

우리나라 연령차별 금지법 고찰을 통한 고령자 노동시장에 대한 정책적 제언*

김 재 경** · 정 용 훈*** · 이 성 훈****

논문 초록

우리나라가 초고령 사회에 진입함에 따라 고령자의 노동활동, 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진법(이하 연령차별 금지법)의 중요성이 더욱 커지고 있다. 따라서 본 연구는 고령자 노동시장에서 이루어지고 있는 연령차별 관행의 존재와 그 특성을 파악하고 국내와 미국의 연구들을 활용하여 연령차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미친 영향을 간접적으로 분석하였다. 또한 법적 측면에서 현행 연령차별 금지법이 지니고 있는 한계를 파악하고 연령차별 금지법이 보다 효과적으로 고령자의 노동활동을 촉진할 수 있는 방안을 제시하였다. 분석결과에 따르면 우리나라의 연령차별 금지법은 고령자들의 고용을 증가시키는 효과가 있으나 그 크기는 미국의 연구결과에 비해 상대적으로 작을 것으로 분석되었다. 또한, 연령차별 금지법이 연령차별 관행을 보다 효과적으로 근절할 수 있도록 하기 위해서는 해당 법안의 개정을 통해 행정절차의 간소화, 제3자의 진정 가능, 명시적인 입증책임 규정 등이 이루어져야 할 것으로 분석되었다. 본 연구는 기존 연구 및 통계자료를 토대로 분석을 실시한 질적 측면의 연구라는 한계를 지니고 있으나 해당 주제를 연구함에 있어 따르는 어려움과 이를 해결하고자 한 기존 연구들을 살펴보면 해당 분야의 후속 연구를 장려하였다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다.

핵심 주제어: 고령 노동자, 연령차별, 연령차별 금지법

경제학문헌목록 주제분류: J14, J71, K40

투고 일자: 2021. 12. 7. 심사 및 수정 일자: 2022. 1. 3. 게재 확정 일자: 2022. 1. 11.

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-과제번호) (NRF-2020S1A3A2A01095237).

** 제1저자, 뉴욕주립대(버팔로) 경제학과 박사과정생, e-mail: jaekyeon@buffalo.edu

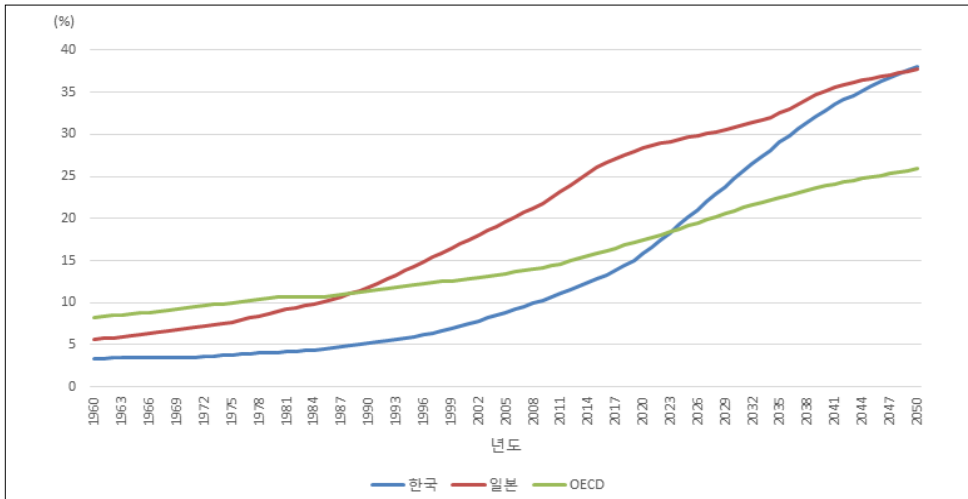
*** 교신저자, 고려대학교 공공정책대학 경제통계학부 교수, e-mail: yjung45@korea.ac.kr

**** 공동저자, 고려대학교 공공정책대학 경제통계학부 교수, e-mail: leeseonghoon@korea.ac.kr

I. 서론

우리나라의 인구 고령화¹⁾는 기대 수명의 연장 및 저출산 현상이 지속됨에 따라 유례없이 빠른 속도로 진행되고 있다. 아래 <그림 1>은 우리나라와 일본, OECD 국가의 연도별 65세 이상 인구 비율을 보여준다. 2020년 기준 우리나라의 65세 이상 인구 비율은 15.8%로 고령사회에 해당한다. 이는 해당 비율이 가장 높은 일본의 28.4%에 비해 낮으나 우리나라의 65세 인구 비율은 2020년 이후 급격하게 증가하여 2025년에는 20.2%로 우리나라는 초고령 사회에 진입할 것으로 예측된다. 이후에도 우리나라의 65세 이상 인구 비율은 2040년까지 빠른 속도로 증가하는 모습을 보일 것이라 예측되어 2050년 기준 우리나라의 65세 이상 인구 비율은 일본의 37.7%를 넘는 38.1%로 세계에서 노인 인구비율이 가장 높은 국가가 될 것으로 전망된다. 2020년

<그림 1> 연도별 한국, 일본, OECD 국가의 65세 이상 인구비율



자료: World Bank, Health Nutrition and Population Statistics: Population estimates and projections, 2021.

주: 2019년까지의 통계는 확정 인구이며 이후는 변경될 수 있음.

1) 고령화 정도를 측정하기 위해 다양한 지표가 활용되고 있으나 일반적으로 가장 많이 활용되고 있는 지표는 노인 인구 비율을 활용하는 것이다. UN(United Nations) 보고서에 따르면 60세 이상 인구 비율을 통해 국가의 고령화 정도를 측정할 수 있으며 선진국의 경우 일반적인 사회보장연금 수급 연령을 고려해 65세 이상 인구 비율을 활용하는 것을 권장하고 있다. UN 및 WHO(Worldwide Health Organization)는 해당 비율이 7% 이상인 경우 고령화 사회, 14% 이상인 경우 고령사회, 20% 이상인 경우 초고령 사회로 정의함(World bank, 2019).

을 기준으로 65세 이상 인구 비율이 급격하게 증가하는 주된 이유는 합계출산율²⁾이 지속적으로 감소하는 현상과 함께 2020년부터 베이비붐 세대³⁾가 65세 이상 인구에 포함되기 때문이다.

주된 경제활동인구인 20세 이상 인구에 초점을 맞춰 우리나라의 고령화 현상을 살펴보면 아래 <그림 2>와 같다. 우선 앞서 언급한 바와 같이 2020년 이후 65세 인구 비율이 급격하게 증가하는 반면 20-29세 인구 비율이 급격하게 감소하는 것을 통해 인구 고령화의 주된 원인이 평균 수명의 연장 및 저출산 현상임을 재확인할 수 있다. 이러한 인구 구조의 변화는 2010년을 시발점으로 하는 것으로 보인다. 2010년은 베이비 붐 세대가 정년에 가까운 50-59세에 포함되고, 합계출산율이 2.0명 이하로 감소한 시점인 1984년의 출생자가 20-29세에 포함되는 시점이다.⁴⁾ 이에 따라 2010년 이후 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하 ‘연령차별 금지법’으로 약칭)에서 정의하는 준고령자인 50세 이상 인구의 비율은 2010년 38%에서 지속적으로 증가해 2060년에는 72%에 달할 것으로 예상된다.⁵⁾

이처럼 국민연금의 노령연금 수급 연령인 65세 이상의 인구 비중이 매우 높아짐에 따라 건강보험, 사회보장연금, 저소득층 생계지원 등 사회복지에 투입되는 공적 자금은 매우 증가할 것으로 예상된다. 우리나라 국내총생산 대비 공공 부분의 사회복지지출 비율을 살펴보면 1990년 2.6%, 2000년 4.4%, 2010년 7.9%, 2018년 10.1%로 증가하는 추세를 보이고 있으며 2018년 기준으로 약 172조 원에 달하는 것으로 나타난다.⁶⁾

2) 합계출산율은 한 여자가 가임기간(15-49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수로 통계청의 인구동향조사에 따르면 1970년 4.53에서 지속적으로 감소하는 추세를 보여 1984년 2명 미만 수준인 1.74명, 2018년에는 1명 미만인 0.98명으로 2019년 0.92명 수준으로 나타남.

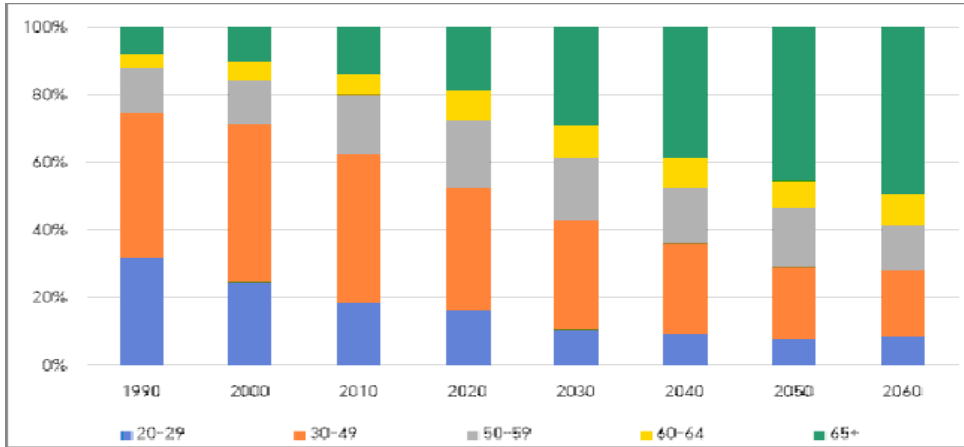
3) 한국우리나라의 경우 베이비 붐 세대는 한국전쟁 이후 세대인 1955년부터 1963에 태어난 세대를 이르며 2020년부터 65세 이상 인구통계에 포함되기 시작함.

4) 1991년 제정된 고령자 고용촉진법 이후 정년은 60세 이상이 되도록 권장되었으며 이후 제·개정을 거쳐 2013년 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법을 통해 60세 이상이 되도록 의무화되어 2017년부터 모든 직장에 적용되었음. 사업체 노동력 조사에 따르면 단일정년제 운영사업체의 평균 정년은 2010년 약 57세, 2016년 약 60세로 확인됨.

5) 50세 이상 인구는 연령차별 금지법에서 정의된 준고령자(50-54세)와 고령자(55세 이상)에 해당되며 해당 법에서는 연령차별 금지와 함께 이들의 고용을 지원 및 촉진하고자 함.

6) 해당 자료의 출처는 보건복지부에서 2019년에 발간한 한국의 사회복지지출로 2018년 자료는 잠정치임. 2019년의 경우 국내총생산 대비 공공 부분의 사회복지지출 비율은 12.2%로 약 234조에 달하는 것으로 추정됨.

〈그림 2〉 연도별 20세 이상 인구 구조의 변화



자료: 통계청, 장래인구 중위추계, 2019.

주: 2010년까지의 통계는 확정 인구이며 이후는 변경될 수 있음.

이와 같은 고령화 현상의 심화는 필연적으로 개인이 안정적인 노후 소득을 확보해야 함을 의미함과 동시에 사회가 노인 복지 부담을 낮추는 방안을 마련해야 함을 의미한다. 개인적, 사회적 대응을 모두 만족하는 기본적인 정책 방향은 고령자의 노동 활동을 증가시키는 것이다.

고령자의 노동 활동이 증가하는 경우 개인은 법적으로 보장된 정년인 만 60세 이후에도 활발한 노동 활동을 통해 안정적인 노후 소득을 확보할 수 있게 되고 사회는 세 수 증대, 사회적 피부양자 비율 감소를 통한 노령연금 지급액 감소 등으로 노인 복지 부담을 낮출 수 있게 된다.

이러한 관점에서 중요한 의미를 갖는 것이 연령차별 금지법이다. 비록 고령자가 노동시장에 참여하고자 하는 의지가 있고 정부가 이들의 노동 활동을 지원하는 정책을 실시하더라도 우리 사회에 만연한 연령차별 관행이 개선되지 않는다면 고령자의 고용을 촉진하기 위한 방안은 기대했던 효과를 거두지 못할 수 있기 때문이다. 따라서 고령화 사회에서 연령차별 금지법이 갖는 역할과 중요성을 고려했을 때 우리나라의 노동시장에서 이루어지고 있는 연령차별 관행을 파악하고 연령차별 금지법을 통해 고령자의 노동 활동을 촉진할 수 있도록 하는 방안을 제시할 필요가 있다.

본 연구는 초고령 사회를 맞이하기에 앞서 노동시장을 중심으로 연령차별 금지법의 역할과 나아가야 할 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 제Ⅱ절에서는 연령차별의 정의 및 특성을 살펴보고 노동시장에서 연령차별 관행을 확인한 연구들을

살펴본다. 제Ⅲ절에서는 연령차별 관행을 근절하기 위한 연령차별 금지법의 주요 변화를 살펴보고, 미국을 대상으로 한 연구 및 국내 노동시장 지표를 통해 연령차별 금지법이 노동시장에 미치는 영향을 간접적으로 파악한다. 제Ⅳ절에서는 법학계의 연구 및 국가인권위원회의 차별 통계를 통해 연령차별 금지법의 한계를 살펴보고 마지막으로 제Ⅴ절에서는 분석내용의 요약과 정책적 제언을 한다.

