

서울경제

Seoul Economic Bulletin

3

통권 24호

March 2007

| 이달의 이슈 |

고령자 취업정책

황진수(한성대 행정학과 교수)

| 경제포커스 |

서울시 고령자 재취업 특성 분석 :
워크넷과 고용보험의 자료

윤형호(서울시정개발연구원 연구위원)

서울시 고령자취업알선센터 취업자 현황

김은희(서울복지센터 부설 노인취업훈련센터)

| 생생리포트 |

서울디지털산업단지, '첨단디지털산업의 메카'로 변신

강현주(서울시정개발연구원 연구원)

| 자치구탐방 |

「화곡유통단지 경쟁력 제고」를 위한 발전방향

김영수(강서구청 기획재정국장)

| 경제동향 |

경기/고용/부동산/금융

| 부록 |

통계표

서울경제

2007.3

차 례

이달의 이슈	3	고령자 취업정책 황진수(한성대 행정학과 교수)
경제포커스	13	서울시 고령자 재취업 특성 분석: 워크넷과 고용보험의 자료 윤형호(서울시정개발연구원 연구위원)
	25	서울시 고령자취업알선센터 취업자 현황 김은희(서울복지센터 부설 노인취업훈련센터)
생생리포트	37	서울디지털산업단지, ‘첨단디지털산업의 메카’ 로 변신 강현주(서울시정개발연구원 연구원)
자치구탐방	63	「화곡유통단지 경쟁력 제고」를 위한 발전방향 김영수(강서구청 기획재정국장)
경제동향	73	요 약
	74	경 기
	82	고 용
	90	부동산
	98	금 융
부록	109	통계표

고령자 취업정책



황진수*
한성대 행정학과 교수
hjs@hansung.ac.kr

1. 서론

인간이 태어나고 성장하고 늙고 병들어 죽는다(4苦)는 피할 수 없는 것이 천리이고, 대자연의 섭리요, 불변의 가치이다. 이 중에서 죽는다는 것은 태어나는 것의 상대적 개념이고, 늙음은 젊음의 대칭개념이며, 신병의 고통은 건강의 쇠약으로부터 형성되는 증후이다.

사회학의 구조기능주의적 관점에서 볼 때 만약 인간이 늙지 않고 죽지도 않는다면 사회는 재생산이 되지도 않을 뿐 더러 정체와 혼란이 야기되기 때문에 생로병사(生老病死)의 흐름은 오히려 사회를 진화시킨다는 결과론적 관점을 가지고 있다.

과거에 있어 노인문제는 큰 사회문제로 등장되지 않았다. 노인에 대한 농경사회의 절대적 가치인 윤리도덕 특히 「효(孝)」, 「인간도리」의 이행이라는 가치 속에 함유시켰고, 가부장적 권위의 추락현상은 노인문제를 「사회문제의 대상」으로 전락시켰다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 동국대학교 박사(정치학 박사)
- 한성대학교 행정학과 교수(현)
- 한국노년학과 회장역임; 독일Regensburg 대학교 객원교육; 한성대학교 총장대행역임
- 노인복지학과 행정학의 새로운도전(공저)(대영문화사), 현대복지행정론(대영문화사), 노인복지행정론(한성대출판부)

오늘날 한국에 살고 있는 노인의 일생을 살펴보면 빈곤할 수밖에 없는 역사적, 사회적 환경이 있다. 현재의 노인들은 왜정시대에 태어나 혹독한 식민통치를 받았다. 먹을 것, 입을 것도 충분치 못했으며, 교육도 제대로 받지 못했다. 해방 후에는 좌우익 이념 갈등과 6.25 전쟁을 체험했다. 현재의 노인들은 이 나라의 건국과 경제발전의 초석을 닦은 역사의 주역들이다.

그러면 현재의 노인에 대한 복지수준도 어느 정도인가. 우리나라의 사회복지정책이나 노인복지정책의 기초는 『선 가정부양 후 사회복지』이다. 이 정책성향은 『선 성장 후 분배』라는 경제성장위주의 정책과 호흡이 맞았고, 거기에 관료들의 『복지국가위기론』이 복지정책의 신장을 꺼려하는 정책 결정자들의 구미를 맞추었다고 볼 수 있다.

