

노인 일자리의 창출과 고용안정을 위한 입법적 과제*

김진곤**

(2009.5.18. 접수 / 2009.6.3. 1차수정 / 2009.6.12. 게재확정)

- 요약 -

오늘날 우리 사회는 다양한 변화를 거듭하고 있는데, 그 가운데 노인인구가 급속도로 증가하고 있는 점은 여러 가지 측면에서 사회적 문제를 양산하고 있다. 특히 고령화 사회를 넘어 고령 사회로 진입하는 단계에서 노인을 위한 일자리 창출이 중요한 사회적 이슈로 등장하였다. 노인을 위한 일자리 창출은 노인 개인의 측면에서 보면, 자신의 개성신장과 직업을 통한 인격실현, 노동을 통한 소득활동으로 인간다운 삶의 기반을 마련하는 계기가 된다. 또한 사회적 측면에서 보면, 노인은 사회의 경제활동에 참여함으로써 다른 세대와 소통을 통하여 정신적·신체적 건강성을 유지하고, 노동을 통하여 온전한 사회의 일원체로서 그 지위를 영위할 수 있게 된다. 그러므로 노인의 일자리 창출은 개인뿐만 아니라 사회의 여러 건강성을 담보하는 기반이 될 수 있다.

입법자는 노인의 일자리 창출을 위하여 다양한 방법을 동원할 수 있다. 기존의 틀 속에 갇힌 정년제의 체계를 상당한 부분 개

* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-321-B00162).

** 광운대학교 법대 교수(gonkims@kw.ac.kr).

선하고, 오로지 기업을 통한 일자리 창출을 넘어서서 공공부문에
서 다양한 입법적 시도를 통하여 고용을 창출할 수 있을 것이다.
다만 일자리 창출 그 자체가 무한정 가능한 것이 되지 못하는
사회구조적·경제학적 장애사유가 존재하기 때문에 변화하는 시
대상태에 비추어 보면 획기적인 방안이 도출되기 어려운 측면도
있음을 부인할 수 없다.

조기퇴직이 일상화된 지 오래 되었고 예전방식의 정년제가 유
지되기 힘든 경제구조로 변화된 우리의 현실에서 세계화 내지
국제화는 또 다른 도전이 되었다. 국가는 더 더욱 고용창출의 입
법정책이라는 과제를 이행하는 데 여러 장애물로 포위되는 어려
움 속으로 진입하게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 입법자는 정
년제의 개선, 연금제의 점진적 개혁, 사회적 기업의 육성과 지원
그리고 노인에 적합한 다양한 일자리의 창출을 위하여 지속적인
노력을 진행하여야 한다.

주제어 : 노인, 고령자, 일자리, 고용안정, 고령화 사회,
노동시장

1. 머리말

세계의 주요 선진국은 65세 이상의 인구가 차지하는 비율이 상당한 정도로 높아지고 있는데, 산업사회의 발전과 더불어 사회의 인구 구성이 날로 노령화되고 있음을 각종 통계자료에 근거하여 이를 확인할 수 있다. 우리나라도 이러한 세계적 추세에 따라 이미 노인인구가 급속도로 증가하고 있는 것을 경험적인 통계지표로 드러내고 있다¹⁾. 한 국가에서 노인인구(만 65세 이상의 자)의 구성이 7% 이상 차지하는 경우에 노령화사회(Aging Society)라고 일컬으며, 노인인구가 14% 이상이 되면 노령사회(Aged Society)라고 칭한다. 그리고 노인인구가 20% 이상으로 구성되면 초고령사회(Post Aged Society)라고 부르게 된다. 예전에는 노인인구가 차지하는 비율은 단지 한 국가의 인구구성에 큰 의미가 부여된 바가 없었으며, 단순한 통계숫자에 불과한 것이었다. 그러나 오늘날 사회에서 노인인구의 통계숫자가 이렇게 사회의 어떤 분수령을 결정짓는 중요한 핵심요소로 다루어지는 것은 사회학·통계학·정책학·법학의 분과별 과제를 부여하는 계기로 작동함으로써 핵심 키워드가 되어 버렸다.

선진국에서 나타나는 이와 같은 노인인구의 증가는 주요한 몇 가지 요인에서 비롯한다²⁾. 첫째, 산업화와 더불어 발전된 의료수준과 그로 인한 생활조건의 개선으로 사망률이 저하되고 아울러 평균수명이 상당한 정도로 높아졌다는 것이다. 둘째, 아동의 사망률이 저하되는 사회적 배경을 바탕으로 가족의 구성이 종전과 달리 핵가족 사회

1) 통계청의 전망에 따르면 우리나라는 노인인구의 비율이 2010년에 11%로, 2050년에 38.2%로 상승할 것이라는 것이다. 우리나라의 이러한 노인인구의 증가율은 서구 선진국이 증가한 속도를 훨씬 앞지르는 것으로 보고되고 있다. 통계청 자료 참조.

2) 이에 대한 언급으로 김정순 외, 「고령사회의 법적 과제」(한국법제연구원, 2004), 11면 참조.

로 진화되어 저출산이 일반적 현상으로 자리 잡았다는 점을 꼽을 수 있다. 이에 대한 분석은 여러 관점에서 제기되었지만 여성의 사회적 활동이나 경제활동참여가 빠른 속도로 증가하면서 출산이 사회생활에서 큰 부담으로 작용하고 있으며, 또한 자녀의 양육에 소요되는 비용이 가파르게 상승한 측면에서 찾을 수 있다. 이유야 어떻든 우리 사회에서 노인인구는 급속도로 증가하고 있음은 부인할 수 없을 뿐만 아니라 이들에 대하여 다양한 관점에서 해결해야 할 과제들이 주어진다.

한 개인의 측면에서 보면 노령화 현상³⁾은 지극히 자연스러운 것이다. 사람이 태어나 사회에 참여하고 나이가 들어감에 따라 경제활동의 시장에서 은퇴한다는 것은 자연현상에 해당한다. 그러나 농경사회에서처럼 개인의 노령화가 가족단위에서 스스로 해결되는 구조 내에서는 사회적 문제가 그리 크지 않을 수 있지만, 오늘날 사회에서 한 개인의 노령화는 노동시장이나 각종 사회분배정책에서 중요한 관심사가 되지 않을 수 없게 된 것이다. 이렇게 노인 또는 고령인구에 대한 국가의 과제가 보다 적극적인 측면에서 논의될 수밖에 없는 것이 현실로 등장하였고, 그것은 각종 정책적인 측면뿐만 아니라 법학적 측면에서 제도설계의 방향을 암시하기에 이르렀다. 왜냐하면 가장 기초적인 출발점에서 보자면 노령화로 노동시장에 접근하지 못하는 고령인구는 소득의 감소를 체험하게 되고 그로 인하여 배태될 수 있는 빈곤의 파장적 효과는 각종 사회문제를 양산할 우려가 잠재되어 있기 때문이다.

3) 이에 대한 사회적 위험은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 신체와 정신기능이 감소 내지 상실되면서 소득능력 또한 상실 내지 감소된다. 둘째, 노인성질환이 유발되면서 스스로 일상생활을 영위할 수 없게 된다. 셋째, 행동반경의 축소로 대인적 접촉이나 문화적 접촉 등 사회소통이 어려워져 노인소외가 일어난다. 이에 대한 내용은 김정순 외, 「고령사회의 법적 과제」(한국법제연구원, 2004), 49면 참조.

아래에서는 우리 사회가 고령화 사회를 넘어 고령사회로 진입하는 단계에서 노인 내지 고령인구의 일자리 창출에 관하여 접근해 보기로 한다. 이는 넓게 보자면 실제 노동시장에서 고용의 직접적 안정화를 포함하여 정년퇴직하거나 실업한 상태에 있는 고령자 등의 재고용 등이 주요한 쟁점으로 제기된다. 「노인복지법」에서 규정하는 노인을 포함하여 고령자 등의 인간다운 삶을 위해서도 일자리 창출은 중요한 목표가 되지 않을 수 없는데, 이것은 실제 노동시장에 대한 체계적 분석이 있지 않고서는 달성될 수 없다. 그 가운데는 바로 국가가 직접 고용하는 주체로 나서지 않는 한 기업이 자리하고 있기 때문에 복잡한 문제가 제기되는 것이다. 이러한 측면에서 어떻게 하면 노동시장에서 고령자 등의 고용의 안정과 새로운 일자리의 창출이 가능할 것인지 법적인 측면에서 검토해 보기로 한다.

2. 개념의 구분과 법적 접근 방법

1) 고령자와 노인개념의 법적 분리

이 글에서 논의되는 중요한 개념들을 사용하는 경우에 어떤 범위에서 어떤 시각에서 활용될 것인지에 대한 구분이 있어야 할 것으로 본다. 왜냐하면 용어의 혼란이 자칫 논의의 진행을 혼란스럽게 하거나 포용범위의 측면이나 법정정책 해결방안에 연관성을 간직하면서 서로 긴밀한 연락을 해칠 우려가 있기 때문이다.

우리는 이하에서 “고령자”라는 용어와 “노인” 또는 “노인인구”라는 단어를 함께 사용하게 될 것이다. 그리고 이 글에서 다루는 포섭범위는 “노인”에만 국한된 논의가 아니라 오히려 “고령자”에 보다 더 접근한 것이라 여겨진다. 또한 후자의 용어가 앞으로 우리 사회에서 보다 진지하게 지속적으로 논의되어야 할 사회정책적 내지 법학적 문제

에 관한 적합한 언어선택이라고 생각한다. 이러한 논의의 배경에는 이미 실정법에서 정의한 두 용어의 현실을 포착하여 그 체계에 맞춘 담론을 시작하기 위한 것이 토대가 되어 있다.

「노인복지법」에서 말하는 “노인”은 만 65세 이상의 자를 말한다. 그러나 이와 같은 기준설정이 절대적인 것은 아니다. 같은 법 제28조에서 65세에 이르지 않은 자라 하더라도 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있는 때에는 보호대상자로 포함될 수는 있는 것으로 규정하였다. 그러므로 이하 법적인 측면에서 노인을 언급하는 때에는 대체로 「노인복지법」의 규정에 따른 65세 이상의 자를 지칭한다.

