

정책연구
2023-12

고령 불안정 노동 실태와 정책 대응

이승호 · 김근주 · 이은주 · 김기홍 · 조영민 · 고혜진

목 차

요약	i
제1장 서론	(이승호) 1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 구성	4
제2장 고령자 고용 안정 및 불안정 현황	(김기홍 · 이승호) 6
제1절 들어가며	6
제2절 고령 불안정 노동 변화 추이와 특성	7
제3절 고령 종속자영업자 실태와 특성	17
제4절 고령자 고용 제도 운영과 고령 근로자 현황	22
제5절 주된 일자리 퇴직연령에 대한 비판적 검토	33
제6절 소 결	37
제3장 60세 전후 고령자 노동궤적 유형과 특성	(이승호) 40
제1절 서론	40
제2절 연구방법	42
1. 분석자료	42
2. 분석방법	45
제3절 노동궤적 유형화	46
1. 분석대상의 특성	46
2. 60세 전후 고령자의 노동궤적 유형	52

제4절 노동귀적 유형별 특성	57
1. 고령자 특성 및 유형별 비중 변화	57
2. 일자리 특성	60
제5절 소 결	68
제4장 고령 근로자의 60세 전후 일자리 특성 변화에 대한 다차원적 접근	(조영민) 72
제1절 서 론	72
제2절 연구 방법	75
제3절 근로조건/환경에 따른 하위집단	80
제4절 잠재유형의 예측요인	89
제5절 소 결	93
제5장 고령 근로자 고용안정 관련 법적 쟁점 및 과제	(김근주 · 이은주) 96
제1절 주된 일자리 고용유지 관련 법률관계와 쟁점	96
1. 고령자에 관한 고용상 법적 규율과 쟁점	96
2. 정년연장에 따른 임금체계 개편과 법원의 판단	100
3. 고령자 임금체계 개편에 관한 정책적 검토 사항	106
제2절 고령 근로자의 재고용 관련 법률관계와 쟁점	108
1. 들어가며	108
2. 고령자의 재고용에 관한 법률관계와 쟁점	109
3. 고령자 재고용 관련 정책적 논의	125
제3절 소 결	127
제6장 고령자 고용지원 정책의 해외사례 비교 : 싱가포르와 일본의 정년 및 재고용제도	(고혜진) 129

제1절 들어가며	129
제2절 싱가포르의 고령자 고용지원 정책	130
1. 싱가포르 고령자 고용지원 정책의 제도화 및 발전 과정	130
2. 싱가포르 고령자 고용지원 정책의 운용	135
3. 싱가포르 고령자 고용지원 정책의 성과	141
제3절 일본의 고령자 고용지원 정책	149
1. 일본 고령자 고용지원 정책의 제도화 및 발전 과정	149
2. 일본 고령자 고용지원 정책의 운용	156
3. 일본 고령자 고용지원 정책의 성과	170
제4절 소 결	175
제7장 결 론	(이승호) 180
제1절 요약	180
제2절 정책 제언	186
참고문헌	192
부 록	204

표 목 차

〈표 2- 1〉 코호트별 특성	8
〈표 2- 2〉 코호트별 취업상태	10
〈표 2- 3〉 연령대별 취업상태	12
〈표 2- 4〉 종사상 지위 : 본조사와 부가조사 비교	19
〈표 2- 5〉 종속자영업자의 특성	20
〈표 2- 6〉 종속자영업자의 이전 일자리 종사상 지위	21
〈표 2- 7〉 종속자영업자의 3년 후 노동시장 이행	22
〈표 2- 8〉 종속자영업자의 이직 후 종사상 지위	22
〈표 2- 9〉 실태조사 분석대상 기업의 특성	24
〈표 2-10〉 고령자 고용 관련 제도 운영 현황	26
〈표 2-11〉 고령자 고용 제도 운영 특성과 연령대별 고용 현황	29
〈표 2-12〉 기업의 고령자 고용 제도 운영과 50대 정규직 근로자 퇴직 이유	32
〈표 3- 1〉 연령별 KLIPS 차수 구성	44
〈표 3- 2〉 분석대상의 일반적 특성	47
〈표 3- 3〉 55~62세 고령자의 노동궤적 유형화 결과	53
〈표 3- 4〉 55~62세 고령자의 노동궤적 유형별 개인 특성	58
〈표 3- 5〉 55~62세 고령자의 노동궤적 유형별 일자리 특성	65
〈표 4- 1〉 근로조건/환경의 정의와 측정	78
〈표 4- 2〉 잠재프로파일의 개수에 따른 적합도 지수(모형1: 정년 이전) ·	80
〈표 4- 3〉 잠재프로파일 모형의 평균 사후확률(모형1: 정년 이전) ·	82
〈표 4- 4〉 4-집단 프로파일별 변수들의 평균(모형1: 정년 이전) ·	82
〈표 4- 5〉 잠재프로파일의 개수에 따른 적합도 지수(모형2: 정년 이후) ·	84

〈표 4- 6〉 잠재프로파일 모형의 평균 사후확률(모형2: 정년 이후)	85
〈표 4- 7〉 4-집단 프로파일별 변수들의 평균(모형2: 정년 이후)	86
〈표 4- 8〉 정년 전-후 잠재프로파일 소속 비교	88
〈표 4- 9〉 다항로지스틱 회귀분석-잠재프로파일의 예측요인 (모형1: 정년 이전)	91
〈표 4-10〉 다항로지스틱 회귀분석-잠재프로파일의 예측요인 (모형2: 정년 이후)	92
〈표 5- 1〉 고령자고용촉진법 개정 경과 및 주요 내용	98
〈표 6- 1〉 싱가포르의 연령별 직업훈련 참여 현황	139
〈표 6- 2〉 연령별 월 중위 임금(고용주의 중앙적립기금 기여 포함)	147
〈표 6- 3〉 연령별 평균 주당 근로시간 분포(2022년)	148
〈표 6- 4〉 연령별 시간제, 전일제 노동자 비중	149
〈표 6- 5〉 일본 정년 연령별 기업 비율 추이	157
〈표 6- 6〉 일본 65세 고령자고용확보조치 실시 상황(31인 이상 기업) ..	157
〈표 6- 7〉 1954~55년, 1962~63년 경기침체기 고용조정	161
〈표 6- 8〉 일본 퇴직자연합의 대응 방향	162
〈표 6- 9〉 정년제 형태와 정년 연령	164
〈표 6-10〉 65세 이상 정년 기업 및 66세 이상 일할 수 있는 기업	165
〈표 6-11〉 일본 기업의 65세 고용확보조치 실시 현황(2022년)	165
〈표 6-12〉 일본 기업의 65세 고용확보조치 내용(2022년)	166
〈표 6-13〉 일본 기업의 65세 계속고용제도 운용 실태(2022년)	167
〈표 6-14〉 일본 기업의 70세까지 취업확보조치 운용 실태 (2021, 2022년)	168
〈표 6-15〉 일본 고령자의 고용형태(2019년)	172
〈표 6-16〉 일본 고령자의 소정 근로시간(2019년)	173
〈표 6-17〉 싱가포르와 일본의 고령자 고용지원 정책 비교	179

그림목차

[그림 2-1] 성별 비정규직 비율	13
[그림 2-2] 학력별 비정규직 비율	14
[그림 2-3] 종사상규모별 비정규직 비율	16
[그림 2-4] 가장 오래 근무한 일자리 퇴직연령 변화 추이(2014~2023)	34
[그림 3-1] 연령 증가에 따른 고용률과 종사상 지위 변화	49
[그림 3-2] 연령 증가에 따른 노동소득 변화	50
[그림 3-3] 55~62세 고령자의 노동계절 유형별 종사상 지위 변화	55
[그림 3-4] 55~62세 고령자의 노동계절 유형별 노동소득과 근로시간 변화	62
[그림 4-1] 잠재프로파일 수 증가에 따른 AIC, BIC 정보지수 변화 (모형1 : 정년 이전)	81
[그림 4-2] 4-집단 프로파일 솔루션의 특징(모형1 : 정년 이전)	83
[그림 4-3] 잠재프로파일 수 증가에 따른 AIC, BIC 정보지수 변화 (모형2 : 정년 이후)	84
[그림 4-4] 4-집단 프로파일 솔루션의 특징(모형2 : 정년 이후)	86
[그림 4-5] 임금근로유지 근로자 중 기존 주된일자리 유지비율	89
[그림 6-1] 싱가포르 노동자 노동시장 참가율 변화	142
[그림 6-2] 싱가포르 고령 노동자 노동시장 참가율 변화	143
[그림 6-3] 연도별 싱가포르 노동자의 연령별 노동시장 참가율 변화	145
[그림 6-4] 일본의 후생연금 및 고령자 고용지원정책의 변화	150
[그림 6-5] 60~64세 고령자의 고용률 국가 비교	159
[그림 6-6] 2000년 이후 일본의 고령자 고용률	160

[그림 6- 7] 법정 정년과 평균 은퇴 연령	160
[그림 6- 8] 미래 순소득대체율	161
[그림 6- 9] 60세 이상의 상시근로자 추이	170
[그림 6-10] 고용형태별 연령에 따른 임금수준 차이	174
[그림 6-11] 60대 고용형태별 성별 추정 소득 변화	175

요 약

이 연구는 주된 일자리를 중심으로 고령자의 불안정 노동 실태를 살펴 보고, 고령 근로자의 고용안정을 높이기 위한 정책 대응을 논의하였다.

제2장에서는 다양한 2차 자료와 직접 수행한 실태조사 자료를 이용하여 고령 근로자의 고용안정 및 불안정 실태를 살펴봤다. 먼저, 정년연장과 노령연금 수급개시연령이 상향되는 변화 속에서 불안정 노동은 규모와 비중 모두 감소하는 추이를 보였으며, 정년의무화 법안 시행도 이러한 불안정 노동 감소에 일정 부분 기여한 것으로 추정되었다.

다음으로, 한국노동패널조사에 기초하여 종속자영업자로 분류된 고령자의 다수는 기존 종사상 지위 기준으로 사업주와 임시·일용직 근로자에 해당했는데, 임시·일용직 종속자영업자는 사업주 종속자영업자에 비해 여성과 저학력자 비중이 높았고, 근로시간이 짧고, 시간당임금이 낮은 특성을 보였다. 종속자영업자의 고용안정 수준이 대체로 양호한 편이지만, 집단 내 이질성이 높다는 점에 유의할 필요가 있다.

고령자 고용 사업체 실태조사 결과에서는 기업의 고령자 고용제도 운영과 고령 근로자 현황을 제시하였다. 정년제 미운영 기업의 고령 근로자 현황은 정년제 운영 기업과 큰 차이가 없었다. 재고용제도 운영 기업은 60세 이상 고령자 비중이 높았고, 임금피크제 운영 기업에서는 50대 정규직 근로자 비중이 낮은 편이었으며, 보조금 지원 기업은 60세 이상 고령자 비중이 높았다. 재고용제도 없이 정년제만 운영하는 기업에서는 50대에 개인 사정으로 퇴직하는 비중이 컸고, 이른 연령에 임금피크제를 적용하는 기업에서는 퇴직사유를 알기 어렵다는 비중이 높았다.

마지막으로, 주된 일자리 퇴직연령 통계치를 비판적으로 검토하였다. 통계청 발표에 의하면, 주된 일자리 종사자 대다수가 50세 전에 퇴직하고, 정년연장 등의 제도적 변화에도 불구하고 주된 일자리 고용기간이

연장되지 않았다. 그런데 이 수치는 조사 시점에 주된 일자리에 계속 근무 중인 집단을 분석에서 제외하고, 주된 일자리 범위에 제한을 두지 않아서 고령기의 임금근로 주된 일자리 퇴직연령을 대표하기 어렵다. 이 연구에서는 상용직 임금근로 퇴직사례만 포함하고, 분석대상 연령대를 조정하는 대안을 제시하였고, 이 방식으로 계산한 퇴직연령은 2014년 이후 최근까지 우상향하는 변화 추이를 보였다.

제3장에서는 한국노동패널조사 13~25차 자료를 이용하여, 60세 전후 고령자의 노동시장 지위 변화를 유형화하고, 유형별 고령자 및 일자리 특성을 비교하였다. 청년의무화 법안 발표 이후 조정된 청년의 적용을 받은 코호트를 대상으로 55세부터 62세까지 연령 기준 분석자료를 구성하였다. 분석대상 고령자는 55~62세 기간 동안 연령이 증가할수록 고용률이 감소하는 추이를 보였다. 노동소득은 정규직 근로자와 비임금 근로자가 월평균 300만 원 전후로 비슷했지만, 비정규직 근로자는 월 150만 원으로 절반 수준이었다.

고령자의 노동계적은 배열분석과 군집분석을 사용하여 10가지로 유형화하였다. 55세부터 62세까지 정규직 근로자 지위를 유지하는 고령자는 정규직 유지형(10.0%), 60세까지 정규직 근로자 지위를 유지하다가 이후 은퇴 또는 재취업하는 고령자는 정년은퇴 및 재취업형(4.7%)으로 구분하였다. 55~62세 기간 동안 비정규직 근로자 지위를 유지하는 고령자는 비정규직 유지형(18.5%), 자영업을 포함한 비임금근로자 지위를 유지하는 고령자는 비임금 유지형(24.3%)에 속했다. 50대 후반까지 비정규직 근로자 지위를 유지하다가 60세 즈음에 노동시장에서 이탈하는 고령자는 비정규직 은퇴형(4.4%)으로, 50대 중반까지 불안정 일자리에 종사하다가 60세 직전에 정규직 일자리에 진입하는 고령자는 정규직 진입형(2.8%)으로 구분했다. 조기퇴직 재취업형(6.2%)에 속한 고령자는 정규직 일자리에 종사하다가 정년 전에 이탈하여 다른 일자리에 재취업하였고, 조기은퇴형(2.0%) 고령자는 정규직 일자리에 50대 중후반에 바로 은퇴를 결정하였다. 불안정 일자리 조기은퇴형(4.0%)으로 분류된 고령자는 비정규직 또는 비임금 일자리에 종사하다가 50대 중후반에 노동

시장에서 은퇴하는 경로를 보였다.

마지막으로, 고령자의 노동시장 지위 변화 유형별 인구사회적 특성과 일자리 특성을 비교하였다. 50대 중반에 정규직 근로자 비중이 높게 관측된 정규직 유지형, 정년은퇴 및 재취업형, 조기퇴직 재취업형, 조기는퇴형에서는 남성과 고학력자 비중이 높았다. 일자리 특성은 월 노동소득과 주 근로시간의 연령별 변화 추이를 비교하였다. 정규직 유지형은 노동소득과 근로시간도 일정하게 유지하였다. 정년은퇴 및 재취업형은 정년 전 노동소득이 더 높았다. 비정규직 유지형은 정규직에 비해 근로시간이 짧았지만, 노동소득은 그보다 더 낮았다. 비임금 유지형은 정규직보다 노동소득이 낮았지만, 근로시간은 더 길었다. 불안정 일자리에서 조기는퇴한 고령자는 노동시장 참여 기간에도 근로조건이 가장 열악했다. 정규직 일자리를 유지하는 경로에서 고령자의 노동소득이 가장 안정적이었고, 비정규직 일자리로 이행하는 경우에는 실직기간이 짧은 유형에서 노동소득이 안정적인 편이었다.

제4장에서는 한국노동패널조사 자료를 활용하여 60세 전후 시기의 고령 임금근로자를 근로조건/환경에 따라 하위집단으로 구분하고, 각 집단별 특성 차이를 살펴보았다.

법정 정년 이전 시기를 분석한 <모형 1>에서는 네 가지 하위집단을 확인하였다. 프로파일1은 “높은안정-높은통제” 집단으로 전체의 7.0%이며, 모든 차원에서 좋은 근로조건/환경을 지녔고 특히 통제수준이 매우 높았다. 프로파일2는 “양호안정-중간통제”로 전체의 38.6%이며 모든 차원이 양호하였으며 통제수준이 상대적으로 높지 않았다. 프로파일3은 “중간안정-최저통제”로 5.8%가 소속되었으며 근로조건/환경이 보통이고 통제수준이 매우 낮았다. 프로파일4는 “낮은안정-중간통제” 집단으로 전체의 48.6%이며, 모든 차원에서 좋지 않은 조건이었으나 통제는 중간 수준이었다.

법정 정년 이후 시기를 분석한 <모형 2>에서도 고령 임금근로자를 네 집단으로 구분하였다. 프로파일1은 “높은안정-최고보상”으로 전체의 12.5%이며, 모든 차원에서 좋은 조건이고 특히 보상 차원이 매우 높았

다. 프로파일2는 “혼합형-낮은통제”로 3.5%가 소속되었고, 각 차원별로 혼재된 양상이 나타나며 특히 통제수준이 매우 낮았다. 프로파일3은 “중간안정”으로 30.1%이며 모든 차원이 양호하였다. 프로파일4는 “낮은안정-최저보상”으로 모든 차원에서 대체로 좋지 않은 근로환경/조건을 보였고 특히 보상수준이 매우 낮았다. 대체로 60세 이전 시기에 좋지 않은 근로조건/환경을 가진 근로자들은 60세 이후에도 지속적으로 비슷한 조건/환경을 유지할 가능성이 높았다.

유형의 영향요인을 분석한 다항로지스틱 분석에서는 남성, 기혼, 고학력 및 높은 사회·경제적 수준은 중간 이상의 양호한 근로조건/환경 프로파일에 속할 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 60세 이전과 이후 시기 모두에서 근로조건/환경이 전체적으로 가장 좋지 않은 집단에 속하는 비율이 전체 고령 임금근로자의 과반이 넘었다는 점은 고령 근로자의 현재 근로여건이 전체적으로 얼마나 열악한지 보여준다. 향후 고령 근로자의 주된 일자리 고용기간 연장을 논의하는 과정에서, 고령 근로자가 종사하는 일자리의 다차원적 특성을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

제5장에서는 고령 근로자의 고용기간 연장과 관련된 법적 쟁점을 검토하였다. 고령의 근로자와 관련된 법적 문제는 정년제에 따른 임금피크제, 정년퇴직자의 재고용 기대권과 축탁직 근로자의 갱신기대권을 포함하여 다양한 측면이 존재한다.

먼저, 고령자 임금체계 개편에 관한 정책적 검토 사항을 정리하였다. 최근 판례의 흐름을 살펴보면 임금체계를 개편하는 과정에서 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는 경우, 근로자의 집단적 동의를 얻는 절차적 기준을 엄격하게 준수하도록 요구하고 있다. 따라서 노동현장에서는 정년의 조정이나 임금체계 개편, 또는 고령자의 임금체계와 관련된 구체적 내용이 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는지, 해당한다면 어떠한 절차를 준수해야 하는지를 인지할 필요가 있다. 한편 최근 판례들은 임금피크제에 관해서는 정년유지형 임금피크제에 해당하는 경우에는 불이익 변경임을 명확하게 하였고, 정년연장형 임금피크제에서도 구체적인 방식에 따라 불이익 변경에 해당할 수 있음을 인정해 왔다는 점을 주지

할 필요가 있다. 관련하여, 60세 이상 정년 의무화 과정에서, 정년을 법으로 규정하고, 이후 임금체계 개편을 후속조치를 명시하는 방식에 대한 평가가 필요하다. 향후의 입법에서는 정년의 조정과 임금체계 개편을 병행하기 위한 제도적 방식이 요구된다.

한편, 고령자고용법 제21조에서 정하고 있는 재고용 의무는 사용자에게 노력의무를 부과하는 것에 그치고 있고, 판례를 통해서 정년퇴직자에 대한 재고용 갱신기대권 법리가 정립되고 있다. 그러나 최근 판결들에서도 근로자의 갱신기대권을 인정하는 판단 기준을 명확하고, 일관성 있게 제시하지 못하고 있다. 특히 2023년 6월의 대법원 판결과 11월 대법원 판결에서 “재고용 관행”에 대해 서로 다른 판단을 보여주고 있는 바, 법적 안정성을 위하여 재고용 갱신기대권에 대한 사업주 의무를 구체적으로 법문화하여, 사업주와 근로자 모두에게 재고용 갱신기대권 관련 예측 가능성을 높이는 것이 요구된다.

이런 상황에서 고령 근로자 고용의 촉진 및 유지를 위하여 정년연장과 재고용 의무와 관련된 정책을 법제화할 필요가 있다. 일본 사례를 참고하여, 기업이 자체적으로 정년연장과 정년 폐지 또는 재고용과 같은 계속고용 정책을 선택할 수 있도록 법제화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 더 나아가 이러한 정책적 결정과 관련된 논의는 고령자 임금체계 개편 및 재고용에 대한 법적 문제와 함께 사회적·경제적 이해관계자들의 다양한 입장과 이익을 함께 고려해야 할 것이다.

제6장에서는 싱가포르와 일본의 정책 사례를 검토했다. 싱가포르와 일본은 고령 인구 비중이 큰 아시아 국가로 한국과 정책 환경이 비슷하면서도 일찍부터 고령자들의 고용지원 정책을 발전시켜 정책 경험이 많이 축적된 국가들이다. 정책 환경, 결정 과정, 운용 및 성과를 비교하는 방식으로 정리하겠다.

먼저, 정책 환경의 측면에서 두 국가 모두 고령 인구 증가에 따른 연금 지출이 늘어나면서, 사회보장 부담을 줄이기 위한 연금 제도 개혁이 불가피했다. 이 과정에서 연금 수급기간이 연장되면서 고령자의 노동시장 참여를 연장하는 정책을 확대하였다. 다만, 외국인 비중이 높은 싱가포르

르가 고령자의 재숙련(reskilling)과 숙련 향상(upskilling)을 통해 고령자의 경쟁력 강화에 초점을 둔 것과 달리, 종신고용 체계의 일본에서는 고령자 고용기간 연장으로 인한 기업의 비용 부담을 줄이기 위해 임금체계를 개편하는 것에 중점을 두었다.

정책 결정 과정에서, 두 나라 모두 장기간에 걸쳐 이해당사자들과 협의하는 과정을 거쳤다는 점은 비슷했다. 싱가포르의 인민행동당의 독점적인 정치권력하에서 장기적인 정책이 수립·시행된다. 노사정위원회의 협의를 거쳐서 정책이 제안되고 정부가 수용하는 형태를 취하지만, 국가 발전이라는 목표하에 노사정의 정책 방향이 다르지 않다. 일본은 정부가 만든 정책 개선안을 관료, 전문가, 노사가 검토·수정·보완하는 과정을 거쳐 합의를 시도하고, 합의가 어려운 경우에는 국회 논의를 추가로 거친다. 일본의 고령자 고용지원 정책에서는 연금과 고용지원 정책을 총괄하는 부처 간 협업이 강조되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

정책 운용에 있어서는, 두 국가 모두 기업과 근로자를 대상으로 다양한 인센티브를 제공하여 적극적인 협조를 이끌어내고 있다는 점에서 비슷했다. 싱가포르에서는 법으로 재고용을 기피하는 기업을 처벌하는 조항을 포함하고 있지만, 기업의 제도 순응이 높은 편이라 실제 처벌되는 경우는 많지 않아 보인다. 일본은 기업에 노력의무를 부과한 뒤 법적 의무화한 경로를 취했는데, 노력의무 단계에서부터 상당히 높은 수준의 이행률을 보였다.

정책 성과와 관련하여, 두 나라 모두 고령자 고용이 양적으로 크게 개선되는 효과를 보였다. 다만, 재고용 과정에서 임금과 근로시간이 크게 감소하는 경우가 있고, 일부 고령자는 열악한 근로조건으로 인한 고용불안을 호소하는 등 고용의 질적인 측면에서는 개선할 여지가 있어 보인다.

제7장에서는 앞에서의 분석결과에 기초하여, 고령자의 고용안정을 개선하기 위한 정책 대응 방향을 제안하였다. 첫째, 정년퇴직 이후 소득 단절을 줄이고, 노년기 빈곤 위험을 완화하기 위한 대안으로 의무 재고용제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 통해서, 기업은 정년연장에 비해 적은 부담으로 숙련이 축적된 노동력을 활용하고, 근

로자는 정년 이후 노령연금을 수급하기까지의 제도적 소득단절 기간에 안정적으로 생계를 유지할 수 있다. 의무 재고용 연령과 재고용 대상자 선정은 점진적으로 확대하도록 설계하여 제도 변화가 노동시장에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하되, 장기적으로 정년연장까지 도달할 목표 시점을 정해서 노동시장에 정책 개선방향에 대한 분명한 신호를 제시해야 한다.

둘째, 주된 일자리에서의 고용기간을 연장하는 정책이 효과적으로 작동하려면 정책의 대상 집단을 충분히 확보해야 한다. 이를 위해서, 기업과 근로자 모두 정년까지 정규직 일자리를 유지하는 경로를 선호하도록 제도적 인센티브를 도입, 확대할 필요가 있다. 정년제를 운영하는 기업을 확대하고, 해당 기업이 정년까지 고령 근로자 고용을 일정 비율 이상 유지하고, 고령 근로자 대상 인사, 노무제도를 정비하는 등의 조건을 충족하면 연령친화기업으로 인증하여 정부 지원의 우선 대상으로 선정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 고령 근로자의 산업안전을 보장하기 위해 근로환경과 안전가이드 기준을 개선하고, 고령자의 특성을 고려하여 근로시간 단축이나 재택근무와 같은 다양한 근로형태 지원을 확대하는 대응도 도움이 될 것이다.

셋째, 노동시장에서 고령 노동력에 대한 수요를 안정적으로 확보하려면 연공성이 높은 임금체계를 합리적인 방향으로 개편하는 변화가 요구된다. 다만, 소규모 기업은 절반 이상이 체계적인 임금체계를 적용하지 않고 있고, 개별 기업의 임금체계가 매우 복잡하게 운영되어 인사담당자도 임금체계에 대해 충분히 알지 못하는 것이 현실이다. 이러한 조건에서는 이전까지 시행한 설문조사 방식의 대규모 실태조사가 아니라, 인터뷰 방식의 특정 업종이나 직종을 대상으로 심층 실태조사가 필요하다. 구체적인 연공성 수준과 임금체계 현황에 기초하여 사회적 대화를 진전시킬 수 있다. 또한, 취업규칙 불이익 변경과 임금체계 개편과 관련한 최근 사법부의 판례 흐름과 법적 쟁점 정리가 요구된다. 법적인 쟁점 정리에 기초하여, 합법적인 범위 내에서 실현가능한 방식으로 임금체계 개선 전략을 모색할 필요가 있다.

넷째, 정년 전에 주된 일자리에서 이탈했거나, 정년 이후 재고용 대상에서 제외된 고령자의 재취업을 지원하는 정책을 패키지 형태로 병행 추진하는 방안을 검토해야 한다. 단기적으로는 현재 운영하고 있는 재취업지원서비스의 의무화 대상 범위를 1,000인 이상 기업에서 500인이나 300인 이상으로 완화하고, 제공하는 서비스를 내실화할 것이 요구된다. 장기적으로는 생애과정에서 고령기에 진입하기 전부터 주된 일자리에서 퇴직 이후를 준비할 수 있도록, 주된 일자리 재직 기간에 정기적으로 맞춤형 생애경력설계 서비스를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 주된 일자리 이후의 노동시장 참여를 미리 준비할 수 있도록 특정 기간에 의무적으로 전문적인 상담 서비스를 이용할 수 있도록 제도적으로 지원하면, 고령자의 경제활동 참여를 확대하는 데 있어서 근본적인 변화를 가져올 수 있을 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 배경

본 연구에서는 주된 일자리를 중심으로 고령자의 불안정 노동 실태를 살펴보고, 고령 근로자의 고용안정을 높이기 위한 정책 대응을 논의한다. 2025년 초고령사회 진입이 눈앞으로 다가오면서, 고령자의 노동시장 참여와 고령 근로자가 종사하는 일자리의 질에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 고령자의 경제활동 확대는 장기적으로 생산인구가 감소하는 시대에 노동력 부족과 잠재성장을 저하를 완화하고, 부양비 증가와 관련한 정부의 재정수요를 줄이면서, 고령자 개인의 삶의 질을 높일 수 있는 정책 대응으로 논의된다.

고령자 일자리 정책의 중심에는 주된 일자리에서의 고용기간 연장이 위치한다. 주된 일자리는 개인이 생애과정에서 오랜 기간의 노동시장 참여를 통해 숙련을 축적한 자리이고, 노동시장에서 안정적인 노동소득을 획득하는 자리이다. 주된 일자리에서의 고용기간 연장은 우리 사회가 고령자 집단의 인적자본을 최대한으로 활용한다는 의미가 있다. 전체 인구에서 고령자 비중이 점점 증가하는 변화를 고려하면, 고령 인력 활용이 지니는 중요성은 더 높아질 것이다. 고령자 개인에게도 주된 일자리에서의 고용기간 연장은 사회활동을 유지하고, 빈곤 진입을 예방하는 주요 수단이라는 점에서

중요하다.

정부는 고령자의 주된 일자리 고용기간을 연장하기 위해 다양한 정책적 노력을 기울여왔다. 2016~2017년 60세 이상 정년퇴직화 법안을 시행하였고, 2020년에는 중소기업에서 정년퇴직한 고령자의 계속고용을 지원하기 위해 고령자 계속고용장려금을 도입하였다. 기업이 고령자 고용기간 연장을 기피하는 요인을 해소하기 위해 임금체계 개편을 지원하고, 신체적인 역량이 저하되는 고령자 특성을 고려하여 고용환경을 개선하고 다양한 근로 형태를 확산하는 등의 정책도 시행하고 있다.

하지만 정부 정책의 효과에 대해서는 상반되는 결과들이 제시되고 있다. 2023년 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사에 의하면, 55~64세 고령자가 가장 오래 근무한 일자리의 퇴직연령은 49.4세이고, 이 수치는 지난 십여 년 동안 비슷한 수준을 유지하고 있다. 정년연장 이후에 정년퇴직자 규모가 감소하였고, 조기퇴직자 규모가 증가했다는 비판도 제기된다(남재량 외, 2021). 정년연장이 시행된 이후로 주된 일자리에 종사하는 고령자의 퇴직시점이 상향 조정되고 있고(김은석 외, 2021), 60세에 정년퇴직하는 규모가 큰 폭으로 증가했다는(이승호 외, 2022) 결과도 제시되었지만, 고령 노동 시장에서 고령 근로자의 고용안정이 개선되고 있다고 단언하기는 쉽지 않아 보인다.

기존 연구에서는 표준적인 고용형태에 해당하는 근로자를 고용이 안정적인 것으로, 그렇지 않은 근로자를 고용이 불안정한 것으로 분류한다. 여기서 표준적 고용관계는 계약기간을 정하지 않고, 전일제로 일하면서, 종속 고용인 계약형태를 의미하며(ILO, 2016: 18), 그 외에 해당하는 시간제, 계약직 및 외주 근로자 등을 불안정한 고용상태로 정의한다. 이른바 정규직 일자리에 속한 근로자의 비중이 높으면 고용이 안정적인 것으로, 반대로 비정규직이나 영세 자영업자의 비중이 높으면 고용이 불안정한 것으로 판단한다. 최근 들어 취업형태가 다변화되는 변화는, 노동시장 전반에 고용불안정이 커지는 것으로 해석된다(백승호, 2014; ILO, 2023).

그런데 고령 노동시장의 경우에는 이와 같은 이분법적 구분이 적용되기 어렵다. 정년제는 사업주에게 특정 연령에 도달한 근로자를 해고할 수 있는 권리를 부여하는 제도이다. 정년제를 운영하는 사업체는 법에 의해 정년을

60세 이상으로 적용하고 있지만, 역으로는 60세 이후의 연령에서는 표준적인 고용형태를 적용할 의무가 부여되지 않는 셈이다. 또한, 정년제를 운영하지 않는 사업체에서는 사업주가 연령을 이유로 고령자를 해고할 수 없으므로 고령 근로자가 더 안정적으로 고용을 유지할 수 있을 것 같지만, 현실에서는 소규모 영세 사업장의 다른 특성으로 인해 오히려 정년제 미적용 사업장의 고령자 고용이 더 불안정하다(안주엽 외, 2021).

이처럼 주된 일자리 고용안정과 관련하여 고령 노동시장의 다양한 측면이 정리될 필요가 있고, 2016~2017년 시행된 정년연장의 효과 관련 논란이 정리되지 않았다. 그러나 2013년 시작된 노령연금의 수급개시연령 상향 조정은 2033년 65세를 목표로 제도 변화를 계속하고 있고, 최근에는 68세까지 추가로 상향 조정할 가능성도 논의되는 중이다. 법정 최소 정년이 현행 60세를 유지하는 경우, 정년퇴직 이후에 노령연금을 수급하기까지의 기간이 최대 8년까지 연장될 수 있다는 의미이다. 정년퇴직 이후 노령연금을 수급하기까지의 제도적 소득단절 기간에 대응하기 위해 법정 정년의 추가적인 조정이 불가피하다는 주장과 고령자 고용기간 연장으로 인한 부담을 기업이 전적으로 부담할 순 없다는 주장이 맞서는 형국이다. 정부와 경영계, 노동계의 입장 차이가 현저하지만, 이를 좁히기 위한 사회적 대화는 정체되어 있다.

본 연구에서는 사회적 대화를 복원하고, 관련 법·제도 개선 논의를 진전시키려면, 다양한 차원의 기초자료 축적이 필요하다고 판단한다. 이를 위해서 본 연구에서는 다양한 2차 자료와 패널자료를 활용하여, 정년의무화 법안의 시행 전후 시기를 대상으로, 고령 근로자의 고용안정 및 불안정 실태를 구체적으로 살펴본다. 법정 정년을 전후한 시기에 안정적인 노동시장 지위를 유지하는 집단과 불안정한 일자리로 이행하는 집단을 구분하고, 노동시장 지위 변화 유형별 특성을 비교한다. 또한, 정년의무화 법안의 직·간접적 정책 대상에 해당하는 임금근로자에 대해서는 다양한 차원의 근로조건과 근로환경 실태를 분석한다. 정년까지 주된 일자리 유지 및 정년 이후 노동시장 참여와 관련된 법적 쟁점을 정리하고, 정년을 유지한 조건에서 고령 근로자의 고용기간을 효과적으로 연장한 싱가포르와 일본의 정책 사례를 비교한다.

제2절 연구의 구성

이 보고서는 다음 내용으로 구성된다.

제2장에서는 경제활동인구조사, 한국노동패널조사를 비롯한 다양한 2차 자료와 고령자 고용 사업체를 대상으로 시행한 실태조사를 활용하여, 고령 근로자의 고용안정 및 불안정 현황을 살펴본다. 또한, 다수의 연구에서 활용되고 있는 통계청의 가장 오래 근무한 일자리 퇴직연령 통계치를 비판적으로 검토하고, 임금근로 주된 일자리에서의 퇴직연령을 추정하기 위한 대안을 제안한다.

제3장에서는 한국노동패널조사를 이용하여, 법정 최소 정년인 60세를 전후한 시기에 고령자의 노동시장 지위 변화를 유형화한다. 정년까지 정규직 일자리를 안정적으로 유지하는 집단과 그렇지 않은 집단의 규모를 추정하고, 각 유형에 속하는 고령자의 인구사회적 특성, 고령자가 종사하는 일자리 특성을 비교하여, 정년 전후 고령자의 노동시장 이행에 대한 종합적인 이해를 도모한다.

제4장에서는 60세 전후 시기에 고령 임금근로자가 종사하는 일자리에 대해 주관적으로 인식하는 불안정성의 변화 정도를 살펴본다. 고령 근로자가 종사하는 일자리의 근로조건 및 근로환경을 지속성, 보상, 보호, 통제, 성장성, 사회적 관계의 여섯 가지 차원으로 구분하여 측정한 후, 잠재프로파일 분석을 적용하여 일자리의 고용안정이 다른 차원의 불안정과 어떤 관계를 보이는지 분석한다.

제5장에서는 고령 근로자의 고용기간 연장과 관련한 법적 쟁점을 정리한다. 기업이 고령 근로자의 고용기간 연장을 회피하는 주된 요인으로 알려진 임금체계 개편과 관련한 최근의 판례 변화 흐름을 살펴보고, 정년퇴직자 및 재고용 고령자의 갱신기대권과 관련하여 기업과 근로자의 예측 가능성을 높이기 위한 정책 대안을 모색한다.

제6장에서는 싱가포르와 일본의 고령자 고용지원 정책을 비교한다. 두 나라는 정년을 유지한 조건에서 재고용제도를 통해 효과적으로 고령자의 고

용기간 연장을 달성했다는 공통점이 있지만, 실제 제도 운영 방식에 있어서는 일정한 차이를 보인다. 두 국가에서 고령자 고용지원 제도를 운영하는 맥락과 성과를 체계적으로 분석하고, 한국 사회에 적합한 제도 개선방향에 대해 논의한다.

제7장은 앞에서의 분석결과를 요약하여 정리하고, 그에 기초하여 연구의 정책적 함의를 제시한다.

제 2 장

고령자 고용 안정 및 불안정 현황

제1절 들어가며

제2장에서는 경제활동인구조사, 한국노동패널조사를 비롯한 다양한 2차 자료와 고령자 고용 사업체를 대상으로 시행한 실태조사를 활용하여 고령 근로자의 고용 안정 및 불안정 현황과 특성, 변화 추이를 살펴본다.

서구에서는 노동생애 동안 주된 일자리를 안정적으로 유지하다가 노령연금을 수급하는 시점에 맞춰서 퇴직하는 노동궤적이 전형적인 은퇴경로로 여겨지지만, 한국 사회에서는 그러한 경로가 일반화된 적이 없다. 2010년대 중반까지만 해도 50대 고령층에서는 상용직 임금근로자보다 자영업자가 더 많았다(이승호 외, 2022). 법정 정년이 60세 이상으로 의무화되기 전까지 대기업의 정년은 58세와 55세가 다수였다. 노령연금의 수급 시점은 국민연금 제도 도입 당시부터 60세였으므로, 적어도 민간 기업에서는 노령연금 수급 시점까지 안정적인 노동시장 지위를 보장했다고 보기 어렵다. 2016년 정년 의무화 법안이 시행되었지만, 노령연금의 수급개시연령은 2013년부터 먼저 상향 조정을 시작하였고, 2023년 현재도 법정 최소 정년(60세)과 노령연금 수급개시연령(63세) 사이에는 3년의 차이가 존재한다. 국민연금이 과거에 비해 많이 성숙되었지만, 65세 이상 연령집단의 공적연금 수급률은 2022년 기준 57.6%에 그치고 있다(통계청, 2023).

물론, 고령 노동시장 내 근로자의 고용 안정에 변화가 없었던 것은 아니다. 50대에 상용직 근로자 비중이 늘어나고, 정년 의무화 법안 등 고용 안정을 도모하기 위한 제도가 시행되었다. 반면, 고령층에서도 임금근로자와 자영업자의 중간에 위치하는 새로운 근로자 집단이 증가했고, 일부 기업에서는 정년 의무화 법안 시행에 대응하여 명예퇴직 제도를 활용하는 움직임이 관측되었다. 제2장에서 살펴보는 다양한 분석결과는 이러한 여건에서 고령 근로자의 고용 안정 및 불안정이 어떤 변화를 보였는지 이해하기 위한 단초를 제공할 것이다.

제2절 고령 불안정 노동 변화 추이와 특성

불안정 노동은 고용과 소득, 사회보장 등 다양한 차원의 안정성 결여로 규정된다(서정희·이지수, 2015). 본 절에서는 특히 고용안정성에 주목하여 정규직 일자리를 안정 노동으로, 비정규직 일자리를 불안정 노동으로 규정하고 경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료를 활용하여 55~64세 고령자의 불안정 노동 추이를 분석한다. 여기서는 정규직은 계약기간이 정하지 않았거나 2년 이상인 상용직 임금노동자를, 비정규직은 그 외의 임금노동자로 정의한다. 또한 정밀한 분석을 위해 정년연장과 연금 수급개시연령 상향을 고려하여 고령층을 세분화한다.

제2절에서는 2013년 이후 고령 노동시장에 유의한 영향을 주었을 두 가지 정책 변화에 주목한다. 첫 번째 변화는 정년연장이다. 2013년 4월 개정된 「연령상 고용차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 정년의 하한을 60세로 규정하고 2016년과 2017년 종사자규모에 따라 단계적으로 이를 적용했다. 선행 연구는 이러한 정책 변화가 고령층 고용 증가에 기여했음을 보여준다(남재량, 2018; 한요셉, 2019; 김대일, 2021). 두 번째 변화는 연금 수급개시연령 상향이다. 국민연금 수급개시연령은 2013년부터 5년에 1세씩 상향되고 있으며, 이는 고령층 불안정 노동의 증가로 이어질 수 있는 소득 단절기간을 초래한다.

상기의 두 정책 변화를 고려하여 본 절의 분석은 정년연장 입법화 이전인 2013년, 정년연장의 효과가 충분히 실현되었을 2018년, 그리고 코로나 대유행의 여파가 잦아든 2023년을 대상으로 한다. 정년연장의 효과가 충분히 실현되기 위해서는 약 3년이 소요된다. 예컨대, 시행 첫 해인 2016년에는 그 수혜자가 당해 정년에 도달한 노동자로 제한된다. 2011년 평균 정년이 57세임을 고려할 때(남재량, 2018) 58~60세 고령자가 모두 수혜자가 되는 것은 2018년에 이르러서이다. 또한 두 정책 변화를 고려하여 고령자를 다음과 같이 세분화한다: 55~57세/58~59세/60~62세/63~64세. 55~57세는 정년연장 이전부터 정년에 의한 고용안정성을 보장받았으며, 58~59세는 정년연장의 직접적인 수혜대상이다. 60세부터는 정년연장 이후에도 정년에 의한 고용안정성을 보장받은 가능성이 낮아질 뿐만 아니라 연금 수급개시연령 상향으로 낮은 일자리의 질에 보다 관대했을 수 있어 불안정 노동에 노출되었을 개연성이 높다.

〈표 2-1〉 코호트별 특성

(단위: 명, %)

	코호트 1	코호트 2	코호트 3	코호트 4
	1949~1953년생	1954~1958년생	1959~1963년생	1964~1968년생
남성	1,201,227 (48.5)	3,565,460 (49.9)	4,215,847 (49.9)	2,101,566 (49.9)
여성	1,277,498 (51.5)	3,583,871 (50.1)	4,240,156 (50.1)	2,113,264 (50.1)
초졸 이하	775,964 (31.3)	1,337,325 (18.7)	786,867 (9.3)	132,780 (3.2)
중졸	635,942 (25.7)	1,676,437 (23.4)	1,502,851 (17.8)	340,280 (8.1)
고졸	758,379 (30.6)	2,808,629 (39.3)	3,890,162 (46.0)	2,216,519 (52.6)
대졸 이상	308,440 (12.4)	1,326,940 (18.6)	2,276,122 (26.9)	1,525,252 (36.2)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 5월 자료」, 2013/2018/2023년.

〈표 2-1〉은 2013/2018/2023년 경제활동인구조사 5월 고령층 부가조사 55~64세 응답자를 출생년도에 따라 4개의 코호트로 나누어 특성을 정리한 것이다. 코호트 1은 1949~1953년생, 코호트 2는 1954~1958년생, 코호트 3은 1959~1963년생, 마지막으로 코호트 4는 1964~1968년생이다. 2013년 표본은 코호트 1과 2로, 2018년 표본은 코호트 2와 3으로, 2023년 표본은 코호트 3과 4로 구성된다. 2013년 기준 코호트 1은 60~64세, 코호트 2는 55~59세이며, 2018년 기준 코호트 2는 60~64세, 코호트 3은 55~59세이다. 주목해야 할 것은 연령대가 높을수록 중졸 이하 비율이 높고 고졸 이상 비율이 낮다는 것이다. 코호트 1은 중졸 이하 비율이 57.0%, 대졸 이상 비율은 12.4%인데, 코호트 4는 각각 11.3%와 36.2%이다. 또한 코호트 2와 3의 중졸 이하 비율은 각각 42.2%와 27.1%, 대졸 이상 비율은 각각 18.6%와 26.9%로 코호트가 높을수록(즉, 출생년도가 늦을수록) 중졸 이하 비율은 낮아지고 대졸 이상 비율은 높아진다. 고졸 비율 역시 코호트가 높을수록 높아진다. 고졸 비율은 코호트 순으로 각각 30.6%, 39.3%, 46.0%, 52.6%로 나타났다. 상기의 학력 격차는 고령층의 특성이 분석기간에 걸쳐 이질적인 것임을 시사한다. 반면에 성비는 코호트 간 차이가 크지 않았다.

다음으로 코호트별 취업상태가 〈표 2-2〉에 정리되어 있다. 먼저 전반적인 변화를 살펴보면, 2013~2023년 고령층의 규모와 고용이 지속적으로 증가했으며, 정규직의 규모와 비율은 증가한 반면에 비정규직의 규모와 비율은 감소한 것을 확인할 수 있다. 정규직 규모는 2013년 1,268천 명에서 2018년 1,947천 명, 2023년 2,861천 명으로, 그 비율은 2013년 27.9%에서 2018년 36.3%, 2023년 47.4%로 지속적으로 증가했다, 반면에 비정규직 규모는 2013년 1,450천 명에서 2018년 1,388천 명, 2023년 1,273천 명으로, 그 비율은 2013년 31.9%에서 2018년 25.9%, 2023년 21.1%로 지속적으로 감소했다. 이러한 추이는 고령층 안정 노동 증가와 불안정 노동 감소를 시사한다.

상기의 변화는 코호트 구성 변화에 기인한 것으로 보인다. 모든 분석연도에서 연령대가 낮은 코호트가 높은 코호트보다 정규직 비율은 높았고 다른 취업상태 비율은 낮았다. 2013년 기준 55~59세인 코호트 2는 60~64세인 코호트 1보다 정규직 비율은 높았고 비정규직과 비임금, 비취업 비율은 모두 낮았다. 이러한 코호트 간 격차는 시간이 흐르면서 확대되었다. 2013년

〈표 2-2〉 코호트별 취업상태

(단위 : 명, %)

	2013년 5월				2018년 5월				2023년 5월			
	정규직	비정규직	비임금	비취업	정규직	비정규직	비임금	비취업	정규직	비정규직	비임금	비취업
코호트 1	354,936 (20.6)	607,691 (35.3)	599,944 (34.8)	159,365 (9.3)								
코호트 2	913,173 (32.3)	843,268 (29.8)	863,909 (30.6)	206,799 (7.3)	649,593 (29.6)	629,641 (28.7)	737,560 (33.6)	176,364 (8.0)				
코호트 3					1,298,074 (40.9)	758,637 (23.9)	922,995 (29.1)	190,994 (6.0)	1,099,685 (39.5)	687,172 (24.7)	821,837 (29.5)	176,662 (6.3)
코호트 4									1,761,603 (54.1)	585,898 (18.0)	774,645 (23.8)	134,526 (4.1)
합계	1,268,109 (27.9)	1,450,959 (31.9)	1,463,852 (32.2)	366,164 (8.0)	1,947,667 (36.3)	1,388,278 (25.9)	1,660,556 (31.0)	367,358 (6.8)	2,861,288 (47.4)	1,273,071 (21.1)	1,596,481 (26.4)	311,188 (5.2)

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 5월 자료」, 2013/2018/2023년.

코호트 1과 2의 정규직 비율 차이는 11.7%p였으나 2023년 코호트 3과 4의 정규직 비율 차이는 14.6%p였다. 반면에 각 코호트의 취업상태 분포는 시간이 흐르면서 급격히 변하지 않았다. 코호트 2의 정규직 비율은 2013년 32.3%, 2018년 29.6%로 2.7%p 감소했으나 전반적인 분포에는 큰 차이가 없었다. 이는 코호트 3 역시 마찬가지였다. 즉, 앞서 관측된 고령층 불안정 노동의 감소는 주로 새롭게 고령층에 편입된 코호트에서 나타난 것으로 기존 고령층의 불안정 노동은 그 감소세가 더디거나 미미했던 것으로 보인다.

고령층의 연령대별 취업상태가 <표 2-3>에 정리되어 있다. 2013년 기준 연령대가 높을수록 정규직 비율은 높았고 비취업 비율은 낮았으며, 비정규직과 비임금 비율은 연령대 간 차이가 크지 않았다. 이는 2018년과 2023년에도 동일했다.

정규직의 규모와 비율이 모든 연령대에서 증가한 것은 고령층 안정 노동의 증가를 시사한다. 55~57세 정규직 규모는 2013년 487천 명에서 2018년 745천 명, 2023년 987천 명으로 지속적으로 증가했다, 그 비율 역시 2013년 21.5%에서 2018년 29.4%, 2023년 38.8%로 각각 7.9%p와 9.5%p 증가했다. 58~59세의 경우 동 기간 규모는 232천 명에서 562천 명으로, 비율은 17.2%에서 33.7%로 지속적으로 증가했으며, 60~62세의 경우 규모는 154천 명에서 597천 명으로, 비율은 10.1%에서 24.4%로 지속적으로 증가했다. 63~64세의 경우 역시 규모는 60천 명에서 275천 명으로, 비율은 6.4%에서 15.8%로 지속적으로 증가했다.

비정규직 규모와 비율은 60세 미만에서는 감소했으나 60세 이상에서는 규모는 증가하고 비율은 담보하여 고령층 불안정 노동이 전반적으로 감소하고 있음에도 불구하고 60세 이상에서는 불안정 노동은 증가추세에 있음을 시사한다. 55~57세의 경우 비정규직 규모는 2013년 537천 명에서 2018년 498천 명, 2023년 475천 명으로, 그 비율은 2013년 23.7%에서 2018년 19.6%, 2023년 18.7%로 감소했다. 58~59세의 경우 규모는 2018~2023년 감소했음에도 불구하고 2013~2023년 301천 명에서 321천 명으로 증가했고, 그 비율은 2013년 22.3%에서 2018년 21.8%, 2023년 19.2%으로 지속적으로 감소했다. 60~62세의 경우 비율은 2013~2023년 23.5%에서 21.2%로 큰 변화가 없었으나, 그 규모는 2013년 359천 명에서 2018년 470천 명,

2023년 518천 명으로 지속적으로 증가했다. 또한 63~64세의 경우도 비율은 동 기간 23.4%에 22.8%로 큰 변화가 없었고 그 규모는 221천 명에서 395천 명으로 증가했다.

2016년 정년연장은 고령층 안정 노동의 증가에는 일정 부분 기여했던 것으로 보이지만 해당 정책이 불안정 노동의 감소에 기여했는지 여부는 다소

〈표 2-3〉 연령대별 취업상태

(단위: 명, %)

		정규직	비정규직	비임금	비취업
55~57세	2013년 5월	487,751 (21.5)	537,274 (23.7)	618,968 (27.3)	626,585 (27.6)
	2018년 5월	745,781 (29.4)	498,892 (19.6)	679,460 (26.7)	615,947 (24.2)
	2023년 5월	987,547 (38.8)	475,979 (18.7)	544,462 (21.4)	534,559 (21.0)
58~59세	2013년 5월	232,004 (17.2)	301,494 (22.3)	402,082 (29.8)	413,694 (30.7)
	2018년 5월	434,847 (25.1)	377,192 (21.8)	434,530 (25.1)	485,489 (28.0)
	2023년 5월	562,956 (33.7)	321,019 (19.2)	364,708 (21.8)	423,599 (25.3)
60~62세	2013년 5월	154,522 (10.1)	359,091 (23.5)	438,519 (28.7)	576,345 (37.7)
	2018년 5월	373,215 (17.0)	470,250 (21.4)	563,504 (25.6)	792,406 (36.0)
	2023년 5월	597,028 (24.4)	518,518 (21.2)	575,183 (23.5)	754,797 (30.9)
63~64세	2013년 5월	60,984 (6.4)	221,933 (23.4)	270,130 (28.4)	397,201 (41.8)
	2018년 5월	143,324 (10.8)	292,444 (22.0)	350,421 (26.3)	543,914 (40.9)
	2023년 5월	275,515 (15.8)	395,797 (22.8)	423,315 (24.4)	643,713 (37.0)

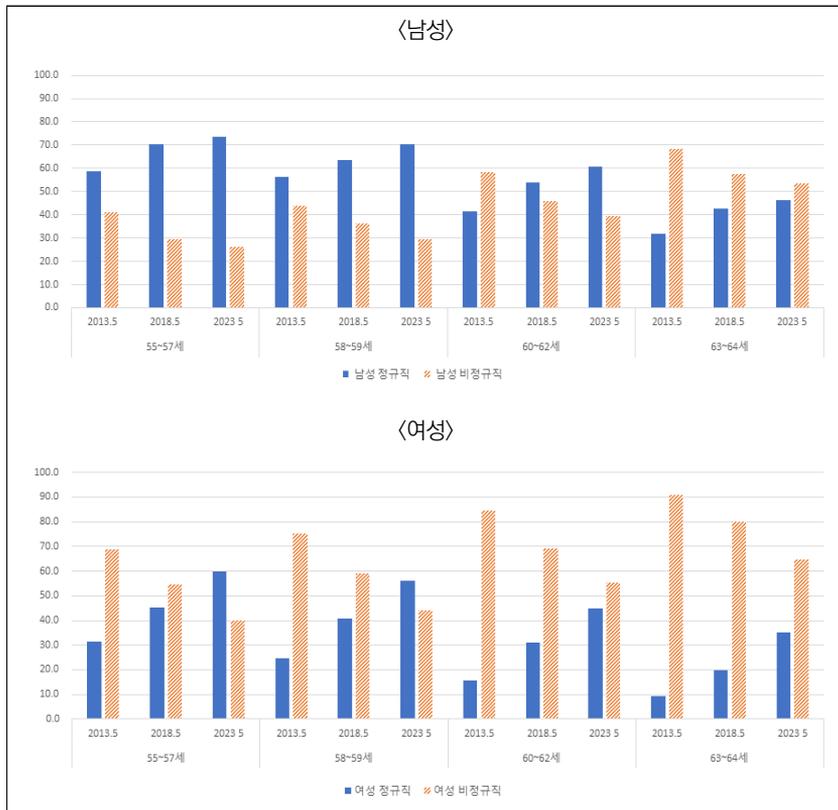
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 5월 자료」, 2013/2018/2023년.

불분명하다. 정규직 비율은 2013~2018년 정년연장의 수혜자인 55~57세와 58~59세 모두에서 증가했으나, 비정규직 비율은 55~57세에서는 4.0%p 감소한 반면 58~59세에서는 그 감소 폭이 0.6%p에 그쳤다. 다만 정년연장의 수혜 여부가 혼재되어 있는 60~62세에서도 동 기간 정규직 비율은 증가하고 비정규직 비율은 감소한 것은 정년연장이 고령층 안정 노동의 증가와 불안정 노동 감소에 모두 일정 부분 기여했을 가능성을 시사한다.

[그림 2-1]은 성별 비정규직 비율을 보여준다. 2013년 기준 모든 연령대에서 여성의 비정규직 비율이 남성보다 높았고, 이는 2018년과 2023년에도 동일하다. 남녀 모두 2013~2023년 비정규직 비율이 지속적으로 감소했고

[그림 2-1] 성별 비정규직 비율

(단위 : %)



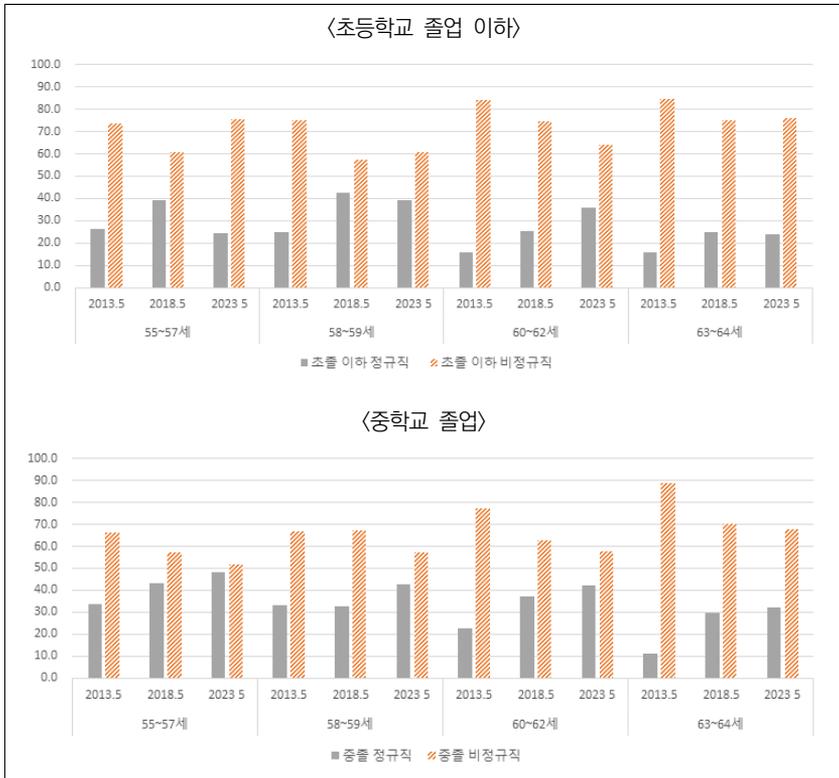
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 5월 자료」, 2013/2018/2023년.

여성의 감소 폭이 남성보다 컸다. 예컨대, 55~57세 남성의 비정규직 비율은 2013~2023년 41.2%에서 26.4%로 14.8%p 감소했고, 여성의 경우 동 기간 68.6%에서 40.1%로 28.5%p 감소했다. 그 결과 55~57세 남녀의 비정규직 비율 격차는 2013년 27.5%p에서 2023년 13.7%p로 감소했다. 다른 연령대에서도 동일한 추세가 나타났다.

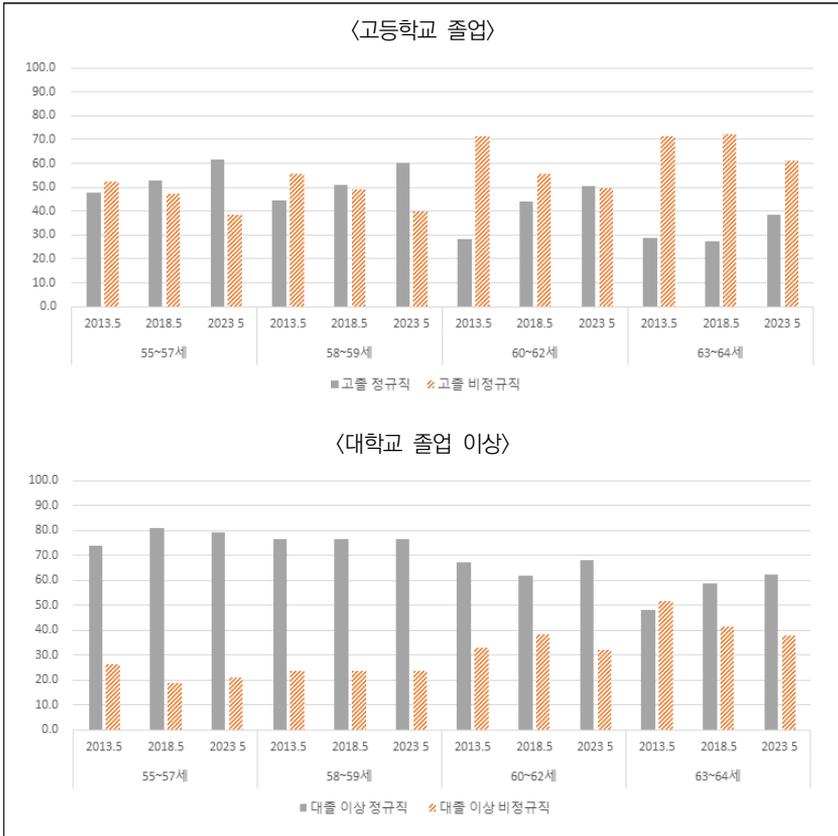
학력별 비정규직 비율이 [그림 2-2]에 제시되어 있다. 2013년 기준 모든 연령대에서 대체로 학력이 높을수록 비정규직 비율이 낮고, 특히 대졸 이상과 그 미만 간 격차가 크다. 이는 2018년과 2023년에도 동일하다. 모든 학력에서 대체로 시간이 흐르면서 비정규직 비율이 감소했고, 특히 중졸과 고졸에서 그 감소 폭이 컸다. 예컨대, 55~57세 중졸과 고졸의 비정규직 비율은

[그림 2-2] 학력별 비정규직 비율

(단위 : %)



[그림 2-2]의 계속



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 5월 자료」, 2013/2018/2023년.

2013년 66.3%와 52.4%에서 2018년 57.0%와 47.3%, 2023년 51.9%와 38.5%로 각각 14.4%p와 14.0%p 감소했고, 대졸 이상에서는 2013년 26.2%에서 2023년 20.7%로 감소했다. 다른 연령대에서도 유사한 추세가 나타났다.

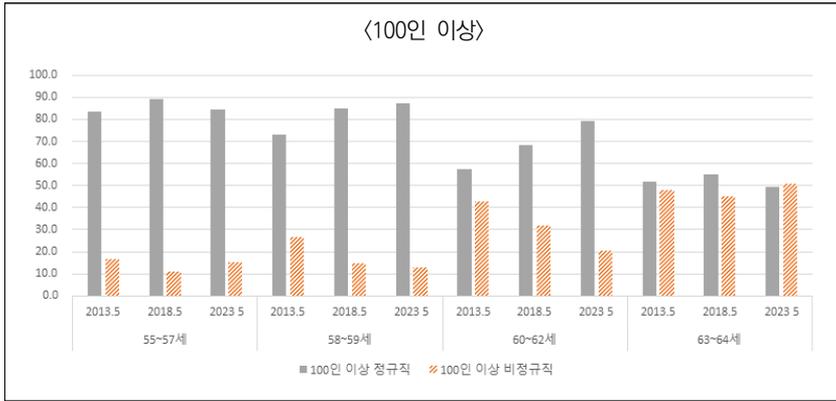
[그림 2-3]에서 종사상규모별 비정규직 비율을 확인할 수 있다. 2013년 기준 종사자규모가 클수록 비정규직 비율이 낮았고, 이는 2018년과 2023년에도 동일하다. 모든 종사상규모에서 대체로 시간이 흐르면서 비정규직 비율이 감소했고, 특히 30인 미만 사업장의 비정규직 비율은 지속적으로 감소했다. 반면 30~99인 사업장의 경우 2018~2023년 60세 이상 비정규직 비율이 증가했다.

[그림 2-3] 종사상규모별 비정규직 비율

(단위 : %)



[그림 2-3]의 계속



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 5월 자료」, 2013/2018/2023년.

정리하면, [그림 2-1~3]은 남성보다 여성이, 고학력자보다 저학력자가, 소규모 사업장에서 대규모 사업장보다 불안정 노동에 노출되어 있을 가능성이 높으나, 불안정 노동은 전반적으로 감소하고 있으며 집단 간 격차도 점차 감소하고 있음을 보여준다.

제3절 고령 종속자영업자 실태와 특성

제3절에서는 한국노동패널조사(KLIPS) 21차(2018)년도 부가조사 자료를 활용하여 고령층 의존계약자(dependent contractor)를 식별하고 그들의 특성과 실태를 조명한다. 국제노동기구는 2018년 국제 종사상 지위 분류를 개정하여 임금노동자와 자영업자의 경계에 위치하는 의존계약자 지위를 신설하였다. 한편 KLIPS는 임금노동자와 자영업자의 특징을 모두 가진 일자리 규모 파악을 위해 2018년 일자리의 종속성에 대한 추가설문을 실시하였다. 여기서는 KLIPS를 활용하여 의존계약자를 식별할 것이나 공식적인 지위 신설 이전의 조사임을 고려하여 구분을 위해 임금노동자와 자영업자의 특징을 모두 가진 경우를 종속자영업자로 지칭한다.¹⁾

종속자영업자는 노동시장 유연화의 결과로 나타난 새로운 고용형태를 반영하여 신설된 종사상 지위로, 다른 경제단위예의 의존성이 크지만 고용계약에 기반하지 않아 고용과 소득, 사회보장 등의 안정성이 결여된 불안정 노동의 위험이 높은 고용형태이다. 실제로 종속자영업자는 높은 빈곤율과 실직률을 특징으로 한다(이승호 외, 2022). 고령 노동시장 역시 이러한 경향에서 예외가 아닐 것임을 감안할 때 고령 종속자영업자의 규모와 특징 파악은 정책 논의에 있어 매우 중요하다.

KLIPS 18통합표본에 포함된 50~64세 종속자영업자는 374명으로 횡단면 가중치 적용 시 그 규모는 737천 명으로 추정되며, 이는 50~64세 취업자의 12.2%에 해당한다. KLIPS는 본래 고용형태에 대한 세부적인 설문을 포함하지 않기 때문에 이들은 기존의 종사상 지위, 즉 상용직과 임시직, 일용직, 고용주/자영업자, 무급가족종사자 중 하나로 분류된다.

본격적인 분석에 앞서 기존 종사상 지위와 부가조사 자료를 활용한 신규 종사상 지위를 비교하였다(표 2-4). 상용직은 95.9%가 부가조사에서도 임금노동자로 분류되었고 3.6%만이 종속자영업자로 재분류되었다. 반면에 임시·일용직은 10.6%가, 사업주는 20.6%가 종속자영업자로 재분류되었고, 무급가족종사자의 경우 40.5%가 종속자영업자로 재분류되었다.

〈표 2-4〉는 50~64세 종속자영업자의 69.8%는 고용안정성이 낮다고 여겨지는 사업주와 임시·일용직임을 보여준다. 12.2%에 해당하는 상용직이나 18.1%에 해당하는 무급가족종사자는 비록 종속자영업자로 재분류된 경우라도 특수성을 고려할 필요가 있다. 예컨대, 상용직은 종속자영업자로 재분류된 비율이 낮고 규모도 작아 분석이 어렵다. 무급가족종사자는 일반적인 노동형태가 아니다. 이를 고려하여 이후의 분석은 종속자영업자 중 기존 종사상 지위가 사업주 혹은 임시·일용직인 경우로 대상을 한정한다.

1) 종속자영업자는 이승호 외(2022) 제3장에서 사용한 자구이며, 본 절의 종속자영업자의 식별은 장인성 외(2022) 제4장의 기준을 따른다. 즉, 개인사업자 여부와 사업자등록증 소유 여부, 근로자 고용 여부, 상품가격 및 임금 결정 방식 등을 기준으로 전형적인 임금노동자와 자영업자를 구분하고 그 잔여 범주를 종속자영업자로 분류하였다.

〈표 2-4〉 종사상 지위 : 본조사와 부가조사 비교

(단위 : 명, %)

		부가조사		
		임금노동자	사업주	종속자영업자
본조사	상용직	2,396,146 (95.9)	13,740 (0.5)	89,722 (3.6)
	임시·일용직	1,178,882 (81.1)	119,243 (8.2)	154,714 (10.6)
	사업주		1,383,515 (79.4)	359,741 (20.6)
	무급가족종사자		195,870 (59.5)	133,176 (40.5)
합 계		3,575,029	1,712,368	737,353

주 : 횡단면 가중치 적용됨.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사 제21차(2018)년도 자료」.

다음으로 종속자영업자의 여러 특성을 기존 종사상 지위별로 정리하였다(표 2-5). 50~64세 종속자영업자의 72.6%는 남성인 것으로 나타났는데, 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 경우 56.0%로 그 비율이 비교적 낮았다. 고졸과 대졸 비율이 각각 51.3%와 22.5%였는데, 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 경우 각각 43.3%와 15.3%로 비교적 낮았다. 평균 연령은 56.8세였으며, 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 경우 57.3세로 다소 높았다.

종속자영업자의 노동조건을 살펴보면, 주당 노동시간은 평균 43.2시간으로 나타났는데, 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 경우 33.7시간, 사업주인 경우 47.3시간으로 큰 차이를 보였다. 시간당 임금의 기존 종사상 지위 간 격차는 그보다 작았다. 평균 1.39만 원이었으며, 임시·일용직의 경우 1.30만 원, 사업주의 경우 1.42만 원이었다.

2018년 당시 종속자영업 일자리 근속기간은 평균 11.1년으로, 종속자영업자의 고용안정성이 알려진 것보다 높음을 보여준다. 그러나 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 경우 근속기간은 6.1년으로 평균을 크게 하회했다. 한편 해당 일자리를 얻기까지 경험한 일자리의 수는 평균 3.4개로, 임시·일용직의 경우 이보다 많은 3.8개였다.

〈표 2-5〉 종속자영업자의 특성

(단위 : 명, %, 세, 시간, 만원, 개)

	전 체	임시·일용직	사업주
남성	373,424 (72.6)	86,613 (56.0)	286,811 (79.7)
여성	141,031 (27.4)	68,101 (44.0)	72,930 (20.3)
초졸 이하	61,745 (12.0)	34,945 (22.6)	26,800 (7.4)
중졸	73,165 (14.2)	29,062 (18.8)	44,103 (12.3)
고졸	263,847 (51.3)	66,999 (43.3)	196,848 (54.7)
대졸 이상	115,697 (22.5)	23,708 (15.3)	91,989 (25.6)
평균 연령	56.8	57.3	56.6
주당 노동시간	43.2	33.7	47.3
시간당 임금	1.39	1.30	1.42
근속시간	11.1	6.1	13.3
경험한 일자리 수	3.4	3.8	3.2

주 : 횡단면 가중치 적용됨.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사 제21차(2018)년도 자료」.

종속자영업자의 이전 일자리에서의 종사상 지위가 〈표 2-6〉에 정리되어 있다. KLIPS는 2018년 한 번만 일자리의 종속성에 대한 세부적인 설문을 실시했기 때문에 이전 일자리에서 종속자영업자였는지 식별되지 않는다. 또한 2018년 당시 일자리에서의 근속기간에 따라 이전 일자리 종사상 지위 관측 시점이 상이하다. 그러나 이전 일자리에서의 종사상 지위를 통해 종속자영업자들이 해당 일자리를 얻기 전에 어떤 경로를 거쳤는지 추론할 수 있다.

KLIPS에서 관측된 50~64세 종속자영업자 중 이전 일자리 종사상 지위가 상용직과 임시·일용직, 사업주였던 비율은 각각 45.4%, 28.2%, 22.6%이다. 무급가족종사자였던 비율은 3.1%로 낮았다. 종속자영업자의 이전 일자리에서의 고용안정성은 예상했던 것보다 양호했던 것으로 보인다. 그러나 기존

〈표 2-6〉 종속자영업자의 이전 일자리 종사상 지위

(단위: 명, %)

	전 체	임시·일용직	사업주
상용직	233,525 (45.4)	64,387 (41.6)	169,138 (47.0)
임시·일용직	144,868 (28.2)	66,120 (42.7)	78,748 (21.9)
사업주	116,435 (22.6)	17,029 (11.0)	99,407 (27.6)
무급가족종사자	15,693 (3.1)	3,862 (2.5)	11,831 (3.3)

주: 횡단면 가중치 적용됨.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사 제21차(2018)년도 자료」.

종사상 지위가 임시·일용직인 종속자영업자의 경우 42.7%가 이전 일자리 종사상 지위도 임시·일용직이었던 것으로 나타났다. 이는 종속자영업자 간 입직경로의 이질성이 존재함을 시사한다.

〈표 2-7〉은 2018년 당시 종속자영업자의 3년 후 노동시장 이행을 정리한 것이다. 〈표 2-5〉에서 논의된 바와 같이, 종속자영업자의 고용안정성은 알려진 것보다 양호한 것으로 나타났으나 집단 내 이질성이 존재함을 확인할 수 있다. 고령 종속자영업자의 18.7%가 3년 내 이직을 경험했으며 10.9%가 3년 후 실직상태였다. 일자리를 유지한 비율은 70.4%였다. 그러나 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 종속자영업자는 37.3%가 3년 내 이직을 경험했으며 20.5%가 3년 후 실직상태였다. 일자리를 유지한 비율은 42.1%로 평균을 크게 하회했다.

이직을 경험한 종속자영업자는 일반적으로 고용안정성이 낮은 일자리로 이동하는 경향이 있고, 그 경향은 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 경우보다 강하게 나타났다. 〈표 2-8〉은 이직을 경험한 종속자영업자들이 다음 일자리에서의 종사상 지위를 정리한 것이다. 종속자영업자 중 3년 내 이직을 경험한 경우의 29.7%가 상용직으로, 35.9%가 임시·일용직으로, 34.5%가 사업주로 이행한 것으로 나타났다. 무급가족종사자로 이행한 경우는 관측되지 않았다. 기존 종사상 지위가 임시·일용직인 경우 고용안정성이 낮

〈표 2-7〉 종속자영업자의 3년 후 노동시장 이행

(단위: 명, %)

	이직	실직	직장유지
전체	89,957 (18.7)	52,631 (10.9)	339,365 (70.4)
임시·일용직	54,819 (37.3)	30,143 (20.5)	61,812 (42.1)
사업주	35,138 (10.5)	22,488 (6.7)	277,553 (82.8)

주: 중단면 가중치 적용됨.
 자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사 제21/24차(2018/2021)년도 자료」.

〈표 2-8〉 종속자영업자의 이직 후 종사상 지위

(단위: 명, %)

	상용직	임시·일용직	사업주	무급가족종사자
전체	26,699 (29.7)	32,267 (35.9)	30,991 (34.5)	-
임시·일용직	11,026 (20.1)	21,637 (39.5)	22,156 (40.4)	-
사업주	15,673 (44.6)	10,630 (30.3)	8,835 (25.1)	-

주: 중단면 가중치 적용됨.
 자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사 제21/24차(2018/2021)년도 자료」.

은 일자리로 이직한 비율은 임시·일용직 39.5%, 사업주 40.4로 평균을 상회했다.

제4절 고령자 고용 제도 운영과 고령 근로자 현황

제4절에서는 한국노동연구원이 2023년 7월 실시한 ‘고령자 고용 사업체 실태조사’ 자료를 이용하여, 기업의 고령자 고용 제도 운영과 고령 근로자

현황을 분석한다.²⁾ 구체적으로는 정년제, 재고용제도, 임금피크제 등을 운영하는 기업과 그렇지 않은 기업 사이에 고령자 고용 규모와 종사상 지위 구성에 어떤 차이가 있는지, 제도 운영 특성에 따라 정규직 임금근로자의 퇴직 규모와 사유 등에 차이가 있는지를 살펴본다.

이 자료는 2023년 6월 30일 기준으로, 55세 이상 고령자를 고용하고 있는 사업체를 대상으로, 고령자 고용 제도 운영 및 고령 근로자 현황, 고령자 고용 및 관련 정책에 대한 인식, 근로환경 및 산업안전 관련 실태 등을 조사하였다. 2022년 경제활동인구조사의 55세 이상 고령자의 업종별, 기업규모별 분포를 고려하여 표본을 선정하되,³⁾ 각 셀(cell)에서 분석에 필요한 사례 수를 확보하기 위해 규모가 작은 셀은 과대표집한 후 가중치로 결과를 조정하였다. 최종 분석대상으로 763개의 사업체가 포함되었다.

다음의 <표 2-9>는 이 연구의 분석대상의 일반적 특성을 정리한 것이다. 먼저, 사업체 규모는 5~29인 비중이 63.3%로 가장 많았고, 다음이 30~99인(20.7%), 100~299인(9.2%), 300인 이상(6.8%)의 순서였다. 기업 형태는 일반기업이 76.3%로 가장 많았고, 민간 비영리 기업(19.7%), 공기업·공공기관(4.0%)이 그 뒤를 이었다. 업종의 경우, 보건·사회복지서비스업(25.7%), 제조업(25%)이 비슷한 수준으로 가장 많았고, 건설업(15.3%), 사업시설 관리·사업 지원·임대 서비스업(14.1%), 운수·창고업(7.8%), 도·소매업(7.7%), 숙박·음식점업(4.4%) 순서였다. 지역은 수도권(46.6%)보다 비수도권(53.4%)에 소재하는 비중이 조금 더 높았고, 유노조 12.2%, 무노조 87.8%로 노조가 없는 기업 비중이 훨씬 높았다. 고령자를 신규 채용하는 기업(22.3%)보다 신규 채용을 하지 않는 기업(77.7%)이 더 많았다.

2) 이 실태조사는 한국노동연구원의 일반연구사업(고령자 고용정책의 패러다임 전환을 위한 연구)의 일환으로, 2023년 진행된 3개 연구과제(고령 불안정 노동 실태와 정책 대응, 고령자 노동시장의 수요 분석, 고령취업자의 근무환경 현황 및 개선방안 연구)가 공동으로 진행하였다. 설문지는 [부록 1]에 제시하였다.

3) 업종은 고령 임금근로자 비중이 높은 상위 7개 업종만 포함하였고, 상시근로자 규모가 5인 미만인 사업체는 조사대상에서 제외하였다.

〈표 2-9〉 실태조사 분석대상 기업의 특성

	가중치 비적용 (N)	가중치 적용 (%)
사업체 규모		
5~29인	302	63.3
30~99인	211	20.7
100~299인	148	9.2
300인 이상	102	6.8
기업 형태		
일반기업	640	76.3
공기업·공공기관	27	4.0
민간 비영리 기업	96	19.7
업종		
제조업	197	25.0
건설업	103	15.3
도·소매업	73	7.7
운수·창고업	97	7.8
숙박·음식점업	57	4.4
사업시설 관리·사업 지원·임대 서비스업	101	14.1
보건·사회복지서비스업	135	25.7
지역		
수도권	366	46.6
비수도권	397	53.4
노조 유무		
있음	153	12.2
없음	610	87.8
고령자 신규 채용 여부		
있음	228	22.3
없음	535	77.7
계	763	100.0

자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용 사업체 실태조사」 원자료.

다음의 〈표 2-10〉은 기업의 일반적 특성에 따른 고령자 고용 제도 운영 실태 차이를 보여준다. 고령자 고용 제도는 정년제, 정년 후 재고용제도, 정년 전후 임금피크제 운영 여부 및 제도 내용, 고령자 고용 관련 보조금 수급

여부를 기준으로 구분하였다.

실태조사에 응답한 기업 중 정년제를 운영하는 비중은 44.1%, 정년제를 운영하지 않는 비중은 55.9%로 정년제 미운영 기업이 더 많았다. 정년제 운영 기업 중에는 60세 정년을 적용하는 기업이 대부분이었고, 일부 기업이 61세 이상 정년을 적용하였다. 대기업과 공공부문 기업의 정년제 운영 비중이 높았고, 업종에서는 운수 및 창고업(62.3%)과 보건 및 사회복지서비스업(53.0%)에서 절반 이상 기업이 정년제를 운영하고 있었다. 지역별 차이는 크지 않았고, 노동조합이 있는 기업의 정년제 운영 비중이 높았다. 고령자 신규 채용 여부는 큰 차이가 없었다.

