



박수경
한국외대 법학연구소
초빙연구원

일본의 개정 고령자고용안정법의 주요 내용과 시사점

1. 일본의 고령화 현황과 고령자고용

일본 후생노동성 통계에 따르면,¹⁾ 2019년 기준 65세 이상의 인구는 3,589만명으로 전체 인구 1.26억명의 약 28.4%를 차지하고 있다. 평균수명은 남성의 경우 81.41세, 여성의 경우는 87.45세로 고령화는 계속 진행되고 있다. 이에 반해, 일본의 합계특수출생률은 1.36명으로 계속 감소하고 있어, 고령화에 동반된 저출산화는 일본의 노동력 인구의 확보가 심각한 문제임을 드러내고 있다.

이와 같이 일본은 저출산 고령화로 인해 노동력 수급의 불일치를 계속 고민해왔다. 일본 후생노동성은 과거 ‘고령자 등 직업안정대책기본방침²⁾(2012년 11월 9일 후생노동성고시 제559호)에서 청년·여성·고령자·장애인 등 일할 수 있는 모든 사람의 취업을 촉진함으로써 사회를 지탱하는 ‘전원참가형 사회’를 목표로 하고 있으며, 청년 후에도 건강하고 노동의욕을 가진 고령층이 계속 일할 수 있는 ‘생애현역사회’를 추구하는 것이 필요하다는 정책을 추구하고 있다.

실제로 일본의 고령자의 취업률을 살펴보면, 2019년 기준, 60~64세의 취업률은 70.3%, 65~69세의 취업률은 48.4%, 70세 이상의 취업률은 17.2%로 다소 증감은 있지만 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.³⁾ 또한, 내각부의 조사에 따르면 85% 가까운 고령자가 65세까지는 일하고 싶다고 응답하고 있는데, 그 중 일할 수 있을 때까지가 20.6%, 80세 정도까지가 4.8%, 75세 정도까지가 11.9%, 70세 정도까지가 21.7%, 65세 정도까지가 25.6%로, 고령자의 노동의욕이 높다는 것을 알 수 있다.⁴⁾ 일본 사회의

노동력 감소에 대한 해결방법의 하나로서 고령자 고용을 촉진하는 것도 하나의 해결 방안으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

2. 개정 고용안정법의 주요 내용

가. 개정 취지

일본에서는 고령자고용안정법이 개정돼, 고령자의 취업촉진을 목표로 하는 개정법이 2021년 4월 1일부터 시행되고 있다. 이번 개정에서는 “의욕있는 고령자가 보다 오랫동안

1) 厚生労働省, “令和2年版厚生労働白書—令和時代の社会保障と働き方を考える—”, 2020.

2) 厚生労働省, “高齢者等職業安定対策基本方針”, (平成24年11月9日厚生労働省告示第559号).

3) 厚生労働省, “令和2年版厚生労働白書—令和時代の社会保障と働き方を考える—”, 2020.

4) 内閣府, “令和元年度高齢者の経済生活に関する調査”, 2019.

안 일할 수 있는 환경을 정비하는 것”을 목표로 하고, 70세까지의 고령자 취업확보조치를 강구하는 것을 기업의 노력의무로 했다.

즉 일본의 개정 고령자고용안정법의 취지는 저출산 고령화가 급속하게 진전돼 인구가 감소하는 가운데, 경제사회의 활력을 유지하기 위해 일할 의욕이 있는 고령자가 그 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 고령자가 활약할 수 있는 노동환경의 정비를 하는 것이라고 볼 수 있다. 이에 개별 근로자의 다양한 특성과 니즈를 바탕으로 70세까지의 취업기회 확보에 대해 법제도상 다양한 선택지를 정비하고, 사업주로서 고령자 취업확보조치를 제도화하는 노력의무를 마련한 것이다.

나. 주요 내용

이번에 개정된 고령자고용안정법의 주요 내용은, (1) 70세까지의 고령자 취업확보조치, (2) 사업주에 의한 고령자 등의 재취직원조조치의 노력의무대상 확대, (3) 사업주로부터 국가에 대한 보고(고령자의 고용상황 보고), (4) ‘고령자 취업확보조치의 실시 및 운용에 관한 지침’의 제정, (5) 고령자 활용을 위한 사업주 및 고령자에 대한 지원책 등이다. 또한 고령자고용과 관련해 고용보험법에서도 개정이 이뤄졌는데, (1) 고연령고용계속급부의 단계적 축소, (2) 고령자 복수취업자에 대한 고용보험의 적용 등이다.

이하에서는 상기 내용 중, ‘70세까지의 고령자 취업확보조치’와 ‘고령자 활용을 위한 사업주 및 고령자에 대한 지원책’과 ‘고령자 복수취업자에 대한 고용보험의 적용’에 대해 살펴보기로 한다.