우리 입법자는 한편으로 고령화 사회로 진입함에 따라 이들 노인 에 대한 고용과 일자리 창출에 대하여 다양한 입법을 시도하기 위하여 노력하고 있는 것과 동시에 조기퇴직이 일상화되고 65세 이전의 다양한 고연령층에서 장기간 실업상태에 빠지지 않도록 하기 위하여 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」을 제정·시행하고 있다. 이는 종전 시행되어 왔던 「고령자고용촉진법」을 개정하면서 범명칭을 바꾸고 합리적 이유 없이 연령을 이유로 고용상 차별이 이루어지는 것을 차단하고자 하였다. 이 법에 따르면 “고령자”는 제2조에서 대통령령에 위임하고 있는데, 시행령 제2조 제1항에서 55세 이상의 자로 정의되어 있다. 또한 “준고령자”라는 용어를 사용하는데, 이는 50세 이상 55세 미만인 자로 정하고 있다(시행령 제2조 제2항).

따라서 이하에서 논의하는 일자리 창출과 고용의 법적 과제는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서 정의하는 고령자를 중심으로 이루어질 것이다. 만약 특정계층의 고용에 관한 문제를 다룬다면 명시적으로 밝혀 논의의 혼란을 피할 것임을 밝혀둔다.

2) 고령자 속에 포함된 노인에 대한 접근

예전에는 “노인”이라면 복지의 대상으로 파악되었으며, 경제활동을 마친 은퇴자의 개념이 중심이었다. 그래서 서구의 각종 정책도 연금이나 빈곤노인의 복지나 급여에 보다 중심을 두고 있었다. 그러나 오늘날 노인은 더 이상 은퇴자의 개념으로 갇힌 폐쇄된 인식이 아니라 인간수명이 급속도로 연장됨에 따라 여전히 근로능력을 구비한 존재로서 경제활동참여기능을 발휘할 수 있다는 데 주목하고 있다. 비록 한 개인이 노령화 현상을 접하면서 신체적 능력, 인지능력, 창조능력 등의 측면에서 다소 떨어지는 것이 일반적이라고 보더라도 이들이 장기간 근로하면서 축적한 전문지식(암묵지 내지 노하우)과 숙련된 기능은 여전히 유효하게 노동시장에서 활용할 가치가 있는 것이다. 이에 노인들에게 보다 적합한 일자리의 창출이 논의되는 것이다. 노인은 복지의 대상이 되기도 하지만 다른 한편으로 자신의 생활을 보다 적극적으로 형성해 나아갈 인격적 주체로서도 중요한 위치를 갖고 있다. 복지와 근로는 서로 이념적 가치면에서 어느 정도 상충관계에 설 수도 있지만 이 둘은 서로 조화될 수 있을 뿐만 아니라 보완적 관계로 파악할 수도 있다.

이와 같은 관점에서 본다면 노인을 포함한 고령자는 예전과 달리 충분한 근로능력을 발휘할 수 있는 존재로서 그리고 사회의 발전과 그 지속성을 유지하기 위한 존재로서 그 역할을 다할 수 있게 된다. 따라서 고령자에 대한 고용의 문제는 연금법적, 건강보험법적, 조세법적, 노동법적 문제에서 함께 고려되어야 할 복합적인 문제에 해당한다. 정책을 입안하는 자와 법제도를 설계하는 자는 모든 방법론적 관점에서 항상 고령자의 자존감을 고려하여야 하며, 노동시장에서 그들의 충분한 교환가능성을 긍정하는 인식에서 출발하여야 한다. 그래야만 지속 가능한 사회의 건설이 가능하고 세대 간 연대의식 또한 건

고하게 유지될 수가 있다.

3. 고용창출의 이념적 기초

고용⁴⁾이라는 측면은 앞서 언급한 바와 같이 근로능력을 갖춘 자가 원한다고 해서 마음대로 해결될 수 있는 사안은 아니다. 국가가 모든 고용의 주체로서 기능한다면 달리 평가할 수도 있겠으나, 우리 경제체제에서 고용은 헌법 제119조의 이념적 기반 위에서 기업이 한 가운데 자리를 틀고 있기 때문에 그리 간단하게 해결될 문제는 아니라는 것을 알 수 있다. 개인의 노동은 상품과 마찬가지로 시장을 통하여 교환이 이루어지므로 손쉽게 조정할 수 있는 요소는 아닌 것이다. 근로를 통한 소득의 창출 또는 그 이상의 가치실현은 다음과 같은 헌법의 이념에 기반하고 있다.

1) 고령자의 개성신장과 인격의 자유로운 발현(직업의 자유)

고용은 한 개인에게 직업을 갖게 하는 계기가 된다. 따라서 기본권 주체는 직업을 통하여 인간생활에 필요한 물질적 기반을 형성함과 동시에 직업의 수행을 경험하면서 자신의 개성을 신장할 수 있다⁵⁾. 직업이 단지 소득을 획득하는 경로의 차원에서만 머무는 것이 아니라 한 인격체의 건전한 인격함양과 자아발전의 초석이 된다는 것이다. 그러므로 고령자의 경우에 자신의 노동능력과 전문지식의

4) 고용과 관련한 노동의 권리는 자본주의 시장경제질서를 유지하는 한 그것을 실현하는 데는 본질적인 한계가 있음을 지적하고 있다. 또한 헌법 제32조에서 규정한 노동의 권리는 사법적으로 訴求할 수 없는 권리이며, 고용기회를 요구할 권리로 이해하기는 어렵다. 이에 대한 문헌으로 전광석, 「한국사회보장법론」(법문사, 2007), 157면 참조.

5) 이에 대한 설명으로 허영, 「한국헌법론」(박영사, 2008), 459면 이하 참조.

보유에도 불구하고 노동시장에서 전적으로 퇴출된다면 그것은 직업이 가져다주는 전자의 의미에서도 문제가 있지만 특히 후자의 기능에서 삶의 존재감을 상실시킬 수 있다. 이것은 고령화 사회 내지 고령사회에서 노인문제를 야기하는 중대한 시발점이 되는 것이다.

자신이 더 이상 시장에서 활용가치가 없어졌다는 상실감은 소득 상실에 비하여 정신적 상실감에 더 크게 작용하여 여러 가지 연쇄적 사회문제를 야기한다. 이 부분은 노동시장에서 연령에 따른 차별의 문제와 직결되며, 이에 대한 다양한 입법적 시도가 행해지고 있다. 입법자는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」을 통하여 이러한 현실적 문제를 극복하고자 하였다. 종전에 입법자는 사용자로 하여금 고령자 또는 준고령자임을 이유로 합리적인 이유 없이 모집, 채용 그리고 해고에서 차별을 받지 않도록 법 제4조의 2에서 규정하였다가, 새롭게 제1장의 2를 신설하여 “고용상 연령차별 금지”를 명시적으로 밝히고 있다. 법 제4조의 4 제1항은 모집·채용(제1호), 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생(제2호), 교육·훈련(제3호), 배치·전보·승진(제4호), 퇴직·해고(제5호)로 해당 사항을 명확하게 구분하여 사업주가 연령을 이유로 합리적인 이유 없이 차별하는 것을 금지하고 있다. 그러나 입법의 정비에 못지않게 실제 노동시장에서 기업이 어떻게 잘 준수하도록 하느냐도 중요한 문제이다. 입법자는 이러한 시행을 강제하기 위하여 법 제23조의 3 제2항에서 법 제4조의 4 제1항 제1호의 경우에 위반한 사업주를 벌금형으로 처벌할 수 있는 조항을 마련하고 있는데, 다른 호의 경우에는 적어도 벌칙을 두고 있지는 않다.

2) 노인의 인간다운 생활의 실현

앞서 말한 것처럼 고용은 직업을 갖는 계기가 되는데, 이를 통하여 개인은 근로와 임금을 교환할 수 있게 되어 자신의 물질적 기반을 스스로 획득하고 그에 맞추어 생활을 설계할 수 있게 된다. 헌법 제34조 제1항은 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다. 여기서 최저생활의 보호수준이 어느 범위까지인가에 대하여는 논란이 제기되고 있다⁶⁾. 인간이 인간답게 살기 위한 최소한의 물질적인 생활을 할 수 있는 것을 보장하는 것으로 보는 견해⁷⁾가 있는가 하면, 또 다른 견해⁸⁾는 물질적인 최저생활의 보장을 넘어 문화적인 최저생활까지 보장하는 것으로 보고 있다. 이에 대하여 헌법재판소는 「국가유공자예우 등에 관한 법률」 제9조 본문 위헌제청사건에서 “…… 인간다운 생활을 할 권리로부터는 인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도, 동 기본권이 직접 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다고는 볼 수 없다고 할 것이다. ……”⁹⁾라고 결정하여 물질적인 최소한의 보장으로 보았다⁹⁾.

인간다운 생활의 기초는 물질적 기반이 조성되어야만 하는 것이 그 전제인데, 고령자는 노동시장에 접근 가능성이 희박해져 그 생활수단의 획득에 어려움을 겪을 수 있다. 물론 고령자라고 하여 모두

6) 이에 대한 논의에서 일률적인 논의를 벗어나 보다 세분화된 관점에서 이 물음에 답하는 견해가 제시되고 있다(전광석, 「한국헌법론」(법문사, 2009), 390면 참조).

7) 허영, 「한국헌법론」(박영사, 2008), 517면 참조.

8) 권영성, 「헌법학원론」(법문사, 2006), 643면 참조.

9) 헌재결 1995. 7. 21. 93헌가14 참조.

자신의 생활능력이 떨어지거나 낮은 수준에 있는 것은 아니며, 청·장년기의 소득 내지 각종 연금 등으로 충분히 자조적 생활부양이 가능한 자도 있다. 하지만 우리가 주목해야 하는 것은 그러한 물질적 여건이 충분히 뒷받침되지 못하는 계층의 문제를 해결하기 위하여 이와 같은 논의를 진행하는 것이다. 따라서 이들에게는 더 더욱 고령기에 직업이 필요하게 되며, 이를 통하여 노인빈곤¹⁰⁾을 벗어나 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있는 것이다. 이 부분에 관한 실증적 자료는 1998년 한국보건사회연구원의 조사 결과가 이를 뒷받침하고 있다¹¹⁾. 당시 조사대상자 가운데 66.1%가 경제적인 필요에 의해서 일을 하고 있다는 것으로 나타나고 있는데, 이것은 당시 한국의 노인인구가 각종 연금이나 지원의 측면에서 상당히 취약하고 미래설계가 충분히 이루어져 있지 않았음을 경험적 자료가 보여주고 있다. 이런 이유로 현재에도 많은 노인인구가 종전의 가족부양에 의존할 수밖에 없는 상황에서 독립적으로 자조적인 경제생활을 영위하는 데는 상당한 어려움이 존재한다.

