다음이며 미국과 비슷한 수준으로 높은 편에 속한다. 실업률면에서도 고령자의 실업률이 높은 편은 아니라는 것은 제II장의 고령자 노동시장의 특성을 설명하는 장에서 밝힌 바 있다. 둘째로 경제활동참가율과 실업률을 고려할 때 중고령자의 고용 문제는 다른 연령계층, 특히 청년층 문제의 심각성에 비하면 상대적으로 어려운 형편이라고 말할 수 없다는 것이다. 50세 이상 55세 미만 인구는 장년층 인구의 경제활동참가율보다는 낮지만 그 차이가 크지 않고 청년층의 경제활동참가율보다는 오히려 높다. 셋째, 고령자에 대한 사회적 보호와 지원은 반드시 고용을 통해서 이루어질 필요는 없다는 것이다. 일자리를 알선하는 것 이외에도 사회보장제도의 방향정립 여하에 따라 고령자의 생계를 보장할 수 있을 것이다.

이러한 관찰을 근거로 정책 선택의 우선순위를 결정함에 있어서 중고령자 고용촉진 방안은 미루어질 수밖에 없다는 주장이 제기될 수 있는 것이다. 이러한 주장은 그 바탕에는 전체 사회·경제의 효율성을 높이는 것이 중요한 가치

라는 믿음이 깔려 있다. 고령자보다 생산성이 높은 젊은이들이 일하는 것이 고령자가 일하고 젊은이들이 취업하지 못하는 것보다 사회 전체의 효율성을 높이는 것이며, 이렇게 해서 키워진 과일로 사회적 약자들을 보호하는 방안을 고려할 수는 있다.

그러나 중고령자의 고용을 증대시켜야 하며 이를 위하여 특별한 지원제도가 필요하다고 주장할 만한 근거가 있다. 첫째, 우리 나라 고령자의 경제활동참가율이 다른 나라에 비하여 상대적으로 높은 것은 그만큼 사회보장제도가 미비하고 고령자의 생계가 이들의 노동의 대가에 달려 있다고 하는 사실의 반증이다. 가족제도를 통한 노인 부양은 이제 하나의 이데올로기일 뿐 현실이 아니며, 앞으로는 더욱 대안이 될 수 없다. 연금과 공공의료서비스 등 사회보장제도를 통한 노인 부양은 당연히 나아가야 할 방향이기는 하지만 가까운 시기에 이루어지리라고 기대하기는 어렵다는 데 문제가 있다. 더구나 우리가 문제삼는 집단은 거동이 어려운 노령자가 아니라 근로능력이 있는 중고령자이다. 이들에 대한 복지정책의 방향은 일자리 제공이 되어야 한다.

둘째, 중고령자의 실업률이 다른 연령계층에 비해서 높은 것은 아니지만, 중고령 취업자의 상당수는 근로시간이 짧고 임금수준이 매우 낮은 불완전 고용 상태이다. 이들은 다른 직장이나 더 많은 일감을 원하고 있다는 것은 중고령 노동시장의 특성 분석에서 나타난 바이다. 또한 중고령자의 낮은 실업률 뒤에는 고령자를 위한 취업알선체계 미비의 문제나 “젊은이도 일자리가 없는데 고령자의 일자리가 있겠느냐”는 인식에 따른 실망실업, 그리고 “고령자가 일자리를 구하러 다니면 자손에게 누가 된다”는 아직 남아있는 사회적 인식 등이 있다. 우리 나라 중고령자 노동시장에는 실업률로 다 표현될 수 없는 강한 취업 욕구가 있다는 사실은 부정할 수 없다. 이러한 이유로 중고령자에 대한 지원제도를 도입하여 이들의 고용을 촉진할 필요가 있다.

고령자라고 하더라도 근로능력이 있고 일자리를 원하는 사람에게는 취업 기회가 주어져야 한다는 데 인식을 같이한다고 하더라도 어떤 방법을 통해서 그 목적을 달성할 것인가에 대해서는 서로 다른 의견을 보일 수 있다. 중고령자에게 적합한 훈련과 취업알선체계를 정비하는 등의 정책을 실시하는 데에는 쉽게 동의가 이루어지는 경향이 있다. 그렇다면 다음으로 생각해 볼 문제는 임금보조금제

도 같은 것을 실시해서 생산성의 부족 부분을 보완해 줌으로써 청장년층 근로자에 우선하여 중고령자의 고용을 장려하는 것이 바람직한가의 문제이다.

고령자를 고용하는 사업주에게 임금보조금을 지급하는 데에 반대하는 입장은 대체로 임금보조금이 생산성이 떨어지는 집단의 고용을 지원하는 과정에서 오히려 우수한 능력을 지닌 집단에 피해를 입히면서 정당한 경쟁을 방해하고 노동시장을 왜곡할 가능성이 있다는 우려 때문이다. 이러한 우려가 전혀 근거가 없는 것이 아님에도 불구하고 노동시장에서 취약계층에 대해서는 특별한 보호를 하지 않을 수 없다. 노동시장에서 고령자는 경쟁력이 떨어지는 취약계층이다. 어느 정도 청장년을 대체하는 결과를 낳더라도 고령자에 대한 보조금 제도를 전면 폐지할 수는 없다. 다만, 취약계층에 대한 임금보조금제도는 고용 자체를 증가시키는 효과가 있으면서 다른 인구집단을 대체하는 결과를 초래하지 않는 방향으로 운영되는 것이 바람직하다는 점은 인정할 만하다.

그러므로 고령자의 고용을 촉진하기 위한 정책의 우선순위는 먼저 특정 인구집단의 평균 생산성을 능가하는 유능한 인력이 사회적 편견이나 차별로 인하여 기회가 박탈되는 경우를 막는 것이 최우선이 될 것이다. 보조금제도를 합리적으로 운영하는 것은 그 차선택이 될 것이다.

2. 연령차별금지

모든 합리성에 기초하지 않은 차별은 금지되어야 하며, 연령에 따른 차별 역시 철폐되어야 한다. 이를 위하여 가시적으로 실천해야 할 첫 번째 과제는 공무원 또는 공공부문의 신규인원 채용에 있어서의 모든 연령제한을 없애는 것이며, 다음으로 「남녀고용평등법」에 준하는 수준으로 고용에서 연령차별을 금지하는 체계적인 법률을 입법화하여야 한다. 혹은 가칭 차별금지법 안에 성차별과 연령차별 등 여러 가지 종류의 차별에 대한 금지법안을 망라하여 체계화한다면 더욱 바람직할 것이다.

그 다음으로는 그 법에 근거하여 고용차별을 시정해 나가는 기구, 즉 미국의 ‘평등고용위원회(Equal Employment Opportunity Commission)’와 유사한 기구를 설립하여 성차별과 연령차별 등 모든 종류의 차별을 제거해 나가기 위하

여 사례들을 모니터링하고 분쟁을 조정하며, 신고가 있을 때에는 조사권을 발동할 수 있으며, 필요할 때는 신고자를 대리하여 소송을 제기할 수 있는 기능과 권한을 부여한다. 이러한 제도적 장치들은 당장에 고령자의 고용을 증가시켜서 가시적인 효과를 보여주지 않을 수도 있다. 그러나 평등한 기회를 보장하는 제도는 여타 고령자 지원대책에 앞서 선결되어야 하는 기본적인 조건이다.

3. 고용보험의 중고령자 취업지원제도 개선방안

고령자 고용촉진장려금제도가 갖는 긍정적인 면은, 고용보험의 고용안정사업의 일환으로서 피보험자인 사업주로부터 ‘도움이 된다’는 평가를 받고 있다는 점이다. 특히 소규모 사업체의 활용이 활발하다는 점도 이 제도의 바람직한 일면이다.

고령자 고용촉진장려금제도의 활용현황에서 나타나는 문제점은, 첫째, 이 제도의 활용이 특정 산업분야, 즉 부동산·사업서비스업에 속한 사업체에 지나치게 집중되어 있다는 점과 둘째, 고령자 재고용제도의 활용도가 매우 낮다는 점이다. 이러한 문제점은 제도 설계 자체의 불합리성을 반영하는 것일 수 있으므로 개선이 필요하다.