Ⅱ. 연령차별의 정의와 존재에 대한 기존연구

노동시장에서 연령차별 관행이 존재하지 않는다면 연령차별 금지법이 없더라도 고령자의 고용을 촉진하기 위한 정책은 충분한 실효성을 거둘 수 있을 것이다. 따라서 본 장에서는 연령차별의 정의와 특성을 살펴보고 국내·외 연구를 통해 우리나라의 노동시장에서 연령차별 관행이 존재하는지 여부를 살펴보고자 한다.

1. 연령차별의 정의 및 특성

우선 경제학에서 노동시장의 차별은 고용관계의 비용과 편익이 노동자의 능력과 무관한 특성에 의해 영향을 받는 것을 의미하며 동일한 능력을 지닌 노동자들 간 임금 및 고용상태의 차이를 가져온다. 따라서 연령차별은 고용관계의 비용과 편익이 노동자의 연령에 의해 영향을 받는 것이라 정의할 수 있다.

우리나라 법률에 따르면 연령차별은 고용의 전 영역에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 사람에게 채용 또는 근로의 조건을 다르게 하거나 그밖에 불리한 조치를 취하는 경우(직접차별)와 연령 외의 기준을 적용하여 특정 연령집단에 채용 또는 근로의 조건을 다르게 하거나 그밖에 불리한 결과를 초래하는 경우(간접차별)로 정의할 수 있다.⁷⁾

우리나라의 연령차별 금지법에서 정의하고 있는 연령차별은 직무의 특성, 근속기간의 차이, 정년, 특정 연령집단의 고용을 유지 및 촉진하기 위한 경우에 따른 연령차별을 차별의 예외로 인정하고 있어 경제학에서 정의하는 연령차별의 정의에 비해 협소한 개념이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 포괄적인 개념인 경제학에서

7) 연령차별 금지법에서는 연령차별을 명시적으로 정의하기보다는 연령차별에 해당하는 행위에 대해 명시하고 있으며 차별의 정의를 명시하지 않고 있음. 따라서 연령차별 금지법과 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률을 토대로 연령차별을 정의함.

정의하는 연령차별을 중심으로 연령차별의 특성을 파악하고자 한다.

경제학에서 연령차별은 크게 취향에 기반한 차별(Taste-based discrimination)과 통계적 차별(Statistical discrimination)로 구분할 수 있다. Becker(1957)에 의해 논의된 취향에 기반한 차별은 개인의 취향에 의해 발생하는 것으로 다른 특성이 동일하더라도 특정 집단에 대한 호불호에 따라 불평등한 처우를 하는 것을 일컫는다. 예를 들어 고용주가 고령자에 대한 혐오를 지니고 있어 고령자의 고용을 꺼리는 경우 취향에 기반한 차별이라고 할 수 있다. 반면, 통계적 차별은 개인의 믿음 혹은 고정관념에 의해 발생하는 것으로 노동시장에서 개별 노동자 혹은 입사지원자의 능력을 평가함에 있어 불확실성이 존재하기 때문에 연령이나 성별과 같은 특성을 토대로 능력을 예측하는 경우에 발생한다. 예를 들어 고령자의 생산성이 상대적으로 젊은 사람들에 비해 낮았다는 개인의 경험적 믿음 혹은 고정관념에 의해 고령자의 고용을 꺼리는 경우 통계적 차별이라고 할 수 있다.

취향에 기반한 차별을 해소하기 위한 대표적인 방안은 사업주의 차별행위에 따른 비용을 증가시켜 차별을 받는 집단과 받지 않는 집단의 임금이 생산성에 따라 동일하게 설정될 수 있도록 유도하는 것이다.⁸⁾ 반면 통계적 차별의 경우 구직자 혹은 노동자에 대한 다양하고 신뢰할 수 있는 정보를 사업주에게 제공하는 것이 통계적 차별을 해소하는 주요 방안이 될 수 있다.

미국의 경우 연령차별은 취향에 기반한 차별일 가능성이 상대적으로 높은 것으로 보인다(Neumark et al., 2019). 우리나라의 경우 연령차별이 취향에 기반한 차별에 속하는지 혹은 통계적 차별에 속하는지를 중점적으로 다룬 연구는 존재하지 않으나 기존 설문 연구(우국희·주경희·이연순, 2012; 지은정, 2017b)에 따르면 취향에 기반한 차별과 통계적 차별 모두 존재하는 것으로 보인다. 그러나 해당 연구 결과는 개인의 나이와 관련된 비차별적 요인(건강 상태, 학력 등)들이 노동시장의 결과에 미치는 영향을 고려하지 못한 한계를 지니고 있어 추가적인 후속 연구가 필요한 상황으로

8) Becker(1957)의 연구를 간략히 소개하면 생산성이 동일한 두 노동자 집단과 차별행위를 하는 고용주와 차별행위를 하지 않는 고용주가 있는 경우 차별행위를 하는 고용주는 선호하지 않는 노동자 집단에게 이들의 생산성에 따른 임금보다 높은 임금을 지불한다고 생각하고 이에 따라 의사결정을 하게 됨. 따라서 차별행위를 하는 고용주가 충분히 많을 경우 차별을 받는 노동자 집단은 차별을 받지 않는 노동자 집단에 비해 일자리를 구하기 어렵게 되어 더 낮은 임금으로 일자리를 구하게 되고 이에 따른 경제적 이익은 차별행위를 하는 고용주에게 귀속됨. 그러나 시장이 완전경쟁에 가까울수록 임금격차에 따라 발생하는 이익은 차별행위를 하지 않는 고용주에게 귀속되고 차별행위를 하는 고용주는 차별행위에 따른 경제적 비용이 증가하게 됨.

생각된다. 현재 우리나라에서는 연령차별 금지법을 통해 두 차별 유형에 대한 정책적 접근을 모두 시행하고 있으나 해당 주제의 연구가 활발히 이루어진다면 연령차별의 특성을 고려한 효과적인 정책적 접근이 이루어질 수 있을 것이라 기대된다.

2. 노동시장에서 연령차별의 존재 여부

노동시장에서 연령차별의 존재 여부를 살펴보기 위해 우선 고령자에 대한 부정적인 고정관념이 존재하는지 파악하고자 한다. 미국을 대상으로 한 연구 결과에 따르면 노동시장에서 고령자에 대한 부정적인 고정관념은 존재하는 것으로 확인되어왔다(Finkelstein et al., 1995; Kite et al., 2005). 그러나 이후 연구에 따르면 고령자에 대한 부정적인 고정관념은 여전히 유의미하게 존재하는 것으로 보이나 그 크기는 감소하는 것으로 나타난다(Gordon and Arvey, 2004). 고령자에 대한 부정적인 고정관념이 감소하는 것에 대한 명확한 원인은 파악하기 어려우나 Gordon and Arvey (2004)에 따르면 최근에 이르러 고령자의 생산성은 과거와 비교해 상대적으로 향상되었고 연령차별을 철폐하고자 하는 정책의 효과에 의한 것으로 예상된다. 우리나라에서 고령자에 대한 부정적인 고정관념이 존재하는지 살펴본 연구에 따르면 고령자에 대한 부정적인 고정관념이 존재한다는 일관된 결과를 보이고 있으나(김동선·모선희, 2012; 우국희·주경희·이연순, 2012; 지은정, 2017a), 최근에 이르러 어떻게 변하고 있는지에 대해서는 연구가 되지 않은 것으로 확인된다.

과거 경제학에서는 연령차별의 존재 여부를 연구하기 위해 통제되지 않은 자료를 토대로 회귀분석 방법을 활용해 연구를 진행했으나 해당 연구 방법에는 몇 가지 한계가 존재한다. 우선 통제되지 않은 자료를 토대로 회귀분석 방법을 활용하는 경우 차별요인 및 종속변수와 관련이 있으나 연구자가 관측 및 통제할 수 없는 요인들을 고려하지 못해 차별요인이 종속변수에 미치는 영향을 정확하게 추정하지 못하는 문제인 누락 변수 편의(Omitted variables bias)가 발생한다. 또한 가능한 많은 통제변수를 추가해 이러한 요인들을 일부 통제하더라도 추정된 결과를 해석하는 것이 명확하지 않을 수 있으며 일부 통제변수의 경우 차별로 인한 결과일 수 있어 차별요인이 종속변수에 미치는 영향을 정확하게 측정하지 못하는 문제점이 존재한다(Duflo and Banerjee, 2017). 따라서 기존의 연구 방법이 지니는 한계점을 극복하고자 경제학에서는 채용 및 모집 단계에서 발생하는 차별에 초점을 맞춘 청취연구(Audit study)와 대응연구(Correspondence study)를 활용하고 있다.

청취연구는 차별요인인 연령을 제외한 특성들이 같은 지원자들을 동일한 일자리에 지원하도록 하여 이에 따른 결과를 살펴보는 연구 방법이다. 청취연구의 경우 실제 지원자를 활용하여 이에 따른 결과를 비교하는 분석하기 때문에 차별요인을 제외한 특성들을 가능한 동일하게 설정하더라도 통제할 수 없는 차이가 존재할 수밖에 없다는 한계성을 지니고 있다(Heckman and Siegelman, 1993; Heckman, 1998). 또한 지원자들이 연구목적에 알게 되어 지원자 개인의 믿음이 의식적 혹은 무의식적으로 채용 결과에 영향을 미칠 수 있으므로 이에 따른 연구 결과를 신뢰하기 어렵다는 한계점을 지닌다(Heckman and Siegelman, 1993). 반면 대응연구는 청취연구의 한계점을 극복하고자 개발되었으며 실제 지원자들을 대상으로 연구를 진행하는 것이 아니라 가상의 지원자를 활용해 연구를 진행하는 것이다. 대응연구 또한 청취연구와 같이 차별요인인 연령을 제외한 다른 특성들이 같도록 설정한 두 이력서를 동일한 일자리에 지원하여 그 결과를 비교한다. 대응연구는 가상의 지원자를 활용하기 때문에 실제 채용 여부가 아닌 서류심사 단계에 따른 결과만을 활용해 차별을 연구한다는 한계를 지니고 있으나 앞서 언급한 청취연구가 지닌 한계점을 극복할 수 있어 차별을 연구하기 위한 방법으로 활발히 활용되고 있다.

그러나 대응연구를 활용하더라도 노동시장의 연령차별을 연구하는 것은 크게 두 가지 특성으로 인해 어려운 측면이 존재한다. 첫 번째로 연령차별의 경우 나이를 제외한 다른 요인이 같다고 설정하는 것이 적절한 것인가에 대한 부분이다. 대표적인 예로 경력을 살펴볼 수 있다. 관측될 수 있는 요인 중 나이 외 다른 요인이 동일한 두 사람이 같은 일자리에 지원하는 경우 고용주는 두 지원자의 생산성이 동일하다고 가정했을 때 나이가 더 많은 사람에게는 나이에 따른 더 많은 경력을 기대할 수 있다. 따라서 두 지원자의 나이 외 다른 요인이 동일한 경우 고용주는 상대적으로 나이가 더 많은 지원자를 부정적으로 고려할 수 있다(Neumark, 2009; Neumark et al., 2019). 두 번째로 노동자의 나이가 많아짐에 따라 생산성과 관련된 관측할 수 없는 요인의 분산이 더 크기 때문에 대응연구를 통해서도 연령차별이 채용에 미치는 영향을 추정할 수 없다는 것이다. 경제학의 인적 자원모형(human capital model)에 따르면 나이가 많은 노동자일수록 관측할 수 없는 인적 자원이 상이하게 나타난다. 따라서 나이 외 관측 가능한 요인이 같은 두 지원자가 동일한 일자리에 지원하는 경우 나이가 더 많은 지원자의 관측할 수 없는 요인이 더 상이하게 나타난다고 할 수 있다. 이러한 특성은 대응연구를 활용하더라도 채용 과정에서 차별이 존재하는지 파악할 수 없게 만든다. 예를 들어 노동시장에서 연령차별 관행이 존재하지 않는다고 가정했을

때 두 지원자의 관측 가능한 요인이 고용주가 생각하는 채용기준에 미치지 못하는 경우 고용주는 관측할 수 없는 요인이 더 상이하게 나타나는 (분산이 큰) 고령자를 채용하는 것을 선호할 것이다. 반대로 두 지원자의 관측 가능한 요인이 고용주가 생각하는 채용기준을 상회하는 경우 고용주는 관측할 수 없는 요인이 덜 상이하게 나타나는 (분산이 작은) 상대적으로 나이가 어린 지원자를 채용하는 것을 선호할 것이다. 따라서 나이가 다른 두 집단의 관측할 수 없는 요인의 분산이 다르므로 이를 고려하지 않는다면 연령차별이 고용에 미치는 영향을 추정할 수 없다는 것이다(Neumark et al., 2019).

