

현안분석 2004-8

고령사회법제 ④

고령사회와 고령자고용촉진을 위한 법제개선방안

김 영 문

고령사회와 고령자고용촉진을 위한 법제개선방안

Reforms of the Aged Employment Promotion
Act in Aged Society

연구자 : 김 영 문(전북대 법대 교수)
Kim, Young-Mun

2004. 8.

국문요약

현재 우리나라는 출산율저하와 인구의 고령화로 노동력인구의 구성이 변화하고 있고, 중국에는 노동력인구의 감소가 예상된다. 이러한 인구의 고령화는 사회 전반에 걸쳐 영향을 미치는데 고용관계 및 사회보장 분야도 예외는 아니다. 특히 고령자는 청장년층에 비하여 상대적으로 경제활동참가율이 낮아 이를 개선하지 않는 한 노동력공급 자체가 줄어들고, 노동력의 감소를 상쇄할만한 노동생산성의 증가가 없다면 고령화의 진전에 따라 경제성장도 둔화된다. 또한 노동력인구의 감소와 고령자의 증가는 연금제정에 심각한 압박을 가하여 그 부담을 일하는 청년층에게 가하여 세대간의 갈등까지 가져 올 수 있다. 따라서 고령사회에서 고령자도 계속적으로 근로에 종사할 수 있는 시스템정비는 사회전체적으로 안정적인 균형상태의 유지를 위한 필수조건이다. 중장기적으로 보면 고령자의 노동력활용이 현안과제로 등장하고 있음에도 불구하고, 고령자고용에 관한 기존의 연구는 노동경제학과 노동정책의 입장에서 실증분석과 정책적 제언을 하고 있을 뿐, 고령사회를 대비하기 위한 법제개선 및 입법적 검토에 관한 연구는 미흡하다. 이러한 사정에서 본고는 고령사회를 대비하여 고령자고용촉진을 위한 법제개선 방안을 다루고자 한다. 고령자의 고용을 촉진하는 방안으로서 현행 고령자고용촉진법의 문제점을 비판적으로 검토하고, 최종적으로는 입법안을 검토하고자 한다. 이를 위하여 고용촉진과 관련하여 기존연구의 성과를 집약하고, 기존연구에서 제안된 정책을 비교하여 우위의 정책을 선택하고, 이를 입법적으로 반영하는 방식의 연구를 진행함으로써 이를 통해 선발된 정책적 대안이 구체적으로 어떻게 법제화되어야 하는가를 제시하는 것으로 한다. 고령자고용촉진을 위한 정책적 제안 중에는 연공중심의 임금체계의 개선과 같이 그것이 고령자의 고용을 촉진하기 위한 효과적인 방안이라고 하여도 기업에 이를 강

제하는 것이 법적으로 불가능한 경우도 있다. 따라서 기존연구에서 제안된 정책들도 법제화의 가능성을 염두에 두면서 입법화를 시도해야 할 것이다. 이를 위해서 필요한 범위에서 비교법적 검토를 하고 경제학적 실증분석을 원용한다.

본고는 1) 고령자고용의 현황과 문제점, 2) 고령자고용촉진법의 문제점과 과제 3) 외국의 법제, 4) 고령자고용촉진법제의 개선방안, 5) 고령자고용촉진을 위한 입법안검토로 구성한다.

키워드: 고령자고용촉진법, 기준고용률, 연령차별금지, 정년제, 고령자고용을 위한 임금보조금, 고용촉진장려금, 우선고용직종, 고용보험, 임금피크제, 임금조정유선제, 취업규칙변경, 고령자단시간근로제, 고령자기간제근로, 고령자파견근로, 국민연금보험

Abstract

Korea is experiencing a rapid ageing of its population. While employment rates for older people are high in Korea, older workers are already experiencing a number of difficulties in the labour market despite their relative scarcity. Therefore, it is important that appropriate measures are taken now to encourage older workers to remain active in the labour market and to improve their skills and employability. For this purpose, Korea introduced the Aged Employment Promotion Act in 1991. It provides a comprehensive framework covering a range of measures to promote better employment opportunities for older workers and sets out the respective responsibilities of the Government and social partners. The Act has led to the introduction for wage subsidies for older workers, a voluntary quota system for larger firms, specialised employment offices for older jobseekers and a small number of training programmes for older people. The Act deserves praise for developing and improving the labour market situation of older workers. But further reform of the Act is required. For example, the take up of wage subsidies is low. The main purpose of this report is to reflect on the different legislative avenues for further reform of the Act. It is to reflect on restricting the use of mandatory retirement, reforming the seniority wage system, loosening strict employment

protection rules, rationalising further the system of wage subsidies for older workers, reviewing the voluntary quota system, introducing measures to combat age discrimination.

Keyword: Aged Employment Promotion Act, Wage subsidies for older workers, Voluntary quota system for larger firms, specialised employment offices for older jobseekers, Restricting the use of mandatory retirement, Reforming the seniority wage system, Loosening strict employment protection rules, Measures to combat age discrimination. pension system

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 들어가며	9
제 2 장 고령자 고용의 현황과 문제점	13
제 1 절 고령자 고용현황	13
제 2 절 고령자 고용부진의 원인	19
1. 비농가부문 고령자의 저조한 경제활동 참가율	19
2. 상대적으로 높은 임금수준과 고용불안	21
3. 기업의 고용기피현상	21
제 3 절 고령자고용촉진 제도의 실태와 문제점	23
1. 고령자 취업알선제도	24
2. 기준고용률 제도	25
3. 고령자고용촉진지원제도	26
4. 정년연장 및 재고용제도	30
5. 직업훈련정책	31
6. 고령자우선직종의 선정과 채용지도	33
7. 고용보조금제도	34
8. 종 합	34

제 3 장 고령자고용촉진제도의 개선방안	37
제 1 절 기존 고령자고용촉진제도 개선방안	37
1. 기존연구결과와 비교	37
2. 법제화대상항목	44
제 2 절 소 결	104
제 4 장 입법적 검토	107
제 1 절 입법화되어야 할 개선방안	107
제 2 절 입법의 형식	107
제 3 절 고령사회기본법 제정과 관련하여	108
제 4 절 개별적 입법안	110
참고문헌	111

제 1 장 들어가며

현재 우리나라는 출산율저하와 인구의 고령화로 노동력인구의 구성이 변화하고 있고, 중국에는 노동력인구의 감소가 예상된다. 정부 통계를 보면 우리나라 65살 이상의 고령인구는 2000년 전체 인구의 7.1%인 337만 명에서 2002년에 7.9%인 377만 명으로 늘었고, 2010년에는 10.7%인(530만 명)까지 빠르게 늘어날 것으로 예상되고 있다. 특히 노동력활동이 왕성해야 함에도 불구하고 조기정년으로 은퇴생활로 접어드는 55세 이상 인구비율은 1990년도에 전체 인구대비 12.4%에 지나지 않던 것이 2003년도에는 16.8%로 급속하게 증가하고 있어서 우리사회도 고령화 사회¹⁾로 이미 진입하였다는 것은 틀림이 없다. 이러한 인구의 고령화는 사회 전반에 걸쳐 영향을 미치는데 고용관계 및 사회보장 분야도 예외는 아니다. 특히 고령자는 청장년층에 비하여 상대적으로 경제활동참가율이 낮아 이를 개선하지 않는 한 노동력공급 자체가 줄어들고, 노동력의 감소를 상쇄할만한 노동생산성의 증가가 없다면 고령화의 진전에 따라 경제성장도 둔화된다.²⁾ 또한 노동력인구의 감소와 고령자의 증가는 연금재정에 심각한 압박을 가하여 그 부담을 일하는 청년층에게 가하여 세대간의 갈등까지 가져 올 수 있다. 따라서 고령사회에서 고령자도 계속적으로 근로에 종사할 수 있는 시스템정비는 사회전체적으로 안정적인 균형상태의 유지를 위한 필수조건이다.

이러한 인구구조의 변화에 대응하여 현행법은 1992년도에 이미 고령자고용촉진법을 제정·시행하고 있다. 그러나 이 법의 시행에도 불구하고 예상한 만큼 고령자의 고용이 촉진되지 않고 있고, 경우에 따라서 고령자의 소득보장이 향상되지 않아 문제는 그대로 남아 있었다. 그리하여 이 문제를 직시하여 최근에는 고령자의 고용유지와 안정 및 촉진에 관한 연구작업들이 활발하게 진행되고 있고, 정부에서도 대통령 산하에 인구의

1) 보통 65세 이상 노인인구가 전체 인구의 7%이상인 사회를 고령화사회(aging society)라고 하고, 15% 이상인 사회를 고령사회(aged society)로 본다.

2) 인구의 고령화는 불가피하게 경제활동인구를 고령화시키고 그 증가율을 감소시켜 향후 50년 동안 실질 성장률을 연간 약 1.5% 감소시키는 것으로 예상된다.

고령화가 가져오는 사회·경제적 파급효과에 적극적으로 대처하기 위하여 '고령화 및 미래사회위원회'를 두고 중장기적으로 인구구조의 변화에 대비하고 있다.

그러나 중장기적으로 보면 고령자의 노동력활용이 현안과제로 등장하고 있음에도 불구하고, 고령자고용에 관한 기존의 연구는 노동경제학과 노동정책의 입장에서 실증분석과 정책적 제언을 하고 있을 뿐, 고령사회를 대비하기 위한 법제개선 및 입법적 검토에 관한 연구는 미흡하다. 이러한 사정에서 본고는 고령사회를 대비하여 고령자고용촉진을 위한 법제개선 방안을 다루고자 한다. 고령자의 고용을 촉진하는 방안으로서 현행 고령자고용촉진법의 문제점을 비판적으로 검토하고, 최종적으로는 구체적인 입법안을 제시하기로 한다. 그러나 고령자고용촉진을 위한 방안을 검토함에 있어서는 다음과 같은 점을 유념하기로 한다. 우선 첫째, 고령자고용촉진은 보다 많은 일자리를 만들어 수용자인 고령자에게 직접적으로 제공하거나 사용자가 고령자를 고용하도록 하는 유인책으로서 각종의 보조금을 지원하는 방안이 중요하지만, 현존하는 일자리를 유지하는 것도 넓은 의미에서의 고령자고용촉진 방안의 하나라고 할 수 있다. 따라서 본고는 고령자고용촉진을 그 자체로서의 고령자고용촉진 뿐만 아니라, 고령자의 고용유지와 안정이 고령자의 고용을 촉진한다면 필요한 범위에서 이를 다루기로 한다. 예를 들어 모집·채용에 있어서 연령차별을 금지하는 방안은 고령자 고용을 촉진하는 방안이 될 수 있고, 연금법과 연계하여 단계적으로 근로시간을 탄력적으로 활용하는 방안도 고령자의 고용을 촉진하는 방안이 될 수 있기 때문이다. 둘째, 고령자 고용촉진제도를 검토함에 있어서는 법적 사실관계를 무시해서는 안 된다. 법적 사실관계를 무시한다면 그 입법안은 공허한 입법안이 될 것이기 때문이다. 따라서 해당 입법안이 왜 그러한 내용을 담아야 하는지의 논증을 위해서 가능한 범위에서 법적 사실관계를 고려하고자 한다. 셋째, 본고에서는 독자적인 연구나 실증분석에 의해서 새로운 결과를 창출하고 정책적 제언을 하는 것보다는 고용촉진과 관련하여 기존연구의 성과를 집약하고, 기존 연구에서 제안된 정책을 비교하여 우위의 정책을 선택하고, 이를 입법적으로 반영하는 방식의 연구를 진행함으로써 이를 통해 선발된 정책적 대

안이 구체적으로 어떻게 법제화되어야 하는가를 제시하고자 한다. 고령자고용촉진을 위한 정책적 제안 중에는 연공중심의 임금체계의 개선과 같이 그것이 고령자의 고용을 촉진하기 위한 효과적인 방안이라고 하여도 기업에 이를 강제하는 것이 법적으로 불가능한 경우도 있다. 따라서 기존 연구에서 제안된 정책들도 법제화의 가능성을 염두에 두면서 입법화를 시도해야 할 것이다. 이를 위해서 필요한 범위에서 비교법적 검토를 하고 경제학적 실증분석을 원용하기로 한다.

본고는 1) 고령자고용의 현황과 문제점, 2) 고령자고용촉진법의 문제점과 과제 3) 외국의 법제, 4) 고령자고용촉진법제의 개선방안, 5) 고령자고용촉진을 위한 입법적 검토로 구성한다. 연구방법으로는 문헌연구, 비교법적 연구, 입법정책연구를 병행하기로 한다.

제 2 장 고령자 고용의 현황과 문제점

제 1 절 고령자 고용현황

1992년 7월 1일부터 시행하고 있는 현행 고령자고용촉진법은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진하기 위해 각종의 제도를 활용하고 있다. 실제로 시스템이 작동하는 경우 고령자의 고용을 촉진할 수 있는 대략의 중요한 제도를 보면 고령자에 대한 직업능력개발 훈련, 사업주의 고령자 교육·훈련 및 작업환경개선에 대한 지원제도, 취업알선제도, 기준고용률을 초과하는 경우 사업주에 대한 고용지원금 보조, 국가와 지방자치단체 등의 우선고용직종에 대한 우선고용, 정년제의 보장, 정년퇴직자의 재고용과 지원보조금 제도 등이 있다. 이러한 제도들이 실효성 있게 추진·적용된다면 실제 현실에서 고령자의 고용량과 고용률은 증가하여야 할 것이다.

그러나 표 1)에 의하면 고용량의 증가폭은 고령자고용촉진법이 제정된 1992년도에 비하여 2004년 현재 큰 변동이 없다. 1990년도를 기준으로 전체 인구 대비 고령자가 차지하는 비율은 1990년도에 12.4%에서 2003년도에 16%가 증가하였음에도 불구하고, 고령자의 경제활동참가율은 1990년도 46.3%에서 2003년도에 43.9%로 감소하였다. 물론 전체 경제활동인구가 1990년도에 비하여 2003년도에 양적으로 팽창하였고, 55세 이상 경제활동인구도 1990년도의 2,417,000명에서 2003년도에 3,531,000명으로 증가하였음에도 불구하고 전체 경제활동인구 중에서 차지하는 고령자 경제활동참가율은 오히려 2.4% 감소하였다. 한국의 고령자 경제활동참가율은 일본보다는 낮은 수준이지만, 스웨덴, 노르웨이와 같은 북구 국가와 유사한 수준으로 선진국에 비하여 높은 편이다.³⁾ 그러나 고령자 경제활동참가율이 높은 이유는 고령자 중 자영인과 농민이 차지하는 비율이 높기 때문이다.⁴⁾ 따라서 고령자가 임금근로자로 취업하는 비율은

3) 허재준·전병유, 고령자노동시장: 현황과 정책과제, 한국노동연구원, 1998, 12면 이하; 장지연, 고령화시대의 노동시장과 고용정책(I), 2003, 53면 이하 참조.

4) 이에 관해서는 장지연, 같은 책, 44면 참조.

제 2 장 고령자 고용의 현황과 문제점

상대적으로 낮은 편이다. 1990년도에 전체 취업자 18,085,000명 중 55세 이상 고령자는 2,455,000명이 취업하여 고령자 취업비율은 13.6%에 해당하였고, 2003년에는 22,139,000명의 전체 취업자 중 고령취업자는 3,481,000명으로 고령자 취업비율은 15.7%에 지나지 않아 고령자 고용촉진법의 제정과 고령자고용촉진의 사회적 중요성 강조에도 불구하고 13년 전에 비해 2.1% 증가하는데 그치고 있다.

표 1) 고령자 경제활동인구 통계

(단위: 천명, %)

구 분	'90년	'93년	'94년	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	2000	2001	2002	2003
전체인구	42,869	44,195	44,642	45,093	45,525	45,954	46,287	46,617	47,008	47,343	47,640	47,925
15세이상인구	30,887	32,526	33,046	33,659	34,274	34,851	35,347	35,757	36,186	36,579	36,963	37,339
55세이상인구	5,332	5,589	5,827	6,073	6,339	6,593	6,816	7,016	7,219	7,455	7,735	8,038
55세이상인구비율	12.4	12.6	13.1	13.5	13.9	14.3	14.7	15.1	15.4	15.7	16.2	16.8
전체경제활동인구	18,539	19,806	20,353	20,845	21,288	21,782	21,428	21,666	22,069	22,417	22,877	22,916
55세이상경제활동인구	2,417	2,598	2,774	2,930	3,054	3,231	3,138	3,239	3,275	3,380	3,550	3,531
전체경제활동참가율	60.0	60.9	61.6	61.9	62.1	62.5	60.6	60.6	61.0	61.3	61.9	61.4
고령자경제활동참가율	46.3	46.5	47.6	48.2	48.2	49.0	46.0	46.2	45.4	45.3	45.9	43.9

구 분	'90년	'93년	'94년	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	2000	2001	2002	2003
전 체 취 업 자	18,085	19,234	19,848	20,414	20,853	21,214	19,937	20,291	21,156	21,572	22,169	22,139
고 령 자 취 업 자	2,455	2,584	2,759	2,910	3,038	3,200	3,033	3,127	3,210	3,327	3,507	3,481
고 령 자 취 업비율	13.6	13.4	13.9	14.3	14.6	15.1	15.2	15.4	15.2	15.4	15.8	15.7
전 체 실 업 자	454	571	504	430	435	568	1,490	1,374	913	845	708	777
고 령 자 실 업 자	16	14	14	20	17	30	105	112	66	53	43	50
전 체 실 업 륜	2.4	2.9	2.5	2.1	2.0	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4
고 령 자 실 업 륜	0.6	0.5	0.5	0.7	0.6	0.9	3.3	3.5	2.0	1.6	1.2	1.4

자료: 통계청, 경제활동인구연보

외환위기 직후 1998년도 고령자고용은 전체 취업자가 전년도 21,214,000명에서 19,937,000명으로 줄어드는 것에 상응하여 고령취업자 수도 3,033,000명으로 줄어들었다. 그 비중에서는 전년도 대비 고령자 취업비율은 15.1%에서 15.2%로 증가하였지만, 취업비율 이전에 고령자를 위한 일자리의 감소는 그만큼 고령자가 설 땅이 없다는 것을 의미한다. 특히 외환위기 직후 2년 동안 10인 이상 사업체의 상용근로자를 기준으로 55세 이상 취업자 수는 7.2만명 줄어들었는데, 이는 1997년 10인 이상 기업에 있던 55세 이상 취업자의 19.5%에 해당한다. 경기가 호전된 2000년도에도 외환위기 이전과 비교하여 55세 이상 연령층의 일자리 수는 5.4만개 이상 부족하여 고연령층의 일자리 사정은 여전히 상대적으로 악화

되고 있다.⁵⁾ 특히 고령자의 일자리는 100인 이상의 기업에서 더 많이 감소하여, 그나마 소기업에서 용도가 있는 고령자들은 적은 임금을 받고 소기업으로 이동하였지만, 그렇지 못한 고령자들은 월급생활과는 다른 일자리를 찾아야만 했다. 1997년도에서 1999년까지 자영업자를 포함한 55세 이상 연령층의 일자리도 7.6만개나 감소하여 일부 고령자들만이 일자리를 찾은 것으로 조사되고 있다. 또한 외환 위기 이후 55세 이상의 고령 취업자 증가율, 고령피용자 증가율, 고령상용근로자 증가율은 순차적으로 비율이 적어 사업장에서 퇴출된 고령자들이 임시일용직과 자영업으로 이동하였던 것으로 추정된다.⁶⁾ 이는 고령근로자들이 퇴출 후 종전의 임금 수준을 유지하면서 일자리를 찾는 경우는 이례적이라는 것을 의미한다.

또한 생산가능인구가 고령화하면 생산수준을 유지하기 위해서는 노동시장에서 고령근로자를 필요로 해야 함에도 불구하고 외환위기 이후 고령취업자 증가율은 생산가능인구 증가율에 상응하여 증가하지 못하고 고령자 고용률(취업자수/생산가능인구)도 저하되는 것으로 보고되고 있다. 특히 고령자 고용률은 1997년 48.6%를 정점으로 2000년에는 44.3%까지 하락한 것으로 조사되고 있다.⁷⁾

최근 통계청의 고령자고용동향을 보면 전체 경제활동인구는 23,564,000명으로 전년도에 비해 약 65만명이 증가하였고, 전체 취업자수도 전년도에 비해 약 61만명이 증가하였다. 그런데 55세 이상 고령취업자수는 2003년도에 3,481,000명으로 고령자취업비율은 15.7%에 해당하였지만, 2004년도 7월 현재 고령취업자수는 전체 취업자 22,750,000명 중 3,712,000명으로 고령자 취업비율은 16.0%를 기록하여 전년도에 비하여 고령취업자수는 양적으로 팽창하였지만 고령자취업비율은 1990년도의 13.6%와 비교하여 점진적으로 향상되어 감에도 불구하고 전년도와 크게 다르지 않아 답보상태를 보이고 있다.

5) 허재준, 고령화와 노동정책방향, 2002.6.14, 사회보장학회 발표문, 5면.

6) 허재준, 같은 곳.

7) 허재준, 같은 곳, 6면 이하.

표 2) 고용, 노동, 임금/성·연령별 취업자

	계	남 자	여 자
계/2004.7	22,750	13,259	9,492
20 - 24세	1,791	656	1,135
25 - 29세	2,615	1,460	1,156
30 - 34세	3,037	1,989	1,048
35 - 39세	3,133	1,962	1,171
40 - 44세	3,342	1,993	1,349
45 - 49세	2,874	1,730	1,144
50 - 54세	1,934	1,194	740
55 - 59세	1,401	854	547
60 - 64세	1,023	579	445
65세 이상	1,288	707	581
	계	남 자	여 자

자료: 통계청, 경제활동인구조사

고령자 실업률은 1990년도에 454,000명의 전체 실업자 중 고령실업자는 16,000명으로 전체 실업률 2.4% 중 고령자 실업률은 0.6%에 지나지 않아 고령자고용촉진법이 제정되기 이전에도 임금수준이나 임시직, 일용직 등의 고용형태에도 불구하고 고령자가 일자리를 갖는다는 것은 큰 문제가 아니었다. 그러나 외환위기 직후 1998년에 전체 실업자 1,490,000명 중 고령실업자는 105,000명으로 고령자 실업률이 3.3%로 치솟고, 1999년도에는 3.5%에 달하였다. 그 후 2000년도 경기활성화를 기점으로 고령자 실업률은 점차 감소하여 2003년에는 전체 실업자 777,000명 중 고령실업자는 약 5만명으로 전체 실업률 3.4%에 비교하여 고령자의 실업률은 1.4%에 지나지 않았다. 2004년도에 고령자의 실업률은 0.27%를 기록하고 있다.

표 3) 고용, 노동, 임금/연령별 경제활동인구현황

	15세 이상 인구/2004.7	경제활동인 구	취업자	실업자	비 경 제 활동인구	경제활동 참 가 율	실업률
계	37,744	23,564	22,750	814	14,180	62.4	3.5
20 - 24세	3,281	1,963	1,791	172	1,319	59.8	8.8
25 - 29세	3,790	2,775	2,615	159	1,015	73.2	5.7
30 - 34세	4,365	3,139	3,037	102	1,226	71.9	3.2
35 - 39세	4,152	3,223	3,133	90	929	77.6	2.8
40 - 44세	4,253	3,413	3,342	71	839	80.2	2.1
45 - 49세	3,786	2,939	2,874	65	847	77.6	2.2
50 - 54세	2,704	1,968	1,934	34	736	72.8	1.7
55 - 59세	2,220	1,441	1,401	40	779	64.9	2.8
60 - 64세	1,923	1,041	1,023	17	883	54.1	1.6
65세 이상	4,203	1,295	1,288	8	2,908	30.8	0.6
	15세 이상 인구/2004.7	경제활동인 구	취업자	실업자	비 경 제 활동인구	경제활동 참 가 율	실업률

자료: 통계청, 경제활동인구조사

그런데 2004년도 7월말 현재 우리나라 취업자수는 2,275만명으로 2003년 12월말의 22,096,000명보다 654,000명이 증가하였고, 늘어난 취업자를 연령별로 보면 60대가 44.3%인 29만명이었고, 50대가 126,000명으로 19.2%를 차지하여, 전체의 63.5%인 416,000명이 50대 이상으로 올들어 일자리를 구한 사람 10명 중 6명 이상이 50대 이상인 것으로 나타났다. 일자리가 급한 청년층(15-29세)의 취업률은 15.9%인 104,000명에 그쳐 50세 이상 중고령자층의 4분의 1에 불과하였다. 이처럼 청년층의 취업이 늘어나지 않고 중고령자의 취업이 상대적으로 높은 것은 기업들이 신규 대졸자보다는 경력직을 선호하고 있는데다 청년층들이 힘들고 어려운 3D업종보다는 편하고 손쉬운 일만을 찾고 있기 때문인 것으로 분석된다.⁸⁾

8) 2004년 7월말 현재 청년층 일자리는 크게 늘어나지 않았지만 실업자 수는 연령대 가

제 2 절 고령자 고용부진의 원인

고령자고용촉진법제의 개선을 위해서는 우선 먼저 고령자 고용부진의 원인을 살펴보아야 할 것이다. 그런데 1990년부터 2003년도까지 고령자 고용촉진법의 제정과 시행에도 불구하고 고용량과 고용률의 증가폭과 고령자취업비율 상승폭이 기대만큼 높지 않은 이유는 무엇인가 하는 근원적인 문제가 제기된다. 이에 대해서 기존연구의 분석을 원용하여 간단히 살펴보자.

1. 비농가부문 고령자의 저조한 경제활동 참가율

장지연⁹⁾의 연구결과에 따르면 우리나라의 고연령계층은 선진국에 비하여 상대적으로 높은 경제활동참가율을 보이고 있다. 이는 우리나라의 현실에서 사회보장제도가 미비하여 고령자는 생계를 유지하기 위하여 노동을 하지 않으면 안 된다는 것을 방증하는 것이기도 하지만, 높은 경제활동참가율도 고령자의 대다수가 자영업과 농업부문에 종사하고 있고, 이 부문의 비중이 선진국에 비하여 상대적으로 높기 때문에 그렇게 높게 나타날 뿐, 고령자가 노동을 통해 일자리를 찾아야 하는 비농가 부문에서 고령자의 경제활동참가율은 선진국에 비해서 그렇게 높지 않은 것으로 조사되고 있다. 또한 외환위기 이후 조기퇴직의 경향이 확산되고 고령자의 경제활동참가율도 감소한다는 것이다. 1997년도 55세 이상 고령자경제활동참가율은 49%를 기록하였으나 2002년도에는 45.9%로 감소하여 고령인적자원의 낭비가 초래되고 있다. 따라서 점진적으로 고령인구의 절대규모가 증가하면서, 현재의 고령자가 다수 분포해 있는 농업부문과 자영업부문이 감소하는 추세¹⁰⁾에서는 고령자의 경제활동참가율을 향상시키

운데 유일하게 감소하였는 바, 청년층 실업자는 2003년말보다 46,000명이 감소했으나 50대는 14,000명, 30대는 12,000명, 40대는 7,000명, 60대는 1,000명이 각각 늘어났다. 청년층의 실업자 수가 감소한 것은 취업이 늘어났다기 보다는 당장의 일자리 찾기를 포기하고 취업준비를 하는 사례가 늘어났기 때문인 것으로 분석된다.

9) 장지연, 고령화시대의 노동시장과 고용정책(I), 한국노동연구원, 2003, 44면 이하 참조.

10) 50세 이상 59세까지의 고령자 농림어업비중은 1992년도에 30.8%를 차지하였지

기 위해서는 고령자를 위한 일자리의 창출이 절대적으로 필요한 상황에 직면해 있다.

표 4) 주요국가 고령자 경활참가율 및 실업률 비교

구 분	경활참가율(%)		실업률(%)	
	고령자('97→'99)	전 체	고령자('97→'99)	전 체
미 국 ('99)	58.9 → 59.3	77.2	2.9 → 2.7	4.2
일 본 ('99)	66.9 → 67.1	72.4	3.9 → 5.4	4.7
프랑스 ('99)	36.7 → 37.4	67.8	8.5 → 8.7	11.2
스웨덴 ('99)	68.1 → 68.6	78.5	8.0 → 6.6	7.1
한 국 ('00)	64.4 → 59.2	60.7	1.1 → 2.6	4.1

자료: 국제통계연감 2000, OECD employment outlook.

표 5) 경제활동참가율 가정에 따른 노동력인구 전망

(단위: 천명, %)

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
추 계 인 구	47,343	49,594	50,650	50,296	48,204	44,337
경제활동 인 구	23,091	26,359	28,055	27,290	24,943	22,335
비 율	48.8	53.1	55.4	54.3	51.7	50.4

자료: 장지연, 60면

만, 2002년에는 15.8%로 절반 정도 감소하였다. 장지연, 같은 책, 185면 이하에 따르면 현재의 연령별 경제활동참가율이 유지된다고 가정할 때 향후 30년 이내에 경제활동인구 중에서 55세 이상 고령자가 차지하는 비중은 30%를 넘어서게 되어, 30년 후에 55세 이상 인구에 대하여 500만개 이상의 추가적인 일자리를 제공하지 못한다면 근로인구는 절대규모면에서 감소한다고 한다.

2. 상대적으로 높은 임금수준과 고용불안

우리나라에서는 무엇보다 고령자의 상대적 임금수준이 연공급제의 완화, 근속연수감소 추세 등으로 지속적으로 하락하고 있으나 근속기간이 긴 고령자의 경우 상대적 임금수준은 여전히 높아 고령자의 고용기피요인으로 작용하여 고령자의 고용으로 이어지지 않는다는 점이다. 이 점은 기존의 거의 모든 연구결과들이 지적하는 점이다. 특히 장지연에 따르면 우리나라 고령자의 근로의욕은 높은 편이며 은퇴연령도 상대적으로 높은 수준이지만, 임금근로의 측면에서는 우리나라 노동시장은 고령자에 대해 배제적인 성격을 갖는다는 것이다. 1990년 이후에는 연령에 따른 임금 분포는 40대 중반에 정점을 이루는 포물선형에 근접하는 형태로서 이 시점을 기점으로 고령자의 경제활동참가와 임금근로자로의 유입이 크게 증가하였는 바, 고령임금근로자의 평균 근속년수와 학력 등 인적 자본의 수준이 저하되면서 젊은 근로자와 비교하여 상대적인 임금수준도 하락한 것으로 조사되었다. 또한 고령자로서 노동시장에 남는 자는 높은 수준의 임금을 받았던 자보다는 저임금을 받는 학력이 낮은 자들이 노동시장에 잔류하게 되는 경향이 많아 고령자가 상용직 임금근로자로 남기가 어렵다는 것이다. 현 노동시장에서 고령 임금근로자는 임금수준이 낮은 자로 구성되어 있고, 이는 최근 고령자의 임금수준이 낮아진 것이 인적 자본의 수준이 낮은 근로자만 선택적으로 노동시장에 남게 되어 나타난 결과이며, 이러한 현상은 고임금근로자에 대한 퇴직압력이 상대적으로 컸고 조기은퇴의 경향도 컸던 사실의 결과일 가능성을 배제하기 어렵다는 것이다.¹¹⁾

3. 기업의 고용기피현상

또한 기업차원에서 연봉제나 성과급제의 실시가 확산되는 추세에 있지만, 아직까지는 연공서열식의 급여체계가 주류를 이루는 현실에서 청년시절에 낮은 보상을 하고 장년에 생산성 보다 높은 급여를 하게 되는 보상체계의 문제점 때문에 고령자의 임금에 대해 부담을 느끼게 되며, 기업

11) 장지연, 같은 책, 74면 이하.