우리나라는 이미 고령화 사회로 진입했다. 고령화 사회가 도래하면서 생성되는 사회문제는 노인의 빈곤문제를 비롯한 노인의 질병문제와 소외와 역할상실의 문제일 것이다. 그중에서도 가장 중요한 정책의제는 노인의 소득보장을 전제로 한 취업 문제이다. 특히 일할 수 있는 의욕과 능력을 가진 고령자에게 일터를 제공하여 자력으로 생활할 수 있는 수입의 보장과 함께 삶의 보람과 자부심을 갖게 하는 것이다. 고령자의 취업문제는 날로 증가하고 있는 연금과 복지급여의 재정부담을 줄일 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

현대 산업사회는 노동을 제공하고 이에 따른 금전적 급부라는 원칙을 가지고 있어 노동의 제공이 효율적이지 못한 고령자는 결국 빈곤할 수밖에 없다. 더구나 우리나라 고령자는 연금제도나 퇴직금, 개인연금 등의 소득보장체계에는 대부분 가입할 수도 없었다.

선진외국은 사회보장제도를 발전시켜서 연금과 복지급여로 노후 생활을 보장하는 것은 물론, 퇴직연령을 65세, 70세로 연장하고 고령자에게 적합한 직종과 프로그램을 개발하여 가급적 취업의 기회를 제공하는 정책을 실시하고 있다. 우리나라는 사회보장제도도 미흡한 상태이고 전통적 미덕인 경로효친사상과 부모동거부양의식도 퇴색해가고 있으며, 강제 퇴직하는 정년연령도 55세 전후로 선진국에 비해 10년 이상 빠르다.

신체 장애인이 헌법상의 기회균등의 원칙을 제기하면서 일할 수 있는 편의시설과 작업공정을 개발하여 장애인 취업의 확대를 요구하듯 고령자에게도 적합한 직종을 개발하고 직업재훈련을 실시하여 고령자 고용촉진과 재정지원을 강화해야 한다.

ILO는 고령 노동자에 관한 권고에서 연령의 증가로 인하여 근로자가 곤란에 직면할 가능성을 배제하기 위해 ① 각 가맹국은 고령 노동자에 대하여 고용 및 직업에 있어 차별대우 방지조치를 취하고, ② 고령노동자가 직업지도, 직업소개를 받는 경우에 다른 노동

자와의 기회 및 대우가 균등히 이루어져야 하며, ③ 고령 노동자가 적절한 조건하에서 계속 고용될 수 있도록 조치해야 하며, ④ 일정 범위 내에서 강제적이 아니라 임의적 퇴직이 보장되어야 하며, ⑤ 노령연금이 부여되는 연령을 탄력적으로 적용할 것을 권고하였다.(황진수, 사회정책논집, 2000)

본 연구에서는 최근 사회적 이슈로 등장하고 있는 고령자의 취업문제와 함께 직업훈련의 과제를 논의해 보고자 한다.

II. 고령자 인력활용정책의 제차원

1. 할당영역 - 누가 고령자 취업의 대상인가

고령자 모두가 취업을 희망하는 것은 아니다. 고령자중에서도 취업을 할 수 있는 사람과 할 수 없는 사람은 구분된다. 다음의 그림에서 보듯이 고령자의 욕구에 따라 취업의 대상자를 정해야 할 것이다.

<표 1> 고령층의 특성에 따른 정책 방안

노인특성 및 욕구	건강한 고령자		건강치 못한 고령자	
	빈곤층	중산층	빈곤층	중산층
정책방안	<ul style="list-style-type: none"> 취업기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 자원봉사활동 여가활동 	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장대상 공적부조 	<ul style="list-style-type: none"> 유료 또는 실비요양원

위의 표는 건강하고 빈곤한 고령자는 취업기회를 제공해야 하고, 건강하면서 중산층(이상)의 고령자는 자원봉사활동이나 보다 질 높은 여가 활동 정책이 제시되어야 한다. 또 건강치 못하면서 빈곤한 고령자는 국민기초생활보장대상자에 포함시켜 국가가 생활을 책임져야 한다. 또 건강치 못한 중산층(이상)의 고령자는 유료 또는 실비요양원에 입소시켜 의사와 간호사의 케어를 받도록 해야 한다.