Neumark et al. (2019)은 첫 번째 문제점을 해결하기 위해 연령에 비례하는 경력을 설정한 이력서를 추가적으로 활용했다. 또한 관측할 수 없는 요인의 분산과 관측 가능한 요인이 채용에 미치는 영향에 대해 가정하고 이를 활용한 구조적 모형을 통해 두 번째 문제점을 해결하고자 했다. 해당 연구에 따르면 채용단계에서 64-66세에 해당하는 고령 여성에 대한 연령차별은 존재하는 것으로 보이지만 고령 남성에 대한 연령차별이 존재하는지에 대한 근거는 상대적으로 불분명한 것으로 확인된다.

연령차별에 대한 연구는 주로 채용 부분에 초점을 맞추고 있지만 해고, 진급, 임금 등 고용 내 다양한 부분에서 연령차별이 발생할 수 있다. Johnson and Neumark (1997)은 연령차별이 기존 일자리를 그만두는 것과 고용상태에 미치는 영향을 연구했다. 해당 연구에 따르면 연령차별을 경험했다고 응답한 노동자들은 연령차별을 경험하지 않았다고 응답한 노동자들에 비해 기존의 일자리를 그만두는 경향이 더 높은 것으로 나타났다. 진급에 있어서 연령차별을 연구한 Adams(2002)에 따르면 고용주가 진급에 있어서 젊은 노동자를 선호한다고 응답한 고령 노동자들은 진급에 있어서 연령차별이 없다고 응답한 고령 노동자에 비해 낮은 임금 성장률과 짧은 근속기간을 지니는 것으로 나타났다. 해당 연구들은 생산성에 영향을 미치는 많은 요인 및 연령차별을 판단하는 개인의 이질성을 통제하려고 했으나 노동자의 응답을 토대로 연령차별 여부를 측정했다는 한계를 지니고 있다. 그러나 이와 관련된 분야의 연구가 쉽지 않다는 사실과 추정된 결과의 타당성을 확인하기 위해 다양한 접근을 시도했다는 점을 고려했을 때 연령차별이 해고, 진급, 임금 등에 존재하며 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 생각할 수 있다.

이처럼 미국에서는 연령차별의 존재 여부에 대해 활발한 연구가 진행되고 있지만, 우리나라에서는 해당 연구가 거의 다뤄지지 않고 있다. 김수현 외(2013)은 임금을 통해 50-64세 중고령 여성 노동자가 겪을 수 있는 성차별과 연령차별에 대해 연구했다.

해당 연구는 Oaxaca-Blinder 임금분해방식을 활용하여 연령차별의 경우 중고령 여성 노동자와 20-34세 여성 노동자를, 성차별의 경우 50-64세 남성 노동자를 비교 분석하였다. 해당 연구에 따르면 중고령 여성은 성차별과 연령차별을 모두 직면하고 있는 것으로 나타났다. 해당 연구는 자료 및 분석 방법, 비교 집단 설정의 적절성에 따른 한계를 지니고 있으나 우리나라 노동시장에 연령차별을 존재함을 실증적으로 보였다는 것에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 우리나라에서 법적으로 보장된 60세 이상 또는 베이비 붐 세대가 해당하는 65세 이상을 대상으로 연령차별의 존재 여부를 분석한 연구는 전혀 없는 것으로 확인된다.

국내·외 연구를 통해 노동시장에서 연령차별 관행은 존재하는 것으로 확인된다. 그러나 우리나라의 경우 해당 연구가 크게 다루어지지 않고 있으며 특히 법적으로 보장된 정년인 60세 이상 또는 초고령 시대에서 높은 인구 비중을 차지할 것이라 예상되는 65세 이상 고령자를 대상으로 노동시장의 연령차별 관행의 존재 여부를 확인한 연구는 없는 것으로 확인된다. 따라서 앞서 언급한 우리나라의 특수성과 해당 연구의 중요성을 고려했을 때 연령차별과 고령자에 대한 연구가 시급히 이루어져야 할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 연령차별 금지법의 변화와 노동시장에 미치는 영향

1. 연령차별 금지법의 변화

연령차별 금지법은 크게 ① 연령차별을 금지하는 조항, ② 정년과 관련된 조항, ③ 고령자의 고용을 촉진하는 조항으로 구분할 수 있다. 우리나라는 인구 구조상 고령자가 차지하는 비율의 증가 및 이들의 저조한 취업률, 산업인력의 부족 현상 등을 고려하여 1991년 고령자 고용촉진법을 제정함으로써 고령자의 고용을 지원·촉진하고 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전을 추구하였다. 그러나 해당 법에 대해 학계는 연령차별 금지조항을 포함하지 않고 정년을 권고 형태로만 규정한 고령자 고용촉진법의 한계점을 지적하였다. 이후 2001년에 제정된 국가인권위원회법은 인권구제의 조사대상 범위에 평등권 침해의 차별행위를 포괄적으로 규정하여 지금까지 사실상 포괄적인 차별금지법으로 시행되고 있다(안진, 2017).

우리나라는 2008년 학계의 비판을 받아들여 고용의 모든 단계에서 연령차별을 금지하는 조항을 포함하고 차별로 인해 피해를 입은 자를 구제하고자 기존의 고령자 고

용촉진법을 개정한 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진법을 발표했다. 이후 2013년에는 해당 법의 정년 규정이 강제성이 없는 권고 형태에 그쳐 실효성이 없다는 지적을 받아들이고 근로 능력이 있는 근로자의 일할 기회를 보장하기 위하여 사업주로 하여금 정년을 60세 이상으로 정하도록 의무화하였다.⁹⁾ 해당 정년 규정은 사업장의 규모 및 성격에 따라 단계적으로 시행되어 2017년부터 전 사업장에 적용되었다. 이후 우리나라의 연령차별 금지법은 고용주가 정년퇴직 등의 사유로 이직 예정인 고령자에게 채용업서비스를 제공하도록 권고 또는 의무화하는 등 법적으로 보장된 정년 이후에도 고령자의 노동 활동이 활발하게 이루어질 수 있도록 개정되고 있다.

2. 연령차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향 고찰

연령차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향을 연구한 미국의 연구를 살펴보면 크게 정년제도와 관련된 조항과 연령차별을 금지하는 조항을 중심으로 연구되어 왔다.¹⁰⁾ 더 나아가 일부 연구들은 고령자의 특성을 고려해 연령차별 금지법과 장애인차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향을 연구해왔다. 그러나 우리나라의 연령차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향을 살펴본 기존 연구는 없는 것으로 확인된다. 따라서 본 연구에서는 미국의 연구 및 우리나라 고령자의 노동 활동 지표를 통해 연령차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향을 간접적으로 살펴보고자 한다.

(1) 미국의 연구를 통한 연령차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향 고찰

① 연령차별 금지법의 정년제도 및 연령차별 금지조항이 고령자의 노동시장에 미치는 영향

경제학에서 정년제도를 설명하는 가장 대표적인 연구는 Lazear(1979)의 연구로,

9) 연령차별 금지법은 최소 60세까지 정년을 보장하는 보장적 측면과 정년에 달하면 근로자의 능력 및 의사와 무관하게 근로관계가 종료되어 연령차별의 요소를 지니고 있음. 정년은 연령차별 금지법 내에서 연령차별의 예외 사항으로 인정되고 있으나 이에 대한 법적 논의는 지속되고 있음. 이와 관련된 논의는 해당 연구의 범위를 벗어나 다루지 않았으나 보다 자세한 논의는 이울경(2017)을 참고하길 바랍.

10) 미국 및 해외의 연령차별 금지법을 다룬 연구는 정순돌·이미우(2012)와 이울경(2017)을 참고하길 바랍.

많은 연구자들은 해당 이론을 바탕으로 연령차별 금지법이 노동시장의 효율성에 미치는 영향에 대해 논의해왔다. 이를 간략히 소개하면 다음과 같다. 고용주의 입장에서 노동자가 생산에 투입하는 노력을 관측하는 것은 어렵거나 많은 비용이 투입된다. 따라서 고용주는 노동자가 생산활동에 노력을 투입할 유인이 있는 임금체계를 설정하고자 한다. 즉 고용주는 장기 고용계약을 통해 노동자가 젊은 시절에는 해당 시점의 생산성에 비해 낮은 임금을 받도록 설정하여 열심히 생산활동을 하도록 유인을 제공하는 반면 고령에는 해당 시점의 생산성에 비해 높은 임금을 받도록 설정하여 젊은 시절의 생산성과 임금 간의 차이를 보전하는 임금체계를 설정한다. 해당 임금체계를 설정하는 데 핵심이 되는 부분이 정년제도이다. 이와 같은 임금체계는 정년퇴직 시점을 기준으로 일련의 임금 및 생산성의 현재가치가 동일하도록 설정하는 것이다.

이와 같은 장기 계약을 체결함으로써 노동자들은 생산성 향상으로 인해 더 높은 임금을 받게 되고 고용주는 노동자의 생산성 향상에 따라 노동자가 생산에 노력을 투입하지 않았을 때보다 높은 이윤을 얻을 수 있다. 따라서 노동자와 고용주 모두 사전에 합의된 정년을 기반으로 한 장기 계약을 선호하게 된다.

우선 연령차별 금지법을 통한 정년의 연장 및 폐지가 노동시장의 효율성을 떨어뜨린다는 견해는 Lazear (1979)의 연구를 토대로 한다. 해당 연구에 따르면 노동자는 고령 시점에 수령하는 임금의 가치가 개인의 여가활동을 통해 얻는 가치에 비해 높으므로 정년 이후에도 해당 기업에서 노동 활동을 하고자 할 유인이 있기 때문에 정년 제도를 차별이라고 생각할 수 있다. 이때 정년의 연장 및 폐지는 은퇴를 앞둔 노동자에게 일시적인 이득을 가져다주지만, 이는 장기적으로 모든 노동자와 고용주, 노동시장의 효율성을 떨어뜨린다는 것이다.

이와 달리 연령차별 금지법이 노동시장의 효율성을 향상시킨다는 견해는 Neumark and Stock (1999)의 연구를 토대로 한다. 해당 연구에 따르면 연령차별 금지법은 고용주의 장기 계약 위반을 막고 노동자와 고용주의 결속을 강화해 앞서 언급한 장기 고용계약을 장려하게 되고 결국 노동시장의 효율성을 향상시킨다는 것이다. 고용주는 노동자가 고령이 되어 생산성에 비해 임금이 높아지는 경우 정년퇴직 이전에 장기 계약을 해지할 유인이 존재한다. 그러나 연령차별 금지법의 해고에 있어서 연령차별을 금지하는 조항은 고용주의 이러한 유인을 사전적으로 차단하는 역할을 하게 된다. 이에 따라 연령차별 금지법은 노동자와 고용주가 장기 계약을 통해 누릴 수 있는 혜택을 향유할 수 있도록 하여 장기 계약을 장려하는 역할을 하게 되고 노동시장의 효율성을 향상시킨다는 것이다.

Neumark and Stock (1999)의 연구에 따르면 연령차별 금지법은 고용주와 노동자 간 장기 계약을 장려하여 노동시장의 효율성을 향상시키고 고령자들의 고용을 증가시킨다는 것으로 나타난다. Adams (2004)의 연구 또한 유사한 연구 결과를 도출하여 연령차별 금지법이 고령자의 고용을 증가시키는 것으로 확인된다.¹¹⁾ 따라서 연령차별 금지법은 정년 연장 및 폐지를 통해 노동시장의 효율성을 떨어뜨릴 수 있으나 고용주와 노동자의 결속을 강화하는 효과가 더 크게 나타나 노동시장의 효율성을 향상시킨다고 해석할 수 있다.