은 채용에 있어서 연령을 하나의 기준으로 삼아 고령자를 기피하게 된다. 그리고 기업의 인력구조조정에 있어서도 연령을 이유로 하여 고령자를 구조조정 대상자로 선발하게 된다. 기업의 고령자에 대한 인식은 부정적이어서 정보 및 지식기반사회에서의 노동환경과 기술변화에 대해 고령근로자는 적응력이나 능력개발이 부족하다는 것을 이유로 고령근로자는 구조조정의 우선대상이 된다. 이미 구조조정시 기업이 연령을 고려하는 비율은 절반 이상으로 명예퇴직의 경우 55.5%, 정리해고의 경우는 51.8%로 조사되었다. 기업은 또한 위계질서와 조직문화를 중시하는 기업의 환경상 연령과 직급이 적절히 연계되는 상황을 소화하기가 어렵다는 점도 고령근로자에 대한 고용기피현상을 심화시키는 요소가 된다.

표 6) 50세 이상 근로자 고용현황에 대한 평가

(단위: %, 개소)

		고용조정으로 고령자문제 해소	현재 과잉 고용상태	향후 문제 발생예상	문제안됨	응답업체
전체		7.9	4.0	36.9	43.5	1,433
기업 규모별	50인 이하	6.2	1.7	26.7	54.5	292
	51-150인	9.5	3.1	38.7	43.9	421
	151-300인	6.8	5.9	40.6	40.2	219
	301인이상	9.0	5.7	42.6	39.6	366
	무응답	5.2	3.7	31.9	34.8	135

자료: 장지연, 74면에서 재인용

2002년 한국노동연구원에서 실시한 실태조사에서도 7.9%의 사업체가 고용조정으로 고령자문제를 해소하였다고 응답하였으며, 4.0%는 현재 고령자가 과잉으로 고용되었다고 대답하였고, 36.9%는 향후 고령자 고용이 문제가 될 것이라고 응답하였다. 이와 같이 기업이 고령근로자에 대해서 인력의 과잉이라고 여기게 되는 이유, 따라서 고령자가 임금근로자로 노동시장에 참여하기 어렵게 되는 이유에 대해서 우리나라 기업의 상당부분에서 시행되고 있는 연공급적인 임금결정방식 때문에 고령자는 실

제 생산성 이상의 임금을 받게 되는 경향이 있기 때문에 기업이 고령자의 고용을 기피하게 된다는 일반적 인식에 대해서 장지연은 고령자 중에서 높은 수준의 임금을 받았던 사람은 노동시장에서 상용직 임금근로자로 남기 어렵고, 임금수준이 낮은 자가 노동시장에 잔류하게 된다는 결론을 내리고 있다.¹²⁾ 어느 분석이 더 정확한지에 대해서는 별론으로 하더라도 고령자의 고용이 원활하게 이루어지지 않고 있다는 데 대해서는 결론을 같이 한다고 본다. 또한 기업도 자체적인 인력양성 보다는 외부노동시장에서 양성된 인력을 선호함에 따라 중고령자의 능력개발에 대한 투자도 미비하다. 기업의 노동비용 중 교육훈련비는 그 비중이 점차 감소하여 1996년에 2.1%에서 1998년도에는 1.2%, 2001년에는 1.5% 수준에 그치고 있어서 기업이 고령자의 능력개발에 대한 투자를 하지 않은 것도 능력을 장착한 고령자들이 노동시장으로 진입할 기회를 줄여 고령자고용촉진도 제한적일 수밖에 없다.

제 3 절 고령자고용촉진 제도의 실태와 문제점

경제학적으로 고령자고용촉진이 기대한 만큼 원활하게 이루어지지 않은 이유를 밝힌다면 그에 상응하여 정책적 대안이 제시될 수 있을 것이고, 법제도의 개선도 나올 수 있을 것이다. 그러나 이러한 분석은 경제학의 몫으로 남겨둔다고 하여도 고령자고용촉진법이 제정되어 시행되고 있음에도 불구하고 고령자고용이 원활히 이루어지지 않은 이유 중의 하나는 법제도가 문제가 있든지, 법제도가 처음부터 실효성 있게 설계되지 않은 데 기인할 수 있다.

현재 고령자의 고용정책, 특히 고령자의 고용촉진은 고령자고용촉진법과 고용보험법의 고령자고용관련 지원금 제도일 것이다. 고령자고용촉진을 위한 이들 두개 법상의 제도들이 얼마나 효율성이 있게 작동하였는지 아래에서 살펴보기로 한다.

12) 장지연, 같은 책, 91면 이하 참조.

1. 고령자 취업알선제도

고령자의 취업알선체계는 노동시장에서 고령자 수요가 있다는 것을 전제로 한다. 그러한 수요가 있는 한 취업알선체계를 정비하고 고용인프라를 개선하는 방식의 적극적 노동시장정책은 효과적인 고용촉진정책이기 때문에 선진국의 경우 선호하는 방식이다. 현행 고용촉진법 제9조도 고령자의 취업알선을 강화하기 위해 '정부는 고령자가 그 능력에 맞는 직업에 취업할 수 있도록 고령자에 대한 직업상담, 직업적성검사 등 적절한 직업지도와 취업알선 등을 하여야 한다'고 규정하여 정부의 고령자를 위한 취업알선 책임을 부과하고 있다. 또한 취업알선 등의 업무를 구체적이고 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 고령자고용정보센터를 운영하도록 하고 있다(고령자고용촉진법 제10조). 더 구체적으로 임시직과 일용직 고령자의 취업알선을 위하여 무료직업소개사업을 하는 비영리법인 또는 공익단체 중 고령자의 직업지도와 취업알선에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자인재은행으로 지정하고 소요경비를 지원하고 있다.

고령자인재은행은 '04.5월말 현재 YWCA, 사회복지관, 대한노인회, 한국산업인력공단 등 43개소가 지정·운영되고 있다. 지원내용은 한국산업인력공단에서 운영하는 인재은행 3개소를 제외하고 인재은행 1개소당 월 70만원씩 연간 지원('04년도 예산 : 336백만원)하고 있다.

이들 기관의 취업알선실적은 1999년의 경우 22,905명의 구인자와 31,569명의 구직자 중 33,079명을 알선하여 21,089명이 취업함으로써 66.8%의 취업률을 보였고, 2000년의 경우 25,812명의 구인자와 32,967명의 구직자 중 36,612명을 알선하여 23,206명이 취업하여 70.4%의 취업률을 보였다. 2004년의 경우 26,000명의 구인자와 35,000명의 구직자 중 37,800명을 알선하여 25,800명이 취업하여 73.7%의 취업률을 보였다. 그러나 이들 취업알선은 대개의 경우 실내환경미화원, 일반노무원, 간병인, 조리원, 가정도우미 등 일용직과 임시직으로 집중되었으며, 취업알선에 의해 취업한 전문인력의 경우는 1998년에 202명, 1999년에 213명, 2000년에 134명의 수준으로 미미하였다. 이는 노동시장에서 전문인력의

상용임금고령자를 원하지 않고, 낮은 임금의 단순직 고령자 노동시장의 특성이 그대로 반영되어 있는 것으로 보인다. 또한 고령자인재은행은 대도시에 편중되어 있고, 낮은 지원수준과(월70만원) 구인·구직개척소홀 등으로 취업실적이 극히 저조함을 보여 주고 있다. 물론 2000년도에 취업알선을 통해 23,206명이 취업하여 70.4%의 취업률을 보였고, 2004년도에는 73.7%의 취업률을 보여 일단 취업알선기관을 통해 구직·구인을 하는 경우는 상당히 높은 취업률을 보이고 있다. 그러나 예를 들어 2000년 1년간 55세 이상 구직자 471,620명 중 취업자는 74,346명으로 취업률은 15.8%로서 고령자가 노동시장에 재진입하는데 큰 어려움을 겪기도 하지만, 취업알선기관에 의해 취업한 자는 구직자의 5%미만에 그치고 있어서 취업알선에 의한 고령자고용촉진은 한계가 있음을 보여 주고 있다. 고급·중견전문 고령자의 취업을 알선하는 고급인력정보센터의 경우도 1개소만이 지정·운영되어 광역 취업알선망이 형성되어 있지 않고, 지원액도 낮아 그 기능이 취약한 상태로서 실제 취업알선 실적은 극소수에 그치고 있다. 특히 고급인력정보센터를 위한 지원은 1998년과 1999년도에 126,652,000원이었던 것이 그나마 2000년 이후에는 46,090,000원으로 감소되어 사실상 고급·중견전문 고령자를 위한 취업알선은 거의 기능을 할 수 없는 형편에 있다.

2. 기준고용률 제도

고령자고용촉진법상의 기준고용률은 사업장에서 상시 사용하는 근로자를 기준으로 하여 사업주가 고령자의 고용촉진을 위하여 고용하여야 할 고령자의 비율을 말한다(고령자고용촉진법 제2조 4호). 통상적으로 제조업의 경우는 당해 사업장 상시 근로자수의 100분의 2, 운수업, 부동산, 임대업은 상시근로자 수의 100분의 6, 그 이외의 산업은 상시 근로자 수의 100분의 3의 비율을 말한다. 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 한다(고령자고용촉진법 제12조, 동 시행령 제4조).

그러나 기준고용률 이상의 고령자를 고용해야 할 사용자의 의무는 강제적인 것이 아니라, 노력의무로서 선언적 의미 이상의 것을 의미하지 않는다. 다만 기준고용률에 미달하는 사업주에 대해 기준고용률 이행에 관한 계획을 작성·제출토록 요청하고 그 계획의 적정 실시를 권고하여 노동부가 행정지도에 의해 고령자고용촉진을 유도한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 뿐이다(동법 제13조).

그러나 법문에도 표현되어 있는 바와 같이 기준고용률제도는 권장사항에 지나지 않고, 1993년도 이후 규제완화조치에 의해 기준고용률 이행계획의 작성 제출이 유보되어 사업장별 실태파악이 어렵고 이행을 위한 행정지도도 어렵다는 문제가 있다. 또한 고령자고용촉진법을 시행할 당시에는 사업장의 고령자 고용률은 2.1%였지만, 1997년 이후 지금까지 기준고용률은 이미 3%를 초과하고 있다. 이는 고용촉진을 위한 지원과 장려제도의 효과라기보다는 외환위기 이전에 고령취업자 증가율이 평균취업자 증가율을 상회해왔던 점과 노동시장인구 고령화의 결과로 보인다.¹³⁾ 어쨌든 기준고용률제도는 사실상 사용자로 하여금 고령자고용촉진을 위한 가이드라인 구실을 하지 못하고 있다.

표 7) 고령자 고용률

(단위: %)

기업 규모	95년	97년	98년	2000년	2001년	2002년
5인 이상	5.72	6.65	6.88	6.65	6.57	-
300인 이상	3.03	3.46	3.51	3.44	3.03	3.70

자료: 노동부 사업체실태조사, 임금구조기본통계조사(년도별)

3. 고령자고용촉진지원제도

고령자의 고용이 효과있게 달성되기 위해서는 고령자고용촉진지원이 실질적으로 시행되어야 할 것이다. 그 중심에 서 있는 것이 고령자고용촉

13) 허재준, 고연령자 고용확대를 위한 정책과제, 8면 이하.

진장려금 제도이다. 우선 고용보험법 제18조는 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건 하에서는 취업이 특히 곤란한 고령자 등의 고용을 촉진하기 위해서 고령자 등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용안정에 필요한 조치를 취하는 사업주에 대해서는 국가가 직접적인 보조금 지원을 하도록 규정하고 있다. 고령자의 다수고용의 경우 고용보험이 적용되는 고용기간 1년 이상인 55세 이상 고령자를 매분기 월평균 근로자수의 업종별 지원기준을 이상을 고용하는 경우 (제조업 4%, 부동산업 42%, 사업지원서비스업 17%, 기타업종 7%) 매분기당 근로자수의 15%(대규모기업 10%) 한도에서 고령자 1인당 분기 15만원씩 5년간 지원한다. 고령자 신규고용의 경우는 고용안정센터 등에 구직 신청후 실업기간이 3개월을 초과하거나, 고용안정센터에 구직신청후 실업기간이 1개월을 초과하고 제조업에 채용되거나 동행면접에 의해 채용되는 경우 등에 해당하는 경우 준고령자(50~54세) 또는 고령자(55~64세)를 피보험자로 새로이 고용하는 사용자에게 신규고용 1인당 월30만원을 6개월간 지원(500인 이하 제조업은 12개월 지원)한다. 정년퇴직자계속고용의 경우는 정년을 57세 이상으로 정한 사업장의 당해 사업주에게 고용되어 18개월 이상 계속 근무한 후 정년이 도래한자를 퇴직시키지 않거나 정년퇴직후 3개월 이내에 재고용(다만, 계속고용기간이 1년 이하인 경우나 계속고용전 3년 이내에 정년을 단축하는 경우 등은 제외)하는 경우 계속고용 1인당 월 30만원을 6개월간 지원(500인 이하 제조업은 12개월간 지원)한다. 고령자신규고용촉진장려금 및 정년퇴직자재고용장려금은 감원방지기간으로서 채용전 3월, 채용후 6월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니한 사업주에 지원한다.

정부는 2002년에는 66,565개사, 270,902명에 대해 39,980백만원을 지원하였다. 지원인원이 2001년 251,870명에서 2002년 270,902명으로 늘어났는데도 지원액은 2001년 41,620백만원에서 2002년 39,980백만원으로 감소한 이유는 1인당 지원수준(고령자 다수 1인당 분기 15만원, 고령자 신규 1인당 월 25만원)이 높은 고령자신규장려금 지원실적이 급속히 작아졌기 때문이다.

표 8) 연도별 고령자고용촉진장려금 지원실적

(단위 : 개소, 명, 백만원)

구 분	'97	'98	'99	'00	'01	'02
사업장수	2,134	9,583	35,751	50,466	61,790	66,565
인 원	96,334	113,395	189,146	225,711	251,870	270,902
금 액	8,999	12,116	25,450	36,758	41,620	39,980

자료: 노동부

고령자 고용에 대한 임금보조금 제도는 사업주에게 직접적인 지원을 하는 제도로서 현재 고령자 고용정책 중에서 중심적인 제도라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 고용유인효과가 미흡하고, 신규고용장려금의 경우 부동산 사업서비스 73.3%, 제조업 12.2%, 공공개인서비스업 4.55%로 부동산 사업서비스(청소, 경비 등) 업종 등 일부 업종에 편중지원되는 현상이 초래되고 있다. 또한 지원실적도 99년 189,146명을 대상으로 254억 5천만원이 지급되었고, 2002년에는 270,902명을 대상으로 400억원 정도의 지원실적을 기록하고 있을 뿐이다. 사업주에게 부과되는 정년퇴직자의 재고용의무도 선언적 규정에 지나지 않고, 정년퇴직자의 재고용장려금(고령자고용촉진법 제21조의 2 참조)도 기업이 인사관리의 차원에서 퇴직자의 재고용을 기피하고 퇴직근로자들도 종전보다 낮은 임금으로 재고용되는 것을 원하지 않기 때문에 실제로 활용되는 경우도 드물다.¹⁴⁾

14) 2002년 12월 30일의 개정법 이전에는 고용보험법에 의해 정년, 구조조정, 질병, 부상 등으로 퇴직한 45세 이상 60세미만자를 퇴직후 3개월 이후 2년 이내에 재고용하는 사업주에 월 30만원의 장려금을 6개월간 지원하는 고령자재고용장려금제도가 있었으나 고령자고용촉진법 제21조의 2와 고용보험법 제18조의 개정에 의해 이 제도는 정년퇴직자 재고용장려금제도로 대체되었다. 당시 고령자재고용장려금은 1999년에 총 234건, 2000년에 85건, 2001년 상반기에 총 45건이 지급되었을 뿐이다.

표 9) 재고용장려금 지원실적

(단위 : 개소, 명, 백만원)

연 도	사업장수	인 원	금 액
'99년	95	268	517
'00년	461	746	1,423
'01년	277	394	766
'02년	191	270	506

자료: 고용보험백서 IV, 2003

그리고 노동시장에서 채용된 고령자들이 고령자고용촉진장려금 제도에 의해서 채용된 것은 아니다. 채용된 고령자들은 동 제도가 없었더라도 취업할 수 있었던 자들이라는 점이다. 한국노동연구원의 실태조사¹⁵⁾에 따르면 장려금 수혜사업장(500개소) 중 장려금이 없었더라도 고령자 채용을 축소하지 않았을 것이라고 응답한 사업장이 91.4%에 달한다. 이는 보조금이 없었더라도 고용되었을 고령자고용에 대해 보조금을 지급하는 결과가 되어 고용보험법상의 다수고령자고용촉진장려금과 신규고령자고용촉진장려금이 死重效果(deadweight effect)로부터 자유롭지 못하다는 것을 의미한다. 또한 고령자고용촉진장려금에 의해 정부가 노동시장에 개입하는 경우는 보조금이 지급되지 않았더라면 채용되었을 청장년층의 고용기회를 축소시키는 대체효과를 가져오기 때문에 정책적 선택의 폭이 좁다.¹⁶⁾

그럼에도 불구하고 고령자고용촉진장려금이 갖고 있는 실제적인 의미는 과소평가될 수 없다. 즉, 장지연에 의하면¹⁷⁾ 다른 고령자고용촉진을 위한 정책들은 고령자고용촉진장려금을 제외하고는 선언적 의미만을 갖고 있거나 제도의 실제 효과가 미미하고, 그렇다고 기준고용률이나 정년연장지도, 고령자우선채용직종 선정 등과 같은 권장적 성격의 정책들을 법제화하여

15) 한국노동연구원, 고령자고용촉진장려금 실태조사, 2000년.

16) 허재준, 같은 글, 12면.

17) 장지연, I, 174면 이하.

강제적용시키고 실효성을 담보하기 위해서 벌칙 등의 제재를 가하는 것은 노동시장의 왜곡을 초래하여 더 커다란 부작용을 낳을 가능성이 있다는 것이다.¹⁸⁾ 그러나 고령자고용촉진장려금은 저학력·저기능의 고령자에 대한 지원제도로서 활용되고 있으며, 동 장려금의 수혜자도 평균적인 고령근로자에 비해서 나이가 많고 학력이 낮으며 단순직에 종사하는 경향이 있어서 고령실업자의 특성과 유사한 특성을 보인다는 것이다. 이는 고령자고용촉진장려금제도가 빈곤층으로 전락될 수 있는 고령자를 지원한다는 의미를 갖고 있다는 것이다. 또한 고령자 고용촉진 장려금 수급자의 고용의 질이나 고용유지기간의 면에서도 실증적 분석을 한 결과 우려할만한 부작용도 나타나지 않은 것으로 조사되고 있다.

4. 정년연장 및 재고용제도

현행 고령자고용촉진법은 근로자의 정년기준을 60세로 정하여 사업주가 근로자의 정년을 60세 이상이 되도록 노력할 것을 정하고 있다(동법 제19조). 또한 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주가 정년을 현저히 낮게 정한 경우는 노동부장관은 정년연장에 관한 계획서를 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있으며, 이 계획이 적절하지 않은 경우는 계획변경을 권고할 수 있도록 하였다(동법 제20조). 그리고 정년퇴직자의 재고용을 위하여 사업주에게 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망하는 경우에는 그 직무수행능력에 적합한 직종에 재고용하도록 노력할 것을 규정하고 있고, 정년퇴직자의 재고용시에는 당사자간의 합의에 의하여 법정퇴직금과 연차유급휴가일수 계산을 위한 근속기간산정에 있어 종전의 근로기간을 제외할 수 있도록 하고 임금의 결정을 종전과 달리 할 수 있도록 하고 있다(동법 제21조). 또한 정년퇴직자의 재고용시 또는 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게는 정년퇴직자재고용장려금을 지원하고 있다(동법 제21조의 2).

18) 허재준, 같은 글, 12면.

이상과 같은 현행 고령자고용촉진법상의 정년연장제도는 엄밀히 보아 고용유지와 고용안정제도이고 고령자에게 일자리를 갖도록 유도하는 고용촉진제도는 아니다. 따라서 진정한 의미의 고용촉진제도는 정년퇴직자 재고용장려금제도이다. 그러나 앞의 3.에서도 언급한 바와 같이 정년퇴직자의 재고용장려금은 기업이 인사관리의 차원에서 퇴직자의 재고용을 기피하고 퇴직근로자들도 종전보다 낮은 임금으로 재고용되는 것을 원하지 않기 때문에 실제적으로 활용되는 경우는 드물다. 동법 제21조의 정년퇴직자의 재고용노력의무도 같은 맥락에서 실효성에 의문이 있다.

현행법상 사업주의 60세 정년유지 노력의무는 그 자체로서 구속력이 없는 권장사항에 지나지 않는다. 정년연장에 관한 계획서 작성제출과 계획변경 권고도 법문에 표현된 바와 같이 권장사항에 지나지 않아 실효성에 의문이 있다. 다만 이 제도는 근로감독과 행정지도에 의해 일정한 효과를 발휘할 수 있다는 점에서 제한적이거나 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 다만 정년제의 유지와 연장 문제는 이것이 가져오는 고령자고용의 경제적 효과를 떠나서 이를 유지하거나 폐지하는 것이 현행법상 정당인가 하는 법리적인 문제를 불러일으키기 때문에 이 문제에 대해서는 뒤에서 상세하게 언급하기로 한다.

5. 직업훈련정책

고령자고용촉진의 출발점은 개개 근로자가 고령에 대비하여 스스로 직업능력을 유지하고 향상시키는 것이 중요하다. 현행법은 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 고령자에게 직업능력개발훈련을 실시하도록 조치하여야 하고(고령자고용촉진법 제 6조 1항), 사업주가 고령자의 고용촉진을 위하여 필요한 직업훈련 등을 실시한 경우는 그 비용을 예산에서 지원하도록 하고 있다. 그러나 직업능력개발훈련 조치의 대상이 사업주로 정해지지 않아 막연하고 사업주에게 직업능력개발훈련을 강제할 수 없어 위 규정은 노동부의 직업훈련정책을 근거 지우는 규정에 지나지 않는다. 따라서 사업주에게는 직업능력개발훈련 지원금을 제공하는 형태로 갈 수밖에 없다.

근로자의 직업능력개발과 관련한 현행법은 크게 『근로자직업훈련촉진법』, 『고용보험법』, 『국가기술자격법』, 『기능장려법』, 『한국산업인력공단법』, 『기능대학법』, 『자격기본법』, 『직업교육훈련촉진법』 등이다. 그러나 이들 법령 중에 고령자의 직업능력개발에 대해 특별한 조치를 취하는 경우는 근로자수강지원금 지원과 앞의 고령자고용촉진법이 전부이다. 근로자수강지원금은 비자발적 사유로 이직예정인 피보험자로서 훈련 중 또는 훈련수료 후 1월 이내에 이직한 자, 50세 이상인 고용보험의 피보험자 및 상시 근로자수가 50인 미만인 사업의 재직근로자로서(다만, 정보화기초과정은 모든 피보험자인 재직근로자) 직업능력개발훈련과정의 승인을 받은 과정(다만, 정보화기초과정은 노동부장관이 고시한 과정에 한함)을 수료하고, 직업능력개발훈련의 소정출석일수의 80/100이상을 출석하였으며, 직업능력개발훈련 등의 수강에 필요한 경비의 지출을 자비로 부담한 자에게 연간 100만원 한도에서 일반과정은 수강료의 80%(훈련직종별 단가표에 의한 100% 한도), 외국어과정은 50%(40시간 기준 75,000원 한도)를 지원한다.

직업훈련은 한국산업인력공단 주관으로 한국노인복지회 등 69개 기관을 단기적용 훈련실시기관으로 지정하여 운영하고 있으며, 훈련직종은 건물관리원, 주차관리원 등 고령자 적합직종 중에서 수요가 많은 직종으로 선정한다. 그러나 고령자가 작업환경에 쉽게 적응할 수 있도록 하기 위하여 취업전 단기적용훈련을 실시하고 있으나 훈련직종이 20개 직종에 불과하다. 훈련을 받는 경우에도 취업률이 그리 높지 않다. 1999년에는 1,760명이 직업훈련을 수료하고, 이 중 983명이 취업하였고, 2000년에는 1,616명이 수료하여 이 중 1,186명이 취업한 정도로 그 실적이 미미하다. 또한 단기적용훈련 계획인원이 준·고령실업자의 1.3%에 불과한 수준으로 잠재적 훈련수요를 충족하지 못하고 있다. 2001년 기준으로 훈련계획인원은 1,566명으로 준·고령실업자 123,000명의 1.3%에 지나지 않으며, 이는 전체 실업자 889,000명의 12.3%인 전체 실업자재취직훈련 계획인원 110,000명과 비교할 때 거의 무의미한 것이다. 고령자취업촉진을 위한 직업능력개발훈련의 경우 정부가 지원하는 재취업훈련기관은 훈련생의 취업률로 평가받기 때문에 상대적으로 취업률이 저조한 고령자에게

는 훈련의 기회조차 주어지지 않는다. 2000년도 연령별 훈련실적을 보면 29세 이하는 60.2%, 30대 25.9%, 40대 9.3%, 50세 이상은 4.7%로 고령자는 직업능력개발훈련에서조차 배제되고 있다.

6. 고령자우선직종의 선정과 채용지도

현행 고령자고용촉진법에 의하여 고시된 고령자와 준고령자의 고용에 적합한 우선고용직종에 대하여 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관, 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 정부출연기관, 정부출자·위탁기관의 장은 우선고용직종이 신설 또는 확대됨에 따라 신규인력을 채용하는 경우, 퇴직 또는 이직 등에 따라 우선고용직종에 결원이 생겨 인력보충이 필요한 경우에는 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용해야 하며, 고용현황을 매년 노동부장관에게 제출하여야 한다. 우선고용직종은 중앙고용정보관리소와 관계부처가 협의하고 고용정책심의회 한 후 노동부장관이 결정하여 고시한다. 우선고용직종은 실제 취업알선기관에서 고령자 구인·구직, 취업이 많은 직종, 노동시장진입 가능성, 육체적 활동가능성, 환경조건, 위험가능성 등을 종합적으로 평가하여 적합한 직종, 취업자·실업자를 대상으로 설문조사 및 전문가회의 결과 선정된 직종으로서 현재까지 공공부문에서 70개의 직종이 선정되어 있다.

이 제도는 공공부문에서 고령자 적합직종 채용률이 1998년 39.8%, 1999년 40.8%, 2000년에는 31.8%로 민간부문에 비하여 상당히 높은 수준을 이루고 있으므로 이를 제도화하고, 공공부문이 고령자고용을 선도하여 민간부문도 적합직종 채용률을 높이도록 유인하려는 제도이다. 그러나 우선고용직종이 70%이상이 여전히 단순노무직종 위주로 선정되어 있어 고령자의 다양한 취업수요를 충족하지 못하고 있다. 또한 공공부문 이외의 사업주도 우선고용직종에 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하도록 노력해야 하고(고령자고용촉진법 제16조 2항), 노동부장관은 우선적 채용실적이 부진하거나 기준고용률에 미달하는 경우 고령자나 준고령자의 고용확대를 요청할 수 있는데(고령자고용촉진법 제17조), 이를 위반한 경우 그 내용을 공표하여 심리적으로 우선고용을 강제하고 있다. 민간

부문에서의 우선고용직종제도는 내용공표와 행정지도에 의해 고령자 우선고용을 도모하려는 제도로 보이지만, 여전히 민간부문에 우선고용직종에서의 고용을 강제할 수 없다는 근원적 한계 때문에 그 실효성이 여전히 의문시된다.

7. 고용보조금제도

사업주가 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 경우는 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 조세를 감면한다(고령자고용촉진법 제 14조 1항). 이 경우 사업주에게는 초과고용하는 근로자 수에 비례하여 예산의 범위 안에서 일정기간 고용지원금을 지급하도록 되어 있다. 그러나 현재 조세특례제한법이 이와 같은 경우에 대해 조세를 감면한다고 규정한 바가 없고, 예산범위 안에서 고용지원금을 지급한 사례도 없고 예산도 책정되지 않아 사실상 유명무실한 제도이다.

8. 종합

이상에서 말한 바를 간단하게 정리하면 현행 고령자고용촉진법상의 고용촉진제도는 법체계의 구조, 실천시스템, 실천효과를 보면 제도가 성공적이지는 못하다. 특히 기준고용률이나 정년연장지도, 취업알선, 고령자 우선고용직종 선정과 우선고용의무, 직업훈련제도, 고용보조금제도는 상징적 차원의 정책이거나 실천시스템의 미비로 제도의 실효성에 문제가 있다. 물론 제도의 실효성 때문에 현행법상의 제도를 전면적으로 폐기하고 다른 제도를 도입해야 한다는 주장은 장기적 관점에서 제도의 설계와 시행착오를 통한 교정의 과정에서 많은 비용과 노력을 요하는 것이기 때문에 당장의 대안으로는 바람직하지 않은 것으로 보인다. 따라서 기존 제도의 개선과 보완에 역점이 두어져야 할 것이다. 또한 실효성에 의문이 있는 제도들을 구속력 있는 강제조항으로 하는 것은 노동시장의 왜곡을 초래하고 더 커다란 부작용을 불러일으킬 우려가 있으므로 바람직스럽지 않으며, 더욱 큰 문제는 제도의 수범자인 근로자나 사업주의 재량의 여

지와 자유의 범위를 일탈한다는 법리적인 문제가 있다. 따라서 기존 제도의 실효성을 제고하는 방안 등이 검토되어야 할 것이다. 이 경우 다음과 같은 점을 고려하여 제도개선 방안을 마련하여야 할 것이다. 즉, 고령자고용촉진을 위해서는 먼저 고령자들이 노동시장으로 들어올 수 있는 공간확보, 말하자면 고령자를 위한 일자리의 창출이 먼저 선행되어야 한다는 것이다. 둘째, 고령자고용촉진 제도의 개선을 위해서는 우리나라의 고령자고용 노동시장이 임시직, 일용직 중심이라는 점을 고려해야 한다. 따라서 임시일용직 취업알선체계 정비와 개선이 중요한 고령자고용촉진정책이 될 수 있다는 점이다. 셋째, 고령자고용촉진장려금도 실효성에는 의문이 있지만, 임시일용직 중심의 고령자 노동시장의 특성을 고려하면 이 제도가 빈곤화될 수 있는 고령자의 버팀목이 된다는 점을 고려하여 제도를 개선해야 한다는 점이다.