고령자 고용촉진장려금제도의 효과에 대한 분석을 통하여 크게 다음 세 가지 질문에 대하여 대답하였다. 첫째, 이 제도가 실제로 고령자의 (신규)채용을 증대시켰는가? 둘째, 이 제도가 다른 연령계층의 채용을 대체하는 방식으로 고령자를 채용한 것은 아닌가? 셋째, 이 제도가 악용되어 잦은 이직과 결부되지 않고 고용의 유지에 기여하였는가?

첫 번째 질문에 대한 답은 부정적이다. 장려금 수혜사업체의 채용 및 퇴직현황을 살펴보면 수혜사업체에서 고령자의 신규채용이 해가 거듭할수록 증가하고 있기는 하지만 이것이 장려금의 효과인지는 분명하지 않다. 전체 근로자 중에서 신규채용자의 비율을 종속변수로 하여 회귀분석한 결과에 따르면, 고령자 고용촉진장려금의 수혜 여부는 다른 몇 가지 주요 변수를 통제하였을 때에는 신규채용자의 비율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 사업주들 중에서 “고령자 고용촉진장려금제도가 없었더라도 비슷한 수의 인원을 채용하

였을 것”이라고 응답한 경우가 90%를 넘어서고 있다.

“이 제도가 다른 연령계층의 채용을 대체하는 방식으로 고령자를 채용한 것은 아닌가”라는 두 번째 질문에 대한 대답은 더욱 어렵다. 총채용자 중에서 55세 이상 고령자의 비율을 종속변수로 하여 회귀분석한 결과는 산업, 규모, 시기 등을 통제한 이후에도 장려금의 수혜는 고령자 비율 증가와 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그러나 이 모형은 인과관계의 방향 설정에 문제가 있기 때문에 곧바로 장려금 수혜가 총채용자 중 고령자 채용비율을 높인다고 해석할 수는 없다. 보다 직접적으로 고령자 고용촉진장려금이 청장년층의 채용을 대체하였는지를 질문하였을 때에는 70% 이상의 사업체가 ‘그렇지 않다’고 응답하여서 이 제도의 ‘대체효과’는 우려할 만한 수준은 아니라는 판단이다.

“이 제도가 악용되어 잦은 이직과 결부되지 않고 고용의 유지에 기여하였는가”라는 세 번째 질문에 대해서는 좀더 간접적인 평가밖에 하지 못하였다. 고령자 고용촉진장려금 수혜자의 잔존율은 전체 근로자의 평균 잔존율이나 55세 이상 고령자의 잔존율보다 월등히 높다. 그러나 잔존율은 진정한 의미에서 퇴직하지 않고 남은 자의 비율이라기보다는 당해 연도에 새로 채용된 자와 퇴직한 자의 수의 상대적인 차이를 가리킬 뿐이다. 더욱이 고령자 고용촉진장려금 제도의 활용이 활발한 부동산·사업서비스업에서는 다른 산업에서 보다 장려금 수혜자의 잔존율이 낮아서 상대적으로 이 산업 분야에서는 이 제도가 고용 유지에 기여하는 바가 더 적다고 볼 수 있다.

이러한 판단에 근거하여 다음과 같은 방향에서 제도를 개선해 나가는 것이 바람직하다. 현행 고령자 지원제도는 고령자 다수고용장려금, 고령자 신규고용장려금, 고령자 재고용장려금 등 세 가지로 운영되고 있다. 또한 이와 유사한 목적을 가진 제도로 고령자가 아닌 다른 인구집단을 대상으로 하는 제도인 채용장려금, 여성채용장려금, 재고용장려금, 여성재고용장려금 등이 있다. 이러한 고용안정사업 내의 고용촉진지원제도는 각각 그 기본목적에 부합하도록 운영하되 지원대상과 자격이 분명하면서 지원수준이 합리적으로 조정되어야 한다. 그러면서도 지나치게 복잡한 제도로 운영하는 것은 그 자체로 활용도를 떨어뜨리는 요인이 될 수 있으므로 간결한 제도를 유지하는 것이 바람직하다.

가. 다수고용장려금의 개선

다수고용장려금은 고령자를 당해 사업장 상시근로자수의 6% 이상 고용할 경우 초과하여 고용한 고령근로자에 대하여 분기당 9만원을 지원하는 것이다. 현행 다수고용장려금제도의 문제점과 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 근로자의 6%를 고령자로 채용할 수 있는 사업체는 특정한 산업 분야에 속한 것이기 쉽다는 점이다. 즉 제도 자체가 이미 고령자를 특정 직종에 집중시키는 기제로 작용할 가능성을 내포하고 있다. 사업체의 입장에서 볼 때, 고령자를 많이 고용한 사업장은 더 많이 고용할 인센티브가 되지만 그렇지 않은 사업장에서는 한 두 명의 고령자를 추가로 고용할 인센티브는 신규고용장려금 이외에는 없으며 다수고용장려금은 일찌감치 포기하게 된다. 따라서 부동산·사업서비스업종과 같이 이미 고령자의 취업이 활발한 분야에서 집중적으로 활용하게 될 것이다. 그러나 이 제도는 잦은 해고와 재고용으로 제도를 악용할 수 있는 것은 아닌 만큼 큰 문제는 아니라고 본다. 다른 장려금에서 사용하고 있는 방법을 써서 제조업과 비제조업 간에 지원수준이나 기준고용률을 차등화하는 방안을 생각해 볼 수 있으나 굳이 고령자를 특정 산업에 취업하도록 장려할 만한 이유를 발견하기는 어렵다.

둘째, 현행 월 3만원인 다수고용장려금의 지원수준이 지나치게 낮은 수준이어서 고령자를 4~5% 고용하고 있는 사업체로 하여금 6%를 채우게 할 유인을 제공하기 힘들다. 다수고용장려금의 지원수준은 상향 조정될 필요가 있다.

셋째, 현행 다수고용장려금제도는 고령자를 신규로 고용하는 것과 기존의 고령자의 고용을 유지하는 것 사이에 지원상의 차이를 전혀 두지 않는다. 한편, 신규고용장려금은 고령자를 새로 고용하는 데 대한 인센티브가 된다. 이 때문에 현행의 지원제도는 고령자의 고용유지를 장려하는 방향으로서는 제 역할을 다하고 있지 못하다. 이 부분을 보완하는 측면에서 다수고용장려금제도를 개선할 필요가 있다. 제도가 복잡해지는 단점은 있으나 고령자의 근속기간에 따라 지원수준을 차등화하는 방안을 강구해 볼 필요가 있다.

나. 신규고용장려금의 개선

신규고용장려금은 특별한 제한조건 없이 새로이 고용한 고령자에 대해서 임금의 1/3(대규모 기업 1/4)을 6개월간 지급하는 것이다. 현행 고령자 신규고용장려금의 문제점은 아무런 제약조건 없이 무조건 고령자를 채용하면 지원금을 받을 수 있기 때문에 제도를 악용하여 잦은 해고와 재고용을 반복하는 도덕적 해이가 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 문제점을 해결하려면 “채용 이전 3개월과 이후 3개월의 6개월 동안에는 사업체에서 고용조정이 없어야 한다”는 요건의 충족 여부를 철저히 점검하여야 할 것이다.

이 제도의 수혜자의 수를 줄이면서 내실화를 꾀하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 모든 신규채용 고령자에 대해서 임금보조금을 지급하는 대신 공공직업안정기관이나 훈련기관과 연계하여 지원하는 것이다. 인재은행이나 기타 다른 직업안정기관을 통해 구직활동하는 고령자에게 필요한 훈련을 제공하고, 훈련을 마친 자에게는 취업을 알선해 주면서 임금보조금을 지급하는 방식을 취함으로써 일련의 고령자 고용안정지원체계가 원활히 작동할 수 있게 된다. 이러한 체계를 갖추면서 보조금의 지급기간을 연장하거나 지원금액을 상향 조정하여 인센티브를 강화한다면 훈련과 공공직업안정서비스의 기능향상과 더불어 보조금제도의 합리적인 운영을 꾀할 수 있을 것이다.