Neumark and Stock (1999)에 따르면 크게 세 가지 이유로 인해 연령차별 금지법의 정년 연장 및 폐지는 실질적으로 노동자의 근속기간에 영향을 미치지 못할 것으로 생각된다. 첫 번째 이유는 연령차별 금지법의 정년 연장 및 폐지는 고용주가 노동자에게 금전적 유인을 제공하여 장기 계약을 해지하는 부분에 영향을 미치지 못하기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 고용주는 노동자가 정년에 도달하기 전에 장기 계약을 해지할 유인이 존재한다. 따라서 고용주는 노동자에게 금전적 유인을 제공하여 노동자의 은퇴를 유도할 수 있고 이는 연령차별 금지법으로 인해 정년이 연장 및 폐지되더라도 여전히 유효한 방법이다. 따라서 정년의 연장 및 폐지는 실질적으로 노동자의 근속기간에 영향을 미치지 못할 수 있다(Burkhauser and Quinn, 1983; Fields and Mitchell, 1984; Kotlikoff and Wise, 1985; Nalebuff and Zeckhauser, 1985; Gustman and Steinmeier, 1986; Slade, 1987; Hurd, 1990). 두 번째 이유는 기존 연구에 따르면 대부분의 노동자는 은퇴 시기를 결정함에 있어 정년제도를 크게 고려하지 않기 때문이다. 즉, 대부분의 노동자는 개인의 선택에 따라 정년 혹은 정년 이전에 은퇴를 결정하기 때문에 정년이 연장 및 폐지되더라도 고령자의 노동참여율에 큰 영향을 미치지 못한다는 것이다(Burkhauser and Quinn, 1983; Ruhm, 1990). 따라서 연령차별 금지법에서 정년이 연장 또는 폐지되더라도 노동자와 고용주가 체결하는 장기 계약은 큰 영향을 받지 않을 수 있다. 마지막 이유는 효율적인 연금 제도를 활용해 정년제도와 같은 효과를 누릴 수 있기 때문이다. Lazear (1995)에 따르면 확정급여형(Defined benefit) 연금을 활용해 연금의 현재가치가 장기계약상 퇴직 시점에서 가장 높게 되도록 설정한다면 고용주는 노동자의 퇴직 시점을 유도할 수 있게

11) 해당 연구는 더 나아가 연령차별 금지법이 고령자의 채용에 미치는 영향을 연구하여 연령차별 금지법이 고령자의 채용에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것이 아니라는 결과를 도출했으나 고령자의 신규 채용 여부를 명확히 파악할 수 없는 자료를 통해 도출한 결과라는 한계를 지니고 있음.

되어 정년제도와 동일한 효과를 거둘 수 있음을 보였다. 따라서 연령차별 금지법으로 정년의 연장 및 폐지가 이루어지더라도 확정급여형 연금의 수급 시점이 정년 시점의 역할을 하게 되므로 노동시장의 효율성에 미치는 부정적인 영향은 크지 않을 것으로 생각된다.

우리나라의 경우 연령차별 금지법이 노동시장의 효율성에 미치는 영향을 다루었던 연구는 전혀 없는 상황이다. 이에 따라 앞서 살펴본 미국 연구에서 고려한 연령차별 금지법이 어떻게 노동시장에 영향을 미치는지 살펴본 접근 방법을 우리나라의 노동시장에 적용해 살펴보고자 한다. 앞서 II절 2항에서 논의한 바와 같이 우리나라에서 연령차별 관행이 존재하는 것으로 확인되어 연령차별 금지법이 노동시장의 효율성이 향상 및 고령자의 고용을 증가시킬 것으로 기대할 수 있다. 그러나 기존 연구 및 법률을 토대로 분석한 결과 이에 대해서는 의문의 여지가 있으며 이러한 효과가 존재하더라도 그 크기는 미국의 연구 결과에 비해 작을 것이라 예상된다. 우리나라의 정년 연장 및 폐지 정책 또한 실질적으로 노동자의 근속기간에 영향을 미치지 못할 것으로 예상된다. 그러나 우리나라는 경영상 어려움이 있는 경우 고용주가 고임금을 받는 높은 직급의 연령이 많은 직원 및 재직기간이 긴 직원을 해고하는 것을 부당하다고 보지 않고 있어 고용주와 노동자의 결속을 강화하는 효과는 상대적으로 약한 것으로 확인된다.

종합적으로 살펴보았을 때 우리나라의 정년 제도가 노동자의 근속기간에 실질적으로 큰 영향을 미치지 못할 것으로 판단되는 이유를 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째로 우리나라에서 고용주는 희망퇴직 또는 명예퇴직 등의 형태로 노동자에게 금전적 유인을 제공하여 은퇴를 유도할 수 있는 상황으로 보인다. 조성혜(2010)는 대법원 판례¹²⁾에서 법에 저촉되는 특별한 사유가 없는 한 사용자의 인사명령에 대한 재량을 인정하고 있어 명예퇴직을 신청하지 않은 고령 근로자의 경우 현재 거주지 및 생활을 고려했을 때 불이익이 큰 지역으로의 전보 발령을 감수해야 할 수 있다는 점을 지적한다. 따라서 고령자는 정리해고의 대상이 되어 금전적 혜택 없이 비자발적으로 퇴직을 하게 될 수 있다는 점을 고려해 퇴직할 의사가 없더라도 정년 이전에 은퇴하게 된다고 설명한다. 두 번째로 우리나라에서도 노동자의 은퇴 결정에 있어 정년제도가 중요하지 않을 수 있는 것으로 나타난다. 기존 연구에 따르면 정년으로 인해 퇴직하는 근로자의 비율은 낮으며 노동자는 정년보다는 은퇴계획과 같은 개인의 선택에 따라

12) 대법원2006. 8. 25. 선고2006두5151 판결 등.

은퇴를 결정하는 경향이 높은 것으로 분석된다(이철희 · 이에스더, 2015; 임은정 · 정순희, 2015). 이러한 연구 결과는 노동자가 은퇴를 결정하는 데 정년의 중요성이 높지 않을 수 있음을 보여준다. 세 번째로 우리나라의 확정급여형 연금의 가입자 비율은 2015년 57.7%에서 2019년 48.28%로 지속적으로 감소하여 확정급여형 연금이 장기계약상 퇴직시점을 유도하는 역할을 할 수 있을 거라고는 보기 어려우나 국민연금의 노령연금이 퇴직시점을 유도하는 역할을 할 수 있을 것이라 생각된다.^{13) 14)}

우리나라의 연령차별 금지법은 노동자와 고용주의 결속을 강화시키는 효과가 미국의 연령차별 금지법에 비해 상대적으로 떨어진다고 할 수 있다. 이를 보여주는 대표적인 사례는 우리나라의 경우 경영상 어려움이 있는 경우 고용주가 고임금을 받는 높은 직급의 연령이 많은 직원 및 재직기간이 긴 직원을 해고하는 것을 부당하다고 보지 않는 것이다. 근로기준법 제24조 경영상 이유에 의한 해고의 제한에 따르면 성별에 따른 차별은 명시적으로 금지하고 있으나 그 외 차별에 대해서는 명시적으로 규정하지 않고 있다. 연령차별 금지법 제4조의 4 모집 · 채용 등에서의 연령차별 금지에 따르면 합리적인 이유 없이 퇴직 및 해고에 있어서 연령을 이유로 근로자를 차별하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 이는 연령차별이 용인되는 경우 합리적인 이유가 있다고 해석할 수 있다. 대법원 판례¹⁵⁾에 따르면 “우리나라에 독특한 연공서열적인 임금체계를 감안하면 상대적으로 고임금을 받는 높은 직급의 연령이 많은 직원과 재직기간이 긴 직원을 해고하면 해고인원을 최소화할 수 있었던 사정을 종합적으로 고려해 보면 피고가 정한 위 기준은 당시의 상황에서 나름대로 합리적이고 공정한 기준으로서 수긍할 만”하다고 판시하였다. 이는 긴박한 경영상의 필요¹⁶⁾를 만족하는 상황에

13) 확정급여형 (defined benefit)에서 확정기여형 (defined contribution) 연금으로 전환이 이루어짐에 따라 고용주가 노동자의 퇴직시점을 유도하기 어렵게 될 수 있으나 확정기여형 연금의 유동화 시점(59.5세) 및 사회보장 노령연금 수급시점(초기: 62세, 정규: 65세) 또한 퇴직시점을 유도하는 역할을 할 수 있음(Neumark, 2006).

14) 한요셉(2019), 김대일(2021)에 따르면 우리나라의 60세 정년 의무화는 55-59세 노동자의 고용률을 증가시키는 것으로 나타났으나 이는 시간이 지남에 따라 감소하는 것으로 확인됨. 한요셉(2019)에 따르면 사업장 내에서 60세 정년 의무화는 이들의 근속기간을 증가시키는 것으로 확인되나 이러한 결과는 이들이 적용받는 연금수령 시점의 변화와 함께 나타난 것으로 해석할 수 있어 이를 고려한 후속연구가 필요할 것으로 생각됨.

15) 대법원2002. 7. 9. 선고2001다29452 판결.

16) 정리해고의 요건 중 긴박한 경영상의 필요란 반드시 기업의 도산을 회피하기 위한 경우에 한정되지 아니하고, 장래에 올 수도 있는 위기에 미리 대처하기 위하여 인원삭감이 필요한 경우도 포함하지만, 그러한 인원삭감은 객관적으로 보아 합리성이 있다고 인정되어야 한다. 대법원 2002. 7. 9. 선고2001다29452 판결, 대법원2003. 9. 26. 선고2001두10776, 10783 판결 등.

서 해고 인원을 최소화하기 위해 고임금, 고령 노동자만을 대상으로 해고하는 것이 합리적이고 공정한 해고의 기준¹⁷⁾을 만족할 여지가 있음을 보여준다.¹⁸⁾

이와 같이 연령차별이 용인되는 경우가 있다는 것은 우리나라의 연령차별 금지법은 노동자와 고용주의 결속을 강화시키는 역할이 상대적으로 떨어진다고 할 수 있다. 또한 최근 국가인권위원회의 결정례에 따르면 국내 대기업의 경우 나이를 이유로 보직 해임을 하는 경향이 있다고 많은 국민들이 인식하고 있음을 밝혔다.¹⁹⁾ 국가인권위원회는 해당 결정례에서 처음으로 민간 기업에게 보직해임 등 인사 관리에 있어서 나이를 기준으로 삼거나 나이가 부정적 영향을 미치지 않도록 인사대책을 수립하여 시행할 것을 권고하였으나 해당 권고는 강제력이 없다는 한계를 지니고 있다. 따라서 우리나라에서 연령차별 금지법으로 인해 노동시장의 효율성이 향상되었는지에 대해서는 의문의 여지가 있으며 향상되었다고 하더라도 그 크기는 크지 않을 것이라 예상된다.

② 연령차별 금지법과 장애인차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향

Stock and Beegle (2004)에 따르면 나이가 늘어남에 따라 업무를 제한하는 장애가 있는 인구 비율이 증가하는 경향이 나타나기 때문에 고령 노동자의 경우 연령차별 금지법뿐만 아니라 장애인차별 금지법의 적용을 받을 수 있게 된다. 미국의 연령차별 금지법(ADEA, Age Discrimination in Employment Act)은 해당 직무를 수행하기 위해 반드시 필요한 자격이나 요건일 때에만 차별적 대우를 할 수 있다는 진정직업자

17) 합리적이고 공정한 해고의 기준 역시 확정적·고정적인 것은 아니고 당해 사용자가 직면한 경영 위기의 강도와 정리해고를 실시하여야 하는 경영상의 이유, 정리해고를 실시한 사업 부문의 내용과 근로자의 구성, 정리해고 실시 당시의 사회경제상황 등에 따라 달라지는 것이고, 사용자가 해고의 기준에 관하여 노동조합 또는 근로자대표와 성실하게 협의하여 해고의 기준에 관한 합의에 도달하였다면 이러한 사정도 해고의 기준이 합리적이고 공정한 기준인지의 판단에 참작되어야 한다. 대법원2002. 7. 9. 선고2001다29452 판결.

18) 고위 관리직을 대상으로 연령, 재직기간, 근무성적에 따라 해고 대상자를 선정하기로 사용인과 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합이 합의하였고 논의 끝에 기존 해고 인원의 약 79%를 감축하기로 함. 해고 대상이 되는 고위 관리직은 노동조합의 노조원 자격이 없었기 때문에 노동조합에 포함되지 않아 사용자가 이들을 대표하는 자와 별도로 협의를 해야 했었는가에 대해 대법원은 종전에도 단체교섭 시 노동조합이 고위 관리직에 대한부분까지 포함해 협약해왔고 해고 인원을 감축한 노동조합의 성과 등을 종합하여 보면 근로기준법 31조 3항(현재 동법 24조 3항) 경영상 이유에 의한 해고의 제한에 해당하는 법리를 만족하고 이 사건 정리해고를 협의절차의 흠결로 무효라 할 수 없는 것이라 판단함.

19) 인권위원회 16진정1003600 결정.

격(BFOQ, Bona Fide Occupational Qualification)을 연령차별의 예외 조항으로 인정하고 있지만 장애인차별 금지법(ADA, Americans with Disabilities Act)은 이를 예외로 인정하지 않고 있다. 따라서 장애인차별 금지법은 연령차별 금지법으로 보호하지 못하는 영역을 보호하게 되어 고령자에게 더 큰 범위의 보호장치가 된다(Frier, 1993; Posner, 1995).

우선 연령차별 금지법의 개별적인 효과를 분석한 기존 연구를 살펴보면 연령차별 금지법은 이에 적용을 받는 60세 이상 고령 노동자들의 고용을 상대적으로 증가시키는 것으로 나타났다(Neumark and Stock, 1999; Adams, 2004). 이는 연령차별 금지법의 고용 및 해고에 있어서 차별을 금지하는 조항과 고령자가 현 일자리에서 머무르고자 하는 경향으로 인해 은퇴가 감소함에 따라 나타난 결과로 보인다(Jaeger and Stevens, 1999; Adams, 2004; Stock and Beegle, 2004).