제 3 장 고령자고용촉진제도의 개선방안

위에서 언급한 현행제도의 문제점을 토대로 고령자고용촉진을 위한 개선방안을 마련한다면 먼저 현행법제의 제도개선을 살펴보아야 할 것이다. 따라서 현행 고령자고용촉진제도의 중심인 7개 항목, 즉, 고령자취업알선제도, 기준고용률제도, 고령자고용촉진지원제도, 정년연장 및 재고용제도, 직업훈련정책, 고령자우선직종의 선정과 채용지도, 고용보조금제도를 어떻게 개선할 수 있는가를 검토한다(기존제도의 개선방안). 그러나 이들 기존 제도로는 고령자고용촉진에 한계가 있을 것이므로 별도로 도입되어야 할 제도가 있을 수 있다. 가령 고령자의 고용을 촉진하기 위한 기간제고용의 활용과 파견근로의 활용과 같은 제도, 연령차별금지 제도, 연공급·임금체계의 개선 등과 같은 제도들은 현행법에 없는 제도들로서 고령자의 고용안정과 고용을 촉진할 수 있는 제도들이다(신설제도의 도입방안). 다음은 제도개선 방안을 검토함에 있어서는 어떤 획기적인 방안이란 있을 수 없고, 기존의 연구들에서 나온 결과들을 비교검토하여 우위에 있는 제도들을 선택하도록 한다. 그러나 제도개선방안이라고 하여도 모두가 법제화할 수 있는 것은 아니고, 정책에 의해서 추진할 수 있는 사항도 있을 것이므로 제안된 개선방안들에 대한 법제화가능성을 검토한다. 예를 들어 취업알선 인프라의 구축이나 임금체계의 개선이나 기업문화의 개선 등은 법제화보다는 정책에 의해서 추진되는 것이 바람직스럽다. 그리고 개선방안들을 외국법제와 비교하여 도입의 보편성을 확보하고자 한다. 따라서 외국법제를 일괄하여 기술하고 그로부터 시사점을 도출하기보다는 제도개선 각 항목별로 개선방안을 외국법제와 비교하기로 한다.

제 1 절 기존 고령자고용촉진제도 개선방안

1. 기존연구결과와 비교

고령자 고용촉진을 위한 기존의 연구결과로서는 고령자고용촉진제도 중 개별적인 항목을 다룬 경우도 있고, 전체적으로 다룬 경우도 있다. 이

가운데 주관적으로 볼 때 의미가 있는 것을 전체적으로 다룬 연구와 개별항목을 다룬 연구를 선별하여 언급하기로 한다.

먼저 장지연¹⁹⁾의 경우는 기존제도의 개선과 관련하여 i) 일자리창출 정책으로서 유·무급자원봉사 확대와 사회적 일자리 창출, ii) 보조금 지급을 통한 고용지원, iii) 취업알선인프라의 구축, iv) 보상·인사관리체계의 개선, v) 연령차별금지, vi) 평생학습을 통한 취업능력의 제고, vii) 고령자 근로의욕을 감소시키지 않는 연금체계 방안을 제시한다. i)의 정책과 관련해서는 소득수준이 낮고 자원봉사활동의 지속성이 적은 고령자의 특성을 감안하여 자원봉사활동을 활성화시키고 한번 시작된 자원봉사가 지속적인 활동이 될 수 있도록 약간의 보상을 받고 일하는 반자원봉사프로그램을 개발하여 보급하는 방안을 제시한다. 구체적으로는 비이윤조직이나 제3섹터에서 약간의 활동비를 받고 일하는 유급자원활동을 확산시키는 방안과 고령자의 시간제 근로를 장려하거나 유급자원봉사를 지원하는 방식을 주장한다. ii)의 정책을 위해서는 고령자고용촉진장려금은 사중손실과 청년층 구축효과라는 점에서 제도의 효율성에 의문이 있지만, 임시직, 일용직 고령자가 주로 활동한다는 우리나라 노동시장의 특성상 고령자보조금은 수혜자가 얻게 되는 안정된 고용기회나 소득창출의 효과 측면에서 정책의 효과성은 충분히 있으므로 제도를 그대로 유지하되, 고령자다수고용촉진장려금은 사중손실이 크고 실제로는 특정한 업종에서만 활용되므로 업종간 현실에 맞는 방식으로 개선할 것을 제안한다. 그리고 연령과 같은 근로자의 인적 속성과 관계없이 직무를 중심으로 인사를 조직하고 생산성으로만 근로자를 평가하고 보상하는 시스템이 정착되어 고령근로자가 자신이 오래 일하던 직장에서 일의 양을 줄여서 근로하면서 자신의 능력을 발휘하는 것이 바람직하므로 고령자의 퇴직후 재고용제도를 도입하되 기업이 받아들일 수 있도록 시간제근로, 축탁직, 계약직 등의 고용형태를 유연하게 운영할 것을 제안한다. 그리고 현재의 상황에서 정년연장을 하는 것은 현실성이 없고, 현행 재고용촉진장려금은 정년퇴직자를 정확한 타깃으로 하는 것이 아니므로 재고용촉진장려금

19) 장지연, 같은 책, 191면 이하 참조.

은 정년 후 재고용을 장려하는 방안으로 개선되어야 한다고 본다. iii)의 정책을 위해서는 기업이 고령자를 퇴직시키고자 하는 경우 다른 직장을 찾거나 창업을 도와주는 전직지원서비스를 확대적용하고, 장기실업자의 취업률제고를 위해 개발된 성취프로그램의 적극적 활용과, 임시적인 일이나 자원봉사를 안내하도록 퇴직한 전문인력 풀 제도를 제안한다. 그리고 취업알선제도를 효율화하기 위해서 각 부처가 가지고 있는 역량과 하부알선센터를 연계하고 'work-net'의 일부를 고령자에게 적합하게 개선하여 온라인과 오프라인을 통합한 효율적인 조직의 필요성과 정기적인 실태조사와 연구에의 지속적 투자 방안을 제안한다. iv)의 정책을 위해서는 기업의 고령자고용 기피의 원인이 연공서열식 보상체계와 권위주의적인 직장문화에 있다고 보고, 조심스럽게 임금피크제의 도입을 권장한다. v)의 방안을 위해서는 모집과 채용단계에서 연령을 사전에 제한하는 것을 금지하고 경영상의 이유로 인한 해고시에 단순히 연령을 기준으로 해고대상자를 선발할 수 없도록 하는 방안을 제시한다. 말하자면 모집과 채용, 해고시 연령차별금지를 제안한다. vi)의 정책과 관련해서는 근로자의 자율적인 능력개발을 적극적으로 지원하기 위한 방안으로서 근로자들이 필요한 교육훈련을 스스로 선택하여 수강하는 개인주도적인 학습을 지원하는 방법으로 근로시간 중의 일정한 기간 동안 교육상의 목적을 위하여 근로자에게 휴가를 부여하는 학습휴가제를 제안한다. vii)의 정책을 위해서는 연금제도가 고령자 소득보장체계로서 자리잡아야 할 것이지만, 고령자의 지속적인 경제활동참여를 유도할 수 있도록 은퇴가 늦으면 연금수급액의 증가분이 커지는 제도와 부분은퇴의 허용을 제안한다.

허재준²⁰⁾은 기존의 정책프로그램들이 갖고 있는 권장조항을 강제적으로 고치고 이를 어길 경우 제재를 가하는 방식으로 정책을 바꾸는 것은 노동시장의 왜곡을 초래해 더 커다란 부작용을 낳을 가능성이 크다는 기본적 인식을 갖고 있다. 따라서 현행 고령자고용촉진법상의 기준고용률 설정과 재고용 및 정년연장지도, 연령에 따른 차별대우의 금지, 고령자적합직종 선정 및 채용지도 등과 같은 정책사항들은 상징적 차원에서 실시

20) 허재준, 고령자 고용확대를 위한 정책과제, 16면 이하.

하는 것이 적절할 뿐만 아니라 현실적이라고 본다. 그러면서도 개선되어야 할 정책으로서 i) 생애숙련 형성과정에서 전문성 강화를 위한 **직업능력인증제도**를 도입하고, ii) 40대 종업원에게 인생계획을 세울 수 있는 휴가나 **직업훈련기회**를 주는 기업들을 **포상하고 장려금을 지급**하는 제도와 iii) **고령화에 대비한 교육**을 교과과정에 삽입하고 직업교육과정에서도 적극적으로 홍보하는 방안, iv) 취업알선체계의 개선방안으로 고용보험이 일용근로자에게까지 확대 적용되는 과정에서 고용 및 기능정보가 데이터베이스화될 수 있게 하여 **임시일용직 취업알선체계를 정비**와 개선하여 질을 높이고, 고령자전담창구를 설치하거나 대폭 확충하기보다는 기존의 고용안정센터에서 고령층 구직자 대상 성취프로그램을 조직하고 그 중 성공사례를 직업상담원의 워크샵 등을 통해 확산하고, v) **퇴직고령자**를 구직장에서 계약직으로 **재고용**할 때도 **채용장려금**이나 노동비용을 줄여주는 유인하는 제도를 운영하되 정년후 **파트타임근로의 재고용에 대해서도 보조금**을 주고 구직장 **정년퇴직자들로 파견근로회사**를 만들어 일하는데 유인을 부여하는 프로그램을 도입하여야 한다고 본다. vi) 정년퇴직자를 고용보험 피보험자로 재고용하는 경우 **재고용장려금**을 지급하고, vii) 고용조정대상자만을 대상으로 하고 있는 **전직지원제도**를 기업들의 퇴직자관리와 고령자 재배치에 확대 적용하여야 하고, viii) 민간비영리 부문이 실시하는 **단기고령자적응훈련프로그램**들 중 효과성이 입증된 프로그램에 대해서는 지속적으로 **보조**해야 한다는 방안을 제시한다. 그밖에 연공에 따른 처우체계가 약화되거나 고용보장기능이 상실되는 경우 정년제의 타당성은 상실되기 때문에 60세 정년연장을 권장하는 정책보다는 **채용이나 인사관리에서 연령차별을 없애는 방안**이 노동시장의 변화에 부응하는 정책이라고 본다.²¹⁾ 또한 고령화가 진행되면서 취업방식에 대해 다양한 욕구가 발현되고 공적 연금이 지급됨에 따라 노후소득보다는 사회참여의 일자리 요구가 많아 질 것이므로 직업안정과정에서 **퇴직한 전문인력 풀을 만들어 임시적인 일이나 자원봉사를 안내**하도록 하는 방안이 필요하다고 본다.

21) 허재준, 고령화와 노동정책방향, 사회보장학회발표문, 2002, 16면 이하.

조준모²²⁾의 경우는 정년제를 효율적으로 재편하기 위하여 i) **이원적 임금체계의 단순화**, ii) **취업규칙 변경절차의 간소화**와 더불어 **기간연장과 임금조정에 관한 개별협약이 상호 동의 하에 합리적으로 이루어질 경우 단체협약에 반하더라도 그 실효성을 담보할 수 있는 제도개선**을 제시함과 동시에 iii) **직무중심의 인사관리 구축과 성과주의 임금제도 확산**, **기업연금을 포함한 보편적이고 중층화된 사회안전망 구축을** 고령화 사회에 대비한 정책과제라고 본다. 조준모는 다시 i)과 ii)의 방안은 **암묵적 계약 재협상 인프라 구축의 표제 하에 정년연장을 위한 암묵적 계약의 재협상이 이루어지도록 협상인프라를 구축할 필요가 있는 바**, 협상인프라란 필요한 정보를 제공하고 노동법상 정년연장에 관한 협상 옵션을 명문화하여 정부 지원을 통하여 정년연장과 임금조정의 재협상 가능성을 높이고, 단체교섭시 고령자의 대표성이 확보되도록 **고령자위원회**가 설치되도록 하여야 한다고 본다. 이러한 암묵적 계약 재협상 인프라는 3가지 관점에서 이루어질 수 있는데, 이원적 임금체계의 단순화, 취업규칙변경절차의 간소화, 기간연장과 임금조정에 관한 개별협약이 개별근로자와 사용자가 상호 동의 하에 합리적으로 이루어질 경우 정년에 관한 단체협약에 반하더라도 그 실효성을 확보하는 방안이 필요하다고 본다. 법정퇴직금제도와 단체협약상의 퇴직금누진제도로도 임금과 정년의 사적 협상의 예로 작용하므로 퇴직금 중간 정산시 임금의 삭감 폭을 줄여주거나 연간에 걸쳐 지급하는 방안이 모색되어야 하며, 고용기간연장과 임금조정의 연계방안이 용이하게 실시될 수 있도록 근로계약만으로 도입하거나 노동조합의 동의가 없어도 대상근로자만을 대상으로 취업규칙 변경에 대한 동의를 얻어도 가능하도록 해야 한다고 본다. 그리고 기간연장과 임금조정에 관한 개별계약이 개별근로자와 사용자가 상호 동의 하에 합리적으로 이루어질 경우 정년에 관한 단체협약에 반하더라도 이를 인정하도록 해야 한다고 보며, 고령근로자의 대표성이 확보되도록 **노사협의회**에 반영해야 하며, 임금피크제는 노사의 반대가 예상되므로 희망하는 근로자를 대상으로 **정년연장형 임금피크제**를 실시하되 **회사측도 희망**

22) 조준모, 한국의 정년제에 관한 경제학적 연구, 고령화시대의 노동시장과 노동정책 (II), 2003, 122면 이하 참조.

하는 우수근로자 집단에 한하여 선별적으로 정년연장 패키지를 제외하여 합의에 의해 임금조정옵션제를 실시하는 방안을 제시하고 있으며, 취업규칙변경절차의 간소화를 위하여, 그리고 정년후 다년계약 체결을 위해 근로기준법과 고령자고용촉진법을 변경할 것을 제시하고 있다. 또한 일정 규모 이상의 근로자가 임금조정옵션제를 채택할 경우 고용보험법상의 지원도 가능하다고 보면서도, 입법조치를 통한 정년연장과 연령차별금지법은 40대 명예퇴직이 빈번하게 발생하고 직무중심의 인사관리가 정착되지 않은 우리의 경우는 실효성이 없거나 실효성이 있어도 노동시장의 효율성에 미치는 부정적인 효과가 있으므로 이에 반대하고 있다. 마지막으로 중층화된 연금구조의 필요성과 함께 퇴직연금제도의 도입을 주장한다.

이상과 같이 기존 연구에서 제안된 정책 방안들을 정리하면 다음과 같다. 우선 제도개선의 대범주로서는,

- 1) 일자리창출 정책으로서 유·무급자원봉사 확대와 사회적 일자리 창출,
- 2) 보조금 지급을 통한 고용지원,
- 3) 취업알선인프라의 구축,
- 4) 보상·인사관리체계의 개선,
- 5) 연령차별금지,
- 6) 평생학습을 통한 취업능력의 제고,
- 7) 고령자 근로의욕을 감소시키지 않는 연금체계 방안을 들 수 있다.

하위 범주의 정책적 과제로서는

- 1) 고령자의 시간제 근로장려, 유급자원봉사지원,
- 2) 고령자다수고용촉진장려금 개선,
- 3) 고령자의 퇴직후 재고용제도 도입,
- 4) 전직지원서비스 확대적용,
- 5) 장기실업자의 취업률제고를 위해 개발된 성취프로그램의 적극적 활용,

- 6) 퇴직한 전문인력 풀 제도,
- 7) ‘work-net’의 일부를 고령자에게 적합하게 개선하여 온라인과 오프라인을 통합한 효율적인 조직의 필요성과 정기적인 실태조사와 연구에의 지속적 투자 방안,
- 8) 임금피크제의 도입,
- 9) 모집과 채용, 해고시 연령차별금지,
- 10) 학습휴가제,
- 11) 부분은퇴의 허용,
- 12) 직업능력인증제도,
- 13) 훈련기회를 주는 기업들을 포상하고 장려금지급,
- 14) 임시일용직 취업알선체계정비,
- 15) 퇴직고령자제고용시 채용장려금
- 16) 정년후 파트타임근로의 제고용에 대한 보조금,
- 17) 정년퇴직자들의 파견근로회사 유인,
- 18) 효과적인 단기고령자적응훈련프로그램 보조,
- 19) 이원적 임금체계의 단순화,
- 20) 고용기간연장과 임금조정의 연계방안이 용이하게 실시될 수 있도록 근로계약만으로 도입하거나 노동조합의 동의가 없어도 대상근로자만을 대상으로 취업규칙변경에 대한 동의를 얻어도 가능하도록 취업규칙 변경절차의 간소화,
- 21) 기간연장과 임금조정에 관한 개별협약이 상호 동의 하에 합리적으로 이루어 질 경우 단체협약에 반하더라도 그 실효성을 담보할 수 있는 제도개선,
- 22) 직무중심의 인사관리 구축과 성과주의 임금제도 확산,
- 23) 기업연금을 포함한 보편적이고 중층화된 사회안전망 구축,
- 24) 단체교섭시 고령자의 대표성이 확보되도록 고령자위원회 설치,
- 25) 퇴직금 중간 정산시 임금의 삭감 폭을 줄여주거나 연간에 걸쳐 지급하는 방안,
- 26) 고령근로자의 대표성이 확보되도록 노사협의회에 반영,
- 27) 임금조정유선제,

- 28) 임금조정옵션제를 채택할 경우 고용보험법상의 지원,
- 29) 퇴직연금제도의 도입 등을 들 수 있다.

2. 법제화대상항목

이들 제안된 방안들이 모두 다 경제학적으로나 법적으로, 그리고 실무적으로 법제화되어야 하는 것인지, 특히 법제화가 경제적으로 노동시장 정책에 정합하는 것인지는 각 항목별로 다시 재검토되어야 할 것이다. 그러나 여기서 우선 지적하고 싶은 것은 이들 제도 중에는 정책으로 실현이 가능한 것이 있고, 법제도의 개선이나 법령의 제정에 의해서 이를 실현해야 할 수단이 있으며, 이미 기존제도에 반영되어 있되 다만 실효성의 측면에서만 제도의 개선이 필요한 정책이 있고, 실행이 이미 예정된 정책도 있다는 점이다. 여기서는 이미 기존제도에 반영되어 있되 다만 실효성의 측면에서만 제도의 개선이 필요한 정책은 다루지 않기로 한다.

먼저 개선항목으로서 하위범주의 대안들이 그 내용의 타당성은 일단 별론으로 하더라도 법제개선항목이 되어야 하는지 알아보기 쉽게 역순으로 살펴본다.

29)항목의 퇴직연금제도는 현재 입법예고되어 정기국회에서 통과가 예정되어 있는 제도이므로 여기서 별도의 검토를 할 필요는 없을 것 같다.

28)항목의 임금조정옵션제를 채택하는 경우 고용보험법상의 지원은 고용보험법의 개정사안이므로 법제개선항목이다.

27)항목의 임금조정옵션제는 법률로 강제하는 경우 당사자의 계약의 자유와 근로계약형성의 자유를 침해할 소지가 있으므로 임금피크제와 함께 별도의 법리적 검토를 요하는 항목이다.

26)항목이 실현되기 위해서는 근로자참여 및 협력증진에 관한 법을 개정해야 하는 사항이므로 이는 법제개선사항이다.

25)항목의 퇴직금 중간 정산시 임금의 삭감 폭을 줄여주거나 연간에 걸쳐 지급하는 방안은 법제화보다는 당사자의 개별적 합의와 취업규칙의 집단적 동의에 의하여 시행하거나 집단적 노사관계 당사자들이 협약자율

에 의해 단체협약에 의해서도 실현할 수 있으므로 반드시 이를 법제도의 개선에 의해서 달성할 정책은 아니라고 판단된다.

24)항목의 단체교섭시 고령자의 대표성이 확보되도록 고령자위원회 설치 방안은 법률로 이를 정하는 것은 단체협약에 대한 검열로서 협약당사자의 자율성을 침해하는 것이므로 집단적 노사관계 당사자에게 맡겨야 하는 항목이므로 법제화 대상으로는 부적절한 항목이다.

23)항목의 기업연금을 포함한 보편적이고 중층화된 사회안전망 구축은 주로 기업연금이나 퇴직연금과 제도의 도입과 연계되어 있고, 이 제도의 도입이 현재 입법화단계에 있으므로 여기서 법제화의 대상으로 삼는다는 것도 부적절하다.

22)직무중심의 인사관리 구축과 성과주의 임금제도 확산 방안은 법률로 기업에 이를 강제하는 것은 당사자의 계약의 자유와 근로계약형성의 자유를 침해할 소지가 있고, 법제화가 없어도 기업이 주도적으로 실현해야 하는 항목임과 동시에 우리나라 기업의 임금체계가 직무구조로 완전히 정착하기에는 어려울 정도로 연공서열식 구조가 여전히 강세를 취하고 있기 때문에 정책에 의하여 달성해야 하거나 필요한 한도에서 유인책으로서 동 제도를 수행하는 기업에는 지원금을 보장한다는 의미에서만 법제화가 필요한 항목이다. 따라서 제한적 의미에서만 법제화대상항목이 된다.

21)항목의 기간연장과 임금조정에 관한 개별협약이 상호 동의 하에 합리적으로 이루어 질 경우 단체협약에 반하더라도 그 실효성을 담보할 수 있는 제도개선 문제는 유리한 조건 우선의 원칙을 법제화하는 문제이다. 그러나 유리한 조건 우선의 원칙은 단체협약의 해석과 판례의 탄력적 운용에 의해서도 적용이 가능한 문제일 뿐만 아니라, 자칫하면 단체협약을 형해화할 수도 있는 문제이므로 법제화보다는 해석에 의해서 해결해야 할 문제라고 보여 진다.

20)항목의 고용기간연장과 임금조정의 연계방안이 용이하게 실시될 수 있도록 근로계약만으로 도입하거나 노동조합의 동의가 없어도 대상근로자만을 대상으로 취업규칙변경에 대한 동의를 얻어도 가능하도록 취업규칙 변경절차의 간소화 방안은 '취업규칙을 근로자에게 불이익하게 변경하는 경우는 당해 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직되어 있는 경

우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 동의를 얻어야 한다'는 근로기준법 제97조 단서 규정에 정면으로 배치되는 규정이기 때문에 이 항목은 그 내용의 타당성은 별론으로 하더라도 법제개선의 항목이 된다.

19)항목의 이원적 임금체계의 단순화 방안은 이와 관련하여 조준모²³⁾가 통상임금 및 평균임금에 포함되는 임금의 범위를 명확히 해야 한다고 본다면 이는 근로기준법 제19조와 동법 시행령 제6조를 개정하는 문제가 된다. 따라서 이는 법제화항목이 된다. 그러나 이 문제는 이미 노사관계 선진화 개혁 차원에서 논의된 문제로서 반드시 고령근로자의 고용촉진만을 위해서 법제화를 해야 하는 문제가 아니라, 근로자 전체의 임금체계의 개선을 위해서 필요한 근로기준법 일반의 문제이다. 따라서 고령자고용촉진제도의 개선을 위해서 임금체계를 개선해야 한다고는 말할 수 없기 때문에 이 문제를 여기서 언급하는 것은 부적절하다고 생각된다.

18)항목의 효과적인 단기고령자적응훈련프로그램 보조 문제는 이미 앞에서 언급한 바와 같이 한국산업인력공단이 이미 시행하고 있는 단기직업훈련정책이 실효성 있게 고령자의 직업능력개발로 이어지지 못하고 있는 분야로서 정책의 효율적인 집행이 문제가 되는 부분이지 법제의 개선이 필요한 부분은 아니라고 생각된다.

17)항목의 정년퇴직자들의 파견근로회사 유인 방안은 당사자들이 선택해야 할 사항이고 법률로 강제하기가 어려운 사항이다. 다만 고령자 고용촉진 차원에서 지원정책의 대상이 될 수 있다는 점에서 제한적이거나 법제개선 항목이 될 수 있다고 본다.

16)항목의 정년후 파트타임근로의 재고용에 대한 보조금 방안은 현행 고령자고용촉진법에 명시적으로 규정되어 있지 않은 사항으로서 고령자 노동시장이 임시일용직이 주축이 되어 있다는 점에서 법제개선의 항목이 될 수 있다고 보여 진다.

15)항목의 퇴직고령자 재고용시 채용장려금은 지원실적이 미흡하나마 이미 기존제도가 시행되고 있고, 어떻게 지원실적을 향상시킬 수 있는가

23) 조준모, 같은 글, 124면.

하는 점에서 정책실현의 효율적 실현강화의 문제이지 법제개선의 항목으로 볼 수는 없다고 판단된다.

14)항목의 임시일용직 취업알선체계정비는 고용안정 센터는 상용직에 대한 취업알선을 담당하도록 센터장의 판단에 따라 고령자전담창구개설 및 직업상담원 배치지도하고, 직업상담원 직무교육 프로그램에 고령자고용관련 과목을 추가하여 고령자에 대한 직업상담·지도 강화하는 방향으로 정책이 추진되고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 현재수준에서는 미흡하기는 하지만, 고령자인재은행 중심으로 임시·단기적 일자리에 대한 취업알선을 담당토록 하고 지역적 분포를 고려한 지정 확대로 근접서비스를 제공하며, 고령자인재은행 운영비를 상향조정하여 사업실적 평가에 따른 차등지원으로 운영의 활성화를 도모하고 있다. 또한 고급인력정보센터는 고급·중견인력을 주요대상으로 하여 취업 서비스의 질적 향상을 유도하고, 지정지역 및 수행기관을 확대하여 광역 취업연계체계 구축하는 한편, 고급인력정보센터에 대한 지원수준을 상향조정하여 기능별 『고급인력풀』을 구축·관리하고, 이들을 경영자문, 자원봉사활동 등에 활용하는 방향으로 추진하고 있다. 따라서 임시일용직의 취업알선체계는 현재 추진 중에 있는 정책이고, 부족한 점은 법제화되어 있는 제도의 틀 안에서 개선되어야 할 사항들이므로 법제개선사항이기 보다는 정책추진사항으로 보인다. 고령자 고용정보시스템 정비도 중앙고용정보원을 중심으로 취업알선기관간 연계 및 정보교류가 가능하다는 점, 특히 지방노동관서의 취업알선추진협의회 또는 간담회에 고령자인재은행 및 고급인력정보센터 관계자 참여지도로 고용관련 정보교류 및 협의하는 방향으로 정책이 추진되고 있고, 고용안정정보망(Work-net)에 고령자 취업 및 직업훈련 등 고령자 고용관련 정보를 종합정리 제공하고 있기 때문에 개선사항은 이미 법제화되어 시행되고 있는 제도 안에서 제도 시행의 효율성이 문제가 될 뿐, 법제개선사항으로는 생각되지 않는다. 그런 의미에서 6)항목의 퇴직할 전문인력 풀 제도는 고급인력정보센터에 의해서 추진한다는 제도가 설정되어 있기 때문에 법제개선사항은 아니라고 판단된다. 동일한 의미에서 7)항목의 방안도 법제개선사항이라기보다는 효율적인 정책집행사항으로 판단된다.

13) 항목의 훈련기회를 주는 기업들을 포상하고 장려금을 지급하는 방안은 현재 고용보험법상의 고용안정사업 내의 고용조정지원금 ⇒ 고용유지지원금 내에서 훈련에 대한 지원의 형태로 이미 제도가 정착되어 시행 중에 있다. 이 훈련지원금은 특히 고령자만을 위한 것은 아니지만, 고용유지에 “적합한 훈련”으로서 훈련과정은 사업장내 직무전환, 직무수행능력향상, 새로운 직무적응 등을 목적으로 편성되어야 하고, 학위를 부여하는 교육과정, 양성훈련, 법령에 의무가 부여된 보수교육·훈련, 취업규칙 등에 의한 통상의 직무능력개발훈련은 제외되며, 훈련방법은 훈련장소 등이 생산현장과 구분되어야 하고 통상의 근무시간(소정근로시간)내 행하여져야 하며, 훈련기간 중에 업무에 종사하게 하면서 실시되는 것이 아닐 것, 훈련기간은 1일 4시간이상, 총 20시간이상으로 실시하는 것일 것 등의 수급요건을 갖추면 훈련기간 중에 지급한 임금의 3/4(대규모기업 2/3)와 훈련비를 지급하도록 되어 있다. 예컨대 근로자수 10명, 1인당 월평균임금 100만원을 지급하는 업체가 6개월간 근로자 3명을 훈련비 760만원으로 고용유지훈련을 실시하는 경우, 훈련비 760만원 전액과 훈련기간 중 임금의 3/4인 13.5백만원을 지급하여 총 21.1백만원을 지원(이는 '02년도 고용안정사업 보험료 납부액의 약 58배에 해당)하며, 각 고용유지조치를 실시한 일수를 합하여 180일까지 지원하도록 규정되어 있다. 따라서 동 제도는 특히 고령자만을 위한 제도는 아니지만, 이 훈련 과정에 고령자의 참가를 배제하지 않기 때문에 지원액의 인상 등과 지원 실적의 제고 등의 문제가 있으나 이는 정책실현의 문제이지 법제개선사항은 아닌 것으로 보인다.

12) 항목의 직업능력인증제도도 고령자만을 위한 특별규정은 없지만, 국가기술자격법과 자격기본법, 자격기본법시행령에 의해 이미 기술분야 기초 직업능력 인증제도를 시행하고 있다. 여기서 고령자만을 위한 특별한 직업능력인증제도의 필요성이 있는가 하는 문제가 있지만, 일반인을 대상으로 하는 동제도의 효율적 운용에 의하여 고령자를 위한 직업능력인증제의 활용이 기대되기 때문에 이 문제도 제도의 실효성 확보를 위한 정책실현의 문제이지 당장의 법제개선의 문제는 아니라고 판단된다.

11)항목의 부분은퇴의 허용은 현행법 내에는 존재하지 않고, 국민연금법과 연동되어 있어 법제개선의 검토가 필요한 항목이다.

10)항목의 학습휴가제는 근로기준법의 휴가제도의 개정이나 학습휴가제의 도입기업에 대한 지원방책으로서의 고용보험법상의 직업능력개발사업의 일환으로 시행되어야 할 사항이고, 현행법에는 존재하지 않는 제도이므로 법제개선이 필요한 사항으로 보인다.

9)항목의 모집과 채용, 해고시 연령차별금지제도는 근로기준법의 균등대우원칙이나 남녀고용평등법과 고령자고용촉진법 등에 규정되지 않은 사항으로서 이들 법의 유추적용도 어렵기 때문에 법제개선사항으로 보인다.

8)항목의 임금피크제의 도입은 원래 기업이 자율적으로 시행하고, 이를 도입하는 기업에 대해서는 장려금을 지원하는 형태로 가야할 항목이다. 그러나 현행 고령자고용촉진법 제21조 2항은 사업주가 고령자인 정년퇴직자를 재고용함에 있어 당사자간의 합의에 의해 법정퇴직금과 연차유급휴가 일수 계산을 위한 계속근로기간 산정에 있어 종전의 근로기간을 제외하거나 임금의 결정을 종전과 달리 할 수 있도록 규정하여 현행법이 이미 임금피크제의 법적 기초를 마련하고 있는 것은 아닌가, 그리고 동 규정의 해석과 관련하여 임금피크제가 실효성 있는 고령자고용촉진 방안이라면 동 규정의 실효성 있는 적용을 위해서 절차적인 효력확보방안이 필요하지 않는가 하는 점에서 법제개선항목이라고 판단된다.

5)항목의 장기실업자의 취업률제고를 위해 개발된 성취프로그램은 고용보험법의 고용안정사업내의 잠재인력고용촉진 사업의 일환으로 시행되고 있는 제도이다. 동 제도는 고용보험피보험자로서 직업안정기관 등에 구직신청을 한 후 6개월 동안 실업상태에 있었던 자를 구제하기 위한 제도로서 반드시 고령자만을 위한 제도는 아니다. 동 제도는 IMF의 외환위기 이후 대량의 실업자가 발생하여 장기실업화 하는 경향이 있고 1999년 상반기에는 실업자중 1년 이상의 장기실업자가 차지하는 비중이 16.5%나 되는 등 점차 사회적 문제로 대두되기 시작하자 장기실업자의 고용을 촉진하기 위해 1999년 7월 장기실업자고용촉진장려금을 신설하여 운영하고 있었으나 1999년도에 이어 2000년도까지 지원금에 대한 실효성이 없어 2000년 12월 30일 시행령 개정에 따라 지원요건이 대폭 완화되었다. 중

전의 수급요건은 고용보험적용사업장에서 이직 후 1년을 초과하여 실업상태에 있는 자와 직업안정기관 등에 구직신청 후 1년을 초과하여 실업상태에 있는 자가 대상이 되었으나 현재에는 피보험자이었던 자로서 직업안정기관 등에 구직 신청후 6월을 초과하여 실업상태에 있는 자와 피보험자가 아니었던 자로서 직업안정기관 등에 구직 신청후 6월의 기간동안 3월마다 1회 이상의 알선을 받고도 계속하여 실업상태에 있는 자로 수급요건이 완화되었으며, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단을 알선기관으로 포함하고 있는 재고용장려금의 알선기관 범위와 마찬가지로 장기실업자 알선기관도 확대되었다. 이와 같은 점에서 동 제도를 고령자 고용촉진 제고를 위해서 적극적으로 활용하는 문제는 정책실현의 문제이지 법제개선행목은 아니라고 판단된다.