(1) 70세까지의 취업확보조치

이번 고령자고용안정법 개정의 특징으로는, 70세까지의 취업확보조치를 정비한 것에 있다고 요약할 수 있다. 이 취업확보조치에는 종래의 ‘고용에 의한 대응’뿐만 아니라, 프리랜서 및 창업, NPO(민간 비영리단체) 활동에 대한 지원 등 ‘고용 이외의 대응’도 포함돼 있는 점이 특징이다. 구체적으로는 ①정년폐지, ②정년연장, ③재고용제도 및 근무연장제도 등을 통한 계속고용, ④타사로의 재취직, ⑤프리랜서 계약, ⑥창업지원, ⑦사회공헌활동지원 등 7가지 선택지가 기업의 노력의무가 됐다.

개정 전 제도는 사업주에 대해 65세까지의 고용기회를 확보하기 위해 고령자고용확보조치의 어느 한 가지를 강구하는 것이 의무화돼 있었는데(법 제9조), 이는 개정법에서도 기존과 마찬가지로 적용된다.

■ 개정전 <고령자 고용확보조치> (65세까지 / 의무 - 개정법에서도 적용)

- ① 65세까지의 정년인상
- ② 65세까지의 계속고용제도의 도입 (특수관계사업주[자회사·관계회사 등에 의한 것을 포함])
- ③ 정년 폐지

이번 개정 고령자고용안정법의 특징은 70세까지의 고용을 위한 ‘고령자 취업확보조치’가 신설된 것을 들 수 있다(법 제10조의 2, 2021년 4월 1일 시행).

- 사업주에 대해 65세부터 70세까지의 취업기회를 확보하기 위해 고령자 취업기회확보조치로서 다음의 ①~⑤의 어느 한 가지 조치를 강구하는 노력의무를 마련했음.
- 노력의무에 대해 고용이외의 조치(④ 및 ⑤)에 의하는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자 등의 동의를 얻은 후에 도입하는 것으로 함.

■ **신설 <고령자취업확보조치> (70세까지 / 노력의무)**

- ① 70세까지의 정년인상
- ② 70세까지의 계속고용제도의 도입(특수관계사업주에 더불어, 다른 사업주에 의한 것을 포함)
- ③ 정년 폐지
- ④ 고령자가 희망할 때에는 70세까지 계속적으로 업무위탁계약을 체결하는 제도 도입
- ⑤ 고령자가 희망할 때에는 70세까지 계속적으로
 - a. 사업주가 직접 실시하는 사회공헌사업
 - b. 사업주가 위탁·출자(자금제공) 등을 하는 단체가 행하는 사회공헌사업에 종사할 수 있는 제도 도입

창업지원 등 조치(고용이외의 조치)

과반수 노동조합 및 과반수 대표자의 동의를 얻어 도입, 창업지원 등 조치와 고용에 의한 조치의 양방을 강구하는 경우에는 고용에 의한 조치에 따라 노력의무를 달성한 것이 되기 때문에, 창업지원 등 조치에 관해 과반수 노동조합 등과의 동의를 반드시 얻을 필요는 없지만, 고령자고용안정법의 취지를 고려하면, 양방의 조치를 강구하는 경우도 동의를 얻는 것이 바람직함

(2) **고령근로자 활용을 위한 사업주 및 고령자에 대한 지원책**

일본 정부는 고령자의 활약을 촉진하는 환경정비를 위해서, 크게 ①기업에 대한 지원, ②노동시장에 대한 지원, ③근로자 본인에 대한 지원, ④지역의 대응에 대한 지원으로 나누어 관련 시책을 정비했다. 이는 고령자고용과 관련된 다양한 이해당사자에 대한 지원과 정비를 통해 제도 운영의 제고를 도모하고 있다고 볼 수 있다.

■ **기업에 대한 지원: 고령자의 활용촉진, 안전·안심하고 능력발휘를 할 수 있는 환경정비**

- 70세까지의 취업기회를 확보하는 조치를 실시하는 기업에 대한 지원
- 고령자에 대한 능력·성과를 중시하는 평가·보수 체계의 구축지원
- 고령근로자의 산업재해 리스크 요인에 대응하는 직장환경정비의 추진

■ **노동시장의 정비: 고령자와 기업 쌍방의 니즈에 따른 재취직의 촉진**

- 공공직업안정소(헬로 워크)의 생애현역지원창구의 증설
- 커리어 인재 은행(고령퇴직예정자의 매칭 기능)의 강화

■ **근로자 본인에 대한 지원: 고령기를 내다본 커리어 형성지원의 추진**

- 근로자의 커리어 플랜 재설계 및 기업 내의 커리어 컨설팅 도입 등을 지원하는 거점을 정비(전구에서 서비스를 제공)
- 기업의 실정에 따른 중고령층을 위한 훈련, 순환교육의 추진

■ **지역의 대응에 대한 지원: 다양한 고용 및 취업기회의 확보**

- 지방자치단체를 중심으로 한 협의회에 의한 대응의 전개 및 기업 연계 강화
- 실버인재센터의 지역확대 및 여성회원 확충의 강화

(3) **고용보험법 개정을 통한 고령근로자를 위한 사회안전망의 정비**

한편, 정년 이후의 내/외부 노동시장에서의 고령근로자에 대한 사회안전망은 중요한 문제가 될 수 있다. 이에 대해서도 일본 정부는 이번 고령자고용안정법의 개정과 더불어, 고용보험법의 개정을 통해 65세 이상 고용보험피보험자를 대상으로 하는 특례를 마련했다. 고용보험법의 개정(2022년 1월 1일 시행)으로 종래 고용보험의 피보험자가 되지 못했던 고령자라고 해도, 다음의 요건 중 어느 하나에 해당되면 후생노동대신(후생노동성 장관)에게 신청해 고연령피보험자가 될 수 있다(고용보험법 제37조의 5).