3) 일할 권리의 보장

헌법 제32조는 모든 국민에게 근로의 권리를 보장하고 있다. 기본권 주체인 국민의 입장에서는 자신의 일할 능력을 임의로 상품화할 수 있는 권리를 가지게 되는데¹²⁾, 국가가 현실적으로 모든 국민에게

10) 노인빈곤에 대한 논의로 김현수, “노인빈곤과 그 해결책”, 「건강사회교육연구」 제5권 제1호(2000), 49면 이하 참조. 이 글에서 저자는 현대사회의 노인이 겪게 되는 경제적 어려움의 원인으로 공업화와 정년퇴직제도의 도입을 꼽고 있다(특히 55면 참조).

11) 이와 관련된 내용으로 서양열, “노인일자리 사업 참여만족에 관한 연구 - 전라도지역 노인을 중심으로 -”, 「노인복지연구」 제24호(2004년 여름호), 31면 이하 참조.

일자리를 제공할 수는 없다. 다만 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적절한 임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. 헌법 제32조에서 명시하고 있는 근로의 권리는 헌법 제33조의 노동3권과 함께 근로자에게 핵심적 기본권으로 기능하고, 특히 제32조는 국가에게 다양한 고용정책, 노동정책, 임금정책, 실업대책, 산업재해대책 등에 적극적으로 나설 의무를 부과하는 단초가 된다.

개인이 스스로 자영업을 하는 경우나 자조적인 경제생활만을 추구하는 것이 아니라면 개인은 근로자의 지위에서 사용자에게 고용될 수밖에 없으며, 그러한 고용관계 내지 근로관계는 종속적인 성격을 지니게 된다. 근로자는 노동시장에서 자신의 노동력을 임의로 상품화하기 위하여 사용자가 제시하는 근로조건에 응할 수밖에 없는 상황에 처하므로 교섭절차에서 경제적 약자의 지위에 선다. 그러므로 국가는 근로자가 지나치게 편중된 힘의 논리에 저항하지 못한 채 '사적 자치의 원칙'이라는 미명 아래 이른바 강제된 낮은 수준의 근로조건에 빠지지 않도록 다양한 제도적 조치로서 방어해야 할 의무가 있다.

오늘날 선진국들은 산업화가 고도로 진행되면서 노동집약적인 고용형태보다 자본 내지 기술집약적인 고용형태로 변화를 거듭하였고, 이 때문에 노동시장에서는 실업이 '항상화'되는 구조가 형성되었다. 이는 청장년층의 실업이 커다란 사회적 문제가 되게 하였을 뿐만 아니라 노동시장의 유연성 확보라는 기치 아래 어찌면 정기적인 구조조정의 단행으로 중고연령층에서 '정년퇴직'이라는 것은 한낱 취업규칙에 적힌 죽은 문자쯤으로 치부될 수 있게 되어 버렸다. 이와 같은 고용현실에서 고령자의 고용 - 직업을 갖는다는 것 그 자체 -

12) 허영, 「한국헌법론」(박영사, 2008), 495면 참조.

에 지나치게 경도되어 접근한다면 자칫 그들의 근로조건이 열악해 지거나 최저임금의 보장도 어렵게 되는 방향으로 전개될 수 있는 것을 경계해야 할 것이다. 고용의 창출이나 일자리 창출이 오히려 그들의 기본권이나 삶의 여건을 고단해지도록 만들어서는 안 될 것이기 때문이다.

4. 고용정책과 노동시장

1) 고용구조와 고용의 기능적 측면

(1) 고용구조와 노령인구의 빈곤

고령자는 한 번 실업상태에 빠진 후에 재고용되기가 청장년실업자보다 훨씬 어렵다. 사회 내에서 이루어지는 직업능력개발도 접근하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 급속하게 변화하는 각종 기능과학적 지식을 습득하는 것이 그리 간단치 못하다. 그런데 고령자 내지 노인은 자신이 청장년 근로층에 속해 있었을 때에 향후 실업 내지 퇴직을 위하여 상당한 정도로 사회보장적 급여가 가능하도록 설계하였다면 경제적 문제와 그와 더불어 파생하는 여러 노인문제 등을 스스로 해결해 나갈 수 있다. 이와 반대로 그렇지 못한 고령자 내지 노인은 또 다른 사회문제에 봉착하게 된다. 사회의 커다란 문제의 하나로 제기되는 양극화 현상은 고령자 내지 노인문제에서도 그대로 나타난다. 다시 말해 노인 간에도 분화현상이 심각해지고 있는 것이 현실이고, 소득의 기대상실이 기타 여러 노인문제로 이어지면서 동일집단 내에서 양극화가 두드러진다. 전문적인 일자리를 갖고 있던 고령자 내지 노인은 재고용의 측면이나 사회안전망의 구비수준은 단연 높다고 볼 수 있고, 사회적 위험에 대한 대처능력도 그렇지 못한 고령자보다 우수한 것이 사실이다.

이 같은 현상은 비단 노인의 문제에만 국한된 것이 아니지만 더 이상 개선의 여유가 많이 부여되지 못한 노인집단에게 보다 큰 문제로 다가오는 것이다. 젊은 청장년의 실업자나 미취업자는 고용의 과정에서 이른바 ‘패자부활전’의 기회라도 노려볼 수 있으나 노인의 경우에도 그러한 마당이 쉽게 주어지지 않는다. 노인의 경우에 전문능력이나 기술의 차이가 고용에서 차별로 작용하고 그것은 궁극적으로 노동과 임금의 교환기회를 낮출 뿐만 아니라 그로 인한 소득획득의 기회 상실로 이어져 빈곤¹³⁾의 악순환에 빠질 우려가 제기된다. 고용의 한계선에서 바로 사회보장적 급여가 그 기능을 할 수밖에 없는 구조이다.

(2) 건강한 고령생활로 건강보험의 재정적 안정화에 기여

개인에게 노동은 육체적·정신적 측면에서 다양한 긍정적 기능을 가져다준다. 주기적인 노동은 육체 및 정신에 적극적이고 활력적인 에너지를 생산케 하여 건강한 생활을 유지할 수 있도록 도와준다. 오늘날 고령인구가 급증하면서 건강보험의 재정지출이 상승하게 되면서 보험재정에 지속적인 압박요소로 작용하고 있는 것으로 보고되고 있다¹⁴⁾. 물론 고령화 그 자체가 보험재정에 불리한 요소로 전적으로 작용하는 것은 아니고, 의료기술의 지속적 발전과 그로 인한 평균수명의 연장 등이 겹쳐지면서 인간이 비록 자연상태의 완벽한 건강생활은 아니지만 의료라는 수단에 기대어 생명을 연장할 수 있게 되면서 그에 대한 소요비용은 점차 부담으로 작용할 수밖에 없다. 이것은 고령인구의 비율이 높아지는 단순한 사실의 측면보다 구성비율의 상승과 그로 인한 의료비 지출이 일정한 함수관계를 갖게 되었기 때문이

13) 빈곤에 대한 법학적 문제는 전광석, “빈곤문제와 법학의 과제,” 「법과 사회」 제5호(1992), 150-175면 참조.

14) 이에 대한 실증적 연구로 이석원/임재영, “노인 일자리 사업의 연차별 의료비 절감효과”, 「한국행정학보」 제41권 제4호(2007), 387면 이하 참조.

다.

이러한 상황에서 개인이 주기적으로 근로한다는 것은 육체적·정신적 안정을 이룰 수 있게 하고, 나아가 사회의 공적 보험이 장기적으로 안정화 기조로 운영될 수 있게 돕는다. 그래서 고령자 내지 노인의 고용에서는 일반 청장년층 근로자보다 근로시간이나 담당 직무면에서 다양한 고려와 보다 유연한 입법적 대처방안이 제기될 수 있다.

2) 고령자 고용정책의 방안

고령자 내지 노인의 고용정책은 고용관계에 속해 있는 집단에 대한 고용의 지속적 안정화 방안, 고령자 집단에 속한 후 실업상태에 있거나 정년퇴직한 근로자의 계속 고용의 방안 그리고 노동시장에 새로운 일자리의 창출 등의 측면에서 검토해 보아야 한다.

(1) 고용의 안정화 방안

① 해고에서 차별성의 방지

세계경제가 지역단위로 블록(Bloc)화되고 더 나아가 하나의 경제권역으로 통합되는 과정에서 예전처럼 국내시장의 경기변동에만 기업의 운영이 좌우되는 것이 아니라 세계시장의 요동에 휘말리지 않을 수 없게 되었다. 이른바 국제시장에 편입된 탓에 경기변동에 보다 취약한 경제구조가 형성되었다는 점이다. 따라서 기업은 지속적 발전 가능성과 생존전략의 추구를 목표로 가능한 한 노동시장에서 보다 유연성(flexibility)¹⁵⁾을 확보하고자 하였고, 그것이 우리 법체계에서 “정리해고”의 문제로 등장하였다(「근로기준법」 제24조).

물론 정리해고(경영상 이유에 의한 해고)를 하는 경우에도 엄격한 절차에 따르도록 하여 사용자가 남용하는 일이 없도록 일정한 안전장

15) 김정순 외, 「고령사회의 법적 과제」(한국법제연구원, 2004), 33면 참조.

치를 마련하고는 있으나, 그 기준에 대하여 항상 노사관계에서 첨예하게 대립하고 있는 것도 사실이다. 특히 고령자의 해고라는 문제에 이르면 연령에 따라 해고의 우선순위로 올라 고용관계에서 심각한 차별적 조치가 발생할 우려가 있는 것이다. 왜냐하면 기업은 근로자의 근속연수가 증가함에 따라 임금은 연차적으로 상승하게 되지만 그 생산성은 임금상승률을 따르지 못하고 하락하게 된다고 보기 때문이다. 그런 이유에서 기업은 고령자의 고용을 기피하게 되고 가장 손쉬운 방안으로 고령자 해고를 최우선으로 생각하게 된다. 그러나 이러한 해고기준은 우리 헌법 제11조의 평등권 조항에 정면으로 배치되는 것이다. 헌법정신에 어긋나는 해고로부터 고령자의 고용을 보호하기 위하여 「근로기준법」 제101조 이하에서 규정하는 ‘근로감독관’의 역할이 중요하게 제기된다. 근로감독관은 가장 현장실무에 밝은 전문가로서 노사관계의 불이익 조치를 엄격하게 감독하고, 사후 시정조치에 대한 감독을 철저하게 할 필요가 있다. 입법적으로는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제1조에서 합리적 이유 없이 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고 있으며, 같은 법 제3조에서는 정부에게 차별관행을 해소하기 위한 연령차별금지정책을 수립·시행하도록 하고 있다¹⁶⁾. 법 제4조에서는 구체적인 차별금지 사유의 예를 들고 있는데, 모집·채용, 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등이 그것이다.