4)항목의 전직지원서비스 제도의 확대적용 방안도 5)항목의 경우와 동일한 판단을 할 수 있다. 이 제도는 무엇보다 퇴직예정자를 대상으로 하는 전직지원프로그램이 활성화 될 수 있도록 지원제도가 필요하다는 관점에서 도입되었다('01. 7 신설). 지원대상자는 전직지원 계획서를 제출하여 승인을 얻고 그 계획서대로 전직지원서비스를 제공한 사업주이다. 지급요건으로는 고용조정이 불가피한 사업주가 고용조정으로 이직예정이거나 이직한 근로자를 대상으로 할 것, 전직지원계획에 대하여 노사합의가 있을 것, 전직지원계획을 수립하고, 그 계획에 따라 실시할 것, 전직지원을 위한 별도의 시설을 갖출 것, 노동부령이 정하는 전직지원서비스를 제공할 것 등이다. 비용지원대상은 사업주가 직접 전직지원서비스를 제공하는 경우 인건비, 컴퓨터 등 사무기기 및 시설의 임차료, 시설 관리비, 교육·훈련비용, 서비스 제공 관련 각종 비용 등이며, 전직지원 프로그램의 개발 및 운영을 전문컨설팅회사에 위탁한 경우 전직지원 비용지출 내역을 검토하여 전직지원서비스제공에 소요된 것으로 인정되는 비용을 지원한다. 지원수준은 소요비용의 1/2을 지원(대규모기업 1/3)하며, 전직지원서비스 이용자수에 100만원(대규모기업 75만원)을 곱한 금액을 상한액으로 한다. 하나의 전직지원서비스 제공에 의한 장려금 지급은 12월을 한도로 한다. 고용유지지원금과 전직지원장려금의 차이는 고용유지조치는 명확히 감원이 예고된 자를 대상으로 할 수는 없으므로 고용유지조치기

간 중 이직예정자를 대상으로 전직지원서비스를 제공하는 경우 고용유지 지원금은 지원받을 수 없다. 단, 고용유지조치기간 동안에는 감원이 발생하지 않고 이미 퇴직한 자를 대상으로 전직지원서비스를 진행하는 경우는 각각의 장려금 수급이 가능하다. 고용촉진장려금은 고용전 3월, 고용후 6월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 않아야 되므로 전직지원기간에 이직근로자가 발생할 경우 당해 사업주는 고용촉진장려금의 지원대상이 될 수 없다. 전직지원서비스 제도는 주 대상이 정리해고, 희망퇴직, 명예퇴직하는 준·고령자이다. 따라서 현재 시행되고 있는 동 제도는 제도 내부에서 지원상의 수급요건이나 지원액을 상향조정하여 사용자로 하여금 고령자의 고용기회를 높이는 제도라는 점에서 정책실현 수단이지 법제개선항목은 아니라고 판단된다.

3)항목의 고령자의 퇴직 후 재고용제도는 정년을 57세 이상으로 정한 사업장의 당해 사업주에게 고용되어 18개월 이상 계속 근무한 후 정년이 도래한 자를 퇴직시키지 않거나 정년퇴직후 3개월 이내에 재고용(다만, 계속고용기간이 1년 이하인 경우나 계속고용전 3년 이내에 정년을 단축하는 경우 등은 제외)하는 경우 계속고용 1인당 월 30만원을 6개월간 지원(500인 이하 제조업은 12개월간 지원)한다. 동 제도는 고령자의 고용이 임시일용직에서 활발하다는 한국노동시장의 특성을 고려할 때 효과적인 일자리창출에 버금가는 제도라고 평가된다. 따라서 이미 시행되고 있는 제도로서 제도내에서 지원액을 상향조정하든가 수급요건을 완화하여 기업의 재고용을 유인하는 정책수단으로 활용할 수 있지만, 별도의 검토를 요한다는 점에서 법제개선항목으로 보아도 무방할 것으로 보인다.

2)항목의 고령자다수고용촉진장려금도 3)항목의 경우와 동일한 판단을 할 수 있을 것이다.

1)항목은 현행법상 존재하지 않는 제도이므로 법제개선항목으로 볼 수 있다.

이상과 같은 점을 고려할 때 법제개선항목으로는 임금조정옵션제와 지원방안, 노사협의회의 고령자대표기구, 직무중심의 인사관리 구축과 성과주의 임금제도 확산 방안, 고용기간연장과 임금조정의 연계방안이 용이하

게 실시될 수 있도록 근로계약만으로 도입하거나 노동조합의 동의가 없어도 대상근로자만을 대상으로 취업규칙변경에 대한 동의를 얻어도 가능하도록 취업규칙 변경절차를 간소화하는 방안, 정년퇴직자들의 파견근로회사 유인 방안, 정년후 파트타임근로의 재고용에 대한 보조금 방안, 부분은퇴의 허용, 학습휴가제, 모집과 채용, 해고시 연령차별금지제도, 임금피크제의 도입, 고령자의 퇴직후 재고용제도, 고령자다수고용촉진장려금, 고령자의 시간제근로장려와 유급자원봉사자 지원방안이라고 할 수 있다. 물론 이들 방안이 법제개선항목이라고 하여도 그대로 법제화되어야 한다고 할 수는 없다. 왜냐하면 이들 방안도 여러 가지 다양한 형태로 법제화될 수 있을 뿐만 아니라, 제도화 자체에 대한 유력한 반대논거도 존재하기 때문이다. 또한 각각의 개별항목들이 독립하여 개선되어야 하는 것이 아니라, 상호 연계되어 있다는 점도 고려해야 한다. 예를 들어 부분은퇴제의 허용은 고령자의 시간제 근로와 연계될 수 있다. 정년을 전후하여 고령근로자가 시간제 근로를 하는 경우 평상시에는 근로를 하였던 작업시간 중 시간제근로시간을 공제하고 나머지 근로시간에 대해서는 부분은퇴를 허용하여 국민연금에 의해서 소득보장을 할 수 있다는 점에서 두 제도는 상호 연동되어 있고, 임금피크제의 경우도 부족한 소득부분에 대해서 조기노령연금을 인정하여 소득보장을 할 수도 있다. 또한 임금피크제는 임금삭감을 전제로 한다는 점에서 임금유선제와 동일한 맥락에서 파악될 수 있으며, 동시에 이들 제도의 활용이 바람직스럽다면 기업을 유인하도록 고용보험법상의 지원체계의 개선을 검토할 수 있다. 이상과 같은 개별항목을 상호연계시스템으로 고려하여 다시 분류한다면 임금조정유선제와 지원방안, 임금피크제의 도입, 고용기간연장과 임금조정의 연계방안이 용이하게 실시될 수 있도록 근로계약만으로 도입하거나 노동조합의 동의가 없어도 대상근로자만을 대상으로 취업규칙변경에 대한 동의를 얻어도 가능하도록 취업규칙 변경절차를 간소화하는 방안은 한 곳으로 묶어 언급할 수 있는 법제들이다. 정년퇴직자들의 파견근로회사 유인 방안, 정년후 파트타임근로의 재고용에 대한 보조금 방안, 부분은퇴의 허용, 고령자다수고용촉진장려금, 고령자의 시간제근로장려 등은 고령자의 퇴직 후

재고용제도라는 점에서 통합하여 논의하는 것이 바람직스럽다고 생각된다. 그리고 정년제의 보장과 모집과 채용, 해고시의 연령차별금지 문제는 별도의 검토를 요하는 것으로 생각된다. 다만 노사협의회의 고령자대표기구, 직무중심의 인사관리 구축과 성과주의 임금제도 확산 방안, 학습휴가제, 유급자원봉사자 지원방안 등은 독립된 항목으로서 검토되어야 할 것이지만, 문제의 중요성이 크지 않거나 정책수단에 의해서 실현될 수도 있는 것이므로 여기서는 다루지 않는다. 아래에서는 이들 방안을 앞서 언급한 현행 고령자고용촉진법의 개선방안과 통합하여 언급하기로 한다.

(1) 고령자단시간근로제

1) 내 용

고령자의 단시간 근로제에 관해서는 현행법이 특별한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 '60세까지는 노동, 65세까지는 적당한 노동과 휴식을 병행, 65세 이상은 연금생활'이라는 고령사회 실천모토를 시행하기 위해서는 고령자단시간근로제를 고려해 볼 만하다. 노동생활을 종료하게 되는 은퇴부터 연금생활로 진입하는 과정은 은퇴 후 곧바로 연금수혜를 받는 것이 원칙이지만 실업문제를 해결하기 위해, 그리고 연금재정의 악화를 방지하기 위해 그 사이에 단시간 근로를 하면서 연금생활로 연착륙하기 위한 슬라이딩(gleiten) 시스템을 갖추는 제도이다. 고령자단시간근로제는 근로자에게 다음과 같은 장점을 준다. 즉, 순소득의 상실없이 미리 자유여가생활 단계로 진입한다는 점, 말하자면 재정적으로 소득보장을 받은 상태에서 노동생활에서 은퇴를 하고 동시에 연금공제의 불이익을 받지 않는다는 장점이 있다. 사용자는 고용촉진기간의 연장과 함께 고령자의 조기에 은퇴로 부족한 일자리를 일정기간 교육을 수료한 교육생을 재고용자로 활용할 수 있으며, 이러한 신규고용의무는 반드시 기간의 정함이 없는 근로자를 고용할 필요가 없고, 신규고용의무는 한시적 기간(예를 들어 2년간)으로 족하기 때문에 인력정리가 가능하게 된다는 장점이 있다.

또한 신규고용된 자의 임금이 단시간고령근로자의 풀타임 임금의 50%를 하회하는 경우에는 인건비 절감의 장점도 있다. 지원을 받는 고령자단시간근로에 있어서는 단시간근로 임금의 일정부분을 사용자가 부담한다면 신규채용자의 임금뿐만 아니라 각종의 인사관리비용도 절감되는 장점도 있다.

2) 비교법

독일에서 조기은퇴제도(Vorruhestand)는 통상적인 정년에 달하기 전에 미리 은퇴를 하는 제도로써 사용자나 젊은 세대와의 큰 충돌없이 기업변동 시에 인력을 감축하는데 유용한 수단으로서, 그리고 근로자에게는 나이가 들면 들수록 노동세계의 급격한 변화에 적응해야 할 부담으로부터 벗어날 수 있다는 점에서 그리고 국가에게는 젊은 세대를 위한 일자리를 창출할 수 있다는 점에서 이미 1차 세계대전 이후에 정착되었다. 당시의 조기은퇴제도는 실업사태에 직면하여 노동시장의 부담을 완화하기 위하여 시행되었다. 그러나 조기은퇴제도는 동시에 조기노령연금수급을 의미하기도 한다. 따라서 오히려 조기은퇴제도는 연금제정에 압박을 가하기 때문에 1929년 3월 7일의 관리직사원보험법변경법 제1조를 통해 입법자는 60세에 달한 자라 하여도 1년간의 실업 후에 연금수급을 받도록 하여, 이 기간 동안 해당자로부터 노동시장의 과부담을 해소하려 하였다. 원래 이 규정은 1933년 12월 31일까지 한시적으로 적용되도록 하였으나 계속 연장되고 확대되었다. 1957년 연금법개정 시에는 실업으로 인한 진정 연금수급연령제도를 도입하였고, 1972년에는 정년의 유연화를 위한 특별구성요건이 만들어졌다. 그러나 경제적 호황기와 완전고용을 이루었던 이 시기는 조기은퇴가 큰 비중을 차지하지 못하여 1965년도에는 법정연금수급과 비교하여 조기노령연금수령은 1%에 지나지 않았다. 그러나 완전고용의 시기가 지나고, 실업이 증가하면서부터는 다시 조기노령연금수령이 증가하기 시작하였다. 80년대에는 경제상황의 위기가 고용에도 직접적인 영향을 미치게 되고, 기업들은 특히 고령근로자의 인력을 감

축하기 시작하자, 노동생활로부터 은퇴생활로 넘어가는 것을 완화하기 위한 법률(Vorruhestandsgesetz)이 제정되어 조기은퇴로 공석이 된 일자리가 다시 충원되는 한 고령근로자의 조기은퇴를 지원하였다. 이 법률은 연금수급 전 국가의 보조를 받는 특정기간 내에 고령근로자를 교체함으로써 신진세대에게 취업의 기회를 제공하는 고용정책이 주목적이었다. 1984년부터 1988년까지 이 법률이 시행되는 동안 이용가능한 180만명 중 16만 5천명이 이 제도를 활용하였다. 1988년 12월 20일 위 법률과 동일한 고용정책을 시행하던 제1차 고령자단시간근로제에관한법률이 제정되었을 때 그 내용은 큰 변화가 없었으며, 전체 독일에서는 약 1000건의 고령자단시간근로제가 활용되었을 뿐이다. 그러나 이와 병행하여 신규고용을 이루지 않은 상태에서의 조기은퇴제, 말하자면 빈자리가 충원되지 않음으로써 보험료 납부대상이 감소하여 사회보험에 부담을 주는 조기은퇴제가 증가하게 되었는데, 주로 명예퇴직제에 의하여 58세, 57세, 심지어 55세 이하의 근로자들이 실업자가 되었다. 물론 이들 실업자들은 약 2년 8개월 동안의 실업급여를 받으면서 연금을 받게 되는 60세까지 지내왔지만, 사용자는 지금까지 소득의 70% 내지 100%의 소득을 보장하면서도 노동공단의 지급을 축적하였고, 이 기간 동안 의료보험료와 연금보험료는 연방노동공단이 대납하는 결과가 발생하게 되었다. 말하자면 조기은퇴를 가능하게 하는 특별구성요건인 실업상태를 의도적으로 야기시켜 결과적으로 연금제정을 악화시키는 주요인으로 작용하게 되었다. 이로써 노동시장의 부담경감이라는 1929년도 규정에서 의도했던 바와는 반대 현상이 나타나게 되어 연금을 받기 위해서 실업을 의도적으로 악용하게 되었다. 이러한 현상은 무엇보다도 대기업에서 극심하여 연금을 받기 이전에 실업이 있는 경우 과도기적 급여로서 조기연금혜택을 받는 숫자는 1975년 7.5%, 1985년 6.8%, 1990년 7.8%, 1995년에는 23%로 급속하게 증가하여 1985년에 41,779명이던 것이 1995년에는 294,133명으로 7배 이상 증가하게 되었다.

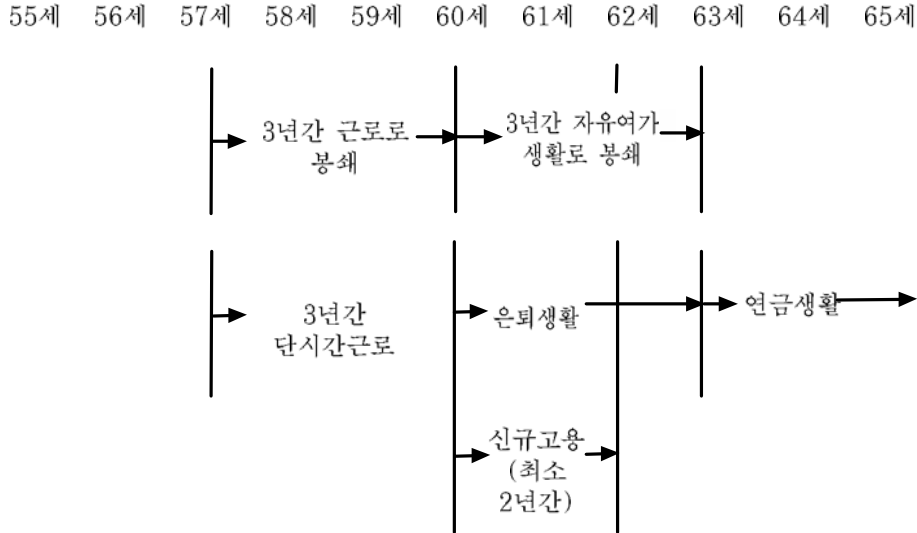
이러한 현상이 사회보험재정에 중대한 영향을 미친다는 것은 자명하다. 이에 대한 대처방안으로서 연금보험료의 인상이 검토되었으나 그에 상응하여 지출을 많아 해야 한다는 의견 때문에 관철되지 못하였다. 조기은퇴한 자에 대한 급여분을 노동관청이 사용자로부터 반환받아야 한다는 의견도 실현가능성이 적다²⁴⁾는 이유에서 관철되지 못하였다. 이러한 결과는 사회예산지출의 증대를 거쳐 임금부대비용의 증가를 가져온다는 점을 직시하고 조기은퇴에 대처하기 위하여 연방정부는 관계당사자와 사회적 연대의 틀에서 수차례 회합을 거쳐 1988년 법과 단체협약실무에서 이미 활용되고 있던 모델²⁵⁾을 토대로 하여 1996년 개정된 현재의 고령자단시간근로제에 관한 법률을 개정하게 되었다. 말하자면 동 법률은 노사당사자들의 합의로 조기에 근로관계를 종료하고 근로자는 연금수급연령까지 실업수당과 사용자가 추가 지급하는 보상금으로 생활하게 되는 조기은퇴제에 제동을 가하게 된 것이다. 이 제도는 물론 조기은퇴한 자의 빈자리에 신규채용을 하는 경우에 연방노동공단이 고용보험료를 포함하여 추가되는 비용을 전액 보상하여 실업극복을 위한 제도로 이해될 수 있지만, 조기은퇴제로 인한 실업급여의 증가와 연금재정을 충원하는 노동인구의 감소로 인한 연금재정 악화에 대비하기 위한 제도이기도 하다. 따라서 고령자단시간근로제의 개정과 동시에 연금수급연령이 65세로 상향조정되었다. 그 후 이 법의 기본토대를 유지하면서 노사정 3당사자의 사회적 합의를 통해 몇 차례 개정을 거쳐 지금까지의 단시간근로자에게도 동 제도를 개방하였고, 영세사업주를 위하여 재고용 요건을 20인 이상 근로자에서 50인 이상 근로자를 사용하는 사업장으로 축소하였다. 이러한 입법과정을 거치면서 고령자단시간근로제는 상당수의 기업과 근로자들이 점차 선호하게 되었다.

고령자단시간근로제는 대개의 경우 모델 57이 중심이 되는데, 이를 도식으로 보면 다음과 같다.

24) 이 경우 사용자에게 구상소송을 해야 한다는 문제가 있고, 소송의 승패를 예측할 수 없어 실현가능성이 없는 것으로 보인다.

25) 화학산업의 고령자단시간근로제 촉진을 위한 단체협약을 말한다.

[모델57 (연금공제 최대 7.2%)]



각각 3년간 노동생활을 하고 그 후 자유여가생활을 구분하여 할 수 있기 때문에 이 모델을 블록모델이라고 한다. 이 모델을 기초로 각각 55세부터 단시간근로를 하게 되는 모델(모델 55: 연금공제 14.4%까지)과 59세부터 단시간근로를 하게 되는 모델(모델 59: 연금공제 0%)이 주로 활용되고 있다. 예를 들어 1944년에 태어난 여성근로자가 월 2500유로의 소득을 받는 경우 60세에 조기은퇴를 하고자 한다면 풀타임근로를 하게 되면 60세에 1000유로의 월 순연금 기대권을 갖게 된다. 60세에 여성우대연금으로 전환하게 된다면 이 기대권 중 18%를 공제하게 되어 이 여성근로자는 60세에 월 820유로의 조기노령연금을 수급하게 된다. 그러나 이 여성근로자가 모델 57의 고령자단시간근로제를 활용한다면 60세까지의 3년간 단시간근로시 연금보험료가 적기 때문에 60세에 992.50유로의 연금수급기대권을 갖게 된다. 60세 이후의 자유여가생활 기간에 이 기대권은 연간 약 25유로 인상되어 63세에 이르러 조기노령연금을 수급

하는 경우 월 1067.50유로의 연금을 수급할 수 있다. 이 중 2년 동안 조기실시된 연금에 대해서는 7.2%의 연금공제가 행해지기 때문에 이 여성 근로자는 월 약 990.64유로의 연금을 받게 된다.

신규일자리 창출과 조기은퇴제의 촉출을 목표로 하는 고령자단시간근로제는 55세 이상의 근로자와 (조기)연금수급연령까지 단시간 근로형태로 전환하는 약정, 즉 단체협약이나 경영협정 및 개별계약에 의해서 시행한다. 단시간근로기간이 3년 이상인 경우에는 단체협약에 의해서만 가능하지만, 대개의 경우 블록모델이 3년간의 단시간근로 모델을 취하고 있어 실무상의 어려움은 없다. 고령자단시간근로제는 사용자를 위한 지원법이다. 말하자면 사용자가 고령자단시간근로를 위하여 지불하는 추가비용과 관련하여 연방노동공단에 청구할 수 있는 권리의 문제이지, 단시간근로에 대해 근로자가 사용자에게 갖는 사법상의 청구권이 문제가 되지 않는다. 또한 그 형식이 당사자의 약정을 통해 이루어지기 때문에 단시간근로제 문제는 노동법상의 문제이고, 고용촉진법은 다만 보조적으로 사용자를 지원하는 기능만을 수행한다. 또한 근로자가 어느 조건 하에서 (조기)연금수급권을 행사할 수 있는가 하는 문제도 고령자단시간근로법의 규율대상이 아니라, 법정연금법상의 문제이다. 따라서 단시간근로관련 조기연금을 수급할 수 있기 위해서는 사회법전 제6권 제237조 1문 3b호에 따라 적어도 24개월 동안 단체협약상의 풀타임근로시간을 근로자의 55세 생일 이후부터 절반으로 줄여야 한다.

고령자단시간근로제를 적용하기 위해서는 55세 이상의 근로자로서 단시간근로 전 5년 이내에 적어도 3년간(1080일) 고용보험가입의무가 있는 취업을 하여야 한다. 그리고 대상 고령근로자는 그들의 근로시간을 절반으로 줄여야 한다. 그러나 실무상 활용되는 블록모델은 이러한 요건을 충족하고 있다. 다만 지금까지 단시간으로 고용된 자의 경우는 고령자단시간근로제의 적용을 위하여 근로시간을 절반으로 줄이는 경우 영세취업(Mini-Job)이 될 것이다. 이를 구별하는 기준은 사회법전 제6권 제8조의 의미에서 사회법전 제3권 제27조 2항에 따라 주당 15시간의 근로시간이 될 것이다.²⁶⁾ 사용자가 추가부담하는 액수와 동일한 액수로 연방노

26) 영세취업의 경우 그 소득액이 일정액수(400유로 기준, 그 이상 800유로 사이에는

동공단에 보조금을 얻기 위해서는 단시간근로임금, 즉 풀타임 총 임금을 최소한 20%정도 인상하여야 한다. 다만 종전 임금과 비교하여 단시간근로 임금이 지나치게 적은 경우에 대비하여 최소순소득을 확정하여 근로자에게는 풀타임시 순소득의 70%가 보장되어야 한다. 단시간근로로 전환할 때 임금은 실근로시간에 따라 산정하며, 연금부담금은 통상의 임금 수준에 맞게 책정되어 사용자가 추가 납부한다. 추가되는 비용부분은 고령자단시간근로를 이유로 신규고용할 때 연방노동공단이 전액 보상하도록 되어 있다.

마지막으로는 고령자단시간근로제는 일차적으로 실업대책이기 때문에 2009년 12월 31일까지 한시적으로 적용되며, 그 이후에는 고령자단시간근로제의 활용은 가능하지만 다만 연방노동공단의 지원금은 지급되지 않는다.

3) 법제화가능성

독일의 고령자단시간근로제는 실업극복과 조기은퇴를 방지하여 연금제정에 압박을 방지하자는 목적에서 실현된 제도이다. 이 제도의 시행 전제조건은 은퇴와 연금수급 시작이 이미 정착되어 있어야 한다는 점이다. 그러나 현재 국민연금법상 근로자들은 2008년부터 완전노령연금 수급이 가능해지기 때문에 독일의 모델은 중장기적인 관점에서만 고려될 수 있는 것이다. 단기적인 측면에서 부득이 고령자단시간근로제가 필요하다면 연금제도와 연계되지 않은 단시간근로제의 활용을 상정해 볼 수 있다. 장지연의 연구²⁷⁾에 따르면 노동시장에서 파트타임근로자의 비중이 낮고 고령자의 실업률이 상대적으로 낮은 현실을 감안한다면 고령근로자가 노동시장을 이탈하는 방식은 주로 전일제 근로에서 비경제활동인구로 전환하는 것은 일부 고령 정규직 임금근로자의 경우에만 해당하는 것이고, 우리

슬라이딩 시스템으로) 미만인 경우는 200년 4월 1일부터 세금을 면제하고 사회보험료의 일부를 공제하여 주로 가사서비스 분야의 고용기회를 확대하고 불법취업을 차단하는 정책이 이른바 하르쯔 법에 의해서 시행되고 있다. 이 제도가 고령자의 고용에 대해 직접 규정하고 있는지는 확인되지 않았고, 직접 규정이 없는 일반 제도인 경우 고령자 고용에 대해 어떤 영향을 미칠 것인가는 여전히 규명해야 할 문제이다.

27) 장지연, I, 189면.

나라 고령자노동시장은 자영업의 비중과 농업의 비중이 아직은 큰 상태이기 때문에 전체적으로는 비경제활동으로의 전환 못지않은 비율로 근로시간 단축으로의 전환을 경험하고, 정규직 임금근로자의 경우는 근로시간을 줄이는 방식으로 노동시장에 잔류하는 것은 현실적으로 가능성이 매우 낮다는 것이다. 따라서 고령자가 노동시장에서 근로시간의 단축을 경험하는 것이 일반적이라면 고령자단시간근로제의 도입을 검토해 볼 수도 있을 것이다. 무엇보다 임금피크제의 도입으로 임금이 삭감되면서 고용이 유지되는 제도가 확산된다면 그와 궤를 같이 하는 근로시간의 단축이나 단시간근로의 활용은 고령자에게 고용의 기회를 창출하는 효과적인 방안이라고 생각된다.

테제: 국민연금의 완전노령연금이 시행되는 2008년을 기점으로 고령자 단시간근로제를 채택한다.

(2) 고령자 다년고용계약제도·기간제고용·파견근로의 허용에 의한 일자리 창출

1) 내 용

고령자의 일자리를 창출하는 것이 가장 효과적인 고령자고용촉진정책이라는 것은 자명하다. 이러한 측면에서 우리나라의 고령자의 실업률은 그리 높지 않더라도 일자리를 찾는 고령자에게 기간제고용과 파견근로 또는 다년고용계약제도는 한 방편이 될 수도 있다. 무엇보다 다년고용계약제도는 정년퇴직한 근로자와의 사이에 근로계약관계가 종료되고, 새로이 근로계약을 체결한다. 이는 기업의 부담이 되는 퇴직금이 정산되는 등 기업측에 인건비절감 등의 유리한 점이 있고, 근로자 측에서도 취업희망과 체력을 감안한 탄력적 대응이 가능한 방법으로 인식되어 애용될 수 있는 제도이다.

2) 비교법

독일의 경우는 단시간및기간제에관한법률 제14조가 시행되기 이전에는 민법 제620조 1항에 따라 근로관계에 대해서는 기간의 만료로 근로관계

는 종료한다는 원칙이 적용되었었고, 연방노동법원의 판례에 따라 기간제 고용으로 해고보호의 목적을 잠탈하는 경우 기간의 설정을 위해서는 객관적 사유가 있어야 한다. 해고보호의 잠탈이 인정되기 위해서는 사업장에 5인 이상의 근로자들이 고용되어 있어야 하고, 근로관계도 최소 6개월 이상의 것이어야 한다. 이러한 요건을 충족하게 되면 노동법상의 해고보호규정이 적용된다. 그러나 실업방지 대책의 일환으로서 1996년도에 제정된 고용촉진법(Beschäftigungsförderungsgesetz)은 2000년 말까지 근로계약은 2년 동안 객관적 사유없이도 기간제 근로계약을 체결할 수 있고, 2년 동안 3회에 걸쳐 기간연장이 가능하도록 하였다. 이러한 기간제 고용의 허용 원칙과 제한적인 경우에만 허용되는 예외관계가 단시간및기간제에관한법률의 제정으로 뒤바뀌게 되었다. 즉, 동법 제14조에 따라 기간제를 위해서는 원칙적으로 객관적 사유가 존재해야 하며 예외적인 경우에만 객관적 사유없이 기간제 고용이 가능하도록 하였다. 그러나 이러한 기간제 고용에 대한 제한적 태도에도 불구하고 고령근로자에게는 실업문제의 해결을 위해 한시적으로 제정된 1996년도의 고용촉진법의 태도가 그대로 유지된다. 즉 2001년 1월 1일부터 효력을 발생한 단시간및기간제에관한법률 제14조 3항에 따라 기간제 근로관계 개시(28)시에 근로자가 58세에 이상인 경우에는 객관적 사유가 존재하지 않아도 기간제 근로가 가능하다. 기간제 고용을 위해서는 객관적 사유를 필요로 한다는 원칙 규정(동법 제14조 1항)은 이 범위의 고령근로자에게는 적용되지 않는다. 이로써 고령근로자의 경우는 2년을 초과하더라도 임의적으로 반복하여 객관적 사유없이도 기간제 고용이 가능하게 되었고, 기간제가 목적에 의해서 설정되었는지, 단순히 기간만을 설정하였는지는 문제되지 않는다. 단시간및기간제에관한법률 제14조 3항은 종전 고용촉진법 제1조 2항에 의거하였는바, 당시의 규정은 60세 이상의 고령자에게 제한없는 기간제 고용을 허용하였지만, 연방노동공단의 조사에 따라 특히 58세에서 60세 사이의 고령자에게 실업률이 높다는 점을 고려하여 58세로 연령을 인하하였다.²⁹⁾ 그러나 경우에 따라서 사용자가 종전 기간의

28) 근로관계의 개시가 기준이 되고 계약체결시가 아니다. 이에 관해서는 Bauer, BB 2001, 2473, 2477; Lakies, DZWIR 2001, 1, 14.

29) BT-Drucks. 14/4374 S. 20 참조.

정함이 없는 근로관계를 맺은 자의 인건비를 절감하기 위하여 위 제도를 악용하는 사례가 있을 것이다. 이는 오히려 고령근로자의 안정된 고용관계를 저해할 위험이 있다. 따라서 기간제 근로계약이 종전 동일한 사용자와의 기간의 정함이 없는 근로계약과 밀접한 관련이 있는 경우에는 허용되지 않는다(동법 제14조 3항 2문). 특히 종전 기간의 정함이 없는 근로계약의 종료시점에서 최소 6개월을 경과하지 않는 채 기간제 근로계약이 체결된 경우에는 기간의 정함이 없는 근로계약과 밀접한 관련이 있는 것으로 되어 기간제 근로계약은 무효가 된다.