재고용제도와 임금피크제 적용은 정년제를 운영하는 기업에 한하여 살펴 보았다. 재고용제도는 정년 후 재고용 과정에서 임금과 근로시간 및 기타 근로조건 변화 정도에 따라 근로조건이 모두 동일한 기업, 임금만 감액하는 기업, 기타 방식으로 추가 구분하였다. 재고용제도 운영 실태를 보면, 정년제 운영 기업 중 재고용제도를 같이 운영하는 기업의 비중은 50.5% 수준이었다. 절반 이상(26.2%)은 정년 후에도 근로조건이 조정 없이 고령 근로자를 재고용하였고, 임금만 줄이는 형태의 재고용제도를 운영하는 기업(17.6%)도 상당한 수준이었다. 정년제에 비해 재고용제도는 기업 규모에 따른 차이가 작은 편이었는데, 2020년 도입된 고령자 계속고용장려금의 영향일 수 있다. 일반 영리기업의 운영 비중이 높은 편이었고, 업종으로는 숙박 및 음식점업(90.9%)과 운수 및 창고업(71.9%), 제조업(66.8%)의 비중이 높았다. 지역과 노동조합에 따른 차이는 작은 편이었지만, 55세 이상 고령자를 신규로 채용하는 기업에서 재고용제도 운영 비중이 훨씬 높았다. 고령 근로자에 대한 노동수요가 있는 기업에서 재고용제도를 같이 활용하고 있음을 보여주는 결과이다.

임금피크제를 운영하는 기업은 임금 감액을 시작하는 연령을 기준으로 55~57세부터 감액하는 기업과 58세 이후에 감액하는 기업으로 구분하였다. 재고용제도에 비해 임금피크제 운영 기업의 규모는 더 적었다. 정년제 운영 기업의 15.2%만이 임금피크제를 같이 운영하는 것으로 나타났고, 감액 시작 시점은 정년에 근접하게 58세 이후인 경우가 더 많았다. 임금피크제 운영 기업은 300인 이상 대규모 기업(42.4%)과 공공부문(35.2%)에 집중

〈표 2-10〉 고령자 고용 관련 제도 운영 현황

(단위 : %)

	정년제			정년+재고용제도				정년+임금피크제			고용보조금	
	60	61+	미운영	모두 동일	임금만 감액	기타	미운영	57세-	58세+	미운영	수급	비수급
사업체 규모												
5~29인	21.0	8.8	70.2	19.2	13.1	5.3	62.4	2.0	3.3	94.7	6.5	93.5
30~99인	46.8	8.6	44.6	43.1	9.1	8.0	39.7	4.5	9.2	86.3	24.5	75.5
100~299인	64.1	15.4	20.5	26.4	32.3	6.9	34.3	9.9	9.7	80.4	12.5	87.5
300인 이상	76.6	18.1	5.2	16.6	29.4	8.1	46.0	14.0	28.4	57.6	17.5	82.5
기업 형태												
일반기업	30.3	8.9	60.7	33.2	20.9	7.2	38.7	7.0	9.0	84.0	10.4	89.6
공기업·공공기관	92.2	0.0	7.8	1.7	1.7		96.7	10.9	24.3	64.8	4.4	95.6
민간 비영리 기업	36.9	16.1	47.0	15.0	14.0	7.4	63.7		6.0	94.0	17.4	82.6
업종												
제조업	41.5	5.8	52.7	30.1	27.1	9.7	33.2	10.4	14.8	74.8	8.9	91.1
건설업	18.9	4.4	76.6	34.6	9.9		55.5	3.8	9.7	86.5	5.4	94.6
도·소매업	37.8	6.6	55.6	29.9	11.5	9.7	48.9	4.6	3.7	91.7	3.5	96.5
운수·창고업	36.9	25.5	37.7	28.1	32.5	11.2	28.1	9.1	19.0	71.9	17.9	82.1
숙박·음식점업	13.3	3.2	83.5	77.9	6.2	6.9	9.1	1.8	2.4	95.8	13.8	86.2

〈표 2-10〉의 계속

	정년제			정년+재고용제도				정년+임금피크제			고용보조금	
	60	61+	미운영	모두 동일	임금만 감액	기타	미운영	57세-	58세+	미운영	수급	비수급
사업시설 관리·사업 지원·임대 서비스업	27.6	15.4	57.0	26.7	9.4	1.6	62.3	5.4	6.0	88.6	7.5	92.5
보건·사회복지서비스업	41.2	11.9	47.0	16.1	12.1	5.7	66.1	1.5	5.0	93.5	20.1	79.9
지역												
수도권	28.9	8.6	62.4	28.9	19.4	7.2	44.5	4.5	7.9	87.6	9.0	91.0
비수도권	38.6	11.2	50.2	22.2	15.0	5.9	57.0	6.5	10.6	82.9	13.8	86.2
노조 유무												
있음	63.6	22.7	13.6	13.8	29.1	9.0	48.0	10.6	26.6	62.9	15.0	85.0
없음	30.0	8.2	61.8	30.1	14.0	5.9	49.9	4.1	4.2	91.6	11.1	88.9
고령자 신규 채용 여부												
있음	35.5	10.6	53.9	51.1	19.4	2.9	26.6	4.9	8.4	86.8	32.0	68.0
없음	33.7	9.8	56.5	18.7	17.1	7.8	56.4	5.9	9.9	84.2	5.7	94.3
비중	34.1	10.0	55.9	26.2	17.6	6.7	49.5	5.7	9.6	84.8	11.6	88.4
계	763			411				411			763	

자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용 사업체 실태조사」 원자료.

되어 있었다. 2021년 사업체노동력조사 부가조사에 의하면, 100인 미만 기업의 61.9%는 호봉제나 직무급과 같은 특정 임금체계를 적용하지 않는데, 그러한 점이 이 실태조사에서도 관측되었다. 업종으로는 운수 및 창고업(28.1%)과 제조업(25.2%)의 비중이 비교적 높은 편이었고, 도매 및 소매업의 경우에는 비교적 이른 시기부터 임금피크제를 적용하였다. 지역과 고령자 신규 채용 여부에 따른 차이는 작았고, 노동조합이 있는 기업에서 임금피크제 운영 비중이 더 높았다.

고령자 고용 관련 보조금의 수급 여부는 신중년 적합직무 고용장려금, 고령자 계속고용장려금, 고령자 고용지원금을 기준으로 구분하였다. 실태조사에 응답한 기업의 11.6%가 세 가지 보조금 중 하나 이상을 수급한 적이 있다고 응답하였다. 규모에 따른 수급률 차이는 일정한 관계를 보이지 않았지만, 상대적으로 30~99인 규모 기업의 수급률이 높았다. 기업형태에서는 민간 비영리에 해당하는 기업이 보조금 수급 비중이 높았다. 업종으로는 보건 및 사회복지서비스업(20.1%), 운수 및 창고업(17.9%), 숙박 및 음식점업(13.8%) 순서였다. 지역과 노동조합 여부에 따른 차이는 작은 편이었고, 보조금 수급요건상 고령자를 신규 채용하는 기업의 수급률이 그렇지 않은 기업보다 훨씬 높았다.

다음의 <표 2-11>에서는 고령자 고용 제도 운영에 따른 연령대별 고용 현황을 정리하였다. 정년제를 운영하는 기업과 그렇지 않은 기업 사이에 고령자 고용에 있어서 의미 있는 차이를 발견하기 어려웠다. 한국에서 정년제는 고령 근로자의 고용을 정년까지 보장하는 의미로 인식되지만, 법적으로는 사용자가 특정 연령에 도달한 근로자를 해고할 수 있도록 허용하는 제도이다. 따라서 정년제를 운영하지 않는 기업에서는 법적으로는 근로자가 연령에 관계없이 일자리를 유지할 수 있어야 한다. 다만, 현실에서 정년을 운영하지 않는 기업의 대다수가 규모가 작은 기업이고, 해당 기업에서 근로자의 고용은 연령 외의 다른 여러 가지 이유로 불안정한 경우가 많다. 정년제 미운영 기업에는 실제로 고령 근로자가 정년의 적용 없이 안정적으로 일할 수 있는 기업과 불안정 근로자 비중이 높은 소규모 영세 기업이 같이 포함되어 있음에 주의해야 한다. 실제로 정년제 미운영 기업은 비정규직 고령 근로자 비중이 높게 관측되었다.

〈표 2-11〉 고령자 고용 제도 운영 특성과 연령대별 고용 현황

(단위 : 명, %)

	정규직					비정규직				
	<50	50-54	55-59	60-64	65+	<50	50-54	55-59	60-64	65+
정년제										
60	100.3 (64.4)	19.5 (12.5)	15.1 (9.7)	4.2 (2.7)	2.1 (1.3)	7.7 (4.9)	1.5 (1.0)	1.4 (.9)	2.6 (1.7)	1.4 (.9)
61+	47.6 (42.3)	20.4 (18.1)	18.2 (16.2)	10.5 (9.3)	3.3 (2.9)	2.5 (2.2)	1.9 (1.7)	2.1 (1.9)	3.0 (2.7)	3.0 (2.7)
비운영	11.7 (38.9)	3.4 (11.3)	3.0 (10.0)	2.6 (8.6)	2.1 (7.0)	1.6 (5.3)	0.6 (2.0)	1.0 (3.3)	1.6 (5.3)	2.5 (8.3)
재고용제도										
근로조건 동일	57.9 (53.2)	13.6 (12.5)	12.0 (11.0)	8.0 (7.3)	5.7 (5.2)	3.9 (3.6)	1.4 (1.3)	1.3 (1.2)	3.0 (2.8)	2.1 (1.9)
임금만 감액	126.0 (58.7)	33.2 (15.5)	26.2 (12.2)	10.5 (4.9)	1.8 (.8)	6.8 (3.2)	2.5 (1.2)	1.7 (.8)	3.5 (1.6)	2.4 (1.1)
기타	175.4 (71.7)	31.0 (12.7)	18.4 (7.5)	2.4 (1.0)	1.2 (.5)	10.2 (4.2)	0.7 (.3)	1.6 (.7)	2.8 (1.1)	1.1 (.4)
미운영	79.4 (62.0)	16.6 (13.0)	13.8 (10.8)	3.1 (2.4)	0.9 (.7)	7.4 (5.8)	1.5 (1.2)	1.6 (1.3)	2.3 (1.8)	1.4 (1.1)
임금피크제										
57세 전	297.2 (73.5)	47.4 (11.7)	29.0 (7.2)	4.3 (1.1)	0.7 (.2)	14.5 (3.6)	1.6 (.4)	1.4 (.3)	4.8 (1.2)	3.4 (.8)
58세 후	175.2 (56.0)	53.4 (17.1)	50.4 (16.1)	10.6 (3.4)	1.3 (.4)	11.2 (3.6)	1.3 (.4)	1.4 (.4)	4.0 (1.3)	4.3 (1.4)
미운영	64.6 (58.8)	14.0 (12.8)	11.0 (10.0)	5.2 (4.7)	2.6 (2.4)	5.5 (5.0)	1.6 (1.5)	1.6 (1.5)	2.4 (2.2)	1.3 (1.2)
고용보조금										
수급	39.8 (40.8)	14.2 (14.6)	12.8 (13.1)	8.0 (8.2)	4.5 (4.6)	2.7 (2.8)	1.5 (1.5)	2.3 (2.4)	5.6 (5.7)	6.1 (6.3)
비수급	46.2 (58.6)	10.1 (12.8)	8.1 (10.3)	3.4 (4.3)	1.9 (2.4)	3.9 (4.9)	0.9 (1.1)	1.1 (1.4)	1.6 (2.0)	1.6 (2.0)

주 : () 안은 전체 상시근로자 규모 대비 해당 근로자 비중을 의미함.
 자료 : 한국노동연구원, 「고령자 고용 사업체 실태조사」 원자료.

재고용제도의 하위집단 간 차이에서는 다른 집단보다 근로조건의 변화 없이 정년 후에도 고령 근로자를 재고용하는 기업에서 60세 이상 고령 근로자 비중이 높게 나타났다. 특히, 60대 후반 이상 고령자의 비중은 다른 집단과 상당한 차이를 보였다. 고령 근로자를 재고용하더라도 임금을 감액하는 기업에서는 상대적으로 60대 고령 근로자 비중이 낮았다. 물론, 고령 근로자에 대한 노동수요가 상대적으로 큰 기업일수록 재고용제도 도입에 더 우호적이라는 점을 고려하면, 이러한 차이를 재고용제도의 효과로 해석할 수는 없다. 그렇더라도 기업 특성에 따른 재고용제도 운영 차이와 그로 인한 고령자 고용 차이에 분석의 필요성을 보여주는 결과라 하겠다.

임금피크제 운영 하위집단 간 차이에서는 55~57세 시점부터 임금피크제를 적용하는 기업에서 50대 초반과 중반 연령대 근로자의 비중이 다른 집단보다 낮게 나타났다. 임금피크제를 운영하더라도 정년에 인접하여 임금 감액을 시작하는 기업과 비교하면 고령 근로자의 비중에 상당한 차이가 있었다. 또한, 50대 고령 근로자의 낮은 비중은 60대 이후 연령대에도 이어지는 것으로 보인다. 고령자를 신규 채용하는 기업이 제한적인 현실을 고려하면, 60세 이상 연령대의 고용률을 높이고, 고령 근로자의 안정적인 고용기간을 연장하기 위해 그 이전 연령대의 고용 안정부터 고민할 필요가 있다. 정규직 근로자와 달리 비정규직 근로자의 연령대별 비중은 임금피크제 하위집단 사이에 큰 차이가 없었다.

고령자 고용보조금 수급 여부에 따른 고용 현황 차이에서는 보조금을 수급하는 사업장의 고령자 고용이 그렇지 않은 사업장에 비해 높은 편이었다. 이승호 외(2022)에서는 고령자 계속고용장려금을 수급하는 사업장에서 60세 이상 고령자의 비중이 증가하는 효과가 있음을 보여준 바 있지만, 고령자 계속고용장려금이나 고령자 고용지원금은 특정 기준을 충족하는 조건에서 60세 이상 고령자를 고용해야 지원되는 보조금이라는 점에서, 이러한 상관관계만으로 보조금 수급과 고령자 고용 사이의 인과관계를 추측하기는 쉽지 않다. 고령자 관련 고용보조금의 고용 효과에 대해서는 더 많은 연구결과가 축적될 필요가 있다.

다음의 <표 2-12>에서는 기업의 고령자 고용 제도 운영에 따른 지난 5년간 50대 정규직 임금근로자의 퇴직 규모 및 퇴직 사유 차이를 정리하였다.

정년제를 운영하는 기업에서는 법에 의해 정년이 60세 이상으로 의무화되었다는 점에서, 법적으로 모든 정규직 임금근로자는 최소 60세까지는 노동시장 지위를 안정적으로 유지할 수 있다. 그러나 임금체계의 연공성 등의 이유로 일부 기업은 고령 근로자의 고용기간 연장을 선호하지 않는 것이 현실이고, 명예퇴직금 등을 이용하여 고령 근로자의 조기퇴직을 유도하기도 한다. 근로자 입장에서는 정년까지 고용을 유지하더라도 퇴직 시점과 노령연금 수급개시연령 사이에 소득 단절을 피하기 어려운 조건이고, 특정 연령 이후 맞이하는 임금 감액이나 직무 조정에 대한 불만으로 다른 일자리로 이직하거나 창업을 준비하기도 한다. 사업체 인사담당자를 대상으로 한 실태조사에서 구체적인 퇴직 사유를 정확히 알기는 어렵지만, 고령자 고용 관련 제도 운영에 따른 퇴직 규모와 사유의 차이를 살펴보는 작업은 나름의 의미가 있을 것이다.

정년제를 운영하는 기업은 재고용제도와 임금피크제의 운영 정도에 따라 하위 집단을 추가로 구분하였다. 퇴직 사유를 질문한 대상은 50대에 퇴직한 정규직 임금근로자이고, 기간은 조사 시점 기준 5년 동안으로 제한하였다. 앞서 살펴봤듯이 제도 운영 집단에 따라 기업 규모에 상당한 차이가 있다는 점에서, 조사 시점의 정규직 임금근로자 규모를 같이 제시하였다. 정년제와 재고용제도를 같이 운영하는 기업은 정년제만 운영하는 기업에 비해 정규직 규모 대비 퇴직자 수가 적은 편이었다. 재고용제도를 운영하지 않는 기업에서는 지난 5년 동안 평균 109명의 50대 정규직 퇴직자가 있었는데, 2023년 정규직 근로자 114명의 95.6%에 달하는 규모이다. 재고용제도를 같이 운영하는 기업에서는 퇴직자 규모가 그보다 적은 편이었고, 운영하는 재고용제도의 특성에서는 근로조건을 동일하게 적용하는 기업보다 어떤 형태로든 정년 이후에 근로조건을 조정하는 기업에서 50대 퇴직자 규모가 더 적었다. 퇴직사유에 있어서는 재고용제도 미운영 기업에서 학업, 육아, 건강 등 개인사정으로 퇴직한 비중이 높은 편이었다.

임금피크제 운영에 따른 차이에서는 어떤 형태로든 임금피크제를 운영하는 기업이 정년제만 운영하는 기업에 비해 50대 정규직 퇴직자 규모가 작게 나타났다. 이러한 차이는 임금피크제를 같이 운영하는 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 규모가 크고, 노동조합이 있는 비중이 높기 때문일 수 있다. 임

〈표 2-12〉 기업의 고령자 고용 제도 운영과 50대 정규직 근로자 퇴직 이유

(단위: %)

		정년제 운영						정년제 미운영		
		재고용제도			임금피크제					
		모두 동일	임금만 감액	기타	미운영	57세-	58세+	미운영	보조금 수급	보조금 비수급
지난 5년 50대 퇴직자 규모(명)		83	66	20	109	23	34	221	29	65
2023년 6월 기준 정규직 임금근로자 규모(명)		97	198	228	114	379	290	97	79	70
자발적 퇴사	전직 또는 창업을 위해	41.5	42.6	54.5	36.7	42.3	52.6	38.6	60.5	52.4
	학업, 육아, 건강 등 개인사정 때문에	32.8	38.9	22.3	47.2	22.1	30.4	42.6	15.0	26.1
	임금, 근로시간, 직무 등에 대한 불만 때문에	5.8	4.9	6.4	4.3	2.2	3.4	5.4	10.5	11.5
소 계		80.1	86.4	83.2	88.2	66.6	86.4	86.6	86.0	90.0
비자발적 퇴사	경영상 필요 또는 회사 불황으로 인한 인원감축	3.3	2.6	0.6	3	3.1	2.4	2.9	0.7	7.1
	근로자의 업무상 과실로 인한 징계해고, 권고사직	1.3	3.7	0.2	1.7	0.4	2.3	2.0	3.7	1.0
	정년제가 없지만 사실상 정년 적용	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
소 계		4.6	6.3	0.8	4.7	3.5	4.7	4.9	4.4	8.1
구체적인 이유 모름		13.1	7.3	10.3	5.4	22.3	7.2	7.2	8.7	1.4
기타		2.1	0.1	5.6	1.8	7.7	1.7	1.3	0.8	0.4

자료: 한국노동연구원, 「고령자 고용 사업체 실태조사」 원자료.

금피크제를 운영하지 않고 정년제만 운영하는 기업에서 임금, 근로시간, 직무 등에 대한 불만으로 퇴직한 비중이 더 높았는데, 임금피크제를 운영하지 않더라도 기본적으로 임금수준이 낮고, 장시간 노동이 잦은 등의 일상적인 근로조건을 반영한 결과로 추정된다. 다만, 57세 이전부터 임금피크제를 적용하는 기업에서는 구체적인 퇴직사유를 알기 어렵다는 비중이 다른 집단보다 월등하게 높았다는 점도 기억해 둘 필요가 있을 것이다.

정년제를 운영하지 않는 기업은 고령자 고용보조금의 수급 여부에 따라 구분하였다. 보조금을 수급하는 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 50대 정규직 퇴직자 규모가 작았고, 퇴직사유에서도 학업, 육아, 건강 등 개인사정 때문에 자발적으로 퇴직한 비중이 작은 편이었다. 보조금이 지급되는 대상은 60대 이후인 경우가 많지만, 기업의 보조금 수급이 50대 고령자의 선택에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 다만 앞서 언급했듯이, 고령자 고용보조금의 효과에 대해서는 더 많은 연구결과가 축적되어야 한다.

제5절 주된 일자리 퇴직연령에 대한 비판적 검토

마지막으로, 제5절에서는 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과에 기초하여 매년 발표되는 주된 일자리 퇴직연령 통계를 비판적으로 검토한다. 통계청은 55~64세 응답자를 대상으로 가장 오래 근무한 일자리의 퇴직연령 평균치를 발표하는데, 다수의 연구와 언론에서는 이 값을 주된 일자리 퇴직연령으로 간주하여 해석하고 있다. 이에 대한 기존의 논점은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째, 주된 일자리 종사자의 대다수가 법정 정년보다 매우 이른 시점에 퇴직한다는 것이다. 2023년 5월 기준으로 주된 일자리 퇴직 연령은 49.4세였고, 이는 대다수 임금근로자가 50세도 되기 전에 주된 일자리를 그만둔다는 주장의 근거로 사용된다. 둘째, 고령 근로자의 고용기간을 연장하기 위한 정부 정책에도 불구하고, 이 수치가 개선되지 않는다는 것이다. 2016~2017년 60세 이상 정년 의무화 법안이 시행되었지만, 주된 일자리 퇴직연령 통계는 2014년에도 49.4세였고, 2023년에도 49.4세로 동일했다(그

림 2-4 참조). 정년연장과 같은 정부의 개입으로 일부 고령 근로자가 고용기간이 연장되는 수혜를 받았지만, 다른 한편으로는 조기퇴직이 늘어나는 등 정책의 부작용이 적지 않다는 근거로 사용된다.

통계청 보도자료에 의하면, 주된 일자리 퇴직연령 통계치는 55~64세의 취업 경험자를 대상으로, 가장 오래 근무한 일자리를 언제 그만두었는지를 질문한 결과를 평균한 값이다.⁴⁾ 분석대상은 해당 연령대의 고령자 중에서 ① 개인의 삶에서 가장 오래 근무한 일자리를 그만두고, ② 조사 시점 현재 미취업 상태에 있거나 다른 일자리에 종사하고 있는 사람이다. 조사에 응답하는 대상이 고령자이고, 가장 오래 근무한 일자리를 주된 일자리로 간주하는 것이 큰 문제는 없어 보이지만, 이 통계치를 위와 같은 주장의 근거로 사용할 때는 다음과 같은 점에 주의가 필요하다.

[그림 2-4] 가장 오래 근무한 일자리 퇴직연령 변화 추이(2014~2023) (단위: 세)



주: 1) 기준: 통계청에서 발표하는 가장 오래 근무한 일자리 퇴직연령
 2) 대안 1: 기준 통계치에서 분석대상을 40세 이후에 상용직 임금근로 일자리에
 서 퇴직한 사례로 제한한 퇴직연령
 3) 대안2: 대안1에서 분석대상 연령대를 60~69세로 조정한 퇴직연령
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료」 각 연도, KOSIS 국가통계포
 털(2023. 11. 29. 기준).

4) 통계청 보도자료(2023. 7. 25.), 「2023년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사
 결과」.

첫째, 이 통계치는 조사 시점에 여전히 주된 일자리에 종사하고 있는 고령 근로자를 제외한다는 점이다. 2016~2017년 60세 이상 정년 의무화 법안이 시행된 이후로, 정년제를 운영하는 기업은 정년을 60세 이상으로 정해야 한다. 사업체 노동력조사 부가조사에 의하면, 정년제를 운영하는 비중이 전체 사업체의 22.0%에 그치지만, 300인 이상 대규모 사업체에서는 정년제 운영 비율이 94.6%로 상당한 수준이다. 기존 연구에서도 50대 동안 정규직 임금근로 일자리를 정년까지 유지하는 고령자 비중이 약 20~25% 정도로 추정된 바 있다(이승호 외, 2020). 정년이 보장되는 주된 일자리에 종사하는 고령 근로자 집단이 제한적이지만, 이 집단은 정년연장으로 인한 직접적인 수혜 집단이기도 하다. 현재의 통계치 산정은 이 집단을 분석에서 제외하기 때문에, 정년 의무화 법안 시행으로 인한 고령자 고용기간 연장을 반영하기 어렵다는 한계가 있다.

둘째, 이 통계치는 가장 오래 근무한 일자리의 범주에 제한을 두지 않는다는 점이다. 2023년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사에 의하면, 55~64세 취업 경험자 중에서 가장 오래 근무한 일자리의 평균 근속기간은 약 15년 8개월이고, 이 값은 2022년보다 남녀 각각 2.2개월, 4.4개월 증가하였다.⁵⁾ 다만, 가장 오래 근무한 일자리의 근속기간이 5년 미만에 해당하는 비중이 전체 55~64세 취업 경험자의 13.9%에 이르고, 이 중에는 노동시장 진입 초기에 짧은 취업 경험 후 노동시장에서 완전히 이탈한 사례도 포함된다. 통계치를 계산하는 대상이 고령층으로 한정되지만, 노동시장에서 이탈하는 시점은 제한을 두지 않기 때문에, 발표된 통계치가 조사 시점에서의 주된 일자리 퇴직연령을 보여준다고 보기 어렵다. 게다가 이 통계치는 임금근로 일자리에 있어서의 퇴직만 포함한 것이 아니라, 자영업 등 다른 일자리의 퇴직연령을 종합한 수치라는 점에서도 임금근로 주된 일자리에 있어서의 퇴직연령 변화를 의미한다고 해석할 수 없다.

다만, 이와 같은 한계는 경제활동인구조사 고령층 부가조사에 기초한 기존 통계치를 일부 조정하는 방식으로 극복할 수 있다. 본 연구에서는 다음의 두 가지 방식으로 주된 일자리 퇴직연령 통계를 수정한 값을 추정하여

5) 근속기간을 계산할 때는 가장 오래 근무한 일자리에 취업 중인 사례도 포함한다.

기존 통계치와 같이 [그림 2-4]에 제시하였다.

첫 번째는, 기존 통계치와 동일하게 55~64세에 주된 일자리에서 이탈한 고령자를 대상으로 퇴직연령을 산출하되, 계산에 포함하는 대상을 40세 이후에 상용직 임금근로 일자리에서 퇴직한 사례만 포함하는 방식이다. 이를 통해서 청년기에 노동시장에 잠시 진입했다가 결혼이나 출산 등의 사유로 이른 시기에 은퇴를 결정한 사례, 계약직 임금근로 일자리나 자영업 일자리와 같이 퇴직이 결정되는 원리가 상이한 사례를 제외한 조건에서의 퇴직연령과 그 변화 추이를 확인할 수 있다.

이 방식으로 계산한 결과를 보면, 2014년의 주된 일자리 퇴직연령은 기존 49.4세에서 51.9세로 약 1.5세 높아지고, 2023년의 퇴직연령은 49.4세에서 53.1세로 약 3.7세가량 상향된다. 2014년에서 2023년까지의 변화 추이에서 는 시간에 따른 증가 추이를 확인할 수 있다. 다만, 이 방식에서도 정년연장 이후 50대 후반까지 주된 일자리에 계속 종사하는 사례는 분석에 포함되지 않는다. 따라서 이 방식으로 확인되는 통계치의 변화는 임금근로 일자리에 서 정년 전에 퇴직하는 시기도 상향 조정되고 있음을 보여준다.

두 번째는, 첫 번째 대안에서 분석에 포함되는 대상 연령대를 60~69세로 조정하는 방식이다. 기존의 55~64세 연령은 정년의무화 법안이 시행되기 이전부터 사용한 범위로, 정년의무화 법안 시행 이전에는 정년제를 운영하는 기업에서 55세와 58세를 정년으로 두는 경우가 많았다. 따라서 55~64세 연령을 대상으로 퇴직연령을 산출하더라도, 조사 시점까지 주된 일자리를 유지하고 있는 이유로 분석에서 제외되는 사례는 많지 않았다. 지금은 정년이 60세 이상으로 조정되었으므로, 퇴직연령을 계산하기 위한 연령대도 정년 이후 연령대의 10년 코호트로 조정하는 것이 적절하다.

이 방식으로 계산한 결과도 [그림 2-4]에서 같이 확인할 수 있다. 2014년의 통계치는 54.1세로 기존의 49.4세보다 약 4.7세 높고, 2023년 퇴직연령은 54.9세로 기존 결과(49.4세)보다 약 5.5세 정도 높다. 2016~2017년 정년의무화 법안 시행의 효과가 관측되기 시작하는 2018년 이후부터 상향 조정되는 변화 추이를 확인할 수 있다.⁶⁾ 첫 번째 통계치에 비해 변화 정도가 작

6) 정년연장이 시행된 2016~2018년까지 기간에 퇴직연령에 변화가 없는 것은 기존 정년과 새로 적용된 60세 정년 사이의 기간만큼 정년퇴직자가 없는 기간이

은 편인데, 이는 노년기에 단기 일자리로 노동시장에 처음 진입하는 집단이 분석에 포함된 영향으로 보인다. 이러한 집단의 영향을 추가로 통제하려면 최소한의 경력기간(예컨대 2년)을 충족하는 일자리에서의 퇴직만 분석에 포함하는 등의 방법을 적용할 수 있다.

본 연구에서 대안으로 제시한 두 가지 통계치는 2014년 이후 2023년까지의 기간 동안 우상향하는 변화 추이를 보였다. 이러한 결과는 정년연장을 비롯하여 정부가 고령 근로자의 고용기간을 연장하기 위한 정책적 노력을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 또한, 대안으로 제시한 통계치가 기존 값보다 높은 수준이지만, 여전히 법정 정년에는 한참 미치지 못하는 수준이라는 점에 유의해야 한다. 여전히 노동시장에는 고령 근로자의 조기퇴직을 선호하는 기업과 근로자가 있으며, 주된 일자리에서의 준비되지 않은 조기퇴직은 고령기 빈곤 진입과 경제적 어려움을 가져오는 주된 원인으로 작용한다(이승호 외, 2020). 고령 근로자가 정년까지 주된 일자리를 유지하도록 지원하는 정책적 노력은 앞으로도 더 확대될 필요가 있다.

제6절 소 결

제2장에서는 다양한 2차 자료와 직접 수행한 실태조사를 활용하여 고령 근로자의 고용안정 및 불안정 관련 현황을 정리하였다.

제2절은 고용안정성에 주목하여 비정규직을 불안정 노동으로 규정하고 경제활동인구조사 자료를 활용하여 고령 불안정 노동의 추이와 특성을 분석하였다. 특히 분석기간 내 시행된 정년연장과 연금 수급개시연령 상향을 감안하여 고령층을 세분화하였다. 고령 불안정 노동은 그 규모와 비율이 모두 대체로 감소한 것으로 나타났으나, 그 감소는 주로 신규 고령층에서 발생했으며 기존 고령층의 불안정 노동은 그 감소세가 크지 않았고 일부 연령대에서는 불안정 노동 규모가 증가한 것으로 추정된다. 정년연장은 이러한

발생하기 때문이다. 예컨대 58세 정년이 60세로 조정되면 직전 57세 근로자가 60세에 도달하기까지 정년퇴직자가 발생하지 않는다.

고령 불안정 노동의 대체적인 감소에 일정 부분 기여한 것으로 보인다. 한편 불안정 노동에 노출될 가능성은 고령층 내 인구집단별로 상이하여 여성과 저학력자, 소규모 사업장 근무자인 경우 그 가능성이 남성과 고학력자, 대규모 사업장 근무자보다 높은 것으로 나타났다. 다만 그 격차는 점차 감소하고 있는 것으로 보인다.

제3절은 한국노동패널조사 21차년도 부가조사 자료를 활용하여 50~64세 종속자영업자를 식별하고 그 특성과 실태를 분석하였다.⁷⁾ 종속자영업자 다수가 기존 종사상 지위상 사업주와 임시·일용직으로, 그 특성과 노동조건이 기존 종사상 지위에 따라 상이했다. 임시·일용직 종속자영업자는 사업주 종속자영업자보다 여성과 저학력자 비율이 높았으며, 주당 평균노동시간은 짧고 시간당 임금은 낮았다. 종속자영업자 다수는 이전 일자리에서의 고용안정성이 예상했던 것보다 양호했던 것으로 보이나 임시·일용직 종속자영업자의 경우 그렇지 않았다. 종속자영업자 다수는 3년 후 종속자영업 일자리를 유지했으나 임시·일용직 종속자영업자의 경우 그 비율이 평균을 하회했다. 이직에 성공한 경우에도 임시·일용직의 경우 불안정한 일자리로 이행한 비율이 높았다. 즉, 종속자영업자의 고용안정성은 전반적으로 볼 때 예상보다 양호하나 집단 내 이질성이 존재하는 것으로 보인다.

제4절에서는 '고령자 고용 사업체 실태조사' 자료를 이용하여, 기업의 고령자 고용 제도 운영과 고령 근로자 현황을 살펴보았다. 정년제 운영 기업의 50.5%는 재고용제도를, 15.2%는 임금피크제를 같이 운영하였다. 고령자 고용보조금을 수급하는 비중은 전체 응답 기업의 11.6% 수준이었다. 정년제를 운영하지 않는 기업은 연령을 이유로 근로자를 해고할 수 없지만, 정년제 운영 기업과 고령 근로자 현황에 큰 차이가 없었다. 재고용제도를 같이 운영하는 기업에서는 60세 이상 고령 근로자 비중이 높았고, 임금피크제 운영 기업에서는 50대 정규직 근로자 비중이 낮은 경향을 보였으며, 보조금 수급 기업은 60세 이상 고령자 비중이 높았다. 50대 정규직 근로자의 퇴직 현황에서는 재고용제도를 운영하지 않는 기업에서 50대 퇴직자 규모가 크고, 개인 사정으로 인한 퇴직 비중이 높았다. 임금피크제 운영에 따른 차이에서는

7) 조사가 공식적인 의존계약자 지위 신설 이전에 이루어졌기 때문에 선행연구를 참조하여 이들을 종속자영업자로 지칭하였다.

임금 감액을 일찍 적용하는 기업에서 퇴직사유를 알기 어렵다는 비중이 높게 관측되었지만, 임금피크제를 운영하지 않는 기업에서 퇴직자 규모가 더 컸다. 보조금 수급 기업은 50대 고령자의 퇴직규모가 적은 편이었다.

제5절에서는 언론과 기존 연구에서 많이 인용되는 주된 일자리 퇴직연령에 대해 비판적으로 검토하였다. 통계청에서 발표하는 가장 오래 근무한 일자리의 퇴직연령은 50세 미만의 수치를 유지하고 있는데, 주된 일자리 종사자 대다수가 매우 이른 시점에 퇴직하고, 정년연장 등의 제도적 변화에도 불구하고 주된 일자리 고용기간이 연장되지 않았다는 주장의 근거로 사용되었다. 그런데 이 수치는 조사 시점에 주된 일자리에 계속 근무 중인 집단을 분석에서 제외한다는 점에서 제도 변화의 효과를 반영할 수 없고, 주된 일자리 범위에 제한을 두지 않는다는 점에서 고령기의 임금근로 주된 일자리 퇴직연령을 대표하기 어렵다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 상용직 임금근로 일자리에에서의 퇴직연령만 포함하거나, 분석대상 고령층을 기존 55~64세에서 정년 이후인 60~69세로 조정하는 대안을 제시하였다. 이 방식으로 계산한 주된 일자리 퇴직연령은 2023년 기준 53.1세, 54.9세로 기존 통계치보다 높았고, 2014년 이후 최근까지 우상향하는 변화 추이를 보였다.

제 3 장

60세 전후 고령자 노동궤적 유형과 특성

제1절 서론

제3장에서는 한국노동패널조사(Korea Labor and Income Panel Study; KLIPS)를 이용하여, 법정 최소 정년인 60세를 전후한 시기에 고령자의 노동 시장 지위 변화를 유형화하고, 유형별 특성을 비교한다.

정부는 2016-2017년 법정 정년을 60세 이상으로 의무화하는 등 고령자의 주된 일자리 고용기간 연장을 위한 정책적 노력을 기울여 왔지만, 정년의 무화 법안 시행 이후 조기퇴직자 규모가 늘어나고 청년, 준고령자 고용이 감소했다는 연구결과가 보고되는 등 정책 효과에 대해서는 논란이 지속되고 있다. 노동시장에는 아직 60세 이상 정년이 안착되지 않았음에도, 노령연금 수급개시연령은 계획대로 65세로 상향 조정되고 있고, 최근에는 추가 상향 조정 방안까지 논의되고 있다. 정년연장을 둘러싼 경영계와 노동계의 이견이 첨예하다는 점을 고려하면 단기간 내 추가적인 정년연장은 쉽지 않아 보이고, 그에 따라 정년퇴직 이후 노령연금을 수급하기 전까지의 소득 단절 기간도 연장될 예정이다.

일각에서는 단기적으로 제도적인 소득 단절 기간에 대응하기 위해 고령 근로자의 정년 후 고용기간 연장을 지원하는 보조금을 확대하거나, 기업이 노령연금 수급 시점까지 고령자를 계속고용하도록 의무를 부여하는 등의

정책 대안이 논의되고 있지만, 실질적인 제도 개선을 위한 사회적 대화는 진전이 더디다.

또한, 법정 정년을 상향 조정하거나 정년퇴직자의 의무 재고용제도를 도입하더라도, 그러한 제도 개선의 혜택을 받는 집단이 제한적이라는 지적이 제기된다(이승호 외, 2022). 정년연장이나 고용연장과 같은 정책은 정년에 도달한 고령 근로자의 고용기간을 추가로 연장하는 데 초점을 두고 있으므로, 주된 정책대상이 정년제를 운영하고 있는 사업체에 종사하는 정규직 임금근로자로 제한될 수밖에 없기 때문이다. 정년제 운영 기업의 특성을 고려하면 정년 후 고용기간 연장의 혜택은 대기업과 공공부문의 정규직 고령 근로자에게 집중되는데, 이 집단은 동일 코호트 내에서 소득이 높고, 빈곤에 진입할 위험이 낮은 집단에 해당한다. 주된 일자리 고용기간 연장만으로는 비정규직 근로자, 노무제공자, 영세 자영업자 등 상대적으로 소득이 낮고, 빈곤 위험이 높은 노동시장 취약집단의 고용 안정에는 직접적인 영향을 미치지 어렵다.

정년의무화 법안 시행 이후로, 노동시장에서 안정적인 지위를 유지하며 정년에 도달하는 고령 근로자 규모에 대해 상반되는 변화들이 같이 관측된다. 2000년대 초반까지만 해도 한국의 50대 취업자에서는 자영업 비중이 가장 높았고 상용직 근로자 비중은 임시·일용직보다 낮았지만, 최근에는 50대 대부분의 연령에서 상용직 근로자 비중이 가장 높게 나타난다(이승호 외, 2022). 상용직 근로자 비중 증가는 정년제와 같은 노동시장 제도의 영향이 이전보다 커졌음을 의미한다. 반면, 주된 일자리에서 정년퇴직을 사유로 이탈하는 비중이 감소하고, 명예퇴직, 권고사직, 정리해고 등의 사유로 이탈하는 비중이 증가하는 변화도 보고되었다(남재량 외, 2021). 정년에 도달하기 전에 주된 일자리에서 이탈하는 비중이 커지면, 정년과 관련된 노동시장 제도의 영향은 감소할 수밖에 없다. 정년에 도달하는 정규직 근로자 비중은 정년연장 또는 고용연장 정책의 효과에 직접적인 영향을 미치는 요인이다. 기존 연구의 상반되는 결과는 안정적인 고령 노동의 규모와 특성에 대한 분석의 필요성을 보여준다.

불안정 일자리에 종사하는 고령자 실태에 대해서는 더 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 최근 들어 임금근로자와 자영업자의 경계에 위치한 취업자 규

모가 증가하고 있고, 자영업 집단의 경제적 불안정도 심화되는 추세이다. 노동시장에서 관측되는 취업형태 다변화 추이는 상용직 일자리로 재취업하는 비중이 낮은 고령자 집단에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 특히, 2020년 이후 코로나19의 급격한 확산으로 50대 이상 연령집단에서 비정규직 근로자 비중이 큰 폭으로 증가하는 등 노동시장 취약집단에서 고용충격이 더 크게 관측되었다(이기쁨 · 지상훈, 2022; 황선웅, 2022). 하지만 고령기 불안정 노동의 구체적인 실태에 대해서는 알려진 바가 많지 않다.

이 연구에서는 60세 전후 고령자의 노동시장 지위 변화를 유형화하여 정년까지 노동시장 지위를 안정적으로 유지하는 집단과 그렇지 않은 집단의 규모를 추정하고, 각 유형에 속하는 고령자의 인구사회적 특성, 고령자가 종사하는 일자리 특성을 비교하여 각 유형에 대한 이해를 도모한다.

다수의 선행연구에서도 고령자의 노동궤적을 확인하였지만, 시기적으로 정년 의무화 법안 시행 이전의 고령 노동시장을 분석했거나(장지연 · 이혜정, 2008; 홍백의 · 김혜연, 2010; 박경하, 2011; 유호선 외, 2015), 59세까지 또는 60세 이후 변화를 각각 분석하여 60세 전후의 노동시장 지위 변화를 보여주지는 않았다(한신실, 2018; 윤하림, 홍백의, 2020; 이승호 · 이원진 · 김수영, 2020). 이 연구의 분석결과는 학술적으로 선행연구의 공백을 메우고, 정책적으로 주된 일자리 고용기간 연장, 고령 근로자의 고용 불안정 개선 관련된 논의 진전을 위한 기초자료를 축적하는 의미가 있다.

제2절 연구방법

1. 분석자료

본 연구에서는 60세 전후 고령자의 노동시장 지위 변화를 유형화하고, 유형별 특성을 비교하기 위해 KLIPS 13차(2010년)~25차(2022년) 자료를 사용한다. KLIPS는 1998년 제주도 제외 도시지역에 거주하는 5,000가구 및 가구원을 대상으로 조사를 시작하였고, 매년 조사를 수행하고 있다. 자료의 대

표성 보완을 위해 12차(2009년), 21차(2018년) 조사에서 표본을 추가하였고, 25차(2022년) 자료에서는 13,050가구, 23,275명이 조사에 응답하였다.

KLIPS는 개인의 인구사회적 특성, 가구의 경제적 여건과 같은 기본적인 정보 외에 개인이 참여하는 노동시장 일자리 특성, 노동소득과 근로시간을 포함한 근로조건과 근로환경 등 다양한 일자리 정보를 제공하는 패널자료이다. 이 연구에서는 개인의 연령을 기준으로 노동시장 일자리의 종사상 지위 변화를 추적하여 노동계적을 측정하며, 노동계적 유형별 특성 차이를 비교한다. KLIPS가 제공하는 다양한 변수는 이 연구의 주제에 적합한 특성을 지닌다.

게다가 KLIPS는 고령자의 노동계적을 살펴볼 수 있는 다른 패널자료에 비해 조사주기가 짧다는 장점이 있다. 고령화연구패널조사(KLoSA)나 국민노후보장패널조사(KReIS)도 고령자의 노동계적을 측정할 수 있지만, 2년 주기로 조사가 진행되어 기본조사에 포함된 주요 변수들의 변화를 2년 단위로 제공하는 한계가 있다. 그에 비해 KLIPS는 노동시장 지위 변화와 함께 개인과 일자리의 특성 변화도 더 세밀하게 확인할 수 있다는 장점이 있다.

이 연구에서는 KLIPS 13차(2010년)~25차(2022년) 자료를 사용한다. 13차(2010년) 자료부터 사용하는 것은 2013년 60세 이상 정년 의무화 법안이 발표되기 전까지 기업에서 가장 많이 관측되는 정년이 58세였고, 정년 의무화 법안이 2016-2017년에 시행되었지만, 노동시장에서는 법안 발표 시점부터 정년 조정이 이미 시작되었다는 점을 고려한 결정이다. 13차 조사가 시행된 2010년에 55세인 고령자는 2013년에 58세였으므로, 법안 발표 이후 조정되기 시작한 정년을 적용받았을 가능성이 높다.

연구의 분석대상 연령범위는 55세부터 62세이다. 55세는 임금피크제를 적용하는 일부 기업에서 임금 감액이 시작되는 가장 이른 연령에 해당하고, 62세는 법정 최소 정년인 60세를 지나서 재고용 또는 재취업 여부를 확인할 수 있는 최소한의 연령에 해당한다. 55세부터 62세까지 고령자의 노동시장 지위 변화를 추적하면, 어떤 고령자가 정년까지 주된 일자리를 안정적으로 유지하는지를 넘어서, 정년 이후에도 해당 일자리를 유지하는지 여부까지도 확인할 수 있다. 역으로는, 정년을 전후하여 주된 일자리를 안정적으로 유지한 집단에 속하지 않은 다른 고령자는 같은 연령대 기간에 어떤 방식으

로 노동시장에 참여하는지를 비교할 수 있다.

분석자료는 연도별로 제공되는 패널자료를 고령자 개인의 연령을 기준으로 재구성하여 활용한다. 특정 기간에 조사된 패널자료에서 관측되는 고령자를 분석하면, 개인에 따라 분석에 포함되는 연령대가 상이하여 고령기의 생애과정 특성을 온전하게 확인하기 어렵다. 각 차수의 패널자료에서 특정 연령 코호트만 추적해서 분석자료를 생성하는 경우, 한 연령 코호트 기준으로는 55세부터 62세까지 8개 시점의 자료만 필요하지만, 하나의 연령 코호트만으로는 노동궤적 유형화 분석에 필요한 사례 수를 충분히 확보하기 어려운 문제가 있다.

이 연구에서는 이승호 외(2020)에서 보여준 방식을 수정하여 적용한다. 먼저, KLIPS 13차(2010년)~25차(2022년) 자료에서 분석대상 연령범위인 55세부터 62세까지의 기간 동안 KLIPS에 연속으로 응답한 사례를 추출하고, 복수의 코호트 자료를 개인의 연령 기준으로 재배치한다. 개인별로는 55세부터 62세까지의 8개 시점 정보만 포함되지만, 분석자료에는 13차

〈표 3-1〉 연령별 KLIPS 차수 구성

차수 (조사년도)	55세	56세	57세	58세	59세	60세	61세	62세
13차 (2010년)								
14차 (2011년)								
15차 (2012년)								
16차 (2013년)								
17차 (2014년)								
18차 (2015년)								
19차 (2016년)								
20차 (2017년)								
21차 (2018년)								
22차 (2019년)								
23차 (2020년)								
24차 (2021년)								
25차 (2022년)								

자료 : 저자 작성.

(2010년)부터 25차(2022년)까지 13개 시점의 자료가 사용된다. 다음으로 55세부터 62세까지 고령자 개인의 연령 기준으로 재구성한 자료를 다시 해당 차수의 기본조사 자료와 병합하여, 노동계적 유형별 인구사회적 특성, 일자리 특성을 비교한다.

〈표 3-1〉은 이 연구에서 사용하는 분석자료의 연령별 코호트 구성을 보여준다. 음영으로 표시된 차수별 연령 집단이 분석에 포함되었고, 대각선으로 연결된 8개 집단이 각각의 연령 코호트를 의미한다. 최종적으로 분석에 포함된 사례는 55세부터 62세까지의 기간에 모두 응답한 1,207명이다. 모든 분석에는 개인별 62세 시점의 2009년 통합표본 중단가중치를 적용하였다.

2. 분석방법

고령자의 노동시장 지위 변화는 배열분석(sequence analysis)과 군집분석(cluster analysis)을 활용하여 유형화한다. 배열은 시계열 자료에서 관측되는 사건을 순서대로 결합하여 구성하며, 이 연구에서는 55세부터 62세까지 고령자 개인이 경험한 노동시장 종사상 지위 변화 경로를 의미한다. 이 연구에서 고령자 노동계적 유형화에 적용한 방법은 다음과 같다.

첫째, 고령자가 경험한 노동시장 일자리를 정규직 임금근로, 비정규직 임금근로, 비임금근로, 비취업의 네 가지로 구분하고, 시간에 따른 고령자 개인의 노동시장 지위 변화에 기초하여 배열을 구성하였다. 정규직 임금근로 지위는 KLIPS에서 확인되는 노동시장 종사상 지위가 상용직이면서, 고령근로자가 스스로 정규직이라고 여기는 경우로 정의하였다. 비정규직 임금근로는 그 외의 상용직 근로자와 임시·일용직 근로자를 포함하였다. 비임금근로는 고용주, 자영업자, 무급가족종사자를 포함하였고, 실업자와 비경제활동인구는 비취업자로 구분하였다.

둘째, 고령자 개인의 노동계적 배열을 정의한 뒤, 최적일치법(optimal matching; OM)을 적용하여 개별 배열들 사이의 거리를 측정하였다. 앞서 정의한 개인별 노동계적 배열을 두 개씩 짝지은 뒤, 두 배열을 동일하게 만드는 데 소요되는 비용으로 배열의 거리값을 산출하는 방식이다(조미라, 2017: 65). 두 배열 간 거리는 한 배열에서의 특정 시점 노동시장 지위를 다

른 지위로 대체(substitution)하거나, 특정 시점의 노동시장 지위를 삭제 또는 삽입(indel)하는 방식을 조합하여 측정하며, 삽입/삭제와 대체에 부여하는 비용(cost)에 따라 산출되는 거리값이 달라진다. 여기서는 한국 노동시장이 분절되어 있다는 기존 연구결과를 참고하여, 네 가지 노동시장 지위의 대체 비용을 차등 적용하고, 연령에 따른 변화 추이에 초점을 두는 연구 목적을 고려하여 삽입/삭제 비용을 높게 설정하였다.⁸⁾⁹⁾

셋째, OM으로 측정한 배열 거리에 기초하여, 비슷한 배열을 한 집단으로 묶는 군집분석을 수행하였다. 군집의 수는 고령자 노동궤적을 다룬 기존 연구의 분석결과를 참고하였고, 유형별 특성을 비교하는 2차 분석을 위한 최소 사례 수를 포함하는 결과를 선택하였다.

제3절 노동궤적 유형화

1. 분석대상의 특성

다음의 <표 3-2>는 분석대상에 포함된 고령자의 일반적 특성을 보여준다. 성, 교육수준은 시불변 변수로 간주하여 55세 시점의 분포만 제시하였고, 결혼지위, 가구주와의 관계, 가구규모 및 거주 지역 변수는 연령 증가에 따른 변화를 살펴보기 위해 55세와 62세의 두 시점 분포를 각각 제시하였다.

성별 분포에서는 여성 고령자 비중이 52.5%로 남성(47.5%)보다 많았다. 통계청 2020년 인구총조사에 의하면, 55~59세 연령의 성비는 100.5로 남성

8) 이 연구에서 배열의 거리 측정에 적용한 대체 비용 매트릭스는 (0, 3, 3, 8 \ 3, 0, 2, 4 \ 3, 2, 0, 4 \ 8, 4, 4, 0)이고, 삽입/삭제 비용은 12를 부여하였다. 매트릭스의 행과 열은 정규직 임금근로, 비정규직 임금근로, 비임금근로, 비취업 순서이다.

9) 이승호 외(2020)에서 적용한 비용과 비교하면, 정규직 임금근로에서 다른 노동시장 지위로 이직하는 비용을 더 높게 설정하고, 비취업으로의 전환도 정규직과 다른 노동시장 지위를 차등 설정했다는 차이가 있다. 이는 본 연구의 주제를 고려하여, 정규직 임금근로에서의 이직 시점에 따라 노동궤적 유형을 구분하기 위한 조치이다.

〈표 3-2〉 분석대상의 일반적 특성

(단위 : %)

	연령			연령	
	55세	62세		55세	62세
성			가구 규모		
남성	47.5		1명	6.7	10.9
여성	52.5		2명	21.0	41.3
교육수준			3명 이상	72.3	47.8
초등 이하	18.0		거주지역		
중학교	22.8		대도시	50.2	47.0
고등학교	39.2		기타	49.8	53.0
대학 이상	20.1		55세 진입 시점		
결혼지위			2010년	15.3	
배우자 있음	83.3	81.2	2011년	15.6	
배우자 없음	16.7	18.8	2012년	13.8	
가구주와의 관계			2013년	17.1	
가구주	55.4	57.8	2014년	17.9	
기타	44.6	42.2	2015년	20.3	

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

이 더 많고, 60~64세 성비는 97.1로 여성이 더 많다. 이 연구의 분석대상 성비는 약 90.5로 여성 고령자 비중이 실제 성비보다 높다는 점에 유의할 필요가 있다. 여성 고령자는 남성에 비해 노동시장에서 취약한 일자리에 종사하는 비중이 높고, 그로 인해 주된 일자리에 안정적으로 종사하는 비중은 과소하게, 불안정 일자리에 종사하는 비중은 과다하게 도출될 가능성이 있다.

교육수준 분포에서는 고등학교까지 졸업한 비중이 39.2%로 가장 많았고, 중학교 졸업 22.8%, 대학 재학 이상 20.1%, 초등학교 졸업 이하 비중이 18.0% 순서였다. 2020년 인구센서스에 의하면, 60~64세 연령집단의 교육수준에서 고등학교 졸업자 비중이 52.1%, 대학 이상이 23.5%로 이 연구의 분석대상 고령자보다 많았고, 중학교 졸업은 19.5%, 초등학교 졸업 이하는 4.9%로 이 연구보다 낮았다. 베이비붐 세대의 고령기 진입으로 고령자 집단의 교육수준이 이전 세대에 비해 빠르게 상향 조정되고 있다는 점을 감안하

더라도, 분석대상 집단의 교육수준 분포는 실제보다 낮게 측정되었을 가능성을 배제하기 어려워 보인다.

55세 시점에 배우자가 있는 고령자 비중은 83.3%였지만, 62세에는 이 비중이 81.2%로 감소하였다. 고령자 본인이 가구주인 비중은 55세에 55.4%에서 62세 시점에는 57.8%로 증가하는 변화를 보였다. 관련하여, 고령자가 속한 가구규모 분포에서도 55세 시점에는 1인 가구 비중이 6.7% 수준이었지만, 62세 시점에는 10.9%까지 증가하였다. 반면 3인 가구 비중은 55세 72.3%에서 62세 47.8%로 크게 감소하였다. 이 연구에서 관심을 가지는 55~62세 시기는 자녀가 부모로부터 독립을 하는 시기에 해당하고, 고령자의 연령이 증가하면서 배우자와 이혼, 별거, 사별하는 비중이 늘어난 것을 반영하는 결과이다.

55세에는 대도시에 거주하는 비중이 50.2%로 절반을 넘었지만, 62세 시점에는 47.0%로 다소 감소하였다. 연령대가 높아질수록 대도시보다 중소도시나 농어촌으로 이주하는 비중이 증가하는 경향을 보여준다.

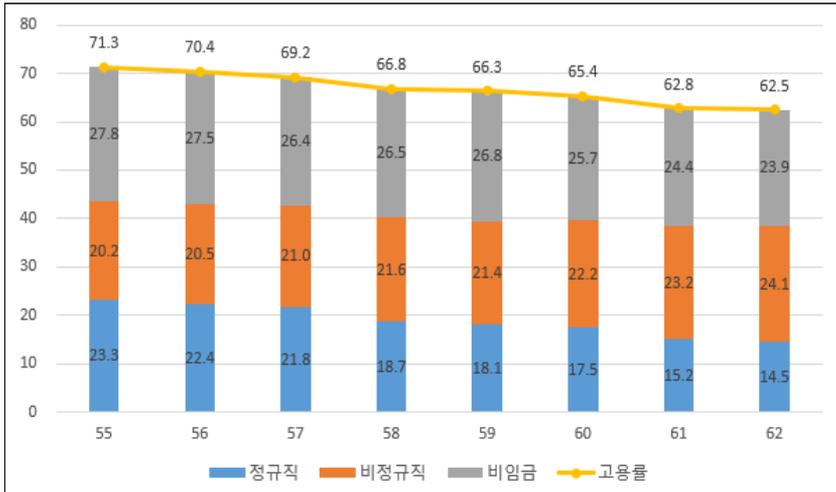
55세에 진입한 시점의 분포는 분석에 포함된 연령 코호트의 분포를 의미한다. 2010년에 55세에 진입한 코호트(1955년생) 비중이 15.3%, 2015년에 55세에 진입한 코호트(1960년생) 비중이 20.3%로, 대체로 최근 연령 코호트의 비중이 높은 양상을 보였다. 베이비붐 세대(1955~1963년생)가 다른 코호트에 비해 인구규모가 크다는 점이 반영된 것으로 볼 수 있다.

다음의 [그림 3-1]은 분석대상 고령자의 연령별 고용률과 종사상 지위 구성 변화 추이를 보여준다. 55세 시점의 고용률은 71.3%였고, 연령이 증가함에 따라 고용률이 감소하여 62세 시점에는 고용률이 62.5%였다. 7년의 시기 동안 분석대상 고령자의 고용률이 약 8.8%p 감소하였고, 연령이 1세 증가할수록 고용률이 약 1.3%p 낮아진 셈이다. 연령별 고용률 감소 정도를 구분해서 보면, 58~59세 구간의 고용률 감소가 0.5%p로 가장 작았고, 60~61세 구간에서의 고용률 감소가 2.6%p, 57~58세 구간의 고용률 감소가 2.4%p로 큰 편이었다. 60세는 법정 정년이라는 점에서 노동시장 제도가 영향을 미친 결과로 추정되지만, 57세 시점의 고용률 감소가 다른 연령보다 크게 관측된 부분은 주목할 필요가 있어 보인다.

다만, 연령 기준으로 종합한 통계치는 여러 차수의 KLIPS에서 측정한 정

[그림 3-1] 연령 증가에 따른 고용률과 종사상 지위 변화

(단위 : %)



자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

보가 혼재되어 있다는 점에 유의해야 한다. 55세 시점의 고용률은 13차(2010년)부터 18차(2015년)까지 측정된 값의 평균이고, 62세 시점의 고용률은 20차(2017년)부터 25차(2022년)까지 측정된 값의 평균이다. 따라서 이 그림은 연령 증가로 인한 고용률 변화와 시간에 따른 노동시장 구조 변화의 영향이 포함된 결과로 해석해야 한다.

분석대상 취업자의 종사상 지위별 분포를 보면, 정규직 근로자 비중은 55세 고령자의 23.3%에서 62세 시점에는 14.5%로 약 8.8%p 감소한 반면, 비정규직 근로자 비중은 같은 기간 20.2%(55세)에서 24.1%로 약 3.9%p 증가하였다. 비임금근로자 비중은 55세 시점 27.8%에서 62세 시점 23.9%로 3.9%p 감소했다. 그림에서 수치로 제시하지 않았지만, 비취업자 규모는 55세 시점 28.7%에서 62세 시점 37.5%로 약 8.8%p 증가하였다. 55~62세 기간의 고용률 감소는 주로 정규직 임금근로 일자리에서의 이탈이 주된 요인이라는 점을 확인할 수 있다.

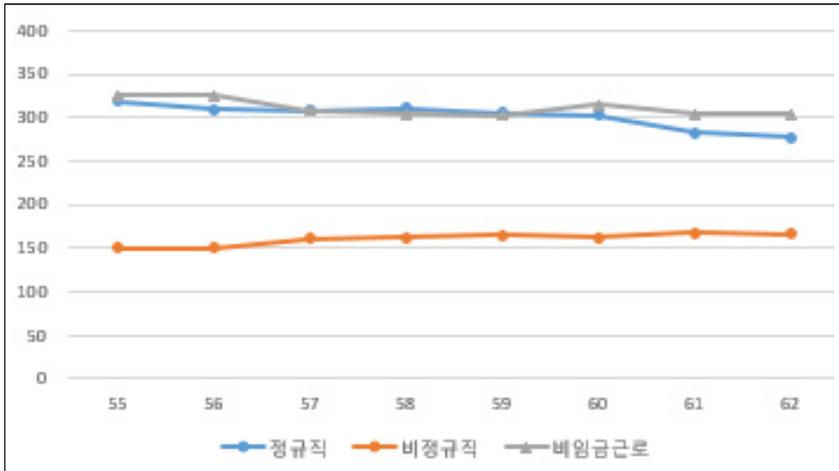
연령 구간별로 구분해서 살펴보면, 정규직 근로자 비중의 감소는 57~58세 구간에서 3.1%p가 감소하여 60~61세 구간(-2.3%p)보다 감소 폭이 더 컸다. 비정규직 근로자 비중 증가는 50대 후반보다 60세 이후에 더 크게 나타

났다. 비임금근로자 비중의 감소는 60~61세 구간(-1.3%p)과 56~57세 구간(-1.1%p)의 변화가 다른 연령 구간보다 큰 편이었다. 57~58세 구간에 감소한 정규직 근로자 일부는 비정규직(+0.6%p)과 비임금근로(+0.1%p)로 이행한 것으로 보이지만, 두 종사상 지위의 비중 변화 규모를 고려하면 다수는 노동시장에서 이탈했을 가능성이 높다.¹⁰⁾ 60~61세 구간에서도 정규직 근로자 감소(-2.3%p)에 비해 비정규직 근로자 증가(+1.0%p) 규모가 작은 편이고, 같은 기간 비임금근로자도 감소(-1.3%p)한 것을 고려하면, 정년퇴직 후 노동시장 은퇴를 결정한 사례가 적지 않아 보인다.

다음의 [그림 3-2]는 분석대상 고령자의 연령별 노동소득 변화 추이를 보여준다. 노동소득은 임금근로자의 임금소득과 자영업자의 사업소득을 포함한 소득을 의미한다.¹¹⁾ 종사상 지위별 노동소득을 비교하기 위해, 정규직 근로자, 비정규직 근로자, 비임금근로자 집단을 구분하였다. 물가 변화를 고려하여 모든 시점의 노동소득을 2020년의 실질가치로 조정하였고, 극단치

[그림 3-2] 연령 증가에 따른 노동소득 변화

(단위 : 만 원/월)



자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

10) 이 연구의 분석대상 시기를 고려하면, 2016년 정년의무화 시행 전에 58세 정년 퇴직한 고령자가 포함되었을 수 있다.

11) 소득을 보고하지 않은 사례는 이 분석에서 제외하였다.

로 인한 영향을 줄이기 위해 각 시기별 임금소득과 사업소득을 중위값의 10배를 기준으로 탑코딩하였다.

55~62세 기간의 노동소득에서 가장 두드러진 차이는 정규직 근로자, 비임금근로자의 월평균 소득이 300만 원 전후로 비슷한 수준에서 시작하는 반면, 비정규직 근로자의 월평균 노동소득은 150만 원 안팎으로 다른 두 집단의 절반 정도라는 점이다. 정규직 근로자와 비임금근로자의 노동소득 수준은 비슷하지만, 비임금근로자의 노동소득 표준편차가 정규직 근로자보다 두 배가량 높았다. 이는 50대와 60대 고령자를 구분해서 연령별 노동소득 변화 추이를 확인한 이승호 외(2020)의 결과와도 일치한다.

50대 후반과 60대 초반 연령을 연결한 분석을 통해서 기존 연구에서 확인하지 못한 60세 전후의 변화 추이를 확인할 수 있었다. 정규직 근로자의 월평균 노동소득은 55세 319.1만 원에서 56세 309.3만 원으로 10만 원가량 감소한 이후로 60세(302.3만 원)까지는 비교적 큰 변화가 없었지만, 61세에는 282.7만 원으로 19.6만 원이 감소하였고, 62세에는 276.7만 원으로 6.0만 원이 더 줄었다. 정규직 근로자의 임금이 정년 이후 감소했다기보다는, 상대적으로 임금이 높은 대기업의 정년제 운영 비중이 높아져 정년 이후 정규직 근로자 집단에서 소기업 종사자 비중이 높아지기 때문이다.

비임금근로자의 노동소득은 55~56세 시점에는 비슷한 수준을 유지하다가 57세에 월 17.6만 원이 감소하였고, 이후로는 62세까지 대체로 비슷한 수준의 노동소득을 유지하였다. 다만 앞에서 언급했듯이, 높은 표준편차를 고려하면 연령별 노동소득의 평균이 비슷하게 유지되었을 뿐, 개별 자영업자가 62세까지 안정적인 노동소득을 벌고 있다는 의미로는 볼 수 없다.

흥미로운 결과로, 비정규 근로자의 월평균 노동소득은 연령에 따라 증가하는 추이를 보였다. 기울기가 가파른 것은 아니지만, 55세 시점의 비정규 근로자 노동소득은 월 150.1만 원 수준이었고, 62세 시점에는 월 166.4만 원으로 16.3만 원 높아졌다. 비정규 근로자의 월평균 임금이 연령에 따라 높아졌다기보다는 새로 비정규직 일자리로 진입한 고령자가 기존의 비정규직 근로자보다 상대적으로 많은 임금을 받았기 때문으로 추정된다. 이 그림만으로 확인할 수 없지만, 50대 후반에 주된 일자리에서 이탈한 고령자가 비정규직 일자리로 진입하여 기존 비정규직 근로자보다 높은 임금을 받았을

수 있다. 다만 앞의 [그림 3-1]에서 정규직 근로자의 비중이 57~58세 구간에서 크게 감소한 반면, [그림 3-2]의 비정규직 근로자 노동소득은 56~57세 구간에서 상대적으로 크게 증가하여, 주된 일자리 조기퇴직 시점과 비정규직 임금 증가 시점이 완전히 일치하지는 않았다.

2. 60세 전후 고령자의 노동계약 유형

다음의 <표 3-3>과 [그림 3-3]에서는 2010년부터 2022년 사이에 55~62세를 경험한 고령자의 노동계약을 10가지 유형으로 구분한 결과를 정리하였다. <표 3-3>에서는 개별 노동계약 유형에 속한 사례 수와 전체 분석대상에서 차지하는 비중을 보여주고, [그림 3-3]에서는 각 유형에 속한 고령자의 55~62세 구간 노동시장 지위 구성 변화를 시각화하여 보여준다.

정규직 유지형(T1)은 55세부터 62세까지의 기간 대부분을 정규직 근로자로 보낸 고령자로 분석대상 고령자의 9.8%를 차지하였다. 55세 시점에 정규직 근로자 지위로 관측되는 다른 유형과 비교해서, 정규직 유지형이 지닌 가장 큰 차이는 법정 최소 정년인 60세 이후에도 기존과 동일하게 정규직 근로자 지위를 유지하고 있다는 점이다. 정년 이후에 같은 사업장에 재고용되는 경우에는 이전까지의 고용계약을 종료하고, 계약직으로 다시 고용계약을 체결하는 경우가 일반적이다. 60세 이후에도 정규직 근로자 지위를 유지한다는 것은 해당 사업체가 정년을 적용하지 않거나, 정년을 62세 이상으로 적용하고 있거나, 기존 일자리에서 정년 퇴직한 뒤에 다른 일자리에서 정규직으로 재취업한 경우 등이 포함되었을 것이다. 다만, 2022년 사업체노동력조사 부가조사에 의하면, 정년제를 운영하는 사업체는 전체의 22.0% 수준이고, 62세 이상 정년을 적용하는 사업체는 그중에서도 21.1%에 그친다. 정년 퇴직 후 실업급여를 수급하지 않고 바로 정규직 일자리로 재취업하는 사례가 적다는 점을 고려하면, 이 유형에 속한 고령자의 다수는 정년이 없는 소규모 사업체에서 기존의 고용계약을 62세까지 유지한 경우에 해당할 것이다.

정년은퇴 및 재고용형(T2)은 분석대상 고령자의 4.7%를 차지하였다. 이 유형에 속한 고령자는 60세 시점까지 정규직 근로자 지위를 유지하지만, 60

〈표 3-3〉 55~62세 고령자의 노동계적 유형화 결과

번호	유형명	가중치 비적용 (N)	가중치 적용 (%)
T1	정규직 유지형	109	9.8
T2	정년은퇴 및 재취업형	53	4.7
T3	비정규직 유지형	236	18.4
T4	비임금 유지형	319	24.4
T5	비정규직 은퇴형	52	4.4
T6	정규직 진입형	38	2.8
T7	조기퇴직 재취업형	70	6.2
T8	조기은퇴형	22	2.0
T9	불안정 일자리 조기은퇴형	53	4.1
T10	비취업 유지형	255	23.4
계		1,207	100.0

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

세 또는 61세 이후 시점에 비취업 또는 비정규직 일자리로 이행하는 궤적을 보였다. 정년까지 주된 일자리를 유지하다가 이후 노동시장에서 은퇴하거나 재취업한 경우가 이 유형에 포함될 수 있다. 다만, 비정규직 일자리로 재취업한 사례에는 동일 사업장에서 재고용된 경우가 포함된다. 주된 일자리에서 이탈하는 시점이 60세와 61세로 구분되는 것은 실제로 61세 정년을 적용하고 있는 기업도 있지만, 60세 정년을 적용하더라도 취업규칙이나 관례적으로 구체적인 정년 적용 시점이 다를 수 있기 때문이다. 예컨대, 동일하게 60세 정년을 적용하더라도, A기업은 60세가 되는 시점에 퇴직을 하고, B기업은 60세가 된 해의 연말에 퇴직을 할 수도 있다.

비정규직 유지형(T3)은 55~62세 기간에 대체로 비정규직 근로자 지위를 유지한 집단으로, 분석대상 고령자의 18.4%를 차지하였다. 비정규직 일자리는 계약기간이 정해져 있는 경우가 대부분이므로, 비정규직 근로자 지위를 유지하더라도 동일한 일자리에서 안정적인 고용을 보장받은 것으로 보기는 어렵다. 다만, 이 유형에 속한 고령자는 다른 고용 불안정 유형에 비해 실직을 경험한 기간이 짧을 수 있다.

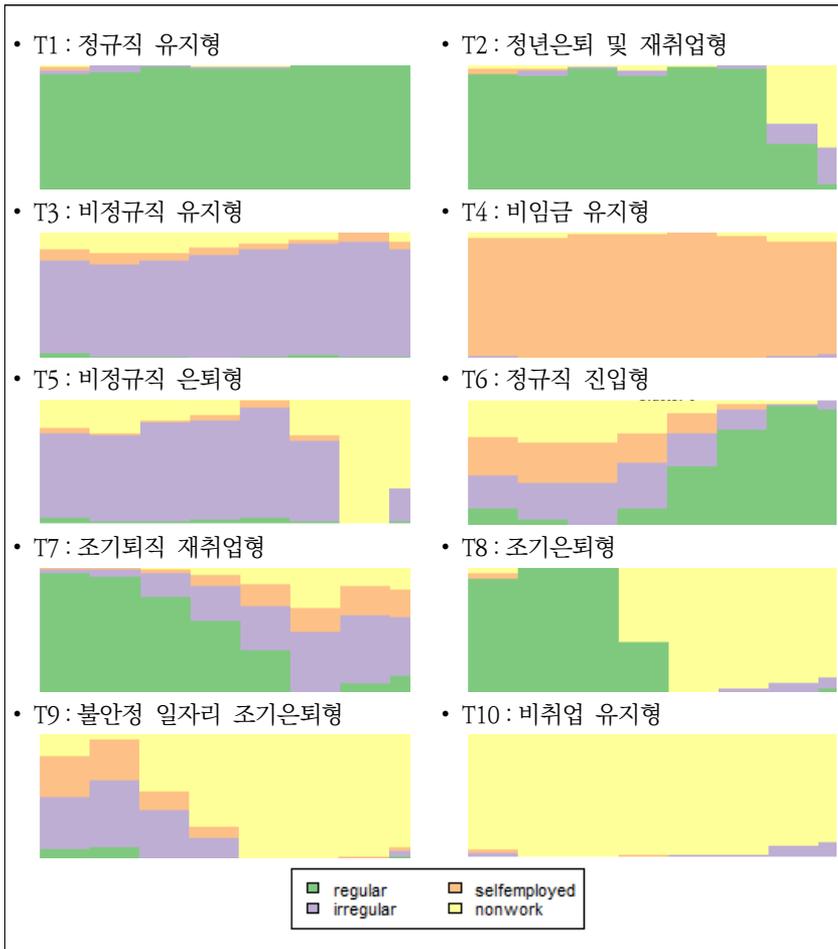
비임금 유지형(T4)은 50대 중후반과 60대 초반 시기의 대부분을 비임금 근로자로 보낸 고령자로 구성되며, 전체 분석대상의 24.4%를 차지하였다. 이 연구에서 구분한 고령자 노동계약 유형에서 가장 큰 규모에 해당하는데, 고용주와 자영업자 외에 농업 종사자와 무급가족종사자도 이 유형에 포함된다. 2010년대 이후 50대 고령자에서 상용직 근로자 비중이 증가하고, 비임금근로 비중은 이전에 비해 큰 폭으로 감소하고 있지만(이승호 외, 2022), 여전히 다수의 고령자는 비임금근로에서의 노동소득으로 생계를 유지하고 있음을 보여준다.

비정규직 은퇴형(T5)은 55세부터 60세까지 대체로 비정규직 일자리를 유지하다가 59세와 60세 시점에 노동시장에서 이탈하는 고령자로 구성되며, 분석대상의 4.4%를 차지하였다. 이 유형의 고령자는 50대 중후반의 기간에도 비정규직 유지형에 비해 실직 경험 비중이 높았다. 59~60세 이후에 노동시장에서 이탈하는 변화는 건강이나 개인적인 이유로 은퇴를 결정했을 수도 있지만, 기존 일자리 계약기간이 종료된 이후에 새로운 일자리를 찾지 못한 사례가 다수일 것으로 추정된다. 법적으로 정년의 적용 대상은 정규직 근로자로 제한되지만, 노동시장 측면에서는 비정규 일자리의 고령 노동력 수요에도 간접적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

정규직 진입형(T6)은 기존 연구에서 관측되지 않은 노동계약 유형으로, 분석대상의 2.8%를 차지했다. 이 유형의 고령자는 50대 중반 기간에 비정규직 근로자나 비임금근로자 지위를 유지하다가 59세와 60세 시점에 정규직 일자리로 이행하는 경로를 보였다. 이 유형으로 분류된 고령자가 많지는 않지만, 주된 일자리에서의 고용기간 연장을 고민하는 시점에 주목할 필요가 있는 유형이다. 주된 일자리에서의 정년 후 고용기간을 연장하는 정책의 효과는 정규직 근로자 지위로 정년에 도달한 고령자 규모에 따라 결정된다. 이전까지의 정책은 주된 일자리에서 조기에 이탈하는 고령자를 줄이는 데 초점을 두었지만, 이전에 주된 일자리에서 이탈한 고령자가 다시 정규직 일자리로 진입하는 경로도 정책 효과를 높이는 방안의 하나로 고려될 수 있다. 이 유형의 고령자는 60세 즈음에 진입한 정규직 일자리를 62세까지 유지하였다.

조기퇴직 재취업형(T7)은 정규직 임금근로 일자리에서 50대 후반에 퇴직

[그림 3-3] 55~62세 고령자의 노동계적 유형별 종사상 지위 변화



자료: 저자 작성.

한 후 비정규직 일자리나 비임금 일자리로 이행하는 경로를 보였다. 전체 분석대상의 6.2%가 이 유형에 해당하였다. 어떤 이유로든 주된 일자리를 정년 전에 그만두고, 다른 일자리로 이행한 경로가 이 유형에 속할 수 있다. 다만 이 유형에는 59세까지 정규직 일자리를 유지하다가 비정규직 일자리로 이행한 사례도 일부 포함하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 정년을 60세에 딱 도달한 시점으로 적용하는 기업의 경우, 정년 후 주된 일자리에서 재고용되거나, 다른 일자리로 재취업한 사례가 이 유형으로 분류될 수 있다.

조기은퇴형(T8)은 정규직 임금근로 일자리에 50대 후반에 완전히 은퇴하는 경로로 구성되며, 분석대상 고령자의 2.0%를 차지하였다. 이 연구에서 구분한 고령자 노동계적 가운데 가장 규모가 작은 유형에 해당한다. 정규직 근로자는 최소한 정년까지 안정적인 고용이 보장되지만, 이 유형의 고령자는 어떤 이유로든 해당 일자리를 그만둔 이후 노동시장에 참여하지 않았다. 주된 일자리 고용기간을 연장하기 위한 정책 대응에는 이 유형에 속하는 고령자 비중을 줄이기 위한 노력도 포함될 것이다.

불안정 일자리 조기은퇴형(T9)은 50대 중반에 비정규직과 비임금 일자리를 유지하다가 노동시장에서 완전히 이탈하는 경로가 포함된다. 전체 분석대상의 4.1% 고령자가 이 유형으로 분류되었다. 50대 중반의 연령은 60세 이후 연령대에 비해 상대적으로 노동시장에서 취업할 수 있는 기회가 더 많지만, 이 유형의 고령자들은 자발적으로 노동시장에서 은퇴를 결정했거나, 노동시장에서 재취업할 일자리를 찾지 못한 것으로 보인다.

마지막으로 비취업 유지형(T10)은 55~62세 기간 동안 노동시장에 거의 참여하지 않은 고령자로 구성되었다. 이승호 외(2020)의 연구에서는 50대 고령자의 19.8%, 60대 고령자의 38.0%가 이 유형으로 분류된 바 있는데, 분석대상의 연령이 50대와 60대에 걸쳐 있는 이 연구에서는 그 중간에 해당하는 23.4% 고령자가 이 유형에 해당하였다.

60세 전후 고령자의 노동계적을 유형화한 분석에서는 다음과 같은 결과에 주목할 필요가 있다. 첫째, 정년까지 정규직 근로자 지위를 유지하는 집단의 규모는 정규직 유지형(T1)과 정년은퇴형(T2)을 합하면 대략 14.5% 수준이었다. 조기퇴직 재취업형(T7)에 일부 정년퇴직자가 포함되었을 가능성을 고려하더라도 전체 고령자의 20%가 채 되지 않는다. 주된 일자리에서의 정년 후 고용기간 연장을 위해서는 이 비중을 높이기 위한 정책 대안을 고민할 필요가 있다.

둘째, 정년에 도달한 정규직 근로자는 기존 고용계약을 유지하는 집단(T1), 노동시장에서 은퇴하는 집단(T2 일부), 기존 일자리에 재고용되거나, 다른 일자리에 재취업하는 집단(T2 일부, T7 일부)으로 구분된다. 이러한 차이는 정년연장이나 고용연장과 같은 정책에 대한 대응 방식의 차이로 이어질 가능성이 크다는 점에서, 각 유형에 속한 고령자 및 일자리 특성을 상세

히 확인하는 것이 요구된다.

셋째, 비정규직 일자리는 정년제 적용 대상이 아니지만, 법정 최소 정년인 60세 시점에 노동시장에서 은퇴하는 유형이 확인되었다. 기존 연구에서는 60세 이후 노동시장에서 재취업 기회가 확연하게 줄어드는 경향을 보고한 바 있는데(이승호 외, 2021; 이다미 외, 2022 등), 법정 정년이 노동시장 내 고령 노동력에 대한 사회적 인식에 영향을 미친 결과일 수 있다. 정년연장의 직·간접적인 효과에 대한 다양한 접근이 필요해 보인다.