다. 고령자 재고용장려금의 개선

현행 고령자 재고용장려금은 그 기업체에서 일하다가 퇴직한 45세 이상 60세 미만 근로자를 퇴직 후 3월 후 2년 이내에 재고용하는 경우 1인당 80만~160만원을 일시불로 지원한다. 일반적인 재고용장려금이 구조조정 등 경영상 이유로 퇴직한 자에 한정되고 퇴직후 6개월의 구직기간이 있는 경우에 한하는데 비해서 고령자는 정년퇴직, 질병, 부상, 통근곤란 등의 이유로 퇴직한 자도 지원을 받을 수 있다는 점에서 지급요건이 느슨하다. 그러나 지급수준은 고령자재고용장려금이 낮다.

고령자 재고용장려금은 현행 고용안정사업의 다른 임금보조금제도들과 지원

대상이나 지원자격면에서 다소 중복되는 측면이 있다. 먼저, 고령자 신규고용장려금과 비교해 보면 45세 이상 60세 미만의 고령자가 이직 후 구직활동을 하는 경우 이전에 일하던 회사로 다시 가면 재고용장려금을 받게 되고 다른 회사로 가면 신규고용장려금을 받게 된다. 재고용장려금은 1회 160만원 수급이고 신규고용장려금은 6개월에 걸쳐서 임금의 1/3을 지원받는 것이므로 사업주의 입장에서 굳이 재고용장려금 수급대상을 고용할 인센티브는 크지 않을 것으로 보인다. 또한 고령자 재고용장려금을 일반적인 재고용장려금과 비교해 볼 때, 일반적인 재고용장려금은 이직 후 구직기간이 6개월 이상이어야 한다는 조건면에서 다르기는 하지만 지원금액도 200만원으로 고령자 재고용장려금보다 많기 때문에 사업주의 입장에서 볼 때, 고령자 재고용장려금을 신청할 이유가 없다. 따라서 현행의 ‘고령자 재고용장려금’이 일반적으로 적용되는 ‘재고용장려금’에 비해서 고령자를 재고용(recall)하도록 인센티브를 부여하는 제도 본연의 취지를 살리려면 ‘재고용장려금’보다 지원금액이 높거나 지원기간이 길어야 한다.

4. 훈련과 취업알선시스템 구축

우리 나라의 현행 고령자 고용촉진법은 고령자에 대한 직업훈련을 실시하도록 명시하고 있다. 그러나 고령자 직업훈련은 단기적응훈련 이외에는 거의 전무한 실정이며, 단기적응훈련도 훈련 후 취업률이 저조하여 현재의 모양으로 향후 훈련인원을 확대해 나가기는 어려울 것으로 보인다.

고령자의 취업알선을 위한 기관으로는 고급인력정보센터와 고령자 인재은행이 있다. 고령자 인재은행은 사회단체와 사회복지관, 산업인력공단의 지역본부(지역사무소)를 지정하여 고령자 대상의 취업알선 업무를 하게 하고 국고보조금을 지급하는 방식으로 운영된다. 공공직업안정기관인 고용안정센터에서는 고령자 관련업무를 전담하는 창구가 설치되어 있지 않으며, 인력은행은 ‘잠재인력창구’라는 이름으로 기혼 여성과 고령자 업무를 동시에 담당하도록 하고 있는데, 대개는 기혼 여성에 대한 취업알선 업무가 주가 되고 있다.

현재의 공공취업알선서비스(Public Employment Service) 체계는 고령자에 대한 취업알선 체계로는 매우 취약한 형편이다. 그렇다고 해서 모든 고용안정

센터와 인력은행에 고령자 전담창구를 설치하고 전담 상담원을 배치하는 것은 현실적인 대안이 되지 못하는 형편이다. 혹시 이것이 가능하다고 하더라도 고령자를 청장년층 근로자와 마찬가지로 취업알선하는 것은 그 효과면에서도 바람직한 안은 아닌 것으로 보인다. 그 대신 기왕에 고령자가 많이 왕래하는 비영리 민간단체나 사회단체를 지정하여 고령자 취업알선 업무를 하게 하는 방법은 바람직한 방법이라고 판단된다.

미국과 일본에서 모두 볼 수 있는 것으로서 직업훈련과 취업알선, 기타 노인 복지 프로그램이 하나의 체계로 일원화되고 한 장소에서 이러한 서비스를 모두 받을 수 있는 형태의 시설을 갖는 것이 바람직해 보인다. 구직의사를 밝히는 고령자에게는 취업을 알선해 주고, 필요할 때는 바로 직업능력 향상을 위한 훈련을 실시하며, 공공부문에서 시간제 근로를 개발하여 제공하고, 여건에 따라서는 단순히 생계를 지원하기도 하며, 자원봉사와 취미활동을 할 수 있도록 도와주기도 하는 종합적인 노인복지 프로그램을 구성하는 것이다.

현재 인재은행은 보다 적극적으로 운영할 필요가 있다. 인재은행을 지정하고 일부 보조금을 지급하는 것으로 끝날 것이 아니라 그 운영현황에 대하여 지속적으로 모니터링해야 한다. 인재은행은 고령자의 취업과 훈련에 관한 한 모든 서비스를 제공하는 종합적인 고령자 지원센터의 역할을 할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 상담원의 전문성을 향상시킬 수 있는 교육훈련을 실시하고, 고령자의 취업, 훈련, 기타 고령자 지원복지제도에 대한 종합적인 안내 지침서를 제공하는 방안이 강구되어야 한다.

5. 기타 고령자 고용촉진제도의 개선

가. 다수이직에 대한 신고 의무화

일본의 ‘다수이직신고’제도를 참고하여 우리 나라에서 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 일정 기간(예컨대 분기) 이내에 많은 수의 고령 이직자가 발생하는 경우 이 내용을 고용안정기관에 신고하는 것이다. 사업주의 입장에서 보면 또 하나의 규제로 여겨질 수 있으므로 도입에 신중을 기하여야 하겠지만,

이직자에 대한 관리가 바로 공공직업안정기관으로 넘어가서 훈련을 제공하거나 새로운 직업을 알선할 수 있게 되기 때문에 고령근로자에 대해서 국가가 계속 보호하고 지원한다는 긍정적인 의미가 있다.

나. 기준고용률의 상향 조정 또는 적용에 강제성 부여

고령자 고용촉진법은 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서 상시고용하는 고령자의 비율을 정하고 있고(3%), 이러한 기준고용률을 지키려는 노력이 미흡한 경우 노동부 장관은 사업주에 대하여 기준고용률 이행에 관한 계획을 작성하여 제출하게 하고 이 계획의 적절한 실시를 권고할 수 있다. 현재 근로자 300인 이상 규모 사업장의 평균 중고령자(55세 이상)의 고용률은 이미 3%를 넘어서고 있다. 고령자 고용률 3%는 대규모 사업장의 경우 현실적으로 충분히 지킬 수 있는 수준의 것으로 보인다. 이것을 달리 말하면, 고령자의 고용을 촉진하기 위한 가이드라인으로서는 부적절한 수준이라고 볼 수도 있다. ‘기준고용률’제도가 실제로 고령자의 고용을 촉진하는 방향으로 작동하기 위해서는 ‘기준고용률’을 상향 조정하는 방안과 현재의 기준고용률 수준을 그대로 유지하더라도 이를 지키지 않는 기업에 대한 적극적인 제도와 제재를 가하는 방안 중에 하나가 적용되어야 할 것이다.

다. 적합직종의 선정과 채용지도 폐지

고령자 적합직종은 상대적으로 힘이 덜 들고 고령자가 수행하여도 생산성의 차이가 적다고 판단되는 직종으로 1992년에 20개를 선정한 이래 현재까지 총 77개의 직종이 선정되었다. 국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출연기관 등 공공부문에서는 고령자 적합직종에서 신규채용이 있을 경우 고령자를 우선적으로 채용하도록 하였는데, 1999년 현재 공공부문의 고령자 적합직종 채용률은 40.8%였다.