그러나 58세 이상의 고령근로자에 대한 기간제 근로관계의 제한없는 허용만으로는 고령근로자의 실업을 효과적으로 차단할 수 없다. 오히려 연방노동공단의 판단에 따르면 실제 현실에서는 50세 전후의 준고령자의 실업이 더 심각하다. 이러한 점을 고려하여 2003년 1월 1일부터 적용되는 이른바 하르쯔 법안에 따라 동법 제14조 3항은 58세의 연령을 52세 이상으로 대폭 낮추어 심각한 준고령자 실업에 대처하게 되었다. 물론 이 규정은 2006년 12월 31일까지 한시적으로 적용된다. 그 이후에는 다시 58세 기준이 적용된다. 이와 같은 준고령자 고용촉진 제도의 주요 입법과정을 살펴보면 다음과 같다. 2002년 11월 15일에 연방의회는 하르쯔 법률로 노년실업자에게 노동시장에서의 일자리를 찾을 기회를 제공하기로 하고 2003년 1월 1일부터 근로자가 신규취업시 52세에 달한 경우 단시간및기간제에관한법률 제14조 3항에 따라 객관적 사유가 존재하지 않아도 유기근로계약은 유효하게 되었다. 그리하여 단시간및기간제에관한법률 제14조 3항의 종전규정에 2002년 11월 15일의 노동시장의 현대적 노동부급부 제1법 제7조에 의해서 제14조 3항에 “2005년 12월 31일까지 제1문은 58세를 52세로 대체하여 적용된다”고 규정하였다. 이로써 2001년 1월 1일 이후 적용되던 제14조 3항으로써 2000년 12월 31일까지 적용되던 고용촉진법(Beschäftigungsförderungsgesetz) 제1항 2항에 연결된 예외를 만들었다. 2000년 12월 31일까지는 근로관계에 기간의 설정을 가능하게 하기 위해서는 근로자의 연령이 60세가 되어야만 했다. 2001년 1월 1일부터는 기간제는 58세부터 가능하고, 2003년 1월 1일부터는 58세 대신에 50세로 규정하고자 하였었다. 그러나 객관적 사유없

는 통상의 기간제와 연계해야하는 이유에서 연방의회 경제노동위원회는 52세로 정하되 2005년 12월 31일까지 한시적으로 운영되도록 하였다. 말하자면 이렇게 50세를 52세로 이동하게 된 이유는 3항 1문에 따른 고령근로자의 기간제고용은 2항에 따라 통상적인 경우에 객관적 사유없는 기간제고용이 연결될 수 있어서 기간제고용은 이미 50세부터도 가능하게 된다는 이유에서였다. 아마도 객관적 사유없이 58세부터 기간제고용을 허용하는 것은 대부분의 근로관계가 60세에서 65세 사이에 종료한다는 것과 58세 연령은 대부분 이 연령에 근접해 있다는 점을 고려한 것이었다. 그러나 52세에 허용되는 객관적 사유없는 기간제 고용에 대해서는 이러한 논거는 타당하지 않다. 통설에 의하면 58세부터의 기간제고용이 유럽 공동체법에 반한다면³⁰⁾ 52세부터의 기간제 고용의 허용도 유럽법에 반하는 것이다. 이러한 이유에서 연금및건강위원회 의장인 Bert Rürup은 연금수혜연령을 일반적으로 67세로 인상할 것을 권하고 있다. 고령자를 위한 기간제 허용 규정은 법안중재위원회에서 2006년 12월 31일까지 1년 연장하였다. 14조 3항의 의미에서 신규취업을 인정하기 위해서는 고령근로자와의 유기근로관계가 동일한 사용자와의 종전의 기간의 정함이 없는 계약과 밀접한 객관적 관련이 없을 것을 전제로 한다. 그와 같은 밀접한 관련은 동일한 사용자와의 근로계약 사이의 시간적 간격이 6개월을 경과하지 않은 경우에 인정된다. 고용촉진법 제1조 2항에 따라 2000년 12월 31일까지는 이 기간이 4개월이었다. 종전 근로관계와의 밀접한 관계는 기간의 설정이 없는 근로관계가 문제되는 경우에만 인정될 것이다. 이와 같은 이유에서 50세의 노령실업자가 6개월 동안 한시적으로 고용되어, 이 기본계약을 3번에 걸쳐 각각 6개월씩 연장하는 것도 가능하게 될 것이다. 52세 이후에는 기간제로 고용된 근로자는 동법 제14조 3항의 완화된 조건 하에 시간적으로 그리고/또는 숫자상의 제한 없이 기간제로 계속 고용되는 결과도 나올 수 있을 것이다. 기간제 근로계약을 - 또한 연속적 기간제로 하여 - 고령근로자와 임의의 시간적 범위에서 그리고 임의

30) 유럽공동체 지침은 원칙적으로 객관적 사유가 존재하는 경우에만 기간제고용이 가능하도록 하고 있다. 이에 관해서는 Annuß/Thüsing, Teilzeit- und Befristungsgesetz, 2002, S. 409 참조.

의 숫자로 체결할 가능성을 확장하는 것은 환영할만한 것이다. 그리고 고령실업자를 위한 일반적 해고보호는 고용촉진적인 것과는 완전히 달리 작용한다는 것은 분명하다. 이 규정을 만든 입법자의 의사를 보면 사용자는 고령실업자를 기간의 정함 없이 고용할 준비가 덜 되어 있고, 경우에 따라 신규취업한 고령근로자는 특히 강한 해고보호(사회적 선발시에 연령을 고려하도록 하고 있으므로)를 이유로 나중에 필요한 인력감축 시에도 더 이상 해고될 수 없기 때문에 위와 같은 고령실업자에 대해서는 완화된 기간제 근로계약을 가능하게 하였다고 한다. 이 경우 정리해고시 사회적 선발의 범위에서 젊은 근로자들이 부양의무를 이행해야 하거나 근속기간이 장기간인 경우는 젊은 근로자들이 고령근로자들보다도 더 보호 필요성이 있다고 주장되기도 한다. 그런데 고령근로자에 대해 채용을 꺼리는 이유는 입법자의 의사에 따르면 일반적으로는 단지 심리적으로만 해명될 수 있는 성질의 것이라고 한다. 고령실업자를 위한 기간제 고용관계는 이러한 심리적 채용거부를 극복하는데 기여할 수 있다고 한다. 그러나 고령자에 대한 채용유보는 심리적으로 해명할 수 있는 것과는 완전히 다르다. 왜냐하면 사용자의 해고자유는 근로관계 후 첫 6개월 이내에만 가능하기 때문이다. 그 후 해고를 위해서는 해고제한법 제1조의 정당한 사유를 필요로 하기 때문이다. 근로자가 해고에 대해 방어하고자 하면 사용자는 해고보호소송에 있어서 카드가 항상 유리한 것이 아니며, 그러한 절차의 시작은 거의 예견할 수도 없는 것이다. 무엇보다 일신상의 해고나 행태상의 해고는 사용자에게 그 장벽이 높다.

이 규정은 사용자로 하여금 거의 50세에 달하는 준고령근로자를 제14조 2항에 따라 객관적 사유없이 우선 기간제로 고용하고, 그 후 1년 동안은 제14조 3항에 따라 객관적 사유의 제시없이도 기간제 근로계약을 체결하는 것을 가능하게 한다. 그리하여 근로자가 53세에 달하면 기간제 고용이 유럽법에 저촉되어 기간의 정함이 없는 근로관계로 전환되어야 하고, 단체협약의 규정에 따라 53세 이상, 3년간의 근속기간을 보유하게 되므로 정년보장을 요구하는 경우로까지 갈 수 있다. 입법적 대체방안으로는 제14조 3항을 삭제하고 65세 이상도 해고보호의 향유를 가능하게 하는 규정을 근로자가 근로관계를 개시할 때 이미 52세에 달한 경우에는

해고보호를 향유할 수 없도록 하는 입법개정이 필요하다. 아니면 근로자의 기간제 고용을 제14조 1항의 목록에 명시적으로 담아두어야 할 것이다.³¹⁾

일본의 경우는 퇴직자재고용활성화를 위해 60세 이상의 경우 최장 5년까지 장기고용계약을 허용한다. 2001년도의 조사에 의하면 60세 이후의 계속고용을 위한 방법으로서 재고용제도 및 근무연장제도를 취하고 있는 경우가 73.4%, 정년연령을 연금지급개시연령에 맞추어 연장하는 경우가 6.3%, 그룹회사나 관련회사 간 계속고용을 도모하는 경우가 17.9%, 60세 이후의 계속고용을 생각하지 않는 경우가 15.6%로 되어 있다.³²⁾ 원래 일본의 노동기준법은 우리 근로기준법 제23조처럼 근로계약기간을 1년으로 정하고 예외적으로 만 60세 이상의 노동자와의 사이에 체결되는 근로계약에 대해 3년 이내의 계약은 적법한 것으로 하고 있었지만, ILO의 유계약의 규제와 일본 민법 제 626조에 따라 상한기간인 5년의 규정을 적용해야 한다는 주장에 따라 2003년 7월 4일 공포된 ‘노동기준법의 일부를 개정하는 법안’에 의해 고도의 전문지식을 가지는 자 및 60세 이상의 자에 대한 유근로계약의 상한선이 3년에서 5년으로 연장되었다고 한다. 따라서 60세 정년 이후 65세의 연금지급시까지 근로계약기간의 문제가 해결되어 정년 후에도 다년간 근로계약의 체결이 가능하게 되었다고 한다.

또한 노동자파견이 고령자의 고용기회를 확대할 수 있다는 관점에서 1994년 ‘고령자고용안정법’은 일반 파견업의 경우 적용대상업무가 16종류로 한정되어 있다는 한계로 고령자의 고용기회를 창출하지 못한다는 인식하에 60세 이상의 고령자에 대해 파견사업의 특례를 두었다. 즉, 파견사업의 파견노동자가 60세 이상의 고령자로만 구성되어 있는 경우 항만 운송업무, 건설업무 기타 노동자파견이 부적당한 업무, 고령자노동력의 수급상황에서 보아 노동자파견에 의해 종사시킬 필요가 인정되지 않는 업무로서 노동성령에서 정한 업무를 제외하고는 노동자파견사업을 할 수 있

31) 이러한 주장으로는 Bauer, NZA 2003, S. 30 ff. 참조.

32) 조상균, 일본의 고령자고용법제, 고령사회와 고령자고용의 법적 과제, 2003, 58면에서 재인용.

는 네가티브 방식을 신설하였고, 파견기간은 1년 이내로 한정하였다. 그러나 2001년의 '고용대책임시특례법'은 45세 이상의 중고령자에 대해서 이들이 재취업이 어렵다는 사정을 감안하여 이들의 고용기회의 확보와 고용안정을 위하여 파견사업의 파견노동자가 45세 이상의 중고령자만으로 구성되어 있는 경우는 파견기간의 상한을 1년에서 3년으로 확대하였다.³³⁾

3) 법제화가가능성

정년후 다년간 고용계약제도, 기간제 고용의 제한없는 허용과 파견근로의 허용은 고령자를 위해 직접적으로 일자리를 창출하는 방안이다. 이 제도가 갖는 장점은 무엇보다 임금의 큰 감소없이 고령자에게 고용의 기회를 제공한다는 점이다. 또한 기업에게 정규고용으로 인한 인건비의 절감을 가져오므로 노사양측에서 선호될 수 있는 제도로 평가된다. 물론 이들 제도가 청년층의 일자리와 대체관계에 있을 수 있다는 문제가 있으나, 청년층의 일자리와 고령자의 일자리가 반드시 대체관계에 있는 것은 아니라는 연구결과도 있다.³⁴⁾ 따라서 고령자를 위한 적극적 노동시장의 한 방안으로 동 제도는 법제화될 필요가 있다. 다만 정년퇴직자의 재고용 노력의무를 규정한 고령자고용촉진법 제21조의 규정은 강행적 규정이 아닌 선언적 규정에 지나지 않고 실효성을 담보하는 규정도 존재하지 않아 정년퇴직자의 재고용 효과는 제한적일 수밖에 없다. 또한 다년제고용계약을 사업주에게 강요하는 것도 계약내용의 형성 자유와 계약강제의 문제가 있기 때문에 일본의 경우처럼 유기근로계약의 상한을 정하고 이 범위에서 당사자들이 합의에 의해 다년계약을 활용하도록 하고, 다만 보조금의 지원방식에 의해 다년제고용계약을 장려해야 할 것이다. 그런 의미에서 고령자고용촉진법 제21조의 2가 정년퇴직자의 재고용지원을 규정한 것은 올바른 입법방향이라고 할 수 있다.

테제: 고령근로자를 위해서 기간제 고용을 제한없이 허용하고, 파견근로를 도입한다. 고용보험의 보조금의 지원방식에 의해 다년제고용계약을 장려한다.

33) 일본노동연구기구, 구인의연령제한에관한실태조사보고, 2000년 4월.

34) 장지연, 같은 책, 175면 이하 참조.

(3) 고령자취업알선제도

1) 내 용

고령자 취업알선제도의 정비는 법제개선항목이라기보다는 기존 제도의 효율성을 높이기 위한 정책의 문제라는 것은 앞에서 언급한 바가 있다. 고령자고용서비스 센터로서 고령자인재은행 등은 대개의 경우 공공고용서비스로서 제한된 직종 내에서 고령노동자의 고용을 위해 틈새를 공략한다. 따라서 공공고용서비스 직원의 교육과 직업안정성을 개선하는 방향으로 공공고용서비스의 질적인 향상과 자원의 보충을 강화해야 한다.³⁵⁾ 그러나 공공고용서비스가 고령자 수요의 틈새를 공략하기 때문에 공적인 취업알선 제도는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 민간알선업체를 활용하여 전문능력을 요구하는 기업에 적기적소에 인력을 공급하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 그러나 이 경우 민간인이 고령인력을 공급하는 것은 중간착취라는 부작용이 있고, 현행 직업소개는 국가가 독점하고, 직업안정법에 의해 허가된 극히 제한된 기관에 의해서만 직업소개가 가능하다. 그러나 중간착취가 없고 적절한 통제가 가능하다면 민간에 의한 고령자 취업알선이 더 효율적일 수 있다. 그러한 방안으로는 고용보험이 고령자 고용을 민간에게 위탁하고, 민간은 고령자 인력풀을 형성하여 필요한 기업에 고령자 취업을 알선하는 방안이다. 물론 이 경우 민간알선업자는 고령자로부터 취업과 관련한 일체의 금품을 수수할 수 없으며 보수는 고용보험으로부터 받도록 하는 것이다.

2) 비교법적 검토

비교법적으로 볼 때 독일은 고령자뿐만 아니라, 전체 구직자를 위해 민간취업서비스기관(PSA: Personnel Service Agency)제도를 활용한다. 독일 사회법전 제3권 제37c조에 의해 창설된 이 PSA는 파견사업주처럼 실직자를 직접 고용한다. 고용된 자들은 이 PSA와 고용계약을 체결하고 해당 기업에 취업을 기다린다. 말하자면 임시직으로 회사에 파견

35) Keese · 이재홍, 같은 글, 129면.

되는 고용형태이다. 이들은 임시근로자로서 요율에 따라 임금을 받으며 사회보험혜택을 받으며, 임시직 일자리가 없는 경우 그 기간 동안 취업서비스기관에서 직업교육을 지원한다. 취업알선기관은 구직자로부터 금전을 받는 것이 아니라 우리나라의 근로복지공단에 해당하는 연방노동공단과 계약을 체결하고 이들로부터 보수를 받는다.

일본의 경우는 1997년에 직업안정법의 개정으로 29개 직업에 한정하여 인정하였던 민영직업소개소가 자유화되어 헤드헌팅 등도 적법한 것으로 간주되었다.

3) 법제화가능성

물론 독일에서도 이 PSA 제도가 과연 어느 정도 실업극복에 기여하고 있는지에 대해서는 회의적인 입장도 있다. 그러나 수동적 입장에서 구직자와 구인자를 알선하는 현재의 공공고용서비스로부터 취업알선만을 전문적으로 수행하는 PSA제도가 고령자의 고용을 더 능동적으로 해결한다는 점에서 긍정적이다. 따라서 법제화의 여지는 충분하다고 판단된다.

테제: 근로복지공단이 고령자고용을 알선하는 민간인을 고용하고, 이 민간인이 고용하는 고령자의 채용을 알선한다.

(4) 기준고용률 제도

1) 내 용

고령자고용촉진법 제12조에 규정된 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 기준고용률 이상의 근로자를 고용하도록 노력하여야 한다. 동 규정은 사법상의 제재나 벌칙의 적용이 없기 때문에 권장의 의미만을 갖는 규정으로 이해된다. 다만 이 기준고용률 제도를 고령자고용촉진법상의 각종의 지원제도의 기준으로 삼아 사업주로 하여금 일정규모의 고령자를 고용하도록 유인하거나 기준고용률을 이행하지 않는 기업의 명단을 공표할 수 있도록 하여 심리적으로 고령자 고용을 강제하고 있다. 기준고용률 제도는 노동시장에 미치는 부정적 효과 때문에 심리적으로 기업을 강제하는 상징적 의미로 사용해야 한다는 기존 연구에도 불구하고, 고령근

로자의 취업 전망을 개선해야 한다는 중요성을 강조하는데 기여한 바가 있다. 물론 기준고용률 제도가 고령근로자의 고용유지와 촉진에 대해서 사업주들의 인식을 얼마나 변화시켰는지는 불분명하고, 고령근로자를 불리한 조건을 가진 노동자 또는 생산력이 떨어지는 노동자로 낙인찍을 위험이 존재하는 측면도 있다. 그러나 2001년도에 이미 300인 이상의 근로자를 고용하는 사업장의 고용률은 이미 3%를 상회하고 있다. 또한 기준고용률제와는 관계없이 인구구조의 변화에 상응하여 점진적으로 고령자의 고용률이 증가할 것이지만, 일정 수준으로 기준고용률을 상향조정할 필요가 있다. 그 수준이 구체적으로 얼마가 되어야 하는지는 더 구체적인 연구가 필요할 것이다. 다만 고령노동자의 고용비율이 6% 이상인 경우에 지급되는 보조금은 대상의 설정이 구체적이지 않고 이 때문에 사중손실이 큰 것으로 알려져 있기 때문에 이 기준까지 상향조정해야 할 것이다. 또한 300인 이상 사업장에 대한 고령자 고용현황 조사에 따르면 제조업의 고용률이 1.3%로 가장 낮고 사회·서비스업종이 9.8%로 업종별로 큰 편차를 보이고 있으므로 업종별, 규모별 고용현황, 고령화에 따른 경제활동참가 인구추계 등을 분석하여 상향조정하여야 할 필요성이 제기된 바 있다. 이를 고려하여 업종별 특성을 고려하여 차등적용하는 방향으로 시행령이 개정된 바 있다. 또한 국가기관 등 공공부문이 고령자고용을 선도하여 민간부분에 확산시킬 필요가 있으므로 우선고용직종 제도와 중첩하는 점이 있지만, 국가기관 등에도 기준고용률을 적용하여야 할 것이다. 그러나 기준고용률 제도 자체를 법제화하여 사업주에게 강요하는 것은 일반적 행동의 자유와 직업의 자유의 침해가능성이 있어 위헌의 소지가 있다. 다만 기준고용률 이행계획서 미제출 사업장에 대해서는 과태료의 부과를 고려할 수 있을 것이다.

2) 법제화가능성

이상과 같이 기준고용률 제도를 강행적 효력이 있는 법률로 규정하는 것은 문제가 있으나 기준고용률의 상향조정과 국가기관등에 대한 확대적용 및 이행계획서 미제출 사업장에 대한 과태료의 부과는 법제화가 가능하다. 무엇보다 사업주의 기본권 침해가 문제되지 않기 때문이다. 특히

후자의 경우는 이행계획에 따라 기준고용률을 준수하라는 것이 아니라 계획서의 미제출 사업장에 대한 행정적 제재이기 때문에 기본권 침해의 소지도 없는 것으로 판단된다.

테제: 기준고용률 제도를 강행적 훈격이 있는 법률로 규정하는 것은 문제가 있으나 기준고용률의 상향조정과 국가기관등에 대한 획대적용 및 이행계획서 미제출 사업장에 대해서는 과태료를 부과한다.

(5) 고령자고용촉진지원제도

1) 내 용

고용보험법 제18조는 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건 하에서는 취업이 특히 곤란한 고령자 등의 고용을 촉진하기 위해서 고령자 등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용안정에 필요한 조치를 취하는 사업주에 대해서는 국가가 직접적인 보조금 지원을 하도록 규정하고 있다. 고령자고용촉진법 제21조의 정년퇴직자의 재고용도 앞에서 언급한 바와 같이 사업주에게 강제할 수 없기 때문에 고용계약기간의 상한선을 정하는 방법 이외에 보조금의 지원을 하는 수밖에 없다. 그러나 고령노동자를 위한 보조금의 지급은 청년실업자나 장기실업자등에 지급하는 임금보조금처럼 사중손실과 대체효과가 커서 실제로 추가적인 고용을 창출하기가 어렵다는 연구결과가 있다. 그러나 고령자고용촉진장려금은 저학력·저기능의 고령자에 대한 지원제도로써 활용되고 있으며, 동 장려금의 수혜자도 평균적인 고령근로자에 비해서 나이가 많고 학력이 낮으며 단순직에 종사하는 경향이 있어서 고령실업자의 특성과 유사한 특성을 보인다는 것이다. 이는 고령자고용촉진장려금제도가 빈곤층으로 전락될 수 있는 고령자를 지원한다는 의미를 갖고 있다는 것이다. 또한 고령자 고용촉진 장려금 수급자의 고용의 질이나 고용유지기간의 면에서도 실증적 분석을 한 결과 우려할만한 부작용도 나타나지 않은 것으로 조사되고 있다. 그럼에도 불구하고 고용유인효과가 미흡하고, 신규고용장려금의 경우 부동산 사업서비스 73.3%, 제조업 12.2%, 공공개인서비스업 4.55%로 부동산 사

업서비스(청소, 경비 등) 업종 등 일부 업종에 편중지원되는 현상이 초래되고 있다. 또한 지원실적도 99년 189,146명을 대상으로 254억5천만원이 지급되었고, 2002년에는 270,902명을 대상으로 400억원 정도의 지원실적을 기록하고 있을 뿐이다. 정년퇴직자의 재고용장려금(고령자고용촉진법 제21조의 2 참조)도 기업이 인사관리의 차원에서 퇴직자의 재고용을 기피하고 퇴직근로자들도 종전보다 낮은 임금으로 재고용되는 것을 원하지 않기 때문에 실제로 활용되는 경우도 드물다. 이와 같이 임금보조금을 청구하는 사례가 극히 적은 이유는 보조금지급조건이 엄격하고 보조금의 액수가 너무 적은데 기인하는 것으로 조사되고 있다. M. Keese와 이재홍에 따르면³⁶⁾ 실제로 은퇴하거나 실직한 고령노동자를 고용하여 보조금을 받으려는 기업은 변화하는 경제상황, 노동자의 품행불량 또는 무능력에도 불구하고 9개월간 고령노동자를 해고할 수 없기 때문에 임금보조금 수급조건은 매우 제한적이며, 대기업이나 고임금직종의 임금수준과 비교해 볼 때 현저하게 낮은 수준이라는 것이다. 이들에 따르면 특정비율 이상의 고령노동자를 고용한 모든 기업에 보조금을 지급하는 방식은 비효과적이기 때문에 적어도 3개월간 무직이었던 고령근로자를 고용하는 기업에 보조금을 지원하는 방식이 더 효과적이며 이들 기업에게는 지원을 늘려야 할 것을 권장한다. 이 예산은 현행보조금제도에서 충당하면 충분할 것이며, 은퇴한 노동자들을 재고용하기 위해서는 정년을 60세 이상으로 연장하는 조건으로 기업들에게 임금보조금을 지급하는 것이 대안이 될 수 있으며, 보조금지급액도 상향조정해야 한다고 본다.

2) 비교법적 검토

독일의 경우는 임금보조금 제도가 우리와 비교하여 상당히 구체적이고 현실적이다. 독일은 현재 실업대란을 겪고 있다. 이러한 상황에서 고령자는 노동시장에서 일자리를 구하기가 사실상 어렵다. 이러한 점을 고려하여 구 고용촉진법 제54조는 사용자가 고령자를 능력에 맞는 직종에 장기간 고용할 경우 연방노동공단이 사용자에게 원칙적으로 6개월 동안, 충분

36) M. Keese·이재홍, 앞의 글, 175면.

한 사유가 있을 때는 1년 간, 그리고 특별한 경우에는 2년 동안 임금의 40%까지를 보조 또는 용자할 수 있도록 하였다. 그러나 6개월 이상 임금을 보조할 때는 6개월 이후의 임금보조액은 최소한 전체 임금의 10% 만큼 감액되도록 하였다. 이러한 고령근로자를 위한 일종의 채용장려금제도는 현행법에서도 유지되고 있다. 우선 사회법전 제217조는 사용자는 고용촉진을 요하는 근로자³⁷⁾의 (노동시장 내지 사업장으로의) 편입을 위하여 최소한 급여의 조정을 위한 임금보조금을 연방노동공단으로부터 지원받을 수 있도록 하고 있다(Eingliederungszuschüsse). 이 규정은 원칙규정으로서 채용장려금의 일반적 급여목적과 입법자의 의도를 분명히 한 것으로서 고용촉진을 요하는 근로자의 최소한의 급여를 사용자에게 대한 장려금으로써 조정하는 제도이다. 이 제도는 현존하는 일자리나 또는 새로운 일자리의 창출에 대한 재정지원이라기보다는 불리한 여건 속의 근로자를 지속적으로 노동시장으로 편입시키는데 대한 재정지원을 목적으로 하는 것이다. 이러한 일반원칙 규정 하에 사회법전 제218조 1항 3호는 근로자가 55세에 달하는 경우에도 채용장려금을 지급하도록 규정하고 있다. 종전의 규정이 채용장려금을 지급받기 위해서는 근로자가 일정기간 동안 실업상태에 있을 것, 즉 연방노동공단에 신청할 때 지난 12개월 중 최소 6개월을 실업상태에 있을 것을 요건으로 하였지만, 2001년 12월 10일의 일자리창출법에 의해서 개정된 현행 규정은 실업 요건을 삭제하였다. 이로써 개별적인 고용기회를 판단하고 이에 근거하여 사업장에서의 편입약정을 체결하였다면 연방노동공단은 고령근로자를 위한 채용장려금을 즉시 지급하도록 하여 보다 신속하게 고령근로자를 위한 고용을 촉진하도록 하였다.³⁸⁾ 그러나 채용장려금제도를 위한 55세의 연령기준은 절대적인 것이 아니다. 오히려 사회법전 제224조 2항에 의거 연방노동부령으로 50세까지 인하할 수 있도록 하였다. 그런데 연방노동부장관은 1999년 8월 1일 발효된 채용장려금에 관한 시행령과 2000년 10월 1일 발효된 시행령으로써 2001년 12월 31일까지 채용장려금이 지급되던 근로자

37) 이 경우 고용촉진을 요하는 근로자는 임금보조금이 없으면 노동시장으로 편입될 수 없거나 지속적으로 편입될 수 없는 근로자를 말한다. 동법 제217조 1문 참조.

38) BT-Drucks. 14/6944 S. 100 zu § 218.

의 연령을 50세로 확정된 바 있다. 또한 사회법전 경과규정인 제421f조도 노령근로자와 중증장애 노령근로자를 위한 채용장려금에 있어서는 연령을 50세로 정하여, 2006년 12월 31일까지 시작하게 되는 채용장려금의 적용에 있어서는 그 연령을 50세로 확정하였다. 그리고 50세와 55세 사이의 연령에 있는 중증장애 고령근로자를 위한 채용장려금 지급기간은 60개월을 초과할 수 없도록 하였다. 일자리창출법에 의해서 2002년 1월 1일부터 적용되는 이 조치들은 고령근로자의 고용기회의 확대를 위해서 노동·직업양성·경쟁을 위한 연대의 제안을 받아들인 것이다.³⁹⁾ 채용장려금의 액수와 기간은 근로자의 최소한 급여와 각각의 채용장려 필요성에 따라 정하지만(동법 제219조), 고령근로자는 50%로 하되 24개월을 초과할 수 없도록 하였고(동법 제220조), 필요에 따라 액수를 20%까지 인상하고(동법 제221조) 기간을 연장할 수 있도록 하였다(동법 제222조). 특히 고령근로자의 경우는 통상의 채용장려금 지급기간의 2배, 전체로서 60개월을 초과할 수 없도록 하였고, 통상의 채용장려금지급 기간 후 그리고 각각 12개월이 경과한 후에는 최소 10%까지 감액할 수 있도록 하였다. 따라서 최장 60개월의 지급기간 중 2년 동안은 고려할 수 있는 임금소득의 70%, 3년 차에는 60%, 4년 차에는 50%, 5년 차에는 40%까지 감액할 수 있다. 55세 이상의 중증장애 노령근로자의 경우는 36개월 이상 96개월을 초과할 수 없도록 하였고, 감액도 24개월이 경과한 후에 가능하도록 하여 특별 배려를 하고 있다. 그러나 이러한 채용장려금도 사용자가 오로지 채용장려금을 받을 목적으로 근로관계의 종료를 유도하고 신규채용하였다고 추정되는 경우 채용장려금의 지급을 중단하고 그 금액을 반환하도록 하여 채용장려금의 남용에 대비하고 있다.

연방노동공단의 구조개혁을 위한 이른바 하르쯔 제안을 수용하여 55세 이상의 고용촉진과 생활안정을 위해 2003년 1월 1일부터 2005년 12월 31일까지 한시적으로 고령자의 계약직 고용가능성을 확대하고 고령근로자를 위한 임금을 보전해 주는 획기적 조치를 단행하였다. 사회법전 제3권 제421j조의 신설에 의해 단행된 고령근로자 임금보장 제도의 주요 내

39) BT-Drucks. 14/7347 S. 75 참조.

용은 다음과 같다. 50세에 달하고 보험가입의무가 있는 취업에 의하여 실업상태를 종료하고 회피한 근로자는 다음의 요건을 갖추게 되면 임금보장 급부청구권을 갖게 된다. 즉, i) 우선 실업급여청구권을 갖도록 하여 수혜대상 고령근로자가 실업상태에 있어야 하며, 고용을 개시할 때에 여전히 180일분 이상의 잔여실업급여청구권을 갖고 있거나 최소 동일기간의 실업급여청구권을 갖고 있어야 하며, ii) 단체협약상의 또는 단체협약이 없는 경우 지역의 관행적인 조건에 상응하는 임금을 청구할 수 있을 것 등이 요건이다. 고령근로자를 위한 이와 같은 임금보장은 임금보조금과 부가적인 법정연금보험료로서 급여되는 것인데, 임금보조금은 월 순소득차액의 50%를 보전해 준다. 이 때의 월 순소득 차액은 실업급여액의 산정 기초가 되는 총 순임금액과 취업 개시 후의 총 순임금액의 차이를 말한다. 법정연금의 보험료를 위한 부가급여는 고령근로자가 신규취업을 한 경우 납부해야 할 보험료 중에서 납부기준이 되는 수입이 세전 임금액과 종전에 지급받던 임금급여액의 90%와의 차액을 기준으로 산정하며, 임금보조금이나 보험료부가급여의 경우 임금보장을 받는 기간 동안 임금의 변화가 있는 경우 이를 고려하여 지급한다. 또한 임금보장을 받는 기간 동안 통상의 근로시간이 실업발생 전의 취업 당시 통상의 근로시간과 차이가 있는 경우는 급여액을 정할 때 이를 고려하며, 임금보장에 의해서 촉진된 취업을 개시함으로써 실업을 방지한 경우는 종전 고용관계에서 통상적으로 약정된 근로시간이 기초가 된다.⁴⁰⁾ 그러나 임금보전은 무제한적으로 보장되는 것은 아니다. 특히 임금보장은 고령근로자가 신규취업 개시 전에 보유하고 있거나 보유하고 있었을 실업급여청구권 기간 동안만 보장해 준다. 따라서 임금보전이 보장되는 신규취업기간에 대해서 임금을 보장하는 것이 아니라, 신규고용 되는 경우 손실되는 실업급여청구권을 대체하여 보장하는 것이므로, 임금보장은 실업급여를 대체하는 부가적 급여로서 제한적 범위에서 고용촉진을 수행하게 된다. 그리고 임금보전이 행해지지 않는 경우로서는 월 순소득차액이 50유로 미만인 경우는 임금을 보전하지 않는다. 그러나 무엇보다 채용장려금에 대한 남용

40) Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, 28. Aufl., 2003, S. 1093.