이와 같은 해고의 문제에서 우리 헌법 제11조가 금지하는 성별에 따른 해고의 차별 또한 논의될 필요가 있다. 여성 고령노동자가 정리해고절차에서 불리하게 작용해서는 안 되기 때문에 연령과 연계한 성별에 따른 차별은 합리적 이유가 없는 해고기준으로 보아야 한다¹⁷⁾.

16) 「근로자직업능력개발법」 제3조 제3항은 직업능력개발훈련에서도 연령에 따른 차별을 금지하고 있다.

17) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 합리적 사유 없는 성별의 차별을 금지하고 있다.

비교법적으로 고용상 연령차별을 금지하는 구체적인 입법으로 미국의 예가 있다¹⁸⁾. 미국은 1967년에 고용상 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act, ADEA)을 제정하여 40세 이상의 근로자 및 구직자에 대하여 연령을 이유로 한 모든 형태의 차별을 금지하였다. 다만 예외적으로 특정한 사업에서 진정성 있는 직업상 자격으로 기능하거나 연령 외의 다른 합리적 요건들에 토대를 두고 있는 것인 경우거나 ADEA의 목적에 위배되지 않는 범위 내에서 연공서열제를 취하는 것 등은 허용되며, 해외 사업장의 경우에도 일정한 예외조치가 있을 수 있다¹⁹⁾. 독일²⁰⁾의 경우에는 해고제한법(Kündigungsschutzgesetz)에 따라 사용자가 긴박한 경영상의 필요에 의한 해고를 할 때에 근속기간, 연령, 부양가족수 및 중증장애의 요소를 충분히 고려하지 않은 경우에 이를 부당하다고 하고 있다(제1조 제3항). 이 규정에 따라 고령자는 해고대상자의 선정시 최우선적으로 보호해야 할 대상이 된다.

18) 자세한 언급은 서장권, “미국의 고용에서의 연령차별금지법리”, 「고령자고용과 정년제의 법적 과제」(한국법제연구원, 2003), 39면 이하; 이철수, “고령자고용과 정년제의 법적 과제”, 「고령자고용과 정년제의 법적 과제」(한국법제연구원, 2003), 116면 이하; 김정순 외, 「고령사회의 법적 과제」(한국법제연구원, 2004), 38면 참조.

19) (f) Lawful practices; age an occupational qualification; other reasonable factors; laws of foreign workplace; seniority system; employee benefit plans; discharge or discipline for good cause It shall not be unlawful for an employer, employment agency, or labor organization - (1) to take any action otherwise prohibited under subsections (a), (b), (c), or (e) of this section where age is a bona fide occupational qualification reasonably necessary to the normal operation of the particular business, or where the differentiation is based on reasonable factors other than age, or where such practices involve an employee in a workplace in a foreign country, and compliance with such subsections would cause such employer, or a corporation controlled by such employer, to violate the laws of the country in which such workplace is located; 이하 생략.

20) 독일의 법제에 대한 내용은 조성혜, “독일의 고령자 고용촉진 법제”, 「노동법학」 제29호(2009. 3.), 289면 이하; 고준기, “고령자 고용촉진을 위한 정년제의 문제점과 법제화방안에 관한 연구”, 「한양법학」 제21집(2007. 8.), 177면 이하 참조.

② 정년제의 개선과 확대

정년제²¹⁾는 근로자가 일정한 연령에 도달하면 그의 의사와 무관하고 근로능력의 존재 여부에 관계없이 근로관계가 자동적으로 종료되는 것을 말한다²²⁾. 정년제는 근로관계의 종료를 연령에 결부시킨다는 것과 그것은 해당 근로자의 근로능력과는 전혀 무관하다는 특성을 갖는다. 이러한 정년제는 근로자와 사용자에게 긍정적 측면과 부정적 측면을 함께 지닌다. 긍정적 측면을 보면, 근로자는 특별한 사유가 없는 한 자신이 근로능력만 구비하고 있다면 정년까지 안정적으로 근로관계를 유지할 수 있게 되어 소득활동이 보장될 수 있다. 그러나 정년에 이르는 순간 해당 근로자는 자신의 주관적 능력과 별개로 근로관계에서 배제되어야 하는 문제가 발생한다. 이와 달리 부정적 측면을 보면, 사용자는 근로자의 근속연수가 증가하여 비용압박이 존재하더라도 정년까지 고용을 보장해야 하기 때문에 노동시장에 탄력적으로 대처하기 어려워지며, 인사적체나 노동생산성의 저하 등으로 기업 자체의 존립에 위험이 가해질 수 있다는 것이다. 그러나 사용자는 근로자가 정년에 이르면 당연히 근로관계를 종료할 수 있는 여지가 발생한다. 이처럼 정년제는 근로자와 사용자의 두 측면에서 순기능과 역기능을 하고 있다.

정년제와 관련하여 논의해야 할 쟁점은 어떻게 하면 정년을 보다 연장할 것인가 아니면 폐지할 것인가 그리고 정년 후 계속 고용의 보장은 어떤 방법으로 해결할 것인가라는 사항이다. 이 문제를 크게 두

21) 정년제의 법적 문제에 대한 논의는 이달휴, “우리나라의 고령자고용에 관한 법적 과제”, 「고령사회와 고령자고용의 법적 과제」(한국법제연구원, 2003), 96면 이하 참조.

22) 일본의 최고재판소는 秋北버스사건에서 정년제의 합법성을 인정한 바 있다. 이 사안은 기업이 취업규칙에 55세의 정년제를 신설하고 난 후 55세가 지난 근로자에게 해고통지를 한 것이 발단이 되었으며, 취업규칙의 불이익변경과 그에 대한 근로자의 동의 여부가 쟁점이 되었었다(最裁判 昭和 43(1968). 12. 25 民集 22권13 3459면).

가지 쟁점으로 나누어서 서술하기로 한다.

첫째, 정년제의 긍정적 측면을 강조한다면 근로자의 장기고용에 이롭고 해당 정년이 지나치게 낮지 않으면 합리성을 인정할 수 있으며, 고령사회로 진입하는 단계에서 정년의 점진적 연장은 바람직하다는 것이다. 그런데 이러한 제도설계는 오늘날 우리 사회의 고용구조에서 현실성이 있느냐가 문제이다. 강력한 신분보장이 뒷받침되고 있는 공직사회라면 어느 정도 타당하고 실현 가능성이 있는 것이지만, 일반 근로자의 경우에 근속연수가 점점 짧아지고 있는 냉혹한 현실을 감안한다면 노동시장에서 어느 정도로 효과가 있을지는 의문이다. 그러므로 정년연장의 문제는 단지 이 문제 하나에서 그치는 것은 별 효과없는 정책이 되기 십상이므로 임금제도의 개선이 병행되어야 한다. 일정 시점을 기준으로 임금피크제도를 도입하여 사용자의 비용부담적 요소를 경감시켜 주면서 점진적 정년연장이 필요하다. 또한 고령자를 계속적으로 고용하는 경우에 일정한 보조금을 지원하는 것도 하나의 방안이 될 수 있는 것이다. 그러나 이러한 정년제의 존속에 대하여 부정적 견해가 없는 것도 아니다. 이 견해의 주요 논거는 앞서 우리 현실에서 제기한 의문처럼, 일본에서도 대기업은 정년 이전부터 중고령 근로자의 방출이 적극적으로 행해지고 있어 정년제의 고용보장기능은 점점 약해지고 있기 때문이라는 것이다²³⁾.

둘째, 정년 후의 계속 고용의 보장은 우선 정년으로 퇴직해야 하는 근로자를 다시 연장하여 해당 근로자를 고용하도록 하는 것이다. 이것은 정년제의 합리성 존재를 긍정하지만 정년 후에도 여전히 당해 근로자가 근로능력을 충분히 갖추고 있으며, 임금 등의 근로조건에 대한 합의가 이루어지면 기업은 계속하여 고용관계를 유지할 수 있게 하는 것이다. 이 제도 또한 정년제로 퇴직하는 근로자가 얼마나 존재

23) 노상헌, “일본의 고령사회와 정년법제”, 「고령자고용과 정년제의 법적 과제」(한국법제연구권, 2003), 79면 참조.

하느냐가 관건이다. 종신고용을 기본체제로 한 일본의 입법에서는 어느 정도 효과가 있을 수 있으나, 우리의 현실여건에서 이 제도가 얼마나 현실성 있는지는 의문이다. 이런 점에서 우리의 입법체계에서 중요한 것은 정년연장이나 정년 후 계속 고용의 도입이 아니라 얼마나 많은 근로자가 정년까지 안정적으로 고용될 수 있도록 하느냐에 있다. 아무리 정년제가 합리성을 갖고서 존치된다고 하더라도 정년까지 고용되는 근로자가 극소수라면 현실성 없는 무용지물의 제도설계가 될 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 국가가 노동시장에 개입하는 조치로 점진적인 정년보장제를 연착륙시키면서 그러한 입법적 개선으로 사용자에게 의무를 부과하는 방향으로 진행하여야 할 것이다.

정년제와 관련하여 입법자는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조 이하에서 몇 가지 중요한 조치를 마련하고 있다. 우선 사업자가 정년을 정하는 경우에 60세 이상이 되도록 노력할 의무를 부과하고, 상시 300명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 노동부령으로 정하는 바에 따라 매년 정년 제도의 운영 현황을 노동부장관에게 제출하여야 한다. 다음으로 정년퇴직자의 재고용의 측면에서 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행능력에 맞는 직종에 재고용을 위하여 노력하도록 하고 있다. 이때에 당사자간의 합의에 의하여 「근로기준법」 제34조에 따른 퇴직금과 같은 법 제60조에 따른 연차유급 휴가일수 계산을 위한 계속근로기간을 산정할 때 종전의 근로기간을 제외할 수 있으며 임금의 결정을 종전과 달리할 수 있다. 또한 이 경우에 일정한 장려금 등 필요한 지원을 사업주에게 할 수 있다. 이와 같은 제도적 구비만으로 고령자의 일자리 창출이 쉽게 달성될 수 있는 것은 아니며, 장기적으로 정년제도에 대하여 강제적 규정으로 전환할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 또한 국가는 보다 적극적으로 정년제도와 연금제도의 연계방안을 추진하여 고령자의 근로가 갖는 순기능을 활성화시

켜야 한다.