넷째, 고령자의 약 6.1%는 정년에 이르기 한참 전에 노동시장에서 이탈하는 유형(T8, T9)에 속하였다. 이 연구에서는 55세 이후 연령대만 분석에서 다루었으므로, 그 이전에 노동시장에서 이탈한 고령자가 비취업 유지형(T10)에 포함되어 있다는 점을 고려하면, 정년 전에 노동시장에서 이탈하는 고령자 비중은 이보다 더 많을 것이다. 정년 후 고용기간 연장에 초점을 두는 것이 중요하겠지만, 노동시장에서 조기은퇴하는 고령자에 대한 정책 대응도 지속될 필요가 있다.

제4절 노동궤적 유형별 특성

1. 고령자 특성 및 유형별 비중 변화

다음의 <표 3-4>에서는 분석대상 고령자의 노동궤적 유형별 성, 교육수준, 연령 코호트 분포를 정리하였다. 성별 분포를 보면, 남성 고령자 비중이 높게 나타난 유형은 정규직 유지형(T1, 69.4%), 정년은퇴 및 재취업형(T2, 68.5%), 비임금 유지형(T4, 60.7%), 정규직 진입형(T6, 50.7%), 조기퇴직 재취업형(T7, 73.2%), 조기은퇴형(T8, 65.3%)의 여섯 가지였다. 비임금 유지형(T4)을 제외한 다섯 가지는 모두 55~62세 기간 중 어느 시점에서 정규직 근로자 비중이 높게 관측된 유형에 해당한다. 고령기에 정규직 근로자로 종사하는 취업자 집단에서 남성 근로자 비중이 매우 높다는 점을 반영하는 결과로 볼 수 있다.

특히, 조기퇴직 재취업형(T7)에서 남성 고령자 비중이 가장 높게 관측되었는데, 정규직 일자리를 유지하는 근로자보다 조기퇴직을 선택하는 근로자의 경제적 여건이 더 여유가 있을 가능성이 있다. 비임금 유지형(T4)에서도 남성 고령자 비중이 높게 나타난 것은 노동시장에서 여성 고령자가 취업할 수 있는 일자리가 상대적으로 노동시장에서 기대할 수 있는 소득수준이 낮은 비정규직 일자리로 제한되어 있는 현실을 보여준다.

여성 고령자 비중이 높게 관측된 유형은 비정규직 유지형(T3, 53.8%), 비정규직 은퇴형(T5, 57.9%), 불안정 일자리 조기은퇴형(T9, 70.5%), 비취업 유지형(T10, 83.0%)의 네 가지였다. 비취업 유지형(T10)을 제외하면, 비정규직 일자리에 종사하는 비중이 높은 유형에 해당한다.

노동계적 유형별 교육수준 분포에서도 비슷한 양상을 확인할 수 있다. 55세 시점에 남성 정규직 근로자 비중이 높게 나타난 정규직 유지형(T1), 정년 은퇴 및 재취업형(T2), 조기퇴직 재취업형(T7), 조기은퇴형(T8)에서는 대학교 이상의 학력을 보유한 고령자 비중이 다른 유형보다 높았다. 정규직 진입

〈표 3-4〉 55~62세 고령자의 노동계적 유형별 개인 특성

		T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9	T10
성	남성	69.4	68.5	46.3	60.7	42.2	50.7	73.2	65.3	29.5	17.0
	여성	30.6	31.5	53.8	39.3	57.9	49.3	16.8	34.7	70.5	83.0
학력	초등	8.4	12.7	21.7	16.7	28.4	3.6	17.3	16.9	24.3	20.3
	중등	14.0	20.1	27.1	24.0	14.8	39.1	14.6	9.0	30.2	24.0
	고등	37.6	38.1	40.1	40.4	41.0	40.2	33.0	19.0	42.8	40.3
	대학	40.1	29.0	11.1	18.9	15.8	17.1	35.2	55.1	2.7	15.4
55세 진입 시점	2010	12.3	6.9	14.4	15.6	14.1	8.6	11.0	16.7	23.5	19.0
	2011	11.0	8.6	15.4	16.8	7.3	6.1	23.9	24.3	17.5	18.0
	2012	8.8	12.0	16.6	13.9	6.4	19.9	16.7	34.8	9.4	12.9
	2013	22.4	31.5	15.4	16.6	19.3	7.2	12.2	7.2	9.4	18.1
	2014	16.3	22.9	16.6	16.8	19.7	34.0	8.9	27.2	31.8	16.8
	2015	29.2	18.2	21.7	20.2	33.2	24.2	27.3	0.0	8.4	15.3
N		109	53	236	319	52	38	70	22	53	255

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

형(T6)과 비임금 유지형(T4)에서는 남성 고령자 비중이 높았지만, 교육수준 분포에서는 고등학교 졸업 학력을 보유한 사례가 더 많았다.

반대로, 여성 고령자 비중이 높게 관측된 비정규직 유지형(T3), 비정규직 은퇴형(T5), 불안정 일자리 조기은퇴형(T9), 비취업 유지형(T10)에서는 초등학교 졸업 이하 학력을 보유한 고령자 비중이 다른 유형에 비해 높았다. 비슷하게 비정규직 일자리에서 실직과 취업을 반복하는 유형이더라도, 60세 이후까지 비정규직 일자리에 종사하는 유형(T3)에 속한 고령자의 교육수준이 60세 이후 노동시장에서 이탈하는 유형(T3)의 고령자보다 높은 경향을 보였다. 불안정한 일자리에서 조기에 은퇴하는 유형(T9)에서는 대학교 이상 학력을 보유한 고령자 비중이 전체 노동계직 중에 가장 낮게 나타났다.

노동계직 유형별 고령자 분포의 시간에 따른 변화 추이를 확인하고, 노동계직별 비중 변화를 추정하기 위한 목적으로, 유형별 연령 코호트 분포를 살펴보았다. 최근 연령 코호트의 비중이 점점 커지는 유형은 향후 고령자 집단에서의 비중이 증가할 것으로 해석할 수 있고, 반대로 최근 연령 코호트의 비중이 작아지는 유형은 앞으로 비중이 더 작아질 가능성이 있다.

연령 코호트 분포를 보면, 정규직 유지형(T1), 정년은퇴 및 재취업형(T2), 비정규직 은퇴형(T5), 정규직 진입형(T6)에서 2014년과 2015년에 55세에 진입한, 분석대상에서 상대적으로 젊은 층에 속하는 연령 코호트의 비중이 높은 편이었다. 이 중에서 정규직 유지형(T1)과 정년은퇴 및 재취업형(T2)은 정년까지 정규직 일자리를 유지하는 집단에 해당한다. 연령 코호트 분포는 향후 정년에 도달하는 정규직 근로자 비중이 이전보다 증가 추이를 보일 가능성을 시사한다. 앞서 <표 3-2>에서 이 연구의 분석대상에 실제 고령자보다 남성과 고학력자 비중이 과소 포함되었음을 언급하였는데, 정규직 유지형(T1)과 정년은퇴 및 재취업형(T2)은 남성과 고학력자 비중이 높은 유형이기도 하다. 따라서 이 연구의 분석결과에서 추정한 정년 도달 정규직 근로자 비중은 실제보다 적게 추정되었고, 단기적으로 고령자 집단에서 비중이 더 증가할 가능성이 높다.

비정규직 은퇴형(T5)과 정규직 진입형(T6)에서도 최근 연령 코호트의 비중이 높은 편이었다. 비정규직 은퇴형(T5)의 경우, 법, 제도적 측면에서는 정년의 적용을 받지 않는 비정규직 일자리에서 정년 시점에 은퇴하는 집단

이 관측될 이유가 없지만, 노동시장에서는 정년에 은퇴하는 비정규직 근로자 비중이 증가하고 있음을 보여준다. 정규직 진입형(T6)에 속하는 고령자가 증가하는 추이는 정년연장과 고용연장 관련 정책의 대상 집단을 확보할 수 있는 새로운 경로가 될 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

반면, 비임금 유지형(T4)과 조기은퇴형(T8), 비취업 유지형(T10)에서는 최근 연령 코호트의 비중이 감소하는 경향이 나타났다. 비임금 유지형(T4)의 비중 변화는 과거에 비해 비임금 일자리에 종사하는 고령자 비중이 감소하는 경향을 반영한 결과지만, 2020년 이후 코로나19 확산으로 대면 서비스업 중심의 자영업 집단에게 노동시장 충격이 집중된 영향이 혼재되었을 가능성을 배제하기 어렵다. 조기은퇴형(T8)의 경우도 정년연장 과정에서 금융업 등의 일부 산업에서 관측된 명예퇴직이 감소한 것인지 확인하려면 조금 더 긴 시계열 자료가 축적되어야 한다. 이 유형에 포함된 고령자 수가 가장 적게 나타난 점도 유의할 필요가 있다. 비취업 유지형(T10)의 감소 추이는, 최근까지도 여성과 60세 이상 고령자의 고용률이 지속적인 상향 추이를 보이고 있다는 점을 반영하는 결과로 해석할 수 있다.

비정규직 유지형(T3)에서는 다른 유형에 비해 상대적으로 연령 코호트 분포에서 큰 차이를 발견하기 어려웠고, 조기퇴직 재취업형(T7)과 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)에서도 일관된 증가 또는 감소 추이가 보이지 않았다.

2. 일자리 특성

다음의 [그림 3-4]는 분석대상 고령자의 유형별 노동소득과 근로시간의 변화 추이를 보여준다. 노동소득 변수는 임금근로자의 월평균 임금, 비임금 근로자의 월평균 소득을 합하여 측정했고, 임금근로자의 근로시간은 정규 근로시간과 초과근로시간의 합으로, 비임금근로자의 근로시간은 주당 평균 근무시간 변수로 측정하였다.

먼저, 정년까지 정규직 일자리를 유지하는 유형인 정규직 유지형(T1)과 정년은퇴 및 재취업형(T2)의 근로조건을 살펴본다. 정규직 유지형(T1)에 속한 고령자는 월 290만 원 정도의 노동소득을 비교적 안정적으로 유지하였고, 근로시간도 주당 41시간 내외의 수준을 일정하게 유지하였다. 정년은퇴

및 재취업형(T2)의 경우, 60세 정년 전까지는 노동소득이 월평균 350만 원 정도로 나타나 정규직 유지형(T1)보다 60만 원가량 더 높았다. 근로시간에서도 정년은퇴 및 재취업형(T2)에 속한 고령자는 정년 전까지 주 43.6시간을 일해서, 정규직 유지형(T1)의 고령자(같은 연령대 기준, 주 41.7시간)보다 1.9시간 더 길었다. 다만, 정년 이후의 연령대에서는 노동소득과 근로시간 모두 급격히 감소하는 추이를 보였고, 62세의 노동소득은 월 57.6만 원, 근로시간은 주 12.0시간까지 줄어드는 양상을 보였다. 두 노동계직의 이러한 차이는 정년 이후 기존의 고용계약을 유지하는 정규직 유지형(T1)이 정년에 맞춰 은퇴하거나 퇴직 후 재취업하는 유형(T2)에 비해 임금이 낮은 일자리로 구성되어 있음을 보여준다.

다음으로, 비정규직 유지형(T3)과 비임금 유지형(T4)을 비교한다. 50대 중반부터 60대 초반까지 비정규직 근로자 지위를 유지한 고령자는 월 노동소득이 145만 원 정도로 정규직 유지형(T1)의 50.3%, 정년은퇴 및 재취업형(T2)의 정년 전 임금 기준으로는 41.8% 수준에 그쳤다. 주 근로시간은 27.5시간으로 정규직 유지형(T1)의 근로시간 대비 66.1% 수준이었다. 근로시간이 짧은 일자리가 다수 포함되어 있다는 점을 감안하더라도 비정규직 근로자의 노동소득은 정규직 일자리에 비해 낮은 편이었다. 다만, 정년이 지난 시점에도 비정규직 근로자 지위를 유지하면서, 60세 이후의 노동소득(월 157.3만 원)은 정년은퇴 및 재취업형(T2) 고령자(월 148.1만 원)보다 높았다.

비임금 유지형(T4)의 경우, 월 노동소득은 55세부터 60세까지 약 245만 원 수준을 유지하다가 이후 62세에는 215.5만 원까지 감소하는 추이를 보였다. 55~62세 기간의 월평균 노동소득은 238.6만 원으로, 정규직 유지형(T1)의 82.9% 수준이다. 노동소득은 정규직 유지형(T1)보다 낮았지만 근로시간은 더 길었다. 비정규직 유지형(T4)에 속한 고령자는 60세까지 주 49.8시간을 일했고, 62세 시점에도 주 42.1시간을 일하는 것으로 나타났다. 정규직 유지형(T1)과 비교하면 114.7%에 달하는 수준이다. 비임금 일자리의 고령자는 정규직을 유지하는 고령자에 비해 장시간 일하면서도 더 적은 노동소득을 획득하고 있으며, 그러한 노동소득을 안정적으로 확보하는 것도 아니다. 단, 비정규직 유지형(T3)의 고령자보다는 월 노동소득이 높은 편이었다.

[그림 3-4] 55~62세 고령자의 노동계약 유형별 노동소득과 근로시간 변화

(단위 : 만 원/월, 시간/주)



자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

비정규직 은퇴형(T5)의 근로조건은 비정규직 유지형(T3)과 비교한다. 이 유형의 고령자는 60세까지는 비정규직 근로자 지위를 유지했지만, 월 노동소득은 114.8만 원 수준으로, 비정규직 유지형(T3) 고령자의 같은 기간 노동소득(월 137.5만 원) 대비 83.5% 수준에 그쳤고, 그마저도 60세 이후로는 거의 사라지는 양상을 보였다. 주 근로시간에서도 비정규직 은퇴형(T5)은 60세까지 주 23.2시간을 일하는 것으로 나타나, 같은 기간 비정규직 유지형(T3) 고령자 근로시간(주 27.4시간)의 84.7% 수준이었다. 60세에 노동시장에서 이탈하는 비정규직 고령자(T5)는 비정규직 일자리를 62세까지 유지하는 고령자(T3)와 시간당 임금이 비슷한 수준의 일자리에 종사하지만, 50대 후반까지 참여하는 일자리의 근로시간이 짧고, 그만큼 노동소득도 적게 획득하고 있음을 확인할 수 있다.

50대 후반까지 불안정한 노동시장 지위를 유지하다가 60세 즈음에 정규직 일자리로 진입하는 유형(T6)에서는 노동소득과 근로시간도 연령에 따라 상당한 변화가 관측되었다. 정규직 일자리로 진입하기 전까지의 노동소득은 월 177.0만 원으로 비정규직 근로자보다는 높고, 정규직이나 비임금근로 일자리보다는 낮은 수준이었지만, 정규직 일자리로 진입한 이후의 노동소득은 월 225.3만 원으로 증가하였다. 연령별 근로시간 변화에서도 정규직 일자리 진입 전까지는 주 35.1시간 수준이었지만, 60세 이후에는 주 42.4시간으로 높아졌다. 다만, 정규직 일자리로 진입한 이후를 기준으로 정규직 유지형(T1)과 비교하면, 월 노동소득은 225.3만 원으로 정규직 유지형(T1)의 같은 기간 노동소득(월 298.7만 원) 대비 75.4% 수준이었지만, 주 근로시간은 오히려 0.8시간가량 더 많았다는 차이가 있다. 50대 중후반에 경험한 일자리보다는 근로조건이 개선되었지만, 정규직 내에서는 상대적으로 열악한 근로조건으로 일자리를 진입하는 것으로 볼 수 있다.

조기퇴직 재취업형(T7)은 정규직 진입형(T6)과는 반대 방향의 노동시장 이행 경로를 보여준다. 이 유형의 고령자는 정규직을 유지하는 50대 후반까지 월 259.7만 원 정도의 노동소득을 보이지만, 재취업한 이후에는 노동소득이 170.8만 원 수준으로 감소하였다. 근로시간은 정규직 일자리를 유지한 50대 후반에는 주 41.8시간 수준이었으나, 불안정한 일자리로 재취업한 이후에는 주 31.5시간으로 감소하였다. 55세 시점의 노동소득 평균은 월

289.3만 원인데, 이는 정규직 진입형(T1)의 55세 노동소득인 277.1만 원과 비슷하거나 약간 높은 수준이다. 조기퇴직 후 재취업하는 고령자(T7)가 55세 시기에 종사한 정규직 일자리의 근로조건은 정년은퇴 및 재취업형(T2)보다는 정규직 유지형(T1)과 비슷했을 것으로 추정된다.

조기은퇴형(T8)에 속한 고령자의 경우, 정규직 일자리에 종사하는 55~56세 시기의 노동소득이 월 431.1만 원으로 이 연구에서 관측된 월평균 노동소득 가운데 가장 높은 수준이었다. 55~56세 시기의 근로시간은 주 37.7시간으로 다른 정규직 일자리에서 관측된 근로시간보다 짧은 편이었다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이 유형에 속한 고령자는 다른 유형에 비해 전문직, 고소득 일자리 비중이 높았다. 비교적 이른 시기에 노동시장 은퇴를 선택하는데 있어서, 노동생애 동안 전문직, 고소득 일자리에서 축적한 자산이 일정 부분 영향을 미쳤을 것으로 추정할 수 있다.

반면, 불안정 일자리에서 조기은퇴한 고령자(T9)의 근로조건은 노동시장 참여 경험이 있는 모든 유형 가운데 가장 열악한 수준이었다. 이 유형에서 고용률이 가장 높은 시기에 해당하는 55~56세 시기에도 노동소득은 월 116.3만 원에 불과하였다. 그럼에도 55~56세 시기의 근로시간은 주 32.7시간으로 비정규직 유지형(T3)이나 비정규직 은퇴형(T4)보다 길었다. 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)에 비임금 일자리도 일부 포함되었기 때문에 근로시간이 길게 측정된 이유도 있지만, 기본적으로 이 유형에 속한 고령자의 노동소득은 절대적 수준이 낮고, 근로시간 대비해서도 낮은 편이었다.

비취업 유지형(T10)의 노동궤적은 55~62세 기간 동안 노동시장에 참여하는 비중이 매우 낮은 고령자로 구성되었고, 그에 따라 모든 연령에서 월 노동소득과 주 근로시간이 거의 관측되지 않았다.

다음의 <표 3-5>에서는 10가지 노동궤적 유형별 일자리 특성을 정리하였다. 시간에 따른 변화를 보기 위해 55세와 62세 시점의 일자리 특성을 비교하여 살펴본다. 일자리 특성은 취업자에게만 관측되므로, 유형별 해당 연령에서 취업 중인 고령자로 한정하여 특성을 정리하였고, 이해를 돕기 위해 고용률을 같이 제시하였다.¹²⁾

12) 해당하는 일자리 특성 관련 변수가 관측되지 않은 사례는 분석에서 제외하였다.

〈표 3-5〉 55~62세 고령자의 노동계적 유형별 일자리 특성

(단위 : %)

	T1		T2		T3		T4		T5		T6		T7		T8		T9		T10	
	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세
고용률	98.2	100.0	96.1	30.9	86.1	89.9	94.3	92.1	74.8	29.1	74.6	100.0	100.0	78.2	97.4	20.3	83.3	12.0	6.5	11.9
기업규모																				
1-4인	15.5	11.8	9.2	0.0	31.5	23.7	71.5	77.1	27.1	43.4	43.6	21.9	7.5	24.0	3.3	15.8	43.8	66.0	64.0	34.4
5-29인	39.2	41.3	20.1	32.3	39.7	49.7	24.5	18.6	39.5	27.3	44.5	48.0	27.4	42.5	22.1	0.0	43.8	34.0	13.3	56.9
30-99인	27.0	24.7	27.0	24.1	9.7	16.9	4.0	4.3	19.5	10.1	2.5	21.2	33.5	18.0	49.9	46.0	7.8	0.0	14.2	6.0
100-299인	7.4	8.8	9.5	5.9	5.1	5.0	0.0	0.0	7.1	11.6	5.2	5.3	9.8	6.4	8.7	38.2	1.3	0.0	0.0	2.6
300인+	11.0	13.5	34.2	37.6	13.9	4.6	0.0	0.0	6.9	7.6	4.3	3.7	21.7	9.2	16.1	0.0	3.2	0.0	8.5	0.0
공공부문	8.2	6.5	25.7	17.7	6.6	7.9	0.0	29.3	6.0	14.9	13.4	7.2	17.3	5.5	18.3	0.0	9.7	29.7	0.0	16.6
민간 및 기타	91.8	93.5	74.3	82.3	93.5	92.1	100.0	70.7	94.0	85.1	86.6	92.9	82.7	94.5	82.8	100.0	90.3	70.3	100.0	83.4
노동조합 유	16.8	18.1	30.9	2.4	5.4	1.0	0.0	0.0	8.8	1.2	3.2	10.2	29.5	6.2	45.7	0.0	1.6	0.0	0.4	0.0
무	83.2	91.9	69.1	97.6	94.6	99.0	100.0	100.0	91.2	98.8	96.8	89.8	70.5	93.8	54.3	100.0	98.4	100.0	99.6	100.0
업종																				
농림어업	0.0	0.0	7.4	0.0	4.0	3.7	18.8	20.3	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0	7.9	0.0	0.0	4.1	0.0	5.3	1.2
광업·제조업	30.1	28.5	31.6	15.1	14.6	9.3	12.0	10.1	22.6	8.2	19.4	31.0	24.9	15.6	31.6	0.0	29.8	29.3	17.4	24.7
건설업	6.3	5.6	0.0	0.0	22.6	21.5	6.6	6.6	19.2	18.2	9.5	1.7	0.0	10.8	0.0	0.0	7.0	0.0	0.0	5.5

〈표 3-5〉의 계속

	T1		T2		T3		T4		T5		T6		T7		T8		T9		T10	
	55세	62세																		
도소매·음식숙박	11.2	7.9	5.2	22.0	20.3	12.6	30.3	30.3	25.5	24.2	30.6	9.7	14.8	17.5	5.1	0.0	17.4	34.6	35.8	20.3
사업·개인·공공	37.1	37.6	39.2	59.9	32.9	47.6	20.0	21.1	26.0	44.3	37.8	51.7	37.2	33.1	42.4	61.8	33.8	36.2	41.4	46.3
전기·운수·통신 ·금융업	15.4	20.4	16.6	3.0	5.7	5.4	12.3	11.7	3.1	5.1	2.7	5.9	23.1	15.2	20.9	38.2	7.9	0.0	0.0	2.0
직종																				
관리자·전문가	24.8	27.8	4.9	9.6	5.2	4.8	8.2	7.8	3.4	8.3	16.3	20.6	16.4	7.5	41.2	38.2	0.0	11.3	25.9	0.0
사무	19.5	17.9	21.0	10.9	4.5	3.4	4.1	5.5	2.0	0.0	20.9	6.8	13.5	0.0	3.2	0.0	5.0	0.0	14.1	5.5
서비스·판매	13.4	10.2	28.3	24.0	25.9	23.5	36.7	35.4	27.0	17.5	23.6	24.9	15.8	23.2	1.7	0.0	31.1	34.6	38.8	33.9
농림어업 숙련	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	3.3	18.4	20.3	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0	7.9	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2	1.2
기능·기계·조작	36.3	37.7	33.7	17.2	33.7	30.7	25.7	24.9	31.0	13.4	25.8	29.7	41.5	40.7	48.6	0.0	36.2	18.0	15.9	27.0
단순노무	6.0	6.4	12.2	38.3	26.7	34.3	7.0	6.1	33.0	60.8	13.4	18.0	12.9	20.8	5.3	61.8	27.8	36.1	3.2	32.4
근로시간 형태																				
전일제	94.2	97.7	91.3	22.7	61.2	63.8	1.5	1.5	53.1	18.7	33.1	97.9	99.0	50.0	95.7	17.1	35.2	5.5	2.8	4.1
시간제/기타	5.8	2.3	8.7	77.3	38.8	36.2	98.5	98.6	46.9	81.3	66.9	2.1	1.0	50.0	4.3	82.9	64.8	94.5	97.2	95.9

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

정규직 유지형(T1)과 정년은퇴 및 재취업형(T2)의 고령자는 60세까지 정규직 일자리를 유지한다는 점에서는 비슷하지만, 55세 시점의 일자리 특성은 상당한 차이를 보였다. 정규직 유지형(T1)은 정년은퇴 및 재취업형(T2)에 비해, 5~29인의 소규모 기업 비중이 높았고, 공공부문 비중과 유노조 비중이 낮았으며, 관리직·전문가 직종 비중이 높은 편이었다. 업종이나 근로시간 형태는 비슷했지만, 상대적으로 작은 기업의 고위 종사자가 정규직을 유지하고(T1), 정년제 운영 비중이 높은 대규모 기업이나 공공부문의 정규직 근로자가 정년은퇴 및 재취업형(T2)에 속하는 것으로 해석할 수 있다. 정규직 유지형(T1)의 고령자는 55세와 62세 시점의 일자리 특성이 비슷했지만, 정년퇴직 및 재취업형(T2)의 고령자는 62세 시점에 민간부문의 시간제 일자리 비중이 크게 높아졌다.

정규직 유지형(T1)과 비교해서, 비정규직 유지형(T3)은 55세 시점에 30인 미만의 소규모 기업, 건설업, 단순노무 종사자, 시간제 비중이 높았다. 동일한 일자리를 유지한 것이 아니지만, 대체로 62세 시점에도 일자리 특성이 비슷한 편이었다. 비임금 유지형(T4)은 5인 미만 사업체 비중이 압도적으로 높았고, 업종에서는 도소매·음식숙박업, 사업·개인·공공서비스 및 기타, 농림어업 비중이 높은 편이었고, 직종에서는 서비스·판매직과 기능·기계·조작 종사자, 농림어업 숙련 종사자 비중이 높았다.

비정규직 은퇴형(T5)은 55세 시점의 일자리 특성이 비정규직 유지형(T3)과 비슷했지만, 62세 시점에는 재취업한 일자리에서 5인 미만 사업장, 공공부문 비중이 늘어났다. 업종에서는 제조업 비중이 감소, 사업·개인·공공서비스 및 기타 비중이 증가했고, 직종에서는 기능·기계·조작 종사자와 서비스·판매직 비중이 감소, 단순노무직 비중이 증가하는 변화가 나타났다.

정규직 진입형(T6)에 속한 고령자는 55세 시점에 비해 62세 시점에는 5인 미만 사업장 비중이 감소, 30~99인 규모 사업장 비중이 증가하였고, 공공부문이 감소, 민간 및 기타 기업 종사자 비중이 늘어났다. 업종에서는 도소매·음식숙박업 비중이 감소, 광업·제조업과 사업·개인·공공서비스업 비중이 증가했고, 직종에서는 사무직 비중이 감소하고 다른 직종 비중이 고르게 증가했다. 근로시간에서는 전일제 근로자 비중이 큰 폭으로 높아졌다.

반면, 노동궤적이 상반된 조기퇴직 재취업형(T7)에서는 다른 양상이 관측되었다. 55세와 비교해서 62세 시점에는 기업규모 특성에서 30인 이상 기업 비중이 감소하고, 1~4인 기업과 5~29인 기업 비중이 크게 높아졌다. 업종에서는 광업·제조업과 전기·운수·통신·금융업 비중이 감소, 농림어업과 건설업 비중이 증가했고, 직종에서는 관리자·전문가, 사무직 비중이 감소, 서비스·판매, 농림어업 숙련, 단순노무 종사자 비중이 증가했다. 전일제 종사자 비중은 절반 가깝게 감소했다.

조기은퇴형(T8)과 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)은 60세 전에 노동시장에서 이탈한 점은 비슷하지만, 55세 시점의 일자리 특성은 큰 차이를 보였다. 조기은퇴형(T8) 고령자는 불안정 일자리 조기은퇴형(T9) 고령자에 비해 기업규모가 크고, 공공부문 비중이 높았으며, 노동조합이 있는 비중이 높았다. 광업·제조업과 사업·개인·공공서비스업은 두 유형 모두에서 비중이 높은 편이었지만, 조기은퇴형(T8)은 전기·운수·통신·금융업 비중이, 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)은 건설업과 도소매·음식숙박업 비중이 높았다. 직종에서는 조기은퇴형(T8) 고령자 대부분이 기능·기계·조작 종사자와 관리자·전문가 종사자에 속한 것과 달리, 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)의 고령자는 상대적으로 서비스·판매직과 단순노무직 비중이 높은 편이었다. 근로시간에 있어서도 조기은퇴형(T8)은 전일제 비중이 압도적으로 높았지만, 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)은 시간제 비중이 더 높았다. 다만, 두 유형 모두 62세 시점에는 고용률이 큰 폭으로 감소하였다. 비취업 유지형(T10)은 55세와 62세 시점 모두에서 고용률이 낮게 나타났다.

제5절 소 결

제3장에서는 60세 전후 고령자의 노동시장 지위 변화를 유형화하고, 유형별 고령자 및 일자리 특성을 비교하였다. KLIPS 13~25차 자료를 이용하여, 60세 이상 정년 의무화 발표 이후 조정된 정년의 적용을 받은 코호트를 대상으로 55세부터 62세까지 연령 기준으로 분석자료를 재구성하였다.

노동시장 지위 변화를 유형화하기에 앞서, 분석대상에 포함된 고령자의 인구사회적 특성과 연령 증가에 따른 고용률, 종사상 지위 및 노동소득의 변화 추이를 살펴보았다. 이 연구의 분석대상은 2020년 인구센서스로 확인되는 비슷한 연령대의 고령자 특성에 비해, 남성의 비중이 적고, 교육수준이 낮은 편이었다. 이러한 차이는 남성, 고학력 고령자 비중이 높은 노동계직이 실제보다 과소 추정되는 방향으로 영향을 미칠 수 있다. 분석대상 고령자는 55~62세 기간 동안 연령이 증가할수록 고용률이 감소하는 추이를 보였다. 55세 고용률은 71.4%였고, 62세 시점에는 62.9%로 감소하였다. 종사상 지위별로는 정규직 근로자 비중이 55세 23.5%에서 62세 14.7%로 8.8%p 감소하였고, 같은 기간 비정규직 근로자 비중은 4.1%p 증가하였다. 비임금근로자 비중은 3.9%p 감소, 비취업자 비중은 8.5%p 증가하였다. 55~62세 기간의 고용률 감소는 주로 정규직 근로자에서 다른 지위로의 이행이 주된 요인이라고 볼 수 있다. 노동소득 변화 추이는 정규직, 비정규직 일자리와 비임금 일자리를 구분하였다. 노동소득은 정규직 근로자와 비임금근로자가 월 평균 300만 원 전후로 비슷했지만, 비정규직 근로자는 월 150만 원으로 절반 수준이었다. 정규직 근로자의 임금은 60세 이후 감소하는 변화를 보였고, 비임금근로자의 노동소득은 55~56세에 감소한 후 일정한 수준을 유지했으며, 비정규 근로자의 노동소득은 연령에 따라 증가하는 변화를 보였다.

다음으로, 고령자 노동계직은 선행연구를 참고하여 배열분석과 군집분석으로 유형화하되, 정규직 근로자에서 이탈하는 시기와 경로 차이를 확인하기 위한 연구목적에 고려하여 분석방법을 수정하여 적용하였다. 분석결과, 55~62세 연령에서의 고령자 노동계직은 10가지로 유형화하였다. 55세부터 62세까지 정규직 근로자 지위를 유지하는 고령자는 정규직 유지형(10.0%), 60세까지 정규직 근로자 지위를 유지하다가 이후 은퇴 또는 재취업하는 고령자는 정년은퇴 및 재취업형(4.7%)으로 구분하였다. 55~62세 기간 동안 비정규직 근로자 지위를 유지하는 고령자는 비정규직 유지형(18.5%), 자영업을 포함한 비임금근로자 지위를 유지하는 고령자는 비임금 유지형(24.3%)에 속했다. 50대 후반까지 비정규직 근로자 지위를 유지하다가 60세 즈음에 노동시장에서 이탈하는 고령자는 비정규직 은퇴형(4.4%)으로 분류했다. 55~62세 동안 비취업 지위를 유지하는 비취업 유지형(23.3%)을 포함

하면, 법정 최소 정년인 60세까지 55세 시점의 노동시장 지위를 유지하는 집단의 규모는 전체 고령자의 85.2%에 달한다.

다만, 정년까지 정규직 일자리를 유지하는 사례는 전체의 14.7% 수준으로 낮았다는 점, 정년이 적용되지 않는 비정규직 일자리에서도 정년 즈음에 은퇴하는 고령자가 관측된다는 점은 주목할 필요가 있다. 50대 중반까지 불안정 일자리에 종사하다가 60세 직전에 정규직 일자리에 진입하는 고령자는 정규직 진입형(2.8%)으로 분류하였다. 비중이 적지만, 정년 후 고용기간 연장의 정책 대상을 확보하는 경로를 보여준다는 점에서 의미가 있다.

일부 고령자는 55세 시점의 일자리에서 정년 전에 이탈하는 변화를 보였다. 조기퇴직 재취업형(6.2%)에 속한 고령자는 정규직 일자리에 종사하다가 정년 전에 이탈하여 다른 일자리에 재취업하였고, 조기은퇴형(2.0%) 고령자는 정규직 일자리에서 50대 중후반에 바로 은퇴를 결정하였다. 불안정 일자리 조기은퇴형(4.0%)으로 분류된 고령자는 비정규직 또는 비임금 일자리에 종사하다가 50대 중후반에 노동시장에서 은퇴하는 경로를 보였다. 사회적으로 정년 후 고용기간 연장에 초점을 두는 것이 중요하더라도, 노동시장에서 조기은퇴하는 고령자에 대한 정책적 관심도 소홀히해서는 안 될 것이다.

마지막으로, 고령자의 노동시장 지위 변화 유형별 특성을 비교하였다. 50대 중반에 정규직 근로자 비중이 높게 관측된 정규직 유지형, 정년은퇴 및 재취업형, 조기퇴직 재취업형, 조기은퇴형에서는 남성과 고학력자 비중이 높았다. 정규직 진입형과 비임금 유지형은 남성 고령자 비중이 높았지만 학력수준은 낮은 편이었다. 비정규직 유지형, 비정규직 은퇴형, 불안정 일자리 조기은퇴형에서는 여성 고령자 비중이 높았고, 그 안에서도 노동시장 지위가 불안정한 유형일수록 학력수준이 낮은 경향을 보였다.

근로조건은 월 노동소득과 주 근로시간의 연령별 변화 추이를 비교하였다. 정규직 유지형은 월 290만 원 정도의 노동소득과 41시간 내외의 주 근로시간을 일정하게 유지하였다. 소규모 기업의 전문직 비중이 높았다. 상대적으로 대기업, 공공부문 비중이 높은 정년은퇴 및 재취업형 고령자는 정년 전까지의 노동소득이 정규직 유지형보다 높았지만, 60세 이후 급격히 감소하였다. 비정규직 유지형은 정규직 유지형에 비해 절반 정도의 노동소득을 일정하게 유지했다. 근로시간이 짧았지만 노동소득 차이가 더 크게 나타났

다. 55세 시점에도 단순노무직과 시간제 종사자 비중이 높았다. 비임금 유지형은 정규직 유지형보다 노동소득이 낮았지만, 근로시간은 더 길었다. 5인 미만 사업체 비중이 압도적으로 높게 나타났다.

비정규직 은퇴형은 60세 전까지 비정규직 근로자 지위를 유지했지만, 비정규직 유지형에 비해 근로시간이 짧았고, 그만큼 노동소득도 적었다. 55세 시점에 비해 62세에는 시간제 종사자 비중이 81.3%를 차지했다. 정규직 진입형의 고령자는 불안정 일자리에 종사하는 기간에 비해 정규직 진입 후 노동소득과 근로시간이 크게 증가했지만, 정규직 유지형에 비해서는 근로조건이 열악한 편이었다. 정규직으로 재취업한 일자리는 이전에 경험한 불안정 일자리와 비교해서 업종, 직종 특성이 크게 달라졌다. 조기퇴직 재취업형은 반대로 정규직 일자리를 유지하는 기간에 비해 재취업 후 노동소득과 근로시간이 모두 감소하였다. 재취업 일자리에서는 소기업, 농림어업, 건설업, 단순노무직 비중이 높아졌다.

조기은퇴형 고령자는 정규직 일자리에에서의 노동소득이 431만 원 수준으로 다른 유형보다 가장 높았는데, 전문직, 고소득 일자리 종사자들이 정년 전 노동시장 은퇴를 결정한 것으로 추정된다. 반대로, 불안정 일자리 조기은퇴형에 속한 고령자는 노동시장에 참여하는 동안에도 노동소득과 근로시간의 근로조건이 모두 가장 열악한 일자리에 종사하는 것으로 나타났다. 비취업 유지형으로 분류된 고령자는 55~62세 기간 동안 노동소득과 근로시간이 거의 관측되지 않았다.

제 4 장

고령 근로자의 60세 전후 일자리 특성 변화에 대한 다차원적 접근

제1절 서론

제4장에서는 고령 근로자들의 일자리 안정성에 대한 심층적인 분석을 수행하기 위해 고령 근로자가 종사하는 일자리의 다양한 근로조건/환경의 특성에 기초하여 60세 전후 시기의 하위집단을 각각 구분하고, 다양한 차원의 고용 불안정이 상호 어떤 관계를 보이는지 살펴본다.

평균수명의 증가와 정년연장, 높은 노인빈곤율 등으로 인해 고령층의 근로에 대한 사회적 관심이 크게 증가하고 있다(이승호 외, 2020). 공적연금의 불충분성은 노년층의 높은 빈곤율로 나타나며 이들의 노동시장 참여를 촉진하게 되었다. 또한, 공적연금의 수급연령 상향과 법적 정년 사이의 소득 단절에 대한 문제도 제기되고 있다(주은선, 2022). 이로 인해 공적연금의 수급 시기까지 고령자를 고용할 수 있도록 하는 계속고용제도 등에 대한 정책적 관심이 증대되고 있다(이병희, 2021). 이러한 제도는 대기업 정규직 노동자들에게 초점을 두는 경향이 있으며 전체 고령층 임금근로자를 포괄하기에는 한계가 있다.

고령근로에 대한 '안정'과 '비안정'의 이분법적 구분은 최근 중고령층이 경험하는 근로조건/환경을 파악하는 데 한계가 있다(전예지·홍경준, 2020).

상용 대 임시·일용, 혹은 정규직 대 비정규직의 구도는 고령 근로자들이 경험하는 근로특성을 반영하기에는 세밀함이 부족하다. 정규직 중에서도 상시적인 정리해고나 명예퇴직의 압박감에 시달리거나 직무에 대한 지나치게 낮은 통제 수준을 갖는 경우가 있으며, 반대로 비정규직 중에서도 상대적으로 높은 임금과 만족스러운 근로환경을 가진 집단이 있을 수 있기 때문이다.

이러한 고령 근로에 대한 이분법적인 접근은 기존 연구들에서도 일부 드러난다. 고령 근로자들의 일자리에 대한 연구적 논의는 주로 임금이나 직무 만족 등 일부 단편적인 차원에서 논의되어 온 경향이 있다(신현구, 2014). 예를 들어, 고령층의 근로와 빈곤에 관한 연구들은 주로 빈곤지위와 근로 여부의 조합에 관심을 두고 다른 근로특성이나 환경은 고려하지 않은 경우가 많았다(김수연·허선, 2010; 조보배·최요한, 2018). 다른 연구들에서도 직무만족이나 일자리만족, 직무요구도 등 근로특성 중 일부분에 초점을 두는 경향이 나타났다(김동배 외, 2013; 박미현, 2015; 조완신 외, 2020; 정윤경, 2016). 이러한 일부 기존 연구들에서 나타나는 단편성은 고령 근로의 안정성에 대한 보다 심층적이고 세밀한 연구가 필요하다는 것을 시사한다.

실제로 고령 근로에서는 고려해야 할 다양한 특성과 차원들이 존재한다. 이러한 다차원적 근로조건/환경에 대한 이론적 논의는 서구 영어권 국가들에서 오랜 기간 동안 진행되어 왔다. Rodgers(1989)는 근로의 안정성 혹은 불안정성에 대한 다차원적 접근의 중요성을 제안하며 지속성(continuity), 보상(compensation or income), 보호(protection), 통제(control)의 네 가지 차원을 제시하였다. 그에 따르면, 지속성은 근로의 지속가능성, 보상은 임금이나 부가급여 수준, 보호는 근로자에 대한 법적·제도적인 보호 수준, 통제는 업무과정에 대한 근로자의 통제 정도를 의미한다.

Rodgers(1989)의 근로 안정성에 관한 다차원적 접근은 이후 후속 연구들을 촉발시켰으며 추가적인 차원들의 가능성이 제기되었다. 근로조건/환경의 다차원성은 Blustein et al.(2020), Benach et al.(2014), Tompa et al.(2007), Vives et al.(2010) 등의 후속 연구를 통해 더욱 확장되어 왔다. 기존의 지속성, 보상, 보호, 통제에 더하여 성장성(근로를 통한 개인의 성장 가능성)이나 사회적 관계(직장이나 사회적으로 지지적이고 의미있는 관계를 형성하는 정도)가 중요한 차원으로 더해졌다. 또한, 고령 근로자의 비율이 증

가하고 이들의 근로조건에 대한 관심이 증가함에 따라 고령층의 근로 안정성에 관한 다차원적 연구들도 시도되어 왔다(Lain et al., 2019; Livanos and Nuñez, 2017).

우리나라에서도 고령층의 근로조건/환경과 불안정성을 다차원적으로 살펴본 연구들이 존재하지만 여전히 부족한 편이다(김수영 외, 2020). 기존 연구에서는 연령대와 생애주기에 따라 근로의 안정성과 하위집단별 특성이 다를 수 있음을 시사하고 있다(Jetha et al., 2020). 하지만 국내 관련 선행연구들은 임금근로자 전체를 대상으로 근로 불안정성을 분석하는 경우가 대부분이었고 고령근로자에 대해 초점을 두고 연구를 진행한 경우는 상대적으로 적은 편이었다(이병훈 외, 2022; 전예지, 2022; 차선화·문다슬, 2022).

고령 근로의 안정성에 대한 심층적인 분석과 근로조건/환경에 따른 하위집단 분석을 수행하는 것은 세부집단의 특성에 따른 정책 설계에 중요한 기초자료가 될 수 있다. 나아가 정년 이전과 이후 시기로 나누어 고령 근로의 안정성을 세부적으로 살펴보는 것도 중요한 의미가 있다. 시간이 흐름에 따라 근로조건과 환경은 개선되거나 악화될 수 있는 등 변화가 있을 수 있으며(이지인·주은선, 2020), 특히 정년 시기를 전후로 하여 은퇴와 재취업 등으로 인해 근로조건과 환경에서 유의미한 변화가 나타날 가능성이 높기 때문이다(정윤경, 2021).

본 연구에서는 고령 근로자들의 다차원적 근로조건/환경의 하위집단을 만 60세 이전과 이후 시기로 구분하여 살펴본다. 정년 이전 시기의 분석은 기존 주된 일자리에서의 이탈을 예방하는 방안에 도움이 될 것이며, 정년 이후 분석은 계속고용을 비롯한 정년 후 괜찮은 일자리 유지를 촉진하는 방안을 도출하는 데 시사점을 제공할 것이다. 기존 연구에서도 고령 근로자들의 근로조건이나 특성에 대한 연구적 관심이 일부 존재하였으나, 정년 시기 이전과 이후를 구분하고 다차원적 근로조건/환경을 통한 유형화 시도는 많지 않았음을 고려해보면 본 연구가 주는 시사점이 적지 않을 것이다.

한국의 경우 노인 빈곤율이 매우 높고 소득유지를 위한 근로참여율이 높으므로 고령 근로자 집단의 특성별 하위집단을 도출하고 시기적인 변화와 패턴을 비교해보는 것은 중요한 의미가 있다. 불안정성의 하위집단 소속이 정년 이전과 이후 시기에 변경되거나 유지되는 것은 다른 의미가 있을 수

있다. 이를 통해 열악한 근로조건/환경에 계속 머무르는 집단과 변화되는 집단의 특성을 각각 확인하고 이에 대한 개별적인 정책적 대응을 모색할 여지가 생길 수 있기 때문이다.

근로조건/환경의 하위집단들을 예측하는 영향요인들을 분석하는 작업도 중요하다. 획득된 각각의 하위집단들에 속할 확률을 인구학적 요인과 사회경제학적 요인을 통해 예측하는 분석을 통해 우리 사회에 존재하는 성별이나 학력 등이 고령 근로자의 불안정성을 가중시키는지를 확인할 수 있으며 이를 토대로 어떠한 정책적 대응들이 고령 근로자들의 근로조건/환경을 개선하는 데 기여하고자 한다.

제2절 연구 방법

본 연구는 고령 근로의 안정성에 대한 심층적인 분석을 목적으로 한다. 정년 전후 시기 고령층 근로조건/환경의 하위집단을 확인하고 획득된 집단들의 특성을 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 한국노동연구원에서 제공하는 한국노동패널조사의 2010년(13차)부터 2023년(25차)의 자료를 분석에 활용하였다. 한국노동패널은 1998년 시작되어 매년 실시되고 있으며 비농촌지역 거주자를 대상으로 인구학적 특성, 경제활동과 노동시장 이동, 근로조건과 환경 등에 관해 추적 조사하는 종단조사이다. 고령근로자의 대표성 확보와 노동시장과 관련된 풍부한 정보를 종단적으로 제공한다는 점에서 고령 근로조건/환경의 하위집단을 파악하기 위한 본 연구의 목적에 부합한다.

분석에는 2010년(13차)과 2015년(18차) 사이의 각 연도에서 만 57세에 해당하는 코호트를 분석을 위한 연구대상으로 포함하였다. 응답자 개인의 만 57세를 시작점으로 하여 데이터를 재구조화하여 사용하였다. 최종 분석에는 정년 전 3년 동안(만 57세~만 59세)에 임금근로자 지위를 유지한 고령 근로자가 포함되었다(N=883). 이 연구대상은 이후 만 62세까지 추적하였다.

근로조건/환경의 다차원성은 서론에서의 논의를 토대로 모두 6가지 차원

으로 설정하였다. Rodgers(1989)의 4가지 차원인 지속성, 보상, 보호, 통제를 기본으로 하고 Blustein et al.(2020), Benach et al.(2014), Lewchuk et al.(2008), Tompa et al.(2007), Vives et al.(2010) 등의 후속 연구에서 논의된 성장성과 사회적 관계 차원을 추가하였다.

〈표 4-1〉은 변수에 대한 설명을 제시한다. 첫째, 지속성은 현 직장에서 근로의 지속 가능성(certainty of continuing work)을 의미한다. 기존 연구에서도 주로 현 직장에서 본인 의사에 따른 근로의 지속 가능 정도에 초점을 두었다(Burgess and Campbell, 1998). 본 연구에서는 이를 반영하여 “취업의 안정성”에 대한 만족도¹³⁾와 고용안정성¹⁴⁾ 변수를 합쳐하여 측정하였다.

둘째, 보상은 사업장에서의 임금이나 보수, 혜택 등이 충분한지를 의미한다. 기존 연구들에서는 주로 임금과 혜택의 충분성(income and benefits adequacy)에 초점을 두었으며(Allen et al., 2021), 본 연구에서는 주된 일자리에서의 “임금 또는 소득”에 대한 만족도와 “복지후생”에 대한 만족도 변수를 합쳐하여 사용하였다.

셋째, 보호는 근로자가 갖는 법적 혹은 제도적 보호의 수준을 의미한다. 기존 연구에서는 주로 부당한 해고나 열악한 근로조건 및 관행으로부터 개인이 보호될 수 있는 수준에 초점을 두었으며 노동조합(labor union)이나 단체협약(collective bargaining agreement), 법적인 지위 수준 등이 사용되었다(Koranyi et al., 2018). 본 연구에서도 노동조합(유무와 가입 여부)와 상대적으로 법적인 지위와 신분보장 수준이 높은 공공부문 정규직 여부가 함께 사용되었다.

넷째, 통제는 근로자가 갖는 업무과정(work process)에 대한 결정과 통제 수준을 의미한다. 기존 연구에서는 주로 일의 속도, 흐름에 대한 조직화, 업무의 할당, 스케줄, 휴가 등(pace of work, organization of work flow, assignment of tasks, scheduling, leave)에 대한 통제력이나 영향력 수준에 초점을 두었다(Tompa et al., 2007). 본 연구에서는 근무시간 결정방법¹⁵⁾과

13) 문항: “주된 일과 관련하여 아래의 항목에 얼마나 만족하고 계십니까? - 취업의 안정성”

14) 문항: “회사가 아주 어려워져 폐업 또는 고용조정을 하거나, 귀하가 특별히 잘못을 하지 않는다면 귀하는 계속 그 직장에 다닐 수 있습니까?”

15) “__님의 근무시간은 어떻게 결정됩니까?(본인, 단체협약, 상급자, 계약)”

유급휴가의 실질적 혜택 여부¹⁶⁾ 변수를 함께 사용하여 측정하였다.

다섯째, 성장성은 현재 직장이 근로자 개인의 커리어 성장의 관점에서 기회와 가능성을 향상시키는지에 관한 것이다. 기존 연구에서는 현재 일자리에서의 업무나 기술이 개인의 향후 취업 전망(employment prospects)이나 상향이동의 기회(moving up opportunities)에 도움이 되는지에 관심을 두었다(Tompa et al., 2007). 이를 토대로 본 연구에서는 요인별 직무만족도에서의 “개인의 발전가능성” 항목과 기술지식의 유용성¹⁷⁾ 변수를 함께하여 측정하였다.

여섯째, 사회적 관계는 직장 내부와 외부에서의 대인관계와 사회적 지지를 의미한다. 기존 연구에서는 지지적인 취업 관계(supportive employment relationship)에 초점을 두었으며 직장 내부에서 동료들(co-workers)과의 관계와 직장 밖에서 친구나 친지들의 지지(support outside the workplace)를 포함하였다(Lewchuk et al., 2008; Tompa et al., 2007). 본 연구에서는 주된 일자리의 “의사소통 및 인간관계” 만족도 변수와 생활과 관련하여 “사회적 친분 관계”에 대한 만족도 변수를 함께하여 측정하였다.

본 연구에서는 근로자들이 근로조건/환경과 관련하여 주관적으로 인식하는 불안정성(perceived precariousness)에 초점을 두었으며, 이로 인해 점수가 높을수록 근로조건/환경의 불안정성이 높은 것으로 코딩하였다.

〈표 4-1〉의 여섯 가지 차원을 기반으로 고령 근로자들의 근로조건/환경의 하위집단을 분석하기 위해 잠재프로파일 분석을 실시한다(Williams and Kibowski, 2016). 잠재프로파일 분석은 관측된 일련의 연속변수들을 활용하여 전체 연구대상에서 유사한 특징을 가진 개인들을 하위집단으로 분류하기 위해 사용된다. 이 분석은 특성의 차이가 있는 유한 개의 잠재집단이 존재한다는 가정하에 각 개인이 특정한 하위집단에 포함된 확률을 추정한다.

16) “유급휴가(정규, 연월차) - (1) 직장에서 제공 여부; (2) 본인의 혜택 여부”

17) “현재의 일자리에서 일하시면서 배운 지식이나 기능·기술은 비슷한 일은 하는 다른 직장에 들어갈 경우 얼마나 유용합니까?”

〈표 4-1〉 근로조건/환경의 정의와 측정

차원 (Dimension)	정의	측정
지속성 (continuity)	현 직장에서 근로를 지속할 수 있는 정도	- 취업의 안정성 - 고용안정성
보상 (compensation)	임금이나 보수의 충분성	- 임금 또는 보수 만족도 - 복지후생제도 만족도
보호 (protection)	법적·제도적 보호 수준	- 노조유무, 가입 - 공공부문 정규직
통제 (control)	업무 과정(방법, 시간, 스케줄, 내용)에 대한 결정과 통제	- 근무시간 결정방법(본인/단체협약 vs. 상급자/계약) - 유급휴가 본인의 선택 여부
성장성 (career advancement)	개인 커리어 성장의 기회와 가능성	- 개인의 발전가능성 - 기술지식의 유용성
사회적 관계 (social relations)	직장 내·외부의 대인관계와 사회적 지지	- 의사소통 및 인간관계 만족도 - 사회적 친분 관계 만족도

주: 각 차원에 포함된 항목들은 동일한 가중치를 부여한 후에 합산되었음(다만, 보상에서 임금보수와 복지후생의 상대적 중요도에 대한 연구진의 판단으로 2:1로 가중). 합산된 변수는 잠재프로파일 분석에서의 시각적 분별성과 해석 용이성을 높이기 위해 표준화점수(z-score)로 최종 변환되어 투입되었음.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

기존의 변수중심(variable-centered) 접근은 변수의 평균이나 변수 간의 관계에 초점을 두고 있지만, 잠재프로파일 분석은 개인중심(person-centered) 접근을 취해 개인의 응답을 토대로 전체 집단에서 관측되기 어려운 잠재유형을 탐색할 수 있다. 본 연구에서는 고령 근로자의 여섯 가지 근로조건/환경 차원에 따른 유형을 확인하기 위해 잠재프로파일 분석을 활용하였다. 이를 통해 고령 근로자 중에서 유사한 근로조건/환경 특성을 가진 개인들이 특정 집단으로 분류될 수 있다.

잠재프로파일 분석은 연구자가 임의적인 방법이 아닌 여러 통계적인 지표를 활용하여 하위집단의 수를 결정할 수 있다는 장점이 있다. 가장 이상적인 잠재유형의 수를 확인하기 위해 Akaike Information Criterion(AIC)와 Bayesian Information Criterion(BIC) 등의 정보지수를 활용한다. 또한, 사후

집단 소속확률(posterior classification probabilities)을 통해 케이스들이 개별적인 프로파일에 소속될 확률을 계산하여 분류 과정에 대한 질적 평가가 가능하다.

통계적인 지표에 더하여 해석 가능성, 시각적 분별, 하위집단에 속하는 샘플 사이즈 등도 종합적으로 고려한다. 잠재프로파일의 수를 하나씩 늘려가며 복합적인 기준을 통해 최적의 개수를 판단하는 과정을 거치게 된다. AIC와 BIC 적합도 지수는 낮은 수치가 더 나은 모형 적합도를 의미하며 사후집단 소속확률은 0.80 이상이면 적합한 프로파일 분류로 볼 수 있다. 이상적으로는 통계적 수치에 의존하는 것이 좋지만, 현실적으로는 잠재집단의 수가 증가할수록 적합도 지수가 여전히 개선되기도 한다. 그러므로 통계적 지표에 근거를 두고 이론적 해석, 샘플 사이즈 등을 종합적으로 고려하여 최적의 잠재유형 개수를 결정한다.

잠재프로파일 분석은 두 시기에 적용되었다. 먼저, <모형1: 청년 이전>에서는 청년 이전 시기인 만 57세~만 59세 사이에 임금근로를 유지한 고령층의 근로조건/환경의 다차원성을 활용하여 하위집단을 유형화하였다. 다음으로 <모형2: 청년 이후>에서는 위의 모형1의 분석대상을 추적하여 청년 직후인 만 60세~만 62세 사이에도 임금근로를 유지한 고령층의 잠재유형을 도출하였다.

다음 단계에서는 모형1과 2에서 획득된 유형들의 특성을 각각 파악하였다. 각 유형별로 근로조건/환경의 6가지 차원에서의 특성 차이를 살펴보고 인구사회적 특성에 의해 개인이 개별적으로 어떤 유형으로 분류될 확률이 높은지를 탐색한다. 또한, 모형1에서의 집단 멤버십이 모형2에서 어떻게 변화 혹은 유지되는지를 살펴볼 것이다.

마지막으로 다항로지스틱 회귀분석(Multinomial Logistic Regression)을 실시하여 모형1과 모형2에서 도출된 하위집단들에 대한 영향요인을 탐색해볼 것이다. 여러 예측요인들(인구사회학적 특성)을 투입하여 이 요인들과 잠재프로파일 간의 관계를 예측할 수 있다.

제3절 근로조건/환경에 따른 하위집단

먼저, <모형1 : 청년 이전>의 하위집단을 살펴보고자 한다. 아래 <표 4-2>는 잠재프로파일 모형의 적합도 지수를 보여준다. 프로파일 수에 따른 적합도 지수는 최적의 프로파일 수를 선정하는 데 필요한 정보를 제공한다. 이 단계에서는 프로파일의 최적의 개수를 선정하는 것이 목적이므로, 개수별로 각 하위집단의 특성을 살펴보지는 않는다. 결과를 보면, 프로파일의 수를 늘려감에 따라 AIC와 BIC 점수가 하락한다. [그림 4-1]은 BIC가 3개부터 기울기가 감소하며 6개에서는 평탄해지는 것을 보여준다. 적합도 지수의 감소는 모형의 개선을 의미하므로 3개에서 6개까지가 수용 가능하다. 프로파일의 수가 5개가 될 때부터는 샘플 수가 전체의 1~2%에 불과해 의미있는 집단으로 보기가 어렵다. 프로파일의 수가 3개인 경우에는 지나치게 단순한 프로파일들(높음, 중간, 낮음)로 분류되므로 추가적인 프로파일 확보가 필요하다. 결론적으로, 이론적 해석 용이성, 시각적 분별성, 샘플 수를 고려하여 4개의 근로환경/조건의 프로파일 집단을 선정하여 추후 분석과 해석에 사용되었다.

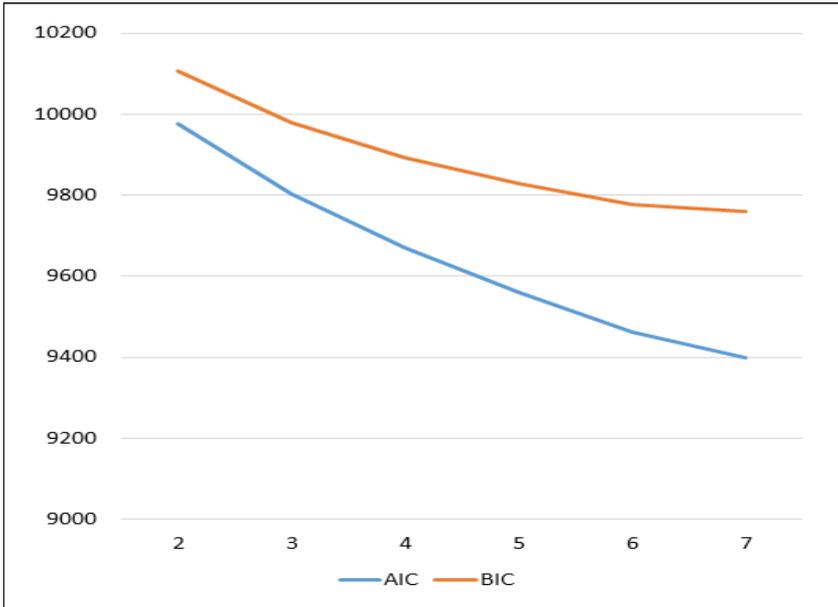
<표 4-2> 잠재프로파일의 개수에 따른 적합도 지수(모형1 : 청년 이전)

Model	k	LL	df	AIC	BIC
2-Profile	2	-6920.30	19	13878.60	13969.48
3-Profile	3	-6594.95	26	13241.89	13366.26
4-Profile	4	-6512.71	33	13091.42	13249.27
5-Profile	5	-6331.37	40	12742.75	12934.08
6-Profile	6	-6217.10	47	12528.19	12753.01
7-Profile	7	-6128.96	54	12365.91	12624.21

주 : k=프로파일의 개수; LL=model log-likelihood; df=자유도; AIC=Akaike Information Criterion; BIC=Bayesian Information Criterion

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

[그림 4-1] 잠재프로파일 수 증가에 따른 AIC, BIC 정보지수 변화(모형1 : 정년 이전)



주 : x축=프로파일의 개수; y축=AIC(Akaike Information Criterion)와 BIC(Bayesian Information Criterion) 점수

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

〈표 4-3〉은 잠재프로파일 분석에서 각 집단의 사후집단 소속확률(Posterior classification probability)을 제시한다. 사후집단 소속확률은 개별 케이스들이 각각의 프로파일로 분류되어 들어갈 확률을 의미한다. 이를 통해 케이스들이 개별적인 하위집단으로 구분되어 분류되는 것(“distinctness”)을 질적으로 평가할 수 있다(Spurk et al., 2020). 사후집단 소속확률이 0.8보다 크면 대체로 정확하게 분류된 것으로 볼 수 있다(Haines III et al., 2018). 회색으로 표시된 셀들의 사후집단 소속확률을 보면, 그룹 1은 94.3%, 그룹 2는 99.9%, 그룹 3은 88.2%, 그룹 4는 96.1%로 나타났으므로, 위의 기준으로 볼 때 각각의 프로파일로 적합하게 분류된 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-4〉는 위에서 선정된 4개 프로파일 솔루션의 특징을 보여준다. 이 표에서는 프로파일별로 6가지 근로조건/환경 차원의 평균값을 제시한 것이다. [그림 4-2]에서는 프로파일별 특징을 시각화하였다.

〈표 4-3〉 잠재프로파일 모형의 평균 사후확률(모형1 : 정년 이전)

	집단1	집단2	집단3	집단4
집단1에 속할 확률	0.943	0.000	0.118	0.000
집단2에 속할 확률	0.000	0.999	0.000	0.039
집단3에 속할 확률	0.057	0.001	0.882	0.000
집단4에 속할 확률	0.000	0.000	0.000	0.961

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

〈표 4-4〉 4-집단 프로파일별 변수들의 평균(모형1 : 정년 이전)

차원 (dimension)	Profile 1	Profile 2	Profile 3	Profile 4
지속성 (continuity)	-0.764	-0.569	-0.066	0.621
보상 (compensation)	-1.024	-0.690	-0.119	0.773
보호 (protection)	-0.284	-0.267	-0.197	0.299
통제 (control)	-1.118	-0.081	0.906	0.138
성장성 (career advancement)	-0.543	-0.303	-0.014	0.350
사회적 관계 (social relations)	-0.235	-0.215	-0.047	0.228
사례수(비율)	62(7.0%)	341(38.6%)	51(5.8%)	429(48.6%)

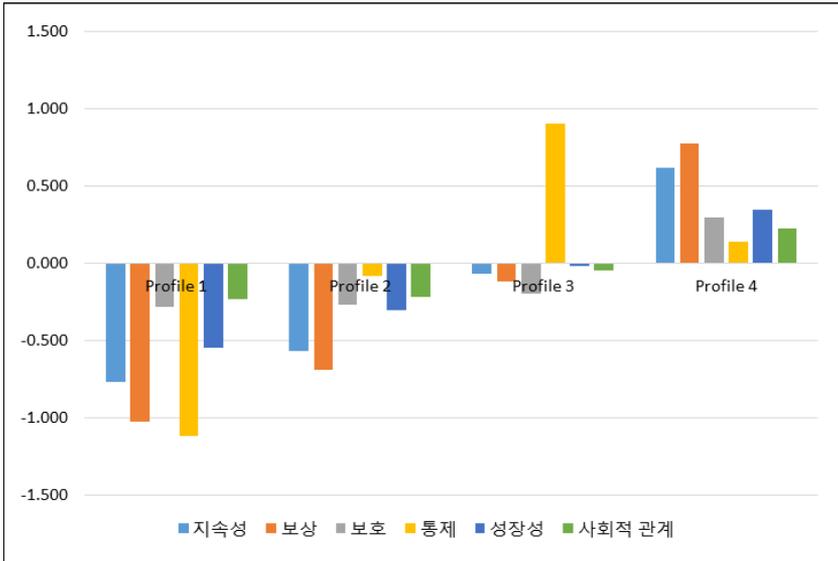
주 : 각 차원별 점수는 잠재프로파일 분석에서의 시각적 분별성과 해석 용이성을 위해 표준화점수(z-score)로 변환되었음. 높은 점수(+)는 근로조건/환경이 좋지 않음을 의미함.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

프로파일1은 지속성, 보상, 보호, 통제, 성장성, 사회적 관계에서 모두 음(-)의 점수를 나타냈으며 다른 프로파일에 비해 매우 높은 통제 수준을 특징으로 하고 있다. 이러한 특성을 반영하여 프로파일1은 “높은안정-높은통제” 집단으로 명명하였고 전체 중 7.0%의 응답자가 이 집단으로 분류되었다.

프로파일2도 여섯 가지 근로조건/환경이 대체로 양호한 모습이다. 하지만, 프로파일1에 비해서는 대체로 부족한 편이었으며 특히 통제 차원에서

[그림 4-2] 4-집단 프로파일 솔루션의 특징(모형1 : 정년 이전)



주 : 각 차원별 점수는 잠재프로파일 분석에서의 시각적 분별성과 해석 용이성을 위해 표준화점수(z-score)로 변환되었음. 높은 점수(+)는 근로조건/환경이 좋지 않음을 의미함.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

프로파일1과 프로파일2의 격차가 매우 큰 것으로 나타났다. 그러므로 프로파일2는 “양호안정-중간통제”로 이름을 설정하였다. 전체 중 38.6%가 이 프로파일로 분류되었다.

프로파일3은 모든 차원에서 대체로 중간 정도 수준의 점수를 보여주었다. 프로파일2에 비해서는 지속성과 보상수준은 부족했지만, 보호수준은 비슷하였다. 하지만, 모든 프로파일 중에서 통제수준이 특히 열악하였다. 이러한 특징을 반영하여 “중간안정-최저통제” 집단으로 명명하였다. 전체 응답자 가운데 5.8%가 이 집단에 분류되었다.

프로파일4는 여섯 가지 차원 모두에서 대체로 좋지 않은 점수를 나타냈다. 구체적으로 지속성, 보상, 보호, 성장성, 사회적 관계에서 모두 다른 프로파일에 비하여 좋지 않은 여건이었다. 다만, 통제수준은 프로파일 3에 비해서는 나은 모습이었다. 이러한 특성에 따라 프로파일4는 “낮은안정-중간통제” 집단으로 이름을 정하였다. 전체의 48.6%가 이 집단으로 분류되어 가

장 큰 그룹으로 파악되었다. 다시 말해, 과반에 가까운 고령 근로자들이 상대적으로 열악한 근로조건/환경에 놓여 있다는 것을 보여주는 수치이다.

다음으로 <모형2 : 정년 이후>의 잠재프로파일 분석을 진행하였다. <모형1 : 정년 이전>에 포함된 883명 중에서 624명이 만 60세~만62세까지 임금근로를 유지하였다. <표 4-5>를 보면 적합도 지수를 보면 프로파일 수가 하

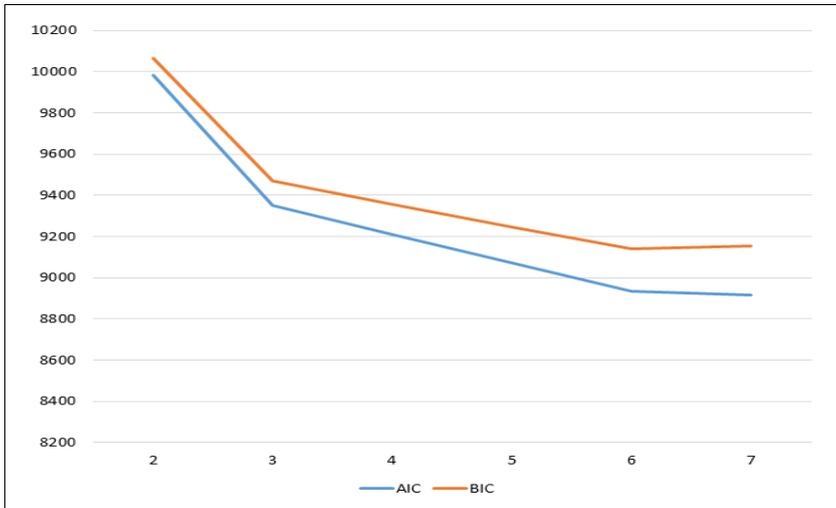
<표 4-5> 잠재프로파일의 개수에 따른 적합도 지수(모형2 : 정년 이후)

Model	k	LL	df	AIC	BIC
2-Profile	2	-4971.56	19	9981.121	10065.41
3-Profile	3	-4650.32	26	9352.629	9467.969
4-Profile	4	-4570.43	33	9206.866	9353.259
5-Profile	5	-4494.81	40	9069.611	9247.057
6-Profile	6	-4418.86	47	8931.714	9140.213
7-Profile	7	-4403.05	54	8914.105	9153.657

주 : k=프로파일의 개수; LL=mode log-likelihood; df=자유도; AIC=Akaike Information Criterion; BIC=Bayesian Information Criterion.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

[그림 4-3] 잠재프로파일 수 증가에 따른 AIC, BIC 정보지수 변화(모형2 : 정년 이후)



주 : k=프로파일의 개수; LL=mode log-likelihood; df=자유도; AIC=Akaike Information Criterion; BIC=Bayesian Information Criterion

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

나씩 증가함에 따라 AIC와 BIC 점수가 점차 하락하는 것으로 나타난다. [그림 4-3]에서 보듯이 잠재프로파일의 수가 3개가 되면서 점차 기울기가 완만해지며 6개에서 평탄해짐을 알 수 있다. 잠재프로파일의 수가 5개가 되는 시점부터 하위집단의 사례 수 비율이 1~2%인 경우가 생긴다. 프로파일 수가 4개까지는 의미있는 해석이 가능한 집단이 유지되고 있다. 위에서 논의한 적합도지수, 사례수 비율, 해석 용이성 등을 종합적으로 고려하여 <모형 2: 정년 이후>에서의 최종 잠재프로파일은 4개로 설정하였다.

아래 <표 4-6>은 각 계층의 사후집단 소속확률을 제시하고 있으며 소속확률이 0.8보다 크면 대체로 각각의 개별적인 프로파일로 정확하게 분류된 것으로 볼 수 있다. 교차행렬에서 진하게 표시된 셀들의 확률을 보면, 그룹 1은 97.6%, 그룹 2는 99.9%, 그룹 3은 99.9%, 그룹 4는 100.0%로 나타나 위의 기준에 높은 수준으로 부합하고 있음을 알 수 있다.

아래 <표 4-7>에서는 <모형2: 정년 이후>에서 확인된 4개 잠재프로파일의 특징을 제시하였다. 이 표는 잠재프로파일별로 6가지 근로조건/환경 차원의 평균값을 각각 제시한 것이다. 하단의 [그림 4-4]에서는 프로파일별 특징을 시각적으로 확인할 수 있다.

먼저, 잠재프로파일1은 6가지 차원 전체에서 가장 좋은 근로환경/조건을 가지고 있다. 특히, 보상수준이 다른 프로파일에 비해 매우 좋은 것으로 나타났다. 이러한 특성을 반영하여 이 프로파일은 “높은안정-최고보상” 그룹으로 명명하였다. 이 프로파일에 속하는 응답자는 전체의 12.5%로 나타났다.

<표 4-6> 잠재프로파일 모형의 평균 사후확률(모형2: 정년 이후)

	집단1	집단2	집단3	집단4
집단1에 속할 확률	0.976	0.000	0.001	0.000
집단2에 속할 확률	0.016	0.999	0.000	0.000
집단3에 속할 확률	0.009	0.001	0.999	0.000
집단4에 속할 확률	0.000	0.000	0.000	1.000

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

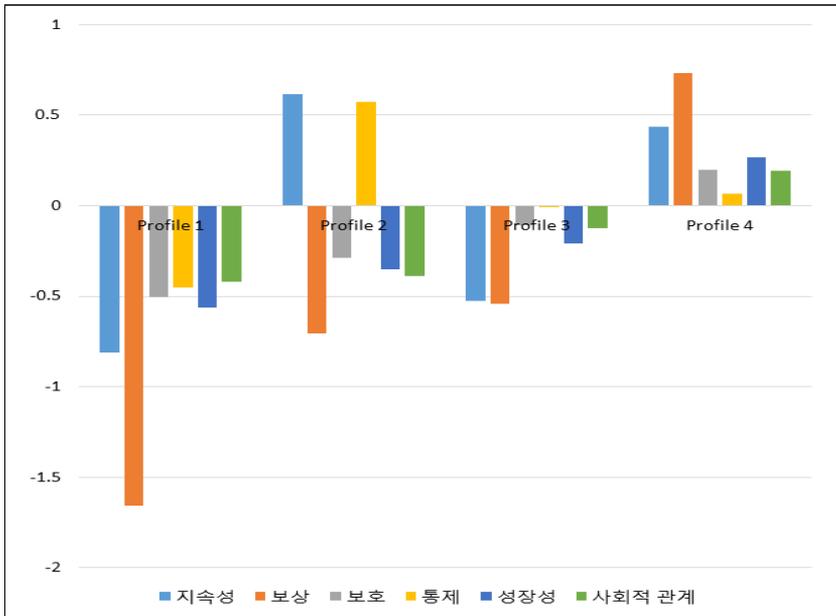
〈표 4-7〉 4-집단 프로파일별 변수들의 평균(모형2 : 정년 이후)

차원(dimension)	Profile 1	Profile 2	Profile 3	Profile 4
지속성(continuity)	-0.813	0.616	-0.528	0.437
보상(compensation)	-1.659	-0.704	-0.545	0.731
보호(protection)	-0.505	-0.287	-0.111	0.196
통제(control)	-0.451	0.572	-0.009	0.068
성장성(career advancement)	-0.564	-0.349	-0.208	0.269
사회적 관계(social relations)	-0.422	-0.388	-0.124	0.192
사례수 (비율)	78 (12.5%)	22 (3.5%)	188 (30.1%)	336 (53.9%)

주 : 각 차원별 점수는 잠재프로파일 분석에서의 시각적 분별성과 해석 용이성을 위해 표준화점수(z-score)로 변환되었음. 높은 점수(+)는 근로조건/환경이 좋지 않음을 의미함.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

〈그림 4-4〉 4-집단 프로파일 솔루션의 특징(모형2 : 정년 이후)



주 : 각 차원별 점수는 잠재프로파일 분석에서의 시각적 분별성과 해석 용이성을 위해 표준화점수(z-score)로 변환되었음. 높은 점수(+)는 근로조건/환경이 좋지 않음을 의미함.
 자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

잠재프로파일2는 각 차원별로 혼합된 양상이 나타났다. 지속성과 통제 수준은 좋지 않지만, 보상, 보호, 성장성, 사회적 관계는 양호한 편이었다. 특히, 통제수준은 가장 좋지 않은 것으로 나타났다. 이러한 혼재된 특징을 고려하여 이 프로파일은 “혼합형-낮은통제”로 명명하였다. 이 프로파일에는 전체 응답자의 3.5%가 포함되었다.¹⁸⁾

잠재프로파일3은 6가지 차원들이 모두 양호 혹은 중간수준 이상으로 나타났다. 지속성과 보상은 양호한 편이었고 보호, 통제, 성장성, 사회적 관계는 보통수준으로 나타났다. 이러한 특징을 고려하여 이 프로파일은 “중간안정형”으로 명명하였다. 전체 응답자 중에서 30.1%가 이 프로파일에 속하였다.

잠재프로파일4는 모든 차원에서 대체로 좋지 않은 근로환경/조건을 보였다. 특히, 보상수준이 다른 프로파일들에 비해서 매우 좋지 않은 것으로 나타났다. 이러한 특징을 반영하여 이 프로파일은 “저안정-최저보상”으로 명명하였다. 이 프로파일에는 전체 응답자 중에서 53.9%가 속하는 것으로 나타났다.

아래 <표 4-8>에서는 <모형2-정년 이후>의 잠재프로파일 그룹들이 <모형1-정년 이전>에 어떤 잠재프로파일에 속해 있었는지 살펴보겠다. 먼저, <모형2-정년 이후>의 “높은안정-최고보상” 집단의 대다수(59.0%)는 <모형1-정년 이전>의 “양호안정-중간통제” 집단으로부터 왔으며, 26.9%는 “높은안정-높은통제” 집단에서 왔다. <모형2-정년 이후>의 “혼합형-낮은통제” 집단의 과반 이상(59.1%)는 <모형1-정년 이전>의 “양호안정-중간통제” 집단으로부터, 22.7%는 “낮은안정-중간통제” 집단에서 왔다. <모형2-정년 이후>의 “중간안정” 집단의 대다수는 <모형1-정년 이전>의 “양호안정-중간통제”에서 왔고, 12.2%는 “중간안정-최저통제”에서 왔다. 끝으로 <모형2-정년 이후>의 “낮은안정-최저보상” 집단의 대부분(87.5%)은 <모형1-정년 이전>의 “낮은안정-중간통제”에서 왔고, “양호안정-중간통제”로부터 10.7%가 왔다.

18) 잠재계층이나 잠재프로파일 분석에서 하나의 class에 5% 이하의 샘플을 포함하는 것은 바람직하다는 인식이 강했으나(Muthén and Muthén, 2000), 최근에는 이러한 부분이 느슨해지는 경향이 있으며(예 : O'Donnell et al., 2017), 셀 사이즈가 작은 경우에는 모형적합도 지수나 이론적 해석 및 적용가능성을 종합적으로 고려하여 판단하는 것이 중요하다(Weller et al., 2020).

〈표 4-8〉 정년 전-후 잠재프로파일 소속 비교(N=624)

만 57~59세 프로파일	만 60~62세 프로파일				
	높은안정 -최고보상	혼합형 -낮은통제	중간 안정	낮은안정 -최저보상	합계
높은안정 -높은통제	21 26.9%	2 9.1%	16 8.5%	1 0.3%	40 6.4%
양호안정 -중간통제	46 59.0%	13 59.1%	131 69.7%	36 10.7%	226 36.2%
중간안정 -최저통제	6 7.7%	2 9.1%	23 12.2%	5 1.5%	36 5.8%
낮은안정 -중간통제	5 6.4%	5 22.7%	18 9.6%	294 87.5%	322 51.6%
합계	78 100.0%	22 100.0%	188 100.0%	336 100.0%	624 100.0%

주: 회색 표시 셀(Class 4-Class 4)은 정년 전-후 모두 가장 좋지 않은 근로조건/환경 프로파일에 속한 근로자들임. 즉, 정년 후 가장 불안정한 집단은 정년 전에도 대부분 가장 불안정한 집단에 속해 있었음.

〈모형1-정년 이전〉 샘플 883명 중에서 259명은 〈모형2-정년 이후〉에 임금근로에 참여하지 않아 제외되었다. 이렇게 〈모형2-정년 이후〉에서 제외되는 259명중에서 22명(8.5%)은 〈모형1-정년 이전〉에서 프로파일1이었고, 115명(44.4%)는 프로파일2, 15명(5.8%)는 프로파일3, 107명(41.3%)는 프로파일4에 속해 있었음.