통제의 경우처럼 임금보전 신청 전 실업직전 4년 동안 3개월 이상을 고용한 사용자에게서 신규취업을 개시한 경우나, 임금보전청구권을 갖는 고령근로자의 신규취업을 도모하기 위해서 종전 근로관계의 종료를 유도하였다는 추정이 있는 경우, 법정연금수급 연령으로 연금을 수급받는 경우 등은 임금보장에서 제외된다. 그리고 2006년 1월 1일부터는 이전에 이미 임금보전청구권이 발생한 경우에 한해서 임금보전이 행하여진다.

고령근로자가 앞의 임금보장제도 시행 후 신규취업을 하는 경우에도 적지 않은 고용보험료의 부담(현재 임금의 3.25%에 해당하는 금액)으로 사용자가 고령근로자의 고용을 꺼리는 경우가 발생하여 임금보장 제도에 도 불구하고 고령자 고용촉진 효과가 일어나지 않을 수도 있다. 이러한 경우에 대비하여 이른바 하르쯔 법안은 사회법전 제421k조에 고령근로자 고용시 사용자의 보험료 부담을 완화시켜주고 있다. 55세 이상의 고령근로자를 고용한 경우 근로자는 자신의 고용보험료부담금을 납부해야 하지만, 사용자가 고령근로자를 처음으로 고용한 경우는 고용보험료를 면제받는다. 이로써 고용보험료의 부담 없이 고령근로자의 신규고용을 촉진하는 제도가 마련되었다. 그러나 이 제도는 2003년 1월 1일부터 2005년 12월 31일까지 한시적으로 시행된다.

일본의 경우는 2001년부터 실시하고 있는 종합적 고용환경정비추진계획(점프 65)에 의해 고령자고용지원금 제도가 매우 다양하게 추진되고 있다. 우선 재직노령연금과 함께 고령자고용계속급부금 제도를 시행한다. 이 제도는 고령자를 계속하여 고용하거나 신규고용하는 경우에 사업주가 아니라 고령노동자에게 직접 지원하는 조성금으로서 고령자의 임금설정에 영향을 미친다. 이 제도는 60에서 64세까지 고용보험제도의 일반 피보험자를 대상으로 하여 60세 시점의 85% 이하의 임금월액으로 고용되고 있는 자에게 그 감소율에 따라 지불하는 제도이다. 60세 시점의 임금월액이 30만엔이고, 지급대상월의 임금이 20만엔인 경우 지급액은 41,900엔으로서 재직노령연금과 함께 60세 이상의 고령자의 임금설정에 영향을 미치고, 기업에게는 아주 낮은 임금률로 고령자를 활용할 수 있는 길을 열어 고령자고용을 촉진하기 위한 수단으로 평가된다.

계속고용정착촉진 조성금은 계속고용장려금, 다수계속고용조성금, 정년연장직업적응조성금, 고령자고용환경정비용자 등으로서 고령자를 고용하는 사업주에게 지급하는 조성금이다. 계속고용장려금(제1종)은 61세 이상 연령에 대한 정년연장을 실시한 사업주, 희망자전원을 65세 이상까지 고용하는 계속고용제도(재고용과 재직출향)를 도입하거나 개선을 한 사업주 또는 고령자사업소를 설립하여 계속고용제도를 설치한 사업주에 대해서 지원하는 보조금이다. 다수계속고용조성금은 위의 제1종을 수급하고 15%를 초과하여 60세 이상 65세 미만의 노동자(고용기간 1년 이상)를 고용하는 사업주에 대해서 조성하는 제도이다. 제도의 내용, 계속고용기간 및 고령자의 고용수에 따라 연 1회 최대 5년간 지급한다. 정년연장 직업적응조성금은 제1종 수급사업자중 정년연장을 실시하고 원활한 운용을 위해 강습 또는 상담을 실시한 사업주에 대해서 조성하는 것으로서 정년연장제도의 원활한 운용과 촉진을 목표로 한다. 정년연장 등 직업적응 계획에 기초하여 실시한 강습, 또는 상담에 관련된 경비의 3분의 2(중소기업 4분의 3)가 지급된다. 고령자고용환경정비용자는 일본정책투자은행에서 고령자의 고용촉진을 위한 용자제도를 실시하고 있는 바, 60세 이상의 고령자를 노동자로서 5인 이상 상시고용하는 사업주를 대상으로 한 정책용자제도이다. 이 밖에도 중고령자(일본의 경우 중고령자는 45세로서 우리의 50세와 차이가 있다)의 재취직을 촉진하는 조성금으로서 이직예정 중고령자에 대한 재취직의 원조를 실시하는 사업주 등에 대한 조성금이 있는 데, 이는 재직자구직활동지원조성금, 구직활동지원급부금, 재취직지원체재정비장려금, 재직구직고령자 등의 고용에 대한 급부금으로 구성되어 있다.

프랑스의 경우는 주로 50세 이상의 실업자를 위하여 경제적인 이유로 6개월전부터 노동자를 해고하지 않았을 것, 종속계약을 맺은 노동자나 보조금을 수급하는 노동자를 채용하기 위해 기존의 노동자를 해고하지 않았을 것을 수급요건으로 하여 총 최저임금의 40% 수준에 상응하는 임금에 대한 사업주가 부담하는 사회안전기여금을 면제하는 제도를 활용한다. 보조금지급 기간은 근로계약의 경우 보통 24개월, 기간의 정함이 있는 계

약의 경우는 계약의 존속기간 동안, 1년 이상 무직이었거나 사회부조를 받았거나 장애인인 고령자에 대해서는 무제한으로 보조금을 지급한다.

3) 법제화가가능성

이상과 같이 선진국은 고령자고용에 대한 임금보조금이 사중효과가 있고 대체효과가 있음에도 불구하고 고령노동자에 대한 임금보조금 제도를 오히려 적극적으로 활용하고 있다. 그 배경에는 고령자를 포함한 청년과 장기실업자의 실업문제의 해소 이외에도 장애인과 홀로 아이를 기르는 여성 등이 수혜대상이 되는 점으로 보아 임금보조금제도는 고령자고용촉진 이외에 저소득층의 빈곤해소가 있는 것으로 보인다. 특히 지원금액이 임금의 40% 이상을 상회하고 있어서 우리와 비교하여 상당히 높은 금액을 보장하고 있으며, 경우에 따라서는 고령자를 고용하고 있는 사업주에 대한 지원뿐만 아니라, 고령근로자에게 직접 보조금을 지원하여 고령자의 소득보전을 해주고 있다. 이 점은 보조금이 사중효과가 있고 대체효과를 갖는다는 부정적 인식에도 불구하고 시사하는 바가 크다. 따라서 지원금액의 상향조정과 고령근로자에 대한 직접적인 보조금 제도는 임금 수준이 낮은 고령자가 고령자 노동시장을 점하고 있는 우리의 현실에서도 관찰되어야 할 사항이라고 본다.

테제: 고령자를 고용하는 사업주에게 지급하는 지원금액을 상향조정하고 고령근로자에게 직접적인 임금보조금을 지원한다.

(6) 세제상의 혜택

1) 내 용

사업주가 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 경우는 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 조세를 감면한다(고령자고용촉진법 제 14조 1항). 이 경우 사업주에게는 초과 고용하는 근로자 수에 비례하여 예산의 범위 안에서 일정기간 고용지원금을 지급하도록 되어 있다. 2002년 12월 30일의 법개정으로 고용지원금을 지급할 수 있는 법적 근거가 마련된 셈이다. 그러나 현재 조세특례제한법이 이와 같은 경우에 대해 조

세를 감면한다고 규정한 바가 없고, 예산범위 안에서 고용지원금을 지급한 사례도 없고 예산도 책정되지 않아 사실상 기능을 하지 못한다.

임금보조금은 직업이 없는 고령 노동자들이 직업을 유지하거나 새로운 직장을 찾는데 도움은 되겠지만, 대부분의 고령노동자들이 겪고 있는 저임금의 문제를 해결하지는 못한다. 임시일용직이 고령자 노동시장을 점유하고 있다는 우리나라의 특성상 상당수 고령자들의 임금수준은 은퇴 후 재취업한 뒤 종전보다 하락한다는 조사가 있다.⁴¹⁾ 따라서 고령노동자들의 소득보장 차원에서 근로소득세제 상의 감면조치를 할 필요가 있다.

2) 비교법적 검토

미국의 Earned Income Tax Credit 제도와 영국의 Working Family Tax Credit 제도는 특히 고령근로자만을 위한 세금지원정책은 아니다. 그러나 간접적으로 고령근로자의 고용을 촉진하는 제도로서도 기능하고 있다.

3) 법제화가능성

고령근로자를 위한 세제상의 지원은 조세특례제한법이나 근로소득세법에 의해서 일정액의 혜택을 주는 법제를 생각해 볼 수 있다. 그 액수가 얼마나 되어야 하는지, 어느 법제로 이를 달성해야 하는지, 세제상의 지원이 고령자의 지위 개선에 어떠한 영향을 미칠 지는 여전히 문제이나 고령자의 소득에 직접적으로 영향을 주는 제도이다. 따라서 조세특례법의 개정이나 근로소득세법의 개정으로 이를 반영할 필요가 있다.

(7) 임금피크제·임금옵션제의 도입과 지원방안

1) 내 용

a. 고령자들의 신규채용보다는 비자발적 이직시 연령차별금지를 통한 고용의 안정성에 역점을 두는 것이 실질적으로 고령자의 고용에 효과적이

41) Keese · 이재홍, 고령화시대의 노동시장정책 - OECD 연구의 시사점, 고령화시대의 노동시장정책, 2002. 176면

다. 이러한 고용안정을 위한 수단으로서 임금피크제를 들 수 있다. 임금피크제는 임금을 감액하는 것을 조건으로 정년 후 일정기간 동안 고용을 보장하는 제도이다. 이 제도는 단순히 정년보장 또는 고용연장 방안의 의미만을 갖는 것이 아니라, 고령화 사회에 고령자의 능력과 경험을 활용하여 경제에 기여한다는 긍정적인 측면이 있는 제도이다. 임금피크제에는 정년보장형과 정년연장형 및 고용연장형 임금피크제 등이 있다.⁴²⁾

이와 같은 임금피크제가 고령자의 고용에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서는 찬반양론이 있다. 먼저 반대론자들의 입장에 따르면 고용형태와 근로시간, 임금구조 등에서 천차만별인 기업현실에서 일률적인 임금피크제의 적용은 기업 현실에 맞지 않으며, 임금감소를 조건으로 일정기간 근무하기로 재계약을 하는 경우 근로자는 열심히 일할 인센티브를 잃게 되어 장기인센티브 계약을 쇠퇴시키는 방향으로 작용한다는 점,⁴³⁾ 우리의 노사관계와 인사관리시스템과 정합적이지 못하며 실현가능성이 매우 낮고, 임금피크제는 장기계약에 관한 협상과 생산성에 대한 합리적이고 객관적인 직무능력 평가를 전제로 하는데 현장에서 노사간의 합의를 도출하기가 어렵다는 점등을 들고 있다. 그러나 찬성론 측에서는 정년연장을 목적으로 정년 이전의 일정 기간 동안 임금을 조정하는 정년연장형 임금조정제도나 정년보장을 목적으로 정년 이전의 일정 기간 동안 임금을 삭감·조정하는 정년보장형 임금조정제도 등은 조기퇴직이 일반화되고 있는 현실에서 퇴출의 위험을 부담하지 않고서 고용을 연장하고 일정한 소득을 보장받는다는 점에서 고용유지 내지 고용안정에 기여한다고 본다.

b. 찬반양론 중 어느 것이 옳은 지는 여기서 판단을 유보한다. 이는 경제학의 영역에 맡기기로 한다. 여기서는 임금피크제를 법제화할 수 있는가 하는 점만을 다룬다. 임금피크제의 도입은 법제화 이외에도 노사의 합의에 의하여 단체협약을 개정하여 도입하는 경우와 사용자가 일방적으로 취업규칙을 개정하여 도입하는 경우, 사용자와 근로자가 개별근로계약에 의하여 도입하는 경우가 있을 수 있다.

42) 이에 관해서는 김정환, *고령화시대의 보상관리, 고령화시대의 노동시장과 고용정책* (II), 한국노동연구원, 2004, 286면 이하 참조.

43) 신동균, *연령차별의 경제학적 이슈들: 문헌연구, 고령화시대의 노동시장과 고용정책* (II), 한국노동연구원, 2004, 74면 참조.

2) 비교법

현재 임금피크제나 임금옵션제를 법제화한 국가는 없다. 오히려 노사합의에 의해서 자율적으로 실시하든가(일본, 독일, 미국의 경우), 개별계약이나 변경해약고지에 의해서 실시(독일)하고 있다.⁴⁴⁾ 아마도 이는 임금피크제가 법리상 계약당사자나 협약당사자의 의사를 강제한다는 문제가 있고, 사법상의 제도에 의해서도 실현가능하다는 점과 임금피크제를 실시하기 위한 전제조건으로서 임금체계가 직무중심의 성과급으로 보편화되지 않은 각국의 사정에 기인한 것으로 보인다. 다만 싱가포르의 경우는 정년법에 의해서 1999년부터 정년을 62세로 규정하고 사용자 비용부담을 감소시키기 위해서 60세 이후 고용연장에 대해서는 10%까지 임금삭감이 가능하도록 하고 있다. 62세 이하 근로자는 연령만을 이유로 해고가 불가능하고 만일 임금삭감에 고령근로자가 동의를 하지 않는 경우는 60세가 되는 해부터 해고가 가능하도록 규정하고 있다. 동 제도는 앞에서 설명한 변경해약고지를 입법화한 것으로 보인다. 변경해약고지는 사법상의 계약제도로서 이에 대한 별도의 법률규정이 존재하지 않는 경우에도 사적 자치에 의해서 가능하지만,⁴⁵⁾ 법적 분쟁을 막기 위해서 입법으로 명문화한 것으로 보인다. 이러한 입법례는 이미 독일 해고제한법 제 2조에서도 찾을 수 있다. 임금삭감은 고용연장을 전제로 인정되는 것이기 때문에 그러한 한도에서 고령근로자의 지위를 과도하게 침해하지 않는 것으로서 우리의 경우도 법제화의 여지가 있다고 생각된다. 다만 후술하는 바와 같이 삭감된 임금부분을 국민연금이나 앞으로 시행될 퇴직연금제도에 의해서 보충하는 경우에만 근로자의 소득을 안정시키면서 고령자의 고용을 유지하고 촉진할 수 있을 것으로 보인다.

3) 법제화가능성

먼저 단체협약에 의하여 임금피크제를 도입하는 경우는 협약자울 우위의 원칙에 따라 개개 근로자의 동의 여부와는 관계없이 가능하다. 다만

44) 일본의 경우는 상세하게 김정환, 같은 글, 266면 이하 참조.

45) 이에 관해서는 김재훈, 근로조건변경의 법리, 서울대 박사학위논문.

노사간의 신뢰가 약한 우리나라의 실정에서 노동조합이 임금피크제가 고용도 보장되지 않고 임금만 삭감되는 실효성 없는 제도이고, 생계비가 가장 많이 소요되는 중고령자의 임금삭감은 연공급제 하에서는 임금착취에 해당한다고 하여 단체교섭 대상으로 삼지 않을 것이라는 현실론이 있다. 그럼에도 불구하고 노동조합이 고령조합원의 실정을 감안하여 이를 원하는 경우는 협약자율의 원칙에 따라 단체협약에 의해서 이를 도입하는데 법리적으로 문제가 제기되지는 않는다. 그러한 한도에서 임금피크제의 법제화는 요구되지 않는다.

사용자와 개별근로계약에 의하여 임금피크제를 도입하는 것은 계약자유와 계약내용형성의 자유에 의해서 얼마든지 가능하다고 할 수 있다. 다만 임금피크제를 도입하면서 임금을 삭감하는 것은 근로자의 기존 근로조건을 변경하는 것이다. 따라서 개별근로계약으로 임금피크제를 채택하는 경우는 변경해약고지(Änderungskündigung)의 법리를 통해 실현할 수 있는 방법이 있다. 변경해약고지에 의해 사용자는 정년에 달한 근로자에게 임금피크제의 청약을 통해 정년 즉시 근로관계가 종료되는 대신에 일정기간 임금삭감을 감수하고 정년보장이나 정년 이후의 계속고용 또는 정년연장을 제안하고 근로자가 이를 수용하는 경우 임금피크제의 새로운 근로계약이 성립되는 것을 말한다. 만일 근로자가 임금피크제를 수용하지 않는 경우는 정년에 즈음하여 근로관계가 자동적으로 종료되거나 우선적 해고 대상자가 되는 것이다. 그런 의미에서 임금피크제를 법제화하는 전 단계에서 사법관계인 근로관계의 당사자들이 계약법리에 의해서 임금피크제를 수용할 수 있는 것이다. 그러나 개별계약에 의해서 임금피크제를 수용하는 경우 임금삭감을 초래하여 단체협약에 의해 보장된 임금수준을 하회하는 것이므로, 근로계약에 대한 단체협약의 효력상의 우위를 인정할 노동조합및노동관계법 제33조에 위반하여 임금피크제에 관한 개별계약상의 약정이 무효가 될 수 있다. 그렇게 되면 개별계약에 의한 임금피크제의 도입은 무용지물이 될 수 있다. 이 문제는 유리한 조건 우선의 원칙을 인정할 것인가,⁴⁶⁾ 인정한다면 어디까지 확대적용할 것인가

46) 학설대립에 관해서는 김형배, 노동법, 136면 이하 참조.

하는 문제로 귀착된다. 원래 유리한 조건 우선의 원칙은 특히 단체협약과 개별계약과의 관계에서 하위의 법원인 근로계약이 상위의 법원인 단체협약보다 근로자에게 유리한 내용을 규정하고 있을 경우 하위의 법원이 그대로 효력을 발생하고 상위의 법원은 적용되지 않는 것을 말한다. 판례⁴⁷⁾도 그러나 계약에 의한 근로조건과 단체협약상의 조건 중에서 어느 것이 유리한 것인가를 판단하는 것은 용이한 일이 아닐뿐더러, 일반적 견해에 의하면 유·불리의 검토에 있어서도 근로시간이면 근로시간, 휴가제도이면 휴가비나 휴가일수를 비교하는 등 동일한 사항에 대해서만 동 원칙의 적용이 문제되는 것이고, 임금피크제와 같이 한편에서는 근로계약상의 고려근로자의 정년보장과 임금삭감을, 다른 한편에서는 단체협약상의 임금수준 보장 등 이질적인 대상에 대해서는 유·불리의 비교가 인정될 수 없는 것이다. 그러나 최근의 논의에 의하면 고용보장과 임금삭감이 비교의 대상이 되어 임금삭감을 하고 고용보장을 하는 경우는 고용보장이 임금삭감보다는 근로자의 일자리를 유지해주는 것이므로 근로자에게 유리할 수 있다 하여 이 경우에도 유리한 조건 우선의 원칙을 적용하자는 주장이 제기되고 있다.⁴⁸⁾ 이러한 주장이 타당한 것인가는 별도로 한다 하더라도 이것이 해석론상 주장되고 있기 때문에 임금피크제에 대한 동 원칙의 적용에 있어서도 해석론에 의해서 근로계약에 의한 임금피크제의 도입을 검토해야 한다. 오로지 개별계약에 의한 임금피크제 문제만의 해결을 위해서 유리한 조건 우선의 원칙을 법제화하기에는 동 원칙의 적용범위나 인정 여부가 가져오는 파급효과가 크기 때문에 유리한 조건 우선의 원칙을 법제화하여 근로계약에 의한 임금피크제를 도입한다는 것은 부적절하다고 생각된다.

노사의 합의에 의해 단체협약으로 임금피크제를 도입하는 것이 바람직스럽다는 것은 재론의 여지가 없다. 그러나 만일 사용자가 취업규칙을 일

47) 대판 1994.5.27. 93다57551은 효력상의 순위가 다른 경우에 있어서의 유리한 조건 우선의 원칙의 적용을 인정한 것은 아니지만, 취업규칙의 일부가 서로 다른 경우 근로자에게 보다 유리한 규정을 적용해야 한다고 하여 유리한 조건 우선의 원칙을 제한적으로 수용하고 있다.

48) 이에 관해서는 상세하게 박중희, '유리한 조건 우선의 원칙에 대한 법이론적 검토와 체계상 재구성 검토', 노동법학 제8호, 1998, 479면 이하 참조.

방적으로 변경하여 임금삭감을 가져오는 임금피크제를 도입하는 경우는 근로기준법 제97조 단서의 취업규칙의 불이익변경에 해당하여 노동조합이나 근로자대표의 동의를 얻어야 한다. 그러나 임금삭감 없는 정년보장, 정년연장, 고용연장 등에 대해서는 노동조합이 동의할 것이지만, 임금삭감을 가져오는 임금피크제에 대해서는 노동조합이 선뜻 동의하기가 어렵고, 임금삭감 없는 임금피크제는 본래의 제도의 취지를 살릴 수가 없다. 따라서 정년보장형 임금피크제의 도입을 위해서는 취업규칙불이익변경의 문제를 헤쳐나가야만 한다.

다른 한편으로 임금피크제의 도입이 우리의 노사관계와 인사관리시스템에 정합적이지 못하여 실현가능성이 낮다는 입장에서 그 대안으로 임금조정옵션제를 주장하는 견해가 있다.⁴⁹⁾ 임금조정옵션제는 희망하는 근로자를 대상으로 정년연장형 임금피크제를 실시하되 인사관리담당자도 희망하는 우수근로자 집단에 한하여 선별적으로 정년연장 패키지를 제의하여 노사간의 경제적 잉여를 창출한다는 제도로서 기존의 근로자에게 불이익을 주지 않기 때문에 대립적 노사관계의 제약 하에서도 실현가능성은 열려 있다는 것이다. 이러한 제도의 실시를 위해서는 근로기준법상 취업규칙불이익변경 절차를 간소화하며, 정년후 다년계약의 체결을 위해서 고령자고용촉진법을 개정함과 동시에 고령자고용유지를 통하여 실업대책 비용을 절감하고 고령자 인적 자본 활용을 촉진한다는 차원에서 일정규모 이상의 근로자가 임금옵션제를 채택할 경우 고용보험법상의 지원을 해야 한다는 것이다.

그러나 임금피크제나 임금옵션제의 도입시 취업규칙 불이익변경 절차와 관련해서는 근로기준법 제97조 단서를 개정해서 간편하게 임금피크제와 임금옵션제가 용이하게 정착되도록 할 필요가 있는가 하는 점이다. 근로기준법 제97조 단서 규정은 임금피크제나 임금옵션제만 관련된 것이 아니다. 근로기준법 제96조의 취업규칙 필요적 기재사항에서 보는 바와 같이 취업규칙은 사업장내 복무질서와 포괄적인 근로조건사항을 규제하고 있다. 이러한 포괄적 규제작품인 취업규칙을 사용자가 일방적으로 변경

49) 조준모, '한국의 정년제에 관한 경제학적 연구', 고령화시대의 노동시장과 고용정책 (II), 한국노동연구원, 2004, 124면 이하 참조.

하여 근로조건을 저하시키는 것을 방지하고 근로자 집단의 의사를 들어 변경하도록 한다는 점에서 절차적 정당성을 확보하고자 하는 규정이다. 이 규정은 취업규칙의 불이익변경이 근로자의 기득권을 침해하기 때문에 근로자대표의 집단적 동의를 받도록 함과 동시에, 취업규칙의 발생, 작성, 제정, 변경과정의 경위를 불문하고 사용자가 일방적으로 작성하였다고 하여도 사업장내의 질서로서, 그리고 근로조건을 정한 법규범적 약정이므로, 이러한 법규범의 변경은 사용자가 일방적으로 할 수 없고 근로자의 집단적 동의를 받아 변경하도록 하는 것이라고 본다. 따라서 이는 일반 입법개정이나 변경이 국회라는 국민대표기구의 동의를 얻어야 하는 것처럼 사업장내에서 법규범(입법)처럼 작용하는 취업규칙의 변경 내지 개정도 전체 근로자를 대표하는 집단적 동의를 얻도록 하는 것이어서 사업장내 입법의 민주적 절차에 의한 개정 내지 변경을 의도하는 것으로서 절차적 정당성을 도모하는 규정으로 보인다.⁵⁰⁾ 그러나 동 규정이 도입되기 이전부터 이미 대법원 판례⁵¹⁾는 근로자에게 불이익한 취업규칙의 변경은 근로자집단의 집단의사결정방법인 근로자과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우는 그 노동조합의, 노동조합이 없는 경우는 근로자 과반수의 동의가 있는 경우에만 변경의 효력이 발생한다고 보고 있었다. 따라서 동 규정의 도입은 취업규칙 불이익변경에 대한 입법자의 새로운 질서형성(Neuordnung)이라기보다는 기존의 판례를 법제화(Nurordnung)한 것에 지나지 않는다. 그러나 입법자는 위와 같이 대법원 판례를 수용하여 근로기준법 제97조 1항 단서를 규정하면서도 판례를 전폭적으로 수용하지는 않았다. 즉, 대법원 판례는 위와 같이 취업규칙의 불이익변경시 집단적 동의를 효력발생요건으로 인정하면서도, 예외적으로 근로조건변경이 사회통념상 합리성이 있다고 인정된다면 근로자의 집단적 동의를 얻지 않아도 유효하다는 - 이른바 '사회통념상의 합리성 이론'을 고수하였었고, 현재에도 같은 입장이다. 따라서 입법자는 절반짜리 판례법을 수용하였을 뿐이다. 입법자가 의도하였든 의도하지 않았던, 인식하였든 인식

50) 이에 관해서는 상세하게 김영문, 취업규칙불이익변경시 집단적 동의요건의 효력, 월간 노동법률 2004.11월호 참조.

51) 대판 1978. 9. 12, 78다카1046; 대판 1988. 5. 10, 87다카2853.

하지 않았든 근로기준법 제97조 1항 단서는 사회통념상의 합리성 이론 적용의 여지가 없는, 취업규칙 불이익변경의 절대적 효력발생 요건이다. 그렇다면 과거나 현재나 대법원 판례가 취업규칙 불이익변경시 ‘사회통념상의 합리성 이론’을 고수하는 것은 법률을 초월하는 것이므로 법리적으로 동 규정을 해석학적으로 재구성할 필요성이 어디에 있는지 이를 논증하지 않으면 안 된다. 그러나 대법원 판결은 당해 판결에 있어서나 다른 판결⁵²⁾에 있어서도 취업규칙의 불이익 변경에 있어서 집단적 동의가 있어야 유효하다고 하여 강행규정인 근로기준법 제97조 1항 단서의 문언적 해석에 충실하여 원칙판결을 확인하면서도 다음과 같은 이른바 ‘사회통념상의 합리성 이론’이라는 판례이론을 세우고 있다. 즉, “사용자가 일방적으로 새로운 취업규칙의 작성·변경을 통하여 근로자가 가지고 있는 기득의 권리나 이익을 박탈하여 불이익한 근로조건을 부과하는 것은 원칙적으로 허용되지 아니한다고 할 것이지만, 당해 취업규칙의 작성 또는 변경이 그 필요성 및 내용의 양면에서 보아 그에 의하여 근로자가 입게 될 불이익의 정도를 고려하더라도 여전히 당해 조항의 법적 규범성을 시인할 수 있을 정도로 사회통념상 합리성이 있다고 인정되는 경우에는 종전 근로조건 또는 취업규칙의 적용을 받고 있던 근로자의 집단적 의사결정 방법에 의한 동의가 없다는 이유만으로 그의 적용을 부정할 수는 없다고 할 것이고, 한편 여기에서 말하는 사회통념상 합리성의 유무는 취업규칙의 변경에 의하여 근로자가 입게 되는 불이익의 정도, 사용자측의 변경 필요성의 내용과 정도, 변경 후의 취업규칙 내용의 상당성, 대상조치 등을 포함한 다른 근로조건의 개선상황, 노동조합 등과의 교섭 경위 및 노동조합이나 다른 근로자의 대응, 동종 사항에 관한 국내의 일반적인 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하며, 근로자집단의 동의를 대신할 만한 사회통념상의 합리성이 있는지를 판단함에 있어서는 개정 당시의 상황을 근거로 하여야 할 것이다”는 것이다. 이러한 판례의 태도가 정당한 지에 대해서는 별론으로 하더라도⁵³⁾ 판례가 사회통념상의 합리성

52) 예컨대 대판 2001.1.5 선고, 99다70846 판결 참조. 또한 사회통념상의 합리성 여부의 판단시기와 관련하여 대판 1993.9.14 선고, 92다45490 판결 참조.

53) 이에 대해서 비판적으로 김영문, 앞의 글 참조.

이론을 견지하는 한 임금피크제와 임금옵선택제의 도입을 위해서 별도의 취업규칙 불이익변경절차를 간소화하기 위한 법률의 개정없이도 판례법에 의해서 실현이 가능하다고 할 수 있다.

이상과 같이 임금피크제나 임금옵선택제의 도입을 위한 단체협약 체결과 취업규칙의 불이익변경과 개별계약이나 변경해약고지가 별도로 법률을 개정하지 않고서도 해석론이나 판례법에 의해서 가능하다고 하면 남은 문제는 고령자의 고용안정과 고용촉진을 위해서 임금피크제와 임금옵선택제를 법률로 강제해야 할 필요가 있는가 하는 점이다. 그런데 희망하는 근로자를 대상으로 정년연장형 임금피크제를 실시하되 인사관리 담당자도 희망하는 우수근로자 집단에 한하여 선별적으로 정년연장패키지를 제외하여 시행한다고 하는 임금옵선택제는 엄밀히 말해서 그러한 임금옵선택제에 대한 근로자 개인과 사용자의 합의 하에 시행된다는 점에서 사법적 계약에 의해서 시행하는 것이고, 특성이 있다면 임금삭감을 포함하여 종래의 근로조건을 변경하는 것으로서 변경해약고지에 의해서도 실현이 가능하다. 말하자면 임금옵선택제는 사법상의 계약제도에 의해서도 실현이 가능하기 때문에 별도의 법제화가 없어도 되는 것이다. 그리고 고령자고용촉진이 절실히 필요하기 때문에 별도의 법제화가 필요하다면 임금옵선택제를 입법으로 강제하는 수밖에 없으나, 임금옵선택제의 고령자고용유지와 고용촉진 효과가 검증되지 않은 상태에서 이를 법제화하는 것은 입법권의 남용일 뿐만 아니라, 근로관계 당사자의 의사를 강요한다는 점에서 계약자유와 계약내용형성의 자유에 대한 과도한 개입으로서 위헌의 소지마저 있다. 이러한 점은 기본적으로 임금피크제의 경우도 마찬가지라고 생각된다.