③ 공공부문 또는 제3의 부문에서 고령자 고용의 촉진

고령자 고용은 다양한 방면에서 진행되어야 하는데, 독일의 사회법전 제260조 이하의 공공부분에 대한 고용할당정책이 참고가 될 수 있을 것이다. 국가가 근로자에게 모든 일자리를 제공하는 것은 자본주의 경제체제에서 불가능한 일이지만 각종 사회정책을 추진하는 과정에서 공공부분에 필요한 노동력을 주로 고령자의 고용기회로 적극 활용할 필요는 있다. 우리의 경우에 공공 일자리 창출이 일부 이루어지고 있기는 하지만 그것이 실제적 소득활동의 지속성을 담보하기에 미약한 점이 존재한다.

국가, 지방자치단체, 공공단체 등이 공익목적의 사업을 시행하는 경우에 고령자를 고용하면 사용자와 맺은 임금의 상당 부분을 수행기관에게 보조하는 제도로서 활용하는 것이다. 그러나 이와 같은 제도가 늘 고용을 창출하는 측면, 즉 지속적 고용을 확보하는 데 한계가 있을 수 있기 때문에 단기성 사업이라면 그 효과가 낮을 수 있는 문제가 있다.

오늘날 시장과 공공부문의 역할이 새로운 국면을 맞기 시작하였다. 따라서 이 두 부문은 일반 대중과의 관계 측면에서 근본적인 변화를 겪게 되었고, 특히 고용이라는 측면에서 제3의 부문²⁴⁾이 이 둘의 관계 속에서 새로운 일자리 창출의 영역으로 등장하였다. 제3의 부문은 종전에 국가의 부문으로 종속되었던 기능을 흡수하기 시작하였으며, 국가의 직접적 역할에서 어느 정도 거리를 두고 독자적인 영역을 확보하기에 이른 것이다. 이 부문이 지속적으로 확대되어 가고 있는 시점에서 정부는 이 부문에서 나타나는 고용창출의 긍정적 기능을 위하

24) 이에 관한 자세한 내용은 제러미 리프킨(이영호 옮김), 「노동의 종말」(민음사, 2009), 352면 이하 참조.

여 적극적인 파트너십을 형성할 필요가 있다. 노인의 일자리 창출 또한 이들 영역에서 지속적으로 성장할 수 있을 것이다.

(2) 재고용 및 실업의 대책

현대사회는 실업의 위험이 더 크게 상존하고 있는 것이 사실이다. 그러므로 고령자는 한 번 해고되고 나면 다시 취업한다는 것이 쉬운 일이 아니다. 고령자에 접어든 시기에 해고가 되면 그 후 새로운 환경에 대한 적응과 직업능력개발이 지속적으로 이루어져야 한다. 정부는 고령자 취업지원을 위하여 구인·구직 정보를 수집하고 구인·구직의 개척에 노력하여야 하며 관련 정보를 구직자·사업주 및 관련 단체 등에게 제공하여야 한다. 실업 후 재고용이 빠른 시일 내에 있기 위해서는 실업자 본인의 직업능력개발의 적극적 자세는 물론이고 고용정보에 대한 확보가 무엇보다도 중요하다. 능력은 있으나 고용기회를 잡지 못하여 자신의 능력을 사장시키는 시장의 상황은 전개되어서는 곤란하다. 따라서 정부는 취업알선의 기능을 강화하는 차원에서 ‘고령자 고용정보센터’를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다(법 제 10조). 또한 구인하는 사용자가 자신들의 사업에 적합한 인재를 적절한 시기에 획득할 수 있도록 ‘고령자인재은행’을 통할 필요가 있다. 이러한 조직의 운영에 대하여 국가는 전문인력과 시설에 대한 인적·재정적 지원을 하여야 한다. 또한 퇴직한 고령자의 경우에는 경력 등을 고려하여 직업지도와 취업알선 등을 전문적으로 지원하는 ‘중견전문인력 고용지원센터’를 지정하여 고령자 고용정책을 적극 지원하여야 한다(법 제11조의 2).

조기퇴직한 근로자나 실업상태에 있는 고령자를 고용하는 데에 가장 문제점으로 지적할 수 있는 것은 그들의 이력에 대한 충분한 보상이 되는 임금결정이 가능한가, 그리고 실제 작업장에서 고령자를 위한 적합한 근로환경을 갖추고 있는나이다. 지나치게 육체적 힘을 소

요하는 작업은 고령자에게 알맞지 않은 작업에 해당하며, 산업재해로부터 고령자를 보호하기 위하여 이들에 대한 근로환경의 개선은 충분히 뒷받침되어야 한다. 노동부장관이 필요하다고 인정하면 고령자를 고용하고 있거나 고용하려는 사업주에게 채용, 배치, 작업시설, 작업환경 등 고령자의 고용관리에 관한 기술적 사항에 대하여 상담, 자문, 그 밖에 필요한 지원을 하게 한 것도 이러한 맥락에서 이해할 필요가 있다. 작업시설에 대한 개선비용이 상당한 정도로 소요될 경우에 국가는 해당 사업장을 실사한 후 그에 대한 추정비용을 어느 정도 지원 하는 것은 장기적인 고령자 고용의 관점에서 유용한 일이 될 수 있는 것이다.

이와 같은 고령자 고용에 대한 ‘고용지도’에서 국가가 고령자에 대한 신체적·정신적 조건, 직업능력 등에 관한 정보와 그 밖의 자료를 제공할 경우에 개인의 신상정보가 무분별하게 사용자에게 제공되어 정보가 외부로 유출될 가능성을 차단해야 할 의무도 함께 져야 한다. 고령자가 고용을 위하여 자신과 관련된 주요 정보를 국가에게 제공하고 그 정보는 구직자·사업주 및 관련 단체에 제공되는 과정을 거치면서 왜곡된 정보가 투입되었거나 불필요하게 넓은 범위의 정보를 요구하여 정보공유가 이루어지는 상황에서는 개인의 사생활 보호라는 헌법적 가치가 손상될 우려가 잠재되어 있다. 정보의 수집은 국가가 실행하고 그에 대한 정보가 개인의 고용을 위한 목적으로 외부 민간 인이나 단체에게 제공되는 경우에 철저한 보호조치가 마련되어야 한다²⁵⁾.

25) 개인정보의 수집과 유출에 관한 헌법적 논쟁으로 헌재결 2005. 5. 26. 99헌마 513(십이지문정보 사건), 헌재결 2007. 7. 21. 2003헌마282(교육정보시스템 사건).

(3) 새로운 일자리의 창출과 그 한계

① 일자리 창출의 의의

노동시장²⁶⁾에서 새로운 일자리를 창출한다는 것은 예전에 없었던 새로운 유형의 일자리를 의미할 수도 있으며, 또한 이미 존재하던 유형의 일자리가 다시 재창출되거나 확장되는 것을 의미한다. 우선 새로운 유형의 일자리는 새로운 직업이 출현해야 하는 것이므로 노동시장의 형성이 어려운 구조적 문제를 안고 있다. 물론 사회가 급속도로 다변화되고 끊임없이 새로운 유형의 직종이 나타나지만 그 가운데서 고령자의 고용과 실질적 관련성을 갖는 부분이 얼마나 존재할지는 미지수다. 왜냐하면 고령자는 이미 청장년층의 근로자와 달리 신체적·정신적·창조적 능력 등에서 일정한 제약이 존재한다는 것을 부인하기 어렵기 때문이다. 직업적 적성이나 소질의 측면에서 시대변화나 기술변화에 민감한 사안에서는 고령자를 위한 노동수요는 그 한계를 지니는 것이다. 다음으로 일자리의 재창출 내지 확장의 경우에 고령자는 종전에 자신이 가진 전문적인 기술이나 능력을 보다 향상시키는 연수교육(직업능력의 개발)을 통하여 극복할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 기존에 존재하던 직업군에서 필요로 하는 고용은 기업의 적극적 투자가 전제되어야 가능하다. 경제질서 내에서 기업이 임금 등 생산비용을 감소시키기 위한 방편으로 생산기지를 해외로 계속하여 옮기는 상황이 전개되면 오히려 일자리는 축소되고 고용은 위축될 수밖에 없다. 이러한 문제에 당면하여 국가는 기존 기업이 새로운 고용의 수요를 창출하도록 하기 위하여 투자위축의 여건을 감쇄시키고, 고령자에 대한 고용을 확대하는 경우에 적극적인 보조금 지원정책을 추진하여야 한다. 그로 인한 적극적 투자는 고령자 개인은 물론이고 새로운 경제활동의 기회를 확산시킬 것이므로 일자리의 창출은 궁극적으

26) 독일의 노동시장에서 규율은 Werner Eichhorst, Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel, IZA DP No. 1985(2006) 참조.

로 생산의 증가와 소득의 증가를 가져와 국가경제에도 긍정적 효과를 미칠 수 있다.

② 일자리 창출의 한계

고령자 내지 노인에게 적합한 일자리로 제기되는 것으로 주로 서비스사업 분야, 환경미화, 건물관리직, 박물관 또는 숲해설가, 실버산업 분야 등이 있다. 그런데 실제 고령자는 농림수산업 등 1차 산업에 상당수가 종사하고 있으며, 전문기술직을 비롯한 행정관리직 또는 사무관리직 종사자는 미약한 수준에 불과하다. 이러한 결과는 주로 고령자의 인구가 도시보다는 농어촌에 거주하면서 주로 1차 산업에 종사하기 때문이다. 이런 분포²⁷⁾를 보면 고령자 그 중에서도 노인이 일반 청장년층 근로자와 동일한 직종에서 근로한다는 것은 노동시장의 구조상 쉬운 일이 아니다. 우리 사회에서 청년실업이 크게 문제되고 있는 상황을 감안한다면 고령자의 고용창출이 서로 상충되는 측면이 있으며, 이 둘의 문제는 일자리 분배문제에서 어려운 점이 존재함을 알 수 있다. 다만 청년실업의 성향이 고령자의 실업과 일정 부분에서 차이를 가져오는 점이 있는데, 청년실업은 고학력자의 3D현상이 뚜렷한 반면, 고령자의 실업은 이와는 다른 상황이다. 그러므로 이 두 실업의 문제는 부분적으로 상충되는 것이 있을지 몰라도 다른 시각에서 접근할 여지는 여전히 존재한다.