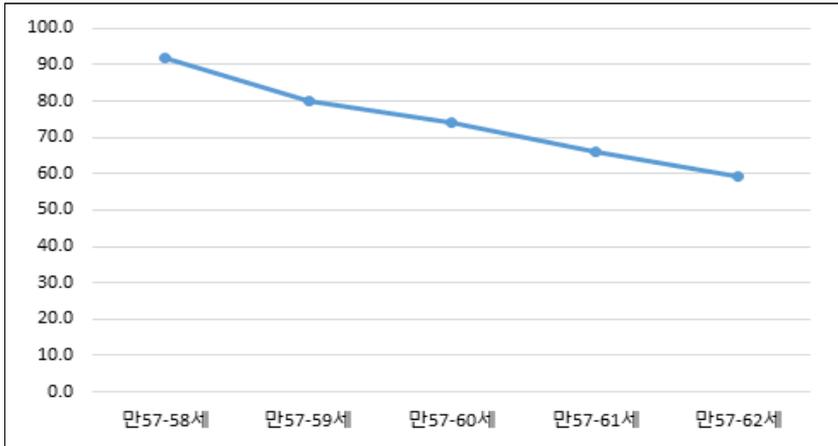
자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

이처럼 만 60세 이전 시기에 중간 이상의 양호한 근로조건/환경을 가진 근로자들은 만 60세 이후 시기에든 괜찮은 조건/환경을 가질 가능성이 높지만, 만 60세 이전에 낮은 수준은 근로조건/환경을 가진 근로자들은 만 60세 이후에도 대부분 좋지 않은 조건/환경을 유지할 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다.

아래 [그림 4-5]는 만 57세에서 만 62세 시기에 임금근로를 유지한 고령 근로자 중에서 만 57세 시기의 주된 일자리를 이후에도 유지하는 비율을 1년 단위로 보여준다. 먼저, 만 57세 일자리를 만 58세까지 유지한 비율은 91.8%로 나타났으며, 1년 증가할 때마다 차츰 그 비율이 감소하는 것으로 나타난다. 만 60세에는 그 비율이 74.1%로 하락하고 최종적으로 만 62세에는 59.2%로 하락하였다. 다시 말해, 만 57세~62세 사이 임금근로를 유지한

[그림 4-5] 임금근로유지 근로자 중 기존 주된일자리 유지비율(N=624)

(단위: %)



주: 만 57세 기준의 주된 일자리를 이후에도 유지할 비율을 1년 단위 증가에 따라 계산한 것. 만 57세에서 만 62세까지 임금근로를 유지하고 취업시기에 대한 문항에 결측치가 없는 경우 분석에 포함하였음.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

근로자 중에서 만 57세 때의 주된 일자리를 향후 5년간 유지하는 비율은 전체의 60% 미만이었다.

제4절 잠재유형의 예측요인

아래 <표 4-9>는 <모형1-정년 이전>에서 잠재프로파일 멤버십을 예측하는 다항로지스틱 회귀분석의 결과를 보여준다. 인구학적 특성 중에서는 성별과 혼인상태가 일부 유의미하게 잠재프로파일 멤버십을 예측하는 것으로 나타났다. 남성 고령근로자들은 여성보다 프로파일4(낮은안정-중간통제)에 비해 프로파일1(높은안정-높은통제)과 프로파일2(양호안정-중간통제)에 속할 확률이 높았다. 또한, 남성 고령근로자들은 여성보다 프로파일3(중간안정-최저통제)에 비해 프로파일1(높은안정-높은통제)에 속할 확률이 높고, 프로파일2(양호안정-중간통제)에 비해 프로파일1에 속할 확률이 낮게 나타

났다.

사회경제학적 특성에서도 일부 유의미하게 잠재프로파일 멤버십을 예측하는 것으로 나타났다. 교육수준에서 고졸 미만의 고령 근로자들은 고졸과 비교했을 때 프로파일4(낮은안정-중간통제)에 비해 프로파일2(양호안정-중간통제)에 속할 확률이 상대적으로 높았다. 대졸 이상은 고졸보다 프로파일4(낮은안정-중간통제)에 비해 프로파일1(높은안정-높은통제), 프로파일2(양호안정-중간통제)에 소속될 가능성이 높았다. 또한, 대졸 이상은 고졸보다 프로파일3(중간안정-최저통제)에 비해 프로파일1(높은안정-높은통제)에 속할 가능성이 높았다. 사회경제적 수준이 낮을수록 프로파일4(낮은안정-중간통제)에 비해 프로파일1(높은안정-높은통제), 프로파일2(양호안정-중간통제), 프로파일3(중간안정-최저통제)에 속할 가능성이 낮았다.

〈표 4-10〉은 〈모형2-정년 이후〉에서 잠재프로파일 멤버십을 예측하기 위한 다항로지스틱 회귀분석의 결과를 제시한 것이다. 먼저 인구학적 특성은 일부 잠재프로파일 멤버십을 유의미하게 예측을 하는 것으로 나타났다. 성별을 보면 남성 고령근로자들은 여성에 비해 프로파일4(낮은안정-최저보상)에 비해 프로파일1(높은안정-최고보상)에 속할 확률이 높았다. 혼인상태에서는 기혼 고령근로자에 비해 미혼은 프로파일4(낮은안정-최저보상)에 비해 프로파일3(중간안정)에 속할 확률이 더 높았다. 기혼에 이혼·별거·사별은 프로파일2(혼합형-낮은통제)에 비해 프로파일1(높은안정-최고보상)에 속할 확률이 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 사회경제학적 특성들도 잠재프로파일 멤버십과 유의미한 관계가 있었다. 고졸 고령근로자들에 비해 고졸 미만은 프로파일4(낮은안정-최저보상)에 비해 프로파일3(중간안정)에 속할 가능성이 높았다. 고졸에 비해 전문대는 프로파일4(낮은안정-최저보상)에 비해 프로파일1(높은안정-최고보상)과 프로파일3(중간안정)에 속할 가능성이 높았다. 이와 유사하게 고졸에 비해 대졸 이상은 프로파일4(낮은안정-최저보상)에 비해 프로파일1(높은안정-최고보상), 프로파일2(혼합형-낮은통제), 프로파일3(중간안정)에 속할 확률이 높게 나타났다. 주관적 사회경제적 수준이 낮을수록 프로파일4(낮은안정-최저보상)에 비해 프로파일1(높은안정-최고보상)과 프로파일3(중간안정)에 속할 확률이 상대적으로 낮았다.

〈표 4-9〉 다항로지스틱 회귀분석-잠재프로파일의 예측요인(모형1 : 정년 이전)

예측요인	프로파일 1 vs 4		프로파일 2 vs 4		프로파일 3 vs 4	
	계수	표준 오차	계수	표준 오차	계수	표준 오차
성별 (여=0; 남=1)	1.290***	0.361	0.660***	0.165	0.174	0.312
혼인상태 (ref=기혼)						
미혼	-0.464	1.090	-0.338	0.569	-13.197	669.704
이혼·별거·사별	-0.652	0.550	0.018	0.215	-0.474	0.466
교육수준 (ref=고졸)						
고졸미만	-0.456	0.362	-0.560***	0.174	-0.402	0.337
전문대	0.564	0.584	0.596	0.364	0.863	0.583
대졸이상	1.271***	0.397	1.100***	0.268	0.270	0.552
사회경제적수준	-0.660***	0.183	-0.429***	0.102	-0.327 ⁺	0.195
상수	0.003	0.809	1.270**	0.453	-0.600	0.857
	프로파일 1 vs 3		프로파일 2 vs 3		프로파일 1 vs 2	
예측요인	계수	표준 오차	계수	표준 오차	계수	표준 오차
성별 (여=0; 남=1)	1.116 [*]	0.451	0.486	0.319	-0.630 ⁺	0.363
혼인상태 (ref=기혼)						
미혼	12.734	669.705	12.860	669.704	0.126	1.094
이혼·별거·사별	-0.179	0.695	0.492	0.477	0.671	0.551
교육수준 (ref=고졸)						
고졸미만	-0.054	0.470	-0.158	0.348	-0.104	0.369
전문대	-0.299	0.711	-0.268	0.548	0.031	0.542
대졸이상	1.001 ⁺	0.599	0.830	0.525	-0.171	0.353
사회경제적수준	-0.333	0.246	-0.101	0.196	0.232	0.177
상수	0.603	1.084	1.870 ⁺	0.859	1.267	0.786

주 : $+$.10, * <math>p<.05</math>, ** <math>p<.01</math>, *** <math>p<.001</math>; 사회경제적 수준 : 1=최상-6=최하
 자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

〈표 4-10〉 다항로지스틱 회귀분석-잠재프로파일의 예측요인(모형2 : 청년 이후)

예측요인	프로파일 1 vs 4		프로파일 2 vs 4		프로파일 3 vs 4	
	계수	표준 오차	계수	표준 오차	계수	표준 오차
성별 (여=0; 남=1)	0.823**	0.305	0.624	0.501	0.333	0.204
혼인상태 (ref=기혼)						
미혼	-14.264	606.559	-13.956	1079.563	-1.502*	0.826
이혼·별거·사별	-0.336	0.422	0.832	0.538	-0.055	0.264
교육수준 (ref=고졸)						
고졸미만	-0.479	0.329	-0.836	0.579	-0.527*	0.219
전문대	1.459**	0.537	0.345	1.130	1.268**	0.454
대졸이상	1.141**	0.399	1.383*	0.589	0.934**	0.323
사회경제적수준	-0.658***	0.181	-0.473	0.298	-0.483***	0.132
상수	0.821	0.801	-1.149	1.346	1.378*	0.588
예측요인	프로파일 1 vs 3		프로파일 2 vs 3		프로파일 1 vs 2	
	계수	표준 오차	계수	표준 오차	계수	표준 오차
성별 (여=0; 남=1)	0.490	0.316	0.291	0.509	-0.199	0.556
혼인상태 (ref=기혼)						
미혼	-12.762	606.559	-12.454	1079.563	0.308	1238.293
이혼·별거·사별	-0.281	0.437	0.886	0.552	1.168 ⁺	0.638
교육수준 (ref=고졸)						
고졸미만	0.048	0.352	-0.309	0.594	-0.357	0.642
전문대	0.191	0.455	-0.923	1.095	-1.114	1.130
대졸이상	0.208	0.368	0.450	0.572	0.242	0.615
사회경제적수준	-0.175	0.181	0.010	0.301	0.185	0.323
상수	-0.557	0.799	-2.527 ⁺	1.356	-1.970	1.450

주 : $+$.10, * p.05, ** p.01, *** p.001; 사회경제적 수준 : 1=최상-6=최하
 자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 원자료.

제5절 소결

이 장에서는 2010년부터 2023년까지의 한국노동패널자료를 활용하여 만 60세 이전과 이후 시기로 나누어 근로조건/환경의 하위집단을 도출하고 각 집단별 특성을 살펴보았다. 근로조건/환경은 지속성, 보상, 보호, 통제, 성장성, 사회적 관계의 6가지 차원으로 정의하였으며 하위집단 도출을 위해 잠재프로파일 분석 방법을 사용하였다. 다음으로 다항로지스틱 회귀분석을 통해 획득된 유형에 영향을 미치는 인구학 및 사회경제적 요인에 대해 분석하였다.

〈모형1: 만 60세 이전〉에서 네 가지 하위집단을 확인하였다. 프로파일1은 “높은안정-높은통제” 집단으로 전체의 7.0%를 차지하며, 모든 차원에서 좋은 근로조건/환경을 지녔고 특히 통제수준이 매우 높은 것으로 나타났다. 프로파일2는 “양호안정-중간통제”로 전체의 38.6%가 소속되었으며 모든 차원이 양호하였으며 통제수준이 상대적으로 높지 않았다. 프로파일3은 “중간안정-최저통제”로 5.8%가 소속되었으며 근로조건/환경이 보통수준이고 특히 통제수준이 매우 낮은 특징이 있었다. 프로파일4는 “낮은안정-중간통제” 집단으로 전체의 48.6%를 차지하며, 모든 차원에서 좋지 않은 조건이었으나 통제는 중간수준으로 나타났다.

〈모형2: 만 60세 이후〉에서도 네 가지 유형을 도출하였다. 프로파일1은 “높은안정-최고보상”으로 전체의 12.5%를 차지하고, 6가지 차원 전체에서 좋은 조건이었으며 특히 보상 차원에서 매우 높은 수준을 보였다. 프로파일2는 “혼합형-낮은통제”로 3.5%가 소속되었고, 각 차원별로 혼재된 양상이 나타났고 특히 통제수준은 매우 낮았다. 프로파일3은 “중간안정”으로 30.1%였으며 모든 차원이 양호하거나 중간수준이었다. 프로파일4는 “낮은안정-최저보상”으로 모든 차원에서 대체로 좋지 않은 근로환경/조건을 보였고 특히 보상수준이 매우 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 〈모형1-정년 이전〉에서 〈모형2-정년 이후〉로의 잠재프로파일 유형 변화를 살펴보았다. 대체적으로 만 60세 이전 시기에 중간 이상의 양

호한 근로조건/환경을 가진 근로자들은 만 60세 이후에도 지속적으로 괜찮은 조건/환경을 유지할 가능성이 높았다. 반대로 만 60세 이전에 좋지 않은 근로여건에 처해 있던 집단은 만 60세 이후에도 열악한 환경에서 일할 가능성이 높았다. 예를 들어 <모형2-만 60세 이후>의 “낮은안정-최저보상” 집단의 대다수(87.5%)는 <모형1-만 60세 이전>에서 “낮은안정-중간통제”에서 온 것으로 확인되었다.

만 57세에서 만 62세 시기에 임금근로를 유지한 고령 근로자 중에서 만 57세 시기의 주된 일자리를 이후에도 유지하는 비율도 살펴보았다. 먼저, 만 57세 일자리를 1년 이후 유지 비율은 91.8%로 나타났으며, 3년 이후에는 74.1%, 5년 후인 만 62세에는 59.2% 수준이었다. 만 57~62세 사이 임금근로를 유지한 근로자 중에서 만 57세 때의 주된 일자리를 5년 이후에도 유지하는 비율은 전체의 60% 미만이었다.

근로조건/환경의 유형에 영향을 미치는 요인을 분석한 다항로지스틱 회귀모형에서는 인구학적 요인과 사회경제학적 요인의 영향을 확인하였다. 먼저, <모형1 : 만 60세 이전>에서 남성은 여성에 비해, 기혼 집단은 미혼 집단과 이혼·별거·사별 집단에 비해 상대적으로 안정적인 프로파일(예 : “높은안정-높은통제”)에 속할 가능성이 높았다. 또한, 학력이 상대적으로 높고 주관적 사회경제적 수준이 높을수록 근로조건/환경이 중간 혹은 높은 수준의 프로파일에 속할 확률이 높은 것으로 나타났다. <모형2 : 만 60세 이후>에서는 유의미한 계수들이 적게 나타났으나 기본적인 패턴은 유사하였다. 남성, 기혼, 고학력 및 높은 사회경제적 수준은 중간 이상의 근로조건/환경 프로파일(예 : “높은안정-최고보상”)에 속할 가능성을 높이는 것으로 나타났다.

이와 같이 본 연구에서는 고령 근로조건/환경의 유형화와 유형별 특성, 그리고 이에 대한 영향 요인을 살펴보았다. 만 60세 이전과 만 60세 이후 시기 모두에서 근로조건/환경이 전체적으로 가장 좋지 않은 집단(“낮은안정-중간통제”과 “낮은안정-최저보상”)에 속하는 비율이 과반이 넘는다는 점은 고령근로자의 현재 근로여건 전반을 잘 드러내는 것으로 볼 수 있다. 나아가 만 60세 이후의 “낮은안정-최저보상” 집단의 80% 이상이 이전 시기의 가장 좋지 않은 프로파일인 “낮은안정-중간통제” 집단에서 왔다는 점도 시사하는 바가 적지 않다.

기존의 정규직과 비정규직, 혹은 고용의 안정과 불안정과 같은 이분법적 논의에서 잘 드러나지 않았던 특성들이 6가지의 다차원적 접근을 통해 일부 보완되었다는 점은 본 연구의 장점이다. 예를 들어, 다른 차원들이 전반적으로 양호한 수준이라도 일에 대한 통제 수준은 매우 낮다거나, 6가지 차원이 혼합적인 양상을 보이는 집단들이 존재하고 있다. 이에 대한 단순하고 이분법적인 정책 접근 방식으로는 고령 근로자들의 복잡하고 미묘한 불안정성 문제를 해결하기 어렵다. 향후 연구나 정책에서도 고령근로자들의 정년 이전과 이후 시기의 다차원적 불안정성을 명확히 이해를 토대로 두 시기 간의 유형별 이행과정을 종합적으로 파악하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 나아가 근로조건/환경의 유형별 특성과 영향요인을 종합적으로 고려하여 세밀하고 개별화된 정책적 접근이 이루어져야 한다.

제 5 장

고령 근로자 고용안정 관련 법적 쟁점 및 과제

제1절 주된 일자리 고용유지 관련 법률관계와 쟁점

1. 고령자에 관한 고용상 법적 규율과 쟁점

가. 고령자 고용 관련 법적 규율

「헌법」은 고령자의 근로에 관한 특별한 조문을 두고 있지 않다. 「헌법」 제 32조의 근로권에 있어서 여성과 연소자의 근로에 대한 특별한 보호를 규정하고 있지만, 연령 기반 취약계층 중 고령자에 대해서는 별도의 정함을 두고 있지 않다. 이와 관련해서 「헌법」 제34조에서는 노인의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 국가가 부담한다는 확인적 규정만을 두고 있어서, 사회보장적 측면에서의 ‘노인’에 관한 헌법적 정당성만 존재한다고 할 수 있다.

현행 대한민국 「헌법」이 1987년에 개정되었다는 점을 고려한다면, 당시 인구구조 및 사회분위기는 고령자 고용에 관하여 헌법적 정당성이 필요한 상황은 아니었다고 볼 수 있다. 실제로 인구주택총조사 결과를 기준으로 1985년 전체 인구 대비 65세 이상의 비율은 4.3%, 노령화지수는 14.5로 고령자 고용이 사회적인 관심사가 될 수 없는 상황이었다. 그러나 급속한 인구구조의 변화와 함께, 산업인력 부족현상을 해소하기 위하여 1991년 12월

31일 「고령자고용촉진법」이 제정되었다(1992년 7월 1일 시행).

나. 고령자 고용 관련 법제의 변천

「고령자고용촉진법」은 평균수명 연장으로 인구구조의 변화에 따라 고령자가 차지하는 비율이 증가함에도 불구하고 이들의 취업이 저조하자 고령자가 그의 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 고령자의 고용안정에 이바지하기 위해 1991년 12월 31일 제정된 이후,¹⁹⁾ 2022년 6월 10일까지 총 9차례의 개정을 거쳤다. 제정 당시 법제명은 「고령자고용촉진법」이었으나 2008년 개정 시 현행과 같이 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하, 고령자고용법)으로 변경되었다.²⁰⁾

「고령자고용촉진법」은 제정 당시 ‘고용’에만 초점을 맞춘 법이었다. 구체적으로 이 법은 고령자의 취업 기회를 부여하는 것을 목적으로 하며, 「직업안정및고용촉진에관한법률」(현행 직업안정법)의 특별법적 지위의 성격을 갖고 있었다. 다만 그 구체적인 수단으로 고령자의 의무고용률 설정과 60세 정년제를 규정하였다는 점이 특징적이다. 다만 이러한 두 가지 수단은 ‘권고 사항’으로 규정되어 있어서 불이행 사업주에 대한 제재와 강제성이 결여되어 있었다.

이후 고령자 차별금지(2003년), 고령자 정년 후 재고용의 지원(2003년), 고령자고용촉진기본계획 수립(2007년) 등의 정책 수단이 추가되었고, 2008년 고령자에 대한 고용촉진정책은 물론, 연령차별금지정책이 주요한 정책 목표로 설정됨에 따라 법률 제명을 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」로 변경하였다.

법률명 변경 이후 가장 큰 변화는 2013년 60세 의무정년제 도입(법 제19조)와 이에 따른 임금체계 개편(법 제19조의2 신설)이다. 최근 정년연장에 관한 논의들이 이루어지고 있긴 하지만, 60세 정년제와 그에 수반하는 임금체계 개편에 관한 기본적 틀은 현재까지 유지되고 있다.²¹⁾

19) 법제처 [법률 제4487호, 1991. 12. 31., 제정]

20) 고령자고용촉진법의 개정 논의와 구체적인 경과에 관해서는 이 보고서의 “[부록 2] 고령자고용촉진법의 변천 과정” 참조.

그 외의 고령자고용촉진법상 주요한 변화를 살펴보면, 이하의 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 고령자고용촉진법 개정 경과 및 주요 내용

제·개정	국회	법률 공포·시행	주요 내용
제정	13대	[법률 제4487호, 1991. 12. 31., 제정] [시행 1992. 7. 1.]	(1) 정부 및 사업주의 책무(제3조 및 제4조) (2) 고령자고용촉진을 위한 정부의 기본시책(제5조 내지 제8조) (3) 고령자의 취업알선기구와 시설(제9조 내지 제11조) (4) 고령자의 고용촉진 방안(제12조 내지 제14조) (5) 적합직종의 선정 및 우선 채용 등(제15조 및 제16조) (6) 고용확대의 요청과 내용공표 및 취업알선 중단(제17조 및 제18조) (7) 정년연장에 의한 고령자 고용확보방안(제19조, 제20조 및 제22조) (8) 정년퇴직자의 재고용(제21조) (9) 보고와 검사 및 과태료(제23조 및 제24조)
1차	16대	[법률 제6849호, 2002. 12. 30., 일부개정] [시행 2003. 3. 31.]	(1) 모집·채용 또는 해고 시 고령자 또는 준고령자임을 이유로 차별금지(법 제4조의2 신설) (2) 고령자인재은행의 운영에 필요한 지정기준·절차·취소의 요건 등 법적 근거 마련(법 제11조 및 제11조의2 신설) (3) 고령자 고용촉진을 위한 고용보험기금 지원(법 제14조제2항) (4) 고령자 우선고용의무 대상기관을 정부출자·위탁기관으로 확대(법 제16조) (5) 정년퇴직자 재고용 등에 대한 지원(법 제21조의2 신설)

21) 해외 제도들을 비교해보면, 법정의무정년제(mandatory retirement age)가 존재하는 국가들에서는 정년 논의가 노령연금 논의와 연계되어 전개되는 것이 일반적이다. 그러나 우리나라는, 이러한 논의가 연계되어 있었다고 보기 어렵다. 국회 법안을 기준으로 할 때 제17대 국회 이후 관련 법안은 지속적으로 제기되었지만, 박근혜 대통령이 대선공약으로 정년연장을 제시하기 전까지 국회에서 실질적인 논의가 이루어지지 못해왔기 때문이다. 결국 한국의 법정의무정년제는 '정책'의 영역이 아닌 '정치'의 영역에서 확정되었다고 평가할 수 있다.

〈표 5-1〉의 계속

제·개정	국회	법률 공포·시행	주요 내용
2차	17대	[법률 제8116호, 2006. 12. 28., 일부개정][시행 2007. 6. 29.]	(1) 고령자고용촉진기본계획 수립(법 제4조의3 신설) (2) 중견전문인력고용지원센터의 지정(법 제11조의2 신설) (3) 고령자의 고용연장 및 고용안정 지원(법 제14조제2항) (4) 과태료 규정 신설(법 제24조제1항제1호 및 제2호 신설)
3차	17대	[법률 제8472호, 2007. 5. 17., 일부개정][시행 2008. 1. 1.]	고령자 대상 직업능력개발훈련 실시(법 제6조제1항)
4차	17대	[법률 제8962호, 2008. 3. 21., 일부개정][시행 2009. 3. 22.]	고령자에 대한 고용촉진정책과 연령차별금지정책을 병행 추진하기로 함에 따라 법률 제명을 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」로 변경함
5차	18대	[법률 제9997호, 2010. 2. 4., 일부개정][시행 2010. 5. 5.]	(1) 고령자고용촉진과 관련한 지방자치단체장 사무 신설(법 제5조, 제6조제1항·제2항 및 제10조제1항) (2) 고령자인재은행 지정대상 기관 및 기능 확대(법 제11조제1항·제2항) (3) 고령자 기준고용률 이행계획 작성·제출 절차 폐지(법 제13조제2항·제3항) (4) 정년연장에 관한 계획 작성·제출 절차 폐지(법 제20조제2항·제3항)
6차	19대	[법률 제11791호, 2013. 5. 22., 일부개정][시행 2014. 5. 23.]	(1) 정년 60세 이상으로 정하도록 의무화(법 제19조) (2) 정년연장에 따른 임금체계 개편(법 제19조의2 신설)
7차	19대	[법률 제13897호, 2016. 1. 27., 일부개정][시행 2016. 7. 28.]	고령자의 고용촉진에 관한 기본계획 수립 시, 지난 계획에 대한 평가 수행 및 국회 보고(법 제4조의3제2항제1호, 같은 조 제4항 신설)
8차	20대	[법률 제16411호, 2019. 4. 30., 일부개정][시행 2020. 5. 1.]	퇴직예정자 등에 대한 재취업지원서비스 지원 강화(법 제21조의3)

〈표 5-1〉의 계속

제·개정	국회	법률 공포·시행	주요 내용
9차	21대	[법률 제18921호, 2022. 6. 10., 일부개정][시행 2022. 6. 10.]	고령자인재은행 및 증견전문인력 고용지원센터 지정취소 시 청문절차 신설(법 제11조의3제2항 신설)

자료 : 국회의안정보시스템을 바탕으로 필자 작성.

2. 정년연장에 따른 임금체계 개편과 법원의 판단

정년연장에 따른 임금체계 개편에 관한 법원의 판단들은 주로 ‘임금피크제’의 유효성을 중심으로 다루어져 왔다. 관련 판례들은 상당히 축적되어 있지만, 몇 가지 법리를 근거로 임금피크제의 유효성이 부정되는 경우, 이에 따른 후속 판례들이 그 법리를 차용하는 방식이 주를 이루고 있다. 이에 따라 이하에서는 정년제 관련 규정 및 임금피크제를 중심으로 한 임금체계 개편에 관한 몇 가지 리딩케이스를 살펴보면, 이 영역에서의 전체적인 판례의 흐름을 개관하도록 한다.

가. 정년제 관련 규정과 해석

고령자에 대한 법정정년제 설정에 관해서는 그 자체로 연령차별에 해당 하는지 여부에 관하여 견해가 대립된다. 차별금지의 측면에서만 볼 때 대원칙으로 연령차별을 금지하지만, 일정 연령에 도달하면 개별적인 근로자의 능력을 고려하지 않고 일괄적으로 근로관계를 종료시키는 정년제를 인정하는 것은 부적정하다고 볼 소지가 크다.

다만 노동시장 전체의 관점에서 볼 때, 사회·경제적으로 일정한 기준하에서 노동시장의 순환 구조를 가져오는 ‘질서’를 만들 필요성이 인정될 수 있다. 이를 법적으로는 ‘사회상규상 합리적인 이유’ 내지 ‘사회통념’이라고 보며, 이러한 것들을 예외적으로 인정할 수 있는지 여부가 법적 판단의 주된 쟁점이다.

정년제 자체와 관련하여, 사법부에서는 1970년대부터 그 유효성을 인정하여 왔다. 정년제에 관한 직접적인 사건은 아니지만, 취업규칙의 유효성을 검토한 건설공제조합 사건(대법원 1978. 9. 12. 선고 78다1046판결)에서 대법원은 “정년규정이 없던 종전 취업규칙을 변경하여 그 정년을 만 55세까지로 정한 것은 사회의 일반통례에서 벗어난 불합리한 제도라고 볼 수 없는 것이므로 근로자의 동의 없이 하여도 그 변경은 유효”하다고 판단하였다. 물론 당시의 관련법령이 취업규칙 불이익 변경에 관한 현재의 법리와는 차이가 있긴 하지만,²²⁾ 적어도 정년규정이 사회통념상 합리적으로 인정할 수 있는 제도라고 하는 점을 대법원에서 확인했음을 알 수 있다. 한편 정년의 설정에 있어서 업무와 직급 간의 차이를 두는 과거 관행에 관해서도, 과거 대법원은 ‘합리적인 기준’을 설정한다는 전제하에서 그 유효성을 인정한 바 있다.²³⁾

이처럼 1991년 「고령자고용촉진법」 제정 이전에도 정년제에 관한 대법원의 입장은 연령차별의 관점에서 정년제를 바라보기보다는 ‘사회통념’상 인정되는 합리적인 제도로 인식하는 경향이 있었다. 헌법재판소의 경우, 대법원과 달리 민간 부문에서 정년제에 관한 판단을 한 바는 없지만, 공무원 정년제도에 대하여 그 정당성을 인정한 바 있다.²⁴⁾

22) 당시 근로기준법에는 취업규칙에 관한 불이익 변경 요건인 ‘근로자 과반수의 동의’ 조항이 도입되기 전이었다. 다만 법 제95조(규칙의 작성변경의 절차)에서는 “① 사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 당해 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자의 의견을 들어야 한다. ② 사용자는 제94조의 규정에 의하여 취업규칙을 신고할 때에는 제1항의 의견을 기입한 서면을 첨부하여야 한다.”라고 규정되어 있어서 근로자 과반수(노동조합 또는 근로자대표)의 의견 청취 의무는 존재하였다. 이처럼 그 규정이 단순한 의견 청취였기 때문에, 이러한 절차를 거치지 않은 취업규칙 변경에 관한 효력을 인정하는 것은 현재의 법리보다는 좀 더 용이했던 측면이 있다.

23) 대법원 1991. 4. 9. 선고 90다16245 판결에서 대법원은 “정년규정은 당해 사업장에 있어서 근로자가 제공하는 근로의 성질, 내용, 근무형태 등 제반여건에 따라 합리적인 기준을 둔다면 같은 사업장 내에서도 직책 또는 직급에 따라 서로 차이가 있을 수 있는 것이고, 이와 같은 기준에 따라 회사가 정한 정년규정이 일용노동자의 가동연한이나 공무원 및 동종회사 직원의 정년보다 다소 하회한다고 하여 이를 법률상 무효라고는 할 수 없다.”라고 판시하였다.

24) 헌법재판소 1997. 3. 27. 선고 96헌바86 결정에서 “국가공무원법상의 공무원정년제도는 공무원에게 정년까지 계속 근무를 보장함으로써 그 신분을 보장하는

한편 흔히 ‘법정정년제의 도입’이라는 표현을 쓰긴 하지만, 규정상 정년제를 도입하는 것이 사업주의 의무가 아니라 근로자의 ‘60세 이상’ 정년 보장이 의무 사항이라고 할 수 있다. 즉 연령과 관계없이 일할 수 있는 만큼 고용 가능한 사업장에 대하여, 단체협약이나 취업규칙 등으로 반드시 정년제를 정해야 하는 것은 아니다.²⁵⁾

나. 정년제와 임금체계 개편에 관한 일반 원칙

고령자에 대한 임금체계 개편은 ‘정년연장’을 목적으로 ‘사업장 여건’에 따른 임금체계 개편을 정부가 지원하는 것을 도모한다.

고령자고용촉진법 제19조의 2

제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) ① 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.

③ 고용노동부장관은 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주 또는 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다.

[본조신설 2013. 5. 22.]

한편 공무원에 대한 계획적인 교체를 통하여 조직의 능률을 유지·향상시킴으로써 직업공무원제를 보완하는 기능을 수행하고 있는 것이므로 이 사건 심판대상 조항은 공무원의 신분보장과 직업공무원제도를 규정한 헌법 제7조에 위반되지 아니한다.”라고 판단하여 정년제의 정당성을 인정한 바 있다.

25) 부산지방법원 2016. 3. 24. 선고 2015구합24605 판결에서는 “사업주에게 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하도록 노력의무를 부과한 것에 불과할 뿐 법령으로 정년을 정한 것으로 볼 수 없”다고 판시하고 있다(이 판결은 상고심 계속 중 해당 공평어린이집의 위탁운영기간이 만료되어, 이 사건 소의 이익이 없어 파기자판(각하)되었다.).

임금체계 개편은 다양한 방식이 존재하지만, 현재까지의 법원의 판례는 일정한 연령에 도달한 시점부터 임금을 점진적으로 삭감하는 대신 정년을 연장하는 임금피크제가 주로 문제가 되어 왔다. 관련 조문에 따라 임금피크제를 도입하기 위해서는 취업규칙 변경이 필요하다. 이 경우 임금피크제가 취업규칙의 ‘불이익’ 변경에 해당하는지, 그리고 불이익 변경에 해당한다면 그 동의에 어떠한 방법이 있어야 하는지, 마지막으로 임금피크제 자체는 사회통념상 합리성이 있는지에 관한 판단이 필요하다.

다. 정년제와 임금체계 개편의 절차

정년제와 임금체계 개편의 절차는 취업규칙 불이익 변경의 절차와는 다소 차이가 있다. 우선 주체적 측면에서 차이를 보인다. 취업규칙 불이익 변경 시 동의를 주체는 “사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수”(「근로기준법」 제94조 제1항)로 규정된 반면, 정년제와 임금체계 개편 등(「고령자고용법」 제19조의 2)에서는 “사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)”으로 규정되어 있다. 구체적인 차이는 ‘근로자 과반수’와 ‘근로자 과반수를 대표하는 자’, 즉 집단적 동의인지 대표자에 의한 동의인지 여부에서 차이가 난다.

이와 같은 미묘한 차이는 사실 정년제와 임금체계 개편에서만 나타나는 것은 아니다. 노동관계법령의 전체적으로, 노동조합과 근로자대표 그리고 근로자의 집단적 동의가 정리되지 않은 측면이 그대로 반영된 것으로 추정된다. 다만 법원에서는 이러한 부분을 이론적으로 접근하기보다는 실질적인 동의 과정을 인정하기 어려운 사항들에 있어서, 그 유효성을 인정하지 않는 경향이 나타나고 있다.

기명방식의 의견 취합 또는 의견 취합 단위를 나눠서, 실질적인 토론이 어려운 경우에는 그 유효성을 부정한 판례가 있다. 이론적으로 근로자대표의 방식을 규정하고 있는 고령자고용촉진법에서, 논의 단위를 나눠서 하는

동의 방식은 인정되기 어려운 것이 사실이다. 하지만 법원은 명문의 해석보다는 실질적인 동의 가능성이 있는지 여부를 사회통념에 비추어 판단한다.²⁶⁾

라. 정년을 목적으로 하지 않는 임금피크제

2022년 대법원은 경영 효율을 높이기 위한 목적으로 근로자의 정년을 61세로 유지하면서 55세 이상 근로자의 임금을 감액하는 내용의 성과연급제(임금피크제)에 대해 고령자고용법 위반으로 무효라고 판시하였다.²⁷⁾ 대법원은 연령을 이유로 한 차별을 금지하고 있는 “구 「고령자고용법」 제4조의4 제1항은 강행규정에 해당한다.”고 판단하고, “위 조항에서 말하는 ‘합리적인 이유가 없는’ 경우란 연령에 따라 근로자를 다르게 처우할 필요성이 인정되지 아니하거나 달리 처우하는 경우에도 그 방법·정도 등이 적정하지 아니한 경우를 말한다.”고 판시하였다. 또한 사업주가 근로자의 정년을 그대로 유지하면서 임금을 정년 전까지 일정 기간 삭감하는 형태의 임금피크제를 시행하는 경우, 이러한 임금피크제 시행이 ‘합리적인 이유 없는 연령을 이유

26) 서울중앙지방법원 2015. 8. 28. 선고 2014가합557402 판결에서 법원은 임금피크제 시행을 위한 취업규칙 개정에서 근로자들의 동의 의사를 취합하는 과정에서 회의방식을 통한 근로자들의 자율적이고 집단적인 의사결정이 보장되어야 함에도 불구하고, 회사 측이 “취업규칙 개정을 위한 의견수렴 절차에 있어서 많은 소수의 교육국 소속 직원들을 단위로 하였던 것은 (중략) 근로자들의 집단적 논의를 사실상 배제하거나 최소화하고, 나아가 해당 절차에 대한 피고(회사) 측의 관여도를 직·간접적으로 확보하려는 조치로 이해될 소지가 다분하”고 “근로자들에게 집단적 의사방법을 통해 1, 2차 취업규칙 개정안의 수용 여부를 결정할 수 있는 실질적인 기회를 부여하였다고 단정할 수 없다”며, 이 사건 임금피크제의 경우 “불이익의 정도가 극심할 뿐 아니라 통상의 임금피크제와는 성격을 전혀 달리하는” 것이어서 사회통념상 합리성도 없다고 판단하였다. 이 사건의 구체적인 사실관계를 살펴보면, 교육서비스업을 영위하는 회사에서 직급정년제와 임금피크제를 도입하면서 1차 임금피크제 때에는 전체 직원의 84.4%(휴직자 등은 제외), 2차 임금피크제 때에는 전체 직원 중 91.4%의 찬성을 받았다. 회사는 1, 2차 취업규칙 개정안에 대한 근로자들의 동의 여부를 파악하기 위해 기명방식의 의견취합(‘취업규칙 및 제규정 변경 동의서’란에 직무등급과 사번, 성명을 기재한 후 해당란에 마련된 ‘찬성’과 ‘반대’란 중 본인의 서명을 하는 방식)을 취한 사건이다.

27) 대법원 2022. 5. 26. 선고 2017다292343 판결.

로 한 차별'로서 무효인지 여부는, “임금피크제 도입 목적의 타당성, 대상 근로자들이 입는 불이익의 정도, 임금 삭감에 대한 대상조치의 도입 여부 및 그 적정성, 임금피크제로 감액된 재원이 임금피크제 도입의 본래 목적을 위하여 사용되었는지 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.”는 판단기준을 제시하였다. 대법원은 위와 같은 법리를 기초로 하여, 이 사건 성과연급제가 피고의 인건비 부담 완화 등 경영 제고를 목적으로 도입된 것으로 위와 같은 목적을 55세 이상 직원들만을 대상으로 한 임금 삭감 조치를 정당화할 만한 사유로 보기 어려운 점(목적 정당성이 인정되지 않는 점), 이 사건 성과연급제로 인하여 원고는 임금이 일시에 대폭 하락하는 불이익을 입었음에도 적절한 대상조치가 강구되지 않았고 이 사건 성과연급제를 전후하여 원고에게 부여된 목표 수준이나 업무의 내용에 차이가 있었다고 보기 어려운 점(임금 삭감에 대응하는 대상조치의 미흡) 등에 비추어, 이 사건 성과연급제가 합리적 이유 없이 연령을 이유로 한 차별에 해당하여 무효라고 판단하였다.

이처럼 정년유지형 임금피크제에 관한 대법원의 법리가 정년연장형 임금피크제에도 동일하게 적용될 수 있는지에 관해서는 견해가 나뉘는 듯하다. 우선 연령차별의 판단기준이 그 유형에 따라 달라져야 할 이유가 없기 때문에 정년연장형 임금피크제에도 ‘대법원 2022. 5. 26. 선고 2017다292343 판결’의 판단기준이 그대로 적용될 수 있다는 주장이 있는 반면,²⁸⁾ 목표수준이나 업무내용에서 차이가 없음에도 불구하고 단지 연령을 이유로 하는 급여 삭감에 합리적인 이유가 없다고 본 것으로 임금피크제 전반의 위법 여부에 대한 판단은 아니라는 견해가 제시되고 있다.²⁹⁾

이 판결 이후의 하급심 판례의 경향을 살펴보면, 한국한의학연구원 사건(대법원 2022. 12. 16. 선고 2022다268757 판결)과 한국의료분쟁조정중재원 사건(서울중앙지방법원 2023. 1. 10. 선고 2021나76165 판결)과 같이 정년유지형일 때 그 유효성이 부정된 사례도 있지만, 사단법인서울클럽 사건(서울중앙지방법원 2023. 2. 3. 선고 2021가합523803 판결)과 같이 정년연

28) 장영석(2023), 『노동조합활동을 할 때 알아야 할 노동법 해설』(비공개), p.1517.

29) 노호창(2023), 「한국의 고령자 고용에 있어서 법적·정책적 대응」, 『한일노동법 포럼 자료집』, p.32.

장형인 경우 무효가 된 사례도 존재한다. 따라서 아직까지 사법적으로 이 부분에 대한 하나의 경향이 형성되었다고 보기에는 무리가 있다.³⁰⁾

3. 고령자 임금체계 개편에 관한 정책적 검토 사항

정년제와 임금체계 개편에 관한 사법적 판단들은 임금피크제를 둘러싼 판례들의 경향에만 국한되는 것은 아니다. 고령자고용법은 '임금체계 개편 등 필요한 조치'를 할 의무를 양 당사자에게 부과하고 있지만, 주요한 판단들은 취업규칙 불이익 변경과 유사하기 때문에, 이에 관한 법리도 큰 영향을 미친다.

이와 관련하여, 최근 대법원에서 취업규칙 불이익 변경 시 집단적 동의를 받지 못한 경우에 예외적 효력 인정 기준을 변경한 판례가 나왔다.³¹⁾ 이 사건에서 대법원은 “사용자가 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하면서 근로자의 집단적 의사결정방법에 따른 동의를 받지 못한 경우, 노동조합이나 근로자들이 집단적 동의권을 남용하였다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 한 해당 취업규칙의 작성 또는 변경에 사회통념상 합리성이 있다는 이유만으로 그 유효성을 인정할 수는 없다.”고 판단하여, 과거 취업규칙 불이익 변경 절차를 엄격하게 거치지 않은 경우에도 ‘사회통념상 합리성’이 있는 경우, 유효성을 인정할 수 있다는 기존의 법리를 변경하였다. 이에 따르면 향후 임금피크제를 포함하여 임금체계 개편 과정에서 취업규칙의 불이익 변경 시 객관적 기준보다는 절차적 기준이 더 강조될 것으로 예상된다.

이러한 판례의 흐름을 고려할 때, 우선적으로 검토되어야 할 것은 정년제와 임금체계 개편, 더 나아가 고령자의 임금체계 개편이 취업규칙 불이익 변경에 해당하는지 여부이다. 임금피크제에 국한하여 보더라도, 이를 근로자에게 불이익한 변경으로 볼 것인지 여부는 사례마다 차이가 있다. 구체적으로 어떠한 방식으로 임금피크제를 운용했는지에 따라서 법원의 판단은 차

30) 2023년 11월 현재 임금피크제 관련 하급심 사건들 중 다수가 항소심·상고심에 계류 중이기 때문에, 향후 이러한 하급심 사건들을 대법원이 판단하게 되는 2~3년 후가 되면 임금피크제의 유효성과 판단 기준에 대한 하나의 법리가 명확하게 형성될 수 있을 것으로 예측된다.

31) 대법원 2023. 5. 11. 선고 2017다35588, 2017다35595(병합) 전원합의체 판결.

이를 보여 왔다. 그러므로 우선적으로 근로자에게 불이익한 변경이 되지 않는 ‘고령자 임금체계 개편’에 관한 방식을 고민할 필요가 있다. 이러한 부분들이 사법적으로 인정된다면, 근로자 과반의 동의 등을 거치지 않고, 의견을 청취하는 것만으로 임금체계 개편이 가능하기 때문이다. 다만 현실적으로 취업규칙의 변경이 근로자에게 불이익한 것인지 여부는 전체 근로자 입장에서 객관적으로 판단하는 것이 어려우며, 근로자 상호 간에 유불리가 상충되는 경우에는 근로자에게 불이익한 것으로 보기 때문에, 기업의 인건비 부담을 줄이려는 목적에서 추진되는 정년연장에 따른 임금체계 개편은 모든 근로자에게 유리한 경우가 발생하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 현재 논의되는 대부분의 임금체계 개편은 취업규칙의 불이익한 변경에 해당하여 근로자의 집단적 동의를 얻어야만 실현 가능하다는 사실 역시 주지할 필요가 있다.

정책적으로 볼 때, 60세 이상 정년의무화 과정에서는, 정년을 법으로 규정 한 이후 임금체계 개편을 후속조치로 명시하는 방식을 취한 것에 대한 평가가 필요하다. 임금체계 개편은 각 사업 또는 사업장마다 차이가 있으므로, 일괄적으로 강제하기 어렵다는 점은 이해가 가지만, 현재와 같이 정년연장이 논의되고 있는 시점에서, 양자가 병행될 수 있는 제도적 방식을 도모하는 것이 필요하다.³²⁾

32) 구체적인 제도적 방식에 관해서는 다양한 견해들이 있을 수 있지만, 우선 이러한 방식을 도출하는 ‘과정’에 대하여 생각해 볼 필요가 있다. 흔히 노동문제에 관한 ‘바람직한 절차’를 노사정의 대화라고 생각하는데, 이러한 대화 과정에서 임금피크제처럼 정년연장에 ‘부수적’이라고 할 수 있는 문제들에 관해서는 “정치적 교환”이 발생하기 쉽기 때문이다. 이에 관하여 정혜윤(2022), 『정년제도의 정책과정: 한국과 일본의 비교사례분석』, 국회미래연구원 보고서, p.45에서는 “우리 법조문 자체의 문제는 아니다. 오히려 한국 법률은 노사 간 정치적 교환을 그대로 담고 있다. 노측에 유리한 조치인 “정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주”는 “그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.”라고 임금체계 개편을 이른바 ‘임금피크제’를 명시한 것이다. 노동자가 고용연장 기회를 얻는 대신 사용자의 지불 능력 한계를 배려해 임금삭감을 허용하는 제도. 일종의 노사 간 ‘정치적 교환’을 제도화한 것이다. 물론 임금체계 개편에 대해 아예 의무화하지는 주장에 대해 반대한 의원도 있었다. 그러나 노동계에 유리한 ‘정년연장’이 수용되는 대신, 경영계가 수용할 만한 ‘임금체계 개편’을 넣어야 한다는 것이 여야 합의였다. 이것이 그대로 법률이 된 것이다”라고 평가하고 있다. 그런데 문제는 이러한 ‘정치적 교환’의 구체적인 합의 수준이 높지 않다는 점이다. 따라서 실제 운용에 있어서는 많은 문제들

제2절 고령 근로자의 재고용 관련 법률관계와 쟁점

1. 들어가며

우리나라에서 고령사회가 사회적으로 논의되기 시작한 것은 최근의 일이 아니다. 지난 1991년에 「고령자 고용촉진법」을, 2005년에는 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 5년마다 「고령자 고용촉진 기본계획」, 「저출산 고령화사회 기본계획」을 수립하는 등 정부 차원에서의 고령화 문제 대응이 이뤄져 왔다. 2013년에 도입되어 2016년부터 시행된 정년제 또한 고령사회에 대응하기 위한 정책 중 하나로, 현행 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 ‘고령자고용법’이라 함) 제19조는 근로자 정년을 60세 이상으로 정해야 할 사업주의 의무를 정하고 있다. 그러나 현실에서는 ‘주된 일자리’에서 퇴직하는 연령이 2012년 기준 53세에서 2022년 기준 49.3세로 점차 낮아지고 있는 반면에 노동시장에서의 실제 은퇴 연령은 72.3세로 특히 저임금 직종에서는 정년을 도과한 근로자를 고용하는 경우도 많다.³³⁾

고령 근로자의 노동시장 참여율을 높이기 위하여 정부가 모색하는 다양한 방안으로 고용에 대한 재정적 지원 또는 직업훈련 등이 있지만, 그중 특히 의미가 큰 문제 해결 방식은 고령 근로자 재고용 제도이다.³⁴⁾ 재고용 제도는 고령 근로자가 기존에 수행하던 업무를 이어서 수행하며 경제적 안정을 얻고, 기업은 숙련된 노동력을 제공받음으로써 생산성을 높일 수 있으며, 청년층 유입이 이뤄지지 않는 직군의 고용난을 해결할 수 있다는 장점이 있다. 곧 초고령 사회³⁵⁾를 맞이하는 우리나라에서 재고용 제도와 같은 고령자

이 발생하게 되며, 기업들이 준수해야 할 ‘지침’을 법에서 찾기 힘들게 된다. 소위 법의 지침기능의 부재를 발생시킬 수 있는 위험이 존재한다.

33) 정혜윤(2023), 「정년제도와 개선과제」, 『Futures Brief』, 국회미래연구원.

34) 권오봉·권혁(2011), 「고령자고용촉진제도의 사회법적 의미」, 『법학연구』, 부산대 법학연구소, p.214.

35) 국제연합(UN)의 기준에 따라, 65세 이상의 인구 비율이 전체 인구의 7% 이상이

의 계속고용은 점차 다양한 형태로 그 범위가 넓혀질 것이다. 더욱이 올해 7월 10일, 한국경영자총협회에서 30인 이상 규모 기업(1,047개)을 대상으로 조사한 결과³⁶⁾에 따르면, 기업의 67.9%가 고령자 계속고용 방식 중 ‘재고용’을 가장 많이 선호한다고 응답, 앞으로도 고령 근로자의 재고용 방식은 점차 늘어날 것으로 예상된다.

고령 근로자의 재고용 방식은 실무상 주로 기간제 근로계약 체결을 통해 이뤄지고 있는데, 오늘날 고령 근로자의 기간제 근로계약 체결이 점차 늘어남에 따라 이와 관련한 법적 문제도 빈번하게 제기되고 있다. 대표적으로, 기간제 근로자에 대해 법원과 노동위원회가 인정하고 있는 ‘갱신기대권’을 정년을 앞둔 고령 근로자와 축탁직 고령 근로자에게도 인정할 수 있는지 ‘기대권’의 인정 여부 문제가 있다. 구체적으로는 정년퇴직을 앞둔 근로자를 기간의 정함이 있는 근로계약을 통해 축탁직으로 고용하는 경우, 이러한 고용을 요구할 수 있는 권리가 인정되는지, 정년을 도과한 근로자를 축탁직(기간제)으로 고용한 경우, 기간만료 이후에도 계약 갱신에 대한 권리가 인정되는지가 쟁점이다. 법원은 그동안의 판례를 통하여 일정한 요건이 충족되면 정년퇴직자의 재고용에 대한 기대권과 축탁직으로 고용된 고령 근로자의 갱신기대권을 인정하였으며, 올해 6월에는 대법원 판결을 통해 그 인정 요건이 더욱 구체화되었다. 오늘날 점차 커지고 있는 고령 근로자의 노동시장 참여율과 고령 근로자의 고용 및 근로관계에 관한 법률적 분쟁 또한 늘어날 것으로 예상되는바, 이하에서는 고령 근로자에 대한 기대권 인정 문제를 검토하며, 고령 근로자의 재고용과 관련된 정책적 논의를 제안하고자 한다.

2. 고령자의 재고용에 관한 법률관계와 쟁점

가. 갱신기대권 법리 검토

‘갱신기대권’은 근로계약 기간이 만료되어도 일정한 요건이 충족되면 근

면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 구분되며, 우리나라는 오는 2025년에 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다.

36) 한국경영자총협회(2023), 「고령자 계속고용정책에 대한 기업 인식조사 결과」,

로자에게 재계약 체결에 대한 기대권이 인정되고, 이때 사용자에게 합리적 이유가 없다면 계약 갱신을 거절할 수 없으며, 거절 시에는 부당해고와 마찬가지로 보는 판례 법리이다. 갱신기대권은 1980년 후반에 계약 기간이 정해져 임용된 대학 교원의 재임용 기대권을 주장하기 위하여 근로자 측에서 주장한 개념으로 판례³⁷⁾에 등장했으며, 특히 90년대 외환위기 이후부터는 기업의 인건비 절감 및 고용 유연성 확보를 위한 목적으로 비정규직 근로자가 급증함에 따라 일반 기간제 근로관계에도 적용되는 법리로 발전하였다.

「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘기간제법’이라 함) 시행 이전에는 기간제 근로에 대한 법적 규율은 「근로기준법」 제16조(구 「근로기준법」 제21조)의 적용을 통해 이뤄졌다. 동조에 따르면, “근로계약은 기간의 정함이 없는 것과 일정한 사업 완료에 필요한 기간을 정한 것을 제외하고는 그 기간은 1년을 초과하지 못한다”고 규정하고 있었으며, 이에 따라 기간을 정한 근로계약은 1년 단위로 체결하였다. 이때 두 측면에서 문제가 제기되었는데, ① 1년 단위의 근로계약이 여러 차례 반복되어 갱신되는 경우, 기간만료를 이유로 근로계약이 해지되는 것이 유효한지의 문제와 ② 근로계약 기간을 1년을 초과하여 정한 경우 그 효력의 문제가 있었다. 이 중 갱신기대권은 전자의 문제로, 이에 관하여 대법원은 단기의 근로계약이 장기기간에 걸쳐서 반복하여 갱신됨으로써 그 정한 기간이 단지 형식에 불과하게 된 경우에는 계약서의 문언에도 불구하고 사용자가 정당한 사유 없이 계약의 갱신을 거절하는 것은 해고와 마찬가지로 무효가 된다고 판단하였다.³⁸⁾ 이처럼 갱신기대권 이론은 기간의 정함이 있는 근로계약이더라도 근로자에게 계속고용에 대해 기대하게 하는 특별한 사정이 존재하는 때에는 사용자의 계약 갱신 거절은 부당해고와 다르지 않다고 보면서 해고제한법리의 유추 적용에 그 이론적 기초를 두고 있다.³⁹⁾

당시 적용되던 「근로기준법」 제16조는 애초에 기간제 근로를 보호하기 위해 마련된 규정이 아니었기 때문에 기간제 근로에 대한 법률상 보호가 사

37) 대법원 1987. 6. 9. 선고 86다카2622 판결.

38) 대법원 2006. 2. 24. 선고 2005두5673 판결.

39) 박종희(2018), 「정년제와 정년 이후 고용관계 형성에 관한 쟁점 연구」, 『노동법 포럼』 제25호, 노동법이론실무학회, p.172.

실상 이뤄질 수 없는 상황이었으며, 이에 ‘갱신기대권’이란 법리 전개를 통해 사법부는 당시 법규정의 흠결을 보충하려고 했다. 이후 기간제 근로자에 대한 차별적 처우 및 그들에 대한 사용자 권한 남용이 사회적 문제로 대두되면서 불합리한 차별을 시정하고 근로조건 보호를 목적으로 하는 기간제법이 2007년 7월 1일부터 시행되었다. 이에 따라, 판례법리의 전개를 통해 발전되어 오던 갱신기대권 법리가 기간제법 시행 이후에도 그 취지 및 내용이 그대로 적용될 수 있는지에 대한 문제가 있었다. 이와 관련하여, 기간제법 시행 이후인 2011년에 대법원은 이전의 판례에서 언급되어 오던 기대권이 발생될 수 있는 상황들에 대하여 표현을 다소 수정하였는바, 갱신기대권 판단에 있어 기본적인 기준이 되고 있는 당시 판단 내용은 다음과 같다.⁴⁰⁾

“근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 기간만료에도 불구하고 일정한 요건이 충족되면 당해 근로계약이 갱신된다는 취지의 규정을 두고 있거나, 그러한 규정이 없더라도 근로계약의 내용과 근로계약이 이루어지게 된 동기 및 경위, 계약 갱신의 기준 등 갱신에 관한 요건이나 절차의 설정 여부 및 그 실태, 근로자가 수행하는 업무의 내용 등 당해 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 볼 때 근로계약 당사자 사이에 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 신뢰관계가 형성되어 있어 근로자에게 그에 따라 근로계약이 갱신될 수 있으리라는 정당한 기대권이 인정되는 경우에는 사용자가 이에 위반하여 부당하게 근로계약의 갱신을 거절하는 것은 부당해고와 마찬가지로 아무런 효력이 없고, 이 경우 기간만료 후의 근로관계는 종전의 근로계약이 갱신된 것과 동일하다.”

이처럼 기간제법 시행 이후에도 갱신기대권 법리가 그대로 적용될 수 있는 것으로 인정되었고, 이와 관련하여 또 다른 문제로, ‘2년’이란 기간제 근로계약 제한 기간이 적용되지 않음을 정하고 있는 「기간제법」 제4조 제1항 단서의 예외 사유에서 규정하고 있는 경우에도 갱신기대권이 인정될 수 있는지가 있었다. 특히 동법 제4조 제1항 제4호에서는 “「고령자고용촉진법」 제2조 제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우”를 규정하고 있기 때문에, 이는 곧 현행법상 55세 이상인 고령자에게 재고용 또는 촉탁직 근로계

40) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2007두1729 판결.

약에 대한 갱신기대권이 인정되는지와 연결되는 문제이다. 이에 대하여 대법원은 2017년 판결에서 “기간제법의 입법 취지가 기간제 근로자 및 단시간 근로자에 대한 불합리한 차별을 시정하고 근로조건 보호를 강화하기 위한 것임을 고려하면, 「기간제법」 제4조 제1항 단서의 예외 사유에 해당한다는 이유만으로 갱신기대권에 관한 법리의 적용이 배제된다고 볼 수는 없다”고 판시하였다.⁴¹⁾ 즉, 대법원은 기간제 근로자에게 일정한 요건에서 인정해 오던 갱신기대권 법리를 축락직 근로자의 근로계약 갱신에 대한 기대권의 영역으로 확대하였고, 최근에는 정년퇴직한 근로자의 재고용에 대한 기대권의 영역으로도 확대하였다.

나. 정년퇴직자의 재고용 기대권

정년에 도달하면 근로관계는 자동으로 종료되는 것이 원칙이지만, 기업이 기업의 편의 또는 근로자 사정에 따라 정년이 도과한 후에도 근로자를 고용하는 ‘재고용 제도’가 있다.⁴²⁾ 일반적으로 정년을 앞둔 근로자를 대상으로 축락직으로 고용하며, 취업규칙이나 단체협약 등에 일정 요건을 갖춘 때에는 축락직으로 고용한다는 내용을 명문으로 규정하고 있거나 관행상 제도를 시행하는 경우도 있다. 정년퇴직자의 재고용과 관련하여, 「고령자고용법」 제21조는 정년퇴직자의 재고용에 관한 내용을 정하고 있다. 이에 따라, 사업주는 정년에 도달한 고령 근로자가 재취업을 희망하면 근로자의 직무 수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력해야 한다. 또한, 재고용할 때, 사업주는 당사자 간 합의에 따라 퇴직금과 연차유급휴가일수 계산을 위한 계속근로기간 산정 시, 이전의 근로기간을 제외할 수 있으며, 임금 결정도 이전과 다르게 할 수 있다.

실무에서는 근로자가 정년퇴직 이후, 축락직으로 고용을 기대했음에도 회사가 근로자와 계약을 체결하지 않는 경우, 이를 부당해고로 볼 수 있을지가 문제가 된다. 다시 말해, 정년퇴직자가 축락직으로의 고용을 사용자에

41) 대법원 2017. 2. 3. 선고 2016두50563 판결(원심판결인 서울고등법원 2016. 9. 1. 선고 2016누40568 판결을 심리불속행 기각한 판결).

42) 김형배(2018), 『노동법』 (제26판), 박영사, p.776.

게 당연히 요구할 수 있는 권리, 기대권이 인정되는지 문제이다. 이에 대해 판례는 정년퇴직자와 근로관계를 연장할 것인지에 관한 여부는 특별한 사정이 없는 한 사용자의 권한이지만⁴³⁾, “근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 정년에 도달한 근로자가 일정한 요건을 충족하면 기간제 근로자로 재고용하여야 한다는 취지의 규정을 두고 있거나, 그러한 규정이 없더라도 재고용을 실시하게 된 경위 및 그 실시기간, 해당 직종 또는 직무 분야에서 정년에 도달한 근로자 중 재고용된 사람의 비율, 재고용이 거절된 근로자가 있는 경우 그 사유 등의 여러 사정을 종합하여 볼 때, 사업장에 그에 준하는 정도의 재고용 관행이 확립되어 있다고 인정되는 등 근로계약 당사자 사이에 근로자가 정년에 도달하더라도 일정한 요건을 충족하면 기간제 근로자로 재고용될 수 있다는 신뢰관계가 형성되어 있는 경우에는 특별한 사정이 없는 한” 근로자는 정년퇴직 후 재고용에 대한 기대권을 가진다고 보고 있다.⁴⁴⁾

정리하면, 정년퇴직자의 재고용 기대권이 인정되는 경우는 크게 두 가지로, ① 정년퇴직자의 촉탁직 재고용에 대한 의무 규정이 있는 경우와 ② 일정한 요건이 충족되면 정년 이후 촉탁직으로 재고용되는 관행이 있는 경우로 나눌 수 있다. 우선 촉탁직 재고용에 관한 의무 규정과 관련하여, 취업규칙 또는 단체협약 등에서 정년퇴직자에 대하여 업무상 필요가 인정되는 때에 일정한 범위 안에서 재고용 또는 촉탁직으로 고용할 수 있는 규정만으로는 근로자에게 재고용 기대권이 인정된다고 보기 어려우며, 관련 규정은 사용자의 재량규정 내지 권한 규정에 해당하는 것이지 근로자가 촉탁직 근로계약의 체결을 요구할 수 있는 권리를 가진다고 볼 수 없다.⁴⁵⁾

반면에 의무 규정이 있는 것으로 해석되는 경우에는 재고용 기대권이 인정되고, 사용자가 해당 정년퇴직자와 촉탁직으로 계약하지 않은 것에 합리적인 이유가 없다면 부당해고로 된다. 의무 규정에 대한 해석과 관련하여, 대법원은 “피고와 노동조합 간에 위 단체협약서 제31조 제1항의 단서의 해석을 둘러싸고 분쟁이 이어져 오다가 1994년 단체협약 체결 시에는 아예 정년 자체가 57세로 변경된 사실 등 위 단서 조항이 제정되기까지의 경위나

43) 대법원 2008. 2. 29. 선고 2007다85997 판결.

44) 대법원 2023. 6. 1. 자 2018다275925.

45) 서울고등법원 2015. 10. 7. 선고 2015누35125 판결.

그 변천 과정, 특히 교섭 당시 노사실무위에서 오고 간 노사 쌍방 간의 대화 내용이나 그 합의 과정 등에 비추어볼 때, '퇴직 후 본인의 요청에 의하여 1년간 촉탁으로 근무할 수 있으며, 임금은 퇴직 전 1년간의 평균임금의 90%를 지급한다'는 이 사건 단체협약서 제31조 제1항 단서의 규정은 정년퇴직한 근로자가 회사에 대하여 촉탁근무를 요청하여 오면, 회사는 재량의 여지 없이 그 근로자를 촉탁근무의 형식으로 1년간 더 근무하게 할 의무를 부담하는 피고에 대한 의무규정이라고 해석할 여지가 있다"고 판시한 바 있다.⁴⁶⁾

또한, 정년 이후에 촉탁직으로 재고용되는 관행이 형성되어 있어 사실상 제도로 확립되었다고 볼 수 있는 경우, 이 관행을 근거로 재고용에 대한 기대권이 인정될 수 있다. 노동 관행은 사용자가 특정한 사실행위를 지속적이고 반복적으로 사업장 내 근로자 모두에게 행하는 경우에 발생하며, 해당 행위의 횟수나 기간, 빈도, 강도, 급부의 내용 및 종류 등 모든 제반 사정이 고려되어 판단된다.⁴⁷⁾ 판례는 “기업의 내부에 존재하는 특정의 관행이 근로계약의 내용을 이루고 있다고 하기 위하여는 그러한 관행이 기업 사회에서 일반적으로 근로관계를 규율하는 규범적인 사실로서 명확히 승인되거나 기업의 구성원에 의하여 일반적으로 아무도 이의를 제기하지 아니한 채 당연한 것으로 받아들여져서 기업 내에서 사실상의 제도로서 확립되어 있다고 할 수 있을 정도의 규범의식에 의하여 지지되고 있어야” 정년 퇴직자에 대한 재고용 기대권이 인정될 수 있다고 판단한다.⁴⁸⁾

다. 촉탁직 근로자의 갱신기대권

일정 기간 한시적으로 일하는 계약직 사원을 뜻하는 촉탁직은 실무상으로 대부분은 정년에 달한 근로자를 임시로 재고용할 때 해당 명칭을 사용한다. 촉탁직으로 전환되기 위해서는 기존의 근로계약을 해지하고, 새로운 근

46) 대법원 1996. 9. 20. 선고 95다20454 판결.

47) 김희성(2019), 「정년퇴직 후 촉탁직 취업(재고용)에 대한 기대권 인정여부」, 『강원법학』 제56권, 강원대 비교법학연구소, p.446.

48) 대법원 2002. 4. 23. 선고 2000다50701 판결.

로계약을 체결해야 한다. 이때, 앞에서 살펴본 「고령자고용법」 제21조에 근거하여 이전과는 다른 근로조건으로 근로계약을 체결할 수 있으며, 기간의 정함이 있는 촉탁직 근로계약으로 재고용할 때는 당사자 간 특약이 없다면 해당 근로자의 퇴직금과 연차유급휴가일 계산을 위한 계속근로연수는 재고용 기간만 해당된다.⁴⁹⁾ 이처럼 정년퇴직 이후에 재고용 제도를 통해 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 촉탁직 근로자의 경우, 이들에 대해서도 기간제 근로자와 같은 갱신기대권이 인정되는지가 문제된다.

정년 이후의 고령 근로자에 대한 갱신기대권 인정과 관련하여, 두 가지 측면에서 반론 제기가 가능한바, 첫 번째는 고령자와 같이 「기간제법」 제4조 제1항 단서의 예외 사유에서 규정하고 있는 경우에도 갱신기대권이 인정될 수 있는지 문제와 두 번째는 정년을 이미 도과한 상태에서 근로계약을 체결한 때도 갱신기대권이 인정될 수 있는지 문제이다. 「기간제법」 제4조 제1항 단서의 예외 사유에서 규정하고 있는 경우에도 갱신기대권이 인정될 수 있는지의 문제는 이미 검토한 바와 같이 판례⁵⁰⁾에서 “「기간제법」 제4조 제1항 단서의 예외 사유에 해당한다는 이유만으로 갱신기대권에 관한 법리의 적용이 배제된다고 볼 수는 없다”고 판단한 바 있으며, 정년을 이미 지나도 갱신기대권이 인정되는지에 대한 문제 또한, 판례는 정년이 도과한 촉탁직 근로자에게 갱신기대권을 인정하고 있다. 최근 판례에서도 촉탁직 근로자에 대한 갱신기대권을 인정하고 있는바, 해당 판결은 뒤에서 구체적으로 살펴보려고 한다.

이처럼 갱신기대권을 인정함에 있어, 기간제 근로자에게 인정되는 갱신기대권과 촉탁직 근로자에게 인정되는 기간제 계약 갱신기대권을 동일한 개념으로 이해할 수 있는지 문제될 수 있다. 기간제 근로자에게 인정되는 갱신기대권은 사용자가 근로자에게 근로계약이 갱신될 것이라는 기대감(실패)을 준 경우에 기간제 근로로 인한 고용불안 책임을 사용자가 부담하도록 하는 데 목적이 있는 반면에 고령 근로자에게 인정되는 재고용 기대권 내지 촉탁계약에 대한 갱신기대권은 정년까지 고용을 보장받던 근로자에게 근로 기회를 부여함으로써, 기업에는 숙련된 인력을 계속 활용하며 인력을 확보

49) 근기 68207-338, 2021.02.02.

50) 대법원 2017. 2. 3. 선고 2016두50563 판결.

하고, 근로자에게는 정년 이후 일정한 소득 보장을 이뤄주는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다.⁵¹⁾ 더욱이 기간제 근로자의 갱신기대권이 인정되는 경우, 이전과 동일한 형태의 근로계약이 갱신되는 것이지만, 정년퇴직자의 재고용 기대권과 축탁직 근로자의 갱신기대권은 기존의 근로계약이 종료되고 새로운 기간제 근로계약을 체결한다는 점에서도 그 차이가 있다. 따라서 일반적인 갱신기대권의 판단 기준으로 정년 이후의 고령 근로자에게 인정되는 기대권을 동일하게 판단할 수는 없다. 이와 관련하여 대법원은 “근로계약의 내용과 근로계약이 이루어지게 된 동기 및 경위, 계약 갱신의 기준 등 갱신에 관한 요건이나 절차의 설정 여부 및 그 실태, 근로자가 수행하는 업무의 내용 등 당해 근로관계를 둘러싼 여러 사정”과 같이 일반적으로 갱신기대권이 인정되는지를 판단하기 위해 고려되는 사항과 함께, “해당 직무의 성격에 의하여 요구되는 직무수행 능력과 당해 근로자의 업무수행 적격성, 연령에 따른 작업능률 저하나 위험성 증대의 정도, 해당 사업장에서 정년을 경과한 고령자가 근무하는 실태 및 계약이 갱신되어 온 사례” 등을 추가하여 종합적으로 고려해야 하는 것으로 판단하였다.⁵²⁾

판례에서 고려하고 있듯이, 고령 근로자에 대한 기대권 인정 여부에 관한 판단은 일반 기간제 근로자의 갱신기대권과는 다르게 고령 근로자의 특수한 상황, 특히 신체적·정신적 능력의 상대적 저하가 주요 요소로 다뤄질 수밖에 없다. 고령 근로자에게 추가적으로 고려되는 신체적·정신적 능력과 관련한 판단 기준을 갱신기대권이 성립되는 ‘요건’으로 보아야 하는지, 아니면 사용자의 거절에 대한 ‘합리적 이유’로 보아야 하는지 의문이 제기될 수 있다.⁵³⁾ 재고용에 대한 기대권 또는 축탁직 계약에 대한 기대권이 일차적으로 성립되었더라도, 담당 업무에 따른 신체적·정신적 감당 능력 정도는 개별 근로자마다 다르게 나타날 수밖에 없으므로, 사용자의 거절에 합리적 이유가 있는지 여부를 살펴보는 단계에서 개별적으로 판단이 이뤄지는 것이 타당할 것이며, 그에 대한 입증책임은 사용자가 부담해야 한다.

51) 김기선(2018), 「정년퇴직자의 ‘축탁직 재고용 기대권’?」, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2018, p.90.

52) 대법원 2017. 2. 3. 선고 2016두50563 판결.

53) 관련 내용은 박종희(2018), 「정년제와 정년 이후 고용관계 형성에 관한 쟁점 연구」, 『노동법포럼』 제25호, 노동법이론실무학회, p.175 참조.

정리하면, 고령 근로자에게 인정되는 기대권은 기대권의 형성 구조와 발생하는 효과의 관점에서는 기간제 근로자의 갱신기대권과 기본적인 틀을 같이 하지만, 갱신되는 근로관계의 내용에서는 차이가 나는 특징이 있다고 볼 수 있다. 나아가 정년퇴직자의 재고용 기대권과 축탁직 근로자의 갱신기대권 또한 그 개념에서 차이가 있는바, 정년퇴직자의 재고용에 대한 기대권의 경우, 이미 정년을 지남으로써 기존의 근로관계는 원칙적으로 당연종료되면서 사용자와 축탁직에 대한 새로운 근로계약을 체결하는 것이기 때문에 이전 계약과는 무관한 근로계약이지만, 축탁직 근로자의 갱신기대권은 이미 존재하는 축탁직 고용계약을 바탕으로 향후 계약기간을 연장할 것인지에 관한 문제라는 점에서, 정년퇴직자의 재고용 기대권과 축탁직 근로자의 갱신기대권의 개념은 구별되어야 한다.

라. 최근 판례 동향

지난 2008년, 정년퇴직한 근로자의 고용 유지 여부는 원칙적으로 사용자의 재량권에 속한다고 판단한 대법원 판례 이후, “취업규칙 또는 단체협약상의 관련 조항은 정년에 도달해 당연퇴직하게 된 근로자의 경우라도 참가인이 필요하다고 인정할 때에 일정한 범위내에서 재고용할 수 있다는 권한 규정 내지 재량규정에 해당하는 것이지 반드시 재고용을 해야 한다는 의무 규정이 아니므로, 이를 근거로 정년에 도달한 근로자가 참가인에 대해 축탁 근로계약의 체결을 요구할 수 있는 권리를 가진다고까지 볼 수는 없”다고 보아 재고용 기대권을 인정하지 않는 판결⁵⁴⁾과 단체협약에 일정한 요건이 충족되면 재고용이 된다는 취지에 규정이 있으면 재고용 기대권이 인정된다는 판결⁵⁵⁾ 등 재고용 기대권에 관한 하급심이 엇갈리며 그 입장이 분명하지 않았다. 그러던 중 올해 6월에 재고용 기대권을 명시적으로 인정한 최초의 대법원 판결이 있었으며, 최근 11월에는 이전과는 다른 경향의 판단이 내려진바, 아래에서는 각 판결의 구체적인 내용을 살펴보고자 한다.

54) 서울고등법원 2015. 10. 7. 선고 2015누35125 판결.

55) 서울고등법원 2019. 5. 3. 선고 2018나2030830 판결.

1) 대법원 2023. 6. 1. 선고 2018다275925판결

A회사는 B회사로부터 분사되어 설립된 회사로, B회사가 소유하고 있는 제철소의 방호와 보안 업무를 담당하는 회사이며, 근로자C는 B회사에 입사하여 경비 업무 등을 수행하다가 A회사로 전직하여 동일한 업무를 담당해 왔다. 근로자는 일부 근로자들의 고철 무단 반출을 방조하였다는 사유로 2013년에 징계면직을 당했는데, 이에 부당하고 구제신청을 제기하였고, 해당 징계면직은 경북지방노동위원회 및 중앙노동위원회의 판정, 이후 대법원의 판결에 따라 부당해고로 확정되었다.

A회사의 취업규칙에 따르면, 정년은 만 57세이며, 퇴직일은 정년에 도달한 분기 말일로 정한다는 규정이 있었다. A회사의 단체협약, 취업규칙, 그리고 근로계약에도 정년퇴직자를 기간제 근로자로 재고용한다는 규정이 없었으나, 2012년 9월 무렵부터 정년퇴직한 근로자에게 1개월의 휴식 기간을 준 후 재고용 근로계약을 통해 만 60세까지 근무할 수 있도록 하고 있었다. 2014년 3월 31일자로 정년에 도달한 근로자C는 무효가 된 징계면직이 아니었다면 정년 이후에도 회사의 재고용 제도를 통해 계속 근무할 수 있었을 것이라며, 징계면직부터 정년까지의 기간과 정년 후 재고용되어 근무할 수 있었던 기간에 대한 임금 상당액 등의 지급을 구한 사안이다.

대법원은 정년퇴직한 근로자와 근로관계를 연장할 것인지에 관한 여부는 원칙적으로 사용자의 권한에 속한다는 기존 입장(대법원 2008. 2. 29. 선고 2007다85997 판결)을 확인하면서도 정년에 도달한 근로자에게 재고용 기대권이 인정되는 경우를 언급하였는바, 그 내용은 다음과 같다.

- “근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 정년에 도달한 근로자가 일정한 요건을 충족하면 기간제 근로자로 재고용하여야 한다는 취지의 규정이 있는 경우”
- 위와 같은 규정이 없더라도, “① 재고용을 실시하게 된 경위와 ② 그 실시기간, ③ 해당 직종 또는 직무 분야에서 정년에 도달한 근로자 중 재고용된 사람의 비율, ④ 재고용이 거절된 근로자가 있는 경우 그 사유 등의 여러 사정을 종합하여 볼 때, 사업장에 그에 준하는 정도의 재고용 관행이 확립되어 있다고 인정되는 등 근로자 당사자 사이에 근로자가

정년에 도달하더라도 일정한 요건을 충족하면 기간제 근로자로 재고용될 수 있다는 신뢰관계가 형성되어 있는 경우”

본 사안에서 인정된 사실을 대법원이 실시한 법리에 비추어 보면, A회사의 단체협약과 취업규칙, 근로계약에 정년퇴직자를 기간제 근로자로 재고용하는 것에 관한 규정이 없지만, ① A회사의 재고용 제도는 분사 전 회사인 B사의 정년이 연장되자 A회사로 전직한 근로자들의 신뢰를 보호하기 위한 목적으로 도입되었고, ② 상당한 기간 동안 정년퇴직자가 원하는 경우에는 예외없이 기간제 근로자로 재고용되었던 점, ③ A회사에는 정년퇴직자 재채용 평가 기준을 가지고 있었는데, 근로자C의 정년퇴직일 즈음인 2014년 3월경에 그 평가 기준을 적용했다고 볼 근거가 부족하고, 그 기준에 따라 재고용 평가 기준을 받았다 하더라도 업무활동점수를 제외한 동료평가점수와 건강점수만으로도 재채용이 가능한 평가구조이기 때문에 근로자C가 재고용되지 못하였으리라 단정하기 어려운 점이 고려되었다.

2) 대법원 2023. 6. 29. 선고 2018두62492판결

시내버스운송사업을 운영하는 동화운수의 2015년 단체협약과 취업규칙에는 정년 및 정년 이후 촉탁직 근로계약과 관련하여 다음과 같은 규정을 두고 있었다.

[단체협약]

제46조(퇴직) 회사는 다음의 경우 당연 퇴직자로 간주한다. 회사는 다음의 경우 퇴직자로 인사조치한다.

- 1) 정년에 도달하였을 때(만 61세 생년월일)
- 13) 촉탁근로자로서 계약기간 1년이 도달한 날(도달한 날 다음날)

제47조(정년 및 임금피크제)

- ① 조합원의 정년은 만 61세가 되는 날로 한다.
- ② 회사는 고령화 시대의 대비와 안정적인 고용확보를 위하여 정년에 도달한 조합원을 촉탁직으로 재고용하고자 하는 때에는 근로자의 과반수로 조직된 노동조합과 협의하여 재고용할 수 있다. 단, 계약기간을 1년 미만으로 할 수 없다.

[취업규칙]

제64조(퇴직) 직원이 다음 사유에 해당할 때에는 당연 퇴직한 것으로 한다.

2. 기간을 정하여 채용된 자가 계약기간이 만료되었을 때
3. 근로계약이 만료하여 계약갱신이 되지 아니하였을 때
4. 정년 해당할 때

제65조(정년제)

1. 정년은 만 60세(주민등록법 생년월일 기준)가 되는 날로 한다.
2. 정년 퇴직자로서 회사의 업무상 필요가 있는 경우 1년 이내의 기간을 정하여 촉탁으로 채용할 수 있다. 다만, 채용에 관하여는 다음 각호의 기준에 따라 그 적부를 심사한 후에 결정한다.
 - 1) 건강상태가 양호하여 업무수행에 지장이 없는 자
 - 2) 재직 중의 근무태도, 성적 및 성격 등이 양호한 자
 - 3) 재직 중 종사하고 있던 업무의 필요성이 계속 인정된 자

제66조(촉탁직의 지위)

1. 촉탁자의 채용에 있어서 촉탁근로계약기간은 1년 이내로 하며, 수차례 갱신되더라도 계약기간 만료 시 촉탁계약이 체결되지 아니하는 경우, 기간의 만료로 근로계약을 종료한다. (정년 후의 촉탁고용은 전의 근속 기간을 인정하지 아니하고, 새로이 계산)

이처럼 회사 내 단체협약에는 만 61세가 되는 날을 정년으로 정하며, 근로자 과반수로 조직된 노동조합과 협의하여 정년에 도달한 근로자를 촉탁직으로 재고용할 수 있다는 취지의 규정이 있었고, 취업규칙에는 업무상 필요가 있는 때에는 기간을 정하여 정년퇴직자를 촉탁으로 재고용할 수 있으며, 재직 중 근무 태도, 성적 및 성격, 재직 중 종사한 업무의 필요성 등 기준에 따라 그 적부 심사 후 결정한다는 취지의 규정이 있었다.