그러면 우리나라에서는 고령자 취업의 대상인 건강하면서 빈곤한 고령자에 대한 정책의 기초자료가 구비되어 있는가. 다시 말하면 취업을 원하는 빈곤 고령자에 대한 인구학적 조사가 되어있다고 볼 수 있는가. 정부에서 발표하는 고령자 일자리 30만개는 취업을 희망하는 고령자의 어느 정도 욕구를 충족시킬 수 있는 숫자인가. 또 일자리 30만개의 양적 가치도 문제지만 질적 차원에서 그야말로 그들의 보람과 가치가 수반되는 일자리인

가. 현재 우리나라 고령자의 대부분은 학력수준이 낮다고 전제하고 그들에게 베푸는(?) 일자리는 대부분 단순노무직을 우선 염두에 두고 한마디로 머리 숫자 채우는 식의 사고를 전제로 하고 있지는 않은가.

2. 급여영역 - 고령자를 위한 국가, 사회의 취업정책의 내용은 무엇인가

1) 고령자 취업의 법, 제도적 측면

노인복지법에서는 「노인에게 적당한 직종을 개발하고 그 보급을 위한 시책을 강구하여 근로능력이 있는 노인에게는 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야한다」고 규정하고 있다.

또 고령자고용촉진법에서도 300인 이상의 사업장에 55세 이상 고령자를 대상으로 고령자 적합 직종을 선정하여 2-6%를 우선 고용토록 되어 있으나 강제조항이 아니라 권장사항에 불과하다. 일본의 경우처럼 6%를 의무고용하도록 법제화한다는 것은 문제가 될 수 있지만 지켜도 그만 안 지켜도 그만인 법령을 만들어 놓은 것은 결국 고령자 취업에 대한 정부의 실천의지가 부족하다고 볼 수 있다.

또 노동부에서는 고령자 우선고용직종을 2004년 6월부터 공공부문 70개와 민간부문 90개를 선정, 고시 했지만 이를 지키는 정부기관이나 민간기관이 없는 실정이다.

보건복지부 산하 노인인력운영센터에서는 「사회적 일자리」라는 개념으로 공공참여형(11개 직종), 사회참여형(9개 직종), 교육복지형(9개 직종)등 모두 29개 직종으로 대별하여 세부적 일자리를 분류하고 있지만 그 내용과 실제 고령자취업을 현실화시키는데에는 괴리가 존재한다.

또 고령자우선고용직종이나 사회적일자리로 이원화되어 취업을 원하는 고령자들에게는 혼선을 야기하고 있다. 또 이 직종을 희망한 고령자와 노인들이 교육·훈련으로 이어지는 알선과 취업 실적이 두 분야 모두 없는 실정이다. 따라서 고령자우선고용직종과 사회적일자리를 통합하여 일원화하는 것과 연령대 별로 구분하여, 교육·훈련체계와 연결시킬 수 있는가를 집중 분석해야 할 것이다.

또 민간기업체에 고령자고용으로 인하여 생산성이 저하되거나 시설설치나 인력관리를 위해 추가비용이 든다면 이를 위해 세제감면, 고령자 고용지원금, 시설개선비용 지원 등의 확대를 해야 한다.

일본의 경우, 1991년 “고령자 고용촉진법” 제정 이후부터 60세 정년제를 확보하고,

최근에는 65세 정년제를 목표로 하고 있으며, 미국은 1974년에 정년제를 폐지하였고, 캐나다, 노르웨이에서는 정년이 70세로 서구선진국에서는 정년제를 연장하거나 폐지하고 있다. 우리나라도 정년제도를 연장해 “어느 일정시점에서 완전 퇴직 때까지 해마다 업무량과 노동시간을 줄여나가면서 이에 따라 임금수준도 점차적으로 하락하는 점진적 퇴직 제도를 도입해야 한다. 또 연령 차별 금지법도 조속히 시행해야 한다.

2) 고령자 고용 프로그램 측면

현행 노인 고용 프로그램이 노동부와 보건복지부로 양분되어 있어 몇 가지 문제점이 노출되고 있다. 우선 연령상 대상이 노동부는 50세 이상을 준 고령자, 55세 이상을 고령자로 하고 있다. 보건복지부의 고령자에는 60세 이상의 고령자와 65세 이상의 노인을 포함하고 있어 연령으로만 보면 노동부 소관 프로그램만 잘 시행되면 보건복지부 소관업무가 필요 없는 것이 된다. 그런데 실제로는 노동부의 프로그램은 55세에서 64세까지를 주 대상으로 하고, 보건복지부 프로그램은 60세 이상을 대상으로 하고 있어, 대상연령의 중복과 이에 따른 업무한계의 불분명으로 준·고령자와 고령자에 대한 고용 증진사업의 효과가 약화되고 있다.