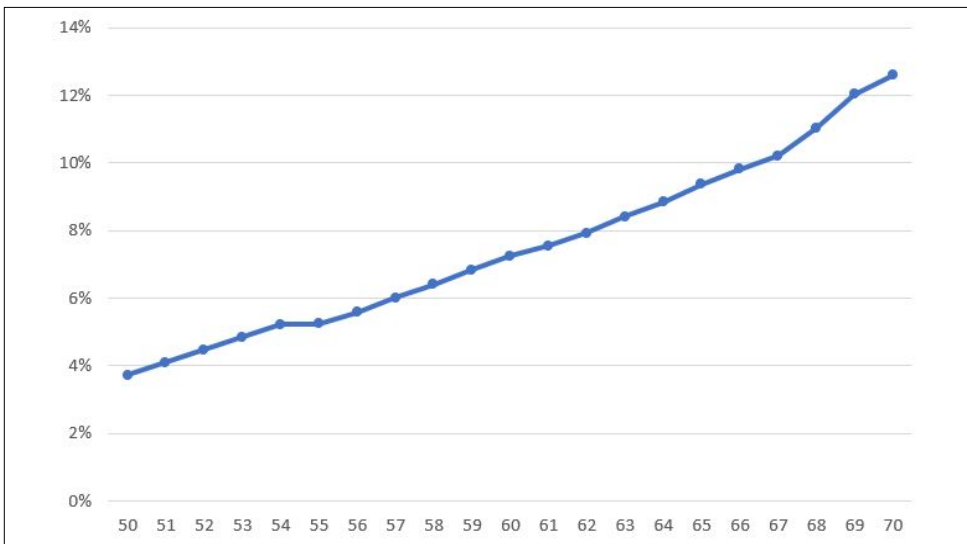
반면 장애인차별 금지법이 장애인의 고용에 미치는 개별적인 효과를 분석한 기존 연구에서는 상이한 결과를 도출했다. 우선 장애인차별 금지법이 장애가 있는 노동자의 고용을 감소시킨다는 결과를 도출한 연구에 따르면 장애인차별 금지법으로 인해 부당해고 소송과 관련한 해고 비용의 증가와 장애인 노동자에게 제공하는 적절한 편의(reasonable accommodation)에 따른 고용 비용의 증가로 인해 장애인차별 금지법으로 인해 장애인 노동자의 고용이 감소한다고 분석하고 있다(Acemoglu and Angrist, 2001; Deleire, 2000). 그러나 일부 연구에서는 장애인차별 금지법이 고용을 감소시킨다는 유의미한 결과를 도출하지 못했다(Beegle and Stock, 2003; Jolls and Prescott, 2005). 또한 장애인차별 금지법이 고용시장에 미치는 효과를 분석한 해당 연구들은 고령자를 대상으로 한 연구가 아니기 때문에 연령차별 금지법과 함께 적용을 받는 고령자의 고용에 미치는 영향을 파악하기에는 한계가 존재한다.

Stock and Beegle(2004)은 이러한 연령차별 금지법과 장애인차별 금지법의 효과를 동시에 고려하여 고령자의 고용에 미치는 영향을 살펴보았다. 해당 연구에 따르면 두 법안 모두 적용받는 경우와 연령차별 금지법만 적용받는 경우를 비교했을 때 40-64세의 경우 두 법 모두 적용받는 경우가 연령차별 금지법만 적용받는 경우에 비해 고용이 더 증가하는 것으로 나타났으며 65세 이상은 두 법 모두 적용받는 경우가 연령차별 금지법만 적용받는 경우에 비해 고용수준이 더 낮은 것으로 나타났다. 따라서 고령화와 함께 장애가 있는 고령자의 인구가 늘어날수록 연령차별 금지법으로 인한 고용확대 효과는 감소할 가능성이 있는 것으로 확인된다.

한편 우리나라의 경우 연령차별 금지법을 장애인 차별 금지법과 함께 고려할 경우

그 효과를 판단하기 어려운 측면이 존재한다. <그림 3>을 통해 2020년 우리나라 50-70세의 연령별 장애인 비율을 살펴보면 나이가 늘어남에 따라 장애인 비율이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.²⁰⁾ 그러나 우리나라의 장애인차별 금지법은 미국과 달리 진정직업자격을 차별의 예외로 인정하고 있다. 따라서 우리나라의 장애인차별 금지법은 연령차별 금지법이 보호하지 못하는 영역을 보호하여 부담해고에 따른 해고 비용을 증가시킨다고 보기 어렵다. 또한 우리나라의 장애인차별 금지법은 금지된 차별행위를 하지 않음에 있어 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있는 경우 차별의 예외로 인정하고 있어 장애를 지닌 고령자의 고용 비용 증가로 인해 고용이 축소되는 경향은 크지 않을 것이라 판단된다.

〈그림 3〉 2020년 기준 연령별 장애인 비율



자료: 보건복지부, 장애인현황, 2020; 행정안전부, 주민등록인구 현황, 2020.

그러나 연령차별 금지법을 통한 고령자의 고용 확대 효과는 장애인차별 금지법의 영향을 함께 고려하는 경우 장애를 지닌 고령자의 해고 비용 증가로 인해 더 축소될 수 있을 것으로 보인다. 장애인차별 금지법에서는 연령차별 금지법과 달리 제3자 진정이 가능하며 손해배상 책임 및 입증 책임을 명확하게 규정하고 있다. 나아가 악의적인 차별에 대해서는 형사적 처벌을 가할 수 있어 연령차별 금지법에 비해 적극적인

20) 해당 자료가 확보 가능한 2008년부터 각 연도별로 살펴보더라도 해당 추세를 확인할 수 있음

보호조치가 이루어진다. 따라서 연령차별 금지법과 장애인 차별 금지법에 모두 해당하는 고령 노동자의 경우 해고 비용의 증가로 인해 연령차별 금지법을 통한 고용 확대 효과가 축소될 것으로 생각된다. 다만 장애인차별 금지법에서도 진정직업자격이 차별의 예외 조항으로 인정되어 장애인 차별 금지법이 감소시키는 연령차별 금지법을 통한 고용 확대 효과는 미국에 비해 작을 것으로 예상된다.

(2) 우리나라 노동 활동 지표를 통한 연령차별 금지법이 고령자의 노동시장에 미치는 영향 고찰

미국을 대상으로 한 연구에 따르면 연령차별 금지법이 고령자의 채용을 증가시키는 것인지에 대해서는 명확한 근거가 없으나 연령차별 금지법은 고령자들의 이직 및 해고를 감소시켜 이들의 고용을 증가시키는 효과가 있는 것으로 확인된다. 그러나 우리나라의 연령차별 금지법의 특성을 고려했을 때 우리나라에서 연령차별 금지법이 고령자의 고용을 증가시키는 효과는 상대적으로 작을 것이라 예상되었다. 이를 확인하기 위해서는 자료를 활용한 실증분석을 통해 그 효과를 비교하는 것이 가장 적절하나 본 연구에서는 고령자의 노동 활동 지표를 통해 연령차별 금지법이 고령자의 고용에 미치는 영향을 간접적으로 살펴보고자 한다.

〈그림 4〉는 연도별 60세 이상, 60-64세, 65세 이상 인구의 노동 활동을 보여준다.²¹⁾ 앞서 우리나라의 연령차별 금지법의 변화에서 언급하였듯 우리나라의 연령차별 금지법은 2008년부터 고용의 모든 단계에서 연령차별 행위를 금지하였으며 2017년부터 정년을 60세 이상으로 의무화하고 고령자들의 고용을 촉진하기 위해 개정되고 있다. 이를 토대로 〈그림 4〉에서 연령차별 금지법이 고령자의 노동활동에 미치는 영향을 간접적으로 살펴보면 연령차별 금지법이 고령자의 고용을 증가시키지만 그 크기는 미국의 연구 결과에 비해 상대적으로 작을 것이라는 예상을 간접적으로 확인할 수 있다. 이에 대한 논의는 다음과 같다.

미국을 대상으로 한 연구에 따르면 연령차별 금지법은 60세 이상 고령자의 고용률을 약 5.6-7.3%p 증가시키는 것으로 확인되었다. 우리나라의 2020년 60세 이상 고령자의 고용률은 42.4%로 2005년과 2015년 대비 약 3.4%p, 5.3%p 증가한 것을

21) 2020년의 통계는 코로나 19가 노동시장에 미치는 영향으로 2020년 이전 통계와 큰 차이가 나타날 수 있을 것이라 예상할 수 있으나 기존의 추세를 유지하고 있으며 2019년 통계와 유사하게 나타남. 각 연령 구분별 경제활동 참가율은 고용률과 매우 유사하게 나타남.

확인할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 우리나라의 연령차별 금지법이 고령자의 고용을 증가시키는 효과는 상대적으로 작을 것이라 예상과 부합하는 것으로 보인다. 여기서 도출한 연령차별 금지법이 고령자의 고용에 미치는 효과는 연령차별 금지법 외 다른 정책적 및 법적 변화와 경제 여건의 변화 등 고령자의 고용에 미치는 다양한 요소를 고려하지 못한 한계를 지니고 있다. 그러나 해당 기간의 연도별 60세 이상 고령자의 실업률을 살펴보았을 때 급격한 변화가 없었다는 점과 2005년 이후 고령자의 고용을 촉진하기 위한 다양한 정책적 및 법적 변화가 이루어졌다는 것을 고려했을 때 우리나라의 연령차별 금지법이 고령자의 고용을 증가시키는 효과는 상대적으로 작을 것이라는 예상에는 부합하는 것으로 보인다.

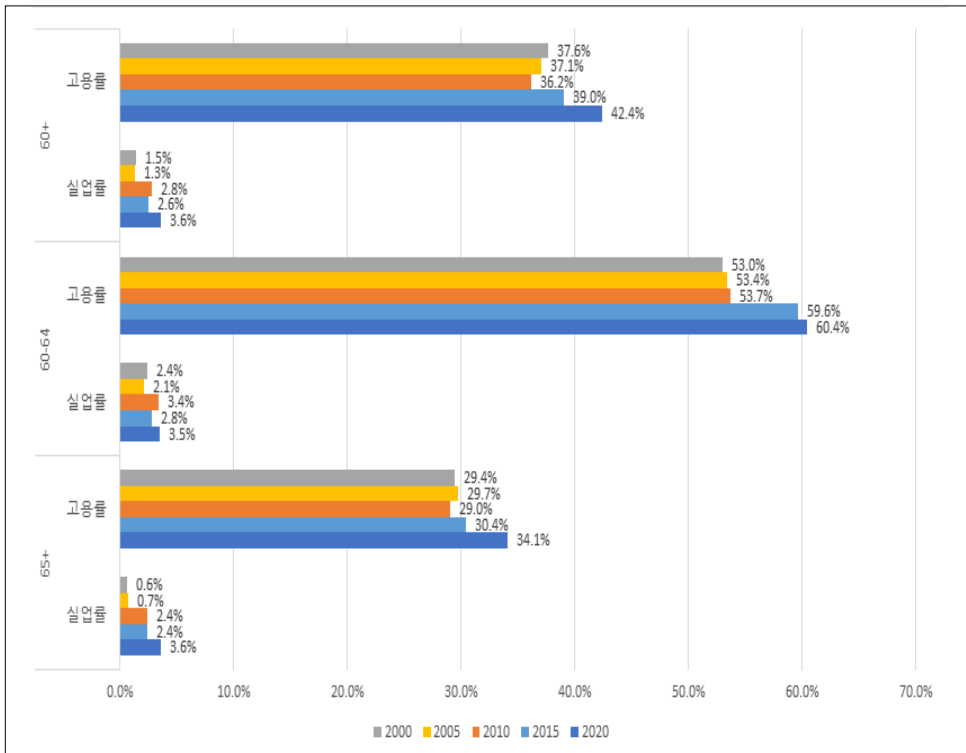
이는 반대로 연령차별 금지법이 고령자들의 고용을 촉진하지 못했으나 다른 정책적 및 법적 변화로 인해 고령자의 고용이 증가했을 수 있다는 것을 의미할 수 있다. 그러나 60세 이상 인구의 경제활동을 60-64세, 65세 이상으로 구분하여 살펴보았을 때 연령차별 금지법은 고령자의 고용을 촉진시킬 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있다. <그림 4>를 통해 두 연령 집단의 고용률을 살펴보면 2010년 이후 큰 폭으로 증가했음을 확인할 수 있다. 2010년 대비 2020년에 고령자의 고용이 증가한 원인으로 고려할 수 있는 대표적인 정책적 변화는 국민연금의 노령연금 수급 연령의 확대이다.²²⁾ 국민연금의 노령연금 수급 연령은 60세에서 65세로 전환되고 있어 법적으로 보장된 정년인 만 60세 이후 고령자들은 노령연금 수급 연령에 도달하기까지 노동 활동을 이어갈 유인이 증가하게 되었다. 그러나 65세 이상 인구의 고용률 및 경제활동 참가율 또한 함께 증가한 것을 함께 고려했을 때 연령차별 금지법의 개정과 해당 법을 통한 고령자의 고용을 촉진하는 정책으로 인해 고령자의 고용이 증가했음을 간접적으로 확인할 수 있다.