- ① 20이상의 적용사업에 고용된 65세 이상의 자일 것
- ② 하나의 적용사업의 주 소정근로시간이 20시간 미만일 것
- ③ 두 곳의 적용사업(주 소정근로시간이 5시간 이상인 자에 한함)의 주 소정근로시간의 합계가 20시간 이상일 것(30이상의 적용사업에 고용되는 때에는 합계 사업소는 2곳)

상기의 조건에 해당될 때에는 일률적으로 피보험자가 되는 것이 아니고, 본인의 신청이 전제가 된다. 피보험자가 되기 위해서는 조건에 해당되는 날이 아니라 '신청을 한 날부터'이다. 또한 고령자가 특례가입을 신청한 것을 이유로 하는 불이익 취급은 금지된다(고용보험법 제73조).

3. 시사점

일본의 법정 정년연령은 60세를 하회해서는 안 되는 것으로(법 제8조), 기존에는 65세까지의 재고용, 정년의 폐지, 계속고용제도 도입 중 한 가지를 통해 65세까지의 고용이 보장됐지만, 이것이 65세의 법정 정년연령을 의미하는 것은 아님에 주의해야 한다.

그동안 과거의 법개정에서는 정년연령과 연금수급연령의 매칭을 위한 제도적 개선이었다면, 이번 법개정을 통해서도 종래의 65세까지의 '고용확보조치'에 더불어 70세까지의 '취업확보조치'가 새롭게 노력의무로 도입됐다. 물론 이 취업확보조치는 노력의무로서 어느 정도 기업의 부담을 경감해주고 있다고 볼 수 있지만, 결국 사업주가 고령근로자의 70세까지의 고용 및 취업확보에 역할을 완수해야 하는 것으로 평가할 수 있다.

일본의 고령자고용과 관련해 유의해야 하는 사항은 종래의 65세까지의 계속고용확보, 그리고 이번 법개정을 통한 70세까지의 취업확보는 고령근로자의 고용안정성은 보장하지만, 근로조건의 저하를 피할 수 없다는 점이다. 즉, 정년퇴직 이후의 계속고용제도를 통한 고용확보조치는 비정규직화되는 것이며, 이번 법개정을 통한 70세까지 취업확보조치는 경우에 따라서는 기업과의 근로관계가 단절돼 개인사업주화 또는 프리랜서화되는 것이기도 하다.

현재 일본의 고령자고용 제도로는 고용안정성과 근로조건의 담보가 양립할 수 없다는 문제점을 지적할 수 있다. 하지만 일본의 고령자고용 정책은 "의욕있는 고령자가 보다 오랫동안 일할 수 있는 환경을 정비하는 것"을 목표로 하고 있듯이, 다소의 근로조건의 저하가 있더라도 고령근로자의 건강과 체력 수준을 고려하고 일하고자 하는 의욕을 바탕으로 오랫동안 노동시장에 머무를 수 있는 제도 정비를 하고 있다고 평가할 수 있다. 특히 이번 70세까지의 취업확보조치는 내부노동시장에 더불어 외부노동시장에서의 고용을 위한 제도라는 점에서도 시사점을 찾아볼 수 있을 것이다.

한편 일본 후생노동성은 부업 및 겸업 촉진에 관한 가이드라인 등을 발표해, 일본 사회에서 이른바 멀티 잡(Multi job)이라고 하는 겸업 및 부업의 활성화가 일본의 주요 노동정책의 하나로 전개되기 시작했다는 것을 알렸다. 이러한 겸업 및 부업을 촉진하는 노동정책과 고용환경이 정비돼 감에 따라 일본 고령근로자 역시 자신의 커리어 관리와 기술 습득 등을 위한 꾸준한 노력을 통해 노동시장에 오랫동안 머무를 수 있는 방향으로 나아가고 있다고 볼 수 있다.

그동안 일본은 심각한 저출산 고령화로 인해 노동력 인구의 지속적인 감소가 우려되는 상황에서 외국인 인력으로 어느 정도 충당을 해왔지만, 지금과 같은 코로나19의 상황 속에서는 이를 기대하는 것도 어려워졌다. 우리나라도 일본과 마찬가지로 심각한 저출산 고령화를 경험하고 있으며, 향후 지속적인 노동력 인구 감소에 대한 대처를 준비해야 한다. 또한 고령근로자의 일하고자 하는 의욕, 노동시장에서의 고용안정성 보장, 일을 통한 자아실현 등이 질 수 있도록 하는 방안을 고민해야 한다. 고령자를 둘러싼 우리보다 앞서 경험하고 있는 일본의 상황과 경험은 우리나라에서 고용자고용 정책의 방향성을 설정해 나가는데 있어 참조가 될 수 있을 것이다. 