게다가 노동부나 보건복지부 모두 고령자 및 노인의 고용 증진 프로그램에 대한 정책적 관심이 상대적으로 저조한 편이고, 예산 배정도 미약하여 프로그램 효과가 더욱 미미하다는 지적이다. 이를 위한 구체적 정책프로그램 개선방안으로 정년연장과 연령차별 금지법 제정, 정년 연장단체에 대한 보조금제도 시행, 능력급 보수체제로 전환, 근무연장 및 재고용, 고령자 재취업 증진, 노인 우선 고용직종개발, 직업능력배양훈련, 국가인력수급차원에서 고령자 고용촉진, 노화와 생산성에 관한 과학적 연구, 노인재고용에 대한 사회적 인식 증진 등이 시행되어야 할 것이다.

3. 전달체계영역-고령자 취업을 실행하는 행정 기관은 어디인가

전달 체계 영역이란 사회의 급여를 수혜자에게 도달하게 하는 메카니즘을 말한다. 또 ‘클라이언트를 둘러싼 일체의 공적, 사적 복지기관의 서비스 전달망’ 또는, ‘지역사회에서 사회복지 편익을 소비자와 분배자간에 그리고 분배자들 사이에 조직적으로 배분하는 체계’ 라고 볼 수도 있다. 사회정책의 시행을 누구에게, 얼마나 제공하느냐도 중요하지만 복지수혜를 어떤 행정조직을 통해 전달되는가도 중요한 과제이다. 전달 체계의

기능이 중요한 의미를 갖는 것은 사회의 새로운 변화에 즉각적인 대처와 순응을 하면서 수혜자와의 욕구 충족 과정에서 생길 수 있는 갈등을 해소하는 신축적 역할을 한다. 그러나 전달체계는 조직의 본래목적 수행하기보다도 자체의 목적 즉 자신의 조직을 유지하려는 역기능적인 요소도 있다. 고령자 취업을 위한 전달체계 영역은 노동부와 보건복지부로 이원화되어 있다. 보건복지부의 정책은 주로 요보호대상자인 영세민층 고령자들을 위한 프로그램이며, 고령자의 취업을 촉진하기 위한 정책들을 주로 노동부에서 시행하고 있다. 노동부에서는 ‘고령자 고용촉진법’에 근거하여 55세 이상 고령자와 그 이하의 준고령자들의 취업을 증진하기 위하여 고령자 취업정책 및 행정을 시행하고 있다. 따라서 65세 이상의 일반노인을 위하여 노동부에서 별도로 운영하고 있는 고용 촉진 프로그램은 없는 셈이다.

각 부처마다 고령자 취업업무를 담당하는 이유가 있다. 노동부에서는 50세부터 55세 전후의 퇴직 노동자를 재훈련시켜서 취업시킨다는 이유로서 고령자 취업업무를 담당하며, 보건복지부에서는 노인복지차원에서 노인의 소득보장과 사회참여를 위한 기회의 제공을 목적으로 대한 노인회와 연계하여 담당하고 있는 것이다.

따라서 고령자취업촉진을 위한 행정업무의 일원화가 필요하다. 업무의 이원화 또는 다원화 체계는 고령자 취업업무를 연관성을 구조적으로 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또 입법 추진과정에서 부처간의 이기주의를 조장할 수 있으며, 이중적 감독, 통제로 자율적인 결정과 집행을 저해할 수 있다는 점이다.

또 고령자 취업을 위해 고령자 노동자를 공급하는 측과 고령노동자를 필요로 하는 수요자 측간의 요구사항을 충분히 수용하여 고령자의 적성에 맞는 직종개발과 공급인력의 예측성 등을 감안하여 중·장기적, 단기적 차원의 수급계획이 이루어져야 하고, 노동부와 보건복지부, 행정자치부와 교육인적자원부, 문화관광부, 환경부 등으로 각기 흩어져 있는 행정조직으로는 효율적인 고령자의 고용을 해결 할 수 없으므로 고령자 취업업무를 총괄하는 기구가 필요하다.

고령자고용촉진법에서의 고령자와 노인복지법에서의 노인의 개념규정이 다르고, 각종 사업추진이나 예산지원도 달라 실제적으로 고령자나 노인이 원하는 취업이라는 목표는 같은데 제도적으로 양분되어 운영 면에서 양쪽 모두가 인원이나 재정의 열악함을 면치 못하고 있는 실정이다.