추가적으로 고령자의 노동 활동을 노동 수요 측면에서 살펴보았을 때 고령자의 고용률 증가는 정부 주도로 인한 일시적인 현상이 아닌 것으로 확인되고 연령차별 금지법의 개정에 따른 가능성이 높을 것이라 보인다. 고령자의 고용률 증가는 고령자의 노동 공급 증가와 고용주의 노동 수요 증가로 인해 이루어진다. 따라서 2020년 고령자의 고용률이 큰 폭으로 증가한 것은 고령자 중 노동 활동을 지속적으로 이어가고자 하는 비율이 증가(노동 공급의 증가)와 동시에 이들을 필요로 하는 일자리의 증가(노동 수요의 증가)에 따른 결과이다. 고령자의 고용률 증가를 노동의 수요 즉 일자리

22) 2013년 61세로 연장 후 매 5년마다 1세 연장하여 2033년 65세로 전환됨

측면에서 살펴보면 <그림 5>와 같다.²³⁾ 민간과 정부기관의 60세 이상의 일자리 수는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2019년 기준 민간부분에서 60세 이상 노동자의 일자리 수는 약 357만 개로 2016년 이후 연평균 약 9.4% 증가했다. 반면 2019년 기준 정부기관의 60세 이상의 일자리 수는 약 16만 개로 2016년 이후 연평균 약 10.7% 증가했다. 비록 정부기관의 60세 이상 일자리 수가 더 높은 연평균 증가율을 보이고 있으나 일자리 수의 측면에서는 2019년 기준 약 4.4%에 불과한 것으로 확인된다. 특히 2019년 민간 및 공공 부분에서 60세 이상 일자리 수가 큰 폭으로 증가한 것은 2019년 연령차별 금지법을 개정하여 고용주가 정년퇴직 등의 사유로 이직 예정인 고령자에게 재취업서비스를 제공하도록 권고 또는 의무화한 것에 따른 결과일 가능성이 높을 것으로 생각된다.

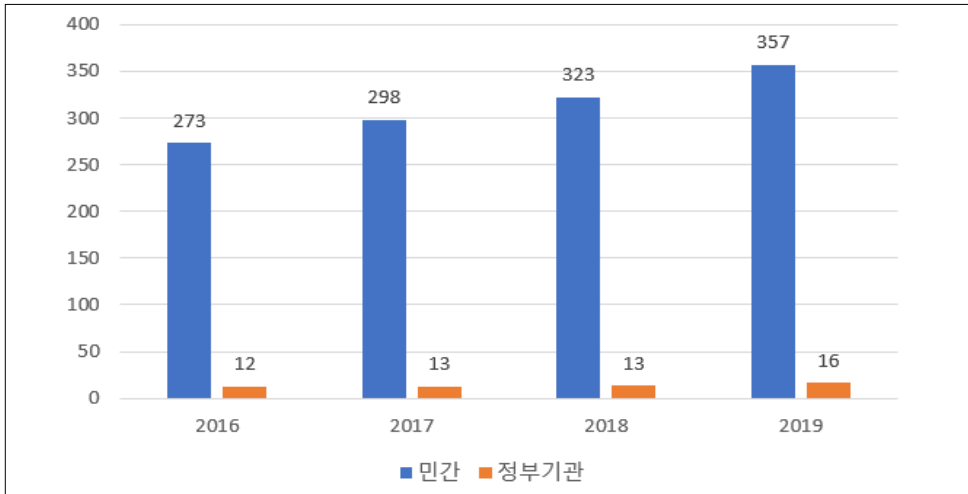
<그림 4> 연도별 연령에 따른 노동 활동



자료: 통계청, 경제활동 인구조사, 2021

23) 해당 자료는 2016년부터 확보 가능함.

〈그림 5〉 연도별 60세 이상 인구의 일자리 수(단위: 만 개)



자료: 통계청, 일자리행정통계, 2020.

IV. 연령차별 금지법의 한계

주요 변화에 따라 연령차별 금지법은 공공 및 민간 고용영역에서의 연령차별을 철폐하는데 기여해 왔으나 학계에서는 연령차별 금지법의 실효성에 대해 의문을 제기하고 있다. 조성혜(2010)에 따르면 연령차별이 발생하는 경우 근로관계에서 발생한 문제를 다루는 노동위원회나 노동 관서를 통하는 것이 아니라 근로관계와는 직접적인 관계가 없는 국가인권위원회를 통해 권고사항이 이루어진 후 노동부 장관에게 이송되는 이중적 절차로 진행되어 피해자의 구제가 적시에 이루어지지 못할 가능성이 있다는 점을 지적한다. 특히 고령자가 모집 또는 채용 과정에서 차별을 당하는 경우 노동자 신분이 아니기 때문에 국가인권위원회에 그 내용을 진정할 수밖에 없으나 국가인권위원회에서 구제조치를 권고하는 것으로 차별이 실질적으로 시정될 것이라 기대하기 어렵고, 노동부 장관이 차별행위를 한 사업주에게 시정명령을 하더라도 그 실효성에 의문의 여지가 있다고 언급한다. 또한 고령자가 해고에 있어 연령차별을 받는 경우 근로관계 당사자로 노동위원회에 호소하는 것이 신속하기 때문에 연령차별을 받은 노동자는 차별시정신청이 아니라 노동위원회에 부당해고 구제신청을 하게 될 것이라 언급한다. 따라서 해당 법의 해고와 관련해 발생하는 연령차별에 대한 시정 절차는 큰 의미를 지닐 수 없다는 점을 지적한다. 또한 안진(2017; 2018)에 따르면 연령차별 금지법의 시행령에서는 시정명령을 심의할 규정 및 집행하기 위한 상시적인 위원

회의 구성이 없어 법의 실효적 집행이 의심스럽다는 것을 지적한다. 게다가 연령차별 금지법은 제3자에게 진정권을 부여하지 않고 있다는 한계점을 지니고 있어 제3자가 진정을 제기하고자 하는 경우 구제의 측면에서 권고적 효력만 지니고 있는 국가인권위원회법에 의해 진정을 제기할 수밖에 없다. 또한 연령차별 금지법은 장애인차별 금지법, 비정규직차별 금지법 등과 달리 차별로 인해 발생하는 피해의 구제에 있어 입증책임을 명시적으로 규정하고 있지 않은 한계를 지니고 있다.²⁴⁾

이와 같은 연령차별 금지법의 한계는 국가인권위원회 통계에서도 확인할 수 있다. 2020년을 기준으로 인권위원회에 접수된 연령, 장애, 성 차별 진정건수 및 인용 비율을 고용 영역별로 살펴보면 <표 1>과 같다.²⁵⁾ <표 1>을 통해 연령차별은 다른 차별에 비해 모집 및 채용 과정에서 접수된 진정 건수가 많고 인용 비율이 낮음을 확인할 수 있다. 이를 통해 연령차별 금지법의 한계를 간접적으로 확인하고 정책적으로 보완이 필요한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

우선 제3자의 진정 및 종합적인 통계 체계를 확립하여 연령차별 관행을 가능한 파악할 수 있도록 하는 법적 근간이 필요하다고 생각된다. 고용영역의 연령차별로 접수된 58건 중 40건인 약 69%가 모집 및 채용 과정에서 발생했다는 것은 앞서 지적한 연령차별 금지법의 한계 중 모집 및 채용 외 영역에서 발생한 차별의 경우 국가인권위원회에 진정을 신청할 수밖에 없다는 것을 반영한다. 자료의 한계로 인해 고용에서 발생한 모든 연령차별 건수를 파악할 수 없으나 Neumark (2009)에 따르면 모집 및 채용 과정에서 발생하는 차별은 차별을 입증하는 것이 어렵고 그 피해 정도가 해고에 비해 크지 않기 때문에 실제 발생하는 차별과 다른 고용영역의 차별에 비해 진정 건수가 적은 특성을 지닌다. 따라서 모집 및 채용 과정에서 발생한 차별의 진정은 국가인권위원회를 통해서만 이루어진다는 것, 해당 과정에서 발생한 차별의 진정 건수가 다른 고용과정의 차별로 인한 진정 건수에 비해 상대적으로 적다는 특성, 연령차별 금지법의 경우 제3자에게 진정권을 부여하지 않는다는 점 등을 고려했을 때 실제 발생하는 고용영역에서의 연령차별 건수는 <표 1>에 비해 매우 많을 것이라 예상된다. 실제 발생한 모든 연령차별 행위를 파악하는 것은 불가능하나 제3자의 진정을 가능하

24) 성차별 및 비정규직 차별의 경우 사업주가 입증책임을 부담하고 장애인차별의 경우 차별행위가 있었다는 것은 피해자가, 정당한 사유가 있었다는 것은 행위자(고용주)가 입증하도록 입증책임을 배분함.

25) 차별에 관한 공식적인 통계는 국가인권위원회와 중앙노동위원회를 통해 확인할 수 있으나 중앙노동위원회의 통계는 차별 및 고용영역에 따른 상세 정보를 제공하지 않고 있어 활용이 어려운 측면이 있음.

게 하여 실제 발생한 연령차별 관행을 가능한 파악할 수 있도록 해당 법안의 개정이 필요할 것으로 생각된다. 또한, 국민인권위원회 또는 중앙노동위원회에 접수된 진정의 경우 국가인권위원회와 노동위원회의 연계를 통해 차별행위를 포괄적으로 파악할 수 있는 통계 체계를 확립하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 나아가 정부와 기업의 협력을 통해 기업 내에서 접수 및 해결되는 연령차별 행위를 파악할 수 있다면 노동 시장에서 발생하는 차별행위를 보다 면밀히 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 구제의 측면에서 명시적인 입증책임 규정과 신속하고 효과적인 구제방안을 고안할 필요가 있는 것으로 보인다. 인용 비율을 살펴보면 연령차별의 경우 5.2%로 장애 9.9%, 성별 8.9%에 비해 더 낮은 것을 확인할 수 있다. 이는 언급한 연령차별의 한계점 중 하나인 입증책임이 명시적으로 규정되어 있지 않다는 것을 간접적으로 보여준다. 또한 2020 국가인권위원회 통계에 따르면 2002년부터 2020년까지 차별행위로 인한 평균 진정 처리 소요 일수는 전체 진정 건수를 대상으로 하는 경우 145.2일, 인용된 진정 건수의 경우 228.7일로 나타난다. 이는 모든 차별행위를 대상으로 한 평균적인 진정 처리 소요 일수로 연령차별과 고용영역에 국한된 평균적인 진

〈표 1〉 2020년 국가인권위원회에 접수된 고용영역의 차별행위별 진정 건수 및 인용 비율

(단위: 건, %)

	전체	장애	나이	성별
전체	793	81	58	56
	(9.5%)	(9.9%)	(5.2%)	(8.9%)
모집 및 채용	189	30	40	24
	(12.7%)	(6.7%)	(7.5%)	(8.3%)
교육	16	2	1	1
	(6.3%)	(50.0%)	(0.0%)	(0.0%)
배치	57	16	2	7
	(1.8%)	(6.3%)	(0.0%)	(0.0%)
승진	40	7	3	1
	(2.5%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)
임금 및 복리후생	261	5	1	5
	(14.2%)	(20.0%)	(0.0%)	(40.0%)
퇴직 및 해고	36	6	4	9
	(2.8%)	(16.7%)	(0.0%)	(0.0%)
기타	194	15	7	9
	(5.2%)	(13.3%)	(0.0%)	(11.1%)

자료: 2020 국가인권위원회 통계, 국가인권위원회, 2021.

정 처리 소요 일수는 파악이 어려운 상황이다. 그러나 입증책임이 명시되지 않은 연령차별 금지법의 특성상 다른 차별에 비해 진정을 처리함에 있어 어려움이 예상되기 때문에 연령차별에 해당하는 진정을 처리하는 소요 일수는 평균 진정 처리 소요 일수를 상회할 것이라 예상된다. 따라서 진정이 처리되기까지 약 5개월 이상이 소요된다는 것은 모집 및 채용 과정에서 발생한 차별행위의 피해자가 적시에 구제받지 못할 가능성이 있다는 것을 의미한다. 따라서 연령차별 금지법의 개정을 통해 신속하고 효과적인 구제방안을 마련하는 것이 필요하다.