고령자 적합직종과 관련하여 제기되는 문제는 매우 근본적인 것이다. 고령자에게 적합한 직종을 선정하여 공포하는 것이 공공부문 이외의 부문에서 고

령자의 고용을 촉진하는 역할을 할 수 있을까 하는 그 실효성에 대한 의문이 먼저 제기된다. 또한 적어도 공공부문에서는 고령자의 채용을 장려할 수 있다고 하더라도, 특정직종에 한하여 고령자의 채용을 권장하는 것이 이 직종 이외의 다른 직종에서는 고령자의 취업이 적절하지 않다는 잘못된 메시지를 전달하게 되지 않을까 하는 우려도 생긴다. 고령자는 현재 적합직종 이외에도 무수히 많은 직종에서 일하고 있으므로, 고령자가 활동 가능한 영역을 명시함으로써 이들의 영역을 오히려 축소하게 되는 우를 범하는 것일 수도 있다. 또한 공무원의 채용연령 제한과 적합직종 우선 채용지도는 그 취지가 정면으로 배치되는 것이므로 시정되어야 한다. 적합직종을 정하고 이 직종에서 고령자를 우선채용하도록 권장하는 대신 공무원의 채용연령 제한을 철폐하고 공공부문에서의 고령자 기준고용률을 민간부문의 기준고용률보다 높게 설정하는 방안을 검토해 볼 만하다.

참고문헌 및 자료

◆ 참고문헌

- 김동배, 「노인의 경제생활: 노인도 경제생활의 주체이다」, 김익기 외, 『한국 노인의 삶: 진단과 전망』, 미래인력센터, 1999.
- 김상호, 『고용보험제도하에서의 고령자 고용촉진지원방안에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1996.
- 김재원, 『중·고령자의 직업안정을 위한 정책과제』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1998.
- 노동부, 『고령자 고용촉진』, 장애인고용과(미발간 자료), 1999. 10.
- _____, 『고령자 고용촉진제도 해설』, 1997. 3.
- _____, 『고령화 사회의 고용구조: 선진국의 경험과 우리나라의 정책과제』, 1999.
- _____, 『고용보험백서』, 2000.
- _____, 『고용보험제의 주요내용』, 2000.
- _____, 중앙고용정보관리소, 『고용보험통계월보』, 각호.
- 박경숙, 「노동시장의 연령차별 구조와 고연령층의 취업생활」, 『노동경제논집』, 제24권 특별호, 2000.
- 신영수, 「중고령자의 고용안정과 촉진에 관한 연구」, 『한국인구학』, 제23권 제1호, 2000.
- 유경준·하은식, 『일본의 고용대책기본계획』, 한국노동연구원, 1997.
- 이해영, 『일본의 퇴직금제도』, 한국노동연구원, 1997.
- 정경희 외, 『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원, 1998.

- 통계청, 『장래인구 추계』, 1996.
- 한국여성개발원, 『초기 노인여성의 사회참여 방안에 관한 연구』, 1994.
- 한국노동연구원 부설고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.
- 허재준, 「고령자 임금노동시장의 구조와 정책적 시사」, 『한국인구학』, 제21권 제2호, 1998.
- 허재준·전병유, 「우리나라 임금의 연공프리미엄 구조」, 『노동경제논집』, 제21권 제1호, 1998.
- _____, 『고령자 노동시장 : 현황과 정책과제』, 한국노동연구원, 1998.
- Alexander, Leslie and Lonard Kaye, *Part-time Employment for the Low-Income Elderly*, Garland, 1997.
- Esping-Anderson, and H. Sonnberger, “The Demographic of Age in Labor-Market Management”, in J. Myles & J. Quadagno (eds.), *States, Labor Markets and the Future of Old Age Policy*, Philadelphia: Temple University Press, 1991.
- Johnson, Paul and Klaus Zimmermann, *Labor Markets in an Aging Europe*, Cambridge University Press, 1993.
- Wise, David, *Advances in the Economics of Aging*, NBER, Chicago Press, 1996.
- OECD, *The Transition from Work to Retirement*, Paris, 1995a.
- _____, *The Labour Market and Older Workers*, Paris, 1995b.
- _____, *The Labor Market and Older Workers*, Social Policy Studies, No. 17, 1995.

◆ 자 료

- 노동부 중앙고용정보관리소, 「고용보험 DB」.
- 통계청, 「경제활동인구조사 원자료」, 1990~99.
- 통계청, 「Kosis database」.
- 한국노동연구원, 「한국노동패널자료 1~2차년도」.
- 한국노동연구원, 「고령자 고용촉진장려금제도 조사자료」.

부 표

〈부표 1〉 연령계층별 인구구성 및 부양비 추이

(단위 : 천명, %)

	1995	2000	2005	2010
구성비	45,093(100.0)	47,275(100.0)	49,123(100.0)	50,618(100.0)
0~14세	10,537 (23.4)	10,233 (21.7)	10,421 (21.2)	10,080 (19.9)
15~64세	31,899 (70.7)	33,671 (71.2)	34,449 (70.1)	35,506 (70.1)
65세 이상	2,657 (5.9)	3,371 (7.1)	4,253 (8.7)	5,032 (10.0)
총부양비	41.3	40.4	42.5	42.6
유년 부양비	33.0	30.4	30.2	28.4
노년 부양비	8.3	10.0	12.3	14.2

자료 : 통계청, 『장래인구 추계』, 1996.

〈부표 2〉 연령계층별 경제활동참가율

(단위 : 나이, %)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
전 체	60.0	61.9	62.0	62.2	60.7	60.5
15~19세	14.6	11.9	11.0	10.8	10.6	11.2
20~29세	65.3	66.2	66.8	67.4	64.7	63.9
30~39세	75.6	75.8	76.3	76.9	75.2	75.2
40~49세	78.8	80.3	80.5	80.4	79.0	78.6
50~59세	72.4	72.0	71.5	72.1	70.0	69.6
60~64세	53.8	58.3	58.4	58.9	56.0	55.6
65세 이상	26.1	28.5	29.0	30.2	27.7	28.5

자료 : 통계청, KOSIS DB.

〈부표 3〉 경제활동참가율의 국제비교(55~64세)

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

(단위 : %)

	1979	1983	1990	1994	1995	1996	1997	1998
한 국	-	-	62.5	63.9	64.1	63.6	64.3	61.3
호 주	44.3	40.9	44.1	43.3	44.9	45.9	45.3	46.6
벨기에		30.6	22.2	23.5	24.2	22.8	23.1	23.8
핀란드	47.7	50.4	42.4	42.9	44.4	46.4	44.7	42.0
덴마크	-	50.4	57.1	53.7	53.6	50.6	54.1	53.1
프랑스	53.7	42.6	38.1	35.9	36.1	36.6	36.7	36.1
독 일	44.0	41.8	41.6	40.7	42.5	43.6	45.1	44.5
이탈리아	23.3	22.2	32.5	29.4	28.3	28.5	28.6	28.3
일 본	62.9	63.7	64.7	66.1	66.2	66.3	66.9	67.1
네덜란드	38.6	33.3	30.9	30.2	29.9	31.2	32.7	34.1
노르웨이	65.1	66.4	63.1	63.3	64.8	66.0	67.7	68.2
스페인	48.1	44.6	40.0	36.8	36.5	37.3	37.8	38.8
스웨덴	66.6	68.2	70.5	66.2	67.1	69.0	68.1	67.5
영 국	-	-	53.0	52.1	51.4	51.4	51.7	51.0
미 국	56.3	54.5	55.9	56.8	57.2	57.9	58.9	59.3
EU	-	-	41.0	39.4	39.5	40.2	40.8	40.4
OECD유럽	-	-	41.9	39.8	39.6	40.0	40.5	40.2
OECD전체	-	-	50.4	49.2	49.1	49.6	50.2	50.5

자료 : 한국직업능력개발원(1999), 『준·고령자 직업훈련 프로그램 개발연구』에서 재인용.

〈부표 4〉 연령계층별 실업률

(단위 : 나이, %)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
전 체	2.4	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3
15~19세	9.2	8.1	7.5	9.9	20.9	19.7
20~29세	4.9	4.3	4.4	5.4	11.4	10.2
30~39세	1.6	1.3	1.4	1.9	5.7	5.3
40~49세	1.2	1.1	1.1	1.5	5.5	5.2
50~59세	1.0	0.9	0.9	1.3	5.2	5.2
60~64세	0.6	0.7	0.5	1.0	3.2	3.8
65세 이상	0.2	0.1	0.2	0.5	1.5	0.9

자료 : 통계청, KOSIS DB.