임금피크제의 법제화와 관련하여 현행 고령자고용촉진법 제21조는 사업주가 고령자인 정년퇴직자를 재고용함에 있어 당사자간의 합의에 의하여 퇴직금과 임금 등을 종전과 달리 결정할 수 있다고 규정하고 있다. 물론 이 규정은 임금피크제가 근로관계를 유지하고 있는 근로자의 문제인 반면에 고령자고용촉진법 제21조는 근로관계가 종료된 자의 재고용 문제라는 점에서는 문제영역이 다르다. 그리고 재고용시 임금과 퇴직금을 어떻게 할 것인지는 당사자의 자유에 맡겨져 있는 것이므로 이 규정은 있으나하나 한 규정이고, 다만 종전의 근로조건과 다른 근로조건을 계약자

유에 의해서 형성할 수 있다는 것을 확인하고 있다는 점에서 선언적이고 상징적 규정에 지나지 않는다. 그러나 이러한 제한적 의미에도 불구하고 동 규정이 당사자의 합의에 의하여 임금을 종전과 달리 삭감할 수 있다고 하는 점에서는 고용연장이나 정년보장이 확실하게 인정되는 한 근로 관계 존속 중의 임금삭감의 가능성도 입법으로 고려해 볼 수 있다.

임금피크제 자체를 법제화하는 것은 반대하더라도 고용보험법상의 고용안정사업의 일환으로 임금피크제를 실시하는 기업에 대해서는 일정한 지원금을 지급하여 사용자로 하여금 임금피크제를 도입하도록 유인하는 방안이 필요할 것이다. 그러한 한도에서는 고용보험법 시행령을 개정할 필요가 있다. 그러나 현행 고용안정사업의 고령자고용촉진 사업이 사용자로 하여금 임금피크제를 실시할 정도의 현실적인 지원제도로써 기능을 하지 못할 공산이 많으므로 임금피크제의 도입을 위한 연계제도의 개선이 필요할 것이다. 만일 싱가포르의 경우처럼 임금삭감 가능성을 법제화하는 경우에도 근로자의 소득상실부분에 대해서는 퇴직연금과 국민연금제도에 연계하여 보완조치를 취하지 않으면 안 된다. 말하자면 퇴직금과 국민연금이 임금피크제를 연동시켜 소득부족부분을 퇴직금과 국민연금으로 보충할 필요가 있다. 그런데 임금피크제나 고령자단시간근로제를 실시하는 경우 퇴직금은 임금이 굴절되는 시기에 퇴직금중간정산제로 퇴직금을 수령하고 굴절 이후에는 삭감된 임금수준으로 퇴직금을 수령하는 방법이 있기는 하지만, 퇴직금중간정산제는 주로 대기업에서 시행하고 중소기업에서는 그만한 여력이 없어 문제이다.⁵⁴⁾ 물론 퇴직금중간정산제를 전면적으로 실시하기 어려운 기업에서는 임금이 하락하기 직전에 퇴직금을 채무확정하고 채무확정된 퇴직금에 대해서는 시장정기예금이자율을 가산하여 채무변제시에 지급하는 방안이 제시되고 있다. 그러나 퇴직금은 사용자가 직접적인 책임을 부담하므로 변제자력이 없는 한 채무확정된 퇴직금이라 하여도 무용지물이 될 수 있다. 따라서 사용자의 퇴직금지급부담을 전 사회적으로 분산하는 방안으로서 근로자퇴직급여보장법을 고려할 수 있다. 그러나 현재 입법예고된 동 법안⁵⁵⁾에는 임금피크제나 고령자단시

54) 김정환, 같은 글, 278면 참조.

55) 노동부, 근로자퇴직급여보장법(안)입법예고, 노동부공고 제2003-95호, 2003.9.24 참조.

간근로제를 채택하는 경우 적은 임금 이외에 동시에 퇴직연금을 수급할 수 있는 방법이 마련되어 있지 않다. 상황은 국민연금도 다르지 않다. 우리나라에서는 60-65세 미만의 감액 또는 완전노령연금수급권자가 소득이 있는 업무에 종사하는 경우 연령에 따라 감액 또는 완전노령연금의 가입기간별 기본연금액의 50%에서 90%까지 매년 10%씩 지급률을 상향조정하여 지급하는 재직자노령연금제도를 운영하고는 있다. 그러나 일본에서는 정년연령이 60세로 법정화되어 있기 때문에 재직노령연금을 60세 이후에 지급해도 무방하지만, 우리나라는 평균정년연령이 56.6세에 지나지 않기 때문에 국민연금의 수급연령인 60세 이전에 임금피크제나 고령자단시간근로제를 채택하는 경우 60세까지의 소득을 보전할 방법이 없어 임금피크제를 도입하여 임금을 삭감할 경우 이를 보완할 제도적 장치가 없다.⁵⁶⁾ 물론 60세 이전에 국민연금을 수급할 수 있는 경우는 조기노령연금과 55세 이상의 특수직종근로자가 감액노령연금을 받는 경우뿐이다. 전자의 경우는 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자이었던 자가 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 경우에 지급받을 수 있어서 삭감된 임금을 받고 임금피크제 하에서 근로를 제공하거나 단시간근로를 하면서 적은 금액이나마 소득이 있는 경우는 조기노령연금조차 받을 수 없도록 설계되어 있다. 또한 특수직종근로자의 감액노령연금의 경우도 선원법 제2조의 규정에 의한 선박중 어선에서의 수산업법 제2조의 규정에 의한 어업종사자와 광업법 제4조의 규정에 의한 광업(갱내작업에 한한다)으로 제한되어 있어서(국민연금법시행령 제20조) 임금피크제나 임금유연제와 고령자단시간근로제 하에서 소득활동을 하는 60세미만의 자는 국민연금법상의 연금수급권을 가질 수 없다. 따라서 예컨대 58세가 정년인 고령자의 경우 58세에 정년을 하고 소득활동을 포기하고 조기노령연금을 수급받든지, 임금피크제나 고령자단시간근로제 하에서 60세에 완전노령연금수급을 받을 때까지 중간정산된 퇴직금과 함께 적은

56) 일본의 경우 60세 정년후 고용을 연장하는 경우 기업연금, 재직노령연금과 고연령 고용계속급부(근로자에게 직접 지원)를 감안하여 고령자의 임금수준을 정한다. 일본에서는 공적연금 수급연령에 도달하였음에도 계속 취업하고 있는 60-64세 고령자에 대해서는 급료에 의해 결정되는 표준보수월액과 연금월액의 합계수입에 따라 재직노령연금을 지급하고 있으며, 그 액수는 표준보수월액과 연금액에 따라 상이하다. 김정환, 같은 글, 315면 참조.

임금을 감수하는 수밖에 없다. 고령자노동이 주로 임시일용직으로 몰려 있는 현상을 고려할 때 이는 심각한 현상이 아닐 수 없으며, 고령자의 고용을 안정시키고 근로생애를 연장하는 고령자고용촉진제도의 본래 취지와는 맞지 않는다. 따라서 국민연금수급연령인 60세까지 적어도 임금피크제를 실시하거나 고령자단시간근로제를 실시하는 경우에 부족한 소득 부분을 보충하는 가칭 ‘고령자고용촉진연금’을 수급하지 않으면 안 된다. 이 경우 독일의 블록모델 57이 참조될 수 있을 것이다. 이렇게 되는 경우에만 고용보장 대신에 임금삭감만을 우려하여 임금피크제를 반대하는 노동조합을 설득할 수 있으며, 논란이 있는 정년제를 직접적으로 법제화하는 대신에 국민연금수급연령시까지 일정한 연금을 수급받으면서 동시에 근로소득을 얻을 수 있도록 하는 효과가 발생함으로써 간접적으로 정년제를 실시하는 결과가 될 수 있을 것이다. 독일의 고령자단시간근로제도에서 본 바와 같이 동 제도나 임금피크제의 도입으로 절감된 예산은 기업이 추가로 신규채용하도록 충당하고 신규채용에 대해 고용보험이 지원금을 준다면 청년실업률이 전체 실업률에 비해 2배 이상으로 사회적으로도 많은 문제점이 있다는 것을 감안하면 임금피크제나 고령자단시간근로제는 고령자의 고용유지와 아울러 청년실업을 일정 부분 해소할 수 있는 방안이 된다.⁵⁷⁾

예제: 임금피크제의 실시를 위해서 임금삭감규정을 신설하고, 임금피크제나 고령자단시간근로제를 실시하는 경우 국민연금수급연령인 60세까지 소득활동을 하면서 연금을 수급받을 수 있는 ‘고령자고용촉진연금’ 규정을 신설하여야 한다.

(8) 정년제의 법제화

1) 내 용

정년제는 근로자가 일정한 연령에 도달하면 근로의 의사와 능력에 관계없이 근로계약을 종료시키는 제도이다. 이러한 정년제는 개별적 근로계약이나 취업규칙 또는 단체협약에 의해서 정해질 수 있고, 당사자의 의

57) 김정환, 같은 글, 277면 이하 참조.

사의 합치가 있는 한 - 객관적이고 명백한 불합리한 사유가 없는 한 - 계약자유의 범위에서 허용된다. 현행 근로기준법도 정년제에 관해 특별한 명문의 규정을 갖고 있지 않다. 다만 현행 고령자고용촉진법 제4조의 2는 사업주는 근로자의 모집, 채용 또는 해고를 함에 있어서 정당한 사유 없이 고령자(55세 이상) 또는 준고령자(50-54세)임을 이유로 차별하여서는 안 된다고 하여 고령자와 준고령자의 모집과 채용 및 해고에 있어서의 연령차별을 금지하고 있다. 정년은 근로관계가 자동적으로 종료되는 경우이고, 해고는 사용자의 일방적 의사에 의해서 근로관계가 종료되는 것이기 때문에 정년과 해고는 다르며, 동법도 정년제를 위법한 것으로 보지는 않는다. 오히려 동법 제20조는 사업주가 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 물론 이 규정은 사업주를 구속하지 않는 선언적 규정이다. 다만 정년을 현저히 낮게 정한, 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업주에게 노동부장관은 정년연장에 관한 계획을 작성·제출할 것을 요청할 수 있도록 하여 감독행정에 의하여 정년제를 정책적으로 유도하고 있다. 이로써 현행법은 정년제에 대해 거의 방임에 가까운 규제를 하고 있다고 할 수 있다.

그러나 정년제는 사업주와 근로자 측의 입장에서 보면 이해관계가 대립되는 양 측면을 동시에 갖고 있다. 즉, 정년제는 종신고용과 연공급식의 임금체계 하에서는 일정 연령까지 고용을 안정시켜 신분을 보장하고 근로자의 기업에 대한 참여의식을 증대한다. 그러나 정년제는 고령자를 퇴직시켜 기업의 신진대사를 촉진하고 인사적체를 해소하며 고임금 고령근로자를 정리하여 인건비를 절감한다는 기업측의 이해관계를 반영하기도 한다. 정년제는 평균수명이 연장되고 금전수요가 왕성한 시기에 직장을 떠나야 한다는 점에서, 그리고 정년후 재고용이 어렵고 취업한다하더라도 소득이 적은 임시일용직에 취업해야 한다는 점에서 고령근로자의 생활을 불안정하게 하는 측면이 있다. 이와 같은 상황에서 기업의 정년제는 평균연령이 56.6세이고, 정년제 규정에도 불구하고 실제의 정년은 45세 이하로 낮추어진 경우도 많다. 이와 같은 상황에서 정년제를 통하여 고령자나 준고령자의 고용을 안정시키기 위한 논의가 정년제의 법제화라고 할 수 있다.

개별계약이나 취업규칙, 단체협약에 정해진 정년제가 합리적이고 합법적인가 하는 문제는 판례에 의한 현행법의 해석에 맡겨져 있다.⁵⁸⁾ 법률 이외의 제도에 의해서 정년제를 정하는 것이 합리적인가 하는 문제와는 별개로 고령근로자의 고용안정을 위해서 정년제를 법제화하는 것이 타당한가 하는 점이 법제도 개선의 문제가 될 것이다.

2) 비교법

ILO 제162호 권고(고령근로자권고)는 일정한 연령에 달하면 고용을 종료시키는 입법이나 기타의 규정은 고령근로자에 대한 고용차별금지의 원칙과 자발적 퇴직의 원칙 등에 비추어 검토되어야 한다고 하여 모든 종류의 정년제를 동 권고에 반하는 것으로 명시적으로 천명하는 것은 아니지만, 고용차별금지의 관점에서 검토할 것을 요구한다.⁵⁹⁾

정년제를 법제화한 경우는 일본이 대표적이다. 일본의 정년제는 연금수급연령에 도달하면 자발적으로 근로자가 퇴직하고 연금생활로 진입하는 유럽국가와는 달리 연금수급연령과 관계없이 일정 연령에 도달한 근로자를 강제퇴직시키는 것이 관례화되었다. 말하자면 정년과 연금을 연계시키지 않는 정년제를 취하고 있었다. 이러한 배경에는 정년제가 임금체계와 고용형태와 밀접한 관계 속에 형성되어 연공서열제와 종신고용제는 일정 연령 도달에 의해 고용관계를 종료시키는 정년제를 전제로 하고, 정년제는 연공급식 임금제와 종신고용제의 정착과 함께 일반화되었다는 것이다. 그러나 종신고용제와 연공서열식 임금제가 세계경제환경의 변화에 의해 더 이상 유지되지 못하면서 3가지 제도의 유기적 연관관계가 깨지게 되고, 다른 한편으로 일본 사회가 급속한 고령화로 진전하면서 종래 고령자의 고용확보를 노사의 자주성을 전제로 하여 정년연장을 위한 행정지도 또는 사용자에의 지원금교부에 의해서 달성했던 정책을 정년제의 법제화에 의해서 달성해야 한다는 인식이 확산되었다. 이러한 배경 하에 연금법

58) 단체협약이나 취업규칙에서 정하고 있는 정년제가 근로기준법 제5조와 남녀고용평등법 제8조 1항에 위배되는가에 관한 판례에 대해서는 조용만, 고용상 연령차별금지 법제의 입법론적 검토, 한국법제원, 2004, 42면 이하 참조.

59) 조용만, 같은 글, 45면 참조.

개정과 함께 고령자고용안정법 제4조가 종래 60세 정년유지를 사용자의 노력의무라는 선언적 규정으로 하였던 것을 개정하여 1998년부터는 강행규정으로 개정되어 60세 미만의 정년제를 정한 단체협약과 취업규칙 또는 당사자의 합의는 무효가 된다고 규정하였다. 정년과 연금제도의 연계와 관련하여 일본은 현재 '60세까지는 고용으로, 60세에서 64세까지는 고용으로부터의 임금과 연금으로, 65세 이후는 연금으로'라는 제도를 시행하고 있다.⁶⁰⁾ 따라서 일본은 정년제와 연금제도가 완전히 연동된 고용과 연금연계형은 아니지만, 과도기적으로 연계형으로 이전하고 있다.

프랑스와 독일은 고용이 종착점에 이르면 연금을 시작하는 고용과 연금의 연계형을 취하고 있다. 특히 프랑스는 근로자가 일정한 연령에 도달하는 경우에 자동적이고 일률적으로 근로계약관계가 종료되는 정년제는 금지한다(L. 122-14-12조 제1항). 그리고 노동법전 L. 122-14-13조 제3항에 따라 일정한 요건을 충족한 경우는 사용자가 근로자를 강제로 은퇴시킬 수 있다. 프랑스는 노령연금을 60세부터 수령할 수 있으나 우리나라의 완전노령연금과 유사한 *taux plein*은 40년 이상의 보험가입기간 또는 65세에 도달하여야 한다. 이러한 *taux plein*을 수급할 수 있는가의 여부는 근로자의 근로관계의 종료에 일정한 영향을 미치는 바, 근로자가 *taux plein*의 수급자격이 있는 경우(65세 이상의 자 또는 60세 이상 65세 미만의 자 중 40년 이상 연금보험에 가입한 경우)는 해고의 절차를 거칠 필요도 없이 근로자를 강제적으로 퇴직시키는 이른바 '강제퇴직'(*retraite*)하게 할 수 있다. 그러나 법정요건을 충족하지 않음에도 불구하고 사용자가 강제적 은퇴조치를 취하는 경우에는 해고로 간주된다.⁶¹⁾ 그리하여 프랑스는 65세 또는 40년 이상 연금보험에 가입한 자 중 60세 이상 65세 미만의 자를 사용자가 퇴직시킬 수 있다는 점에서 이 제도는 일정연령에 도달하면 퇴직하기 때문에 일종의 정년제의 역할을 한다. 그러나 동 제도가 정년제를 법제화한 것으로 이해되어서는 안

60) 노상현, 일본의 고령사회와 정년법제, 고령자고용과 정년제의 법적 과제 (한국법제연구원), 2003, 67면 이하 참조.

61) 조용만, 프랑스의 고령자고용과 정년법제, 고령자고용과 정년제의 법적 과제 (한국법제연구원), 2003, 89면 이하 참조.

된다. 오히려 연금수급연령과 연계하여 수급자격이 있는 경우에는 강제적으로 퇴직하게 할 수 있기 때문에 정년제는 연금수급을 배경으로 하여 간접적으로 강제될 뿐이다.

독일의 경우도 일정연령을 정년제로 하는 법률의 규정은 존재하지 않는다. 고령자의 근로관계 종료를 통상적인 경우에 연금수급 자격으로 연계시킨다는 점에서 프랑스의 제도와 기본적으로 동일하다. 그리고 단체협약이나 개별계약에 의한 정년도 대개의 경우 연금수급연령인 65세로 편제되어 있기 때문에 정년제를 반드시 법률로 규정할 필요는 없다. 다만 해고보호의 차원에서 독일연방노동법원은 단체협약에 의한 65세 일률정년제를 무효라고 본다.⁶²⁾ 이로써 독일은 정년제의 범리를 해고제한법의 적용 하에 두고 있고, 연금수급연령을 정년과 연동시키는 제도를 두고 있기 때문에 법률에 의하여 일본과 같은 일률정년제를 둘 필요가 없다.

비교법적인 관점에서 보면 정년제의 법제화가 보편적인 현상은 아니며, 오히려 해고보호와 고용차별금지의 관점에서 부정적인 것이 대세이다. 정년제를 법제화하고 있는 일본의 경우도 고용과 연금을 연계시키는 과도기로서 정년제를 법제화하고 있다. 일본이 이와 같은 정년제의 법제화가 가능한 이유는 연공급식 임금제와 종신고용의 관행이 정년제와 함께 정착되어 온 배경이 있었기 때문인 것으로 보인다.

3) 법제화가능성

단체협약이나 취업규칙 또는 개별계약에 의한 정년제가 정당한가의 문제는 현행법 적용의 문제이다. 이와는 달리 정년제를 법제화해야 하는가의 문제는 입법정책의 문제이다. 이에 대해서는 찬반양론이 있을 수 있다. 찬성론자⁶³⁾는 기업고용인원은 한계가 있다는 점, 기업 차원에서는 종업원의 연령구성에 균형을 유지하여 생산성을 향상해야 한다는 점, 노사 쌍방이 고령자 개인별 평가에 따른 선별적 퇴직보다는 정년제가 더 합리적이라고 인식하고 있다는 점, 정년제가 폐지되면 그나마 존재하는 고용

62) 이에 관해서는 상세하게 박종희, 독일에 있어서 정년제와 고령자고용, 고령자고용과 정년제의 법적 과제(한국법제연구원), 2003, 21면 이하 참조.

63) 임종률, 노동법, 512면 참조.

보장의 보호막이 없어지고 인력구조조정에 완전 노출되어 사회적 신분이 불안해진다는 점등을 들고 있다. 그러나 법제화의 반대론도 만만치 않다. 이들에 의하면 법정정년연령의 연장이나 60세 정년의 의무화 같은 직접적인 정책개입으로 남성고령자의 노동공급을 급격히 확대할 경우 다른 성·연령계층의 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 그러면서도 남성고령자의 실제 고용증가는 크게 기대하기 어렵다는 점,⁶⁴⁾ 연령에 의한 고용차별로 헌법상의 평등조항과 근로기준법상의 균등대우조항 등에 위반한다는 점, 기존에 논의된 정년제는 인건비절감, 신진대사 활성화 등 그 합리성이 주로 기업측의 입장에서만 논의되어 왔다는 점, 근로자는 정년에 관계없이 해고사유의 유무에 따라서만 해고될 수 있으므로 정년제가 근로자의 고용보장에 유익하다는 것은 추상적인 논리일 뿐이라는 점, 기업이 이미 조기퇴직 및 정리해고를 통해 대다수의 근로자들을 정년퇴직 이전에 퇴출시키고 있는 현실에서 정년퇴직 연령의 연장은 그 실효성이 문제된다는 점, 각 기업 및 직종의 상황을 전혀 고려하지 않고 천편 일률적으로 도입되는 정년제도는 시장의 효율성을 해친다는 점,⁶⁵⁾ 40대의 명예퇴직이 빈번하게 발생하고 직무중심의 인사관리가 정착되지 않은 현실에서 입법조치를 통하여 정년을 연장하는 것은 실효성이 없고 실효성이 있더라도 노동시장의 효율성에 부정적인 효과를 가져온다는 점⁶⁶⁾을 들고 있다.

정년제는 고용보장을 하는 순기능이 있다. 정년제를 금지하는 것은 정년제의 사실상의 고용보장기능을 잃게 되어 고령자의 기회확보가 오히려 악영향이 있을 수 있다. 그러나 연령차별의 문제와 정년제, 임금체계는 따로 분리해서 접근할 수 없는 긴밀하게 연계되어 있는 하나의 시스템의 문제이다. 정년제는 고용보장기능과 연공적 처우 기능이 동반되지 않으면 합리성을 상실하게 된다. 그런데 현 노동시장 상황에서 연공적 처우는 능

64) 김대일, *고령화와 노동시장의 변화, 고령화시대의 노동시장과 고용정책(II)*, 2004, 30면 이하 참조.

65) 신동균, '연령차별의 경제학적 이슈들: 문헌연구', *고령화시대의 노동시장과 고용정책(II)*, 2004, 73면 이하 참조.

66) 조준모, 앞의 글, 122면 참조.

력주의와 성과주의로 방향이 전환되고 있다. 또한 세계경제의 글로벌화로 인한 치열한 경쟁체제에서 대기업에서는 정년 이전부터 중장년층의 퇴출이 적극적으로 행해지고 있어 정년제의 고용보장기능도 점차 약화되고 있다. 또한 정년제는 일종의 연령에 의한 차별로 헌법상 보장된 평등권의 침해의 소지가 있다. 무엇보다 정년 후에 고령자들이 안정적 소득을 받고서 노동시장에 용이하게 접근할 수 있는 점이 문제이다. 대개의 경우 정년 후 고령자들이 종전과 유사한 수준의 일자리를 찾기도 어렵고 재고용이나 재취업이 곤란하며, 고령자 노동시장은 임시일용직으로 국한되어 있어서 근로자의 고용을 보장한다는 정년제가 오히려 고령자를 더욱 열악한 지위로 몰아세워 결국은 정년제가 연령차별을 가져오게 된다. 따라서 인구의 급속한 고령화와 인적 자원의 효율적 활용과 연령과 관계없는 고용사회를 구축하기 위해서는 정년제는 바람직스럽지 못하다. 이와 같은 상황에서 정년제가 제한적인 의미에서 여전히 고용보장의 기능을 한다면 법제화보다는 여전히 사법적 틀 내에서 단체협약이나 취업규칙 또는 개별근로계약으로 정하는 것이 바람직하다. 정년제의 법제화는 해당 고령 근로자의 평등권 침해는 물론 직업의 자유를 침해할 소지가 있기 때문에 위헌의 문제마저 불러오게 되며, 동시에 사용자의 근로관계 형성의 자유를 침해할 소지가 있다. 이와 같은 상황에서는 정년제를 법제화하는 것보다는 노사관계 당사자의 자율에 맡겨 두고 자율적으로 생성된 정년제가 합법적인가 하는 문제는 현행법의 해석과 적용에 맡겨두어야 할 것이다.

그러나 정년제를 법제화하지 못한다고 하더라도 우리나라의 정년제의 평균연령이 56.6세인 점을 감안할 때 정년 후부터 국민연금수급연령인 60세까지의 과도기 기간에 대해서 고령자에게 고용과 연금을 연계시키는 방안은 고령자의 노후 소득보장과 안정된 직장생활과 고령노동력의 활용을 위해서 반드시 필요하다. 물론 국민연금을 수급받는 연령인 60세 이전에 소득활동이 없는 경우에는 조기노령연금을 받을 수 있다. 그러나 낮은 수준이나마 근로활동을 하는 고령자의 경우는 조기노령연금수급의 기회가 현행법상 마련되어 있지 않기 때문에 연령별로 단계적으로 60세 이전에 가칭 '고령자고용촉진연금' 제도를 마련하지 않으면 안 된다. 정년퇴직 후 재고용이나 신규고용하는 사용자에게 대해서 지원하는 고용보험법상의

고용안정사업은 실효성이 적은 사업이므로 부분연금액을 받으면서 노동을 하는 말하자면 국민연금과 고용보험 및 사용자가 3가지 방향에서 고령자 고용을 지원하는 방안이 가장 실효성 있게 고령자의 고용을 촉진하는 방안이라고 생각된다. 따라서 임금피크제나 고령자단시간근로 이외의 경우에도 정년후 고령자들이 신규취업, 재고용, 기간제고용, 파견근로, 정년연장, 근무연장 등 어떠한 형태로든 노동생활을 영위하는 한 과도기적으로는 국민연금의 수급연령이 될 때까지 현행의 고용안정사업을 통한 사용자의 지원금과 계속고용정착촉진장려금, 특정구직자고용개발조성금, 긴급고용창출특별장려금, 재직자구직활동지원조성금 등을 신설하여 계속 지원하는 한편, 노동하는 고령자에게 직접 지급하는 임금보조금을 신설하고, 국민연금법상 고령자고용촉진연금을 신설하여 연금과 연계시키는 것이 위험을 분산하면서 고령자고용을 효과적으로 촉진하는 제도라고 생각된다.

테제: 임금피크제나 고령자단시간근로 이외의 경우에도 정년후 고령자들이 신규취업, 재고용, 기간제고용, 파견근로, 정년연장, 근무연장 등 어떠한 형태로든 노동생활을 영위하는 한 과도기적으로는 국민연금의 수급연령이 될 때까지 현행의 고용안정사업을 통한 사용자의 지원금과 계속고용정착촉진장려금, 특정구직자고용개발조성금, 긴급고용창출특별장려금, 재직자구직활동지원조성금 등을 신설하여 계속 지원하는 한편, 노동하는 고령자에게 직접 지급하는 임금보조금을 신설하고, 국민연금법상 고령자고용촉진연금을 신설하여야 한다.

(9) 연령차별금지제도의 신설

1) 내 용

연령을 차별하여 고령자를 노동시장에서 조기에 퇴출하는 것은 해당 고령근로자에게 불이익할 뿐만 아니라, 기업에게도 능력있고 경험많은 고령근로자를 퇴출하게 하여 막대한 손실을 가져오게 된다. 그러나 동시에 노동시장에서 퇴출당한 고령근로자를 위해서는 국민연금제도의 부담이 가중되어 사회보장제도의 안정적 운영을 저해하고 사회적 비용을 증대시

킨다는 점에서 바람직스럽지 못하다. 인구의 고령화가 진전되는 현 상황에서 고용에서의 연령차별금지의 법제화는 시급한 문제라고 아니할 수 없다.

이러한 문제 상황에서 고령자 고용과 관련하여 연령차별이 문제가 되는 경우는 두 가지 경우이다. 첫째는 모집과 채용 및 해고에 있어서 고령자를 차별해서는 안된다는 점과 둘째는 정년제가 연령차별에 해당하는가 하는 점이다. 첫 번째 문제에 대한 해결책으로서 조용만에 의하면⁶⁷⁾ 고용에서의 연령차별을 규제함에 있어서는 현행 근로기준법 제5조의 균등대우원칙이나 남녀고용평등법 제8조 이하, 고령자고용촉진법 제4조의 2, 국가인권위원회법 제30조 2항의 평등권침해의 차별행위 규정 등에 의해서 연령차별을 규제하는 것은 한계가 있으므로 포괄적 고용차별금지법을 제정하고 이 안에 연령차별 보호대상자 범위를 포괄적으로 설정하고, 연령차별 판단기준과 차별금지영역을 구체화해야 하며, 정년제가 연령차별에 해당할 수 있기 때문에 노령연금 수급연령과 연계하여 정년제를 규제하고, 고용차별의 경우 노동위원회를 통한 권리구제 방법을 제한한다. 포괄적 고용차별금지법을 제정하는 경우 각 차별사유에 고유한 특수성이 간과될 위험성이 있으므로 미국이나 아일랜드의 경우처럼 연령차별에 해당하지 않는 예외를 구체적으로 열거하는 방식을 제안한다. 정년제와 연령차별의 문제에 관해서 조용만⁶⁸⁾은 일률적이고 강제적인 기업정년제는 원칙적으로 연령차별로서 규제되어야 하지만, 바람직한 은퇴연령을 정년과 연계시키는 것까지 금지시킬 필요는 없다고 본다. 따라서 미국의 연령차별금지법과 아일랜드의 연령차별금지법을 모델로 하여 연령의 상한선을 설정하는 것이 바람직하되, 단계적으로는 60세 미만의 정년은 원칙적으로 금지하고 국민연금법상의 노령연금 수급연령이 상향되는 것과 연계하여 연령차별금지의 대상이 되는 연령상한선을 상향조정해야 한다고 본다. 말하자면 조용만은 정년제의 문제를 단계적이고 점진적으로 해결해야 한다고 보면서 제1단계에서는 기업자발적인 정년연장의 장려와 인센티브 정책을 강화하고, 2단계에서는 일정 연령 이하의 정년제를 법으로 금지하고 3

67) 조용만, 앞의 글, 93면 이하.

68) 조용만, 앞의 글, 101면 이하.

단계에서는 연금법상의 노령연금 수급연령 상향과 연계하여 정년제 금지 연령을 상향조정하고, 4단계에서는 중국적으로 정년제의 폐지가 뒤따라야 한다고 본다. 다만 직무특성상 일반적인 연금수급연령을 하회하는 정년의 설정을 인정할 수밖에 없는 경우가 있기 때문에 정년연령과 연금수급연령간에 무소득의 공백이 생기는 경우에 대비해 정년과 연금수급을 연계하는 제도를 설계해야 한다고 본다. 그러나 고령자의 고용대책으로서 고용과 연금의 연계를 강화하고 적어도 연금수급개시연령까지 연령을 이유로 고용으로부터 배제되는 경우를 방지하는 시스템을 정비하는데 있어서 법률로 연령차별을 금지하는 것에 대해 반대하는 경우도 있다. 무엇보다 이러한 주장은 정년제를 법제화하여 이를 유지하면서 연금수급시까지 정년연장을 도모하는 일본에서 주장된다.⁶⁹⁾ 연령이라는 요소가 채용, 처우, 퇴직에 아직도 중요한 역할을 수행하고 있고, 연령을 대신할 기준이 확립되어 있지 않은 상태에서 법으로 연령차별금지를 명하는 것은 노동시장의 혼란을 초래할 염려가 있으며, 동시에 정년제를 금지하는 것은 정년제의 사실상의 고용보장기능을 잃게 되어 고령자의 고용기회 확보에 악영향을 미칠 우려가 있으며, 연령차별금지라는 개념은 누구라도 고령기를 맞이한다는 의미에서 순수한 인권규제와는 다르다는 점, 고용상의 연령차별금지는 사회와 고용시스템에 미치는 영향이 크고, 이에 대한 다각적 검토가 필요하다는 것이다.