③ 사회적 기업의 육성과 일자리 창출

우리 입법자는 다양한 방식으로 일자리를 창출하기 위한 노력을 하고 있는데, 대표적으로 「사회적 기업 육성법」을 제정하여 사회서비스의 불충분한 공급을 확충하고 일자리를 창출하여 사회통합과 국

27) 이에 관한 자료는 김현수, “노인빈곤과 그 해결책”, 「건강사회교육연구」 제5권 제1호(2000), 56면 참조.

민의 삶의 질을 향상시키고자 하였다. 이 법이 추구하는 목적에서 보듯이 ‘사회적 기업’²⁸⁾은 법에서 정한 인증절차를 거쳐 설립이 되는데, 이것은 취약계층에게 일자리를 제공함과 아울러 사회서비스를 제공하기 때문에 소득활동의 기회가 적은 고령자 등에게 유용한 고용의 기회를 제공할 수 있는 한 방안이 될 수 있다. 어느 기업이 사회적 기업으로 인증받게 되면 정부로부터 다양한 재정적 지원과 기타의 보조가 이루어질 수 있다. 특히 이들 기업이 생산하는 재화나 서비스에 대한 공공기관의 우선구매제도가 설정되어 있으며, 「조세특례제한법」에 의한 세제상 혜택이 주어지며, 각종 사회보험료에 대한 보조금의 지원이 이루어질 수 있는 제도를 형성하였다²⁹⁾.

이와 같이 사회적 기업에 대한 적극적 지원정책은 단지 해당 기업의 이익이라는 차원을 넘어 이들 기업이 새로운 고용을 창출하고 그로 인한 소득활동의 선순환을 이룩하는 데 중대한 역할을 하게 한다. 이 법이 제정되기 전에 이미 우리 사회에서 공동체 소규모 조합형식의 기업이 이와 유사한 형태로 운영되고 있었으며³⁰⁾, 해당 기업들은 사회에 상당한 반향을 불러왔으며 실제 고용창출의 효과 또한 인정할 만하였다. 이러한 형태의 기업이 지닌 장점은 바로 고령자 고용에 매우 적극적이었던 것과 근로자의 상당 부분이 고령자로 구성되었다는 점에서 고령자 내지 노인의 일자리 창출에 긍정적 역할을 기대해

28) 이에 대한 자세한 논의는 정선희, 「사회적 기업」(다우, 2004), 8면 이하; 정선희, 「한국의 사회적 기업」(다우, 2005), 16면 이하; 한상진, 「시장과 국가를 넘어서 - 사회적 기업을 통한 자활의 전망 -」(울산대학교출판부, 2005), 155면 이하 참조.

29) 제13조(조세감면 및 사회보험료의 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 사회적 기업에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다. ② 국가는 사회적 기업에 대하여 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」에 따른 고용보험료 및 산업재해보상보험료, 「국민건강보험법」에 따른 보험료 및 「국민연금법」에 따른 연금보험료의 일부를 지원할 수 있다.

30) 이에 대한 예는 정선희, 「한국의 사회적 기업」(다우, 2005) 참조.

불 만하다. 또한 「사회적 기업 육성법」 시행령 제2조 제2호는 이미 명시적으로 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조에서 말하는 고령자를 포함하여 규정하고 있다. 앞으로 사회적 기업의 육성에 따른 고령자 고용은 새로운 전기를 마련할 수 있을 것으로 전망한다.

사회적 기업은 그 조직 형식의 면에서 민법상 법인·조합, 상법상 회사 또는 비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직형태를 갖추어야 한다. 그리고 그 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것이어야 한다. 또한 보다 중요한 것으로 기업의 의사결정구조가 이미 법에서 어느 정도 제한받고 있다는 점이다. 법에서 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖추도록 강제하고 있으며, 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것(상법상 회사인 경우에 한한다)을 의무사항으로 규정하였다. 이처럼 사회적 기업은 일반 기업과 달리 그 목적, 의사결정구조 그리고 이윤배분의 측면에서 강한 사회적 기속을 받게 되어 있다. 이와 같은 구조는 아직은 활성화되어 있지 않지만 향후 작은 단위로 육성된다면 노인 내지 고령자의 일자리 창출에도 상당한 도움이 될 것이 분명하다. 왜냐하면 사회적 기업 그 자체가 오로지 이윤의 극대화를 최고의 지향점으로 두고 있지는 않기 때문이다.

3) 세계화에 따른 노동시장의 환경적 변화와 고용

(1) 시장통합에 따른 고용의 변화

세계는 날로 국경을 뛰어넘는 형태로 시장을 블록화 내지 통합하는 경향으로 재빠르게 변모해가고 있다. 시장이 통합된다는 것은 이

른바 무역의 장벽이 하나씩 허물어지고 자유무역의 경계가 사라지는 것을 말한다. 이는 FTA 체결과 같은 국가 간 내지 지역 간 시장통합은 점차 가속도를 붙여가고 있는 현실을 눈여겨보면 알 수 있다. 비록 시장통합의 영향으로 국가 간 노동력이 자유롭게 이동할 수 있는 가능성은 점차 높아지고 있으나, 그러한 효과가 국가 간 노동의 구매력이 완전하게 자유로워질 것이라는 전망을 내놓기는 어렵다. 그것은 언어와 문화라는 원천적인 장벽이 존재하기 때문에 그러하고, 또한 국가 간 노동력의 숙련도가 국가의 발전수준에 따라 상당한 차이를 보일 수밖에 없기 때문이다.

다만 이러한 시장통합이 과학기술영역의 전문직 근로자의 경우에는 보다 확장된 고용의 기회가 열릴지 모르나, 다른 영역도 마찬가지로 고용기회가 넓어질 것이라고 선불리 단정할 수 없는 것은 자명하다. 그 가운데서도 고령자 내지 노인의 경우에 국가 간 시장통합이 보다 많은 기회를 보장할 것이라고 단언하기 어렵다. 이러한 상황에서 고령자의 경우에 더욱 비숙련 근로자로서 전일제 근무보다 파트타임제 근로자로 고용될 기회는 더욱 많아질 수는 있다. 그러므로 고령자 내지 노인의 고용방식은 청장년층의 근로자보다 근로시간의 측면에서 보다 유연한 접근이 필요하다.

이와 같은 시장의 통합은 국가 간의 협상에 따라 형성된 교역조건에 기속되므로 결정은 국가가 하였으나 그 후 시장의 형성과 조정은 외부적 영향에 따라 요동칠 가능성은 훨씬 높아졌다는 점에서 국가의 경제정책은 한계를 지니는 구조가 된다. 따라서 고령자 고용을 위한 일자리 창출도 매우 급변하는 환경에서 적절한 대처를 하기가 어렵게 되고, 급속한 지식변동의 사회에서 향상교육이 것처럼 탄력적으로 대응하기가 곤란하고, 또한 고령자는 종래 자신이 거주하던 국가를 떠나 해외 노동시장에 편입하려는 결단을 내리는 것은 더 더욱 힘들다.

(2) 해외자본의 노동시장에 대한 개입과 국가정책의 약화

비록 국가 간 시장이 통합되는 단계로 진입하지 않고 있더라도 국제자본은 다양한 경로를 통하여 다른 국가로 흘러들어 간다. 세계지도상에 그어진 국경은 선명하지만 자본은 국경을 자유롭게 넘나들며 그 원천과 색깔도 구별하기 어렵다. 이와 같은 점에서 국제자본은 유입되는 국가의 입장에서 보면 자국 내의 투자를 촉진할 것이며 경제의 활력을 위하여 도움이 될 것이라는 기대를 하지만 그것은 지나친 낙관에 그칠 우려도 잠재되어 있다. 만약 투기적 자본이 투자라는 명목을 달고 한 국가의 기업을 인수·합병 후 고용시장의 구조개선³¹⁾을 시도하고, 기업의 상대적 가치를 상승시키고서는 그 차익만 보고서 기업양도라는 수순을 밟는 경우라면 문제는 달라진다. 이러한 현상이 잦아지면 오히려 내국의 노동시장은 고용안정성이 극도로 떨어지고, 노사관계의 평화는 깨진다. 또한 투자가 고용을 자연스럽게 창출할 것이라는 기대 또한 무너지면서 투자의 선순환을 기대할 수 없다. 왜냐하면 고용창출은 단기효과에 기대어 해결될 수 있는 문제가 아니라 기업이 수익을 얻으면서 장기적 투자를 도모하여 생산기반을 확장할 때만 가능하기 때문이다. 단발성의 투자는 노동시장에 적극적 유인책으로 기능하지 못할 뿐만 아니라 그 경우에 오히려 시간제 근로자나 단기간 고용에 그치게 된다.

많은 기업이 외국자본의 적극적 투자유치로 고용을 창출하고자 하지만 자칫 주주의 강력한 단기성 수익의 선호로 말미암아 기업의 수익이 주주분배와 장기적 투자를 병행치 못하는 상황이 장기간 지속되면 해당 기업의 지속적 발전은 어려움에 봉착한다. 이와 같은 구조에서 자본은 노동력의 생산성을 고려하여 독자적인 판단을 담당하게 되

31) 가장 단기간에 기업의 영업수익 등 비용구조를 변화시킬 수 있는 수단이 인력 감축이나 인력구조조정이기 때문에 인수기업이 양도차익만 추구할 경우에 근로자의 고용안정성은 현격하게 위태롭게 될 우려가 있다.

므로 국가의 시장개입과 조절은 매우 어렵게 되고, 고용정책을 위한 국가의 운신의 폭은 그만큼 줄어들게 된다³²⁾. 세계화(Globalization)³³⁾는 국가의 시장개입에 달가워하지 않기 때문이다. 그러므로 모든 외국자본이 모두 투기성이라고 할 수는 없지만 자칫 경제의 중량감 있는 영역에서 이와 같은 문제가 발생한다면 고용창출은 장기적으로 기대하기 어렵다.