〈부표 5〉 50세 이상 산업별 취업자 및 구성비

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

(단위 : 천명, %)

	1983*	1995		1996		1997		1998	
			구성비		구성비		구성비		구성비
전체	100.0	4,708	100.0	4,848	100.0	5,103	100.0	4,855	100.0
농림어업	61.6	1,625	34.5	1,580	32.6	1,584	31.0	1,680	34.6
광업	0.1	9	0.2	8	0.2	9	0.2	6	0.1
제조업	7.5	619	13.1	641	13.2	653	12.8	537	11.1
전기·가스·수도사업	0.0	13	0.3	14	0.3	13	0.2	12	0.2
건설업	3.2	373	7.9	398	8.2	418	8.2	281	5.8
도소매·소비자용품 수리업	16.6	653	3.9	678	3.9	722	14.1	703	14.4
음식·숙박업	-	305	6.5	325	6.7	343	6.7	316	6.5
운수·창고·통신	1.2	201	4.3	221	4.5	252	4.9	242	4.9
금융·보험·부동산임대	2.9	331	7.0	376	7.7	425	8.3	382	7.9
공공·개인·사회서비스업 및 기타	6.9	578	12.3	607	12.5	684	13.4	694	14.3
남자	100.0	2,763	100.0	2,860	100.0	3,002	100.0	2,878	100.0
농림어업	60.4	833	30.1	810	28.3	798	26.5	818	28.4
광업	0.2	9	0.3	8	0.2	8	0.2	6	0.2
제조업	6.7	329	11.9	339	11.8	366	12.1	309	10.7
전기·가스·수도사업	0.0	11	0.4	12	0.4	12	0.4	12	0.4
건설업	5.1	336	12.1	359	12.5	375	12.5	258	8.9
도소매·소비자용품 수리업	14.0	365	13.2	381	13.3	401	13.3	398	13.8
음식·숙박업	-	83	3.0	87	3.0	89	2.9	87	3.0
운수·창고·통신	2.0	192	6.9	211	7.4	242	8.0	226	7.8
금융·보험·부동산임대	4.7	237	8.6	268	9.4	292	9.7	272	9.4
공공·개인·사회서비스업 및 기타	7.1	368	13.3	384	13.4	419	13.7	442	15.3
여자	100.0	1,943	100.0	1,989	100.0	2,098	100.0	1,977	100.0
농림어업	63.3	793	40.8	769	38.7	785	37.4	813	41.1
광업	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
제조업	8.8	291	14.9	302	15.2	289	13.8	229	11.6
전기·가스·수도사업	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
건설업	0.5	37	1.9	40	2.0	44	2.1	24	1.2
도소매·소비자용품 수리업	20.4	287	14.7	297	14.9	322	15.3	305	15.4
음식·숙박업	-	222	11.4	238	11.9	253	12.0	231	11.7
운수·창고·통신	0.0	8	0.4	11	0.5	10	0.5	16	0.8
금융·보험·부동산임대	0.5	94	4.8	108	5.4	128	6.1	109	5.5
공공·개인·사회서비스업 및 기타	6.7	210	10.8	223	11.2	266	12.7	252	12.7

주 : * : 55세 이상

자료 : 한국직업능력개발원(1999), 『준·고령자 직업훈련 프로그램 개발연구』에서 재인용.

〈부표 6〉 50세 이상 직업별 취업자 추이

(단위 : 천명, %)

	1995		1996		1997		1998	
		구성비		구성비		구성비		구성비
전체	4,708	100.0	4,848	100.0	5,103	100.0	4,855	100.0
입법 공무원 및 고위임직원 및 관리자	176	3.7	186	3.8	193	3.8	198	4.1
전문가	147	3.1	153	3.1	166	3.2	173	3.5
기술공 및 준전문가	186	3.9	197	4.1	219	4.3	200	4.1
사무직원	132	2.8	139	2.8	149	2.9	148	3.0
서비스 근로자 및 상점과 시장 판매 근로자	915	19.4	964	19.9	1,040	20.4	1,005	20.7
농업 및 어업숙련근로자	1,535	32.6	1,512	31.2	1,513	29.6	1,617	33.3
기능원 및 관리기능근로자	473	10.0	505	10.4	523	10.2	392	8.1
장치·기계조작원 및 조립원	254	5.4	278	5.7	332	6.5	320	6.6
단순노무직 근로자	886	18.8	912	18.8	969	19.0	800	16.5
남자	2,763	100.0	2,860	100.0	3,005	100.0	2,877	100.0
입법 공무원 및 고위임직원 및 관리자	169	6.1	178	6.2	185	6.1	190	6.6
전문가	125	4.5	129	4.5	138	4.6	153	5.3
기술공 및 준전문가	163	5.9	173	6.0	192	6.4	183	6.4
사무직원	113	4.0	118	4.1	128	4.2	121	4.2
서비스 근로자 및 상점과 시장판매 근로자	362	13.1	377	13.1	400	13.3	398	13.8
농업 및 어업숙련 근로자	812	29.3	798	27.9	780	25.9	853	29.6
기능원 및 관리기능 근로자	322	11.6	347	12.1	367	12.2	266	9.2
장치·기계조작원 및 조립원	223	8.0	248	8.7	292	9.7	285	9.9
단순노무직 근로자	472	17.0	498	17.4	525	17.5	429	14.9
여자	1,945	100.0	1,989	100.0	2,098	100.0	1,977	100.0
입법공무원 및 고위임직원 및 관리자	7	0.3	8	0.4	8	0.4	8	0.4
전문가	23	1.2	23	1.2	27	1.3	20	1.0
기술공 및 준전문가	24	1.2	23	1.2	27	1.3	19	0.9
사무직원	19	0.9	21	1.0	24	1.1	26	1.3
서비스 근로자 및 상점과 시장판매 근로자	552	28.4	587	29.5	639	30.4	608	30.8
농업 및 어업숙련 근로자	722	37.1	719	36.1	732	34.9	765	38.7
기능원 및 관리기능 근로자	151	7.7	158	7.9	155	7.4	126	6.4
장치·기계조작원 및 조립원	32	1.6	34	1.7	38	1.8	33	1.7
단순노무직 근로자	417	21.4	415	20.8	445	21.2	372	18.8

자료 : 한국직업능력개발원(1999), 『준·고령자 직업훈련 프로그램 개발연구』에서 재인용.

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

〈부표 7〉 50세 이상 종사상지위별 취업자 추이

(단위 : 천명, %)

		1995		1996		1997		1998	
			구성비		구성비		구성비		구성비
총취업자		4,708	100.0	4,848	100.0	5,103	100.0	4,855	100.0
임금 근로자	전 체	1,974	41.9	2,100	43.3	2,238	43.8	1,961	40.3
	상용 및 임시근로자	1,436	30.5	1,549	31.9	1,165	22.8	1,473	30.3
	일용근로자	539	11.4	551	11.4	573	11.2	487	10.0
비임금 근로자	전 체	2,734	58.1	2,748	56.7	2,864	56.1	2,895	59.6
	고용주	306	6.5	315	6.5	339	6.6	299	6.1
	자영업주	1,729	36.7	1,762	36.3	1,854	36.3	1,852	38.1
	무급가족종사자	697	14.8	671	13.8	671	13.1	745	15.3

자료 : 한국직업능력개발원(1999), 『준·고령자 직업훈련 프로그램 개발연구』에서 재인용.

〈부표 8〉 기업규모별 고령자 고용률 현황

(단위 : %)

기업규모(종업원수)	고령자 비율(55세 이상)	
	한 국	일 본
5~ 9인	6.0	22.4
10~ 29인	6.4	-
30~ 99인	6.7	21.0
100~299인	5.2	16.4
300~999인	3.7	11.7
1,000인 이상	1.9	7.8
평균(전체)	5.2	16.0

자료 : 한국직업능력개발원(1999), 『준·고령자 직업훈련 프로그램 개발연구』에서 재인용.

〈부표 9〉 고령자 고용축진장려금 비수혜사업체의 채용 및 퇴직현황

(단위: %)

	총채용자 중 55세 이상 비율	전체 근로자 잔존율	55세 이상 잔존율	기타 장려금 수혜자 잔존율
1998	6.5	11.8	20.0	70.4
1999	4.2	32.6	4.4	68.6
2000	5.7	9.2	-5.9	62.3

주 : 잔존율=(채용자수-퇴직자수)/채용자수*100

자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용축진장려금지원 실태조사」, 2000.