한편, 해당 사안의 운수회사에 시내버스 운전기사로 근무한 두 근로자, 참가인A와 참가인B의 근무이력은 다음과 같다.

- 참가인A : 2015년 12월 15일에 정년에 도달하여 근로기간(2016년 1월 3

일~2017년 1월 2일)을 정한 촉탁직 근로계약을 체결하였고, 회사는 이후 2016년 12월 13일에 근로계약 만료를 통보함

- 참가인B : 2016년 12월 13일에 정년에 도달하였고, 회사와 촉탁직 근로계약을 체결하지 못하였음

참가인A와 B는 회사가 근로관계를 종료한 것이 부당해고에 해당한다며 노동위원회에 구제신청을 하였고, 이에 중앙노동위원회가 참가인A에 대하여 촉탁직 근로계약 갱신에 대한 기대권을 인정, 원직 복직과 부당해고 기간 동안의 임금 상당액 지급을 명하자 회사가 불복하며 소를 제기하였다. 정리하면, 참가인A의 경우, 촉탁직 근로계약에 대한 갱신기대권이 인정되는지를, 참가인B는 정년 이후 재고용에 대한 기대권이 인정되는지 여부가 문제되었다.

우선 참가인A의 촉탁직 근로계약 갱신기대권에 관한 판단을 살펴보면, 대법원은 기간의 정함이 있는 근로계약의 경우, 기간의 만료에 따라 근로자는 당연퇴직하는 것이 원칙이라는 기존 대법원의 입장(대법원 2008. 2. 29. 선고 2007다85997 판결)을 언급하면서, 앞에서 살펴본 대법원 판결(대법원 2023. 6. 1. 선고 2018다275925 판결)에서 제시한 법리를 토대로, 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 취지의 규정이 있거나, 근로계약 당사자 사이에 근로계약이 갱신된다는 신뢰관계가 형성되어 있는 경우에는 근로계약이 갱신될 수 있으리라는 정당한 기대권이 인정됨을 재확인하였다. 다만, 대법원은 정년이 지난 상태에서 체결하는 기간제 근로계약의 경우, 기대권을 인정함에 있어 다음의 사정 등을 아울러 참작하여야 한다고 언급하였다.

- 해당 직무에서의 연령에 따른 업무수행 능력
- 작업능률의 저하 정도 또는 위험성 증대 정도
- 해당 사업장에서 정년이 지난 고령자가 근무하는 실태
- 계약이 갱신된 사례

위 기준에 따라 근로자에게 기간제 근로계약에 대한 갱신기대권이 인정되는 때에 사용자가 합리적 이유 없이 근로계약의 갱신을 거절하는 것은 부

당해고와 마찬가지로 효력이 없으며, 기간만료 후 근로관계는 종전의 근로계약이 갱신된 것과 동일하다는 기존 판례 입장(대법원 2017. 2. 3. 선고 2016두50563 판결) 재확인하였다. 이어서 대법원은 사용자의 거절에 합리적 이유가 있는지 여부는 “사용자의 사업 목적과 성격, 사업장 여건, 근로계약 체결 경위, 근로계약 갱신 제도의 실제 운용 실태, 해당 근로자의 지위와 담당 직무의 내용 및 업무수행의 적격성, 근로자에게 책임 있는 사유가 있는지 등 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 갱신 거절의 사유와 철차가 사회통념에 비추어볼 때 객관적이고 합리적이며 공정한지를 기준”으로 판단해야 한다고 밝혔다.

해당 사안의 항소심을 담당한 서울고등법원 재판부⁵⁶⁾는 “원고의 촉탁직 근로자들이 제공하는 근로의 내용이 정년퇴직 전에 제공하던 근로의 내용과 크게 다르다는 사정은 보이지 않고, 정년에 도달하였으나 원고의 단체협약과 취업규칙에서 정한 규정을 충족하여 촉탁직 근로계약까지 체결하였다면, 그로부터 1~2년 더 근무하였다고 하여 갑자기 운전 능력이 저하되거나 위험성이 증대된다고 보기는 어려우므로 특별한 사정이 없는 한 원고의 단체협약과 취업규칙에서 정한 촉탁직 근로자로의 채용 요건을 다시 충족할 가능성은 크다”고 판단하며, 참고인A에게 촉탁직 근로계약 갱신에 대한 정당한 기대권을 인정하였다. 또한, 2017년 4월 1일 기준, 원고 동화운수 사업장에는 34명의 촉탁직 근로자가 근무하고 있었는데, 이들 중 21명은 적게는 1회부터 많게는 8회까지 재계약을 체결, 다수 갱신된 사례가 있었고, 일정 기간(2014년 1월 1일~2017년 3월 27일)동안 퇴사한 촉탁직 근로자 중 참가인A처럼 한 차례도 갱신되지 않고 퇴사한 근로자는 4명으로, 그중 3명은 사고나 개인 사정으로 퇴사한 경우이기 때문에, 이에 법원은 참가인A가 “촉탁직 근로계약을 체결한 이상, 특별한 사정이 없는 한 촉탁직 근로계약이 갱신될 것이라는 합리적인 기대를 가졌을 것으로 보인다”고 인정하였으며, 대법원 또한 기대권을 인정하였다.

이처럼 기대권이 인정되더라도 사용자의 계약 갱신에 대한 거절에 합리적 이유가 있는지 살펴보아야 하는데, 회사가 거절 사유로 주장한 참가인A

56) 서울고등법원 2018. 10. 17. 선고 2018누45543 판결.

의 정년퇴직 전 4차례 사고는 참가인A와 최초 촉탁직 근로계약 체결 당시에도 회사가 충분히 고려할 수 있었던 사항임에도 근로계약을 체결한 바 있기 때문에, 그 사고를 이유로 촉탁직 근로계약 갱신을 거절하는 것은 정당한 근거로 보기 어렵다고 판단, 대법원도 원심의 판단이 타당하다고 보아 해당 사안에서 사용자가 촉탁직 근로계약 갱신을 거절한 것은 부당해고와 마찬가지로 효력이 없다고 판시하였다.

반면에 대법원은 참가인B에 대하여, 정년에 도달한 근로자를 촉탁직 근로자로 재고용하여야 한다는 단체협약, 취업규칙 등에 규정이 있거나 그에 준하는 정도의 재고용 관행이 확립되어 있다고 볼 수 없으므로, 정년 이후 촉탁직 근로계약을 통한 재고용 기대권은 인정하기 어렵다고 판단한바, 구체적 사유는 다음과 같다.

- “원고 운수회사 사업장의 단체협약과 취업규칙에는 정년퇴직자를 촉탁직 근로자로 재고용할지에 관하여 기본적으로 원고(회사)에게 재량을 부여하는 취지의 규정을 두고 있고, 재고용 적격심사 기준도 추상적으로만 제시되어 있을 뿐, 일정한 기준을 충족할 경우 재고용이 보장된다는 취지가 아닌 점”
- “2014년 1월 1일부터 2017년 3월 27일까지 사이에 정년에 달한 근로자 23명 중 참가인B 외에도 최소 8명 이상이 회사와 촉탁직 근로계약을 체결하지 못한 점”(근로자들이 촉탁직 재고용을 원하였는데도 재고용이 되지 않은 것인지, 재고용 거절 사유가 무엇인지 등은 분명치 않음)

3) 대법원 2023. 11. 2. 선고 2023두41727 판결

요양보호사인 A는 정년인 2020년 7월 31일까지 근무하기로 근로계약을 체결하였으며, 해당 계약서에는 ‘계약의 갱신 또는 연장, 재계약을 할 수 있다’라고 기재되어 있었다. 한편, A가 근무한 요양시설의 운영 규정에는 근로자의 정년을 만 60세로 정하며 만 60세에 도달하는 달의 마지막 날에 퇴직함을 규정하고 있었고, 정년퇴직자를 업무의 필요에 따라 계약직(촉탁직)으로 재고용할 수 있다는 내용도 함께 정하고 있었다. 이후 A는 정년을 이유로 근로계약이 종료된다고 통보받았으며, 이에 대해 노동위원회에 부당해고

구제신청을 하였다.

노동위원회와 1심은 모두 A의 재고용 기대권을 인정하였다. 요양시설 내 정년 이후 촉탁직 근로계약을 체결한 근로자가 총 13명이었으며, 상당수가 여러 차례 계약을 갱신했다는 점이 주요 근거였다. 1심⁵⁷⁾과 원심⁵⁸⁾은 A에게 재고용 기대권이 인정되며, 요양시설의 거절에는 합리적 이유가 없다고 판단하였다. “정년의 도달에도 불구하고 일정한 요건이 충족되면 촉탁직 근로계약이 체결될 수 있다는 취지의 규정을 두고 있”고 “2012년부터 2019년 사이 총 13명의 만 60세 이상 근로자와 신규 촉탁직 근로계약을 체결하였다”고 인정하며, “정년이 도래하면 일정한 요건 충족 여부를 심사받아 촉탁직 근로자로서 계속하여 근로할 수 있을 것이라는 합리적 기대를 하였을 것으로 보인다”고 판시하였다.

그러나 이후 대법원은 기대권을 인정하지 않으며 원심과는 다른 판단을 내렸다. 요양시설 법인의 취업규칙과 요양시설의 운영 규정은 촉탁직 근로자 재고용 여부에 관하여 요양시설 법인에게 재량을 인정하고 있어, ‘일정한 기준을 충족할 경우 재고용이 보장된다는 취지의 규정’을 두고 있지 않다고 판단하였다. 또한, 근로계약서상 규정도 법인이 촉탁직 재고용에 대한 의무가 있는 것으로 보이지 않는 점, 요양시설에서 정년까지 근무한 근로자 5명 중 A를 포함한 두 명의 근로자가 재고용되지 않은 점도 A의 재고용 기대권이 인정되지 않는 근거로 명시되었다.

4) 소결

대법원 판례를 통해 지금까지 정립된 재고용 갱신키대권의 법리에 따르면, ① “근로계약이나 취업규칙, 단체협약 등에서 정년에 도달한 근로자가 일정한 요건을 충족하면 기간제 근로자로 재고용해야 한다는 취지의 규정을 두고 있거나”, ② “규정이 없더라도, 재고용을 실시하게 된 경위 및 그 실시기간, 해당 직종 또는 직무 분야에서 정년에 도달한 근로자 중 재고용된 사람의 비율, 재고용이 거절된 근로자가 있는 경우 그 사유 등의 여러 사정을 종합해 볼 때, 사업장에 그에 준하는 정도의 재고용 관행이 확립되어 있

57) 서울행정법원 2022. 6. 17. 선고 2021구합61055 판결.

58) 서울고등법원 2023. 4. 13. 선고 2022누50108 판결.

다고 인정되는 등 근로계약 당사자 사이에 근로자가 정년에 도달하더라도 일정한 요건을 충족하면 기간제 근로자로 재고용될 수 있다는 신뢰관계가 형성되어 있”다면 근로자의 갱신기대권을 인정한다.

올해 6월의 대법원 판결은 정년 이후 재고용에 관한 명시적 규정이 없더라도 그러한 관행이 존재한 때에는 근로자의 재고용 기대권이 인정된다는 점을 명시적으로 인정한 최초의 판례로서, 이에 따라 갱신기대권의 법적 판단 시 인정 범위가 넓어질 것으로 예측되었었다. 그러나 하급심 판단에서 촉탁직 근로계약이 체결된 비율, 5명 중 2명이 재고용된 점을 근거로 재고용에 관한 신뢰관계 형성을 인정한 것과 달리, 11월 대법원 판결에서는 5명 중 3명이 재고용되지 않은 점을 근거로 관행이 확립되어 있다 보기 어렵다고 판단하며 기존의 판례 경향을 뒤바꾸어 재고용 갱신기대권 인정에 관한 판단 예측이 어려워졌다.

3. 고령자 재고용 관련 정책적 논의

특정 사안에 관한 법적 분쟁의 증가는 그 시기의 정책과 맞닿아 있기도 하다. 예를 들어, 2017년 공공부문 정규직 전환 정책에 따라 비정규직에서 전환된 무기계약직의 급증은 오늘날 정규직과 무기계약직 간 차별적 처우를 다투는 법적 분쟁의 증가로 이어졌다. 마찬가지로, 급속한 고령화에 따른 정부의 고령자 고용정책은 재고용 기대권 인정 여부와 같은 고령 근로자들의 법적 분쟁과 연결되고 있다. 이러한 양상은 정년에 도달한 고령 근로자에 대한 사업주의 재고용 의무에 관하여 법 제도적으로 검토해 보아야 할 필요성을 보여주는 것이기도 하다.

현행 「고령자고용법」 제21조에서는 “사업주는 정년에 도달한 사람이 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다”고 규정하여 사업주에게 고령 근로자의 재고용 의무를 부과하고 있지만, 노력의무에 그치고 있다는 한계가 있다. 그나마 판례상 법리로 인정되고 있는 재고용 갱신기대권을 통해 고령 근로자의 재고용에 관한 사용자의 재량을 어느 정도는 제한하고 있는 것이다.

대법원 판례에서 실시한 기준에 따르면, 정년이 도달한 근로자에 대한 재

고용에 관한 규정을 단체협약이나 취업규칙에 명시되어 있는지 여부, 별도의 규정이 없다면 정년에 도달한 근로자를 촉탁직으로 재고용한 관행이 있는지 여부에 따라 재고용 기대권을 인정할 수 있게 된다. 앞서서도 언급했듯이, 올해 6월 대법원 판결 이후 점차 재고용 기대권의 인정 범위가 넓어지고 있다는 예측과는 달리, 11월 대법원 판결은 동일한 사안에 동일한 판단 기준을 적용하더라도 법관의 해석에 따라 기대권 인정 여부가 달라질 수 있음을 보여주었다. 고령 근로자의 재고용 갱신기대권의 문제는 주로 '관행'을 어떻게 판단하느냐의 문제로 귀결되는데, 관행에 관한 판단 기준은 법적으로 계량화 또는 정량화된 지표가 아닌, 재고용 실시 경위와 실시 기간, 정년 이후 재고용 비율, 재고용이 거절된 근로자에 대한 사유 등 다양한 사실관계를 통해 판단해야 한다. 즉, 정년에 도달한 근로자에 대한 사업주의 재고용 의무가 노력의무로만 규정되어 있는 현행법상 재고용 기대권에 관한 판단은 결국 법관의 재량이 크게 개입될 수밖에 없다.

더욱이 실무상으로는 최근 대법원 판례에서 제시하고 있는 재고용 갱신기대권 인정 기준에 따라 기업들이 대응 방안을 마련하여 재고용 의무를 회피할 가능성이 커졌다. 단체협약과 취업규칙 등에 정년에 도달한 근로자에 대한 재고용 규정은 사용자 재량에 따른다는 점을 명시하고, 그 요건 또한 추상적으로만 설정하거나, 퇴직 근로자를 재고용하는 관행을 만들지 않게 하는 노력을 한다면 향후 관련 법적 분쟁에서 재고용 갱신기대권이 인정되기는 더욱 어려워질 것이다. 즉 고령 근로자의 고용을 촉진하고 유지하기 위해서는 정책적 수단으로서 정년연장과 함께 재고용 의무화를 법제화할 필요가 있다.

일본은 우리나라와 마찬가지로 법적 정년 나이를 60세로 정하고 있지만, 고령자 고용정책을 추진하며 65세까지의 계속고용 의무 부여 등 사실상 65세까지의 고용보장이 이뤄지고 있다. 이처럼 65세까지의 고용확보가 주요한 과제였던 배경에는 일본 연금 개혁에 따른 연금 개시연령의 65세 인상이 있었으며, 현행법상 정년을 65세 미만으로 정하고 있는 사업주에게 정년제 폐지, 정년연장, 계속고용제도 도입 중 하나를 선택하도록 의무화하고 있다. 세 개의 선택지 중 기업들은 대부분 인건비 부담이 적은 계속고용제도 도입을 선택하고 있으며, 이미 기업과 근로자 모두 65세까지의 재고용을 당연시

하는 문화이다.⁵⁹⁾

일본과 상황이 크게 다르지 않은 우리나라도 고령자 재고용 의무의 중요성이 점차 커지고 있지만, 그에 관한 법적 규정은 노력의무 규정으로 사용자의 재량에 더 무게가 주어지고, 앞에서 살펴보았듯이 재고용 갱신기대권에 관한 판단은 법관의 재량이 크게 개입되어 예측 가능성이 낮다. 지금까지 판례를 통해 축적된 재고용 갱신기대권 인정 기준을 토대로 고령자고용법상 정년에 도달한 근로자에 대한 재고용 의무를 일정한 요건하에 사업주의 의무로 부과하거나 일본의 사례를 참고하여 기업이 자체적으로 정년연장과 정년 폐지 또는 재고용과 같은 계속고용정책을 선택할 수 있도록 법제화하는 방안을 고려해야 할 것이다.

제3절 소 결

제5장에서는 고령 근로자의 고용기간 연장과 관련된 법적 쟁점을 검토하였다. 고령의 근로자와 관련된 법적 문제는 정년제에 따른 임금피크제, 정년 퇴직자의 재고용 기대권과 촉탁직 근로자의 갱신기대권을 포함하여 다양한 측면이 존재한다.

우선, 고령자 임금체계 개편에 관한 정책적 검토 사항을 정리하였다. 최근의 판례의 흐름을 살펴보면 임금피크제를 포함하여 임금체계를 개편하는 과정에서 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는 경우 절차적 기준을 엄격하게 준수하도록 요구하고 있다. 이 경우 근로자의 집단적 동의를 얻어야만 임금체계 개편의 실현이 가능하다. 따라서 정년의 조정이나 임금체계 개편, 또는 고령자의 임금체계와 관련된 구체적 내용이 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는지, 해당한다면 어떠한 절차를 준수해야 하는지에 관한 노동현장에서의 인식 변화가 요구된다. 한편 최근 판례들은 임금피크제에 관해서는 정년유지형 임금피크제에 해당하는 경우에는 불이익 변경임을 명확하게 하

59) 이승호 외(2022), 『고령자 고용 활성화 대책의 고용효과』, 한국노동연구원, pp.94~99.

였고, 정년연장형 임금피크제에서도 구체적인 방식에 따라 불이익 변경에 해당할 수 있음을 인정해 왔다는 점도 주지할 필요가 있다.

이와 관련하여, 60세 이상 정년의무화 과정에서, 정년을 법으로 규정하고, 이후 임금체계 개편을 후속조치를 명시하는 방식에 대한 평가가 필요하다. 임금체계의 개편은 근로자의 이익 충돌과 기업의 인건비 부담 등을 고려해야 하며, 정년의 연장과 함께 고령자 고용정책의 일환으로서 기능할 수 있어야 한다. 그러므로 향후의 입법에서는 정년의 조정과 임금체계 개편을 병행하기 위한 제도적 방식이 요구된다.

한편, 「고령자고용법」 제21조에서 정하고 있는 재고용 의무는 사용자에 게 노력의무를 부과하는 것에 그치고 있고, 판례를 통해서 정년퇴직자에 대한 재고용 갱신기대권 법리가 정립되고 있다. 그러나 최근 판결들에서도 근로자의 갱신기대권을 인정하는 판단 기준을 명확하고, 일관성 있게 제시하지 못하고 있다. 특히 2023년 6월의 대법원 판결과 11월 대법원 판결에서 “재고용 관행”에 대해 서로 다른 판단을 보여주고 있는바, 법적 안정성을 위하여 재고용 갱신기대권에 대한 사업주 의무를 구체적으로 법문화하여, 사업주와 근로자 모두에게 재고용 갱신기대 관련 예측 가능성을 높이는 것이 요구된다.

이런 상황에서 고령 근로자 고용의 촉진 및 유지를 위하여 정년연장과 재고용 의무와 관련된 정책을 법제화할 필요가 있다. 일본의 경우, 고령자 고용정책 추진 과정에서 사업주의 의무로서 고령자 재고용을 부과하는 법적 근거 규정을 두고 있다. 이를 참고하여, 기업이 자체적으로 정년연장과 정년 폐지 또는 재고용과 같은 계속고용정책을 선택할 수 있도록 법제화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

더 나아가 이러한 정책적 결정과 관련된 논의는 고령자 임금체계 개편 및 재고용에 대한 법적 문제와 함께 사회적·경제적 이해관계자들의 다양한 입장과 이익을 함께 고려해야 할 것이다.

제 6 장

고령자 고용지원 정책의 해외사례 비교 :

싱가포르와 일본의 정년 및 재고용제도

제1절 들어가며

이 장에서는 싱가포르와 일본의 고령자 고용지원 정책을 비교한다. 싱가포르와 일본을 비교하는 이유는 다음의 세 가지이다. 먼저, 두 국가는 아시아 국가이고 일찍부터 인구 고령화를 경험한 국가라는 점에서, 양국은 물론 한국과도 문화적, 정책적 환경이 비슷하다. 한국은 현재 고령 인구 비중이 일본보다는 다소 작지만 고령 인구의 가파른 증가세로 65세 이상 인구가 전체의 20% 이상을 차지하는 초고령화 사회 진입을 목전에 두고 있다. 더구나 노동인구의 감소가 가시화되는 상황에서 더 이상 고령자들의 고용지원 방안에 대한 논의를 미룰 수 없다.

첫 번째 이유와 맞물려, 싱가포르와 일본은 고령자의 고용을 지원하는 정책을 다년간 발전시켜 왔고, 해당 정책이 상당히 진전되어 있다. 오랜 기간 관련 정책을 시행하고, 수정·발전시켜 온 만큼 제도 시행 과정에서의 여러 논의와 성과에 관한 자료도 풍부하다. 정책의 성과와 한계를 충분히 검토할 수 있고, 이를 통해 이후 한국 실정에 부합하는 정책 방안을 모색하는 데 유용한 정보를 제공해 줄 것이다.

마지막으로, 두 국가가 고령자 고용지원을 위해 유사한 정책 수단을 활용

하면서도 실제 운용에 있어서는 일정 부분 차이를 보인다는 점이다. 싱가포르와 일본은 정년 제도와 재고용 제도를 통해 고령자들의 고용을 촉진하고 있다. 지금까지 한국에서도 각국의 사례가 비교적 많이 논의되었지만, 양국에서 해당 제도들이 실제로 어떻게 운용되고 있는지, 어떤 성과를 보이고 있는지에 관해서는 체계적으로 비교가 이루어지지 못했다. 이에 제6장에서는 각국에서 고령자 고용지원 정책이 제도화된 과정과 운용 실태, 그리고 성과를 비교한다. 두 국가의 제도들이 운용되는 맥락과 성과를 체계적으로 비교 분석하는 작업은, 향후 한국이 어떤 방향으로 정책을 제도화해 나가야 하는지에 관한 함의를 제공할 수 있을 것이다.

제2절 싱가포르의 고령자 고용지원 정책

1. 싱가포르 고령자 고용지원 정책의 제도화 및 발전 과정

싱가포르는 노사정 협의체가 잘 갖춰진 국가로, 독립 국가가 된 1960년대 중반 인민행동당(People's Action Party)이 정권을 장악하면서부터 노사정 삼자의 협의 체계가 제도화되었다(Rajah, 2019: 47). 이때부터 정부(Ministry of Manpower, MOM)와 유일한 노동연맹인 전국노조 대표회의(National Trades Union Congress, NTUC), 그리고 단일 고용주 대표체인 싱가포르 국립 경영자 총협회(Singapore National Employers Federation, SNEF) 삼자가 국가의 주요 정책 결정에 참여해 왔다. 이 장에서 주목하는 고령자 고용지원 정책을 비롯한 싱가포르의 공공정책은 이 노사정의 논의를 거치는 것이 일반적이다. 고령자 고용지원 정책과 관련한 제언은 물론이거니와, 노사정 위원회에서 협의된가 이뤄진 내용은 싱가포르 정부 당국에서 수정 없이 대개 채택되고 시행된다.

싱가포르에서 노동자들의 입장은 노사정 위원회의 일원인 전국노조 대표회의를 통해 대변된다. 물론 민간부문에서는 기업별 노조(house union)가

다수이다. 그러나 전술한 것처럼 싱가포르에 국가 단위의 노동연맹은 전국 노조 대표회의(NTUC)가 유일하고, 이들이 삼자 협의체의 주체로 참여하고 있다. 다만, 전국노조 대표회의가 정부 정책 결정에서 주도적 역할을 하거나 많은 재량권을 행사하는 것으로 보기에는 무리가 있다(박준식, 1997; Rajah, 2019: 48-49). 강력한 권한을 가진 정부에 의해 이들이 노동자 이익단체로서의 독립적인 권한을 보장받는 한편, 정부 정책을 지지하는 방식으로, 노동조합의 입장이 정부 당국의 그것을 벗어나지는 않는다(박준식, 1997; Rajah, 2019: 48-49). 즉, 노사정 위원회에서 정부와 노조 간에 입장이 첨예하게 대립하기보다는 전체 국정 운영 방향의 틀 속에서 노사정 3자의 입장이 일관되게 조정된다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 노동조합을 정부의 소위 ‘거수기’로 폄하하는 것은 온당치 않다. 노동자들의 노동 여건 및 복지 증진에서 싱가포르 정부와 노조의 협력적 관계가 긍정적인 역할을 해왔기 때문이다(Rajah, 2019: 49).

고령자 고용지원 정책도 마찬가지로, 싱가포르 정부는 1980년부터 인구 고령화의 심각성을 인식하고 장기간에 걸쳐 대응책을 모색해 왔다. 해당 논의의 시발점은, 1982년 보건부(Ministry of Health) 장관을 위원장으로 정부 관계 부처와 노동계, 재계가 고령화 문제를 논의하는 노인 문제 위원회(Committee on Problems of the Aged)를 발족한 것이다(Heok, 2021: 8). 해당 위원회에서 1984년 중앙적립기금제도(Central Provident Fund, CPF)의 기여율 등에 관한 법적 기준을 마련한 것을 비롯해(Heok, 2021: 8-9), 싱가포르의 노사정 위원회 산하에 여러 분과를 두어 고령자의 고용지원을 위한 다양한 정책을 지속적으로 도입해 왔다. 실제로 이러한 노력이 고령층의 고용가능성(employability) 제고 및 고령 노동자들의 노동시장 참여 확대에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다(Thang, 2011: 60). 구체적으로 정년과 재고용 관련한 정책들의 협의 및 제도화 과정을 살펴보면 이하와 같다.

먼저 싱가포르는 고령자들의 고용지원을 위해 법정 정년을 도입하고 정년 연령을 높여왔다. 1992년 노사정 위원회는 「정년법(Retirement Age Act)」을 도입하고, 이듬해부터 정년을 60세로 명시하였다(National Trades Union Congress, 2016). 해당 법 제정 이전에는 노동자들이 대개 55세 전후에 은퇴하여, 1988년 정부 당국은 기업들에 정년을 60세로 높일 것을 권고한 바 있

다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 22). 그러나 10%의 기업만이 이를 채택하는 데 그쳐 실효성이 떨어졌다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 22). 1993년부터 60세 정년을 시행한 이후 1998년에는 정년법을 개정해 1999년부터 정년을 62세로 상향하였다. 법정 정년연장을 통해, 해당 연령에 도달하기 이전에는 고용주가 노동자를 해고할 수 없게 되어, 노동자들은 정년까지 고용안정성을 보장받게 되었다.

싱가포르의 정년연장과 관련해서 한 가지 주목할 점이 있다. 그것은 정년연장 논의의 초기 시점에서부터 인구 고령화 추세에 맞춰 장기적으로 정년의 상향 조정을 계획하고 있었다는 점이다. 상술한 「정년법」의 개정과 이에 따른 정년연장은 1997년 정년연장 노사정 위원회(Tripartite Committee on the Extension of the Retirement Age)가 발표한 계획안에 따른다. 이 계획안에서는 1999년 정년을 62세로 상향하는 것을 시작으로 장기적으로 67세까지 정년을 연장하는 방안 역시 담고 있었다(Ministry of Labour Singapore, 1997). 그리고 이 논의는 2005년 노사정 위원회의 정년연장 재고와 재고용 제도 도입 논의로 이어졌다.

상기 계획에 맞춰, 싱가포르는 2005년 노사정 위원회에 고령 노동자의 고용가능성 노사정 위원회(Tripartite Committee on Employability of Older Workers)를 발족하고 정년연장을 재검토하였다. 그러나 당시, 연공 임금제 하에서의 노동비용 상승과 생산성 하락에 대한 우려로, 정년연장보다는 일본의 재고용 제도 도입이 제안되었다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 23). 정년연장보다 재고용 제도가 노동조건을 유연하게 조정하면서 숙련노동을 확보할 수 있다는 측면에서 고용주에게 유용한 제도이기 때문이다(싱가포르 고용부, MOM⁶⁰; Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 23). 뿐만 아니라, 고령 노동자에게도 정년 이후의 안정적인 일자리 보장 및 자신의 숙련과 경험에 더 적합한 일자리를 얻을 수 있는 여지가 있기도 하다(싱가포르 고용부, MOM⁶¹; Tripartite Work group on

60) Singapore Ministry of Manpower 홈페이지 <https://www.mom.gov.sg/faq/re-employment/why-dont-you-raise-the-retirement-age-instead-of-allowing-re-employment>(2023. 8. 4. 확인).

61) Singapore Ministry of Manpower 홈페이지 <https://www.mom.gov.sg/faq/re-employment/why-dont-you-raise-the-retirement-age-instead-of-allowing-re>

Older Workers, 2019: 23).

상기 논의를 토대로, 싱가포르는 2007년 재고용 제도의 도입을 선언하였다. 다만, 고용주와 고령 노동자의 제도 적응을 위해 5년의 경과 기간을 두고 2011년 「정년 및 재고용법(Retirement and Re-employment Act)」을 입법하였다(Phang, 2011). 이에 따라, 2012년부터 법정 정년 연령은 62세로 유지하면서, 65세까지 재고용이 가능해졌다(National Trades Union Congress, 2016). 「정년 및 재고용법」 시행 이후에도 법정 정년자의 기대수명이 80세를 넘어서는 등 싱가포르에서는 세계 최고 수준의 고령화 추세가 지속되었다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 12). 기존의 정부 당국의 노력에도 불구하고, 55세 이상 고령자들의 노동시장 참가율이 정체되고, 특히 시간제 고용률이 낮아 고령자들의 고용을 높일 여지가 있다는 판단에 따라(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 16), 2017년 싱가포르의 재고용 연령을 67세로 상향 조정하였다. 이어서 2018년 고령 노동자를 위한 노사정 위원회(Tripartite Workgroup on Older Workers)를 구성하고, 은퇴와 재고용 연령 연장 및 중앙적립기금(CPF)의 기여율 조정 관련 논의를 시작했다. 그리고 이들의 제안에 따라 2022년에는 정년은 63세, 재고용 연령은 68세, 그리고 2030년에는 정년 65세, 재고용 연령 70세로 단계적으로 높이기로 하였다.

재고용 연령 상향 논의 과정에서 해당 제도의 효용에 대한 문제 제기가 없었던 것은 아니다. 그러나 싱가포르 정부는 노사정 협의와 숙의 과정을 거쳐 싱가포르 현실에 부합한 정책을 마련하고 설득해 나갔다. 특히, 고령 노동자를 위한 노사정 위원회는 다양한 연령대의 노동자들과 노조 대표, 인사관리 전문가, 고용주 등과의 수차례에 걸친 논의 과정을 통해 정년과 재고용 연령의 조정안을 마련하였다. 싱가포르가 당면한 현실과 다른 국가의 사례, 대안별 고령 근로자의 성과 등을 놓고 일종의 숙의 과정을 거친 것이다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 18-20). 이를 통해, 싱가포르는 재고용 제도를 유지하되, 정년과 재고용 연령의 장기적인 상향을 결정했다. 아울러, 은퇴 적정성을 위해 정년 및 재고용 연령 상향과 더불어, 중

양적립기금의 기여율을 함께 조정하기로 했다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 28).

구체적인 논의의 과정을 들여다보면, 다음과 같다. 우선, 고령 노동자의 고용 가능성 위원회는 재고용 제도 없이 연령 차별 금지법만을 두고 있는 나라들, 호주나 캐나다, 독일, 덴마크 등의 고령자 고용률이 싱가포르보다 낮다는 점을 들어 재고용 제도의 유지를 결정했다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 24). 다른 한편, 정년과 연금 수급개시가 연동된 다른 국가들과 달리, 싱가포르는 중앙적립기금의 수급개시연령이 65세로 규정되어 있어 적합한 대안이 아니라고 지적하기도 했다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 24). 더구나 재고용을 희망하는 고령 노동자의 대다수가 재고용되었다는 점(Ministry of Manpower Singapore, 2012)을 들어 이 제도가 잘 작동하고 있다고 보았다.

이에 따라, 재고용 제도를 유지하면서 정년과 재고용 연령을 어떻게 조정할지에 관한 고민이 이어졌다. 상기 위원회는 정년 조정 없이 재고용 연령만 높이는 안과 정년과 재고용 연령을 함께 조정하는 안 중 후자를 채택하였다. 전자는 고령 노동자들이 정년 이후 오랜 기간 불확실성을 경험할 수 있다는 우려 때문이다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 26-27). 또한, 이미 다수의 기업이 유연한 임금체제를 활용하고, 최대-최소 임금 간 격차가 감소함에 따라 후자의 정년연장에 따른 경직성이 완화될 수 있다고 판단했다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 26-27). 이에 기대여명과 건강수명(Health-Adjusted Life Expectancy) 상승과 고용주 및 고령 노동자들의 적응을 위해 2030년까지 장기간에 걸쳐 정년과 재고용 연령을 높이는 한편, 추후에도 고령자 고용 성과 검토에 바탕을 두고 상향 조정을 검토해 나가기로 합의했다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 28-29).

2. 싱가포르 고령자 고용지원 정책의 운용

가. 고용주

고령자 고용지원 정책이 안착하려면 개별 기업 단위에서의 제도 순응이 필수적이기 때문에, 싱가포르 당국은 고용주들에게 임금 보전을 비롯한 다양한 인센티브와 정책적 지원을 제공하는 한편, 불순응에 따른 처벌 조항을 두고 있다. 우선, 재고용 제도의 도입이 제안된 2006년부터 당시 62세 이상인 고령자의 고용과 재고용을 위해 고용주에게 일정액의 보조금을 지급하여 고령자들의 생산성 향상을 위한 작업 환경 개선, 급여 체계 개편 및 인적 자원 관리 개선 그리고 직업훈련 및 직무 전환 배치 교육 등에 소요되는 비용 등을 지원하였다(Wong, 2012). 이후에도 고령 노동자 친화 근무환경 조성고 직업훈련 등의 다양한 형태의 보조금 지원을 지속했다. 2016년 제도 개선 시점에 이러한 보조금 지원은 2020년에 폐지하겠다고 하였으나, 현재에도 노사정 위원회를 통해 마련된 가이드라인을 통해, 고령 친화 작업장 환경 조성을 위한 컨설팅 및 각종 정보 제공 등의 노력하고 피하고 있다.⁶²⁾

그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 싱가포르 노동시장에서의 주된 차별 기제로 연령이 지적된다(Ministry of Manpower Singapore, 2023). 실제로 많은 고령자가 회사에서 연령을 이유로 차별을 당했다고 느끼기도 한다(Fadhil, 2022). 재고용 시기에 고령자들은 생산성이 낮다는 편견 등으로 고용 지속에 어려움을 경험하기도 한다(Xu, Mehta and Wan, 2023: 41). 이에 2022년 정년 및 재고용 연령 상향을 앞두고 국회에서도 고령자들이 일하기 좋은 환경이 만들어져야 한다는 지적이 계속된 것도 사실이다(Tan, 2021). 다행스럽게도 연령에 따른 차별 문제는 점차 개선되고 있다. 2021년 기준으로는 구직 중에는 약 18.9%, 일터에서는 약 4.6%가 연령으로 인한 차별을 경험했다고 응답했으나, 2022년에는 각각 16.6%, 3.7%로 다소 낮아졌다(Manpower Research and Statistics Department, Ministry of Manpower Singapore, 2023).

62) <https://www.tal.sg/tafep/getting-started/progressive/tripartite-standards> 참고

보다 직접적으로 고령 노동자의 정년연장과 재고용에 보조금을 지급하고 있기도 하다. 현행 제도는 2020년 도입한 신규 고령 노동자 지원 패키지(Senior Worker Support Package)이다. 2020년 이전에도 재고용된 고령 노동자의 임금을 보전하는 보조금 등을 두고 있었는데, 2020년 도입된 고령 노동자 지원 패키지에서는 이에 더해 정부 계획보다 높은 정년 및 재고용 연령을 두는 기업과 시간제 재고용에 대한 보조금을 도입한 것이 특징이다(Deputy Prime Minister and Minister for Finance Singapore, 2020). 구체적으로 자체적으로 정년과 재고용 연령을 법정 기준보다 더 높게 규정하는 기업에 최대 250,000 싱가포르 달러를 지원하는 고령자 고용 크레딧(Senior Worker Early Adopter grant)과 시간제 혹은 다른 유연한 방식의 재고용을 제안하는 고용주에게 최대 125,000 싱가포르 달러를 보조하는 시간제 재고용 그랜트(part-time re-employment grant)가 그것이다. 2023년도 예산안 시정연설에서 싱가포르 정부는 해당 제도들을 2025년까지 지속하기로 공표했다(Ministry of Finance Singapore, 2022: 38).

실제 지출 규모를 살펴보면, 2022년 기준 고령자들의 임금을 보전하는 고령자 고용 크레딧으로 3억 싱가포르 달러 이상이 지출되어, 9만 3천여 명의 고용주와 43만 명의 고령 노동자가 혜택을 받았다(싱가포르 공공부문 성과 리뷰 홈페이지⁶³). 또한, 같은해 4,300여 개 이상의 기업이 시간제 재고용 크레딧을 신청, 약 3만 8천여 명의 고령 노동자가 혜택을 받았다(싱가포르 공공부문 성과 리뷰 홈페이지⁶⁴). 앞으로도 재고용 제도의 정착을 위해 현행 제도를 비롯해 다양한 형태의 재고용 관련 보조금이 지원될 것으로 보인다. 예컨대, 2021년 정년 및 재고용법 개정 과정에서 국회 논의 과정에서 일부 국회의원들은 구직과 재훈련 기간 사이에 놓인 전문직 및 관리직 대상 단기 임금 보조를 통해 기업의 비용 부담 완화가 제안되기도 하였다(Ong, 2021).

한편, 싱가포르 「정년 및 재고용법」은 위법 시의 처벌 조항을 두고 있다.

63) <https://www.mof.gov.sg/singapore-public-sector-outcomes-review/citizens/opportunities-for-all-at-every-stage-of-life/retirement>. (2023. 8. 11. 확인)

64) <https://www.mof.gov.sg/singapore-public-sector-outcomes-review/citizens/opportunities-for-all-at-every-stage-of-life/retirement>. (2023. 8. 11. 확인)

「정년 및 재고용법」의 제4조 제3항은 해당 법의 규정을 위반하여 정년 이전에 노동자를 부당하게 해고한 고용주에게 5,000 싱가포르 달러의 벌금을 부과하거나 6개월간 구금에 처할 수 있고, 두 처벌이 병행될 수도 있다(<https://sso.agc.gov.sg/Act/RRA1993?WholeDoc=1> 2023. 9. 27. 확인). 아울러, 싱가포르 정부는 「정년 및 재고용법」을 위반한 고용주에 시정명령을 내릴 수 있는데, 이에 따르지 않으면 더 강하게 처벌할 수 있다. 구체적으로, 정년 이전에 부당하게 해고되었다고 판단된 노동자에 대해서는 정부 당국이 고용주에게 해당 노동자의 복권과 상응하는 임금을 지급하도록 명령할 수 있다(「정년 및 재고용법」 제8조 제3항). 또, 노동자에게 적합한 재고용 조치를 취하지 않은 고용주에게 역시 정부 당국은 즉시 재고용을 명하거나 그에 상응하는 보상을 하도록 명할 수 있다(「정년 및 재고용법」 제8B조 제6항). 상기 두 명령에 불복하면 「정년 및 재고용법」 제8조 제7항과 제8B조 제13항에 따라, 최대 10,000 싱가포르 달러의 벌금이나 12개월간 구금에 처할 수 있고, 역시 두 처벌을 함께 받을 수도 있다(<https://sso.agc.gov.sg/Act/RRA1993?WholeDoc=1>. 2023. 9. 27. 확인). 단, 이후에도 살펴보겠지만, 싱가포르 당국이 재고용을 원하는 민간 시장 노동자들의 다수가 재고용되었다고 밝히고 있는 점에 미루어 볼 때, 실제 처벌을 받는 기업은 많지 않을 것으로 보인다.

나. 고령 노동자

한편, 노동자 개인 입장에서도 장기간 노동시장에 잔류할 유인이 있어야 제도가 안착할 수 있다. 싱가포르의 고령 노동자들은 일하려는 유인이 큰 편으로(Börsch-Supan et al., 2021), 실제로 정년연장과 재고용 제도가 본격화되기 이전부터 싱가포르에서는 고령자들의 노동시장 참여가 활발했다. 공적 사회보장이 취약한 탓에, 싱가포르 고령자들은 나이가 들어서도 자신의 경제적 욕구 충족을 위해 일해야 하기 때문이다(Hock, Ser and Teng, 2013: 53-54). 구체적으로 살펴보면, 싱가포르 노후소득보장의 근간인 중앙적립기금(CPF)에서 은퇴자가 받게 되는 급여가 800 싱가포르 달러 수준으로 65세 이상 고령자들이 기본적인 생활을 영위하는 데 필요한 소득의 56% 수준만을 충족한다(Ng, Teo, Neo, Maulod, Chok and Wong, 2021: 63-64).

이마저도 받지 못하는 이들도 많은데, 2020년 기준 조사에서 3분의 1가량이 중앙적립기금에 기여금을 충분히 납부하지 못하고 있는 것으로 확인된다(Ng, Teo, Neo, Maulod, Chok and Wong, 2021: 63-64). 그 외에 노인 소득 보장을 위한 여러 공적 사회보장제도는 자산조사를 기반으로 하는 부조 제도도 포괄범위가 협소할 뿐 아니라, 급여수준도 낮아 최대 월 필요소득의 40%를 충족하는 데 그친다(Ng, Teo, Neo, Maulod, Chok and Wong, 2021: 64-65). 이에 국제 비교 연구에서도 싱가포르는 노동시장에 오래 잔류할 유인이 높은 나라로 꼽힌다(Börsch-Supan et al., 2021).

싱가포르의 공공 사회보장은 사회적 위험에 대응하여 현금 지원보다는 고용가능성을 제고하는 방향, 직업훈련이나 직업 알선 등을 제공하는 형태로 이루어진다(Ng, 2013, 2015, 2020). 고령화와 관련해서도 싱가포르는 개인의 복지에 대한 국가 책임보다는 활동적이고 건강한 노화(active and healthy ageing)라는 기조에 따라 고용을 통한 자립을 강조해 왔다(Sciubba and Chen, 2017; Fadhil, 2022: 14-15). 구체적인 수단으로는 고령 노동자의 재숙련(reskilling)과 숙련 향상(upskilling)에 역점을 두어왔다(Fadhil, 2022).

예를 들어, 국립 실버 아카데미(National Silver Academy)를 발족하고 50세 이상의 고령 노동자들에게 다양한 교육 프로그램을 제공하는데, 교육훈련의 대부분은 스킬스 퓨처 크레딧(Skills Future Credit)을 통해 정부가 재정을 보조한다. 실제로 고령자들의 직업훈련 참여가 많은 편인데, 2022년 기준 전체 직업훈련 참여자의 42.7%가 50세 이상이었고, 60세 이상도 22.9%에 달했다. 자료의 제약으로 정년과 재고용 연령에서의 변화를 정확하게 살펴볼 수는 없지만, 재고용 제도가 시행된 2011년부터 60세 이상의 직업훈련 참여가 꾸준히 늘었다. 2011년 당시 전체에서 60세 이상의 고령자들이 직업훈련에서 차지하는 비중이 8.7%에서 22.9%로 약 14.2%p 늘었다. 정년과 재고용 연령을 재고용 연령을 상향한 2017년 이후에도 꾸준히 고령자들의 직업훈련 참여가 늘고 있다.

〈표 6-1〉 싱가포르의 연령별 직업훈련 참여 현황

(단위: 명, %)

	2011		2017		2022	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중
전 체	192,249	100.0	310,491	100.0	288,646	100.0
20세 미만	10,860	5.6	18,597	6.0	15,626	5.4
20~29	37,056	19.3	65,219	21.0	45,858	15.9
30~39	44,643	23.2	56,487	18.2	49,757	17.2
40~49	44,489	23.1	58,635	18.9	54,219	18.8
50~59	38,461	20.0	58,822	18.9	57,164	19.8
60~69	13,560	7.1	40,638	13.1	47,651	16.5
70+	3,180	1.7	12,093	3.9	18,371	6.4

자료 : SKILLSFUTURE SINGAPORE, [https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M183091\(2023.8.7 확인\)](https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M183091(2023.8.7확인)).

다. 제도 운용 실태

이처럼 싱가포르 정부는 정년과 재고용 제도의 안착을 위해 다방면의 노력을 하고 있다. 그리고 당국에서는 해당 제도의 순응률이 상당히 높다고 지적해 왔다. 구체적으로, 2017년 재고용 연령의 상향 조정(2014년 고령 노동자의 고용가능성 노사정 위원회의 제안)과 2022년과 30년의 정년 및 재고용 연령 상향(2019년 고령 노동자의 고용가능성 노사정 위원회의 제안) 당시 싱가포르의 반복적으로 재고용을 원하는 고령 노동자들의 90% 이상이 재고용 계약을 제안받았다고 지적했다. 그리고 이 중 3분의 2가 근로기간의 명시적인 제약 없이 현재의 계약을 지속했으며, 재고용 이전과 비교할 때, 급여에서의 큰 삭감이 없었다고 지적했다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 24-25), 「정년 및 재고용법」 도입 당시에는 고용주가 60세가 되면 10%를 넘지 않는 범위 내에서 임금을 삭감할 수 있다고 규정하였으나, 2011년 당시 98.5%가 해당 조항을 활용하지 않았다고 하며, 2016년 법 개정에서는 임금 삭감 조항 자체를 삭제하였다.

높은 제도 순응률은 싱가포르의 재고용 제도를 유지하는 주요 근거이다. 예컨대, 2021년 11월 개정 정년 및 재고용법 가결을 두고 국회에서도 여러

공방이 있었다. 기업이 재고용을 꺼리거나 재고용 기회가 고르게 주어지지 않을 수 있다는 점 등에 대한 문제가 제기된 것이다(Chew, 2021; Tan, 2021). 특히, 저학력자들이 고령 노동 기회에서 배제될 수 있고, 일자리 상실에 대한 두려움으로 정년에 이르기 전에 은퇴하는 사람들이 있을 수 있다는 것이다. 그래서 이들에 대한 보호장치가 필요하다고 지적하였다. 이에 대해 정부 당국은 기존과 동일한 입장을 반복하였다. 다수의 고령 노동자가 재고용되었고, 이들의 대부분이 임금 및 각종 혜택에서 종전과 그 수준이 달라지지 않았다는 것이다(Chew, 2021).

싱가포르 정부 당국이 제시하는 근거 자료는 2012년 고용부가 발간한 2011년 은퇴 및 재고용 현황에 관한 실태조사 결과이다. 해당 조사는 「정년 및 재고용법」 시행에 따른 변화를 살피기 위한 것으로, 보고서의 주요 결과는 다음의 네 가지로 요약할 수 있다(Ministry of Manpower Singapore, 2012). 우선, 2011년 79%의 민간기업에서 법정 정년인 62세를 넘어서도 고령 노동자들이 일할 수 있다. 다음으로, 법정 정년을 넘겨 일하는 고령자의 57%는 기존과 동일한 계약으로, 나머지 22%는 변형된 계약 조건으로 재고용되어 일했다. 재고용은 대개 12개월가량 지속되는 것이 일반적이고(89%), 재고용 계약의 95%는 65세까지 갱신 가능하다고 응답했다. 세 번째로, 고령 노동자 측면에서도 우수한 성과가 보고되었는데, 2011년 정년을 맞은 코호트의 97%가 재고용을 제안받았고, 이들의 66%는 종전과 동일한 계약 조건으로, 나머지 31%는 변경된 조건으로 재고용 계약을 제안받았다고 지적했다. 마지막으로 전술한 재고용 제도에의 높은 순응의 영향으로, 실제 재고용 제도에 영향을 받는 코호트의 92%가 62세를 넘어서까지 일했는데, 64%는 동일 계약으로 28%는 새로운 계약하에서 일했다. 그리고 재고용을 받아들인 고령 노동자들의 상당수인 79%는 동일한 임금수준으로 일했다고 지적했다.

이상의 결과를 바탕으로, 싱가포르 당국은 재고용 정책에 대한 순응률이 상당히 높다고 밝히며, 꾸준히 재고용 연령의 상향 조정을 시도해 왔다. 다만, 이 결과를 활용할 때는 주의가 필요하다. 해당 자료는 25인 이상 기업을 대상으로 조사된 결과이기 때문이다. 싱가포르는 200인 미만의 중소기업이 전체 사업체의 99%를 차지하고, 이들이 71%의 고용을 책임지는 것으로 알려져 있다(Department of Statistics Singapore, 2023). 상대적으로 기업 규

모가 작은 기업들의 비중이 큰데, 해당 조사 결과에서 보면 기업 크기가 작을 수록 재고용을 덜 제안하는 경향이 있다(Ministry of Manpower Singapore, 2012). 그렇다면 조사에서 제외된 25인 미만 기업에 종사하는 이들은 재고용이 덜 될 가능성이 있다. 또한, 90% 이상이 재고용되었다고 했을 때 이 수치에는 원천적으로 적용 제외되는 이들이 있다. 이는 기본적으로 몇 가지 요건을 충족하는 민간 부문 고령자를 대상으로 하는 수치인데, 경찰 등의 공무원, 군인을 비롯해, 20시간 미만의 단시간 노동자, 특정 프로젝트를 위한 기간제 노동자 및 55세 이상에 입직하고 해당 사업장에서 일한 지 2년 미만인 노동자 등은 원천적으로 제외된다. 고령자들에서 시간제를 비롯한 비정형 고용자들의 비중이 높고(ILO-STATISTICS 2023. 8. 8. 확인), 싱가포르 노동시장의 이동성이 높다는 점을 감안하면 실제 적용 대상은 제한적일 수 있다.

3. 싱가포르 고령자 고용지원 정책의 성과

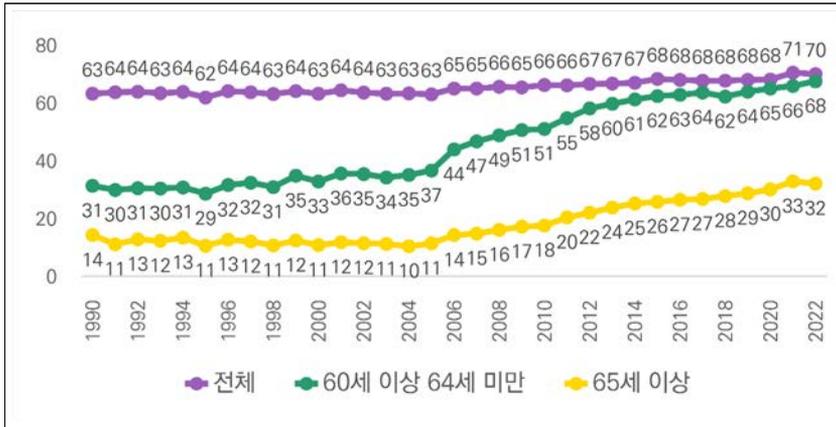
싱가포르의 정년연장 및 재고용 제도는 고령자들의 노동시장 참여와 잔류에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보고된다. 이와 같은 우수한 고령 근로의 양적 성과는 재고용 제도의 유지를 결정하는 배경이 되기도 했다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019: 24). 구체적으로 1990년부터 2022년까지 고령자 노동시장 참가율이 꾸준히 높아져, 1990년 31.3%였던 60세에서 64세 미만의 노동시장 참가율은 2022년 67.5%로 36.2%p 높아졌고, 14.3%였던 65세 이상의 노동시장 참가율은 2022년 현재 기준 32.1%로 약 17.8%p 높아졌다(Singapore statistics).⁶⁵⁾ 전체 인구의 노동시장 참가율이 1990년 63.2%에서 2022년 70%로 약 6.8%p 증가한 것에 비해 상당히 큰 폭의 증가이다.

특히, 주목할 점은 재고용 제도의 도입이 선언된 2005년과 실제 재고용 제도가 시행된 2012년부터 고령자들의 노동시장 참가율이 크게 늘었다는

65) <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/economy/labour-employment-wages-and-productivity/latest-data>, 2023.8.16. 확인

[그림 6-1] 싱가포르 노동자 노동시장 참가율 변화

(단위 : %)



자료 : Ministry of Manpower & Singapore Department of Statistics. <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/economy/labour-employment-wages-and-productivity/latest-data>, 2023.8.16. 확인

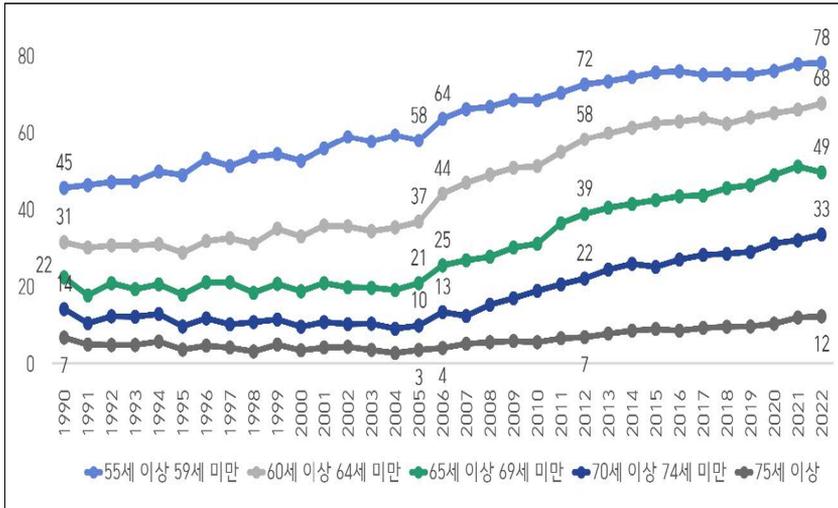
점이다. 2000년대 들어 55세 이상 59세 고령자의 노동시장 참가율이 50%를 초과했고, 2010년부터는 60세에서 64세 고령자의 노동시장 참가율도 50%를 넘었다. 재고용제도가 도입된 2011년 이후에는 50% 후반대까지로 60세 이상 64세 노동자의 노동시장 참가율이 높아졌으며, 재고용 연령 인상에 따라 이들 연령대의 노동시장 참가율은 60%대로 높아졌다. 아울러, 65세 이상 69세 고령자들도 2010년대 중반에 들어서서는 40% 이상의 노동시장 참가율을 보이기 시작했다.

노동시장 참가율뿐 아니라 고용률에서도 개선이 보인다. 싱가포르 공공 부문 성과 리뷰에 따르면, 재고용 제도 시행 당시인 2011년 61.2%, 19.8% 수준이었던 55세 이상 64세 고령 노동자와 65세 이상 노동자의 고용률도 2021년 각각 69%, 31.7%로 높아졌다(싱가포르 공공부문 성과 리뷰 홈페이지⁶⁶⁾. 단순 수치의 변화를 넘어, 유사 실험 설계를 적용한 실증분석 결과에서도 재고용 제도의 시행 이후 싱가포르 고령 노동자들의 실업률은 감소하는 한편, 고용률이 유의미하게 증가했다고 지적한다(Ministry of Trade and

66) <https://www.mof.gov.sg/singapore-public-sector-outcomes-review/citizens/opportunities-for-all-at-every-stage-of-life/retirement>(2023. 8. 11. 확인).

[그림 6-2] 싱가포르 고령 노동자 노동시장 참가율 변화

(단위 : %)



자료 : Ministry of Manpower & Singapore Department of Statistics.

<https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/economy/labour-employment-wages-and-productivity/latest-data>, 2023.8.16. 확인

Industry Singapore, 2017; Sun and Usui, 2023).

하지만 고령 노동자들의 우수한 고용 성과의 이면에는 여러 검토해 볼 지점들이 있다. 우선 전술한 것처럼, 싱가포르에서 일터에서 연령에 따른 차별이 실재한다. 싱가포르의 고령 노동자들은 노동시장에서 여러 차별을 인지하는 것으로 보고되었다(Gee, Arivalagan, and Fengqing, 2019; Fadhil, 2022). 나이가 어릴수록 고령 노동자에 대한 직장 내 차별이 없다는 데 동의하지 않는 비중이 작은 편이나, 비동의자가 가장 적은 20대 초반에서도 해당 비중이 57%에 달했다(Gee, Arivalagan, and Fengqing; 2019: 114). 특히, 재고용 시기에 접어들면, 싱가포르의 고령 노동자들은 재고용이 계약 기반으로 이루어지는 데 따르는 직업 안정성에 대한 불안, 저임금 혹은 임금 상승 및 승진 등에서의 불공정, 고령 노동자에 대한 편견 등을 경험하게 된다(Xu, Mehta and Wan, 2023: 41).

물론 이와 같은 직장 내 연령 차별은 싱가포르의 고령 노동자에게만 국한되지 않는다. 그러나 싱가포르의 고령 노동자들은 개방된 노동시장 환경에

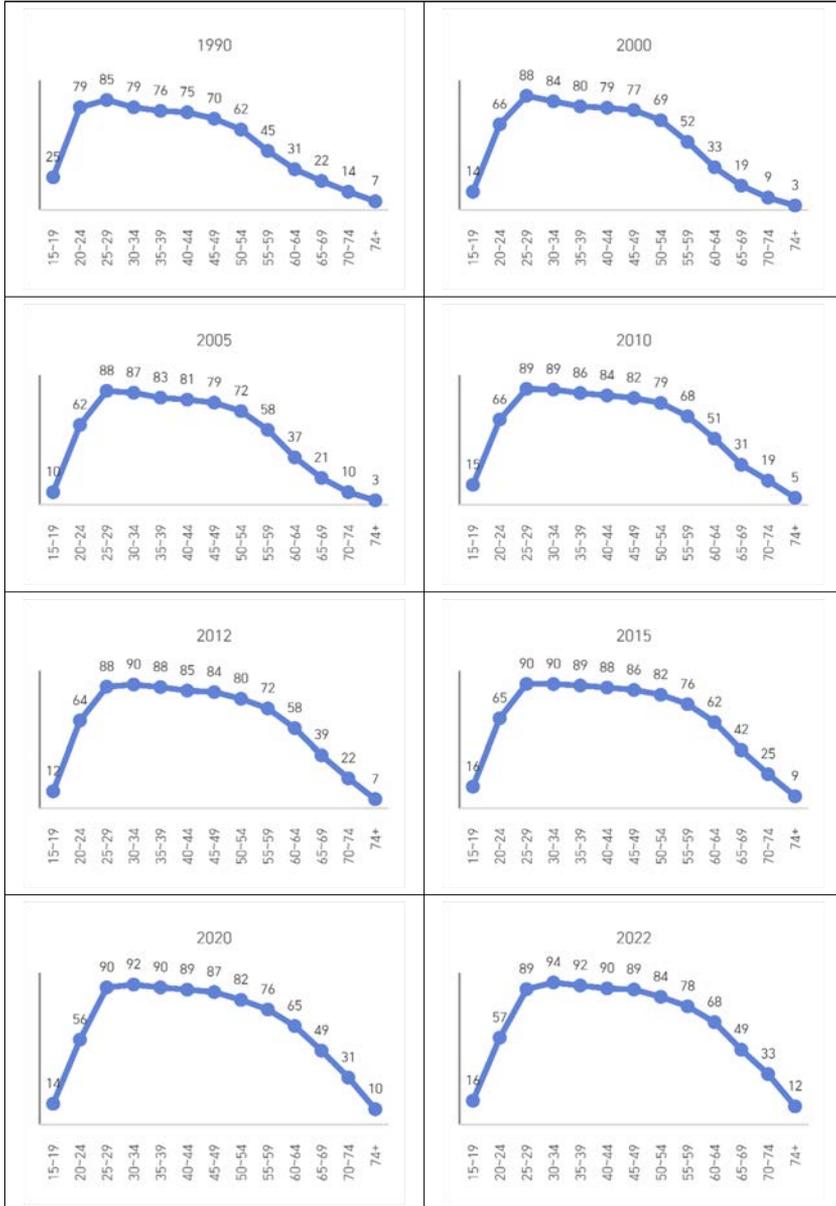
서 고속련의 전문직 외국인 노동자와의 숙련 경쟁, 저숙련 노동자와의 저임금 일자리 경쟁이라는 이중의 경쟁을 경험해 왔다(Thian, 2019). 이는 싱가포르 당국이 고령자들의 고용 가능성 및 생산성 제고에 힘을 쏟는 이유이기도 하다(Higgins and Vyas, 2018; Ko, 2018; Woo, 2018). 덕분에 고령자층의 교육수준이 높아짐에 따라 점차 직종 구성에서도 숙련 일자리에 종사하는 이들의 비중이 늘고 있지만(Ministry of Manpower Singapore, 2019), 싱가포르 당국이 요구하는 4차 산업 관련 기술 습득이 공평하다고 생각하느냐는 반문(Fadhil, 2022: 120)을 가벼이 여기기는 어렵다. 또한, 고령 노동자 당사자들의 목소리를 통해서도 적합한 훈련 프로그램이 제공되지 않아 실효성이 떨어진다는 주장도 제기되는 만큼(Fadhil, 2022: 176), 높은 고령자 고용률의 이면을 들여다보아야 한다.

한편, 싱가포르 정부 당국에서는 재고용 제도 지속의 정당성을 부여하는 근거로 재고용된 고령 노동자들의 대부분이 종전과 같은 수준의 임금을 받고 있음을 지적해 왔다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019). 전술한 것처럼 실제 활용이 저조해, 2016년 60세 이상 고령자를 대상으로 한 임금 삭감 가능 조치를 삭제하기도 하였다. 싱가포르 정부 주장의 주요한 근거는 앞서서도 지적한 재고용 제도 시행 이후인 2012년 조사 결과(Ministry of Manpower Singapore, 2012)로 이는 25인 미만의 영세 사업장은 조사에서 제외한 것이다. 이에 현실에서는 고령 노동자들의 임금수준이 더 낮을 가능성이 있다. 특히, 다른 회사로 재고용되었을 때 실질적으로 임금수준이 낮아질 수 있다는 우려가 제기된다(Fadhil, 2022: 117). 실제로 5천여 명의 55세 이상 고령자를 대상으로 한 싱가포르국립대학 리관유 공공정책대학원 정책연구소(Institute of Policy Studies : IPS)의 실태조사 결과를 살펴보면 은퇴 시기에 노동 여건이 달라졌음을 실증적으로 확인할 수 있다. 은퇴를 경험한 이들 중 다시 일하는 218명 중 상당수인 80% 이상이 종전보다 임금수준이 낮아졌다고 응답했다(Hock, Ser and Teng, 2013: 53-54). 구직자(134명)들도 싱가포르의 중위소득보다 낮은 수준의 임금을 기대하는 것으로 나타났다(Hock, Ser and Teng, 2013: 55).

연령에 따른 차별 금지 조치를 강화하더라도 고령 노동자들의 저임금, 단시간 근로가 개선되지 않으리라는 지적도 제기된다(Higgins and Vyas, 2018:

[그림 6-3] 연도별 싱가포르 노동자의 연령별 노동시장 참가율 변화

(단위 : %)



자료 : Ministry of Manpower & Singapore Department of Statistics, <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/economy/labour-employment-wages-and-productivity/latest-data>, 2023. 8. 16. 확인.

1731). 기업들이 유연한 임금체계하에서 일찍부터 임금수준을 조정하기 때문이다. 싱가포르 정부 당국은 그간 싱가포르 국가임금위원회(National Wages Council, NWC)⁶⁷⁾의 논의를 통해, 호봉제에서 유연한 임금체계(Flexible Wage System)로의 전환을 꾸준히 독려해 왔다. 임금개혁 소위원회(Wage Reform Sub-Committee)의 건의에 따라, 1980년대 후반 경기 침체 이후부터는 성과에 따른 보상체계를 권고하기 시작한 것이다(김재원, 2004: 345-346). 2019년 국가임금위원회의 보고에 따르면 유연 임금체계를 적용하는 기업의 비중은 약 29.3%이나, 다국적기업의 임금체계를 따르는 기업이 많기도 해서 노동자의 90%가량은 실질적으로 다양한 형태의 유연한 임금체계하에 있다고 한다(Seow, 2020).

이에 실제로 호봉제 체계에서와 달리, 중년기까지 임금이 상승하다가 그 이후부터는 점차 나이가 들어갈수록 임금수준이 낮아지는 경향이 싱가포르에서는 뚜렷하게 나타난다. 성과에 기반을 둔 임금체계를 활용해 정년과 재고용 시기에 접어들기 훨씬 이전부터 임금 조정이 이뤄지고 있는 것이다. 이는 실제 자료에서도 확인할 수 있는데, 연령별 중위 임금은 44세까지 나이가 많아질수록 높아지는 경향을 보이다가 이 시기를 정점으로 낮아져, 고령에 접어들기 이전부터 기업 단위에서는 임금수준이 조정되고 고령 노동자의 임금수준은 전반적으로 낮은 편이다. 아래의 <표 6-2>와 같이, 60세 이상 노동자의 중위 임금은 전체 노동자 대비 절반 수준으로, 그 수준도 점차 낮아지고 있다.

근로시간 측면에서도 마찬가지이다. 앞서 언급한 싱가포르국립대학 리관유 공공정책대학원 정책연구소(Institute of Policy Studies : IPS)의 실태조사 결과에서는 은퇴 이후 다시 일하는 사람들의 56%가 근로시간이 짧아졌다고 응답했다(Hock, Ser and Teng, 2013: 53-54). 2022년 기준으로 60세 이상 고령자들 중 30시간 미만 근로자는 해당 연령대 노동자 중 두자릿수

67) 1972년 구성된 싱가포르 국가임금위원회는 노사의 임금교섭에 활용할 수 있도록 매년 임금 가이드라인을 발표한다. 물론, 국가임금위원회의 권고안이 법적 구속력을 가지는 것은 아니지만, 정년과 관련한 노사정위원회의 안이 정부에 의해 수정 없이 채택되는 것과 마찬가지로, 국가임금위원회의 임금 가이드라인 역시 정부가 수정 없이 채택한다. 뿐만 아니라, 공공부문은 물론, 민간부문의 노조가 없는 사업장에서도 광범위하게 적용된다(김재원, 2004, p.345).

〈표 6-2〉 연령별 월 중위 임금(고용주의 중앙적립기금 기여 포함)

(단위 : 싱가포르 달러)

연령 \ 연도	2019년	2020년	2021년	2022년
전 체	4,563	4,534	4,680	5,070
15~19	1,053	1,170	1,170	1,638
20~24	2,730	2,793	2,691	2,925
25~29	4,081	4,056	4,095	4,446
30~34	5,197	5,265	5,222	5,792
35~39	6,148	6,143	6,102	6,825
40~44	6,338	6,435	6,825	6,825
45~49	5,850	5,850	5,958	6,581
50~54	4,680	4,719	5,070	5,850
55~59	3,563	3,500	3,729	4,323
60+	2,562	2,330	2,543	2,621

자료 : Comprehensive Labour Force Survey, Manpower Research & Statistics Department, MOM.

이상을 차지하고, 65세 이상은 25%에 달하여 15세에서 24세보다도 큰 비중이다. 싱가포르는 노동시장에서 전일제가 압도적인 비중을 차지하는데, 20대 중반 이후부터는 연령이 증가함에 따라 시간제의 비중이 점차 늘고, 55세 이상에서는 15% 이상, 65세 이상에서는 30% 이상이 시간제 노동자들이다. 실제로 싱가포르의 낮은 고령자 시간제 고용 비중을 들어, 고령자 고용률 제고의 폭이 넓을 것으로 판단한 것도 사실이다(Tripartite Work group on Older Workers, 2019).

고령 노동자들에서 시간제 근로의 비중이 커지는 것이 앞선 표의 임금수준이 낮아지는 이유로 지적될 수 있다. 일하는 시간이 짧아서 임금이 적은 것이라면 고령 노동자가 자발적으로 선택했다는 전제에서는 고용 여건의 질적 저하라고 단정할 수는 없을 것이다. 그러나 실제로 싱가포르에서 저임금 노동자 중 시간제 및 기간제 노동자의 비중이 크고(Ng, 2020: 81-82), 휴게시간이나 휴가 등에서 차별적인 처우를 받는 경우들이 많다(Ng, Ng and Lee, 2018). 이를 고려하면, 고령 노동자들의 노동 여건이 악화되었을 가능

성을 배제할 수 없다. 특히, 생활비 마련 및 재정 안정이 싱가포르의 고령 노동자들의 노동 지속의 주된 사유라는 점을 고려하면(Hock, Ser and Teng, 2013: 52), 근로시간의 단축과 임금수준의 하락이 이들의 생활 수준을 악화시켰을 가능성이 있다.

물론, 공적 소득이전으로 불충분한 소득을 보충할 수도 있다. 그러나 2020년 99.2%에 달하는 거의 모든 싱가포르 사람이 중앙적립기금에 등록되어 있지만, 실제로 적극적으로 납부하고 있는 이들은 44%에 그친다. 2020년 55세가 되는 이들 중 3분의 1은 월 800 싱가포르 달러 수준의 기초 수급액도 수령하지 못한다고 지적된다(UN ESCAP, 2022: 25). 57세부터 76세까지를 대상으로 한 싱가포르 경영대학의 최근 조사에서 응답자의 45%가 향후 생활 수준이 나빠질 것이라고 응답했고, 32%가 기본적인 욕구를 충족하기도 어려울 것이라고 대답했다(SMU ROSA, 2023). 한편, 싱가포르의 고령 근로 촉진 정책이 이들의 노동시장 참여를 높였으나, 일을 하는 고령자들의 빈곤 문제도 여전히 상존한다(Cunico, Lim and Han, 2017).

〈표 6-3〉 연령별 평균 주당 근로시간 분포(2022년)

(단위 : %)

시간 연령	30시간 미만	30~34 시간	35~39 시간	40~44 시간	45~49 시간	50~54 시간	55~59 시간	60시간 이상
전 체	7.7	2.9	6.2	53.2	13.1	7.5	2.4	7.0
15~24	19.4	6.9	5.7	48.4	10.4	4.5	0.8	3.9
25~29	2.6	1.1	5.4	62.8	13.2	7.0	2.4	5.6
30~34	2.5	1.0	5.4	60.1	14.1	8.3	2.4	6.3
35~39	3.4	1.6	5.4	57.5	14.2	8.0	2.7	7.2
40~44	3.4	1.4	5.8	56.9	14.2	8.5	2.5	7.3
45~49	5.0	2.1	5.8	52.3	14.2	9.6	2.9	8.2
50~54	6.5	2.7	5.8	52.6	13.2	8.2	2.3	8.6
55~59	8.1	4.0	6.8	50.9	12.6	6.8	2.8	8.0
60~64	13.1	4.6	7.6	46.4	11.7	6.9	2.3	7.2
65+	25.1	7.8	9.4	37.1	10.3	3.2	1.4	5.5

자료 : Labour Force In Singapore 2022의 Table 72, Manpower Research & Statistics Department, MOM, <https://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Force-In-Singapore-2022.aspx>(2023. 9. 29. 확인).

〈표 6-4〉 연령별 시간제, 전일제 노동자 비중

(단위 : %)

	2021년		2022년	
	시간제	전일제	시간제	전일제
전 체	10.9	89.1	10.5	89.5
15~24	19.6	80.4	19.5	80.5
25~34	4.3	95.7	3.6	96.4
35~44	5.6	94.4	4.9	95.1
45~54	7.9	92.1	8.1	91.9
55~64	15.6	84.4	14.8	84.4
65+	33.4	66.6	33.1	66.9

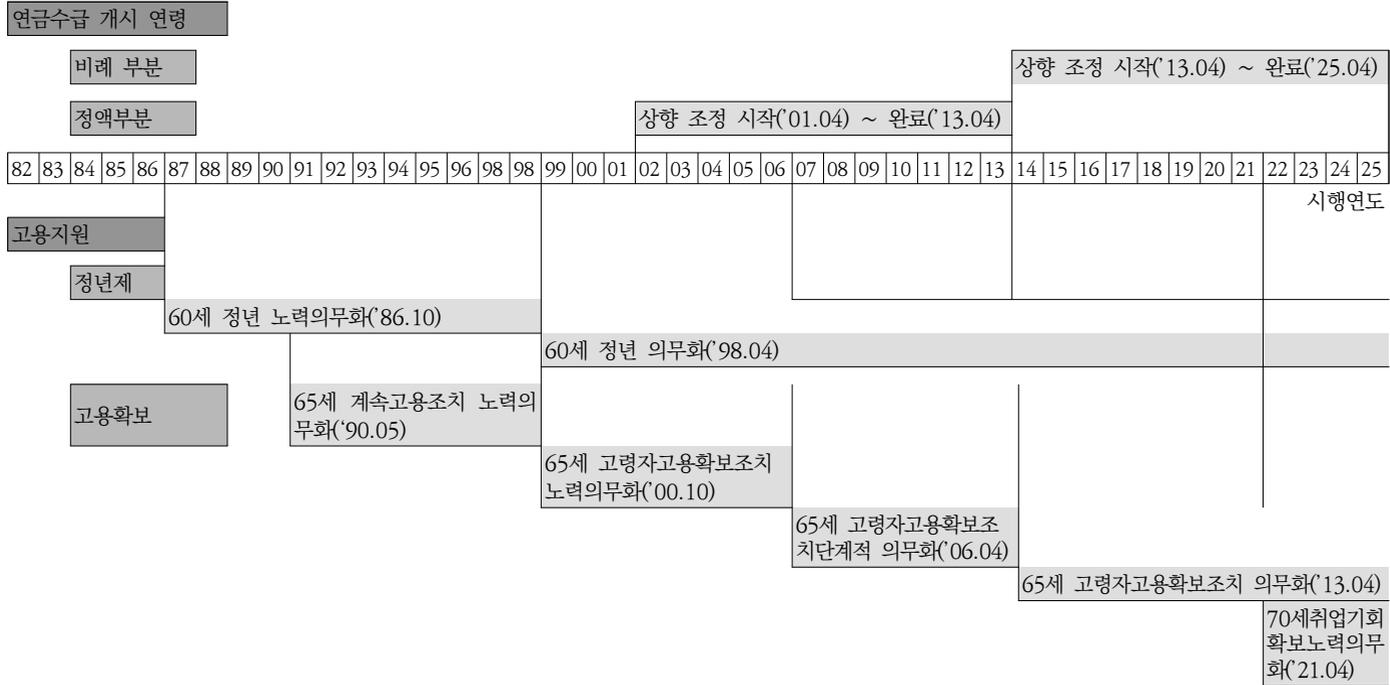
자료 : ILO-STATISTICS(2023. 8. 8. 확인).

제3절 일본의 고령자 고용지원 정책

1. 일본 고령자 고용지원 정책의 제도화 및 발전 과정

현행 일본의 고령자 고용지원 정책은 2020년 개정된 「고령자고용안정법」에 따라, 법정 연령은 60세로 두되, 2021년부터 65세까지의 고령자 고용확보조치를 법정 의무로 하고 70세까지의 취업 기회 확보를 노력의무로 하는 것이다. 일본의 고령자 고용지원 정책의 역사는 1950년대로 거슬러 올라간다. 전후 출산율 급감과 기대여명의 증가로 노령인구 부양 문제가 대두하면서 연금 개혁을 추진한 것이 그 시작이다. 이후 일본은 연금 개혁과 더불어, 고령자들의 노동시장 잔류를 도모하는 여러 고용지원 정책을 병행해 왔다. 구체적으로 연금 수급개시연령을 상향함과 동시에, 고령자 고용지원을 기업의 노력의무 및 정부 지도에 대한 불순응 기업의 공표 조치에서 법정 의무로 규정하는 방식으로 점진적으로 발전해 왔다(정혜윤, 2022: 12). 이는 아래의 [그림 6-4]로 요약된다.

[그림 6-4] 일본의 후생연금 및 고령자 고용지원정책의 변화



자료: 이승호·진성진·정영훈·조영민(2022), 『고령자 고용 활성화 대책의 고용화과-주된 일자리 계속고용을 중심으로』, 고용노동부·한국노동연구원, pp.65-82와 오학수(2023), 『일본의 고령자 고용의 실태와 정책』, 한국노동연구원 발표자료를 토대로 저자 작성.

일본은 제2차 세계대전 이후 짧은 베이비붐 시기를 거친 뒤, 서구 국가들 보다 이른 출산율 저하를 경험했다. 1947년에서 1957년 사이에 합계출산율이 50% 감소해 4.54명에서 2.04명으로 준 것이다(Ogawa et al., 2010: 134). 이후 반등세를 보이던 출산율은 1970년대 석유파동을 겪으며 다시 하락하였고, 2000년대 이후 합계출산율은 1명대 초반 수준을 유지하고 있다(Ogawa et al., 2010: 134-135). 한편, 기대수명은 꾸준히 높아졌다. 1950년대 초 남성은 59.6세, 여성은 63세였는데, 1950년에서 2007년 사이에 65세 남성의 기대수명이 11.4년에서 18.6년, 65세 여성이 13.4세에서 23.6세로 높아졌다(Ogawa et al., 2010: 134-135). 그 결과 일본은 1990년대 중반에 고령사회, 2000년대 중반에 초고령사회로 접어들었다(Ogawa et al., 2010: 136-137). 현재 일본은 근로연령대 인구의 감소와 더불어, 인구의 29%가 65세 이상이고, 80세 이상이 전체 인구의 10명 중 1명에 달하는 등 세계 최고 수준의 고령인구 비율을 보인다.