위에서 본 바와 같이 세계의 시장은 하나로 통합되어 가고 있는 것은 분명하지만, 자본과 노동이 비교적 쉽게 이동할 가능성이 존재한다고 하더라도 실제 그것이 아무런 장벽도 없이 진행될 수는 없다. 자본은 해외투자의 성격뿐만 아니라 해외투기의 성격도 함께 갖고 있으므로 한 나라의 경제에 긍정적인 면보다 부정적인 면을 나타낼 여지도 있고, 노동은 해당 국가의 기술축적과 노동의 숙련도에 따라 이동 경로는 한계가 설정되고 언어와 문화라는 또 다른 문제가 존재하기 때문에 이동이 쉽지만은 않다. 그것은 특히 고령자에게는 새로운 환경에서 이루어지는 출발을 의미하므로 더 더욱 어려운 것이다. 그래서 고령자에게 노동시장이 국제적으로 확대된다는 것은 내국의 확대가 유용하지 국제적 다변화가 고용의 유인으로 이어지기는 어렵다. 다만 긍정적인 경우라면 해당 국가에 해외자본의 적극적인 투자에 기초하여 일자리 확장이 가능한 경우는 있을 수 있다.

32) 이에 대한 논의로 김정순 외, 「고령사회의 법적 과제」(한국법제연구원, 2004), 76면 참조.

33) 자세한 내용은 Franz Xaver Kaufmann, Herausforderung des Sozialstaates, Suhrkamp, 1997, 118ff.

5. 일자리 창출과 법적 과제

1) 조기퇴직의 문제

우리나라는 세계 여느 국가보다 조기퇴직이 일상화되는 현상에 익숙해지고 있다³⁴⁾. 종신고용은 그야말로 공무원 조직에서나 가능한 일이며, 일반 근로자는 기업의 구조조정이나 명예퇴직 등으로 말미암아 정년을 정상적으로 채워 퇴직하는 경우는 드문 현상이 되어 버렸다. 고용불안이 사회적 합의점을 찾지 못하는 상황이 누적되면 노사관계의 평화와 균형이 깨지면서 근로자는 임금상승의 수단보다 고용안정에 더 집착하는 방향으로 전개된다. 따라서 노동조합은 단체교섭에서 고용안정을 보장받기 위하여 임금인상에 부가된 강도 높은 대결국면을 자초할 수 있다. 고용의 유연성³⁵⁾을 추구하는 기업의 입장에서 이해가 가는 측면이 없는 것도 아니지만, 기업이 지나치게 외적 유연성(양적 유연성, numerical flexibility)에만 집착하고, 내적 유연성(질적 유연성, qualitative flexibility)을 경시하는 경우에 고용관계는 매우 불안정하게 된다. 기업은 유연성의 두 가지 측면에서 적절한 조화를 모색하여야 할 것으로 생각한다. 우선 기업 조직 내에서 노동력의 배치 및 전환을 모색하면서 동시에 직업훈련을 통한 유연적 접근을 시도하는 것이 중요하다. 양적 유연성에 경도된 기업은 손쉽게 고령자의 고용 배제로 귀결되는 결정을 내리기가 쉽다.

앞서도 언급한 것처럼 고용에서 연령이 차지하는 비중은 상당히 높다³⁶⁾. 고령 그 자체가 내포한 문제도 있지만 고령인력을 적절하게

34) 근로자의 연령별·성별·사업장 규모별 근속기간에 대한 자료는 경제협력개발기구(OECD) 위음, 「한국의 고령화와 고용정책」(한국노동연구원, 2005), 20면 참조.

35) 김정순 외, 「고령사회의 법적 과제」(한국법제연구원, 2004), 32면 이하 참조.

36) 연령이 고용관계에 미치는 영향에 대한 자세한 분석은 경제협력개발기구

재배치하고 직업훈련을 시도하려는 입법적 노력뿐만 아니라 사용자의 적극적 실천이 요구되는 것이다. 최근 정부는 입법적으로 공무원의 정년연령을 점진적으로 상향하는 조치를 취하겠다는 발표를 한 바 있다. 그런데 강력한 신분보장을 받는 공무원의 경우³⁷⁾는 국가 또는 지방자치단체의 탄력적 대응이 상당한 정도로 제약을 받기 때문에 조기퇴직이 일상화되지는 않는다. 오히려 일반 근로자(비공무원)가 고용관계에서 더 불안정하고 정년제도가 별의미가 없을 정도로 시장이 형성되고 있음에 주목하여야 한다. 따라서 입법자는 정년제에 대하여 상향적 조치 및 임금피크제, 그리고 정년까지 고용이 어느 기준률을 충족하는 기업에게 지원정책 내지 감세정책을 도입할 필요가 있다. 지금 존재하는 기준고용률³⁸⁾은 어느 기업 내에 고령자가 고용된 그 비율을 환산한 것이지만, 정년충족퇴직률은 해당 근로자가 그 기업에서 정년으로 퇴직하는 일정 비율을 환산하는 방법으로 하자는 것이다. 이것은 기업이 정년까지 많은 근로자를 고용하면 할수록 유리하게 입법정책을 시도하자는 것이다.

2) 연금지급연령의 변경과 소득의 보장

고령자의 일자리가 창출되기 위한 가장 근본적인 원인은 지속적인 생활을 가능하도록 하기 위한 소득의 보장이다. 물론 그 밖에 개인의 자아실현이라든지 일정한 노동을 통하여 건강을 유지하는 것 등이 부가될 수 있다. 그런데 고령화가 급속하게 진행되면서 평균수명은 연

(OECD) 엮음, 「한국의 고령화와 고용정책」 (한국노동연구원, 2005), 64면 이하 참조.

37) 오늘날 공직사회도 종전과 다르게 다양한 방식으로 구조조정을 단행하고 있다. 공직구조 그 자체도 다양화되고 있기 때문에 공무원 근무관계도 새로운 전기를 맞고 있다.

38) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조 제5에서 기준 고용률을 정하고 있다.

장되고 그들의 노후보장을 위한 연금기금이 유입보다 지출되는 액이 상당한 정도로 증가하게 됨에 따라 연금기금의 지출을 완화하고 재정
의 장기적 안정을 도모하기 위하여 입법자는 연금지급연령을 점진적
으로 연장하는 입법개혁³⁹⁾을 실행하였다. 기존에 60세가 되면 연금지
급이 가능하였으나 1998. 12. 31.에 「국민연금법」을 개정하여 2013
년부터 2033년이 되기까지 연금지급연령을 1년씩 연장하여 2033년
후에는 65세가 되어야 연금지급이 가능하게 되었다⁴⁰⁾.

위와 같은 「국민연금법」의 개정은 연금기금의 장기적 안정과 재
도의 계속성 확보 차원에서는 바람직한 일이긴 하지만, 조기퇴직이
일상화되고 있는 노동시장의 현실을 감안해 보면 연금지급연령과 퇴
직시점 사이에 상당한 간격이 발생할 경우에 이에 대한 대책이 보
다 철저해야 한다. 이 지점에서 고령자 고용정책은 보다 치밀한 계획
아래 실시되어야 하며, 이들에 대한 소득보장체계를 구조적으로 재점
검하여야 한다. 자칫 연금제도의 개혁이 소득 없는 고령자의 안정적
경제생활을 저해할 우려의 원천이 될 수가 있다.

그러므로 기본적으로 연금이 지급되는 2033년의 65세 고령자를 위
하여 정년제에 대한 제도개혁이 함께 병행될 필요가 제기된다. 입법
자는 정년연령을 순차적으로 상향조정을 하면서 법이 정년보장을 어
느 정도 강제하는 방향으로 개선하여야 할 것이다. 고용의 안정이 확
보되지 않는 조기퇴직은 고령자의 소득원천을 상실하게 하고, 이것은

39) 각국의 연금제도의 개혁방향에 대한 논의는 고준기, 「고령사회의 노동환경변
화와 고용시스템의 문제점 및 법적 대응」(집문당, 2007), 283면 이하; 권문일,
“공적 연금개혁의 추세 및 유형화”, 「사회보장연구」 제14권 2호(1998), 112면
이하; Roger Geffert, *Geschlechtsspezifisches Renteralter im Rechtsvergleich und im
Völkerrecht*, Vierteljahresschrift für Sozialrecht(1993), 217ff. 참조.

40) 「국민연금법」(1998. 12. 31. 법률 제5623호) 부칙 제3조에서 연차적으로 연금
지급연령을 더하고 있다. 그 지급연령에 2013년부터 2017년까지는 1세를, 2018
년부터 2022년까지는 2세를, 2023년부터 2027년까지는 3세를, 2028년부터 2032
년까지는 4세를, 2033년 이후에는 5세를 각각 더한 연령을 적용한다.

빈곤과 비인간적인 생활로 이어질 수가 있다.

3) 다양한 근로형태의 개발과 지원

고령자가 재직 중인 경우에는 장기적 고용안정을 위하여 장래 해고의 위험으로부터 보호하여야 하고, 연령에 따른 차별이 이루어지지 않도록 하여야 한다. 그런데 고령자가 이미 해고된 상태에서 재고용이 이루어지기 위하여 지나치게 엄격한 고용방식을 고집하게 되면 고용창출이 어려워진다. 따라서 이 경우에는 보다 유연성 있는 고용방식을 도입하여 사용자에게 선택의 가능성을 다양하게 보장해줄 필요가 있다. 그러므로 고령자의 고용을 위하여 시간제 근로, 촉탁직, 계약직, 기간제, 파견근로제 등의 고용형태를 실현할 수 있다⁴¹⁾. 고령자의 노동시장에서 재고용 등을 위한 유연성의 도모이다.

고령자의 단시간 근로제는 고령자가 퇴직 후 바로 연금생활로 접어드는 것을 완화시키면서 고령자의 고용을 창출할 수 있는 방안이다. 청장년층 근로자의 전일제 근로보다 다양하게 짧은 시간 근로를 할 수 있게 하여 사용자에게 고령인력을 적절하게 활용할 수 있게 하는 것이다. 파견근로와 관련하여 고령자에게는 유연한 대응이 필요하다고 하였는데, 입법자는 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제6조 제3항에서 고령자의 파견근로를 연장하는 경우에 2년 이상 가능할 수 있게 하였다. 일반 근로자는 파견근로를 연장하는 경우에 1년을 초과할 수 없으며, 파견근로기간은 연장한 기간을 합하여 2년을 초과하지 못하게 한 것과 대비된다. 이러한 입법체계로 사용자는 고령자 고용의 측면에서 보다 완화된 규제를 받게 되었으며, 이 방식에 의한 고령자 고용이 활성화될 가능성이 높아졌다. 또한 「기간제 및 단시간근

41) 이러한 정책방안에 대한 것은 김영문, 「고령사회와 고령자고용촉진을 위한 법제개선방안」 (한국법제연구원, 2004), 42면 이하 참조.