Ⅶ. 결론 및 정책적 제언

우리나라가 초고령 사회에 진입함에 따라 개인적, 사회적 측면에서 고령자의 노동활동의 중요성은 날로 높아지고 있다. 그러나 노동시장에 통계적 및 취향에 기반한 연령차별 관행이 존재하기 때문에 이를 근절할 수 있는 연령차별 금지법이 더욱 중요한 역할을 하게 될 것으로 기대된다. 미국을 대상으로 한 연구에 따르면 연령차별 금지법은 고령자들의 고용을 증가시키는 효과가 있는 것으로 확인되었으며 연령차별 금지법이 고령자의 고용을 증가시키는 원인을 분석 후 이를 우리나라에 적용했을 때 우리나라의 연령차별 금지법 또한 고령자의 고용을 증가시키나 그 크기는 상대적으로 적을 것이라 분석되었다. 이는 우리나라 고령자의 노동활동 지표를 통해서 간접적으로 확인할 수 있었다. 마지막으로 연령차별 금지법이 연령차별 관행을 보다 효과적으로 근절할 수 있도록 하기 위해서는 해당 법안의 개정을 통해 제3자의 진정을 가능하게 하고 명시적으로 입증책임을 규정하는 것이 필요하다는 것을 살펴보았다. 또한, 종합적인 연령차별 통계를 마련하는 등 차별 실태를 파악하는 것이 중요하다는 것을 확인했다. 이를 바탕으로 분석을 통해 도출된 사항과 일반적인 고령자의 경제활동 지원에 관한 사항을 구분하여 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

분석을 통해 도출된 사항을 토대로 정책적 제언을 하면 첫째, 연령차별 금지법이 효과적으로 나이에 따른 차별 관행을 근절할 수 있도록 연령차별 금지법의 개정 및 노동시장 내 연령차별 행위를 모니터링할 수 있는 기반을 갖출 필요가 있을 것으로 생각된다. 연령차별 금지법은 앞서 살펴본 바와 같이 한계가 존재하며 연령차별 관행을 효과적으로 근절할 수 있을지에 대해 의문의 여지가 존재한다. 따라서 연령차별 금지법이 노동시장에서 발생하는 연령차별 행위를 효과적으로 파악하고 근절할 수 있도록 해당 법의 개정을 통해 절차의 간소화, 제3자의 진정 가능, 입증책임의 명시

이루어져야 할 것이라 판단된다. 또한 현재 연령차별 행위를 확인할 수 있는 통계는 제한적으로 제공되고 있어 실제 노동시장에서 발생하는 연령차별 행위를 파악하기 어려운 한계를 지닌다. 따라서 노동시장 내 연령차별을 면밀히 파악할 수 있도록 하는 통계 체제를 갖추어 노동시장 내 연령차별 행위를 효과적으로 파악할 수 있는 기반을 갖추는 것이 중요할 것으로 보인다.

둘째, 노동시장 내 연령차별 금지법의 효과 및 연령 차별행위를 파악할 수 있도록 해당 연구를 지원하는 방안이 마련되어야 할 것으로 생각된다. 외국과 달리 우리나라의 경우 모든 지역에서 동일한 정책이 실시되는 특성을 가지고 있어 연구 방법에 어려움이 존재하나 해당 연구의 필요성 및 중요성은 날로 높아지고 있다. 또한 자료 확보의 어려움으로 인해 해당 분야의 연구는 전혀 없는 상황이다. 예를 들어 채용단계의 연령차별을 연구하기 위해 대응연구를 활용하는 경우 관계 부처와 기업의 협의가 전제되어야 자료를 수집하여 연구할 수 있으나 이에 대한 지원은 이루어지지 않고 있다. 또한, 통계청, 정부 부처, 연구기관에서 제공하는 자료들은 연구의 특성에 따라 한계를 지니고 있다. 따라서 주민등록번호와 같은 개인 식별정보를 활용해 해당 자료들을 연계하는 경우 더 풍부하고 다양한 연구가 이루어질 수 있으나 자료의 연계는 불가능한 상황이다. 따라서 관련 기관 간의 협의를 통해 개인 식별정보를 변환하여 제공하는 등 자료 간 연계가 원활히 이루어질 수 있도록 하는 방안을 마련하고 개인을 식별할 수 없는 선까지 다양한 정보를 제공한다면 보다 활발한 연구가 이루어질 것이라 기대된다.

일반적인 고령자의 경제활동 지원에 관한 사항을 토대로 정책적 제언을 하면 첫째, 고령자의 노동 활동이 어떠한 이유로 활발하게 이루어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 고령자 비율이 급격히 증가하는 상황에서 이들의 높은 고용률은 고령화 사회에 진입함에 따라 발생할 수 있는 복지예산의 부족 문제를 해결함에 있어 긍정적인 지표라 할 수 있다. 특히 2000년 이후 우리나라의 20-59세 경제활동 참가율은 72.4-75.7%, 고용률은 69.2-72.8% 수준으로 유지되고 있다는 사실을 고려했을 때 <그림 4>에서 확인되는 60-64세의 노동 활동은 상당히 활발하게 이루어지고 있는 것으로 확인된다. 또한, 선진국의 노령연금 수급 연령인 65세 이상 인구의 고용률을 살펴보다도 다른 나라에 비해 매우 높게 나타나고 있다. 대표적으로 미국의 경우 65세 이상 고용률은 2019년 19.6%, 2020년 18%로 우리나라의 고령자 고용률은 이미 높은 수준임을 확인할 수 있다. 이러한 현상은 법적으로 보장된 정년이 만 60세이지만 우리나라의 평균적인 희망 은퇴연령이 65세 이상이라는 조사 결과와 부합하는 것

으로 보인다.²⁶⁾ 고령자가 사회에 참여함으로써 건강을 유지하고 사회 기여 및 경제적 증진이 가능하다는 생산적 고령화(productive aging)와 활동적 고령화(active aging) 관점에서 우리나라 고령자의 높은 고용률은 긍정적인 지표라 생각할 수 있다. 그러나 고령자들의 높은 고용률을 단순히 긍정적인 지표로 인지하기보다는 다양한 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 이들의 높은 비정규직 비율, 낮은 시간당 임금, 많은 근로시간을 고려했을 때 사회적 복지 정책의 미비로 인해 고령자들이 노동 활동을 할 수밖에 없는 상황에 놓여있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.²⁷⁾

둘째, 고령자들이 선호하는 일자리 형태를 우선적으로 파악하고 양질의 일자리를 제공할 필요가 있다. 특히 최근 법적으로 보장된 정년을 노령연금 수급연령 이상으로 확대하는 방안에 대해 논의되고 있으나 이는 고령자가 선호하는 일자리 형태를 파악한 후 논의하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 2020년 기준 연령별 비정규직 통계를 살펴보면 50-59세 34.3%, 60세 이상 71%로 60세를 기준으로 급격하게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 60세 이상 인구의 비정규직 일자리 비율이 높게 나타나는 것은 고령자들을 위한 정규직 형태의 일자리가 없어서 나타나는 현상일 수 있으나 한편으로는 고령자들이 정규직보다는 비정규직 형태의 일자리를 선호하기 때문에 나타나는 현상일 수도 있다.²⁸⁾ 이처럼 고령자들이 법적으로 보장된 정년인 60세 이후 비정규직으로 노동활동을 하고 있는 상황은 부분적 은퇴(Partial retirement) 혹은 가교 일자리(Bridge job)에 있는 상태라고 표현할 수 있다. 최옥금(2011)에 따르면 우리나라의 가교 일자리는 주된 일자리에 비해 임금, 고용 형태 등의 측면에서 질적으로 떨어

26) 고령화연구패널조사(KLoSA)에 따르면 희망 은퇴연령은 2010년 66.7세, 2018년 70.6세로 증가하고 있는 추세를 보이고 있음. 장철준 외(2017)에 따르면 비은퇴자들의 근로희망 연령이 65세 31.5%, 70세 28.1%로 평균 67세로 나타남. OECD에서 2013년부터 2018년 동안 조사된 우리나라의 평균 실질 은퇴연령(average effective age of retirement)은 72.3세로 확인됨.

27) 통계청의 2020년 경제활동 인구조사에 따르면 60세 이상 임금근로자 중 비정규직 근로자의 비율은 71.0%로 50-59세의 34.3%에 비해 매우 높게 나타남. 고용노동부의 2020년 고용형태별 근로실태조사에 따르면 60세 이상 비정규직 근로자의 월평균 총 근로시간은 118.0시간으로 40-49세의 111.7시간, 50-59세의 109.4 시간보다 높게 나타났으며 월평균 시간당 임금총액은 14,647원으로 40-49세의 17,079원, 50-59세의 16,777원보다 낮게 나타남.

28) 고령자들이 정규직 형태의 일자리보다는 탄력적으로 노동 활동을 할 수 있는 비정규직 형태의 일자리를 선호한다면 정년 연장 방안은 효과적이지 않을 수 있음. 또한, 우리나라의 경직된 노동시장을 고려했을 때 정년연장은 고용주의 채용 및 해고 비용 증가로 이어져 고용수준이 감소할 여지가 있음. 이는 결과적으로 개인, 기업, 국가의 경제적 후생 감소로 이어지는 결과를 낼 수 있음.

지는 것으로 분석되며 경제적 필요에 의해 주된 일자리 이후 가교 일자리에서 일하는 것으로 분석된다. 따라서 고령자들이 선호하는 일자리 형태를 파악한 후 현행 우리나라의 연령차별 금지법을 검토하여 고령자들에게 양질의 일자리가 제공될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.²⁹⁾ 이처럼 고령자의 특성에 따른 양질의 일자리가 제공될 수 있다면 생산적 그리고 활동적 고령화로 이어질 것이라 기대된다.

마지막으로 초고령 사회에 대처하기 위한 다른 정책들을 함께 고려할 필요가 있다. 예를 들어 국민연금의 노령연금 수급액과 건강보험을 함께 고려할 필요가 있다. 국민연금공단에 따르면 2018년 기준 국민연금의 노령연금 연평균 급여액은 460만 원으로 월평균 약 38만 원에 달한다.³⁰⁾ 또한, 노령연금을 포함한 국민연금의 월평균 급여액 분포를 살펴보면 2017년 기준 50만 원 미만 수급자의 비율은 약 80%로 상당히 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다. 특히, 60세 이상 가구 중 근로자 외 가구의 가계지출 중위값인 약 168만원이라는 것을 고려했을 때 고령자들은 노동시장에 참여할 수밖에 없는 상황에 놓여있을 가능성이 높다고 생각된다.³¹⁾ 고령자의 활발한 노동 활동은 세입 증대로 이어지는 긍정적인 측면이 있으나 건강보험 지출이 증가하는 부정적인 측면이 존재할 수 있다. 은퇴가 건강에 미치는 영향은 해외에서 활발하게 연구되고 있으나 국가 및 연구 방법에 따라 다양한 결과가 도출되고 있다(Charles, 2004; Neuman, 2008; Coe and Zamarro, 2011; Hernaes et al., 2013; Insler, 2014; Hallberg, Johansson, and Josephson, 2015; Kuhn et al., 2020). 우리나라에서 해당 주제를 살펴본 연구에서는 은퇴가 건강을 악화시킨다는 것으로 나타난다(김범수·최은영, 2017; Lee and Kim, 2017; 이정택·김주연, 2018). 그러나 이러한 연구 결과는 건강이 은퇴에 미치는 영향, 은퇴 여부는 관측하기 어려운 다양한 요인에 의해 결정된다는 점을 고려하지 않아 은퇴가 건강에 미치는 영향인 인과성으로 해석하기 어려운 측면이 있다. 또한 기존 연구에서는 건강의 척도로 주관적인 건강 및 삶의 만족도 지표를 활용한 한계를 지니고 있다. 따라서 우리나라에서는 은퇴가 건강에 어떠한 영향을 미치는지 불분명한 상황이다. 만약 은퇴가 고령자의 건강을 증진시킨다면 고령자의 지속적인 노동 활동은 건강보험 지출의 증가로 이어질 수 있다. 따라

29) 연령차별 금지법에 따르면 고령자에게 양질의 일자리를 제공하기 위해 고령자를 고용하고 있거나 고용할 계획이 있는 사업주에게 조세감면 및 금전적 지원이 이루어질 수 있음.

30) 국민연금공단, 2018, 국민연금통계연보.

31) 월평균 국민연금 급여액 분포의 출처는 국민연금공단, 2018, 2017 국민연금 생생통계. 60세 이상 가구 중 근로자 외 가구의 가계지출 중위값의 출처는 통계청, 2020, 가계동향조사.

서 고령자의 고용을 촉진하기 위한 노력뿐만 아니라 연금 수급액의 인상 및 고령 노동자의 건강 상태를 고려한 일자리 공급 등을 통해 고령자의 자발적인 의사에 따른 고용 촉진과 건강을 증진시킬 수 있는 방안을 함께 고려하는 것이 필요하다.