노동부에서 운영하는 고령자인재은행, 서울시, 대한노인회, 서울연합회가 운영하는 고

령자 취업알선센터, 대한노인회의 시, 군, 구 지구의 노인취업지원센터가 중복운영되고 있다. 고령자를 고용하겠다는 구인처의 개발이 어렵고, 구인처의 대부분이 단순노무직을 원하며, 단순노무직은 짤 임금에 열악한 근로환경에 처해있다. 또 고령자 취업알선 조직도 일원화되어 있지 않고 국가기관과 지방자치단체, 대한노인회, 민간취업알선기관 등이 혼재해 있어 노동인력의 수요자, 공급자 모두에게 혼란을 야기하고 있다. 또 현재의 단순 수작업 위주의 기능에서 앞으로 사무직 은퇴고령자를 위한 직종 개발이 시급하고 이들을 위한 체계적인 훈련개발 프로그램이 필요하다.

노인에게 취업정보를 제공하는 기관이 부족하다. 현재 노인들에게 취업정보를 제공하는 기관으로서 노인종합복지관, 고령자 취업센터, 노인인력은행, 노인취업지원센터 등이 있으나 그 활동이 미약할 뿐만 아니라 체계적인 홍보나 취업을 위한 적극적인 정보체계도 열악한 실정이다.

노인들 자신의 의식구조를 들 수 있다. 직업을 선택하는 노인들이 직업의 귀천문제를 따진다거나 직업의 세계에 임하는 자세가 열성적이지 못하다거나, 지나치게 급료문제에 관심을 갖는다는 것은 노인취업을 방해하는 요소로 작용한다. 노인의 재취업은 사회를 위한 또 한번의 봉사이며, 자신의 여가를 선용할 수 있는 기회라는 차원에서 해석해야 할 것이다.

현재 우리나라의 고령자 고용을 위한 가장 시급한 과제 중 하나가 고령자 인력을 통합, 관리할 수 있는 전담기구의 설립이라 할 수 있다. 특히 취업을 원하는 고령자의 현황 파악을 비롯한 원하는 직종을 선정하고 기업들이 원하는 수준에 맞는 교육·훈련 그리고 중앙과 지방을 연결하는 업무 체계와 전달체계 등을 일원화 할 수 있는 전담기구가 필요하며, 이 전담기구는 고령자 고용을 개선할 수 있는 다각적인 연구·개발기능도 포함되어야 한다.

III. 결론

우리 사회의 화두는 단연 고령사회이다. 고령사회에 대응하는 국가와 사회의 정책 대응은 다양하겠지만 특히 고령자의 취업문제와 그에 관련된 직업훈련이 필요하다. 사실 우리나라는 인력개발 정책의 수립이 시급한 나라이다. 인력의 효율적인 훈련과 배치는 곧 국력의 바로미터가 될 수 있으며, 급변하는 사회에 대처할 수 있는 저력이 되기도 한다. 여기에서 논의한 고령자 직업교육 및 훈련개발도 많은 정책적 함의를 지니고 있다.

첫째, 전 국민의 직업교육 및 직업교육훈련계획의 차원에서 고령자인력활용 정책의 대안이 수립되어야 한다. 인력개발 정책은 청소년에서부터 고령자에 이르기까지, 단순노무직에서 전문적 역량을 갖춘 인사에 이르기까지 모든 인적자원을 교육하고 재배치하면서 지식사회, 정보사회에 순응할 수 있는 사회계획이다. 그러므로 고령자에 대한 직업교육 및 훈련 개발도 국가적 차원에서 추진되어야 한다.

둘째, 고령자 취업에 관한 기업주와의 생산적 관계 정립을 들 수 있다. 고령자 취업의 문제는 고령자 측에서 고령자의 이익을 관철시키는 일방적 문제가 아니다. 다시 말하면 고령자와 기업주 모두가 상생적 관계로서 상호이익이 되어야 한다. 따라서 이러한 문제를 해결할 수 있는 목적 가치적이고 이해 가능한 대안의 창출이 있어야 한다. 선진 외국의 경우 제도적 차원에서 기업주에게 금전적 보상과 이익을 주고 있는데, 우리도 이를 타산지석(他山之石)으로 삼아야 한다.

셋째, 고령자 자신의 이익만을 추구하지 말아야 한다. 고령자 스스로 일을 하겠다는 신념과 의지를 전제로 개인적 차원의 사회봉사가 되어야 한다. 이 사회봉사는 또 다른 측면에서 보면 국가와 사회의 개인을 위한 금전급부 행위가 되어 상호조화가 이루어지도록 해야 한다. **SDI**