1954년 「후생연금법(国民年金法)」개정으로 연금 수급개시연령이 60세로 상향되면서, 고령자의 노후소득보장이 문제시되었다. 일본에는 제2차 세계대전 종전 이후 55세 정년 관행이 확산되어 있었기 때문이다(이승호 외, 2022: 67; Moriguchi, and Ono, 2006: 161-162). 이는 정년연장 논의를 더디게 하는 요인으로 작용하기도 하였는데, 당시 55세 정년제와 더불어 일본 고용 시스템의 기초인 연공형 임금체계 때문에, 정년 상향에 수반될 노무비용에 대한 우려가 제기되었기 때문이다(이승호 외, 2022: 67-68). 재계와 노동계의 입장이 첨예하게 대립하는 가운데, 일본의 고도 성장에도 불구하고 중고령자의 취업 상황이 여의치 않은 상황이 지속되면서, 노조는 년 60세의 법정화를 요구했다. 노동계 차원에서도 기업별 노조 차원에서의 개혁 요구가 별다른 진전을 보이지 않자, 산별 노조를 구성하는 등의 노력을 꾀하였으나, 가시적인 성과로 이어지지 못함에 따라, 고령자들의 고용 문제 해결을 위한 정부의 개입을 요구하기에 이른다(이승호 외, 2022: 67-68).

이에 1970년대 일본 정부는 종전의 실업자 재취업 중심의 고령자 고용지원 노선을 고령자의 계속고용지원으로 선회하였다(이승호 외, 2022: 68). 이는 1957년 시작된 연금 수급개시연령의 60세로의 조정이 마무리되는 1974년에 맞추어 고령자들의 고용을 노동시장에 흡수하기 위한 조치였다. 구체

적으로 1971년 「중고령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법(中高年齢者雇用促進特別措置法)」을 제정하고, 5년 뒤인 1976년 개정을 통해 상용근로자의 6% 이상을 고령 근로자(55세 이상)로 고용하는 노력의무를 규정하였다. 이와 더불어, 1973년 1월 제2차 고용대책기본계획(1972~1976)과 경제사회기본계획을 통해 60세로의 정년연장 추진을 명시하였다. 그리고 제3차 고용대책기본계획(1976~1980)에서 60세 정년연장에 대한 노력의무와 더불어, 60세에서 64세 고령 근로자에 대한 재고용 및 근무연장 등을 통한 재취직 촉진을 제시하였다(박종희 외, 2008: 762).

60세로의 정년 상향은 정부의 여러 계획에서 지속적으로 언급되었지만, 실제 법제화는 1986년 이루어졌다. 「중고령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법」을 개정한 「고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률(高年齢者雇傭安定法)」의 제정을 통해서이다. 1973년 내각에서 60세를 목표로 정년연장을 추진한다고 결정하였으나(정혜윤, 2022: 12), 60세 정년 법제화의 시발은 1979년 사회당과 공명당이 제출한 「정년제 및 중고령자의 고용 거부 제한에 관한 법률안」으로 볼 수 있다(이승호 외, 2022: 69-70). 당시의 노동대신은 국회 예산 심의 과정에서 노동성 고용정책 관련 심의회를 통해 정년 법정화 및 연장에 대한 결론을 내리겠다고 약속하였기 때문이다. 그리고 이를 바탕으로 1986년 비로소 「고령자고용안정법」을 통해 60세 정년을 법제화함과 더불어, 고령자의 고용 촉진을 지원하는 법체계를 종합적으로 정비하였다.

1980년대 들어, 일본의 고령화율은 10%를 넘었고, 고령자 관련 사회보장 지급비가 전체 사회보장 지급비의 50% 이상을 차지하기에 이르렀다(박종희 외, 2008: 70). 1975년 전체 사회보장지급비의 32.9% 수준이던 고령자 관련 지급비는 1985년 52.8%, 1990년 59.1%로 19.9%p, 26.2%p가량 급속하게 늘었다(박종희 외, 2008: 70). 이에 1989년 일본 정부는 보험료 부담 상승은 억제하면서도 연금 급여수준을 유지하려면 수급개시연령의 인상이 불가피하다는 판단하에 후생연금의 수급개시연령 상향을 위한 개혁을 추진했다(이승호 외, 2022: 71). 구체적으로 1989년 후생성은 후생연금의 정액 급여 부분에 대해 2015년까지 65세에 지급하는 것으로 지급개시연령을 조정하는 법안을 국회에 제출하고, 65세 이하의 고령자를 위한 조기 감액연금 지급 제도의 도입을 구상하였다. 그러나 국회의 계속된 심의에도 불구하고 야당

의 반대로 수급개시연령 상향은 삭제되고 연금 개혁안이 처리되었다(이승호 외, 2022: 71).

교착 상태에 빠진 연금 개혁 논의를 타개하고자 여당인 자민당은 고령자 고용과 연금에 관한 프로젝트팀을 구성하였다. 그리고 65세까지의 고용 확보에 관한 긴급 제언을 내놓았다(이승호 외, 2022: 71-72). 이 과정에서 후생성은 부처 간 협의 없이 이뤄진 1989년 연금법 개정의 실패를 반면교사로, 노동성과 적극적으로 협업하였다. 일례로, 노동성은 연금법 개정을 지원하고자 노력의무인 60세 정년제하에서 60세에 정년을 맞은 고령자들을 65세까지 재고용하는 의무 규정의 신설을 도모하였다. 그리고 1990년 65세까지의 재고용에 대한 의무를 규정한 「고령자고용안정법」의 개정을 이끌어냈다(이승호 외, 2022: 72). 더불어, 1993년 「후생연금법」과 「고령자고용안정법」의 동시 개정을 추진하여, 연금 수급개시연령 인상과 함께 다양한 고령자 고용지원책을 마련하였다. 구체적으로 연금의 정액 부분 개시연령을 2001년부터 2013년까지 단계적으로 65세까지 인상하는 것과 함께, 60세 정년의 법정화 및 65세까지의 계속고용 노력의무, 고령자에 대한 임금 보전 등이 그것이다.

여기에서 주목할 점은 60세 정년제를 의무화한 것인데, 이는 65세까지의 계속고용을 노력의무로 하면서 해당 제도의 기초가 되는 60세 정년제 역시 노력의무로 두기는 어렵다고 판단한 것이다(이승호 외, 2022: 72-73). 법정화하지 않는 것에 대한 노동계의 반대와 65세 계속고용의 노력의무 규정도 무력화할 수 있다는 우려 때문이다. 후생성과 노동성의 적극적인 협업으로 이를 뒷받침하는 법 개정이 연이어 이루어졌다. 1994년 「후생연금법」과 「고령자고용안정법」, 그리고 「고용보험법」 개정이 연계되어 국회를 통과하였다. 또한, 1994년 4월에는 60세 정년제를 법정 의무화하였다. 그리고 2000년을 전후로 상술한 정액 부분 급여의 개시연령 상향에 이어, 2013년부터 2025년까지 비례 부분 연금의 개시연령 조정에 대한 논의도 이어졌다. 노동계의 반대가 있었지만, 비례 부분의 연금 역시 2013년부터 시작해 2025년까지 65세로 단계적으로 상향되게 되었다. 이와 더불어, 동해 5월 「고령자고용안정법」도 개정해 65세까지의 계속고용조치의 하나로 65세 정년연장을 규정하였다는 특징이 있다.

한편, 일본 정부 당국의 여러 노력에도 불구하고, 60세 정년 이후의 노후 소득 공백에 대한 우려가 지속되었다. 이에 일본 후생노동성은 미래 고령자 고용에 관한 연구회를 통해 「고령자고용안정법」 개정안 마련에 착수하였다. 우선, 2000년의 「고령자고용안정법」에서는 여전히 65세까지의 고용 확보가 노력의무에 불과하고, 희망자 전원을 65세까지 일하게 하는 기업이 전체 기업의 30%에 불과하다는 문제가 후생노동성의 향후의 고령자고용대책에 관한 연구회에 의해 제기되었다. 특히, 연구회는 중고령자들은 한 번 이직하면 재취업이 어렵다는 점을 지적하면서, 근로 의지가 있는 한 연령과 무관하게 일할 수 있는 환경의 조성이 필요함을 강조하였다. 이에 2004년 「고령자고용안정법」을 재개정해 노력의무였던 65세까지의 고령자 고용확보조치를 법적 의무로 격상하였다.

하지만, 2004년 개정에서는 노사협정이나 취업규칙에 따른 객관적인 기준을 도입하여 기준을 충족하는 이들만 계속고용 대상자로 한정할 수 있도록 제한하였다(이승호 외, 2021: 215; 오학수, 2023: 20). 이에 고용확보조치 의무화 이후 고령 노동자의 수는 꾸준히 늘었으나(오학수, 2023: 12-13), 희망자 전원을 계속고용하는 기업은 2010년에도 후생노동성이 조사한 51명 이상 기업 중 40%에 못 미쳐(오학수, 2012: 22), 여전히 계속 일하고 싶어도 일하지 못하는 이들이 다수 있었다. 이에 2011년 6월 발표한 연구회의 보고서에서 역시 65세까지의 고용 확보를 위한 환경 정비가 필요하다고 지적하였다(이승호 외, 2022: 79-80). 다만, 법정 정년의 상향보다는, 희망자 모두를 65세까지 고용을 확보할 것을 제안하면서 대상자 선정기준 제도의 폐지와 고용확보조치를 강구하지 않는 기업명의 공표를 명시하였다(이승호 외, 2022: 79-80). 해당 보고서는 노동정책심의회(직업안정분과회 고용대책기본문제부회)를 거쳐 계속고용 대상이 되는 고령자의 선정 기준을 폐지하되, 계속고용이 가능한 범위를 자회사까지로 넓히는 한편, 일부 특례를 인정하는 경과조치를 마련하고 고용 확보 조치를 하지 않는 기업은 공표하는 것으로 발전하였다(이승호 외, 2022: 80-81).

이 건의 내용을 바탕으로 마련된 후생노동성의 「고령자고용안정법」 개정안은 후생노동성 대신이 육체적·정신적 사유로 업무를 수행하기 어려운 사람 등에 대한 조치를 포함하여 사업주가 취해야 하는 고령자 고용확보조

치의 실시 및 운용에 관한 지침을 정하도록 하는 수정 사항을 반영하여 2012년 국회를 통과하면서, 2013년 4월부터 시행되게 되었다(이승호 외, 2022: 81). 다만, 법 개정 시점에 노사 합의에 따라 대상자를 선정하는 기업은 2025년까지는 해당 기준을 적용할 수 있도록 유예하였다(이승호 외, 2021: 215). 즉, 2025년 4월 1일 희망자 전원 계속고용 제도의 전면 시행에 앞서, 후생연금의 보수 비례 부분의 지급개시연령을 60세부터 65세까지 2013년부터 2025년까지 3년마다 1세씩 인상하는 일정을 고려하여, 2025년 4월 1일까지 희망자 전원 계속고용 제도의 적용 연령을 단계적으로 확대하도록 경과조치를 둔 것이다(이승호 외, 2022: 81-82, 오학수, 2023: 14).

2020년에 들어서도 일본은 「고령자고용안정법」을 한 차례 더 개정하였다. 2050년까지 인구가 감소할 것으로 전망되는 한편, 고령자의 건강 상태가 개선되는 가운데, 일본 내각은 2019년 6월 「성장전략실현계획(成長戦略実行計画)」의 하나로 70세까지의 취업기회 확보를 명시하였다(内閣官房, 2019: 31-39). 이는 60세에서 64세는 66.2%, 65세에서 69세는 44.3%, 70세 이상은 14.5%로, 60세 이상 고령자들의 취업률이 연령에 따라 현저한 차이를 보인다는 점에 근거한 것이다(内閣官房, 2019: 32). 이에 따라, 일본은 2020년 6월 「고령자고용안정법」을 개정하고 2021년부터 70세까지의 고령자 취업기회 확보가 사업주의 노력의무로 부과한다. 즉, 65세까지는 정년연장이나 고령자 고용확보조치를 취하는 것이 의무이고, 70세까지의 고령자에 대해 사업주는 65세까지의 고령자와 동일하게 정년을 연장하거나 혹은 고령자 고용확보조치를 취하거나 혹은 희망하는 경우 업무 위탁계약 제도를 도입하거나 사회공헌사업에 종사하도록 하는 조치를 취해야 하는 것이다(오학수, 2023: 50).

한편, 연금 개혁, 고령자 정년 및 계속고용 조치와 더불어 고용보험 역시 고령자의 고용을 촉진하는 방향으로 바꾸었다. 타카야키(2017)에 따르면, 이전에는 같은 회사에 65세 이후에도 일하는 사람만 고용보험 가입이 가능하고, 고연령구직자급부금은 1회에 한하여 지급할 수 있었다. 개호후업급부금은 대상이 되지 않았다. 그리고 65세 이후에 새롭게 고용되는 사람은 고용보험에의 가입 자체가 불가능했다. 그러나 「고용보험법」 개정으로 2017년부터는, 65세 이후에 새롭게 고용되는 사람도 고용보험의 대상이 되고, 실

직한 경우 구직 의사가 있다면 고연령구직자급부금을 횡수 제한 없이 받을 수 있게 되었다. 가족 개호로 휴업한 경우는 개호휴업급부금(임금의 67%, 약 3개월간 급부)도 지급된다.

2. 일본 고령자 고용지원 정책의 운용

가. 고용주

전술한 것처럼, 일본 정부는 고령자 고용지원 정책을 단계적, 점진적으로 확대해 왔다. 노력의무 부과와 권고조치에서 법정화로, 그리고 포괄 연령대를 점진적으로 높여가는 절차를 밟아 온 것이다. 이 과정에서 제도 적용 이전의 경과기간과 예외 조치를 두어 기업의 자주적인 조정 노력을 꾀하도록 도운 것 역시 특징적이다. 이러한 조치는 고령자 고용확보조치 확대에 따른 고용주들의 반발을 완화하여 높은 수준의 제도 순응률로 이어진 것으로 평가할 수 있다.

초기 경영계는 법정 정년을 인상하는 것에 부정적인 입장을 보였다. 종전 이후 관행으로 이뤄져 오던 55세 정년을 60세로 높이면 노무 비용이 늘어나는 것은 물론 고용 조정 기능에 제약이 불가피했기 때문이다(이승호 외, 2022: 67-68). 이와 같은 경영계의 반대는 일본의 초기 고령자 고용지원 정책 논의를 더디게 한 요인이기도 했다. 이에 일본 정부는 장기간에 걸친 단계적인 고령자 고용지원 정책의 법제화를 추진했다. 60세 정년의 법정 의무화는 1973년 내각에서 발표된 이후 1986년의 노력의무화, 1998년 법정 의무화까지 22년간에 걸쳐 이루어졌다(정혜윤, 2022: 12) 65세의 고령자 고용확보조치는 1990년 제기된 이래, 2000년 노력의무로 규정한 뒤 2012년 의무화하였으나, 경과조치를 두어 2025년에 완료하기로 하여 역시 22년여가 소요되었다(정혜윤, 2022: 12). 2012년 시행하게 된 70세 취업 확보 노력의무화 제도 역시 향후 이와 유사한 방식으로 점진적으로 확대될 것으로 보인다.

아울러, 일본 당국은 제도 순응률이 상당히 높을 때, 실제 법정화를 추진했다. 제도를 급속도로 추진하기보다는 이미 많은 기업이 유사 제도를 적용

하고 있는 시점에 제도를 법제화하여 제도에 대한 이해당사자들의 반발이 비교적 적었음은 물론, 제도의 안착이 수월하게 이뤄졌다. 예컨대, 아래의 <표 6-5>와 같이, 60세 정년제의 노력의무가 도입된 1980년대 중반 50% 이상의 기업이, 법정 의무화가 논의된 1990년에 이미 63.9%, 1995년에 88% 이상의 기업이 60세 이상을 정년으로 두었다. 마찬가지로 이어지는 <표 6-6>과 같이, 고령자 고용확보조치가 의무화된 2013년 이전에 이미 90% 이상의 기업에서 65세 고령자 고용확보조치가 실시 중이었다.

이 과정에서 이승호 외(2021)에서 밝힌 것처럼, 싱가포르와 마찬가지로 일본 정부는 기업에 여러 보조금을 지급한다. 65세 이상까지 노동자를 고용하는 고용주에 65세 이상 고용촉진조성금을 지급한다. 또, 65세 이상 고령자에 대해 다음의 세 가지 조치, 정년연장 혹은 계속고용 도입, 정년을 폐지하는 경우에도 별도의 보조금을 지급한다. 한편, 고령자들에게 친화적인 노동 환경 마련에 노력하는 경우, 구체적으로 근로시간 유연 제도, 연수 및 훈련제도 및 건강관리 제도 등을 도입 혹은 개선하면 소요 비용의 일부를 보조하기도 한다. 관련해서 60세 이상 고령 근로자의 임금 개선으로 고연령

<표 6-5> 일본 정년 연령별 기업 비율 추이

(단위: %)

구분 \ 연도	1976	1980	1985	1990	1995
60세 이상	35.9	39.7	55.4	63.9	85.8
55~59	15.9	20.1	17.4	16.2	6.6
55세 이하	47.6	39.7	27.1	19.8	7.6

자료: 오학수(2023), 『일본의 고령자 고용의 실태와 정책』, 한국노동연구원 발표자료 p.11에서 일부 발췌하여 저자 작성.

<표 6-6> 일본 65세 고령자 고용확보조치 실시 상황(31인 이상 기업)

(단위: %)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
비율	96.6	95.7	97.3	92.3	98.1	99.2	99.5	99.7	99.8	99.8	99.9

자료: 정혜윤(2022), 『일본의 정년정책: 한국과 비교의 관점에서』, 국회미래연구원, p.8에서 일부 발췌하여 저자 작성.

고용계속기본급 부급의 수급액이 감소하면 이에 대해서도 보전 비용을 준다. 아울러, 50세 이상의 계약직 고령자를 무기계약으로 전환하는 경우에도 소정의 보조금을 지급한다.

이상과 같은 정부의 고령자 고용 촉진 지원에 고용주들은 연공성 임금을 고령자들에게 적용하지 않음으로써 노무비용을 줄이는 방식으로 대응해 왔다. Oka와 Kimura(2003)는 일본의 대표적인 자동차 기업인 토요타를 대상으로 고령자들의 고용 보장에 고용주가 대응하는 방식을 구체적으로 보여 준다. 이들의 연구에 따르면, 토요타는 성과급제를 확대해 나가는 한편, 일본 인사 관리시스템의 기본인 연공형 임금, 즉 나이가 들어감에 따라 임금 수준이 높아지는 임금체계를 고령자에게는 적용하지 않는다. 특정 연령 이상에서는 나이가 들어도 기본급이 늘어나지 않는 것이다. 실제로 1980년부터 2000년까지 여전히 연령에 따라 임금수준이 높아지지만, 그 폭이 감소하는 추세가 뚜렷하다(Hamaaki, Hori, Maeda, and Murata, 2012). 또, 출향(出向)이라고 해서 숙련 향상을 위해 임시로 자회사에 전근을 보내는 경우도 흔한데, 고령 노동자 중 자회사로 전근되고 본사로 복귀하지 않는 비중이 늘고 있다고 한다. 아울러, 56세 이상 노동자들의 기본급이 55세의 그것과 같다. 아울러, 암묵적으로 50대 초반까지 특정 직급까지 승진하지 못한 노동자들은 승진이 제한된다. 이처럼, 일본의 기업들은 정부 조치에 따라 고령자들의 고용을 확대하는 한편, 임금체계 변형과 순환 시스템을 통해 부담 증가에 대응하고 있다.

흥미로운 점은 위반 시 벌금이나 구금과 같은 처벌 조항을 규정하고 있는 싱가포르와 달리, 일본은 위반 기업의 명칭을 공표하는 정도의 제재만을 가하고 있다는 점이다. 일본은 규범력이 강한 사회로, 법률상 의무 조항이 아니라 하더라도 노사 합의로 결정된 것은 따르는 것이 당연한 것으로 간주하여 이행하지 않는 기업으로 공표된 기업은 기업 운영 자체에 차질을 빚을 수 있기 때문이다(정혜윤, 2022: 9-11). 그래서 법적으로 제재를 가하기보다는 자발적인 순응을 유도하는 방식을 활용하는 것이다. 구체적으로, 노력의 무 기간에 일본은 노동성 대신이 정년제 및 65세 계속고용 조치 및 고령자 고용확보조치를 권고해 왔다. 권고 거부 기업에 대해서는 이행과 관련한 계획 작성을 명령하고 계획을 이행하도록 권고함과 동시에 실행하지 않은 기

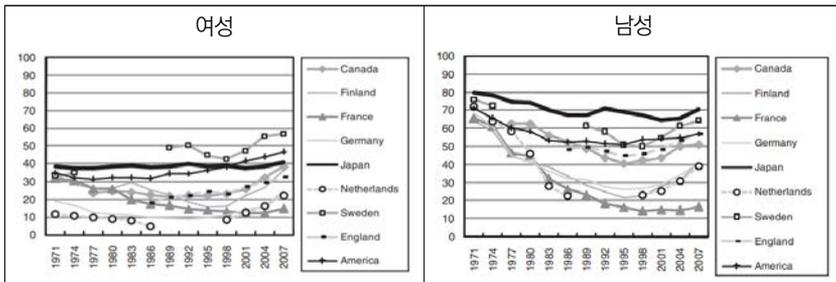
업명을 공표하도록 조치하면서 법정 의무화로 이행하는 과도기적 단계로 활용될 수 있었다(이승호 외, 2022: 69-70).

나. 고령 근로자

일본의 고령자들은 노동 욕구가 실제로 상당히 강한 편이고, 고용률도 높은 편이다. 여성 고용이 활발한 북유럽 국가보다 여성 고령자들의 고용률이 다소 낮은 편이긴 하지만, 1970년대부터 이미 남성 고령자들의 고용은 다른 서구 국가들보다 높은 편이다. 최근까지도 일본은 고령자들의 고용률이 상당히 높은 편인데, 이는 제도적으로 일찍부터 고령 근로를 촉진해 온 것과 더불어, 주요 노후소득보장 기제인 연금 수급개시연령이 상향됨에 따라 고령자들이 경험하게 되는 경제적 욕구에 대응하기 위한 차원에서 고령자들의 노동시장 참여가 활발하기 때문이다(Moriyama, 2022). 실제로 2020년 기준 예상되는 일본의 공적 연금 대체율은 40%에 미치지 못한 것에서도 볼 수 있듯이, 공적 사회보장이 다른 유럽 국가들보다 취약한 편이어서, 경제적 이유에서 더 일하고 싶다는 고령자가 압도적으로 많다(노동정책연구·연수기구, 2020). 이에 이어지는 [그림 6-7]에서 볼 수 있듯이 평균 실질 은퇴 연령이 법정 정년을 상회하는 것에서 볼 수 있듯이, 고령기에 일하는 경우가 많다.

[그림 6-5] 60~64세 고령자의 고용률 국가 비교

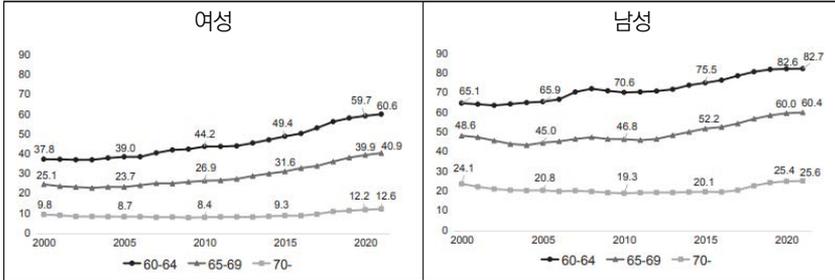
(단위 : %)



주 : Yamada, A.(2010), "Labor force participation rates of older workers in Japan: impacts of retirement policy, steep age-wage profile, and unionization," *Japanese Economy* 37(1), pp.5.

[그림 6-6] 2000년 이후 일본의 고령자 고용률

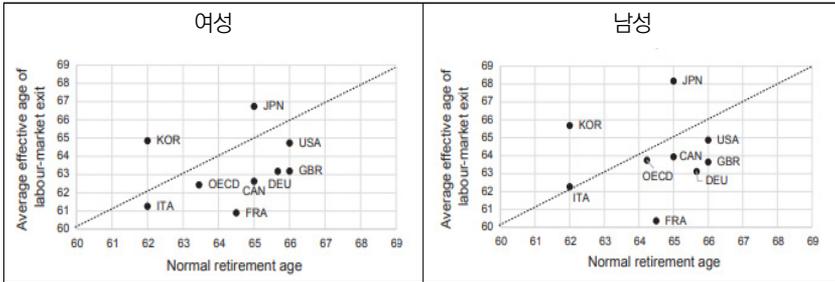
(단위 : %)



자료 : Moriyama, T.(2022), "Why Does the Older Population in Japan Work So Much?," *Japan Labor Issues* 6(39), p.21.

[그림 6-7] 법정 정년과 평균 은퇴 연령

(단위 : %, 세)

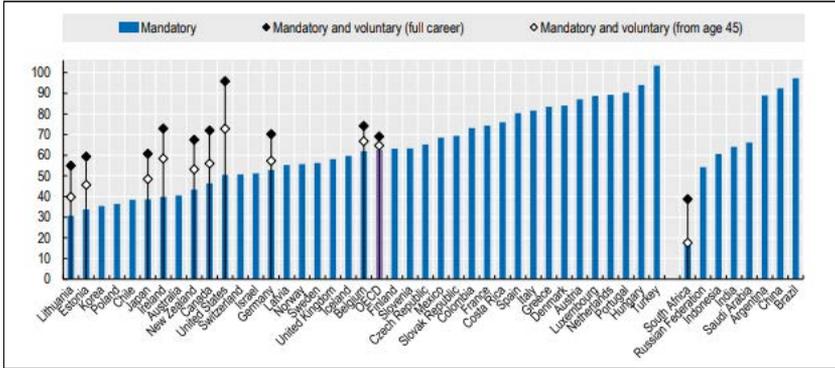


자료 : Moriyama, T.(2022), "Why Does the Older Population in Japan Work So Much?," *Japan Labor Issues* 6(39), p.20.

고령자들의 노동시장 잔류 욕구가 강한 상황에서 일본의 노동계도 고령자들의 고용 안정을 위한 노력을 촉구해 왔다. 일본에서는 이미 1950년부터 연공성 임금체제와 종신고용(55세 정년제)을 골자로 하는 고용보장체제를 갖추었다. 소위 일본식 경영시스템(Janpaness stype management), 일본식 고용체제(Japanese employment system)로, 견고한 기업내부 노동시장의 형성을 통한 숙련 노동의 안정적인 공급을 가능하게 하는 시스템으로 일본의 고도성장기를 떠받치는 근간으로 인식되어 왔다. 전술한 것처럼, 일본에서 종신고용이 법제화되어 있는 것은 아니다. 하지만, 노동조합의 고용 보장 요구와 사법부의 판례에 따라 해고가 어려워지면서, 실질적으로 종신고용이 정착되어 갔다고 볼 수 있다(Moriguchi, and Ono, 2006: 161-162). 실제로,

[그림 6-8] 미래 순수소득대체율

(단위 : %)



주 : 2020년 기준 전체 연금 시스템을 포괄해 산출한 것으로, 22세에 노동시장에 진입해 노동시장에서 일하다 은퇴한 평균 임금 근로자를 기준으로 산출.
 자료 : OECD(2021), *Pensions at a Glance 2021 : OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>. p.46.

아래의 <표 6-7>과 같이, 1950년대와 60년대 경기침체기에도 일본 기업들이 노동자를 해고하거나 비자발적인 은퇴를 독려하기보다는 노동시간 감축이나 업무 재배치 등으로 불경기에 대응하는 등 안정적으로 정규직 근로자들의 고용을 보호해 왔다(Moriguchi, and Ono, 2006: 161).

<표 6-7> 1954~55년, 1962~63년 경기침체기 고용조정

(단위 : %)

고용조정방식	1954~55	1962~63
근로시간 단축	48	51
정규직 근로자 재배치	25	31
임시직 근로자 고용계약을 갱신하지 않음	19	13
외부고용 감축	3	14
신규 채용 중단	10	23
정규직의 해고 혹은 비자발적 은퇴	17	8

주 : 광업, 제조업, 운수업종의 30인 이상 정규직 근로자를 고용하는 기업을 대상으로 함. 기업은 1개 이상의 조치를 병행할 수 있음.
 자료 : Moriguchi, C., and Ono, H.(2006), "Japanese lifetime employment: A century's perspective," *In Institutional change in Japan*, pp.164-188. Routledge, p.161에서 재인용: suda(1968, p.174).

노동계에서는 60세 법정 정년의 도입과 더불어, 고령자들의 고용 촉진을 위한 여러 정책적 노력을 촉구해 왔다. 이에 따라, 앞선 제3절의 1에서 살펴본 것처럼, 고령자의 정년과 계속고용 제도가 안착되고 사회보장 체계, 연금과 고용보험의 개편도 이루어졌다. 최근 노동계는 60세 이후 고령기의 고용과 처우에 관한 대응 방침을 크게 다음의 세 가지로 밝히고 있다(일본퇴직자연합, 2020). 우선, 60~65세까지 고용확보와 관련해서는, 희망자 전원이 안정적으로 계속 일할 수 있어, 고용과 연금의 접속을 확실하게 하는 관점에서 정년연장을 중점적으로 추진한다. 또한 계속고용제도에서도 실질적으로 정년연장과 같은 효과를 갖도록 65세까지의 고용이 확실하게 보장되도록 한다. 아울러, 장기적으로 65세로의 정년 연령의 상향을 향한 검토를 실시한다. 다음으로, 65세 이후의 고용 확보와 관련해, 원칙적으로 희망자 전원이 고용될 수 있도록 한다. 또한 근로자의 체력이나 건강 상태, 기타 본인을 둘러싼 환경이 더욱 다양해짐에 따라, 개별 노동자들의 의사가 반영되도록 일하는 방식의 선택지를 정비한다. 마지막으로 전반적인 고령기 처우와 관련해, 연령과 관계 없이 높은 노동시장 참여 유인을 가질 수 있도록, 일의

〈표 6-8〉 일본 퇴직자연합의 대응 방향

	65세로의 정년연장	65세까지 계속고용제도
임금	<ul style="list-style-type: none"> • 60세 이후에도 60세 이전과 변함없이 높은 의욕을 가지고 계속 일하기 위해서는 60세 전후로 임금제도를 나누는 것이 아니라 연속한 임금제도를 구축한다. • 수준에 대해서는 일의 가치에 부합하는 수준¹⁾으로 하는 것과 동시에, 임금 커브역제 등 60세 이전 임금인하가 발생하지 않게 유의한다. • 한편 재원확보도 포함하여 일정 기간을 요하는 것이 예견되므로, 격변완화·이행기간 등에 대해서도 충분히 노사가 협의한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 동일노동 동일임금의 관점에서 60세 이전과 균등·균형잡힌 임금제도로 한다. • 정년퇴직 시점에 대폭적인 임금삭감 등 근로자가 실질적으로 계속고용 신청을 단념시키는 근로조건의 제시가 이뤄지고 있지 않는가 등을 확인하고, 누구라도 안심하고 계속고용으로 일할 수 있는 임금제도가 되도록 힘쓴다.²⁾ • 또한 임금수준에 대해서 고용보험법 2020년 개정에 의해 2025년부터 「고령일자고용계속급여」의 감액이 예정되어 있는 점을 감안하여³⁾, 동 급여에 의존하지 않는 임금설계⁴⁾를 검토한다.

〈표 6-8〉의 계속

	65세로의 정년연장	65세까지 계속고용제도
일시금	• 일시금은 임금의 일부인 점을 감안하여, 60세 이전과 동일한 수준으로 지급한다.	• 동일노동 동일임금의 관점에서 60세 이전과 균등·균형잡힌 기준으로 지급한다.
평가	• 60세를 계기로 평가 방법 등이 다르지 않아, 공정한 평가가 이뤄지고 평가결과가 임금·일시금에 반영되는 제도를 구축한다.	• 평가를 하지 않거나 평가를 하더라도 간단할 때가 적지 않지만, 60세 이전과 동등한 평가를 하고 평가결과가 임금·일시금에 반영되는 제도를 구축한다.
수당 · 복리 후생	• 60세 이전과 동일한 기준을 사용하여 지급한다.	• 동일노동 동일임금의 관점에서 60세 이전과 균등·균형잡힌 기준으로 지급한다.
퇴직금 · 기업 연금	• 정년인상에 따른 퇴직금·기업 연금제도의 재검토를 실시하는 경우, 구 정년연령(60세)에서의 퇴직금액·급여확정액을 하회하지 않는 것을 전제로 65세 정년시의 제도를 설계한다.	• 계속고용근로자는 60세 정년시점에서 한 번 퇴직금이 지급되지만, 그 점만을 이유로 대상 외로 하는 것이 아니라, 동일노동 동일임금의 관점에서 퇴직금제도의 의의·목적에 비추어 검토한다.

- 주: 1) 일의 가치에 부합하는 수준이란 경험·기능·개인의 능력에 부합한 임금수준을 말한다. 기업규모나 고용형태, 남녀 간에 차이가 발생하지 않는 것을 공통된 인식으로 함.
- 2) 0세 정년을 맞이한 근로자가 시급 900엔, 1일 6시간 근무로 계속고용을 거부하고 퇴직 후 정년 전 8월의 임금으로 지위확인을 구한 결과, 「근로자인 고연령자의 희망·기대에 현저히 반하여 도저히 받아들이기 어려운 근로조건을 제시한 행위는 계속고용제도의 도입 취지에 반한 위법성을 가진다」고 한 판결이 있다(큐슈만찬사건(九州惣業事件)(후쿠오카고등법원판결(福岡高判) 2017. 9. 7. (平城 29. 9. 7.))
- 3) 고연령 고용계속급여는 60세 도달시점과 비교하여 임금이 75% 미만으로 저하된 상태에서 고용되는 경우, 각 월에 지급된 임금의 최대 15%의 급여부금이 지급되는 것이지만, 2025년 4월 1일부터는 급여율을 절반 정도로 축소될 예정이다.
- 4) 독립행정법인 노동정책연구·연수기구 「고연령자의 고용에 관한 조사」(2019) [独立行政法人 労働政策研究・研修機構 「高齢者の雇用に關する調査」(2019) 60세 직전의 임금을 100으로 했을 때 61세 시점의 임금수준(평균적인 수준의 사람)은 60세 정년기업에서는 75.2, 65세 정년기업에서는 90.2로 나타났다.
- 자료: 일본 퇴직자연합(2020), 「제14회 중앙집행위원회 확인」(2020. 11. 19.).

가치에 걸맞은 처우의 확립과 근로자의 안전과 건강 확보를 도모한다. 이상을 위해 구체적으로는, 65세까지 확실한 고용 확보의 추진과 관련해, 아래의 사항을 기본으로 추진한다.

다. 제도 운용 실태

일본은 싱가포르와 마찬가지로 정년 및 고령자 계속고용 관련 제도의 순응률이 상당히 높다. 먼저, 현행 법정 정년인 60세까지는 거의 100%에 달하는 기업이 일할 수 있다. 아직까지 60세 정년제를 도입한 기업의 비중이 가장 크지만, 점차 이보다 정년을 상향하거나, 정년 자체를 폐지하는 기업들도 늘고 있다. 일본 퇴직자연합의 「2022년도 근로조건조사」(2022년 6월조사)에 따르면, 아래의 <표 6-9>와 같이, 60세를 정년으로 한 기업이 2017년 89.4%에서 2022년 76.2%로 감소하는 데 반해, 점차 61세 이상으로 정년을 상향하는 기업들이 10.6% 수준에서 23.8%로 늘고 있다.

이보다 표본이 큰 일본 후생노동성의 2022년 「고연령 자고용현황 등 보고」(6월 1일 현재)도 같은 결과이다. 해당 조사는 상시 근로자 21인 이상 고용 기업을 대상으로 한 조사로 전체 235,875사(보고서 용지 송부 사업소 수 249,769사)가 응답한 결과이다. 해당 조사 결과에 따르면, 2017년부터 2022

<표 6-9> 정년제 형태와 정년 연령

(단위 : 개소, %)

	응답 수	정년제 있음		정년제 없음	정년제 있는 경우의 정년 연령				
		정년 일률	정년 선택		응답 조합수	60세	61~64	65세	66세 이상
2017	658	96.4	3.2	0.5	650	89.4	3.8	6.6	0.2
2018	763	91.5	7.7	0.8	753	88.6	4.2	7	0.1
2019	751	95.3	4	0.7	744	87.4	4.2	8.5	...
2020	774	95	4.3	0.8	756	85.1	4.1	10.7	0.1
2021	731	94.3	5.6	0.1	727	79.9	3.9	16	0.3
2022	736	93.3	6.5	0.1	734	76.2	4.5	19.3	...

주 : 렌고 가입 노조 1% 표본을 대상으로 조사한 결과임.
 자료 : 일본 퇴직자연합(2022), 「2022년도 근로조건조사」(2022년 6월 조사).

〈표 6-10〉 65세 이상 정년 기업 및 66세 이상 일할 수 있는 기업

(단위 : 개소, %)

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
정년 현황	65세 정년기업 수	23,835	25,217	27,713	30,250	35,036	37,243
	비율	(15.3)	(16.1)	(17.2)	(18.4)	(20.1)	(21.2)
	66-69세 정년기업 수	1,048	1,232	1,442	1,565	1,744	1,801
	비율	(0.7)	(0.8)	(0.9)	(1.0)	(1.0)	(1.0)
	70세이상 정년기업 수	1,709	1,910	2,164	2,398	2,916	3,264
	비율	(1.1)	(1.2)	(1.3)	(1.5)	(1.7)	(1.9)
	정년폐지 기업 수	4,064	4,113	4,297	4,468	5,352	5,381
	비율	(2.6)	(2.6)	(2.7)	(2.7)	(3.1)	(3.1)
	66세이상까지 일하는 기업	-	43,259	49,638	54,802	65,300	70,021
	비율	-	(27.6)	(30.8)	(33.4)	(37.5)	(39.9)
	70세이상까지 일하는 기업	35,276	40,515	46,658	51,633	62,232	67,033
	비율	(22.6)	(25.8)	(28.9)	(31.5)	(35.7)	(38.2)

주 : 각연도 고령자 고용현황 등 보고 집계결과 중, 상시고용하는 근로자가 31인 이상인 기업에 한정하여 집계.

자료 : 일본 후생노동성(2022), 「고연령자 고용현황 등 보고」(6월 1일 현재).

〈표 6-11〉 일본 기업의 65세 고용확보조치 실시 현황(2022년)

(단위 : 개소, %)

구분	① 실시 완료	② 미실시	합계(①+②)
21명 이상	235,620	255	235,875
총계	(99.9)	(0.1)	(100.0)
31명 이상	175,452	89	145,541
총계	(99.9)	(0.1)	(100.0)
21~300명	218,532	253	218,785
	(99.9)	(0.1)	(100.0)
21~30명	60,168	166	60,334
	(99.7)	(0.3)	(100.0)
31~300명	158,364	87	158,451
	(99.9)	(0.1)	(100.0)
301명 이상	17,088	2	17,090
	(99.9)	(0.1)	(100.0)

주 : 원칙적으로 소수점 2자리 이하를 반올림하나, 본표 「301명 이상」의 ①에 대해서는 소수점 2자리 이하를 절사, ②에 대해서는 소수점 2자리 이하를 절상함.

자료 : 일본 후생노동성(2022), 「고연령자 고용현황 등 보고」(6월 1일 현재).

〈표 6-12〉 일본 기업의 65세 고용확보조치 내용(2022년)

(단위 : 개소, %)

	① 정년 폐지	② 정년연장	③ 계속고용제도 도입	합계(①+②+③)
21명 이상 총계	9,248 (3.9)	60,037 (25.5)	166,335 (70.6)	235,620 (100.0)
31명 이상 총계	5,381 (3.1)	42,308 (24.1)	127,763 (72.8)	175,452 (100.0)
21~300명	9,138 (4.2)	57,288 (26.2)	152,106 (69.6)	218,532 (100.0)
21~30명	3,867 (6.4)	17,729 (29.5)	38,572 (64.1)	60,168 (100.0)
31~300명	5,271 (3.3)	39,559 (25.0)	113,534 (71.7)	158,364 (100.0)
301명 이상	110 (0.6)	2,749 (16.1)	14,229 (83.3)	17,088 (100.0)

주 : 정년연장은 65세 이상을 정년으로 한 기업일, 계속고용제도 도입은 정년연령은 65세 미만이지만 계속고용제도의 상한연령을 65세 이상으로 하는 기업임.
 자료 : 일본 후생노동성(2022), 「고연령 자고용현황 등 보고」(6월 1일 현재).

년까지 정년을 65세 이상으로 두거나 폐지하는 기업의 수가 꾸준히 늘어, 66세 이상까지 일할 수 있는 기업이 2018년 27.6%에서 2022년 39.9%까지 늘었고, 70세 이상까지 일할 수 있는 기업도 2017년 22.6%에서 2022년 38.2%로 늘었다.

이에 따라, 2022년 기준, 정년 폐지를 비롯하여, 정년연장, 계속고용제도의 도입 등 65세 고령자 고용확보 조치를 완료한 기업이 상시근로자 21인 이상 기업의 99.9%에 달한다. 〈표 6-11〉에서 볼 수 있듯이, 기업 규모와 무관하게 99.9%에 달하는 기업이 고용확보조치를 실시하고 있다. 세부적으로는 〈표 6-12〉와 같이, 정년 폐지나 정년연장보다는 계속고용제도를 도입하는 기업들의 비중이 크고, 특히 기업 규모가 큰 곳에서 계속고용제도의 활용이 많은 편이다. 계속고용제도를 활용하는 기업에서는 희망자 전원에 대해서 적용하는 비중이 압도적인데, 특징적인 점은 기업 규모가 작은 곳에서 이런 경향이 강하다는 점이다(〈표 6-13〉 참조).

〈표 6-13〉 일본 기업의 65세 계속고용제도 운용 실태(2022년)

(단위: 개소, %)

구분	① 실시 완료	② 미실시	합계(①+②)
21명 이상 총계	137,982 (83.0)	28,353 (17.0)	166,335 (100.0)
31명 이상 총계	102,131 (79.90)	25,632 (20.10)	127,763 (100.00)
21~300명	128,733 (84.6)	23,373 (15.4)	152,106 (100.0)
21~30명	35,851 (92.9)	2,721 (7.1)	38,572 (100.0)
31~300명	92,882 (81.8)	20,652 (18.2)	113,534 (100.0)
301명 이상	9,249 (65.0)	4,980 (35.0)	14,229 (100.0)

주: 원칙적으로 소수점 2자리 이하를 반올림하나, 본표 「301명 이상」의 ①에 대해서는 소수점 2자리 이하를 절사, ②에 대해서는 소수점 2자리 이하를 절상함.
 자료: 일본 후생노동성(2022), 「고연령자고용현황 등 보고」(6월 1일 현재).

한편, 〈표 6-14〉와 같이, 2022년부터 시행된 70세까지 취업 기회 확보 노력과 관련해서도, 전체의 20% 이상 기업이 취업확보조치 실시를 마쳤다. 65세 고용확보조치와 비교할 때 다소 실시 완료 기업의 비중이 적은 편이나, 2021년과 비교할 때, 점차 늘어나는 추세로, 해당 조치 역시 점차 많은 기업에서 정착될 것으로 기대된다.

〈표 6-14〉 일본 기업의 70세까지 취업확보조치 운용 실태(2021, 2022년)

(단위 : 개소, %)

	① 70세까지 취업확보조치 실시를 마침					② 취업확보조치 상당의 조치 실시	③기타 미실시	합계 (①+②+③)
	정년폐지	정년연장	계속고용제도의 도입	창업지원등 조치의 도입				
21명 이상	65,782 (59377)	9,248 (9190)	4,995 (4306)	21,426 (45802)	113 (79)	3,967 (3936)	166,126 (168746)	235,875 (232059)
총계	27.9 (0.3)	3.9 (0.0)	2.1 (0.0)	2180.0 (0.2)	0.1 (0.0)	1.7 (0.0)	70.4 (0.7)	100.0 (1.0)
31명 이상	46,921 (42661)	5,381 (5352)	3,264 (2916)	38,185 (34330)	91 (63)	2,995 (2988)	125,625 (128608)	175,541 (174257)
총계	26.7 (0.2)	3.1 (0.0)	1.9 (0.0)	2180.0 (0.2)	0.1 (0.0)	1.7 (0.0)	71.6 (0.7)	100.0 (1.0)
21~300명	62,303 (56355)	9,138 (9080)	4,897 (4222)	48,176 (42990)	92 (63)	3,700 (3689)	152,782 (155048)	218,785 (215092)
	28.5 (0.3)	4.2 (0.0)	2.2 (0.0)	22.0 (0.2)	0.1 (0.0)	1.7 (0.0)	69.8 (0.7)	100.0 (1.0)
21~30명	18,861 (16716)	3,867 (3838)	1,731 (1390)	13,241 (11472)	22 (16)	972 (948)	40,501 (40138)	60,334 (57802)
	31.3 (0.3)	6.4 (0.1)	2.9 (0.0)	21.9 (0.2)	0.1 (0.0)	1.6 (0.0)	67.1 (0.7)	100.0 (1.0)
31~300명	43,442 (39639)	5,271 (5242)	3,166 (2832)	34,935 (31518)	70 (47)	2,728 (2741)	112,281 (114910)	158,451 (157290)
	27.4 (0.3)	3.3 (0.0)	2.0 (0.0)	22.0 (0.2)	0.1 (0.0)	1.7 (0.0)	70.9 (0.7)	100.0 (1.0)

〈표 6-14〉의 계속

		① 70세까지 취업확보조치 실시를 마침				② 취업확보조치 상당의 조치 실시	③기타 미실시	합계 (①+②+③)
		정년폐지	정년연장	계속고용제도의 도입	창업지원등 조치의 도입			
301명 이상	3,479 (3022)	110 (110)	98 (84)	3,250 (2812)	21 (16)	267 (247)	13,344 (13698)	17,090 (16967)
	20.4 (0.2)	0.6 (0.0)	0.6 (0.0)	19.0 (0.2)	0.1 (0.0)	1.6 (0.0)	78.1 (0.8)	100.0 (1.0)

주: 1) ()는 2021년 6월 1일 현재 수치임.

- 2) 원칙적으로 소수점 2자리 이하를 반올림하나, 본표 「301명 이상」의 ①에 대해서는 소수점 2자리 이하를 절사, ②에 대해서는 소수점 2자리 이하를 절상함.
- 3) 「① 70세까지 취업확보조치 실시를 마침」이란 법령의 규정에 기초한 적절한 절차를 거쳐, 정년제의 폐지, 정년연장, 계속고용제도 혹은 창업지원 등 조치의 도입 중 어느 하나의 조치를 강구하는 것에 의해, 70세까지 취업기회의 확보를 실시하고 있는 경우임. 또한 「정년연장」은 70세 이상의 정년을 정하고 있는 기업일, 「창업지원조치등의 도입」은 정년연령은 70세 미만이지만 계속고용제도의 상한 연령을 70세 이상으로 하고 있는 기업일, 「창업지원 등 조치의 도입」은 정년연령 및 계속고용제도의 연령은 70세 미만이지만 창업지원 등 조치의 연령을 70세 이상으로 하고 있는 기업일.
- 4) 「② 취업확보조치 상당의 조치 실시」란 「① 70세까지의 취업확보조치 실시를 마침」과 동일한 조치를 70세 미만 연령까지 도입하고 있는 경우임.

자료: 일본 후생노동성(2022), 「고연령자 고용현황 등 보고」(6월 1일 현재).

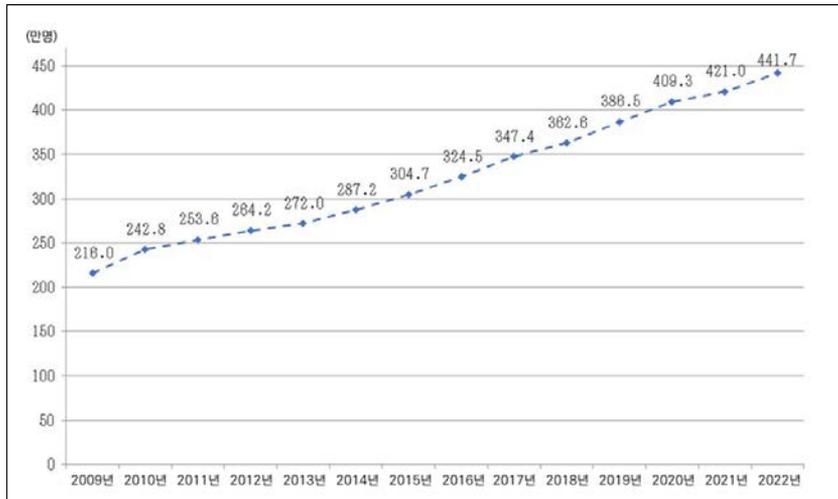
3. 일본 고령자 고용지원 정책의 성과

높은 제도 순응률에서도 추론해 볼 수 있듯이, 31인 이상 기업에서 60세 이상의 상용근로자 수는 약 442만 명으로 2009년과 비교하면 약 226만 명 증가했다(일본 후생노동성, 2022). 후생노동성의 조사에 응한 기업의 상용근로자 수(약 3,480만 명) 중 60세 이상 상용근로자 수는 약 470만 명으로 13.5%를 차지한다. 연령별로 보면, 60~64세가 약 254만 명, 65~69세가 약 128만 명, 70세 이상이 약 88만 명에 달한다(일본 후생노동성, 2022). 한편, 60대 고령자를 대상으로 조사한 2019년 노동정책연구·연수기구의 2019년 「60대의 고용·생활조사」 결과에 따르면, 60대의 59%가 취업 상태이다. 고령자들의 고용을 보장하는 제도들 덕분에 건강 상태를 통제하면 독일과 영국과 같은 유럽 국가보다 비자발적인 은퇴가 적은 것도 사실이다(Hofäcker, Schröder, Li, and Flynn, 2016).

다만, 고용의 질적 측면과 관련해서는 우려되는 지점이 있다. 법정 정년 이후 일하는 고령자들 중 비정규직 종사자가 많기 때문이다. 예컨대, 60대

[그림 6-9] 60세 이상의 상시근로자 추이

(단위 : 만 명)



주 : 31인 이상 상시근로자를 고용한 기업을 대상으로 함.

자료 : 일본 후생노동성(2022), 「고연령자고용현황 등 보고」(6월 1일 현재).

후반은 정규직 종사자가 15%에 불과하다(표 6-13 참조). 또한, 통상 근무 시간만큼 일하는 전일제 근로자가 50.6%로 가장 많긴 하지만, 통상 근무시간보다 짧게 일하는 이들도 과반에 근접한다. 특히, 고령자 중에서도 60대 후반, 여성의 평균적인 소정 근로시간이 짧은 편이다. 물론, 고령 근로자 중에서는 자의로 전일제 근무보다는 시간제 근로를 선호하는 이들이 많을 수 있다. 건강상의 이유 등으로 장시간 노동이 어려울 수 있기 때문이다. 노동계 차원에서 고령자 친화적 노동 환경 조성의 하나로 전일제를 기본으로 하면서도 단시간근로, 격일근무, 유연근무제(플렉스타임제) 등을 활용한 근무시간 탄력화 등도 포함해 누구나 건강하고 자기 능력을 최대한 발휘하여 일할 수 있는 제도를 구축한다고 밝히고 있는 점(일본퇴직자연합, 2020) 역시 이러한 차원에서 이해할 수 있다.

하지만 문제는, 일본에서는 고용형태에 따른 임금 차이가 현저하다는 점이다. 아래의 [그림 6-10]과 같이, 핵심 근로 연령기에 정규직 근로자와 비정규직 근로자 간의 임금 격차가 크다. 법정 정년 직전인 50대에는 정규직 근로자 대비 단시간 근로자의 시급이 59%에 그친다. 물론, 고령기에 접어들면서 고용형태 간 임금 차이는 줄지만, 70대에도 단시간 근로자들의 시급은 정규직 근로자의 80.8% 수준이다. [그림 6-10]에서 볼 수 있듯이, 노동시장에 잔류하는 일본의 고령자들이 정규직을 유지하더라도 임금수준이 낮아질 뿐 아니라, 고용형태가 변화하면 임금수준이 상당히 낮아질 가능성이 있다. 게다가 생애 전반에 단시간 근로 혹은 비정규직으로 종사했다면 임금이 낮은 것에 더해, 공적 소득이전도 충분하지 않을 가능성이 크다.

실제로, [그림 6-11]처럼 Moriyama(2022)의 연구에서는 고령자들의 고용형태 변화에 따른 추정 소득을 산출한 바 있다. 그에 따르면, 정년 직전인 59세 시점의 남성의 94%, 여성의 62.7%가 취업 상태인데, 여성은 정규직 근로자의 비중이 30%에 못 미친다. 또한, 전반적으로 정규직(59세)에서 정규직으로 이동한 고령자들의 추정 소득(61세 시점)이 가장 높는데, 남성의 경우, 같은 사업체의 정규직(59세)에서 비정규직(61세)으로 이동한 경우와 다른 사업체의 비정규직(61세)으로 이직한 경우 각각의 임금수준이 같은 회사 내에서 정규직(59세→61세)을 유지하는 경우 대비 74.9%, 60.3% 수준이다. 여성은 각각 59.7%, 42.0%로 남성보다 큰 폭의 차이가 있다. 한편, 정규

〈표 6-15〉 일본 고령자의 고용형태(2019년)

(단위: 천 명, %)

	전체			남자			여자		
		60~64	65~69		60~64	65~69		60~64	65~69
총 수(천명)	6,630	3,841	2,788	3,785	2,161	1,623	2,845	1,680	1,165
계	100	100	100	100	100	100	100	100	100
정규직	21.4	26.4	14.6	29.3	37.1	18.8	11	12.6	8.6
파트·아르바이트	40.7	34.6	49	22.4	13.7	34.1	64.9	61.5	69.8
촉탁	15.2	18.2	11.1	21.3	24	17.8	7.1	10.8	1.7
계약사원	14.4	13.6	15.6	20	18.2	22.5	7	7.7	6
파견근로자	2.7	2.9	2.3	2.2	2.2	2.2	3.3	3.8	2.6
기타	4.7	3.3	6.6	3.8	3.7	4	5.9	2.8	10.3
무응답	0.9	0.9	0.8	1	1.1	0.7	0.8	0.7	0.9

자료: 노동정책연구·연수기구(2020. 4. 31.), 「60대의 고용·생활조사 결과」 보도자료.

〈표 6-16〉 일본 고령자의 소정 근로시간(2019년)

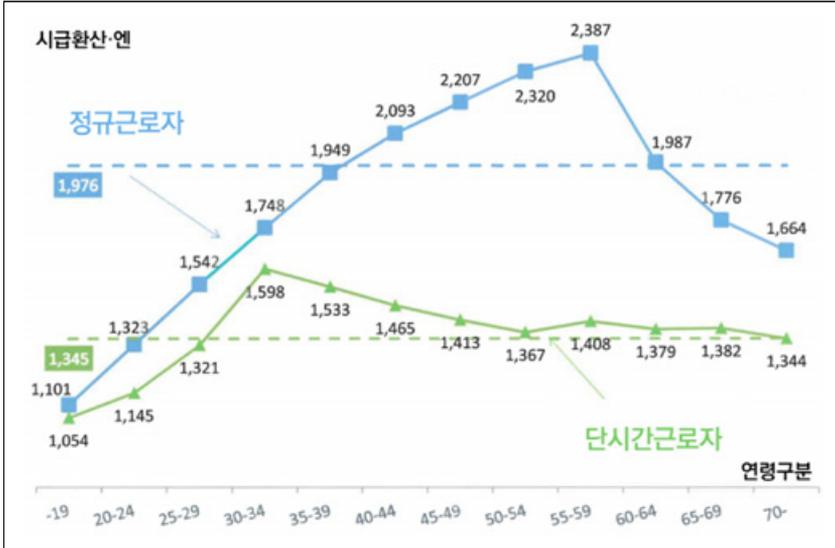
(단위 : 천 명, %)

	전체			남자			여자		
		60~64	65~69		60~64	65~69		60~64	65~69
총 수(천명)	6,630	3,841	2,788	3,785	2,161	1,623	2,845	1,680	1,165
통상근무(전일제)	50.6	59.1	39	63.7	77	46	33.3	36	29.3
1일당 근로시간이 짧음	16	14.7	17.8	9.5	7.1	12.7	24.7	24.5	25
1주당 근무일수가 적음	9.8	9.4	10.4	8.8	7.5	10.5	11.3	11.9	10.3
1일당 근로시간이 짧고, 1주당 근무일수가 적음	14.1	9.5	20.4	10.4	3.6	19.6	18.9	17.1	21.6
근무일과 시간 탄력적	4.7	3	7.1	4	1.5	7.2	5.7	4.9	6.9
재택근무·텔레워크	0.5	0.1	1.1	0.4	0.2	0.7	0.7	-	1.7
기타	3.3	3.5	3.1	2.4	2.6	2.2	4.4	4.5	4.3
무응답	0.9	0.8	1	0.8	0.6	1.1	1	1	0.9

자료 : 노동정책연구·연수기구(2020. 4. 31.), 「60대의 고용·생활조사 결과」 보도자료.

[그림 6-10] 고용형태별 연령에 따른 임금수준 차이

(단위: 명)



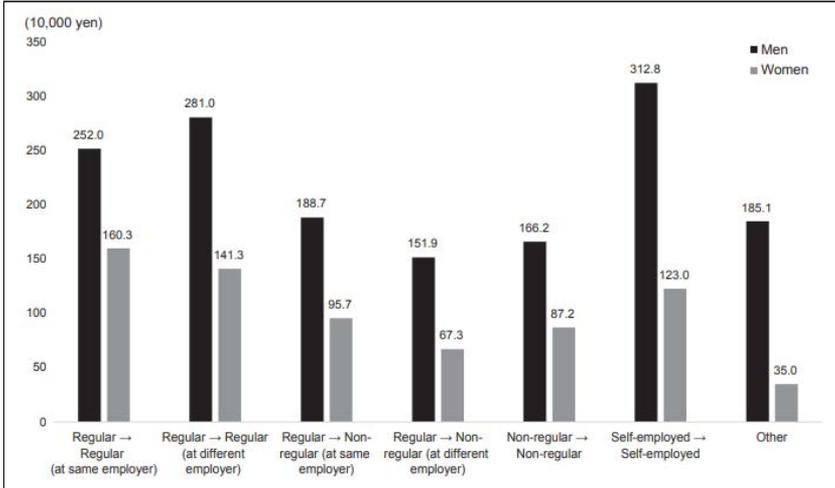
자료: 후생노동성(2022), 「임금구조기본통계조사」(2022. 6.).

직을 유지하더라도 남성과 여성 사이에도 큰 차이가 있는데, 같은 회사에서 정규직(59→61세)을 유지하는 경우의 남성 대비 같은 상태의 여성의 추정 소득은 63% 수준, 다른 회사로 이직하면 50% 수준에 불과하다.

관련해서, Moriyama(2022)는 임금체계 개편을 강조한다. 과거 고용주들은 법정 정년 이후에 일하는 고령 노동자들의 업무 부담을 경감하면서 임금을 평균적으로 20~30%가량 삭감한 바 있는데, 이는 고령 노동자들의 근로 유인을 저해했다는 것이다. 이에 따라, 임금체계의 개편의 필요성을 강조한다. 또한, 지금까지 고령자들은 노후소득보장을 위한 충분한 연금, 저축, 그 외 자산을 보유하고 있어 고령자들의 실업이 문제시되지 않았지만, 향후 핵심 근로 연령대에 불안정 노동에 종사하면서 자산 축적이 미미한 사람들이 늘어남에 따라 이들의 실업과 빈곤을 방지하기 위한 사회정책적 노력도 중요해질 것이라고 지적한다.

[그림 6-11] 60대 고용형태별 성별 추정 소득 변화

(단위 : 만 엔)



주 : 일본의 2015년 사회 계층 및 사회 이동성 조사(Social Stratification and Social Mobility)를 활용해, 61~80세 고령자 대상으로 산출.

자료 : Moriyama, T.(2022), "Why Does the Older Population in Japan Work So Much?," *Japan Labor Issues* 6(39), p.24.

제4절 소 결

이 장에서는 향후 한국의 고령자 지원 정책에의 시사점을 얻고자 선도적으로 관련 정책을 펼쳐 온 싱가포르와 일본의 사례를 검토했다. 제1절에서 밝힌 것처럼, 이들 국가가 급속도로 고령 인구가 늘고 있는 한국과 유사하면서도 축적된 정책 경험이 많은 국가들이기 때문이다. 그런 한편, 정년과 재고용(계속고용) 제도라는 유사한 수단을 활용하면서도 실제 운용과 성과 측면에서 일정 부분 차이를 보이고 있기도 하여, 어떤 맥락에서 어떤 방식으로 운용될 때 우수한 성과를 이끌어낼 수 있는지 확인하는 것은 향후 정책 대안을 모색함에 있어 유용한 정보를 제공할 수 있으리라 판단했기 때문이다.

이에 이 장의 제4절인 소결은 싱가포르와 일본의 고령자 지원 정책의 특

정을 정책 환경과 정책 결정(과정), 정책의 운용 그리고 정책 성과의 네 차원으로 구분하여 비교하는 것으로 같음한다. 먼저, 정책 환경의 측면에서 두 국가는 정도의 차이는 있지만, 고령 인구 증가에 따른 연금 지출이 늘어나면서, 사회보장 부담을 줄이기 위한 연금 제도 개혁이 불가피했다. 이 과정에서 노동시장에서 연금 수급까지의 공백기가 길어짐에 따라, 고령자들의 노동시장 잔류를 돕는 노력이 병행되는 것도 어찌면 당연한 수순이었다. 서구 사회보다 싱가포르와 일본 모두, 공적 노후소득보장이 취약한 터라, 고령자들이 경제적 욕구 해결을 위해 강한 노동 욕구를 가지고 있었던 것 역시 사실이다.

다만, 두 국가의 노동시장 여건에는 다소 차이가 있었다. 외국인 노동자의 비중이 현저히 적은 일본과 달리, 개방 경제인 싱가포르는 외국인 노동자들의 비중이 상당히 컸다. 그래서 외국인 노동자들과 고령자의 경쟁이 문제시 되었다(Thian, 2019). 이에 싱가포르 정부는 고령화로 인한 노동력 부족에 대응하여 고령 노동자의 재숙련(reskilling)과 숙련수준의 향상(upskilling)에 초점을 맞추어 왔다(Higgins and Vyas, 2018; Ko, 2018; Woo, 2018). 이는 개방된 노동 환경에서 외국인 노동자들에 대한 의존을 낮추면서, 공적 사회보장에서 국가 책임을 최소화하는 방편이었다(Higgins and Vyas, 2018).

이에 반해, 일본은 외국인 노동자의 비중은 상당히 적은 편이고, 여성 고용률도 낮은 편으로, 남성 정규직 노동자 가정에 대한 고용 보장과 안정적인 취업을 보장함으로써, 국가의 공공 사회보장 부담은 줄이면서 낮은 실업률을 유지해 왔다(배준호 외, 2018). 이런 상황에서 급속한 인구 고령화로 노동 인구가 감소함에 따라, 고령자들의 고용 촉진이 불가피했다(Taniuchi, 2013). 이때, 기존의 임금체계에서는 고령자 고용에 따르는 노무비용 부담이 커, 기업 단위에서는 50대에서의 임금 조정을 통해 이를 줄이고자 노력했다(Hamaaki, Hori, Maeda, and Murata, 2012; Oka and Kimura, 2003). 정년 및 재고용 제도 적용 이전 단계에서 임금 조정이 일어나는 것은 싱가포르에서도 유사하다. 소위 유연한 임금체계를 활용해 고령에 접어들기 이전 단계의 노동자들에게서부터 임금수준을 조정하고 있다(Higgins and Vyas, 2018: 1731).

하지만, 한 가지 차이는 일본의 연공형 임금체계와 종신고용체계에서 기

업 특수 훈련이 발달하여, 숙련 노동을 확보해 왔다는 점이다. 기업 특수 훈련이 강하게 발달한 일본에서는 기업 간 이동성이 제약되는데, 이는 향후 일본의 고령자 고용 상황을 낙관적으로 보기 어려운 이유로 지목되기도 한다(Debroux, 2022). 고령자들이 노동 수요가 많은 일자리에 적합한 기술을 보유하지 못한 경우가 많은데, 이들에 대한 기술 훈련은 취약하기 때문이다. 고령자들의 재숙련과 기술 향상을 위해 정부가 적극적으로 개입하고 있는 싱가포르와는 차이가 있다.

정책 결정 과정에서 의원내각제인 싱가포르와 일본은 정부가 개혁을 주도하더라도, 이해당사자들이 장기간에 걸쳐 논의와 협의의 과정을 거친다는 점에서 공통적이다. 먼저, 싱가포르는 인민행동당의 독점적 정치권력하에서 장기적 안목에서 일관된 정책이 수립되고 시행되고 있다. 인구 고령화 문제와 관련해서도 이미 1980년대부터 정책을 마련해 왔고, 향후에도 지속적인 정책 모니터링에 바탕을 두고 고령자의 고용지원과 관련해 대응해 나갈 것임을 명시하고 있다. 이때, 전술한 것처럼, 노사정 위원회의 협의를 거쳐 고령자 고용지원 관련 정책들이 제안되고 정부가 이를 전면적으로 수용하는 형태이나 삼자 간의 입장은 전체 국가 발전이라는 목표하에서 조정되어 실제 정부 방침과 삼자 간 협의의 결과가 다르지 않다. 2017년 이후의 정년 및 재고용 연령 조정도 2016년 1월 15일, 싱가포르 13대 국회가 출범하면서 밝힌 주요 과제의 방향성과 다르지 않다.

일본의 정책은 정부가 만든 안을 관료와 관련 분야 전문가로 꾸려진 ‘연구회’가 일차 수정 보완하는 것에서 시작한다. 이어서 관료와 전문가에 더해 노사가 함께 참여하여 정책을 검토하는 ‘검토회’를 거치고, 공익위원이 추가되는 ‘심의회’의 3단계를 거쳐 마련된다. 심의회에서 정책이 합의되면 그대로 정부에 의해 공표되고, 합의가 이뤄지지 않으면 노사의 의견을 붙여 국회의 논의를 추가로 거치게 된다. 정년연장과 재고용 정책도 마찬가지로 이러한 과정을 거쳐 마련되었다. 일본의 고령자 고용지원 정책 결정 과정과 관련해서 한 가지 더 주목할 점은 고령자 지원의 주요한 두 제도인 연금과 고용지원책을 총괄하는 부처 간 협업이 강조되었다는 점이다. 초기 부처 간 협업의 부재가 초래한 개혁의 실패는 이후 정책 개편 과정에서 협업의 중요성이 강조된 주요 동인으로 작용한다. 이와 같은 부처 간의 긴밀한 협업은

관련 제도 간의 유기적인 개혁을 가능하게 하여, 고령자들의 노후소득보장의 공백을 줄이는 데도 기여했을 것이다.

정책 운용 과정에서 싱가포르와 일본은 모두 장기간에 걸쳐 제도화하고, 다양한 인센티브를 제공하여 기업의 순응을 도모한다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 두 국가 간에 차이도 있는데, 싱가포르는 강력한 처벌 조항도 두고 있다는 점이다. 정년과 재고용 제도의 기초가 되는 법령에 벌금과 구금과 같은 법정 처벌이 명문화되어 있는 것이다. 다만, 싱가포르 정부 당국이 지속적으로 높은 수준의 제도 순응을 강조하고 있어, 실제 처벌되는 기업은 많지 않은 것으로 보인다. 일본은 점진적으로 정년과 계속고용 제도를 제도화한다는 특징이 있다. 고용주의 이행을 강제하기보다는 고용주의 노력의 무도 둔 뒤, 점차 법정 의무화했다는 특징을 보이는 것이다. 규범력이 강한 일본 사회의 특성상, 노력의무임에도 불구하고, 상당히 높은 수준의 이행을 보이는 것 역시 특이점이다.

한편, 두 국가 모두 제도 순응률이 상당히 높다는 점 역시 공통적이다. 다만, 두 국가 모두 일정 규모 이상의 기업을 대상으로 한 조사 결과를 활용하고 있어, 10인 미만과 같은 사업장에서의 제도 활용은 다른 모습을 보일 수 있다. 전반적으로 소규모 사업장일수록 고령자 고용이 적은 싱가포르와 달리, 일본은 제도 활용도가 높은 편이지만, 그 가운데에서도 규모가 작은 기업에서 제도가 더 많이 활용되는 특징을 보인다. 그래서 조사대상을 더 영세한 사업장으로 넓히면 상대적으로 일본의 제도 순응률이 더 높게 나타날 가능성이 있다.

마지막으로, 두 나라에서 추진된 정년연장 및 재고용 정책은 우수한 고령자 고용의 양적 성과를 보인다. 하지만 고령자들의 고용 여건과 관련해서는 여전히 개선이 필요한 지점들이 보인다. 구체적으로 싱가포르에서는, 재고용 국면에서 고령 노동자들은 고용 불안과 노동 여건의 악화, 편견 등을 경험하는데(Xu, Mehta and Wan, 2023: 41), 실증적으로도 은퇴 이후 다시 일하는 과정에서 고령자들은 임금과 근로 시간이 준 것으로 나타났다(Hock, Ser and Teng, 2013: 53-54). 일본에서도 고용 형태에 따른 임금 차이가 큰 가운데, 정년 이후 고용 형태가 바뀐 사람들의 추정 임금 소득수준이 낮다(Moriyama, 2022). 게다가 싱가포르와 일본에는 비정형 고용의 비중이 전반

적으로 상당히 낮은 편이나 고령자들에서는 그 비중이 큰 편이다. 싱가포르에서 시간제 노동자들의 노동 여건이 취약하다는 점을 감안하면, 고령 노동자들이 노동 여건이 악화되었을 가능성이 있다. 실제로 싱가포르에서는 높은 노인 빈곤이 문제시되는 것도 사실이다.

〈표 6-17〉 싱가포르와 일본의 고령자 고용지원 정책 비교

		싱가포르	일본
정책 환경	노동시장	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 외국인 노동자 비중 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동력 감소 가시화 • 낮은 여성 및 외국인 노동자 비중
	사회보장	<ul style="list-style-type: none"> • 현금지원 형태의 소득보장 저발전 • 고용 중심의 사회보장 체계 하에서 재숙련, 숙련 향상에 초점 • 연금 개혁과 고용지원 제도 개혁 병행 	<ul style="list-style-type: none"> • 남성 가장에 대한 안정적인 고용 보장 • 기업특수적 교육 훈련 체계 발달 • 연금 개혁과 고용지원 제도 개혁 병행
정책 결정	주체	<ul style="list-style-type: none"> • 노사정 위원회→국회 의결 (정부 주도) 	<ul style="list-style-type: none"> • 노사정 협의 (연구회→검토회→심의회→국회 의결) • 부처간 협업
	시기	<ul style="list-style-type: none"> • 장기간에 걸친 논의와 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기간에 걸친 논의와 도입
정책 운용	고용주	<ul style="list-style-type: none"> • 유연한 임금체계 • 다양한 인센티브 	<ul style="list-style-type: none"> • 노력의무에서 법정 의무화 하는 점진적 제도화 • 연공형 임금체계 완화 노력 • 다양한 인센티브
	노동자	<ul style="list-style-type: none"> • 직업훈련 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 특수 숙련 강조에 따른 낮은 노동 이동성 • 고령자 고용 안정 확보를 위한 65세 정년제 도입 움직임
정책 성과	고용률	높음	높음
	노동여건	<ul style="list-style-type: none"> • 저임금, 시간제 근로로 인한 낮은 고용의 질과 근로 빈곤 	<ul style="list-style-type: none"> • 비정규직 고용의 높은 비중 • 향후 고령자 실업 문제 대두 가능성

자료 : 저자 작성.

제 7 장

결 론

제1절 요약

제2장에서는 다양한 2차 자료와 직접 수행한 실태조사 자료를 이용하여 고령 근로자의 고용안정 및 불안정 실태를 살펴봤다. 먼저, 경제활동인구조사를 이용하여 불안정 노동으로 분류되는 고령자의 규모와 비중 변화 추이를 검토하였다. 정년연장과 노령연금 수급개시연령이 상향되는 변화 속에서 불안정 노동은 규모와 비중 모두 감소하는 추이를 보였으며, 정년의무화 법안 시행도 이러한 불안정 노동 감소에 일정 부분 기여한 것으로 추정되었다.

다음으로, 한국노동패널조사의 21차 부가조사 자료를 이용하여 50~64세 종속자영업자를 식별하고, 그 특성과 실태를 분석하였다. 고령 종속자영업자의 다수는 기존 종사상 지위 기준으로 사업주와 임시·일용직 근로자에 해당했는데, 임시·일용직 종속자영업자는 사업주 종속자영업자에 비해 여성과 저학력자 비중이 높았고, 근로시간이 짧고, 시간당 임금이 낮은 특성을 보였다. 현재 일자리 전후의 노동시장 이행에서도 임시·일용직 종속자영업자는 다른 집단에 비해 불안정한 일자리를 경험하는 비중이 높았다. 종속자영업자의 고용안정 수준이 대체로 양호한 편이지만, 집단 내 이질적인 차이에 유의할 필요가 있다.

고령자 고용사업체 실태조사 결과에서는 기업의 고령자 고용제도 운영과

고령 근로자 현황을 제시하였다. 정년제 미운영 기업은 연령을 이유로 근로자를 해고할 수 없지만, 정년제 운영 기업과 고령 근로자 현황에 큰 차이가 없었다. 재고용제도 운영 기업은 60세 이상 고령자 비중이 높았고, 임금피크제 운영 기업에서는 50대 정규직 근로자 비중이 낮은 편이었으며, 보조금 지원 기업은 60세 이상 고령자 비중이 높았다. 재고용제도 없이 정년제만 운영하는 기업에서는 50대에 개인 사정으로 퇴직하는 비중이 컸고, 이른 연령에 임금피크제를 적용하는 기업에서는 퇴직사유를 알기 어렵다는 비중이 높았다. 50대 퇴직자 규모는 임금피크제 미운영 기업에서 많았고, 보조금 지원 기업에서는 적은 편이었다.

마지막으로, 주된 일자리 퇴직연령 통계치를 비판적으로 검토하였다. 통계청 발표는 50세 미만의 수준을 유지하는데, 주된 일자리 종사자 대다수가 매우 이른 시점에 퇴직하고, 정년연장 등의 제도적 변화에도 불구하고 주된 일자리 고용기간이 연장되지 않았다는 주장의 근거로 사용되고 있다. 그런데 이 수치는 조사 시점에 주된 일자리에 계속 근무 중인 집단을 분석에서 제외하여 제도 변화의 효과를 반영할 수 없고, 주된 일자리 범위에 제한을 두지 않아서 고령기의 임금근로 주된 일자리 퇴직연령을 대표하기 어렵다는 한계가 있다. 이 연구에서는 상용직 임금근로 퇴직사례만 포함하거나, 분석대상 연령대를 조정하는 대안을 제시하였고, 이 방식으로 계산한 퇴직연령은 2014년 이후 최근까지 우상향하는 변화 추이를 보였다.

제3장에서는 한국노동패널조사 13~25차 자료를 이용하여, 60세 전후 고령자의 노동시장 지위 변화를 유형화하고, 유형별 고령자 및 일자리 특성을 비교하였다. 정년의무화 법안 발표 이후 조정된 정년의 적용을 받은 코호트를 대상으로 55세부터 62세까지 연령 기준 분석자료를 구성하였다.

노동시장 지위 변화를 유형화하기에 앞서, 분석대상에 포함된 고령자의 인구사회적 특성과 연령 증가에 따른 고용률, 종사상 지위 및 노동소득의 변화 추이를 살펴보았다. 분석대상 고령자는 55~62세 기간 동안 연령이 증가할수록 고용률이 감소하는 추이를 보였다. 종사상 지위별 구성 변화를 고려하면, 정규직 근로자에서 다른 지위로의 이행이 고용률 감소의 주된 요인이었다. 노동소득은 정규직 근로자와 비임금근로자가 월평균 300만 원 전후로 비슷했지만, 비정규직 근로자는 월 150만 원으로 절반 수준이었다. 정규

직 근로자의 임금은 60세 이후 감소하는 변화를 보였고, 비임금근로자의 노동소득은 55~56세에 감소한 후 일정한 수준을 유지했으며, 비정규 근로자의 노동소득은 연령에 따라 증가하는 변화를 보였다.

다음으로, 배열분석과 군집분석을 사용하여 고령자의 노동궤적을 10가지로 유형화하였다. 55세부터 62세까지 정규직 근로자 지위를 유지하는 고령자는 정규직 유지형(10.0%), 60세까지 정규직 근로자 지위를 유지하다가 이후 은퇴 또는 재취업하는 고령자는 정년은퇴 및 재취업형(4.7%)으로 구분하였다. 55~62세 기간 동안 비정규직 근로자 지위를 유지하는 고령자는 비정규직 유지형(18.5%), 자영업을 포함한 비임금근로자 지위를 유지하는 고령자는 비임금 유지형(24.3%)에 속했다. 50대 후반까지 비정규직 근로자 지위를 유지하다가 60세 즈음에 노동시장에서 이탈하는 고령자는 비정규직 은퇴형(4.4%)으로, 50대 중반까지 불안정 일자리에 종사하다가 60세 직전에 정규직 일자리에 진입하는 고령자는 정규직 진입형(2.8%)으로 구분했다. 조기퇴직 재취업형(6.2%)에 속한 고령자는 정규직 일자리에 종사하다가 정년 전에 이탈하여 다른 일자리에 재취업하였고, 조기은퇴형(2.0%) 고령자는 정규직 일자리에서 50대 중후반에 바로 은퇴를 결정하였다. 불안정 일자리 조기은퇴형(4.0%)으로 분류된 고령자는 비정규직 또는 비임금 일자리에 종사하다가 50대 중후반에 노동시장에서 은퇴하는 경로를 보였다.

마지막으로, 고령자의 노동시장 지위 변화 유형별 인구사회적 특성과 일자리 특성을 비교하였다. 50대 중반에 정규직 근로자 비중이 높게 관측된 정규직 유지형, 정년은퇴 및 재취업형, 조기퇴직 재취업형, 조기은퇴형에서는 남성과 고학력자 비중이 높았다. 일자리 특성은 월 노동소득과 주 근로시간의 연령별 변화 추이를 비교하였다. 정규직 유지형은 55~62세 동안 월 290만 원의 노동소득과 주 41시간의 근로시간을 일정하게 유지하였다. 정년은퇴 및 재취업형은 정년 전까지 정규직 유지형보다 노동소득이 더 높았다. 비정규직 유지형은 정규직 유지형에 비해 근로시간이 짧았지만, 노동소득은 절반 정도로 더 낮았다. 비임금 유지형은 노동소득이 낮았지만, 근로시간은 더 길었다. 정규직에서 조기은퇴한 고령자는 은퇴 전 노동소득이 월 431만 원으로 다른 유형보다 높았다. 불안정 일자리에서 조기은퇴한 고령자는 노동시장 참여 기간에도 근로조건이 가장 열악했다. 60세 이후에는 임금

수준이 낮더라도 정규직 일자리를 유지하는 것이 고령자의 안정적인 노동 소득 유지에 도움이 되고, 비정규직 일자리로 이행하는 경우에는 실직기간이 짧은 유형에서 노동소득이 안정적인 편이었다.