■ 참 고 문 헌

1. 국가인원위원회, 『2020 국가인원위원회 통계』, 2021.
2. 국민연금공단, 『2017 국민연금 생생통계』, 2018.
3. 김대일, “정년 연장의 고용효과,” 『노동경제논집』, 제44권 제2호, 2021, pp.1-31.
4. 김동선·모선희, “연령주의 관점에서 바라본 고령자 고용차별 인식,” 『사회과학연구』, 제23권 제4호, 2012, pp.93-112.
5. 김범수·최은영, “은퇴가 건강 및 삶의 만족에 미치는 영향,” 『노동정책연구』, 제17권 제1호, 2017, pp.85-107.
6. 김수현·이정아·정주연, “여성 중고령 노동자와 저임금 노동시장의 상호구성 : 성차별과 연령차별의 중첩 및 일자리 분리에 대한 고찰,” 『노동정책연구』, 제13권 제3호, 2013, pp.59-90.
7. 방하남·조준모·이승길·박수경·김명중, 『한국의 정년현황실태와 정년연장을 위한 여건조성 방안 연구』, 한국노동연구원, 2008.
8. 보건복지부, 『장애인현황』, 2020.
9. 보건복지부, 『한국의 사회복지지출』, 2019.
10. 안 진, “개별적 차별금지법의 성과와 한계,” 『법학논총』, 제37권 제3호, 2017, pp.199-237.
11. ———, “포괄적 차별금지법의 입법쟁점에 대한 일고찰,” 『법학논총』, 제38권 제1호, 2018, pp.537-589.
12. 우국희·주경희·이연순, “취업노인의 직장 내 연령차별 경험 연구,” 『사회복지정책』, 제39권 제4호, 2012, pp.281-304.
13. 이윤희, “연령평등과 정년제의 딜레마에 관한 법적 검토,” 『노동법학』, 제61권, 2017, pp.43-78.
14. 이정택·김주연, “은퇴와 건강: 건강생활 습관과 정신건강을 중심으로,” 『보건과 사회과학』, 제47권 제1호, 2018, pp.5-29.
15. 이철희·이예스터, “한국 장년임금근로자들의 퇴직: 사업체 규모별 위험모형분석,” 『노동경제논집』, 제38권 제1호, 2015, pp.31-65.
16. 임은정·정순희, “의사결정나무 분석을 통한 한국 중고령자의 점진적 은퇴의사결정에 관한 연구,” 『Financial Planning Review』, 제8권 제4호, 2015, pp.167-195.
17. 정순돌·이미우, “우리나라, 미국, 네덜란드의 고용상 연령차별금지법: 연령차별의 개념과 적용대상,” 『보건사회연구』, 제32권 제2호, 2012, pp.118-142.
18. 장철준·한은희·김주현, “헌법상 평등원칙에 입각한 정년제도와 기대 은퇴연령: 미국과의 비교를 중심으로,” 『미국헌법연구』, 제28권 제2호, 2017, pp.373-400.
19. 조성혜, “고령자의 고용촉진을 위한 법적 과제,” 『법제연구』, 제38호, 2010, pp.35-80.
20. 지은정, “60세 이상 고령근로자의 생산성에 대한 인식연구: 통계적 차별과 접속가설을 중심으로,” 『보건사회연구』, 제37권 제3호, 2017a.

21. _____, 『우리나라 연령주의 실태에 관한 조사연구-노동시장을 중심으로』, 노인인력개발원, 2017b.
22. 최옥금, “우리나라 중·고령자의 은퇴 과정에 관한 연구: 생애주된 일자리와 가교일자리를 중심으로,” 『한국노년학』, 제31권 제2호, 2011.
23. 통계청, 『장래인구 중위추계』, 2019.
24. _____, 『가계동향조사』, 2020.
25. _____, 『경제활동 인구조사』, 2021.
26. _____, 『일자리행정통계』, 2020.
27. 한요셉, 『60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로』, 한국개발연구원, 2019
28. 행정안전부, 『주민등록인구 현황』, 2020.
29. Acemoglu, D., and J. D. Angrist, “Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act,” *Journal of Political Economy*, Vol. 109, No. 5, 2001, pp. 915-957.
30. Adams, S. J., “Three Essays on the Economics of Aging,” Michigan State University, 2000.
31. _____, “Passed over for Promotion Because of Age: An Empirical Analysis of the Consequences,” *Journal of Labor Research*, Vol. 23, No. 3, 2002, pp. 447-461.
32. _____, “Age Discrimination Legislation and the Employment of Older Workers,” *Labour Economics*, Vol. 11, No. 2, 2004, pp. 219-241.
33. Becker, G. S., *Economics of Discrimination*, University of Chicago Press, 1957.
34. Beegle, K., and W. A. Stock, “The Labor Market Effects of Disability Discrimination Laws,” *Journal of Human Resources*, Vol. 38, No. 4, 2003, pp. 806-859.
35. Burkhauser, R. V., and J. F. Quinn, “Is Mandatory Retirement Overrated? Evidence from the 1970s,” *Journal of Human Resources*, 1983, pp. 337-358.
36. Charles, K. K., *Is Retirement Depressing?: Labor Force Inactivity and Psychological Well-being in Later Life*, Emerald Group Publishing Limited, 2004.
37. Coe, N. B., and G. Zamarro, “Retirement Effects on Health in Europe,” *Journal of Health Economics*, Vol. 30, No. 1, 2011, pp. 77-86.
38. DeLeire, T., “The Unintended Consequences of the Americans with Disabilities Act,” *Regulation*, Vol. 23, No. 21, 2000.
39. Duflo, E., and A. Banerjee, *Handbook of Field Experiments*, Elsevier, 2017.
40. Fields, G. S., and O. S. Mitchell, “Economic Determinants of the Optimal Retirement Age: An Empirical Investigation,” *Journal of Human Resources*, 1984, pp. 245-262.
41. Frier, D. B., “Age Discrimination and the ADA: How the ADA May Be Used to Arm Older Americans Against Age Discrimination by Employers Who Would Otherwise Escape Liability Under the ADEA,” *Temple L. Rev.*, Vol. 66, 1993, pp. 173-196.
42. Finkelstein, L. M., M. J. Burke, and M. S. Raju, “Age Discrimination in Simulated Employment Contexts: An Integrative Analysis,” *Journal of Applied Psychology*, Vol. 80, No. 6, 1995, pp. 652-663.
43. Gordon, R. A., and R. D. Arvey, “Age Bias in Laboratory and Field Settings: A Meta Analytic Investigation 1,” *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 34, No. 3, 2004,

- pp. 468-492.
44. Gustman, A. L., and T. L. Steinmeier, "A Structural Retirement Model," *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1986, pp. 555-584.
 45. Hallberg, D., P. Johansson, and M. Josephson, "Is an Early Retirement Offer Good for Your Health? Quasi-experimental Evidence from the Army," *Journal of Health Economics*, Vol. 44, 2015, pp. 274-285.
 46. Hernaes, E., S. Markussen, J. Piggott, and O. L. Vestad, "Does Retirement Age Impact Mortality?" *Journal of Health Economics*, Vol. 32, No. 3, 2013, pp. 586-598.
 47. Heckman, J. J. and P. Siegelman, "The Urban Institute Audit Studies: Their Methods and Findings," *Clear and Convincing Evidence: Measurement of Discrimination in America*, 1993, pp. 187-258.
 48. Heckman, J. J., "Detecting Discrimination," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 2, 1998, pp. 101-116.
 49. Hurd, M. D., "Research on the Elderly: Economic Status, Retirement, and Consumption and Saving," *Journal of Economic Literature*, Vol. 28, No. 2, 1990, pp. 565-637.
 50. Insler, M., "The Health Consequences of Retirement," *Journal of Human Resources*, Vol. 49, No. 1, 2014, pp. 195-233.
 51. Jaeger, D. A., and A. H. Stevens, "Is Job Stability in the United States Falling? Reconciling Trends in the Current Population Survey and Panel Study of Income Dynamics," *Journal of Labor Economics*, Vol. 17, No. S4, 1999, pp. S1-S28.
 52. Johnson, R. W., and D. Neumark, "Age Discrimination, Job Separations, and Employment Status of Older Workers: Evidence from Self-Reports," *Journal of Human Resources*, 1997, pp. 779-811.
 53. Jolls, C., and J. J. Prescott, "Disaggregating Employment Protection: The Case of Disability Discrimination," Harvard Public Law Working Paper No. 106. Cambridge, MA: Harvard University, 2004.
 54. Kite, M. E., G. D. Stockdale, B. E. Whitley Jr, and B. T. Johnson, "Attitudes Toward Younger and Older Adults: An Updated Meta Analytic Review," *Journal of Social Issues*, Vol. 61, No. 2, 2005, pp. 241-266.
 55. Kotlikoff, L. J., and D. A. Wise, *Labor Compensation and the Structure of Private Pension Plans: Evidence for Contractual Versus Spot Labor Markets, Pensions, Labor, and Individual Choice*, University of Chicago Press, 1985.
 56. Kuhn, A., S. Staubli, J. P. Wuellrich, and J. Zweimüller, "Fatal Attraction? Extended Unemployment Benefits, Labor Force Exits, and Mortality," *Journal of Public Economics*, Vol. 191, 2020, pp. 104087.
 57. Lazear, E. P., "Why is There Mandatory Retirement?" *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 6, 1979, pp. 1261-1284.
 58. ———, *Personnel Economics*, MIT Press Books, 1995.
 59. Lee J., and M. Kim, "The Effect of Employment Transitions on Physical Health among the Elderly in South Korea: A Longitudinal Analysis of the Korean Retirement and Income Study," *Social Science & Medicine*, Vol. 181, 2017, pp. 122-130.
 60. Nalebuff, B. J., and R. J. Zeckhauser, *Pensions and the Retirement Decision, Pensions*,

- Labor, and Individual Choice*, University of Chicago Press, 1985.
61. Neuman, Kevin, "Quit Your Job and Get Healthier? The Effect of Retirement on Health," *Journal of Labor Research*, Vol. 29, No. 2, 2008, pp.177-201.
 62. Neumark, D., and W. A. Stock, "Age Discrimination Laws and Labor Market Efficiency," *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 5, 1999, pp.1081-1125.
 63. Neumark, D., *Productivity, Compensation, and Retirement*, The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, 2006.
 64. _____, "The Age Discrimination in Employment Act and the Challenge of Population Aging," *Research on Aging*, Vol. 31, No. 1, 2009, pp.41-68.
 65. _____, I. Burn, and P. Button, "Is it Harder for Older Workers to Find Jobs? New and Improved Evidence from a Field Experiment," *Journal of Political Economy*, Vol. 127, No. 2, 2019, pp.922-970.
 66. OECD, *Pensions at a Glance*, 2019.
 67. Posner, R. A., *Aging and Old Age*, University of Chicago Press, 1995.
 68. Ruhm, C. J., Determinants of the Timing of Retirement, *Bridges to Retirement: Older Workers in a Changing Labor Market*, 1990.
 69. Slade, F. P., "Retirement Status and State Dependence: A Longitudinal Study of Older Men," *Journal of Labor Economics*, Vol. 5, No. 1, 1987, pp.90-105.
 70. Stock, W. A., and K. Beegle, "Employment Protections for Older Workers: Do Disability Discrimination Laws Matter?" *Contemporary Economic Policy*, Vol. 22, No. 1, 2004, pp.111-126.
 71. World Bank, *World Bank Support to Aging Countries (Approach Paper)*, 2019.
 72. _____, *Health Nutrition and Population Statistics: Population Estimates and Projections*, 2021.

Policy Recommendations for the Elderly Labor Market Through a Review of the Age Discrimination in Employment Act in Korea

Jaekyeong Kim* · Yonghun Jung** · Seong-Hoon Lee***

Abstract

As Korea enters a super-aged society, the importance of the Age Discrimination in Employment Act and Elderly Employment Promotion Act (Age Discrimination Act) is increasing. Therefore, this study investigates the existence and characteristics of age discrimination practices in the elderly labor market and indirectly examines the effect of the Age Discrimination Act on the labor market of the elderly using domestic and foreign studies. In addition, this study identifies the limitations of the current Age Discrimination Act from a legal point of view and suggests ways for the Age Discrimination Act to promote the labor activity of the elderly effectively. According to the result, we find that the effect of Age Discrimination act on the employment of the elderly is positive, but the size is relatively small compared to other countries. To eradicate age discrimination practices, the revision of the Act should include simplifying administrative procedures, allowing third parties to file complaints, and explicitly stipulating the burden of proof. Although this study has a limitation as a qualitative study based on the existing studies and statistical data, it encourages further research on age discrimination and the effectiveness of the Age Discrimination Act by examining the challenges encountered in the existing studies and how to resolve them.

Key Words: older workers, age discrimination, Age Discrimination Act

JEL Classification: J14, J71, K40

Received: Dec. 7, 2021. Revised: Jan. 3, 2022. Accepted: Jan. 11, 2022.

* First Author, Graduate Student, Department of Economics, SUNY Buffalo, 14260, NY, United States, e-mail: jaekyeon@buffalo.edu

** Corresponding Author, Professor, Division of Economics and Statistics, College of Public Policy, Korea University, 2511 Sejong-ro, Sejong City, Korea, Phone: 82-44-860-1514, e-mail: yjung45@korea.ac.kr

*** Co-Author, Professor, Division of Economics and Statistics, College of Public Policy, Korea University, 2511 Sejong-ro, Sejong City, Korea, Phone: +82-44-860-1512, e-mail: leeseonghoon@korea.ac.kr