로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 제1항 제4호는 고령자에 대한 고용에서 일반 근로자와 달리 2년을 초과하는 기간제 근로계약의 체결을 가능하게 하였다. 하지만 이와 같은 부분에서 고령자를 연령에 따라 차별하는지 여부가 검토될 필요가 있다. 유사한 예로 기간제 근로에서 고령자와 젊은 근로자를 차별하는 규정은 두 집단을 연령을 이유로 차별한다고 하여 유럽재판소가 적용을 금지한 사례(Mangold)가 있다⁴²⁾. 노동시장의 상황, 근로자의 개인적인 사정에 대한 고려 없이 연령만을 유일한 기준으로 기간제 근로계약의 요건을 완화하는 것이 고령 실업자의 재취업이라는 목적을 달성하기 위하여 객관적으로 필요한지 여부가 의문시 된다는 것이었다⁴³⁾. 같은 차원에서 법제가 약간 다른 측면이 있긴 하지만, 연령을 기준으로 고령자를 젊은 근로자와 다르게 취급하는 것이 평등권의 차원에서 문제점을 노정하고 있는 것은 분명하다. 아무리 고령자의 고용을 활성화한다는 입법목적을 인정하더라도 오로지 연령만으로 이를 연계한다는 것은 문제점이 있어 보인다.

4) 지역별 차등화된 고용정책개발

여러 통계에서 볼 수 있는 바와 같이 현재 고령자의 대부분이 농어촌에 밀집되어 있으며, 1차산업에 상당수가 종사하고 있다. 따라서 고용을 창출하는 정책의 시행도 지역에 따라 구성된 고령자의 직업숙련도와 근로수행의지나 능력을 세밀하게 검토하여야 한다⁴⁴⁾. 왜냐하면

42) 조성혜, “독일의 고령자 고용촉진 법제”, 「노동법학」 제29호(2009. 3.), 299-301면 참조.

43) 조성혜, “독일의 고령자 고용촉진 법제”, 「노동법학」 제29호(2009. 3.), 300면 참조.

44) 이에 대한 실태조사는 이승협, “고령사회의 노인소득보장에 관한 연구”, 「사회복지정책」 제27호(2006), 201면 이하 참조. 이 글에서 저자는 고령자 고용안정 인프라 구축은 저숙련 고령노동자의 재숙련화에 초점을 맞추어야 할 것을

도시에 상주하는 근로자와 농촌에 거주하는 근로자는 서로 다른 직업 능력을 갖고 있으며, 또한 지역별 산업구조의 체제에 따라 실제 고령자가 제공할 수 있는 근로의 성격은 차이가 나기 때문이다. 지방자치단체를 중심으로 그 지역에 알맞은 일자리 창출이 그런 면에서 중요성을 가진다. 그 지역의 산업구조에 적합한 일자리 창출과 그로 인한 해당 지역의 고령자 고용이 상호 연계를 가질 때에만 정책은 실효를 거둘 수 있다.

정부가 지역별로 산업클러스터를 육성하는 것에 맞추어 해당 지역별 집적된 산업구조에 적합한 고령노동자를 활용하기 위하여 숙련화 과정을 필수적으로 준비하여야 한다. 국가는 평생교육의 진흥에 힘써야 하는데, 각 권역별 또는 지방분권화 과정에서 창출되는 고용시장에서 고령자가 적극적으로 진입하기 위하여 지역대학과 연계한 재교육프로그램이 활성화되어야 한다. 그런 방법에서 산학연이 함께 연결되는 시스템을 구축하여 진행하여야 할 것이다.

6. 맺음말

이상에서 우리는 한국사회가 매우 빠른 속도로 고령화 사회에서 고령사회 내지 초고령 사회로 진입할 것으로 예상할 수 있음을 보았다. 고령화 그 자체가 개인에게는 고용기회의 저하 또는 각종 능력의 감퇴가 동반되는 과정이다. 궁극적으로 사회적 위험이 수반되기 때문에 개인의 문제로 치부해버릴 수 없으며, 국가는 고령화에 대비하여 법적 및 제도적 정비에 힘을 쏟아야 한다. 그만큼 국가의 과제는 확장될 수밖에 없고, 적극적인 역할을 수행하여야 한다.

고령자는 노동시장에서 여러 방면에서 근로능력이 저하되는 이유로 갖가지 불평등하거나 선입견적 피해자의 지위에 있게 된다. 이런

강조하고 있다.

이유로 고용의 확률은 떨어지고, 장기간 고용의 안정성은 보장받기 어려우며 연령 그 자체로 차별을 받게 된다. 이와 같이 노동시장에서 불리한 위치에 있는 고령자 내지 노인은 고령화 사회에서 아직도 충분한 근로능력을 지니고 있다는 전제에서 고용의 창출을 위한 입법적 노력을 하지 않을 수 없다. 예전과 달리 고령 그 자체가 모든 위험을 내포한 것이 아니듯 고령자는 노동시장에서 축적된 전문지식, 노하우, 암묵지 등의 고도화된 노동능력이 잠재되어 있음을 부인할 수 없기에 적절한 활용이 필요하다. 이는 세대 간 전문지식의 전수 내지 승계가 가능하게 만들고, 이를 통하여 세대 간 의사소통의 계기가 마련된다.

국가가 고령자에 대한 고용창출의 중요성을 깊이 인식하지만 실제 노동시장에 개입할 수 있는 여지가 많지 않은 한계에 직면해 있다. 그렇지만 그 가운데서 연령 간 차별적 제도설정의 금지, 연금법적 조치, 조세법적 지원과 감세 그리고 지방자치단체와 연계한 프로그램의 활성화 등을 통하여 고령자 일자리 창출에 진력을 다해야 한다. 근로하는 고령자의 모습은 그 사회의 다양한 방면에서 건강성을 측정하는 지표이기 때문이다.

참고문헌

- 경제협력개발기구(OECD), 2005, 『한국의 고령화와 고용정책』, 한국노동연구원.
- 고준기, 2007, 『고령사회의 노동환경변화와 고용시스템의 문제점 및 법적 대응』, 집문당.
- 고준기, 2007, “고령자 고용촉진을 위한 정년제의 문제점과 법제화방안에 관한 연구”, 『한양법학』 제21집.
- 권문일, 1998, “공적 연금개혁의 추세 및 유형화”, 『사회보장연구』 제14권 2호.
- 권영성, 2006, 『헌법학원론』, 법문사.
- 김정순 외, 2004, 『고령사회의 법적 과제』, 한국법제연구원.
- 김영문, 2004, 『고령사회와 고령자고용촉진을 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원.
- 김헌수, 2000, “노인빈곤과 그 해결책”, 『건전사회교육연구』 제5권 제1호.
- 노상헌, 2003, “일본의 고령사회와 정년법제”, 『고령자고용과 정년제의 법적 과제』, 한국법제연구원.
- 서양열, 2004, “노인일자리 사업 참여만족에 관한 연구 - 전라도지역 노인을 중심으로 -”, 『노인복지연구』 제24호(2004년 여름호).
- 서장권, 2003, “미국의 고용에서의 연령차별금지법리”, 『고령자고용과 정년제의 법적 과제』, 한국법제연구원.
- 이달휴, 2003, “우리나라의 고령자고용에 관한 법적 과제”, 『고령사회와 고령자고용의 법적 과제』, 한국법제연구원.
- 이석원·임재영, 2007, “노인 일자리 사업의 연차별 의료비 절감효과”, 『한국행정학보』 제41권 제4호.
- 이승협, 2006, “고령사회의 노인소득보장에 관한 연구”, 『사회복지정책』 제27호.
- 이철수, 2003, “고령자고용과 정년제의 법적 과제”, 『고령자고용과 정년제의 법적 과제』, 한국법제연구원.

- 전광석, 1992, “빈곤문제와 법학의 과제”, 『법과 사회』 제5호.
- 전광석, 2007, 『한국사회보장법론』, 법문사.
- 전광석, 2009, 『한국헌법론』, 법문사.
- 정선희, 2004, 『사회적 기업』, 다우.
- 정선희, 2005, 『한국의 사회적 기업』, 다우.
- 조성혜, 2009, “독일의 고령자 고용촉진 법제”, 『노동법학』 제29호.
- 한상진, 2005, 『시장과 국가를 넘어서 - 사회적 기업을 통한 자활의 전망-』, 울산대학교출판부.
- 허영, 2008, 『한국헌법론』, 박영사.
- 제러미 리프킨, 2009, 『노동의 종말』, 이영호 역, 민음사.

- Franz Xaver Kaufmann., 1997, *Herausforderung des Sozialstaates*, Suhrkamp.
- Roger Geffert., 1993, *Geschlechtsspezifisches Rentenalter im Rechtsvergleich und im Völkerrecht*, Vierteljahresschrift für Sozialrecht..
- Werner Eichhorst., 2006, “Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel”, *IZA DP No. 1985*.

<Abstract>

The Legislative Task of Job Creation and Employment Stability for the Elderly

Kim, JinGon*

Among the diverse changes our society is undergoing today, the rapid increase in the number of old population is producing many different types of social problems. Specifically, as the society transitions from an aging society into an aged society, job creation for the elderly has emerged as an important social issue. From the perspective of elderly individuals, job creation for the elderly provides opportunity for character development, self realization through work, and income generating labor that establishes the foundation for a life with dignity. From the perspective of the society, the elderly can maintain mental and physical health through participating in economic activities of the society and communicating with the younger generation, and enjoy their position as fully functioning members of the society through their labor. Job creation for the elderly, therefore, can become a foundation upon which many aspects of individual and social health can be secured.

Legislators can mobilize various means to create jobs for the elderly.

* Professor, College of Law, Kwangwoon University(gonkims@kw.ac.kr).

There are significant parts of the mandatory retirement system currently stuck in the existing framework that can be improved and, going beyond merely creating jobs for corporations, employment in the public sector can also be created through various legislative efforts. At the same time, it cannot be denied that, due to the existence of socio structural and economic reasons that block an unlimited number of jobs from being created, there are difficulties in deriving any revolutionary plan in the midst of rapidly changing times.

Internationalization or globalization has become yet another challenge in our reality, in which early retirement has long ago become common place and the changes in the economic structure of which make the traditional mandatory retirement system difficult to maintain. The State has a primary mandate to fulfill its task of legislating policies that create jobs, but it is surrounded by many obstacles. Nevertheless, legislators have to make continuous efforts to bring about improvements in the mandatory retirement system, gradual reform of the pension system, cultivation of and support for social enterprise, and creation of various suitable jobs for the elderly.

key words : the elderly, the aged, jobs, employment stability,
aging society, labor market