〈부표 10〉 고령자 고용촉진장려금 비수혜사업체의 채용 및 퇴직현황 II (2000년 상반기)

	총채용자 중 55세 이상 비율	전체 근로자 잔존율	55세 이상 잔존율	기타 장려금 수혜자 잔존율
제조업	2.6	42.7	-100.0	60.0
보안서비스	6.5	18.6	25.0	62.0
기타서비스	5.8	-144.2	-200.0	100.0
10인 미만	5.9	19.6	0.0	40.0
10~99인	5.7	1.4	-16.0	65.9
100인 이상	5.2	50.0	66.7	0.0

주 : 잔존율=(채용자수-퇴직자수)/채용자수*100

자료 : 한국노동연구원, 「고령자고용촉진장려금지원 실태조사」, 2000.

부 록

부록 1 : 다항로짓모형 해설

부록 2 : 고령자 고용촉진장려금에 대한 설문지(수혜사업체용)

부록 3 : 고령화 고용촉진장려금에 대한 설문지(비수혜사업체용)

부록 4 : 고령화 관련 국제행동계획

부록 1 : 다항로짓모형 해설

분석방법으로 활용한 다항로짓(multinomial logit) 모형의 정의는 다음과 같다.

$$\text{logit}_{ij} = \log [\pi_{ij} / \pi_{ij}]$$

우리의 분석모델에서 i 는 한 설명변수의 변수값이고, j 는 고령자의 경제활동 상태를 나타내는 변수값이다. 따라서, 어떤 고령자가 비경제활동상태($j=4$)로 남아 있지 않고 임금근로자로 취업할($j=1$) 가능성은

$$\text{logit}_{i1} = \log [\pi_{i1} / \pi_{i4}]$$

로 나타낼 수 있으며, 비경제활동상태($j=4$)로 있지 않고 구직활동을 하면서 자영업자나 무급가족종사자로($j=2$)로 있을 가능성은

$$\text{logit}_{i2} = \log [\pi_{i2} / \pi_{i4}]$$

로 나타낼 수 있으며, 비경제활동상태($j=4$)로 있지 않고 구직활동을 하면서 실업자($j=3$)로 있을 가능성은

$$\text{logit}_{i3} = \log [\pi_{i3} / \pi_{i4}]$$

로 표시할 수 있다. 우리가 다항로짓 분석으로 추론하고자 하는 모델은

$$\text{logit}_{ik} = \alpha_{ik} + x_i \beta_k$$

이다. 여기서 α_{ik} 는 상수항의 모수(parameter)이며 β_k 는 회귀계수(regression parameter)이다.

부록 2 : 고령자 고용촉진장려금에 대한 설문지(I)

(수혜사업체용)

1. 한국노동연구원은 정부출연 정책연구기관으로 노동시장, 노사관계 등 노동관련 분야를 전문적으로 연구하는 기관이며, 고용보험연구센터는 그 부설기관으로 고용보험제도의 원활한 운용과 제도 정착을 위하여 관련 주제들에 대한 연구를 담당하고 있습니다.
2. 이번에 ‘중고령 실업자의 노동시장 재진입을 위한 프로그램’에 관한 연구의 일환으로 고령자 고용촉진장려금제도의 활용실태와 효과에 대한 설문조사를 실시하게 되었습니다.
3. 귀사에서 응답해 주신 내용은 통계법에 의해서 그 비밀이 완전히 보장되며, 조사 결과는 본 연구 목적을 위해서만 활용됩니다.
4. 바쁘시더라도 향후 고용보험제도의 개선과 정책수립에 도움이 될 수 있도록 해당사항에 빠짐없이 응답해 주시면 고맙겠습니다.

한국노동연구원 고용보험연구센터
담당연구자 장지연 (02-782-0141 구내217)

사업체명		
응답자	성명	
	직위/직책	
	전화번호	

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

1. 귀사의 인력변동과 채용에 관한 항목입니다.

	성별 근로자수		연령별 근로자수			정규/비정규 근로자수		당시 인력부족여부
	남 자	여 자	45세미만	45~54세	55세이상	정규직	비정규직	
								1. 부족 2. 적당 3. 과잉
1998년 12월	명	명	명	명	명	명	명	
1999년 12월	명	명	명	명	명	명	명	
2000년 6월	명	명	명	명	명	명	명	

※ 비정규직은 임시직, 일용직, 파견근로, 파트타임근로 등을 말합니다.

	신규 채용자수 (재고용 포함)				퇴직자수			
	총 채용자수	55세 이상 채용자수	고령자 고용촉진 장려금을 통한 채용	기타고용 보험의 장려금을 통한 채용	총 퇴직자수	55세이상 퇴직자수	고령자 장려금으로 채용한 자 중 퇴직자 수	기타 고용 보험의 장려금으로 채용한 자 중 퇴직자수
1998년 1~12월	명	명	명	명	명	명	명	명
1999년 1~12월	명	명	명	명	명	명	명	명
2000년 1~6월	명	명	명	명	명	명	명	명

2. 1999년 1월 이후 지금까지, 고령자 신규고용지원금이나 고령자 재고용지원금
으로 채용한 근로자들에 대해서 답하여 주십시오.

	성 별	연령	학력	하는 일 (보기참조)	채용시기	퇴직시기		신규/재고 용 여부
	1.남 2.여		1.중졸이하 2. 고졸 3.전문대이상					1. 신규 2. 재고용
1		세			년 월	년 월		
2		세			년 월	년 월		
3		세			년 월	년 월		
4		세			년 월	년 월		
5		세			년 월	년 월		
6		세			년 월	년 월		
7		세			년 월	년 월		
8		세			년 월	년 월		
9		세			년 월	년 월		
10		세			년 월	년 월		

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

	성 별	연령	학력	하는 일 (보기참조)	채용시기	퇴직시기	신규/재고 용 여부
	1.남 2.여		1.중졸이하 2. 고졸 3.전문대이상				1. 신규 2. 재고용
1		세			년 월	년 월	
2		세			년 월	년 월	
3		세			년 월	년 월	
4		세			년 월	년 월	
5		세			년 월	년 월	
6		세			년 월	년 월	
7		세			년 월	년 월	
8		세			년 월	년 월	
9		세			년 월	년 월	
10		세			년 월	년 월	

※ 해당 근로자가 20명을 초과하는 경우에는 뒷면을 이용하여 모두 답하여 주십시오.

※ 현재 근무중인 자는 퇴직시기를 기입하지 마십시오.

※ 하는 일의 보기.

직종 대분류	직종 중분류
의회의원 및 고위직원 및 관리자	01. 의회의원 및 고위임원 02. 행정 및 경영관리자 03. 일반관리자
전문가	11. 과학 전문가 12. 컴퓨터관련 전문가 13. 공학 전문가 14. 보건의료 전문가 15. 교육 전문가 16. 행정, 경영 및 재정 전문가 17. 법률, 사회서비스 및 종교 전문가 18. 문화, 예술 및 방송관련 전문가
기술공 및 준전문가	21. 과학관련 기술종사자 22. 컴퓨터관련 준전문가 23. 공학관련 기술종사자 24. 보건의료 준전문가 25. 교육 준전문가 26. 경영 및 재정 준전문가 27. 사회서비스 및 종교 준전문가 28. 예술, 연예 및 경기 준전문가 29. 기타 준전문가
사무 종사자	31. 일반사무 관련 종사자 32. 고객센터 사무 종사자
서비스 종사자	41. 대인서비스 관련 종사자 42. 조리 및 음식 서비스 종사자 43. 여행 및 운송관련 종사자 44. 보안서비스 종사자
판매 종사자	51. 도소매 판매 종사자 52. 통신 판매 종사자 53. 호텔 및 홍보 종사자
농업, 임업 및 어업 숙련 종사자	61. 농업 숙련 종사자 62. 임업 숙련 종사자 63. 어업 숙련 종사자
기능원 및 관련기능 종사자	71. 추출 및 건설기능 종사자 72. 금속, 기계 및 관련기능 종사자 73. 기계설치 및 정비기능 종사자 74. 정밀기구, 세공 및 수공예기능 종사자 75. 기타 기능원 및 관련기능 종사자
장치·기계조작 및 조립 종사자	81. 고정기계장치 및 시스템 조작 종사자 82. 기계 조작용 및 관련 종사자 83. 조립 종사자 84. 운전원 및 관련 종사자
단순노무 종사자	91. 서비스 관련 단순노무 종사자 92. 농림어업 관련 단순노무 종사자 93. 제조 관련 단순노무 종사자 94. 광업, 건설 및 운송 관련 단순노무 종사자

3. 1999년부터 현재까지, 고령자 고용촉진장려금이 없었더라면 실제로 채용한 인원보다 더 적은 인원을 채용하셨겠습니까? (고령자 고용촉진장려금 : 고령자 다수고용촉진, 고령자 신규고용촉진, 고령자 재고용촉진)

- ① 그렇다. 더 적은 인원을 채용하였을 것이다.
② 아니다. 그래도 이 정도 인원은 채용하였을 것이다.