제4장에서는 한국노동패널조사 자료를 활용하여 60세 전후 시기의 고령 임금근로자를 근로조건/환경에 따라 하위집단으로 구분하고, 각 집단별 특성 차이를 살펴봤다. 근로조건과 근로환경은 지속성, 보상, 보호, 통제, 성장성, 사회적 관계의 여섯 가지 차원으로 정의하였고, 잠재프로파일 분석 방법을 적용하였다.

법정 정년 이전 시기를 분석한 <모형1>에서는 네 가지 하위집단을 확인하였다. 프로파일1은 “높은안정-높은통제” 집단으로 전체의 7.0%이며, 모든 차원에서 좋은 근로조건/환경을 지녔고 특히 통제 수준이 매우 높았다. 프로파일2는 “양호안정-중간통제”로 전체의 38.6%이며 모든 차원이 양호하였으며 통제수준이 상대적으로 높지 않았다. 프로파일3은 “중간안정-최저통제”로 5.8%가 소속되었으며 근로조건/환경이 보통이고 통제수준이 매우 낮았다. 프로파일4는 “낮은안정-중간통제” 집단으로 전체의 48.6%이며, 모든 차원에서 좋지 않은 조건이었으나 통제는 중간 수준이었다.

법정 정년 이후 시기를 분석한 <모형2>에서도 고령 임금근로자가 네 집단으로 구분되었다. 프로파일1은 “높은안정-최고보상”으로 전체의 12.5%이며, 모든 차원에서 좋은 조건이고 특히 보상 차원이 매우 높았다. 프로파일2는 “혼합형-낮은통제”로 3.5%가 소속되었고, 각 차원별로 혼재된 양상이 나타나며 특히 통제수준이 매우 낮았다. 프로파일3은 “중간안정”으로 30.1%이며 모든 차원이 양호하였다. 프로파일4는 “낮은안정-최저보상”으로 모든 차원에서 대체로 좋지 않은 근로환경/조건을 보였고 특히 보상수준이 매우 낮았다.

추가로 정년 이전과 이후의 잠재프로파일 유형 변화를 살펴봤다. 대체로 60세 이전 시기에 좋지 않은 근로조건/환경을 가진 근로자들은 60세 이후에도 지속적으로 비슷한 조건/환경을 유지할 가능성이 높았다. 57~62세 사이 임금근로자 지위를 유지한 근로자 중에서 62세까지 임금근로자 지위를 유지하는 비율은 60% 미만이었다.

근로조건/환경의 유형에 영향을 미치는 요인을 분석한 다항로지스틱 회

귀모형에서는 인구학적 요인과 사회경제학적 요인의 영향을 확인하였다. 남성, 기혼, 고학력 및 높은 사회·경제적 수준은 중간 이상의 양호한 근로 조건/환경 프로파일에 속할 가능성을 높이는 것으로 나타났다.

60세 이전과 이후 시기 모두에서 근로조건/환경이 전체적으로 가장 좋지 않은 집단에 속하는 비율이 전체 고령 임금근로자의 과반이 넘었다는 점은 고령 근로자의 현재 근로여건이 전체적으로 얼마나 열악한지 보여준다. 향후 고령 근로자의 주된 일자리 고용기간 연장을 논의하는 과정에서, 고령 근로자가 종사하는 일자리의 다차원적 특성을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

제5장에서는 고령 근로자의 고용기간 연장과 관련된 법정 쟁점을 검토하였다. 고령의 근로자와 관련된 법적 문제는 정년제에 따른 임금피크제, 정년 퇴직자의 재고용 기대권과 축적직 근로자의 갱신기대권을 포함하여 다양한 측면이 존재한다.

우선, 고령자 임금체계 개편에 관한 정책적 검토 사항을 정리하였다. 최근 판례의 흐름을 살펴보면 임금피크제를 포함하여 임금체계를 개편하는 과정에서 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는 경우 절차적 기준을 엄격하게 준수하도록 요구하고 있다. 이 경우 근로자의 집단적 동의를 얻어야만 임금체계 개편의 실현이 가능하다. 따라서 정년의 조정이나 임금체계 개편, 또는 고령자의 임금체계와 관련된 구체적 내용이 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는지, 해당한다면 어떠한 절차를 준수해야 하는지에 관한 노동현장에서의 인식 변화가 요구된다. 한편 최근 판례들은 임금피크제에 관해서는 정년유지형 임금피크제에 해당하는 경우에는 불이익 변경임을 명확하게 하였고, 정년연장형 임금피크제에서도 구체적인 방식에 따라 불이익 변경에 해당할 수 있음을 인정해 왔다는 점도 주지할 필요가 있다.

이와 관련하여, 60세 이상 정년의무화 과정에서, 정년을 법으로 규정하고, 이후 임금체계 개편을 후속조치를 명시하는 방식에 대한 평가가 필요하다. 임금체계의 개편은 근로자의 이익 충돌과 기업의 인건비 부담 등을 고려해야 하며, 정년의 연장과 함께 고령자 고용정책의 일환으로서 기능할 수 있어야 한다. 그러므로 향후의 입법에서는 정년의 조정과 임금체계 개편을 병행하기 위한 제도적 방식이 요구된다.

한편, 「고령자고용법」 제21조에서 정하고 있는 재고용 의무는 사용자에 게 노력의무를 부과하는 것에 그치고 있고, 판례를 통해서 정년퇴직자에 대한 재고용 갱신기대권 법리가 정립되고 있다. 그러나 최근 판결들에서도 근로자의 갱신기대권을 인정하는 판단 기준을 명확하고, 일관성 있게 제시하지 못하고 있다. 특히 2023년 6월의 대법원 판결과 11월 대법원 판결에서 “재고용 관행”에 대해 서로 다른 판단을 보여주고 있는바, 법적 안정성을 위하여 재고용 갱신기대권에 대한 사업주 의무를 구체적으로 법문화하여, 사업주와 근로자 모두에게 재고용 갱신기대권 관련 예측 가능성을 높이는 것이 요구된다.

이런 상황에서 고령 근로자 고용의 촉진 및 유지를 위하여 정년연장과 재고용 의무와 관련된 정책을 법제화할 필요가 있다. 일본의 경우, 고령자 고용정책 추진 과정에서 사업주의 의무로서 고령자 재고용을 부과하는 법적 근거 규정을 두고 있다. 이를 참고하여, 기업이 자체적으로 정년연장과 정년 폐지 또는 재고용과 같은 계속고용 정책을 선택할 수 있도록 법제화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

더 나아가 이러한 정책적 결정과 관련된 논의는 고령자 임금체계 개편 및 재고용에 대한 법적 문제와 함께 사회적·경제적 이해관계자들의 다양한 입장과 이익을 함께 고려해야 할 것이다.

제6장에서는 싱가포르와 일본의 정책 사례를 검토했다. 싱가포르와 일본은 고령 인구 비중이 큰 아시아 국가로 한국과 정책 환경이 비슷하면서도 일찍부터 고령자들의 고용지원 정책을 발전시켜 정책 경험이 많이 축적된 국가들이다. 정책 환경, 결정 과정, 운용 및 성과를 비교하는 방식으로 정리하겠다.

먼저, 정책 환경의 측면에서 두 국가 모두 고령 인구 증가에 따른 연금 지출이 늘어나면서, 사회보장 부담을 줄이기 위한 연금 제도 개혁이 불가피했다. 이 과정에서 연금 수급기간이 연장되면서 고령자의 노동시장 참여를 연장하는 정책을 확대하였다. 다만, 외국인 비중이 높은 싱가포르가 고령자의 재숙련(reskilling)과 숙련 향상(upskilling)을 통해 고령자의 경쟁력 강화에 초점을 둔 것과 달리, 중신고용 체계의 일본에서는 고령자 고용기간 연장으로 인한 기업의 비용 부담을 줄이기 위해 임금체계를 개편하는 것에 중점을

두었다.

정책 결정 과정에서, 두 나라 모두 장기간에 걸쳐 이해당사자들과 협의하는 과정을 거쳤다는 점은 비슷했다. 싱가포르는 인민행동당의 독점적인 정치권력하에서 장기적인 정책이 수립·시행된다. 노사정위원회의 협의를 거쳐서 정책이 제안되고 정부가 수용하는 형태를 취하지만, 국가 발전이라는 목표하에 노사정의 정책 방향이 다르지 않다. 일본은 정부가 만든 정책 개선을 관료, 전문가, 노사가 검토·수정·보완하는 과정을 거쳐 합의를 시도하고, 합의가 어려운 경우에는 국회 논의를 추가로 거친다. 일본의 고령자 고용지원 정책에서는 연금과 고용지원 정책을 총괄하는 부처 간 협업이 강조되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

정책 운용에 있어서는, 두 국가 모두 기업과 근로자를 대상으로 다양한 인센티브를 제공하여 적극적인 협조를 이끌어내고 있다는 점에서 비슷했다. 싱가포르에서는 법으로 재고용을 기피하는 기업을 처벌하는 조항을 포함하고 있지만, 기업의 제도 순응이 높은 편이라 실제 처벌되는 경우는 많지 않아 보인다. 일본은 기업에 노력의무를 부과한 뒤 법적 의무화한 경로를 취했는데, 노력의무 단계에서부터 상당히 높은 수준의 이행률을 보였다.

정책 성과와 관련하여, 두 나라 모두 고령자 고용이 양적으로 크게 개선되는 효과를 보였다. 다만, 재고용 과정에서 임금과 근로시간이 크게 감소하는 경우가 있고, 일부 고령자는 열악한 근로조건으로 인한 고용불안을 호소하는 등 고용의 질적인 측면에서는 개선할 여지가 있어 보인다.

제2절 정책 제언

고령자의 경제활동 확대는 생산인구가 감소하는 시대에 노동력 부족과 잠재성장률 저하를 완화하고, 부양비 증가와 관련한 정부의 재정수요를 줄이면서, 고령자 개인의 삶의 질을 높일 수 있는 정책 대응으로 논의된다. 정부가 시행하는 고령자 일자리 정책의 중심에는 주된 일자리에서의 고용기간 연장이 위치한다. 주된 일자리는 개인이 생애과정에서 숙련을 축적해 온

일자리이고, 노동시장에서 안정적인 노동소득을 획득하는 일자리이다. 주된 일자리에에서의 이탈은 사회적으로 인적자본 운영의 효율을 낮추고, 개인적으로 빈곤 진입 위험을 높이는 부정적인 결과를 초래한다.

앞에서는 고령자의 고용안정 및 불안정 실태를 살펴보고, 정년을 전후하여 안정적인 노동시장 지위를 유지하는 집단과 그렇지 않은 집단의 규모 및 특성 차이를 비교했으며, 고용안정과 일자리 관련 다른 불안정 특성 사이의 관계를 분석하였다. 임금체계 개편과 갱신기대권 등 고령 근로자의 고용기간 연장과 관련된 법적 쟁점을 정리하였고, 의무 재고용을 중심으로 정년 후 고령자 고용기간을 효과적으로 연장한 싱가포르와 일본의 정책 사례를 비교하였다. 분석결과에 기초하여 정책 제언을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정년퇴직 이후 소득단절을 줄이고, 노년기의 빈곤 위험을 완화하기 위한 대안으로 의무 재고용제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 2016~2017년 시행된 60세 이상 정년의무화 법안은 주된 일자리에 종사하는 고령자의 고용기간을 연장하는 효과를 보였고, 노령연금의 수급개시연령이 지속적으로 상향 조정되는 제도적인 변화를 고려하면, 장기적으로 정년을 연장하는 조치는 불가피해 보인다. 다만, 정년연장을 둘러싼 노사 간의 이견이 매우 크고, 다른 연령대 고용에 대한 우려가 제기되는 상황에서, 단기간 내 추가적인 정년연장을 달성하기는 쉽지 않아 보이며, 단계적이고, 점진적으로, 정년연장까지의 장기적인 로드맵을 제시할 필요가 있다.

의무 재고용제도와 같은 중간단계의 제도 도입이 사회적 대화의 진전에 기여할 수 있다. 기업은 정년연장에 비해 적은 부담으로 숙련이 축적된 노동력을 활용하고, 근로자는 정년 이후 노령연금을 수급하기까지의 제도적 소득단절 기간에 안정적으로 생계를 유지할 수 있다. 의무 재고용 연령과 재고용 대상자 선정은 점진적으로 확대하도록 설계하여 제도 변화가 노동시장에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하되, 장기적으로 정년연장까지 도달할 목표 시점을 정해서 노동시장에 정책 개선방향에 대한 분명한 신호를 제시해야 한다.

정년을 유지한 조건에서 의무 재고용제도를 활용하여 고령자의 고용기간을 효과적으로 개선한 싱가포르와 일본의 사례를 참고할 필요가 있다. 정년을 유지하면서 65세까지 고용확보조치를 시행하고, 다시 70세까지 취업기

회 확보조치를 연장한 일본의 사례와 정년과 의무 재고용 연령 사이의 5세의 간격을 유지하면서, 정년과 의무 재고용 연령을 같이 상향 조정하는 싱가포르의 사례를 비교하고, 우리 사회의 고령 노동시장 특성에 적합한 방식을 논의할 수 있다.

둘째, 주된 일자리에서의 고용기간을 연장하는 정책이 효과적으로 작동하려면 정책의 대상 집단을 충분히 확보해야 한다. 정년연장이나 고용연장과 같은 정책은 정년제를 운영하는 기업에서 정년에 도달한 정규직 임금근로자가 주된 대상이다. 이 조건을 충족하는 임금근로자가 정년까지 일자리를 유지하도록 지원하고, 정책 대상에서 벗어난 근로자가 정년 전에 정책 대상으로 진입할 수 있도록 지원하는 방안이 도움이 될 수 있다.

우선적으로는 기업과 근로자 모두 정년까지 정규직 일자리를 유지하는 경로를 선호하도록 제도적 인센티브를 도입, 확대할 필요가 있다. 정년제를 운영하는 기업을 확대하고, 해당 기업이 정년까지 고령 근로자 고용을 일정 비율 이상 유지하고, 고령 근로자 대상 인사, 노무제도를 정비하는 등의 조건을 충족하면 연령친화기업으로 인증하여 정부 지원의 우선대상으로 선정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 50대 비정규직 고령 근로자를 정규직으로 전환하거나 신규 채용하는 사업주에게 보조금을 지급하는 정책도 정책대상 확보에 도움이 된다. 비정규직 고령 근로자를 무기계약직으로 전환하는 사업주에게 보조금을 지급하는 일본 사례와 취업역량이 부족한 고령자를 1년 이상 고용하는 사업주에게 임금의 일부를 보조금으로 지급하는 독일 사례를 참고할 수 있다.

고령 근로자에게도 정년까지 고용을 유지할 인센티브가 필요하다. 고령 근로자의 산업안전을 보장하기 위해 근로환경과 안전가이드 기준을 개선하고, 고령자의 특성을 고려하여 근로시간 단축이나 재택근무와 같은 다양한 근로형태 지원을 확대할 필요가 있다. 정년 후 재고용 과정에서 근로조건이 지나치게 낮아지지 않도록 제도적인 안전장치를 마련하는 방안도 도움이 된다. 일본의 고령자고용계속급부, 고령 근로자 처우개선축진조성금과 같은 사례를 참고할 필요가 있다.

셋째, 노동시장에서 고령 노동력에 대한 수요를 안정적으로 확보하려면 연공성이 높은 임금체계를 합리적인 방향으로 개편하는 변화가 요구된다.

다만, 한국 사회의 임금체계 연공성이 다른 나라보다 높은 수준이라는 점 외에, 현재의 임금체계 연공성이 어느 정도 수준인지에 대한 정확한 실태를 알지 못하고, 따라서 연공성을 어느 정도로 줄여야 고령자 고용기간 연장이 가능한지에 대한 논의도 부족하다. 소규모 기업은 절반 이상이 체계적인 임금체계를 적용하지 않고 있고, 개별 기업의 임금체계가 매우 복잡하게 운영되어 인사담당자도 임금체계에 대해 충분히 알지 못하는 것이 현실이다. 이러한 조건에서는 이전까지 시행한 설문조사 방식의 대규모 실태조사가 아니라, 인터뷰 방식의 특정 업종이나 직종을 대상으로 심층 실태조사가 필요하다. 구체적인 연공성 수준과 임금체계 현황에 기초하여 사회적 대화를 진전시킬 수 있다.

또한, 취업규칙 불이익 변경과 임금체계 개편과 관련한 최근 사법부의 판례 흐름과 법적 쟁점 정리가 필요하다. 2023년 5월 대법원 전원합의체 판결 이후, 사회통념상의 합리성에 따라 임금체계 개편을 취업규칙 불이익 변경의 예외로 보는 전략을 적용하기 어려워졌고, 10인 이상 사업장에서 임금체계를 개편하는 과정에서 근로자의 집단적 동의 및 절차적 정당성 준수가 강조되고 있다. 임금피크제 관련 판결에서는 연령차별적인 요소를 피하기 위한 방안을 참고할 수 있다. 법적인 쟁점 정리에 기초하여, 합법적인 범위 내에서 실현가능한 방식으로 임금체계 개선 전략을 모색할 필요가 있다.

넷째, 정년 전에 주된 일자리에서 이탈했거나, 정년 이후 재고용 대상에서 제외된 고령자의 재취업을 지원하는 정책을 패키지 형태로 병행 추진하는 방안을 검토해야 한다. 정년연장이나 고용연장과 같은 정책은 근로조건이 좋은 주된 일자리의 고용기간을 연장한다는 점에서 경제적, 사회적인 효과가 클 수 있다. 하지만 우리 사회에서 상대적으로 더 취약한 위치에 있는 고령자는 정책의 수혜 집단에 포함되기 어렵다는 한계가 있다. 노동시장에서 은퇴하는 경로가 다변화되는 조건에서, 주된 일자리 고용기간 연장만으로는 초고령사회에 필요한 고령 노동력을 유지하기 어려운 측면도 고려해야 한다.

단기적으로는 현재 운영하고 있는 재취업지원서비스의 의무화 대상 범위를 1,000인 이상 기업에서 500인이나 300인 이상으로 완화하고, 기업이 제공하는 서비스가 고령자의 재취업에 실질적인 도움이 될 수 있도록 내실화

하는 방향으로의 제도 개선이 필요하다. 행정 역량이 부족한 중소기업이 산업이나 지역 단위에서 공동으로 서비스를 제공하는 방안도 검토할 필요가 있다.

또한, 사회보장제도와 노동시장제도의 정합성을 높이기 위한 제도적 장치 마련되어야 한다. 최근 연금개혁 논의에서는 국민연금의 의무가입 상한연령을 조정하는 방안이 포함되어 있다. 일부 업종에서는 연금보험료 납부 의무가 없다는 이유로 60세 이상 구직자를 선호하는 경향이 있다. 의무가입 상한 연령의 조정은 60세 이상 고령 노동력의 수요에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 공적연금의 제도 개선이 필요하겠지만, 노동시장에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해, 두루누리 사회보험료 지원과 같이 사용자의 연금보험료 부담을 완화해주는 정책 대응 검토가 필요하다.

법적으로는 고령 근로자의 갱신기대권에 대한 명확한 기준이 제시되어야 한다. 현행 기간제법에서는 2년을 초과하여 기간제 근로자를 고용하는 경우, 기간의 정함이 없는 근로자로 간주하지만, 55세 이상 고령자는 이를 적용하지 않는 예외로 정하고 있다. 다만, 기간제로 일하는 고령 근로자가 매년 근로계약을 갱신하여 근로를 지속하는 경우, 법원이 근로계약의 내용과 갱신 절차, 업무 내용 등을 고려하여 갱신기대권의 인정 여부를 판단한다. 문제는 갱신기대권을 바라는 고령 근로자의 개별 사례를 모두 법원에서 판단하기는 어렵다는 점이다. 법원의 판결에 시간이 소요된다는 점을 고려하면, 고용계약의 연장 여부를 예측하기 어려운 점은 기업과 근로자 모두에게 부정적인 결과를 초래한다. 어떤 경우에 갱신기대권을 적용할 수 있는지, 혹은 고용계약의 종료 시점을 존중해야 하는지를 판단할 수 있는 법적인 근거를 분명히 할 필요가 있다.

장기적으로는 생애과정에서 고령기에 진입하기 전부터 주된 일자리에서의 퇴직 이후를 준비할 수 있도록, 주된 일자리 재직 기간에 정기적으로 맞춤형 생애경력설계 서비스를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 새로운 것에 대한 적응이 쉽지 않은 고령기의 특성을 고려하면, 이직을 몇 개월 앞둔 시점의 단기간 교육이나 훈련을 통해서 새로운 업종이나 직종에 재취업할 역량을 획득하는 것이 쉽지 않다. 현실에서 주된 일자리 퇴직 이후 노동소득이 크게 감소하고, 불안정 일자리에 종사하는 고령자 비중이 증가하는

이유이다. 우리 사회는 이미 국민연금에서 의무적으로 노후를 준비하게끔 지원하고, 건강보험에서 정기적으로 건강검진을 요구하고 있다. 비슷한 방식으로, 주된 일자리 이후의 노동시장 참여를 미리 준비할 수 있도록 특정 기간에 의무적으로 전문적인 상담 서비스를 이용할 수 있도록 제도적으로 지원하면, 고령자의 경제활동 참여를 확대하는 데 있어서 근본적인 변화를 가져올 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권오봉·권혁(2011), 「고령자고용촉진제도의 사회법적 의미 : 고령자에 대한 기간제 근로계약을 중심으로」, 『법학연구』 52(4), pp.205~227.
- 김기선(2018), 「정년퇴직자의 ‘촉탁직 재고용 기대권’?」, 『월간 노동리뷰』 159, pp.88~92.
- 김대일(2021), 「정년 연장의 고용효과」, 『Korean Journal of Labor Economics』 44(2).
- 김동배·유병선·이은진(2013), 「근로노인의 근로만족이 생활만족도에 미치는 영향 : 자아존중감의 매개효과 검증」, 『노인복지연구』 60, pp.201~235.
- 김수연·허선(2010), 「준·고령 근로빈곤층과 청·장년 근로빈곤층의 빈곤 결정요인 비교연구」, 『노인복지연구』 47(1), pp.375~398.
- 김수영·하은솔·김영(2020), 「노동의 불안정성에 대한 다차원적 고찰 : 자발적 비정형 노동자의 사례를 통하여」, 『한국사회정책』 27(1), pp.89~127.
- 김은석·안준기·조성은·지은정·김진관·김민서·황기돈·전용일·박수경(2021), 『인구구조 변화에 따른 고령자고용촉진 제도 현황 및 개선 방안』, 한국고용정보원.
- 김재원(2004), 「1980년대 싱가포르 임금개혁의 특징」, 『국제지역연구』 8(2), pp.339~359.
- 김태완·이주미·정진욱(2015), 「노인의 빈곤과 우울에 관한 연구」, 『보건사회연구』 35(3), pp.71~102.
- 김형배(2018), 『노동법』(제26판), 박영사.
- 김희성(2019), 「정년퇴직 후 촉탁직 취업(재고용)에 대한 기대권 인정여부」, 『강원법학』 56, pp.427~450.
- 남재량(2018), 『정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구』, 한국노동연

구원.

- 남재량·김선빈·장용석·한종석(2021), 『주된 일자리 중고령층 노동시장 연구』, 한국노동연구원.
- 노호창(2023), 「한국의 고령자 고용에 있어서 법적·정책적 대응」, 『한일노동법포럼자료집』.
- 박경하(2011), 「우리나라 중고령자의 은퇴과정 유형화 연구: 다양성과 불평등 중심으로」, 『사회복지연구』 42(3), pp.291~327.
- 박미현(2015), 「노년층 임금근로자의 직무만족도에 영향을 미치는 요인」, 『한국인간복지실천연구』 15, pp.89~109.
- 박종희(2018), 「정년제와 정년 이후 고용관계 형성에 관한 쟁점 연구」, 『노동법포럼』 25, pp.153~182.
- 박종희·김미영·강선희·차동욱(2008), 『고령자 고용촉진을 위한 노동시장법제 개선방안 연구』, 고용노동부.
- 박준식(1997), 「싱가포르의 국가조합주의적 노사관계에 대한 고찰」, 『동남아시아연구』 5, pp.123~148.
- 배준호·김규판·김명중·문성현·임현정·선우덕·오현석·전영수·정성춘·정형선·조성호·최동원(2018), 『일본의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원.
- 백승호(2014), 「서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석」, 『한국사회정책』 21(2), pp.57~90.
- 서정희·이지수(2015), 「서비스 부문에서의 불안정 노동의 메커니즘: 업종별 시장 구조와 비정규 고용」, 『사회복지연구』 46(1), pp.283~314.
- 신현구(2014), 「중고령 저임금근로 현황과 특성」, 『노동리뷰』, pp.20~36.
- 안주엽·오선정·최세림·이승호·신선호(2021), 『생애노동과 행복의 패널 분석』, 한국노동연구원.
- 오학수(2023), 「일본의 고령자 고용의 실태와 정책」, 한국노동연구원 일본출장 세미나 발표자료, 2023. 9. 21.
- 유호선·박주완·유현경(2015), 『우리나라 중·고령자들의 노동시장 특성과 국민연금제도 가입 확대방안』, 국민연금연구원.
- 윤하림·홍백의(2020), 「한국 중·장년층 남성의 노동생애 불안정은 보편화

- 되고 있는가?: 세대 및 학력 간 노동궤적 비교를 중심으로」, 『사회복지정책』 47(2), pp.31~58.
- 이기쁨·지상훈(2022), 『2022 KLI 비정규직 노동통계』, 한국노동연구원.
- 이병훈·김은경·송리라(2022), 「헤도닉 가중치 및 불안정 강도를 활용한 불안정 노동의 다차원적 분석」, 『한국사회정책』 29(1), pp.49~77.
- 이병희(2021), 「중고령자 계속고용 촉진의 필요성과 지원 방안」, 『노동리뷰』, pp.40~53.
- 이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영(2021), 『고령자 고용지원 정책의 국가 비교 연구』, 한국노동연구원.
- 이승호·이병희·이원진·조영민(2022), 『근로빈곤의 구조 변화와 정책 대응』, 한국노동연구원.
- 이승호·이원진·김수영(2020), 『고령 노동과 빈곤』, 한국노동연구원.
- 이승호·진성진·정영훈·조영민(2022), 『고령자 고용 활성화 대책의 고용 효과: 주된 일자리 계속고용을 중심으로』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 이지인·주은선(2020), 「노인되기와 빈곤-빈곤 궤적의 연령집단 차이를 중심으로」, 『한국융합학회논문지』, 11(5), pp.261~273.
- 장영석(2023), 『노동조합활동을 할 때 알아야 할 노동법 해설』 (비공개).
- 장지연·이혜정(2008), 「중·고령자의 근로생애 유형: 사건계열분석기법을 이용한 취업력 분석」, 『노동리뷰』 6, pp.76~86.
- 장지연·홍민기(2022), 「노동패널조사에서 특수고용종사자의 고용 형태 응답」, 『패널자료 품질개선 연구(XII)』, pp.86~96.
- 전예지(2022), 「중·고령자가 경험하는 불안정노동은 성별에 따라 분절적으로 나타나는가?」, 『노인복지연구』, 77(1), pp.69~97.
- 전예지·홍경준(2020), 「일자리의 질이 고령 근로자의 생활만족도에 미치는 영향」, 『사회복지정책』 47(2), pp.117~142.
- 정윤경(2016), 「중고령 근로자의 직무특성과 우울증상, 주관적 건강의 관계」, 『노인복지연구』 71(3), pp.279~304.
- _____ (2021), 「고령근로자의 고용불안정 상태, 고용불안과 우울증상의 관계」, 『한국사회복지교육』 53, pp.1~25.

- 정혜윤(2022), 『일본의 정년정책 : 한국과 비교의 관점에서』, 국회미래연구원.
- _____ (2022), 『정년제도의 정책과정 : 한국과 일본의 비교사례분석』, 국회미래연구원.
- _____ (2023), 「정년제도와 개선과제」, 『Futures Brief』, 국회미래연구원.
- 조미라(2017), 「일-생활 균형 관점에서 본 한국 가구의 노동시간 유형화 연구 : 기혼부부의 시간일지를 결합한 배열분석」, 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 조보배 · 최요한(2018), 「고령자의 근로여부가 빈곤에 미치는 영향 : 고용보험 신규가입연령 상한기준을 중심으로」, 『보건사회연구』 38(1), pp.64~87.
- 조완신 · 윤석화 · 우성남(2020), 「취업 노인의 일자리 만족도 변화의 영향요인」, 『문화산업연구』 20(2), pp.63~72.
- 주은선(2022), 「적정 노후보장을 위한 공적연금 개혁방안-기초연금과 국민연금의 역할 정립」, 『사회복지정책』 49(3), pp.87~119.
- 차선화 · 문다슬(2022), 「고용 불안정성이 우울에 미치는 영향 : 불안정 고용의 다차원적 개념을 중심으로」, 『한국콘텐츠학회논문지』 22(4), pp.677~688.
- 통계청(2023), 『2023 고령자 통계』.
- 한신실(2018), 「이행노동시장과 중고령자의 노동경력」, 『한국사회복지정책학회 춘추계학술대회』, pp.411~432.
- 한요셉(2019), 「60 세 정년 의무화의 영향 : 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로」, 『KDI 정책연구시리즈』, pp.1~95.
- 한국경영자총협회(2023), 「고령자 계속고용정책에 대한 기업 인식조사 결과」.
- 황선웅(2022), 「인구집단별 비정규직 비중과 코로나19 위기 중 고용 증가율 간 관계 : 이중 차분 사건 연구 방법론을 이용한 고빈도 분석」, 『인문사회과학연구』 23(4), pp.333~355.
- 홍백의 · 김혜연(2010), 「중, 고령자의 고용형태별 퇴직과정 유형과 그 결정요인에 관한 연구」, 『한국사회정책』, 17(1), pp.291~319.

独立行政法人 労働政策研究・研修機構(2019), 「高年齢者の雇用に関する調査」, 노동정책연구·연수기구(2020), 「60대의 고용·생활조사 결과」 보도자료(4. 31.).

日本 内閣官房(2019), 「成長戦略実行計画」, 日本 内閣官房.

일본 퇴직자연합(2020), 「제14회 중앙집행위원회 확인」(2020. 11. 19.).

일본 퇴직자연합(2022), 「2022년도 근로조건조사」(2022. 6.).

일본 후생노동성(2022), 「고연령자고용현황 등 보고」(2022. 6.).

Allan, B. A., Autin, K. L., and Wilkins-Yel, K. G.(2021), “Precarious work in the 21st century : A psychological perspective,” *Journal of Vocational Behavior* 126, pp.103~491.

Benach, J., Vives, A., Amable, M., Vanroelen, C., Tarafa, G., and Muntaner, C.(2014), “Precarious employment : understanding an emerging social determinant of health,” *Annual Review of Public Health* 35, pp.229~253.

Blustein, D. L., Perera, H. N., Diamonti, A. J., Gutowski, E., Meerkins, T., Davila, A., and Konowitz, L.(2020), “The uncertain state of work in the US : Profiles of decent work and precarious work,” *Journal of Vocational Behavior* 122, pp.103~481.

Börsch-Supan, A., Hanemann, F., Beach, B., Halimi, D., Harding, S., van der Waal, M., and Staudinger, U. M.(2021), “Older adults’ integration in the labour market : A global view,” *Ageing & Society* 41(4), pp.917~935.

Burgess, J., and Campbell, I.(1998), “The nature and dimensions of precarious employment in Australia,” *Labour & Industry : a journal of the social and economic relations of work* 8(3), pp.5~21.

Chew, H. M.(2021), “Statutory retirement age still needed, says Manpower Minister as Bill passed for higher retirement and re-employment ages,” Channel NewsAsia 0 2021. 11. 2. 05 : 51 SCT(Updated : 2021. 11. 2. 22:34 SGT). <https://www.channelnewsasia.com/singapore/>

- retirement-reemployment-ages-older-workers-manpower-minister-tan-see-leng-2285771
- Cunico, K., Lim, Y., and Han, J.(2017), “Ploughing on : The faces and insecurities of Singapore’s elderly working poor,” Channel News Asia. <https://www.channelnewsasia.com/cna-insider/ploughing-faces-and-insecurities-singapores-elderly-working-poor-1014426>
- Debroux, P.(2022), “Employment of senior workers in Japan,” *Contemporary Japan* 34(1), pp.58~86.
- Deputy Prime Minister(DPM) and Minister for Finance(MOF). BUDGET 2020 -ADVANCING AS ONE SINGAPORE.
- ECD(2021), “Pensions at a Glance 2021 : OECD and G20 Indicators,” OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- Fadhil, A.(2022), “Journeys of Strength : An Appreciative Study of Older Workers in Singapore,” University of Adelaide, School of Education Thesis(Ph.D.).
- Gee, C., Arivalagan, Y., and Fengqing, C.(2019), “Singapore Perspectives 2018 Together,” *Institute of Policy Studies*, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd : Singapore.
- Haines III, V. Y., Doray-Dermers, P., and Martin, V.(2018), “Good, bad and not so sad part-time employment,” *Journal of Vocational Behavior*, 104, pp.128~140.
- Hamaaki, J., Hori, M., Maeda, S., and Murata, K.(2012), “Changes in the Japanese employment system in the two lost decades,” *ILR Review* 65(4), pp.810~846.
- Heok, K. E.(2021), “Towards ageing well : Planning a future-ready Singapore,” Centre for Liveable Cities, Singapore.
- Higgins, P., and Vyas, L.(2018), “The policies, practices and predicaments of senior employment in Hong Kong and Singapore,” *Ageing & Society* 38(8), pp.1715~1739.
- Hock, K. S., Ser, T. E., and Teng, Y. M.(2013), “National Survey of Senior

- Citizens 2011,” *the Institute of Policy Studies*, Lee Kuan Yew School of Public.
- Hofäcker, D., Schröder, H., Li, Y., and Flynn, M.(2016), “Trends and determinants of work-retirement transitions under changing institutional conditions : Germany, England and Japan compared,” *Journal of Social Policy* 45(1), pp.39~64.
- ILO(2023), “World Employment and Social Outlook : The value of essential work,” International Labour Office : Geneva.
- Jetha, A., Martin Ginis, K. A., Ibrahim, S., and Gignac, M. A.(2020), “The working disadvantaged : the role of age, job tenure and disability in precarious work,” *BMC public health* 20, pp.1~12.
- Ko, H.(2018), “Holistic framework for harnessing an ageing workforce in Singapore,” Sakamoto, A. and J. Sung (eds), *Skills and the future of work : Strategies for inclusive growth in Asia and the Pacific*, ILO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Koranyi, I., Jonsson, J., Ronnblad, T., Stockfelt, L., and Bodin, T.(2018), “Precarious employment and occupational accidents and injuries a systematic review,” *Scandinavian journal of work, environment & health* 44(4), pp.341~350.
- Lain, D., Airey, L., Loretto, W., and Vickerstaff, S.(2019), “Understanding older worker precarity : the intersecting domains of jobs, households and the welfare state,” *Ageing & Society* 39(10), pp.2219~2241.
- Lanza, S. T., and Rhoades, B. L.(2013), “Latent class analysis : an alternative perspective on subgroup analysis in prevention and treatment,” *Prevention Science* 14(2), pp.157~168.
- Lewchuk, W., Clarke, M., and De Wolff, A.(2008), “Working without commitments : precarious employment and health,” *Work, employment and society* 22(3), pp.387~406.
- Livanos, I., and Nuñez, I.(2017), “Early exit or longer stay? The effect of

- precarious employment on planned age of retirement,” *Personnel Review* 46(8), pp.1571~1589.
- Ministry of Labour Singapore(1997), “Report of the Tripartite Committee on the extension of the retirement age,” <https://eresources.nlb.gov.sg/printheritage/detail/b6069552-bd39-4ac5-bcab-87ba304830e5.aspx>
- Ministry of Manpower Singapore(2012), “Retirement and Re-employment Practices, 2011,” Manpower Research and Statistics Department, Ministry of Manpower
- _____ (2019), “Strengthening support for older worker,” Manpower Research and Statistics Department, Ministry of Manpower
- _____ (2022), “Fair Employment Practices1,” Manpower Research and Statistics Department. Ministry of Manpower.
- _____ (2023), “Fair Employment Practices1,” Manpower Research and Statistics Department. Ministry of Manpower.
- Ministry of Trade and Industry Singapore(2017), “Economic Survey of Singapore First Quarter 2017,” <https://www.mti.gov.sg/Resources/Economic-Survey-of-Singapore/2017/Economic-Survey-of-Singapore-First-Quarter-2017>.
- Moriguchi, C., and Ono, H.(2006), “Japanese lifetime employment : A century’s perspective,” In *Institutional change in Japan*, pp. 164~188 .
- Moriyama, T.(2022), “Why Does the Older Population in Japan Work So Much?,” *Japan Labor Issues* 6(39), pp.20~26
- Muthén, B., and Muthén, L. K.(2000), “Integrating person-centered and variable-centered analyses : Growth mixture modeling with latent trajectory classes,” *Alcoholism : Clinical and Experimental research* 24(6), pp.882~891.
- National Trades Union Congress(2016), “Understanding Re-employment singapore,” <https://www.ntuc.org.sg/wps/wcm/connect/09e9edba>

-cac1-4094-a047-307481d2c6e5/Reemployment+guidebook+FINA
L2.pdf?MOD=AJPERES

- Ng, I. Y. H., Ng, Y. Y., and Lee, P. C.(2018), “Singapore’s restructuring of low wage work : Have cleaning job conditions improved?,” *Economic and Labour Relations Review* 29(3), pp.308~327.
- Ng, I. Y.(2013), “Social welfare in Singapore : Rediscovering poverty, reshaping policy,” *Asia Pacific Journal of Social Work and Development* 23(1), pp.35~47.
- _____(2015), “Being poor in a rich “nanny state” : Developments in Singapore social welfare,” *The Singapore Economic Review* 60(03), pp.1~17.
- _____(2020), “Low wage work : Trends and possibilities. Working with low income families through the life course,” *Challenges to social services*, pp.77~90.
- Ng, K. H., Teo, Y. Y., Neo, Y. W., Maulod, A., Chok, S., and Wong, Y. L. (2021), “What people need in Singapore : A household budgets study,” <https://whatsenough.sg/key-findings-mis2021/>
- O’Donnell, M. L., Schaefer, I., Varker, T., Kartal, D., Forbes, D., Bryant, R. A., and Steel, Z.(2017), “A systematic review of person-centered approaches to investigating patterns of trauma exposure,” *Clinical psychology review* 57 pp.208~225.
- Ogawa, N., Mason, A., Chawla, A., & Matsukura, R.(2010), “Japan’s unprecedented aging and changing intergenerational transfers,” In *The economic consequences of demographic change in East Asia*, University of Chicago Press, pp.131~160.
- Oka, M., and Kimura, T.(2003), “Managing an Ageing Labour Force : The Interplay between Public Policies and the Firm’s Logic of Action— The Case of Japan,” *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice* 28, pp.596~611.
- Ong, J.(2021). “MPs call for more support for older workers in debate on

- proposed raising of retirement and re-employment ages,” <https://www.todayonline.com/singapore/mps-call-more-support-older-workers-debate-proposed-raising-retirement-and-re-employment>.
- Phang, H. S.(2011), “Population Aging And Productivity in Asian Countries : A Synopsis,” *Population Aging and Productivity in Asian Countries*.
- Priscilla D. Allen, Waldo C. Klein(2011), “Productive Challenges and Opportunities in Work and Retirement : Background from the USA,” *Population Aging and Productivity in Asian Countries*, pp.13~28.
- Rajah, M.(2019), “From Third World to First’ : A Case Study of Labor Laws in a Changing Singapore,” *Labor Law Journal* 70(1), pp.42~63.
- Rodgers, G.(1989), “Precarious Work in Europe : The State of the Debate,” In Rodgers, G. & Rodgers, J.(Eds.), *Precarious Jobs in Labour Market Regulation*, International Labour Organisation.
- Sciubba, J. D., and Chen, C. K.(2017), “The politics of population aging in Singapore and Taiwan : a comparison,” *Asian Survey* 57(4), pp.641~664.
- Seow, J.(2020), *National Wages Council urges more firms to adopt flexible wage system*, (2020. 10. 17. 05 : 00 SGT), The Straits Times, <https://www.straitstimes.com/singapore/jobs/nwc-urges-more-firms-to-adopt-flexible-wage-system>
- Singapore Management University Centre for Research on Successful Ageing(2023), “Concerns over the Cost of Living among Older Adults in Singapore.”
- Spurk, D., Hirschi, A., Wang, M., Valero, D., and Kauffeld, S.(2020), “Latent profile analysis : A review and “how to” guide of its application within vocational behavior research,” *Journal of Vocational Behavior* 120, 103445.
- Sun, Y., and Usui, E.(2023), “The Effectiveness of Flexible Retirement in

- Promoting Older Workers' Employment : Evidence from Singapore,"
<https://ssrn.com/abstract=4401572>
- Tan, S.-A.(2021), "Debate on retirement, re-employment age and CPF :
Four issues MPs raised,"(2021. 11. 1. 22 : 07 SGT), The Straitstimes.
<https://www.straitstimes.com/singapore/politics/debate-on-retirement-re-employment-age-and-cpf-four-issues-mps-raised>
- Taniuchi, M.(2013), "A Policy Study on Japan's Workplace," *早稲田商学*
437, pp.113~145.
- Thang, L. L.(2011), "Population aging, older workers and productivity
issues : the case of Singapore," *Journal of Comparative Social
Welfare* 27(1), pp.17~33.
- Thian, W. L.(2019), "How to be Singaporean : Becoming global national
citizens and the national dimension in cosmopolitan openness,"
Globalisation, Societies and Education 17(4), pp.500~515.
- Tompa, E., Scott-Marshall, H., Dolinschi, R., Trevithick, S., and
Bhattacharyya, S.(2007), "Precarious employment experiences and
their health consequences : towards a theoretical framework,"
Work 28(3), pp.209~224.
- Tripartite Workgorup on Older Workers(2019), "Strengthening Support for
Older Workers," <https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/press-releases/2019/0819-tripartite-workgroup-on-older-workers-report.pdf>
- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
(ESCAP)(2022), "The Future of Employment in Malaysia, Singapore
and Thailand : Demographic and Labour Market Trends of Ageing
Societies in the Context of the Fourth Industrial Revolution," *Social
Development Policy Paper* 2023/1
- Vives, A., Amable, M., Ferrer, M., Moncada, S., Llorens, C., Muntaner, C.,
and Benach, J.(2010), "The Employment Precariousness Scale
(EPRES) : psychometric properties of a new tool for epidemiological

- studies among waged and salaried workers,” *Occupational and Environmental Medicine* 67(8), pp.548~555.
- Weller, B. E., Bowen, N. K., and Faubert, S. J.(2020), “Latent class analysis : a guide to best practice,” *Journal of Black Psychology* 46(4), pp.287~311.
- Williams, G. A., and Kibowski, F.(2016), “Latent class analysis and latent profile analysis,” *Handbook of methodological approaches to community-based research : Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods* 15, pp.143~151.
- Wong, G.(2012), “Managing industrial relations through tripartism,” *Case Studies in Public Governance : Building Institutions in Singapore*,
- Woo, J. J.(2018), “Educating the developmental state : policy integration and mechanism redesign in Singapore’s SkillsFuture scheme,” *Journal of Asian public policy* 11(3), pp.267~284.
- Xu, J., Mehta, K. K., and Wan, D.(2023), “Lived experiences of the adjustment of older employees to re-employment in Singapore : A Bourdieusian perspective,” *Journal of Sociology* 59(1), pp.36~53.
- Yamada, A.(2010), “Labor force participation rates of older workers in Japan:impacts of retirement policy, steep age-wage profile, and unionization,” *Japanese Economy* 37(1), pp.3~39.

[부록 1] 실태조사 설문지

통계법 (제 33조 비밀의 보호)에 의거
본 조사에서 개인의 비밀에 속하는 사항은
엄격히 보호됩니다.

ID

LISTID

NO

고령자 고용 사업체 실태조사

안녕하십니까?

한국노동연구원은 고령자 고용정책 개선을 위한 고령자 고용 사업체 실태조사를 수행하고 있습니다. 본 연구에서는 고령자 고용 및 근로조건 관련 실태를 파악하고, 이에 기초하여 합리적이고, 효과적인 방법으로 고령자의 고용기간을 연장하기 위한 제도 개선 방안을 도출하고자 합니다.

설문내용 및 응답하신 내용에 대한 모든 사항은 통계법 제33조에 의거하여 철저히 보장되며, 모아진 설문지는 전국적으로 수집된 다른 설문지와 함께 통계목적으로만 이용됨을 약속드립니다. 아울러 선생님께서 답해주신 내용이 제도 개선을 위한 정책연구에 소중한 자료로 활용되도록 최선을 다하겠습니다.

조사결과가 소중한 정책자료로 반영될 수 있도록, 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다.

2023년 7월
한국노동연구원장

조사주관기관

조사수행기관



- ※ 본 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.
- ▶ 조사수행 : (주)아이알씨(서울 영등포구 국회대로70길 15-1)
- ▶ 담당자 : 박초롱 대리
- ▶ 회신처 : Tel: 02-6279-1924 / E-Mail: irc3@irc.ne.kr / Fax: 0505-909-8168

응답자 정보	사업체명		응답자명	
	응답자 부서		응답자 직책	
	전화번호		이메일/FAX	

- ※ 응답자 성명과 전화번호 등은 회신내용 확인을 위한 연락 시 필요한 사항이며, 외부에 공개되지 않습니다.
 ※ 본 조사의 결과는 통계법 제33조에 의거하여 비밀이 보장되며, 설문에 대한 모든 응답과 개인적인 사항은 철저히 무기명으로 처리되고, 통계분석의 목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다.

S 대상자 선정 및 사업체 일반 특성

SQ1. 2023년 6월 30일 기준으로, 귀사는 정규직 또는 비정규직 형태로 만 55세 이상의 고령자를 고용하고 있습니까?

- ① 예 ② 아니요 (☞ 조사종료)

SQ2. 2023년 6월 30일 기준으로, 귀사의 상시근로자 수는 몇 명입니까?

※ 고용형태와 관계없이 매월 60시간 이상 근무하는 근로자를 모두 포함해주세요.
 (회사와 직접 고용계약을 체결하지 않은 파견, 용역, 하청, 특고 등의 소속 외 근로자는 제외)

- ① 1-4인 (☞ 조사종료) ② 5-29인 ③ 30-99인
 ④ 100-299인 ⑤ 300인 이상

SQ3. 귀사는 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 일반기업 ② 공기업, 공공기관 ③ 민간 비영리기업

SQ4. 귀사의 업종은 무엇입니까?

- ① 제조업 ② 건설업
 ③ 도·소매업 ④ 운수·창고업
 ⑤ 숙박·음식점업 ⑥ 사업시설관리·사업지원·임대서비스업
 ⑦ 보건·사회복지서비스업 ⑧ 그 외 업종 (☞ 조사종료)

SQ5. 2023년 6월 30일 기준으로, 귀사에서 일하는 연령대별 근로자 수는 몇 명입니까?

※ 고용형태와 관계없이 매월 60시간 이상 근무하는 근로자를 모두 포함해주세요.

구분		만34세 이하	만35~49세	만50~54세	만55~59세	만60~64세	만65~69세	만70세 이상
전일제 정규직	남성							
	여성							
무기 계약직	남성							
	여성							
기간제 (전일제)	남성							
	여성							
기간제 파트타임 (시간제)	남성							
	여성							
소속 외 근로자	남성							
	여성							

[고용형태 설명]

- **전일제 정규직:** 직접 고용관계를 맺고, 고용기간이 미리 정해지지 않으면서 계속고용이 보장되고, 전일제로 하는 근로자 (무기계약직, 기간제, 파트타임 제외)
- **무기계약직:** 직접고용관계를 맺고, 고용기간이 미리 정해지지 않으면서 계속고용이 보장되고 전일제로 근무하지만, 임금과 복리후생 혹은 승진단계에서 정규직과 다른 근로자
- **기간제(전일제):** 일정한 기간으로 고용기간을 정하거나, 계약을 반복갱신하여 고용관계를 유지하는 자로, 전일제 근로자
- **기간제(파트타임):** 일정한 기간으로 고용기간을 정하거나, 계약을 반복갱신하여 고용관계를 유지하는 자로, 전일제 근로자보다 짧은 시간 근로하는 사람
- **기타 소속 외 근로자:** 회사와 직접 고용계약을 체결하지 않은 파견, 용역, 하청, 특고 등의 근로자

SQ6. 2022년 한 해 동안, 귀사의 신규채용 근로자 수는 몇 명입니까?

구분	만34세 이하	만35~49세	만50~54세	만55~59세	만60세 이상
2022년도	()명				

SQ7. 2022년 한 해 동안, 귀사에서 퇴사한 근로자 수는 몇 명입니까?

구분	만34세 이하	만35~49세	만50~54세	만55~59세	만60세 이상
2022년도	()명				

SQ8. 2022년 귀사의 연간 매출액은 얼마였습니까?

2022년 연간 매출액 ()백만원

SQ9. 귀사의 사업장 소재지는 다음중 어디입니까?

- ① 서울
- ② 부산
- ③ 대구
- ④ 인천
- ⑤ 광주
- ⑥ 대전
- ⑦ 울산
- ⑧ 세종
- ⑨ 경기
- ⑩ 강원
- ⑪ 충북
- ⑫ 충남
- ⑬ 전북
- ⑭ 전남
- ⑮ 경북
- ⑯ 경남
- ⑰ 제주

SQ10. 귀사에는 노동조합이 있습니까?

- ① 2개 이상 복수노조 있음
- ② 1개의 노조가 있음
- ③ 노조 없음

A 고령자 고용 제도 운영 및 고령 근로자 현황

A1. 귀사는 정년제를 운영하고 있습니까?

- ① 예
- ② 아니요 (☞ A2로 이동)

A1-1. 귀사는 언제 정년제를 도입하였습니까? ()년도

A1-2. 2023년 6월 30일 현재, 귀사의 정년은 몇 세입니까?
()세 (만 나이 기준)

A1-3. 귀사는 정년 후 재고용제도를 운영하고 있습니까?

- ① 예
- ② 아니요 (☞ A2로 이동)

A1-4. 정년 후 재고용된 근로자의 근로조건은 어떠합니까?

구분	재고용 전과 동일	재고용 이후 다른 조건
임금	①	②
근무시간	①	②
직무	①	②
기타 ()	①	②

A2. 귀사는 임금피크제도를 운영하고 있습니까?

- ① 예 ② 아니요 (☞ A3으로 이동)

A2-1. 임금이 감액되기 시작하는 연령은 몇 세입니까? 만 나이 기준으로 말씀해주세요.
만 ()세

A2-2. 임금피크제를 적용하는 기간 동안, 평균 임금감액률은 몇 %입니까?
평균 ()%

[예시]

- 임금피크제를 총 2년 적용하고, 1년차 감액률이 10%, 2년차 감액률이 20%인 경우, 평균 감액률은 15%가 됩니다.

A3. 다음은 고령 근로자 고용과 관련된 정부가 지원하는 보조금 제도입니다. 각 제도별로 문항을 응답해주세요.

구 분	A3-1. 제도를 알고 있습니까?		A3-2. (A3-1 ①선택 시) 지난 5년 간 해당 정책을 지원받은 적이 있습니까?		A3-3. (A3-2 ① 선택 시) 정부 지원에 대한 얼마나 만족하십니까?				
	알고 있다	모른다	있다	없다	매우 불만족	불만 족	보통	만족	매우 만족
1) 임금피크제 지원금 (2011~2018년)	①	②	①	②	①	②	③	④	⑤
2) 장년 근로시간단축 지원금 (2015~2019년)	①	②	①	②	①	②	③	④	⑤
3) 60세 이상 고령자 고용지원금 (~2020년)	①	②	①	②	①	②	③	④	⑤
4) 신중년 적합직무 고용장려금 (2018년~)	①	②	①	②	①	②	③	④	⑤
5) 고령자 계속고용장려금 (2021년~)	①	②	①	②	①	②	③	④	⑤
6) 고령자 고용지원금 (2022년~)	①	②	①	②	①	②	③	④	⑤

A4. 고령자 계속고용 현황에 대한 질문입니다.

(정년제 운영: A4-1, 정년제 미운영: A4-2/A4-3)

A4-1. (정년제를 운영하는 사업체만(A1=1)) 지난 5년 동안 귀사에서 정년에 도달하기 전에 퇴사한 50대 정규직 근로자(무기계약직 포함)가 있었습니까?

- ① 예 (명) ② 아니요 (B1로)

A4-1-1. 정년에 도달하기 전에 퇴사한 주된 이유는 무엇입니까? 주된 퇴사 이유별로 퇴사자 비중을 합이 100%가 되도록 적어 주십시오.

구분	퇴사한 이유	퇴사자 비중
자발적 퇴사	전직 또는 창업을 위해	()%
	학업, 육아, 건강 등 개인사정 때문에	()%
	임금, 근로시간, 직무 등에 대한 불만 때문에	()%
비자발적 퇴사	경영상 필요 또는 회사 불황으로 인한 인원감축	()%
	근로자의 업무상 과실로 인한 징계하고, 권고사직 또는 계약 파기	()%
구체적인 이유 모름		()%
기타 ()		()%
합계		100%

(응답 후 B1로)

A4-2. (정년제를 운영하지 않는 사업체만(A1=2)) 지난 5년 동안 귀사에서 60세 전에 퇴사한 50대 정규직 근로자(무기계약직 포함)가 있었습니까?

- ① 예 (명) ② 아니요 (A4-3으로)

A4-2-1. 60세 전에 퇴사한 주된 이유는 무엇입니까? 주된 퇴사 이유별로 퇴사자 비중을 합이 100%가 되도록 적어 주십시오.

구분	퇴사한 이유	퇴사자 비중
자발적 퇴사	전직 또는 창업을 위해	()%
	학업, 육아, 건강 등 개인사정 때문에	()%
	임금, 근로시간, 직무 등에 대한 불만 때문에	()%
비자발적 퇴사	경영상 필요 또는 회사 불황으로 인한 인원감축	()%
	근로자의 업무상 과실로 인한 징계하고, 권고사직 또는 계약 파기	()%
구체적인 이유 모름		()%
기타 ()		()%
합계		100%

B3. 55세 이상 고령자 고용 정보를 주로 어디에 게시하십니까?

- ① 일반취업 포털사이트
- ② 고령자 취업에 특화된 온라인 플랫폼(취업포털, 인터넷 카페, 밴드, 카카오톡 채널 등)
- ③ 지인에게 소개 부탁
- ④ 공공기관을 통한 취업 알선
- ⑤ 취업 박람회
- ⑥ 언론 매체(TV광고, 신문 등)
- ⑦ 기타 (구체적으로 기술 _____)

B4. 지난 한해(2022년) 동안, 전반적으로 귀사의 55세 이상 고령 근로자들은 주어진 업무를 적절하게 완수했습니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모르겠다
①	②	③	④	⑤	⑥

※ 2023년 신규 채용자라면, 2023년을 기준으로 응답해주세요.

B5. 귀사는 다음 해인 2024년 한 해 동안 55세 이상 고령자 신규채용을 어느 정도로 계획하고 있습니까?

- ① 올해(2023년) 전체 채용 계획보다 축소
- ② 올해(2023년) 전체 채용 계획과 유사
- ③ 올해(2023년) 전체 채용 계획보다 확대
- ④ 채용계획 없다

B6. 귀사에서는 아래와 같은 갈등 상황이 얼마나 자주 발생합니까?

	전혀 발생하지 않음	별로 발생하지 않음	보통이다	가끔 발생	자주 발생
1) 청년-고령 간 갈등	①	②	③	④	⑤
2) 고령 근로자 내 갈등	①	②	③	④	⑤

B7. 귀사는 국민연금 가입연령이 상향된다면*, 60세 이상 고령 근로자의 채용 규모를 줄이시겠습니까?

- ① 현행 채용 규모보다 축소 (B7-1로)
- ② 현행 채용 규모와 유사 (B8로)
- ③ 현행 채용 규모보다 확대 (B8로)
- ④ 잘 모르겠음 (B8로)

■ 2023년 현재 국민연금 가입상한연령은 만59세로, 60세 이상 근로자는 국민연금 의무가입대상이 아닙니다. 만약 국민연금 가입상한연령이 늘어나서 현재 고용하고 계신 60세 이상 고령 근로자가 국민연금 의무가입대상이 된다면, 급여의 9%인 국민연금 보험료를 사업자와 근로자가 4.5%씩 납입해야 합니다.

B7-1. (B7에서 ① 현행 채용 규모보다 축소 선택 시) 만약 가입연령 상향에 따라 근로자와 사업주가 부담하게 될 국민연금 보험료의 80%를 국가에서 지원한다면 고용 규모를 줄이시겠습니까?

- ① 예 (현행 고용 규모보다 축소) ② 아니요 (현행 고용 규모와 유사)

B8. 다음은 고령 근로자 고용 확대를 위해 기업에게 제공되고 있거나 제공될 수 있는 여러 유인책입니다. 귀하께서는 아래의 정책과 복지서비스가 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

	전혀 필요없다	필요없다	필요하다	매우 필요하다
1) 고용장려금(예: 인건비 지원, 대출금 지원, 세제 혜택)	①	②	③	④
2) 고용서비스 (예: 고령자 취업 박람회 지원, 구인업-구직 매칭 알선)	①	②	③	④
3) 직업능력개발훈련	①	②	③	④
4) 업종에 대한 규제 완화(예: 택시 요금 자율화)	①	②	③	④

C7. 귀 사업장 고령근로자들과의 안전보건정보 및 의사소통 관련 질문입니다. 해당란에 표시해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 고령근로자와 안전보건 상담을 실시한다	①	②	③	④	⑤
2) 안전보건관리규정을 새로 작성하거나 변경할 경우 고령근로자 의견을 반영한다	①	②	③	④	⑤
3) 산업안전보건위원회에서 심의·의결 사항을 고령근로자들에게 전달하고 있다	①	②	③	④	⑤
4) 고령근로자들이 산업안전보건 관련해서 건의하면 수용하는 편이다	①	②	③	④	⑤
5) 안전/보건 관리자가 현장에서 안전보건 조치를 취할 경우 고령근로자들은 협조적이다.	①	②	③	④	⑤

C8. 귀 사업장에서 고령근로자 신규 채용 시 아래의 사항들에 대해 배려하고 있습니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 신규채용 시 별도의 교육	①	②	③	④	⑤
2) 근로조건 고려(휴식시간/공간, 일정조정 등)	①	②	③	④	⑤
3) 작업부담 경감(작업속도, 업무량, 업무강도 등)	①	②	③	④	⑤
4) 인간공학적 조치(적절한 의자/작업대/공구 등)	①	②	③	④	⑤
5) 사고예방 조치(추락/전도방지, 밝은조명 설치 등)	①	②	③	④	⑤

C9. 귀 사업장에서 고령근로자들을 위해 근로조건(휴식시간, 공간, 일정조정 등)에 대한 구체적인 배려 정도를 응답해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 작업내용을 미리 알려주고, 사전준비할 수 있도록 한다	①	②	③	④	⑤
2) 적당한 휴식시간을 주고 있다	①	②	③	④	⑤
3) 작업장에서 휴식 가능한 공간을 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
4) 몸의 컨디션에 따른 근무일정 조정이 용이하다	①	②	③	④	⑤

C10. 귀 사업장에서 고령근로자들의 작업부담 관련한 구체적인 배려 정도를 응답해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 연령을 고려하여 업무 내용·강도·시간 등을 조정한다	①	②	③	④	⑤
2) 업무배치에 있어서 본인의 의향을 반영하고 있다	①	②	③	④	⑤
3) 업무량 설정에서 본인 의견을 반영하고 있다	①	②	③	④	⑤
4) 작업자 본인이 업무량변화를 확인할 수 있도록 하고 있다	①	②	③	④	⑤
5) 재빠른 판단과 행동을 요하는 작업이 없도록 하고 있다	①	②	③	④	⑤
6) 자율적으로 작업 페이스나 양을 조절할 수 있도록 하고 있다	①	②	③	④	⑤
7) 강한 근력/장시간 근력을 요하는 작업을 줄이고 있다.	①	②	③	④	⑤
8) 고도의 주의집중이 필요한 작업은 작업 후 휴식시간을 배려한다	①	②	③	④	⑤

C11. 귀 사업장에서 고령근로자들의 작업부담 관련한 구체적인 배려 정도를 응답해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 작업기기·서류와 작업장 게시물, 디스플레이(표시화면) 등을 보기 쉽게 지원한다	①	②	③	④	⑤
2) 작업장과 통로·계단 등에도 적절한 조도가 확보되어 이동의 편의를 제공한다	①	②	③	④	⑤
3) 소음을 줄이기 위해서 환경을 개선한다	①	②	③	④	⑤
4) 고온·한랭한 작업환경을 피하려고 노력한다	①	②	③	④	⑤

C12. 귀 사업장에서 고령근로자의 안전과 건강을 위한 배려 정도를 응답해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 될 수 있는 한 위험한 작업장의 업무를 줄이고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 떨어짐·넘어짐 방지를 위해 비계·사다리 등을 사용하는 경우에는 안전한 것을 사용하게 한다.	①	②	③	④	⑤
3) 위험을 충분히 인지하도록 고지하고 있다	①	②	③	④	⑤
4) 다루는 물건의 무게를 한눈에 알 수 있도록 (중량물의 색 표시 등) 하고 있다	①	②	③	④	⑤
5) 요통예방을 위한 교육과 훈련을 적극적으로 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
6) 건강 유지를 위한 운동, 영양, 휴식에 관한 조언을 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
7) 대사증후군(고혈압, 당뇨, 고지혈증 등)에 대한 건강지도·건강교육을 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
8) 건강상태를 배려하여 작업배치를 하고 있다	①	②	③	④	⑤

Q. 향후 고령자 고용 실태와 관련하여 한국노동연구원에서 추가로 심층 인터뷰를 진행하고자 합니다. 귀하께서는 향후 진행될 인터뷰에 응하실 의향이 있으십니까? (인터뷰 진행 관련해서는 추후 다시 개별적으로 연락드릴 예정입니다.)

- ① 예
- ② 아니요

설문조사에 참여해 주셔서 감사드립니다. 응답주신 사항은 소중한 자료로 활용하겠습니다.

조사 참여에 대한 감사의 의미로 **모바일 상품권**을 보내드릴 예정입니다. 상품권 발송과 설문지 누락항목에 대한 보완조사를 위해 귀하의 휴대폰 번호를 수집하고자 합니다. 이에 동의하시는 경우 아래 '동의' 부분에 체크 후 휴대전화 번호를 기입해 주시기 바랍니다. 동의하지 않는 경우 답례품을 보내드릴 수 없음을 양지해 주시기 바랍니다.

[개인정보 수집·이용에 관한 동의]

- 수집목적 : 설문조사 답례품 발송 및 설문지 누락항목에 대한 보완조사
- 수집항목 : 성명, 휴대전화 번호
- 보유기간 : 답례품 발송 후, 즉시 삭제

동의 (성명 _____ 휴대전화 번호 _____) 비동의

(※ 답례품은 조사완료 후 일괄 발송될 예정이며 재발송이 불가하니 휴대전화번호를 정확하게 기재하여 주십시오.)

● 끝까지 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ●

[부록 2] 고령자고용촉진법의 변천 과정

1. 법률 제4487호, 1991.12.31., 제정

가. 제정배경

제13대 국회에서 평균수명의 연장 등으로 인구구성에 있어 고령자가 차지하는 비율이 증가하고 있음에도 이들의 취업이 저조하며 산업인력의 부족현상이 심각해지고 있는 점 등을 고려하여 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 이인제, 김병룡 의원 등 2인이 1991년 11월 21일 고령자고용촉진법안(의안번호 131420)을 대표발의하였다.

나. 입법 경과

노동위원회에서는 본 법안을 1991년 12월 4일 제7차 노동위원회에 상정하여 발의의원의 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 법안심사소위원회에 회부하여 보다 심도 있는 심의를 한 후 동년 12월 9일 제8차 노동위원회에서 법안심사소위원회의 심사보고를 토대로 하여 심사한 결과, 일부 수정하기로 하고⁶⁸⁾ 나머지 부분은 원안대로 의결하였다. 이 위원회 수정안은 1991년 12월 16일 제156회 국회 본회의를 통과하여 정부에 이송된 후 1991년 12월 31일 법률 제4487호로 공포되었다. 이로써 고령자가 그 능력에 적합한 직종에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 일반적인 노동자의 능력에 적응한 직업에 취업할 기회를 부여하는 것을 도모하는 「직업안정및고용촉진에관한법률」(현행 직업안정법)의 특별법적 위치에 두었다.

68) 고령자 고용촉진을 위하여 세제지원 이외에 기준고용률을 초과하여 고령자를 고용하는 사업주에게 예산 범위 안에서 일정기간 고용지원금을 지급할 수 있도록 하고, 고용지원금 지급기준 등에 관한 사항은 노동부장관이 정하도록 추가하였다(안 제14조제2항 및 제3항). 국회의안정보시스템 누리집 참조. <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=012085>. 2023.10.28. 최종 확인.

다. 제정법률안의 구성 및 주요 내용

제정법률안은 전문 5장, 25개조, 부칙으로 구성되어 있으며 주요 내용은 다음과 같다.

① 정부는 고령자의 고용에 관하여 사업주 및 국민 일반의 이해를 높이고 고령자의 고용촉진 및 직업안정을 도모하기 위하여 필요한 종합시책을 추진하도록 함.

② 사업주는 고령자의 능력개발 및 향상과 작업시설 및 업무의 개선을 통하여 고령자에게 그 능력에 상응한 고용의 기회를 제공함과 아울러 정년연장 등의 방법으로 고령자의 고용확대에 노력하도록 함.

③ 노동부장관은 고령자의 고용촉진을 위하여 구인 및 구직정보의 수집·제공, 고령자에 대한 직업훈련을 실시하고, 사업주에 대하여 고령자의 고용관리에 관한 상담·자문 등 지원과 직업훈련 및 시설개선을 위한 비용의 보조 등을 실시할 수 있도록 함.

④ 노동부장관은 고령자에 대한 직업지도와 취업알선을 실시하고 이를 위하여 직업지도관을 지명하며 고령자고용정보센터를 운영하는 등 관련 행정조직과 시설을 정비하며, 무료직업소개사업의 허가를 받은 비영리법인 또는 공익단체 중에서 고령자인재은행을 지정하여 필요한 지원을 할 수 있도록 함.

⑤ 일정 규모 이상인 사업의 사업주에게는 대통령령으로 정하는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력할 의무를 지우고 이를 위하여 노동부장관은 이행계획의 제출을 요청하거나 계획의 변경 또는 적정한 실시를 권고할 수 있도록 하며, 기준고용률을 초과하여 고령자를 고용한 사업주에 대하여 세제지원을 할 수 있도록 함.

⑥ 노동부장관은 직업안정위원회의 심의를 거쳐 고령자 및 준고령자의 취업에 적합한 직종을 선정하고 이를 홍보·보급하며 관련 자료를 조사·연구하여 배포하도록 함.

⑦ 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 및 정부출연기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 고령자의 취업에 적합한 직종에 고령자 및 준고령자를 우선적으로 채용하도록 하고 사업주에 대하여서도 우선채용에 노력할 의무를

지우도록 함.

⑧ 국가 등과 사업주의 고령자 또는 준고령자 채용실적이 부진한 경우 노동부장관은 그 고용확대를 요청할 수 있도록 하고 이에 따르지 아니한 자에 대하여 그 내용을 공표하거나 정부의 고용 관련 서비스의 제공을 중단할 수 있도록 함.

⑨ 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 60세 이상이 되도록 노력하고 노동부장관은 정년이 현저히 낮은 일정 규모 이상의 사업주에 대하여 정년연장에 관한 계획의 제출을 요청하거나 그 변경을 권고하며 필요한 지원을 할 수 있도록 함.

⑩ 사업주는 정년퇴직자의 재고용에 노력하도록 하며 정년퇴직자의 재고용에 있어서는 퇴직금과 연차유급휴가일수 계산에 필요한 계속근로기간 산정에 관하여 근로기준법에 대한 특례를 인정하고 임금의 결정을 종전과 달리할 수 있도록 함.

⑪ 노동부장관은 고령자의 고용촉진을 위하여 필요한 경우 사업주에게 보고를 하게 하거나 관련 공무원으로 하여금 출입, 검사를 할 수 있도록 함.

라. 제정법률안에 대한 문제점

전반적으로 「고령자고용촉진법안」은 불이행 사업주에 대한 직접적인 제재와 강제성이 결여되어 있기 때문에 강력한 실효성 확보가 어려울 것으로 보이고, 정년퇴직자를 재고용할 경우 근로기준법상의 특례를 인정하게 되어 사업주 측에서는 노동자의 정년연장을 하지 않으려고 할 것이기 때문에 이에 대한 보완조치가 필요하다고 보았다.⁶⁹⁾

69) 국회 노동위원회, 『고령자고용촉진법안 심사보고서』(1991. 12.), pp.18~19.

2. 2002. 12. 30., 일부개정(법률 제6849호, 시행 2003. 3. 31.)

가. 제안이유

우리 사회의 급속한 고령화로 인하여 고령인구의 경제활동 참여 확대와 이를 통한 산업인력의 안정적 확보가 사회·경제적 과제로 대두되고 있어, 고령자의 고용촉진기반 구축이 긴요한 실정이므로 고령자 등임을 이유로 정당한 이유없이 차별을 하지 못하도록 하고 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 경우 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있도록 하는 등 고령자 고용기반 및 사업주 지원제도를 확대하여 고령자의 고용안정 및 고용촉진을 도모하기 위한 제도를 개선·보완하려는 것이었다.

나. 입법경과

① 제234회 국회(정기회) 환경노동위원회 제1차 법안심사소위원회(2002.10.30)에서 2000년 11월 20일 정부로부터 제출된 「고령자고용촉진법중개정법률안」⁷⁰⁾을 심사한 결과, 그 내용을 추가 보완하여 위원회 대안으로 제안하기로 하고, 정부가 제출한 고령자고용촉진법중개정법률안은 본회의에 부의하지 아니하기로 하였다.

② 제234회 국회(정기회) 제11차 위원회(2002.11.1)는 법안심사소위원회의 심사결과를 받아들여 「고령자고용촉진법중개정법률안」을 위원회 대안(의안번호 161963)으로 심사·의결하였다.

③ 2002년 11월 8일 제234회 국회(정기회) 제14차 본회의를 통과하여 2002년 12월 30일 법률 제6849호로 공포되었다.

70) 정부제출안(의안번호 160354)은 현행 노동부 예고인 「고령자인재은행운영·관리및고고보조지침」에 따라 운영 중인 고령자인재은행의 인력·시설기준, 지정신청, 지정취소 등에 관한 법적 근거를 마련하고, 준·고령자 적합직종에 우선적 채용의무가 있는 정부투자기관의 범위를 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 기관으로 개정하려는 것으로, 노동부 예규로 운용하던 것을 법으로 상향 규정하여 법적 근거를 명확히 하고, 또한 해석상 논란이 될 수 있는 정부투자기관의 범위를 명확히 하려는 취지이다.

다. 주요 개정 내용

- ① 사업주가 근로자를 모집·채용 또는 해고를 함에 있어 정당한 이유없이 고령자 또는 준고령자임을 이유로 차별하지 못하도록 함(법 제4조의2 신설).
- ② 고령자인재은행의 운영에 필요한 지정기준·절차·취소의 요건에 관한 사항을 규정함(법 제11조 및 제11조의2 신설).
- ③ 노동부장관은 고령자의 고용촉진을 위하여 사업주에게 고용보험기금으로도 지원할 수 있도록 함(법 제14조제2항).
- ④ 고령자 우선고용직종에 대한 우선고용의무 대상기관을 정부출자·위탁기관까지 확대함(법 제16조).
- ⑤ 정년퇴직자를 재고용하거나 이들의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에 대하여는 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있도록 함(법 제21조의2 신설).

3. 법률 제8116호, 2006. 12. 28., 일부개정(시행 2007. 6. 29.)

가. 개정이유

고령사회에 대비한 고령인력의 활용 증진을 위하여 고령자고용촉진기본계획을 5년마다 수립하도록 하고, 고령자의 고용안정 및 고용확대를 위한 각종 지원제도를 도입하려는 것이다.

나. 입법경과

① 제262회 국회(정기회) 환경노동위원회 제1차 법안심사소위원회(2006. 9. 13)에서 2005년 4월 8일 안명옥의원이 대표발의한 「고령자고용촉진법 일부개정법률안」(의안번호 171614), 2006년 1월 12일 정부가 제출한 「고령자고용촉진법 일부개정법률안」(의안번호 173767)을 심사한 결과 그 내용을 통합·보완하여 위원회 대안으로 제안하기로 하고, 위 2건의 법률안은 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하였다.

② 제262회 국회(정기회) 제1차 환경노동위원회(2006. 9. 15)는 법안심사 소위원회의 심사결과를 받아들여 「고령자고용촉진법 일부개정법률안」을 위원회 대안(의안번호 175524)으로 심사·의결하였다.

〈표 1〉 대안반영 폐기법안

대표 발의자 (의안번호)	발의일 (제출일)	주요 내용
안명옥 (171614)	2005.4.8.	① 우선고용직종에 대한 고용(안 제16조): 우선고용직종에 대한 기준고용률에 따른 고용 ② 정년보장에 따른 고용연장(안 제20조의2): 정년 이전에 퇴직할 경우 정년연장, 임금 등에 관하여 협의할 수 있고, 협의시 임금감액률이 적정하게 유지되도록 함 ③ 정년보장과 정년퇴직자의 재고용에 따른 지원(안 제21조의2): 정년보장 또는 정년퇴직자 재고용시 사업주에게 장려금 지급
정부제출 (173767)	2006.1.12.	① 기준고용률을 고령자의 현황과 고용실태 등을 참작하여 사업의 종류별로 결정하도록 함 ② 고령자고용기본계획을 수립하여 종합적이고 체계적인 고령자고용정책 수립의 근거를 마련함 ③ 중견전문인력고용지원센터를 지정하여 고령자가 고급·중견 전문인력으로 근무하다가 퇴직할 경우 재취업할 수 있도록 지원함 ④ 고령자고용촉진을 위하여 노동부장관이 할 수 있는 각종 사업을 명시함 ⑤ 일정수 이상의 근로자(시행령 기준 300인 이상)를 사용하여 기준고용률 이상의 근로자를 고용하도록 노력하여야 하는 사업주에게 매년 고령자고용현황을 제출하도록 함 ⑥ 고령자 신규고용, 다수 고령자 고용 또는 고령자 고용안정 조치를 취한 사업주에게 고용지원금을 지급할 수 있도록 함 ⑦ 고령자의 고용을 보장하는 조건으로 임금체계 개편에 소요되는 비용 또는 감액된 임금을 지급할 수 있도록 함 ⑧ 고용확대 요청 전에 고령자 등의 우선적 채용실적이 부진한 자와 기준고용률에 미달한 사업주에 대해 부진사유를 먼저 제출하도록 함 ⑨ 일정수 이상의 근로자를 사용하는 사업주에게 매년

대표 발의자 (의안번호)	발의일 (제출일)	주요 내용
		정년제도 운영현황을 제출하도록 함 ⑩ 정년연장계획 변경권고에 따르지 아니한 경우 그 내용을 공표하고 행정기관의 고용관련 서비스를 중단하도록 함 ⑪ 사업장 등 출입검사 시 사업주에게 검사에 필요한 사항을 미리 알려주고 검사를 한 때에는 그 결과를 사후에 서면 통지하도록 함 ⑫ 시행령에 규정된 행정권한의 위임사항에 대하여 법률에 근거를 마련함 ⑬ 사업주가 기준고용률 이행계획 및 정년연장계획을 제출하지 않은 경우 500만원 이하 과태료에 처하도록 함

③ 이 대안은 2006년 12월 1일 제262회 국회(정기회) 제16차 본회의를 통과하여 2006년 12월 28일 법률 제8116호로 공포되었다.

다. 주요 개정 내용

① 고령자고용촉진기본계획의 수립(안 제4조의3 신설)

베이비붐 세대가 고령층에 편입되는 2010년부터 노동력의 고령화가 가속화되고, 2018년에는 고령사회에 진입할 것으로 예상됨에 따라 범정부 차원의 고령자 고용정책 수립·추진이 필요함에 따라 노동부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 고용정책심의회 등의 심의를 거쳐 고령자의 고용촉진에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하였다.

② 중견전문인력고용지원센터의 지정(안 제11조의2 신설)

정부기관, 기업체 및 금융기관 등에서 일정 직위 이상의 관리직으로 근무하다가 퇴직한 근로자가 근무과정에서 얻은 지식을 적절하게 활용할 수 있는 직업을 구하기 어려운 문제점이 있다는 지적에 따라 퇴직한 고령자로서 경력 등을 고려하여 노동부령이 정하는 자의 직업지도, 취업알선 및 중소기업에 대한 경영자문 등에 대한 지원을 전문적으로 수행하는 중견전문인력 고용지원센터를 노동부장관이 지정할 수 있도록 하였다.

③ 고령자의 고용연장 및 고용안정 지원(안 제14조제2항)

근무기간에 따라 임금이 상승하는 체계에 따라 높은 보수를 받는 장기근속 고령자가 조기퇴직하게 되는 등 고령자의 고용불안이 심화됨에 따라 고령자의 고용을 일정연령 이상까지 보장하는 조건으로 임금의 감액을 실시하는 사업의 해당 근로자에게 일정기간 고용지원금을 지급할 수 있도록 하고, 고령자의 고용안정 및 취업촉진 등을 목적으로 임금체계 개편 및 직무재설계 등에 관하여 전문기관의 진단을 받는 사업주에게 고용지원금을 지급할 수 있도록 하였다.

④ 과태료 규정 신설(안 제24조제1항 및 제2항)

사업주에게 부과한 고령자고용현황 제출의무와 정년제도 운영현황 보고의무 규정의 실효성을 확보하기 위하여 과태료 규정을 신설하였다.

4. 법률 제8472호, 2007. 5. 17., 일부개정(시행 2008. 1. 1.)