2) 비교법

1980년도 고령근로자에 관한 ILO 제162호 권고는 고령근로자에 대해 특별한 연령기준을 세우지 않고 '고령화로 인하여 고용 및 직업에서 어려움을 겪을 수 있는 모든 근로자'로 정의하고, '회원국은 연령과 관계없이 근로자의 평등한 기회 및 대우를 촉진하는 국가정책과 이에 관한 법령 및 관행의 틀 안에서 고령근로자에 대한 고용·직업상의 차별을 금지하기 위한 조치를 취하여야 한다'고 규정한다(제3조). 이로써 회원국이 고령자의 고용에 있어서 연령차별의 금지에 관한 조치를 취하도록 관심을 촉구하

69) 상세한 것은 노상현, 앞의 글, 80면 이하에서 재인용.

고 있다. 특히 연령을 이유로 차별이 금지되는 사항으로 직업지도 및 직업소개, 개인적 기술과 경험 및 자격을 감안한 채용과 직업교육훈련(유급교육훈련휴가 포함), 승진과 업무할당, 고용종료, 동일가치 노동에 대한 보수, 사회보장조치와 복지급여, 산업안전보건조치를 포함하는 근로조건, 직업활동 내지 고용과 관련한 주택, 공공사업, 의료 등을 규정하고 있다(제5조). 또한 근로자의 노동생활의 종료는 자율적이고 자발적으로 이루어져야 하며(제21조), 특정연령에 고용을 종료시키는 입법이나 기타의 규정은 권고안 제3조와 제21조에 비추어 검토되어야 한다고 규정하고 있다. 따라서 정년제의 법제화 자체에 대해 권고안은 특별한 입장을 내세우지는 않고 있지만, 정년제의 입법에 있어서는 연령차별금지와 근로자의 자율적·자발적 퇴직의 원칙을 존중하는 입법을 하도록 하고 있다. 물론 이러한 권고는 회원국을 구속하지는 않지만, 고령자의 연령차별금지가 국제적 관심사로서 회원국이 이에 대처할 것을 촉구하고 있다.

2000년 유럽연합지침은 제78호는 고용과 직업에서의 평등대우에 관한 지침에 연령을 차별금지사유로 정하고 있다. 차별이 금지되는 대상은 선발기준·채용조건을 포함한 고용에의 접근기회와 승진, 실무적 현장경험을 포함한 모든 형태와 수준의 직업지도와 직업훈련, 해고와 임금을 포함한 고용 및 근로조건, 노사단체·직업단체에의 가입과 활동 및 단체가 제공하는 이익과 관련하여 적용된다. 차별의 예외로서 연령을 이유로 하는 대우의 차이는 국내법적 상황에서 정당한 고용정책, 노동시장 및 직업훈련의 목적 등 합법적인 차이는 국내법적 상황에서 정당한 고용정책, 노동시장 및 직업훈련의 목적 등 합법적인 목적에 의해 객관적이고 합리적으로 정당화되고 그러한 목적을 달성하기 위한 수단이 적절하고 필수적인 경우에는 차별에 해당하지 않는다. 대우의 차이가 정당화되는 경우는 청년, 고령자 등의 직업적 통합 또는 그 보호를 위한 고용·직업훈련의 기회 또는 고용조건(해고 및 보수 등)상의 특별요건 설정, 고용기회 또는 고용관련 특정이익에 있어서 연령·직업경험·재직기간의 최소기준설정, 해당 직무의 훈련요건에 비추어 또는 은퇴 이전의 합리적인 고용기간의 필요성 때문에 채용에 있어서 최고연령의 설정 등 3가지를 들고 있다.

또한 직업적 사회보장제도상 노령연금이나 장애연금의 수급연령을 근로자들 또는 근로자그룹에 따라 달리 설정하거나 그에 따라 실제의 연금계산에서 연령기준을 사용하는 것 등은 성별에 기초한 차별을 초래하는 것이 아닌 한 차별에 해당하지 않는다고 본다.⁷⁰⁾ 이로써 EU회원국은 이 지침을 국내법으로 수용하는 입법조치를 단행해야 하며, 다만 차별예외의 규정은 국내법적 상황을 고려하여 정할 것을 규정하고 있다.

미국의 경우는 1968년 제정된 Age Discrimination in Employment Act(ADEA)에 의해서 40-65세 사이의 근로자들에 대한 연령차별을 금지하고 있다. 1978년 ADEA의 수정안에서는 70세 이전의 정년퇴직을 금지시켰고, 1986년에는 상한선이 폐지되었다. 조용만의 연구⁷¹⁾에 의하면 ADEA의 제정 이전에는 고령자에 대한 채용차별이 많았으나 연방과 주 차원에서 고령자의 상대적 고용이 증가하고 고령근로자의 퇴직이 감소한 것으로 보고되고 있다. 말하자면 ADEA의 주된 효과는 기업이 보다 높은 임금을 받는 고령근로자와의 장기적인 관계유지를 단절하고자 하는 가능성을 줄임으로써 결과적으로 기업간의 장기적 고용관계를 강화하였다는 점이다.

캐나다의 경우는 일부지역을 제외하고는 65세로 인정하고 있는 반면 홍콩의 경우는 정년퇴직제를 포함하여 연령차별을 금지시키는 법도 존재하지 않아 극단적 태도를 보이고 있다.

아일랜드는 연령을 포함하여 9가지 차별사유에 기한 고용차별을 금지하는 고용평등법(Employment Equality Act)을 제정하여 1999년부터 시행하고 있다. 고용평등법은 고령자의 고용상의 연령차별을 독자적으로 규정하지 않고, 연령차별에 포함시켜 포괄적으로 규정한다. 그러나 고용평등법은 자발적 퇴직이든 강제적 퇴직이든 근로자에 대하여 상이한 퇴직연령을 정하는 것을 연령차별에 해당하지 않는다고 규정하고 있고, 고용평등법상 연령차별금지의 내용은 65세 미만의 자에게 적용되고, 65

70) 이상의 내용은 조용만, 차별개념에 관한 국제기준, 노동법에서의 평등과 차별(한국노동법학회 2003년도 하계학술발표회), 한국노동법학회, 2003, 95면 이하에서 재인용함.

71) 조용만, 앞의 글, 14면 참조.

세 이상의 자에 대한 퇴직연령의 설정은 차별금지의 대상이 되지 않는다고 하여 정년제와 관련한 연령차별금지의 상한선을 정하고 있다.⁷²⁾

3) 법제화가능성

연령차별금지법은 고용에 있어서의 모집, 채용 및 해고에 있어서 고령자를 연령을 이유로 차별해서는 안 된다는 문제영역을 넘어서 예를 들어 채용 시에 30세미만의 자를 연령을 이유로 차별해서는 안 된다는 것과 근로조건에 있어서 18세 미만의 자를 연령을 이유로 차별해서는 안 된다는 규정을 포함하는 등 포괄적으로 고용상에서 벌어지는 연령상의 차별을 금지할 규율대상으로 한다. 또한 고용 이외의 영역에서 발생하는 연령차별금지도 포괄할 수 있다. 따라서 고령자의 고용촉진을 위하여 고용상의 연령차별을 금지하는 법제 개선을 다루는 본고에서 이렇게 포괄적인 연령차별금지법을 제정하고 그 안에 고령자의 고용상의 연령차별을 금지하는 법조항을 두어야 하는지를 검토하는 것은 별개의 입법적 검토의 대상이 된다. 또한 근로기준법 제5조의 균등대우의 원칙에 차별금지사유로서 연령을 추가하는 것도 고령자만이 아닌 연령을 이유로 한 고용상의 일반적 차별금지를 규정하는 것이다. 따라서 현실적으로는 고령자고용상의 연령차별, 특히 모집과 채용 및 해고에 있어서 고령자를 차별하지 않는다는 규정의 입법, 즉 미니입법으로 족하고 추후에 포괄적인 연령차별금지법을 제정하는 경우에 이 안에 동 규정을 포섭하는 방향으로 가거나 모집과 채용 및 해고 이외의 기타의 근로조건에 대해서는 근로기준법의 균등대우 원칙을 개정하여 동 규정에 포섭하는 것이 합리적이라고 생각된다. 특히 연령차별을 포괄적으로 규제하자는 입장에서는 정년연장을 목적으로 정년 이전의 일정 기간 동안 임금을 조정하는 정년연장형 임금조정제도는 정년을 넘어서는 고용연장과 소득보장이라는 점에서 그리고 정년 이전의 임금삭감액과 정년 이후의 임금수령액 사이에 균형이 이루어질 수 있기 때문에 연령임금차별이라고 볼 수 있지만, 주로 고령근로자를 대상으로 정년보장을 목적으로 하여 정년 이전의 일정 기간 동안 임

72) 조용만, 앞의 글, 88면 이하 참조.

금을 조정하는 정년보장형 임금조정제도는 나이 이외에 임금삭감을 정당화할 수 있는 합리적 이유가 존재하지 않는 한 연령임금차별로 해석된다고 본다.⁷³⁾ 그러나 그나마 존재하는 정년제도 지켜지지 않는 우리나라의 현실을 고려할 때 정년보장형 임금조정제도에 있어서도 앞서서도 언급한 바와 같이 고용보험법상의 지원금과 근로자에 대한 임금보조금과 국민연금법상의 가치 ‘고령자고용촉진연금’이 지급되는 한 단순하게 연령차별이라고 할 수는 없을 것이다. 만일 정년보장형 임금조정제가 연령차별이라면 연령차별을 해소하기 위해서는 정년제의 고용보장기능을 고려하여 정년제를 법제화하는 것이 타당할 것이다. 그러나 이는 근본적으로 정년제를 연령차별로 보아 궁극적으로 이를 폐지하자는 주장과도 상충되는 것이다.

모집과 채용 및 해고에 있어서 고령자를 차별하는 것은 인종, 국적, 성별, 신앙, 사상, 정치적 신조를 이유로 차별하는 것과 다르지 않다. 말하자면 연령을 이유로 고령자를 차별하는 것은 다른 종류의 차별사유와 마찬가지로 평등권의 침해의 여지가 많기 때문에 동일하게 처리하여 차별금지의 사유로 삼아야 할 것이다. 따라서 고령을 이유로 한 모집과 채용 및 해고상의 차별금지를 포함한 기타의 고용조건에서 연령차별을 하여서는 안 된다. 그러나 이렇게 포괄적인 규정으로 규정하는 것은 고령자고용촉진의 주체범위를 넘는 것이다. 따라서 미니입법으로서 모집과 채용 및 해고에 있어서 고령자를 연령을 이유로 차별하는 것을 금지하는 입법을 마련하는 것이다. 그런데 고용정책기본법 제19조는 ‘근로자를 모집·채용함에 있어서 성별, 신앙, 연령, 사회적 신분, 출신지역 또는 출신학교 등을 이유로 차별을 하여서는 아니 되며, 균등한 취업기회를 보장하여야 한다’고 규정하고 있다. 물론 이 규정은 구속력이 없는 훈시적 규정에 지나지 않고, 동조 위반에 대한 제재조치도 뒤따르지 않아 실효성이 없다. 그러나 연령을 이유로 한 모집과 채용에 있어서 차별금지를 실정법이 이미 법제화되어 장차의 구속력있고 실효성있는 입법에 대비하고 있다는 것을 보여주는 한 예에 해당한다고 할 수 있다. 또한 고령자고용촉진법 제4조의 2도 ‘사업주는 근로자의 모집, 채용 또는 해고를 함에 있어 정당한

73) 조용만, 앞의 글, 37면 이하 참조.

사유없이 고령자 또는 제15조 제1항의 규정에 의한 준고령자임을 이유로 차별하여서는 아니 된다'고 규정하고 있다. 여기서 고령자는 55세 이상의 자, 준고령자는 50세 이상 55세 미만의 자를 말한다. 물론 이 규정에 의해서 차별하는 사용자의 행위를 무효화하는 구속력이 발생하는 것도 아니고, 실효성을 담보하기 위해서 제재조치를 취하는 것도 아니다. 그러나 최소입법으로서 고령자의 고용을 촉진하고자 한다면 고령자고용촉진법 제4조의 2에 구속력과 제재 조치를 부가하는 것도 고려해 볼 수 있다고 생각된다. 따라서 동조의 규정을 모집, 채용, 해고에 있어서 정당한 이유없이 차별을 하는 경우는 이를 무효로 한다는 것으로 개정하여 사법상 구속력을 부여하고, 제재와 관련해서는 벌금이나 과태료를 부과하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 물론 고령자고용촉진법이 제재조치에 친숙한 것은 아니다. 그러나 동법 제4조의 2가 실효성 있게 고령자의 고용을 촉진하고자 한다면 제재에 대한 친숙 여부는 중요한 문제는 아니라고 생각된다. 비교법적으로 미국의 ADEA는 고령자의 고용과 관련하여 포괄적으로 사법상의 구속력을 인정하고 있다. 또한 고령자 고용에 있어서 연령차별금지와 동일한 차원에서 다룰 수 있는, 평등권의 보호 대상인 남녀고용평등법에 있어서도 모집과 채용 및 해고에 대한 차별조치에 대해서도 벌금의 제재조치가 있고(남녀고용평등법 제37조), 근로기준법 제5조의 균등대우원칙에 위반하는 경우에도 벌칙의 적용이 있으므로(근로기준법 제115조 1호) 고령자고용촉진법 제4조의 2를 위반한 경우에 제재조치를 취하는 것이 이들 법규정과 형평을 이룬다고 볼 수 있다. 다만 모집과 채용에 있어서 정당한 이유없이 고령자를 차별하는 경우 이를 무효로 한다 하더라도 사용자의 행위만이 무효가 될 뿐 그로 인하여 차별을 당한 고령자가 채용되어야 한다는 것은 일종의 계약체결 강제로서 사용자의 직업의 자유와 계약의 자유의 기본권을 침해할 수 있다. 따라서 모집과 채용에 있어서 실효성 있게 고령자의 연령차별을 차단하기 위해서는 일정액의 징벌적 손해배상이나 민사상의 책임을 인정하는 방안도 가능할 것이다. 이 경우 모집과 채용에 있어서 남녀차별에 대해서 손해배상을 규정한 독일 민법 제611a조를 모델로 삼을 수 있을 것이다.

정년제를 두는 것이 연령차별이 될 수 있으므로 정년제는 연령차별금지제도와 상충한다. 그러나 일정 연령의 도달과 근로자의 퇴직을 결합하는 일체의 방식이 정당한 이유가 없는 연령차별이라고 볼 수는 없다. 연령의 상한선을 정하여 모든 정년제를 불법화하는 불합리한 결과를 피하고, 단계적으로 상한선을 상향조정하는 방법도 고려해 볼 수 있지만, 앞서 정년제에서 본 바와 같이 국민연금 수급개시 연령과 연계한다면 정년제의 법제화가 연령차별에 해당한다는 문제를 피해가면서 실질적으로 3가지 방향에서 고용보험의 사용자 지원과 근로자 임금보조금의 지급, 사용자의 임금지급, 국민연금의 고령자고용촉진연금제가 유기적으로 연계된다면 국민연금수급개시연령 때까지의 고령자고용을 촉진하는 방안이 찾아질 수 있을 것이다. 그렇게 되면 독일처럼 국민연금 개시연령이 사실상의 정년연령이 되면서 모든 정년제를 불법화하는 문제도 해결될 것이라고 생각된다.

테제: 모집과 채용 및 해고에 있어서 고령자를 연령차별하는 경우 이를 무효화하고 벌금 등의 제재를 한다. 모집과 채용시 고령자의 연령차별에 대해서는 손해배상을 인정한다.

제 2 절 소 결

이상에서 언급한 고령자고용촉진을 위한 법제개선방안을 각 개선항목별로 종합하면 다음과 같다.

- 가. 국민연금의 완전노령연금이 시행되는 2008년을 기점으로 고령자단시간근로제를 채택한다.
- 나. 고령근로자를 위해서 기간제 고용을 제한없이 허용하고, 파견근로를 도입한다. 고용보험의 보조금의 지원방식에 의해 다년제고용계약을 장려한다.
- 다. 근로복지공단이 고령자고용을 알선하는 민간인을 고용하고, 이 민간인이 고용하는 고령자의 취업을 알선한다.

- 라. 기준고용률 제도를 강행적 효력이 있는 법률로 규정하는 것은 문제가 있으나 기준고용률의 상향조정과 국가기관등에 대한 확대적용 및 이행계획서 미제출 사업장에 대해서는 과태료를 부과한다.
- 마. 고령자를 고용하는 사업주에게 지급하는 지원금액을 상향조정하고 고령근로자에게 직접적인 임금보조금을 지원한다.
- 바. 임금피크제의 실시를 위해서 임금삭감규정을 신설하고, 임금피크제와 고령자단시간근로제를 실시하는 경우 국민연금수급연령인 60세까지 소득활동을 하면서 연금을 수급받을 수 있는 '고령자고용촉진연금' 규정을 신설하여야 한다.
- 사. 임금피크제나 고령자단시간근로 이외의 경우에도 정년후 고령자들이 신규취업, 재고용, 기간제고용, 파견근로, 정년연장, 근무연장 등 어떠한 형태로든 노동생활을 영위하는 한 과도기적으로는 국민연금의 수급연령이 될 때까지 현행의 고용안정사업을 통한 사용자의 지원금과 계속고용정착촉진장려금, 특정구직자고용개발조성금, 긴급고용창출특별장려금, 재직자구직활동지원조성금 등을 신설하여 계속 지원하는 한편, 노동하는 고령자에게 직접 지급하는 임금보조금을 신설하고, 국민연금법상 고령자고용촉진연금을 신설하여야 한다.
- 아. 모집과 채용 및 해고에 있어서 고령자를 연령차별하는 경우 이를 무효화하고 벌금 등의 제재를 한다. 모집과 채용시 고령자의 연령차별에 대해서는 손해배상을 인정한다.

제 4 장 입법적 검토

제 1 절 입법화되어야 할 개선방안

이상에서 언급한 바와 같이 법제화의 대상이 되는 항목들은 고령자단시간근로제, 고령자 다년고용계약제도, 기간제고용, 파견근로의 허용에 의한 일자리 창출, 고령자취업알선제도, 기준고용률제도, 고령자고용촉진지원제도, 고용보조금제도, 임금피크제의 도입과 임금우선제의 도입과 지원방안을 포함하여 임금조정우선제와 지원방안, 노사협의회의 고령자대표기구, 고용기간연장과 임금조정의 연계방안이 용이하게 실시될 수 있도록 근로계약만으로 도입하거나 노동조합의 동의가 없어도 대상근로자만을 대상으로 취업규칙변경에 대한 동의를 얻어도 가능하도록 취업규칙 변경절차의 간소화하는 방안, 이원적 임금체계의 단순화 방안, 정년퇴직자들의 파견근로회사 유인 방안, 부분은퇴의 허용, 학습휴가제, 모집과 채용, 해고시 연령차별금지제도, 임금피크제의 도입, 유급자원봉사자 지원방안, 해고보호의 완화, 정년퇴직연령 상향조정, 고용보장규제완화, 연공임금제의 개선, 연령차별금지입법, 교육기회의 향상, 연금제의 개선에 이르기까지 방대한 영역에 이르고 있다. 물론 이 중에는 연령차별의 금지나 정년퇴직자 재고용과 같이 고령자에게 일자리를 창출하는 고용촉진정책이 아닌, 고령자고용안정 내지 유지와 관련된 제도들도 있다. 그러나 고령자가 노동시장에서 신규로 취업하기가 어렵고 취업한다고 하여도 저임금을 받게 된다는 고령자 노동시장의 특성상 이들 제도도 광의의 의미에서 고령자고용을 촉진하는 제도라고 할 수 있다.

제 2 절 입법의 형식

지금까지 언급한 개선방안들을 법제화하는 경우 그 규제형식은 어떻게 되어야 하는 문제가 제기된다. 우선 생각할 수 있는 방안으로는 고령사회 대책팀이 고려하는 바대로 '고령사회대책기본법'에 고령사회 전반에 대한 각종 시책을 종합적으로 추진, 평가 및 관리할 수 있는 명시적 근거를 마련할 때 이 안에 고령자고용촉진법의 내용을 통합하는 방안과 고령자고용

에 관한 포괄적 입법을 제정하여 분산되어 있는 고령자고용법제를 통합하는 방안, 기존 법제의 관련조항만을 개정하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 그러나 고령자고용촉진에 관한 여러 가지 방안들은 서로 체계적으로 한개의 법률로 묶여질 수 없는 매우 이질적인 제도들로 구성되어 있다. 예를 들어 연령차별금지법이 법제화되어야 한다면 이 법제만 하여도 차별금지를 규제하는 것이기 때문에 다른 차별금지법과 연계하여 규정되어야 하는 말하자면 순수한 고령자고용촉진제도는 아니다. 또한 고령자의 고용을 위하여 통합연금체계로서 3층구조의 연금체계가 도입되어야 한다면 이는 고령자고용문제에만 관련되는 것이 아니라 연금제도 일반에 관련되는 문제로서 연금법을 개정하여 국민연금법에 편제시켜야 할 문제이다. 또한 고령근로자의 직업능력인증제도나 직업능력개발은 당해 법규인 국가기술자격법이나 직업훈련촉진법에 규율되어야 하며, 취업규칙변경 절차의 간소화가 도입되어야 한다면 이는 고령근로자에게만 관련되는 것이 아니라, 취업규칙 불이익변경 절차 일반에 관련되는 사항이므로 근로기준법에 편제되어야 한다. 다른 한편으로 소위 '고령사회대책기본법'은 사회보장기본법과 같이 고령사회대책의 총론적인 규정들을 담고 세부적인 구체사항들은 국민연금법, 고령자고용촉진법과 같은 하위의 법규에 그대로 남게 된다. 이와 같이 고령자고용촉진관련법제의 개선에는 이질적인 성격의 법제들이 관련되어 있다는 것은 그만큼 동 문제가 상당히 광범위한 문제영역에 관련된 종합문제라는 것을 반영하는 것이기도 하지만, 그러한 이유에서 법제의 통합적 구성도 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 고령사회의 고령자고용촉진법제는 고령자고용촉진법과 국민연금법 및 고용보험법을 중심축으로 하여 각각 관련법규에서 규율되어야 할 성질의 것이다.

제 3 절 고령사회기본법 제정과 관련하여

보건복지부는 2004년 10월 5일 고령사회기본법을 제정하기 위하여 고령사회기본법 제정(안)을 입법 예고하였다.⁷⁴⁾ 동 법안은 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계 등에 관한 사항을 규정하여 사회·경제의 안정과 지속적인 발전을 도

74) 보건복지부공고 제2004-177호.

모하고 나아가 국민의 삶과 질 향상에 기여하기 위하여 마련된 것이다. 동법은 고령자고용문제에만 국한된 것이 아니라, 인구정책, 출산정책, 가족관계와 세대간의 갈등해소와 건강하고 안정된 노후생활을 위한 소득보장과 건강증진에 관한 정책, 쾌적한 노후 생활과 안전, 여가와 문화 등에 관한 정책, 평생교육과 정보격차해소를 위한 정책, 취약계층노인과 농어촌지역 등에 관한 정책 등 고령사회에 대비하여 중장기적인 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계를 담고 있다. 고령자의 고용과 관련해서 동 입법안 제11조는 ‘국가와 지방단체는 연령과 성별에 관계없이 일할 의욕과 능력이 있는 사람이 최대한 일을 할 수 있도록 임금, 정년 및 차별적 고용제도의 개선, 직업능력의 개발, 고용의 촉진, 적합한 일자리의 창출 등 필요한 시책을 강구하여야 한다’고 규정한다. 따라서 동 규정에 연령차별금지의 기본방향과 원칙이 설정되어 있어 국가가 향후 이 문제를 중장기적으로 추진하겠다는 의지를 천명한 것으로 보인다. 또한 동 입법안 제 12조는 노후소득보장과 관련하여 ‘국가 및 지방자치단체는 모든 국민의 노후생활 안정을 도모하기 위하여 공공부조, 공적연금, 퇴직금 및 개인연금 등 개별소득보장체계를 종합하는 노후소득보장체계의 구축 등 필요한 조치를 강구하여야 한다’고 규정한다. 따라서 통합된 공적연금, 개인연금, 개인소득의 3원체계를 구성하여 노후소득을 보장하는 것을 기본계획으로 삼는다는 점에서 고령자의 고용과 관련하여 “임금피크제나 고령자단시간 근로 이외의 경우에도 정년후 고령자들이 신규취업, 재고용, 기간제고용, 파견근로, 정년연장, 근무연장 등 어떠한 형태로든 노동생활을 영위하는 한 과도기적으로는 국민연금의 수급연령이 될 때까지 현행의 고용안정사업을 통한 사용자의 지원금과 계속고용정착촉진장려금, 특정구직자고용개발조성금, 긴급고용창출특별장려금, 재직자구직활동지원조성금 등을 신설하여 계속 지원하는 한편, 노동하는 고령자에게 직접 지급하는 임금보조금을 신설하고, 국민연금법상 고령자고용촉진연금을 신설하여야 한다”는 본 과제외의 입법개선방향과 그 취지를 같이 한다. 그러나 동 고령사회기본법의 고령자고용에 관한 내용은 부실하기 그지없다. 동 입법안 제11조가 ‘연령과 성별에 관계없이 일할 의욕과 능력이 있는 사람이 최대한 일을 할 수 있도록 임금, 정년 및 차별적 고용제도의 개선, 고용의 촉진 등’에 관한 기본시책을 추진한다고 규정하고는 있지만, 동 규정이 고령자의 고

용을 촉진한다는 것인지, 일반 국민의 고용을 촉진한다는 것인지가 분명하지 않다. 동 입법안이 고령자고용촉진에 대해서도 기본원칙이나 공통원칙을 정립하는 경우에도 기존의 고령자고용촉진에 관한 법률 중 어느 범위까지를 동 고령사회기본법에 포섭할 것인지를 분명히 해야 한다. 고령자고용촉진의 이념 및 개별적인 고령자고용촉진법에 적용할 공통될 사항을 추상적이거나 결정해야 하는데, 이 입법안은 그렇지 못하다. 과연 규범 자체의 문제로서 동 입법안이 고령자고용과 그 촉진의 기본원칙 혹은 공통원칙을 제대로 반영하여 고령자의 고용안정과 소득보장에 기여할 수 있는지 동 법안으로부터는 아무것도 추론해 낼 수 없다. 또한 규범력의 문제로서 동 입법안이 기존의 개별 고령자고용촉진법의 상태를 개선하는 효과를 가져 올 수 있는지 문제이다. 따라서 동 입법안이 고령고용의 현실을 개선하는데 기여하지 못한다면 동 입법안은 고령자고용 현실을 개선하지도 못하면서 정부의 고령자고용 의지를 상징적으로 표현하는데 불과하다. 동 입법안은 입법자의 활발한 입법활동을 유인하는 동기로서 작용하는 데 그치고, 고령자고용과 관련된 기본적인 구상도 반영되지 않은 채 고령자고용과 관련된 항목을 나열하는데 그치고 있다.

제 4 절 개별적 입법안

본고에서 테제형식으로 검토된 방안들을 법제화함에 있어서는 다시 한번 당해 사안들이 법제화하기에 적합한 것인지, 그리고 법제화가 타당한 것인지, 그리고 법체계상으로 어디에 위치시켜야 하는지, 그리고 마지막으로 왜 그러한 법을 만들어야 하는지를 검토하지 않으면 안 된다. 또한 예를 들어 고령자단시간근로제를 제정할 때는 동제도가 소득생활로부터 연금생활로 매끄럽게 이전한다는 기본원칙을 천명해야 하고, 인적 적용범위, 단시간근로청구권의 전제조건, 고용보험의 지원내용, 개념정의 규정 등을 보다 상세하게 정해야 할 것이며, 가칭 '고령자고용촉진연금' 제도를 법제화하는 경우에는 어느 연령부터 어떠한 수급자격을 가진 자에게 어느 정도의 연금급여를 하고, 보험료는 어떻게 산정해야 하는지 등 개별 항목마다 구체적인 법안을 만들어 편제되어야 할 입법의 위치와 입법이유를 만들어야 할 것이지만, 이 문제는 다음 회의의 연구작업으로 남겨둔다.

참고문헌

- 김정환, 임금피크제 도입방안, 한국노동연구원, 2003
- 노동부, 고령자고용촉진제도 현황 및 향후 추진계획, 2003
- _____, 고용보험백서, 2003
- 박경숙, 노동시장의 연령차별구조와 고연령층의 취업생활, 노동경제
논집 23, 241-263쪽
- 박영범, 중고령 노동시장, 한국노동연구원, 2003
- 장지연, 고령화시대의 노동시장과 고용정책(I), 한국노동연구원, 2003
- _____, 고령화시대의 노동시장과 고용정책(II), 한국노동연구원, 2003
- _____, 정년제의 문제와 대안, 대한은퇴자 협회 공청회 발표집, 2003
- _____, 중고령자 노동시장의 특성과 고용지원정책, 한국노동연구원,
2000
- 조용만, 고용상 연령차별금지법제의 입법론적 검토, 한국법제연구원,
2004
- 최봉석, 독일의 노인복지법제연구, 한국법제연구원, 2004
- 한국노동연구원, 고령화시대의 노동시장정책, 2003
- 한국법제연구원, 고령사회에서의 노동시장변화와 법적 과제, 2004
- _____, 고령사회와 고령자고용의 법적 과제, 2003
- _____, 고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황, 2003
- _____, 고령자고용과 정년제의 법적 과제, 2003
- 허재준, 고령자 임금노동시장의 구조와 정책적 시사점, 한국인구학
제21권 제2호
- _____, 고령화와 노동정책방향, 사회보장학회발표문, 2002
- _____, 고연령자 고용확대를 위한 정책과제, 고령자노동시장의 특성과
정책과제, 제3차 KLI-JIL 국제워크숍

참고문헌

호리 하루히코, 일본의 고령자고용정책, 고령자노동시장의 특성과 정책과제, 제3차 KLI-JIL 국제워크숍

Andresen, Frühpensionierung und Altersteilzeit, C.H.Beck, 2003

Auerbach, J and Joyce C. Welsh eds., "Aging and Competition: Rebuilding the U.S. Workforce, Washington D.C.": National Planing Association, 1994

Buschmann/Dieball/Stevens-Bartol, Das Recht der Teilzeitarbeit, 2. Aufl., Bund-Verlag, 2001

Kerschbaumer, Judin, Alterszeit im Betrieb, 2. Aufl., Bund-Verlag, 2003

Lazear, E.P., Retirement from the Labor Force, Kenneth J. Arrow and Michael D. Intrilligator(eds.), Handbooks in Economics 5 Vol.1., North-Holland, 1986

Neumark, D., Age Discrimination Legislation in the United States, NBER Working No. 8152

Niesel, Klaus, SGB III, C.H.Beck, 2002

OECD, Older but Wiser, 2002

Rittweger, Altersteilzeit, C.H.Beck, 1999

Verhandlungen des 62. Deutschenjuristentag, Band. 1, C.H.Beck, 1998