- 3-1. (그렇다고 응답한 경우) 그렇다면, 몇 명이나 채용하셨겠습니까?

명

4. 고령자에 대한 지원금이 없었다면 고령자 대신 젊은 근로자를 채용하셨겠습니까?

- ① 그렇다. ② 아니다.

5. 향후 1년간 신규인력을 채용할 계획이 있으십니까?

- ① 있다. ② 없다. ③ 모르겠다.

- 5-1. (있다고 응답한 경우) 성별과 연령별로 어떤 근로자를 몇 명이나 구하실 생각입니까?

55세 미만 남자	55세 이상 남자	55세 미만 여자	55세 이상 여자
명	명	명	명

6. 고용보험 서비스에 대해 귀사는 어떻게 평가하고 계십니까?

- 6-1. 납부하는 고용보험료에 비해 업체가 제공받는 서비스가 다양하지 못하다.

- ① 매우 그렇다.
② 약간 그런 편이다.
③ 그렇지 않은 편이다.
④ 매우 그렇지 않다.

6-2. 납부하는 고용보험료에 비해 업체가 제공받는 서비스가 일반적으로 실효성이 없다.

- ① 매우 그렇다.
- ② 약간 그런 편이다.
- ③ 그렇지 않은 편이다.
- ④ 매우 그렇지 않다.

6-3. 고령자 고용촉진장려금제도로 인하여 실제적인 도움을 받았다.

- ① 매우 그렇다.
- ② 약간 그런 편이다.
- ③ 그렇지 않은 편이다.
- ④ 매우 그렇지 않다.

부록 3 : 고령자 고용촉진장려금에 대한 설문지(Ⅱ)

(비수혜사업체용)

1. 한국노동연구원은 정부출연 정책연구기관으로 노동시장, 노사관계 등 노동관련 분야를 전문적으로 연구하는 기관이며, 고용보험연구센터는 그 부설기관으로 고용보험제도의 원활한 운용과 제도 정착을 위하여 관련 주제들에 대한 연구를 담당하고 있습니다.
2. 이번에 “중고령 실업자의 노동시장 재진입을 위한 프로그램”에 관한 연구의 일환으로 고령자 고용촉진장려금제도의 활용실태와 효과에 대한 설문조사를 실시하게 되었습니다.
3. 귀사에서 응답해 주신 내용은 통계법에 의해서 그 비밀이 완전히 보장되며, 조사 결과는 본 연구 목적을 위해서만 활용됩니다.
4. 바쁘시더라도 향후 고용보험제도의 개선과 정책수립에 도움이 될 수 있도록 해당사항에 빠짐없이 응답해 주시면 고맙겠습니다.

한국노동연구원 고용보험연구센터
담당연구자 장지연 (02-782-0141 구내217)

사업체명		
응답자	성명	
	직위/직책	
	전화번호	

중고령자 노동시장의 특성과 고용지원 정책

1. 귀사의 인력변동과 채용에 관한 항목입니다.

	성별 근로자수		연령별 근로자수			정규/비정규 근로자수		당시 인력부족여부
	남자	여자	45세미만	45~54세	55세이상	정규직	비정규직	
1998년 12월	명	명	명	명	명	명	명	1. 부족 2. 적당 3. 과잉
1999년 12월	명	명	명	명	명	명	명	
2000년 6월	명	명	명	명	명	명	명	

※ 비정규직은 임시직, 일용직, 파견근로, 파트타임근로 등을 말합니다.

	신규 채용자수 (재고용 포함)				퇴직자수			
	총 채용자수	55세 이상 채용자수	고령자신 규고용촉 진장려금 을 통한 채용	기타 고용 보험의 장려금 을 통한 채용	총 퇴직자수	55세 이상 퇴직자수	고령자 장 려금으로 한 자 중 직자 수	기타 고용 보험으로 한 자 중 퇴직 자수
1998년 1~12월	명	명	명	명	명	명	명	명
1999년 1~12월	명	명	명	명	명	명	명	명
2000년 1~6월	명	명	명	명	명	명	명	명

2. 고령자 고용촉진장려금제도를 활용하지 않은 이유는 무엇입니까? (고령자 고용촉진장려금은 고령자 다수고용촉진, 고령자 신규고용촉진, 고령자재고용촉진장려금 등임.)

- ① 그런 제도가 있는지 몰랐다.
- ② 지원액수와 지원기간이 불충분하여
- ③ 지원제도가 복잡하고 까다로워서
- ④ 채용장려금 대상자를 찾을 수 없었기 때문에
- ⑤ 인력이 부족하지 않았기 때문에
- ⑥ 고령자를 채용할 생각이 없어서
- ⑦ 회사 재정 형편상 인력을 충원할 처지가 아니어서
- ⑧ 시장 또는 기업전망이 불투명하여

3. 향후 1년간 신규인력을 채용할 계획이 있으십니까?

- ① 있다. ② 없다. ③ 모르겠다.

3-1. (있다고 응답한 경우) 성별과 연령별로 어떤 근로자를 몇 명이나 구하실
생각입니까?

55세 미만 남자	55세 이상 남자	55세 미만 여자	55세 이상 여자
명	명	명	명

4. 고용보험 서비스에 대해 귀사는 어떻게 평가하고 계십니까?

4-1. 납부하는 고용보험료에 비해 업체가 제공받는 서비스가 다양하지 못하다.

- ① 매우 그렇다.
② 약간 그런 편이다.
③ 그렇지 않은 편이다.
④ 매우 그렇지 않다.

4-2. 납부하는 고용보험료에 비해 업체가 제공받는 서비스가 일반적으로 실효
성이 없다.

- ① 매우 그렇다.
② 약간 그런 편이다.
③ 그렇지 않은 편이다.
④ 매우 그렇지 않다.

4-3. 장려금제도로 인하여 실제적인 도움을 받았다.

- ① 매우 그렇다.
② 약간 그런 편이다.
③ 그렇지 않은 편이다.
④ 매우 그렇지 않다.

부록 4 : 고령화 관련 국제행동계획

International Plan of Action on Ageing (1982)

1. 고령화 관련 국제행동계획은 고령화, 노인문제 관련정책과 사업의 수립·지침을 위한 최초의 국제적인 도구이다. 이 계획은 1982년 유엔총회(의결번호 37/51)에서 인준되었으며, 오스트리아 비엔나에서 같은 해 먼저 개최된 세계 고령화총회(World Assembly on Ageing)에서 채택된 바 있다. 이는 때때로 이 계획이 탄생된 도시를 기념하여 ‘비엔나계획’이라고도 알려지고 있다. 더 흔히는 전세계 지역과의 관련성을 강조하여 ‘국제계획’이라고 불리고 있다.
2. 이 계획은 인구의 고령화를 효과적으로 대처할 수 있도록 정부와 시민사회의 능력을 강화하고 노인들의 잠재적 개발능력과 의존 필요성을 알리는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 지역적 그리고 국제적인 협력을 증진하고 있다. 이는 조사, 자료수집과 분석, 훈련과 교육을 위한 행동계획뿐만 아니라 다음 분야를 포함한 62개항의 권고를 포함하고 있다.
 - 건강과 영양
 - 노인 소비자 보호
 - 주택과 환경
 - 가족
 - 사회복지
 - 소득보장과 고용
 - 교육
3. 이 계획은 최근 수십년간 국제사회에서 개발된 기준과 전략의 국제적인 준거틀의 일부이다. 따라서 이는 인권, 여성지위 향상, 가족, 인구, 청소년, 장애인, 지속 가능한 개발, 복지, 보건, 주택, 소득보장과 고용, 그리고 교육 분야에 걸쳐 국제적으로 의견의 합치가 이루어진 기준과 전략으로 간주되어야 한다.