가. 개정이유

상시화된 구조조정 등으로 고령자의 고용상태가 매우 불안정하고, 현행 법상 근로자 정년을 60세로 권고하고 있으나 2000년 57.2세이던 평균 정년 연령이 2004년에는 56.8세로 오히려 낮아지고 있으며, 근로자들이 일자리에서 퇴직하는 연령은 이보다 빠른 54세로 국민연금을 받는 60세가 되기까지는 상당한 공백기를 보내게 되거나 대부분 임시직 또는 비정규직으로 퇴화하고 있음에도 국가의 고령자 직업능력개발훈련에 대한 관심과 지원은 매우 부족한 실정이다.

이에 고령자에 대한 직업능력개발훈련을 노동부장관이 필요하다고 인정하는 때로 재량을 부여함에 따라 현실적으로 고령자에 대한 직업능력개발훈련이 거의 이루어지지 않고 있음을 고려하여 노동부장관으로 하여금 고령자의 고용을 촉진하고 직업능력의 개발·향상을 위하여 고령자를 대상으로 대통령령이 정하는 바에 따라 직업능력개발훈련을 실시하도록 의무화함으로써 고령자의 고용을 촉진시키고 안정된 직업생활을 영위할 수 있도록 하려는 것이다.

나. 입법경과

2007년 3월 16일에 김희선의원이 대표발의한 「고령자고용촉진법 일부개정법률안」(의안번호 176239)은 2007년 3월 27일 환경노동위원회에 회부되어 제267회 국회(임시회) 제1차 환경노동위원회(2007.4.16.), 제3차 법안심사소위원회(2007.4.18.), 제2차 환경노동위원회(2007.4.19.)의 심사를 거쳐 수정의결되었다.⁷¹⁾ 2007년 4월 27일 제267회 국회(임시회) 제6차 본회의를 통과한 후 정부이송되어 2007년 5월 17일에 법률 제8472호로 공포되었다.

다. 주요 개정 내용

개정안은 고령자의 불안정한 고용상태를 개선하고 고용을 촉진하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 직업능력개발훈련을 의무적으로 실시하도록 하고 있다.

현 행	개 정 안
第6條(高齡者에 대한 職業能力開發訓練) ① 勞動部長官은 高齡者의 雇傭을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 高齡者에게 職業能力開發訓練을 실시하도록 조치하여야 한다. ②·③ (생략)	第6條(高齡者에 대한 職業能力開發訓練) ① 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하고 직업능력의 개발·향상을 위하여 고령자를 대상으로 대통령령이 정하는 바에 따라 직업능력개발훈련을 실시하여야 한다. ②·③ (현행과 같음)

71) 환경노동위원회의 수정안은 고령자를 대상으로 한 직업능력개발훈련을 실시하도록 하는 시기를 조정하는 것으로 안 부칙 중 “공포 후 3개월이 경과한 날”을 “2008년 1월 1일”로 하는 것이다.

5. 법률 제8962호, 2008. 3. 21., 일부개정(시행 2009. 3. 22.)

가. 개정이유

지금까지는 고령자에 대한 고용정책이 고용촉진정책에 치중되었으나 앞으로는 고용에서 연령을 이유로 차별하는 관행을 해소하기 위한 연령차별 금지정책을 병행 추진하기로 함에 따라 법률 제명을 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」로 변경하고, 모집·채용, 임금 또는 임금 외의 금품·복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등 고용의 전 단계에서의 연령차별을 금지하며 고용상 연령차별행위로 피해를 입은 자에 대한 구제방법으로 국가인권위원회에 대한 진정 및 이에 따른 권고, 권고 불이행에 대한 시정명령제도를 도입하였다.

본 개정에서는 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하였다.

나. 입법경과

2007년 10월 2일 정부제출한 「고령자고용촉진법 일부개정법률안」(의안 번호 177533)은 제269회 국회(정기회) 제15차 환경노동위원회(2007. 11. 16.), 제7차 법안심사소위원회(2007. 11. 19.), 제16차 환경노동위원회(2007. 11. 20.)에 상정되어 심사한 후 원안대로 의결되었다. 2008년 2월 19일 제 271회 국회(임시회) 제7차 본회의를 통과한 후 정부 이송되어 2008년 3월 21일에 법률 제8962호로 공포되었다.

다. 주요 개정 내용

1) 고용의 모든 단계에서 연령차별 금지(법 제4조의4 신설)

현행법에서는 모집·채용, 해고의 영역에서만 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 한 차별을 선언적으로 금지하고 있어 실효성이 미약한 문제가 있

었다. 이에 모집·채용, 임금 또는 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등 고용의 전 단계에 걸쳐 연령차별을 금지하고, 연령을 이유로 한 직접차별 외에 간접차별(연령 외의 기준을 적용하여 특정연령집단에 불리한 결과를 초래하는 행위)도 금지하였다. 이와 같이 연령을 이유로 한 차별의 영역을 명확히 함으로써 차별 관련 분쟁 발생 시 차별 인정 여부 판단에 기여할 것으로 보고 있다.

2) 차별금지의 예외 규정(법 제4조의5 신설)

합리적인 이유로 연령상의 차등을 두는 경우에는 차별로 보지 아니하는 예외적인 경우를 명확히 규정할 필요가 있었다. 이에 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우, 근속기간의 차이를 고려하여 임금·임금 외의 금품 및 복리후생에서 합리적인 차등을 두는 경우, 근로계약, 취업규칙, 단체협약 또는 법률에 근거하여 정년을 설정하는 경우 등은 차별로 보지 아니하였다. 이와 같이 차별금지의 예외를 규정함으로써 차별 여부에 대한 판단을 명확히 하여 불필요한 다툼을 사전에 방지할 것으로 기대하고 있다.

3) 차별행위에 대한 구제절차 마련(법 제4조의6부터 제4조의9까지 신설)

고용상 연령차별금지 위반행위로 피해를 입은 자에 대한 실질적인 권리 구제를 받을 수 있는 절차를 마련할 필요가 있었다. 이에 차별행위로 피해를 입은 자는 국가인권위원회에 진정을 제기할 수 있고, 노동부장관은 차별행위로 국가인권위원회의 권고를 받은 자가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 아니하고 그 피해의 정도가 심각하다고 인정되는 경우 피해자의 신청이나 직권으로 시정명령을 할 수 있도록 규정하였다. 시정명령 등 구제절차를 마련함으로써 차별행위 피해자에 대한 효과적인 구제가 가능해질 것으로 기대하고 있다.

4) 벌칙 및 과태료 규정(법 제23조의3 신설 및 법 제24조)

연령차별금지의 실효성 확보를 위하여 관련 규정을 위반한 경우에 대한 벌칙 또는 과태료 부과 규정이 필요하였다. 이에 근로자가 차별에 대한 진

정, 소송, 신고 등을 한 것을 이유로 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고, 시정명령을 정당한 이유 없이 이행하지 아니하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다.

현행	개정안
<p style="text-align: center;"><u>고령자고용촉진법</u></p> <p style="text-align: center;">第1章 總則</p> <p>第1條(目的) 이 법은 <u>高齡者</u>가 그 <u>能力에 적합한 직업에 就業하는 것을 지원·촉진함으로써 高齡者의 雇傭安定과 國民經濟의 발전에 이바지함을 目的</u>으로 한다.</p> <p>第2條(定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “<u>高齡者</u>”라 함은 人口·就業者의 구성등을 고려하여 <u>大統領令이 정하는 年齡이상인 者</u>를 말한다. 1의2. “<u>준고령자</u>”라 함은 <u>大統領령이 정하는 年령 이상인 자로서 高령자가 아닌 者</u>를 말한다. 2. “<u>事業主</u>”라 함은 <u>勤勞者</u>를 사용하여 사업을 행하는 者를 말한다. 3. “<u>勤勞者</u>”라 함은 「<u>근로기준법</u>」 제2조의 規定에 의한 <u>勤勞者</u>를 말한다. 4. “<u>基準雇傭率</u>”이라 함은 <u>事業場에서 상시 사용하는 勤勞者를 基準으로 하여 事業主가 高齡者의 雇傭促進을 위하여 雇傭하여야 할 高齡者의 比率로서 高령자의 현황과 고용실태 등을 參照하여 사업의 종류별로 大統領령이 정하는 비율을 말한다.</u> <p>第3條(政府의 責務) <u>政府는 高齡者의 雇傭에 關하여 事業主와 國民 一般의 이</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률</u></p> <p style="text-align: center;">제1장 총칙</p> <p>제1조(목적) 이 법은 <u>합리적인 이유 없이 年령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고, 高령자(高齡者)가 그 능력에 맞는 직업을 가질 수 있도록 지원하고 촉진함으로써, 高령자의 고용안정과 國民經濟의 발전에 이바지하는 것을 目的</u>으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “<u>고령자</u>”란 人口와 취업자의 구성등을 고려하여 <u>大統領령으로 정하는 年령 이상인 者</u>를 말한다. 2. “<u>준고령자</u>”란 <u>大統領령으로 정하는 年령 이상인 자로서 高령자가 아닌 者</u>를 말한다. 3. “<u>사업주</u>”란 <u>근로자</u>를 사용하여 사업을 하는 者를 말한다. 4. “<u>근로자</u>”란 「<u>근로기준법</u>」 제2조제1항제1호에 따른 <u>근로자</u>를 말한다. 5. “<u>기준고용률</u>”이란 <u>사업장에서 상시 사용하는 근로자</u>를 基準으로 하여 사업주가 <u>고령자의 고용촉진을 위하여 고용하여야 할 高령자의 비율로서 高령자의 현황과 고용실태 등을 고려하여 사업의 종류별로 大統領령으로 정하는 비율을 말한다.</u> <p>제3조(정부의 책무) <u>정부는 고용에서 年령을 이유로 차별하는 관행을 해소</u></p>

현행	개정안
<p>해를 높이고, 高齡者의 雇傭促進과 職業安定을 도모하기 위하여 고령자 고용촉진대책의 수립·시행, 직업능력개발훈련 등 필요한 시책을 綜合的이고 効果적으로 추진하여야 한다.</p> <p>第4條(事業主의 責務) 事業主는 高齡者의 職業能力啓發·향상과 作業施設·業務 등의 개선을 통하여 高齡者에게 그 能力에 <u>상응한 雇傭</u>의 기회를 제공함과 아울러 停年연장등의 <u>방법에 의하여</u> 高齡者의 雇傭이 擴大되도록 노력하여야 한다.</p> <p>제4조의2(고령자 등 고용차별 금지) 사업주는 근로자의 모집, 채용 또는 해고를 함에 있어 정당한 사유없이 고령자 또는 준고령자임을 이유로 차별하여서는 아니된다.</p> <p>제4조의3(고령자고용촉진기본계획의 수립) ① 노동부장관은 고령자의 고용촉진에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 관계중앙기관의 장과 협의하여 5년마다 수립하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고령자의 현황과 전망 2. 고령자의 직업능력개발 3. 고령자의 취업알선, 재취업 및 <u>전직지원</u> 등 취업가능성의 개선방안 4. 그 밖에 고령자의 고용촉진에 관한 주요시책 <p>③ 노동부장관은 기본계획을 수립하는 때에는 「고용정책기본법」 제6조의 규정에 따른 고용정책심의회(이하 “고용정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④ 노동부장관은 필요하다고 인정하</p>	<p>하기 위하여 연령차별금지정책을 수립·시행하며, 고령자의 고용에 관하여 사업주와 국민 일반의 이해를 높이고, 고령자의 고용촉진과 직업안정을 <u>촉진</u>하기 위하여 고령자 고용촉진대책의 수립·시행, 직업능력개발훈련 등 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 한다.</p> <p>제4조(사업주의 책무) 사업주는 연령을 이유로 하는 고용상 차별을 해소하고, 고령자의 직업능력개발·향상과 작업시설·업무 등의 개선을 통하여 고령자에게 그 능력에 <u>맞는 고용</u> 기회를 제공함과 아울러 정년연장 등의 <u>방법으로</u> 고령자의 고용이 확대되도록 노력하여야 한다.</p> <p><삭제></p> <p>제4조의3(고령자 고용촉진 기본계획의 수립) ① 노동부장관은 고령자의 고용촉진에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 관계 중앙기관의 장과 협의하여 5년마다 수립하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고령자의 현황과 전망 2. 고령자의 직업능력개발 3. 고령자의 취업알선, 재취업 및 <u>전직(轉職) 지원</u> 등 취업가능성의 개선방안 4. 그 밖에 고령자의 고용촉진에 관한 주요시책 <p>③ 노동부장관은 기본계획을 수립할 때에는 「고용정책기본법」 제6조에 따른 고용정책심의회(이하 “고용정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④ 노동부장관은 필요하다고 <u>인정하</u></p>

현행	개정안
<p>는 때에는 관계 행정기관 또는 공공기관의 장에게 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청 할 수 있다.</p>	<p>면 관계 행정기관 또는 공공기관의 장에게 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>제1장의2 고용상 연령차별금지</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>제4조의4(모집·채용 등에서의 연령차별 금지) ① 사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>1. 모집·채용 2. 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>3. 교육·훈련 4. 배치·전보·승진 5. 퇴직·해고</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>② 제1항을 적용할 때 합리적인 이유 없이 연령 외의 기준을 적용하여 특정 연령집단에 특히 불리한 결과를 초래하는 경우에는 차별로 본다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>제4조의5(차별금지의 예외) 제4조의4를 적용할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 차별로 보지 아니한다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>1. 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우 2. 근속기간의 차이를 고려하여 임금이나 임금 외의 금품 및 복리후생에서 합리적인 차등을 두는 경우</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>3. 이 법 또는 다른 법률에 따라 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 정년을 설정하는 경우 4. 이 법 또는 다른 법률에 따라 특정 연령집단의 고용유지·촉진을 위한 지원조치를 하는 경우</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>제4조의6(진정 및 권고의 통보) ① 제4조의4를 위반하는 차별행위로 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 국가인권위원회에 그 내용을 진정할 수 있다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>② 국가인권위원회는 이 법이 금지하</p>

현행	개정안
<p>〈신설〉</p>	<p>는 차별행위를 한 자에게 「국가인권위원회법」 제44조에 따라 구제조치 등을 권고하면 그 내용을 노동부장관에게 통보하여야 한다.</p> <p>제4조의7(시정명령) ① 노동부장관은 제4조의6제2항에 따라 국가인권위원회로부터 구제조치 등의 권고를 받은 사업주가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 아니하고 다음 각 호의 어느 하나의 경우에 해당하여 그 피해의 정도가 심각하다고 인정되면 피해자의 신청에 의하거나 직권으로 시정명령을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 피해자가 다수인인 차별행위에 대한 권고 불이행 2. 반복적 차별행위에 대한 권고 불이행 3. 피해자에게 불이익을 주기 위한 고의적 권고 불이행 4. 그 밖에 피해의 내용 및 규모 등을 고려하여 시정명령이 필요하다고 노동부령으로 정하는 경우 <p>② 노동부장관이 제1항에 따라 시정명령을 할 때에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 차별행위의 중지 2. 피해의 원상회복 3. 차별행위의 재발방지를 위한 조치 4. 그 밖에 차별시정을 위하여 필요하다고 노동부령으로 정한 조치 <p>③ 피해자의 신청에 의하여 제1항과 제2항에 따른 시정명령을 할 때에는 신청을 받은 날부터 3개월 이내에 하여야 한다.</p> <p>④ 노동부장관은 제1항과 제2항에 따라 시정명령을 할 때에는 다음 각 호의 사항을 명시한 서면을 해당 사업주와 피해자에게 각각 내주어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시정명령의 이유 2. 시정명령의 내용 3. 시정기한

현행	개정안
<p><u>〈신설〉</u></p> <p><u>〈신설〉</u></p>	<p>4. 시정명령에 대한 불복 절차 ⑤ 제1항과 제2항에 따른 시정명령의 절차나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제4조의8(시정명령 이행상황의 제출요구 등) ① 노동부장관은 차별행위를 한 사업주에게 제4조의7에 따른 시정명령의 이행상황을 제출할 것을 요구할 수 있다. ② 피해자는 차별행위를 한 사업주가 시정명령을 이행하지 아니하면 노동부장관에게 신고할 수 있다.</p> <p>제4조의9(해고나 그 밖의 불리한 처우의 금지) 사업주는 근로자가 이 법이 금지하는 차별행위에 대한 진정, 자료제출, 답변·증언, 소송, 신고 등을 한 것을 이유로 근로자에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.</p>
<p>第2章 政府의 高齡者 就業支援</p> <p>第5條(求人·求職 情報蒐集) 勞動部長官은 高齡者의 僱傭을 촉진하기 위하여 高齡者에 관련된 求人·求職에 관련 情報를 蒐集하고 求人·求職의 開拓에 노력하여야 하며 관련 情報를 求職者·事業主 및 관련 團體등에 제공하여야 한다.</p> <p>第6條(高齡者에 대한 職業能力開發訓練) ① 勞動部長官은 高齡者의 고용을 촉진하고 職業능력의 개발·향상을 위하여 高齡者를 대상으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 職業능력개발훈련을 실시하여야 한다. ② 勞動部長官은 高齡者가 作業環境에 쉽게 적응할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 就業전에 安全·保健에 관련 내용을 포함하여 勞動部令이 정하는 適應訓練을 실시하도록 조치하여야 한다. ③ 高齡者의 職業能力開發訓練 및 職業</p>	<p>제2장 정부의 고령자 취업지원</p> <p>제5조(구인·구직 정보수집) 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자와 관련된 구인(求人)·구직(求職) 정보를 수집하고 구인·구직의 개척에 노력하여야 하며 관련 정보를 구직자·사업주 및 관련 단체 등에 제공하여야 한다.</p> <p>제6조(고령자에 대한 직업능력 개발훈련) ① 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하고 직업능력의 개발·향상을 위하여 고령자를 대상으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업능력개발훈련을 실시하여야 한다. ② 노동부장관은 고령자가 작업환경에 쉽게 적응할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 취업 전에 안전·보건에 관한 내용을 포함하여 노동부령으로 정하는 적응훈련을 실시하도록 조치하여야 한다. ③ 고령자의 직업능력 개발훈련 과</p>

현행	개정안
<p>能力開發訓練을 받는 訓練生の 보호에 관한 사항은 「근로자직업능력 개발법」의 規定을 準用하되 高齡者의 身體的·精神的 조건등을 감안하여 특별한 配慮를 하여야 한다.</p> <p>第7條(事業主에 대한 雇傭指導) ① 勞動部 長官은 高齡者를 雇傭하거나, 雇傭하고자 하는 事業主에 대하여 필요하다고 인정하는 때에는 採用·配置·作業施設·作業環境등 高齡者의 雇傭管理에 관한 技術的 사항에 대하여 相談·諮問 기타 필요한 지원을 하여야 한다.</p> <p>② 勞動部 長官은 高齡者를 雇傭하거나, 雇傭하고자 하는 事業主에 대하여 高齡者의 身體的·精神的 条件, 職業能力등에 관한 情報 기타 資料를 제공하여야 한다.</p> <p>第8條(事業主의 고령자 교육·훈련 및 作業環境 개선에 대한 지원) ① 勞動部 長官은 事業主가 高齡者의 雇傭促進을 위하여 필요한 教育 또는 職業訓練등을 실시할 경우 그 費用의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>② 勞動部 長官은 事業主가 高齡者의 就業에 적합하도록 施設을 改善할 경우 그 費用의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>③ 第1項 및 第2項의 規定에 의한 支援金은 예산(「고용보험법」에 따른 고용보험기금을 포함한다. 이하 같다)에서 지급하되 그 支給基準등에 관한 사항은 勞動部 長官이 정한다.</p> <p>第9條(高齡者의 就業斡旋 機能強化) ① 政府는 高齡者가 그 能力에 맞는 職業에 就業할 수 있도록 高齡者에 대한 職業 相談, 職業適性檢査등 적절한 職業指導와 就業斡旋등을 하여야 한다.</p> <p>② 政府는 高齡者에 대한 職業指導와 就業斡旋등을 위하여 관련 行政機構와 施設의 整備에 노력하여야 한다.</p>	<p>해당 훈련생의 보호에 관한 사항은 「근로자직업능력 개발법」의 規定을 準용하되 高령자의 신체적·정신적 条件 등을 고려하여 특별한 배려를 하여야 한다.</p> <p>제7조(사업주에 대한 고용지도) ① 노동부 장관은 필요하다고 인정하면 高령자 를 고용하고 있거나 고용하려는 사업주에게 채용, 배치, 작업시설, 작업환경 등 高령자의 고용 관리에 관한 기술적 사항에 대하여 상담, 자문, 그 밖에 필요한 지원을 하여야 한다.</p> <p>② 노동부 장관은 高령자를 고용하고 있거나, 고용하려는 사업주에 대하여 高령자의 신체적·정신적 条件, 직업 能力 등에 관한 정보와 그 밖의 자료 를 제공하여야 한다.</p> <p>제8조(사업주의 고령자 교육·훈련 및 작업환경 개선에 대한 지원) ① 노동부 장관은 사업주가 高령자의 고용촉진 을 위하여 필요한 교육이나 직업훈련 등을 실시할 경우 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>② 노동부 장관은 사업주가 高령자의 취업에 적합하도록 시설을 개선할 경우 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 지원금은 예산(「고용보험법」에 따른 고용보험기금을 포함한다. 이하 같다)에서 지급하되 그 지급기준 등에 관한 사항은 노동부 장관이 정한다.</p> <p>제9조(고령자의 취업알선 기능 강화) ① 정부는 高령자가 그 능력에 맞는 직업에 취업할 수 있도록 高령자에 대한 직업상담, 직업적성검사 등 적절한 직업지도와 취업알선 등을 하여야 한다.</p> <p>② 정부는 高령자에 대한 직업지도와 취업알선 등을 위하여 관련 행정기구와 시설을 정비하도록 노력하여야 한다.</p>

현행	개정안
<p>③ 勞動部長官 및 特別市長·廣域市長 또는 道知事는 高齡者의 職業指導와 就業斡旋등을 담당하게 하기 위하여 소속公務員중에서 職業指導官을 지명한다.</p> <p>④ 職業指導官의 資格등 필요한 사항은 勞動部長官이 정한다.</p> <p>第10條(高齡者雇傭情報센터의 운영) ① 勞動部長官은 高齡者의 職業指導와 就業斡旋등의 業務를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 地域에 高齡者雇傭情報센터를 운영할 수 있다.</p> <p>② 高齡者雇傭情報센터는 다음 各號의 業務를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 高齡者에 대한 求人·求職登錄, 職業指導 및 就業斡旋 2. 高齡者에 대한 職場適應訓練 및 교육 3. 停年연장과 高齡者 雇傭에 관한 人事·勞務管理와 作業環境 개선등에 관한 技術的 相談·교육 및 지도 4. 高齡者雇傭促進을 위한 弘報 5. 기타 高齡者雇傭促進에 필요한 業務 <p>第11條(高齡者人才銀行의 지정) ① 勞動部長官은 「직업안정법」 제18조의 규정에 의하여 무료직업소개사업을 하는 非營利法人 또는 公益團體중 高齡者의 職業指導와 就業斡旋등에 필요한 專門人力과 施設을 갖춘 團體를 高齡者人才銀行으로 지정할 수 있다.</p> <p>② 高齡者人才銀行은 다음 各號의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 高齡者에 대한 求人·求職登錄, 職業指導 및 就業斡旋 2. 就業希望 高齡者에 대한 職業相談 및 停年退職者의 再就業相談 3. 기타 高齡者雇傭促進에 필요하다고 인정하여 勞動部長官이 정하는 사업 <p>③ 勞動部長官은 高齡者人才銀行에 대하여 職業安定業務를 행하는 行政機關</p>	<p>③ 노동부장관 및 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 고령자의 직업지도와 취업알선 등을 담당하게 하기 위하여 소속 공무원 중에서 직업지도관을 지명한다.</p> <p>④ 직업지도관의 자격 등 필요한 사항은 노동부장관이 정한다.</p> <p>제10조(고령자 고용정보센터의 운영) ① 노동부장관은 고령자의 직업지도와 취업알선 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 고령자 고용정보센터를 운영할 수 있다.</p> <p>② 고령자 고용정보센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고령자에 대한 구인·구직등록, 직업지도 및 취업알선 2. 고령자에 대한 직장 적응훈련 및 교육 3. 정년연장과 고령자 고용에 관한 인사·노무관리와 작업환경 개선 등에 관한 기술적 상담·교육 및 지도 4. 고령자 고용촉진을 위한 홍보 5. 그 밖에 고령자 고용촉진을 위하여 필요한 업무 <p>제11조(고령자인재은행의 지정) ① 노동부장관은 「직업안정법」 제18조에 따라 무료직업소개사업을 하는 비영리법인이나 공익단체 중 고령자의 직업지도와 취업알선 등에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자인재은행으로 지정할 수 있다.</p> <p>② 고령자인재은행은 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고령자에 대한 구인·구직등록, 직업지도 및 취업알선 2. 취업희망 고령자에 대한 직업상담 및 정년퇴직자의 재취업 상담 3. 그 밖에 고령자 고용촉진을 위하여 필요하다고 인정하여 노동부장관이 정하는 사업 <p>③ 노동부장관은 고령자인재은행에 대하여 직업안정 업무를 하는 행정기</p>

현 행	개 정 안
<p>이 蒐集한 求人·求職情報, 地域내의 勞動力 需給狀況 기타 필요한 資料를 제공할 수 있다.</p> <p>④ 勞動部長官은 高齡者人才銀行에 대하여 豫算의 범위안에서 所費의 전부 또는 一部를 지원할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항의 規定에 의한 高령자인재은행의 지정기준 및 지정절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제11조의2(중견전문인력고용지원센터의 지정) ① 노동부장관은 퇴직한 高령자로서 경력 등을 고려하여 노동부령이 定하는 자(이하 “중견전문인력”이라 한다)의 직업지도와 취업알선 등을 전문적으로 지원하는 中견전문인력고용지원센터(이하 “중견전문인력고용지원센터”라 한다)를 지정할 수 있다.</p> <p>② 中견전문인력고용지원센터는 “직업안정법” 제18조의 規定에 따라 무료직업소개사업을 하는 비영리법인 또는 공익단체로서 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체 중에서 지정한다.</p> <p>③ 中견전문인력고용지원센터는 다음 各 호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中견전문인력의 구인·구직 등록, 직업상담 및 취업알선 2. 中견전문인력의 중소기업에 대한 경영자문 및 자원봉사활동 등의 지원 3. 그 밖에 中견전문인력의 취업에 필요한 사업으로서 대통령령이 定하는 사업 <p>④ 제11조제3항 내지 제5항의 規定은 中견전문인력고용지원센터에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “高령자인재은행”은 이를 “중견전문인력고용지원센터”로 본다.</p> <p>제11조의3(高령자인재은행 및 中견전문인력고용지원센터의 지정취소 等) ① 노동부장관은 高령자인재은행 또는</p>	<p>관이 수집한 구인·구직정보, 지역내의 노동력 수급상황, 그 밖에 필요한 자료를 제공할 수 있다.</p> <p>④ 노동부장관은 高령자인재은행에 대하여 예산의 범위에서 所費의 전부 또는 一部를 지원할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 高령자인재은행의 지정기준과 지정절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제11조의2(중견전문인력 高용지원센터의 지정) ① 노동부장관은 퇴직한 高령자로서 경력 등을 고려하여 노동부령으로 定하는 자(이하 “중견전문인력”이라 한다)의 직업지도와 취업알선 등을 전문적으로 지원하는 中견전문인력 高용지원센터(이하 “중견전문인력 高용지원센터”라 한다)를 지정할 수 있다.</p> <p>② 中견전문인력 高용지원센터는 “직업안정법” 제18조에 따라 무료직업소개사업을 하는 비영리법인 또는 공익단체로서 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체 중에서 지정한다.</p> <p>③ 中견전문인력 高용지원센터는 다음 各 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中견전문인력의 구인·구직 등록, 직업상담 및 취업알선 2. 中견전문인력의 중소기업에 대한 경영자문 및 자원봉사활동 등의 지원 3. 그 밖에 中견전문인력의 취업에 필요한 사업으로서 대통령령으로 定하는 사업 <p>④ 中견전문인력 高용지원센터에 관하여는 高령자인재은행에 관한 제11조제3항부터 제5항까지의 規定을 준용한다. 이 경우 “高령자인재은행”은 “중견전문인력 高용지원센터”로 본다.</p> <p>제11조의3(高령자인재은행 및 中견전문인력 高용지원센터의 지정취소 等) ① 노동부장관은 高령자인재은행 또</p>

현행	개정안
<p>중견전문인력고용지원센터로 지정을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 <u>노동부령</u>이 정하는 바에 <u>의하여</u> 그 지정을 취소할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 무료직업소개사업을 폐지하는 경우 2. 「직업안정법」 제36조의 규정에 의하여 사업의 정지처분을 받은 경우 3. 사업실적 부진 등 노동부장관이 정하는 사유에 해당하는 경우 <p>② 고령자인재은행 또는 중견전문인력고용지원센터로 지정을 받은 자가 그 업무를 폐지하거나 <u>휴업하고자</u> 하는 경우에는 <u>노동부령</u>이 정하는 바에 <u>의하여</u> 노동부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>제11조의4(고령자 고용촉진을 위한 사업) ① 노동부장관은 고령자의 고용촉진을 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고령자에 적합한 사회적 일자리의 창출 2. 고령자의 자영업 창업 지원 3. 고령자를 대상으로 하는 취업박람회 지원 4. 고령자 고용촉진과 고용안정에 관한 정책의 수립과 제도개선에 필요한 조사와 연구 5. 고령자인재은행, 중견전문인력고용지원센터 등 관련 기관의 종사자에 대한 <u>교육 또는 필요인력의 양성</u> 6. 고령자고용 강조기간의 <u>설정·추진</u> 7. 고령자고용 우수기업의 <u>선정·지원</u> 8. 그 밖에 고령자 고용촉진을 위하여 필요한 사업 <p>② 제1항 각 호의 규정에 따른 사업의 실시에 <u>관하여</u> 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>는 중견전문인력 고용지원센터로 지정을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 <u>노동부령</u>으로 정하는 바에 <u>따라</u> 그 지정을 취소할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 무료직업소개사업을 폐지하는 경우 2. 「직업안정법」 제36조에 따라 사업의 정지처분을 받은 경우 3. 사업실적 부진 등 노동부장관이 정하는 사유에 해당하는 경우 <p>② 고령자인재은행 또는 중견전문인력 고용지원센터로 지정을 받은 자가 그 업무를 폐지하거나 <u>휴업하려는</u> 경우에는 <u>노동부령</u>으로 정하는 바에 <u>따라</u> 노동부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>제11조의4(고령자 고용촉진을 위한 사업) ① 노동부장관은 고령자의 고용촉진을 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고령자에게 적합한 사회적 일자리의 창출 2. 고령자의 자영업 창업 지원 3. 고령자를 대상으로 하는 취업박람회 지원 4. 고령자 고용촉진과 고용안정에 관한 정책의 수립과 제도개선에 필요한 조사와 연구 5. 고령자인재은행, 중견전문인력 고용지원센터 등 관련 기관의 종사자에 대한 <u>교육이나 필요한 인력의 양성</u> 6. 고령자 고용 강조기간의 <u>설정과</u> 추진 7. 고령자 고용 우수기업의 <u>선정과</u> 지원 8. 그 밖에 고령자 고용촉진을 위하여 필요한 사업 <p>② 제1항 각 호에 따른 사업의 실시 <u>에</u> 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

현 행	개 정 안
<p>第3章 고령자의 고용촉진 및 고용안정</p> <p>第12條(事業主의 高齡者雇傭 노력義務) 大統領令이 정하는 일정수이상의 勤勞者를 사용하는 事業主는 基準雇傭率이상의 高齡者를 고용하도록 노력하여야 한다.</p> <p>第13條(事業主의 高齡者基準雇傭率 履行計劃의 수립등) ① 제12조의 규정에 따른 사업주는 노동부령이 정하는 바에 따라 매년 고령자 고용현황을 노동부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 勞動部長官은 제12조의 규정에 따른 사업주로서 상시 고용하는 高齡者의 比率이 基準雇傭率에 미달하는 事業主에 대하여 勞動部令이 정하는 바에 의하여 基準雇傭率 이행에 관한 計劃을 작성하여 제출하도록 요청할 수 있다.</p> <p>③ 勞動部長官은 제2항의 규정에 따른 計劃이 적절하지 아니하다고 인정하는 때에는 그 計劃의 변경을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 勞動部長官은 필요하다고 인정하는 때에는 제2항의 규정에 따른 計劃을 작성한 事業主에 대하여 그 計劃의 적정한 실시를 권고할 수 있다.</p> <p>第14條(高齡者 雇傭促進을 위한 稅制支援 등) ① 事業主가 第12條의 規定에 의한 基準雇傭率을 초과하여 高齡者를 추가로 雇傭하는 경우에는 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 租稅를 減免한다.</p> <p>② 노동부장관은 예산의 범위 안에서 다음 각 호의 구분에 따른 고용지원금을 지급할 수 있다.</p> <p>1. 고령자를 새로이 고용하거나 다수의 고령자를 고용한 사업주 또는 고령자의 고용안정을 위하여 필요한 조치를 취한 사업주에게 일정 기간 동안 지급하는 고용지원금</p>	<p>제3장 고령자의 고용촉진 및 고용안정</p> <p>제12조(사업주의 고령자 고용 노력의 무) 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 한다.</p> <p>제13조(사업주의 고령자 기준고용률 이행계획의 수립 등) ① 제12조에 따른 사업주는 노동부령으로 정하는 바에 따라 매년 고령자 고용현황을 노동부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 노동부장관은 제12조에 따른 사업주로서 상시 고용하는 고령자의 비율이 기준고용률에 미달하는 사업주에 대하여 노동부령으로 정하는 바에 따라 기준고용률 이행계획을 작성하여 제출하도록 요청할 수 있다.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항에 따른 계획이 적절하지 아니하다고 인정하면 그 계획의 변경을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 노동부장관은 필요하다고 인정하면 제2항에 따른 계획을 작성한 사업주에게 그 계획을 적절히 실시하도록 권고할 수 있다.</p> <p>제14조(고령자 고용촉진을 위한 세제지원 등) ① 사업주가 제12조에 따른 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 경우에는 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 조세를 감면한다.</p> <p>② 노동부장관은 예산의 범위에서 다음 각 호의 구분에 따른 고용 지원금을 지급할 수 있다.</p> <p>1. 고령자를 새로 고용하거나 다수의 고령자를 고용한 사업주 또는 고령자의 고용안정을 위하여 필요한 조치를 취한 사업주에게 일정 기간 지급하는 고용 지원금</p>

현행	개정안
<p>2. 사업주가 근로자대표의 동의를 얻어 일정 연령 <u>이상까지의 고용</u>을 보장하는 조건으로 일정 연령·근속시점 또는 임금액을 기준으로 임금을 감액하는 제도를 시행하는 경우에 그 제도의 적용을 받는 근로자에 대하여 일정 기간 동안 지급하는 고용지원금. 이 경우 “<u>근로자대표</u>”라 <u>함은</u> 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자를 말하며, <u>근로자의 과반수로 조직된</u> 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.</p> <p>3. <u>고령자 및 준고령자의 고용안정 및 취업의 촉진 등을 목적으로</u> 임금체계 개편, 직무재설계(<u>고령자 또는 준고령자에게 적합한 직무를</u> 개발하고 설계하는 것을 말한다) 등에 관하여 전문기관의 진단을 받는 사업주에 대하여 지원하는 고용지원금</p> <p>③ <u>第2項의 規定에 의한 雇傭支援金の支給基準</u>등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>第15條(우선고용직종의 선정 등) ① 勞動部長官은 고용정책심의회의 審議를 거쳐 <u>高齡者 및 준고령자의 고용에</u> 적합한 직종(이하 “우선고용직종”이라 한다)을 선정하고, 선정된 우선고용직종을 고시하여야 한다.</p> <p>② 勞動部長官은 우선고용직종의 開發 등 <u>고령자 및 준고령자의 雇傭促進</u>에 필요한 사항에 대하여 調査·研究하고 관련資料를 整理·配布하여야 한다.</p> <p>第16條(우선고용직종에 대한 고용) ① 國家 및 地方自治團體, 「<u>정부투자기관 관리기본법</u>」에 의한 <u>정부투자기관</u>, 정부출연기관, 정부출자·위탁기관(노동부장관이 정하는 기관에 한한다)의 장은 그 기관의 우선고용직종에 大統</p>	<p>2. 사업주가 근로자 대표의 동의를 <u>받아</u> 일정 연령 <u>이상까지</u> 고용을 보장하는 조건으로 일정 연령, 근속시점 또는 임금액을 기준으로 임금을 감액하는 제도를 시행하는 경우에 그 제도의 적용을 받는 근로자에게 일정 기간 지급하는 고용지원금. 이 경우 “<u>근로자대표</u>”란 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자를 말하며, 해당 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.</p> <p>3. <u>고령자와 준고령자의 고용안정 및 취업의 촉진 등을 목적으로</u> 임금체계 개편, <u>직무 재설계(고령자나 준고령자에게 적합한 직무를</u> 개발하고 설계하는 것을 말한다) 등에 관하여 전문기관의 진단을 받는 사업주에게 지원하는 고용지원금</p> <p>③ <u>제2항에 따른 고용 지원금의 지급 기준</u> 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제15조(우선고용직종의 선정 등) ① 노동부장관은 고용정책심의회의 심의를 거쳐 <u>고령자와 준고령자를 고용하기</u>에 적합한 직종(이하 “우선고용직종”이라 한다)을 선정하고, 선정된 우선고용직종을 고시하여야 한다.</p> <p>② 노동부장관은 우선고용직종의 개발 등 <u>고령자와 준고령자의 고용촉진</u>에 필요한 사항에 대하여 조사·연구하고 관련 자료를 정리·배포하여야 한다.</p> <p>제16조(우선고용직종의 고용) ① 국가 및 지방자치단체, 「<u>공공기관의 운영에 관한 법률</u>」 제4조에 따라 <u>공공기관으로 지정받은 기관 중 법률 제 8258호 공공기관의 운영에 관한 법률 부칙 제2조에 따라 폐지된 「정부</u></p>

현행	개정안
<p>領수이 정하는 바에 따라서 高齡者와 準高齡者를 우선적으로 고용하여야 한다.</p> <p>② 第1項에서 規定한 者외의 事業主는 우선고용직중에 高齡者와 準高齡者를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다.</p> <p>第17條(雇傭擴大의 요청등) ① 勞動部長官은 第16條의 規定에 의한 高齡者와 準高齡者의 우선적 採用실적이 不振한 者에 대하여 그 사유를 제출하게 할 수 있으며, 그 사유가 정당하지 아니한 자(사유를 제출하지 아니한 자를 포함한다)에 대하여 고령자 및 준고령자의 雇傭擴大를 요청할 수 있다.</p> <p>② 勞動部長官은 第13조제4항의 規定에 의한 권고에 불구하고 상시 雇傭하는 高齡者의 比率이 基準雇傭率에 미달하는 事業主에 대하여 그 사유를 제출하게 할 수 있으며, 그 사유가 정당하지 아니한 사업주(사유를 제출하지 아니한 사업주를 포함한다)에 대하여 고령자의 고용확대를 요청할 수 있다.</p> <p>第18條(內容公表 및 就業斡旋 중단) 勞動部長官은 정당한 이유없이 第17條의 規定에 의한 雇傭擴大 요청에 따르지 아니한 者에 대하여 그 내용을公表하거나 職業安定業務를 行하는 行政機關에서 제공하는 職業指導 및 就業斡旋등 雇傭관련 서비스를 중단할 수 있다.</p> <p style="text-align: center;">第4章 停年</p>	<p>투자기관 관리기본법 제2조에 따른 정부투자기관의 요건에 해당하는 기관, 정부출연기관, 정부출자·위탁기관(노동부장관이 정하는 기관으로 한정한다)의 장은 그 기관의 우선고용직중에 대통령령으로 정하는 바에 따라서 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하여야 한다.</p> <p>② 제1항에서 규정한 자 외의 사업주는 우선고용직중에 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다.</p> <p>제17조(고용 확대의 요청 등) ① 노동부장관은 제16조에 따라 고령자와 준고령자를 우선적으로 채용한 실적이 부진한 자에게 그 사유를 제출하게 할 수 있으며, 그 사유가 정당하지 아니한 자(사유를 제출하지 아니한 자를 포함한다)에게 고령자와 준고령자의 고용을 확대해 줄 것을 요청할 수 있다.</p> <p>② 노동부장관은 제13조제4항에 따른 권고에도 불구하고 상시 고용하는 고령자의 비율이 기준고용률에 미달하는 사업주에게 그 사유를 제출하게 할 수 있으며, 그 사유가 정당하지 아니한 사업주(사유를 제출하지 아니한 사업주를 포함한다)에게 고령자의 고용을 확대해 줄 것을 요청할 수 있다.</p> <p>제18조(내용 공표 및 취업알선 중단) 노동부장관은 正當한 이유 없이 제17조에 따른 고용 확대 요청에 따르지 아니한 자에게 그 내용을 공표하거나 직업안정 업무를 하는 행정기관에서 제공하는 직업지도와 취업알선 등 고용 관련 서비스를 중단할 수 있다.</p> <p style="text-align: center;">제4장 정년</p>
<p>第19條(停年) 事業主가 勤勞者의 停年을</p>	<p>제19조(정년) 사업주가 근로자의 정년</p>

현행	개정안
<p>정하는 경우에는 그 停年이 60歲 이상이 되도록 노력하여야 한다.</p> <p>제20조(정년연장에 관한 계획의 작성·제출 등) ① 대통령령이 정하는 일정한 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 노동부령이 정하는 바에 따라 매년 정년제도의 운영현황을 노동부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 노동부장관은 제1항의 규정에 따른 사업주로서 정년을 현저하게 낮게 정한 사업주에 대하여 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항의 규정에 따라 사업주가 제출한 계획이 적절하지 아니하다고 인정하는 때에는 그 계획의 변경을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 제3항의 규정에 따른 변경권고에 따르지 아니한 경우 그 내용을 공표할 수 있다.</p> <p>第21條(停年退職者の 再雇備) ① 事業主는 停年에 도달한 자가 그 事業場에 다시 就業하기를 희망하는 때에는 그 職務遂行能力에 적합한 職種에 再雇備하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 事業主는 高齡者인 停年退職者를 再雇備함에 있어 當事者간의 合意에 의하여 「근로기준법」 第34條의 規定에 의한 退職金과 같은 법 제60조의 規定에 의한 年次有給休暇日數 計算을 위한 繼續勤勞期間 算定에 있어 종전의 勤勞期間을 제외할 수 있으며 賃金の 決定을 종전과 달리할 수 있다.</p> <p>제21조의2(정년퇴직자의 재고용 지원) 노동부장관은 제21조의 규정에 의하여 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에 대하여 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>第22條(停年연장에 대한 지원) 勞働部長官은 停年연장에 따른 事業體의 人事 및 賃金등에 대하여 相談·諮問 기타</p>	<p>을 정하는 경우에는 그 정년이 60歲 이상이 되도록 노력하여야 한다.</p> <p>제20조(정년연장에 관한 계획의 작성·제출 등) ① 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 노동부령으로 정하는 바에 따라 매년 정년 제도의 운영 현황을 노동부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 노동부장관은 제1항에 따른 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에게 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항에 따라 사업주가 제출한 계획이 적절하지 아니하다고 인정하면 그 계획의 변경을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따른 변경 권고에 따르지 아니한 경우 그 내용을 공표할 수 있다.</p> <p>제21조(정년 퇴직자의 재고용) ① 사업주는 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 사업주는 고령자인 정년퇴직자를 재고용할 때 당사자 간의 합의에 의하여 「근로기준법」 제34조에 따른 퇴직금과 같은 법 제60조에 따른 연차 유급(年次有給) 휴가일수 계산을 위한 계속근로기간을 산정할 때 종전의 근로기간을 제외할 수 있으며 임금의 결정을 종전과 달리할 수 있다.</p> <p>제21조의2(정년퇴직자의 재고용 지원) 노동부장관은 제21조에 따라 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제22조(정년연장에 대한 지원) 노동부장관은 정년연장에 따른 사업체의 인사와 임금 등에 대하여 상담, 자문,</p>

현 행	개 정 안
<p>필요한 협조와 지원을 하여야 한다.</p> <p>第5章 補則</p> <p>第23條(보고와 檢査) ① 勞働部長官은 高齡者의 雇傭促進을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 사업주·고령자인재은행 또는 증견전문인력고용지원센터에 대하여 이 법 시행에 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.</p> <p>② 勞働部長官은 필요하다고 인정하는 때에는 <u>關係公務員</u>으로 하여금 事業場, 고령자인재은행, 증견전문인력고용지원센터 그 밖의 시설에 出入하여 그 業務狀況 또는 帳簿 기타 물건을 檢査하게 할 수 있다.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항의 규정에 따라 검사를 하고자 하는 때에는 사업주 등에게 검사일시와 검사내용 등 검사에 필요한 사항을 미리 알려주어야 한다. 다만, 긴급하거나 미리 알려 줄 경우 그 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 第2項의 規定에 의하여 檢査를 행하는 <u>關係公務員</u>은 그 權限을 표시하는 證票를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.</p> <p>⑤ 노동부장관은 제2항의 규정에 따라 검사를 한 때에는 그 사업주 등에게 그 결과를 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>제23조의2(권한의 위임) 이 법에 따른 노동부장관의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 지방노동관서의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다.</p> <p>〈<u>신 설</u>〉</p>	<p>그 밖에 필요한 협조와 지원을 하여야 한다.</p> <p>제5장 보칙</p> <p>제23조(보고와 검사) ① 노동부장관은 고령자의 고용촉진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업주, 고령자인재은행, 또는 증견전문인력 고용지원센터에 대하여 이 법 시행에 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.</p> <p>② 노동부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 공무원에게 사업장, 고령자인재은행, 증견전문인력 고용지원센터, 그 밖의 시설에 출입하여 그 업무상황, 장부, 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항에 따라 검사를 하려면 사업주 등에게 검사일시와 검사내용 등 검사에 필요한 사항을 미리 알려주어야 한다. 다만, 긴급히 검사해야 하거나 미리 알려 줄 경우 그 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 제2항에 따라 검사를 하는 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 관계인에게 내보여야 한다.</p> <p>⑤ 노동부장관은 제2항에 따라 검사를 한 경우에는 그 사업주 등에게 그 결과를 서면으로 알려야 한다.</p> <p>제23조의2(권한의 위임) 이 법에 따른 노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방노동관서의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다.</p> <p>제23조의3(벌칙) ① 사업주가 제4조의9를 위반하여 근로자에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하</p>

현행	개정안
<p><u>〈신설〉</u></p> <p>第24條(過怠料) <u>〈신설〉</u></p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 500만원이하의 過怠料에 처한다.</p> <p><u>〈신설〉</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 제13조제1항의 규정에 따른 고령자 고용현황 또는 같은 조 제2항의 규정에 따른 기준고용률 이행계획을 제출하지 아니한 자 제20조제1항의 규정에 따른 정년제도 운영현황 또는 같은 조 제2항의 규정에 따른 정년연장계획을 제출하지 아니한 자 第23條第1項의 規定에 의한 보고를 하지 아니하거나 虛僞보고를 한 者 第23條第2項의 規定에 의한 出入 또는 檢査를 거부·방해 또는 기피한 者 <p>② 第1項의 規定에 의한 過怠料는 大統領令이 정하는 바에 의하여 勞動部長官이 賦課·徵收한다.</p>	<p>의 벌금에 처한다.</p> <p>② 사업주가 제4조의4제1항제1호를 위반하여 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 차별을 한 경우에는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제23조의4(양벌규정) ① 법인의 대표자, 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인의 업무에 관하여 제23조의3의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌할 뿐만 아니라 그 법인에도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다.</p> <p>② 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 개인의 업무에 관하여 제23조의3의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌할 뿐만 아니라 그 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다.</p> <p>제24조(과태료) ① 제4조의7에 따른 시정명령을 정당한 이유 없이 이행하지 아니하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 제4조의8제1항을 위반하여 정당한 이유 없이 노동부장관의 이행상황 제출요구에 따르지 아니한 자 제13조제1항에 따른 고령자 고용현황 또는 같은 조 제2항에 따른 기준고용률 이행계획을 제출하지 아니한 자 제20조제1항에 따른 정년제도 운영현황 또는 같은 조 제2항에 따른 정년 연장계획을 제출하지 아니한 자 제23조제1항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 제23조제2항에 따른 출입 또는 검사를 거부·방해하거나 기피한 자 <p>③ 제1항과 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노동부장관이 부과·징수한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 과태료처분에 불복</p>

현행	개정안
<p>③ 第2項의 規定에 의한 過怠料處分に 불복이 있는 者는 그 處分の 告知를 받은 날부터 30일이내에 勞動部長官에게 異議를 제기할 수 있다.</p> <p>④ 第2項의 規定에 의한 過怠料處分을 받은 者가 第3項의 規定에 의하여 異議를 제기한 때에는 勞動部長官은 지체없이 管轄法院에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 管轄法院은 「비송사건절차법」에 의한 過怠料의 裁判을 한다.</p> <p>⑤ 第3項의 規定에 의한 期間내에 異議를 제기하지 아니하고 過怠料를 납부하지 아니한 때에는 國稅滯納處分の 예에 의하여 이를 徵收한다.</p>	<p>하는 자는 그 처분을 고지 받은 날부터 30일 이내에 노동부장관에게 이의를 제기할 수 있다.</p> <p>⑤ 제3항에 따른 과태료처분을 받은 자가 제4항에 따라 이의를 제기하면 노동부장관은 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판을 한다.</p> <p>⑥ 제4항에 따른 기간에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 내지 아니하면 국세체납처분의 예에 따라 징수한다.</p>

6. 법률 제9997호, 2010. 2. 4., 일부개정(시행 2010. 5. 5.)

가. 개정이유

중앙과 지방의 협력체계 구축을 통하여 고령자 취업지원 관련 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 고령자 구인·구직 정보수집, 직업능력개발훈련 실시, 고용정보센터의 운영 등을 노동부장관 외에 시·도지사도 할 수 있도록 하고, 고령자인재은행의 기능을 직업능력개발훈련 및 이와 연계한 취업 알선을 중심으로 강화하기 위하여 고령자인재은행 지정대상 기관의 범위를 「근로자직업능력 개발법」에 따라 직업능력개발훈련을 위탁받을 수 있는 시설 또는 기관까지 확대하며, 고령자인재은행의 기능에 직업능력개발훈련에 관한 사항을 포함하도록 하였다.

나. 입법경과

① 2009년 4월 17일 임두성의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및

고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」이 제282회 국회(임시회) 제6차 환경노동위원회(2009. 4. 28.)에 상정되어 제안설명과 전문위원의 검토 보고를 거치고 제284회 국회(정기회) 제13차 환경노동위원회(2009. 12. 4)에 상정되어 대체토론을 거쳐 법안심사소위원회에 회부되었다.

② 2009년 9월 11일 정부가 제출한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」이 제284회 국회(정기회) 제13차 환경노동위원회(2009. 12. 4.)에 상정되어 제안설명과 전문위원의 검토보고, 대체토론을 거쳐 법안심사소위원회에 회부되었다.

③ 제285회 국회(임시회) 제2차 법안심사소위원회(2009. 12. 16.)에서는 이상 2건의 법률안에 대하여 심사한 결과 2건의 법률안 내용을 반영한 위원회 대안을 마련하였다.

④ 제285회 국회(임시회) 제3차 환경노동위원회(2009. 12. 17.)에서는 법안심사소위원회에서 심사보고한 대로 이상 2건의 법률안에 대해서는 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 법안심사소위원회가 마련한 대안을 위원회안(의안번호 1807237)으로 제안하기로 의결하였다.

〈표 2〉 대안반영폐기법안

대표 발의자 (의안번호)	발의일 (제출일)	주요 내용
임두성 (1804615)	2009.4.17.	1. 사업주의 퇴직자들을 위한 구직지원프로그램 운영 및 이직예정자들에 대한 구직활동시간 보장
정부제출 (1805989)	2009.9.11.	1. 고령자고용촉진과 관련한 지방자치단체장 사무 신설(안 제5조, 제6조제1항·제2항 및 제10조제1항) 2. 고령자인재은행 지정대상 기관 및 기능 확대(안 제11조제1항·제2항) 3. 고령자 기준고용률 이행계획 작성·제출 절차 폐지(안 제13조제2항·제3항) 4. 정년연장에 관한 계획 작성·제출 절차 폐지(안 제20조제2항·제3항)

⑤ 2009년 12월 30일에 제285회 국회(임시회) 제2차 본회의를 통과하여 2010년 2월 4일 법률 제9997호로 공포되었다.

다. 주요 개정 내용

① 고령자고용촉진과 관련한 지방자치단체장 사무 신설(법 제5조, 제6조 제1항·제2항 및 제10조제1항)

현행법은 고령자 구인·구직 정보수집, 고령자 고용정보센터의 운영 등을 노동부장관의 사무로만 규정하고 있어, 중앙과 지방의 협력체계 구축을 통한 고령자 취업지원 관련 업무의 효율적 추진이 미흡하였다. 이에 지방자치단체는 「노인복지법」에 따른 노인일자리전담기관의 설치·운영 등을 통해 고령자 고용확대와 관련된 경험과 전문성이 확보되어 있고 지방의 특수한 취업 환경을 고려한 업무수행이 가능하므로 고령자 구인·구직 정보수집, 직업능력개발훈련 실시, 취업 적응훈련 실시, 고령자 고용정보센터의 운영을 시·도지사도 수행하도록 하였다.

② 고령자인재은행 지정대상 기관 및 기능 확대(법 제11조제1항·제2항)

현재 고령자인재은행의 지정대상 기관이 「직업안정법」에 따라 무료직업소개사업을 하는 비영리법인이나 공익단체로 한정되어 있고 그 기능 역시 고령자의 직업지도와 취업알선으로 제한되어 있어 고령자인재은행의 업무가 여성 고령자에 대한 단기 일자리 취업지원에 그치는 문제가 있었다. 이에 고령자인재은행 지정대상 기관의 범위를 「근로자직업능력 개발법」에 따라 직업능력개발훈련을 위탁받을 수 있는 시설 또는 기관까지 확대하고, 고령자인재은행의 기능에 고령자의 직업능력개발훈련에 관한 사항을 포함시켰다.

③ 고령자 기준고용률 이행계획 작성·제출 절차 폐지(법 제13조제2항·제3항)

현재 상시 근로자 수 300명 이상 사업장의 사업주에 대해 고령자 고용현황을 노동부장관에게 제출하도록 하고, 노동부장관은 고령자 기준고용률에 미달하는 사업주에게 기준고용률 이행계획의 작성·제출을 요청할 수 있으며, 제출된 계획에 대해 계획변경·계획실시의 권고를 할 수 있도록 하는 등 다소 복잡한 절차를 규정하고 있었다. 이에 기준고용률 이행계획의 작성·제출 절차를 폐지하고 노동부장관이 고령자 기준고용률에 미달하는 사업주에게 고령자의 고용촉진 및 안정을 위하여 필요한 조치 등의 시행을 권고할 수 있도록 하여 행정절차를 간소화하였다.

④ 정년연장에 관한 계획 작성·제출 절차 폐지(법 제20조제2항·제3항)
 현재 상시 근로자 수 300명 이상 사업장의 사업주에 대해 정년제도 운영 현황을 노동부장관에게 제출하도록 하고, 노동부장관은 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에게 정년연장에 관한 계획의 작성·제출을 요청할 수 있으며, 제출된 계획에 대해 계획변경의 권고를 할 수 있도록 하는 등 다소 복잡한 절차를 규정하고 있었다. 이에 정년연장에 관한 계획의 작성·제출 절차를 폐지하고 노동부장관이 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에게 정년의 연장을 권고할 수 있도록 하여 행정절차를 간소화하였다.

⑤ 사업주가 정년퇴직 등의 사유로 이직예정인 고령자의 구직활동을 지원하도록 함으로써 퇴직예정자들의 재취업기회를 확대하고자 하였다(법 제21조의3 신설).

현 행	개 정 안
제5조(구인·구직 정보수집) 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자와 관련된 구인(求人)·구직(求職) 정보를 수집하고 구인·구직의 개척에 노력하여야 하며 관련 정보를 구직자·사업주 및 관련 단체 등에 제공하여야 한다.	제5조(구인·구직 정보수집) 노동부장관 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “노동부장관 등”이라 한다)는----- -----.
제6조(고령자에 대한 직업능력 개발훈련) ① 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하고 직업능력의 개발·향상을 위하여 고령자를 대상으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업능력 개발훈련을 실시하여야 한다. ② 노동부장관은 고령자가 작업환경에 쉽게 적응할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 취업 전에 안전·보건에 관한 내용을 포함하여 노동부령으로 정하는 적응훈련을 실시하도록 조치하여야 한다.	제6조(고령자에 대한 직업능력 개발훈련) ① 노동부장관 등은----- -----. ② 노동부장관 등은 고령자가----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
제10조(고령자 고용정보센터의 운영) ① 노동부장관은 고령자의 직업지도와	제10조(고령자 고용정보센터의 운영) ① 노동부장관 등은-----

현행	개정안
<p>취업알선 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 고령자 고용정보센터를 운영할 수 있다.</p> <p>② (생략)</p> <p>제11조(고령자인재은행의 지정) ① 노동부장관은 「직업안정법」 제18조에 따라 무료직업소개사업을 하는 비영리법인이나 공익단체 중 고령자의 직업지도와 취업알선 등에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자인재은행으로 지정할 수 있다.</p> <p>〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p> <p>② 고령자인재은행은 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <p>1.·2. (생략)</p> <p>〈신설〉</p> <p>3. (생략)</p> <p>③~⑤ (생략)</p> <p>제11조의3(고령자인재은행 및 증견전문인력 고용지원센터의 지정취소 등) ① 노동부장관은 고령자인재은행 또는 증견전문인력 고용지원센터로 지정을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 노동부령으로 정하는 바에 따라 그 지정을 취소할 수 있다.</p>	<p>----- ----- -----.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>제11조(고령자인재은행의 지정) ① -----다음 각 호의 단체 또는 기관----- -----취업알선 또는 직업능력개발훈련-----단체 또는 기관을-----.</p> <p>1. 「직업안정법」 제18조에 따라 무료 직업소개사업을 하는 비영리법인이나 공익단체</p> <p>2. 「근로자직업능력 개발법」 제16조에 따라 직업능력개발훈련을 위탁 받을 수 있는 대상이 되는 기관</p> <p>② 제1항제1호 및 제2호에 모두 해당하는 고령자인재은행의 사업범위는 다음 각 호의 사업 모두로 하고, 제1항제1호에만 해당하는 고령자인재은행의 사업범위는 제1호, 제2호 및 제4호의 사업만으로 하며, 제1항제2호에만 해당하는 고령자인재은행의 사업범위는 제3호 및 제4호의 사업만으로 한다.</p> <p>1.·2. (현행과 같음)</p> <p>3. 고령자의 직업능력개발훈련</p> <p>4. (현행 제3호와 같음)</p> <p>③~⑤ (현행과 같음)</p> <p>제11조의3(고령자인재은행 및 증견전문인력 고용지원센터의 지정취소 등) ① ----- ----- ----- ----- -----.</p>

현 행	개 정 안
<p>1.·2. (생략)</p> <p>〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p> <p>3. (생략)</p> <p>② (생략)</p>	<p>1.·2. (현행과 같음)</p> <p>3. 「근로자직업능력 개발법」 제27조 또는 제31조에 따라 직업능력개발훈련시설의 승인취소처분·지정취소처분 또는 직업능력개발훈련의 정지처분을 받은 경우</p> <p>4. 「근로자직업능력 개발법」 제28조 제3항에 따라 지정직업훈련시설이 폐업한 경우</p> <p>5. 「근로자직업능력 개발법」 제32조에 따라 직업능력개발훈련법인의 설립허가 취소처분을 받은 경우</p> <p>6. (현행 제3호와 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p>
<p>제13조(사업주의 고령자 기준고용률 이행계획의 수립 등) ① (생략)</p> <p>② 노동부장관은 제12조에 따른 사업주로서 상시 고용하는 고령자의 비율이 기준고용률에 미달하는 사업주에 대하여 노동부령으로 정하는 바에 따라 기준고용률 이행계획을 작성하여 제출하도록 요청할 수 있다.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항에 따른 계획이 적절하지 아니하다고 인정하면 그 계획의 변경을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 노동부장관은 필요하다고 인정하면 제2항에 따른 계획을 작성한 사업주에게 그 계획을 적절히 실시하도록 권고할 수 있다.</p>	<p>제13조(사업주의 고령자 고용현황의 제출 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----</p> <p>-----고령자의 고용촉진 및 안정을 위하여 필요한 조치의 시행을 권고할-----.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항의 권고에 따른 조치를 시행하는 사업주에게 상담, 자문, 그 밖에 필요한 협조와 지원을 할 수 있다.</p> <p>〈삭제〉</p>
<p>제16조(우선고용직종의 고용) ① 국가 및 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정받은 기관 중 법률 제 8258호 공공기관의 운영에 관한 법률 부칙 제2조에 따라 폐지된 「정부투자기관 관리기본법」 제2조에 따른 정부투자기관의 요건에 해당하는 기관.</p>	<p>제16조(우선고용직종의 고용) ① -----</p> <p>-----기관의</p> <p>-----.</p>

현행	개정안
<p>정부출연기관, 정부출자·위탁기관(노동부장관이 정하는 기관으로 한정한다)의 장은 그 기관의 우선고용직종에 대통령령으로 정하는 바에 따라서 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하여야 한다.</p> <p>② (생략)</p> <p>제17조(고용 확대의 요청 등) ① (생략)</p> <p>② 노동부장관은 제13조제4항에 따른 권고에도 불구하고 상시 고용하는 고령자의 비율이 기준고용률에 미달하는 사업주에게 그 사유를 제출하게 할 수 있으며, 그 사유가 정당하지 아니한 사업주(사유를 제출하지 아니한 사업주를 포함한다)에게 고령자의 고용을 확대하여 줄 것을 요청할 수 있다.</p> <p>제20조(정년 연장에 관한 계획의 작성·제출 등) ① (생략)</p> <p>② 노동부장관은 제1항에 따른 사업주로서 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에게 정년 연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 노동부장관은 제2항에 따라 사업주가 제출한 계획이 적절하지 아니하다고 인정하면 그 계획의 변경을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따른 변경 권고에 따르지 아니한 경우 그 내용을 공표할 수 있다.</p> <p>〈신설〉</p>	<p>② (현행과 같음)</p> <p>제17조(고용 확대의 요청 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----제13조제2항에 따른 권고를 따르지 아니----- ----- ----- ----- -----.</p> <p>제20조(정년제도 운영현황의 제출 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- -----정년의 연장을 권고할----- -----.</p> <p>〈삭제〉</p> <p>④ 제2항에 따른 권고를 정당한 사유 없이-----.</p> <p>제21조의3(퇴직예정자등의 구직활동지원) ① 사업주는 정년퇴직 등의 사유로 이직예정인 고령자의 구직활동을 지원하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 노동부장관은 제1항에 따른 지원 조치를 성실히 이행하는 사업주에 대하여 인건비, 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p>

현 행	개 정 안
<p>제24조(과태료) ① (생 략)</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p>2. 제13조제1항에 따른 고령자 고용현황 또는 같은 조 제2항에 따른 기준고용률 이행계획을 제출하지 아니한 자</p> <p>3. 제20조제1항에 따른 정년제도 운영현황 또는 같은 조 제2항에 따른 정년연장계획을 제출하지 아니한 자</p> <p>4. 5. (생 략)</p> <p>③ (생 략)</p> <p>④ 제3항에 따른 과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 노동부장관에게 이의를 제기할 수 있다.</p> <p>⑤ 제3항에 따른 과태료 처분을 받은 자가 제4항에 따라 이의를 제기하면 노동부장관은 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판을 한다.</p> <p>⑥ 제4항에 따른 기간에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p>	<p>제24조(과태료) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. -----고용현황-----</p> <p>3. ----- 운영현황----- -----</p> <p>4. 5. (현행과 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p>

7. 법률 제11791호, 2013. 5. 22., 일부개정(시행 2014. 5. 23.)

가. 개정이유

우리나라는 고령화 진행속도가 세계에서 유례가 없을 만큼 빠르게 진행

되어 2000년 고령화 사회에 진입한 후 2018년에 고령사회(65세 이상 14%)를 지나 2030년에는 전체 인구의 4명 중 1명(24.3%)이 노인인 초고령사회(65세 이상 20%)에 들어설 것으로 전망되며, 특히 2017년이면 생산가능인구(15~64세)가 감소세로 돌아서고, 2030년에는 생산가능인구 중 핵심생산층(25~49세)이 차지하는 비중이 50% 아래로 떨어지는 것으로 예측되어 노동시장에 상당한 충격이 예상된다.

그러나 현행법은 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있어 단일정년제를 운영하는 근로자 300인 이상 사업장의 평균 정년은 57.2세에 그쳐 근로능력이 있는 근로자의 일할 기회를 박탈하고 있다.

이에 60세 이상 정년을 정하도록 하고, 정년연장에 따른 임금체계 개편 등의 조치를 하도록 하되 사업장 규모에 따라 단계적으로 시행하도록 하려는 것이다.

나. 입법경과

① 2012년 7월 26일 이목희의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」, 2012년 8월 1일 홍영표의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」, 2012년 8월 14일 김성태의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」, 2012년 8월 16일 정우택의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」, 2012년 8월 22일 이완영의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」을 제310회 국회(임시회) 제2차 환경노동위원회(2012. 8. 27)에 각각 상정하여 제안설명과 전문위원의 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법안심사소위원회에 회부하였다.

② 제311회 국회(정기회) 환경노동위원회 제2차 법안심사소위원회(2012. 9. 18), 제4차 법안심사소위원회(2012. 11. 21)에 상정하여 심사하였다.

③ 제315회 국회(임시회) 제4차 법안심사소위원회(2013. 4. 22 및 4. 23)

에서 이상 5건의 법률안을 함께 심사한 결과 5건의 법률안 내용을 반영한 위원회 대안을 마련하였다.

④ 제315회 국회(임시회) 제4차 환경노동위원회(2013. 4. 24)에서는 법안 심사소위원회에서 심사보고한 대로 위 5건의 법률안에 대해서는 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 「국회법」 제51조에 따라 위원회 대안으로 제안하기로 의결하였다.

〈표 3〉 대안반영폐기법안

대표 발의자 (의안번호)	발의일 (제출일)	주요 내용
이목희 (1900884)	2012.7.26.	1. 60세 이상 정년 의무화
홍영표 (1900996)	2012.8.1.	1. 60세 이상 정년 의무화 및 정년 설정 시 합리적 이유 없는 차등 금지 2. 고용노동부장관의 고령자 고용 확대의 요청 등의 의무화 검토
이완영 (1901251)	2012.8.22.	1. 60세 이상 정년 의무화 2. 정년연장에 따른 임금을 조정(임금피크제)
정우택 (1901184)	2012.8.16.	1. 60세 이상 정년 의무화 2. 위반시 벌칙 규정
김성태 (1901176)	2012.8.14.	1. 60세 이상 정년 의무화

⑤ 2013년 4월 30일 제315회 제5차 국회 본회의를 통과하여 2013년 5월 22일 공포되었다.

다. 주요 개정 내용

① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 하며, 사업주가 60세 미만으로 정년을 정한 경우에는 60세로 정년을 정한 것으로 본다(안 제 19조).

② 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자

의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)은 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 하고, 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자에게 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있도록 한다(안 제19조의2 신설).

현행	개정안
<p>제19조(정년) 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다.</p> <p>〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p>	<p>제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.</p> <p>② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.</p> <p>제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) ① 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>③ 고용노동부장관은 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주 또는 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p>

8. 법률 제13897호, 2016. 1. 27., 일부개정(시행 2016. 7. 28.)

가. 개정이유

현행 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 고용노동부장관이 고령자의 고용촉진에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 관계 중앙기관의 장과 협의하여 고용정책심의회 심의를 거쳐 수립하도록 하고 있으나, 급변하는 고용시장 상황에서 5년 단위로 기본계획을 수립하는 것은 고령자 고용시장의 변화를 시의적절하게 정부정책에 반영하는 데 어려움이 있다. 이에 정부가 기본계획을 수립한 후에 「장년고용대책」을 별도로 수립·시행하게 된 것처럼, 중장기 기본계획을 실현할 연간실행계획을 별도로 수립할 필요가 있다.

또한 기본계획 수립은 반드시 지난 계획에 대한 평가가 필요하지만, 계획 수립에 이 내용이 반영되고 있지 않아 평가를 토대로 한 기본계획의 연속성을 확보하는 데 어려움이 있으므로, 기본계획의 수립 과정에 국민과 관계 전문가가 참여하는 공청회 등을 개최하도록 하여 민의를 반영하고, 보다 실효적인 정책을 수립하는 데 국회의 역할을 강화할 필요성이 있어 기본계획 수립 시 국회에 보고하도록 하였다.⁷²⁾

나. 입법경과

2014년 12월 26일 이석현 의원이 대표발의하여 같은 해 12월 29일 환경노동위원회에 회부되어 ① 제331회 국회(임시회) 제3차 환경노동위원회(2015. 3. 2), ② 제337회 국회(정기회) 제2차 법안심사소위원회(2015. 11. 20), 제338회 국회(임시회) 제1차 환경노동위원회(2015. 12. 15) 상정되어 심도있는 논의를 거친 뒤 수정의결되었다. 해당 법률안은 2015년 12월 31일 제338회 제2차 국회 본회의를 통과하여 2016년 1월 27일 공포되었다.

72) 이석현의원 대표발의, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 1913259), 제안이유 참조.

다. 주요 개정 내용

고령자의 고용촉진에 관한 기본계획을 새롭게 수립할 경우, 지난 계획에 대한 평가를 수행하여 과거 성과와 미흡한 점을 반영함과 동시에 민의를 반영할 수 있도록 기본계획 수립 시 국회에 보고하도록 하였다.

현 행	개 정 안
제4조의3(고령자 고용촉진 기본계획의 수립) ① (생 략) ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 〈신 설〉 1. ~ 4. (생 략) ③ (생 략) 〈신 설〉 ④ (생 략)	제4조의3(고령자 고용촉진 기본계획의 수립) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. 직전 기본계획에 대한 평가 2. ~ 5. (현행 제1호부터 제4호까지와 같음) ③ (현행과 같음) ④ <u>고용노동부장관이 기본계획을 수립한 때에는 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</u> ⑤ (현행 제4항과 같음)

9. 법률 제16411호, 2019. 4. 30., 일부개정(시행 2020. 5. 1.)

가. 개정이유

세계에서 유례 없이 빠른 고령화를 경험하고 있는 우리나라는 2000년에 고령화사회로 접어든 이래 2017년에는 고령사회가 되었으며, 불과 9년 뒤인 2026년에는 노인인구가 전체 인구의 20%(초고령사회)에 달하면서 고령자(55세 이상인 자) 2천만 명 시대가 다가올 전망이다.

이에 사업주는 정년퇴직 등의 사유로 이직예정인 근로자에게 재취업지원 서비스 제공 노력을 하도록 하고, 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 비자발적인 사유로 이직예정인 준고령자 및 고령자에게 재취업지원서비스를 제공하도록 하며, 고용노동부장관은 재취업지원서비

스를 제공하는 경우에 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있도록 함으로써 앞으로의 초고령사회에 대비하려는 목적이다.

나. 입법경과

정부가 제출하고 김삼화 의원, 이명수 의원, 한정애 의원, 임이자 의원이 각각 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」은 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 이들 내용을 통합 조정한 위원회 대안(의안번호 2019579)을 제안하기로 하였다.

〈표 4〉 대안반영 폐기법안

대표 발의자 (의안번호)	발의일 (제출일)	주요 내용
정부 제출 (2004792)	2016.12.29.	1. 고령자·준고령자 명칭 변경 2. 고령자 취업지원기관 일원화 3. 임금피크제지원금 지원요건 변경 4. 퇴직예정자 등의 재취업 역량강화 지원
김삼화 (2014160)	2018. 7. 2.	1. 고령자를 55세 이상으로 법에 명시 2. 고령자 일자리사업 지원 근거 마련 3. 고령자 근로시간단축 근거 마련 4. 비자발적 이직자 전직지원서비스 제공 노력
이명수 (2016446)	2018.11. 8.	1. 퇴직고령자의 자문·상담 및 비용지원 근거 마련 2. 일정규모 이상 사업주 재취업지원서비스 제공 의무 부과
한정애 (2018683)	2019. 2.18.	1. 근로자에게 생애경력설계서비스 제공을 위한 근거 규정 마련 2. 일정규모 이상 사업주에게 퇴직예정자에 대한 전직 지원서비스를 제공 의무 부과 및 정부 지원 등의 근거 마련
임이자 (2019133)	2019. 3.12.	1. 고령자의 고용을 유지하기 위한 사업주의 노력의무 부과 2. 퇴직 예정 근로자에 대한 사업주의 재취업 지원 노력

환경노동위원회 대안은 국회법제사법위원회의 체계자구심사를 거친 후 2019년 4월 5일 제367회 제10차 국회 본회의를 통과하였다.

다. 주요 개정 내용

우리나라는 세계에서 유례 없이 빠른 고령화를 경험하고 있는바, 초고령 사회에 대비하여 사업주가 정년퇴직 등의 사유로 이직 예정인 근로자에게 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로설계, 취업알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등의 재취업지원서비스를 제공하기 위하여 노력하도록 하되, 일정 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주에 대해서는 정년 등 비자발적 사유로 이직예정인 준고령자 및 고령자에게 재취업지원서비스를 제공하도록 하여 근로자의 고용안정성을 제고하려는 내용이다.

현 행	개 정 안
<p>제21조의3(퇴직예정자 등의 구직활동지원) ① 사업주는 정년퇴직 등의 사유로 이직예정인 고령자의 구직활동을 지원하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 고용노동부장관은 제1항에 따른 지원 조치를 성실히 이행하는 사업주에 대하여 인건비, 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	<p>제21조의3(퇴직예정자에 대한 재취업 역량강화지원) ① 사업주는 정년퇴직 등의 사유로 이직 예정인 근로자에게 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로설계, 취업알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등 재취업에 필요한 서비스(이하 “재취업지원서비스”라 한다)를 제공하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 정년 등 대통령령으로 정하는 비자발적인 사유로 이직예정인 준고령자 및 고령자에게 재취업 지원서비스를 제공하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 재취업지원서비스의 대상, 내용 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 사업주는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 재취업지원서비스를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체 또는 기관에 위탁하여 실시할 수 있다.</p> <p>1. 「직업안정법」 제18조에 따라 무료 직업소개사업을 하는 비영리법인이나 공익단체</p>

현 행	개 정 안
	2. 「직업안정법」 제19조에 따라 유료 직업소개사업을 하는 법인 3. 「근로자직업능력 개발법」 제16조 제1항에 따라 직업능력개발훈련을 위탁받을 수 있는 대상이 되는 기관 ⑤ 고용노동부장관은 사업주가 소속 근로자에게 재취업지원서비스를 제공하는 경우에 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

10. 법률 제18921호, 2022. 6. 10., 일부개정(시행 2022. 6. 10.)

가. 개정이유

현행법은 고령자의 직업지도와 취업알선 등의 업무를 효율적이고 전문적으로 수행하기 위하여 고령자인재은행과 중견전문인력 고용지원센터를 지정할 수 있도록 규정하고 있는데, 지정을 받은 자가 지정 요건을 갖추지 아니하게 되었거나 사업실적 부진 등의 사유에 해당하는 경우에는 고용노동부장관은 그 지정을 취소할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나, 기관의 지정 취소는 법률관계의 안정성에 변화를 초래하고, 그 변화의 영향이 해당 기관은 물론 기관에 고용된 인력과 관계기관 등에까지 광범위하게 미칠 수 있기 때문에 지정 취소에 대한 해당 기관의 방어권을 제도적으로 보장할 필요가 있다.

이에 개정안은 기관의 지정 취소에 대한 청문 절차를 규정하여 해당 기관이 취소의 부당함을 소명할 수 있는 기회를 부여하기 위함이다.

나. 입법경과

2021년 6월 23일 권명호의원이 대표발의한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 일부개정법률안」(의안번호 2111032)은 제391회 국회

(정기회) 제2차 환경노동위원회(2021.9.16.), 제397회 국회(임시회) 제1차 고용노동법안심사소위원회(2022.5.9.), 제4차 환경노동위원회(2022.5.16.)에 상정되어 심도 있는 논의를 거친 후 법제사법위원회의 체계자구심사 후 제 397회 제4차 국회 본회의(임시회)를 2022년 5월 29일 통과하였다.

다. 주요 개정 내용

개정안은 고령자인재은행 및 증견전문인력 고용지원센터의 지정을 취소하는 경우 중전 시행규칙으로 규정⁷³⁾하고 있는 청문 절차를 현행법에 상향하여 규정하려는 것으로, 지정의 취소는 당사자의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치는 침익적 행위라는 점에서 의견 제시 및 방어 기회를 제공하여 처분 대상자의 권익보호를 강화할 수 있다는 측면과 「행정절차법」⁷⁴⁾을 고려한 입법조치로 볼 수 있다.

현 행	개 정 안
제11조의3(고령자인재은행 및 증견전문인력 고용지원센터의 지정취소 등) ① (생략) 〈신설〉 ② (생략)	제11조의3(고령자인재은행 및 증견전문인력 고용지원센터의 지정취소 등) ① (현행과 같음) ② 고용노동부장관은 제1항에 따라 지정을 취소하는 경우에는 「행정절차법」에 따른 청문을 실시하여야 한다. ③ (현행 제2항과 같음)

73) 고령자고용법 시행규칙 제7조(청문) 지방고용노동관서의 장은 법 제11조의3제1항에 따라 고령자인재은행 또는 증견전문인력 고용지원센터의 지정을 취소하려면 청문을 하여야 한다.

74) 「행정절차법」 제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다.

3. 다음 각 목의 처분 시 제21조제1항제6호에 따른 의견제출기한 내에 당사자 등의 신청이 있는 경우

가. 인허가 등의 취소

③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자들에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.

◆ 執筆陣

- 이승호(한국노동연구원 연구위원)
- 김근주(한국노동연구원 연구위원)
- 이은주(한국노동연구원 부연구위원)
- 김기홍(한국노동연구원 부연구위원)
- 조영민(이화여자대학교 교수)
- 고혜진(한국보건사회연구원 부연구위원)

고령 불안정 노동 실태와 정책 대응

- | | |
|------------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2023년 12월 26일 인쇄
2023년 12월 29일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 허 재 준 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
310147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 고려씨엔피 (02) 2277-1508 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2023 정가 12,000원

ISBN 979-11-260-0682-3

KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0682-3