가. 소득보장과 고용(Income security and employment)

72. 소득보장 및 고용과 관련된 정책목표의 달성에 있어서 선진국과 개발도상국 간, 특히 도시화·산업화된 국가와 농업국가 사이에는 커다란 차이가 있다. 많은 선진국들은 일반적인 사회보장제도를 전국민에게 적용하고 있다. 대다수 사람들이 생계유지 수준의 생활을 하고 있는 개도국의 경우, 소득보장은 모든 연령계층의 관심사이다. 이러한 국가들 중 몇 개국에서 도입된 소득보장제도는 제한된 급여만 주고 있으며, 많은 경우에 대다수 인구가 살고 있는 농촌에는 적용되지 않거나 극히 일부만 적용되고 있다. 더욱이 소득보장이나 사회복지 프로그램에 있어서 소득이 일반적으로 남성 노인보다 낮고 임신과 가족부양으로 인하여 고용이 중단된 적이 있는 여성 노인들의 상황에 특별한 주의를 기울일 필요가 있다. 장기적으로는 여성들에게 권리로서 사회보험이 제공되는 방향으로 정책이 지향되어야 한다.

[권고 36]

정부들은 모든 노인들에게 적절한 수준의 최저소득을 보장하는 적절한 조치를 취하여야 하며, 모든 국민이 혜택을 받을 수 있도록 경제를 발전시켜야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 정부들은;

- (a) 전체 노인을 적용대상으로 하는 사회보장제도를 만들거나 개발하여야 한다. 이것이 불가능한 경우 현물급여, 가족과 지방 협력기관에 대한 지원과 같은 다른 방법을 시도하여야 한다.
- (b) 노인들의 기본적인 욕구를 충족시키고 그들의 자립을 보장하기 충분한 최소한의 급여를 제공하여야 한다. 사회보장급여가 이전소득(previous income)을 고려하여 계산되었는가 여부를 불문하고 노인들의 구매력을 유지할 수 있도록 노력하여야 한다. 인플레이션의 영향에 대비하여 노인들의 저축을 보호할 수 있는 방안도 모색되어야 한다. 연금급여 개시 연령을 결정함에 있어서 퇴직연령, 국가의 인구구조 및 경제력의 변화를 적절히 고려하여야 한다. 동시에 지속적인 경제성장을 달성하기 위한 노력도 기울여야 한다.
- (c) 사회보장제도에서 남성들은 물론 여성들이 자신들의 권리를 획득할 수 있어야 한다.
- (d) 사회보장제도 내에서 그리고 필요한 경우 다른 수단을 활용하여 실업 상태

에 있는 노인 근로자나 취업이 불가능한 사람들을 위한 소득보장에 대한 특별한 요구에 부응하여야 한다.

- (e) 노인들을 위한 새로운 개인 저축수단을 개발하기 위하여 보충 은퇴소득 (supplementary retirement income)과 인센티브를 가능케 하는 다른 가능성들에 대해서도 모색하여야 한다.

73. 일할 권리와 직장에서 퇴직할 권리 모두 광범위한 의미에서 소득보장과 관련되어 있다. 전세계 대부분의 지역에서 노인들이 지역사회의 생활에 기여하고 전체 사회에도 이익이 될 수 있는 노동과 경제활동에 참여하고자 하는 노인들의 노력이 어려움에 직면하고 있다. 연령에 따른 차별이 만연해 있다. 나이가 많다는 사실에 대한 편견 때문에 많은 노인 근로자들이 노동현장에 남아 있거나 재진입하는 것이 불가능하다. 일부 국가의 경우 이러한 현상은 여성들에게 보다 심각한 영향을 미치고 있다. 발전을 위한 조직 속으로 노인들을 통합시키는 것은 도시와 농촌 사람들 모두에게 영향을 미친다.

[권고 37]

정부들은 경제생활에 노인들의 참여를 촉진시켜야 한다. 이러한 목적을 위하여;

- (a) 사용자 단체와 근로자 단체의 협력하에 노인 근로자들이 만족스러운 조건하에 계속 일하고 고용의 안정을 누릴 수 있도록 가능한 최대한 정도의 적절한 조치가 취하여져야 한다.
- (b) 정부들은 노동시장에서의 차별을 철폐하고 직업생활에 있어서 평등한 처우를 보장하여야 한다. 노인 근로자들에 대한 부정적인 편견이 일부 고용자들에게 존재하고 있다. 정부들은 대부분 직업에서 여전히 많은 수가 종사하고 있는 노인 근로자들의 능력에 대하여 사용자와 고용 상담자들을 교육시키는 데 필요한 조치를 취하여야 한다. 노인 근로자들은 또한 오리엔테이션, 훈련 및 구직기관 및 서비스에 동등한 접근을 향유하여야 한다.
- (c) 새로운 고용기회를 창출하거나 훈련과 재훈련을 촉진하여 노인들이 독립적인 고용을 발견하거나 그곳에 돌아갈 수 있도록 도와주는 조치들이 취하여져야 한다. 노인 근로자들의 고용에 대한 권리는 연령보다는 일할 수 있는 능력에 근거를 두어야 한다.

- (d) 많은 국가들이 당면하고 있는, 특히 젊은이들의 심각한 실업문제에도 불구하고 피용자의 은퇴연령은 자발적인 경우를 제외하고는 낮추어져서는 아니 된다.

[권고 38]

노인 근로자들은 다른 모든 근로자들과 마찬가지로 만족스러운 근로조건과 근로환경을 즐길 수 있어야 한다. 필요한 경우 산업 및 농업재해와 직업병을 예방하는 조치들이 취하여져야 한다. 근로시간이나 작업장뿐 아니라 근로조건이나 환경 까지도 노인 근로자들의 특성이 고려되어야 한다.

[권고 39]

나이가 많은 사람들의 보다 나은 추적관리(follow-up)를 가능케 하는 근로자에 대한 적절한 보호는 직업병에 대한 더 많은 지식을 통하여 가능하다. 이것은 필연적으로 직업병 의학에 대한 의료요원 훈련을 수반한다. 마찬가지로 퇴직 전 건강검진은 개인의 직업병을 조기발견하고 적절한 치료 계획을 수립하게 한다.

[권고 40]

정부는 활동적인 직업생활에서의 은퇴로 원활하고 점진적인 전환이 될 수 있게 하고, 연금수급 연령을 보다 탄력적으로 정할 수 있는 조치를 취하거나 장려해야 한다. 그러한 조치들은 작업장 내의 근로조건이나 근로환경의 변경과 점진적인 근로시간의 단축과 같은 퇴직 전 교육과 업무부담 경감을 포함한다.

[권고 41]

정부는 노인 근로자와 관련된 국제적으로 채택된 기준, 특히 국제노동기구(ILO)의 권고 162에 있는 기준들을 적용하여야 한다. 아울러, 국제적인 수준에서 노인 근로자들의 특별한 욕구에 관한 접근방법과 지침은 지속적으로 개발되어져야 한다.

[권고 42]

사회보장 권리의 유지에 관한 ILO협약 157의 내용에 따라 합법적인 이주 근로자들이 출신국으로 되돌아오는 경우 획득한 사회보장 권리, 특히 연금을 유지받는 것은 물론 그들이 이주국에서 완전한 사회보장급여를 할 수 있도록 보장하는 조치들이 양자간 또는 다자간 협약을 통하여 취하여야 한다. 마찬가지로 출신국으로 되돌아가는 이주 근로자들에게 그들이 그 사회에 재통합될 수 있도록 특히 주택과 같은 특별한 여건을 제공하여야 한다.

[권고 43]

가능한 한 어떤 국가에서 받아들여진 난민들은 성인과 어린이는 물론 노인들도 포함되어져야 하며, 가족이 유지되고 적절한 주택과 서비스가 제공되도록 노력을 기울여야 한다.